

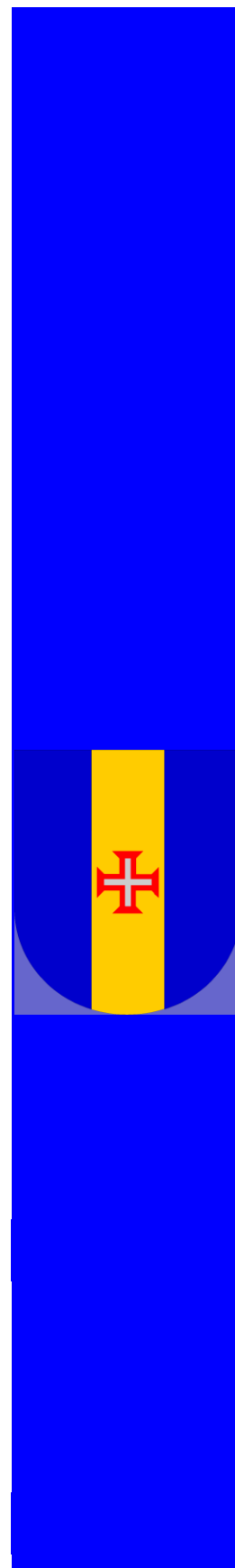


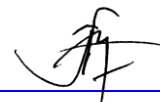
Relatório n.º 3/2013-FS/VIC/SRMTTC

**Verificação interna à conta da Câmara
Municipal do Porto Santo relativa ao ano
económico de 2011**

Processo n.º 40/13 – VIC

Funchal, 2013



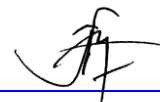


PROCESSO N.º 40/13-VIC

**Verificação interna à conta da Câmara Municipal do
Porto Santo relativa ao ano económico de 2011**

**RELATÓRIO N.º 3/2013-FS/VIC/SRMTC
SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS**

Dezembro/2013

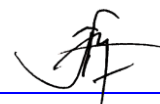


Índice

FICHA TÉCNICA	4
1. SUMÁRIO	5
1.1. QUESTÕES PRÉVIAS.....	5
1.2. OBSERVAÇÕES.....	5
1.3. RECOMENDAÇÕES	5
2. INTRODUÇÃO	7
2.1. ÂMBITO.....	7
2.2. AJUSTAMENTOS	7
2.3. RESPONSÁVEIS	7
2.4. EXERCÍCIO DO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO.....	8
3. RESULTADOS DA ANÁLISE	9
4. EMOLUMENTOS	12
5. DETERMINAÇÕES FINAIS	12
ANEXO	15
NOTA DE EMOLUMENTOS	17

FICHA TÉCNICA

<i>Supervisão</i>	
Alberto Miguel Faria Pestana	Auditor-Coordenador
<i>Coordenação</i>	
Susana Ferreira da Silva	Auditor-Chefe
<i>Execução</i>	
Andreia Patrícia Freitas	Técnica Verificadora Superior
Nélia Maria Rocha Pinto	Assistente Técnica



1. SUMÁRIO

1.1. Questões prévias

O relatório em apreço consubstancia o resultado da verificação interna à conta de gerência da Câmara Municipal do Porto Santo, relativa ao ano económico de 2011, que visou a análise e conferência dos documentos de prestação de contas apenas para demonstração numérica das operações realizadas, que integram o débito e o crédito do mapa de fluxos de caixa com evidência para os saldos de abertura e encerramento, como determina o n.º 2 do art.º 53.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto. Neste âmbito não foram conferidos, quaisquer documentos comprovativos da despesa realizada ou da receita arrecadada.

1.2. Observações

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

1. A comparação do mapa do controlo orçamental da despesa, que evidencia os compromissos assumidos (3 140 854,73 €) e a dotação orçamental não comprometida (1 303 328,38€), com as rubricas do Balanço que identificam as dívidas da autarquia a fornecedores (7 504 019,02€), indicia a existência de encargos por contabilizar no montante global de 4 363 164,29 €, dos quais 3 140 854,73 € não tinham o correspondente crédito orçamental, contrariando os princípios e regras consagradas nas alíneas d) e e) do ponto 2.3.4.2 e nas alíneas d) e g) do ponto 3.2 do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (cfr. o ponto 3.1.).
2. O Município ultrapassou o limite de endividamento fixado no art.º 53.º da Lei do Orçamento do Estado para 2011 em cerca de 8 milhões de euros¹ (cfr. o ponto 3.2.).
3. A verificação interna realizada nos termos referidos no ponto 1.1. não pôs em evidência outras situações passíveis de serem consideradas como anómalas sob a ótica da regularidade financeira (cfr. o ponto 3).

