



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores



Relatório
N.º 8/2011-FS/SRATC

Auditoria ao Município da Povoação
— Acompanhamento do plano de saneamento
financeiro

Data de aprovação – 1/07/2011

Processo n.º 10/116.02



Índice

Índice de quadros	4
Índice de gráficos.....	4
Sumário.....	6

Parte I Introdução

1. Fundamento, âmbito, objectivos e metodologia.....	8
2. Contraditório	9
3. Identificação dos responsáveis.....	10
4. Saneamento financeiro municipal. Enquadramento legal	11
4.1. <i>Pressupostos</i>	11
4.2. <i>Plano de saneamento financeiro e empréstimo para saneamento</i>	12
4.3. <i>Acompanhamento</i>	13

Parte II Observações de auditoria

5. Antecedentes da apresentação do plano de saneamento financeiro	15
5.1. <i>Processo orçamental</i>	15
5.2. <i>Evolução da dívida – 2004-2006</i>	17
5.3. <i>Causas do desequilíbrio financeiro</i>	18
6. Plano de saneamento financeiro do Município da Povoação	19
6.1. <i>Estrutura do plano</i>	19
6.2. <i>Execução do plano</i>	20
6.2.1. <i>Empréstimo de longo prazo</i>	20
6.2.2. <i>Transposição para os documentos previsionais</i>	22
6.2.2.1. <i>Modificações ao orçamento para 2007</i>	22
6.2.2.2. <i>Orçamentos para 2008, 2009 e 2010</i>	23
6.2.3. <i>Medidas relativas à receita</i>	24



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município da Povoação
— Acompanhamento da execução do plano de saneamento financeiro (10/116.02)

6.2.4. Medidas relativas à despesa.....	25
6.2.4.1. Despesa corrente	25
6.2.4.2. Gestão de pessoal	26
6.2.5. Medidas relativas à reestruturação de serviços e procedimentos	30
7. Evolução da situação financeira do Município	31
7.1. Execução orçamental – 2004-2009	31
7.2. Evolução da dívida – 2007-2009.....	33
7.3. Caracterização da situação financeira em 2009	34
7.4. Limites ao endividamento e obrigação de redução anual dos níveis de endividamento	34
7.4.1. Empréstimos a médio e longo prazos	35
7.4.2. Endividamento líquido	36
8. Acompanhamento da execução do plano pelos órgãos municipais	39

Parte III

Conclusões e Recomendações

9. Principais conclusões.....	40
10. Recomendações	43
11. Responsabilidade financeira e irregularidades	44
11.1. Eventuais infracções financeiras.....	44
11.2. Irregularidades.....	54
12. Decisão	55
Conta de Emolumentos	57
Ficha técnica	58
Anexo I - Metodologia.....	59
Anexo II - Execução orçamental 2004 - 2009	60
Anexo III - Taxas de evolução da despesa corrente e com pessoal	66
Anexo IV - Contraditório	67
Índice do processo	83



Índice de quadros

Quadro I: Identificação dos responsáveis.....	10
Quadro II: Documentos de acompanhamento da execução do plano de saneamento	14
Quadro III: Execução orçamental 2004-2006.....	15
Quadro IV: Passivo exigível – 2004-2006	17
Quadro V: Grau de cobertura da despesa – 2004-2006	18
Quadro VI: Plano de saneamento financeiro – Síntese.....	19
Quadro VII: Dívidas de curto prazo – 31-12-2006.....	21
Quadro VIII: Dívidas não regularizadas – 25-03-2010.....	21
Quadro IX: Orçamento para 2007 vs. plano de saneamento	22
Quadro X: Orçamentos 2008 – 2010 vs. plano de saneamento	23
Quadro XI: Evolução da despesa corrente	25
Quadro XII: Custos com pessoal vs. proveitos das empresas municipais	27
Quadro XIII: Evolução do número de efectivos	28
Quadro XIV: Evolução das despesas com horas extraordinárias e ajudas de custo	29
Quadro XIV: Execução orçamental – 2004-2009	31
Quadro XV: Compromissos por pagar – 2004-2009	32
Quadro XVI: Passivo exigível – 2007-2009	33
Quadro XVII: Empréstimos a médio e longo prazos do Município	35
Quadro XVIII: Empréstimos a médio e longo prazos consolidado com SEL – 2008.....	35
Quadro XIX: Empréstimos a médio e longo prazos consolidado com SEL – 2009.....	35
Quadro XX: Empréstimos a médio e longo prazos consolidado com SEL – Evolução 2008-2009.....	36
Quadro XXI: Endividamento líquido do Município.....	36
Quadro XXII: Endividamento líquido consolidado com SEL – 2008.....	37
Quadro XXIII: Endividamento líquido consolidado com SEL – 2009	37
Quadro XXIV: Endividamento líquido consolidado com SEL – Evolução 2008-2009.....	38

Índice de gráficos

Gráfico I: Saldo efectivo – 2004-2006.....	16
Gráfico II: Saldo efectivo – 2004-2009.....	32



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município da Povoação
— Acompanhamento da execução do plano de saneamento financeiro (10/116.02)

Siglas e abreviaturas

AMISM	Associação de Municípios da Ilha de São Miguel
AMRAA	Associação de Municípios da Região Autónoma dos Açores
<i>Cfr.</i>	Conferir
CGD	Caixa Geral de Depósitos, SA
LFL	Lei das Finanças Locais ¹
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas ²
OE	Orçamento do Estado
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais ³
SEL	Sector Empresarial Local

¹ Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, com a redacção dada pelo artigo 29.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro, pela Lei n.º 22-A/2007, de 29 de Junho, e pelo artigo 32.º da Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril.

² Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, com as alterações introduzidas pelo artigo único da Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto, e pelo artigo 140.º da Lei n.º 3 – B/2010, de 28 de Abril.

³ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 162/99, de 14 de Setembro, pelos Decretos-Lei n.º 315/2000, de 2 de Dezembro, e 84-A/2002, de 5 de Abril, e pela Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município da Povoação
— Acompanhamento da execução do plano de saneamento financeiro (10/116.02)

Sumário

Apresentação

O presente relatório resulta de uma auditoria financeira orientada para o acompanhamento da execução do plano de saneamento financeiro do Município da Povoação, aprovado em 2007.

Neste sentido, procedeu-se à confirmação da adequada utilização do empréstimo contraído no âmbito do referido plano, no montante de € 2 625 000,00, com a finalidade de consolidar dívidas de curto prazo a fornecedores, de idêntico montante.

Simultaneamente, foi analisado o grau de implementação das restantes medidas do plano, as quais, em conjunto com a consolidação das dívidas a fornecedores operada através da utilização do financiamento bancário, pretendem assegurar a recuperação da sustentabilidade financeira do Município.

Por fim, tendo em vista aferir os resultados já alcançados com as medidas aplicadas, efectuou-se a análise da evolução da situação financeira do Município no triénio 2007-2009.

Principais conclusões

- Incumprimento do plano de saneamento financeiro aprovado pelos órgãos municipais, atendendo a que:
 - i)* Os documentos previsionais relativos aos exercícios de 2007, 2008, 2009 e 2010 não incorporaram os limites fixados para a evolução da despesa corrente.
 - ii)* No triénio 2007-2009 verificou-se um crescimento anual da despesa corrente a taxas que excederam em 2,2%, 13,2% e 10,6%, respectivamente, as taxas de referência anualmente fixadas pela lei do OE para a evolução deste agregado da despesa, às quais o Município se encontrava legalmente vinculado a não ultrapassar.
 - iii)* As restrições impostas à evolução das despesas com pessoal não foram respeitadas, não só em virtude de se ter registado um acréscimo anual das verbas despendidas com horas extraordinárias, mas sobretudo devido ao aumento líquido de 21 efectivos ao serviço das empresas municipais, ocorrido no período compreendido entre 1 de Janeiro de 2007 e 30 de Setembro de 2010, com os correspondentes encargos a serem essencialmente suportados pelo orçamento municipal.
- Mantiveram-se as práticas de sobreavaliação de receitas em sede orçamental, que estimularam a realização de despesas a níveis incompatíveis com as reais possibilidades financeiras do Município.
- Substancial agravamento do desequilíbrio das finanças municipais, pois a dívida global do Município, que ascendia a € 10,7 milhões no final de 2006 – exercício que antecedeu a aprovação do plano de saneamento financeiro –, atingiu cerca de € 18,0 milhões no final de 2009, dos quais € 9,6 milhões já se tinham vencido ou eram exigíveis a curto prazo.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município da Povoação
— Acompanhamento da execução do plano de saneamento financeiro (10/116.02)

- Nos exercícios de 2008 e 2009 não foram respeitadas as disposições legais em matéria de endividamento, nomeadamente a obrigação de reduzir anualmente, pelo menos, 10% do montante que excedia os limites do endividamento líquido e dos empréstimos a médio e longos prazos.
- A Câmara Municipal não cumpriu as normas legais relativas ao acompanhamento da execução do plano de saneamento financeiro.

