

Auditoria ao endividamento da Câmara Municipal do Funchal – 2011-2014

RELATÓRIO N.º 5/2019-FS/SRMTTC
SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA



**TRIBUNAL DE
CONTAS**

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA



PROCESSO N.º 7/2015 – AUD/FS

**RELATÓRIO N.º 5/2019-FS/SRMTC
SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS**

**Auditoria ao endividamento da Câmara Municipal do
Funchal - 2011/2014**

Maior/2019

Índice

FICHA TÉCNICA²	
RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS	3
1. Sumário	5
1.1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS	5
1.2. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA	5
1.3. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA.....	8
1.4. RECOMENDAÇÕES	9
2. Introdução.....	11
2.1. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJETIVOS.....	11
2.2. METODOLOGIA	12
2.3. ENTIDADE AUDITADA E RESPONSÁVEIS.....	13
2.3.1. Estrutura organizacional da CMF	13
2.3.2. Relação dos responsáveis.....	14
2.4. CONDICIONANTES E GRAU DE COLABORAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS	16
2.5. CONTRADITÓRIO	16
2.6. ENQUADRAMENTO LEGAL	17
2.6.1. O recurso ao crédito pelos Municípios.....	18
2.6.2. Limites de endividamento municipal	19
2.6.3. O Programa de Apoio à Economia Local.....	21
2.6.4. Racionalização do número de dirigentes e trabalhadores.....	22
2.6.5. Regime dos compromissos e pagamentos em atraso.....	25
3. Resultados da Análise.....	29
3.1. CONTRATO DE EMPRÉSTIMO PAEL.....	29
3.1.1. Celebração do contrato de empréstimo	29
3.1.2. Utilização do produto do empréstimo	33
3.2. Plano de Ajustamento Financeiro	41
3.2.1. Avaliação do cumprimento dos objetivos e medidas	41
3.2.2. Racionalização do número de dirigentes e trabalhadores	43
3.2.3. Avaliação da situação económico-financeira	54
3.2.4. Regime de acompanhamento da execução do PAF	57
3.3. ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL	57
3.3.1. Dívida resultante de empréstimos.....	59
3.3.2. Dívida a fornecedores	60
3.3.3. Despesas suportadas com “ <i>Outros Juros</i> ”	81
3.3.4. Limites de endividamento	94
3.4. CONTRATAÇÃO PÚBLICA.....	97
3.5. Plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas	117
4. Emolumentos	117
5. Determinações Finais	117

ANEXOS	121
Anexo I – Cumprimento dos objetivos e das medidas previstas no PAF	123
Anexo II – Cumprimento das projeções financeiras previstas no PAF.....	127
Anexo III – Nível de endividamento líquido do MF	133
Anexo IV - Entidades que relevam para o endividamento do município	135
Anexo V - Pagamentos efetuados pelo MF à IGA, S.A. (ARD de 30-08-2013)	138
Anexo VI -Pagamentos à Valor Ambiente, S.A. (ARD de 30-08-2013)	139
Anexo VII – Principais condições do contrato <i>swap</i> celebrado com o BES, S.A.	141
Anexo VIII – Principais condições do contrato <i>swap</i> celebrado com o Barclays <i>Bank</i> PLS	142
Anexo IX - Evolução das taxas médias da Euribor a 3 meses - 2008 a 2011.....	143
Anexo X – Pagamentos no âmbito do contrato de <i>swap</i> celebrado com o BES, S.A.	144
Anexo XI – Pagamentos no âmbito do contrato de <i>swap</i> celebrado com o <i>Barclays</i> , PLC.....	145
Anexo XII – Nota de Emolumentos e Outros Encargos	147

FICHA TÉCNICA

<i>Supervisão</i>	
Miguel Pestana	Auditor-Coordenador
<i>Coordenação</i>	
Susana Silva	Auditora-Chefe
<i>Equipa de auditoria</i>	
Nereida Silva	Técnica Verificadora Superior
Andreia Freitas	Técnica Verificadora Superior
<i>Apoio jurídico</i>	
Carla Pestana(*)	Técnica Verificadora Superior
Alice Ferreira	Técnica Verificadora Superior

(*) Na fase do trabalho de campo.

RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS

SIGLA	DESIGNAÇÃO
AM	Associação de Municípios
AMF	Assembleia Municipal do Funchal
ANMP	Associação Nacional de Municípios Portugueses
ARM	Águas e Resíduos da Madeira, S.A.
CCP	Código dos Contratos Públicos
CMF	Câmara Municipal do Funchal
CP	Contrato(s)-programa(s)
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CSC	Código das Sociedades Comerciais
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DGO	Direção-Geral do Orçamento
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
FEF	Fundo de Equilíbrio Financeiro
FMF, E.M.	Frente Marfunchal - Gestão e Exploração de Espaços Públicos e de Estacionamento Públicos Urbanos do Funchal, E.M., E.M.
FS	Fiscalização Sucessiva
GR	Governo Regional
IGA	Investimentos e Gestão da Água, S.A.
IMI	Imposto Municipal sobre Imóveis
INE	Instituto Nacional de Estatística
IPM	Iluminação Pública da Madeira
JC	Juiz Conselheiro
LCPA	Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso
LFL	Lei das Finanças Locais
LOE	Lei do Orçamento do Estado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
MF	Município do Funchal
MLP	Médio e Longo Prazos
ND	Não disponível
OE	Orçamento do Estado
OP	Ordem de Pagamento
PAEL	Programa de Apoio à Economia Local
PAF	Plano de Ajustamento Financeiro
PCM	Presidente da Câmara Municipal
PGA	Plano Global de Auditoria
PMP	Prazo médio de pagamentos
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
RAM	Região Autónoma da Madeira
RJSEL	Regime Jurídico do Sector Empresarial Local
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
S.A.	Sociedade Anónima
SATAPOCAL	Subgrupo de Apoio Técnico na Aplicação do POCAL

SIGLA	DESIGNAÇÃO
SEL	Sector Empresarial Local
SHF, E.M.	Sociohabitafunchal, E.M.
SIIAL	Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais
SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
TC	Tribunal de Contas
UAT	Unidade de Apoio Técnico
Valor Ambiente	Valor Ambiente – Gestão e Administração de Resíduos da Madeira, S.A.
VIC	Verificação(ões) Interna(s) de Contas

1. Sumário

1.1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS

O presente documento integra os resultados da “Auditoria ao endividamento da Câmara Municipal do Funchal – 2011-2014”, prevista no Programa de Fiscalização da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (SRMTC).

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. Contrato de Empréstimo PAEL

- a) O Município do Funchal (MF) aderiu ao Programa de Apoio à Economia Local (PAEL), tendo celebrado com o Estado Português, em 16 de novembro de 2012, um contrato de empréstimo até ao montante de 28 414 335,96€ e com uma maturidade máxima de 14 anos, destinado ao pagamento de dívidas a fornecedores vencidas até 31 de dezembro de 2011 (cfr. o ponto 3.1.1.);
- b) Embora o produto do empréstimo contraído constituísse receita consignada ao pagamento de dívidas vencidas essa verba foi indevidamente considerada para efeitos de apuramento dos fundos comuns disponíveis em dezembro de 2012, conduzindo a que nesse exercício tivessem sido assumidos compromissos que excederam em 19 758 993,29€ o montante consentido pela Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA) (cfr. o ponto 3.1.1.);
- c) O MF liquidou dívidas ao abrigo do PAEL entre 29 de abril de 2013 e 12 de fevereiro de 2014, sobressaindo os pagamentos, de cerca de 19,1 milhões de euros, a credores do setor público administrativo e empresarial regional¹ (cfr. o ponto 3.1.2.);
- d) No exercício económico de 2011 não foram registadas na contabilidade patrimonial faturas no valor de 379 872,88€, o que revela o incumprimento das als. d) e g) do ponto 3.2 do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL) (cfr. o ponto 3.1.2.);
- e) Contrariamente ao regime legal habilitante e à cláusula 2.^a do contrato de empréstimo uma parte das verbas do empréstimo (cerca de 3,1 milhões de euros²) não foi diretamente aplicada na liquidação das faturas em dívida elencadas no anexo ao contrato (cfr. o ponto 3.1.2.);
- f) Embora a contabilização do montante de 4,1 milhões de euros, referente a faturação a liquidar no âmbito do PAEL, tivesse sido concretizada em 1 de janeiro de 2013, o cabimento e o compromisso da correspondente despesa só ocorreu em 2 de abril seguinte, em desrespeito pelo preconizado na LCPA e nos pontos 2.6.1, 2.8 e 2.8.2.9 do POCAL (cfr. o ponto 3.1.2.);
- g) A lista de faturas a pagar com recurso ao empréstimo incluiu dívidas renegociadas com os credores que não reuniam os requisitos de elegibilidade estabelecidos no art.º 1.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto, que criou o PAEL, não só por não estarem registadas na

¹ Tratam-se, concretamente, da Secretaria Regional do Plano e Finanças, 4 094 316,04€, da Investimentos e Gestão da Água, S.A., S.A. (IGA, S.A.), 6 965 057,98€, da Valor Ambiente - Gestão e Administração de Resíduos da Madeira, S.A. (Valor Ambiente, S.A.), 4 596 498,85€, e da Empresa de Electricidade da Madeira, S.A. (EEM, S.A.), 3 444 780,71€.

² Correspondente à soma de duas parcelas, uma no valor de 1 800 000,00€ e a outra no montante de 1 296 690,48€.

DGAL em 31 de março de 2012, como ainda por não poderem ser contabilizadas como dívidas vencidas em 31 de dezembro do ano anterior (cfr. o ponto 3.1.2.);

- h) Em 2013 e 2014, o Plano de Ajustamento Financeiro (PAF) a que o MF se vinculou apresentou um reduzido grau de cumprimento (das 9 medidas quantitativas nele definidas, só 3 foram cumpridas em 2013, subindo esse número para 5 em 2014). Em 31 de dezembro de 2014, dos 28 objetivos fixados, apenas 18 se encontravam alcançados, tendo a monitorização da sua execução sido igualmente deficiente (cfr. o ponto 3.1.2.).

2. Plano de Ajustamento Financeiro

- a) O número total de renovações das comissões de serviço de cargos dirigentes superou, por uma nomeação, o limite fixado pelo art.º 25.º, n.ºs 3 e 4 do diploma que adaptou à administração local o Estatuto do Pessoal Dirigente da administração Pública (cfr. o ponto 3.2.2.1.);
- b) Em 2013 e 2014 não foi assegurada a redução mínima de 2% do número de trabalhadores do grupo municipal do Funchal, imposta pelas Leis do Orçamento do Estado desses anos (em 2013 por uma diferença de 19 trabalhadores e, em 2014, por um diferencial de 9 trabalhadores), embora neste último exercício o assinalado incumprimento tenha sido motivado pelo acatamento de uma sentença judicial relacionada com a empresa municipal Frente MarFunchal, E.M. (cfr. o ponto 3.2.2.2.);
- c) Nos anos 2013 e 2014, o prazo médio de pagamento a fornecedores foi muito superior ao previsto no PAF (+190 dias em 2013 e + 182 dias em 2014), o que significa que acabaram por ser estes a financiar indiretamente as vendas e prestações de serviços do MF, face à incapacidade da Autarquia em solver atempadamente os compromissos assumidos no âmbito das transações comerciais em que interveio (cfr. o ponto 3.2.3.).

3. Endividamento Municipal

- a) No plano de pagamento definido em 2013 para a empresa José Avelino Pinto, S.A., foi incluída dívida (cifrada em 972 180,51€, num total de 1 117 348,00€) cuja regularização não era admitida ao abrigo do regime traçado pelos art.ºs 16.º da LCPA e 23.º, n.º 6, do DL n.º 127/2012, por não possuir a maturidade exigida para esse efeito (cfr. o ponto 3.3.2.2.);
- b) A listagem de faturas contempladas no referido plano indicia que, em 2012 e 2013, o MF assumiu despesa que não foi paga dentro dos prazos definidos nos DL n.ºs 32/2003, de 17 de fevereiro, e 62/2013, de 10 de maio, dando origem a novos pagamentos em atraso, o que revela a ofensa ao estabelecido no ponto 2.3.4.2., als. d) e e), do POCAL, no art.º 5.º, n.ºs 1 e 2, da LCPA e no art.º 7.º, n.ºs 2 e 3, do DL n.º 127/2012 (cfr. o ponto 3.3.2.2.);
- c) Três acordos de pagamento celebrados em 2013 com a IGA, S.A., Valor Ambiente, S.A. e EEM, S.A., incluíam faturas emitidas após a entrada em vigor da LCPA que não foram atempadamente pagas por não ter sido assegurado o cumprimento do regime legal de realização de despesas, e que geraram novos pagamentos em atraso, levando o MF a recorrer a novas formas de renegociação de dívida com estes credores (cfr. o ponto 3.3.2.2.);
- d) Nos acordos de pagamento firmados com a Valor Ambiente, S.A., e IGA, S.A., foi ainda convencionado o pagamento faseado de dívidas vincendas e de obrigações futuras, sendo as cláusulas que estabeleceram essa previsão nulas, por gizarem alcançar um resultado não consentido por lei, já que contrariam diretamente o regime consagrado nos art.ºs 5.º e 7.º da

LCPA e 7.º, 8.º e 14.º do DL n.º 127/2012, que proíbe a assunção de compromissos sem a existência de fundos disponíveis, promovendo por essa via o aumento os pagamentos em atraso (cfr. o ponto 3.3.2.2.);

- e) Os acordos de regularização de dívida celebrados em 2009 com a Valor Ambiente, S.A. e com a TECNOVIA Madeira, S.A., configuraram um processo indireto de recurso ao crédito que não só não era consentido pelo art.º 38.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, que aprovou a Lei das Finanças Locais (LFL), como não foi autorizado pela AMF, em consonância com o art.º 53.º, n.ºs 2, al. d), e 7 da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, nem sujeito à fiscalização prévia do Tribunal de Contas (TC), conforme obrigava o art.º 46.º, n.º 1, al. a), da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (LOPTC), colidindo ainda com os princípios orçamentais da especialidade e da não consignação, vertidos no art.º 82.º da Lei n.º 169/99 e na al. g) do ponto 3.1.1. do POCAL, respetivamente (cfr. o ponto 3.3.2.3.);
- f) O MF formalizou, em 2012, com a empresa José Avelino Pinto, S.A., um acordo de regularização de dívida, que apesar de ser gerador de compromissos plurianuais, não foi previamente autorizado pela AMF, conforme exigia o art.º 6.º, n.º 1, al. c), da LCPA, aplicável por força do art.º 16.º, n.º 4, da mesma Lei (cfr. o ponto 3.3.2.3.);
- g) Neste acordo foram incluídas faturas que não reuniam os pressupostos de maturidade exigidos pelos art.ºs 16.º da LCPA e 23.º, n.º 6, do DL n.º 127/2012, o que evidencia a assunção de novos compromissos sem a existência de fundos disponíveis, em desrespeito pelo consignado nos art.ºs 5.º e 7.º da LCPA (cfr. o ponto 3.3.2.3.);
- h) O MF firmou com a empresa Lena Construções, S.A., em 16 de janeiro de 2013, um termo de reconhecimento de dívida e um acordo de pagamento, em que se confessou devedor do montante de 1,04 milhões de euros (incluindo 120,3 mil euros respeitantes a juros de mora), verificando-se que o registo do compromisso ocorreu em momento posterior ao reconhecimento dívida e não foi efetuado pelo seu valor integral, contrariando o disposto no n.º 1 do art.º 8.º do DL n.º 127/2012, e a preterição do estatuído no art.º 7.º, n.º 3, do mesmo Decreto-Lei (cfr. o ponto 3.3.3.);
- i) A classificação económica dos juros pagos às instituições financeiras que intermediaram os dois contratos de SWAP celebrados pelo MF (rubrica residual 03.05.02 – *Juros e outros encargos – Outros juros – Outros*) não foi adequada, visto ter melhor acolhimento, atenta a sua natureza, na rubrica 03.01.03.01 - *Juros e outros encargos – Sociedades financeiras – Bancos e outras instituições financeiras* (cfr. o ponto 3.3.3.);
- j) Em 2008 o MF, através do Vereador com o pelouro das finanças, num caso, e do seu Presidente, noutra caso, celebrou dois contratos de derivados, por um prazo de 3 anos, cada um com um valor nominal de dez milhões de euros, sem ligação a qualquer crédito específico do município, na modalidade de *SWAP* cancelável de cobertura de risco de variação de taxa de juro, com as instituições bancárias BES e Barclays *Bank* PLC, de que resultaram prejuízos para a Autarquia no valor de 968 202,24€;

Nenhum destes negócios jurídicos foi objeto de apreciação e aprovação pelos órgãos colegiais da Autarquia, como impunha a Lei n.º 169/99 e a LFL;

Apesar da motivação dos responsáveis municipais (cobertura do risco de aumento da taxa de juro), os riscos assumidos por conta dos aludidos instrumentos financeiros revelaram-

se, *a posteriori*, desproporcionados e contrários ao interesse público, merecendo tais decisões um juízo de censura por parte do TC [cfr. o ponto 3.3.3., A)];

- k) Nos exercícios de 2012 e de 2013 o MF não observou o limite de endividamento estabelecido no n.º 1 do art.º 39.º da LFL para os empréstimos de curto prazo (cfr. o ponto 3.3.4.).

4. Contratação Pública

- a) Em matéria de contratação pública, identificaram-se as seguintes ilegalidades nos procedimentos que foram alvo de análise, consubstanciadas na (cfr. o ponto 3.4.):
- i) Aquisição de serviços, no valor de 97 770,00€ (s/IVA), por ajuste direto com convite dirigido a uma única entidade, ao abrigo do art.º 20.º, n.º 1, al. a), do CCP, em desrespeito pelo princípio da concorrência, consagrado nos art.ºs 266.º da CRP e 4.º, n.º 1, daquele Código;
 - ii) Insuficiente fundamentação do ato que determinou a adjudicação de uma prestação de serviços contratada por ajuste direto, evidenciando a inobservância dos art.ºs 125.º do CCP, 268.º, n.º 3, da CRP, e dos art.ºs 124.º, n.º 1, e 125.º do CPA;
 - iii) Na aquisição fracionada de serviços, no valor total de 304 313,00€ (s/IVA), com preterição do procedimento pré-contratual legalmente exigido, o qual, face ao montante da despesa envolvida, deveria ter sido o concurso público ou o concurso limitado por prévia qualificação com publicitação no Jornal Oficial da União Europeia, em concordância com os art.ºs 18.º e 20.º, n.º 1, al. a), do CCP;
 - iv) Não redução a escrito de dois contratos de aquisição de serviços sem que estivesse verificado um dos requisitos que, de acordo com o art.º 94.º, n.º 1, do CCP, permitiam dispensar a prática dessa formalidade;
- b) Vários dos processos de contratação pública analisados padeciam de deficiências de ordem instrutória, por não integrarem toda a documentação comprovativa da observância das normas do CCP reguladoras da formação dos contratos públicos, denotando a existência de debilidades ao nível do sistema de controlo interno que à data se encontrava implementado (cfr. o ponto 3.4.).

1.3. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

Embora os factos referenciados e sintetizados nos pontos 1., al. e), 2., als. a) e b), 3., als. a), b), c), e), f), g), j), e k), e 4., al. a), subalíneas i), ii) iii) e iv), *supra* que se reconduzem concretamente à atuação de membros do órgão executivo do Município fossem suscetíveis de tipificar ilícitos financeiros geradores de responsabilidade financeira sancionatória, punível com multa, nos termos das alíneas b), d), f), j) e l) do n.º 1 e do n.º 2 do art.º 65.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)³, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto⁴, por força da alteração introduzida ao n.º 2 do art.º 61.º da LOPTC pelo art.º 248.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, ocorreu uma modificação das condições objetivas de punibilidade que, nestas situações específicas, afasta o seu sancionamento.

³ Aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26/08.

⁴ A LOPTC foi posteriormente alterada pelas Leis n.ºs 35/2007, de 13/08, 3-B/2010, de 28/04, 61/2011, de 07/12, 2/2012, de 06/01, 20/2015, de 09/03, que procedeu à sua republicação, e ainda pela Lei n.º 42/2016, de 28/12.

Por seu turno, a factualidade resumida e identificada nos pontos 1., als. b), e), f), e g), 3., als. c) e h), que se reporta especificamente a condutas de dirigentes da CMF que configuram ilícitos financeiros passíveis de fazer incorrer os seus autores em responsabilidade financeira sancionatória, punível com multa, nos termos das alíneas b), d), f) e j) do n.º 1 e do n.º 2 do art.º 65.º da LOPTC, apenas lhes pode ser imputada a título de negligência, assistindo a este TC, a faculdade de relevar a responsabilidade financeira sancionatória, por entender que estão verificados os pressupostos cumulativos elencados nas als. a), b) e c) do n.º 8 do art.º 65.º da LOPTC, na versão saída da Lei n.º 35/2007⁵.

No caso das situações de facto enquadráveis nos pontos 1., al. d), 3., al. e), e 4., a), subalíneas i), ii), iii) e iv), o procedimento tendente à efetivação da correspondente responsabilidade financeira ter-se-ia sempre como extinto por prescrição, por via da aplicação conjugada dos art.ºs 69.º, n.º 2, al. a), e 70.º, n.ºs 1, *in fine*, e 2, da mesma Lei.

1.4. RECOMENDAÇÕES

No contexto da matéria exposta no relatório e resumida nas observações da auditoria, o Tribunal de Contas recomenda aos membros da CMF que:

1. Monitorizem e promovam a eficiência e a eficácia do sistema de controlo interno administrativo e contabilístico do município que deverá assegurar:
 - a) O registo integral e atempado do cabimento e do compromisso das despesas;
 - b) Que a assunção de despesas plurianuais seja previamente autorizada pela Assembleia Municipal;
 - c) O controlo rigoroso dos compromissos assumidos e a realização de reconciliações regulares das dívidas a terceiros, de modo a garantir a suficiência dos recursos financeiros necessários ao seu pagamento;
2. Observem os princípios e regras que dão corpo ao regime de crédito dos municípios, garantindo designadamente:
 - a) A delimitação e o efetivo exercício das competências cometidas à Câmara e à Assembleia Municipal;
 - b) A minimização dos custos diretos e indiretos numa perspetiva de longo prazo, assim como a não exposição a riscos excessivos;
 - c) O cumprimento dos limites de endividamento autárquico legalmente estabelecidos;
 - d) Que não sejam celebrados contratos com o objetivo de consolidar dívida de curto prazo quando a sua duração ultrapasse o exercício orçamental, ou de ceder créditos não vencidos.
3. Respeitem e façam respeitar o regime consagrado no CCP e na demais legislação aplicável, adotando os procedimentos pré-contratuais adequados em função do valor da despesa envolvida ou dos critérios materiais admitidos e pugnando pelo cumprimento da tramitação e dos formalismos que lhes são inerentes, com especial enfoque para a premência em assegurar a fundamentação da decisão de escolha dos respetivos procedimentos e do ato de adjudicação.

⁵ Atual n.º 9, por força da alteração introduzida pela Lei n.º 20/2015, de 06/01.

4. Em matéria de gestão dos recursos humanos acatem os condicionamentos e as restrições que resultem de imposição legal.

2. Introdução

2.1. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJETIVOS

No Programa de Fiscalização da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (SRMTC) para 2015⁶ foi inscrita, por determinação da Juíza Conselheira desta Secção Regional⁷, a realização de uma auditoria orientada para a análise ao endividamento da Câmara Municipal do Funchal (CMF), no período compreendido entre 2011 e 2014^{8 9 10}.

Inserindo-se no âmbito do controlo financeiro sucessivo do Sector Público Administrativo das Autarquias Locais, esta ação visou responder aos seguintes objetivos específicos¹¹:

1. Estudar o quadro jurídico e funcional do Município, assim como a sua estrutura económico-financeira;
2. Analisar a execução do contrato de empréstimo celebrado pelo Município no âmbito do Programa de Apoio à Economia Local (PAEL) e o cumprimento das obrigações associadas;
3. Analisar a legalidade e regularidade financeira dos atos e/ou contratos celebrados pelo Município com repercussões financeiras nos anos 2011 a 2014 (v.g., empréstimos, acordos de regularização de dívida, contratos de factoring, contratos de derivados e contratação pública);
4. Analisar a evolução do endividamento municipal;
5. Analisar e apreciar eventuais irregularidades/ilegalidades indiciadas:
 - Em relatórios de verificação interna de contas aprovados pela SRMTC¹²;

⁶ Aprovado pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas, em 15/12/2014, através da Resolução n.º 2/2014-PG, publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 247, de 23/12.

⁷ Através de despacho datado de 1 de setembro desse ano, exarado na Informação n.º 48/2015-UAT III, de 14/08.

⁸ Os trabalhos da auditoria decorreram de forma interpolada entre 2015 e 2018, tendo ficando temporariamente suspensos por razões de operacionalidade do Serviço de Apoio entre 03/06/2016 e 03/11/2016 (cfr. as Informações n.ºs 50/2016-UAT III, de 03/08, e 86/2016-UAT III, de 28/10).

⁹ Sem embargo do âmbito temporal da ação ter sido estendido a exercícios económicos não incluídos no período sempre que a integral apreensão dos processos que foram objeto de análise assim o justificou.

¹⁰ A auditoria tem enquadramento no objetivo estratégico 1 – “Contribuir para a boa governação, a prestação de contas e a responsabilidade nas finanças públicas” e na linha de ação estratégica (LAE 1.2) “Apreciação a sustentabilidade das finanças públicas e controlar o endividamento das administrações públicas (Central, Regional e Local) e dos setores empresariais públicos (Estadual, Regional e Local)”.

¹¹ Conforme reformulação constante do Plano de Auditoria (PA), aprovado por despacho da Juíza Conselheira da SRMTC, aposto em 26/01/2016, na Informação n.º 09/2016-UAT III, de 25/01, e dos despachos de 11/08/2017, exarados nas Informações n.ºs 49/2017-UAT III e 50/2017-UAT III, de 10/08;

¹² Cfr. o Relatório n.º 1/2015-FS/VIC/SRMTC, aprovado em 14 de maio, referente à verificação interna à conta de gerência da CMF relativa ao ano económico de 2012 (Processo n.º 28/14 – VIC).

- No relatório de auditoria financeira elaborado pela empresa BDO & Associados, SROC, Lda.¹³, que incidiu sobre uma pluralidade de matérias relacionadas com as contas do Município nos exercícios de 2011 a 2013¹⁴, remetido a esta Secção Regional pela CMF^{15 e 16};
6. Analisar e apreciar a prática de eventuais ilegalidades e irregularidades no âmbito da atividade gestonária da CMF indiciada em duas denúncias dirigidas à SRMTC¹⁷.

Para aferir a situação das dívidas detidas pelo MF em 31 de dezembro de 2014 procedeu-se à circularização dos credores com maior impacto no endividamento da autarquia, através da seleção das quatro entidades públicas com maior montante de dívida inserida no PAEL¹⁸, bem como dos dois fornecedores privados com maior volume de juros de mora cobrados e não reconhecidos pelo Município¹⁹.

2.2. METODOLOGIA

A auditoria compreendeu as fases de planeamento, de execução e de elaboração do relato, tendo sido adotadas para o seu desenvolvimento as normas previstas no Manual de Auditoria e Procedimentos do Tribunal de Contas^{20 e 21}, em especial ao nível do exame 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, que culminou com a aprovação do PGA e do PA²², envolveu:

- O estudo da legislação aplicável, nomeadamente dos regimes jurídicos do Sector Público Administrativo das Autarquias Locais e de concessão de crédito aos municípios no âmbito do PAEL;
- A análise e o tratamento da informação constante dos documentos de prestação de contas relativos ao período de 2011 a 2014;

¹³ Num âmbito de uma prestação de serviços contratualizada pela Autarquia.

¹⁴ Designadamente a análise da execução do PAEL, da evolução do endividamento, da aplicação da lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso, do cumprimento da regra do equilíbrio orçamental, dos abonos pagos a eleitos locais, de contratos de arrendamento, de factoring e de fornecimento contínuo (água, eletricidade, resíduos), de acordos de regularização de dívida, bem como do sistema de controlo interno.

¹⁵ Cfr. o ofício n.º 2015/810, de 20/01/2015, com o registo de entrada na SRMTC n.º 149, da mesma data (a fls. 1 a 90 do volume I da Pasta do Processo).

¹⁶ A cópia deste relatório, datado de 17/12/2014, encontrando-se arquivada no Cadastro da CMF.

¹⁷ Concretamente as denúncias registadas na SRMTC sob os n.ºs 1/2016 e 2/2016, a primeira delas anónima e a segunda formulada por um denunciante devidamente identificado (a fls. 479 a 486 do volume II da Pasta do Processo).

¹⁸ A saber, a Secretaria Regional das Finanças e da Administração Pública, a IGA - Investimentos e Gestão das Águas S.A. (IGA, S.A.), a Valor Ambiente - Gestão e Administração dos Resíduos da Madeira, S.A., (Valor Ambiente, S.A.) e a Empresa de Eletricidade da Madeira, S.A. (EEM, S.A.).

¹⁹ A saber, a TECNOVIA Madeira - Sociedade de Empreitadas, S.A., e a José Avelino Pinto Construções e Engenharia, S.A..

²⁰ 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 15/11/2001.

²¹ Em tudo aquilo não expressamente previsto no referido Manual, atendeu-se às normas aprovadas no âmbito da União Europeia e da INTOSAI.

²² O primeiro aprovado por despacho de 02/12/2015, exarado pela Juíza Conselheira da SRMTC na Informação n.º 93/2015 - UAT III, de 01/12/2015, e o segundo por despacho de 26/01/2016 da Juíza Conselheira da SRMTC, aposto na Informação n.º 09/2016 - UAT III, de 25/01/2016.

- A análise do Relatório n.º 1/2015-FS/VIC/SRMTTC, relativo à verificação interna à conta de gestão da CMF de 2012, do relatório da auditoria realizada pela BDO & Associados, SROC, Lda., assim como dos relatórios de anteriores auditorias da SRMTTC realizadas ao MF;
- A análise do processo de fiscalização prévia referente ao contrato de empréstimo contraído no âmbito do PAEL, apreciado e decidido pela SRMTTC;
- A solicitação e análise de documentação e informação necessária ao cumprimento dos objetivos da ação;
- A circularização dos maiores credores do MF, de modo a confirmar os saldos em dívida.
- A definição de uma amostra dos processos de contratação pública a selecionar para analisar.

No desenvolvimento destes trabalhos procedeu-se à:

- Conferência dos pagamentos realizados por conta da utilização do empréstimo PAEL;
- Avaliação da execução das medidas de recuperação do equilíbrio orçamental e de restabelecimento da estabilidade financeira constantes do Plano de Ajustamento Financeiro (PAF), em especial da redução do montante dos pagamentos em atraso;
- Determinação da dívida proveniente da contratação de outros empréstimos;
- Análise dos processamentos contabilísticos de suporte às operações;
- Comprovação das situações identificadas na auditoria realizada pela BDO & Associados, SROC, Lda.;
- Confirmação externa da dívida a fornecedores;
- Análise das duas denúncias incidentes sobre a atuação do MF remetidas à SRMTTC;
- Exame dos demais elementos documentais disponibilizados pela entidade auditada²³.

2.3. ENTIDADE AUDITADA E RESPONSÁVEIS

2.3.1. Estrutura organizacional da CMF

A presente ação incidiu sobre a CMF, cuja estrutura organizacional se encontrava definida, em 2011, no *Modelo de Organização Interna e Estrutura Nuclear dos Serviços do Município*²⁴, que incluía 17 unidades nucleares (departamentos municipais), 58 unidades flexíveis (divisões municipais), 30 subunidades orgânicas (secções) e 3 equipas de projeto²⁵.

²³ Com vista à delimitação e configuração dos factos foram efetuadas, após a conclusão dos trabalhos de campo, diligências complementares ao abrigo dos art.ºs 10.º e 61.º, n.º 6, da LOPTC, determinadas pela Juíza Conselheira da SRMTTC, mediante despachos exarados nas Informações n.ºs 35/2016-UAT III, de 31/03, 58/2017-UAT III, de 25/09, e 60/2017-UAT III, de 11/10.

²⁴ Aprovado por deliberação da Assembleia Municipal do Funchal (AMF) de 29/12/2010, publicado no DR, II Série, n.º 8, de 12/01/2011, e vigente a partir de 19/01/2011, o qual revogou o *Regulamento da Organização e Competências dos Serviços Municipais* anteriormente vigente, dando corpo às orientações traçadas pelo DL n.º 305/2009, de 23/10, que estabelece o regime jurídico da organização dos serviços das autarquias locais, e foi entretanto alterado pela Lei n.º 71/2018, de 31/12.

²⁵ Na sequência da aprovação do referido instrumento gestório pela AMF, a CMF aprovou em 30/12/2010 a *Estrutura Flexível dos Serviços do Município do Funchal*, que foi objeto de publicação no DR, II Série, n.º 11, de 17/01/2011.

A publicação da Lei n.º 49/2012, de 29 de agosto, que procedeu à adaptação à administração local da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro²⁶, e impôs no seu art.º 25.º, n.º 1, que os municípios adequassem as suas estruturas orgânicas às regras e critérios nela estabelecidos até 31 de dezembro de 2012, ditou a modificação daquele Regulamento em 2013²⁷, não obstante os efeitos dos ajustamentos introduzidos por essa via terem ficado suspensos, ao abrigo do regime preconizado nos n.ºs 3, 4 e 7 do aludido normativo, que admitia que essa adequação se processasse de forma gradual caso a redução prevista no número de dirigentes fosse superior a 30%²⁸, permitindo igualmente a manutenção das comissões de serviço dos dirigentes em funções na data da entrada em vigor daquela lei.

Atento o objeto desta auditoria, na estrutura orgânica dos serviços municipais anterior à reorganização operada em 2013 destacam-se as seguintes Unidades Orgânicas Nucleares:

- ✓ O Departamento Financeiro (DF), responsável pelo processo de planeamento económico e financeiro e pela gestão financeira, orçamental e patrimonial, através das Divisões de Planeamento Financeiro, de Administração Financeira, de Controlo de Gestão, de Tesouraria, de Aprovisionamento, de Gestão da Frota e de Manutenção de Equipamentos;
- ✓ O Departamento de Recursos Humanos (DRH), com as funções de recrutamento, seleção e gestão de todo o pessoal, exercidas através das Divisões de Assessoria Jurídica de Recursos Humanos, de Gestão Administrativa e de Segurança e Saúde no Trabalho;
- ✓ O Departamento de Contratação Pública (DCP), encarregue de assegurar os procedimentos respeitantes à adjudicação de empreitadas de obras públicas, aquisição de bens e serviços e concessões de obras e serviços públicos, e que incluía as Divisões de Concursos e de Contratação e Notariado.

Na decorrência da referida reestruturação orgânica:

- ✓ O DF manteve-se, embora com uma redução das suas Divisões, que passaram de 7 para 3;
- ✓ O DRH e, no seu seio, a Divisão de Assessoria Jurídica de Recursos Humanos foram mantidos;
- ✓ Ocorreu a extinção do DCP, cujas funções passaram a estar a cargo da Divisão de Contratação, integrada no Departamento Jurídico.

2.3.2. Relação dos responsáveis

No quadro identificam-se os membros do executivo responsáveis pelas gerências de 2011 a 2014:

²⁶ Que aprovou o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado, contendo as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 51/2005, de 30/08, 64-A/2008, de 31/12, 3-B/2010, de 28/04, 64/2011, de 22/12, 68/2013, de 29/08, e 128/2015, de 03/09.

²⁷ Por deliberação da AMF de 28/12/2012, que acolheu a proposta da CMF, aprovada em reunião de 13/12/2012. O modelo ajustado foi publicado no DR, II Série, n.º 20, de 29/01/2013, tendo entrado em vigor no dia 3 do mês seguinte. Por seu turno, a CMF, mediante deliberação tomada em 20/12/2012, publicada no DR, II Série, n.º 19, de 28/01/2013, introduziu alterações na *Estrutura Flexível dos Serviços do Município*, traduzidas na criação de 21 unidades orgânicas flexíveis e na definição das respetivas atribuições e competências.

²⁸ *In casu*, a redução prevista havia sido de 45%.

Quadro 1 – Relação dos responsáveis

Nome	Cargo	Período de responsabilidade
Miguel Filipe Machado de Albuquerque	Presidente	01/01/2011 a 20/10/2013
Bruno Miguel Camacho Pereira	Vice-Presidente ²⁹ /Vereador executivo	01/01/2011 a 30/09/2012
	Vereador não executivo	01/01/2012 a 31/12/2014
Amílcar Magalhães de Lima Gonçalves	Vereador não executivo	01/01/2011 a 31/05/2012
	Vereador executivo ³⁰	01/06/2012 a 20/10/2013
Rubina Maria Branco Leal Vargas	Vereadora executiva	01/01/2011 a 20/10/2013
Pedro Miguel Amaro Bettencourt Calado	Vereador executivo ³¹ /Vice-Presidente ³²	01/01/2011 a 20/10/2013
Henrique Miguel Figueiredo Silva Costa Neves	Vereador executivo ³³	01/01/2011 a 20/10/2013
	Vereador executivo ³⁴	01/01/2011 a 20/10/2013
João José Nascimento Rodrigues	Vereador não executivo	21/10/2013 a 31/12/2014
	Vereador não executivo	01/01/2011 a 31/12/2014
Artur Alberto Fernandes Andrade	Vereador não executivo	01/01/2011 a 31/12/2011
	Vereador não executivo	01/08/2012 a 31/12/2012
Gil da Silva Canha	Vereador executivo	21/10/2013 a 08/05/2014
	Vereador não executivo	01/01/2011 a 20/10/2013
Lino Ricardo Silva Abreu	Vereador não executivo	01/01/2011 a 20/10/2013
Rui Alberto Pereira Caetano	Vereador não executivo	01/01/2011 a 20/10/2013
Eduardo Pedro Welsh	Vereador não executivo	01/08/2012 a 31/07/2012
Sara Patrícia Sousa Olim Marote e Costa	Vereador não executivo	01/10/2012 a 31/10/2012
Dírio Leão dos Ramos	Vereador não executivo	01/01/2013 a 31/12/2013
Paulo Alexandre Nascimento Cafôfo	Presidente	21/10/2013 a 31/12/2014
Idalina Perestrelo Luís	Vereadora executiva/ Vice-Presidente ³⁵	21/10/2013 a 31/12/2014
José Edgar Marques da Silva	Vereador executivo	21/10/2013 a 22/05/2014
José Manuel de Sousa Rodrigues	Vereador não executivo	21/10/2013 a 31/12/2014

²⁹ Responsável com os pelouros das obras públicas, mobilidade urbana, energia, proteção civil e bombeiros, políticas de cidadania, turismo, acompanhamento e integração das atividades da FrenteMarFunchal, E.M..

³⁰ A partir de 01/10/2012, este responsável exerceu designadamente o pelouro das obras públicas.

³¹ Responsável pelos pelouros da gestão administrativa e financeira, recursos humanos, gestão do património municipal, cultura, desporto, promoção do desenvolvimento tecnológico e auditoria e qualidade (cfr. o despacho de delegação e subdelegação de competências emitido pelo então Presidente da CMF em 05/11/2009, em que se incluíam nomeadamente as competências previstas no Código dos Contratos Públicos, assim como para autorizar a realização de despesa com aquisição de bens e serviços até ao limite de 748 196,85€).

³² Cargo que aquele responsável exerceu a partir de 01/10/2012, tendo-lhe sido atribuídos os pelouros da gestão administrativa e financeira, dos recursos humanos, da cultura, do desporto, da auditoria e qualidade, do turismo e da gestão do património móvel (cfr. O despacho de delegação e subdelegação de competências, da mesma data, emitido pelo então Presidente da CMF, em que se incluíam nomeadamente as competências previstas no Código dos Contratos Públicos, assim como para autorizar a realização de despesa com aquisição de bens e serviços até ao limite de 748 196,85€).

³³ Responsável pelos pelouros da gestão ambiental, água e saneamento básico, ciência e conhecimento e cemitérios.

³⁴ Com os pelouros do urbanismo e planeamento estratégico.

³⁵ No período compreendido entre 29/05/2014 e 31/12/2014.

Nome	Cargo	Período de responsabilidade
Maria Filipa Trindade Jardim Fernandes	Vice-Presidente ³⁶	21/10/2013 a 22/05/2014
Paulo Alexandre de Atouguia Aveiro	Vereador não executivo	21/10/2013 a 31/12/2014
Vanda Maria de Fátima S. F. Correia de Jesus	Vereadora não executiva	21/10/2013 a 31/12/2014
Miguel Sérgio Camacho Silva Gouveia	Vereador executivo ³⁷	29/05/2014 a 31/12/2014
Domingos Manuel Martins Rodrigues	Vereador executivo	29/05/2014 a 31/12/2014
Maria Madalena Caetano Sacramento Nunes	Vereadora executiva	29/05/2014 a 31/12/2014

2.4. CONDICIONANTES E GRAU DE COLABORAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

Regista-se a boa colaboração prestada pelos responsáveis, dirigentes e demais trabalhadores da CMF contactados no âmbito da ação, tanto ao nível da prestação de esclarecimentos como de disponibilização da documentação solicitada.

O desenvolvimento dos trabalhos de auditoria foi, no entanto, condicionado, por um lado, pela abrangência e especificidades das operações e transações examinadas, e, por outro lado, pelas irregularidades instrutórias apuradas em diversos dos processos selecionados para análise, bem como pelas inconsistências detetadas no registo das operações, motivadas pela não aplicação ou aplicação deficiente das regras e princípios contabilísticos legalmente definidos e que se mostraram passíveis de afetar a fiabilidade e integridade da informação financeira inserida nos documentos de prestação de contas examinados, evidenciando a existência de falhas no domínio do sistema de controlo interno administrativo (que envolve o controlo hierárquico e dos procedimentos e registos relacionados com o processo de tomada de decisões conducentes à autorização para a realização das operações) e contabilístico (que visa garantir a fiabilidade dos registos contabilísticos, facilitar a revisão das operações financeiras autorizadas pelos responsáveis e a salvaguarda dos ativos).

Estas fragilidades acabaram por dificultar e, em alguns casos, comprometer a exata delimitação e configuração dos factos apurados, o que prejudicou a sua valoração técnico-contabilística, assim como o respetivo enquadramento jurídico-financeiro.

Acrescem as restrições de ordem interna ao serviço de apoio relacionadas com os recursos humanos a afetar à auditoria que condicionaram os prazos de execução desta ação.

2.5. CONTRADITÓRIO

Em cumprimento do princípio do contraditório, consagrado no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, procedeu-se à audição dos membros da CMF responsáveis pelas gerências de 2011 a 2014, em que se inclui o atual Presidente da Câmara, assim como do Diretor do Departamento Financeiro

³⁶ Responsável pelos pelouros do desenvolvimento económico e turismo, gestão administrativa e financeira; modernização e agilidade administrativa, emprego, empreendedorismo e inovação, recursos humanos, auditoria e qualidade, gestão do património móvel e desporto.

³⁷ Responsável pelos pelouros do desenvolvimento económico, emprego e inovação; gestão administrativa e financeira, modernização e agilidade administrativa, recursos humanos, auditoria e qualidade, gestão do património móvel e imóvel e obras municipais e infraestruturas viárias.

e da Chefe de Divisão de Planeamento Financeiro em exercício de funções no período temporal considerado, relativamente ao relato da auditoria³⁸.

Dentro do prazo concedido para este efeito³⁹, apresentaram alegações, acompanhadas de documentação de suporte, o atual Presidente da CMF⁴⁰, três Vereadores executivos que se mantiveram em funções desde 2014⁴¹, uma Vereadora não executiva que exerceu o seu mandato no período compreendido entre 1 e 31 de outubro de 2012⁴², bem como a ex-Chefe de Divisão de Planeamento Financeiro⁴³.

Os demais responsáveis não exerceram o direito de pronúncia sobre o conteúdo do relato de auditoria.

Regista-se desde já que nas alegações que ofereceu, a Vereadora não executiva *supra* mencionada apenas veio frisar que nenhuma das deliberações da CMF apontadas no relato como ilegais e geradoras de responsabilidade financeira foi tomada no curto período em que exerceu o seu mandato, defendendo com base neste fundamento que “*os factos referenciados como suscetíveis de imputação de responsabilidade financeira nunca deveriam*” ser-lhe “*imputados*”, ainda que tivessem deixado de verificar-se as condições objetivas de punibilidade das respetivas condutas.

Face a este posicionamento, importa, no entanto, clarificar que no relato, e no que tange especificamente ao executivo municipal, apenas foi equacionada a eventual imputação de responsabilidade financeira aos membros da CMF que participaram e votaram favoravelmente as deliberações que corporizavam a prática de infrações financeiras, juízo esse que excluía desde logo a alegante, relativamente à qual não chegou, por conseguinte, a ser equacionado qualquer sancionamento com este tipo de responsabilidade.

Quanto às alegações apresentadas nesta sede pelos demais contraditados, foram as mesmas analisadas e tidas em consideração na elaboração do presente documento, nomeadamente através da sua transcrição e inserção nos pontos pertinentes, em simultâneo com os comentários tidos por adequados.

2.6. ENQUADRAMENTO LEGAL

Visando contextualizar a matéria abarcada pela presente auditoria, procede-se de seguida ao enquadramento legal do endividamento municipal, do Programa de Apoio à Economia Local e do

³⁸ Cfr. os ofícios com os registos de saída n.ºs 513/2019 a 539/2019, de 14/02/2019, e 729/2019, de 28/02, 741/2019 a 743/2019, de 01/03 (a fls. 323 a 376 do volume I e 431 a 432 e 445 a 447 do volume II da Pasta do Processo).

³⁹ A ex-Chefe de Divisão do Departamento Financeiro, o atual Presidente da Câmara Municipal e os Vereadores executivos Miguel Silva Sousa, Idalina Perestrelo e Madalena Sacramento Nunes solicitaram a prorrogação do prazo para o exercício do contraditório, conforme pedidos com os registos de entrada na SRMTC n.ºs 481/2019, de 27/02, e 497/2019 e 498/2019, de 28/02, respetivamente (a fls. 433 a 434, 448 a 450 do volume II da Pasta do Processo), cujo deferimento por parte da Juíza Conselheira da SRMTC foi comunicado aos petionários por via dos ofícios com o registo de saída da SRMTC n.ºs 731/2019, de 28/02, e 751/2019 a 754/2019, de 01/03, respetivamente (a fls. 435 a 436 e 451 a 455 do volume II da Pasta do Processo).

⁴⁰ Cfr. o ofício com o registo de entrada na SRMTC n.º 630/2019, de 18/03 (a fls. 460 a 469 do volume II da Pasta do Processo).

⁴¹ Mais concretamente Idalina Perestrelo Luís, Maria Madalena Caetano Sacramento Nunes e Miguel Sérgio Camacho Silva Gouveia, conforme consta do ofício com o registo de entrada na SRMTC n.º 631/2019, de 18/03 (a fls. 460 e 470 a 478 do volume II da Pasta do Processo).

⁴² A saber, Sara Patrícia Sousa Olim Marote e Costa (cfr. o ofício com o registo de entrada na SRMTC n.º 447/2019, de 22/02/2019 (a fls. 377 a 427 do volume II da Pasta do Processo)).

⁴³ Cfr. o ofício com o registo de entrada na SRMTC n.º 617/2019, de 15/03 (a fls. 456 a 459 do volume II da Pasta do Processo).

regime dos compromissos e pagamentos em atraso, reservando-se a referência ao quadro normativo que enforma os demais domínios abordados neste documento para os pontos em que lhes é dado tratamento específico.

2.6.1. O recurso ao crédito pelos Municípios

No período de 2011 a 2013, o regime geral do recurso ao crédito pelas autarquias locais emanava da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro⁴⁴ e ⁴⁵, que aprovou a Lei das Finanças Locais (LFL), e que consagrava no seu art.º 38.º, n.º 1, a possibilidade de os municípios contraírem empréstimos e utilizarem aberturas de créditos junto de quaisquer instituições autorizadas por lei a conceder crédito, bem como de emitirem obrigações e celebrarem contratos de locação financeira.

De acordo com os n.ºs 3, 4 e 12 da citada norma, os empréstimos municipais podiam ser de curto prazo, exclusivamente *“para ocorrer a dificuldades de tesouraria, devendo ser amortizados no prazo máximo de um ano após a sua contração”*, ou de médio e longo prazos, *“para aplicação em investimentos (...), ou para proceder ao saneamento ou ao reequilíbrio financeiro dos municípios”*, estando *“vedada aos municípios a celebração de contratos com entidades financeiras com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo, bem como a cedência de créditos não vencidos”*.

Nos termos do art.º 35.º daquele diploma, o endividamento municipal deveria não só obedecer aos *“princípios da estabilidade orçamental, da solidariedade recíproca e da equidade intergeracional”*, mas também orientar-se por princípios de rigor e eficácia, visando a *“[m]inimização de custos diretos e indiretos numa perspetiva de longo prazo”*, a *“[g]arantia de uma distribuição equilibrada de custos pelos vários orçamentos anuais”*, a *“[p]revenção de excessiva concentração temporal de amortização”* e a *“[n]ão exposição a riscos excessivos”*.

A partir de 1 de janeiro de 2014 esta matéria passou a ser disciplinada pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que aprovou o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais (RFAL)⁴⁶ e ⁴⁷ e revogou a LFL.

Dando sequência à estratégia de consolidação orçamental no âmbito da Administração Pública, a nova Lei continuou a acolher os princípios estruturantes e as regras acima enunciados⁴⁸, embora neste último caso, com alterações, vindo designadamente o n.º 1 do art.º 50.º preconizar que os empréstimos de curto prazo devem *“ser amortizados até ao final do exercício económico em que foram contratados”*, e a al. c) do n.º 1 do art.º 49.º ditar que *“[é] vedado aos municípios, salvo nos casos expressamente permitidos por lei” “[a] celebração de contratos com entidades financeiras ou diretamente com credores, com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo, sempre que a duração do acordo ultrapasse o exercício orçamental, bem como a cedência de créditos não vencidos”*.

⁴⁴ Com as alterações produzidas pela Declaração de Retificação n.º 14/2007, de 15/02, e pelas Leis n.ºs 22-A/2007, de 29/06, 67-A/2007, de 31/12, 3-B/2010, de 28/04 (OE para 2010), 55-A/2010, de 31/12 (OE para 2011), 64-B/2011, de 30/12 (OE para 2012), 22/2012, de 30/05, e 66-B/2012, de 31/12.

⁴⁵ Vd. os art.ºs 35.º a 44.º deste diploma.

⁴⁶ Constando essencialmente dos art.ºs 48.º a 67.º e 83.º a 86.º.

⁴⁷ Este diploma foi entretanto objeto da Declaração de Retificação n.º 46-B/2013, de 01/11, e alterado pelas Leis n.ºs 82-D/2014, de 31/12, 69/2015, de 16/07, 132/2015, de 04/09, e 7-A/2016, de 30/03, retificada pela Declaração de Retificação n.º 10/2016, de 25/05, e ainda pelas Leis n.ºs 42/2016, de 28/12, 114/2007, de 29/12, 51/2018, de 16/08, e 71/2018, de 31/12.

⁴⁸ Vd. os art.ºs 48.º a 51.º.

2.6.2. Limites de endividamento municipal

Embora a LFL sujeitasse os municípios ao princípio do equilíbrio orçamental consagrado na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)⁴⁹ em nome da sustentabilidade financeira do conjunto do setor público administrativo, ambos os diplomas admitiam situações de desequilíbrio financeiro enquadradas na definição de limites específicos de endividamento anual para as autarquias locais compatíveis com as obrigações globais de estabilidade⁵⁰.

No que se refere aos limites quantitativos, a LFL fixou os montantes limite dos contratos de empréstimos a curto prazo, da dívida referente a empréstimos de médio e longo prazo e de endividamento líquido⁵¹ em função das receitas provenientes dos impostos municipais, das participações do município no Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), da participação no IRS, da derrama e da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local, relativas ao ano anterior, nos seguintes moldes:

- ✓ O montante dos contratos de empréstimos a curto prazo e de aberturas de crédito não podia exceder, em qualquer momento do ano, 10% da soma das referidas receitas (art.º 39.º, n.º 1);
- ✓ A dívida referente a empréstimos a médio e longo prazo não podia exceder, em 31 de dezembro de cada ano, a soma do montante daquelas receitas (art.º 39.º, n.º 2);
- ✓ O total do endividamento líquido de cada município, em 31 de dezembro de cada ano, não podia exceder 125% do montante das receitas em causa (art.ºs 36.º e 37.º, n.º 1).

Nos termos dos art.ºs 37.º, n.º 2, e 39.º, n.º 3, da LFL, os municípios que não cumprissem os limites do endividamento líquido ou dos empréstimos a médio e longo prazo deviam reduzir, em cada ano subsequente, pelo menos 10% do montante que excedesse tais limites, até que os mesmos fossem observados.

Por seu turno, e face ao preconizado nos art.ºs 12.º-A, n.º 2, e 87.º da LEO, as Leis do OE para 2011, 2012 e 2013 vieram introduzir em cada um desses períodos limites específicos mais restritivos ao endividamento municipal⁵². Assim:

⇒ O art.º 53.º, n.º 1, da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro (LOE para 2011), determinou que “[e]m 31 de dezembro de 2011, o valor do endividamento líquido de cada município, calculado nos termos da Lei n.º 2/2007 (...) não” podia “exceder o que existia em 30 de setembro de 2010”,

⁴⁹ Aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20/08, alterada pela Lei Orgânica n.º 2/2002 (Lei da Estabilidade Orçamental), 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, 37/2013, de 14/06, 41/2014, de 10/07, e que foi entretanto revogada pela Lei n.º 151/2015, de 11/07, que procedeu à reforma da LEO, mas cujos art.ºs 3.º, e 20.º a 76.º apenas produzirão efeitos a partir de 1 de abril de 2020, como resulta da segunda alteração introduzida ao n.º 2 do artigo 8.º da citada Lei n.º 151/2015, pela Lei n.º 37/2018, de 07/08.

⁵⁰ Cfr. os art.ºs 4.º, 35.º e seguintes da LFL e 2.º, n.º 6, 9.º, 10.º-A, 12.º-A, 82.º, 83.º, 86.º e 87.º da LEO.

⁵¹ Delineado em conformidade com a noção de necessidades líquidas de financiamento traçada pelo Sistema de Contas Nacionais e Regionais (SEC 95), aprovado pelo Regulamento (CE) n.º 2223/96, do Conselho de 25/06/1996, posteriormente substituído pelo Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC 2010), instituído pelo Regulamento (UE) n.º 549/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21/05/2013.

⁵² Nos termos dos diplomas de execução do Orçamento do Estado para aquelas três exercícios económicos (cfr. os art.ºs 65.º do DL n.º 29-A/2011, de 01/03, 58.º do DL n.º 32/2012, de 13/02, e 54.º do DL n.º 36/2013, de 11/03), o cálculo dos limites de endividamento líquido e da dívida dos municípios era efetuado pela DGAL, tendo por base os dados fornecidos por cada um deles através do Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais (SIIAL), que consiste num sistema central de recolha e validação da informação financeira e não financeiras das autarquias locais.

tendo a data de referência passado a ser 31 de dezembro de 2010 por força da alteração inserida pelo art.º 2.º, da Lei n.º 60-A/2011, de 30 de novembro⁵³;

⇒ O art.º 66.º, n.º 1, da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro (LOE para 2012), consignou que “[o] valor do endividamento líquido de cada município em 31 de dezembro de 2012, calculado nos termos da Lei n.º 2/2007 (...) não” podia “ser superior ao observado em 31 de dezembro do ano anterior”;

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

a) Limite de endividamento líquido de 2012;

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

⇒ E os art.ºs 53.º, 66.º e 98.º das LOE para 2011, 2012 e 2013, respetivamente, limitaram a celebração de novos contratos de empréstimo ao valor decorrente do rateio do montante global das amortizações realizadas pelos municípios em 2009, 2010 e 2011, nos termos aí configurados.

O conceito de endividamento municipal estabelecido pela LFL foi abandonado pela Lei n.º 73/2013, que passou a considerar para este efeito “a dívida total de operações orçamentais do município, incluindo a das entidades previstas no artigo 54.º⁵⁴, que abrange “os empréstimos (...), os contratos de locação financeira e quaisquer outras formas de endividamento, por iniciativa dos municípios junto de instituições financeiras, bem como todos os restantes débitos a terceiros resultantes de operações orçamentais”, tendo consignado que a mesma “não pode ultrapassar, em 31 de dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores” (n.ºs 1 e 2 do art.º 52.º).

Acresce que a Lei n.º 73/2013 não prevê exceções ao cálculo da dívida total, o que significa que todos os empréstimos contraídos relevam para o apuramento da dívida total.

Não obstante, este diploma contemplou um regime transitório para o endividamento excecionado⁵⁵, ao postular no n.º 1 do art.º 84.º que caso um município cumprisse os limites de endividamento à data da sua entrada em vigor, mas passasse a registar uma dívida total superior aos limites previstos no art.º 52.º apenas por efeito da existência de dívidas excecionadas constituídas em momento anterior a essa data⁵⁶, não ficaria sujeito às sanções aí cominadas.

No que respeita concretamente à dívida total municipal em 2014, a Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro (LOE para 2014), indo ao encontro da disciplina delineada pelos art.ºs 12.º-A e 87.º da LEO, veio determinar, no art.º 97.º, que:

⁵³ Que introduziu a segunda alteração à LOE para 2011.

⁵⁴ Este diploma veio alargar o perímetro das entidades relevantes para efeitos de limites da dívida total.

⁵⁵ Segundo o n.º 2 deste art.º 84.º, excecionavam-se para efeitos no n.º 1 deste normativo “[o]s empréstimos e os encargos com empréstimos anteriormente contraídos ao abrigo de disposições legais que os excecionavam dos limites de endividamento” [a)], “[o]s empréstimos e os encargos com empréstimos contraídos para a conclusão dos programas especiais de realojamento (PER) cujos acordos de adesão” tivessem “sido celebrados até ao ano de 1995” [b)] e “[a]s dívidas dos municípios às empresas concessionárias de distribuição de energia elétrica em baixa tensão, consolidadas até 31 de dezembro de 1988” [c)].

⁵⁶ E no pressuposto de que os respetivos contratos não fossem “objeto de alterações, designadamente nos montantes ou nos prazos”, como se retira do n.º 3 do mesmo art.º 84.º.

- ⇒ Sem prejuízo do disposto no art.º 84.º da Lei n.º 73/2013, o limite daquela dívida seria o previsto no mencionado art.º 52.º da mesma Lei (n.º 1);
- ⇒ Para efeitos da aplicação do n.º 3 deste art.º 52.º⁵⁷, a dívida total a considerar seria a existente em 31 de dezembro de 2013 (n.º 2).