1.3. Eventuais infrações financeiras

As factuais descritas nos pontos 1. e 2., embora suscetíveis de originar responsabilidade financeira, exigem fundamentação e apreciação que extravasa² a inerente verificação interna de contas que deverá ser apurada numa ação direcionada para o efeito a inscrever oportunamente no Plano de Fiscalização da SRMTC.

¹ O limite de endividamento era de 510 584,00€ e o endividamento líquido total apurado, incluindo montantes legalmente excecionados, em 31/12/2011, foi de 8 587 812,00 €.

² Por não envolver a análise documental que permitiria evidenciar as responsabilidades pessoais de cada um dos responsáveis municipais, nos termos do art.º 61.º da LOPTC, segundo o qual a responsabilidade financeira recai sobre o agente ou agentes da ação.

1.4. Recomendações

Face ao que antecede, o Tribunal de Contas recomenda aos membros da Câmara Municipal do Porto Santo que, em 2013 e nos anos seguintes:

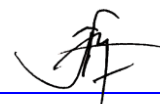
- ✓ Providenciem pelo registo integral e atempado dos compromissos da autarquia em obediência ao determinado no ponto 2.6.1.³ e nas alíneas d) e e) do ponto 2.3.4.2⁴ do anexo ao D.L. n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro, que aprovou o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, e mais recentemente, nos art.ºs 5.º e 6.º da Lei n.º 8/2012, de 21/02;
- ✓ Diligenciem no sentido das demonstrações financeiras de natureza patrimonial passarem a refletir a totalidade das dívidas a terceiros em obediência aos princípios contabilísticos da especialidade e da materialidade, consagrados nas alíneas d) e g)⁵ do ponto 3.2 do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais;
- ✓ Promovam o respeito pelos princípios de rigor e eficiência orientadores do endividamento autárquico e, bem assim, pelo limite de endividamento líquido, consagrados nos artigos 35.º e 37.º da Lei das Finanças Locais, conjugados com as leis dos Orçamentos de Estado em vigor.

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

³ Que dispõe que “(...) No decurso da execução orçamental, à utilização das dotações de despesa deve corresponder o registo das fases de cabimento (cativação de determinada dotação visando a realização de uma despesa) e compromisso (assunção, face a terceiros, da responsabilidade de realizar determinada despesa). Em termos documentais, na fase de cabimento, dispor-se-á de uma proposta para realizar determinada despesa, eventualmente ainda de um montante estimado, enquanto na fase de compromisso haverá, por exemplo, uma requisição, uma nota de encomenda ou um contrato ou equivalente para aquisição de determinado bem ou serviço.”

⁴ Que determinam que “as despesas só podem ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se, para além de serem legais, estiverem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e ao compromisso, respectivamente” e que “as dotações orçamentais da despesa constituem o limite máximo a utilizar na sua realização”.

⁵ O primeiro destes princípios estabelece que “as despesas só podem ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se, para além de serem legais, estiverem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e ao compromisso, respectivamente” e o segundo que “as dotações orçamentais da despesa constituem o limite máximo a utilizar na sua realização”.



2. INTRODUÇÃO

2.1. Âmbito

A conta de gerência da Câmara Municipal do Porto Santo, relativa ao ano económico de 2011, foi objeto de verificação interna nos termos previstos no Programa de Fiscalização para 2013, aprovado em Sessão Plenária do Tribunal de Contas, através da Resolução n.º 2/2012-PG, de 19 de dezembro⁶.

2.2. Ajustamentos

O ajustamento da conta encontra-se espelhado no quadro *infra*, totalizando o saldo transitado para a gerência seguinte, 275 417,34€:

Em euros

Débito		Crédito	
Saldo da gerência anterior	191 973,91	Saído na gerência	5 746 438,59
Recebido na gerência	5 829 882,02	Saldo para a gerência seguinte	275 417,34
Total	6 021 855,93	Total	6 021 855,93

2.3. Responsáveis

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

Nome	Cargo	Período
Roberto Paulo Cardoso da Silva	Presidente	01/01 a 07/11/2011
	Presidente	08/11 a 31/12/2011
Fátima Filipa de Menezes	Vereadora	01/01 a 07/11/2011
Gina Maria Oliveira Brito e Mendes	Vereadora	01/01 a 31/12/2011
José António Vasconcelos	Vereador	01/01 a 31/12/2011
Manuel Guido Drumond	Vereador	11/11 a 31/12/2011
Renata Marisa Correia de Sousa ⁷	Vereadora	01/01 a 31/12/2011

A relação de responsáveis da Câmara Municipal do Porto Santo que instruíu a conta de gerência de 2011, incluía a tesoureira municipal apesar daquela funcionária não integrar o executivo⁸.