Principais recomendações

- Avaliar com rigor as receitas a prever no orçamento.
- Reflectir nos documentos previsionais as medidas de contenção da despesa corrente enunciadas no plano de saneamento financeiro, com respeito pelos limites anualmente fixados na lei do OE para a respectiva evolução.
- Cumprir o objectivo da medida de contenção das admissões de pessoal prevista no plano de saneamento financeiro, assegurando que não são utilizados recursos financeiros do Município para pagar encargos com o pessoal contratado por outras entidades, nomeadamente pelas empresas municipais.
- Respeitar as disposições legais em matéria de endividamento, nomeadamente a obrigação de reduzir anualmente, pelo menos, 10% do montante que exceda os limites do endividamento líquido e dos empréstimos a médio e longo prazos.
- Elaborar os relatórios semestrais e anuais de acompanhamento da execução do plano de saneamento financeiro, devendo estes últimos integrar os respectivos processos de prestação de contas, em anexo ao balanço.



PARTE I

INTRODUÇÃO

1. Fundamento, âmbito, objectivos e metodologia

A presente acção foi realizada em execução do plano de fiscalização da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas⁴.

De acordo com o Plano Global de Auditoria⁵, a acção abrangeu os exercícios de 2007 a 2009, tendo por objectivo certificar a efectiva implementação das medidas previstas no plano de saneamento financeiro⁶ aprovado pelos órgãos municipais, nomeadamente:

- A utilização do empréstimo contraído, na importância de € 2 625 000,00, para proceder à liquidação das dívidas a fornecedores incluídas na listagem⁷ anexa ao contrato de mútuo⁸, que, em 08-05-2007, totalizavam € 2 627 482,61.
- A redução das admissões de pessoal, condicionando a evolução das despesas com o pessoal à actualização anual das remunerações dos trabalhadores da administração central, local e regional.
- A indexação do acréscimo da despesa corrente à taxa de crescimento prevista no OE para este agregado da despesa.

A auditoria teve, ainda, como objectivo verificar em que medida o executivo municipal tem cumprido as restantes obrigações a que se encontra vinculado e que consistem, essencialmente, na:

- Elaboração e envio, para apreciação, à assembleia municipal, de relatórios semestrais sobre a execução do plano.
- Demonstração anual, no âmbito do processo de prestação de contas apresentado à assembleia municipal, e em anexo ao balanço, do cumprimento do plano de saneamento, procedendo à respectiva publicitação na *Internet*, conjuntamente com os demais documentos de publicitação obrigatória.

A metodologia adoptada consta do **Anexo I**.

⁴ Aprovado pela Resolução n.º 1/2009, do Plenário Geral do Tribunal de Contas, em sessão de 16-12-2009, publicada sob o n.º 32/2009 no Diário da República, II série, n.º 250, de 29-12-2009, p. 52437, e sob o n.º 2/2009, no Jornal Oficial da Região Autónoma dos Açores, II série, n.º 245, de 23-12-2009, p. 7916.

⁵ De fls. 3 a fls. 6 do processo.

⁶ De fls. 110 a fls. 111 do processo.

⁷ De fls. 112 a fls. 115 do processo.

⁸ De fls. 116 a fls. 118 do processo.



2. Contraditório

Para efeitos de contraditório, em conformidade com o disposto no artigo 13.º da LOPTC, o anteprojecto foi remetido à entidade auditada.

Para o mesmo efeito, o anteprojecto foi também remetido aos seguintes responsáveis, para se pronunciarem, querendo, relativamente a factos praticados nos seguintes períodos⁹:

- Francisco da Silva Álvares, na qualidade de Presidente da Câmara Municipal, no período de 01-01-2007 a 21-10-2009;
- Gualberto Pimentel Bento, na qualidade de vereador, no período de 01-01-2007 a 21-10-2009;
- Maria de Fátima Medeiros Vieira, na qualidade de vereadora, no período de 01-01-2007 a 21-10-2009;
- Carlos Emílio Lopes Machado Ávila, na qualidade de Presidente da Câmara Municipal, no período de 22-10-2009 a 31-12-2009;
- Pedro Nuno Sousa Melo, na qualidade de vereador, no período de 22-10-2009 a 31-12-2009;
- Alberto Ricardo Cabral Bulhões, na qualidade de vereador, no período de 22-10-2009 a 31-12-2009.

Relativamente ao responsável Francisco da Silva Álvares, actualmente deputado na Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, foi solicitada à mesma prévia autorização para o exercício do contraditório.

Não foi apresentado contraditório institucional.

Os responsáveis Francisco da Silva Álvares, Gualberto Pimentel Bento e Maria de Fátima Medeiros Vieira, apresentaram uma resposta conjunta.

Idêntico procedimento foi adoptado pelos responsáveis Carlos Emílio Lopes Machado Ávila, Pedro Nuno Sousa Melo e Alberto Ricardo Cabral Bulhões.

As alegações apresentadas foram tidas em conta na elaboração do Relatório.

No entanto, nesta fase processual, face ao próprio teor das justificações apresentadas nos contraditórios, o Tribunal entende não ter elementos suficientes para permitirem o uso da faculdade prevista na norma do artigo 65.º n.º 8, da LOPTC.

Nos termos do disposto na parte final do n.º 4 do artigo 13.º da LOPTC, as respostas são integralmente transcritas no **Anexo IV** ao presente Relatório¹⁰.

⁹ Cfr., ponto 11.1., *infra*.

¹⁰ As respostas encontram-se a fls. 245 a 270 do processo.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município da Povoação
— Acompanhamento da execução do plano de saneamento financeiro (10/116.02)

3. Identificação dos responsáveis

Os executivos camarários responsáveis pelas gerências no triénio 2007-2009 tiveram a seguinte composição:

Quadro I: Identificação dos responsáveis

Responsável	Cargo	Período de responsabilidade	Residência
Francisco da Silva Álvares	Presidente	01-01-2007/ 21-10-2009	Rua III Visconde do Botelho, 71 9650-250 Povoação
	Vereador	22-10-2009/ 31-12-2009	
Gualberto Pimentel Bento	Vereador a tempo inteiro	01-01-2007/ 21-10-2009	Rua Vasco Bensaúde, 69
	Vereador	22-10-2009/ 31-12-2009	9675-045 Furnas
Maria de Fátima Medeiros Vieira	Vereadora a tempo inteiro	01-01-2007/ 21-10-2009	Estrada Regional, 1 B 9650-213 Povoação
Rui Jorge Fravica Melo	Vereadores		Caminho do Mato, 14 9650-330 Povoação
Paulo Daniel Cabral Leite			Rua D. Maria II, 12 9650-420 Povoação
Carlos Emílio Lopes Machado Ávila	Presidente	22-10-2009/ 31-12-2009	Rua Adelaide Cabral Amaral, 98 9650-218 Povoação
Pedro Nuno Sousa Melo	Vereadores a tempo inteiro		Rua Manuel José de Medeiros, 21 9650-425 Povoação
Alberto Ricardo Cabral Bulhões			Largo D. João I, 9 – 1.º Dtº 9650-412 Povoação



4. Saneamento financeiro municipal. Enquadramento legal

4.1. Pressupostos

A LFL obriga os municípios que se encontrem numa situação de desequilíbrio financeiro conjuntural a contrair empréstimos para sanarem as respectivas finanças¹¹.

Os pedidos de empréstimo devem ser instruídos com um estudo fundamentado sobre a situação financeira da autarquia e um plano de saneamento para o período a que respeita o empréstimo, elaborados pela câmara municipal e sujeitos à aprovação da assembleia municipal. Se os efeitos do empréstimo se repercutirem em dois ou mais mandatos, deve o mesmo ser objecto de aprovação por maioria absoluta dos membros da assembleia municipal em efectividade de funções¹².

Contrariamente ao sucedido relativamente à situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou ruptura financeira, a LFL não definiu critérios ou indicadores da situação de desequilíbrio financeiro conjuntural, nem efectuou qualquer referência ao conteúdo do plano de saneamento financeiro.

O processo de saneamento financeiro do Município da Povoação foi aprovado pela respectiva Assembleia Municipal em 23-04-2007, antes da publicação do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de Março, que densificou os regimes jurídicos do saneamento financeiro e do reequilíbrio financeiro municipal, previstos nos artigos 40.º e 41.º da Lei das Finanças Locais.

Na altura vigorava o n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 258/79, de 28 de Julho¹³:

Artigo 4.º

1 – A contracção de empréstimos a médio e longo prazo para saneamento financeiro dos municípios só pode ter lugar em casos de grave desequilíbrio das finanças municipais, tendo em vista o restabelecimento do respectivo equilíbrio num prazo razoável, designadamente, nos casos de:

Insuficiência das cobranças de receitas previstas, para fazer face a compromissos assumidos;

Necessidade de dilatar o prazo de empréstimos cujo vencimento se aproxime em altura de falta de recursos;

Conveniência de substituição de empréstimos por outros em condições menos onerosas.

2 –

Quanto à natureza do desequilíbrio financeiro – conjuntural ou estrutural –, a respectiva qualificação está ligada ao período de tempo necessário para reverter a situação e restabelecer a sustentabilidade das finanças municipais, aferida pela capacidade do município dispor dos

¹¹ Artigo 40.º, n.º 1, da LFL.

¹² Artigos 38.º, n.º 8, e 40.º, n.ºs 2 e 3, da LFL.

¹³ Por força do disposto no n.º 2 do artigo 64.º da LFL, nos termos do qual «[m]antêm-se em vigor, até à respectiva alteração, os diplomas legais vigentes publicados em execução de anteriores leis das finanças locais, na parte não contrariada pela presente lei».



meios financeiros necessários para proceder à regularização atempada dos compromissos assumidos¹⁴.