2.6.3. O Programa de Apoio à Economia Local

A exigência de cumprimento do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), assinado pela República Portuguesa, em 17 de maio de 2011⁵⁸, onde foram estabelecidas metas de consolidação orçamental das contas públicas nacionais, aliada ao arrastar da difícil situação económica e financeira do País, conduziu, cerca de um ano depois⁵⁹, à celebração do Memorando de Acordo entre o Governo Central e a “ANMP - Associação Nacional de Municípios Portugueses”, prevendo uma série de medidas estrategicamente definidas, por forma a recuperar o equilíbrio orçamental e a estabilidade financeira dos municípios.

No âmbito do aludido Memorando, o Estado comprometeu-se a disponibilizar uma linha de crédito até ao montante de 1 000 milhões de euros para pagamento de dívidas dos municípios, consubstanciada no Plano de Apoio à Economia Local (PAEL), criado pela Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto⁶⁰, que foi regulamentada pela Portaria n.º 281-A/2012, de 14 de setembro.

O PAEL assumiu-se, assim, como um regime excecional e transitório de concessão de crédito aos municípios cujo objeto principal envolvia a regularização do pagamento de dívidas vencidas há mais de 90 dias, independentemente da sua natureza comercial ou administrativa, registadas na Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) à data de 31 de março de 2012, permitindo a reprogramação da dívida e a consolidação de passivos financeiros.

Nos termos dos art.ºs 1.º a 3.º da Lei n.º 43/2012, a adesão dos municípios ao PAEL concretizava-se mediante a celebração de um contrato de empréstimo com o Estado, que envolvia condições distintas relativamente ao prazo e ao montante do financiamento consoante o seu enquadramento num dos seguintes programas, determinado em função da respetiva situação financeira:

- O Programa I direcionava-se aos municípios que estivessem abrangidos por um plano de reequilíbrio financeiro, se encontrassem numa situação de desequilíbrio estrutural a 31 de dezembro de 2011 ou que, tendo pagamentos em atraso há mais de 90 dias a 31 de março de 2012, optassem por este programa específico. Neste caso, o contrato de financiamento tinha o prazo máximo de vigência de 20 anos, sem diferimento de início de período de amortização, e o montante máximo de financiamento obrigatório igual a 100% do montante elegível.
- O Programa II destinava-se aos demais municípios com pagamentos em atraso há mais de 90 dias a 31 de março de 2012, de acordo com o reporte efetuado no Sistema Integrado de Informação da Administração Local (SIIAL), tendo o contrato de crédito, nesta situação, um

⁵⁷ Esta norma preconiza que “[s]empre que um município”:

“a) Não cumpra o limite previsto no n.º 1, deve reduzir, no exercício subsequente, pelo menos 10% do montante em excesso, até que aquele limite seja cumprido, sem prejuízo do previsto na secção III;

b) Cumpra o limite previsto no n.º 1, só pode aumentar, em cada exercício, o valor correspondente a 20% da margem disponível no início de cada um dos exercícios”.

⁵⁸ Outorgado com a troika composta pela União Europeia, pelo Banco Central Europeu e pelo Fundo Monetário Internacional.

⁵⁹ Mais concretamente, em 28/05/2012.

⁶⁰ Posteriormente alterada pelas Leis n.ºs 42/2016, de 28/12, e 114/2017, de 29/12.

prazo máximo de vigência de 14 anos, igualmente sem diferimento de início de período de amortização, podendo cobrir entre 50% a 90% do montante elegível⁶¹.

No n.º 4 do art.º 1.º da Lei n.º 43/2012 ficou ainda previsto que “o limite legal de endividamento de médio e longo prazos não” prejudicava “a contração de empréstimos ao abrigo” deste regime.

Ainda assim, a *supramencionada* Portaria n.º 281-A/2012, de 14 de setembro, veio estabelecer, no art.º 7.º, n.º 3, que “caso o município aderente se” encontrasse “em violação dos limites de endividamento previstos na Lei das Finanças Locais”, devia “o mesmo apresentar a calendarização da redução anual do endividamento até serem cumpridos aqueles limites num âmbito temporal máximo equivalente ao do Programa”.

2.6.4. Racionalização do número de dirigentes e trabalhadores

Na sequência da aprovação dos Programas de Estabilidade e Crescimento (PEC)⁶² e da assinatura do já referenciado PAEF, o Estado Português assumiu o compromisso de adotar medidas dirigidas à Administração Pública, com o objetivo de assegurar a diminuição do peso das despesas com o pessoal no PIB.

Para atingir tal propósito, foi adotada uma política de redução do número de dirigentes e demais trabalhadores e de proibição do recrutamento de novos trabalhadores sem relação jurídica de emprego público previamente constituída, implementada por via da Lei n.º 12-A/2010, de 30 de junho⁶³ e ⁶⁴, bem como através de normas avulsas inseridas nas Leis do Orçamento do Estado (LOE) relativas aos exercícios económicos subsequentes⁶⁵, nos seguintes termos:

⇒ O art.º 47.º, n.º 1, da LOE para 2012 estabeleceu, na sua redação inicial, que “até ao final do 1.º semestre do ano de 2012 as autarquias locais” deviam reduzir “no mínimo, 15% do número de dirigentes em exercício efetivo de funções em 31 de dezembro de 2011, incluindo cargos legalmente equiparados”, passando a determinar, por força da alteração introduzida pela Lei n.º 20/2012, de 14 de maio, que a redução do número de dirigentes teria por base os critérios a definir em legislação específica, devendo corresponder, no mínimo, a “15% do número global de dirigentes em exercício efetivo de funções” (n.ºs 1 e 2).

Tal regulamentação consubstanciou-se na Lei n.º 49/2012, de 29 de agosto⁶⁶, que adaptou à administração local o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado⁶⁷, e que veio condicionar o

⁶¹ De harmonia com o n.º 3 do art.º 3.º da Lei n.º 43/2012, em ambos os Programas, o montante elegível correspondia “à diferença entre o montante dos pagamentos em atraso a 31 de março de 2012 e a soma dos montantes correspondentes à redução prevista nos n.ºs 3 e 4 do artigo 65.º da Lei do Orçamento do Estado para 2012 e às dívidas abatidas com a utilização de verbas do Fundo de Regularização Municipal (FRM)”.

⁶² Delineados e apresentados em 2010 pelo XVIII Governo Constitucional numa tentativa de combater a crise de sobreendividamento do Estado Português.

⁶³ Que aprovou um conjunto de medidas adicionais de consolidação orçamental destinadas a reforçar e acelerar a redução de défice excessivo e o controlo do crescimento da dívida pública previstos no PEC vigente à data. Esta Lei preconizou a proibição da contratação de trabalhadores não previamente vinculados à administração pública por tempo indeterminado, determinado e determinável e as situações excecionais em que era possível a contratação desses trabalhadores, tendo estas normas sido reproduzidas e reforçadas pelas subsequentes Leis do OE.

⁶⁴ Alterada pelas Leis n.ºs 64-B/2011, de 30/12, 66-B/2012, de 31/12, e 83-C/2013, de 31/12.

⁶⁵ Em concreto, as Leis do OE de 2011 a 2014, vigentes no período temporal abarcado pela auditoria.

⁶⁶ Que entrou em vigor no dia seguinte ao da sua publicação, tendo sido entretanto alterada pelas Leis n.ºs 82-B/2014, de 31/12, 42/2016, de 28/12, e 114/2017, de 29/12.

⁶⁷ Aprovado pela Lei n.º 2/2004, de 15/01, alterada pelas Leis n.ºs 51/2005, de 30/08, 64-A/2008, de 31/12, 3 -B/2010, de 28/04, 64/2011, de 22/12, 68/2013, de 29/08, e 128/2015, de 03/09.



provimento dos cargos dirigentes aos limites máximos definidos nos seus art.ºs 6.º, 7.º, 8.º e 9.º, vedando a possibilidade de aumento do número de dirigentes providos aos municípios que se encontrassem em situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de rutura financeira ou cujo montante de endividamento líquido excedesse o legalmente permitido (art.º 20.º^{68 e 69}).

Ainda assim, a Lei contemplou exceções a tais limites, ao prever mecanismos de flexibilização e salvaguarda, que incluíram designadamente a possibilidade de aprovação pelos municípios de uma estrutura orgânica com um número de cargos dirigentes superior até 20% por nível e grau ao número de dirigentes legalmente permitido (art.º 21.º, n.º 1⁷⁰).

Por outro lado, apesar de consignar que os municípios deviam adequar as respetivas estruturas orgânicas⁷¹ às regras e critérios nela definidos até 31 de dezembro de 2012, a mesma Lei consentiu que essa adequação se efetuasse de forma gradual, desde que daí resultasse uma redução do número de dirigentes cujo provimento era permitido superior a 30% (art.º 25.º, n.ºs 1 e 2). E nestas situações foi admitida a faculdade de renovação das comissões de serviço, com exceção das respeitantes aos diretores municipais e cargos legalmente equiparados, em número igual à diferença entre o número de dirigentes correspondente àquele valor percentual e o número de dirigentes providos a reduzir⁷², prevendo-se também a possibilidade de manutenção até ao final do respetivo período das comissões de serviço dos dirigentes em funções à data da entrada em vigor do diploma, determinando ambas as hipóteses a suspensão dos efeitos das alterações decorrentes da adequação orgânica (art.º 25.º, n.ºs 3, 4, 5 e 7)⁷³.

⇒ Os art.ºs 9.º e 10.º da Lei n.º 12-A/2010, 43.º da LOE para 2011, 46.º da LOE para 2012, 66.º e 67.º da LOE para 2013 e 64.º e 65.º da LOE para 2014 inibiram as autarquias locais de “*proceder à abertura de procedimentos concursais com vista à constituição de relações jurídicas de emprego público por tempo indeterminado, determinado ou determinável, para carreira geral ou especial e carreiras que ainda não*” tivessem “*sido objeto de extinção, de revisão ou de decisão de subsistência, destinados a candidatos que não*” possuísem “*uma relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado previamente estabelecida (...)*”, sem prejuízo de, em situações excecionais, devidamente fundamentadas, o órgão deliberativo, sob proposta do respetivo órgão executivo, poder autorizar esse recrutamento, “*fixando, caso a caso, o número máximo de trabalhadores a recrutar e desde que se*” verificassem os requisitos cumulativos aí enunciados^{74 e 75}.

⁶⁸ Este preceito foi posteriormente alterado pela Lei n.º 82-B/2014, de 31/12, e revogado pela Lei n.º 114/2017, de 29/12.

⁶⁹ Anota-se que estes limites foram subsequentemente revistos e redefinidos por via das alterações introduzidas aos artigos citados pelas Leis n.ºs 82-B/2014, de 31/12, 42/2016, de 28/12, e 114/2017, de 29/12.

⁷⁰ Este preceito foi alterado pelas Leis n.ºs 82-B/2014, de 31/12, 42/2016, de 28/12, e revogado pela 114/2017, de 29/12.

⁷¹ Nos termos do DL n.º 305/2005, de 23/10, que estabelece o regime jurídico da organização dos serviços das autarquias locais.

⁷² Desde que os municípios não se encontrassem em situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de rutura financeira e ou seu montante de endividamento líquido não fosse superior ao limite legalmente permitido.

⁷³ O referenciado art.º 25.º da Lei n.º 49/2012, de 29/08, foi entretanto revogado pela Lei n.º 42/2016, de 28/12.

⁷⁴ De acordo com o preconizado no art.º 70.º, n.º 7, da Lei n.º 50/2012, de 31/08, que aprovou o regime jurídico das empresas locais (RJAEL) e foi objeto de alteração posterior pelas Leis n.ºs 53/2014, de 25/08, 69/2015, de 16/07, 7-A/2016, de 28/12, 114/2017, de 29/12, e 71/2018, de 31/12, esta restrição de recrutamento não abrangia os trabalhadores com relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado que se encontrassem a exercer funções nas empresas locais em fase de liquidação ou dissolução.

⁷⁵ No caso dos municípios que se encontrassem em situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de rutura financeira ou ultrapassassem os limites legais de endividamento, a autorização excecional para a abertura de procedimentos concursais, bem como a fixação, caso a caso, do número máximo de trabalhadores a recrutar, cabia aos membros do

⇒ O art.º 48.º, n.º 1, da LOE para 2012 estatuiu que “até ao final do 3.º trimestre do ano de 2012”, as autarquias locais que, no período:

- ✓ Relativo aos anos 2009, 2010 e 2011, tivessem “reduzido em 10% ou mais o número de trabalhadores relativamente aos existentes em 31 de Dezembro de 2008”, deviam reduzir, “no mínimo, em 1% o número de trabalhadores existentes em 31 de Dezembro de 2011” [al. a)];
- ✓ Referente aos anos 2009, 2010 e 2011, tivessem “reduzido em menos de 10% o número de trabalhadores relativamente aos existentes em 31 de Dezembro de 2008”, deviam reduzir, “no mínimo, em 2% o número de trabalhadores existentes em 31 de Dezembro de 2011” [al. b)];
- ✓ Nos dois períodos anteriores, tivessem “mantido ou aumentado o número de trabalhadores relativamente aos existentes em 31 de Dezembro de 2008”, deviam reduzir, “no mínimo, em 3% o número de trabalhadores existentes em 31 de Dezembro de 2011” [al. c)].

⇒ Os art.ºs 65.º, n.º 1, da LOE para 2013 e 62.º, n.º 1, da LOE para 2014 instituíram que durante os anos 2013 e 2014 as autarquias locais deviam reduzir, no mínimo, em 2% o número de trabalhadores face aos existentes em 31 de dezembro do ano anterior⁷⁶;

⇒ O art.º 65.º da LOE para 2014 definiu que, nesse exercício, os municípios que se encontrassem em situação de saneamento ou de rutura, nos termos do disposto no art.º 57.º da Lei n.º 73/2013, ou que ultrapassassem o limite de dívida total, previsto no art.º 52.º dessa mesma Lei, não podiam proceder à abertura de procedimentos concursais com vista à constituição de relações jurídicas de emprego público por tempo indeterminado, determinado ou determinável, sem prejuízo da autorização excecional para a abertura de procedimentos concursais e fixação, caso a caso, do número máximo de trabalhadores a recrutar pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da administração local e desde que se verificassem cumulativamente os requisitos exigíveis no art.º 64.º, n.º 2, do aludido diploma orçamental.

A imperatividade destas restrições ficou vincada no plano sancionatório mediante a previsão de que as contratações efetuadas sem observância dos pressupostos acima referidos seriam cominadas com a nulidade, havendo lugar à redução das transferências do OE para os municípios prevaricadores, equivalente ao montante despendido com tais recrutamentos, sem prejuízo da responsabilidade civil, criminal e financeira imputável aos responsáveis por tais decisões⁷⁷.

Acresce que, para efeitos de monitorização do cumprimento destas medidas, foram reforçados os deveres de reporte periódico à DGAL, através da previsão da obrigatoriedade de os municípios remeterem àquela entidade informação relativa à redução do número de trabalhadores e ao recrutamento de novos trabalhadores, ao abrigo do regime excecional.

Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da administração local (cfr. os art.ºs 43.º da LOE para 2011, 67.º da LOE para 2013 e 65.º da LOE para 2014).

⁷⁶ Segundo o n.º 6 dos referidos dispositivos, para efeitos desta contabilização consideravam-se designadamente “os trabalhadores de empresas locais nas quais o município” tivesse “uma influência dominante, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 19.º da Lei n.º 50/2012 (...)”.

⁷⁷ Cfr. os art.ºs 46.º, n.º 4, da LOE para 2012 e 66.º, n.º 4, da LOE-para 2013.



2.6.5. Regime dos compromissos e pagamentos em atraso

Com o objetivo fulcral de controlar e diminuir os pagamentos em atraso, foi editada a Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, conhecida por Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA)⁷⁸, que aprovou um conjunto de regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas e que foi regulamentada pelo DL n.º 127/2012, de 21 de junho⁷⁹, que estabeleceu os procedimentos necessários à sua aplicação e à operacionalização da prestação da informação tida por necessária neste domínio.

A LCPA, cujas normas fundamentais se aplicam ao subsector local⁸⁰, veio consagrar a imperiosa obrigação de que “[a] execução orçamental não pode conduzir, em qualquer momento, a um aumento dos pagamentos em atraso” (art.º 7.º), especificando o DL n.º 127/2012 que “no final de cada mês os pagamentos em atraso não podem ser superiores aos verificados no final do mês anterior” (art.º 14.º).

Para este efeito, consideram-se “pagamentos em atraso as contas a pagar que permaneçam nessa situação mais de 90 dias posteriormente à data de vencimento acordada ou especificada na fatura, contrato, contrato ou documentos equivalentes”, ficando, porém, excluídos desse conceito “os pagamentos objeto de impugnação judicial até que sobre eles seja proferida decisão final e executória, as situações de impossibilidade de cumprimento por ato imputável ao credor e os montantes objeto de acordos de pagamento, desde que o pagamento seja efetuado dentro dos prazos acordados” [art.ºs 3.º, al. e), da LCPA e 4.º, n.ºs 1 e 2, do DL n.º 127/2012].

Reformulando o modelo de controlo da despesa pública vigente até então, a LCPA veio ditar expressamente que “[o]s os dirigentes, gestores e responsáveis pela contabilidade não podem assumir compromissos que excedam os fundos disponíveis” nos termos da definição fornecida pelo diploma⁸¹ (art.º 5.º, n.º 1⁸²), daqui decorrendo que passaram a só poder ser assumidos compromissos se existissem condições para que a respetiva despesa fosse paga antes de se converter num pagamento em atraso.

⁷⁸ Alterada pelas Leis n.ºs 20/2012, de 14/05, 64/2012, de 20/12, 66-B/2012, de 31/12, e 22/2015, de 17/03, que procedeu à sua republicação.

⁷⁹ Alterado pelo DL n.º 64/2012, de 20/12, pela Lei n.º 66-B/2012, de 31/12, e pelo DL n.º 99/2015, de 02/06, que procedeu à sua republicação.

⁸⁰ Cfr. o art.º 2.º, n.ºs 1 e 2, da LCPA.

⁸¹ Que, na redação inicial do art.º 3.º, al. f), da LCPA, acolhida de perto pelas als. a) a g) do n.º 1 do art.º 5.º do DL n.º 127/2012, assim classificava as “as verbas disponíveis a muito curto prazo, que” incluíam “quando aplicável e desde que não” tivessem sido “comprometidos ou gastos: i) A dotação corrigida líquida de cativos, relativa aos três meses seguintes; ii) As transferências ou subsídios com origem no Orçamento do Estado, relativos aos três meses seguintes; iii) A receita efetiva própria que” tivesse “sido cobrada ou recebida como adiantamento; iv) A previsão da receita efetiva a cobrar nos três meses seguintes; v) O produto de empréstimos contraídos nos termos da lei; vi) As transferências ainda não efetuadas decorrentes de programas e projetos do Quadro de referência Estratégico Nacional (QREN) cujas faturas se” encontrassem “liquidadas e devidamente certificadas ou validadas” e vii) Outros montantes autorizados nos termos do artigo 4.º”, que contemplou as situações excecionais em que pode ocorrer o aumento temporário dos fundos disponíveis.

O n.º 3 do art.º 5.º do DL n.º 127/2012, no texto original do diploma, incluiu ainda nos fundos disponíveis “a) Os saldos transitados do ano anterior cuja utilização” tivesse “sido autorizada nos termos da legislação em vigor” e “b) Os recebimentos em atraso existentes entre as entidades referidas no artigo 2.º da LCA, desde que integrados em plano de liquidação de pagamentos em atraso da entidade devedora no respetivo mês de pagamento”, preconizando o n.º 4 do mesmo DL n.º 127/2012, inserido pela Lei n.º 66-B/2012, que para os fundos disponíveis indicados nas als. a, b) e d) do n.º 1 daquele inciso, correspondentes às subalíneas i), ii) e iv) da al. f) do art.º 3.º da LCPA, não relevava o ano económico.

⁸² Na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 64/2012, esta norma passou a aludir também aos titulares de cargos políticos.

Por outro lado, se a regulação da fase do cabimento da despesa não sofreu alterações face ao quadro regulamentar anterior, continuando a ter por referência o orçamento anual, sendo cabimentadas todas as despesas prováveis, já no que concerne ao registo dos compromissos foi alterada a prática instituída no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL)⁸³, que envolvia o seu reconhecimento numa perspetiva anual (v.g., despesas com pessoal), passando o mesmo a ser efetuado, em regra num horizonte temporal de três meses, relacionado com o período de previsão dos fundos disponíveis, isto sem prejuízo de, em caso de insuficiência de fundos disponíveis, poder ser feito um aumento temporário dos mesmos⁸⁴, como preconiza o art.º 4.º da LCPA.

Por força do regime instituído pela LCPA, as autarquias locais com pagamentos em atraso em 31 de dezembro de 2011⁸⁵ ficaram sujeitas às seguintes obrigações enquanto tivessem pagamentos vencidos há mais de 90 dias:

- i. Limitação da previsão da receita efetiva própria a cobrar nos três meses seguintes a um máximo de 75% da média da receita efetiva cobrada nos dois últimos anos nos períodos homólogos, deduzida dos montantes de receita com carácter pontual ou extraordinário (art.º 8.º, n.º 1).

O art.º 22.º do DL n.º 127/2012 previa, no entanto, a suspensão da aplicação desta regra relativamente às entidades beneficiárias de programas de assistência económica até à conclusão dos respetivos programas de assistência económica⁸⁶.

- ii. Apresentação de um plano de liquidação de pagamentos à Direcção-Geral da Administração Local (DGAL) até 90 dias após a entrada em vigor da Lei (art.º 16.º, n.º 1)⁸⁷.

A acrescer a estas medidas penalizadoras da atividade financeira das autarquias infratoras, o art.º 8.º, n.º 3, als. a) e b) da LCPA, instituiu ainda que as entidades que aumentassem os pagamentos em atraso não poderiam beneficiar da utilização da previsão da receita efetiva própria a cobrar nos três meses seguintes, podendo apenas beneficiar do aumento temporário dos fundos disponíveis mediante prévia autorização do membro do Governo responsável pela área das finanças.

Com vista à aferição do cumprimento das regras acima referidas as autarquias locais devem proceder mensalmente ao registo da informação sobre fundos disponíveis, compromissos assumidos, saldo inicial das contas a pagar, movimento mensal e saldo das contas a pagar a transitar para o mês seguinte e pagamentos em atraso e reportar toda a informação à DGAL⁸⁸, por meio de

⁸³ Aprovado pela Lei n.º 162/99, de 14/09, alterado pelos DL n.ºs 315/2000, de 02/12, e 84-A/2002, de 05/04, e pela Lei n.º 60-A/2005, de 30/12.

⁸⁴ A mencionada antecipação de receitas só poderá ocorrer mediante o recurso a montantes a cobrar ou receber dentro do período compreendido entre a data do compromisso e a data em que se verifique a obrigação de efetuar o último pagamento.

⁸⁵ Por força da alteração introduzida pela Lei n.º 22/2015, a norma passou a aludir a referência temporal passou a ser “31 de dezembro do ano anterior”.

⁸⁶ No texto inserido nesta norma pelo DL n.º 99/2015, a referência à suspensão passou a reportar-se à conclusão da utilização do financiamento destinado a reduzir os pagamentos em atraso.

⁸⁷ Na redação conferida a este inciso Lei n.º 22/2015, a primeira data de referência passou a ser o dia 31 de dezembro de 2014, tendo o prazo limite para apresentação do plano de liquidação de pagamentos à DGAL passado a ser de 60 dias após a entrada em vigor deste diploma.

⁸⁸ Que deve ser consistente com o registo dos compromissos anuais e observar os procedimentos e formalidades previstas no manual de apoio à aplicação da LCPA.

Anota-se que, nos termos dos art.ºs 64.º e 69.º do DL n.º 32/2012, de 13/02 (diploma de execução do Orçamento do Estado de 2012) e das datas de reporte definidas na Circular n.º 1370, de 23/03/2012, da Direcção-Geral do Orçamento (DGO), que aprovou as instruções complementares ao referido Decreto-Lei, e respetivas atualizações, os mapas a elaborar deviam ser enviados até dia 10 do mês seguinte àquele a que os dados respeitassem.



declarações eletrónicas, através do SIIAL [art.º 16.º, n.º 1⁸⁹, em articulação com o art.º 7.º, n.º 5, al. d), ambos do DL n.º 127/2012].

A LCPA veio assim obrigar estas entidades a utilizar sistemas informáticos que espelhem os fundos disponíveis, os compromissos, os passivos, as contas a pagar e os pagamentos em atraso e sistemas de contabilidade de suporte à execução do orçamento com capacidade para emitir um número de compromisso válido, único e sequencial que será refletido na respetiva ordem de compra ou documento equivalente (art.º 5.º, n.ºs 2 e 3^{90 e 91}).

Em concretização desta exigência, o DL n.º 127/2012 estabeleceu um prazo transitório de 45 dias seguidos após a respetiva entrada em vigor para a adaptação ou aquisição dos sistemas informáticos necessários à execução da LCPA, bem como deste Decreto-Lei (art.º 23.º, n.ºs 1 e 2).

Ambos os diplomas contemplam ainda regras específicas que disciplinam a assunção de compromissos plurianuais, visando conferir-lhe uma maior rigidez e controlo e que, no caso das entidades da administração local, mais concretamente dos municípios, consubstanciam-se⁹²:

- a) Na sujeição a autorização prévia da assembleia municipal [art.º 6.º, n.º 1, al. c) da LCPA⁹³ e 12.º do DL n.º 127/2012⁹⁴];
- b) No dever de os mesmos serem integralmente inscritos no suporte informático central das entidades responsáveis pelo controlo orçamental do subsetor local (art.º 6.º, n.º 2, da LCPA e 13.º do DL n.º 127/2012).

Salienta-se, por fim, que a premência em assegurar o estrito cumprimento do regime consagrado na LCPA ficou patente no regime sancionatório vertido em diversas normas desta Lei, com destaque para o art.º 5.º, n.º 3, que dita a nulidade dos contratos e eventuais obrigações subjacentes caso a ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente não o número de compromisso

⁸⁹ Na redação dada a esta norma pelo DL n.º 99/2015, o reporte passou a abranger também a receita a cobrar ou a receber para o conjunto do ano, especificada por meses, sendo a previsão referente aos meses passados substituída pela receita efetivamente arrecadada.

⁹⁰ No mesmo sentido, determina o art.º 7.º, n.º 4, do DL n.º 127/2012 que “[a]s entidades são responsáveis por manter registos informáticos permanentemente atualizados dos fundos disponíveis, compromissos, passivos, contas a pagar e pagamentos em atraso, especificados pela respetiva data de vencimento”.

⁹¹ No art.º 9.º, n.º 2, desta Lei ficou inclusivamente consagrado que a falta de emissão do documento de compromisso e da identificação no mesmo do respetivo emitente tem como consequência jurídica que os agentes económicos que procedam ao fornecimento de bens e serviços nestas condições não possam reclamar do Estado ou das entidades públicas envolvidas o respetivo pagamento ou quaisquer direitos de ressarcimento.

⁹² Acresce que, por força da redação originária conferida ao art.º 15.º da LCPA:

“1 - Os dirigentes das entidades” deviam, “até ao 30.º dia após a entrada em vigor da presente lei:

- a) Declarar que todos os compromissos plurianuais existentes a 31 de dezembro do ano anterior se” encontravam “devidamente registados na base de dados central de encargos plurianuais;
- b) Identificar, em declaração emitida para o efeito e de forma individual, todos os pagamentos e recebimentos em atraso existentes a 31 de dezembro do ano anterior;

2 - As declarações” deviam ser “enviadas até ao 5.º dia útil após o termo do prazo referido no número anterior (...): (...)

c) À assembleia municipal e à câmara municipal (...).

3 - As declarações são, ainda, publicitadas no sítio da Internet das entidades e integram o respetivo relatório e contas.

4 - A violação do disposto no presente artigo constitui infração disciplinar”.

⁹³ Por força da norma do n.º 3 deste artigo, inserida pela Lei n.º 22/2015, esta competência passou a poder “ser delegada no presidente de câmara” “nas situações em que o valor do compromisso plurianual é inferior ao montante a que se refere a alínea b) do n.º 1 do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho”.

⁹⁴ Segundo o positivado neste normativo, a autorização prévia para a assunção de compromissos plurianuais pela Assembleia Municipal poderá ser dada aquando da aprovação das Grandes Opções do Plano, havendo a acrescer que, por via da alteração inserida neste artigo pelo DL n.º 99/2015, esta possibilidade passou a abranger também a reprogramação de compromissos, com exceção dos casos em que essa reprogramação envolva aumento de despesa.

válido e sequência emitido pelo respetivo sistema de contabilidade de suporte à execução do orçamento, e para o art.º 11.º, onde foi expressamente prevista a imputação de responsabilidade civil, criminal, disciplinar ou financeira aos agentes⁹⁵ que assumam compromissos que não estejam em conformidade com a disciplina aí vertida.

⁹⁵ V.g., os titulares de cargos políticos, os dirigentes, os gestores ou os responsáveis pela contabilidade, quando os mesmos hajam assumido compromissos desconformes com o regime legal aplicável, como se alcança do art.º 3.º do DL n.º 127/2012, alterado pela Lei n.º 64/2012, de 20/12.

3. Resultados da Análise

3.1. CONTRATO DE EMPRÉSTIMO PAEL

3.1.1. Celebração do contrato de empréstimo

O MF candidatou-se ao Programa II do PAEL por reunir as condições previstas no n.º 3 do art.º 2.º da Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto, mais concretamente, por ser uma autarquia com pagamentos em atraso há mais de 90 dias a 31 de março de 2012⁹⁶, tendo a proposta de adesão apresentada pela Câmara Municipal sido aprovada pela Assembleia Municipal em sessão extraordinária de 3 de outubro de 2012.

O pedido de adesão e o PAF que o acompanhou foram aceites e aprovados através do Despacho Conjunto do Secretário de Estado da Administração Local e Reforma Administrativa e da Secretária de Estado do Tesouro n.º 14763-G/2012, de 13 de novembro⁹⁷, o qual autorizou igualmente a concessão, por parte do Estado Português, de um empréstimo destinado ao pagamento das dívidas do Município vencidas há mais de 90 dias na data acima indicada, registadas no SIIAL.

Esta operação de financiamento foi titulada por contrato celebrado em 16 de novembro de 2012⁹⁸, com as seguintes condições:

Ficha técnica do empréstimo	
Mutuante:	Estado Português – Direção Geral do Tesouro e Finanças
Mutuário:	Município do Funchal
Montante:	Até 28 414 335,96 euros
Duração/Prazo:	14 anos (prazo máximo) sem período de carência
Finalidade:	Pagamento de dívidas do Município, vencidas há mais de 90 dias, à data de 31/03/2012, registadas no SIIAL, constantes da lista em anexo ao contrato, e a regularizar por ordem decrescente da maturidade da dívida. Disponibilização do capital mutuado em 2 tranches, através de transferência a efetuar para uma conta bancária exclusiva para o PAEL, a indicar pelo Município, através da conta da DGAL, criada para o efeito junto da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública IGCP, E.P.E. (IGCP), nos seguintes termos:
Utilização:	<ul style="list-style-type: none"> ✚ A primeira, no valor de 70% do montante financiado, até ao 5.º dia útil após receção pelo mutuante da comunicação, pelo mutuário, da obtenção do visto do Tribunal de Contas à contração do empréstimo. ✚ A segunda, no valor de 30% do montante financiado, até ao 5.º dia útil após comunicação da DGAL ao mutuante, do cumprimento dos pressupostos necessários para o efeito, previstos na al. b) do n.º 2 do art.º 12.º da Portaria n.º 281-A/2012.
Amortização/Reembolso:	Reembolso do capital em 28 prestações semestrais iguais e consecutivas, vencendo-se a primeira em 15/05/2013 ⁹⁹ e a última em 15/11/2026.
Juros:	Cada um dos montantes desembolsados vence juros semestrais e postecipados, a 15 de maio e a 15 de novembro de cada ano, calculados diariamente, numa base anual de 360 dias, desde a data de cada utilização até à data do respetivo reembolso.

⁹⁶ De acordo com o reporte efetuado no SIIAL.

⁹⁷ Publicado no DR, 2.ª Série, n.º 222, 1.º Suplemento, de 16/11/2012.

⁹⁸ Embora a verba em questão (28 414 335,96€) tivesse sido orçamentada na íntegra em 2012, no orçamento inicial de 2013 não foi prevista a integralidade desta receita (já que apenas foram orçamentados 8 524 301,00€), o que ocorreu também com a inscrição da despesa referente às faturas a pagar nesse ano ao abrigo do PAEL. A situação foi posteriormente corrigida. O contrato celebrado consta do CD_Doc_suporte/3_1_PAEL.

⁹⁹ Considerando que o primeiro desembolso, no montante de 19 890 035,17€, foi creditado na conta do Município na data-valor de 18/04/2013, a primeira amortização só teria de ocorrer em 15/11/2013.

Ficha técnica do empréstimo	
Taxa de juro:	A taxa de juro a fixar na data de cada reembolso, corresponde ao respetivo custo do financiamento da República Portuguesa, acrescido do <i>spread</i> de 15 pontos base, de acordo com a cotação a obter junto do IGCP.
Mora:	Aplicação ao montante em dívida, em caso de incumprimento pelo mutuário, da taxa de juro fixada acrescida de uma sobretaxa de 2%, desde a data do incumprimento até à data do efetivo pagamento, sem prejuízo de outras garantias.
Garantias:	Em caso de incumprimento, o mutuário reconhece à mutuante o direito de solicitar à DGAL que proceda à retenção da receita não consignada proveniente das transferências do OE e à Autoridade Tributária e Aduaneira a retenção de outras receitas de natureza fiscal, devendo o valor retido ser afeto ao pagamento do montante em dívida.
Compromisso:	O mutuário compromete-se a facultar ao mutuante e à DGAL todos os elementos que vierem a ser solicitados, direta ou indiretamente, para acompanhamento e verificação do cumprimento das obrigações estipuladas no contrato.

O contrato outorgado foi remetido ao Tribunal de Contas para efeitos de fiscalização prévia, tendo sido visado em 15 de março de 2013¹⁰⁰ e ¹⁰¹.

A análise efetuada aos mapas de fundos disponíveis que o Município remeteu à DGAL evidenciou, porém, que a Edilidade teve em conta o produto deste empréstimo para fins de cálculo (e conseqüente aumento) dos fundos disponíveis no mês de dezembro de 2012¹⁰², ou seja, em momento anterior ao da concessão do visto ao respetivo contrato.

Acolhendo o entendimento externado pelo SATAPOCAL¹⁰³ e ¹⁰⁴, considera-se, no entanto, que esta atuação contraria o preceituado nos art.ºs 3.º, al. f), v), da LCPA e 5.º, n.º 1, al. e), do DL n.º 127/2012, de 21 de junho, de onde resulta que o produto dos empréstimos apenas releva para os fundos disponíveis de uma entidade quando os mesmos sejam contraídos nos termos da lei, isto é, quando sejam válidos e plenamente eficazes¹⁰⁵.

Ora, nos termos conjugados dos art.ºs 45.º, n.º 1, e 46.º, n.º 1, al. a), e 2.º, n.º 1, al. c), da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)¹⁰⁶, os atos de que resulte o aumento da dívida pública fundada das autarquias locais, como era o caso deste empréstimo, estão sujeitos ao controlo prévio do Tribunal de Contas, não podendo produzir quaisquer efeitos financeiros antes da concessão do visto, que funciona assim como condição da sua eficácia financeira.

Logo, a receita proveniente do empréstimo contraído não poderia ter relevado para efeitos de apuramento dos fundos disponíveis em dezembro de 2012, como ocorreu no caso concreto.

¹⁰⁰ Em sessão diária da SRMTC, no âmbito do Processo n.º 118/2012.

¹⁰¹ Cfr. o Relatório n.º 5/FP/2013/AF, que integra o aludido processo.

¹⁰² O valor considerado foi de 19 890 035,00€, que era ainda assim superior (em 35,00€) ao montante inscrito no orçamento da receita (cfr. o CD_Doc_suporte/3_1_PAEL/C_Cont_Orç_FD).

¹⁰³ Subgrupo de Apoio Técnico à aplicação do POCAL.

¹⁰⁴ Na Brochura *FAC 3*, incidente sobre a LCPA, em resposta à questão sobre se “[a] receita do empréstimo PAEL pode ser considerada para efeitos de cálculo dos fundos disponíveis antes do visto do Tribunal de Contas”, afirma-se que “[p]ese embora o POCAL preconize que um empréstimo contratado possa estar incluído no orçamento, no caso em concreto do empréstimo do PAEL, para efeitos de cálculo dos fundos disponíveis, só poderá ser considerado no apuramento dos fundos disponíveis após o visto do Tribunal de Contas e não apenas com a sua contratualização” (cfr. o CD_Doc_suporte/2_6_Enquadramento/LCPA).

¹⁰⁵ Diferente é o regime aplicável em matéria de elaboração do orçamento das autarquias locais, uma vez que a regra previsional constante do ponto 3.3.1., al. d), preceitua que “[a]s importâncias relativas aos empréstimos só podem ser consideradas no orçamento depois da sua contratação, independentemente da eficácia do respetivo contrato”.

¹⁰⁶ Lei n.º 98/97, de 26/08, republicada pela Lei n.º 48/2006, de 29/08, que foi objeto da Declaração de Retificação n.º 72/2006, de 06/10, e posteriormente alterada pelas Leis n.ºs 35/2007, de 13/08, 3-B/2010, de 28/04, 61/2011, de 07/12, 2/2012, de 06/01, 20/2015, de 09/03, e 42/2016, de 28/12.

De todo o modo, constituindo o produto do empréstimo receita especificamente consignada ao pagamento das dívidas do Município a fornecedores vencidas há mais de 90 dias, registadas na DGAL a 31 de março de 2012, como ficou preconizado no art.º 1.º, n.ºs 1, 2 e 3, da Lei n.º 43/2012¹⁰⁷ e na Portaria n.º 281-A/2012, de 14 de setembro, que o regulamentou, o aumento de fundos daí resultante nunca poderia beneficiar quaisquer outros compromissos de despesa que não aqueles a que tal receita se destinava¹⁰⁸ e no seu exato valor, não podendo por essa razão refletir-se no saldo dos fundos disponíveis comuns, resultantes das suas receitas¹⁰⁹.

Uma vez que as receitas consignadas provenientes desta operação de financiamento não poderiam ter sido consideradas para o aumento dos fundos disponíveis comuns, como veio a acontecer, verificou-se que o montante destes fundos não era suficiente para cobrir todos os novos compromissos que foram assumidos pelo Município no exercício económico de 2012.

Assim o demonstra o Mapa de Controlo Orçamental da Despesa, que evidencia que nessa gerência foram assumidos compromissos no valor de 98 407 792,23€, quando o saldo acumulado dos fundos disponíveis comuns era de apenas 78 648 798,94€¹¹⁰, o que significa que foram comprometidos encargos no montante de 19 758 993,29€ sem a existência de liquidez de curto prazo que garantisse o seu pagamento.

Quadro 2 - Síntese do mapa de controlo orçamental da despesa

Fundos disponíveis – total acumulado (1)	98 538 798,94€
PAEL (2)	19 890 000,00€
Fundos disponíveis s/ empréstimo PAEL (3) = (1) - (2)	78 648 798,94€
Compromissos assumidos do exercício (4)	98 407 792,23€
Compromissos assumidos s/ fundos disponíveis (5) = (3) - (4)	19 758 993,29€

Por conseguinte, ao ter sido usado para assunção de novas despesas por conta do aumento não permitido dos fundos disponíveis, este empréstimo acabou por funcionar como uma fonte de financiamento da normal execução do orçamento municipal de 2012 e de aumento da dívida, pondo designadamente em causa os princípios do equilíbrio¹¹¹ e da sustentabilidade¹¹² orçamental, a que as Autarquias Locais estavam sujeitas por força da disciplina instituída pelos art.ºs 4.º da LFL e 2.º, n.º 6, 9.º e 10.º-D da LEO¹¹³, e no ponto 3.1.1., al. e), do POCAL¹¹⁴, bem como as normas emanadas dos art.ºs 5.º, n.º 1, e 7.º da LCPA, e 7.º, n.º 2, e 14.º do DL n.º 127/2012, de onde resulta que não podem

¹⁰⁷ Que instituiu este regime excecional e transitório de concessão de crédito aos municípios.

¹⁰⁸ Embora o art.º 7.º, n.º 1, da Lei n.º 91/2001, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 22/2011 e 52/2011, aplicável ao subsetor local por força do disposto no n.º 6 do seu art.º 2, dite, no tocante ao princípio orçamental da não consignação, que é vedada a afetação do produto de quaisquer receitas à cobertura de determinadas despesas, a norma da al. f) do n.º 2 do dispositivo exclui desta regra, entre outras, as receitas que sejam, por razão especial, afetadas a determinadas despesas por expressa estatuição legal ou contratual, sendo este regime este reforçado no art.º 4.º, n.º 2, da então vigente LFL, bem como no ponto 3.1.1. do POCAL.

¹⁰⁹ Cfr., neste particular, os Acórdãos n.ºs 3/2015 – 27.JAN-1ªS/PL, de 27/01/2015, e 7/2017-10.JUL-1ªS/SS.

¹¹⁰ De dezembro de 2012 (cfr. o CD_Doc_suporte/3_1_PAEL/C_Cont_Orç_FD).

¹¹¹ Que impõe que o orçamento deve prever as receitas necessárias para cobrir todas as despesas aí inscritas.

¹¹² Consubstanciado na capacidade de financiar todos os compromissos, assumidos ou a assumir, com respeito pela regra do saldo orçamental estrutural e pelo limite da dívida pública, definidos à data na LFL e nas LOE.

¹¹³ O primeiro alterado pela Lei n.º 64-B/2011, de 30/12, e os demais com as alterações introduzidas pela Lei n.º 22/2011, de 20/05.

¹¹⁴ Cfr. os invocados Acórdãos n.ºs 3/2015 – 27.JAN-1ªS/PL, de 27/01/2015, e 7/2017-10.JUL-1ªS/SS.

ser assumidos compromissos¹¹⁵ que excedam os fundos disponíveis¹¹⁶ e que a execução orçamental não pode dar origem ao aumento dos pagamentos em atraso.

À luz destes factos, ao ter dado origem, em 2012, à assunção de encargos em desrespeito pelas normas e princípios enunciados, o aumento ilegal dos fundos disponíveis por via da contabilização do produto do empréstimo do PAEL configura uma infração financeira tipificada nas als. b) e d) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC, que é geradora de eventual responsabilidade financeira sancionatória, imputável, nos termos conjugados dos art.ºs 61.º, n.º 1, e 62.º, n.ºs 1 e 2, e 67.º, n.º 3, da mesma Lei:

- Ao então Diretor do Departamento Financeiro, na medida em que, enquanto responsável por esta unidade orgânica lhe competia designadamente “[a]ssegurar, coordenar e controlar todos os movimentos e procedimentos relativos à arrecadação de receitas e efectivação de despesas, facultando ao executivo um claro e contínuo conhecimento da situação económica e financeira”, “[e]laborar os documentos previsionais (...), assegurando o controlo da sua respectiva execução e propondo as alterações que se” julgassem “necessárias”, bem como “[a]ssegurar os registos e procedimentos contabilísticos dos factos patrimoniais e orçamentais”^{117 e 118};
- À então Chefe de Divisão de Planeamento Financeiro, uma vez que, na qualidade de responsável por esta unidade flexível, estava funcionalmente incumbida de “[a]companhar e controlar a execução do Orçamento”¹¹⁹.

Sem embargo, por considerar que esta atuação ilícita apenas pode ser imputada aos seus autores a título de negligência, o Tribunal de Contas resolve exercer a faculdade de relevar a responsabilidade financeira sancionatória, por entender que estão verificados os pressupostos cumulativos elencados nas als. a), b) e c) do n.º 8 do art.º 65.º da LOPTC, na versão saída da Lei n.º 35/2007, uma vez que também não existem anteriores recomendações deste Tribunal ou de qualquer outro órgão de controlo interno ao Município para correção da irregularidade do procedimento adotado, e ainda por ser esta a primeira vez que os seus autores são censurados pela sua prática.

No tocante à factualidade acima descrita, bem como no que concerne às demais situações relatadas em que foi indiciada pela prática de infrações financeiras, a então Chefe de Divisão de Planeamento Financeiro veio, ainda assim, alegar que:

- No período em que exerceu o referido cargo, a sua *“atuação foi sempre pautada pelo cumprimento da lei com o intuito de garantir a prossecução do interesse público, não existindo, em caso algum, intenção de provocar qualquer dano ou prejuízo”*;

¹¹⁵ Definidos, nos termos do disposto na al. a) do art.º 3.º desta Lei, como “as obrigações de efetuar pagamentos a terceiros em contrapartida do fornecimento de bens ou serviços ou da satisfação de outras condições”, sendo, de acordo com a mesma norma, os compromissos considerados como assumidos “quando é executada uma ação formal pela entidade, como sejam a emissão de ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente, ou a assinatura de um contrato, acordo ou protocolo, podendo também ter um carácter permanente e estar associadas a pagamentos durante um período indeterminado de tempo, nomeadamente salários, rendas, eletricidade ou pagamentos de prestações diversas”.

¹¹⁶ Que, de acordo com o conceito fornecido pelos art.ºs 3.º, al. f), da LCPA e 5.º do DL n.º 127/2012, abarca “as verbas disponíveis a muito curto prazo, que incluem” as dotações, transferências, receitas, previsões de receita, empréstimos e outros montantes identificados nas várias alíneas e subalíneas destes normativos, “quando aplicável e desde que não tenham sido comprometidos ou pagos”.

¹¹⁷ De acordo com o Modelo de Organização Interna e Estrutura Nuclear do Município vigente no período assinalado.

¹¹⁸ Inclusivamente, pode ler-se no Relatório e Contas do Município relativo ao exercício de 2012, a págs.116, que uma das atividades desenvolvidas durante esse ano económico pelo Departamento Financeiro consistiu na “elaboração do cálculo mensal dos «Fundos Disponíveis», no âmbito da Lei n.º 8/20012, de 21 de fevereiro (...)”.

¹¹⁹ De acordo com a Estrutura Orgânica Flexível do Município vigente no período assinalado.

- “*Os factos que*” lhe foram “*imputados estão relacionados com questões operacionais de carácter eminentemente técnico, que não estavam no domínio das*” suas “*competências funcionais, como é o caso da falta de acompanhamento da norma de controlo interno, cuja responsabilidade estava atribuída à Divisão de Controlo de Gestão*”;
- Através de uma informação interna dirigida ao então Vice-Presidente da CMF em 8 de maio de 2013, chamou a atenção para o facto da atualização do “*software de gestão baan IV para a versão «Baan Ln»*”, efetuada em 2012, ter gerado “*problemas de migração de dados que tiveram implicações graves e dificultaram a apresentação de informação obrigatória a remeter ao Tribunal de Contas e Assembleia Municipal*”, para além de não permitir a extração “*de acordo com as exigências do POCAL*”, entre outros, dos mapas de controlo orçamental da despesa e da receita, das modificações ao Orçamento da Despesa e ao Orçamento da Receita, dos fluxos de caixa e de Operações de Tesouraria, bem como do Balanço, da Demonstração de Resultados e de Outras Dívidas a terceiros, tendo aí alertado que constituía responsabilidade do Diretor do Departamento Financeiro “*fazer a articulação com a empresa (...) que implementou o*” referido sistema informático, com vista à correção das deficiências registadas.

Ponderados estes argumentos, não se afigura, no entanto, que os mesmos sejam passíveis de afastar a conclusão inicialmente extraída acerca da imputação à alegante da responsabilidade pela prática da ilegalidade *supra* assinalada, designadamente por se constatar que a correta determinação e qualificação da natureza das verbas a considerar para efeitos de cômputo dos fundos disponíveis, nos termos preconizados na Lei n.º 8/2012 e no Decreto-Lei n.º 127/2012, não só não dependia diretamente de aspetos de carácter operacional e técnico associados ao sistema informático utilizado pelo Serviço, como também não decorria em primeira linha da monitorização da aplicação da norma de controlo interno, configurando antes uma operação com enquadramento no conteúdo funcional do cargo à data ocupado pela alegante, que, como foi mencionado, envolvia o acompanhamento e controlo da execução do orçamento da Autarquia.

3.1.2. Utilização do produto do empréstimo

O financiamento obtido através desta operação de crédito, quantificado em 28 410 797,13€¹²⁰, foi transferido em duas tranches para uma conta bancária aberta junto do BANIF, S.A., exclusivamente consignada à liquidação das dívidas abrangidas pelo PAEL, a primeira delas no montante de 19 890 035,17€ (70%) e a segunda no valor de 8 520 761,96€ (30%), disponibilizadas, respetivamente, em 18 de abril e em de 8 de outubro de 2013.

O Município procedeu à liquidação da totalidade dos valores em dívida entre 29 de abril de 2013 e 12 de fevereiro de 2014, destacando-se nesse universo os pagamentos realizados a entidades públicas dos setores administrativo e empresarial regional como a Secretaria Regional do Plano e Finanças (4 094 316,04€), a IGA, S.A. (6 965 057,98€), a Valor Ambiente, S.A. (4 596 498,85€) e a EEM, S.A. (3 444 780,71€), conforme se pode observar no quadro seguinte:

¹²⁰ O valor transferido foi inferior em 3 538,83€ ao montante máximo previsto para o empréstimo contratado, por ter sido anulada uma fatura incorretamente incluída na listagem do PAEL.

Quadro 3 - Pagamentos globais no âmbito do PAEL

(Em euros)

Entidades	Pagamentos	Peso
Entidades amostra		
IGA, S.A.	6 965 057,98	24,5%
Valor Ambiente, S.A.	4 596 498,85	16,2%
EEM, S.A.	3 444 780,71	12,1%
SRPF	4 094 316,04	14,4%
José Avelino Pinto, S.A.	72 050,59	0,3%
TECNOVIA Madeira, S.A.	19 688,78	0,1%
Subtotal	19 192 392,95	67,6%
Restantes entidades	9 218 290,58	32,4%
Total	28 410 683,53¹²¹	100,0%

Apurou-se, no entanto, uma divergência de 379 872,88€ entre o montante global da dívida abrangida pelo PAEL e o saldo de terceiros registado no balancete a 31 de dezembro de 2011, que apresentava valor inferior, o que denota que nem todas as faturas consideradas para efeitos de financiamento estavam relevadas no balancete de terceiros.

Quadro 4 - Divergências entre as dívidas incluídas no PAEL e o Balancete de Terceiros

(Em euros)

Entidade	Mapa PAEL	Balancete terceiros 31-12-2011 ¹²²	Divergência
Somaterial, Lda.	179 397,49	28 661,68	150 735,81
Sousa & Tavares, Lda.	4 349,80	-	4 349,80
Studio 2	6 960,00	-	6 960,00
Caixa Leasing & Factoring	906 257,25	733 709,92	172 547,33
Rumavideo, Lda.	9 545,00	-	9 545,00
Die4films	7 424,00	-	7 424,00
LIDOSOL II	2 749,50	-	2 749,50
BANIF, S.A.	525 034,29	505 837,94	19 196,35
Rui Castro-Transportes	2 652,00	-	2 652,00
ELPOR, S.A.	3 713,09	-	3 713,09
Total	1 648 082,42	1 268 209,54	379 872,88

A não contabilização integral das faturas no exercício indicado revela a inobservância dos princípios contabilísticos da especialização (ou do acréscimo) e da materialidade, consagrados nas als. d) e g) do ponto 3.2 do POCAL^{123 e 124}, na medida em que as contas da Autarquia não evidenciavam todos

¹²¹ O valor pago foi inferior em 113,60€ ao valor transferido por ter sido anulada uma fatura incorretamente incluída na listagem do PAEL.

¹²² O saldo do Balancete de Terceiros a 31/12/2011 coincide com o valor inscrito no Mapa 8.3.6.2. – *Outras Dívidas a Terceiros* a 01-01-2012 (a fls. 131 a 135 do volume I da Pasta de Documentação de Suporte).

¹²³ Dita o primeiro destes princípios que tanto os proveitos como os custos “são reconhecidos quando obtidos, independentemente do seu recebimento ou pagamento, devendo incluir-se nas demonstrações financeiras dos períodos a que respeitem”, preconizando o segundo deles que “as demonstrações financeiras devem evidenciar todos os elementos que sejam relevantes e que possam afetar avaliações ou decisões dos órgãos das autarquias locais e dos interessados em geral”.

¹²⁴ A factualidade descrita revela também o não acolhimento das orientações fornecidas nas 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



os elementos relevantes, não refletindo, por isso, de forma verdadeira e adequada a realidade financeira da entidade.

A factualidade descrita, consubstanciada na não relevação contabilística de dívidas no montante total de 379 872,88€, indicia também a existência, no período considerado, de deficiências ao nível do sistema de controlo interno implementado em matéria de registo dos encargos do MF, já que, se o mesmo se encontrasse estruturado de acordo com as exigências delineadas nos pontos 2.9.¹²⁵ e 2.9.3.¹²⁶ do POCAL, teria sido assegurada a prossecução dos objetivos estabelecidos nas als. a), e) e j) do ponto 2.9.2 deste Plano Oficial de Contabilidade¹²⁷.

No contexto descrito, a omissão do dever de registo contabilístico das referidas dívidas configura uma infração financeira subsumível na previsão das als. b) e d) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC que seria suscetível de originar responsabilidade financeira sancionatória imputável, nos termos concatenados dos art.ºs 61.º, n.º 1, e 62.º, n.ºs 1 e 2, aplicados por força do art.º 67.º, n.º 3, todos desta Lei:

- Ao então Diretor do Departamento Financeiro, na medida em que, enquanto responsável por esta unidade orgânica, estava especificamente incumbido de “[a]ssegurar os registos e procedimentos contabilísticos dos factos patrimoniais e orçamentais”¹²⁸;
- À então Chefe de Divisão de Planeamento Financeiro, uma vez que, na qualidade de responsável por esta unidade flexível, estava funcionalmente incumbida de “[a]companhar e controlar a execução do Orçamento”¹²⁹.

No entanto, face ao momento temporal a que a infração se reporta, o eventual procedimento para efetivação da assinalada responsabilidade financeira sancionatória encontra-se extinto por prescrição, por via da aplicação conjugada dos art.ºs 69.º, n.º 2, al. a), e 70.º, n.ºs 1, *in fine*, e 2, da LOPTC.

De todo o modo, cumpre frisar que, no exercício do contraditório, a ex-Chefe de Divisão de Planeamento Financeiro demarcou-se da prática da ilegalidade assinalada com base nas alegações de teor genérico oportunamente sintetizadas nas páginas 31 e 32 deste relatório, que aqui se dão por reproduzidas, afigurando-se que também neste caso as mesmas não procedem, quer por ser líquido que a contabilização das faturas na conta corrente de terceiros se enquadrava diretamente no âmbito funcional do cargo à data ocupado por aquela responsável, não se relacionando imediatamente com a monitorização da norma de controlo interno, quer por não haver indicação de que em 2011 já se

«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).

¹²⁵ Que preceitua que “[o] sistema de controlo interno a adoptar pelas autarquias locais engloba, designadamente, o plano de organização, políticas, métodos e procedimentos de controlo, bem como todos os outros métodos e procedimentos definidos pelos responsáveis autárquicos que contribuam para assegurar o desenvolvimento das actividades de forma ordenada e eficiente, incluindo a salvaguarda dos activos, a prevenção e deteção de situações de ilegalidade, fraude e erro, a exactidão e a integridade dos registos contabilísticos e a preparação oportuna de informação financeira fiável”.

¹²⁶ Onde se consigna que “[o] órgão executivo aprova e mantém em funcionamento o sistema de controlo interno adequado às actividades da autarquia local, assegurando o seu acompanhamento e avaliação permanente”.

¹²⁷ Dispõem estes incisos que “[o]s métodos e procedimentos de controlo devem visar os seguintes objectivos: a) [a] salvaguarda da legalidade e regularidade no que respeita à elaboração, execução e modificação dos documentos previsionais, à elaboração das demonstrações financeiras e ao sistema contabilístico; (...); e) [a] exactidão e integridade dos registos contabilísticos e, bem assim, a garantia da fiabilidade da informação produzida; (...); e j) [o] registo oportuno das operações pela quantia correcta, nos documentos e livros apropriados e no período contabilístico a que respeitam, de acordo com as decisões de gestão e no respeito das normas legais”.

¹²⁸ De acordo com o *Modelo de Organização Interna e Estrutura Nuclear* do Município vigente no período assinalado.

¹²⁹ De acordo com a *Estrutura Orgânica Flexível* do Município vigente no período assinalado.

suscitassem deficiências no funcionamento do sistema informático passíveis de gerar anomalias nos registos contabilísticos.

No que concerne à liquidação das dívidas em causa, realçam-se igualmente os seguintes aspetos:

- a) Cerca de 87% das dívidas (24 768 886,86€) foram liquidadas antes da libertação da 2.^a tranche do empréstimo, o que significa que o MF adiantou pagamentos correspondentes a 17% do valor do mesmo por recurso a verbas próprias.
- b) Apesar de existir uma conta bancária aberta junto do BANIF, S.A., exclusivamente destinada à liquidação das dívidas abrangidas pelo PAEL, indo ao encontro do que, por imperativos de controlo e transparência, ficara estabelecido no clausulado do contrato de empréstimo celebrado entre o Estado e o MF, constatou-se que:
 - b1) O montante de 4 045 428,74€, respeitante a parte das dívidas do MF à IGA, S.A. (2 630 188,03€)¹³⁰ e à Valor Ambiente, S.A. (1 415 240,71€)¹³¹, foi pago, em 11 de setembro de 2013, através de uma conta bancária do Município junto do Banco Santander Totta, S.A. (TA4);
 - b2) ii) Em 10 de outubro de 2013, foi depositado numa das contas do MF junto do Banco Santander Totta, S.A. (TA4) um cheque referente à conta do PAEL, no montante de 1,8 milhões de euros, assinado pelo Vice-Presidente da CMF¹³² para efeitos de amortização de um empréstimo de curto prazo que assumiu a forma de abertura de crédito na modalidade de conta corrente, com o limite de 3,5 milhões de euros, verificando-se que o envio deste cheque para depósito na aludida conta bancária teve por base uma comunicação interna datada de 8 de outubro de 2013, dirigida pelo ex-Diretor do Departamento Financeiro ao então Vice-Presidente da CMF e assinada por estes dois responsáveis.
 - b3) Entre 15 e 18 de outubro de 2013, o então Vice-Presidente da CMF, solicitou¹³³ ao BANIF, S.A., a realização de três transferências, no montante global de 1,9 milhões de euros, da conta específica do PAEL para uma conta daquele Banco¹³⁴ titulada pelo MF, sem indicação da finalidade a que se destinavam as referidas verbas¹³⁵;
 - b4) Em 13 de novembro de 2013, o MF procedeu ao reembolso da primeira prestação do empréstimo do PAEL, na importância de 1 296 690,48€ (1 014 671,33€ referentes a amortização de capital e 282 019,15€ a juros), com recurso às verbas do próprio empréstimo, conforme se alcança da ordem de pagamento emitida, subscrita pela então Vice-Presidente da CMF¹³⁶ e ¹³⁷;

¹³⁰ Esta importância foi paga por meio de cheque assinado pelo Vice-Presidente da CMF e pela Chefe de Divisão de Tesouraria, correspondendo à Liq. n.º 13002057, igualmente subscrita por estes dois responsáveis (CD/Doc_Suporte/3_1_PAEL/Requisição_1/Ponto 4).