⁶ Publicada no DR, 2ª série, n.º 245 e no JORAM, II Série, n.º 221, em 19/12/ 2012.

⁷ A Vereadora Renata Marisa Correia de Sousa votou contra a aprovação dos documentos de prestação de contas.

⁸ O órgão executivo colegial dos municípios é composto por um presidente e pelos vereadores (cfr. o n.º 1 do art.º 56.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro).

2.4. Exercício do princípio do contraditório

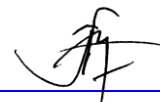
Para efeitos do exercício do princípio do contraditório, em cumprimento do n.º 1 do art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, procedeu-se à audição dos responsáveis identificados no ponto 2.3 *supra*⁹.

Decorrido o prazo fixado, foram recebidas cinco alegações¹⁰ que após a sua análise, foram tidas em conta na elaboração do presente relatório¹¹.

⁹ Através dos ofícios n.ºs 2128 a 2134, de 25/09/2013, cuja receção pelos destinatários se reportou ao período compreendido entre 26/09 e 01/10/2013.

¹⁰ Dos Vereadores Maria Francisca de Melim, Fátima Filipa de Menezes, Gina Maria de Oliveira Brito Mendes, José António Vasconcelos e Manuel Guido Drumond.

¹¹ Em sede de contraditório a tesoureira invocou, e bem, não ter qualquer responsabilidade a este nível uma vez que lhe compete apenas receber os valores respeitantes a taxas e licenças, efetuar depósitos de valores em caixa e proceder aos pagamentos depois de elaboradas as ordens de pagamento (cfr. o Regulamento do Sistema de Controlo Interno da Câmara Municipal do Porto Santo, constante do Edital n.º 361/2003 (2.ª série) - AP, publicado no DR, II Série, n.º 104, de 6 de maio, que descreve estas funções).



3. RESULTADOS DA ANÁLISE

3.1. Execução Orçamental

Na sequência da liquidação da conta de gerência de 2011, da Câmara Municipal do Porto Santo, verifica-se que:

- a) os compromissos por pagar no final da gerência de 2011, constantes do mapa do *Controlo Orçamental da Despesa*, ascendiam a 3 140 854,73€, sendo o saldo orçamental correspondente à *dotação não comprometida* de 1 303 328,38€;
- b) as *Dívidas a terceiros de curto prazo* (com exceção das contas 23 - Empréstimos e 24 - Estado e Outros Entes Públicos), remontavam a 7 504 019,02€;
- c) existem encargos por relevar na contabilidade orçamental no montante de 4 363 164,29 €, (3 140 854,73€ - 7 504 019,02€), dos quais 3 059 835,91€ (1 303 328, 38€ - 4 363 164,29€) não tinham cabimento nos créditos orçamentais disponíveis em 31/12/2011, o que contraria os princípios e regras consagrados nas alíneas d) e e)¹² do ponto 2.3.4.2 e nas alíneas d) e g)¹³ do ponto 3.2 do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, aprovado em anexo ao DL n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro, o que é suscetível de configurar uma situação enquadrável na previsão da alínea b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

A Presidente da Edilidade argumentou, a este respeito, que a situação decorre “(...) *do valor inscrito na conta 22.8 – Facturas em receção e conferência (...)*” no montante de 3 902 528,12€, relativo a “(...) *i) Valores que não foram registados na contabilidade orçamental, mas que numa base de prudência, foram reconhecidos no passivo como responsabilidade a nível da contabilidade patrimonial, devido a esta responsabilidade vir a ser regularizada por contrapartida do Acordo de Adesão à ARM, SA;*

ii) Divergência de valores (entre os valores calculados pela entidade e pelos valores calculados pelo MPS), que apesar de não terem sido registados na contabilidade orçamental, numa base de prudência foram registados na contabilidade patrimonial;

iii) Responsabilidades que não estavam suportadas por contrato, requisição ou qualquer documento análogo, como tal não foram registadas na contabilidade orçamental mas numa base de prudência foram registados na contabilidade patrimonial. (...)”.

Do que antecede cumpre referir que:

- Foram assumidas mais despesas do que aquelas que a autarquia tinha capacidade para pagar;

¹² O primeiro destes princípios estabelece que “*as despesas só podem ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se, para além de serem legais, estiverem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e ao compromisso, respectivamente*” e o segundo que “*as dotações orçamentais da despesa constituem o limite máximo a utilizar na sua realização*”.