Dentro da margem de decisão conferida aos municípios quanto à escolha do regime considerado mais adequado à reposição do equilíbrio financeiro, o Município da Povoação optou pelo recurso ao regime do saneamento financeiro.

4.2. Plano de saneamento financeiro e empréstimo para saneamento

Tal como referido no ponto anterior, a aprovação do plano de saneamento financeiro antecedeu a publicação do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de Março. Por conseguinte, à altura, não se dispunha de referências legais quanto à estrutura e ao conteúdo a que deveria obedecer tal documento.

Todavia, se o objectivo último de um processo de saneamento consiste na recuperação da sustentabilidade financeira, é fundamental a adopção de medidas que promovam a redução das despesas e a obtenção de receitas, de modo a reconduzir o endividamento para níveis compatíveis com as reais possibilidades financeiras do Município e com a observância dos limites legais aplicáveis.

Assim, para ser credível, qualquer plano de saneamento financeiro deve discriminar suficientemente as medidas de consolidação orçamental a implementar, as quais devem ser específicas, concretas, mensuráveis e susceptíveis de controlo.

Relativamente ao empréstimo a contratar, destinado à reprogramação de dívidas e à consolidação de passivos financeiros – devendo ser, por conseguinte, neutro em relação ao endividamento líquido – o respectivo prazo não pode exceder 12 anos, incluindo um período máximo de diferimento de 3 anos¹⁵.

Face à natureza e finalidade da operação, a observância do limite geral de empréstimos de médio e longo prazos e do limite do endividamento líquido não constituem pressupostos para

¹⁴ Uma situação de **desequilíbrio financeiro conjuntural** está normalmente associada à ocorrência de problemas momentâneos de liquidez, susceptíveis de serem ultrapassados num futuro próximo, mediante a adopção de medidas que permitam adequar a capacidade de gerar meios ao grau de exigibilidade das dívidas. Por seu turno, a situação de **desequilíbrio financeiro estrutural** está relacionada com problemas de solvência, resultantes de uma persistente insuficiência de recursos financeiros para fazer face ao pontual cumprimento das obrigações assumidas, requerendo, por isso, um prazo mais longo para a respectiva resolução.

O objectivo último das operações de saneamento financeiro e reequilíbrio financeiro é o mesmo, mas as operações diferem quanto aos **pressupostos** (ocorrência de uma situação de desequilíbrio financeiro conjuntural vs. estrutural ou de ruptura financeira), **procedimentos** (em determinadas circunstâncias, a situação de ruptura financeira pode ser, subsidiariamente, declarada por iniciativa conjunta dos ministros com competência nas áreas das finanças e das autarquias locais, competindo-lhes, igualmente, aprovar os planos de reequilíbrio financeiro) e **instrumentos aplicáveis** (celebração de um contrato de reequilíbrio financeiro com uma instituição de crédito, após a aprovação do respectivo plano, sendo admitido o agravamento do endividamento líquido em resultado da contratação do empréstimo, cujo prazo não poderá exceder 20 anos, incluindo um período máximo de diferimento de 5 anos).

¹⁵ Artigo 40.º, n.ºs 1 e 6, da LFL.



a sua concretização¹⁶. Porém, uma vez contratado, o empréstimo passa a relevar para os cálculos subsequentes dos limites de endividamento.

Enquanto decorre a operação, o município fica impedido de celebrar novos contratos de empréstimo destinados a saneamento financeiro¹⁷.

4.3. Acompanhamento

A lei estabelece um conjunto de obrigações relativas ao acompanhamento do plano de saneamento financeiro¹⁸.

Assim, a câmara municipal está vinculada a avaliar, periodicamente, as medidas tomadas em execução do plano de saneamento, devendo elaborar relatórios semestrais e anuais.

Os relatórios semestrais são remetidos à assembleia municipal e aos ministros com competência nas áreas das finanças e das autarquias locais, no prazo de 30 dias após o final do semestre.

Os relatórios anuais, com a demonstração do cumprimento do plano de saneamento, integram os documentos de prestação de contas, em anexo ao balanço, pelo que, tal como estes, devem ser remetidos para apreciação da assembleia municipal e ficam sujeitos a divulgação no sítio do município na *Internet*.

Em matéria de acompanhamento do plano de saneamento, cabe ainda mencionar a obrigação da assembleia municipal comunicar aos ministros com competência nas áreas das finanças e das autarquias locais o incumprimento do plano de saneamento.

Até à correcção das causas que originaram o incumprimento do plano, o município fica impossibilitado de:

- Contrair novos empréstimos durante um período de 5 anos;
- Aceder à cooperação técnica e financeira com a administração central.

Em síntese:

¹⁶ Actualmente, o n.º 3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de Março, consagra expressamente esta solução.

¹⁷ Artigo 40.º, n.º 4, alínea *b*), da LFL.

¹⁸ Artigos 40.º, n.ºs 4, alínea *c*), 5 e 7, 47.º, n.º 1, e 49.º, n.º 2, alínea *b*), da LFL.



Quadro II: Documentos de acompanhamento da execução do plano de saneamento

Documento	Obrigação de elaboração	Destinatários
Relatório semestral	Câmara Municipal	• Assembleia Municipal
Demonstração anual do cumprimento do plano de saneamento (em anexo ao balanço)	Câmara Municipal	• Assembleia Municipal • Publicitação na <i>Internet</i>
Comunicação do incumprimento do plano de saneamento	Assembleia Municipal	• Ministros com competência nas áreas das finanças e das autarquias locais



PARTE II

OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

5. Antecedentes da apresentação do plano de saneamento financeiro

Com base na informação histórica relativa ao período 2004-2006, efectuou-se uma análise à evolução da situação orçamental e financeira do Município da Povoação, tendo em vista identificar as possíveis causas da situação de desequilíbrio financeiro que motivou o recurso ao processo de saneamento¹⁹.

No **Anexo II**, apresenta-se a informação de suporte à referida análise.

5.1. Processo orçamental

Os dados coligidos evidenciam a **prática sistemática de sobreavaliação de receitas**, uma vez que as previsões inscritas não encontravam sustentação nos elementos históricos nem em qualquer outra informação credível que permitisse fundamentar tais expectativas²⁰.

Quadro III: Execução orçamental 2004-2006

Designação		2004	2005	2006
Receita efectiva	Prevista	9.157.066,47	9.305.893,47	9.020.492,00
	Liquidada	5.679.234,58	5.734.392,61	5.627.768,80
	% de Execução	62,0%	61,6%	62,4%
Despesa efectiva	Prevista	9.864.442,47	10.106.907,20	9.719.993,00
	Realizada	8.740.349,81	9.915.470,14	8.689.193,86
	% de Execução	88,6%	98,1%	89,4%
Saldo efectivo	Previsto	-707.376,00	-801.013,73	-699.501,00
	Real	-3.061.115,23	-4.181.077,53	-3.061.425,06
Grau de cobertura das despesas		65,0%	57,8%	64,8%

Euro

¹⁹ O plano de saneamento financeiro foi elaborado com referência a Março de 2007.

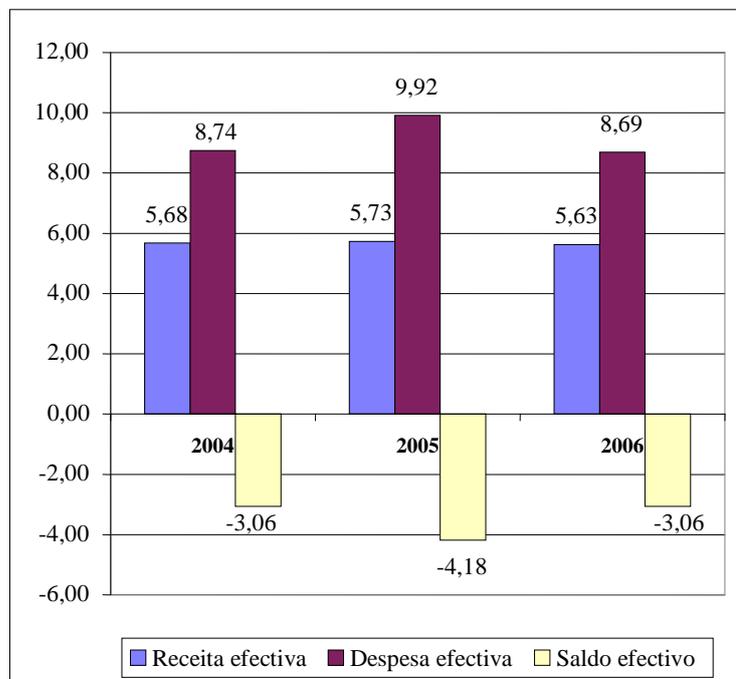
²⁰ Na análise efectuada adoptaram-se os seguintes pressupostos:

- 1.º Salvo especificação em contrário, as receitas e despesas são as efectivas, excluindo-se, por conseguinte, as operações relativas a activos e passivos financeiros. O saldo efectivo, sendo positivo, revela a existência de capacidade de financiamento. Se for negativo, traduz o montante das necessidades de financiamento.
- 2.º Consideraram-se as despesas realizadas (obrigações constituídas perante terceiros), independentemente do pagamento das correspondentes importâncias.