¹³¹ Valor a que corresponde à Liq. n.º 13001832, assinado pelo Vice-Presidente da CMF e pela Chefe de Divisão de Tesouraria (CD/Doc_Suporte/3_1_PAEL/Requisição_1/Ponto 4).

¹³² Bem como pela então Chefe de Divisão de Tesouraria (vd. a fl. 145 do volume I da Pasta de Documentação de Suporte).

¹³³ Mediante outros tantos ofícios endereçados ao BANIF, S.A., subscritos por este responsável e pela então Chefe de Divisão de Tesouraria.

¹³⁴ Identificada com o n.º 0038 0001 1097 7039 7715 6.

¹³⁵ Conforme ofícios assinados pelas então Vice-Presidente da CMF e Chefe de Divisão de Tesouraria [CD/Doc_Suporte/3_1_PAEL/Requisição_2/alínea c)].

¹³⁶ Assim como pela então Chefe de Divisão de Tesouraria.

¹³⁷ Cfr. a LIQ. n.º 13004056, de 12/11/2013 (CD/Doc_Suporte/3_1_PAEL/Requisição_1/Ponto 5).



- b5) Entre 22 de maio e 17 de setembro de 2013, a conta do PAEL foi reforçada em 950 mil euros por contrapartida de outras contas bancárias do MF, sem identificação dos fundamentos que estiveram na base dessa decisão.

A situação descrita nas subalíneas b2) e b4) indicia o incumprimento do regime previsto no art.º 1.º, n.ºs 1, 2 e 3, da Lei n.º 43/2012 e na Portaria n.º 281-A/2012, assim como do disposto na cláusula 2.ª do contrato de empréstimo, atendendo a que uma parte das verbas não foi aplicada na liquidação das dívidas do Município, vencidas há mais de 90 dias, registadas no SIAL à data de 31 de março de 2012 e identificadas pela Autarquia, tipificando, conforme preconiza a norma do n.º 4 do art.º 11.º da referida Lei, uma infração financeira prevista nas als. b), d) e f) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC e passível de originar responsabilidade financeira sancionatória, imputável, nos termos concatenados dos art.ºs 61.º, n.º 1, e 62.º, n.ºs 1 e 2, e art.º 67.º, n.º 3, da mesma Lei, no primeiro caso, aos então Vice-Presidente da CMF e Diretor do Departamento Financeiro e, no segundo, à Vice-Presidente da Edilidade em exercício de funções nesse período.

Sucede, porém, que com a alteração introduzida ao n.º 2 do art.º 61.º da LOPTC pelo art.º 248.º da Lei n.º 42/2016¹³⁸, foi alargada aos membros dos órgãos executivos das autarquias locais o regime de responsabilidade financeira dos membros do Governo, tendo passado a aplicar-se a regra de que só lhes poderão ser imputadas responsabilidades financeiras se os mesmos não tiverem *“ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adotado resolução diferente”*, o que, segundo a jurisprudência deste Tribunal, configura uma modificação das condições objetivas de punibilidade que afasta a possibilidade de responsabilização dos dois ex-autarcas em causa, face ao princípio da aplicação da lei penal mais favorável consagrado nos art.ºs 29.º, n.º 4 da Constituição da República Portuguesa (CRP) e 2.º do Código Penal.

Por seu turno, quanto ao mencionado ex-dirigente do Município, perspetiva-se, à luz da prova recolhida, que a atuação ilícita descrita apenas lhe pode ser imputada a título de negligência, o que leva o Tribunal de Contas a exercer a faculdade de relevar a responsabilidade financeira sancionatória, por entender que estão verificados os pressupostos cumulativos elencados nas als. a), b) e c) do n.º 8 do art.º 65.º da LOPTC, na versão saída da Lei n.º 35/2007, uma vez que também não existem anteriores recomendações deste Tribunal ou de qualquer outro órgão de controlo interno ao Município para correção da irregularidade do procedimento adotado, e ainda por ser esta a primeira vez que o seu autor é censurado pela prática da mesma.

- c) Embora a fatura relativa à dívida da SRPF incluída no PAEL, no montante de 4 094 316,04€, tivesse sido contabilizada em 1 de janeiro de 2013, o cabimento e o compromisso desta despesa apenas ocorreram em momento posterior, mais concretamente, no dia 2 de abril desse ano,

¹³⁸ Este dispositivo, inserido no diploma que aprovou o Orçamento do Estado para 2017, veio conferir uma nova redação à mencionada norma que passou a consagrar que a responsabilidade financeira *“recai sobre os membros do Governo e os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, nos termos e condições fixadas para a responsabilidade civil e criminal nos n.ºs 1 e 3 do artigo 36.º do Decreto n.º 22 257, de 25 de fevereiro de 1933”*, onde se preconiza que *“[s]ão civil e criminalmente responsáveis por todos os actos que praticarem, ordenarem, autorizarem ou sancionarem, referentes a liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessões, contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar dano para o Estado: 1.º Os Ministros quando não tenham ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adoptado resolução diferente; 2.º Todas as entidades subordinadas à fiscalização do Tribunal de Contas, quando não tenham sido cumpridos os preceitos legais; 3.º Os funcionários que nas suas informações para os Ministros não esclareçam os assuntos da sua competência em harmonia com a lei”*.

situação que contraria o preconizado nos art.ºs 5.º, n.ºs 2 e 3, da LCPA¹³⁹, 7.º, n.º 3, als. b) e c), do DL n.º 127/2012¹⁴⁰, bem como nos pontos 2.6.1, 2.8 e 2.8.2.9 do POCAL¹⁴¹.

Esta factualidade configura uma infração financeira passível de originar responsabilidade financeira sancionatória nos termos das als. b) e d) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC, imputável, de acordo com o disposto no art.ºs 61.º, n.º 1, e 62.º, n.ºs 1 e 2, aplicados por remissão do seu art.º 67.º, n.º 3, todos desta Lei:

- Ao então Diretor do Departamento Financeiro, na medida em que, enquanto responsável por esta unidade orgânica competia-lhe designadamente “[a]ssegurar, coordenar e controlar todos os movimentos e procedimentos relativos à (...) efectivação de despesas, facultando ao executivo um claro e contínuo conhecimento da situação económica e financeira”, “[e]laborar os documentos previsionais (...), assegurando o controlo da sua respectiva execução (...)”, bem como “[a]ssegurar os registos e procedimentos contabilísticos dos factos patrimoniais e orçamentais”^{142 e 143};
 - À então Chefe de Divisão de Planeamento Financeiro, uma vez que, na qualidade de responsável por esta unidade flexível, estava especificamente encarregue de “[a]companhar e controlar a execução do Orçamento”¹⁴⁴.
- d) No “Quadro VI – Lista de pagamentos em atraso (PA) a financiar com o empréstimo a contratar”, que integrou o PAF, o montante da dívida do MF perante a EEM, S.A., referente a um protocolo/acordo de pagamento celebrado em 2000 entre as duas entidades, totalizava 1 617 176,48€¹⁴⁵, reportando-se, segundo o plano de pagamentos que o integrou, às prestações em dívida a saldar mensalmente, por força do reescalonamento convencionado, no período compreendido entre janeiro de 2003 e outubro de 2012¹⁴⁶, o que significa que foram aí incluídas dívidas que não reuniam os requisitos de elegibilidade estabelecidos no art.º 1.º, n.ºs 1 e 2, da

¹³⁹ Estatuí o n.º 2 deste dispositivo que “[a]s entidades têm obrigatoriamente sistemas informáticos que registam os fundos disponíveis, os compromissos, os passivos, as contas a pagar e os pagamentos em atraso, especificados pela respetiva data de vencimento”, ditando o seu n.º 3 que “[o]s sistemas de contabilidade de suporte à execução do orçamento emitem um número de compromisso válido e sequencial que é refletido na ordem de compra, nota de encomenda, ou documento equivalente, e sem o qual o contrato ou a obrigação subjacente em causa são, para todos os efeitos, nulos”.

¹⁴⁰ Estabelece este inciso que, “[s]ob pena da respetiva nulidade, e sem prejuízo das responsabilidades aplicáveis, bem como do disposto nos artigos 9.º e 10.º do presente diploma, nenhum compromisso pode ser assumido sem que tenham sido cumpridas as seguintes condições: (...); b) [r]egistado no sistema informático de apoio à execução orçamental; c) [e]mitido um número de compromisso válido e sequencial que é refletido na ordem de compra, nota de encomenda ou documento.”.

¹⁴¹ Que determinam que “[n]o decurso da execução orçamental, à utilização das dotações de despesa deve corresponder o registo das fases de cabimento (ativação de determinada dotação visando a realização de uma despesa) e compromisso (assunção, face a terceiros, da responsabilidade de realizar determinada despesa)” (ponto 2.6.1), que “[o] sistema contabilístico corresponde a um conjunto de tarefas e registos através do qual se processam as operações como meio de manter a informação financeira e envolve a identificação, a agregação, a análise, o cálculo, a classificação, o lançamento nas contas, o resumo e o relato das várias operações e acontecimentos” (ponto 2.8) e que “[o] cabimento e o compromisso de verbas relativos aos pagamentos regista-se nos respectivos documentos, por ordem cronológica. Os recebimentos e os pagamentos são registados diariamente em folhas de caixa e resumos diários de tesouraria que evidenciam as disponibilidades existentes” (ponto 2.8.2.9).

¹⁴² De acordo com o Modelo de Organização Interna e Estrutura Nuclear do Município vigente no período assinalado.

¹⁴³ Inclusivamente, pode ler-se no Relatório e Contas do Município relativo ao exercício de 2012, a págs.116, que uma das atividades desenvolvidas durante esse ano económico pelo Departamento Financeiro consistiu na “elaboração do cálculo mensal dos «Fundos Disponíveis», no âmbito da Lei n.º 8/20012, de 21 de fevereiro (...)” (cfr. a fl. 147 do volume I da Pasta de Documentação de Suporte).

¹⁴⁴ De acordo com a Estrutura Orgânica Flexível do Município vigente no período assinalado.

¹⁴⁵ Conforme se fez constar das consta da coluna “Observações” do referido quadro.

¹⁴⁶ Num total de 118 prestações.

Lei n.º 43/2012, não só por não estarem registadas na DGAL em 31 de março de 2012, como ainda por não poderem ser contabilizadas como dívidas vencidas em 31 de dezembro do ano anterior, o que inviabilizava a sua regularização ao abrigo deste Programa, como veio a ocorrer.

Também neste caso a atuação descrita, consubstanciada na incorreta seleção e inscrição, na lista de pagamentos em atraso a saldar no âmbito do PAEL, de dívidas que não reuniam os requisitos legalmente exigidos para esse efeito, configura uma infração financeira suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória nos termos das als. b) e d) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC, imputável, segundo o preconizado nos art.ºs 61.º, n.º 1, e 62.º, n.ºs 1 e 2, aplicados por remissão do art.º 67.º, n.º 3, todos desta Lei, ao então Diretor do Departamento Financeiro, na medida em que, enquanto responsável por esta unidade orgânica, lhe competia designadamente “*[g]arantir o processo de planeamento económico e financeiro e respetiva gestão financeira, orçamental e patrimonial*”, “*[a]ssegurar, coordenar e controlar todos os movimentos e procedimentos relativos à arrecadação de receitas e efectivação de despesas, facultando ao executivo um claro e contínuo conhecimento da situação económica e financeira*”, “*[e]laborar os documentos previsionais (...), assegurando o controlo da sua respectiva execução e propondo as alterações que se*” julgassem “*necessárias*”, bem como “*[a]ssegurar os registos e procedimentos contabilísticos dos factos patrimoniais e orçamentais*”^{147 e 148}.

Todavia, por se considerar que as condutas ilícitas acima descritas nas anteriores als. c) e d) apenas podem ser imputadas aos seus autores a título de negligência, o Tribunal de Contas resolve exercer a faculdade de relevar a responsabilidade financeira sancionatória, por entender que estão verificados os pressupostos cumulativos elencados nas als. a), b) e c) do n.º 8 do art.º 65.º da LOPTC, na versão saída da Lei n.º 35/2007, uma vez que, à data da sua prática, também não existiam anteriores recomendações deste Tribunal ou de qualquer outro órgão de controlo interno ao Município para, com a abrangência da legislação invocada, ser corrigida a irregularidade apontada, e ainda por ser esta a primeira vez que os seus autores são censurados pela sua prática.

- No exercício do contraditório, a ex-Chefe de Divisão de Planeamento Financeiro veio demarcar-se da prática da ilegalidade identificada na al. c) *supra*, recorrendo, para o efeito, aos fundamentos sumarizados nas páginas 31 e 32 deste relatório e que aqui se dão por reproduzidos, os quais voltam uma vez mais a não proceder, desta feita, por não se perspetivar que o incumprimento das assinaladas regras e princípios que disciplinam a execução do orçamento da despesa tivesse sido motivado pelos constrangimentos criados pela atualização do *software* de gestão adquirido pelo Município, nem que o mesmo tivesse resultado em primeira linha de um inadequado acompanhamento da norma de controlo interno, devendo-se antes a inconsistências ao nível do acompanhamento e controlo da execução do orçamento da Autarquia enquadrado no conteúdo funcional do cargo exercido pela visada;
- Embora tivesse sido imputada responsabilidade financeira pela prática da ilegalidade assinalada na anterior al. d) à ex-Chefe de Divisão de Planeamento Financeiro, face ao conteúdo funcional do cargo por si ocupado, no âmbito do contraditório, foi remetida, em anexo às alegações produzidas, cópia de um ofício subscrito em de 17 de janeiro de 2013 pelo então Diretor do Departamento

¹⁴⁷ De acordo com o *Modelo de Organização Interna e Estrutura Nuclear* do Município vigente no período assinalado.

¹⁴⁸ Inclusivamente, pode ler-se no Relatório e Contas do Município relativo ao exercício de 2012, a págs.116, que as atividades desenvolvidas durante esse ano económico pelo Departamento Financeiro incluíram designadamente a “*[e]laboração da candidatura ao «Programa de Apoio à Economia Local»*”, a “*[o]rganização de todo o processo para envio à «Direção Geral do Tesouro e Finanças»*”, a “*[e]laboração de conciliações de contas correntes de (...) fornecedores*”, e a “*[r]ealização de cobranças e pagamentos*”.

Financeiro e pelo ex-Vice-Presidente da CMF, em representação da vereação, e dirigido à empresa à qual foi cometida a revisão da lista de pagamentos em atraso a financiar a coberto do empréstimo do PAEL¹⁴⁹, de cujos termos se retira que a dirigente em causa não participou na elaboração do referido documento;

- No exercício do contraditório, o atual Presidente da Edilidade e os três Vereadores executivos que exerceram este direito fizeram questão de enfatizar que presentemente e “[n]o que se refere à contabilização de faturas, encontram-se os serviços devidamente instruídos para o seu cumprimento integral e atempado”, tendo sublinhando que “nenhuma despesa é assumida sem a respetiva cabimentação e assunção do compromisso nos termos da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (...)”.

Estas afirmações não foram, contudo, suportadas através da remessa de quaisquer elementos de prova.

Ainda em relação à liquidação das dívidas inseridas na listagem do PAEL há a salientar que:

- Como se fez constar do Relatório e Contas de 2013, o MF “acordou com alguns fornecedores, que eram também seus clientes¹⁵⁰, que no ato do pagamento, ao abrigo do referido empréstimo, estes procederiam à liquidação de parte das suas dívidas de anos anteriores”, tendo-se constatado que, no período compreendido entre 28 de março de 2013 e 12 de fevereiro de 2014, a Autarquia arrecadou receita, no montante aproximado de 8,9 milhões de euros, proveniente de pagamentos efetuados por clientes que eram, simultaneamente, credores abrangidos pelo PAEL, destacando-se os recebimentos provenientes da Valor Ambiente, S.A. (4,98 milhões de euros), e do Governo Regional (3,3 milhões de euros);
- No caso da dívida detida pela EEM, S.A., os processos que integravam a documentação de suporte dos pagamentos padeciam de uma pluralidade de deficiências instrutórias passíveis de comprometer a apreciação de legalidade e regularidade das operações contabilísticas efetuadas, tendo tais insuficiências ficado, todavia, ultrapassadas por via do exame da informação recolhida na Auditoria à EEM, S.A. no âmbito da gestão de créditos sobre terceiros, cujos resultados estão vertidos no Relatório n.º 11/2016-FS/SRMTC.

Sem embargo, não pode deixar de anotar-se que esta situação constitui mais uma evidência das insuficiências existentes à data ao nível do sistema de controlo interno instituído pelo Município.

No que tange a esta matéria, regista-se complementarmente que, no âmbito do contraditório, o atual Presidente da Edilidade e os três Vereadores executivos vieram informar e demonstrar através da remessa da correspondente documentação de suporte¹⁵¹ que “[a] Câmara Municipal do Funchal (CMF) liquidou o contrato de empréstimo PAEL em 14 de novembro de 2018, não se encontrando neste momento abrangida por aquele” programa, do qual apenas se inteiraram numa fase em que o mesmo já se encontrava em plena execução.

¹⁴⁹ A saber, a KPMG & Associados, Sociedade de Revisores Oficiais de Contas, S.A..

¹⁵⁰ Em que se incluíam designadamente “entidades públicas com responsabilidade direta do Governo Regional (Valor Ambiente, S.A. e SESARAM, EPE) ou mesmo” o “próprio Governo Regional”.

¹⁵¹ Cfr. a OP n.º 6060, de 12/11/2018 (a fls. 465 e 474 do volume II da Pasta do Processo).

3.2. Plano de Ajustamento Financeiro

Segundo o preconizado pelo art.º 5.º, n.º 2, da Lei n.º 43/2012, o pedido de adesão ao PAEL a apresentar pelos Municípios deveria ser acompanhado de um Plano de Ajustamento Financeiro (PAF), elaborado de acordo com o modelo definido na Portaria n.º 281-A/2012 e aprovado pela assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal.

De harmonia com o n.º 1 do art.º 6.º da Lei n.º 43/2012, este Plano¹⁵² devia ter uma duração “equivalente à do empréstimo a conceder pelo Estado”, e “conter um conjunto de medidas específicas e quantificadas” que evidenciassem “o restabelecimento da situação financeira do município, tendo em conta os seguintes objetivos:

- a) *Redução e racionalização da despesa corrente e de capital;*
- b) *Existência de regulamentos de controlo interno;*
- c) *Otimização da receita própria;*
- d) *Intensificação do ajustamento municipal nos primeiros cinco anos de vigência do PAEL”.*

Para além destas medidas, os Planos dos municípios que integrassem o Programa I deviam ainda respeitar as medidas mínimas adicionais enunciadas nas várias alíneas do n.º 2 do mesmo art.º 6, em que se incluíam as previstas no art.º 11.º do DL n.º 38/2008, de 7 de março¹⁵³.

No PAF do MF foram fixados os objetivos e as medidas a implementar com vista ao restabelecimento da situação financeira da Autarquia, tendo sido também aí definidas as estimativas da receita e da despesa no período de vigência do empréstimo contraído nesse âmbito.

Porém, embora o n.º 5.º do art.º 6.º da Lei n.º 43/2012 e o art.º 9.º da Portaria n.º 281-A/2012 impusessem a reanálise anual, tanto por parte do MF, como pela DGAL, dos objetivos e medidas estabelecidos naquele Plano¹⁵⁴, apurou-se que, até ao final de 2014, essa obrigação não tinha sido observada, impedindo que se procedesse à avaliação da execução das estimativas da receita e despesa, sobretudo na perspetiva da sua evolução no horizonte temporal do empréstimo.

3.2.1. Avaliação do cumprimento dos objetivos e medidas

O exame e apreciação do cumprimento dos objetivos e medidas inscritos no PAF e na explicação anexa ao referido Plano encontram-se espelhados no Anexo I [Alíneas A) e B)] o presente Relato, que evidencia, no geral, um reduzido grau de implementação dos mesmos¹⁵⁵, como se sintetiza no quadro seguinte:

¹⁵² Cujas estrutura e respetivos mapas instrutórios foram definidos e disponibilizados pela Portaria n.º 281-A/2012.

¹⁵³ Diploma que densificou as regras referentes aos regimes de saneamento e de reequilíbrio financeiro municipal, bem como do Fundo de Regularização Municipal, previstos na LFL, e que foi alterado pelo DL n.º 120/2012, de 19/06. Embora tivesse sido revogado pelo art.º 91.º da Lei n.º 73/2013, de 03/09, o art.º 86.º desta mesma Lei ditou a manutenção em vigor das suas normas “para os contratos de saneamento e reequilíbrio existentes à data de entrada em vigor da presente lei, bem como para os planos de ajustamento previstos na Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto”.

¹⁵⁴ A realizar com base no mapa a elaborar para o efeito pela DGAL, disponibilizado na respetiva página eletrónica.

¹⁵⁵ Em 2014 estavam implementados cerca de 64% dos objetivos.

Quadro 5 – Resumo da avaliação do cumprimento dos objetivos e medidas do PAF

Áreas	Medidas quantitativas			Objetivos	
	N.º global	Cumpridas em 2013	Cumpridas em 2014	N.º global	Cumpridos
Receita	4	2	2	4	4
Despesa	4	0	3	13	8
Outros objetivos/ medidas	1	1	0	4	4
Regulamentos de controlo interno	-	-	-	7	2
Total	9	3	5	28	18

Do lado da receita foram previstas 4 medidas, tendo sido cumpridas, em ambos os anos abrangidos pela análise, as medidas relativas à “*maximização dos preços cobrados pelo município, através da reapreciação dos tarifários*” (Medida 1) e ao “*incremento no esforço da cobrança das receitas em atraso*” (Medida 5), na sequência do aumento da receita proveniente das vendas, derivada dos encontros de contas com os fornecedores que eram simultaneamente clientes, e cuja dívida foi paga com recurso ao empréstimo PAEL.

Ao invés, a CMF não cumpriu as previsões relativas à “*otimização e racionalização das taxas cobradas pelo município*” (Medida 2) e à “*alienação do património*” (Medida 4), pois embora tenha atualizado as taxas municipais naqueles anos, não procedeu à revisão do “*Regulamento Geral das Taxas, Outras Receitas e Licenças Municipais*”¹⁵⁶, como previa no PAF, e as 7 viaturas alienadas em 2014 renderam apenas cerca de 30 mil euros.

Do lado da despesa, não foi cumprida, em 2013, nenhuma das 4 medidas propostas. Porém, em 2014, a CMF cumpriu 3 delas, mais precisamente as relativas à “*redução dos subsídios atribuídos*”¹⁵⁷, à “*redução nos investimentos*” e à “*renegociação dos contratos de rendas mensais pagas a terceiros*” (Medidas 6, 7 e 8), ficando por implementar a Medida 4, relativa à “*redução /contenção /racionalização da despesa municipal com atividades que tenham impacto direto na diminuição de custos de funcionamento de infraestruturas municipais*”, uma vez que os pagamentos realizados pelos agrupamentos 01, 02 e 06 da despesa¹⁵⁸ em 2013 e 2014 foram superiores aos verificados em 2011, como se ilustra no quadro abaixo:

Quadro 6 – Avaliação do cumprimento da Medida 4 da despesa

(Em euros)

Despesas	2011	2012	2013	2014
01 – Despesas com o pessoal	29.822.565,23	28.947.971,71	31.180.526,72	30.407.727,73
02 – Aquisição de bens e serviços correntes	15.528.316,70	12.335.190,95	38.970.291,64	23.147.047,75
06 – Transferências correntes	624.327,35	930.167,80	1.183.128,39	835.911,34
Total	45.975.209,28	42.213.330,46	71.333.946,75	54.390.686,82

Ao nível dos objetivos que foram estabelecidos, salienta-se a aprovação, por deliberação da AMF de 21 de fevereiro de 2014, do “*Regulamento de Atribuição de Apoios Financeiros ao Associativismo e a Atividades de Interesse Municipal*”¹⁵⁹, conforme proposta da CMF, aprovada em reunião de 19 de dezembro de 2013.

¹⁵⁶ A última versão deste regulamento datava de abril de 2010.

¹⁵⁷ Agrupamento “*04.07 - Instituições sem fins lucrativos*” (da despesa).

¹⁵⁸ Os quais foram considerados pelo MF para efeitos de aferição desta medida.

¹⁵⁹ Cfr. o CD_Doc_suporte/3_2_PAF/Atas_CMF_AMF.

Compulsado aquele Regulamento, constatou-se, todavia, que os critérios de seleção definidos para a concessão dos apoios em questão não foram quantificados, não tendo ficado assim formalizadas as imprescindíveis garantias de imparcialidade¹⁶⁰, de transparência e de igualdade subjacentes às escolhas a efetuar com base nos critérios adotados e que o Município está obrigado a assegurar na prossecução da sua atuação administrativa.

Ademais, verificou-se que não tinha sido implementada a revisão do *Regulamento de Atribuição de Viaturas e Gestão de Parque Automóvel*, não obstante se encontrasse em fase de elaboração a revisão da Norma de Controlo Interno, que incluía alguns procedimentos a implementar na área da despesa.

3.2.2. Racionalização do número de dirigentes e trabalhadores

No âmbito da aferição do cumprimento dos objetivos previstos no PAF e visando igualmente analisar os fundamentos de duas denúncias formalizadas junto da SRMTC¹⁶¹, apreciou-se se o município observou, no período de 2011 a 2014, as exigências em matéria de redução do número de dirigentes e demais trabalhadores e de recrutamento de novos trabalhadores impostas pela Lei n.º 12-A/2010, de 30 de junho¹⁶², e pelas LOE relativas àqueles exercícios¹⁶³, em articulação com a Lei n.º 49/2012, de 29 de agosto¹⁶⁴, identificando-se nos subpontos seguintes as situações que suscitam questões de legalidade.

3.2.2.1 - Redução do número de dirigentes

No final de 2012, o *Modelo de Organização Interna e Estrutura Nuclear* e a *Estrutura Flexível dos Serviços do Município do Funchal*¹⁶⁵ foram adequados ao preconizado no art.º 25.º, n.º 1, da Lei n.º 49/2012¹⁶⁶.

De acordo com as regras de provimento dos cargos dirigentes instituídas por esse diploma legal, que obrigavam ao respeito pelos limites máximos fixados nos seus art.ºs 6.º, 7.º e 8.º¹⁶⁷, o Município

¹⁶⁰ O princípio da imparcialidade assume especial destaque ao nível dos princípios estruturantes da atuação administrativa, impondo que a Administração Pública atue de forma isenta e equidistante relativamente aos interesses que estejam em confronto ou que sejam postos em causa em resultado da sua atividade, devendo prosseguir apenas o interesse público e abster-se de ter em conta outros interesses, seja de quem e de que natureza for (cfr. o art.º 6.º do CPA aprovado pelo DL n.º 442/91, de 15/11, revisto pelo DL n.º 6/96, de 31/01, e entretanto revogado pelo DL n.º 4/2015, de 07/01, que acolheu este princípio basilar da atividade administrativa pública no seu art.º 9.º).

¹⁶¹ Conforme a referência constante do ponto 2.1. *supra*.

¹⁶² Este diploma, que foi objeto de alteração pelas Leis n.ºs 64-B/2011, de 30/12, 66-B/2012, de 31/12, e 83-C/2013, de 31/12, aprovou um conjunto de medidas adicionais de consolidação orçamental que visavam reforçar e acelerar a redução de défice excessivo e o controlo do crescimento da dívida pública previstos no PEC, tendo preconizado nos seus art.ºs 9.º e 10.º (normas posteriormente reproduzidas e ampliadas pelas subsequentes Leis do OE) a proibição da contratação de trabalhadores não previamente vinculados à administração pública por tempo indeterminado, determinado e determinável e as situações excecionais em que a referida contratação era permitida.

¹⁶³ Cfr. os art.ºs 43.º da LOE para 2011, 46.º, 47.º e 48.º da LOE para 2012, 65.º, 66.º e 67.º da LOE para 2013 e 62.º, 64.º e 65.º da LOE para 2014.

¹⁶⁴ A qual procedeu à adaptação à administração local da Lei n.º 2/2004, de 15/01, que aprovou o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado.

¹⁶⁵ O modelo de estrutura orgânica e nuclear ajustado, proposto pela CMF mediante deliberação datada de 13/12/2012, foi aprovado pela AMF em 28/12/2012, e publicado no DR, II Série, n.º 20, de 29/01/2013, tendo entrado em vigor a 03/02/2013, havendo a nova estrutura flexível sido aprovada pela CMF em 20/12/2012, e publicada no DR, II Série, n.º 19, de 28/01/2013.

¹⁶⁶ Esta norma viria a ser posteriormente revogada pela Lei n.º 42/2016, de 28/12.

¹⁶⁷ Proporcionalis:

- Ao total da população do município (residente e em movimento pendular), nos seguintes termos:
 - O cargo de diretor municipal só podia ser provido nos municípios cuja população seja igual ou superior a 100 000, acrescendo 1 diretor municipal por cada fração igual (art.º 6.º, n.ºs 1 e 2);

do Funchal apenas poderia prover na sua estrutura orgânica um número total de 32 dirigentes¹⁶⁸, dos quais 11 Diretores de Departamento¹⁶⁹ e 21 Chefes de Divisão, com base nos seguintes indicadores:

- ✓ População (resultados definitivos dos censos de 2011) – 139 258¹⁷⁰;
- ✓ Dormidas turísticas (ano de 2011) – 3 832 545;
- ✓ Permilagem de participação do Município nos fundos – 6,5%¹⁷¹.

Sem embargo, e como foi também sublinhado, a Lei n.º 49/2012 previu mecanismos de flexibilidade e salvaguarda no domínio da organização dos serviços municipais, que incluía designadamente:

- ✓ A possibilidade de aprovação de uma estrutura orgânica com um número de cargos dirigentes superior até 20% por nível e grau ao número de dirigentes legalmente permitido (cfr. o art.º 21.º, n.º 1);
- ✓ Uma adequação gradual das estruturas orgânicas, desde que verificada uma redução no número de dirigentes cujo provimento era legalmente permitido superior a 30%¹⁷² e ¹⁷³ do número de dirigentes providos em 30 de agosto de 2012, sendo permitida uma renovação das comissões de serviço vigentes naquela data em número igual à diferença entre o número de dirigentes correspondente àquele valor percentual e o número total de dirigentes

-
- O cargo de diretor de departamento municipal só podia ser provido nos municípios com população igual ou superior a 40 000, acrescentando 1 diretor de departamento municipal por cada fração igual (art.º 7.º, n.ºs 1 e 2);
 - O cargo de chefe de divisão municipal podia ser provido em todos os municípios, sendo que nos municípios com população inferior a 10 000 podiam ser providos 2 chefes de divisão municipal, e nos municípios com população igual ou superior a 10 000, 3 chefes de divisão municipal, a que podia acrescentar 1 cargo de chefe de divisão municipal por cada fração igual [art.º 8.º, n.º 1, als. a) e b)];
 - À fração populacional de 40 000 correspondia o direito de prover 1 dirigente de direção intermédia de 3.º grau ou inferior, sendo o limite global de 6 (art.º 9.º).
 - À permilagem de participação do município no montante total dos fundos referidos no n.º 1 do art.º 19.º da LFL, nos seguintes moldes:
 - Os municípios cuja participação no montante total dos fundos seja igual ou superior a 8 ‰, podiam prover 1 diretor municipal, a acrescentar aos providos (art.º 6.º, n.º 3);
 - Os municípios cuja participação no montante total dos fundos seja igual ou superior a 2 ‰ podiam prover um diretor de departamento municipal, a acrescentar aos providos (art.º 7.º, n.º 3).
 - Ao número total de dormidas turísticas, de acordo com os seguintes parâmetros:
 - Os municípios cujo número de dormidas turísticas fosse igual ou superior a 1.000.000 por cada ano civil, e por cada fração igual, podiam prover 1 diretor municipal, a acrescentar aos providos, com o limite de 2 (art.º 6.º, n.º 4);
 - Os municípios cujo número de dormidas turísticas fosse igual ou superior a 400 000 por cada ano civil, e por cada fração igual, podiam prover 1 diretor de departamento municipal, a acrescentar aos providos, com o limite de 4 (art.º 7.º, n.º 4);
 - Os municípios cujo número de dormidas turísticas fosse igual ou superior a 100 000 por cada ano civil, e por cada fração igual, podiam prover 1 chefe de divisão, a acrescentar aos providos, com o limite de 6 (art.º 8.º, n.º 2).

¹⁶⁸ E possuía 67 dirigentes, sendo 16 Diretores de Departamento e 51 Chefes de Divisão.

¹⁶⁹ De acordo com mecanismo de flexibilidade previsto no art.º 21.º, n.º 2, da Lei n.º 49/2012, o não provimento de diretores municipais consentia o provimento de um número de diretores de departamento municipal superior ao resultante da aplicação dos critérios e limites estabelecidos neste diploma.

¹⁷⁰ Sendo: População residente – 111 892; População em movimento pendular – 27 366.

¹⁷¹ Valor correspondente a 14 832 649,00€ do total geral de 2 283 996 289,00€ (cfr. o Mapa XIX do OE 2012).

¹⁷² A adequação orgânica aprovada pelo MF envolvia uma redução do número de cargos dirigentes de 50,7%, passando de 67 em 2012 para 33 em 2013, o que permitia a renovação das comissões de serviço de 13 dirigentes.

¹⁷³ Nestes casos era possível uma renovação das comissões de serviço, em número igual à diferença entre o número de dirigentes correspondentes àquele valor percentual e o número de dirigentes providos a reduzir, se o município não se encontrasse em situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de rutura financeira nos termos do disposto no art.º 41º da Lei n.º 2/2007, de 15/01, e o seu montante de endividamento líquido não fosse superior ao limite legalmente permitido, como era caso do MF.

providos a reduzir, assim como a manutenção, até ao final do respetivo período, das comissões de serviço dos dirigentes em funções na aludida data (cfr. o art.º 25.º, n.ºs 3, 4, 5 e 7).

O MF utilizou a faculdade prevista no art.º 21.º, n.º 1, da Lei n.º 49/2012, tendo a estrutura orgânica aprovada contemplado 12 departamentos municipais, em vez de 11, perfazendo um total de 33 cargos dirigentes¹⁷⁴.

A Autarquia fez também uso da prerrogativa concedida pelo art.º 25.º, n.º 7, tendo 20 dos 67 dirigentes continuado a exercer o cargo (1 terminou a comissão de serviço em 2013, 15 em 2014 e 4 em 2015¹⁷⁵), havendo recorrido igualmente ao expediente legal contemplado no art.º 25.º, n.ºs 3 e 4¹⁷⁶, tendo renovado 15 comissões de serviço¹⁷⁷ de cargos dirigentes que não tinham lugar na estrutura orgânica resultante da aplicação da Lei n.º 49/2012.

Contudo, verifica-se que só poderiam ter sido renovadas 14, e não 15, comissões de serviço ao abrigo dos n.ºs 3 e 4 do referenciado art.º 25.º da Lei n.º 49/2012, conforme se evidencia nos cálculos abaixo apresentados¹⁷⁸:

N.º de dirigentes providos em 30/08/2012 (data de entrada em vigor da Lei n.º 49/2012)	67
Redução percentual de 30%: (30% x 67)	20
N.º de dirigentes que podiam ser providos nos termos da Lei n.º 49/2012	33
N.º permitido de renovações ao abrigo do disposto nos n.ºs 3 e 4 do art.º 25.º [(67 - 33) - 20]	14

Os dados apurados indiciam que esta situação foi motivada por um erro sobre os pressupostos de facto que estiveram na base daquele apuramento, ao ter sido indevidamente considerado, para efeitos de cálculo, que o número de dirigentes a prover nos termos da adequação orgânica aprovada ascendia a 32 e não a 33, como era o caso, visto que a Autarquia lançou mão da faculdade consagrada no art.º 21.º, n.º 1, da referida Lei.

Ainda assim, não obstante aparentar ter tido a sua origem num lapso aritmético, a incorreta contabilização do total de cargos dirigentes a prover ao abrigo do regime jurídico invocado, evidenciada na deliberação da CMF, de 13 de dezembro de 2012¹⁷⁹, que aprovou a proposta de *Modelo de Organização Interna* e de *Estrutura Nuclear dos Serviços do Município*, posteriormente

¹⁷⁴ Anota-se que, embora o novo *Modelo de Organização Interna* aprovado pela AMF tivesse previsto uma dotação máxima de 25 unidades orgânicas flexíveis, a *Estrutura Flexível* definida pela CMF criou apenas 21.

¹⁷⁵ Por aposentação, por iniciativa dos próprios e por não renovação.

¹⁷⁶ O primeiro destes incisos determinava o seguinte: “*Nos casos em que da aprovação da adequação das estruturas orgânicas resultar uma redução do número de dirigentes cujo provimento é legalmente permitido superior a 30 % do número de dirigentes atualmente providos, esta pode ocorrer de forma gradual*”, ao abrigo das regras definidas no segundo dos normativos referidos, que apresentava a seguinte redação: “*É admitida a faculdade de uma renovação das comissões de serviço, com exceção das respeitantes aos diretores municipais e cargos legalmente equiparados, em número igual à diferença entre o número de dirigentes correspondente ao valor percentual previsto no número anterior e o número total de dirigentes providos a reduzir, a qual, quando utilizada, determina a suspensão dos efeitos das correspondentes alterações decorrentes da adequação orgânica*”.

¹⁷⁷ Das quais 8 tiveram início em 2012, já após a entrada em vigor da Lei n.º 49/2012, e 7 em 2013.

¹⁷⁸ Ressalva-se que o número de dirigentes providos em 30/08/2012 (67) foi extraído da documentação disponibilizada pela CMF no âmbito da presente ação, salientando-se que o mesmo não coincide com o total apurado no domínio da *Auditoria de fiscalização concomitante à Câmara Municipal do Funchal – Seguimento de recomendações – 2012/2013*, em que esse número ascendia a 64, como se retira do ponto 2.4. do Relatório n.º 1/2016-FC/SRMTC, aprovado em 14/01/2016.

¹⁷⁹ Cfr. a Ata n.º 46/2012, da reunião da CMF da referida data (a fls. 161 a 166 do volume I da Pasta da Documentação de Suporte e o CD_Doc_Suporte/3_1_PAEL/Atas_AM_CM).

levada à apreciação e aprovação da AMF¹⁸⁰, comprometeu a plena observância do disposto no art.º 25.º, n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 49/2012, configurando, à luz da previsão das als. b) e l), *in fine*, do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC, um ato suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, imputável, segundo o disposto nos art.ºs 61.º, n.º 1, e 62.º, n.ºs 1 e 2, aplicados por remissão do art.º 67.º, n.º 3, todos desta Lei, aos membros do executivo camarário que votaram favoravelmente a assinalada decisão.

No entanto, como se salientou anteriormente, com a alteração introduzida ao n.º 2 do art.º 61.º da LOPTC pelo art.º 248.º da Lei n.º 42/2016, foi alargada aos membros dos órgãos executivos das autarquias locais o regime de responsabilidade financeira dos membros do Governo, tendo passado a aplicar-se a regra de que só lhes poderão ser imputadas responsabilidades financeiras se os mesmos não tiverem *“ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adotado resolução diferente”*, o que, segundo a jurisprudência deste Tribunal, configura uma modificação das condições objetivas de punibilidade que determina o não sancionamento da conduta destes autarcas, face ao princípio da aplicação da lei penal mais favorável consagrado nos art.ºs 29.º, n.º 4 da Constituição da República Portuguesa (CRP) e 2.º do Código Penal.

3.2.2.2 - Redução do número de trabalhadores

A evolução do número de trabalhadores do grupo municipal do Funchal, no período de 2011 a 2014, encontra-se espelhada no quadro seguinte:

Quadro 7 – Número de trabalhadores do grupo municipal do Funchal

	31/12/2011	31/12/2012	31/12/2013	31/12/2014
CMF	1736	1700	1668	1628
FMF, E.M.	29	30	49 ⁽¹⁾	64 ⁽¹⁾
SHF, E.M.	41	41	39	38
N.º total	1806	1771	1756	1730
Δ %	-	-1,9%	-0,8%	-1,5%
Dirigentes da CMF	67	67	67	64
Δ %	-	0,0%	0,0%	-4,5%

(1)- O número de trabalhadores considerado é o constante do quadro de pessoal da FMF, E.M. ¹⁸¹, que não coincide com a informação constante do Relatório e Contas da empresa (46 trabalhadores em 2013, não incluindo a administração, e 63 trabalhadores em 2014, incluindo a administração).

A) Contratação de trabalhadores em 2013

Por força do disposto nos n.ºs 1 e 6 do art.º 65.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro (LOE-2013), durante o ano de 2013 as autarquias locais estavam obrigadas a reduzir, no mínimo, em 2% o número de trabalhadores face aos existentes em 31 de dezembro de 2012¹⁸², estando incluídos nesse cômputo os trabalhadores de empresas locais nas quais o município tivesse uma influência dominante, nos termos definidos no n.º 1 do art.º 19.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.

¹⁸⁰ Que a votou favoravelmente na sua reunião de 28 de dezembro daquele mês.

¹⁸¹ Remetido ao serviço com competência inspetiva do ministério responsável pela área laboral, ao abrigo da Portaria n.º 55/2010, de 21/01.

¹⁸² Sem prejuízo do cumprimento do disposto no art.º 59.º, onde se preconizava que até 31/12/2013, os serviços e organismos das administrações direta e indireta do Estado, regionais e autárquicas deviam reduzir, no mínimo, em 50% o número de trabalhadores com contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo e ou com nomeação transitória existente em 31/12/2012, com exclusão dos que fossem cofinanciados por fundos europeus.

Não obstante a existência desta restrição legal, que consubstanciava igualmente um dos objetivos a atingir no âmbito da execução do PAF subscrito pela Autarquia, apurou-se que, no exercício orçamental em causa, a FMF, E.M.¹⁸³, que integra o grupo municipal do Funchal¹⁸⁴, admitiu 21 novos trabalhadores, dos quais 19 foram contratados com o propósito de assegurar a colaboração que a empresa passou a prestar à CMF no âmbito da gestão dos parques de estacionamento em auto-silo do Município¹⁸⁵ e que surge enquadrada na seguinte factualidade:

- ✓ Por contrato celebrado em 16 de fevereiro de 1993, o MF atribuiu à empresa SEP - Sociedade de Exploração de Parques de Estacionamento, S.A. (SEP, S.A.)¹⁸⁶ a concessão da exploração dos parques de estacionamento em auto-silos no concelho do Funchal pelo prazo de 20 anos, passível de prorrogação;
- ✓ Mediante deliberação tomada em 17 de janeiro de 2013, a CMF decidiu, no entanto, não prorrogar o referido contrato, tendo a caducidade deste instrumento jurídico ditado o retorno da exploração dos referidos parques para a esfera jurídica do MF no termo da concessão, mais concretamente, a partir de 16 de fevereiro de 2013;
- ✓ A transferência dos parques, respetivos materiais e equipamentos para o MF materializou-se em 3 de abril de 2013, por efeito da sua tomada de posse administrativa pela Autarquia;
- ✓ Embora na data assinalada se encontrassem em vigor os contratos de trabalho do pessoal recrutado pela SEP, S.A., para assegurar a exploração dos parques de estacionamento, o MF, contrariando as pretensões da empresa, opôs-se à internalização desses trabalhadores face ao entendimento de que semelhante obrigação não resultava do clausulado do contrato firmado nem da legislação laboral aplicável, designadamente por não ter ocorrido a transmissão de um estabelecimento ou unidade económica da SEP, Lda., para o Município nos termos consignados no art.º 285.º do Código do Trabalho (CT)¹⁸⁷.
- ✓ Na sequência da decisão do Município de retomar a exploração dos parques de estacionamento municipais e havendo o propósito de que a atividade concessionada viesse a ser desenvolvida pela FMF, E.M.¹⁸⁸, a CMF e a AMF deliberaram aprovar, em 21 e de 28 de fevereiro de 2013, respetivamente, a alteração dos estatutos da empresa, no sentido do seu objeto social passar a incluir a gestão dos referidos espaços, o que se efetivou a partir de maio desse ano, sob as diretrizes emitidas pelo Vereador que então detinha a tutela da entidade;

¹⁸³ Sobre a qual o Município exerce uma influência dominante, nomeadamente por deter a totalidade do capital social e o direito de designar ou destituir os respetivos órgãos sociais.

¹⁸⁴ A qual se rege pelo disposto na Lei n.º 50/2012, pela lei comercial, pelos respetivos estatutos e, subsidiariamente, pelo regime do sector empresarial do Estado, sem prejuízo das normas imperativas previstas no diploma citado.

¹⁸⁵ Por via da celebração de um contrato de assessoria com esse objeto.

¹⁸⁶ A concessão da exploração dos sobreditos parques de estacionamento foi precedida por um concurso público que culminou com a sua adjudicação à aludida empresa, por deliberação da CMF de 24/09/1992, retificada por deliberação de 28/01/1993, nos termos constantes do caderno de encargos e das cláusulas contratuais.

¹⁸⁷ Revisto pela Lei n.º 7/2009, de 12/02, retificada pela Declaração de Retificação n.º 21/2009, de 18/03, e alterada pelas Leis n.ºs 105/2009, de 14/09, 53/2011, 14/10, 23/2012, de 25/06, retificada pela Declaração de Retificação n.º 38/2012, de 23/07, 47/2012, de 29/08, 69/2013, de 30/08, 27/2014, de 08/05, 55/2014, de 25/08, 28/2015, de 14/04, 120/2015, de 01/09, 8/2016, de 01/04, 28/2016, de 23/08, e 73/2017, de 16/08, retificada pela Declaração de Retificação n.º 28/2017, de 16/08, e 14/2018, de 19/03.

¹⁸⁸ Inicialmente denominada “*Frente MarFunchal – Gestão e Exploração de Espaços Públicos, E.E.M.*” e que, por via desta alteração estatutária passou a designar-se “*Frente MarFunchal – Gestão e Exploração de Espaços Públicos e de Estacionamentos Públicos Urbanos do Funchal, E.M.*”.

- ✓ Por força deste acréscimo de atribuições, e perante a recusa da CMF de integrar os trabalhadores da SEP, S.A., no quadro de pessoal da Edilidade, a FMF, E.M., decidiu contratar os referenciados trabalhadores para a assessoria aos parques de estacionamento municipais, fundamentando essa medida no facto de a Autarquia não dispor de meios humanos que permitissem garantir o exercício de tais funções, como se extrai das informações internas de 15 de abril e de 23 de maio de 2013.

Dado que, em 2013, apenas 1 colaborador da FMF, E.M., rescindiu o respetivo contrato individual de trabalho, o aumento efetivo de pessoal ao serviço da empresa foi nesse ano de 19 trabalhadores, aspeto que se revelou determinante para que, no exercício económico em causa, e conforme evidenciam os dados constantes do Quadro 7 acima reproduzido, o grupo municipal do Funchal não tivesse reduzido o número global de trabalhadores na percentagem mínima imposta pelo art.º 65.º, n.ºs 1 e 6, da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro¹⁸⁹, e igualmente estabelecida no PAF.

Embora se reconheça que as contratações autorizadas visaram essencialmente dar resposta às incumbências de interesse público que o MF atribuiu à FMF, E.M., na decorrência do termo do contrato de concessão da exploração dos parques de estacionamento municipais firmado com a SEP, S.A., também é certo que a necessidade de recrutamento desses trabalhadores e as consequências jurídicas daí emergentes para efeitos de contabilização dos recursos humanos integrados no grupo municipal do Funchal e de cumprimento das exigências legalmente definidas em matéria de gestão de pessoal deveriam ter sido devidamente ponderadas pela Autarquia aquando da tomada de decisão sobre a não prorrogação do invocado contrato.

Por conseguinte, e na medida em que a opção pela reversão da exploração dos parques de estacionamento municipais conduziu a um aumento do pessoal que não foi compensado com idêntica diminuição do número de trabalhadores daquele grupo, não foi assegurado o cumprimento da mencionada norma do OE para 2013 e no PAF delineado pela Autarquia, circunstancialismo esse que configuraria um ilícito financeiro enquadrável na previsão das als. b) e l), *in fine*, do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC, sendo, por isso, suscetível de fazer incorrer os responsáveis municipais que votaram favoravelmente aquela decisão em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos conjugados dos art.ºs 61.º, n.º 1, e 62.º, n.ºs 1 e 2, e 67.º, n.º 3, todos desta Lei.

Todavia, como foi *retro* mencionado, com a alteração introduzida ao n.º 2 do art.º 61.º da LOPTC pelo art.º 248.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, foi alargada aos membros dos órgãos executivos das autarquias locais a regra de que só lhes podem ser imputadas responsabilidades financeiras se não tiverem “*ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adotado resolução diferente*”, o que se traduziu numa modificação das condições objetivas de punibilidade que determina o não sancionamento da conduta destes autarcas.

B) Contratação de trabalhadores em 2014

Os dados fornecidos pelo Quadro 7 denotam que em 2014 não foi igualmente assegurada a redução mínima de 2% do número de trabalhadores do grupo municipal do Funchal, legalmente exigida nesse ano pelo art.º 62.º, n.ºs 1 e 6, da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro (LOE-2014), tendo esta baliza ficado comprometida pela integração no mapa de pessoal da CMF de 19 dos trabalhadores

¹⁸⁹ Note-se que a empresa só poderia realizar novas contratações se, em 31/12/2013, ficasse assegurada uma redução de 34 trabalhadores face aos existentes em 31/12/2012 [1701-(2% x 1701)].

contratados pela SEP, S.A.¹⁹⁰, para assegurar a exploração dos parques de estacionamento municipais no domínio de contrato de concessão *retro* identificado e cuja internalização havia sido negada pela edilidade em 2013, como se passa a expor:

- Na decorrência da caducidade do contrato de concessão, a SEP, S.A., e 19 dos seus ex-trabalhadores intentaram no Tribunal do Trabalho do Funchal uma ação declarativa contra o MF, correspondente ao Proc.º n.º 306/13.9TTFUN¹⁹¹, por via da qual foi nomeadamente peticionado o reconhecimento judicial da transmissão dos referidos contratos de trabalho para a Autarquia, por efeito da reversão da exploração dos parques de estacionamento cuja exploração havia sido concessionada àquela empresa, e a consequente integração dos mesmos nos postos de trabalho que ocupavam nos aludidos espaços;
- Na tentativa de salvaguardar a manutenção desses postos de trabalho, a SEP, S.A., e os aludidos trabalhadores intentaram igualmente naquela instância um procedimento cautelar não especificado e um procedimento cautelar de suspensão de despedimento contra o MF, onde requereram nomeadamente que a Edilidade, na qualidade de entidade empregadora, recebesse os aludidos colaboradores juntamente com os parques de estacionamento e lhes assegurasse os direitos adquiridos por via dos vínculos laborais existentes, tendo ambas as providências requeridas sido julgadas procedentes;
- O MF interpôs recurso de apelação da sentença que decidiu as duas providências cautelares, junto do Tribunal da Relação de Lisboa, que, por acórdão proferido em 30 de abril de 2014, no âmbito do Proc.º n.º 306/13.9TTFUN.L1.4, o julgou improcedente, tendo mantido a sentença recorrida;
- Nessa sequência, o Tribunal do Trabalho do Funchal, através de sentença proferida em 30 de junho de 2014, decidiu julgar procedente a ação declarativa inicialmente interposta contra o MF, tendo reconhecido a transmissão automática dos contratos de trabalho em questão, condenando a Autarquia na obrigação de reintegrar os respetivos trabalhadores nos postos de trabalho, nos parques de estacionamento;
- O sentido das três decisões judiciais emitidas fundou-se, na sua essência, na interpretação e aplicação à situação concreta da disciplina positivada no art.º 285.º do CT, que regula os efeitos de transmissão de empresa ou estabelecimento e que reveste natureza imperativa.

Este preceito, que representa uma concretização do direito constitucionalmente consagrado da segurança no trabalho¹⁹² e visou outrossim transpor para a ordem jurídica interna da Diretiva n.º

¹⁹⁰ Mediante contrato individual de trabalho.

¹⁹¹ Cfr. o ofício com registo de entrada n.º 1146, de 29/04/2016, da CMF, em resposta ao ofício n.º 766 da SRMTC (incluindo o respetivo CD), a fls. 182 a 185 do volume I da Pasta do Processo.

¹⁹² Cfr. o art.º 53.º da CRP, o qual consagra expressamente que “[é] garantida aos trabalhadores a segurança no emprego, sendo proibidos os despedimentos sem justa causa ou por motivos políticos ou ideológicos”.

2001/23/CE, do Conselho, de 12 de março¹⁹³ e ¹⁹⁴, consagra na redação fixada pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro¹⁹⁵, que:

“1- Em caso de transmissão, por qualquer título, da titularidade de empresa ou estabelecimento que constitua uma unidade económica, transmitem-se para o adquirente a posição do empregador nos contratos de trabalho dos respetivos trabalhadores, bem como a responsabilidade pelo pagamento de coima aplicada pela prática de contraordenação laboral.

2- O transmitente responde solidariamente pelas obrigações vencidas até à data da transmissão, durante o ano subsequente a esta.

3- O disposto nos números anteriores é igualmente aplicável à transmissão, cessão ou reversão da exploração de empresa, estabelecimento ou unidade económica, sendo solidariamente responsável, em caso de cessão ou reversão, quem imediatamente antes tenha exercido a exploração.

4- (...).

5- Considera-se unidade económica o conjunto de meios organizados com o objetivo de exercer uma atividade económica, principal ou acessória.

6- (...).”

Não será despidendo assinalar que o regime jurídico aplicável à transmissão de empresa ou estabelecimento¹⁹⁶ foi recentemente alterado pela Lei n.º 14/2018, de 19 de março, com o propósito de reforçar os direitos dos trabalhadores, tendo o n.º 5 do art.º 285.º do CT passado a postular, de forma mais clara e densificada, que “[c]onsidera-se unidade económica o conjunto de meios organizados que constitua uma unidade produtiva dotada de autonomia técnico-organizativa e que mantenha identidade própria, com o objetivo de exercer uma atividade económica, principal ou acessória”¹⁹⁷.

Nos termos sufragados nos referidos arestos, à luz deste regime, a reversão da exploração de um estabelecimento que configure uma unidade económica, ou simplesmente de uma unidade económica, determina a transmissão da posição de empregador nos contratos de trabalho em vigor para a nova entidade, entendendo-se que existe uma unidade económica quando o exercício de uma determinada atividade comercial ou industrial é assegurado através de um conjunto

¹⁹³ Alusiva à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes à manutenção dos direitos dos trabalhadores em caso de transferência de empresas ou de estabelecimentos, ou de partes de empresas ou de estabelecimentos, a qual, não obstante ter sido editada com o objetivo primordial de enquadrar e facilitar o processo de fusão e aquisição de empresas, salvaguardando o princípio da liberdade de iniciativa económica do empregador, através do poder de definir o destino a dar à sua empresa, visou simultaneamente definir condições de salvaguarda e reforço dos direitos dos trabalhadores.

¹⁹⁴ Neste preceito o legislador nacional replicou a regulação plasmada na Diretiva 2001/23/CE, que considera como transferência de empresa ou de estabelecimento a transferência de uma entidade económica que mantém a sua identidade, entendida como um conjunto de meios organizados, com o objetivo de prosseguir uma atividade económica, seja ela essencial ou acessória [art.º 1, n.º 1, al. b)].

¹⁹⁵ Na redação inserida pela Lei n.º 7/2009.

¹⁹⁶ A consagração legal do instituto da transmissão de empresa ou estabelecimento gizou essencialmente garantir a preservação da unidade produtiva numa situação de transferência, visando ao mesmo tempo assegurar a proteção dos respetivos trabalhadores, ao determinar que os contratos de trabalho acompanham a empresa ou o estabelecimento transmitidos.

¹⁹⁷ Desta forma reforça-se a ideia de que a empresa ou estabelecimentos a transmitir devem ser qualificados como uma unidade autónoma caso seja dotada de sustentabilidade e passível de exercer funções de forma autónoma relativamente à entidade transmitente.

organizado de meios próprios - v.g., técnicos, materiais e humanos - que lhe permitam funcionar como uma unidade produtiva autónoma.

Destarte, foi assumido que a organização de cada um dos parques de estacionamento em auto-silo previamente concessionados à SEP, S.A., assentava num conjunto de elementos essenciais que garantia a sua exploração e que incluía uma estrutura física, os equipamentos indispensáveis à cobrança dos ingressos e vigilância desses espaços pelos trabalhadores afetos a essas funções e os próprios trabalhadores, configurando-se, *per se* e por essa razão, como unidades económicas autónomas.

Como tal, a reversão da exploração dos ditos parques operou a transmissão para o MF, não apenas dos auto-silos e dos equipamentos e materiais adstritos ao exercício dessa atividade económica, mas também dos meios humanos que lhe estavam alocados, mormente, dos contratos individuais celebrados por esse pessoal.

Mais foi aí aduzido que se reconhecia a existência de um conflito entre as normas de igual peso hierárquico constantes do art.º 285.º do CT, que impunha a transmissão da posição de entidade empregadora para o MF e tido por aplicável aos trabalhadores contratados pela SEP, S.A., e da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, vigente à data¹⁹⁸, que apenas admitiam o recrutamento de pessoal para os quadros das Autarquias por procedimento concursal¹⁹⁹, o que obrigava a “*sopesar os valores e interesses em conflito*”, sendo extraída a conclusão de que, *in casu*, “*a segurança no emprego dos (...) trabalhadores, tal como resulta da aplicação do disposto no*” primeiro dispositivo, teria “*de prevalecer sobre a necessidade de assegurar a transparência nas admissões por parte das entidades públicas, através do cumprimento das formalidades previstas na Lei n.º 12-A/2008, de 27/2*”²⁰⁰.

Nesta conformidade, mostrando-se inequívoco que a transmissão para o MF dos 19 contratos de trabalho se impunha por força de lei e que foi reconhecida pelo Tribunal do Trabalho do Funchal em 2014, tendo a Autarquia sido condenada na obrigação de integrar no seu mapa de pessoal os trabalhadores anteriormente vinculados à SEP, S.A., considera-se que a inobservância da redução do número de trabalhadores em pelo menos 2%, reclamada naquele exercício económico pelo art.º 62.º, n.ºs 1 e 6, da Lei n.º 83-C/2013, bem como pelo PAF, e para a qual contribuíram decisivamente as internalizações judicialmente exigidas, ao fazer ultrapassar aquele limite num total correspondente a 9 trabalhadores, se encontra justificada.