¹³ O primeiro destes princípios estabelece que “*os proveitos e os custos devem ser reconhecidos quando obtidos ou incorridos, independentemente do seu recebimento ou pagamento, devendo incluir-se nas demonstrações financeiras dos períodos a que respeitem*” e o segundo que “*as demonstrações financeiras devem evidenciar todos os elementos que sejam relevantes e que possam afectar avaliações ou decisões dos órgãos das autarquias locais e dos interessados em geral.*”

- Os seus encargos de curto prazo (7 504 019,02€) ultrapassam a totalidade dos recebimentos da gerência (5 512 044,54€).

Contudo, quanto à efetivação da responsabilidade financeira indiciada entende-se que o processo de verificação interna não é apropriado para o apuramento das irregularidades associadas à assunção das despesas em causa e, bem assim, dos responsáveis financeiros, já que visa a mera análise e conferência dos documentos de prestação de contas para demonstração numérica das operações realizadas que integram o débito e o crédito da presente gerência com evidência para os saldos de abertura e de encerramento, como determina o n.º 2 do art.º 53.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, não sendo conferidos, nesse âmbito, quaisquer documentos comprovativos da despesa realizada ou da receita arrecadada.

Esse apuramento, por passar pela identificação, em concreto dos atos de gestão orçamental que conduziram à situação de insuficiência orçamental da autarquia, só é possível em sede de auditoria.

3.2. Endividamento líquido

Do ponto 9. da Certificação Legal das Contas¹⁴, relativa ao exame às demonstrações financeiras do Município do Porto Santo, extrai-se a seguinte informação:

“... chamamos a atenção para o fato do Município ter ultrapassado a sua capacidade de endividamento líquido, de acordo com o artigo 53º da Lei do Orçamento de Estado para 2011. Consequentemente, nos termos do n.º 2 do Artigo 37º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, da Lei das Finanças Locais, esse excesso terá de ser reduzido durante o exercício de 2012 e seguintes em, pelo menos, 10%, até que aquele limite seja cumprido.”.

Essa opinião é corroborada pelos mapas de endividamento publicados pela DGAL¹⁵, segundo os quais o limite de endividamento líquido do Município do Porto Santo em 2011 era de 510 584,00€¹⁶ e o endividamento líquido total apurado em 31/12/2011 foi de 8 587 812,00 €, incluindo montantes legalmente excecionados.

Ouvidos em sede de contraditório, os Vereadores Fátima Filipa de Menezes, Gina Maria de Oliveira Brito Mendes, José António Vasconcelos e Manuel Guido Drumond alegaram que *“durante o ano de 2012, mas com efeitos na conta de gerência de 2011, considerando que se tratavam de movimentos de especialização e apuramento de resultados, existiram diversos procedimentos de regularização que deveriam ter sido efetuados na prestação de contas de 2010”*, com um efeito total de 6 542 449,56€¹⁷, e que *“após os ajustamentos referidos, o excesso de endividamento não será muito superior a 200 mil euros”*.

Apresentaram também um quadro, segundo o qual o endividamento líquido reportado a 31/12/2010 foi de 340 899,14€, quando deveria ter sido de 6 883 348,70€¹⁸, e referiram que

¹⁴ Cfr. de fls 40 a 42 do processo.

¹⁵ Cfr. o mapa “Endividamento Líquido per capita, por Município (2007 a 2011)” no site www.portalautarquico.pt.

¹⁶ Cfr. o mapa “Limites de endividamento de médio e longo prazos e líquido municipal ao abrigo do previsto no art.º 53.º do Orçamento de Estado para 2011”.

¹⁷ Sendo 3 904 261,17€ relativos ao “registo de faturas que não tinham dotação orçamental e que resultam essencialmente de procedimentos anteriores a 2011” e 2.638.188,39€ a “anulação de ativos indevidamente reconhecidos em anos anteriores, correspondentes essencialmente a contratos programa”.

¹⁸ De acordo com o mapa “Limites de endividamento de curto prazo, médio e longo prazos e endividamento líquido, por Município (2010)”, o limite de endividamento líquido estabelecido pela DGAL, naquele ano, foi de 5 039 479,00€.



“as dívidas de curto prazo (...) em 2011, caso não se considere as provenientes da conta 228 por serem relativas essencialmente a anos anteriores” totalizaram os 3 622 979,43€.

Indicaram, ainda, que “[n]o que se refere ao valor mencionado pelo Tribunal de Contas como endividamento líquido, este não está de acordo com o montante apurado pela DGAL, que era, a 31-12-2011, de 7.086.511”, mas não juntaram qualquer documento a comprovar aquela afirmação¹⁹.