Gráfico I: Saldo efectivo – 2004-2006

1 000 000 Euros



Com efeito, as reduzidas taxas de execução da receita traduzem a inconsistência dos pressupostos adoptados em sede de elaboração do orçamento, sendo recorrentes os significativos desvios apurados ao nível da arrecadação de receitas associadas a fundos comunitários, às transferências provenientes da administração regional e à alienação de bens de investimento, tal como se encontra explicitado no estudo sobre a situação financeira do Município que instruiu o pedido de empréstimo para saneamento²¹.

Por outro lado, o nível de realização das despesas não foi adequadamente ajustado às receitas liquidadas, que evidenciaram uma relativa estabilidade no período em apreço, **tendo as necessidades de financiamento atingido, no final de 2006, cerca de € 3,06 milhões.**

No entanto, convém salientar que o referido valor incorpora, igualmente, os défices gerados em períodos anteriores, pois, por razões que se prendem com a necessidade de se proceder, na abertura do orçamento, ao cabimento e registo dos encargos assumidos e não pagos, as importâncias relativas à “Despesa Realizada” acabam por incluir obrigações financeiras constituídas não só no exercício em apreciação como nos que o antecederam.

Refira-se, igualmente, que o mencionado valor constituía apenas uma parte da dívida global do Município, pois não incluía os valores de terceiros provenientes de operações de tesourariam, nem as responsabilidades emergentes dos empréstimos contraídos, reflectidas no balanço.

²¹ A fls. 73 a fls. 109 do processo.



5.2. Evolução da dívida – 2004-2006

As práticas associadas ao processo orçamental, designadamente, a sistemática sobreavaliação das receitas e a não adaptação das despesas às receitas efectivamente liquidadas, mediante modificações orçamentais, conduziram à assunção de compromissos relativamente aos quais, à data em que foram assumidos, já era possível conhecer a insuficiência dos meios financeiros necessários para se proceder à sua atempada regularização.

Deste modo, a realização de parte substancial da despesa foi financiada pelos fornecedores e outros credores, com o conseqüente agravamento do nível de endividamento municipal.

No quadro seguinte evidencia-se a evolução da dívida global do Município da Povoação, tendo por base os valores do passivo exigível²² constantes do balanço, referente a cada um dos exercícios em apreço:

Quadro IV: Passivo exigível – 2004-2006

Passivo Exigível	2004	%	2005	%	2006	%
Dívidas a médio e longo prazos:						
Empréstimos a médio e longo prazos	7.535.761,21	76,8	7.847.293,44	73,2	7.831.499,00	73,4
Dívidas a curto prazo:						
Fornecedores c/c	196.097,21	2,0	141.610,64	1,3	173.074,93	1,6
Fornecedores de imobilizado c/c	1.872.126,89	19,1	2.507.760,52	23,4	2.454.407,68	23,0
Estado e outros entes públicos	34.189,99	0,3	26.002,80	0,2	21.818,01	0,2
Garantias e cauções	0,00	0,0	0,00	0,0	186.141,51	1,7
Outros credores	175.587,98	1,8	197.433,61	1,8	1.410,97	0,0
<i>Sub-total</i>	2.278.002,07	23,2	2.872.807,57	26,8	2.836.853,10	26,6
Total	9.813.763,28	100,0	10.720.101,01	100,0	10.668.352,10	100,0

Euro

Os dados apresentados revelam uma estrutura do endividamento essencialmente constituída por dívidas a médio e longo prazo, associadas aos empréstimos bancários contratados – 73,4% em 2006.

Todavia, a expressão das dívidas de curto prazo, na sua maioria já vencidas, representando 50,4% da totalidade das receitas efectivas liquidadas no referido exercício, era indiciadora de uma situação de desequilíbrio financeiro, face à insuficiência de meios para se proceder à regularização atempada de tais obrigações.

²² Corresponde ao montante das dívidas a pagar, excluindo as importâncias relativas a «Acréscimos de custos», «Proveitos diferidos» e «Provisões para riscos e encargos».



5.3. Causas do desequilíbrio financeiro

Do exposto no ponto anterior, conclui-se que a situação de desequilíbrio financeiro do Município da Povoação resultou da **reiterada sobreavaliação de receitas em sede orçamental**, o que permitiu a assunção de despesas a níveis incompatíveis com as reais possibilidades financeiras²³.

Os dados a seguir apresentados, referentes ao triénio em análise, são elucidativos da situação descrita:

Quadro V: Grau de cobertura da despesa – 2004-2006

Euro

Anos	Receita cobrada	Despesa realizada	Diferença	Grau de cobertura da despesa
	(1)	(2)	(3) = (1) - (2)	(4) = (1) : (2)
2004	8.022.819,68	10.487.185,56	-2.464.365,88	76,5%
2005	6.383.039,12	10.255.930,91	-3.872.891,79	62,2%
2006	5.989.787,60	9.072.145,30	-3.082.357,70	66,0%

Com efeito, no período em apreço, as responsabilidades financeiras assumidas por via da execução orçamental²⁴ excederam sempre o montante das receitas líquidas cobradas²⁵, incluindo a utilização de empréstimos bancários, facto revelador da persistente insuficiência de meios para fazer face aos compromissos assumidos e a consequente impossibilidade de se manter tal nível de despesas.

A degradação da situação financeira do Município constitui, assim, o corolário de **uma gestão orçamental assente em crescentes níveis de endividamento**, ameaçando a respectiva sustentabilidade financeira e tendendo a converter-se num problema estrutural.

²³ Saliente-se que no período 2004-2006 os recursos transferidos através do OE registaram a seguinte evolução:

Euro

Designação	2004	2005	2006	
Transferências do OE	Montante	3.969.580,00	4.048.972,00	4.068.820,00
	Variação anual	-	2,0%	0,5%

²⁴ Como oportunamente se referiu, a importância referente à “Despesa Realizada” em cada exercício inclui as verbas correspondentes a todas as despesas orçamentais que no início desse mesmo exercício se encontravam por regularizar.

²⁵ Refira-se que as receitas por cobrar no final do exercício de 2006 eram de € 5 138,20 e representavam 0,1% do total das receitas líquidas.



6. Plano de saneamento financeiro do Município da Povoação

Para fazer face à situação de desequilíbrio financeiro com que se confrontava, a Câmara Municipal da Povoação optou por recorrer ao regime do saneamento, tendo para o efeito submetido à aprovação da Assembleia Municipal um estudo sobre a situação financeira do Município, acompanhado do respectivo plano de saneamento, o qual sustentou a contratação de um empréstimo no montante de € 2 625 000,00²⁶, destinado a proceder à regularização das dívidas a fornecedores.

O estudo e o plano foram elaborados em Março de 2007 e aprovados pela Assembleia Municipal em 23-04-2007.

6.1. Estrutura do plano

Para além da contratação do empréstimo para pagamento de dívidas a fornecedores, o plano de saneamento financeiro prevê um conjunto de medidas relativas à receita, despesa, gestão de pessoal, bem como reestruturação de serviços e procedimentos²⁷:

Quadro VI: Plano de saneamento financeiro – Síntese

Consolidação de passivos	<ul style="list-style-type: none">▪ Contratação de empréstimo, no montante de € 2 625 000,00, destinado a proceder à regularização de dívidas a fornecedores.
Receita	<ul style="list-style-type: none">▪ Estudo de impacto financeiro para actualização da derrama;▪ Fixação de taxas, tarifas e preços nos termos da Lei de Finanças Locais e actualização anual nos termos legais.
Despesa	<ul style="list-style-type: none">▪ Indexação da taxa de crescimento das despesas correntes, que não deverá exceder a taxa de crescimento prevista pelo OE para as rubricas da mesma natureza.
Gestão de pessoal	<ul style="list-style-type: none">▪ Redução para o mínimo indispensável das admissões de pessoal: a evolução das despesas com pessoal correspondente apenas ao aumento das respectivas remunerações;▪ Prática de gestão por objectivos, novos esquemas de avaliação do desempenho e de responsabilização e reconhecimento (cultura de mérito);▪ Estabelecimento de planos de formação adequados às exigências de uma gestão dinâmica, qualificada e moderna.

²⁶ Contratado com a CGD, tendo associadas as seguintes condições: *i*) maturidade: 12 anos; *ii*) taxa de juro: média da *Euribor* a 1 mês – base 360 dias, em vigor nos últimos três dias úteis anteriores ao início de cada período de referência e acrescida de um *spread* de 0,096%; *iii*) pagamento de juros e reembolso do capital: pagos em 144 prestações mensais.

²⁷ Cfr. plano saneamento financeiro, de fls. 110 a fls. 111 do processo.



**Reestruturação
de serviços e
procedimentos**

- Redução do peso e racionalização de estruturas;
- Prossecução de objectivos de eficiência e eficácia, visando a satisfação da necessidade dos cidadãos;
- Promoção de uma cultura de mérito e exigência,
- Implementação da contabilidade digráfica consubstanciada no Plano Oficial da Contabilidade para as Autarquias Locais;
- Definição das funções de cada serviço/orgânica e a avaliação da qualidade da sua prestação;
- Simplificação de procedimentos, quer pela eliminação de redundâncias quer pela reavaliação dos procedimentos, combatendo actuações burocráticas e circuitos de decisão complexos e pouco transparentes, reduzindo os seus custos e encurtando os prazos de resposta;
- Identificação, através de análises funcionais, das áreas com excesso de despesas ou ineficiente afectação de recursos e quantificação das poupanças decorrentes do aumento de eficiência no funcionamento dessas áreas;
- Novas formas de organização, estrutura organizativa e funcional alinhada com as necessidades;
- Novos métodos e procedimentos de trabalho, com eliminação das actividades sem valor acrescentado e focalização nas actividades de valor acrescentado;
- Aligeiramento e melhoria da “performance” das diversas áreas;
- Detecção de estrangulamentos relevantes e recomendações de melhoria e necessidades de novos sistemas ou organizações de trabalho.