Complementarmente, há ainda a registar que em 2014 ocorreu a integração na FMF, E.M., de 7 ex-trabalhadores da SEP, S.A., afetos aos lugares de estacionamento à superfície do Município, tendo 6 deles continuado a exercer funções naquela empresa municipal até 31 de dezembro de 2014, procedendo-se ao exame desta situação específica na sublínea seguinte, no domínio da apreciação de uma das denúncias dirigidas a esta Secção Regional.

¹⁹⁸ Este diploma, que estabelecia os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas foi maioritariamente revogado pela Lei n.º 35/2014, de 20/06.

¹⁹⁹ Cfr. os art.ºs 20.º, 21.º e 50.º.

²⁰⁰ Cfr. o Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 30/04/2014, produzido no âmbito do Proc.º n.º 306/13.9TTFUN.L1.4., a págs. 42.

B1) Análise de denúncia incidente sobre a contratação de trabalhadores pelo Grupo Municipal do Funchal.

Foi rececionada na SRMTC uma denúncia²⁰¹ em que foi questionada a legalidade da internalização, pela Autarquia, dos trabalhadores da SEP, S.A., afetos aos parquímetros da cidade do Funchal no âmbito da concessão da exploração dos estacionamento de superfície previamente contratualizada entre o Município e a referida empresa.

A fim de aquilatar sobre a conformidade normativa da decisão de integração dos referidos trabalhadores, torna-se imperioso proceder à identificação dos factos relevantes que lhe conferem enquadramento, a saber:

- Por contrato de concessão formalizado em 5 de agosto de 1999, o MF cedeu à empresa SEP, S.A., a exploração de lugares públicos de estacionamento pago à superfície de duração limitada com a implantação de parquímetros na cidade do Funchal;
- Os estacionamento de superfície encontravam-se dotados de meios organizacionais próprios e autónomos, em que sobressaíam:
 - Os parquímetros e equipamentos portáteis²⁰² utilizados pelos trabalhadores;
 - O conjunto de trabalhadores afetos às funções a desempenhar junto dos parquímetros (essencialmente funções de fiscalização e vigilância), em consonância com normas específicas definidas para o exercício da atividade, os quais se encontravam laboralmente vinculados à SEP, S.A., por contrato individual de trabalho.
- A CMF decidiu não prorrogar o contrato de concessão, cujo prazo de vigência fora fixado em 15 anos, o que ditou a sua caducidade a partir de 5 de agosto de 2014;
- Com o termo da concessão, o MF passou a explorar o serviço anteriormente concessionado, através da FMF, S.A., tendo recebido os equipamentos fixos e móveis que se encontravam afetos aos estacionamento de superfícies e reconhecido e assumido, ao mesmo tempo, a posição jurídica de entidade empregadora nos contratos individuais de trabalho celebrados entre a SEP, S.A., e os trabalhadores que se encontravam adstritos à atividade económica concessionada.

Estes dados evidenciam que ao abrigo do contrato de concessão, a SEP, S.A., efetuou a exploração dos lugares de estacionamento com parquímetros da cidade do Funchal mediante a afetação dos meios materiais e humanos necessários ao desempenho dessa atividade, tornando-se patente que a gestão da exploração concessionada dispunha de uma organização técnica e logística específica que lhe conferia autonomia e que se centrava nos próprios espaços de estacionamento na via pública, devidamente demarcados, nos equipamentos necessários ao exercício da atividade concessionada e no acervo de trabalhadores a ela afetos.

Por conseguinte, e perante tais pressupostos, não pode deixar de concluir-se que os estacionamento de superfície equipados com parquímetros explorados em regime de concessão

²⁰¹ Conforme a referência constante do ponto 2.2. *supra*.

²⁰² Dispositivos funcionalmente destinados ao controlo e aquisição de talões de estacionamento.

pela SEP, S.A., configuravam uma unidade produtiva autónoma, consubstanciando, enquanto tal, uma verdadeira unidade económica, na aceção acolhida e traçada no art.º 285.º do CT²⁰³ e ²⁰⁴.

Esta leitura encontra inclusivamente suporte numa passagem do já citado Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 30 de abril de 2014²⁰⁵, que decidiu o recurso de apelação interposto pelo MF no âmbito do Proc.º n.º 306/13.9TTFUN.L1.4, onde se enfatiza o seguinte:

“[A] complexidade e a dimensão do conjunto organizativo autónomo dependerá muito da atividade exercida, sendo que no caso de parques de estacionamento em silos se centrará essencialmente na estrutura física do mesmo, com alguns equipamentos necessários de cobrança e de apoio a trabalhadores e utentes, bem como os próprios trabalhadores.

No caso de estacionamento à superfície, para além do espaço público, os parcómetros e os trabalhadores que exercem a fiscalização serão o fundamental”. (Destaque nosso).

Embora estejamos perante contratos de concessão com objetos distintos, uma vez que, numa das situações, estava em causa a exploração de parques de estacionamento instalados em edifícios, e na outra, os lugares de estacionamento localizavam-se à superfície, mais concretamente, na via pública, não se afigura que a diferente natureza e qualificação normativa dos espaços de implantação dos estacionamentos deva conduzir a soluções jurídicas distintas, uma vez que o que aqui releva é apurar se estamos ao não na presença de uma unidade económica, nos termos e para os efeitos preconizados no art.º 285.º do CT.

E, sendo esse o entendimento, como acima ficou vincado, cabe constatar que a entrega dos aludidos lugares de estacionamentos e demais equipamentos ao MF, na sequência da caducidade do contrato de concessão assinado com a SEP, S.A., ditou a reversão da exploração da unidade económica existente para a titularidade do Município, o que, segundo a disciplina emanada dos n.ºs 1, 3 e 5 do art.º 285.º do CT, determinou *op legis* a transmissão automática para a Edilidade da posição de empregador nos contratos individuais de trabalho previamente celebrados entre a empresa e aqueles trabalhadores, cabendo a esta última assegurar a partir desse momento todos os direitos deles emergentes.

É certo que a internalização dos ex-trabalhadores da SEP, S.A., na Autarquia também aqui suscitava a questão da existência de um conflito de normas, visto que a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas²⁰⁶ institui a obrigatoriedade do recrutamento de pessoal para o exercício de funções públicas ser efetuado por procedimento concursal²⁰⁷, enquanto o art.º 285.º do CT determina a transmissão dos contratos de trabalho com a transmissão da posição da entidade empregadora.

Ora, a resposta a dar acerca da determinação do direito aplicável ao caso concreto também se encontra uma vez mais no Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 30 de abril de 2014, onde se sustentou expressamente que a segurança no emprego dos trabalhadores que o art.º 285.º visa

²⁰³ Na redação conferida pela Lei n.º 7/2009.

²⁰⁴ A este propósito, chama-se à colação o Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 30/04/2014, onde, a páginas 37, se alude a que “[d]e acordo com a Diretiva 2001/23/CE, transposta já no anterior CT/2003 (art.º 318.º) e agora no art.º 285.º do CT, a organização afecta ao exercício de determinada atividade comercial ou industrial, em conjuntos subalternos que correspondam a uma unidade técnica de fornecimento de serviços, desde que a unidade destacada do conjunto global seja dotada de autonomia técnico-organizativa própria, constituindo uma unidade produtiva autónoma, é de considerar uma unidade económica para efeitos do art.º 285.º-5 do CT”.

²⁰⁵ A págs. 37.

²⁰⁶ Que regula o vínculo de trabalho em funções públicas e que foi aprovada pela Lei 35/2014, de 20/06, cuja entrada em vigor ocorreu dois meses após a sua publicação e revogou maioritariamente a Lei n.º 12-A/2008, de 27/02.

²⁰⁷ Cfr. o art.º 30.º do diploma.

garantir deveria sobrepor-se, do ponto de vista dos valores e interesses, à necessidade de assegurar a transparência nas admissões por parte das entidades públicas, mediante a observância das formalidades impostas na Lei que regula o vínculo de trabalho em funções públicas, posicionamento esse que subscreve.

Tendo por base os pressupostos enunciados, conclui-se assim que o Município se encontrava legalmente obrigado a assegurar a integração dos trabalhadores adstritos à atividade de exploração dos espaços de estacionamento de superfície com parquímetros concessionada à SEP, S.A., à semelhança do ocorrido com os trabalhadores da mesma entidade que exerciam funções nos parques cobertos, cuja integração no mapa de pessoal da Autarquia acabaria por ser determinada por sentença judicial, como ficou anteriormente expresso.

Ademais, e porque se verificou que o MF passou a assegurar a exploração daqueles espaços através da FMM, E.M., ter-se-ia sempre por prevalecente a regulação estabelecida pela Diretiva n.º 2001/23/CE, na medida em que o seu âmbito de aplicação abrangia as empresas públicas que prosseguissem uma atividade económica, independentemente do seu fim ser ou não lucrativo²⁰⁸ e ²⁰⁹.

Destarte, não se descortina que o posicionamento adotado pelo MF ao conformar-se com a exigência imposta pelo art.º 285.º do CT, garantindo a incorporação daqueles trabalhadores no contingente do grupo municipal do Funchal, seja normativamente censurável.

3.2.3 Avaliação da situação económico-financeira

Nos *Quadros I e III* que integraram o PAF²¹⁰ elaborado pelo MF constavam as projeções financeiras para o período de vigência do empréstimo contraído no âmbito do PAEL.

A análise dos desvios às projeções traçadas encontra-se vertida no Anexo II, daí se destacando os seguintes aspetos:

- a) Em 2013, o saldo inicial de operações orçamentais, quantificado em 1 551 780,02€, foi inferior à previsão estabelecida no PAF em 494,2 mil euros, tendo, em 2014, superado essa previsão num total de 260,9 mil euros.

Apurou-se ainda que, no primeiro daqueles exercícios económicos, o saldo de gerência de operações orçamentais foi utilizado para efeitos de cálculo dos fundos disponíveis, ao abrigo do previsto no art.º 5.º, n.º 3, al. a), do DL n.º 127/2012²¹¹, não tendo sido objeto de integração no orçamento do ano²¹².

- b) A execução das receitas correntes observou em 2013 uma evolução favorável (+8,9 milhões de euros) face à previsão inserida no PAF, que resultou maioritariamente da cobrança da receita proveniente das vendas de bens e serviços e dos impostos indiretos, bem como das transferências correntes provenientes sobretudo da Administração Central.

²⁰⁸ O art.º 1, n.º 1, al. c), da invocada Diretiva preconiza especificamente que a mesma “*é aplicável a todas as empresas, públicas e privadas, que exercem uma atividade económica, com ou sem fins lucrativos*”.

²⁰⁹ Cfr. ainda o mesmo Acórdão, a págs. 41.

²¹⁰ O primeiro referente à “*Síntese da situação financeira atual e previsões de evolução*” e o segundo à “*Evolução previsional da receita e da despesa*” (Cfr. o CD_Doc_Suporte/3_1_PAEL/7.PAF_ProgramII).

²¹¹ Esta receita passou a constar dos mesmos a partir de julho de 2013 (Cfr. o CD_Doc_Suporte/3_1_PAEL/M_Cont_orç_FD).

²¹² Mais concretamente, na rubrica orçamental com a classificação económica 16.01.01 – *Saldo da gerência anterior – Saldo orçamental – Na posse do serviço*.

No ano 2014, embora a evolução da receita corrente tenha ficado aquém da observada em 2013, superou a previsão constante do PAF em cerca de 2,9 milhões de euros, devido ao aumento expressivo, nesse ano, da receita proveniente do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), motivada, por sua vez, pela atualização em 2012 das avaliações patrimoniais dos prédios urbanos que ainda não haviam sido reavaliados nos termos do Código do IMI aprovado pelo DL n.º 287/2003, de 12 de novembro²¹³.

Verificou-se ainda que o MF cumpriu a obrigação legal prevista no n.º 5 do art.º 94.º da LOE para 2014²¹⁴, que impunha que o referido aumento da receita do IMI fosse obrigatoriamente utilizado nas seguintes finalidades:

- Pagamento de dívidas a fornecedores registadas no SIAL a 30/08/2013²¹⁵;
 - Redução do endividamento de médio e longo prazo do município²¹⁶.
- c) No que se refere às receitas de capital, as transferências provenientes de Fundos Comunitários, do PRODERAM, de contratos-programa celebrados com o GR e da componente de capital do FEF, apresentaram uma evolução desfavorável em ambos os anos (-1,6 e -3,6 milhões de euros, respetivamente), devido sobretudo à reclassificação da receita proveniente do FEF de capital para corrente. Já a receita proveniente de passivos financeiros teve, em 2013, uma execução que excedeu em 19,6 milhões de euros a previsão do PAF, que se deveu ao empréstimo do PAEL, não apresentando em 2014 qualquer execução, uma vez que o MF não necessitou de recorrer ao empréstimo de curto prazo, como fora projetado no referido Programa.
- d) Em 2013, o total da despesa observou uma evolução muito superior à previsão do PAF (+25,6 milhões de euros), devido à utilização do produto do empréstimo contraído no âmbito do PAEL, destacando-se também o incremento ocorrido nas despesas com o pessoal (+3,1 milhões de euros), resultantes da reposição dos subsídios de férias, e nas transferências para instituições sem fins lucrativos (+973 mil euros), também incluídas no PAEL. Em 2014 a despesa total já ficou aquém do valor previsto (-3,1 milhões de euros), assim como as transferências para instituições sem fins lucrativos (-168 mil euros), devido à política de contenção seguida pelo MF.
- e) O saldo global apurado em 2013, sem os ativos e passivos financeiros, foi negativo (-19,0 milhões de euros), mas passou a positivo em 2014 (7,2 milhões de euros), pondo em evidência a capacidade financeira da Autarquia, a qual foi conseguida com recurso às receitas correntes²¹⁷.

De todo o modo, esta capacidade ficou aquém da previsão traçada no PAF, de acordo com a qual o saldo global seria, em 2014, de 8,6 milhões de euros e o saldo corrente de 14,8 milhões de euros (menos 1,4 e 6,0 milhões de euros, respetivamente, do que o realizado).

²¹³ De acordo com a alteração operada pela Lei n.º 60-A/2011, de 30/11.

²¹⁴ Lei n.º 83-C/2013, de 31/12, com as alterações operadas pelo art.º 2.º da Lei n.º 75-A/2014, de 30/09.

²¹⁵ Refira-se que, em 31/12/2014, o stock de dívida registada no SIAL totalizava 26 918 110€ (Cfr. o ofício com registo de entrada n.º 1152, de 29/04/2016, da CMF, em resposta ao ofício n.º 765 da SRMTC, a fls. 186 a 187 do volume I da Pasta do Processo e o CD/5 Ponto).

²¹⁶ Em 2014, o aumento da receita proveniente do IMI ascendeu a 2 316 249,66€, tendo sido realizadas nesse ano amortizações aos empréstimos a médio e longo prazo no montante de 8 633 591,45€.

²¹⁷ Uma vez que o saldo corrente foi positivo, cifrando-se em 8,8 milhões de euros.

- f) O saldo primário, que também não considera os ativos e passivos financeiros e ainda os encargos financeiros, que são despesa corrente, também teve uma evolução favorável de 2013 para 2014²¹⁸, mas, ainda assim, inferior à previsão do PAF.
- g) Em 2014, a receita corrente também não foi suficiente para dar cumprimento ao critério de equilíbrio definido no n.º 2 do art.º 40.º da Lei n.º 73/2013, que estabelece que *“a receita corrente cobrada bruta deve ser pelo menos igual à despesa corrente acrescida das amortizações médias de empréstimos de médio e longo prazos”*²¹⁹:

Quadro 8 – Regra do equilíbrio orçamental em 2014 e 2015

(Em euros)

	2014			2015		
	Orçamento inicial	Orçamento final	Execução	Orçamento inicial	Orçamento final	Execução
Receita corrente	72.637.597,00	72.637.597,00	66.560.775,44	81.797.880,00	74.947.971,87	68.260.921,31
Despesa corrente	58.520.900,00	65.234.988,52	57.791.107,83	65.171.781,00	64.678.980,00	55.938.429,37
Média amortiz. empréstimos mlp	8.837.978,32	8.837.978,32	8.837.978,32	7.742.077,74	7.742.077,74	7.742.077,74
Equilíbrio orçamental	5.278.718,68	-1.435.369,84	-68.310,71	8.884.021,26	2.526.914,13	4.580.414,20

Porém, o desequilíbrio orçamental registado em 2014 foi de apenas 0,1%, logo, inferior a 5%, tendo sido compensado em 2015, em cumprimento do n.º 3 do art.º 40.º da Lei n.º 73/2013, que determina que *“o resultado verificado pelo apuramento do saldo corrente deduzido das amortizações pode registar, em determinado ano, um valor negativo inferior a 5% das receitas correntes totais, o qual é obrigatoriamente compensado no exercício seguinte”*.

- h) Nos anos 2013 e 2014, o prazo médio de pagamento a fornecedores²²⁰ foi muito superior ao previsto no PAF (+190 dias em 2013 e + 182 dias em 2014)²²¹, o que significa que acabaram por ser estes a financiar indiretamente o MF.

Em contraditório, o atual Presidente da Câmara Municipal e os Vereadores executivos que se pronunciaram igualmente nessa sede comunicaram que este prazo *“apresentou um decréscimo já em 2015”* e remeteram a Ficha do Município da DGAL, onde se verifica que o prazo médio de

²¹⁸ Passou dos 20,4 milhões de euros negativos, em 2013, para os 8,2 milhões de euros positivos, em 2014, quando a previsão no PAF era de um saldo de negativo de 18 milhões de euros em 2013 e positivo de 10,2 milhões de euros em 2014.

²¹⁹ Segundo o n.º 4 do mesmo artigo, *“para efeitos do disposto no n.º 2, considera-se amortizações médias de empréstimos de médio e longo prazos o montante corresponde à divisão do capital contraído pelo número de anos do contrato, independente do seu pagamento efetivo”*, dispondo, por sua vez, o seu art.º 83.º que *“para efeitos do disposto no n.º 4 do artigo 40.º, no caso de empréstimos já existentes quando da entrada em vigor da presente lei, considera-se amortizações médias de empréstimos o montante correspondente à divisão do capital em dívida à data da entrada em vigor da (...) lei pelo número de anos de vida útil remanescente do contrato.”*

²²⁰ Que expressa o número de dias que a entidade leva a pagar as suas dívidas de curto prazo ou correntes.

²²¹ De acordo com os cálculos realizados pela CMF.

pagamento a fornecedores em 31 de dezembro de 2016 era de 156 dias e em 31 de dezembro de 2017 de 87 dias.

3.2.4. Regime de acompanhamento da execução do PAF

De acordo com o consignado no n.º 1 do art.º 12.º da Lei n.º 43/2012, a monitorização e o acompanhamento do PAEL deveria ser assegurada:

- a) *Pela assembleia municipal, trimestralmente e através de informação prestada pela câmara municipal*, que devia integrar *“obrigatoriamente a avaliação do grau de execução dos objetivos previstos no Plano, bem como qualquer outra informação considerada pertinente;*
- b) *Pela DGAL, na sequência da prestação de informação nos termos (...) ser definidos por portaria dos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e das autarquias locais;*
- c) *Pela Inspeção Geral de Finanças (IGF), através da realização de auditorias sistemáticas aos municípios que integram o Programa I e regulares aos municípios que integram o Programa II”.*

No quadro do acompanhamento cometido à DGAL, os municípios ficaram obrigados a remeter relatórios anuais em suporte digital, para o endereço *pael@dgal.pt*, até à data limite de 30 de janeiro do ano subsequente àquele a que o relatório se referisse, a elaborar em conformidade com a estrutura de informação disponível no portal da DGAL²²².

Por força do preceituado no n.º 2 do art.º 12.º da Lei n.º 43/2012, os municípios aderentes ficaram também *“obrigados a incluir no relatório da conta de gerência um anexo relativo à execução do PAEL”.*

In casu, constatou-se que, embora estivesse a dar cumprimento às obrigações de reporte de informação anual à DGAL, o MF apenas deu início ao reporte trimestral à AMF em 2014, isto quando o valor da primeira tranche do empréstimo do PAEL foi recebido em abril de 2013²²³.

3.3. ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL

De acordo com o período de exigibilidade apresentado no Balanço, entre 2011 e 2014, a dívida global do Município do Funchal revelou a seguinte evolução:

Quadro 9 – Estrutura da dívida do MF no período de 2011 a 2014

Tipo de dívida	(Em euros)				
	2011	2012	2013	2014	Δ 2014/2011
Empréstimos:	47.201.104,91	40.753.026,87	61.322.073,92	52.688.482,59	11,6%
Médio e Longo prazo	40.605.947,29	33.946.594,99	54.625.087,27	44.630.040,86	9,9%
Curto Prazo	6.595.157,62	6.806.431,88	6.696.986,65	8.058.441,73	22,2%
Fornecedores:	64.886.466,11	68.383.699,81	33.225.981,21	31.307.907,89	-51,7%
Fornecedores m/l prazo	14.237.853,51	12.591.802,65	21.399.624,54	20.248.889,41	42,2%
Fornecedores c/c	34.354.964,73	41.649.984,41	8.397.358,54	8.139.570,09	-76,3%
Fornecedores – Faturas em rec. e conferência	0,00	0,00	0,00	81.806,49	-
Fornecedores de imobilizado c/c	10.600.873,61	6.980.818,51	1.398.358,37	250.504,50	-97,6%

²²² Cfr. o documento *Processo de Acompanhamento e Monitorização* da DGAL (no sítio www.portaltautarquico.pt).

²²³ Não existiam igualmente evidências de que a AMF tivesse diligenciado no sentido de a CMF dar cumprimento àquele dever legal.

(Em euros)

Tipo de dívida	2011	2012	2013	2014	Δ 2014/2011
Administração Autárquica	115.907,82	1.571.347,82	989.785,89	388.155,89	234,9%
Outros credores	4.984.655,43	5.021.619,01	277.609,44	1.432.363,58	-71,3%
Estado e outros entes públicos	592.211,01	568.127,41	763.244,43	766.617,93	29,5%
Credores de operaç. não orçamentais	59.374,54	63.239,25	69.634,58	66.543,16	12,1%
Total	112.146.945,56	109.199.965,93	94.617.689,71	84.062.933,64	-25,0%
Varição anual (%)	-	-2,6%	-13,4%	-11,2%	-

Fonte: Balanços de 2011 a 2014.

Em 31 de dezembro de 2011, a dívida a terceiros do MF ascendia a 112,1 milhões de euros, tendo registado um decréscimo a partir desse ano, para os 84,1 milhões de euros em 31 de dezembro de 2014, dos quais 52,7 milhões de euros relativos a empréstimos e 31,3 milhões de euros a créditos de fornecedores e outros credores.

As provisões para riscos e encargos²²⁴ registadas em Balanço atingiam, em 31 de dezembro de 2014, o montante aproximado de 1,3 milhões de euros, contemplando essencialmente os custos estimados com responsabilidades decorrentes de processos judiciais em curso, suscetíveis de virem a configurar obrigações do Município²²⁵ (1,1 milhões de euros).

Quadro 10 – Evolução das provisões para riscos e encargos

(Em euros)

Designação	31/12/2011		31/12/2012		31/12/2013		31/12/2014	
	Balancete	Balanço	Balancete	Balanço	Balancete	Balanço	Balancete	Balanço
Processos judiciais em curso	65 000,00	-	65 000,00	-	470 000,00	-	1 051 622,27	-
Outros riscos e encargos	1 034 331,90	-	0,00	-	0,00	-	231 646,02	-
Total	1 099 331,90	1 099 331,90	65 000,00	296 646,02	470 000,00	701 646,02	1 283 268,29	1 283 268,29

Em relação a 2013, verificou-se um aumento deste tipo de provisões de 581,6 mil euros, ditado em grande parte pelo reforço, em 409 010,03€, das provisões referentes ao processo judicial interposto pela TECNOVIA, S.A., junto do Tribunal Administrativo e Fiscal do Funchal, visando a condenação do MF no pagamento de juros de mora no valor aproximado de 862,87 mil euros²²⁶, devidos pelo atraso no pagamento de faturas de empreitadas contratadas pela Autarquia.

Esta verba foi contabilizada na conta 2921 – *Provisões – Provisões para riscos e encargos – Processos judiciais em curso*, por contrapartida da conta 6723 - *Provisões para riscos e encargos – Processos judiciais em curso*, somando-se aos 435 856,97€ inscritos em 2013 na conta 27339 - *Acréscimo de custos - Juros a liquidar – Outros*, por contrapartida da conta de custos 6811231 – *Juros suportados*

²²⁴ A classificação das provisões como passivos assenta na necessidade de garantir a disponibilidade de recursos para a liquidação de obrigações que apresentam uma elevada probabilidade de virem a tornar-se exigíveis, visando dar concretização ao princípio da prudência, enunciado no ponto 3.2., al. f), do POCAL.

²²⁵ Valor estimado com base nos montantes peticionados das respetivas ações judiciais interpostas por terceiros.

²²⁶ Abrangendo os juros de mora vencidos e vincendos, desde o dia 1 de outubro de 2013 até ao seu efetivo e integral pagamento (a fl. 191 do volume I da Pasta de documentação de suporte).

– Em moeda nacional – De médio e longo prazo – Outros empréstimos obtidos – Fornecedores, relativamente ao mesmo processo²²⁷.

No exercício de 2014 destaca-se ainda a contabilização na primeira daquelas contas do montante de 86 873,80€, referente à provisão constituída relativamente à ação administrativa comum, intentada pela mesma empresa perante o Tribunal Administrativo e Fiscal do Funchal, com o objetivo de obter o pagamento daquele valor acrescido de juros de mora, devido no âmbito da execução do contrato de fornecimento de mão de obra para a manutenção de espaços verdes da área urbana do concelho do Funchal.

3.3.1. Dívida resultante de empréstimos

A dívida resultante do recurso pelo Município a capitais alheios para financiamento da sua atividade cresceu 11,6% (cerca de 5,5 milhões de euros) entre 2011 e 2014.

Quadro 11 – Composição da dívida

(Em euros)

Conta patrimonial	Tipo de empréstimos	2011	2012	2013	2014	Δ 2014/2011
2312	Médio e Longo prazo	40.605.947,29	33.946.594,98	54.625.087,27	44.630.040,86	9,9%
23122/231211	Emp. Bancários MLP	31.237.150,71	25.438.029,86	21.907.221,77	15.809.956,14	-49,4%
23123/231231	Emp. Entidades Públicas	9.368.796,58	8.508.565,12	32.717.865,50	28.820.084,72	207,6%
2311	Curto Prazo	6.595.157,62	6.806.431,89	6.696.986,65	8.058.441,73	22,2%
23111	Emp. Bancários CP	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0%
231121/231113	Emp. Bancários MLP no CP	6.170.399,42	6.362.381,59	3.512.741,76	4.429.069,50	-28,2%
231122/231114	Emp. Entidades Públicas/Outros Emp. obtidos	424.758,20	444.050,30	3.184.244,89	3.629.372,23	754,5%
Total		47.201.104,91	40.753.026,87	61.322.073,92	52.688.482,59	11,6%

Fonte: Balanços de 2011 a 2014

Neste domínio, detetou-se, todavia, que os movimentos contabilísticos relativos à amortização anual dos empréstimos de médio/longo prazo foram contabilizados numa subconta dos empréstimos de curto prazo (2311), procedimento esse que não se conforma com as orientações constantes da *Nota Explicativa “Registo dos Empréstimos Obtidos”*, emitida pelo SATAPOCAL, onde se preconiza que “[r]elativamente ao enquadramento contabilístico dos empréstimos o mesmo está diretamente relacionado com a sua tipologia”, ou seja, “[c]aso a autarquia pretenda apresentar, de forma autonomizada, a componente do empréstimo de médio e longo prazo a amortizar no horizonte temporal de 1 ano, poderá subdividir as subcontas de 2312 de forma a desagregar, por um lado, a componente da dívida a pagar no curto prazo e, por outro lado, a componente a pagar no médio e longo prazo, respeitando sempre o conteúdo da conta principal”²²⁸.

3.3.1.1. Despesas com o serviço da dívida

As despesas com empréstimos abarcam os *Juros e Outros Encargos* e os *Passivos Financeiros*, que estão detalhadas no quadro seguinte, que ilustra igualmente a sua evolução entre 2011 e 2014:

²²⁷ Segundo se fez constar das *Notas ao balanço e à demonstração de resultados* de 2014, a política contabilística adotada pelo MF em relação aos processos em contencioso consistiu em registar apenas os montantes de juros de mora que tivessem sido objeto de emissão de notas de débito e cujo prazo de caducidade não houvesse expirado.

²²⁸ Cfr. o CD_Doc_Suporte/3_3_End_Municipal.

Quadro 12 - Juros e outros encargos financeiros decorrentes de empréstimos

(Em euros)

Rubrica Orçamental	2011	2012	2013	2014
03.01.03.01 - Juros empréstimos curto prazo	45 472,49	101 783,59	41 638,00	427,50
03.01.03.02 - Juros empréstimos m/l prazo	485 336,42	408 320,84	183 962,86	150 662,65
03.01.05 - Ad. Pública Central -Estado	0,00	0,00	293 012,26	692 953,84
03.01.06 - Ad. Pública Central - SFA	27 224,31	23 835,64	13 656,79	12 274,02
Total Juros da dívida	558 033,22	533 940,07	532 269,91	856 318,01
10.05.03 - Empréstimo curto prazo	3 500 000,00	3 500 000,00	3 500 000,00	0,00
10.06.03 - Empréstimos m/l prazo	5 962 048,61	6 083 722,23	5 948 894,24	5 212 491,60
10.06.05 - Ad. Pública Central - Estado	0,00	0,00	1 414 671,33	3 129 342,66
10.06.06 - Ad. Pública Central - SFA	282 055,05	191 540,42	197 231,89	198 611,31
10.06.07 - Ad. Pública Regional	249 398,94	249 398,94	249 398,94	124 699,56
Total Passivos Financeiros	9 993 502,60	10 024 661,59	11 310 196,40	8 665 145,13
Total	10 551 535,82	10 558 601,66	11 842 466,31	9 521 463,14

No período assinalado, verificou-se uma diminuição nos encargos com empréstimos de, aproximadamente, 1 milhão de euros, o que encontra justificação no facto de, de 2012 para 2013, essas despesas terem sofrido um aumento de 1,3 milhões de euros, motivado, em grande parte, pelo reembolso da 1.ª prestação do empréstimo do PAEL, no montante de 1 296 690,48€ (1 014 671,33€ de amortização de capital e 282 019,15€ de juros²²⁹).

Apesar do MF não ter recorrido, em 2014, a empréstimos de curto prazo para fazer face a necessidades de tesouraria, nesse ano houve um aumento dos encargos com a amortização do empréstimo contraído no âmbito do PAEL, em virtude do pagamento de duas prestações de capital e juros, no valor aproximado de 2,7 milhões de euros.

3.3.2. Dívida a fornecedores

Entre 2011 e 2014, as dívidas do MF a fornecedores e outros credores registaram, em termos globais, uma redução de 33,6 milhões de euros (-51,7%)^{230 e 231}, ressaltando dos elementos coligidos que:

- ✓ A evolução da dívida a fornecedores de médio e longo prazos não foi regular, pois de 2011 para 2012 há uma redução de 1,6 milhões de euros e, posteriormente, de 2012 para 2013, observa-se um aumento de 8,8 milhões de euros, devido, sobretudo, à assinatura de acordos de pagamento com as empresas Valor Ambiente, S.A., IGA, S.A., e EEM, S.A., com o propósito de dilatar, em cinco anos, o prazo de pagamento das dívidas existentes.
- ✓ A dívida a fornecedores de curto prazo conheceu, entre 2011 e 2012, um aumento de 7,3 milhões de euros e, entre 2012 e 2013, uma redução de 33,2 milhões de euros, que resultou essencialmente dos pagamentos efetuados com recurso ao financiamento proveniente do

²²⁹ Cfr. a Liquidação n.º 13004056, de 12/11/2013 (Vd. o CD_Doc_Suporte/3_1_PAEL/Requisição_1/Ponto 5).

²³⁰ A evolução foi irregular com um aumento de 3,5 milhões de euros do exercício de 2011 para o exercício de 2012, e uma diminuição a partir de 2013, com reduções de 35,2 milhões de euros de 2012 para 2013 e de 1,9 milhões de euros de 2013 para 2014.

²³¹ Vd. Quadro 9 – Estrutura da dívida do MF no período de 2011 a 2014.

PAEL, bem como da conversão de dívida de curto prazo em dívida de médio e longo prazos por via dos acordos de regularização de dívida celebrados pela Autarquia.

Partindo destes números globais, procedeu-se ao exame das dívidas dos fornecedores com maior impacto no endividamento da Autarquia, a saber, as empresas públicas prestadoras de serviços Valor Ambiente, S.A., IGA, S.A., e EEM, S.A., e as sociedades José Avelino Pinto, S.A. e TECNOVIA Madeira, S.A., todas elas alvo de circularização no âmbito da auditoria.

3.3.2.1. – Divergências entre os registos contabilísticos do MF e os créditos reclamados

O confronto dos registos contabilísticos do Município com os créditos reclamados a 31 de dezembro de 2014 pelo conjunto daqueles cinco fornecedores revelou a existência das seguintes divergências:

Quadro 13 - Divergências detetadas no processo de circularização

(Em euros)			
Fornecedor	Contabilidade Autarquia (A)	Fornecedor (B)	(A-B)
IGA, S.A.	8 088 055,60	8 629 200,53	-541 144,93
VALOR AMBIENTE, S.A.	4 072 067,82	4 072 067,82	0,00
EEM, S.A.	8 718 722,42	8 719 454,18	-731,76
TECNOVIA MADEIRA, S.A.	68.086,58	1 076 655,47	-1.008.568,89
JOSE AVELINO PINTO, S.A.	306 710,00	396 298,37	-89 588,37
TOTAL	21.253.642,42	22 893 676,37	-1.640.033,95

Dos elementos expostos sobressaem os seguintes aspetos:

→ A diferença, superior a 1 milhão de euros, entre o valor da dívida respeitante ao fornecimento de materiais de construção e à execução de empreitadas contabilizado pelo MF (68 086,58€) e o montante comunicado pela TECNOVIA Madeira, S.A. (1 076 655,47€) reporta-se a juros de mora e a retenções de garantias²³² reclamados por aquela empresa e não reconhecidos pela Autarquia.

Ressalva-se, porém, como ficou assinalado no ponto 3.3. supra, que à data dos trabalhos da auditoria corriam termos, no Tribunal Administrativo do Funchal, dois processos judiciais instaurados por esta entidade visando o pagamento de juros de mora no montante total de 949 740,86€²³³, tendo a Edilidade acautelado os custos estimados com responsabilidades decorrentes destes processos mediante a constituição de provisões para este tipo de encargos.

→ A divergência de 541 144,93€ entre a dívida resultante da prestação de serviços de fornecimento de água em alta reportado pela IGA, S.A. (8 629 200,53€) e a importância inscrita pela Autarquia no *Balancete de Terceiros* (8 088 055,60€) encontra fundamento:

- No depósito do montante de 506 703,33€, relativo a uma fatura de consumo de água e tido como estando em dívida pelo MF²³⁴, efetuado na conta do IGFEJ, I.P., no final de 2014, no âmbito de um processo especial de consignação em depósito desencadeado pela Autarquia, na sequência da contestação apresentada pela ARM - Águas e Resíduos da Madeira, S.A.²³⁵,

²³² No montante de 968 129,95€ e de 40 294,49€, respetivamente (cfr. o CD_Processo/Resposta_Tecnovia/Mun Funchal 311221014).

²³³ Acrescido dos juros de mora vincendos (a fls. 188, 191 e 194 do volume I da Pasta de Documentação de Suporte).

²³⁴ Cfr. a LIQ. n.º 14004573, de 30/12/2014 (cfr. o CD_Doc_Suporte/3_3_End_municipal/3_3_2).

²³⁵ Inicialmente criada em 2009 com a missão de gerir o Sistema Multimunicipal de Distribuição de Água e de saneamento Básico da Região Autónoma da Madeira, a ARM, S.A., incorporou, no final de 2014, a IGA, S.A., e as outras

numa ação judicial que o Município interpôs contra a empresa no Tribunal Administrativo e Fiscal do Funchal, em que foi questionada a legalidade do tarifário a aplicar no âmbito do sistema concessionado de gestão a abastecimento de água na Região Autónoma da Madeira, aprovado pela Resolução n.º 131/2014, de 27 de fevereiro, do Conselho do Governo ²³⁶ e ²³⁷.

- Nos juros de mora das faturas respeitantes ao consumo de água, no valor de 11 162,00€, não consideradas pelo Município em 31 de dezembro de 2014²³⁸;
- Nos juros e outros encargos²³⁹, no montante de 23 279,60€²⁴⁰, não reconhecidos pelo MF, associados a um contrato de cessão de créditos detidos sobre o MF, celebrado, em 21 de outubro de 2010, entre a empresa e o Banco Totta Crédito Especializado, S.A., e referentes ao período compreendido entre agosto de 2013 e janeiro de 2014.

→O valor da dívida reclamada pela José Avelino Pinto, S.A., ascendia a 396 298,37€, enquanto que a Autarquia só reconheceu o montante inscrito no *Plano de Pagamentos de Dívidas*, aprovado em 20 de setembro de 2013, cifrado em 306 710,00€, o se traduz numa diferença de 89 588,37€.

Embora não existissem divergências entre a dívida contabilizada pela Autarquia e o valor reportado pela Valor Ambiente, S.A., a 31 de dezembro de 2014 assinala-se que a empresa, no período compreendido entre 6 de maio de 2013 e 27 de novembro de 2014, esta entidade efetuou pagamentos à Autarquia num montante superior a 5,9 milhões de euros, dos quais perto de 1,9 milhões de euros foram depositados numa conta da Edilidade junto do Banco Santander Totta (TA4) e cerca de 4 milhões de euros foram aplicados na liquidação de um conjunto de dívidas do Município à empresa²⁴¹, consubstanciando-se na seguinte compensação de créditos²⁴²:

três empresas públicas regionais do setor das águas e dos resíduos (IGSERV, S.A., IGH, S.A. e Valor Ambiente, S.A. por via do processo de fusão promovido pelo DLR n.º 17/2014/M, de 16/12.

²³⁶ Publicada no JORAM, I série, n.º 39, de 14/03/2014 (cfr. o CD_Doc_Suporte/3_3_End_municipal/3_3_2).

²³⁷ Correspondente ao Processo n.º 235/14.9BEFUN (cfr. o CD_Doc_Suporte/3_3_End_municipal/3_3_2/DUC_IGA).

²³⁸ Cfr. o CD_Doc_Suporte/3_3_End_municipal/3_3_2/31122014_IGA).

²³⁹ Correspondentes a despesas de abertura, comissões e ao imposto de selo inerentes ao contrato outorgado.

²⁴⁰ Em concreto as faturas n.ºs C15 21300060 (3 933,73€), C15 21300062 (3 811,21€) (cfr. o CD_Doc_Suporte/3_3_End_municipal/3_3_2).

²⁴¹ Conforme se fez consta do Relatório e Contas de 2013, no âmbito do PAEL, “[o] Município do Funchal acordou com alguns fornecedores, que eram também seus clientes, que no ato do pagamento, ao abrigo do referido empréstimo, estes procederiam à liquidação de parte das suas dívidas de anos anteriores”, tendo estes acordos sido “feitos, essencialmente, com entidades públicas com responsabilidade direta do Governo Regional”, entre as quais se incluía por via do processo de fusão promovido pelo DLR n.º 17/2014/M, de 16/12.

²⁴¹ Publicada no JORAM, I série, n.º 39, de 14/03/2014 (cfr. o CD_Doc_Suporte/3_3_End_municipal/3_3_2).

²⁴¹ Correspondente ao Processo n.º 235/14.9BEFUN (cfr. o CD_Doc_Suporte/3_3_End_municipal/3_3_2/DUC_IGA).

²⁴¹ Cfr. o CD_Doc_Suporte/3_3_End_municipal/3_3_2/31122014_IGA).

²⁴¹ Correspondentes a despesas de abertura, comissões e ao imposto de selo inerentes ao contrato outorgado.

²⁴¹ Em concreto as faturas n.ºs C15 21300060 (3 933,73€), C15 21300062 (3 811,21€) (cfr. o CD_Doc_Suporte/3_3_End_municipal/3_3_2).

²⁴¹ Conforme se fez consta do Relatório e Contas de 2013, no âmbito do PAEL, “[o] Município do Funchal acordou com alguns fornecedores, que eram também seus clientes, que no ato do pagamento, ao abrigo do referido empréstimo, estes procederiam à liquidação de parte das suas dívidas de anos anteriores”, tendo estes acordos sido “feitos, essencialmente, com entidades públicas com responsabilidade direta do Governo Regional”, entre as quais se incluía a Valor Ambiente, S.A..

²⁴² Cfr. o CD_Doc_Suporte/3_3_End_municipal/3_3_2.

Quadro 14 - Compensação de créditos entre o MF e a Valor Ambiente, S.A.

(Em euros)

Nº Guia	Data recebimento	Valor	LIQ n.º	Valor
GRC 13003146	21/05/2013	3 394 886,72	13002003	3 394 886,72
GRC 14005575	07/07/2014	454 844,29	14002120	412 638,35
GRC 14007854	16/10/2014	62 314,03	14003474	62 314,03
GRC 14008050	28/10/2014	109 591,17	14003651	109 591,17
Total		4 021 636,21		3 979 430,27

3.3.2.2. - Planos de pagamento e acordos de pagamento e regularização de dívidas

A Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro (LCPA), nos art.ºs 5.º e 7.º, a que os art.ºs 7.º e 14.º do DL n.º 127/2012, de 21 de junho, conferiram maior densificação, tornou imperativa a regra de que a execução orçamental não pode conduzir, em qualquer momento, a um aumento dos pagamentos em atraso, fazendo depender a assunção de compromissos da prévia existência de fundos disponíveis, a fim de evitar o surgimento de novos pagamentos em atraso.

Sem pôr em causa este desígnio, a LCPA criou paralelamente mecanismos que visaram permitir a resolução de forma estrutural e sustentada de dívidas a fornecedores vencidas antes da entrada em vigor desta Lei, tendo autorizado nomeadamente que as entidades²⁴³ com pagamentos em atraso²⁴⁴ a 31 de dezembro de 2011 procedessem à sua regularização através da aprovação de planos de liquidação²⁴⁵, onde deviam ser fixados os montantes a liquidar em cada período, como ficou delineado no n.º 1 do art.º 16.^º²⁴⁶, assim como no 18.º, n.º 1, do DL 127/2012, que regulamentou esta Lei.

A norma transitória introduzida pelo n.º 6 do art.º 23.º deste Decreto-Lei veio posteriormente dilatar o módulo temporal da dívida a considerar no contexto deste regime, ao determinar que, para os efeitos consignados no art.º 16.º da LCPA, acresciam os pagamentos em atraso verificados entre 1 de janeiro e 21 de fevereiro de 2012.

Com a alteração que lhe foi inserida pela Lei n.º 22/2015, esta data limite foi novamente prorrogada, passando para 31 de dezembro de 2014²⁴⁷, pese embora a norma do art.º 49.º, n.º 7, al. c), da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro²⁴⁸, tivesse anteriormente vedado aos municípios a possibilidade, a partir de 1 de janeiro de 2014, procederem à celebração de contratos com entidades financeiras ou diretamente com os credores, com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo, sempre que a duração do acordo ultrapassasse o exercício orçamental.

²⁴³ Sujeitas à sua aplicação, em que se incluem as entidades do subsetor da administração local.

²⁴⁴ Que, de acordo com a noção fornecida pelo art.º 4.º, n.º 1, do DL n.º 127/2012, compreendem “as contas que permaneçam nessa situação mais de 90 dias posteriormente à data de vencimento acordada ou especificada na fatura, contrato, ou documentos equivalentes”.

²⁴⁵ No caso dos municípios, a possibilidade de adesão ao PAEL constituiu outro dos instrumentos legalmente criados para saldar dívida comercial vencida até 2011.

²⁴⁶ Segundo o preceituado no art.º 16.º da LCPA, as entidades sujeitas à aplicação desta Lei com pagamentos em atraso a 31/12/2011 estavam obrigadas a apresentar à Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) um plano de liquidação de pagamentos até 90 dias após a entrada em vigor desta Lei, ou seja, até 22/05/2012.

²⁴⁷ Com esta alteração, o prazo para a apresentação os planos de pagamentos serem apresentados à DGAL passou para 60 dias após a entrada em vigor deste diploma.

²⁴⁸ Que aprovou o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais.

De acordo com o art.º 18.º, n.ºs 2 e 3, do DL n.º 127/2012, o prazo dos planos de liquidação não podia exceder 5 anos, admitindo-se a sua extensão até 10 anos na hipótese de 50% da dívida vir a ser pago num prazo não superior ao indicado, caso a entidade demonstrasse justificadamente e em termos claros e inequívocos o primeiro daqueles prazos iria conduzir ao incumprimento da LCPA.

Os planos de liquidação foram configurados pela LCPA como atos unilaterais, consubstanciados em documentos que refletiam uma previsão (proposta) quanto à regularização dos pagamentos em atraso e sua correspondente extinção, não pressupondo o consentimento do credor²⁴⁹, diferenciando-se, nessa medida, dos acordos de pagamento, que envolviam a concordância do credor e do devedor quanto à forma de regularização/liquidação de pagamentos em atraso com uma anterior solução de liquidação acordada entre as partes, implicando, por conseguinte, a aceitação de novas datas convencionadas para a efetivação desses mesmos pagamentos²⁵⁰.

Esta distinção é particularmente relevante uma vez que, como resulta dos art.ºs 16.º, n.º 2, da LCPA e 18.º, n.ºs 1 e 4, do DL n.º 127/2012, os valores incluídos nos planos de liquidação acresciam aos compromissos nos respetivos períodos de liquidação, mantendo-se como pagamentos em atraso até ao seu efetivo pagamento, desde que não houvesse acordo com os credores.

Já os valores em dívida que fossem objeto de acordos de pagamento, e cujo pagamento se efetuasse dentro dos novos prazos estabelecidos com os respetivos credores, deixavam, segundo o disposto no art.º 4.º, n.º 2, do DL n.º 127/2012, de fazer parte dos pagamentos em atraso, mantendo-se registados como contas a pagar enquanto os novos prazos convencionados nos acordos fossem cumpridos, acrescentando aos compromissos do mês/período/ano em a sua liquidação estivesse prevista, devendo a parte exigível nos anos subseqüentes ser refletida nas adequadas contas de exercícios futuros.

Igualmente relevante neste domínio é o facto de, no caso dos municípios, o art.º 6.º, n.º 1, al. c), da LCPA exigir que, tanto os planos de liquidação dos pagamentos em atraso como os acordos de pagamento que acarretassem a assunção de encargos plurianuais, fossem objeto de autorização prévia por parte da assembleia municipal²⁵¹.

Tomando por referência o quadro legal traçado, constatou-se que, mediante decisão do então Vice-Presidente da CMF, datada de 20 de setembro de 2013, conforme documento do Departamento Financeiro assinado unicamente por este responsável, o MF definiu unilateralmente planos de pagamento para liquidação de dívidas da Autarquia aos fornecedores José Avelino Pinto, S.A., Sitel, S.A., Securitas, S.A., e MC Computadores, S.A., cujo valor agregado atingia 2 192 901,75€.

²⁴⁹ Sem prejuízo da conveniência na obtenção do acordo deste último.

²⁵⁰ Nesse sentido, vd. igualmente o *Manual de Apoio à Aplicação do LCPA – Subsetor da Administração Local*, elaborado pela DGAL.

²⁵¹ Para efeitos de controlo, e de acordo com o determinado no art.º 19.º do DL 127/2012, estas entidades ficaram também obrigadas “a manter atualizada a informação relativa aos planos de liquidação dos pagamentos, nomeadamente, a identificação dos credores originários, o montante total a pagar, os pagamentos previstos e os executados em cada ano”, devendo, em caso de cedência dos montantes a pagar a entidades financeiras, “registar a informação relativa às condições de cedência e respetiva modalidade”, estando ainda adstritas a apresentar, “[j]untamente com os documentos da prestação de contas”, “um mapa relativo aos planos de liquidação dos pagamentos em atraso e dos acordos de pagamento” integrado pela “informação de acordo com modelo predefinido em suporte informático pela DGO” (n.ºs 1, 2 e 3).

Invocando a aplicação conjugada dos art.ºs 33.º, n.º 1, al. a), da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro²⁵², e 6.º, n.º 1, al. c), da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro²⁵³, a CMF deliberou posteriormente, em 11 de dezembro de 2013, por unanimidade, novamente com base num documento do Departamento Financeiro, subscrito desta feita pela então Vice-Presidente da CMF, já no âmbito de atuação da nova vereação, submeter estes instrumentos à aprovação da AMF, tendo incluído ainda na sua proposta três outros planos de liquidação de pagamentos em atraso, referentes a dívidas às empresas IGA, S.A., Valor Ambiente, S.A. e EEM, S.A., apontadas como referentes a fornecimentos de bens e prestações de serviços ocorridos em 2012 e 2013 e, por conseguinte, sem enquadramento no PAEL.

Por via da mesma deliberação foi ainda decidido pelo órgão executivo do Município submeter à AMF a aprovação de um acordo de pagamentos/regularização de dívidas a outorgar com a EEM, S.A., que incorporava o plano de pagamentos projetado pela Autarquia, assim como a ratificação, ao abrigo do disposto no art.º 137.º do CPA, dos acordos de pagamento e regularização de dívidas celebrados, em 30 de agosto de 2013, com a IGA, S.A., e a Valor Ambiente, S.A., que consubstanciam planos de pagamento que mereceram a concordância destes credores.

Esta proposta de autorização de regularização de pagamentos devidos às principais empresas fornecedoras credoras do Município foi aprovada pela ALM em 20 de dezembro de 2013²⁵⁴, no exercício da competência emanada do art.º 25.º, n.º 1, al. h), da Lei n.º 75/2013²⁵⁵.

Atento o universo de entidades que foi objeto de circularização no contexto desta ação, selecionaram-se para análise os planos de pagamento, no montante global de 21,5 milhões de euros, definidos relativamente às empresas José Avelino Pinto, S.A., Valor Ambiente, S.A., IGA, S.A., e EEM, S.A., e que, no caso destas três empresas do setor público regional, foram integrados em acordos de pagamentos/regularização de dívidas.

Quadro 15 - Planos de pagamento e acordos de regularização de dívidas (ARD) estabelecidos em 2013

Fornecedor	Plano de pagamento		Montante	Período de faturação	Prestações		
	C/ ARD	S/ ARD			N.º	Data início	Data termo
José Avelino Pinto, S.A.	-	x	1 117 348,70€	03/12/2007 a 03/10/2013	60	31/10/2013	30/09/2018
IGA, S.A.	x	-	11 629 391,27€	19/10/2010 a 31/12/2013	60	31/10/2013	30/09/2018
Valor Ambiente, S.A.	x	-	5 840 629,80€	19/10/2010 a 31/12/2013	60	31/10/2013	30/09/2018
EEM, S.A.	x	-	2 931 461,51€	05/01/2012 a 29/12/2013	58	31/03/2014	31/12/2018
Total			21 518 831,28€				

²⁵² Que comete à Câmara Municipal a competência de elaborar e submeter à aprovação da Assembleia Municipal os planos necessários realização das atribuições municipais.

²⁵³ Que faz depender a assunção de compromissos plurianuais pelos Municípios de autorização prévia conferida pela Assembleia Municipal.

²⁵⁴ Igualmente por unanimidade, não tendo votado um deputado municipal, por se ter declarado impedido.

²⁵⁵ Esta norma confere à Assembleia Municipal a competência para, sob proposta da Câmara Municipal, aprovar os planos e demais instrumentos estratégicos necessários à prossecução das atribuições do município.

Face às datas em que ocorreu o pagamento das primeiras prestações incluídas nos planos e acordos em causa, a deliberação tomada pela AMF acabou por configurar um ato ratificativo²⁵⁶, quer dos planos definidos e dos acordos celebrados com as empresas IGA, S.A., e Valor Ambiente, S.A., conforme aí foi expressamente assumido, quer do plano de pagamentos referente à sociedade José Avelino Pinto, S.A., bem como da assunção dos compromissos plurianuais decorrentes da reprogramação do pagamento destas dívidas, exigida pelo art.º 6.º, n.º 1, al. c), da Lei n.º 8/2012, conjugado com o art.º 16.º, n.º 4, da mesma Lei.

A) José Avelino Pinto, S.A.

O plano de liquidação de pagamentos aprovado relativamente ao fornecedor José Avelino Pinto, S.A., destinava-se a regularizar dívidas vencidas no montante de 1 117 348,70€, a saldar em 60 prestações mensais de 18 622,00€, com início em outubro de 2013, tendo o exame da documentação escrutinada, que incluía as ordens de pagamento emitidas, evidenciado que:

- Embora este plano integrasse faturas datadas de 2007, 2009 e 2011, as quais, pese embora a maturidade da dívida nelas titulada, não haviam sido englobadas na lista de pagamentos em atraso a financiar ao abrigo das verbas do empréstimo do PAEL, foi aí igualmente incluída faturação emitida em 2012 e 2013, no valor de 799 461,86€, conforme ficou expresso na proposta da CMF levada a votação da AMF;
- Uma parte das faturas reportadas a 2011 titulava dívida, no montante de 172 718,65€, que, em 21 de fevereiro de 2012, não só permanecia por pagar há menos de 90 dias, como, em algumas situações, não se encontrava inclusivamente vencida;
- À data da aprovação do plano de pagamentos, algumas das faturas emitidas em 2013 diziam respeito a despesa que nesse momento se encontravam vencida há menos de 90 dias;
- Até 31 de dezembro de 2014 o MF procedeu a pagamentos no montante global de 811 163,34€, que superaram largamente o valor das prestações programadas para o período em causa, quantificado em 279 330,00€;
- Alguns dos pagamentos realizados referiam-se a juros de mora calculados em 2011, relativos a obras realizadas e faturadas em anos anteriores, na importância total de 170 002,57€.

Com referência à factualidade coligida, constata-se assim que alguns dos pagamentos que o MF almejou liquidar a coberto deste plano, quantificados em 972 180,51€, não podiam beneficiar do regime de reprogramação de dívida previsto nos art.ºs 16.º da LCPA e 23.º, n.º 6, do DL n.º 127/2012, uma vez que que, nuns casos, não consubstanciavam pagamentos em atraso, nos termos e para os efeitos definidos nos art.ºs 3.º, al. e), da LCPA e 4.º, n.º 1, do DL n.º 127/2012, por se reportarem a dívida contraída em 2011 mas vencida há menos de 90 dias em 21 de fevereiro de 2012, e noutros, por se reconduzirem a faturação já emitida em 2012 e em 2013.

Daqui decorre igualmente que, após aquela última data, a Autarquia continuou a assumir despesa que acabou por não ser paga dentro dos limites temporais definidos nos art.ºs 4.º do DL n.º 32/2003, de 17 de fevereiro, e 4.º e 5.º do DL n.º 62/2013, de 10 de maio²⁵⁷, dando origem a novos pagamentos

²⁵⁶ Cujos efeitos retroagiram à data dos atos a que se reportavam, de acordo com o disposto no n.º 4 do art.º 137.º do CPA então vigente.

²⁵⁷ Este diploma transpôs a Diretiva n.º 2011/7/UE do Parlamento e do Conselho, de 16/02/2011, que introduziu medidas adicionais para dissuadir os atrasos nos pagamentos nas transações comerciais, para a ordem jurídica nacional.



em atraso, em desrespeito por regras, princípios e procedimentos estruturantes que disciplinam a realização de despesas e, mais particularmente, a assunção de compromissos, vertidos designadamente no ponto 2.3.4.2., als. d) e e), do POCAL e nos art.ºs 5.º, n.ºs 1 e 2, desta Lei, e 7.º, n.ºs 2 e 3, do DL n.º 127/2012.

Neste quadro, o circunstancialismo descrito seria suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos das als. b) e d) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC, em articulação com os art.ºs 61.º, n.º 1 e 2, e 62.º, n.ºs 1 e 2, aplicados por força do art.º 67.º, n.º 3, todos desta mesma Lei, a imputar, de acordo com a prova facultada:

- Ao ex-Vice-Presidente da CMF que definiu unilateralmente o mencionado plano de pagamentos;
- À ex-Vice-Presidente da CMF que apresentou à CMF a proposta de submissão desse plano à autorização/ratificação da AMF;
- Aos demais responsáveis municipais que votaram favoravelmente a referida proposta.

Contudo, a posterior publicação da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, no seu art.º 49.º, n.º 7, al. c), vedou expressamente aos municípios a possibilidade, a partir de 1 de janeiro de 2014, procederem à celebração de contratos com entidades financeiras ou diretamente com os credores, com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo, sempre que a duração do acordo ultrapassasse o exercício orçamental, acabando por configurar uma lei mais favorável que veio beneficiar aqueles responsáveis²⁵⁸.

Mesmo que assim não se tivesse verificado, a efetivação dessa responsabilidade estaria sempre prejudicada, uma vez que, como foi já destacado, por via da alteração introduzida ao n.º 2 do art.º 61.º da LOPTC pelo art.º 248.º da Lei n.º 42/2016, ocorreu uma modificação das condições objetivas de punibilidade que afasta o sancionamento da conduta dos referidos autarcas.

B) IGA, S.A. (30-08-2013)

O MF, representado pelo então Vice Presidente da CMF²⁵⁹, celebrou com a IGA, S.A., em 30 de agosto de 2013, um acordo de pagamento, no valor total de 11 629 391,27€, referente à aquisição dos serviços de adução de água em alta para abastecimento público, a coberto do qual assumiu o compromisso de pagar àquela empresa:

- A dívida acumulada até àquela data, quantificada em 9 549 391,27€, relativa a faturação emitida entre 19 de outubro de 2010 e 30 de agosto de 2013, listada na relação anexa ao acordo (cfr. as cláusulas primeira e segunda, ponto 1.)²⁶⁰;
- O valor estimado das faturas a emitir pela IGA, S.A., no período compreendido entre 1 de setembro e 31 de dezembro de 2013, quantificado em 2 080 000,00€ (cfr. as cláusulas primeira e segunda, ponto 2.).

²⁵⁸ Vd., nesse sentido, o Acórdão n.º 11/2018 – 3.ª Secção/PL, de 09/07.

²⁵⁹ No uso de competências delegadas por despacho do então Presidente da CMF, de 01/10/2012.

²⁶⁰ Nesta listagem foi nomeadamente incluída a Fatura n.º C18 21300001 de débito, no montante de 543 032,62€ (emitida pela IGA, S.A., na data de assinatura do acordo de pagamento, na sequência da anulação de faturação relativa aos anos 2011 a 2013), referente a juros de mora, na importância de 113 521,76€, devidos pelo atraso no pagamento de faturas alusivas ao consumo de água em alta entre março e junho de 2010, assim como a juros e outros encargos, quantificados em 429 510,86€, associados ao contrato de cessão de créditos, celebrado em 21/10/2010, entre a IGA, S.A., e a entidade financeira Totta Crédito Especializado, S.A., ao abrigo do qual a empresa cedeu a esta entidade um conjunto de créditos vencidos, no valor global de 4 276 182,75€, reportados a oito faturas relativas ao fornecimento de água ao MF nos meses de maio a dezembro de 2009.