Embora as alegações dos responsáveis sugiram que o incumprimento do limite de endividamento líquido teve origem em anos anteriores, considera-se que tal facto, a comprovar-se, não significa que os responsáveis pela gerência de 2011 estivessem isentos de cumprir essa regra.

Atentas as alegações apresentadas, mantém-se o entendimento que o Município do Porto Santo em 2011 não cumpriu o limite de endividamento líquido o que configura uma infração ao art.º 53.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro (Lei do Orçamento de Estado para 2011), sendo suscetível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória prevista na alínea f) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC.

Contudo, não sendo o processo de verificação apropriado à efetivação desta responsabilidade²⁰, será oportunamente inscrita no Plano de Fiscalização da SRMTC uma auditoria tendente a esse fim.

¹⁹ Note-se que considerando o montante indicado pelos responsáveis, e comparando-o com o limite de 510 584,00€, continua a verificar-se um incumprimento do limite de endividamento líquido de 6 575 927,00€.

Sobre o montante do endividamento referido pelos responsáveis da autarquia, referir que o montante publicado, no site da DGAL, www.portalautarquico.pt, mais concretamente no mapa “Endividamento Líquido per capita, por Município (2007 a 2011)” é de 8 587 812,00€ (cfr. de fls. 64 a fls. 70 do processo) e não de 7 086 511,00€ como afirma a edilidade. Todavia, não se põe de parte a possibilidade da diferença derivar da consideração dos montantes legalmente excecionados no montante indicado pela CMPS.

²⁰ Já que visa a mera análise e conferência dos documentos de prestação de contas para demonstração numérica das operações realizadas que integram o débito e o crédito da presente gerência com evidência para os saldos de abertura e de encerramento, como determina o n.º 2 do art.º 53.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

4. EMOLUMENTOS

Nos termos dos art.ºs 9.º, n.ºs 2, 4 e 5, e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31 de maio, na redação introduzida pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, são devidos emolumentos pela autarquia, no montante de **4 661,50€** (vide Anexo).

5. DETERMINAÇÕES FINAIS

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

- a) Aprovar o presente relatório e as recomendações nele formuladas.
- b) Recusar a homologação da conta da Câmara Municipal do Porto Santo, gerência de 01 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2011, objeto de verificação interna.
- c) Ordenar que um exemplar deste relatório seja remetido ao atual Presidente da autarquia, à ex-Presidente da edilidade bem como aos restantes responsáveis da Câmara Municipal do Porto Santo ouvidos no âmbito do contraditório.
- d) Remeter um exemplar deste relatório ao Vice-Presidente do Governo Regional da RAM e ao Secretário Regional do Plano e Finanças, nos termos do disposto no n.º 2 do art.º 51º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro.
- e) Determinar a entrega de um exemplar deste relatório ao Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, nos termos do art.º 29.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97.
- f) Fixar os emolumentos devidos em **4 661,50€**, conforme a nota constante do Anexo ao presente relatório.
- g) Mandar divulgar o presente relatório na *Intranet* e no sítio do Tribunal de Contas na *Internet*, após a devida notificação às entidades supra mencionadas.

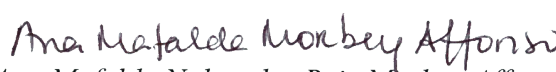
Aprovado em sessão ordinária da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, em 5 de dezembro de 2013.

O Juiz Conselheiro,



(João Aveiro Pereira)

A Assessora,

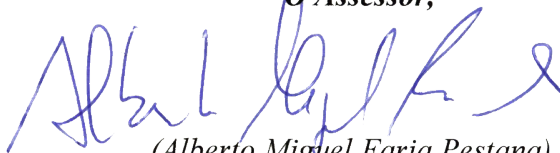


(Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso)



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

O Assessor,



(Alberto Miguel Faria Pestana)

Fui presente

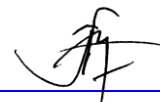
O Procurador-Geral Adjunto,



(Nuno A. Gonçalves)



ANEXO



Nota de emolumentos

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

Assim, são devidos emolumentos no montante de **4 661,50€**, como se afere pelo quadro seguinte:

<i>Receita Arrecadada</i>	5 512 044,54€
Deduções	
06 – Transferências Correntes	1 428 902,01
10 – Transferências de Capital	1 691 901,89
02.02.24 – Encargos de cobrança de receitas	60 488,62
Total	3 181 292,52
$2\,330\,752,02 \times 0,2\% = 4\,661,50$	
Emolumentos devidos	4 661,50€