O plano de saneamento financeiro não foi elaborado de forma detalhada e quantificável.

Designadamente, não se efectuaram projecções financeiras demonstrando que através da sua implementação se conseguiria recuperar as finanças municipais e repor o cumprimento dos limites legais de endividamento.

O plano de saneamento financeiro só prevê duas medidas quantificáveis — as que se relacionam com a evolução das despesas correntes e com a admissão de pessoal.

A evolução das *despesas correntes* fica limitada à taxa de crescimento anual prevista pelo OE para as rubricas da mesma natureza.

As admissões de pessoal ficam reduzidas ao mínimo indispensável, de modo a que a evolução das *despesas com pessoal* se limite ao aumento das respectivas remunerações.

6.2. Execução do plano

6.2.1. Empréstimo de longo prazo

O contrato de empréstimo para saneamento financeiro foi visado pelo Tribunal de Contas em sessão diária de visto de 06-06-2007 (processo n.º 54/2007).



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município da Povoação
— Acompanhamento da execução do plano de saneamento financeiro (10/116.02)

O financiamento contratado permitiu proceder à reprogramação e consolidação de passivos, mediante a regularização de parte substancial das dívidas de curto prazo já vencidas e respectiva conversão em dívida financeira de longo prazo²⁸.

De acordo com os elementos constantes do processo, a 31-12-2006 o passivo de curto prazo referente a fornecedores ascendia a € 2 627 482,61, sendo intenção do executivo municipal proceder à respectiva regularização, afectando a tal propósito a verba de € 2 625 000,00 obtida através do empréstimo, acrescida de meios próprios no montante de € 2 482,61.

Quadro VII: Dívidas de curto prazo – 31-12-2006

Passivo exigível de curto prazo	Euro	
	2006	%
Dívidas a fornecedores:	2.627.482,61	92,6
Fornecedores c/c	173.074,93	6,1
Fornecedores de imobilizado c/c	2.454.407,68	86,5
Outras dívidas de curto prazo:	209.370,49	7,4
Estado e outros entes públicos	21.818,01	0,8
Garantias e caução	186.141,51	6,6
Outros credores	1.410,97	0,0
Total	2.836.853,10	100,0

As dívidas a regularizar não contemplaram as verbas relativas às “Garantias e caução”, uma vez que se tratavam de importâncias a devolver, bem como ao “Estado e outros entes públicos” e a “Outros credores”.

Tendo por objectivo confirmar a aplicação do financiamento na finalidade prevista, procedeu-se à consulta integral do suporte documental comprovativo dos pagamentos efectuados aos fornecedores e outros credores identificados na listagem nominativa que integrou o processo.

Complementarmente, através de procedimento de circularização, obteve-se a confirmação externa, por amostragem, da regularização de créditos no montante de € 2 251 302,32, correspondentes a 85,7% das dívidas constantes da referida listagem²⁹.

À data dos trabalhos de campo³⁰, verificou-se, assim, que as referidas dívidas tinham sido regularizadas, com a excepção das seguintes situações, devidamente justificadas:

Quadro VIII: Dívidas não regularizadas – 25-03-2010

Fornecedor / credor	Montante	Justificação
Protecnor - Projectos, Tecnologia e Organização, Lda.	4.189,90	Estornado - Alínea h) do ponto 2.3.4.2. do POCAL
CME - Construção e Manutenção Electromecânica, SA	83.754,95	Processo judicial em curso
Total	87.944,85	

²⁸ Operação sem reflexos ao nível do endividamento líquido, pois traduz a substituição de dívida administrativa por dívida financeira.

²⁹ Cfr. Anexo I – Metodologia.

³⁰ Decorreram nos dias 24 e 25 de Março de 2010.



A factualidade descrita traduz **o cumprimento do plano de saneamento financeiro, na vertente da regularização das dívidas** constantes da listagem nominativa que integrou o processo aprovado.

6.2.2. Transposição para os documentos previsionais

6.2.2.1. Modificações ao orçamento para 2007

Apesar das limitações evidenciadas pelo plano de saneamento financeiro, os documentos previsionais terão necessariamente de reflectir pelo menos as duas únicas medidas susceptíveis de quantificação: a limitação da evolução das despesas com pessoal apenas ao aumento das respectivas remunerações e a limitação da evolução das despesas correntes à taxa fixada na Lei do OE.

Concretamente quanto à contenção das despesas correntes, **o executivo camarário não promoveu o ajustamento do orçamento, então em vigor, às metas estabelecidas no plano de saneamento financeiro**, na sequência da aprovação deste documento pela Assembleia Municipal, em 23-04-2007³¹.

Com efeito, apesar das 36 modificações orçamentais efectuadas após a aprovação do plano de saneamento financeiro, constatou-se que a expressão global das dotações referentes à despesa corrente não sofreu qualquer alteração comparativamente às dotações iniciais, quando deveriam ter sido reduzidas em cumprimento do plano de saneamento financeiro³².

Quadro IX: Orçamento para 2007 vs. plano de saneamento

<i>1 000 Euros</i>					
Despesa Corrente	Plano de saneamento	Orçamento Inicial	Desvio do plano	Orçamento Final	Desvio do plano
Total	3.423,03	3.555,99	3,9%	3.555,99	3,9%
Primária	3.135,09	3.212,46	2,5%	3.156,55	0,7%

Tal traduz o **incumprimento do plano de saneamento por parte do executivo municipal**³³, em desrespeito do disposto na alínea *a*) do n.º 4 do artigo 40.º da LFL.

³¹ Sobre as vinculações a que está sujeita a elaboração dos orçamentos em matéria de planeamento e programação financeira plurianual, *cfr.* o disposto no artigo 17.º, alínea *c*), aplicável aos orçamentos das autarquias locais por remissão do artigo 2.º, n.º 5, ambos da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, alterada pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto, e pelas Leis n.ºs 23/2003, de 2 de Julho, 48/2004, de 24 de Agosto, e 48/2010, de 19 de Outubro).

³² Quanto à execução orçamental em matéria de despesas correntes, *cfr.* ponto 6.2.4.1., *infra*.

³³ A fim de se determinar a expressão a assumir pela despesa corrente e pelas despesas com o pessoal no âmbito do plano de saneamento, aplicaram-se aos correspondentes valores da execução orçamental de 2006 (ano base) os pressupostos adoptados no aludido plano para a evolução destas componentes da despesa, respectivamente:

- a taxa de revisão anual das remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas;
- a taxa global de evolução da despesa corrente fixada anualmente pela lei do OE.

No **Anexo III** apresentam-se as correspondentes taxas utilizadas nos exercícios de 2007 a 2010.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município da Povoação
— Acompanhamento da execução do plano de saneamento financeiro (10/116.02)

A inobservância de normas sobre a elaboração dos orçamentos é susceptível de gerar **responsabilidade financeira sancionatória**, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), primeira parte, da LOPTC.

Compete ao Presidente da Câmara Municipal assegurar a execução do plano de saneamento financeiro, aprovado por deliberações da Câmara Municipal e da Assembleia Municipal³⁴.

Deste modo, é responsável Francisco da Silva Álvares, na qualidade de Presidente da Câmara Municipal da Povoação, no período de 01-01-2007 a 31-12-2007.

6.2.2.2. Orçamentos para 2008, 2009 e 2010

Relativamente aos exercícios orçamentais subsequentes, verificou-se que os documentos previsionais aprovados pela Câmara Municipal não reflectiram o objectivo de contenção das despesas correntes expresso no plano de saneamento³⁵.

Quadro X: Orçamentos 2008 – 2010 vs. plano de saneamento

1 000 Euros						
Ano	Despesa Corrente	Plano de saneamento	Orçamento Inicial	Desvio do plano	Orçamento Final	Desvio do plano
2008	Total	3.525,72	3.978,73	12,8%	4.169,79	18,3%
	Primária	3.216,60	3.423,76	6,4%	3.503,10	8,9%
2009	Total	3.603,29	4.046,37	12,3%	4.144,20	15,0%
	Primária	3.242,34	3.589,68	10,7%	3.775,69	16,4%
2010	Total	3.736,61	4.144,20	10,9%	-	-
	Primária	3.336,36	3.775,69	13,2%	-	-

Na realidade, as dotações inscritas para as despesas correntes globalmente consideradas excederam sempre os objectivos fixados a este nível no plano de saneamento financeiro.

A factualidade descrita consubstancia o **desrespeito, por parte da Câmara Municipal, da mencionada medida de contenção da despesa corrente prevista no plano aprovado pelos órgãos municipais**, com inobservância do disposto na alínea a) do n.º 4 do artigo 40.º da LFL.

Nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), primeira parte, da LOPTC, o incumprimento de normas relativas à elaboração dos orçamentos é susceptível de gerar **responsabilidade financeira sancionatória**, sendo responsáveis os membros da Câmara Municipal a seguir identificados, que votaram favoravelmente a aprovação dos documentos previsionais relativos aos exercícios orçamentais em apreço:

- Francisco da Silva Álvares, na qualidade de Presidente da Câmara Municipal, Gualberto Pimentel Bento e Maria de Fátima Medeiros Vieira, vereadores, relativamente aos exercícios de 2008 e 2009;

³⁴ Cfr., alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 68.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro.