Segundo o plano de pagamentos incorporado no acordo, o MF comprometeu-se a:

- Regularizar a dívida identificada no ponto 1 da cláusula segunda mediante o pagamento de 2 630 188,00€ até 10 de setembro de 2013, e do montante remanescente (6 919 203,24€), acrescido de juros de mora à taxa de 4%, no valor de 122 105,36€, fixados a 30 de agosto de 2013, em 60 prestações mensais de 117 355,14€, a partir de outubro desse ano (cfr. a cláusula terceira, ponto 1.);
- Efetuar o pagamento do valor previsional atribuído à faturação dos últimos quatro meses de 2013, indicado no ponto 2. da cláusula segunda, em 60 prestações mensais de 34 666,67€, igualmente a partir de outubro de 2013 (cfr. a cláusula terceira, ponto 2.), sem que aí tivesse sido previsto o posterior ajustamento dessa estimativa aos valores do consumo efetivamente realizado;
- Pagar mensalmente à IGA, S.A., um mínimo de 75% do valor acumulado das faturas vincendas a partir de janeiro de 2014, destinando-se estes montantes à liquidação dos valores em dívida vencidos após a assinatura do acordo e que se encontrassem em dívida, a efetuar por ordem da sua antiguidade (cfr. a cláusula quarta, pontos 1. e 2.).

Relativamente à execução financeira do acordo, apurou-se que:

- Cumprindo com o estipulado no ponto 1 da cláusula terceira, em 10 de setembro de 2013, o MF efetuou o pagamento do montante de 2 630 188,00€²⁶¹, respeitante a faturas incluídas no PAEL e que foram liquidadas com recurso ao empréstimo contratado no âmbito daquele Programa;
- No período compreendido entre outubro de 2013 e dezembro de 2014 foram ainda realizados pagamentos no valor global de 2 279 042,76€ (15 prestações), dos quais 30 526,35€ correspondiam a juros de mora;
- O montante faturado ao MF pela venda de água nos meses de setembro a dezembro de 2013 (2 081 283,90 €²⁶²) foi superior em 1 283,90€ ao valor previsional acordado entre as partes (2 080 000,00€).

C) Valor Ambiente, S.A.

Em moldes idênticos aos relatados na alínea anterior, a Autarquia, mais uma vez representada pelo então Vice-Presidente da CMF²⁶³, celebrou, em 30 de agosto de 2013, um acordo de pagamento com a Valor Ambiente, S.A., com o objetivo de proceder à regularização da dívida acumulada até esse momento relativamente à aquisição dos serviços de receção, tratamento e encaminhamento de resíduos em alta, fixada em 4 560 629,80€ e titulada através da relação de faturas identificadas em anexo ao mesmo, emitidas entre 30 de junho de 2011 e 2 de agosto de 2013, abarcando também o valor das faturas a emitir entre a referida data e 31 de dezembro desse ano, estimado em 1 280 000,00€, como ficou estabelecido nas cláusulas primeira e segunda, pontos 1 e 2., do documento²⁶⁴.

De acordo com o ponto 1. da cláusula segunda, para efeitos de regularização da dívida, o MF comprometeu-se a pagar o valor de 1 415 240,71€ até 10 de setembro de 2013 e a quantia remanescente de 3 145 389,09€, acrescida de juros de mora à taxa de 4% no valor de 45 222,38€,

²⁶¹ Cfr. a LIQ. n.º 13002057, de 10/09/2013 (cfr. o CD_Doc_suporte/3_1_PAEL/Requisição_1/Ponto 4).

²⁶² Faturas n.ºs C1021300425, no montante de 565 184,12€ (c/IVA), C1021300454, no montante de 131,32€ (c/IVA), C1021300479, no montante de 519 666,35€ (c/IVA), C1021300529, no montante de 512 218,61€ (c/IVA), C1021300573, no montante de 484 083,50€ (c/IVA) (cfr. o CD_Doc_suporte/3_3_End_Municipal/3_3_2/Faturas).

²⁶³ Mediante despacho de delegação e subdelegação de competências, emitido pelo Presidente da CMF, em 01/10/2012.

²⁶⁴ No total, a verba envolvida neste acordo ascendeu a 5 840 629,80€.



fixados a 30 de agosto de 2013, em 60 prestações mensais de 53 176,85€, a partir do mês de outubro seguinte.

Quanto ao pagamento da componente previsional contemplada na cláusula primeira, o Município obrigou-se, no ponto 2. da cláusula segunda, a efetuar o seu pagamento em 60 prestações mensais de 21 333,33€, a partir daquele mesmo mês, sem que tivesse sido previsto o ajustamento desse valor estimado ao consumo real no período considerado.

A Autarquia comprometeu-se ainda a pagar mensalmente à Valor Ambiente, S.A., um mínimo de 75% do valor acumulado das faturas vincendas a partir de janeiro de 2014, direcionando-se essa verba à liquidação da dívida vencida após a assinatura do acordo e em dívida, com base no critério da sua antiguidade (cfr. os pontos 1. e 2. da cláusula quarta).

Ademais, na cláusula quinta do acordo ficou estipulado que a Valor Ambiente, S.A., procederia à liquidação do valor em dívida relativamente às contrapartidas devidas ao MF pelo tratamento e encaminhamento dos resíduos recicláveis, nas mesmas condições e proporções em que a Autarquia se comprometeu a efetuar os seus pagamentos, isto sem que, contudo, tivesse ficado expresso o valor acumulado das faturas em dívida, o período a que se reportavam, assim como a forma de efetivação dessa liquidação pela empresa.

No tocante à execução financeira do acordo, os dados recolhidos e analisados permitiram constatar que:

- Do valor em dívida, 1 415 240,71€ respeitavam a faturas emitidas em 2011²⁶⁵, tendo a sua liquidação ocorrido em setembro de 2013, com recurso ao empréstimo contraído no âmbito do PAEL²⁶⁶;
- A importância faturada ao MF pela prestação dos serviços de receção, tratamento e encaminhamento de resíduos em alta nos últimos 4 meses de 2013 (1 297 595,40€²⁶⁷) foi superior em 17 595,40€ ao valor estimado definido pelas partes (1 280 000,00€);
- No período compreendido entre outubro de 2013 e dezembro de 2014 foram realizados pagamentos no montante total de 1 100 057,10€²⁶⁸, sendo esta quantia inferior em 17 595,60€ ao valor a saldar nos termos previstos no ARD²⁶⁹.

D) EEM, S.A.

Em 12 de dezembro de 2013, a Autarquia, representada pelo atual Presidente da CMF, assinou um protocolo/acordo de pagamento com a EEM, S.A., com o propósito de regularizar a dívida respeitante ao fornecimento de energia elétrica e à prestação de serviços conexos, reportada a faturas em atraso do período de 1 de janeiro de 2012 a 31 de dezembro de 2013, no valor de 2 262 215,07€²⁷⁰

²⁶⁵ Mais concretamente, entre 30 de junho e 9 de novembro desse ano.

²⁶⁶ Cfr. a LIQ. n.º 13001832, de 10/09/2013 cfr. o CD_Doc_suporte/3_1_PAEL/Requisição_1/Ponto 4).

²⁶⁷ Cfr. as faturas n.ºs C10 51300517, de 03/09/2013, no montante de 319 196,66€, C10 51300980, de 05/12/2013, no valor de 314 299,98€, C10 51300651, de 04/10/2013, no montante de 316 609,61€, C10 51300631, de 09/09/2013, no valor de 12 576,83€, C10 51300632, de 09/09/2013, no valor de 1 500,68€, C10 51300790, de 06/11/2013, no valor de 322 755,98€, C10 51300953, de 29/11/2013, no valor de 784,47€ e C10 51300952, de 29/11/2013, no valor de 9 871,19€ (cfr. fls. 286 a 297 do volume I da Pasta da Documentação de Suporte).

²⁶⁸ Deste valor, 30 526,35€ respeitavam a juros de mora.

²⁶⁹ Da 9.ª prestação, no valor de 73 756,48€, apenas foi pago o montante 56 160,88€, não contendo o respetivo processo de despesa qualquer informação sobre as razões justificativas da discrepância apurada.

²⁷⁰ Embora o acordo tivesse sido celebrado pelo montante de 2 272 801,48€, o valor real em dívida a 31/12/2013 veio a revelar-se inferior, cifrando-se em 2 262 215,07€, o que encontra justificação no facto do consumo efetivo registado nesse mês (88 143,78€) ter ficado aquém da estimativa de consumo definida para esse período (98 730,19€). A fim de

²⁷¹, englobando ainda a clarificação dos domínios de responsabilidade dos futuros fornecimentos (cfr. a cláusula primeira).

Nos pontos 1. e 2. da cláusula segunda estabeleceu-se que aquela dívida seria liquidada em consonância com o plano de pagamentos anexo ao protocolo, efetivando-se em 58 prestações mensais sucessivas, com início em março de 2014 e termo em dezembro de 2018, sendo estas reportadas às faturas em dívida mais antigas, por idade de emissão.

E, segundo ficou convencionado nos n.ºs 3 e 4 da mesma cláusula, o não pagamento das prestações no prazo de 60 dias a contar do último dia do mês a que dissessem respeito daria lugar ao pagamento de juros de mora calculados com base na taxa Euribor a 180 dias, acrescida de 2%, ou a apurar mediante a aplicação da taxa de juros legal aplicável às dívidas comerciais, sempre que o valor da primeira fosse superior ao desta última.

Por sua vez, no tocante às responsabilidades pelo pagamento dos fornecimentos de energia elétrica e prestação de serviços conexos posteriores a 31 de dezembro de 2013, estipulou-se no ponto 2 da cláusula 3.ª que o mesmo deveria ocorrer no prazo indicado nas faturas emitidas pela EEM, S.A., não podendo exceder 90 dias sobre as respetivas datas de vencimento, dispondo-se no n.º 3 da aludida cláusula que *“[o]s valores obtidos pelo Município (...) decorrentes do mecanismo dos direitos de Passagem atribuídos através da IPM – Iluminação Pública da Madeira Associação de Municípios”* poderiam *“ser considerados para efeitos de liquidação de faturas de energia e ou serviços à EEM (...) ou ainda para liquidar valores protocolados”*.

A coberto do referenciado acordo, o MF comprometeu-se ainda a liquidar todos os valores vencidos referentes a protocolos anteriormente celebrados com a EEM, S.A., no montante de 658 660,05€, em 3 prestações iguais de 219.553,35€, nos meses de dezembro de 2013, janeiro e fevereiro de 2014, conforme se alcança da redação conferida ao ponto 5 cláusula segunda.

O confronto destes dados com a informação recolhida junto da EEM, S.A.²⁷², revelou que a importância em questão correspondia ao valor de 24 prestações estabelecidas no protocolo celebrado com o Município em 13 de novembro de 2000²⁷³, com pagamento previsto em 2012 (249 398,95€) e 2013 (409 261,09€).

No que concerne à execução financeira destes dois protocolos:

- O exame efetuado ao balancete de terceiros demonstrou que, em 31 de dezembro de 2011, o montante em dívida reportado ao protocolo outorgado em 2000 atingia 8 888 016,60€,

assegurar o ajustamento do valor do referido encargo, foi acertada a redução do montante da 1.ª prestação (10 586,41€), tendo o MF procedido ao pagamento de 10 715,07€ em vez dos 21 301,48€ inicialmente protocolados.

²⁷¹ De acordo com os dados constantes do anexo I ao acordo, a dívida vencida do ano 2012 ascendia a 1 130 917,25€, situando-se a do ano 2013 em 1 141 884,23€.

²⁷² No contexto da *Auditoria à EEM, SA no âmbito da gestão de créditos sobre terceiros*, que culminou com a aprovação do Relatório n.º 11/2016-FS/SRMTC.

²⁷³ Este protocolo teve por finalidade a regularização da dívida e o pagamento corrente dos fornecimentos de energia elétrica e prestação de serviços até 30/09/2000, que ascendiam ao montante de 9 027 696,50€, abrangendo faturas do período compreendido entre março de 1992 e setembro de 2000, tendo ficado estabelecido no plano de pagamentos que o integrou que a dívida seria amortizada no período compreendido entre janeiro de 2003 e dezembro de 2030, em 336 prestações mensais e sucessivas com os seguintes valores unitários: de janeiro de 2003 a dezembro de 2005: 8.728,96€; de janeiro de 2006 a dezembro de 2009: 12.469,95€; de janeiro de 2010 a dezembro de 2012: 20.783,25€ e de janeiro de 2013 a dezembro de 2030: 34.105,09€.

ascendendo o valor dos pagamentos concretizados no período compreendido entre 2012 e 2013 ao montante global de 1 934 773,90€²⁷⁴;

- Em 19 de dezembro de 2013, a parcela remanescente da dívida transitada do protocolo de 2000, quantificada em 658 660,05€, ficou integralmente amortizada;
- Apurou-se que foram realizados pagamentos através de duas contas patrimoniais distintas (2211202 *Fornecedores m/l prazo – Câmara* e 221121102 *Fornecedores – dívidas em protocolo (IGA+EEM) – Câmara*), o que não só dificultou o apuramento dos valores pagos no âmbito dos protocolos outorgados como revelou a existência de falhas ao nível do registo contabilístico destas operações.

No tocante às situações *supra* mencionadas nas alíneas B), C) e D), importa ainda destacar que, à semelhança do que foi detetado relativamente a alguns dos valores em dívida ao fornecedor José Avelino Pinto, S.A., a análise efetuada aos três acordos ali identificados revelou que os mesmos incluíam faturas emitidas após a entrada em vigor da LCPA, mormente em 2012 e em 2013, que não foram pagas dentro dos limites temporais definidos nos art.ºs 4.º do DL n.º 32/2003 e 4.º e 5.º do DL n.º 62/2013, nem, tão pouco, nos 90 dias posteriores à sua data de vencimento, e que deram assim origem a novos pagamentos em atraso, obrigando o Município a recorrer a novas formas de renegociação de dívida com estes credores.

Perante tais factos, a reprogramação das datas de pagamento dessas despesas ao abrigo dos negócios jurídicos descritos configuraria, à partida, uma ilegalidade passível de imputação de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos das als. b) e d) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC, a imputar, à luz dos elementos de prova recolhidos:

- Aos responsáveis do executivo municipal que outorgaram os referidos acordos;
- À ex-Vice-Presidente da CMF que apresentou à CMF a proposta de submissão desses acordos de pagamento à ratificação/autorização da AMF;
- Aos demais responsáveis municipais que votaram favoravelmente a referida proposta.

Porém, a conduta que determinou a formalização desses convénios deixou de constitui uma infração financeira até à posterior publicação da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, uma vez que, pese embora o seu art.º 49.º, n.º 7, al. c), tenha vedado expressamente aos municípios a possibilidade de, a partir de 1 de janeiro de 2014, procederem à celebração de contratos com entidades financeiras ou diretamente com os credores, com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo, sempre que a duração do acordo ultrapasse o exercício orçamental, essa proibição não tem, de acordo com o art.º 2.º, n.º 4, do Código Penal, aplicação retroativa.

Simultaneamente, a dilatação do prazo para apresentação de planos de liquidação de pagamentos que resultou da alteração que a Lei n.º 22/2015, de 17 de março introduziu no art.º 16.º, n.º 1, da LCPA, e que passou a considerar pagamentos em atraso a 31 de dezembro de 2014, haveria sempre

²⁷⁴ Em 2012 foi efetuada uma amortização no montante de 69 840,00€ (cfr. a LIQ. n.º 12000718, de 29/02/2012, constante do ponto 16 do CD em anexo ao ofício com registo de entrada n.º 1152, de 29/04/2016, da CMF a enviar os elementos solicitados no ofício n.º 765, de 01/04/2016) e em 2013 foi pago o montante de 1 864 933,90€. Deste valor, 658 660,05€ foram integralmente amortizados em 19/12/2013, tendo os remanescentes 1 206 273,87€ sido pagos ao abrigo do empréstimo do PAEL.

de ser perspectivada como a entrada em vigor de uma lei mais favorável, por força da aplicação do art.º 2.º, n.º 2, do mesmo Código, da qual os responsáveis poderiam beneficiar²⁷⁵.

Acresce que, no caso dos acordos assinados com as empresas Valor Ambiente, S.A., e IGA, S.A., os diplomas regionais que aprovaram os Orçamentos da RAM dos anos 2014 a 2018²⁷⁶, passaram a incluir uma norma que mandou aplicar às autarquias locais da Região o disposto nas Leis de aprovação do Orçamento do Estado desses exercícios económicos em matéria de dívidas relativas ao setor das águas, saneamento e resíduos²⁷⁷, que veio designadamente permitir que as entidades do subsector da administração local que tivessem dívidas vencidas às entidades gestoras de sistemas multinacionais de abastecimento de água, saneamento e resíduos apresentasse a estas últimas, no prazo aí previsto, um plano para a sua regularização com vista à celebração de um acordo de pagamentos com a duração máximo de 5 anos, funcionando também ela neste plano como uma regra legal mais favorável, com os efeitos atrás enunciados.

Mesmo que assim não se tivesse verificado, a efetivação de responsabilidade financeira sancionatória estaria sempre prejudicada, uma vez que, por via da alteração introduzida ao n.º 2 do art.º 61.º da LOPTC pela Lei n.º 42/2016, e à luz do art.º 2.º, n.º 2, do Código Penal, ocorreu uma modificação das condições objetivas de punibilidade que afasta o sancionamento da conduta assumida pelos autarcas.

Já a circunstância de ter sido assumida despesa que acabou por não ser paga dentro dos limites temporais definidos nos art.ºs 4.º do DL n.º 32/2003, de 17 de fevereiro, e 4.º e 5.º do DL n.º 62/2013, de 10 de maio, e que originou novos pagamentos em atraso, pondo em evidência o inadequado cumprimento das regras que disciplinam a realização das mesmas, é passível de consubstanciar um ilícito gerador de infração financeira, nos termos do art.º 65.º, n.º 1, als. b) e l), *in fine*, da LOPTC, a imputar, de acordo com os art.ºs 61.º, n.º 1 e 2, e 62.º, n.ºs 1 e 2, aplicados por força do art.º 67.º, n.º 3, todos desta mesma Lei:

- Ao então Diretor do Departamento Financeiro, na medida em que, enquanto responsável por esta unidade orgânica lhe competia designadamente “[a]ssegurar, coordenar e controlar todos os movimentos e procedimentos relativos à (...) efetivação de despesas, facultando ao executivo um claro e contínuo conhecimento da situação económica e financeira”, “[e]laborar os documentos previsionais (...), assegurando o controlo da sua respectiva execução e propondo as alterações que se” julgassem “necessárias”, bem como “[a]ssegurar os registos e procedimentos contabilísticos dos factos patrimoniais e orçamentais”²⁷⁸;
- À então Chefe de Divisão de Planeamento Financeiro, uma vez que, na qualidade de responsável por esta unidade flexível, estava especificamente encarregue de “[a]companhar e controlar a execução do Orçamento”²⁷⁹.

Sem embargo, por considerar que a prática desta ilegalidade apenas pode ser imputada aos seus autores a título de negligência, o Tribunal de Contas resolve exercer a faculdade de relevar a

²⁷⁵ Vd., nesse sentido, o Acórdão n.º 11/2018 – 3.ª Secção/PL, de 09/07.

²⁷⁶ Cfr. o art.º 6.º dos DLR n.ºs 31-A/2013/M, de 31/12 (ORAM p/2014), 18/2014/M, de 31/12 (ORAM p/ 2015), e 17/2015/M, de 31/12 (ORAM p/ 2016), e o art.º 5.º dos DLR n.ºs 42-A/2016 ORAM p/2017), de 30/12, e 2/2018/M, de 09/01 (ORAM p/ 2018).

²⁷⁷ Cfr. os art.ºs 86.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31/12 (OE p/2014), 89.º da Lei n.º 82-B/2014, de 31/12 (OE p/ 2015), 47.º da Lei n.º 7-A/2016, de 30/06 (OE p/ 2016), 65.º da Lei n.º 42/2016, de 28/12 (OE p/ 2017), e 83.º da Lei n.º 114/2017, de 29/12 (OE p/ 2018).

²⁷⁸ De acordo com o *Modelo de Organização Interna e Estrutura Nuclear* do Município vigente no período assinalado.

²⁷⁹ De acordo com a *Estrutura Orgânica Flexível* do Município vigente no período assinalado.

responsabilidade financeira sancionatória, visto estarem verificados os pressupostos cumulativos elencados nas als. a), b) e c) do n.º 8 do art.º 65.º da LOPTC, na versão saída da Lei n.º 35/2007, uma vez que, no momento da sua prática, também não existiam anteriores recomendações deste Tribunal ou de qualquer outro órgão de controlo interno ao Município para correção da irregularidade do procedimento adotado, e ainda por ser esta a primeira vez que os seus autores são censurados pela sua prática.

No exercício do contraditório, a ex-Chefe de Divisão de Planeamento Financeiro rejeitou, contudo, a responsabilidade pela prática da ilegalidade descrita recorrendo uma vez mais aos argumentos de cariz genérico sintetizados nas páginas 31 e 32 deste relatório, que aqui se dão por reproduzidos e que se considera também não vingarem nesta situação, mormente por não comprovarem que o atraso no pagamento das despesas descritas resultou efetivamente dos problemas técnicos gerados pela atualização do software de gestão utilizado pelo Município ou que decorreu do inadequado acompanhamento da norma de controlo interno.

Ainda neste contexto, e no que respeita especificamente aos acordos firmados com a Valor Ambiente, S.A., e IGA, S.A., referidas nas alíneas B) e C) *supra*, há ainda assinalar o facto de aí ter sido convencionada não só a forma de regularização de pagamentos em atraso devidos pelo Autarquia, mas também o pagamento faseado de dívidas vincendas e de obrigações futuras, o que leva a concluir que estes instrumentos jurídicos não se destinaram apenas a definir as condições de regularização de dívidas existentes, tendo também visado regular o pagamento faseado de despesas estimadas, referentes a encargos e faturação futuros, dando por assumido o não pagamento integral e atempado, pelo MF, das faturas que viessem a ser emitidas a partir de outubro de 2013.

Adicionalmente, deve ainda ressaltar-se que se consideram nulas as cláusulas dos acordos de pagamento que estabeleceram essa previsão, por gizarem alcançar um resultado que a lei não consente, já que contrariam diretamente o regime consagrado nos art.ºs 5.º e 7.º da LCPA e 7.º, 8.º e 14.º do DL n.º 127/2018, que proíbe a assunção de compromissos sem a existência de fundos disponíveis, promovendo por essa via o aumento os pagamentos em atraso.

3.3.2.3. Acordos de regularização de dívida com contratos de cessão de créditos conexos

No âmbito da regularização de dívidas promovida pela Autarquia, importa ainda incidir a atenção sobre os três acordos identificados no quadro *infra*, celebrados em 2009 e em 2012 com as empresas fornecedoras TECNOVIA Madeira, S.A., Valor Ambiente, S.A., e José Avelino Pinto, S.A., os quais tiveram repercussões financeiras nos exercícios de 2011 a 2014, e que ganham especial destaque por incluírem créditos que foram posteriormente cedidos por estas entidades a instituições financeiras.

Quadro 16 - Acordos de regularização de dívida com contratos de cessão de créditos conexos

(Em euros)

Acordo de regularização de dívida				Contrato de cessão créditos		
Fornecedor	Data	Montante da dívida	Juros pagos	Banco	Data	Juros e comissões pagos
Valor Ambiente, S.A.	16/02/2009	4 874 329,88	0,00	CGD, S.A.	17/02/2009	323 756,63
TECNOVIA Madeira, S.A.	18/03/2009	4 699 578,44	60 907,71	BPI, S.A.	19/03/2009	35 004,61
José Avelino Pinto, S.A.	29/03/2012	249 873,20	4 227,71	BPI, S.A.	n.d.	5 205,15
Total		9 823 781,52	65 135,42			363 966,39

Entre 2011 e 2014, a despesa suportada pela Edilidade com o pagamento de juros (compensatórios e moratórios) e comissões às entidades cessionárias dos créditos incluídos nestes acordos foram superiores a 363,9 mil euros.

A) Valor Ambiente, S.A.

Com vista ao reescalonamento de dívida vencida e reconhecida, no montante de 4 874 329,88€, o MF, representado pelo então Vereador com o pelouro das finanças, celebrou, em 16 de fevereiro de 2009, com a empresa Valor Ambiente, S.A., um acordo de regularização de dívida em que Autarquia se comprometeu a efetuar o pagamento daquele valor em 20 parcelas semestrais de capital, somadas de juros compensatórios a uma taxa indexada à Euribor, acrescida de um spread^{28o}, que seria substituída pela taxa supletiva de juros moratórios sempre que a taxa contratualmente estabelecida fosse superior a esta última (pontos 1. e 2).

No clausulado do acordo foi ainda estipulado que, em caso de mora, a Valor Ambiente, S.A., poderia cobrar sobre o capital exigível e juros correspondentes aos períodos mínimos legalmente previstos, a título de cláusula penal, juros moratórios à taxa supletiva (pontos 3).

Ao subscrever este convénio, a Autarquia aceitou igualmente que a Valor Ambiente, S.A., cedesse esses créditos a terceiros nas condições aí estabelecidas, o que operaria a transferência para o(s) cessionário(s) dos direitos que dele adviessem para a empresa (pontos 6. e 7.).

No dia subsequente ao da formalização do acordo, a Valor Ambiente, S.A., cedeu os créditos à Caixa Geral de Depósitos, S.A. (CGD, S.A.), tendo recebido em contrapartida uma verba de montante equivalente.

Até 31 de dezembro de 2014, o valor total dos juros remuneratórios e comissões pagos pelo MF ao cessionário dos referidos créditos ascendeu a 377 030,12€.

Quadro 17 - Acordo de regularização de dívida e contrato de cessão de créditos

(Em euros)

Acordo de regularização de dívida celebrado entre o MF e a Valor Ambiente, S.A.								
Dívida originária vencida: Faturas de 07/08/2007 a 31/12/2008 [1]								4.874.329,88
Juros pagos ao fornecedor [2]								0,00
Total da dívida vencida								4.874.329,88
Reescalonamento da dívida originária: de 16/08/2009 a 16/02/2019								
Contrato de cessão de créditos celebrado entre a Valor Ambiente, S.A., e a Caixa Geral de Depósitos, S.A.								
Valor dos créditos cedidos								4.874.329,88
Pagamentos ao Banco								
Anos	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total	
Dívida vencida	243.716,49	487.432,98	487.433,00	487.433,00	487.433,00	487.433,00	2.680.881,47	
Juros compensatórios [3]	-	53.239,99	105.629,16	110.147,67	61.544,50	46.435,30	376.996,62	
Comissões [4]	-	3,50	7,00	7,00	8,00	8,00	33,50	
Total dos encargos financeiros pagos = [3] + [4]								377.030,12
Despesa até 31/12/2014 = [1] + [2] + [3] + [4]								5.251.326,50

^{28o} Correspondente, em concreto, à média aritmética simples das taxas Euribor a 6 meses na base de 360 dias, apurada com referência ao mês imediatamente anterior ao do início de cada período de referência, arredondada para a milésima de ponto percentual mais próxima do spread de 1,450%.

B) TECNOVIA Madeira, S.A.

Em 18 de março de 2009, o MF, uma vez mais representado pelo então Vereador com o pelouro das finanças, firmou um acordo de regularização de dívida com a empresa TECNOVIA Madeira, S.A., por via do qual a Autarquia confirmou a existência e a validade de um conjunto de faturas vencidas em 2008 e 2009, no montante global de 4 699 578,44€, a saldar em 36 prestações mensais e sucessivas no valor unitário de 130 543,84€, com início em 30 de abril de 2009 e conclusão em 30 de março de 2012.

Segundo o convencionado pelas partes, ao valor em dívida acresciam juros compensatórios a uma taxa indexada à Euribor, acrescida de um *spread*²⁸¹, a liquidar mensal e postecipadamente, incorrendo ainda o Município no pagamento de juros pelo atraso no cumprimento das prestações²⁸² (cláusulas 3.^a, 4.^a e 5.^a).

No dia seguinte ao da assinatura do acordo, a TECNOVIA Madeira, S.A., comunicou ao MF ter cedido nessa data ao Banco BPI, S.A., os créditos nele incluídos, devendo o Município passar a liquidar diretamente à referida instituição financeira as prestações e os juros que fossem devidos.

O valor dos encargos pagos pelo MF à entidade cessionária a título de juros apurados nas condições estabelecidas na primeira daquelas operações ascendeu a 35 004,61€.

Quadro 18 - Acordo de regularização de dívida e contrato de cessão de créditos

(Em euros)

Acordo de regularização de dívida celebrado entre o MF e a TECNOVIA Madeira, S.A.					
Dívida originária vencida: Faturas de 31/07/2008 a 28/02/2009 [1]	4 699 578,44				
Juros pagos ao fornecedor [2]	60 907,71				
Total da dívida vencida [1] + [2]	4 760 486,15				
Reescalonamento da dívida originária: de 30/04/2009 a 30/03/2012					
Contrato de cessão de créditos celebrado entre a TECNOVIA Madeira, S.A., e o Banco BPI, S.A.					
Valor dos créditos cedidos	4 699 578,44				
Pagamentos ao Banco					
Anos	2009	2010	2011	2012	Total
Dívida vencida	1.470.462,90	1.558.544,41	1.566.496,38	96.063,18	4.691.566,87
Juros [3]			34.704,75	299,86	35.004,61
Despesa = [1] + [2] + [3]					4.795.490,76

C) José Avelino Pinto, S.A.

No dia 29 de março de 2012, o MF, igualmente representado pelo ex-Vereador com o pelouro financeiro, celebrou um acordo de regularização de dívida com a empresa José Avelino Pinto, S.A., a coberto do qual confirmou a existência e validade de um conjunto de faturas por pagar, identificadas na relação anexa ao mesmo, no montante global de 249 873,20€, tendo as partes definido o seu pagamento em 36 prestações mensais e sucessivas na importância unitária de 6 940,92€, com início em 20 de maio de 2012 e conclusão em 20 de abril de 2015.

²⁸¹ Concretamente, à taxa Euribor a 1 mês adicionada de um *spread* de 2,5% ao ano, arredondada para o oitavo de ponto percentual imediatamente superior.

²⁸² À mesma taxa, acrescida de 2,5% ao ano ou da sobretaxa máxima legal em vigor, caso fosse inferior, não podendo a taxa de juro a pagar, incluindo *spread* e sobretaxa de mora, ser, em qualquer das situações, superior à taxa devida nos termos da lei para os contratos celebrados.

As faturas em questão reportavam-se ao período compreendido entre 17 de fevereiro de 2011 e 27 de fevereiro de 2012, sendo que duas delas²⁸³, no montante global de 57 623,85€ e representativas de 23% da dívida aí contemplada, apresentavam datas de vencimento posteriores à da formalização deste negócio²⁸⁴.

No acordo ficou ainda estabelecido que, em caso de mora no cumprimento das prestações, seriam cobrados juros ao MF a uma taxa indexada à Euribor²⁸⁵, adicionada de um *spread*²⁸⁶, a liquidar mensal e postecipadamente, acrescida de uma sobretaxa²⁸⁷ até à data de cobrança efetiva dos créditos²⁸⁸ (cláusulas 3.^a e 4.^a).

Subsequentemente, em 12 de abril de 2012, a empresa José Avelino Pinto, S.A., informou²⁸⁹ o Município da cedência ao Banco BPI, S.A., dos créditos contemplados no acordo.

Quadro 19 – Acordo de regularização de dívida e contrato de cessão de créditos

(Em euros)

Acordo de regularização de dívida celebrado entre o MF e a José Avelino Pinto, S.A.				
Dívida originária vencida: Faturas de 17/02/2011 a 27/02/2012 [1]	249 873,20			
Juros de mora pagos ao fornecedor [2]	4 227,71			
Total da dívida vencida = [1] + [2]	254 100,91			
Reescalonamento da dívida originária: de 20/05/2012 a 20/04/2015				
Contrato de cessão de créditos celebrado entre a José Avelino Pinto, S.A., e o Banco BPI, S.A.				
Valor dos créditos cedidos	249 873,20			
Pagamentos ao Banco				
Anos	2012	2013	2014	Total
Dívida vencida	122 480,10	120 530,96	7 010,90	250.021,96
Juros [3]	5 205,15	-	-	5 205,15
Despesa = [1] + [2] + [3]				259.306,06

Em 2012, o Município efetuou pagamentos à José Avelino Pinto, S.A., na importância de 5 205,15€, relativos a juros de mora²⁹⁰ pelo atraso no pagamento de faturas²⁹¹ que abrangeram o período compreendido entre maio e outubro desse ano²⁹².

A despesa global suportada com a liquidação da dívida e dos juros de mora ascendeu ao montante de 259 306,06€, tendo a documentação compulsada revelado que os pagamentos ficaram integralmente concluídos em 10 de fevereiro de 2014, ou seja, antes da data de amortização prevista no plano de pagamentos anexo ao acordo celebrado, o que ficou a dever-se ao facto de algumas das

²⁸³ Faturas n.ºs 120012/2012, de 17/02/2012, no valor de 40 463,85€ e 120018/2012, de 27/02/2012, no valor de 17 160,00€.

²⁸⁴ A saber, 17/04/2012 e 05/04/2012.

²⁸⁵ A saber, a taxa Euribor a um mês.

²⁸⁶ De 5,5% ao ano.

²⁸⁷ De 2%.

²⁸⁸ Sendo feita a ressalva de que a taxa de juro a suportar pelo Município, incluindo *spread* e sobretaxa de mora, não poderia ser superior à taxa de juro acrescida da sobretaxa legal máxima (de mora).

²⁸⁹ Mediante o ofício identificado com a referência 2012/19894.

²⁹⁰ A taxa de juro aplicada situou-se entre 5,7% e 5,9%, abaixo da taxa de juros de mora aplicada nas transações comerciais.

²⁹¹ Faturas n.ºs 110015/2011 (3 399,46€) e 110045/2011 (828,25€).

²⁹² Cfr. as LIQ. n.ºs 12003370, de 17/09/2012 e 12004731, de 17/12/2012 (a fls. 399 a 401 do volume I da Pasta de Documentação de Suporte).



faturas em dívida²⁹³ terem sido saldadas com recurso às verbas do empréstimo do PAEL²⁹⁴ e de outras delas terem beneficiado de cofinanciamento comunitário.

A análise dos três acordos plurianuais de pagamento e regularização de dívida descritos nas anteriores alíneas A), B) e C) suscita, no entanto, algumas questões relevantes que importa assinalar.

Acordos celebrados com a Valor Ambiente, S.A. e com a TECNOVIA Madeira, S.A

Assim, e relativamente aos dois acordos celebrados em 2009 entre a Autarquia e as empresas Valor Ambiente, S.A., e TECNOVIA Madeira, S.A., conclui-se a partir do escrutínio das condições neles definidas que ambos consubstanciam instrumentos negociais por via dos quais a Autarquia obteve o diferimento do pagamento de faturas vencidas e não pagas em contrapartida do pagamento de juros que se pré figuram como remuneratórios ou compensatórios, uma vez que as taxas de cobrança convencionadas se revelaram inferiores à taxa que servia de base ao cálculo dos juros moratórios legais comerciais, que era, por força do preceituado no § 3 do art.º 102.º do Código Comercial²⁹⁵, a taxa supletiva legal fixada por portaria conjunta do Ministro das Finanças e da Justiça.

Este circunstancialismo indicia a existência, nas duas situações, de um negócio jurídico implícito e conexo ao contrato de cessão de créditos que modificou a natureza, os pressupostos e as condições da dívida relativamente ao devedor, tendo-lhe conferido os contornos de uma operação de endividamento financeiro²⁹⁶ que veio gerar para a Autarquia a obrigação de pagamento de juros cuja caracterização os configura como uma forma de remuneração do capital disponibilizado.

A alteração operada na natureza da dívida subjacente, de administrativa²⁹⁷ para financeira, ocorreu, no entanto, em desrespeito pelo quadro legal vigente em matéria de endividamento das autarquias locais, com ênfase para os limites qualitativos, relativos à finalidade dos empréstimos, sendo que, nos termos consignados no art.º 38.º, n.ºs 3, 4 e 12, da LFL, os empréstimos de curto prazo só podiam ser contraídos para *“acorrer a dificuldades de tesouraria, devendo ser amortizados no prazo máximo de um ano após a sua contração”* e os de médio e longo prazos, para *“aplicação em investimentos (...) ou ainda para proceder ao saneamento ou reequilíbrio financeiros dos municípios”*, estando *“vedada aos municípios a celebração de contratos com entidades financeiras com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo”*²⁹⁸.

²⁹³ No valor total de 37 239,92€.

²⁹⁴ Cfr. as LIQ. n.ºs 13000431, de 19/03/2013, 13001643, de 26/04/2013 e 13001644, de 26/04/2013 (a fls. 402 a 408 do volume I da Pasta de Documentação de Suporte).

²⁹⁵ Na redação conferida pelo art.º 6.º do DL n.º 32/2003, de 17/02, que transpôs para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2000/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Junho, que estabeleceu medidas de luta contra os atrasos de pagamento nas transações comerciais, entendidas, no art.º 3.º, al. a), deste diploma como *“qualquer transacção entre empresas ou entre empresas e entidades públicas, qualquer que seja a respectiva natureza, forma ou designação, que dê origem ao fornecimento de mercadorias ou à prestação de serviços contra uma remuneração”*. O DL n.º 32/2003 foi entretanto revogado pelo DL n.º 62/2013, de 10/05, o qual manteve esta norma em vigor.

²⁹⁶ Esta perspetiva encontra acolhimento na Decisão do EUROSTAT de 31/07/2012 (*Decision of Eurostat on government deficit and debt - The statistical recording of some operations related to trade credits incurred by government units*), que produziu efeitos a partir de 1 fevereiro de 2013, e sustenta que as dívidas comerciais de entidades do sector público ou reclassificadas nos perímetros das administrações públicas, nos termos do Sistema Europeu de Contas, a empresas comerciais com prazos de vencimento superiores a três meses, são, independentemente da sua forma jurídica, classificáveis do ponto de vista da função económica e da sua relevância para o défice público e para a dívida pública, como empréstimos.

²⁹⁷ Tida como dívida comercial de curto prazo.

²⁹⁸ Regista-se, a este propósito, que a Lei n.º 73/2013, de 03/09, que entrou em vigor em 01/01/2014, tendo revogado a LFL, veio vedar expressamente a possibilidade de os municípios celebrarem de contratos com entidades financeiras ou diretamente com os credores, com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo, sempre que a duração do acordo ultrapasse o exercício orçamental, como se alcança do disposto na al. c), n.º 7 do art.º 49.º do anexo ao diploma.

Ademais, terão sido igualmente preteridas outras regras imperativas a que se encontrava estava sujeita a contratação da dívida financeira de médio e longo prazos, nomeadamente, a autorização da AMF, exigida nos termos do art.º 53.º, n.ºs 2, al. d), e 7 da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro²⁹⁹ e ³⁰⁰, que conferia ao órgão deliberativo municipal a competência para “aprovar ou autorizar a contratação de empréstimos nos termos da lei”, assim como a sujeição das operações à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, nos termos do art.º 46.º, n.º 1, al. a), da LOPTC³⁰¹.

Anote-se que o Tribunal de Contas já se pronunciou abundantemente³⁰² sobre este tipo de acordos que surgem muitas vezes associados a contratos de cessão de créditos a instituições financeiras, e que acarretam custos acrescidos para os Municípios, na medida em que, apesar de não configurarem formalmente empréstimos bancários, concretizam intrinsecamente operações de endividamento financeiro. Este posicionamento já tinha sido inclusivamente veiculado em diversos relatórios de auditoria em que foram analisadas operações financeiras de natureza idêntica ou similar que geraram encargos financeiros para o MF e onde foram dirigidas recomendações à Autarquia no sentido de não recorrer a expedientes negociais não consentidos pela lei direcionados à dilação do prazo de pagamento de dívidas a fornecedores e de dar estrito cumprimento ao regime normativo vigente em matéria de endividamento municipal³⁰³.

Face ao que antecede e atenta a data em foram assinados, considera-se que estes acordos de regularização de dívida configuram um processo indireto de recurso ao crédito não consentido pelo art.º 38.º da LFL, e que colide também com os princípios da especialidade³⁰⁴ e da não consignação³⁰⁵, tipificando um ilícito gerador de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do art.º 65.º, als. b) e d), da LOPTC, assim como uma infração financeira enquadrável na al. j) do mesmo inciso³⁰⁶, por patentear o incumprimento reiterado das recomendações incidentes sobre a matéria em causa anteriormente dirigidas por este Tribunal ao MF, a imputar, com base nos elementos de prova coligidos, e acordo com os art.ºs 61.º, n.º 1 e 2, e 62.º, n.ºs 1 e 2, aplicados por força do art.º 67.º, n.º 3, todos desta mesma Lei, ao membro do executivo municipal que outorgou os referidos acordos.

Todavia, não pode descurar-se que a LCPA veio permitir a celebração de acordos de regularização de dívidas vencidas que, na data da sua entrada em vigor, consubstanciassem pagamentos em atraso há mais de 90 dias, configurando, nessa medida, uma lei subsequente mais favorável que fez com que as condutas descritas tivessem deixado de configurar infrações financeiras, por força do preconizado no art.º 2.º, n.º 2.º, do Código Penal. Paralelamente também o diploma que aprova do

²⁹⁹ Diploma que veio estabelecer o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias, o qual foi entretanto objeto das Declarações de Retificação n.ºs 4/2002, de 06/02, e 9/2002, de 05/03, e alterado e parcialmente revogado pelas Leis n.ºs 5-A/2002, de 11/01, e 67/2007, de 31/12, pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30/11, e pelas Leis n.ºs 75/2013, de 12/09, 7-A/2016, de 30/03, e 71/2018, de 31/12.

³⁰⁰ Na redação conferida pela Lei n.º 5-A/2002, de 11/01.

³⁰¹ Anota-se que caso a dívida transitasse de um ano para outro, passaria necessariamente a ser considerada dívida fundada, determinando a obrigatoriedade de sujeição do contrato a visto.

³⁰² V.g., o Acórdão n.º 1/2011, da 3.ª Secção.

³⁰³ Vd. os Relatórios n.ºs 15/2005 – FS/SRMTC – Auditoria orientada ao endividamento administrativo e financeiro dos Municípios da RAM, 2/2007-FS/SRMTC – Auditoria à dívida dos municípios da RAM titulada por contratos de factoring – 2005, e 2/2009-FS/SRMTC – Auditoria de seguimento das recomendações formuladas ao Município do Funchal no âmbito do relatório n.º 2/2007.

³⁰⁴ Decorre deste princípio, previsto no art.º 82.º da Lei n.º 169/99, na redação dada pela Lei n.º 5-A/2002, que “os órgãos das autarquias locais só podem deliberar no âmbito da sua competência e para a realização de atribuições cometidas às autarquias locais”.

³⁰⁵ Segundo o qual “o produto de quaisquer receitas não pode ser afeto à cobertura de determinadas despesas, salvo quando esta afetação for permitida por lei” [vd. a al. g) do ponto 3.1.1. do POCAL].

³⁰⁶ Na redação conferida pela lei n.º 48/2006, de 29/08.

Orçamento da RAM passou, a partir de 2014, a contemplar uma norma que permite a celebração de acordos de regularização de dívida com entidades do setor das águas e resíduos, configurando também ela um normativo mais favorável, com idênticas consequências jurídicas.

Ademais, há também a ter em conta que a responsabilidade em causa se encontraria, de qualquer modo, prescrita, por força da aplicação conjugada dos art.ºs 69.º, n.º 2, al. a), e 70.º, n.ºs 1, *in fine*, e 2, da LOPTC.

Mesmo que não fosse esse o caso, a imputação de responsabilidade financeira sancionatória àquele contável ter-se-ia sempre por afastada, porquanto, com a alteração introduzida ao art.º 61.º da LOPTC pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, foi alargada aos membros dos órgãos executivos das autarquias locais a regra de que só lhes poderem ser imputadas responsabilidades financeiras se não tiverem *“ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adotado resolução diferente”*, o que se traduziu numa modificação das condições objetivas de punibilidade que afasta o sancionamento da conduta do referido autarca.

Acordo de regularização de dívida com a empresa José Avelino Pinto, S.A.,

Por seu turno, no caso do acordo plurianual de regularização de dívida firmado com a empresa José Avelino Pinto, S.A., a sua celebração ocorreu já no âmbito de vigência da LCPA, que veio permitir, conforme foi referido, que os Município reprogramassem o pagamento de dívidas vencidas que, na data da entrada em vigor daquela Lei, consubstanciassem pagamentos em atraso há mais de 90 dias.

Porém, o art.º 6.º, n.º 1, al. c), da LCPA, aplicável por força do art.º 16.º, n.º 4, da mesma Lei impunha que os planos de pagamento que gerassem compromissos plurianuais fossem alvo de autorização prévia por parte do órgão deliberativo do Município, não existindo evidências de que, na situação vertente, este requisito legal tivesse sido observado.

De acordo com o regime de invalidade preconizado no art.º 133.º do anterior CPA³⁰⁷, o ato praticado padecia assim do vício de incompetência relativa, configurando também um ilícito financeiro enquadrável na previsão das als. b) e d) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC, sendo, por conseguinte, passível de fazer incorrer o seu autor em responsabilidade sancionatória, nos termos concatenados dos art.ºs 61.º, n.º 1 e 2, e 62.º, n.ºs 1 e 2, e 67.º, n.º 3, também desta Lei.

Além disso, neste domínio há ainda a destacar que duas das faturas incluídas no acordo em questão, no montante global de 57 623,85€, uma emitida em 17 e a outra em 27 de fevereiro de 2012, e representativas de 23% da dívida aí contemplada, apresentavam datas de vencimento posteriores à da celebração do referido acordo³⁰⁸, não reunindo, por conseguinte, os pressupostos de maturidade definidos no art.º 16.º, n.º 4, da LCPA³⁰⁹ para nele serem incluídas.

Consequentemente, não podendo a execução do orçamento municipal conduzir a um aumento dos pagamentos em atraso e estando a assunção de novos compromissos sujeita à existência de fundos disponíveis, como preconizavam os art.ºs 5.º e 7.º da LCPA³¹⁰, a recalendarização do pagamento dessas despesas a coberto deste negócio jurídico seria suscetível de configurar uma ilegalidade geradora de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos das als. b) e d) do n.º 1 do art.º

³⁰⁷ Aprovado pelo DL n.º 442/91, de 15/11, e alterado pelo DL n.º 6/96, de 31/10.

³⁰⁸ A saber, 17/04/2012 e 05/04/2012.

³⁰⁹ E posteriormente reforçados no art.º 23.º, n.º 6, do DL n.º 127/2012.

³¹⁰ E subsequentemente os art.ºs 8.º e 14.º do DL n.º 127/2012.

65.º da LOPTC, imputável, à luz dos elementos probatórios coligidos, ao responsável do executivo municipal que o subscreveu.

Porém, a conduta que determinou a formalização de convénios desta natureza deixou de constituir uma infração financeira até à publicação da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, uma vez que, pese embora o seu art.º 49.º, n.º 7, al. c), tenha vedado expressamente aos municípios a possibilidade de, a partir de 1 de janeiro de 2014, procederem à celebração de contratos com entidades financeiras ou diretamente com os credores, com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo, sempre que a duração do acordo ultrapasse o exercício orçamental, essa proibição não tem, de acordo com o art.º 2.º, n.º 4, do Código Penal, aplicação retroativa.

Simultaneamente, a dilatação do prazo para apresentação de planos de liquidação de pagamentos que resultou da alteração que a Lei n.º 22/2015, de 17 de março introduziu no art.º 16.º, n.º 1, da LCPA, e que passou a considerar pagamentos em atraso a 31 de dezembro de 2014, haveria sempre de ser perspectivada como a entrada em vigor de uma lei mais favorável, por força da aplicação do art.º 2.º, n.º 2, do mesmo Código, da qual os responsáveis poderiam beneficiar.

Ainda que assim não fosse, a efetivação de responsabilidade financeira sancionatória estaria sempre prejudicada, já que, como foi acima assinalado, com a alteração introduzida ao n.º 2 do art.º 61.º da LOPTC pela Lei n.º 42/2016, ocorreu uma modificação das condições objetivas de punibilidade que afasta o sancionamento da conduta daquele titular do executivo municipal.

Relativamente à problemática abordada, importa assinalar numa nota final que, em contraditório, o atual Presidente da Edilidade e os três Vereadores executivos que se pronunciaram nessa sede realçaram que *“[a]quando do início das funções na CMF os contratos, planos e acordos de pagamento referidos em relato já se encontravam firmados e em execução”, acrescentando que “não só veio a CMF a diminuir o seu endividamento municipal desde 2013 (conforme tabela subsequente), como se encontra a cumprir desde então o determinado nos diplomas aplicáveis no que se refere aos limites de endividamento em vigor.*

Dívida total do Município, entre 2014 e 2017

<i>Ano</i>	<i>Valor (€)</i>
<i>2014</i>	<i>84.064.284</i>
<i>2015</i>	<i>74.507.271</i>
<i>2016</i>	<i>63.891.764</i>
<i>2017</i>	<i>55.391.095</i>

(...)”

Os autarcas em causa transmitiram ainda que *“a CMF cumpre como determinado na Lei n.º 73/2013, de 03/09, nomeadamente com o seu art.º 49.º, n.º 7, al. c), não tendo procedido à celebração de contratos com entidades financeiras ou diretamente com credores com a finalidade de consolidar a dívida de curto prazo”, reforçando que “na presente data o município não só regista e contabiliza os compromissos assumidos, como os cumpre atempadamente (dentro de 90 dias), não detendo dívidas aos seus fornecedores”, sendo, contudo, de sublinhar que as afirmações produzidas não foram acompanhadas da remessa de quaisquer elementos de suporte e que se reportam a um período subsequente ao do âmbito temporal da auditoria.*

3.3.3. Despesas suportadas com “Outros Juros”

Para além da despesa suportada com juros e encargos diretamente decorrentes de empréstimos bancários, no período em análise (2011-2014) sobressaem ainda os pagamentos realizados através da dotação da rubrica orçamental 03.05.02. – *Juros e outros encargos – Outros juros – Outros*, a seguir identificados, relativos a juros e outros encargos decorrentes de atrasos nos pagamentos a credores do MF, de operações de cedência de créditos contratualizadas entre fornecedores do Município e instituições financeiras e de operações de derivados financeiros (*swaps*):

Quadro 20 - Pagamentos efetuados através da rubrica orçamental 03.05.02

(Em euros)

Natureza/entidade	Anos				Total
	2011	2012	2013	2014	
Juros de mora					
José Avelino Pinto, S.A.	0,00	334 109,41	170 002,57	0,00	504 111,98
TECNOVIA Madeira, S.A.	374 575,81	32 202,19	0,00	0,00	406 778,00
Lena Construções, S.A.	0,00	0,00	120 267,96	0,00	120 267,96
Sales Faria, Lda	42 990,33	26 643,62	35 762,01	0,00	105 395,96
IGA, S.A. (ARD 30/08/2013)	0,00	0,00	6 105,27	24 421,08	30 526,35
Valor Ambiente, SA (ARD 30/08/2013)	0,00	0,00	2 261,10	9 044,40	11 305,50
MC Computadores, S.A.	29 643,20	0,00	19 034,86	47 266,98	95 945,04
EDIMADE, S.A.	0,00	0,00	24 238,27	0,00	24 238,27
Prológica	0,00	0,00	27 683,37	0,00	27 683,37
Banif Renting	0,00	1 172,75	11 530,56	0,00	12 703,31
Outras entidades	2 275,92	4 398,25	3 696,97	10 381,88	20 753,02
Subtotal	449 485,26	398 526,22	420 582,94	91 114,34	1 359 708,76
Juros associados a cedências de créditos					
BPI/TECNOVIA Madeira, S.A. (ARD 18/03/2009)	34 704,75	299,86	0,00	0,00	35 004,61
Totta Crédito (Vários contratos de cedência de créditos)	2 689,63	0,00	0,00	0,00	2 689,63
CGD/Valor Ambiente, S.A (ARD 16/09/2009)	105 629,16	110 147,67	61 544,50	46 435,30	323 756,63
BPI/José Avelino Pinto, S.A. (ARD 29/03/2012)	0,00	5 205,15	0,00	0,00	5 205,15
Subtotal	143 023,54	115 652,68	61 544,50	46 435,30	366 656,02
Operações de derivados financeiros (swaps)					
BES	155 726,67	0,00	0,00	0,00	155 726,67
Barclays	181 121,44	0,00	0,00	0,00	181 121,44
Subtotal	336 848,11	0,00	0,00	0,00	336 848,11
Total	929 356,91	514 178,90	482 127,44	137 549,64	2 063 212,89

No tocante à evolução dos montantes pagos por via desta rubrica, apurou-se, com base nas observações inseridas nas *Notas ao balanço e à demonstração de resultados* de 2014, verifica-se que³¹¹:

- As demonstrações financeiras reportadas a 31 de dezembro de 2012 incluíam a totalidade das responsabilidades com juros de mora por atraso nos pagamentos, não tendo o MF reconhecido

³¹¹ Cfr. o ponto 8.2.2. do documento.

aí os juros debitados por fornecedores “relativamente aos quais foi acordada a possibilidade de débito dos mesmos em situações de atraso de pagamento sem dívida, sendo que a sua maioria são anulados pelo pagamento dos valores em dívida” (cfr. o 11.2 da certificação legal das contas de 2012 da KPMG).

- Em 2013, o MF recebeu notas de débito com montantes significativos de débitos de juros, gerados, em grande parte, por atrasos no pagamento de faturas reportadas a exercícios anteriores, situação essa que, por via da alteração da política contabilística que vinha sendo seguida pela Autarquia, culminou num acréscimo de 712 408,00€ dos custos registados a título de juros de mora;
- Em 2014, o valor dos juros contabilizados na aludida rubrica orçamental e inteiramente respeitantes a processos em contencioso foi de 581 622,00€, tendo o Município adotado o procedimento de registar apenas os montantes de juros de mora que foram objeto de emissão de notas de débito e que não houvessem prescrito.

Quanto a este último dado, anota-se que a apreciação da razoabilidade das operações envolvidas ficou prejudicada uma vez que, ao contrário do que seria exigível face à sua materialidade, o Anexo ao *Balanço e à Demonstração dos Resultados* de 2014 não identifica a forma de cálculo do montante anual acumulado de provisão para cobertura das dívidas, não sendo possível aferir se este valor foi apurado com base na aplicação das percentagens fixadas no ponto 2.7.1 – Provisões, do POCAL.

Avulta também que a conta corrente não se mostrava conforme com a informação inscrita no mapa de controlo orçamental, porquanto:

- Não continha informação relativa aos compromissos para exercícios futuros;
- Relativamente aos anos 2012, 2013 e 2014, foram detetadas divergências entre os compromissos do exercício e os compromissos que ficaram por pagar no final do mesmo, conforme se retira da leitura do próximo quadro:

Quadro 21 - Divergências entre os compromissos do exercício e os compromissos não pagos

(Em euros)

Anos	Conta Corrente			Mapa controlo orçamental				Divergências
	Compromissos exercício	Pagamento	Compromissos por pagar	Compromissos exercício	Compromissos futuros	Pagamento	Compromissos por pagar	Compromissos exercício
2011	937.294,45	929.356,91	7.937,54	937.294,45	17.857,02	929.356,91	7.937,54	0,00
2012	514.178,90	514.178,90	0,00	649.609,24	243.232,05	514.178,90	135.430,34	135.430,34
2013	482.127,47	482.127,47	0,00	494.922,04	834.827,59	482.127,47	12.794,57	12.794,57
2014	137.549,64	137.549,64	0,00	238.256,99	665.714,18	137.549,64	100.707,35	100.707,35

No tocante às despesas contabilizadas na aludida rubrica orçamental 03.05.02 e espelhadas no Quadro 20 importa particularizar os seguintes aspetos:

→ O MF firmou com a empresa Lena Construções, S.A., em 16 de janeiro de 2013, um termo de reconhecimento de dívida³¹² e um acordo de pagamento³¹³, em que se confessou devedor do montante de 922 437,74€, relativo a faturas vencidas reportadas ao período compreendido entre

³¹² Nos termos preconizados no art.º 458.º do Código Civil.

³¹³ O qual foi alvo de adenda em 18/02/2013.

31 de maio de 2010 e 25 de agosto de 2011, cedidas por aquele fornecedor à Caixa Leasing e Factoring Instituição Financeira de Crédito, S.A., ao abrigo de um contrato de cedência de créditos³¹⁴.

Ao abrigo do referido acordo, a Autarquia obrigou-se ainda a pagar o montante de 120 267,97€³¹⁵, relativo a juros de mora, calculados desde a data de vencimento de cada uma das faturas até ao integral pagamento da dívida³¹⁶, à taxa legal comercial aplicável.

Embora o reconhecimento de dívida e o acordo de pagamento assinados datem do início de 2013, tendo o pagamento dos juros em dívida ocorrido no decurso desse ano³¹⁷, em 31 de dezembro de 2012, o MF já tinha procedido à sua contabilização na conta 27339 – *Acréscimo de custos - Juros a liquidar – Outros*, o que evidencia que a Edilidade se prefigurava nessa data como devedora da aludida verba.

Todavia, o registo do respetivo compromisso³¹⁸ só ocorreu em 27 de fevereiro de 2013³¹⁹, na sequência da emissão, no dia 18 desse mês, da fatura que incorpora o montante total daqueles juros, ou seja, em momento posterior ao reconhecimento formal da dívida e à outorga do acordo de pagamento, verificando-se igualmente que o mesmo não foi efetuado pelo seu valor integral, já que o montante inscrito se quedou em 50 000,00€.

Perante estes dados, conclui-se que o compromisso emergente da fatura não foi objeto de adequado registo contabilístico, como exige o n.º 1 do art.º 8.º do DL n.º 127/2012, que dispõe que a assunção de compromissos “*deve ser efetuada pelo seu valor integral aquando da outorga do respetivo contrato, emissão da ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente*”, a menos que não seja possível determinar o montante a pagar no momento da celebração do contrato, como preconiza o n.º 2 do mesmo normativo.

A extemporaneidade do registo dos compromissos em 2013 contraria ainda o estatuído no art.º 7.º, n.º 3, do citado Decreto-Lei, que determina, em desenvolvimento do disposto no art.º 5.º, n.ºs 2 e 3, da LCPA, que “*sob pena da respetiva nulidade, e sem prejuízo das responsabilidades aplicáveis, bem como do disposto nos artigos 9.º e 10.º do (...) diploma, nenhum compromisso pode ser assumido sem que*” tenha sido designadamente “[*r*]egistado no sistema informático de apoio à execução orçamental” [b)] e “[*e*]mitido um número de compromisso válido e sequencial que é refletido na ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente” [c)].

Esta factualidade configura uma infração financeira passível de originar responsabilidade financeira sancionatória nos termos das als. b) e d) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC, imputável, de acordo com o disposto no art.ºs 61.º, n.º 1, e 62.º, n.ºs 1 e 2, aplicados por remissão do art.º 67.º, n.º 3, todos desta Lei:

³¹⁴ Estas operações financeiras não foram objeto de análise específica no âmbito da presente ação por não integrar a amostra selecionada para análise.

³¹⁵ Correspondente ao valor global dos juros de mora (144 491,73€) com a aplicação acordada de um desconto de 15%.

³¹⁶ Por via de uma adenda introduzida ao acordo em 18/02/2011, o dia 30/06/2013 foi estabelecido como data limite para o pagamento do capital em dívida.

³¹⁷ Conforme o demonstram as LIQ. n.ºs 13001946, de 02/05/2013, 13000942, de 01/03/2013, 13001145, de 15/03/2013, 13001444, de 19/04/2013, 13002284, de 18/06/2013 e 13002456, de 15/07/2013 [CD_processo_Resposta_CMF_o8o22o16 e CD_Doc_Suporte/3_3_End_municipal/3_3_3/Requisição_2/Ponto1_a)].

³¹⁸ A que foi atribuído o n.º 13002879, conforme informação rubricada pela então Chefe de Divisão de Planeamento Financeiro (a fl. 436 do volume II da Pasta de Documentação de Suporte).

³¹⁹ Pouco antes do pagamento da 1.ª prestação fixada no acordo de pagamento (no montante de 20 044,66€), ocorrida em 01/03/2013.

- Ao então Diretor do Departamento Financeiro, na medida em que, enquanto responsável por esta unidade orgânica lhe competia designadamente “*[a]ssegurar, coordenar e controlar todos os movimentos e procedimentos relativos à (...) efectivação de despesas, facultando ao executivo um claro e contínuo conhecimento da situação económica e financeira*”, “*[e]laborar os documentos previsionais (...), assegurando o controlo da sua respectiva execução (...)*”, bem como “*[a]ssegurar os registos e procedimentos contabilísticos dos factos patrimoniais e orçamentais*”³²⁰;
- À então Chefe de Divisão de Planeamento Financeiro, uma vez que, na qualidade de responsável por esta unidade flexível, estava especificamente encarregue de “*[a]companhar e controlar a execução do Orçamento*”³²¹.

Não obstante, por se considerar que a atuação ilícita acima descrita apenas pode ser imputada aos seus autores a título de negligência, o Tribunal de Contas resolve exercer a faculdade de relevar a responsabilidade financeira sancionatória, por entender que estão verificados os pressupostos cumulativos elencados nas als. a), b) e c) do n.º 8 do art.º 65.º da LOPTC, na versão saída da Lei n.º 35/2007, uma vez que, à data da sua prática, também não existiam anteriores recomendações deste Tribunal ou de qualquer outro órgão de controlo interno ao Município para, com a abrangência da legislação invocada, ser corrigida a irregularidade apontada, e ainda por ser esta a primeira vez que os seus autores são censurados pela sua prática.

Sem embargo, cumpre assinalar que, no exercício do contraditório, a ex-Chefe de Divisão de Planeamento Financeiro veio eximir-se da prática da apontada ilegalidade recorrendo aos argumentos que foram sintetizados nas páginas 31 e 32 deste relatório e que aqui se dão por reproduzidos. Porém, também nesta situação se entende que as alegações produzidas não são de acolher, não só porquanto a realização daquela operação contabilística se enquadrava nas funções de acompanhamento e controlo da execução do orçamento da Autarquia cometidas àquela dirigente, como também por não existirem evidências de que o registo intempestivo de compromissos devesse a sua origem aos constrangimentos decorrentes da atualização do software de gestão adquirido pelo Município ou que tivesse sido motivado pelo inadequado acompanhamento da norma de controlo interno.

→ No que tange aos pagamentos efetuados à CGD, S.A., no âmbito do acordo de regularização de dívida, acima identificado na alínea A) do ponto 3.3.2.4., celebrado em 16 de fevereiro de 2009 entre a Valor Ambiente, S.A., e o Município, a que estava associado o contrato que titulou a cedência dos créditos àquela entidade, cabe ainda notar que cerca de 74% do montante dos juros pagos à instituição no mês de agosto de 2012³²² (37.529,50€) foi contabilizado em junho desse ano na conta 27339 - *Acréscimo de custos - Juros a liquidar - Outros*³²³. Este registo não se revelou, no entanto, o mais adequado, uma vez que, segundo o preconizado no ponto 11.3 das Notas Explicativas do POCAL³²⁴, a conta 273 «*Acréscimos de custos*» destina-se a ser movimentada por “*contrapartida aos custos a reconhecer no próprio exercício, ainda que não tenham documentação vinculativa, cuja despesa só venha a incorrer em exercício(s) posterior(es)*”, não

³²⁰ De acordo com o *Modelo de Organização Interna e Estrutura Nuclear* do Município vigente no período assinalado.

³²¹ De acordo com a *Estrutura Orgânica Flexível* do Município vigente no período assinalado.

³²² Cujos valores totais se cifraram em 50 412,76€, correspondendo à 7.ª prestação devida nos termos do acordo de regularização de dívida outorgado entre a Valor Ambiente, S.A., e o MF.

³²³ Vd. a fl. 443 do volume II da Pasta de Documentação de Suporte.

³²⁴ Incidente sobre a matéria da classificação orçamental e patrimonial.

sendo esse o caso da situação em apreço, mormente por se verificar que já tinha havido lugar à emissão da respetiva nota de débito e que, tratando-se de despesa já assumida, deveria ser contabilizada pelo seu valor integral.

- Em termos contabilísticos, o pagamento de juros às instituições financeiras cessionárias de créditos através da dotação da rubrica orçamental 03.05.02 – *Juros e outros encargos – Outros juros – Outros*, não foi o mais adequado, já que a despesa envolvida deveria ter sido inscrita, face à sua natureza, na rubrica 03.01.03.01 - *Juros e outros encargos – Sociedades financeiras – Bancos e outras instituições financeiras*, em obediência ao princípio orçamental da especificação, previsto no art.º 8.º, n.º 2, da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, e no ponto 3.1.1., al. f) do POCAL e do princípio contabilístico da materialidade, constante do ponto 3.2, al. g) do POCAL, cujo cumprimento visa garantir a transparência e fidedignidade dos registos e lançamentos efetuados.
- O MF pagou às instituições financeiras Banco BES e Banco Barclays *Bank* PLC o montante total de 336 848,11€, correspondentes juros associados a duas operações de derivados, cujos contornos serão objeto de densificação e análise no ponto seguinte.

A) Operações de derivados financeiros (*Swaps*)

No contexto do exame que incidiu sobre os pagamentos efetuados a coberto da rubrica orçamental 03.05.02 – *Juros e outros encargos – Outros juros – Outros*, e respetiva documentação de suporte, evidenciou-se que o ponto 8.2.33 das *Notas ao balanço e à demonstração de resultados* de 2011 do MF, com a epígrafe “*Outras informações I*”, que integravam os documentos de prestação de contas dessa gerência, aprovados pela CMF em reunião de 5 de abril de 2012, aludia à contratualização pela Autarquia, “*junto de duas instituições bancárias*” de outras tantas “*operações financeiras traduzidas por um contrato de «SWAP CANCELÁVEL» com cobertura de Risco de Taxa de Juro*”, o que, segundo a referência aí constante, as fazia aproximar “*de uma operação financeira especulativa*”.

Compulsados os documentos e os esclarecimentos solicitados e fornecidos nessa sequência pela Edilidade, foi possível confirmar a existência dos aludidos contratos de derivados, que revestiram a modalidade de *swap* cancelável de cobertura de risco de variação de taxa de juro³²⁵, que o MF celebrou em 2008 com as instituições bancárias BES e Barclays *Bank* PLC, respetivamente, mediante os quais as partes se comprometeram a trocar ao longo do seu prazo de vigência, com uma periodicidade trimestral, fluxos de pagamento de juros sobre o valor nominal neles fixado, ficando a Autarquia obrigada ao pagamento de uma taxa variável e as instituições bancárias, que detinham o direito de resolver dos contratos antes da sua maturidade, vinculadas ao pagamento de uma taxa fixa, como melhor se ilustra no quadro seguinte:

Quadro 22 – Aspectos essenciais dos contratos *swap* outorgados

Instituição financeira	Data de início	Data de vencimento	Duração	Valor nominal	Taxa a pagar pelo Banco	Taxa a pagar pela Autarquia
BES	24/11/2008	24/11/2011	3 anos	10 000 000,00€	Euribor a 3 meses	2,81%
Barclays	24/11/2008	24/11/2011	3 anos	10 000 000,00€	Euribor a 3 meses	3,06%

³²⁵ Também designados por contratos de permuta de taxa de juro (ou “*interest rate swaps*”).

A operação financeira acordada entre o MF e o Banco BES foi titulada através de um contrato quadro de operações cambiais e de derivados³²⁶, complementado por uma aceitação e por termo de confirmação que integraram as cláusulas específicas definidoras do negócio, assinados pelo então Presidente da CMF, tendo a operação da mesma natureza contratualizada entre o Município e o Barclays Bank PLC sido titulada, em moldes idênticos, pela assinatura, por parte do à data Vereador com o pelouro da economia e finanças, do respetivo termo de confirmação, que incorporou os conceitos e condições gerais constantes das *Definições ISDA de 2006*³²⁷ e ³²⁸.

De acordo com as confirmações subscritas, ambos os negócios tiveram por “*finalidade a cobertura de riscos cambiais ou de juros inerentes à*” atividade do Município. Porém, não foi aí estabelecida qualquer associação direta entre a cobertura que se pretendia assegurar e uma ou várias operações financeiras específicas, nomeadamente empréstimos previamente contraídos pela Autarquia cuja flutuação de taxas de juro se pretendesse acautelar, tendo o valor de referência para apuramento das quantias a pagar correspondido a um montante nocional, conforme ficou acima refletido.

Acresce que não foram recolhidas evidências de que a contratualização destas operações tivesse sido objeto de apreciação e autorização por deliberação da CMF e/ou da AMF, não sendo também a documentação facultada para análise pela Autarquia reveladora da existência de quaisquer estudos de avaliação económica nos quais essa decisão se tivesse fundado, ou tão pouco de quaisquer informações internas ou propostas elaboradas pelos Serviços da Autarquia que lhes conferissem o necessário fundamento.

Durante os três anos da sua execução, estes contratos de permuta de taxa de juro tiveram a seguinte expressão financeira para o MF, em resultado dos fluxos de pagamentos que as partes se comprometeram a trocar:

Quadro 23 – Síntese da execução financeira dos contratos

Contrato	Proveitos/Receita	Custos/Despesa	Resultado Financeiro/Despesa líquida
BES	32 353,33€	478 433,61€	446 080,28€
Barclays	25 964,44€	548 086,40€	522 121,96€
Total	58 317,77€	1 026 520,01€	968 202,24€

Estes elementos tornam patente que, durante o prazo de vigência dos dois contratos, o MF beneficiou de recebimentos da parte dos Bancos na importância de 58 317,77€, tendo, por sua vez, realizado pagamentos àquelas entidades na quantia de 1 026 520,01€, o que se traduziu num prejuízo financeiro para a Autarquia contabilizado em 968 202,24€, justificado pelo facto de as taxas de juro de referência dos pagamentos da Edilidade terem sofrido uma redução progressiva a partir de novembro de 2008, que correspondeu a uma inversão da tendência a que até então se vinha assistindo, situando-se a taxa média da Euribor a 3 meses sempre aquém de 2,81% entre 1 de janeiro

³²⁶ Que estabelecia as condições gerais aplicáveis à operação ou operações cambiais ou de instrumentos financeiros derivados que viessem a ser acordadas no seu âmbito e subsequentemente documentadas “*por uma Aceitação e pelos Termos de Confirmação*” (ponto 1, §8).

³²⁷ Publicadas pela *International Swap and Derivates Association, Inc.*, e que fornecias igualmente as condições gerais aplicáveis às operações financeiras desta natureza.

³²⁸ Anota-se que o referido instrumento contratual, cuja cópia foi facultada, foi redigido em língua inglesa, não tendo sido possível aceder à versão traduzida do documento, uma vez que, e de acordo com a justificação apresentada pela Autarquia, a mesma não foi disponibilizada pelo Banco.



de 2009 e novembro de 2011, com valores que oscilaram ao longo desse período entre 2,46% (máximo) e 0,04% (mínimo)³²⁹.

Em complemento dos documentos de suporte obtidos durante os trabalhos da auditoria³³⁰, foram trazidos ao processo³³¹ os esclarecimentos do ex-Vereador da CMF que subscreveu um dos contratos³³², e que se passam a transcrever:

“A operação de gestão de cobertura de risco de taxa de juro que se consubstanciou na contratação dos dois financiamentos em causa tinha subjacente a então dívida da Câmara Municipal do Funchal, representada por financiamentos, que se encontrava indexada à Euribor, estando, por isso e na sua totalidade, exposta às variações deste indexante.

À data e ao contrário do que se verifica no presente, estávamos perante um ciclo de subida de taxas de juro - cuja reversão que supervenientemente se assistiu não era, de todo, expectável - relativamente ao qual interessava corrigir a repartição entre dívida a taxa fixa e dívida a taxa variável, de forma a minimizar, nos dois anos seguintes, os encargos com juros de financiamentos. Junta-se evidência dessa precisão, à data, cfr. Doc 1³³³.

Neste enquadramento, e por proposta dos bancos para um período de dois anos, a Câmara Municipal do Funchal (“CMF”) foi confrontada com a possibilidade de contração, pelo montante global de 20 milhões de euros, de duas operações de cobertura de risco de taxa de juro, na modalidade swap vanilla (de variável para fixa) nas seguintes condições, relativamente às seguintes contrapartes:

Contraparte: Banco Espírito Santo (o “BES”)

Montante: 10.000.000,00€

Início: 24 de novembro de 2008

Fim: 24 de novembro de 2011.

As datas de pagamento eram trimestrais, mais precisamente em Fevereiro, Maio, Agosto e Novembro, sendo que, neste enquadramento contratual, a CMF receberia o montante correspondente ao indexante Euribor a 3 meses quando encontrava-se a pagar uma taxa correspondente a 2,81%.

Contraparte: Barclays Capital, PLC;

Montante: 10.000.000,00€

Início: 24 de novembro de 2008

Fim: 24 de novembro de 2011.

³²⁹ Cfr. o Anexo IX ao presente documento.

³³⁰ Através dos elementos anexos ao ofício ref.^a 2016/10823, de 29/04/2016, subscrito pelo atual Vice-Presidente da CMF, foi comunicado que os atuais responsáveis municipais desconheciam a existência de “informações internas e/ou estudos de suporte à realização das operações swap”.

³³¹ Em resposta ao ofício do SAM n.º 1548, de 26/09/2017, emitido com base nos deveres de coadjuvação e de cooperação com o TC, consagrados nos art.ºs 10.º e 61.º, n.º 6, da LOPTC.

³³² Por missiva datada de 29/09/2017, a que foi atribuído o registo de entrada n.º 2944, de 27/10/2017.

³³³ Para efeitos de prova destas afirmações, e em resposta à questão sobre se a subscrição destas operações havia resultado da ponderação de eventuais informações internas e/ou estudos técnicos de suporte elaborados pelos serviços da Autarquia e/ou eventualmente solicitados a terceiras entidades, foram remetidas cópias de publicações em língua inglesa, que incluíam artigos do economista Eric F. Nielsen, com data de 16/06/2008, da Asia Pacific Economic Research, de 29/06/2008, editada pelo PJMorgan Bank, e da *European Weekly Analyst, Issue* n.º: 08/18, de 22/05/2008, editada pela Goldman *Sachs Economic Research*, que preconizavam unanimemente a subida da taxa de juro, tendencialmente acima dos 4%.

As datas de pagamento eram trimestrais em Fevereiro, Maio, Agosto e Novembro, sendo que, neste enquadramento contratual, a CMF receberia o montante correspondente ao indexante Euribor a 3 meses quando encontrava-se a pagar uma taxa correspondente a 3,06%.

Em qualquer dos dois casos, os swaps eram canceláveis por parte dos bancos, trimestralmente, em qualquer data, a partir de 24 de novembro de 2009.

Essas operações, para o montante global em dívida de empréstimos de 43,3 milhões de euros, permitiria então a repartição da dívida de 100% a taxa variável, para 54% a taxa variável e 46% a taxa fixa.

Para melhor perceção do exposto e tenho por base as forwards da Euribor a 3 meses, a simulação dos encargos decorrentes dos swaps, para as condições apresentadas evidenciavam-se nos termos do constante do Anexo I à presente resposta³³⁴.

Na análise de sensibilidade por variação das taxas forward em + ou – 50bps, a diferença entre fluxos pagadores e recebedores, no global dos dois swaps, fazem-se constar dos quadros, que se passam a apresentar nos termos do Anexo II à presente resposta³³⁵.

Da conjugação do exposto resulta que as operações de swaps de taxa de juro nas condições propostas, iriam permitir uma repartição equilibrada entre dívida a taxa fixa e a taxa variável e que, no pior cenário, em que a Euribor a 3M - indexante que determinava os pagamentos das contrapartes à CMF, se fixaria em 0,5% abaixo dos valores dados pelas forwards (H2), estimando-se um encaixe líquido positivo, para os dois swaps, no montante de 178 mil euros, aproximadamente.

Tudo o acima referido foi ponderado e sustentado em análises internas e externas que tornaram firmes as mencionadas propostas e previsões.

Estas auscultações foram acauteladas não dispondo, porém, o signatário, atualmente, de evidências documentais das mesmas, não só considerando o lapso de tempo decorrido, mas também sobretudo pela circunstância desses elementos consubstanciarem documentos internos da entidade em causa, relativamente aos quais, cessadas que foram as suas funções, deixou este de ter acesso às mesmas.

As operações em causa foram refletidas nas contas da autarquia, conforme «Notas ao balanço e à demonstração de resultados – Município do Funchal» anexas ao Relatório e Contas do ano de 2010, devidamente aprovado por Reunião de Câmara de 31-03-2011 (cfr. Doc. 2)»³³⁶.

³³⁴ Que apontavam, no caso do contrato celebrado com o Banco BES, S.A., para recebimentos na ordem dos 1 133 640,58€ e para pagamentos no montante de 854 708,33€, traduzindo-se num resultado positivo para a Autarquia de 278 932,25€, e, no caso do contrato firmado com o Barclays Capital PLC, para recebimentos a rondar 1 133 640,58€ e para pagamentos no valor de 930 750,00€, pressupondo num resultado positivo a favor do Município de cerca de 202 890,58€, estimativas essas que, somadas, totalizariam um ganho previsto de 481 822,83€.

³³⁵ Comportando a Hip 1: Stress Test Proposta + 5bps, em que o valor a receber da parte do Banco BES, S.A., foi estimado em 1 285 723,92€, situando-se a importância a pagar a esta instituição nos 854 708,33€, auspiciando num saldo positivo para a Autarquia de 431 015,58€, sendo a previsão dos pagamentos a receber do Barclays Capital PLC de 1 285 723,92€ e o valor a pagar à instituição de 930 750,00€, o que representaria um resultado positivo de 354 973,59€, perfazendo o hipotético encaixe total no âmbito das duas operações financeiras de 785 989,50€.

A Hip 2: Stress Test Proposta - 5bps, por sua vez, fixava a previsão do valor a receber da parte do Banco BES, S.A., em 9 981 557,25€ e a importância a pagar a esta entidade em 854 708,33€, perspetivando um ganho de 126 848,92€ para a Autarquia, correspondendo a estimativa dos pagamentos a receber do Barclays Capital PLC a 981 557,25€ e a importância a pagar ao Banco de 930 750,00€, o que envolveria um saldo positivo de 50 807,25€, traduzindo-se num previsível ganho total de 177 656,16€.

³³⁶ O documento em questão é composto por cópias das págs. 131, 132 e 133 das *Notas ao balanço e à demonstração de resultados – Município do Funchal, referentes à gerência de 2010*, que integravam os documentos de prestação de contas desse exercício do Município, aprovados pela CMF em reunião de 31 de março de 2011, cujo ponto 8.2.33 *Outras*



Em presença destes dados, importa, para efeitos da sua análise, proceder à caracterização jurídica e enquadramento normativo das operações negociadas pelo MF, começando desde logo por [que o *swap*, que significa troca ou permuta, constitui um tipo de instrumento financeiro legalmente previsto no art.º 2.º, n.º 1, al. e), do Código de Valores Mobiliários (CVM), e que a corrente mais preponderante da doutrina define como “o contrato pelo qual as partes se obrigam ao pagamento recíproco e futuro de duas quantias pecuniárias, na mesma moeda ou em moedas diferentes, numa ou várias datas predeterminadas, calculadas por referência a fluxos financeiros associados a um ativo subjacente, geralmente uma taxa de câmbio ou de juro”³³⁷.

Este instrumento financeiro, que, como se assinalou, constitui uma espécie contratual reconhecida por lei caracteriza-se essencialmente por ser:

- Atípico e consensual, uma vez que se trata de um contrato bilateral que, não encontrando a sua regulação no CVM³³⁸, é negociado diretamente no mercado de balcão de um intermediário financeiro (*Over The Counter*), o que permite às partes personalizar o negócio e adequá-lo às necessidades próprias de cada uma delas, mediante a definição por acordo das condições e termos contratuais³³⁹;
- Oneroso, por implicar contraprestações entre as partes, diferidas para datas futuras previamente fixadas, ao envolver a potencial existência de benefícios e encargos recíprocos, com um sacrifício equivalente de ambas as partes; e
- Aleatório, dado que a realização das prestações devidas por cada uma das partes envolvidas, assim como a determinação do respetivo valor, fica dependente da ocorrência de um acontecimento incerto e externo à sua vontade³⁴⁰.

Informações I, com redação idêntica ao ponto com o mesmo número das *Notas ao balanço e à demonstração de resultados – Município do Funchal, referentes à gerência de 2011, acima referidas*, apresenta o seguinte conteúdo:

“O Município do Funchal contractualizou junto de duas instituições bancárias traduzidas por um contrato de «SWAP CANCELÁVEL» - com cobertura de Risco de Taxa de Juro, o que as faz aproximarem-se de uma operação financeira especulativa. Estas operações (IRS 17470-SWO884) e (2826332B) tiveram início em 2 de Novembro de 2008 e terminus a 24 de Novembro de 2011, reunindo as seguintes características:

- IRS 17470-SWO884 BANCO SPÍRITO SANTO

Empréstimo Fictício considerado como base do contrato um montante de 10 000 000€;

O Município obriga-se a pagar ao Banco uma taxa de juro fixa trimestral de 2,81%;

O Banco obriga-se a pagar ao Município uma taxa de juro variável trimestral, calculada à data do respetivo pagamento com base na Euribor a 3 meses.

- 2826332B BARCLAYS BANK

Empréstimo Fictício considerado como base do contrato um montante de 10 000 000€;

O Município obriga-se a pagar ao Banco uma taxa de juro fixa trimestral de 3,06%;

O Banco obriga-se a pagar ao Município uma taxa de juro variável trimestral, calculada à data do respetivo pagamento com base na Euribor a 3 meses”.

³³⁷ Vide José A. Engrácia Antunes, in *Os Derivados*, in *Cadernos do Mercado de Valores Imobiliários*, n.º 30, agosto de 2008, (<http://www.CMVM/Publicacoes/Documentos/Caderno30/Artigo4.pdf>).

³³⁸ Sem embargo, existem normas comunitárias que lhe conferem enquadramento e que se reconduzem a regras de conduta incidentes sobre a definição da informação a ser prestada pelas instituições financeiras aos investidores não qualificados, que lhes permitam identificar a natureza e o grau dos riscos envolvidos (cfr. o regulamento comunitário relativo a instrumentos financeiros derivados do mercado de balcão, denominado por *European Market Infrastructure Regulation*, v.g., EMIR, a saber, o Regulamento (UE) n.º 648/2012, do Parlamento e do Conselho, de 04/07/2012, transposto para a ordem jurídica interna pelo DL n.º 40/2014, de 18/03.

³³⁹ Sem prejuízo de poder existir uma padronização prévia das condições gerais do contrato, habitualmente materializada em contratos-quadro.

³⁴⁰ Vd. M. Clara Calheiros, in *O Contrato de swap no contexto da atual crise financeira global*, in *Cadernos do Direito Privado*, n.º 42, Abril/Junho, 2013, págs. 5 a 13.

Uma das diferentes modalidades que esta realidade contratual pode assumir consiste no swap de taxa de juro (*Interest Rate Swap*)³⁴¹, qualificado como o contrato mediante o qual as contrapartes acordam trocar (permutar) entre si montantes pecuniários durante um período de tempo convencionado, que correspondem aos juros vencidos sobre um determinado valor de referência, designado por “*valor notional*”, que pode ser real ou meramente hipotético, uma vez que tem unicamente por função servir de base ao cálculo dos pagamentos de juros a realizar no decurso da vigência do contrato³⁴².

Nos contratos de *swap* de taxa de juro sobressai o seu carácter³⁴³:

- Derivado, não porque resulte do valor de um outro negócio subjacente, nomeadamente de um mútuo, mas porque o seu valor é apurado com base nas alterações de uma variável (a saber, uma taxa de juro) que é aplicada ao montante notional contratualmente definido pelas partes.
- Diferencial, porquanto, “*em cada momento regulado pelo contrato, só uma das partes deve uma prestação à outra*”, mormente a parte que falhou “*na previsão acerca da evolução de determinado indicador de mercado*”³⁴⁴, que é neste caso a taxa de juro.
- Aleatório, uma vez que as prestações pecuniárias trocadas pelas partes têm montantes ou formas de cálculo distintas, o que envolve “*a assunção de riscos inerentes à variação do valor intrínseco de cada uma delas*”³⁴⁵, que se traduzem numa “*unilateralidade na relação custo/benefício que as partes retiram do contrato e uma divergência entre a finalidade global do contrato e a finalidade dos contraentes*”³⁴⁶.

São assim as próprias partes que se submetem intencional e propositadamente a uma possibilidade de ganhar ou de perder que é intrínseca ao contrato, ficando o valor das prestações a pagar por cada uma delas dependente da flutuação das taxas de juro no mercado³⁴⁷.

A realização das prestações devidas por uma ou por outra das partes apenas se torna exigível com a ocorrência de um certo acontecimento, consubstanciado neste caso na subida ou descida do nível de uma taxa variável, estando assim subjacente ao contrato o risco de variação da taxa de juro.

- De risco ou aleatoriedade puros, na perspetiva de que o risco não só é incerto, por não se conhecer antecipadamente sobre qual das partes recairá o custo, como também é endógeno, por serem as partes a criá-lo e a querê-lo. Pode dizer-se inclusive que esta aleatoriedade constitui o objeto do contrato, correspondendo o seu elemento funcional à transferência desse risco.

³⁴¹ Como modalidades básicas de *swap*, sobressaem, a par do *swap* de taxa de juro, entre as modalidades básicas deste instrumento de derivados destacam-se também os *swap* de divisas, que visam eliminar o risco cambial, e os *swap* combinados de taxa de juro e divisas.

³⁴² Vd. Maria Clara Calheiros, in *O Contrato de Swap*, Universidade de Coimbra, 2000, pág. 39.

³⁴³ Vd. o Relatório n.º 13/2015 – 2.ª Secção, referente à *Auditoria Orientada ao Endividamento do Município de Vila Nova de Gaia*, págs. 37 a 40 e 309 a 316.

³⁴⁴ Vd. Helder Mourato, Ob. Cit. pág. 69.

³⁴⁵ Vd. Pedro Boullosa Gonzales, in *Interest Rate Swaps: Perspectiva Jurídica*, in *Cadernos do Mercado de Valores Imobiliários*, n.º 44, abril de 2013, pág. 11 (<http://www.CMVM/Publicacoes/Documents/Artigo/Cadernos44.pdf>).

³⁴⁶ Vide Helder Mourato, in *O Contrato de swap de taxa de juro*, Almedina, 2014, pág. 68.

³⁴⁷ Vide Paulo Mota Pinto, in *Contrato de swap de taxas de juro (...)*, in *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, n.º 3987, págs. 393 a 413, e n.º 3988, págs. 21 a 56.

- Duradouro de execução sucessiva ou periódica, na medida em que a sua realização exige várias prestações durante o tempo de vigência do contrato³⁴⁸.

Em termos de racionalidade económica, e recorrendo novamente ao entendimento sufragado pela doutrina predominante, o recurso ao contrato *swap* de taxa de juro apresenta entre as suas principais finalidades a cobertura ou redução de risco (*hedging*) e a especulação pura, em que surgem desligados de qualquer operação económica concreta, havendo uma exposição propositada às incertezas do mercado, com a finalidade de obter um ganho económico.

Os contratos de *swap* são especialmente vocacionados e podem funcionar como um instrumento financeiro de gestão e cobertura do risco de variação das taxas de juro quando os contraentes de empréstimos ou titulares de passivos visam proteger-se contra as oscilações desfavoráveis das taxas de juro que lhes estão associadas, sendo esse propósito alcançado quando o *swap* se mostra capaz de produzir fluxos compensatórios³⁴⁹. Neste caso, em que os *swaps* estão associados a financiamentos, impõe-se, contudo, a existência de uma simetria entre as condições negociadas nos contratos e os respetivos itens cobertos, em termos de montante, prazo, datas de vencimento e taxas de juro a definir³⁵⁰.

Diga-se que a origem destes produtos derivados remonta aos finais da década de 70 do século passado, quando o sistema financeiro internacional sentiu necessidade de encontrar novos instrumentos para fazer face à crescente instabilidade dos mercados de câmbio e de taxas de juro, tendo ganho um especial impulso durante os tempos de euforia dos mercados financeiros, em que as taxas de juro eram altas³⁵¹, que antecederam o colapso do sistema financeiro e a crise económica e financeira que teve início em 2007 e 2008, que se precipitou com a falência do Banco *Lehman Brothers*.

Perante este circunstancialismo, os operadores económicos titulares de contratos sujeitos a flutuações de taxas de juro potencialmente desfavoráveis procuraram encontrar em contratos *swap* celebrados com instituições financeiras a proteção contra uma subida de taxas de juro que julgavam imparável, e que se destinaram primordialmente a cobrir um risco real.

Daí que se reconheça que o contrato de *swap* de cobertura de taxa de juro pode funcionar como um instrumento financeiro de gestão e cobertura do risco de variação das taxas de juro, através do qual os contraentes de empréstimos ou titulares de passivos visam proteger-se contra as oscilações desfavoráveis das taxas de juro que lhes estão associadas.

Ainda assim, e sem pôr em causa que esta tipologia de operações financeiras têm cobertura normativa, há que ponderar, como preconiza desde logo o art.º 266.º da CRP, que a atuação das entidades públicas e dos seus órgãos está subordinada ao princípio da legalidade e do interesse público, a que se associa o princípio da prudência, que impõe que as decisões sejam tomadas de

³⁴⁸ Sendo-lhe aplicáveis as regras específicas das obrigações duradouras no que tange a aspetos tão nucleares da execução do contrato, tais como as consequências do incumprimento e os efeitos da resolução e da nulidade ou anulabilidade.

³⁴⁹ Por via do contrato de *swap* de taxa de juro ocorre uma nova exposição ao risco, proporcionada pelo carácter aleatório que o mesmo reveste, através da qual se pretende anular ou reduzir a exposição ao risco que decorre de uma posição contratual pré-existente, face às expectativas de subida ou descida das taxas de juro.

³⁵⁰ Vd. João Rosa Lopes, in *Contabilização de swaps*, in *Revista da Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas*, maio de 2007, págs. 25 a 31, e António Borges, in *Elementos de Contabilidade Geral*, Áreas Editora, 2010, pág. 267.

³⁵¹ A leitura do histórico da evolução da taxa Euribor a 3 meses deixa patente que as taxas de juro vinham a sofrer sucessivos e progressivos agravamentos desde 2004.

forma esclarecida, devendo assentar, sempre que estiverem em causa verbas públicas, numa análise ponderada e suficientemente sustentada da relação entre custo e benefício³⁵².

Como tal, os responsáveis públicos estão obrigados a regular a sua atuação por um conjunto de deveres, com ênfase para os deveres de cuidado, adotando a diligência e as boas práticas esperadas de um bom decisor com funções de gestão, não devendo assumir riscos desnecessários e posições passíveis de trazer riscos infundados para o erário público³⁵³.

Ainda recorrendo à CRP, ditam os art.ºs 235.º, n.º 2, 237.º, n.ºs 1 e 2, e 238.º, n.º 1, que as Autarquias Locais são pessoas coletivas territoriais que dispõem de património e finanças próprios e dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas, sendo as suas atribuições definidas e reguladas por lei.

À data da celebração das duas operações financeiras de que ora se cuida, a Lei n.º 2/2007, que aprovou a LFL, vigente nesse período, preconizava no art.º 35.º que o endividamento autárquico devia “*orientar-se por princípios de rigor e eficiência*”, tendo como principais objetivos a “[*m*]inimização de custos diretos e indiretos numa perspectiva de longo prazo”, a “[*g*]arantia de uma distribuição equilibrada de custos pelos vários orçamentos anuais”, a “[*p*]revenção de excessiva concentração temporal de amortização” e a “[*n*]ão exposição a riscos excessivos”, conferindo aos municípios, no art.º 38.º n.º 1, a possibilidade de contraírem empréstimos e utilizarem aberturas de créditos junto de quaisquer instituições autorizadas por lei a conceder crédito, bem e ainda de emitirem obrigações e celebrarem contratos de locação financeira³⁵⁴.

Nessa medida, e diversamente do que ocorre com o Estado³⁵⁵ e com a própria RAM ³⁵⁶, não resulta diretamente deste quadro normativo que os municípios fiquem habilitados por força das suas normas a negociar instrumentos financeiros derivados de gestão de risco de variação de taxas de juro, os quais, face às características que revestem também dificilmente se enquadram no âmbito do normal desenvolvimento da atividade destas autarquias.

Não obstante, caso se entendesse que a base legal para a contratação de operações desta natureza se encontrava subjacente àquele regime de endividamento, seria sempre necessário apurar se, para além da observância do princípio da legalidade, teria sido respeitado o princípio basilar do interesse público, que, como foi frisado, não pode ser desligado do princípio da prudência, que exige que os responsáveis públicos atuem diligentemente dentro das suas competências ao nível da gestão financeira, equacionando e fundamentando devidamente as decisões que envolvam custos para o erário público.

Destacados estes aspetos e passando a centrar a atenção nas operações de *swap* contratadas pelo MF, extrai-se dos respetivos títulos, assim como dos esclarecimentos prestados no âmbito da

³⁵² Neste sentido, vd. o referenciado Relatório n.º 13/2015 – 2.ª Secção, referente à *Auditoria Orientada ao Endividamento do Município de Vila Nova de Gaia*, págs. 38, 39 e 328 a 338.

³⁵³ *Idem*.

³⁵⁴ A partir de 01/01/2014 esta matéria passou a ser disciplinada pela Lei n.º 73/2013, que aprovou o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais e revogou a LFL.

³⁵⁵ A Lei quadro da dívida pública, aprovada pela Lei n.º 7/98, de 03/02, que estabelece o regime geral de emissão e gestão da dívida pública, no seu art.º 12.º, n.º 2, atribui competência ao Instituto de Gestão do Crédito Público para realizar operações financeiras tidas por adequadas a uma eficiente gestão da dívida pública e à melhoria das condições finais dos financiamentos.

³⁵⁶ O diploma que anualmente aprova o Orçamento da RAM tem vindo a contemplar normas avulsa conferem autorização do Governo Regional para realizarem as operações de gestão da dívida pública regional que sejam tidas por adequadas 8v.g., o art.º 8.º, n.º 1, l. b), do DLR n.º 2/2018/M, de 09/01.

auditoria pelo então Vereador com o pelouro da área financeira que as mesmas foram encaradas como um instrumento de gestão e cobertura do risco da taxa de juro, que se destinou a salvaguardar flutuações futuras nas taxas de juro aplicáveis à carteira de financiamentos contraídos pela Autarquia³⁵⁷, face aos prognósticos generalizados que apontavam ainda em meados de 2008 para a continuidade da escalada da taxa Euribor³⁵⁸, constituindo uma forma de transferindo os riscos inerentes a tais oscilações para as entidades bancárias.

Este terá sido o fundamento que motivou o BES e o Barclays *Bank* PLC a dirigirem propostas de negociação destes produtos à Autarquia, não tendo sido recolhidas evidências de que a decisão da sua contratação pela Edilidade tivesse assentado em pareceres prévios ou estudos técnicos consistentes elaborados pelos Serviços da CMF ou por entidades externas ou inclusivamente em consultadoria de investimento prestada por entidades sem ligação direta à banca, o que leva a concluir que o Município não tinha ao seu dispor elementos bastantes que permitissem realizar uma análise e avaliação sustentada e que sopesasse devidamente os termos, condições e riscos inerentes às operações e que, do ponto de vista da racionalidade económica, as perfilasse essencialmente como instrumentos de cobertura de risco promotores de uma gestão financeira proveitosa, em que a oscilação financeira inerente à natureza destes produtos estivesse minimizada, e não como instrumentos predominantemente especulativos.

Tanto assim é que através da subscrição de uma posição de risco no mercado de taxa de juro, o Município ficou sujeito à alteração adversa das taxas de juro de mercado, concretizada na súbita e acentuada queda daquelas taxas que se verificou no início de 2009 e que teve origem na crise financeira mundial que já se avizinhava. Tal situação acabou por determinar que os *swaps* negociados não alcançassem o propósito que lhes estava subjacente, tendo resultado num custo financeiro para o erário público local de 968,2 mil euros.

Neste cenário, à posteriori, só forçadamente se pode considerar que por via da celebração destas operações financeiras se deu prossecução ao interesse público indiciando que os subscritores dos contratos não deram observância a um conjunto de deveres fulcrais que devem nortear a atuação de um decisor público criterioso, nomeadamente deveres de diligência e cuidado e prudência, de responsabilidade, de transparência, de eficiência e de racionalidade financeira, já que não existem evidências bastantes de que se tenham munido de toda a informação técnica e legal necessária à tomada de uma decisão esclarecida e fundamentada, que identificasse suficientemente os riscos excessivos que podiam advir da participação nestas operações.

A estas circunstâncias acresce o facto de a celebração dos contratos não ter sido submetida à apreciação e votação, quer da CMF, quer da AMF, órgãos aos quais as normas conjugadas dos art.ºs 41.º, 53.º, n.ºs 1, al. q), r), e 2, al. d), e 56.º, n.º 2, al. a), da Lei n.º 169/99³⁵⁹, em articulação com os preceitos dos art.ºs 35.º e 38.º, n.º 1, da LFL, atribuíam competências em matéria de endividamento e de gestão da dívida dos municípios, fazendo com que a subscrição daquelas operações financeiras de derivados sem a intervenção dos órgãos para o efeito competentes em razão da matéria fosse suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto no art.º 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC, sendo que, atento o momento em que os factos ocorreram, o procedimento

³⁵⁷ Sendo que os contratos que não estavam diretamente associados a financiamentos obtidos pelo município, o que condicionou a definição de um sincronismo entre o capital nocional e o capital efetivamente em dívida.

³⁵⁸ Segundo os dados publicados pelo BCE as taxas de juro médias das operações de financiamento aumentaram de 2,25% em junho de 2005 para mais de 4% em julho de 2008.

³⁵⁹ Que estabelecia à data o regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias.

tendente à efetivação da correspondente responsabilidade ter-se-á extinguido por prescrição, nos termos conjugados dos art.os 69.º, n.º 2, al. a), e art.º 70.º, n.os 1, *in fine*, e 2, da mesma Lei, tendo igualmente deixado de existir condições objetivas de punibilidade das assinalada condutas, por via da alteração introduzida ao n.º 2 do art.º 61.º da LOPTC pela Lei n.º 42/2016.

Sem embargo, não se vislumbra ainda assim que os referidos responsáveis tenham agido com a intenção de causar um prejuízo à Autarquia, antes se prefigurando que a sua conduta assumiu contornos de negligência, não só por as contratações não terem sido objeto de autorização pelos órgãos autárquicos competentes, mas também por não terem sido adotados os deveres de diligência e cuidado na gestão dos dinheiros públicos que o interesse público exigia, designadamente face às verbas envolvidas, e a que estavam obrigados enquanto titulares dos cargos em que à altura se encontravam investidos.

Deve, no entanto, destacar-se que os custos incorridos por conta destes instrumentos financeiros foram reconhecidos nas contas do MF³⁶⁰ dos exercícios de 2010 e 2011, as quais foram elaboradas pela CMF e aprovadas pela AMF³⁶¹, pese embora a constatação de que a despesa não foi suportada através da rubrica orçamental mais adequada face à sua natureza, que seria a rubrica orçamental 03.01. – *Juros da dívida pública*, específica para juros financeiros (por força do princípio orçamental da especificação, previsto no art.º 8.º, n.º 2, da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, e no ponto 3.1.1., al. f) do POCAL e do princípio contabilístico da materialidade, constante do ponto 3.2, al. g) do POCAL) deveriam ter sido inscritos) prejudicando a evidenciação clara e objetiva daquela informação contabilística e financeira.

A finalizar importa referir que os riscos assumidos por conta dos aludidos instrumentos financeiros revelaram-se, a posteriori, desproporcionados e contrários ao interesse público, situação que fundamenta a formulação de um juízo de censura aos responsáveis por parte do Tribunal de Contas.

3.3.4. Limites de endividamento

Segundo o definido no n.º 3 do art.º 7.º da Portaria n.º 281-A/2012, de 14 de setembro³⁶², devidamente articulado com o n.º 2 do mesmo preceito, os Municípios aderentes ao PAEL que se encontrassem em violação dos limites de endividamento previstos na LFL estavam obrigados a apresentar a calendarização da redução anual do endividamento até serem cumpridos aqueles limites num âmbito temporal equivalente ao do Programa em que estivessem enquadrados, o que, no caso do Programa II, implicava que o respetivo Plano fosse instruído com o Quadro V do Anexo III do citado Regulamento³⁶³.

O PAF elaborado pelo MF não integrou o quadro em questão, por ter sido assumido o entendimento de que a Autarquia cumpria o limite legal de endividamento líquido.

No âmbito da auditoria procedeu-se ao apuramento dos níveis de endividamento do MF a curto, médio e longo prazos e de endividamento líquido no período de 2011 a 2013 e de dívida total em 2014, sendo eles os seguintes³⁶⁴:

³⁶⁰ Na rubrica orçamental 03.05.02 – *Juros e outros encargos – Outros juros – Outros*.

³⁶¹ No exercício das competências instituídas pelos art.os 53.º, n.º 2, al. c), e 64.º, n.º 2, al. e), da Lei n.º 169/99.

³⁶² A qual, conforme foi já referido, regulamentou a Lei n.º 43/2012, de 28/08, que aprovou o PAEL.

³⁶³ Com a designação “*Calendarização da redução anual do endividamento líquido a LFL*”.

³⁶⁴ Para efeitos do apuramento efetuado foi considerada a informação financeira respeitante às Associações de Municípios (AM) e entidades que integram o SEL (cfr. o Anexo IV) que, nos termos da legislação aplicável no período temporal abrangido pela análise [Vd. os art.os 36.º, n.º 2, als. a) e b), da LFL, revogada pela Lei n.º 73/2013, de 03/09, 32.º da Lei



Quadro 24 - Níveis de endividamento do MF no período de 2011-2014

(Em euros)

Endividamento	2011	2012	2013	2014
Limite de cp (1)	3 620 066,60	3 184 119,20	3 459 697,60	-
Montante dos empréstimos a cp (2)	3 500.000,00	3 500 000,00	3 500 000,00	-
Margem /Excesso	-120.066,60	315.880,80	40.302,40	
Limite de mlp (3)	36 200 666,00	31 841.192,00	34.596.976,00	-
Dívida dos empréstimos a mlp	47 201 105,27	40.753.027,23	61 322 073,92	-
Empréstimos excecionados	18 443 029,43	16.279.877,90	14.029.879,59	-
Margem /Excesso	-7.442.590,16	-7.368.042,67	12 695 218,33	-
Limite EL (4)	49 068 699,00	37.831.689,00	37.831.689,00	-
EL a considerar	37 831 689,25	34.838.699,26	32.577.918,21	-
Margem /Excesso	-11 237 009,75	-2.992.989,74	-5.253.770,79	-
Limite de dívida total (5)				99.358.534,00
Dívida total orçamental				83.091.275,96
Contributo das AM				941,69
Margem /Excesso				-16.266.316,35

- Notas:** 1 - O limite do endividamento de curto prazo corresponde a 10% do limite de endividamento de médio e longo prazos (cfr. os n.ºs 1 e 2 do art.º 39.º da LFL).
- 2 - Os montantes considerados são aqueles que foram utilizados e amortizados até ao final de cada ano.
- 3 - Limites constantes do mapa da DGAL “Evolução do endividamento de médio e longo prazos, por município (2010 a 2013)”.
- 4 - Limites constantes dos mapas da DGAL “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”, “Limites de endividamento de médio e longo prazos e líquido municipal ao abrigo do previsto no art.º 98.º do Orçamento do Estado para 2013” e “Evolução do Endividamento Líquido, por Município (2010 a 2013)”.
- 5 - Limites constantes do mapa da DGAL “Limite da dívida total para 2014, nos termos do n.º 1 do art.º 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro”.

Regista-se que o montante das dívidas de médio e longo prazo à data de 31 de dezembro de 2013 não coincide com os valores inscritos no mapa de empréstimos remetido pelo MF à SRMTC na prestação de contas eletrónica, situação essa que foi detetada no âmbito da Verificação Interna à Conta de 2013 da Autarquia³⁶⁵, tendo os responsáveis justificado, a esse propósito, que “no balanço já se encontrava refletida a amortização de um empréstimo com data de 29-12-2013, mas na

n.º 53-F/2006 (anterior RJSEL), revogada pela Lei 50/2012, de 31/08, 41.º da Lei 50/2012, de 31/08 (RJAE), e 54.º da Lei n.º 73/2013, de 03/09 (RFAL)], relevavam para o cálculo do endividamento e da dívida total do município, sendo essa relevação feita na proporção da respetiva participação social, em caso de incumprimento das regras de equilíbrio de contas previstas no art.º 31.º do anterior RJSEL e no art.º 40.º do atual RJAE. Segundo estas normas, “as empresas devem apresentar resultados anuais equilibrados” (n.º 1) e no caso de o resultado líquido antes de impostos se apresentar negativo, é obrigatória a realização de uma transferência financeira a cargo dos sócios, na proporção respetiva 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 dos art.ºs 31.º do RJSEL e 40.º do RJAE), em conjugação com o n.º 5 do art.º 65.º do CSC).

³⁶⁵ Que foi objeto da Homologação n.º 44/FS/2015, de 18/09.

execução orçamental o pagamento só ocorreu em 2014”, motivo pelo qual “o valor daquela prestação não foi considerado no mapa de empréstimos (€31.553)”³⁶⁶.

De acordo com os cálculos apresentados no quadro *supra*, verifica-se que o MF:

- Nos anos de 2012 e de 2013, não cumpriu o limite de endividamento para os empréstimos de curto prazo, previsto no n.º 1 do art.º 39.º da LFL, e que deveria ter sido observado em qualquer momento dos referidos períodos.

Os empréstimos contratualizados foram, ainda assim, totalmente amortizados até ao final de cada um desses exercícios³⁶⁷;

- No ano de 2013, não cumpriu o limite de endividamento para os empréstimos de médio e longo prazos, definido no n.º 2 do art.º 39.º da LFL.

A ultrapassagem do referido limite, em cerca de 12,7 milhões de euros, deveu-se, no entanto, à contração do empréstimo do PAEL³⁶⁸, sendo o montante da dívida contabilizada em 31 de dezembro de 2013 na conta 23.1.2.3.113- «*Outros Empréstimos Obtidos – Governo Central - DGTF PAEL*» de 25 366 783,14€.

- No período de 2011 a 2014, cumpriu o limite de endividamento líquido, fixado no n.º 1 do art.º 37 da LFL³⁶⁹, assim como o limite de dívida total, previsto no art.º 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

O incumprimento, em 2012 e 2013, do limite de endividamento estabelecido para os empréstimos de curto prazo contraria o disposto nos art.ºs 4.º, n.º 1³⁷⁰, e 39.º n.º 1³⁷¹, da LFL, configurando uma situação geradora de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do art.º 65.º, n.º 1, al. f), *in fine*, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, imputável aos membros do executivo camarário que, mediante deliberações tomadas em 7 de dezembro de 2011 e em 6 de dezembro de 2012, respetivamente, votaram favoravelmente a aprovação das propostas de contratação dessas operações financeiras sem acautelar devidamente a observância daquele requisito legal³⁷².

Sem embargo, e como foi já anteriormente salientado relativamente a outras situações, com a alteração introduzida ao n.º 2 do art.º 61.º da LOPTC pela Lei n.º 42/2012, de 28 de dezembro, ocorreu uma modificação das condições objetivas de punibilidade que afasta o sancionamento da conduta daqueles autarcas.

³⁶⁶ Cfr. a pág. 3 do Relatório n.º 44/2015-VIC/SRMTC.

³⁶⁷ Em cada um desses anos económicos foi contratualizado um único empréstimo de curto prazo, que, em ambos os casos, revestiu a forma de abertura de crédito em conta corrente caucionada, com o limite de 3,5 milhões de euros.

³⁶⁸ Sublinhe-se que, nos termos preconizados no n.º 4 do art.º 4.º da Lei n.º 43/2012, de 28/08, o limite legal de endividamento de médio e longo prazos não prejudicava a contração de empréstimos contraídos no âmbito do PAEL.

³⁶⁹ Com as alterações introduzidas pelas LOE para 2011, 2012 e 2013 [cfr. os art.ºs 53.º, n.º 1, da Lei n.º 55-A/2010, de 31/12 (LOE para 2011), 2.º da Lei n.º 60-A/2011, de 30/11 (2.ª alteração à LOE para 2011), 66.º, n.º 1, da Lei n.º 64-B/2011, de 30/12 (LOE para 2012), e 8.º, n.º 1, da Lei n.º 66-B/2012, de 31/12 (LOE para 2013)].

³⁷⁰ Que estabelecia que “*os municípios e as freguesias estão sujeitos às normas consagradas na Lei de Enquadramento Orçamental e aos princípios e regras orçamentais e de estabilidade orçamental*”.

³⁷¹ Com a epígrafe “*Limite do endividamento líquido municipal*”, que dispõe que “*o montante dos contratos de empréstimos a curto prazo e de aberturas de crédito não pode exceder, em qualquer momento do ano, 10% da soma do montante das receitas provenientes dos impostos municipais, das participações do município no FEF e da participação no IRS referida na alínea c) do n.º 1 do artigo 19.º, da derrama e da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local, relativas ao ano anterior*”.

³⁷² Cuja identificação consta das Atas n.ºs 44/2011 e 45/2012, respetivamente.

3.4. CONTRATAÇÃO PÚBLICA

Tendo-se apurado que o Relatório de Auditoria elaborado pela BDO³⁷³ continha uma referência genérica à existência de “*situações potencialmente anómalas*” no domínio da realização de despesas decorrentes da contratação pública, apontando também nesse sentido uma das denúncias rececionadas na SRMTC, que se encontrava formulada em termos vagos³⁷⁴, foi selecionada para efeitos de análise uma amostra integrada pelos contratos de prestação de serviços e de empreitadas de obras públicas celebrados ou com repercussões financeiras nos anos 2011 a 2014 a seguir identificados³⁷⁵, com o objetivo de aferir acerca da sua conformidade legal e regularidade financeira:

Quadro 25 – Contratação pública analisada

Tipo	Procedimento adjudicatório (CCP)	Objeto	Entidade adjudicatária	Data de adjudicação	Preço (s/IVA) (€)
Aquisição de serviços	Ajuste direto Art.º 24.º, n.º 1, al. e)	Assistência técnica ao sistema de software de gestão INFOR ERP LN (<i>Application Management Services</i>)	Infor IGS Global Solutions - Informática e Consultoria, Lda.	28-11-2011	120.000,00
	Ajuste direto Art.º 20.º, n.º 1, al. a)	Elaboração de um estudo para intervenção e prevenção do risco	DHV, S.A.	01-04-2011	97.770,00
	Ajuste direto Art.º 24.º, n.º 1, al. a)	Transporte marítimo e rodoviário para envio de contentores para o Continente	Empresa de Navegação Madeirense, Lda.	15-04-2011	189.696,20
	Concurso público, sem publicitação no JOUE Art.º 20.º, n.º 1, al. b)	Fornecimento de iluminação, ornamentação e decoração de ruas e som para as festas dos Santos Populares, São João, a decorrer entre 15 e 30 de junho de 2011	Art Of Sound, Lda.	14-05-2011	46.230,00
	Concurso público, sem publicitação no JOUE Art.º 20.º, n.º 1, al. b)	Instalação de som, montagem de palco, luz e <i>backline</i> para o 11.º Funchal Jazz Festival	Art Of Sound, Lda.	02-05-2011	41.500,00
Subtotal					495 196,20
Empreitada de obras públicas	Concurso público, sem publicitação no JOUE Art.º 19.º, n.º 1, al. b)	Melhoria das acessibilidades do Sítio do Lombinho e Vereda do Caires	José Avelino Pinto S.A.	17-04-2013	283.794,00
	Concurso público, com publicitação no JOUE Art.º 19.º, n.º 1, al. b)	Tratamento de taludes em zona de risco no Caminho da levada dos tornos – Monte	Tecnovia Madeira - Sociedade de Empreitadas, S.A.	16-01-2014	324.800,00
Subtotal					608 594,00
Total					1 103 790,20

³⁷³ Que integra os resultados da prestação de serviços de auditoria de procedimentos acordados aos anos 2011 a 2013, datado de 17/12/2014 e *supra* referenciado no ponto 2.1..

³⁷⁴ Igualmente referenciada no ponto 2.1..

³⁷⁵ Embora a amostra inicialmente definida contemplasse um total de nove processos, foram excluídos do universo selecionado para exame os processos relativos à contratação, em 12 de maio de 2011, ao Clube de Golf do Santo da Serra, dos serviços de organização do evento “*Torneio de Golf Cidade do Funchal*”, pelo valor de 78 560,75€, e à contratação, igualmente nesse ano, dos serviços de licenciamento de software e licenciamento pós-venda, no montante de 428 104,14€ (s/IVA), o primeiro dos quais face à constatação de que, em termos de qualificação jurídica, a despesa em causa configurava a atribuição de um apoio financeiro a uma iniciativa de interesse municipal na área do desporto e do turismo e não uma verdadeira aquisição de serviços ao abrigo do art.º 24.º, n.º 1, al. e), do Código dos Contratos Públicos, conforme invocado na deliberação autorizadora, ficando, por isso, fora do âmbito da auditoria, e o segundo deles em virtude da sua análise ter ocorrido no domínio do processo de fiscalização prévia n.º 79/2011, que culminou com a concessão do visto ao contrato em sessão diária de 17/05/2011.

Face às datas em que foram desencadeadas, todas as contratações acima referidas estavam sujeitas ao enquadramento e à disciplina jurídica emanados do Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro³⁷⁶, antecipando-se que o exame efetuado revelou deficiências instrutórias dos processos de despesa que condicionaram a verificação da observância das normas que regem esta matéria, evidenciando fragilidades ao nível do sistema de controlo interno implementado pelo MF neste domínio específico.

3.4.1. Aquisição de serviços

No domínio da aquisição de serviços foram analisadas as seguintes cinco contratações, representativas de uma despesa no valor total de 1 103 790,20€ (s/IVA) e todas elas reportadas ao exercício económico de 2011. Em três casos, a escolha da entidade cocontratante foi determinada por ajuste direto com consulta a uma única entidade, tendo o procedimento adjudicatório adotado nas outras duas situações sido o concurso público.

A) Aquisição de serviços de Assistência técnica ao sistema de software de gestão INFOR ERP LN (*Application Management Services*)

Em 15 de dezembro de 2011, o então Vereador com competências delegadas no domínio da aquisição de serviços³⁷⁷ autorizou³⁷⁸ o lançamento de um procedimento por ajuste direto tendente à contratação dos serviços de assistência técnica ao sistema de software de gestão INFOR ERP LN, com convite dirigido a uma única entidade, nos termos previstos no art.º 24.º, n.º 1, al. e), do CCP³⁷⁹, que admitia o recurso a esta tipologia procedimental, independentemente do valor do contrato, quando “[p]or motivos técnicos, artísticos ou relacionados com a protecção de direitos exclusivos, a prestação objeto do contrato só possa ser confiada a uma entidade determinada”.

A empresa convidada a apresentar proposta foi a Infor IGS *Solutions* Informática e Consultadoria, Lda., a qual, detinha a exclusividade a nível nacional de instalação, implementação e alteração do sistema de software standard, bem como de prestação da assistência técnica e funcional necessária à operacionalização dessa solução informática, previamente adquirida pela Autarquia.

No relatório elaborado pelos Serviços da CMF em 28 de dezembro de 2011, em consonância com o previsto no art.º 125.º do CCP, concluiu-se que a proposta recebida estava de acordo com os termos definidos nas peças procedimentais, tendo o mesmo responsável do executivo municipal adjudicado a prestação destes serviços à dita entidade, pelo preço de 120 000,00€ (s/IVA) e pelo prazo de 3 anos.

O contrato foi reduzido a escrito em 26 de janeiro de 2012, tendo-se estabelecido na cl. 9.ª que, havendo dúvidas entre os elementos que o integravam, prevaleceria “*em primeiro lugar o texto do*

³⁷⁶ Nota-se que este diploma foi objeto da Declaração de Retificação n.º 18-A/2008, de 28/03, tendo sido subsequentemente alterado pela Lei n.º 59/2008, de 11/09, pelo DL n.º 223/2009, de 11/09, pelo DL n.º 278/2009, de 02/10, pela Lei n.º 3/2010, de 27/04, pelo DL n.º 131/2010, de 14/12, pela Lei n.º 64-B/2011, de 30/12, pelo DL n.º 149/2012, de 12/07, pelo DL n.º 214-G/2015, de 02/10, e mais recentemente pelo DL n.º 111-B/2017, de 31/08, retificado pela Declaração de Retificação n.º 36-A/2017, de 30/10, retificada, por sua vez, pela Declaração de Retificação n.º 42/2017, de 30/11, e pelo DL n.º 33/2018, de 15/05. O CCP foi, por sua vez, adaptado à RAM pelo DLR n.º 34/2008/M, de 14/08, o qual foi objeto das alterações introduzidas 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, 42/2012/M, de 31/12, 6/2018/M, de 15/03, e 12/2018/M, de 06/08.