³⁵ Quanto à execução orçamental em matéria de despesas correntes, cfr. ponto 6.2.4.1., *infra*.



- Carlos Emílio Lopes Machado Ávila, na qualidade de Presidente da Câmara Municipal, Pedro Nuno Sousa Melo e Alberto Ricardo Cabral Bulhões, vereadores, no que concerne ao exercício orçamental de 2010.

Em **contraditório**, os responsáveis pelos exercícios orçamentais relativos ao período compreendido entre 2007 e 2009 nada referem acerca da factualidade descrita.

Já os responsáveis pela aprovação dos documentos previsionais para 2010 invocam o anterior desconhecimento do plano de saneamento financeiro e conseqüente vinculação do Município às obrigações dele emergentes e expressam dúvidas quanto à respectiva vigência. Relativamente aos factos imputados, alegam que³⁶:

...a previsão de crescimento da despesa corrente no orçamento inicial para 2010, foi de 2,361% e não de 10,9%, ficando portanto dentro do limite fixado pelo OE e contido no plano de saneamento que estabeleceu um limite de 3,7% para as rubricas desta natureza.

Estes cálculos baseiam-se na comparação das dotações iniciais inscritas no orçamento para 2010 com as inscritas no orçamento para 2009.

Porém, não é esta comparação que está aqui em causa. Trata-se sim de confrontar as dotações inscritas no orçamento para 2010 com os limites para a evolução da despesa corrente fixados no plano de saneamento financeiro³⁷. Como se evidenciou no quadro precedente, estes limites foram excedidos.

Mantêm-se, pois, os pressupostos que levaram à qualificação dos factos como sendo susceptíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória.

6.2.3. Medidas relativas à receita

A nível da receita, o plano de saneamento prevê a realização de um estudo de impacto financeiro para actualização da derrama, bem como a fixação de taxas, tarifas e preços nos termos da LFL e respectiva actualização anual, não constando do plano qualquer referência ao montante estimado do acréscimo das receitas proporcionado pela implementação destas medidas.

Não foi elaborado qualquer estudo relativo à actualização da derrama.

Apenas em 22-01-2010 é que o executivo camarário aprovou a nova Tabela de Taxas do Município³⁸, desconhecendo-se o impacto financeiro desta medida ao nível do acréscimo das receitas locais.

Refira-se que a elevada dependência das transferências, nomeadamente das provenientes do OE, cuja evolução constitui uma variável exógena para os decisores municipais, restringe o respectivo âmbito de intervenção às receitas provenientes dos impostos locais, do forneci-

³⁶ Anexo IV e fls. 254 e 255 do processo.

³⁷ Em termos absolutos, estes limites resultam da aplicação da taxa global de evolução da despesa corrente fixada anualmente pela lei do OE aos valores da execução orçamental registados em 2006, exercício que antecedeu a aprovação do plano de saneamento financeiro, constituindo, por isso, a referência para o cálculo das medidas susceptíveis de quantificação.

³⁸ Aprovada pela Assembleia Municipal a 15-02-2010 (*cf.* elementos insertos no CD anexo ao processo, pasta “1.10_Aprovação_tabela_taxas_licenças”).



mento de bens e da prestação de serviços, cujo contributo para a resolução do desequilíbrio das finanças municipais, por via do acréscimo das respectivas taxas, preços e demais instrumentos de remuneração, apesar de positivo, será sempre diminuto face à dimensão do problema.

6.2.4. Medidas relativas à despesa

6.2.4.1. Despesa corrente

Em matéria de contenção da despesa, o plano de saneamento financeiro estabeleceu a indexação da taxa de crescimento das despesas correntes à taxa de crescimento prevista pelo OE para as rubricas da mesma natureza.

Tendo presente a taxa global de evolução da despesa corrente fixada pela Lei do OE para cada um dos exercícios em análise, constata-se que esta componente da despesa registou taxas de crescimento que excederam, em qualquer um dos anos, as taxas previstas pelo OE, com especial destaque para os exercícios de 2008 e 2009.

Quadro XI: Evolução da despesa corrente³⁹

1 000 Euros

Rubricas	2007			2008			2009		
	Plano de saneamento	Execução	Desvio do plano	Plano de saneamento	Execução	Desvio do plano	Plano de saneamento	Execução	Desvio do plano
Despesa Corrente	3.423,03	3.499,24	2,2%	3.525,72	3.991,00	13,2%	3.603,29	3.986,74	10,6%

A factualidade descrita evidencia que **a execução orçamental no triénio em apreço desrespeitou as metas estabelecidas no plano de saneamento financeiro.**

A taxa de crescimento da despesa corrente excedeu em 2,2%, 13,2% e 10,6% a taxa de referência fixada pelo OE para 2007, 2008 e 2009, respectivamente.

Por força do disposto na alínea *a*) do n.º 4 do artigo 40.º da LFL, que estabelece a obrigação de cumprimento do plano de saneamento por parte dos órgãos executivos, a execução orçamental terá de observar como limite para a evolução da despesa corrente a taxa global fixada pelo OE.

Em **contraditório**, Francisco da Silva Álvares, na qualidade de Presidente da Câmara Municipal, no período de 01-01-2007 a 21-10-2009, alega⁴⁰, a este propósito, que «Os orçamentos de despesa corrente incluem os compromissos de um ano que transitam para o orçamento seguinte, não correspondendo por isso a despesa do ano»⁴¹.

Ora, como não poderia deixar de ser, o orçamento de cada exercício incorpora os encargos assumidos e não pagos que transitam de exercícios anteriores, os quais oneram as

³⁹ Os valores de referência para a despesa corrente indicados para o plano de saneamento integram o acréscimo decorrente da aplicação da taxa global de evolução desta componente da despesa fixada pela Lei do OE (3,7% em 2007, 3,0% em 2008 e 2,2% em 2009).

⁴⁰ Em resposta subscrita em conjunto com outros membros do executivo municipal, conforme foi referido no ponto 2.

⁴¹ Cfr. ponto 18 do contraditório, Anexo IV e fls. 249 do processo.



correspondentes dotações da despesa, tal como decorre do estatuído pela alínea g) do ponto 2.3.4.2. do POCAL.

Nestes termos, e no âmbito da despesa, o orçamento municipal para 2006, exercício de referência para a elaboração do plano de saneamento financeiro, também incorporou encargos transitados de exercícios anteriores, pelo que os valores obtidos para a execução orçamental dos exercícios subsequentes são comparáveis, tendo a respectiva evolução sido determinada pelas decisões do executivo camarário em funções naquele período.

Por seu turno, Carlos Emílio Lopes Machado Ávila, na qualidade de Presidente da Câmara Municipal, no período de 22-10-2009 a 31-12-2009, alega⁴², em **contraditório**, que em virtude dos membros do actual executivo municipal terem tomado posse a «...21 de Outubro [de 2009] (...) não devem, pois, ser responsabilizados pelas medidas tomadas durante todos os exercícios anteriores, incluindo aquele que quase estava findo no momento em que assumiram as suas funções públicas ...».

A violação de normas sobre a execução dos orçamentos é susceptível de gerar **responsabilidade financeira sancionatória**, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), primeira parte, da LOPTC.

Compete ao Presidente da Câmara Municipal assegurar a execução do plano de saneamento financeiro, aprovado por deliberações da Câmara Municipal e da Assembleia Municipal, bem como autorizar a realização de despesas⁴³.

Nessa medida, são responsáveis Francisco da Silva Álvares e Carlos Emílio Lopes Machado Ávila, ambos na qualidade de Presidente da Câmara Municipal da Povoação, no período de 01-01-2007 a 21-10-2009 e no período de 22-10-2009 a 31-12-2009, respectivamente.

6.2.4.2. Gestão de pessoal

A) Em sede de gestão de pessoal, o plano de saneamento financeiro prevê uma única medida quantificável, que consiste na «[r]edução para o mínimo indispensável das admissões de pessoal: a evolução das despesas com pessoal correspondente apenas ao aumento das respectivas remunerações».

Esta medida envolve, assim, duas vertentes:

- por um lado, as admissões de trabalhadores devem ser compensadas por saídas, de modo a que seja atingido o objectivo de que a evolução das despesas com pessoal se limite ao aumento das respectivas remunerações;
- por outro lado, não pode haver aumento da despesa em rubricas de pessoal que não respeitem a remunerações, como sejam as de horas extraordinárias, ajudas de custo ou formação.

B) Quanto à admissão de pessoal importa verificar o cumprimento da medida relativamente ao universo de contratações pagas com verbas provenientes do orçamento municipal, de modo

⁴² Também em resposta subscrita em conjunto com outros membros do executivo municipal, conforme foi referido no ponto 2.

⁴³ Cfr., alíneas b), c) e g) do n.º 1 do artigo 68.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro.



a quantificar na íntegra o impacto da aplicação da medida na recuperação da situação financeira do Município.

A análise abrange, desde logo, o pessoal pago pelas rubricas 01.01.02 a 01.01.09, mas também todo o restante pessoal pago por verbas do orçamento municipal.