³⁷⁷ Por despacho de 05/11/2009, do então PCM.

³⁷⁸ O despacho autorizador da contratação e da escolha do procedimento pré-contratual foi apostado no documento corporizador do parecer prévio favorável à aquisição destes serviços, emitido, na mesma data, pelo executivo municipal, em cumprimento do disposto na Portaria n.º 4-A/2011, de 03/01.

³⁷⁹ Na redação dada pelo DL n.º 18/2008.

contrato, seguidamente o caderno de encargos e em último lugar a proposta (...) apresentada” pela entidade cocontratante.

Questões suscitadas:

- i) A documentação probatória facultada pela Autarquia relevou a existência de deficiências ao nível da instrução do processo de contratação, constatando-se nomeadamente que as cópias do convite e caderno de encargos não correspondem às versões integrais daquelas peças, não contendo igualmente informação sobre as datas de notificação da adjudicação e de entrega dos documentos de habilitação pela empresa adjudicatária.*
- ii) A previsão constante da citada cl. 9.^a do contrato não se conforma inteiramente com o preceituado no art.º 96.º, n.ºs 2, 5 e 6, do CCP, de onde resultava designadamente que em caso de divergência entre o caderno de encargos, a proposta adjudicada e o clausulado do contrato, prevalecem os dois primeiros, pela ordem indicada, apenas assim não acontecendo nas situações em que tenham sido efetuados ajustamentos ao conteúdo do contrato a celebrar, nos termos conjugados dos art.ºs 99.º e 101.º, situação essa que não se verificou no caso concreto.*

Porém, não obstante a consagração da prevalência dada ao contrato ser ilegal, considerando-se nula a passagem do texto contratual que a acolhe, o processo não contém evidências de que daí tenham resultado consequências jurídicas concretas.

B) Contrato de prestação de serviços tendente à elaboração de um estudo para intervenção e prevenção do risco

Mediante despacho datado de 25 de fevereiro de 2011, emitido pelo então Vereador com competências delegadas no domínio da aquisição de serviços³⁸⁰, foi autorizado o procedimento por ajuste direto, ao abrigo do disposto no art.º 20.º, n.º 1, al. a), do CCP, e no DLR n.º 34/2008/M, de 14 de agosto, com vista à contratação dos serviços de elaboração de um “*estudo para intervenção e prevenção do risco*”, justificada pela necessidade de determinar os danos geológicos causados pela catástrofe meteorológica que assolou a cidade do Funchal em 2010 e, simultaneamente, definir soluções de reparação, minimização e prevenção futura de cenários dessa natureza.

Embora não tivesse sido fixado preço base, o valor estimado da despesa emergente desta contratação definido para efeitos e cabimentação prévia foi de 100 000,00€ (s/IVA).

No âmbito do procedimento pré-contratual adotado apenas foi convidada uma entidade, a saber, a DHV, S.A., a qual apresentou proposta dentro do prazo estipulado.

Por despacho de 1 de abril de 2011, exarado na minuta do contrato, o mesmo responsável adjudicou a aquisição dos serviços em causa à referida empresa, pelo preço proposto de 97 770,00€ (s/IVA) e com o prazo de execução de três meses.

A assinatura do contrato ocorreu no dia 10 de maio de 2011, tendo ficado estabelecido na sua cl. 9.^a que, havendo dúvidas entre os elementos que o integravam, prevaleceria “*em primeiro lugar o texto do contrato, seguidamente o caderno de encargos e em último lugar a proposta (...) apresentada*” pela entidade cocontratante.

Questões suscitadas:

³⁸⁰ Por despacho de 05/11/2009, do então PCM.

j) Como se assinalou, o procedimento adjudicatório que antecedeu a aquisição dos serviços mencionados foi o ajuste direto com convite dirigido a um único interessado, lançado ao abrigo do art.º 20.º, n.º 1, al. a), do CCP³⁸¹, que permitia a adoção deste procedimento quando o valor do contrato de aquisição de serviços a celebrar fosse inferior a 75 000,00€, montante esse que, no caso da RAM, ascendia a 101 250,00€, por via da aplicação do coeficiente de 1,35 previsto no art.º 4.º, n.º 1 do DLR n.º 34/2008/M.

Porém, embora o art.º 112.º do CCP, na redação vigente à data, estabelecesse que no âmbito do ajuste direto no regime geral a entidade adjudicante podia convidar a apresentar proposta uma ou várias entidades à sua escolha, pendia sobre a entidade pública adjudicante a obrigação de observar não só os critérios de escolha deste procedimento, que, neste caso, foi o critério do valor, consignado nos art.ºs 17.º, 18.º e 20.º do Código, mas também os princípios estruturantes da contratação pública, com destaque para o princípio da concorrência consagrado no art.º 266.º da CRP e no art.º 4.º, n.º 1, igualmente do CCP³⁸², que se tinha por aplicável a todos os processos de contratação pública, salvo quando o seu afastamento se encontrasse legalmente previsto e desde que fosse devidamente fundamentado.

Assim foi reconhecido pelo Tribunal de Contas, mormente no Acórdão n.º 8/2011-1.ª S/PL, de 12 de abril, onde se plasmou³⁸³ que “(...) o respeito pelo princípio da concorrência e seus corolários subjaz a qualquer actividade de contratação pública, por força de imperativos comunitários, por direta decorrência de normas constitucionais, por previsão da lei aplicável à contratação e por imposição da legislação financeira e dos deveres de prossecução do interesse público e de boa gestão. (...) Daí decorre que, como tem sido jurisprudência deste tribunal, e como tem sido largamente afirmado no Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE), a interpretação das exceções à obrigatoriedade de utilização de procedimentos concursais deve ser ‘estrita’, ou seja, deve garantir a máxima salvaguarda da concorrência”. Ainda de acordo com o mesmo aresto, “[i]sto implica que se avaliem com rigor as exceções à regra concorrencial (...) implica, também, um acrescido dever de fundamentação do acto que assente na verificação da excepção, ao qual se impõe que, para além de a invocar em termos de direito, a demonstre em termos factuais”.

Por conseguinte, a opção pela consulta a apenas um interessado no âmbito do procedimento por ajuste direto promovido para contratação dos serviços acima identificados, com base nos art.ºs 20.º, n.º 1, al. a), do CCP, e 4.º, n.º 1 do DLR n.º 34/2008/M, sem que essa decisão tivesse sido devidamente fundamentada, pôs em causa o princípio da concorrência, consagrado nos citados art.ºs 266.º da CRP e 4.º, n.º 1, do CCP, impedindo o Município de receber propostas que eventualmente podiam ter-se revelado economicamente mais vantajosas para o erário público.

Anote-se que o DL n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, que introduziu as mais recentes alterações ao CCP, veio reforçar a salvaguarda do princípio da concorrência nas situações em que a escolha do procedimento adjudicatório é determinada com base no critério do valor do contrato, preceituando atualmente o art.º 20.º, n.º 1, al. c), do Código, devidamente articulado

³⁸¹ Na versão introduzida pelo DL n.º 278/2009, de 02/10.

³⁸² O qual dispõe especificamente que “[à] contratação pública são especialmente aplicáveis os princípios da transparência, da igualdade e da concorrência”, sem fazer depender essa aplicação a qualquer valor de contrato.

³⁸³ A pág. 22. No mesmo sentido, vd. o Acórdão n.º 15/13. 15.Mai.2013/1.ª S/SS, págs. 12 e 13.

com a al. d) do mesmo artigo e com o art.º 4.º, n.º 1, do DLR n.º 34/2008/M³⁸⁴, que, quando esse valor seja, no caso das aquisições de serviços, igual ou superior a 27 000,00€, mas inferior a 101 250,00€, esse procedimento pode ser a consulta prévia, que obriga, no entanto, ao envio de convite a pelo menos três entidades.

ii) Como foi assinalado, constatou-se que o despacho de adjudicação destes serviços foi lavrado diretamente na minuta do contrato.

Esta circunstância, aliada ao facto de não tendo sido localizado no processo o projeto da decisão de adjudicação que, de acordo com o disposto no art.º 125.º do CCP, os Serviços da entidade adjudicante estavam obrigados a elaborar e onde devem constar os resultados da análise e aferição da conformidade formal e substancial da proposta apresentada, leva a concluir que não foi dado cumprimento à exigência legal estabelecida por aquela norma, o que, em substância, se traduziu numa insuficiente fundamentação da decisão de adjudicação, em desrespeito pelo disposto no art.º 268.º, n.º 3, da CRP, e nos art.ºs 124.º, n.º 1, e 125.º do CPA³⁸⁵, o que é suscetível de ter tido reflexos ao nível da validade daquele ato, e, por conseguinte, do próprio contrato celebrado, como se retirava do regime preconizado no art.º 135.º do mesmo CPA, em articulação com o art.º 283.º, n.º 2, do CCP.

iii) Também neste caso o contrato incluiu uma cláusula que não se conformava inteiramente com o preceituado no art.º 96.º, n.ºs 2, 5 e 6, do CCP, por atribuir a prevalência ao texto contratual se este se mostrasse divergente do caderno de encargos e/ou da proposta adjudicada, num cenário em que não tinham sido efetuados ajustamentos ao conteúdo contratual, nos termos admitidos pelos art.ºs 99.º e 101.º.

Daí que se deem aqui por reproduzidas as conclusões tecidas relativamente a situação idêntica relatada na subalínea *ii)* da anterior alínea **A)** deste ponto.

Embora as situações relatadas nas subalíneas *i)* e *ii)* *supra* fossem suscetíveis de configurar violações a regras e princípios do CCP disciplinadores da formação dos contratos públicos, consubstanciando ilícitos financeiros subsumíveis na al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC na versão em vigor à data da sua prática, fazendo incorrer o autarca que conduziu o processo de contratação em responsabilidade sancionatória, constitui entendimento prevalente Tribunal de Contas que tais ilegalidades foram despenalizadas por via da alteração introduzida ao n.º 1 do artigo 65.º deste diploma pela Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro, que veio autonomizar, na al. l) daquele inciso, a infração financeira corporizada no desrespeito por aquelas normas.

Ainda que assim não se verificasse, perante a nova redação conferida ao n.º 2, do art.º 61.º da LOPTC pela Lei n.º 42/2016, de 28/12 e ao disposto no n.º 2, do art.º 2.º do Código Penal, teriam deixado de existir condições objetivas de imputação de responsabilidade financeira sancionatória ao autarca que contratou a aquisição dos aludidos serviços.

Ademais, o eventual procedimento para apuramento daquelas responsabilidades ter-se-ia sempre por extinto, por prescrição, atendendo ao que determinam os art.ºs 69.º, n.º 2, al. a), e 70.º, n.ºs 1, *in fine*, e 2, da LOPTC.

³⁸⁴ Alterado e republicado pelo DLR n.º 6/2018/M, de 15/03.

³⁸⁵ Então vigente.

C) Contrato de prestação de serviços de transporte marítimo e rodoviário para envio de contentores para o continente

Através de despacho de 14 de janeiro de 2011 do então Vereador com competências subdelegadas em matéria de aquisição de serviços³⁸⁶, foi autorizada a abertura de um concurso público com publicitação comunitária³⁸⁷ visando a aquisição de serviços de transporte terrestre e marítimo em contentores de resíduos urbanos recicláveis, tendo as peças do procedimento sido igualmente aprovadas pelo por meio daquele ato.

O preço base foi fixado em 190 000,00€ (s/IVA), correspondente à prestação destes serviços pelo prazo de um ano, tendo sido prevista a possibilidade de renovação do contrato por idêntico período.

O critério de adjudicação adotado foi o do mais baixo preço, correspondente ao valor anual a pagar pela prestação de serviços, a apurar com base nos custos do transporte terrestre e marítimo das quantidades e tipologias indicadas, nos termos da fórmula fixada no programa do procedimento.

O prazo concedido para a entrega de propostas foi de 50 dias seguidos a contar do envio do anúncio para publicação no Diário da República e no Jornal Oficial da União Europeia.

Este concurso ficou, no entanto, deserto por não terem sido apresentadas propostas dentro daquele prazo, tendo o mesmo responsável, no uso das competências subdelegadas acima referidas, autorizado, através de despacho, exarado em 22 de março de 2011 no relatório com a mesma data elaborado pelo júri do procedimento, o recurso ao ajuste direto, ao abrigo do disposto no art.º 24.º, n.º 1, al. a), do CCP, que admitia a adoção deste procedimento, entre outras hipóteses, quando em anterior concurso público nenhum candidato houvesse apresentado proposta, e desde que o caderno de encargos não fosse substancialmente alterado em relação ao do concurso.

No âmbito do novo procedimento foi convidada a apresentar proposta a Empresa de Navegação Madeirense, Lda., com base no pressuposto de que a mesma se encontrava habilitada a efetuar o transporte em questão.

Em resposta ao convite que lhe foi endereçado, aquela entidade apresentou uma proposta para a prestação dos serviços pretendidos, pelo preço anual de 189 696,20€ (s/IVA), sobre a qual veio a recair o despacho de adjudicação, exarado pelo mesmo Edil, em 15 de abril de 2011, no relatório elaborado nos termos do art.º 125.º do CCP pelos Serviços da CMF, onde se concluiu que a proposta do concorrente respeitava as condições do “*caderno de encargos do concurso público precedente*”.

O contrato foi celebrado em 13 de maio de 2011, para vigorar pelo prazo de um ano³⁸⁸, tendo-se estabelecido no ponto 2 da sua cl. 6.ª que, havendo dúvidas entre os elementos que o integram,

³⁸⁶ Por despacho de 05/11/2009, do então PCM.

³⁸⁷ O anúncio do procedimento publicado no DR, 2.ª série, n.º 12, Parte L, de 18/01/2011, e no JOUE 2011/S 13-020186, de 20/01.

³⁸⁸ No ofício n.º 2016/11988, de 13/05/2016, do Município, subscrito pelo atual Presidente da Câmara, em resposta ao ofício n.º 768, de 01/04/2016, deste Serviço de Apoio, foi aclarado que o “[o] contrato não foi prorrogado, uma vez que o preço base face ao preço contratual não o permitir”, o que significa que a execução do referido contrato não se prolongou para além do prazo nele previsto.

prevaleceria “em primeiro lugar o texto do contrato, seguidamente o caderno de encargos e em último lugar a proposta (...) apresentada” pela entidade cocontratante.

Dos elementos probatórios recolhidos no âmbito da análise deste processo de contratação emanam ainda factos juridicamente relevantes reportados a um momento anterior ao do lançamento, no início de 2011, do concurso público tendente à aquisição destes serviços e que acabaria por ficar deserto.

Com efeito, apurou-se que, em 2009 e 2010, a Empresa de Navegação Madeirense, Lda., assegurou o transporte terrestre e marítimo de contentores com resíduos urbanos recicláveis mediante requisição da CMF, com base nos pressupostos que se passam a sintetizar:

- Até ao início de 2008, o transporte terrestre e marítimo, entre a RAM e o Continente, de contentores com resíduos urbanos recicláveis provenientes do MF foi gratuitamente assegurado Governo Regional da Madeira, sendo a prestação desse serviço efetuada pela Empresa de Navegação da Madeira, Lda., por ser, à data, o único operador económico a realizar a prestação de tais serviços;
- A partir de então, a gestão dos resíduos sólidos da Região foi transferida para a alçada da Valor Ambiente, S.A., que deixou de assumir a responsabilidade pelo referido transporte, tendo esse ónus passado para a esfera da Autarquia;
- Não obstante o MF ter providenciado no primeiro trimestre daquele mesmo ano pelo lançamento de um concurso público de âmbito comunitário tendente à contratação dos serviços em causa, a indefinição de algumas das condições de execução do contrato estabelecidas no caderno de encargos, suscitada em sede de solicitação de esclarecimentos pela Empresa de Navegação da Madeira, Lda., na qualidade de entidade interessada no procedimento, acabaria por conduzir à anulação do mesmo, face à incapacidade sentida pela Edilidade em lhe dar resposta adequada;
- Porém, o lançamento de um novo concurso público apenas viria a ocorrer em setembro de 2010³⁸⁹, acabando este por ser igualmente anulado uma vez que foram introduzidas alterações substanciais ao caderno de encargos em momento posterior ao termo do prazo para entrega de propostas, cuja legalidade foi posta em causa em sede de audiência de interessados por um dos concorrentes;
- Ao longo do período assinalado, a Autarquia requisitou diretamente a prestação dos mencionados serviços à Empresa de Navegação da Madeira, Lda.;
- Estas requisições, efetuadas de forma fracionada, tiveram por base Informações elaboradas pelo Departamento do Ambiente da CMF³⁹⁰ entre janeiro de 2009 e outubro de 2010, que continham a estimativa da despesa mensal prevista para o transporte marítimo e rodoviário de resíduos de papel e de embalagens para reciclagem no Continente, e que foram objeto de despacho de concordância do à data Vereador com o Pelouro do Ambiente;

³⁸⁹ Mais concretamente, através de anúncio publicado no DR, 2.ª série, n.º 177, Parte L, de 10/09/2010.

³⁹⁰ Cfr. as Informações com as referências EPA/2009, de 05/01/2009, de 29/01/2009, 27/02/2009, 30/03/2009, 29/04/2009, 28/05/2009, 25/06/2009, 27/07/2009, 2099/EPA/2009, de 27/08/2009, 2100/EPA/2009, de 28/08/2009, 2508/EPA/2009, de 09/10/2009, 2830/EPA/2009, de 09/11/2009, 0223/EPA/2009, de 02/02/2010, 0773/EPA/2010, de 30/03/2010, 1258/EPA/2010, de 31/05/2010, 1740/EPA/2010, de 02/07/2010, 2276/EPA/2010, de 30/08/2010 e 2851/EPA/2010, de 29/10/2010, subscritas pela então Chefe de Divisão de Estudos e Planeamento.

- Na Informação n.º 31/D.C.N./2010, de 2 do mesmo mês, do então Diretor do Departamento de Concursos e Notariado, foi proposta a ratificação das decisões autorizadoras das requisições emitidas entre janeiro de 2009 e setembro de 2010, para efeitos de pagamento, por via da sua adjudicação expressa por ajuste direto e pelo valor total da despesa em dívida, o que mereceu o despacho de concordância do Vereador com competências subdelegadas em matéria de aquisição de serviços, em 7 de setembro de 2010;

Com base na documentação coligida, com destaque para a listagem anexa à Informação Interna n.º 2011/469, de 14 de janeiro, do Departamento Financeiro, subscrita pelo então Diretor Financeiro da CMF³⁹¹, foi possível apurar que o montante da despesa com o serviço de transporte de resíduos urbanos para reciclagem prestado pela Empresa de Navegação da Madeira, Lda., ao MF totalizou 304 313,00€ (s/IVA) até ao final de 2010.

A informação recolhida permitiu ainda constatar que, entre janeiro de 2011 e maio de 2011, o fornecimento destes serviços foi assegurado pela mesma empresa, desta feita, ao abrigo de um ajuste direto promovido nos termos do art.º 20.º, n.º 1, al. a), do CCP, tendo sido contratualizado pelo valor de 51 864,44€ (s/IVA).

Questões suscitadas:

j) Como foi salientado, em 2009 e 2010, a prestação dos serviços de transporte terrestre e marítimo de contentores com resíduos urbanos para reciclagem no Continente foi assegurada pela Empresa de Navegação da Madeira, Lda., mediante a emissão de requisições avulsas emitidas pelo MF, tendo sido efetuada a coberto de um ajuste direto lançado nos termos do art.º 20.º, n.º 1, al. a), do CCP, no período que antecedeu a sua contratação por contrato firmado em 13 de maio de 2011.

Ora, se é certo que os dados coligidos denotam a intenção manifestada pela Autarquia logo em 2008 em contratar tais serviços mediante o lançamento de concurso público, a sucessão cronológica dos factos relatados também faz pressupor que até ao início de 2011 não foram atempadamente desencadeadas todas as diligências necessárias a assegurar o cumprimento das regras de formação dos contratos públicos definidas no CCP, tendo presente que o art.º 6.º do DL n.º 197/99, de 8 de junho, dispunha que o valor a considerar para este efeito deveria ser o do custo total da aquisição dos serviços, sendo proibido o fracionamento da despesa com a intenção de a subtrair à aplicação as regras procedimentais que disciplinam a formação dos contratos públicos.

Consequentemente, face ao valor da despesa faturada até ao final de 2010, e estando em causa uma prestação de serviços com carácter continuado, impunha-se que a sua contratação tivesse assentado num procedimento mais solene como o concurso público ou o concurso limitado por prévia qualificação, com publicação no Jornal Oficial da União Europeia, nos termos conjugados dos art.ºs 18.º e 20.º, n.º 1, al. b), do CCP, e 4.º, n.º 1, do DLR n.º 34/2008/M, de 14

³⁹¹ Na qual é solicitada autorização para o pagamento das faturas relativas à prestação destes serviços entre outubro e dezembro de 2010, aí concedida por despacho emitido em 18/01/2011 pelo Vereador com competências subdelegadas em matéria de aquisição de serviços.



de agosto³⁹², ou, não culminando tais procedimentos numa decisão de adjudicação³⁹³, por recurso a um ajuste direto fundamentado em critérios materiais, com base nos art.ºs 23.º e 24.º do mesmo Código, como veio a ocorrer em março de 2011, ao abrigo da invocação da norma da al. a) no n.º 1 do último dos dispositivos citados.

Esta segunda hipótese mostrar-se-ia, ainda assim, pouco provável, não só porquanto a anulação dos dois procedimentos concursais inicialmente lançados não teve origem em nenhuma das causas de não adjudicação listadas nas als. a) e b) do art.º 79.º do CCP, como também não ficou evidenciado que a Empresa de Navegação da Madeira, Lda., detivesse a exclusividade da prestação dos serviços em causa, não obstante ser, no período considerado, a única entidade a operar o transporte marítimo de contentores de resíduos urbanos para o Continente.

A não adoção do procedimento adjudicatório legalmente exigido ter-se-á traduzido, assim, na preterição de uma formalidade essencial que visava primordialmente assegurar a livre concorrência, tendo essa omissão posto em causa os princípios da igualdade, da proporcionalidade, da imparcialidade, da boa fé e da transparência que presidem à contratação pública e encontravam consagração nos art.ºs 266.º, n.º 2, da CRP, 5.º a 6-A do CPA e 1.º, n.º 4, do CCP.

Por outro lado, a ausência do procedimento pré-contratual legalmente exigido ditou também a ilegalidade das despesas assumidas e autorizadas em 2009 e 2010, por inobservância do disposto em matéria de execução orçamental no ponto 2.3.4.2., al. d), do POCAL³⁹⁴, o que, à luz da previsão da al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC, prefigurava as condutas descritas como infrações financeiras passíveis de imputação de responsabilidade financeira sancionatória aos diferentes agentes que tiveram intervenção no processo.

- ii)* Tendo também nesta situação o contrato integrado uma cláusula que colidia com o preconizado no art.º 96.º, n.ºs 2, 5 e 6, do CCP, por conferir primazia ao texto contratual em caso de divergência com o caderno de encargos e/ou com a proposta adjudicada, quando não tinham sido efetuados ajustamentos ao conteúdo contratos, como excecionalmente era admitido pelos art.ºs 99.º e 101.º, voltam a dar-se aqui por reproduzidas as conclusões produzidas relativamente a situação idêntica relatada na subalínea *ii)* da anterior alínea **A)** deste ponto.

Relativamente aos circunstancialismos relatados na subalínea *ij)*, cabe registar que:

- Embora a preterição do procedimento adjudicatório legalmente exigível para efeitos de aquisição dos serviços assinalados denote a violações de normas e princípios que regulavam a formação dos contratos públicos e que tinham consagração não só no CCP mas também na CRP, a alteração introduzida à LOPTC pela Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro, conforme já se referiu, veio criar um novo tipo de ilícito financeiro na al. l) do n.º 1 do art.º 65.º, onde autonomizou as ilegalidades decorrentes do incumprimento das normas da contratação

³⁹² De acordo com o regime instituído pelo art.º 18.º do CCP, a escolha dos procedimentos de ajuste direto, de concurso público ou de concurso limitado por prévia qualificação condicionava o valor do contrato a celebrar, sendo que no âmbito da locação ou aquisição de bens móveis e de serviços, e por força do disposto no art.º 20.º, n.º 1, al. a), do Código, o recurso ao ajuste direto apenas permitia a celebração de contratos de valor inferior a 75 000,00€, montante esse que, no caso da RAM, ascendia a 101 250,00€ por via da aplicação do coeficiente de 1,35 previsto no art.º 4.º, n.º 1 do DLR n.º 34/2008/M.

³⁹³ Nomeadamente em virtude da ocorrência dos condicionalismos enunciados nas als. a) e b) do n.º 1 do art.º 79.º do CCP, v.g., a ausência de candidaturas ou propostas e a exclusão de todas as candidaturas ou propostas apresentadas.

³⁹⁴ Cuja norma preconiza que apenas podem ser assumidas e autorizadas despesas legais.

pública, pelo que, reportando-se a prática destes factos a um momento anterior, não configuram os mesmos infrações financeiras passíveis de responsabilidade financeira sancionatória;

- Apesar de tipificar uma infração financeira enquadrável na al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC, a conduta consubstanciada na realização de despesas que se revelaram ilegais em virtude da preterição do procedimento adjudicatório exigível deixou de ser passível de imputação de responsabilidade sancionatória por via da sua prescrição, como se alcança o disposto nos art.ºs 69.º, n.º 2, al. a), e 70.º, n.ºs 1, *in fine*, e 2, da LOPTC.
- Na situação específica dos autarcas envolvidos no processo, ter-se-ia sempre de concluir pela não punibilidade da sua atuação, face à nova redação dada ao n.º 2, do art.º 61.º da LOPTC pela Lei n.º 42/2016, de 28/12 e ao disposto no n.º 2, do art.º 2.º do Código Penal.

D) Contrato de prestação de serviços de iluminação, ornamentação e decoração de ruas e som para as festas dos Santos Populares de 2011

Por despacho datado de 26 de abril de 2011, o Vereador com competências delegadas no domínio da aquisição de serviços³⁹⁵, autorizou a abertura de um concurso público gizado à contratação dos serviços de iluminação, decoração de ruas e instalação de sistema de som para as festas dos Santos Populares, São João, a decorrer entre os dias 15 e 30 de junho desse ano, tendo sido por meio desse ato igualmente aprovadas as peças do respetivo procedimento, integradas pelo programa do concurso e pelo caderno de encargos.

O concurso foi publicitado através de anúncio inserido no DR, 2.ª Série, n.º 83, Parte L, de 29 de abril de 2011, tendo sido fixado um prazo de 12 dias³⁹⁶ contados da data de envio desse anúncio para efeitos de entrega das propostas, o que significa que as mesmas deveriam ser apresentadas até dia 11 do mês seguinte.

O preço base do concurso foi fixado em 53 000,00€ (s/IVA), como se alcança da cl. 7.ª, n.º 1, do caderno de encargos, tendo sido indicado no art.º 13.º do programa do procedimento que não seria exigida a prestação de caução.

Por seu turno, o critério de adjudicação adotado, indicado no art.º 4.º, n.º 1, do programa do procedimento, foi o do mais baixo preço, estabelecendo-se no n.º 2 do mesmo artigo que, em caso de igualdade de preço, a adjudicação recairia sobre “*a proposta apresentada em primeiro lugar*”.

Os serviços a prestar encontravam-se descritos e identificados na cl. 1.ª do caderno de encargos, onde constava a indicação dos locais abrangidos pelo objeto do contrato, assim como a natureza e quantidades das prestações a realizar, relevando ainda neste domínio o disposto na cl. 4.ª, onde foram elencadas como principais obrigações do cocontratante, entre outras, o “[*c*]umprimento dos prazos para instalação da iluminação, ornamentação e decoração” dos locais assinalados, a “[*m*]ontagem e desmontagem do instalado e limpeza e remoção de lixos”, a “[*m*]ontagem das baixadas desde o ponto de alimentação, a definir pela EEM até aos contadores e quadros” e a “[*m*]ontagem e desmontagem de sistemas de som assistência técnica 24hoo (...)” [cfr. as als. a), c), e) e h) do n.º 1 da citada cláusula].

³⁹⁵ Por despacho de 05/11/2009, do então PCM.

³⁹⁶ Contados da data de envio para publicação do referido anúncio (29/04/2011).

Segundo se estabeleceu na cláusula 2.^a da mesma peça procedimental, o contrato não se encontrava sujeito a forma escrita “*em virtude do evento*”, previsto para o período compreendido entre 15 e 30 de junho de 2011, “*ocorrer num prazo inferior a 20 dias*”, estando, assim, “*abrangido pelo artigo 95.º n.º 1 alínea c) do CCP*”.

Ainda relativamente ao prazo de execução do contrato, ficou expresso no ponto 1 da cláusula 3.^a do caderno de encargos que a execução dos “*serviços descritos na cláusula primeira*” deveria ocorrer “*impreterivelmente até ao dia 15 de Junho data de início das festas de São João*” e estar concluída “*impreterivelmente no dia 30*” desse mês.

Como se retira do relatório elaborado pelos Serviços da CMF, datado de 11 de maio de 2011 e subscrito pela então Diretora do Departamento de Cultura da CMF, no âmbito do procedimento desencadeado a empresa *Art Of Sound*, Lda., foi a única a apresentar proposta.

No referido relatório considerou-se que a proposta do único concorrente³⁹⁷, no valor de 46 230,00€ (s/IVA), respeitava as exigências formuladas no processo do concurso, tendo o responsável autárquico, mediante despacho exarado em 14 de maio de 2011 nesse documento, adjudicado a prestação de serviços à aludida empresa, em acolhimento do proposto nesse mesmo relatório, onde foi sublinhada a não obrigatoriedade de redução do contrato a escrito, por força disposto no art. 95.º, n.º 1, al. e), do CCP.

Na decorrência da notificação da adjudicação, efetuada em 17 de maio de 2011, a *Art Of Sound*, Lda., remeteu os documentos de habilitação à CMF no dia seguinte.

Questões suscitadas:

i) Como foi apontado, na cláusula 1.^a do caderno de encargos definiu-se que a contratação em apreço tinha “*por objeto principal a prestação de serviços de iluminação, ornamentação, decoração de ruas e instalação de sistemas de som para as Festas dos Santos Populares, São João a decorrer entre os dias 15 de Junho até 30 de Junho de 2011*”, tendo, com base nestas datas, ficado consignado na cláusula 2.^a que o contrato não se encontrava sujeito a forma escrita, em virtude de o prazo da prestação dos serviços ser inferior a 20 dias, estando assim abrangido pela previsão do art.º 95.º, n.º 1, al. c), do CCP;

Porém, consignou-se paralelamente na mesma peça que:

- Os serviços a prestar deviam “*ser realizados impreterivelmente até ao dia 15 de Junho data do início das festas de São João e terminarão impreterivelmente no dia 30 de Junho de 2011*” (cláusula 3.^a, n.º 1);
- Entre as principais obrigações contratuais que decorriam para o prestador do serviço contavam-se designadamente o “[*c*]umprimento dos prazos para instalação da iluminação, ornamentação e decoração” dos locais assinalados, a “[*m*]ontagem e desmontagem do instalado e limpeza e remoção de lixos”, a “[*m*]ontagem das baixadas desde o ponto de alimentação, a definir pela EEM até aos contadores e quadros” e a “[*m*]ontagem e desmontagem de sistemas de som assistência técnica 24hoo (...)” [cláusula 4.^a, n.º 1, als. a), c), e) e h)].

Acontece que o art.º 95.º, n.º 1, al. c), do CCP afasta a obrigatoriedade da redução a escrito dos contratos de aquisição de serviços, prevista no art.º 94.º, n.º 1, quando, entre outras condições,

³⁹⁷ Onde este se comprometeu a executar a prestação dos serviços nos termos estipulados no caderno de encargos.

a prestação dos serviços em causa deva “*ocorrer integralmente no prazo máximo de 20 dias a contar da data em que o adjudicatário*” comprove “*a prestação da caução, ou, se esta não*” for “*exigida, da data da notificação da adjudicação*” [subalínea i)].

Destarte, uma vez que, na situação vertente, não houve lugar à prestação de caução, a contagem do prazo de execução dos serviços iniciava-se a partir do momento em que o ato de adjudicação fosse notificado ao concorrente escolhido, o que se concretizou em 17 de maio de 2011, significando isto que apenas não seria exigível reduzir o contrato a escrito caso a prestação dos serviços ficasse concluída no prazo de 20 dias seguidos, contados dessa data, ou seja, até ao dia 6 de junho seguinte, o que, de acordo com a calendarização estabelecida, não seria exequível.

Ademais, mostra-se evidente, face à natureza das prestações englobadas no objeto do contrato (v.g. a montagem e desmontagem de equipamentos e reposição as condições previamente existentes nos locais intervencionados), que as mesmas tivessem início antes de 30 de junho de 2011, por forma a permitirem o arranque das Festas de São João nessa data, e que o seu termo se projetasse para além do dia 30 desse mês.

Como tal, não estava reunido um dos requisitos legais cuja verificação tornava inexigível a redução do contrato a escrito, correspondendo a preterição desta formalidade na violação do citado art.º 94.º, n.º 1, do CCP.

- ii) Assinalou-se também que o critério de adjudicação adotado e indicado no art.º 4.º, n.º 1, do programa do procedimento, foi o do mais baixo preço, estabelecendo o n.º 2 do mesmo artigo que, em caso de igualdade de preço, a adjudicação recairia sobre “*a proposta apresentada em primeiro lugar*”, tendo a Autarquia invocado³⁹⁸ que “[*o*] critério de desempate definido foi escolhido por analogia com o estabelecido para o concurso público urgente, na medida em que neste, o critério de adjudicação é o do mais baixo preço”.

Sucede, porém, que na versão do CCP vigente à data lançamento deste procedimento pré-contratual, apenas o regime jurídico definido para o concurso urgente contemplava um critério de desempate para as propostas, fazendo recair a adjudicação sobre aquela que tivesse sido apresentada mais cedo, como se alcançava da redação dada ao art.º 160.º, n.º 2, não podendo descumar-se que a adoção desta tipologia procedimental dependia, ainda assim, da verificação cumulativa dos requisitos exigidos no art.º 155.º, sendo precisamente um deles a urgência na celebração de contratos de locação ou de aquisição de bens móveis ou de aquisição de serviços e uso corrente para a entidade e de valor inferior aos limiares aí indicados.

De qualquer forma, apesar do caráter objetivo deste critério de desempate, que permitiria também encará-lo como um critério adjudicatário garantístico dos princípios estruturantes da contratação pública no âmbito dos demais procedimentos pré-contratuais de natureza concorrencial, é inegável que o mesmo não se reportava ao conteúdo das propostas, mormente aos aspetos do contrato submetidos à concorrência.

Ora, conforme foi amplamente defendido na jurisprudência do TC, ressalvada a exceção legalmente prevista para o concurso urgente, em que a celeridade procedimental representava um elemento essencial da sua caracterização, o procedimento adjudicatário teria

³⁹⁸ No ofício n.º 2016/11988, de 13/05/2016, subscrito pelo PCM, que visou dar resposta ao ofício n.º 768, de 01/04/2016, deste Serviço de Apoio (vd. fls. 192 a 194 do volume I da Pasta do Processo e o CD_processo/Resposta_CMF_of_768).

impreterivelmente de assentar nos atributos da proposta, mesmo nas situações em que o critério de adjudicação adotado fosse o do mais baixo preço, relevando o momento da respetiva apresentação apenas para efeitos da sua admissibilidade formal.

Se dúvidas houvesse acerca desta interpretação, elas ficaram dissipadas por via da mais recente alteração introduzida ao CCP pelo DL n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, na medida em que a norma do art.º 74.º, n.º 5, deste Código passou a vedar expressamente a utilização do critério do momento de entrega da proposta como critério de desempate, restrição essa que foi, inclusive, alargada ao próprio concurso urgente, face à revogação do citado n.º 2 do art.º 160.º.

Importa, todavia, salientar que, na situação vertente, a irregular definição do critério de desempate perde relevância jurídica por não ter havido lugar à sua aplicação concreta, havendo ainda a sublinhar que a Autarquia já foi entretanto alertada acerca da ilegalidade desta determinação³⁹⁹.

iii) Embora o art.º 67.º, n.º 1, do CCP determinasse que, com exceção do “*caso de ajuste direto em que*” apenas tivesse sido apresentada uma proposta, “*os procedimentos para a formação dos contratos*” deveriam ser “*conduzidos por um júri, designado pelo órgão competente para a decisão de contratar, composto, em número ímpar, por um mínimo de três membros efectivos (...)*”, na situação vertente, a prova documental constante do processo aponta no sentido de que esta exigência normativa não foi respeitada, conclusão que fica reforçada por não ter sido localizado qualquer ato expresso de nomeação desse órgão *ad hoc*⁴⁰⁰, bem como por se divisar que o relatório de análise das propostas, que corporiza igualmente o relatório final, e onde se encontra redigido o despacho de adjudicação, foi elaborado e assinado unicamente pela então Diretora do Departamento de Cultura da CMF.

Ainda assim, no plano das consequências jurídicas, será de considerar que esta factualidade acaba por ver a sua pertinência mitigada, tendo em conta que, de acordo com a alteração inserida ao art.º 67.º do CCP pelo DL n.º 18/2018, este preceito passou a admitir expressamente, no seu n.º 4, que haja lugar à dispensa do júri “*nos procedimentos em que seja apresentada apenas uma proposta*”, como já ocorria relativamente ao procedimento por ajuste direto.

À luz da previsão da al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC na sua redação inicial, o desrespeito pela regulamentação do CCP identificada na sublínea *j)* revelava-se passível de configurar uma infração financeira. Porém, volta a frisar-se que, com a alteração introduzida a este diploma pela Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro, foi criado um novo tipo de ilícito na al. h) do citado inciso, que passou a incluir as situações de incumprimento das regras da contratação pública, tendo a ilegalidade descrita deixado de consubstanciar um ilícito financeiro, nos termos e para efeitos de efetivação de responsabilidade sancionatória.

Mesmo que não fosse esse o caso, por força da nova redação conferida ao n.º 2, do art.º 61.º da LOPTC pela Lei n.º 42/2016, de 28/12 e ao disposto no n.º 2, do art.º 2.º do Código Penal, teriam

³⁹⁹ Mormente no Relatório n.º 1/2016-FS/SRMTTC, referente à *Auditoria de fiscalização concomitante à Câmara Municipal do Funchal – Seguimento de recomendações – 2012/2013*.

⁴⁰⁰ No já identificado ofício n.º 2016/11988, de 13/05/2016, do Município, subscrito pelo atual PCM, foi comunicado que “*[n]o despacho de abertura do procedimento não consta a nomeação do júri, a indicação deste foi feita diretamente na plataforma*”.

deixado de existir condições objetivas de imputação de responsabilidade financeira sancionatória ao autarca que contratou a aquisição dos aludidos serviços.

De toda a forma, o eventual procedimento para apuramento daquela responsabilidade ter-se-ia de considerar já extinto, por prescrição, atendendo ao que rezam os art.ºs 69.º, n.º 2, al. a, e 70.º, n.ºs, 1, *in fine*, e 2, da LOPTC.

E) Contrato de prestação de serviços de instalação de som, montagem de palco, luz e *backline* para o 11.º Funchal Jazz Festival

Por despacho do Vereador com competências delegadas no domínio da aquisição de serviços⁴⁰¹, de 3 de maio de 2011, foi autorizada a abertura de um concurso público para contratação “*de serviços para instalação de som, montagem de palco, luz e backline para o 12.º Funchal Jazz Festival*”.

De acordo com os elementos instrutórios do processo, as peças procedimentais compreendiam o programa do procedimento e o caderno de encargos.

Segundo o n.º 1 da cláusula 1.ª do caderno de encargos, este documento integrava as cláusulas a incluir no contrato a celebrar na sequência do concurso público com o objeto principal acima descrito, sendo indicado no n.º 2 da mesma cláusula que a descrição detalhada dos serviços a executar constava do anexo técnico ao mesmo caderno de encargos.

Em relação às condições de execução do contrato, indicou-se especificamente nessa mesma peça procedimental que:

- Relativamente ao seu prazo, a prestação de serviços teria “*início com a montagem do palco*”, dando-se por “*concluída com o levantamento de todos os equipamentos instalados (...)*” (cláusula 3.ª);
- O “*12.º Funchal Jazz Festival*” teria “*lugar no Parque de Santa Catarina, Funchal, entre os dias 7, 8 e 9 de Julho de 2011*” (cláusula 4.ª);
- “*Todos os equipamentos*” deveriam “*estar em perfeitas condições de operacionalidade para permitir a realização do Evento (...)*”, previsto para as datas *retro* mencionadas (cláusula 6.ª);
- Entre as principais obrigações da entidade cocontratante contavam-se, nomeadamente, “[*o*] *cumprimento dos prazos*” e “[*a*] *assistência técnica durante todo o Evento*”.

O preço base do concurso foi fixado em 50 000,00€ (s/IVA), como se retira da cláusula 7.ª, n.º 1, do caderno de encargos, tendo-se estabelecido que não seria exigida a prestação de caução nem haveria lugar a celebração de contrato escrito, como ficou consagrado no art.º 13.º do programa do procedimento e na cláusula 2.ª do caderno de encargos, respetivamente.

Para efeitos de adjudicação foi adotado o critério do mais baixo preço, como consta do art.º 4.º, n.º 1, do programa do procedimento, determinando-se no n.º 2 do mesmo artigo que, em caso de igualdade de preço, a adjudicação recairia sobre “*a proposta apresentada em primeiro lugar*”.

Por sua vez, no art.º 8.º do programa do procedimento estabeleceu-se que não eram admitidas propostas variantes.

⁴⁰¹ Ao abrigo do despacho de delegação de competências proferido pelo PCM em 05/11/2009.

O concurso, que correu os seus termos na plataforma eletrónica *Vortal*, foi divulgado por meio de anúncio publicado no DR, 2.ª Série, n.º 87, Parte L, de 5 de maio de 2011, tendo sido concedido um prazo de 12 dias⁴⁰² contados da data de envio desse anúncio para efeitos de entrega das propostas, devendo estas ser apresentadas, por conseguinte, até dia 17 do mesmo mês.

Contudo, embora se tivesse apurado que o referido prazo foi prorrogado para o dia 31 desse mês, como se alcança do anúncio inserido no DR, 2.ª série, n.º 96, de 18 de maio de 2011⁴⁰³, constatou-se que a decisão de prorrogação desse prazo não se encontrava a instruir o processo, não tendo sido também localizado qualquer ato expresso ou informação interna que fundamentasse a prorrogação efetuada, o que foi confirmado pelo Município através do seu ofício n.º 2016/11988, de 13 de maio de 2016.

Não obstante, detetou-se que os elementos instrutórios do processo incluíam um documento avulso, identificado como “*Raider actual*”, que continha uma diferente descrição e quantificação dos serviços a prestar, assim como uma cópia da página da plataforma *Vortal* relativa ao histórico da tramitação detalhada do procedimento, onde constava o registo de uma “[a]lteração do caderno de encargos na parte relativa ao anexo à cláusula primeira” efetuada em 17 de maio de 2011.

Segundo o teor do relatório elaborado pelos Serviços da CMF, datado de 1 de junho de 2011 e subscrito pela então Diretora do Departamento de Cultura, ao procedimento desencadeado apenas concorreu a empresa *Art Of Sound, Lda.*, que elaborou uma proposta conforme com a discriminação dos serviços fornecida no documento denominado “*Raider actual*”, que, tudo indica, terá incorporado as alterações introduzidas no anexo ao caderno de encargos.

No citado relatório considerou-se que esta proposta, no montante de 41 500,00€ (s/IVA), e que foi entregue no último dia da prorrogação do prazo concedido para esse fim, se mostrava “*correta e de acordo com exigido no processo de concurso*”, tendo o mesmo autarca, mediante despacho exarado em 2 de maio de 2011 nesse documento, adjudicado a prestação de serviços àquela empresa, em acolhimento do proposto no referido documento, onde foi sublinhada a não obrigatoriedade de redução do contrato a escrito, por força disposto no art.º 95.º, n.º 1, al. e), do CCP.

Na decorrência da notificação da adjudicação, efetuada na mesma data, a *Art Of Sound, Lda.*, remeteu os documentos de habilitação à CMF no dia 6 de junho de 2011.

Questões suscitadas:

- i)* Os documentos instrutórios do processo não integravam a decisão de aprovação das peças do procedimento⁴⁰⁴, não tendo por isso ficado demonstrado que, na situação vertente, foi dado cumprimento ao preceituado no art.º 40.º, n.º 2, que impunha que as mesmas fossem “*aprovadas pelo órgão competente para a decisão de contratar*”.
- ii)* Como se notou, resulta da leitura conjugada das cláusulas 1.ª a 4.ª do caderno de encargos que a contratação em apreço tinha por objeto principal a prestação de serviços para instalação de som, montagem de palco, luz e *backline* para o 12.º Funchal Jazz Festival, a ter lugar no

⁴⁰² Contados da data de envio para publicação do referido anúncio (05/05/2011).

⁴⁰³ Enviado para publicação no dia anterior.

⁴⁰⁴ Que, no caso do concurso público, e como preconiza o art.º 40.º, n.º 1, al. b), do CCP, integram o programa do procedimento e o caderno de encargos.

Parque de Santa Catarina entre os dias 7 a 9 de julho de 2011, tendo a mesma início com a montagem do palco e dando-se por concluída com o levantamento da totalidade dos equipamentos instalados, não havendo lugar a celebração de contrato escrito, nos termos do art.º 95.º, n.º 1, al. c), do CCP.

E, a fim de dar maior concretização a estas exigências, incluiu-se entre as principais obrigações contratuais do prestador do serviço o “[c]umprimento dos prazos para instalação da iluminação, ornamentação e decoração” dos locais assinalados, a “[m]ontagem e desmontagem do instalado e limpeza e remoção de lixos”, a “[m]ontagem das baixadas desde o ponto de alimentação, a definir pela EEM até aos contadores e quadros” e a “[m]ontagem e desmontagem de sistemas de som assistência técnica 24hoo (...)”, vincando-se que todos os equipamentos deveriam encontrar-se “em perfeitas condições de operacionalidade para permitir a realização do Evento [cfr. as cláusulas 4.ª, n.º 1, als. a), c), e) e h), e 6.ª].

Ora, como se assinalou no âmbito do processo de contratação analisado na alínea anterior, o art.º 95.º, n.º 1, al. c), do CCP, não exigia a redução a escrito desta tipologia de contratos quando, para além de outras condições, a prestação dos serviços em causa deva “ocorrer integralmente no prazo máximo de 20 dias a contar da data em que o adjudicatário” comprovasse “a prestação da caução, ou, se esta não” fosse “exigida, da data da notificação da adjudicação” [subalínea i)].

Assim, constatando-se que, na situação em apreço, não foi exigida a prestação de caução como se estabeleceu na cláusula 13.ª do programa do procedimento, a contagem do prazo de execução dos serviços iniciava-se a partir do momento em que o ato de adjudicação fosse notificado ao concorrente escolhido, o que se ocorreu em 2 de maio de 2011, donde se retira que a redução a escrito do contrato apenas poderia ocorrer caso a prestação ficasse concluída no prazo de 20 dias seguidos, contados dessa data, isto é, até ao dia 21 desse mês, o que, de acordo com a calendarização estabelecida, nunca poderia ter concretização.

Por conseguinte, e dado que não se encontravam verificados todos pressupostos de que dependia a dispensa da redução do contrato a escrito, também neste caso se conclui que não foi assegurado o cumprimento desta formalidade legal.

iii) O exame da proposta apresentada pelo concorrente *Art Of Sound, Lda.*, revelou que, embora este aí tivesse indicado que se obrigava a executar os trabalhos incluídos na prestação de serviços em conformidade com o caderno de encargos, a lista discriminativa que a integrou permitiu descortinar que não existe uma total coincidência entre os trabalhos listados e os descritos e quantificados no anexo técnico àquela peça⁴⁰⁵.

Embora a documentação compulsada aponte no sentido de que a divergência detetada é meramente aparente, nomeadamente porquanto a informação detalhada extraída da plataforma *Vortal*, onde o procedimento adjudicatório correu os seus trâmites, contem o registo de uma alteração efetuada, em 17 de maio de 2011, ao anexo à cláusula primeira do caderno de encargos, tendo sido identificada a cópia de um documento avulso com uma listagem de trabalhos correspondente à da proposta admitida a concurso, constatando-se

⁴⁰⁵ Refira-se, a título exemplificativo, que a proposta alude à colocação de 1500 cadeiras de plástico, contra as 1200 previstas naquele anexo ao caderno de encargos, mencionado também a montagem e desmontagem de um placó com 21 m x 14 m, quando as dimensões apontadas no citado anexo ao caderno de encargos para aquela estrutura eram de 10 m x 12 m.



ainda que o prazo definido para a entrega das propostas foi objeto de prorrogação, não foi, todavia, localizado o ato autorizador da alteração daquela peça do procedimento, nem existem provas da sua junção ao processo do concurso e da respetiva notificação aos interessados que haviam obtido as peças procedimentais, o mesmo se verificando relativamente à decisão que determinou a prorrogação do prazo de apresentação das propostas⁴⁰⁶, formalidade essas tidas por exigíveis de acordo com os art.ºs 50.º, n.ºs 3 e 4, e 64.º, n.ºs 2 e 4, do CCP⁴⁰⁷.

Sem embargo, as apontadas deficiências instrutórias condicionaram a análise deste processo de contratação pública e impediram a plena aferição da legalidade da adjudicação efetuada, sendo de sublinhar que o eventual incumprimento das referidas normas, a que estaria subjacente a inobservância dos princípios estruturantes da contratação pública consagrados no art.º 266.º da CRP e no art.º 1.º, n.º 4, do CCP, com destaque para os princípios da concorrência e da transparência, seria passível de constituir uma ilegalidade geradora da invalidade do ato de adjudicação e, por força do art.º 283.º do CCP, do próprio contrato.

iv) Como se assinalou, *in casu*, o critério de adjudicação fixado na cláusula 4.ª, n.º 1, do programa do procedimento foi uma vez mais o do mais baixo preço, estabelecendo o n.º 2 do mesmo artigo que, em caso de igualdade de preço, a adjudicação recairia sobre “a proposta apresentada em primeiro lugar”, isto quando apenas o regime jurídico definido no art.º 160.º, n.º 2, do CCP para o concurso urgente permitia a adoção deste critério de desempate.

Destarte, dão-se aqui por reproduzidas as observações e conclusões tecidas na sublínea *ii)* da alínea **D)** supra, perdendo a apontada irregularidade relevância jurídica se atendermos a que apenas foi apresentada uma proposta.

v) Ainda que o art.º 67.º, n.º 1, do CCP preconizasse que, “[s]alvo no caso de ajuste direto em que” tivesse “sido apresentada apenas uma proposta, os procedimentos para a formação dos contratos” deviam ser “conduzidos por um júri, designado pelo órgão competente para a decisão de contratar, composto, em número ímpar, por um mínimo de três membros efectivos (...)”, à semelhança do ocorrido no procedimento anterior, não foram apuradas evidências de que o concurso público lançado tivesse sido acompanhado por um júri, como impunha a mencionada norma, concorrendo para esta conclusão o facto de não ter sido identificado um ato expresso de nomeação desse órgão *ad hoc*⁴⁰⁸ e de o relatório de análise das propostas, que corresponde ao relatório final onde foi apostado o despacho de adjudicação, apenas estar subscrito pela então Diretora do Departamento de Cultura da CMF.

⁴⁰⁶ No seu ofício n.º 2016/11988, de 13/05/2016, subscrito pelo atual Presidente da CMF, apenas foi confirmado que o processo não integrava a decisão que ditou a prorrogação do referido prazo.

⁴⁰⁷ Da aplicação conjugada dos art.ºs 50.º, n.ºs 3 e 4, e 64.º, n.ºs 2 e 4, do CCP, resulta designadamente que a competência para proceder à retificação de erros ou omissões das peças do procedimento cabe ao órgão competente para a decisão de contratar, devendo as retificações efetuadas ser disponibilizadas na plataforma eletrónica utilizada pela entidade adjudicante e juntas às peças procedimentais patenteadas para consulta, havendo a obrigação de notificar os interessados que as tenham adquirido. O órgão competente para a decisão de contratar tem ainda o dever de prorrogar o prazo fixado para a apresentação das propostas, por um período mínimo equivalente ao tempo que tiver decorrido entre o início daquele prazo até à comunicação das retificações, caso estas impliquem alterações de aspetos fundamentais das peças do procedimento, devendo a decisão de prorrogação de prazo ser não só publicitada em termos idênticos ao do anúncio de abertura do procedimento, mas também junta às peças do procedimento e notificada a todos os interessados que a elas tenham acedido.

⁴⁰⁸ No já identificado ofício n.º 2016/11988, de 13/05/16, do Município, subscrito pelo Presidente da CMF, foi transmitida a informação de que “[n]o despacho de abertura do procedimento não consta a nomeação do júri, a indicação deste foi feita diretamente na plataforma”.

Assim sendo, e face à identidade entre as situações relatadas, volta por isso a acolher-se aqui o posicionamento vertido acerca desta matéria na alínea *iii)* da anterior alínea **D)**.

À luz da previsão da al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC, as condutas consubstanciadas no desrespeito pelas normas do CCP arroladas nas subalíneas *i)* e *ii)* *supra* seriam passíveis de configurar infrações financeiras. Porém, como se deixou já referido, com a alteração introduzida a este diploma pela Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro, foi criado um novo tipo de ilícito na al. h) do citado inciso, que incorpora e autonomiza as situações de incumprimento das regras da contratação pública, tendo por isso as ilegalidades descritas deixado de consubstanciar situações constitutivas de responsabilidade financeira sancionatória.

Mesmo que não fosse essa a situação, com a alteração introduzida ao n.º 2, do art.º 61.º da LOPTC pela Lei n.º 42/2016, de 28/12 e face ao disposto no n.º 2, do art.º 2.º do Código Penal, teriam deixado de existir condições objetivas de imputação de responsabilidade financeira sancionatória ao autarca que contratou a aquisição destes serviços.

Ainda que assim não fosse, a factualidade descrita já teria deixado de ser passível de imputação de responsabilidade sancionatória por via da sua prescrição, como se alcança do disposto nos art.ºs 69.º, n.º 2, al. a), e 70.º, n.ºs 1, *in fine*, e 2, da LOPTC.

3.4.2. Contratos de empreitadas de obras pública

Os dois contratos de empreitadas de obras públicas que foram objeto de escrutínio, ambos precedidos por concurso público, são representativos de um encargo global de 608 594,00€ (s/IVA), reconduzindo-se a sua celebração aos anos de 2013 e de 2014, respetivamente.

A) Contrato da empreitada de melhoria das acessibilidades do Sítio do Lombinho e Vereda do Caires

O contrato da empreitada de melhoria das acessibilidades do Sítio do Lombinho e Vereda do Caires, com um prazo de execução de 360 dias, foi precedido por concurso público autorizado por deliberação da CMF de 6 de setembro de 2012⁴⁰⁹, mediante a qual foram também aprovadas as peças procedimentais e designado o júri do procedimento, em consonância com o previsto pelo art.º 67.º, n.º 1, do CCP.

O preço base do concurso foi fixado em 356 300,00€ (s/IVA)⁴¹⁰, tendo o critério de adjudicação adotado sido o do mais baixo preço, como se fez constar no ponto 17.1 do programa do procedimento, definindo-se no ponto 17.2 que, caso o preço mais baixo constasse de mais do que uma proposta, a adjudicação recairia sobre aquela que tivesse sido “*apresentada mais cedo*”.

Na sequência da publicitação do concurso no DR, 2.ª série, n.º 196, de 10 de outubro, foram vários as empresas que responderam à solicitação da Autarquia, tendo o júri do procedimento elaborado o relatório preliminar, em 13 de novembro de 2012, no qual propôs a ordenação das propostas, assim como a exclusão daquelas que não se mostravam conformes.

Decorrido o prazo de audiência prévia sem pronúncias dos concorrentes, o júri elaborou o relatório final onde propôs a adjudicação da empreitada à proposta de mais baixo preço, no montante de 267 402,12 (s/IVA), apresentada pela empresa Máxima Dinâmica, Lda..

⁴⁰⁹ Com o voto contra de um dos Vereadores.

⁴¹⁰ Cfr. o ponto 5 do programa do procedimento.

Porém, não só se constatou que o aludido relatório final está datado de 18 de fevereiro de 2012, o que se admite terá tido origem num lapso de escrita⁴¹¹, como também que o documento se encontra assinado por um elemento que não integrava o júri inicialmente designado para conduzir o procedimento, e que aí surge denominado por “*Comissão*”.

Por despacho do então Vereador com o pelouro das obras públicas, de 18 de fevereiro de 2013⁴¹², aposto naquele relatório, a empreitada foi adjudicada nos termos propostos.

Contudo, esta adjudicação viria a caducar por falta de prestação da caução devida pela Máxima Dinâmica, Lda., acabando a empreitada por ser adjudicada, em 17 de abril de 2013, por despacho do Vereador Amílcar Gonçalves, à proposta do concorrente José Avelino Pinto, Construção e Engenharia, S.A., com o valor de 283 794,00€ (s/IVA), que ficara posicionada em segundo lugar, conforme a solução legal preconizada no art.º 91.º do CCP⁴¹³.

A minuta do contrato foi aprovada por despacho do mesmo Vereador, em 19 de julho de 2013, após a prestação da caução⁴¹⁴, tendo sido notificada ao adjudicatário em 22 desse mês, que a aceitou no dia 26 subsequente.

A celebração do contrato ocorreu no dia 25 de setembro de 2013, tendo ficado estabelecido na sua cláusula 13.^a que, havendo dúvidas entre os elementos que o integram, prevaleceria “*em primeiro lugar o texto do contrato, seguidamente o caderno de encargos e em último lugar a proposta (...) apresentada*” pela entidade cocontratante.

Questões suscitadas:

i) Identicamente ao ocorrido nos dois procedimentos concorrenciais para aquisição de serviços, neste concurso público, o momento de entrega da proposta voltou a ser indicado, no ponto 17.2 do programa do procedimento, como critério a aplicar em caso de empate entre o preço mais baixo das propostas.

Por essa razão, e porque não foi necessário recorrer à adoção do referido critério, dão-se aqui por reproduzidas as observações produzidas acerca desta questão na sublínea *ii)* da alínea **D)** do ponto 3.4.1. *supra*.

ii) O relatório final elaborado pelo júri do concurso foi subscrito por um elemento que não integrava a composição inicial daquele órgão, não tendo sido localizado no processo qualquer documento identificativo do ato do órgão competente para a decisão de contratar que procedeu à sua designação, como impunha o art.º 67.º, n.º 1, do CCP, nem que permita conhecer os fundamentos que a determinaram.

iii) Considerando que a empresa adjudicatária comunicou a aceitação da minuta do contrato em 26 de julho de 2013 e que a redução do contrato a escrito apenas ocorreu em 25 de setembro desse ano, não foi cumprido o prazo fixado no art.º 104.º, n.º 1, al. a), do CCP, que determinava que a respetiva outorga devia materializar-se nos 30 dias seguintes àquela primeira data.

iv) Também neste processo voltou a constatar-se que no texto do contrato se consagrou que, havendo dúvidas acerca dos elementos que o integravam, o respetivo clausulado prevalecia

⁴¹¹ Tudo indica que a datação correta se reporta a 18/02/2013, que coincide com a data de adjudicação da empreitada.