Neste segundo conjunto incluem-se as contratações de pessoal efectuadas pelas empresas municipais, uma vez que os encargos emergentes destas contratações foram essencialmente assegurados pelo orçamento do Município, através de verbas transferidas ao abrigo de contratos-programa⁴⁴, como se conclui do quadro seguinte, que evidencia a incapacidade financeira das empresas para fazer face a tais responsabilidades:

Quadro XII: Custos com pessoal vs. proveitos das empresas municipais

<i>Euro</i>			
Anos	Rubricas	Espaço Povoação, EEM	Povoainvest, EEM
2008	Custos com pessoal	36.009,22	18.425,52
	Proveitos totais (excluindo Subsídios à exploração)	20.558,50	0,00
2009	Custos com pessoal	77.558,87	39.213,92
	Proveitos totais (excluindo Subsídios à exploração)	19.156,34	19.282,36

Em conformidade com as informações obtidas no decurso dos trabalhos de campo⁴⁵, as contratações efectuadas em 2010 pela *Espaço Povoação, EEM*, visaram dotar a empresa dos recursos humanos necessários à prestação de um conjunto de serviços⁴⁶ cuja gestão lhe foi cometida por deliberação da Câmara Municipal, de 05-02-2010, motivando, em consequência, a celebração de quatro novos contratos-programa, prevendo a transferência de verbas para a empresa, no montante global de € 136 100,00⁴⁷.

Segue-se a evolução do número de efectivos, no universo assinalado, desde a aprovação do plano de saneamento financeiro até 30-09-2010:

⁴⁴ No caso da *Espaço Povoação, EEM*, o Município celebrou com esta empresa um contrato-programa, em 15-03-2006, e, posteriormente, em 08-02-2010, mais quatro contratos-programa, referidos adiante, no texto. No caso da *Povoainvest, EEM*, foi também celebrado um contrato-programa, em 15-03-2006, o qual foi objecto de aditamento, assinado em 12-06-2007.

⁴⁵ Posteriormente confirmadas pelo Chefe da Divisão Administrativa e Financeira (*cfr.* mensagem de correio electrónico, no CD anexo, pasta “1.8_Elementos_empresas_municipais\Despesas_pessoal”).

⁴⁶ Academia de Música, Posto de Turismo da Vila da Povoação, Museu do Trigo e Rede de Trilhos (*cfr.* certidão da acta, no CD anexo, pasta “1.8_Elementos_empresas_municipais\Espaço_Povoação\Certidão_acta_câmara_protocolos”).

⁴⁷ *Cfr.*, no CD anexo ao processo, pasta “1.8_Elementos_empresas_municipais\Espaço_Povoação\Contratos_programa”.



Quadro XIII: Evolução do número de efectivos

Entidades	Efectivos									
	23-04-2007	31-12-2007	Var. líquida	31-12-2008	Var. líquida	31-12-2009	Var. líquida	30-09-2010	Var. líquida	Var. líquida total
Município	112	114	2	114	0	117	3	113	-4	1
Espaço Povoação, EEM	2	2	0	2	0	6	4	17	11	15
Povoainvest, EEM	1	1	0	1	0	3	2	7	4	6
Total de efectivos	115	117	2	117	0	126	9	137	11	22

No Município verificou-se o aumento de cinco trabalhadores – dois em 2007 e três em 2009, só compensado, em parte, em 2010, com a saída de quatro efectivos.

Nas empresas municipais registou-se, no mesmo período, um aumento líquido de 21 efectivos – seis em 2009 e 15 em 2010.

Em **contraditório**, Francisco da Silva Álvares, na qualidade de Presidente da Câmara Municipal, no período de 01-01-2007 a 21-10-2009, vem contestar os pressupostos subjacentes à análise efectuada, alegando que «...as contratações levadas a efeito por empresas municipais nada têm a ver com as contratações do município, como é óbvio»⁴⁸.

Por seu turno, Carlos Emílio Lopes Machado Ávila, igualmente na qualidade de Presidente da Câmara Municipal, mas relativamente ao período de 22-10-2009 a 30-09-2010, adopta idêntica linha de argumentação na resposta apresentada em **contraditório**, considerando «...esta análise e respectiva conclusão errada (...) atenta a personalidade jurídica autónoma daquelas entidades, sujeitas a regras legais distintas das do Município e, sobretudo, não incluídas em qualquer das cláusulas do Plano de Saneamento Financeiro»⁴⁹.

E acrescenta:

E, se fosse de acolher legalmente o entendimento da auditoria, então teriam igualmente de se levar em consideração as situações atinentes com todos os Professores da Academia de Música que, aquando da entrada em funções dos actuais eleitos locais no actual mandato, era objecto de contrato programa entre a Câmara e a Espaço Povoação. Ou, igualmente, de se incluírem as unidades de pessoal contratadas pelas Juntas de Freguesia, em consequência dos Acordos de Cooperação ainda hoje em vigor.

A situação de facto relatada – acréscimo de 22 trabalhadores pagos através do orçamento do Município – não foi contestada. O Presidente da Câmara Municipal denuncia mesmo outras situações em que no seu entender tal pode acontecer.

É certo, por outro lado, que as empresas municipais são pessoas jurídicas distintas do Município.

Mas também é certo que as entidades do sector empresarial do Município da Povoação não dispõem de capacidade financeira para fazer face às responsabilidades decorrentes da contratação de pessoal, conforme se demonstrou acima⁵⁰.

⁴⁸ Cfr. ponto 21 do contraditório, Anexo IV e fls. 250 do processo.

⁴⁹ Anexo IV e fls. 255 a 256 do processo.

⁵⁰ **Quadro XII** – Custos com pessoal vs. proveitos das empresas municipais.



Ora, o cumprimento com boa fé das obrigações decorrentes do plano de saneamento financeiro não se compadece com subterfúgios.

É preciso ter bem presente que o objectivo da medida prevista no plano de saneamento financeiro é o de que a evolução das despesas com pessoal se limite ao aumento das respectivas remunerações.

Ou seja, o plano de saneamento financeiro será violado se o aumento das despesas com pessoal exceder o valor do aumento das remunerações. Deste modo, tendo em vista o efeito pretendido de contenção da despesa, é indiferente que o acréscimo de encargos resulte de pagamentos efectuados directamente a trabalhadores ou indirectamente através das empresas municipais.

Como a *Espaço Povoação, EEM*, e a *Povoainvest, EEM*, dependem financeiramente do Município da Povoação, todas as decisões que envolvam a assunção de encargos pelas referidas empresas acabam por se reflectir nas finanças municipais, como foi o caso da contratação de pessoal.

É neste contexto que a contratação de pessoal pelas empresas municipais contrariou os objectivos definidos no plano de saneamento, em virtude de ter implicado o agravamento das despesas municipais, independentemente das rubricas por onde foram processadas as correspondentes verbas.

C) Cabe agora verificar a aplicação da segunda vertente da medida – no sentido de que não pode haver aumento da despesa em certas rubricas de pessoal, como sejam as de horas extraordinárias, ajudas de custo ou formação.

No triénio em apreço não foram realizadas despesas com formação.

Por seu turno, as despesas incorridas com horas extraordinárias e ajudas de custo tiveram comportamentos distintos, tal como se pode observar no quadro seguinte:

Quadro XIV: Evolução das despesas com horas extraordinárias e ajudas de custo

Rubricas	2007			2008			2009		
	Montante	%	Var. anual	Montante	%	Var. anual	Montante	%	Var. anual
1. Horas extraordinárias	22.453,08	1,1%	85,3%	26.844,72	1,2%	19,6%	46.812,05	2,0%	74,4%
2. Ajudas de custo	8.452,42	0,4%	-11,5%	8.305,79	0,4%	-1,7%	7.963,17	0,3%	-4,1%
3. = Horas extraord. + Aj. de custo	30.905,50	1,5%	42,6%	35.150,51	1,6%	13,7%	54.775,22	2,4%	55,8%
Despesas com pessoal	2.032.931,42	100,0	3,6%	2.191.709,62	100,0	7,8%	2.293.007,31	100,0	4,6%

Euro

Com efeito, enquanto as despesas com ajudas de custo evidenciaram uma evolução consistente no sentido da respectiva redução, as despesas com horas extraordinárias registaram significativos acréscimos, cuja expressão acabou por determinar um contributo globalmente negativo destas duas rubricas para o processo de consolidação orçamental.

Não obstante a reduzida representatividade das mencionadas rubricas no contexto das despesas com pessoal – 2,4% em 2009 – o acréscimo das verbas despendidas no âmbito das



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município da Povoação
— Acompanhamento da execução do plano de saneamento financeiro (10/116.02)

mesmas correspondeu a 19,4% do aumento das despesas com o pessoal ocorrido naquele ano⁵¹.

D) Em resumo, verificou-se o acréscimo dos encargos orçamentais, quer com novas contratações de pessoal não compensadas por saídas, quer com horas extraordinárias.

Tal implicou a execução dos orçamentos com **inobservância do estipulado no plano de saneamento financeiro**, que restringia a evolução das despesas com pessoal à revisão anual das respectivas remunerações, em incumprimento do disposto na alínea *a*) do n.º 4 do artigo 40.º da LFL.

A violação de normas sobre a execução dos orçamentos é susceptível de gerar **responsabilidade financeira sancionatória**, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea *b*), primeira parte, da LOPTC.

Compete ao Presidente da Câmara Municipal assegurar a execução do plano de saneamento financeiro, aprovado por deliberações da Câmara Municipal e da Assembleia Municipal, bem como autorizar a realização de despesas⁵².