⁴¹² Emitido no uso de competências subdelegadas pelo Presidente da Câmara, através de despacho de 01/10/2012.

⁴¹³ Esta segunda adjudicação foi notificada a todos os concorrentes em 30/04/2013.

⁴¹⁴ A empresa José Avelino Pinto, Construção e Engenharia, S.A., procedeu à entrega dos documentos de habilitação e demonstrou ter prestado a caução exigida em 15/05/2013.

sobre o caderno de encargos, assim como sobre a proposta adjudicada, o que, como já se sublinhou, não se coadunava com o determinado no art.º 96.º, n.ºs 2, 5 e 6, do CCP, motivo pelo qual se dão aqui por reproduzidas as conclusões tecidas relativamente a situação idêntica relatada na subalínea *ii)* da alínea **A)** do mesmo ponto **3.4.1.**

B) Contrato da empreitada de tratamento de taludes em zona de risco no Caminho da levada dos tornos – Monte

O então Vereador com o pelouro das obras públicas, por despacho exarado, em 3 de setembro de 2013, na Informação Interna n.º 074/DOP/2013, de 9 de maio do mesmo ano, no uso de competências subdelegadas pelo Presidente da Câmara⁴¹⁵, tomou a decisão de contratar a empreitada de tratamento de taludes em zona de risco no Caminho da Levada dos Tornos – Monte, com o preço base de 350 000,00€ (s/IVA) e o prazo de execução de 270 dias, através da abertura de um concurso público com publicitação no Jornal Oficial da União Europeia⁴¹⁶, tendo por meio do mesmo ato, aprovado igualmente as peças procedimentais e designado o júri encarregue da sua condução.

De acordo com o ponto 17.1 do programa do concurso, o critério de adjudicação adotado foi o do mais baixo preço, tendo-se estabelecido no ponto 17.2 que, caso várias propostas apresentassem o preço mais baixo, a adjudicação recairia sobre aquela que fosse entregue mais cedo.

O procedimento de formação do contrato foi tramitado nos termos legalmente previstos, tendo o júri do concurso, no seu relatório final elaborado em 13 de janeiro de 2014, proposto que a adjudicação da empreitada recaísse sobre a proposta que reunia condições para ser admitida, no montante de 324 800,00€ (s/IVA), elaborada pelo concorrente TECNOVIA Madeira, S.A, o que foi acolhido pela CMF, por deliberação datada de 16 do mesmo mês.

O contrato da empreitada, cuja minuta foi aprovada por deliberação da CMF de 30 de janeiro de 2014 e que não foi objeto de ajustamentos ao abrigo do artigo 99.º do CCP, foi reduzido a escrito em 7 de fevereiro seguinte, tendo-se feito constar da sua cláusula terceira que, em caso de dúvida, prevaleceria *“em primeiro lugar o texto do contrato, seguidamente o caderno de encargos e em último lugar a proposta (...) apresentada”* pela entidade cocontratante.

Questões suscitadas:

Como se alcança dos factos relatados, o processo vertente suscita duas questões que foram detetadas no processo da empreitada identificada na alínea antecedente e que se reconduzem, como é bom de ver, à escolha do momento de entrega da proposta como critério de desempate em caso de igualdade de preço mais baixo, o que, como ficou já expresso, não encontra base legal no CCP, assim como à prevalência conferida ao clausulado do contrato sobre o caderno de encargos e sobre a proposta adjudicada caso ocorressem dúvidas acerca do conteúdo destes documentos, o que, por seu turno, se conforma inteiramente com a solução que resulta da articulação dos n.ºs 2, 5 e 6 do artigo 96.º, daquele Código.

Nessa medida, remete-se aqui para as considerações tecidas acerca da prática destas ilegalidades nas alíneas *i)* e *iv)* da alínea **A)** do presente ponto **3.4.2.**

⁴¹⁵ Por despacho deste Edil, de 01/10/2012.

⁴¹⁶ O anúncio do concurso foi publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 178, Parte L, de 16/09/2013, e no JOUE 2013/S 181-311626, de 18/09/2013, respetivamente.

No que concerne à temática versada neste ponto, cabe, a final, frisar que, no âmbito do contraditório, o atual Presidente da Edilidade e os três Vereadores executivos que se pronunciaram nessa sede consideraram pertinente invocar que o edil que detém o pelouro desta área “[t]em pautado esse exercício de funções pelo cumprimento de todos os procedimentos e normativos legais no que se refere à contratação pública, lançando mão dos procedimentos pré-contratuais previstos no CCP, cumprindo os respetivos limites legais, tendo em conta a prossecução do princípio da concorrência, tendo sempre o cuidado de planificar, sempre que possível, as necessidades de aquisição de bens e serviços ou de empreitadas, por forma a agilizar os respetivos processos, e ainda obter melhores preços contratuais”, realçando ainda que “os processos constituintes dos procedimentos contratuais são devidamente instruídos e posteriormente arquivados”.

3.5. Plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas

No âmbito do seguimento previsto na Recomendação do Conselho da Prevenção da Corrupção de 1 de julho de 2009⁴¹⁷, constatou-se que, no período temporal abrangido pela auditoria (2010-2014), o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC) do Município⁴¹⁸, aprovado por deliberação da CMF, datada de 7 de janeiro de 2010⁴¹⁹, não foi objeto de qualquer revisão, verificando-se que não foram igualmente elaborados relatórios anuais de execução com a aferição da implementação e monitorização daquele Plano.

Sem embargo, apurou-se que a CMF aprovou, em 24 de março de 2017, um novo PGRCIC, devidamente revisto e atualizado⁴²⁰ e adaptado à reestruturação orgânica entretanto ocorrida, e que se encontra divulgado na página eletrónica da entidade.

4. Emolumentos

Nos termos dos art.ºs 2.º, 10.º, n.º 1, e 11.º, n.º 1, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31 de maio⁴²¹, são devidos emolumentos pela Câmara Municipal do Funchal, relativos à presente auditoria, no montante de 17 164,00€ (cfr. o Anexo XII).

5. Determinações Finais

Nos termos conjugados dos art.ºs 78.º, n.º 2, alínea a), 105.º, n.º 1, e 107.º, n.º 3, todos da LOPTC, decide-se:

1. Aprovar o presente relatório e as recomendações nele formuladas.
2. Relevar a responsabilidade financeira imputável aos dirigentes da Câmara Municipal do Funchal indiciados da prática dos factos enunciados nos pontos **3.1.1.**, **3.1.2.**, **3.3.2.2.** e **3.3.3.**,

⁴¹⁷ Publicada no DR, 2.ª série, n.º 140, de 22/07/2009, a qual veio contemplar, no ponto 1.1, a elaboração de um plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas por parte das entidades gestoras de dinheiros públicos no prazo de 90 dias, mais concretamente, até ao final de 2009.

⁴¹⁸ Em cujo ponto 2 se atribui aos órgãos de controlo interno e externo do setor público a incumbência de, no domínio da sua atividade, verificarem a elaboração e aplicação dos planos de prevenção de riscos pelos serviços fiscalizados.

⁴¹⁹ Cfr. a ata da reunião ordinária da CMF n.º 1/2010.

⁴²⁰ Que também veio dar acolhimento ao preconizado em matéria de conflito de interesses no setor público na Recomendação do CPC n.º 5/2012, de 07/11, publicada no DR, II Série, n.º 219, de 13/11/2012.

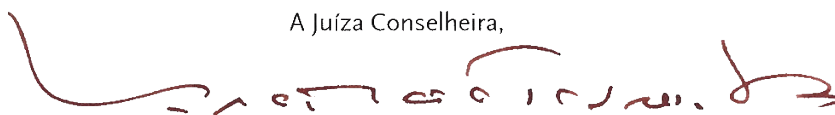
⁴²¹ Diploma que aprovou o regime jurídico dos emolumentos do Tribunal de Contas, retificado pela Declaração de Retificação n.º 11-A/96, de 29 de junho, e alterado pela Lei n.º 139/99, de 28/08, e pelo art.º 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 04/04.

ao abrigo do disposto no art.º 65.º, n.º 8, als. a) a c), da LOPTC, na versão saída da Lei n.º 35/2017, de 13 de agosto, atual n.º 9, por via das alterações introduzidas pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março.

3. Ordenar a remessa de exemplares deste relatório:
 - a) Aos responsáveis identificados no ponto **2.3.2.** deste documento, devendo o atual Presidente da Câmara Municipal do Funchal dar observância ao disposto na al. o) do n.º 2 do art.º 35.º da Lei n.º 75/2012, de 12 de setembro;
 - b) Ao ex-Diretor do Departamento Financeiro;
 - c) À ex-Chefe de Divisão de Planeamento Financeiro;
4. Entregar um exemplar deste relatório ao Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, nos termos do disposto no art.º 29.º, n.º 4, da LOPTC.
5. Determinar que a Câmara Municipal do Funchal, no prazo de seis meses, informe o Tribunal de Contas sobre as diligências efetuadas para dar acolhimento às recomendações constantes do presente relatório, mediante o envio da correspondente documentação comprovativa.
6. Fixar os emolumentos nos termos descritos no ponto 4..
7. Mandar divulgar o presente relatório no sítio do Tribunal de Contas na *internet*, bem como na *intranet*, após a devida notificação às entidades *supra* mencionadas.
8. Expressar à Câmara Municipal do Funchal o apreço do Tribunal pela colaboração prestada durante o desenvolvimento desta ação.

Aprovado em sessão ordinária da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, em 8 de maio de 2019.

A Juíza Conselheira,

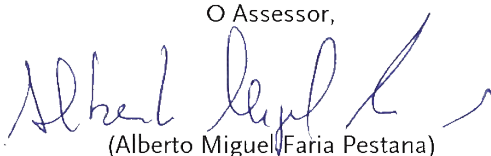


(Laura Tavares da Silva)

A Assessora,

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

O Assessor,



(Alberto Miguel Faria Pestana)

A Juíza Conselheira,



Fui presente,
O Procurador-Geral Adjunto,

(Francisco José Pinto dos Santos)

ANEXOS

Anexo I – Cumprimento dos objetivos e das medidas previstas no PAF

A) Medidas quantitativas previstas no PAF

(Em euros)

Medidas	2013			2014		
	Previsto	Real	Desvio	Previsto	Real	Desvio
B.1 Aumento da receita						
1. Maximização dos preços cobrados pelo município, através da reapreciação dos tarifários	488.978,41	8.750.088,86	8.261.110,45	738.061,28	2.279.189,19	1.541.127,91
2. Otimização e racionalização das taxas cobradas pelo município	182.850,47	-268.223,59	-451.074,06	275.993,48	-1.487.178,68	-1.763.172,16
4. Alienação do Património	3.324,04	-132.135,93	-135.459,97	5.017,31	-102.879,11	-107.896,42
5. Incremento no esforço da cobrança das receitas em atraso	6.628,53	476.830,44	470.201,91	18.959,96	1.384.781,48	1.365.821,52
Total de aumento da receita (B.1)	681.781,45	8.826.559,78	8.144.778,33	1.038.032,03	2.073.912,88	1.035.880,85
B.2 Redução da despesa						
4. Redução/contenção/racionalização da despesa municipal com atividades que tenham impacto direto na diminuição de custos de funcionamento de infraestruturas municipais	1.820.618,28	-25.358.737,75	-27.179.356,03	2.703.710,09	-8.415.477,82	-11.119.187,91
6. Redução dos subsídios atribuídos (1)	46.273,18	404.093,25	-450.366,43	68.718,01	736.868,28	668.150,27
7. Redução nos investimentos	719.240,82	6.267.718,50	-6.986.959,32	1.066.770,06	8.509.674,82	7.442.904,76
8. Renegociação dos contratos de rendas mensais pagas a terceiros	12.165,11	85.380,74	-97.545,85	18.065,82	20.407,40	2.341,58
Total de poupança gerada pela redução da despesa (B.2)	2.598.297,39	-32.115.930,24	-34.714.227,63	3.857.263,98	851.472,68	-3.005.791,30
B.3 Outras medidas						
6. Informação referente a eventuais concursos públicos que se encontrem a decorrer (2)	10.721.530,63	10.341.166,35	-380.364,28	10.814.051,46	18.144.461,57	7.330.410,11
Total aumento receita / poupança gerada pelas outras medidas (B.3)	10.721.530,63	10.341.166,35	-380.364,28	10.814.051,46	18.144.461,57	7.330.410,11
Total impacte esperado (B.1+B.2+B3)	14.001.609,47	-12.948.204,11	-26.949.813,58	15.709.347,47	21.069.847,13	5.360.499,66

Notas:

1 - O montante desta medida é referente apenas ao agrupamento de despesa 04.07- Instituições sem fins lucrativos, de acordo com o que foi considerado pela CMF.

2 - Na análise ao cumprimento desta medida foi considerado o valor total da despesa com contratação pública lançada em 2013 e 2014 no portal *base.gov.pt*.

B) Objetivos previstos na explicação anexa ao PAF

	Execução		Observações
	S	N	
a) Redução e racionalização da despesa			
1. Reduzir os custos com o pessoal, nomeadamente a aplicação das medidas preconizadas no OE para 2012, o congelamento dos salários em 2013, redução dos montantes pagos por trabalho extraordinário , bem como a redução anual de 2% dos trabalhadores da função pública e implementação da mobilidade especial dos trabalhadores, garantindo o bom funcionamento dos serviços camarários.		X	A despesa com o pessoal aumentou, devido à reposição dos subsídios de férias e natal, mas a despesa com horas extraordinárias diminuiu. Contudo, não foi cumprida a regra de redução de 2% dos funcionários em 2013 no global do grupo municipal do funchal.
2. Cumprir a Lei n.º 49/2012, de 29 de agosto, nomeadamente no que se refere à redução dos cargos dirigentes.		X	A adequação da estrutura orgânica dos serviços municipais ocorreu antes de 31/12/2012, como previa o art.º 25.º da Lei n.º 49/2012, não tendo, sido, no entanto, reduzido o número de dirigentes legalmente previsto.
3. Dar cumprimento ao estipulado na LOE no que diz respeito aos pagamentos dos subsídios de férias, Natal e outros.	X		Houve corte de subsídios de férias e natal em 2012, mas foram novamente retomados a partir de 2013, na sequência da decisão do Tribunal Constitucional.
4. Elaborar um Regulamento de atribuição de subsídios e outros apoios financeiros, que permita uma maior seletividade na sua atribuição, e que defina uma maior exigência nos procedimentos de controlo às entidades beneficiárias.		X	Os referidos procedimentos e critérios de seleção constam do " <i>Regulamento de Atribuição de Apoios Financeiros ao Associativismo e a Atividades de Interesse Municipal</i> ": Porém, estes últimos não se encontrem quantificados.
5. Garantir uma redução de 10% até 2017, no que se refere aos subsídios atribuídos em 2011.	X		Em 2014 houve redução de 31,72% nos agrupamentos 04 e 05, face a 2011.
6. Renegociar o valor das rendas mensais pagas a terceiros.	X		
7. Renegociar os contratos de prestação de serviços com fornecedores.	X		
8. O Município obriga-se a aplicar o n.º 1 do art.º 19.º da Lei do O.E. para 2011 (redução remuneratória) aos valores pagos por contratos de aquisição de serviços que venham a celebrar-se ou renovar-se em 2012 e 2013.		X	Relatório n.º 1/2016-FC-SRMTTC - Auditoria de fiscalização concomitante à Câmara Municipal do Funchal – Seguimento de recomendações - 2012/2013 (vd. Ponto 3.4.1.2.)

	Execução		Observações
	S	N	
9. Garantir uma redução de 2% ao ano, para despesas de funcionamento, gastos correntes e gastos administrativos entre 2013 e 2017, sendo que a partir de 2017 aplicar-se-á a taxa de 1%.		X	Em 2014 houve uma redução anual de 23,75%, mas que não compensou o aumento verificado em 2013 (55,16%).
10. Proceder ao levantamento e implementação de um plano de atuação de melhoria dos sistemas de iluminação da via pública e de edifícios municipais , de modo a reduzir cerca de 10% nos gastos com a eletricidade até 2017.	X		O Plano de Ação para Energias Sustentáveis (PAES), de abril de 2012, já inclui as ações para melhoria dos sistemas de iluminação da via pública e edifícios municipais.
11. Elaborar um plano de ação para energias sustentáveis , de forma a baixar em 10% a intensidade da iluminação e consumos de energia pública até 2017.	X		
12. Diminuição em 5% no consumo dos combustíveis e lubrificantes, até 2017.	X		Esta despesa diminuiu 11,8% em 2014, face a 2011.
13. Adequar o nível de investimento público ao nível das receitas geradas pelo Município, de modo a que o passivo não aumente de ano para ano, bem como nunca ultrapasse o valor de 50% do valor do orçamento anual. Mantendo-se a situação atual, prevê-se aplicar uma redução de 10% no investimento a realizar nos próximos 5 anos.	X		Em 2014, o investimento e o passivo foram reduzidos em 64,05% e 9,26%, respetivamente, face a 2011.
b) Existência de regulamentos de Controlo Interno			
14. Proceder à revisão da Norma de Controlo Interno até ao final de 2012.		X	A NCI aprovada é de 2004. A sua revisão ainda está em fase de projeto.
15. Elaborar um Regulamento para a atribuição de subsídios e outros apoios financeiros até ao final de 2013.	X		O "Regulamento de Atribuição de Apoios Financeiros ao Associativismo e a Atividades de Interesse Municipal" foi aprovado por deliberação da AMF de 21/02/2014.
16. Proceder à Revisão do Regulamento Geral das Taxas, Outras Receitas e Licenças Municipais até ao final de 2013.		X	O regulamento em vigor foi aprovado em abril de 2010. Em 2014 apenas foi alterado o seu art.º 19.º (cfr. a Ata n.º 48/2014 da CMF).
17. Proceder à revisão do Regulamento interno de uso e atribuição de Telemóveis do serviço municipal até ao final de 2012.		X	A norma aprovada é de 2010. A sua revisão está ainda em fase de projeto.
18. Proceder à elaboração de um manual de procedimentos para funcionamento dos armazéns até final de 2012.	X		

		Execução		Observações
		S	N	
19.	Proceder à revisão do Regulamento de atribuição de viaturas e gestão de parque automóvel até final do primeiro semestre de 2013.		X	Estão definidos alguns procedimentos de utilização e cedência de viaturas na NCI que está em fase de projeto.
20.	Proceder à elaboração de um regulamento interno para uso das instalações e infraestruturas públicas municipais até final do primeiro semestre de 2013.		X	Não foi elaborado. Existem regulamentos (ex: mercado e Teatro Municipal), mas são anteriores a 2012.
c) Otimização da receita própria				
21.	Atualização anual, em função da inflação, das taxas, tarifas e licenças constantes da Tabela Geral de Taxas Municipais.	X		A atualização em 2013 foi feita em Ata (reunião de 03/01/2013), enquanto em 2014 foi automática (nos termos do art.º 3.º, n.º 1, do Regulamento).
22.	Rentabilização do património municipal, através da sua alienação e/ou aluguer, bem como da adequada reestruturação aos serviços municipais.	X		Alienação de 7 viaturas em hasta pública, em 2014, que renderam 30 mil euros.
23.	Incremento do esforço de cobrança de receitas em atraso, através da definição de um plano de ação até ao final do 1.º semestre de 2013.	X		Foram efetuados encontros de contas com fornecedores que eram simultaneamente clientes, alguns deles incluídos no PAEL.
24.	Revisão dos contratos de conceção realizados com terceiros, de modo a rentabilizar a receita obtida.	X		
Outros objetivos de estratégia orçamental				
25.	Aumento dos níveis de execução orçamental da receita e da despesa, através de medidas estruturais de consolidação orçamental, essencialmente a redução da despesa e aumento da receita.	X		
26.	O Município obriga-se a melhorar e a rever, <u>com frequência mensal</u> , os mapas de execução orçamental da receita e da despesa, de modo a controlar assiduamente os seus níveis de execução.	X		
27.	Redução da dívida a pagar e a receber das entidades públicas Regionais até 2013, mediante a celebração de acordos de regularização da dívida .	X		Foram celebrados acordos com a IGA, S.A., Valor Ambiente, S.A., e EEM, S.A., em 2013.
28.	O Município obriga-se a implementar planos de liquidação da dívida , bem como acordos de liquidação com fornecedores e clientes, de forma a reduzir os pagamentos em atraso.	X		Foram aprovados planos para liquidação das dívidas de 4 fornecedores (JAP, MCC, Securitas e Sitel).



Anexo II – Cumprimento das projeções financeiras previstas no PAF

A) – Síntese da situação financeira da CMF

Descrição	2013			2014		
	Previsão	Execução	Desvio	Previsão	Execução	Desvio
A1. Saldo inicial (de operações orçamentais)	2.045.969,37	1.551.780,02	-494.189,35	2.819.298,39	3.080.218,52	260.920,13
A2. Reposições não abatidas nos pagamentos	404,98	8.230,74	7.825,76	350,00	225.834,63	225.484,63
A3. Receita efetiva	73.052.732,16	80.126.252,31	7.073.520,15	73.562.569,54	72.649.583,13	-912.986,41
A3.1. Receita corrente	62.951.482,16	71.839.455,18	8.887.973,02	63.708.803,91	66.560.775,44	2.851.971,53
A3.2. Receita capital (s/ ativos e passivos financeiros) <i>... da qual:</i>	10.101.250,00	8.286.797,13	-1.814.452,87	9.853.765,63	6.088.807,69	-3.764.957,94
A3.2.1. Venda de bens de investimento	150.625,00	0,00	-150.625,00	152.507,81	29.256,82	-123.250,99
A4. Despesa efetiva	72.516.849,99	99.206.645,28	26.689.795,29	64.994.432,20	65.460.591,15	466.158,95
A4.1. Correntes <i>... das quais:</i>	52.997.231,05	76.241.335,65	23.244.104,60	48.897.121,33	57.791.107,83	8.893.986,50
A4.1.1. Juros	1.797.872,59	1.059.341,06	-738.531,53	1.586.161,97	1.003.764,70	-582.397,27
a. Resultantes do PAEL	1.031.091,59	282.019,15	-749.072,44	957.442,19	641.615,24	-315.826,95
b. Resultantes de outro endividamento de médio e longo prazo	716.781,00	735.683,91	18.902,91	588.719,78	361.721,96	-226.997,82
c. Resultantes de endividamento de curto prazo	50.000,00	41.638,00	-8.362,00	40.000,00	427,50	-39.572,50
A4.1.2. Despesas com pessoal	28.123.163,59	31.180.526,72	3.057.363,13	27.560.700,31	30.407.727,73	2.847.027,42
A4.2. Despesas de capital (s/ ativos e passivos financeiros)	19.519.618,94	22.965.309,63	3.445.690,69	16.097.310,87	7.669.483,32	-8.427.827,55
A5. Saldo global	535.882,17	-19.080.392,97	-19.616.275,14	8.568.137,34	7.188.991,98	-1.379.145,36
A5.1. Saldo corrente	9.954.251,11	-4.401.880,47	-14.356.131,58	14.811.682,58	8.769.667,61	-6.042.014,97
A5.2. Saldo de capital	-9.418.368,94	-14.678.512,50	-5.260.143,56	-6.243.545,25	-1.580.675,63	4.662.869,62
A6. Saldo primário	2.333.754,76	-18.021.051,91	-20.354.806,67	10.154.299,31	8.192.756,68	-1.961.542,63
A7. Ativos financeiros líquidos amortizações	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
A7.1. Receitas de ativos financeiros	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
A7.2. Despesas de ativos financeiros	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
A8. Passivos financeiros líquidos amortizações	-77.334,98	20.600.600,73	20.677.935,71	-8.254.110,49	-8.665.145,13	-411.034,64
A8.1. Receitas de passivos financeiros	12.337.927,90	31.910.797,13	19.572.869,23	4.000.000,00	0,00	-4.000.000,00
A8.2. Despesas de passivos financeiros	12.415.262,88	11.310.196,40	-1.105.066,48	12.254.110,49	8.665.145,13	-3.588.965,36
a. Resultantes do PAEL	2.104.268,50	1.014.671,33	-1.089.597,17	2.104.268,50	2.029.342,66	-74.925,84
b. Resultantes de outro endividamento de médio e longo prazo	6.810.994,38	6.795.525,07	-15.469,31	6.649.841,99	6.635.802,47	-14.039,52
c. Resultantes de endividamento de curto prazo	3.500.000,00	3.500.000,00	0,00	3.500.000,00	0,00	-3.500.000,00
A9. Receita total	85.391.065,04	112.037.049,44	26.645.984,40	77.562.919,54	72.649.583,13	-4.913.336,41



Descrição	2013			2014		
	Previsão	Execução	Desvio	Previsão	Execução	Desvio
A10. Despesa total	84.932.112,87	110.516.841,68	25.584.728,81	77.248.542,69	74.125.736,28	-3.122.806,41
A11. Saldo para a gerência seguinte	2.504.921,54	3.071.987,78	567.066,24	3.133.675,23	1.604.065,37	-1.529.609,86
A12. Serviço da dívida	14.213.135,47	12.369.537,46	-1.843.598,01	13.840.272,46	9.668.909,83	-4.171.362,63
A13. Endividamento total	96.030.047,39	94.617.689,71	-1.412.357,68	86.495.355,54	84.062.933,64	-2.432.421,90
A13.1 Bancário	61.337.542,42	61.353.627,96	16.085,54	52.583.431,93	52.688.482,95	105.051,02
A13.1.1 Médio e longo prazo	61.337.542,42	61.353.627,96	16.085,54	52.583.431,93	52.688.482,95	105.051,02
a. Resultante do PAEL	27.355.491,16	27.396.125,80	40.634,64	25.251.222,66	25.366.783,14	115.560,48
b. Outro endividamento bancário de médio e longo prazo	33.982.051,26	33.957.502,16	-24.549,10	27.332.209,27	27.321.699,81	-10.509,46
A13.1.2 Curto prazo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
A13.2 Fornecedores	29.064.918,53	31.243.392,66	2.178.474,13	28.410.957,86	26.186.891,63	-2.224.066,23
A13.3 Outra dívida a terceiros não financeira	5.627.586,44	2.020.669,09	-3.606.917,35	5.500.965,75	5.187.559,06	-313.406,69
A14. Prazo médio de pagamento (n.º dias)	72	262	190	85	267	182



B) Evolução da receita e da despesa do MF

(Em euros)

Descrição	2013			2014		
	Previsão	Execução	Desvio	Previsão	Execução	Desvio
Receitas correntes	62.951.482,16	71.839.455,18	8.887.973,02	63.708.803,91	66.560.775,44	2.851.971,53
Impostos diretos	22.159.703,41	22.702.559,59	542.856,18	22.436.699,70	25.298.010,69	2.861.310,99
IMI	13.993.859,86	14.513.013,38	519.153,52	14.168.783,11	16.829.263,04	2.660.479,93
IMT	6.022.315,45	5.470.555,97	-551.759,48	6.097.594,39	3.617.029,27	-2.480.565,12
Derrama	0,00	0,00	0,00	0,00	2.134.976,59	2.134.976,59
Outros	2.143.528,10	2.718.990,24	575.462,14	2.170.322,20	2.716.741,79	546.419,59
Impostos indiretos	4.526.631,28	4.622.393,34	95.762,06	4.583.214,17	3.569.119,78	-1.014.094,39
Taxas, multas e outras penalidades	2.381.877,47	2.377.973,31	-3.904,16	2.411.650,94	2.212.291,78	-199.359,16
Taxas	1.953.612,48	1.917.885,32	-35.727,16	1.978.032,64	1.893.187,19	-84.845,45
Multas	428.264,99	460.087,99	31.823,00	433.618,30	319.104,59	-114.513,71
Rendimentos da propriedade	8.053,57	4.590,14	-3.463,43	8.154,24	13.794,72	5.640,48
Transferências correntes	11.828.708,77	13.299.947,70	1.471.238,93	11.946.995,86	13.664.661,73	1.717.665,87
Venda de bens e serviços correntes	21.779.746,02	28.187.739,90	6.407.993,88	22.051.992,85	21.716.840,23	-335.152,62
Venda de bens	9.603.709,89	15.980.254,97	6.376.545,08	9.723.756,26	9.941.062,04	217.305,78
Serviços	7.991.407,82	8.002.751,07	11.343,25	8.091.300,41	7.501.753,02	-589.547,39
Rendas	4.184.628,32	4.204.733,86	20.105,54	4.236.936,17	4.274.025,17	37.089,00
Outras receitas correntes	266.761,63	644.251,20	377.489,57	270.096,15	86.056,51	-184.039,64
Receitas de capital	22.439.177,90	40.197.594,26	17.758.416,36	13.853.765,63	6.088.807,69	-7.764.957,94
Venda de bens de investimento	150.625,00	0,00	-150.625,00	152.507,81	29.256,82	-123.250,99
Terrenos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Habitações	50.625,00	0,00	-50.625,00	51.257,81	0,00	-51.257,81
Edifícios	50.000,00	0,00	-50.000,00	50.625,00	0,00	-50.625,00
Outros bens de investimento	50.000,00	0,00	-50.000,00	50.625,00	29.256,82	-21.368,18
Transferências de capital	9.900.000,00	8.286.797,13	-1.613.202,87	9.650.000,00	6.052.015,87	-3.597.984,13
Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF)	3.202.549,08	1.585.060,00	-1.617.489,08	3.234.574,57	777.433,00	-2.457.141,57
Ativos financeiros	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Passivos financeiros	12.337.927,90	31.910.797,13	19.572.869,23	4.000.000,00	0,00	-4.000.000,00
Outras receitas de capital	50.625,00	0,00	-50.625,00	51.257,81	7.535,00	-43.722,81
Rep. não abatidas nos pagamentos	403,10	8.230,74	7.827,65	423,25	225.834,63	225.411,38
Total receita	85.391.063,15	112.045.280,18	26.654.217,03	77.562.992,79	72.875.417,76	-4.687.575,03
Receitas correntes	62.951.482,16	71.839.455,18	8.887.973,02	63.708.803,91	66.560.775,44	2.851.971,53
Receitas de capital	22.439.177,90	40.197.594,26	17.758.416,36	13.853.765,63	6.088.807,69	-7.764.957,94
Despesas correntes	52.997.231,05	76.241.335,65	23.244.104,60	48.897.121,33	57.791.107,83	8.893.986,50
Despesas com o pessoal	28.123.163,59	31.180.526,72	3.057.363,13	27.560.700,31	30.407.727,73	2.847.027,42
Remunerações certas e permanentes	21.174.509,12	22.781.349,07	1.606.839,95	20.751.018,94	22.138.920,19	1.387.901,25
Abonos variáveis ou eventuais	1.633.874,91	1.362.556,67	-271.318,24	1.601.197,42	1.071.263,39	-529.934,03

Descrição	2013			2014		
	Previsão	Execução	Desvio	Previsão	Execução	Desvio
Segurança social	5.314.779,55	7.036.620,98	1.721.841,43	5.208.483,96	7.197.544,15	1.989.060,19
Aquisição de bens e serviços	19.331.483,25	38.970.291,64	19.638.808,39	16.076.303,43	23.147.047,75	7.070.744,32
Aquisição de bens	8.901.970,90	19.447.101,55	10.545.130,65	7.293.475,26	11.022.259,42	3.728.784,16
Aquisição de serviços	10.429.512,35	19.523.190,09	9.093.677,74	8.782.828,17	12.124.788,33	3.341.960,16
Juros e outros encargos	1.797.872,59	1.059.341,06	-738.531,53	1.586.161,97	1.003.764,70	-582.397,27
Resultantes do PAEL	1.031.091,59	282.019,15	-749.072,44	957.442,19	641.615,24	-315.826,95
Resultantes de outro endividamento de médio e longo prazo	716.781,00	735.683,91	18.902,91	588.719,78	361.721,96	-226.997,82
Resultantes de endividamento de curto prazo	50.000,00	41.638,00	-8.362,00	40.000,00	427,50	-39.572,50
Transferências correntes	1.968.500,00	2.972.607,84	1.004.107,84	1.937.708,75	1.595.026,31	-342.682,44
Empresas públicas municipais e intermunicipais	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Freguesias	1.368.500,00	1.400.000,00	31.500,00	1.337.708,75	1.150.000,00	-187.708,75
Associações de municípios	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Instituições sem fins lucrativos	600.000,00	1.572.607,84	972.607,84	600.000,00	431.646,31	-168.353,69
Famílias	0,00	0,00	0,00	0,00	13.380,00	13.380,00
Outras	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Subsídios	931.049,20	875.440,00	-55.609,20	910.100,59	801.630,00	-108.470,59
Empresas públicas municipais e intermunicipais	931.049,20	1.829.190,00	898.140,80	910.100,59	801.630,00	-108.470,59
Famílias	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Outros	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Outras despesas correntes	845.162,42	1.183.128,39	337.965,97	826.146,27	835.911,34	9.765,07
Despesas de capital	31.934.881,82	34.275.506,03	2.340.624,21	28.351.421,36	16.334.628,45	12.016.792,91
Aquisição de bens de capital	19.437.318,94	22.432.703,77	2.995.384,83	16.015.010,87	7.655.310,45	-8.359.700,42
Investimentos	7.766.238,11	7.553.549,53	-212.688,58	7.603.578,73	2.643.320,71	-4.960.258,02
Terrenos	455.071,59	157.580,00	-297.491,59	444.832,48	95.896,91	-348.935,57
Habitações	932.428,91	666.971,20	-265.457,71	911.449,26	176.952,29	-734.496,97
Edifícios	1.285.347,50	1.889.102,08	603.754,58	1.256.427,18	367.921,26	-888.505,92
Construções diversas	260.996,01	532.622,83	271.626,82	255.123,60	273.051,80	17.928,20
Outros	4.832.394,10	4.307.273,42	-525.120,68	4.735.746,22	1.729.498,45	-3.006.247,77
Locação financeira	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Bens de domínio público	11.671.080,83	14.879.154,24	3.208.073,41	8.411.432,14	5.011.989,74	-3.399.442,40
Transferências de capital	82.300,00	232.349,67	150.049,67	82.300,00	3.407,85	-78.892,15
Empresas públicas municipais e intermunicipais	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Freguesias	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Associações de municípios	81.600,00	232.349,67	150.749,67	81.600,00	3.407,85	-78.192,15
Instituições sem fins lucrativos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Famílias	700,00	0,00	-700,00	700,00	0,00	-700,00



Descrição	2013			2014		
	Previsão	Execução	Desvio	Previsão	Execução	Desvio
Outras	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ativos financeiros	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Passivos financeiros	12.415.262,88	11.310.196,40	-1.105.066,48	12.254.110,49	8.665.145,13	-3.588.965,36
Resultantes do PAEL	2.104.268,50	1.014.671,33	-1.089.597,17	2.104.268,50	2.029.342,66	-74.925,84
Resultantes de outro endividamento de médio e longo prazo	6.810.994,38	6.795.525,07	-15.469,31	6.649.841,99	6.635.802,47	-14.039,52
Resultantes de endividamento de curto prazo	3.500.000,00	3.500.000,00	0,00	3.500.000,00	0,00	-3.500.000,00
Outras despesas de capital	0,00	300.256,19	300.256,19	0,00	10.765,02	10.765,02
Total despesa	84.932.112,87	110.516.841,68	25.584.728,81	77.248.542,69	74.125.736,28	-3.122.806,41
Despesa corrente	52.997.231,05	76.241.335,65	23.244.104,60	48.897.121,33	57.791.107,83	8.893.986,50
Despesa de capital	31.934.881,82	34.275.506,03	2.340.624,21	28.351.421,36	16.334.628,45	12.016.792,91
Saldo (Receita - Despesa)	458.950,28	1.528.438,50	1.069.488,22	314.450,10	-1.250.318,52	-1.564.768,62

Anexo III – Nível de endividamento líquido do MF

(Em euros)

	2011		2012		2013	
	D	C	D	C	D	C
1 Disponibilidades	1.517.547,72		2.890.030,01		5.405.244,54	
21 Dívidas de Terceiros	33.409.765,02	59.374,54	33.277.369,01	63.239,25	24.497.929,49	
22 Fornecedores		40.069.880,95		54.241.787,06		29.796.983,08
23 Empréstimos Obtidos		47.201.104,91		40.753.026,87		61.322.073,92
24 Estado e Outros Entes Públicos	978.190,99		883.476,95		252.306,39	
26 Outros Devedores e Credores	7.940,82	18.772.427,53	516.895,49	8.571.699,56	2.988.780,16	2.405.225,62
261 Fornecedores de Imobilizado		10.600.873,61		6.980.818,51		1.398.358,37
262 Pessoal	7.940,82			13.862,01		11.849,45
263 Sindicatos		6.646,55		5.671,22		5.231,91
264 Administração Autárquica		115.907,82		1.571.347,82		989.785,89
268 Devedores e Credores Diversos		8.048.999,55	516.895,49		2.988.780,16	
(26...) Outras						
27 Acréscimos e Diferimentos	18.853.568,26	134.721.410,88	20.116.598,01	137.518.188,18	20.748.880,78	140.685.365,51
271 Acréscimos de Proveitos	18.399.623,62		19.797.513,05		20.550.854,37	
272 Custos diferidos	453.944,64		319.084,96		198.026,41	
273 Acréscimos de custos		5.877.639,41		6.104.531,94		7.919.092,42
274 Proveitos diferidos		128.843.771,47		131.413.656,24		132.766.273,09
2745 Subsídio para investimentos		128.496.480,34		131.347.167,97		132.699.065,78
2749 Outros		347.291,13		66.488,27		65.480,72
4 IMOBILIZAÇÕES						
41 Investimentos Financeiros	938.695,85	0,00	942.903,83	0,00	944.162,47	0,00
411 Partes de Capital	606.440,00		606.440,00		606.440,00	
412 Obrigações e títulos de participação						
413 (...)						
415 Outras aplicações financeiras	332.255,85		336.463,83		337.722,47	

	2011		2012		2013	
	D	C	D	C	D	C
TOTAL	55.705.708,66	240.824.198,81	58.627.273,30	241.147.940,92	54.837.303,83	234.209.648,13
Total considerado para Endividamento Líquido	55.705.708,66	111.980.427,34	58.627.273,30	109.734.284,68	54.837.303,83	101.445.101,63
CONTRIBUIÇÃO DO SM, AM E SEL PARA O EL	0,00		11.565,78		0,00	
TOTAL ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO SEC 95	56.274.718,68		51.118.577,16		46.607.797,80	
EMPRÉSTIMOS, DÍVIDAS E CRÉDITOS DO MUNICÍPIO EXCECIONADOS DOS LIMITES DE ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO						
Stock em 31/Dez de EMLP excecionados do limite de EL	18.443.029,43		16.279.877,90		14.029.879,59	
Dívidas do Município às empresas concessionárias do serviço de distribuição de energia elétrica em baixa tensão (consolidadas até 31/12/1988)	0,00		0,00		0,00	
Créditos do Município relativamente a SM e a entidades do SEL (independentemente de relevarem ou não para efeitos de limites de endividamento)	0,00		0,00		0,00	
Créditos sobre terceiros que não sejam reconhecidos por ambas as partes	0,00		0,00		0,00	
MONTANTES TOTAIS EXCECIONADOS DOS LIMITES	18.443.029,43		16.279.877,90		14.029.879,59	
TOTAL ENDIV. LÍQ. EXCLUINDO MONTANTES EXCECIONADOS	37.831.689,25		34.838.699,26		32.577.918,21	

Anexo IV - Entidades que relevam para o endividamento do município

A) - Entidades detidas pelo MF

	Entidades	Participação		Equilibrada	Transferência	Concorre
		(%)	Tipo			
SEL	Frente MarFunchal, E.M.	100,00	Direta	2011 a 2014: Sim	-	Não
	SocioHabitaFunchal, E.M.	51,00	Direta	2014: Não 2011 a 2013: Sim	Sim (2) -	Não Não
	EIMRAM, E.E.I.M. (1)	9,09	Indireta (AMRAM)	2012: Não 2010, 2011 e 2013: Sim	Não -	Sim Não
SPER	Sociedade Metropolitana de Desenvolvimento S.A.	3,82	Direta	Não	Não	Não (3)
AM	Associação de Municípios da Região Autónoma da Madeira	9,09	Direta	n.a.	n.a.	Sim
	IPM – Iluminação Pública da Madeira – Associação de Municípios	9,09	Direta	n.a.	n.a.	Sim

n.a – Não aplicável.

Notas:

- 1 - A empresa intermunicipal EIMRAM, E.E.I.M. foi extinta no primeiro trimestre de 2014 e detinha uma participação de 1% na empresa Aquário da Madeira, E.M., que não foi considerada neste Quadro, por ser insignificante (corresponde a uma participação indireta da CMF de 0,09%);
- 2 – No primeiro trimestre de 2015, o MF procedeu à transferência⁴²² de um montante de 100 000,00€, com vista ao equilíbrio financeiro da empresa local SocioHabitaFunchal, E.M..
- 3 - Esta empresa não releva para a capacidade de endividamento do MF, por pertencer ao Setor Público Empresarial da RAM.

B - Regra de equilíbrio das contas das empresas do Setor Empresarial Local

(Em euros)

Empresa	Descrição	2011	2012	2013	2014
FMF, E.M.	Resultado operacional	228.624,52	273.504,38	64.589,23	51.259,46
	Encargos financeiros	-63.472,96	-68.700,63	-25.223,63	-28.825,00
Subtotal		165.151,56	204.803,75	39.365,60	22.434,46
SHF, E.M.	Resultado operacional	6.599,34	21.725,71	865,97	-59.350,48
	Encargos financeiros	0,00	0,00	0,00	0,00
Subtotal		6.599,34	21.725,71	865,97	-59.350,48
EIMRAM E.E.I.M.	Resultado operacional	1.101.482,70	-29.124,09	238.825,61	-
	Encargos financeiros	-35.566,72	-26.106,79	-3.524,46	-
Subtotal		1.065.915,98	-55.230,88	235.301,15	-

⁴²² Realizadas ao abrigo do contrato-programa celebrado em 21/07/2014, que previa a transferência para a empresa, até dezembro daquele ano, de um montante de 345 000,00€, dos quais 145.000,00€ ficaram por transferir em 2015.

C – Contributo das Associações de Municípios e da EIMRAM

Tendo por base as demonstrações financeiras dos exercícios de 2010 a 2014 da Autarquia, das respetivas entidades do Setor Empresarial Local e das Associações de Municípios (AM), apurou-se que:

- As AM não contraíram empréstimos bancários de médio e longo prazos no período e o seu contributo não é considerado para o cálculo do endividamento líquido total do MF por originar uma diminuição do referido endividamento⁴²³;
- Os empréstimos de médio e longo prazo contratados pela EIMRAM, E.E.I.M., encontram-se excecionados dos limites de endividamento⁴²⁴;
- Em 2014, relevam para o limite de dívida total do MF, as AM IPM - Iluminação Pública da Madeira – Associação de Municípios e AMRAM ⁴²⁵:

(Em euros)

	IPM (9,09%))	AMRAM (9,09%)	Total
Dívida total	602,88	16.351,54	16.954,42
Operações não orçamentais	167,34	6.427,44	6.594,78
Dívida total orçamental	435,54	9.924,10	23.549,20
Contributo	39,59	902,10	941,69

- De entre as entidades que relevam para o endividamento líquido do MF, há a considerar apenas o contributo da EIMRAM, E.E.I.M., em 2012:

(Em euros)

EIMRAM	2012
Disponibilidades	12 180,47
Dívidas de terceiros	17.555,62
Acréscimos e diferimentos	126,71
Investimentos financeiros	16 052,00
Ativos Financeiros	45.914,80
Valores excecionados:	
Créditos sobre entidades do SEL	0,00
Total Geral Ativo (A)	45.914,80

⁴²³ De acordo com a interpretação que veio a ser consagrada no art.º 54.º da Lei 64-A/2008, de 31/12 (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.

⁴²⁴ Cfr. o n.º 6 do art.º 39.º da LFL, segundo o qual encontram-se excecionados dos limites de endividamento “*os empréstimos e as amortizações destinados exclusivamente ao financiamento de projectos com comparticipação 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*”.

⁴²⁵ Cfr. os art.ºs 52.º e 54.º, n.º 1, alíneas b) e c) da Lei n.º 73/2013, de 03/09 e o art.º 40.º da Lei n.º 50/2012, de 31/08. Note-se que o contributo é proporcional à quota de cada município, no caso das associações de municípios, ou à participação, direta ou indireta, do município no capital social, no caso das empresas públicas municipais.

EIMRAM	2012
Dívidas a terceiros	392 474,60
Acréscimos e diferimentos	5 676,48
Cientes com cauções (conta 217)	
Passivos Financeiros	398 151,08
Valores excecionados:	
Empréstimos excecionados	225 000,00
Contas 2745 e 2749	0,00
Total Geral Passivo (P)	173 151,08
EL - Endividamento Líquido (P-A)	127 236,28
C - Contributo para o EL do MF	11 565,78

Anexo V - Pagamentos efetuados pelo MF à IGA, S.A. (ARD de 30-08-2013)

(Em euros)

Ordem pagamento		Prestação		Juros	
LIQ. n.º	Data pagamento	N.º	Valor	Valor	N.º
13002057	10/09/2013	Pagamento inicial	2 630 188,03	-	PAEL
13003692	17/10/2013	1.ª tranche	152 021,81	-	1.ª tranche
13004152	29/11/2013	2.ª tranche	147 951,63	4 070,18	2ªtranche
13004336	16/12/2013	3.ª tranche	149 986,72	2 035,09	3ª tranche
Subtotal			3 080 148,19	6 105,27	
14000204	24/01/2014	4.ª tranche	149 986,73	2 035,09	4.ª tranche
14000614	27/02/2014	5.ª tranche	149 986,72	2 035,09	5.ª tranche
14000893	26/03/2014	6.ª tranche	149 986,72	2 035,09	6.ª tranche
14001202	29/04/2014	7.ª tranche	149 986,72	2 035,09	7.ª tranche
14001693	27/05/2014	8.ª tranche	149 986,72	2 035,09	8.ª tranche
14002057	27/06/2014	9.ª tranche	148 702,32	2 035,09	9.ª tranche
14002122	31/07/2014	10.ª tranche	149 986,72	2 035,09	10.ª tranche
14002440	27/08/2014	11.ª tranche	149 986,72	2 035,09	11.ª tranche
14003067	29/09/2014	12.ª tranche	149 986,72	2 035,09	12.ª tranche
14003239	24/10/2014	13.ª tranche	149 986,72	2 035,09	13.ª tranche
14003897	21/11/2014	14.ª tranche	149 986,72	2 035,09	14.ª tranche
14004215	19/12/2014	15.ª tranche	149 986,72	2 035,09	15.ª tranche
Subtotal			1 798 556,25	24 421,08	
Total			4 878 704,44	30 526,35	

Anexo VI -Pagamentos à Valor Ambiente, S.A. (ARD de 30-08-2013)

(Em euros)

Ordem pagamento		Prestação		Juros	
LIQ. n.º	Data pagamento	N.º	Valor	Valor	N.º
13003689	17-10-2013	1.ª tranche	74.510,18	-	-
13004096	29-11-2013	2.ª tranche	73.002,78	1.507,40	1 e 2.ª tranche
13004337	23-12-2013	3.ª tranche	73.756,48	753,70	3.ª tranche
Subtotal			221.269,44	2.261,10	
14000894	27-03-2014	6.ª tranche	73.756,48	753,70	6.ª tranche
14000205	24-01-2014	4.ª tranche	73.756,48	753,70	4.ª tranche
14000615	27-02-2014	5.ª tranche	73.756,48	753,70	5.ª tranche
14001203	29-04-2014	7.ª tranche	73.756,48	753,70	7.ª tranche
14001696	27-05-2014	8.ª tranche	73.756,48	753,70	8.ª tranche
14002048	27-06-2014	9.ª tranche	56.160,88	753,70	9.ª tranche
14002121	28-07-2014	10.ª tranche	73.756,48	753,70	10.ª tranche
14002447	28-08-2014	11.ª tranche	73.756,48	753,70	11.ª tranche
14003071	29-09-2014	12.ª tranche	73.756,48	753,70	12.ª tranche
14003251	24-10-2014	13.ª tranche	73.756,48	753,70	13.ª tranche
14003899	25-11-2014	14.ª tranche	73.756,48	753,70	14.ª tranche
14004216	19-12-2014	15.ª tranche	73.756,48	753,70	15.ª tranche
Subtotal			867.482,16	9.044,40	
Total			1.088.751,60	11.305,50	

Anexo VII – Principais condições do contrato *swap* celebrado com o BES, S.A.

Montante nocional	10 000 000,00€
Data de outorga	24 de novembro de 2008
Data de início da produção de efeitos	24 de novembro de 2008
Data de vencimento	24 de novembro de 2011
Data da opção de cancelamento	Trimestralmente a partir de 24 de novembro de 2008
Componente taxa variável	Pagador de taxa variável: BES
	Período de contagem de juros: trimestral
	Datas de pagamento: trimestralmente, nos dias 24 de fevereiro, maio, agosto e novembro, começando em 24 de fevereiro de 2009 e terminando na data de vencimento, sujeito à convenção de datas
	Taxa variável: Euribor 3 meses
	Datas de fixação: 2 dias úteis antes do início de cada período
	Base de cálculo: ACT/360
	Dia útil: dia em que haja liquidação via TARGET
Convenção de datas: se qualquer das datas não coincidir com um dia útil, essa data passará para o dia útil imediatamente seguinte, exceto se esse dia estiver num outro mês, pelo que, nessa situação, a data passará para o dia útil imediatamente anterior	
Componente taxa fixa	Pagador da taxa fixa: Município do Funchal
	Período de contagem de juros: trimestral
	Datas de pagamento: trimestralmente, nos dias 24 de fevereiro, maio, agosto e novembro, começando em 24 de fevereiro de 2009 e terminando na data de vencimento, sujeito à convenção de datas
	Taxa fixa: 2,81%
	Base de cálculo: ACT/360
	Dia útil: dia em que haja liquidação via TARGET
	Convenção de datas: se qualquer das datas não coincidir com um dia útil, essa data passará para o dia útil imediatamente seguinte, exceto se esse dia estiver num outro mês, pelo que, nessa situação, a data passará para o dia útil imediatamente anterior
Opção de cancelamento: o Banco BES tem o direito de cancelar a operação, trimestralmente em cada data de pagamento, a partir de 24 de novembro de 2009, e terminando na data de vencimento, sujeito à convenção de datas	
Lei aplicável	Operação sujeita à aplicação da lei portuguesa, tendo as partes convencionado que a resolução de quaisquer litígios que pudesse ocorrer em relação à mesma seria resolvido por recurso a arbitragem

Anexo VIII – Principais condições do contrato *swap* celebrado com o Barclays *Bank* PLS

Montante nocional	10 000 000,00€
Data de outorga	20 de novembro de 2008
Data de início da produção de efeitos	24 de novembro de 2008
Data de vencimento	24 de novembro de 2011 (com possibilidade de ajustamento de data)
Datas da opção de cancelamento	Nos dias 24 de fevereiro, maio, agosto e novembro de cada ano, começando em 24 de fevereiro de 2009 (inclusive) até à data final de vencimento (com possibilidade de ajustamento de datas)
Componente taxa variável	Pagador de taxa variável: Barclays
	Período de contagem de juros: trimestral
	Datas de pagamento dos juros: nos dias 24 de fevereiro, maio, agosto e novembro de cada ano, começando em 24 de fevereiro de 2009 (inclusive) e terminando na data de vencimento (com possibilidade de ajustamento de datas)
	Taxa variável: Eur- Euribor-Reuters
	Datas de fixação: 1 dia de cada período de cálculo
	Base de cálculo: ACT/360
Componente taxa fixa	Pagador da taxa fixa: Município do Funchal
	Período de contagem de juros: trimestral
	Datas de pagamento dos juros: nos dias 24 de fevereiro, maio, agosto e novembro de cada ano, começando em 24 de fevereiro de 2009 (inclusive) e terminando na data de vencimento (com possibilidade de ajustamento de datas)
	Taxa fixa : 3,06% (anual)
	Base de cálculo: ACT/360
Lei aplicável	Operação sujeita à aplicação da lei inglesa

Nota: O contrato *swap* celebrado com o Banco Barclays foi redigido em língua inglesa, tendo o Município informado, através do seu ofício ref.ª 2016/10823, de 29/04/2016, em resposta ao pedido constante do ofício n.º 767, de 01/04/2016, do Serviço de Apoio, não dispor da versão do documento traduzida em português.



Anexo IX - Evolução das taxas médias da Euribor a 3 meses - 2008 a 2011

Mês e Ano	Taxa	Mês e Ano	Taxa
Janeiro 2008	4,482%	Janeiro 2010	0,680%
Fevereiro 2008	4,362%	Fevereiro 2010	0,662%
Março 2008	4,596%	Março 2010	0,645%
Abril 2008	4,795%	Abril 2010	0,645%
Mai 2008	4,857%	Mai 2010	0,687%
Junho 2008	4,941%	Junho 2010	0,728%
Julho 2008	4,961%	Julho 2010	0,849%
Agosto 2008	4,965%	Agosto 2010	0,896%
Setembro 2008	5,019%	Setembro 2010	0,881%
Outubro 2008	5,113%	Outubro 2010	0,998%
Novembro 2008	4,238%	Novembro 2010	1,042%
Dezembro 2008	3,293%	Dezembro 2010	1,022%
Janeiro 2009	2,457%	Janeiro 2011	1,017%
Fevereiro 2009	1,943%	Fevereiro 2011	1,087%
Março 2009	1,635%	Março 2011	1,176%
Abril 2009	1,422%	Abril 2011	1,321%
Mai 2009	1,282%	Mai 2011	1,425%
Junho 2009	1,228%	Junho 2011	1,489%
Julho 2009	0,975%	Julho 2011	1,598%
Agosto 2009	0,860%	Agosto 2011	1,552%
Setembro 2009	0,772%	Setembro 2011	1,536%
Outubro 2009	0,738%	Outubro 2011	1,576%
Novembro 2009	0,716%	Novembro 2011	1,485%
Dezembro 2009	0,712%		

Fonte: Banco Central Europeu

Anexo X – Pagamentos no âmbito do contrato de *swap* celebrado com o BES, S.A.

Nota de débito		Valor (em euros)	Ordem de pagamento		Valor (em euros)	Data de pagamento
N.º entrada	Data entrada		N.º	Data		
2009/11357	11.03.2009	23 375,00	LIQ. 29002198	25.05.2009	23 375,00	27.05.2009
2009/25954	16.06.2009	39 382,78	LIQ. 2903632	20.08.2009	39 382,78	24.08.2009
2009/36594	01.09.2009	50 063,33	LIQ. 29004941	19.11.2009	50 063,33	23.11.2009
2009/50152	20.11.2009	53 564,44	LIQ.1000056	10.02.2010	53 564,44	15.02.2010
2010/8137	03.03.2010	53 128,05	LIQ. 1001980	27.05.2010	53 128,05	31.05.2010
2010/22601	28.05.2010	54 126,67	LIQ. 1003068	12.08.2010	54 126,67	20.08.2010
2010/35817	27.08.2010	49 066,67	LIQ. 1004553	18.11.2010	49 066,67	19.11.2010
2010/51244	06.12.2010	45 258,89	LIQ. 1100940	24.02.2011	45 258,89	09.03.2011
2011/9411	01.03.2011	42 720,00	LIQ. 11002150	16.05.2011	42 720,00	17.05.2011
2011/37366	01.09.2011	35 138,89	LIQ. 11003675	02.09.2011	35 138,89	06.09.2011
2011/36925	29.08.2011	32 608,89	LIQ. 11004722	14.11.2011	32 608,89	17.11.2011



Anexo XI – Pagamentos no âmbito do contrato de *swap* celebrado com o *Barclays*, PLC

Nota de débito		Valor (em euros)	Ordem de pagamento		Valor (em euros)	Data de pagamento
N.º entrada	Data entrada		N.º	Data		
2009/22543	21.05.2009	29 625,00	LIQ. 2902169	22.05.2009	29 625,00	22.05.2009
2009/23403	27.05.2009	45 702,22	LIQ. 2903590	19.08.2009	45 702,22	24.08.2009
2009/39565	22.09.2009	56 452,22	LIQ. 29004946	19.11.2009	56 452,22	23.11.2009
2010/5558	09.02.2010	59 953,33	LIQ. 10000550	10.02.2010	59 953,33	15.02.2010
2010/21227	20.05.2010	59 308,61	LIQ. 10001848	21.05.2010	59 308,61	24.05.2010
2010/21470	21.05.2010	60 515,56	LIQ. 10003067	12.08.2010	60 515,56	20.08.2010
2010/48549	17.11.2010	55 455,56	LIQ. 10004551	17.11.2010	55 455,56	19.11.2010
2011/5859	08.02.2011	51 647,78	LIQ. 11000590	07.02.2011	51 647,78	09.02.2011
2011/8639	23.02.2011	48 900,56	LIQ. 11002149	16.05.2011	48 900,56	17.05.2011
2011/21740	25.05.2011	41 527,78	LIQ. 11003461	17.08.2011	41 527,78	19.08.2011
2011/48186	14.11.2011	38 997,78	LIQ. 11004720	14.11.2011	38 997,78	16.11.2011

Anexo XII – Nota de Emolumentos e Outros Encargos

(DL n.º 66/96, de 31 de maio)¹

AÇÃO:

Auditoria ao endividamento da Câmara Municipal do Funchal –
2011-2014

ENTIDADE (S) FISCALIZADA (S):

Câmara Municipal do Funchal

SUJEITO (S) PASSIVO (S):

Câmara Municipal do Funchal

DESCRIÇÃO	BASE DE CÁLCULO		VALOR
ENTIDADES COM RECEITAS PRÓPRIAS			
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS (art.º 9.º)	%	RECEITA PRÓPRIA/LUCROS	
Verificação de Contas da Administração Regional/Central:	1,0	-	0,00 €
Verificação de Contas das Autarquias Locais:	0,2	-	0,00 €
EMOLUMENTOS EM OUTROS PROCESSOS (n.º 1 do art.º 10.º) (CONTROLO SUCESSIVO E CONCOMITANTE)	CUSTO STANDARD (a)	UNIDADES DE TEMPO	
AÇÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	119,99€	0	0,00 €
AÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	88,29€	485	42 820,65€
ENTIDADES SEM RECEITAS PRÓPRIAS			
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS OU EM OUTROS PROCESSOS (n.º 6 do art.º 9.º e n.º 2 do art.º 10.º):	5 x VR (b)		-
<p>a) 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>b) 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:		42 820,65€
	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)		0,00€
	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 alterado 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.