Assim, são responsáveis Francisco da Silva Álvares, na qualidade de Presidente da Câmara Municipal da Povoação, no período de 01-01-2007 a 21-10-2009, durante o qual se verificou um acréscimo de 11 efectivos (cinco no Município, quatro na *Espaço Povoação, EEM*, e dois na *Povoainvest, EEM*), bem como um aumento das despesas com horas extraordinárias, e Carlos Emílio Lopes Machado Ávila, na mesma qualidade, no período de 22-10-2009 a 30-09-2010, durante o qual verificou-se um acréscimo líquido de 11 efectivos (redução de quatro no Município e aumento de 11 na *Espaço Povoação, EEM*, e de quatro na *Povoainvest, EEM*).

6.2.5. Medidas relativas à reestruturação de serviços e procedimentos

Não existem evidências de qualquer das medidas relativas à reestruturação de serviços, métodos e procedimentos ter sido efectivamente implementada.

Aliás, constata-se que as mesmas foram definidas de forma vaga, sem previsão dos efeitos financeiros decorrentes da sua implementação, não sendo, por isso, possível aferir a respectiva eficácia no processo de consolidação orçamental.

⁵¹ Consideradas conjuntamente, as despesas com horas extraordinárias e ajudas de custo aumentaram € 19 624,71 em 2009, ao passo que as despesas com pessoal registaram um acréscimo de € 101 297,69.

⁵² Cfr. alíneas *b*), *c*) e *g*) do n.º 1 do artigo 68.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município da Povoação
— Acompanhamento da execução do plano de saneamento financeiro (10/116.02)

7. Evolução da situação financeira do Município

Para além da utilização, em 2007, de um empréstimo para saneamento financeiro destinado à consolidação de dívidas a fornecedores, **o Município da Povoação não demonstrou ter adoptado nenhuma medida adicional com vista à recuperação da sua sustentabilidade financeira.**

Deste modo, nos exercícios subsequentes registou-se um **progressivo agravamento dos desequilíbrios orçamental e financeiro**, como a seguir se evidenciará.

7.1. Execução orçamental – 2004-2009

Ao longo do período 2004-2009 **manteve-se a prática de sobreavaliação das receitas em sede orçamental**, o que estimulou a realização de despesas a níveis incompatíveis com as receitas efectivamente liquidadas⁵³.

Quadro XV: Execução orçamental – 2004-2009

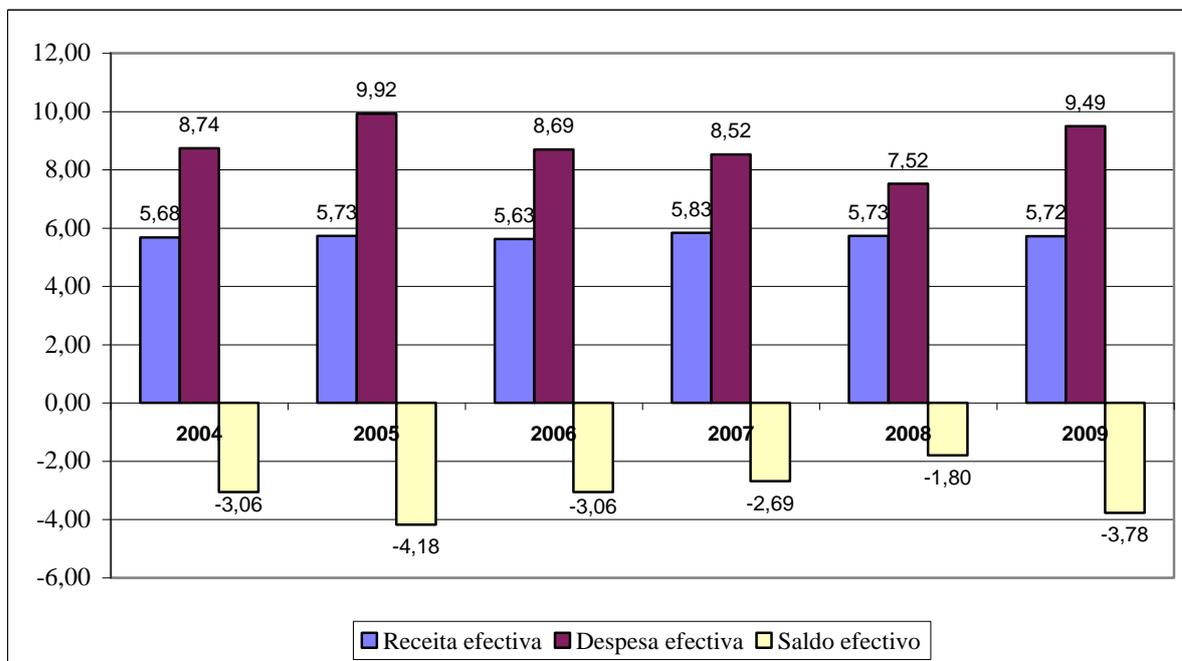
Designação		2004	2005	2006	2007	2008	2009
Receita efectiva	Prevista	9.157.066,47	9.305.893,47	9.020.492,00	8.796.330,00	10.539.664,00	11.074.326,00
	Liquidada	5.679.234,58	5.734.392,61	5.627.768,80	5.832.537,75	5.728.616,02	5.718.155,86
	% de Execução	62,0%	61,6%	62,4%	66,3%	54,4%	51,6%
Despesa efectiva	Prevista	9.864.442,47	10.106.907,20	9.719.993,00	9.272.653,00	10.096.334,00	10.483.105,00
	Realizada	8.740.349,81	9.915.470,14	8.689.193,86	8.519.870,83	7.524.161,60	9.493.458,58
	% de Execução	88,6%	98,1%	89,4%	91,9%	74,5%	90,6%
Saldo efectivo	Previsto	-707.376,00	-801.013,73	-699.501,00	-476.323,00	443.330,00	591.221,00
	Real	-3.061.115,23	-4.181.077,53	-3.061.425,06	-2.687.333,08	-1.795.545,58	-3.775.302,72
Grau de cobertura das despesas		65,0%	57,8%	64,8%	68,5%	76,1%	60,2%

⁵³ Optou-se por inserir os dados relativos ao triénio 2004-2006, com o intuito de possibilitar a respectiva confrontação com a informação relativa à evolução registada após a aprovação do plano de saneamento financeiro, no início de 2007.



Gráfico II: Saldo efectivo – 2004-2009

1 000 000 Euros



A falta de rigor no processo orçamental conduziu a uma situação ainda mais gravosa do que a registada no exercício que antecedeu a adopção do plano de saneamento financeiro, pois as necessidades de financiamento atingiram, no final de 2009, o montante de € 3,78 milhões, superando o défice registado em 2006, na ordem dos € 3,06 milhões.

Em consequência, o volume financeiro dos compromissos por pagar resultantes da execução orçamental no período em análise foi-se acumulando, acabando por atingir a sua expressão máxima em 2009.

Quadro XVI: Compromissos por pagar – 2004-2009

Designação	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Compromissos por pagar	2.785.483,85	3.534.884,49	3.167.526,51	747.313,91	2.816.305,83	4.294.508,96

Euro

Na realidade, logo em 2007, apesar das dívidas a fornecedores constantes do plano de saneamento terem sido regularizadas através da utilização do empréstimo contratado para o efeito, no final do exercício os compromissos por pagar já ascendiam a € 747 313,91.

Nos anos seguintes a situação agravou-se de forma significativa, culminando, em 2009, com os compromissos assumidos e não pagos a ascender a € 4 294 508,96, importância superior em 35,6% à registada em 2006, que tinha justificado o recurso ao processo de saneamento.



7.2. Evolução da dívida – 2007-2009

O montante relativo aos compromissos assumidos e não pagos constituía apenas uma parte da dívida global do Município da Povoação, pois não incluía os valores de terceiros provenientes de operações de tesouraria, nem as responsabilidades emergentes dos empréstimos contraídos, em ambos os casos reflectidas no balanço.

Tendo por suporte a referida peça das demonstrações financeiras, obtiveram-se os seguintes valores para o passivo exigível, referente a cada um dos exercícios em apreço:

Quadro XVII: Passivo exigível – 2007-2009

Passivo Exigível	Euro					
	2007	%	2008	%	2009	%
Dívidas a médio e longo prazos:						
Empréstimos a médio e longo prazos	10.074.322,84	83,6	9.229.633,76	63,5	8.395.186,34	46,7
Dívidas a curto prazo:						
Empréstimos de curto prazo	0,00	0,0	0,00	0,0	455.000,00	2,5
Fornecedores c/c	1.028.829,87	8,5	3.412.437,52	23,5	4.089.975,74	22,7
Fornecedores c/fact.em recep.e conferência	0,00	0,0	0,00	0,0	32.566,26	0,2
Fornecedores de imobilizado c/c	714.944,35	5,9	1.697.222,98	11,7	3.982.452,83	22,1
Estado e outros entes públicos	25.957,05	0,2	20.871,06	0,1	45.622,17	0,3
Garantias e cauções	206.195,20	1,7	177.192,72	1,2	168.728,57	0,9
Outros credores	707,42	0,0	2.753,64	0,0	826.383,30	4,6
<i>Sub-total</i>	1.976.633,89	16,4	5.310.477,92	36,5	9.600.728,87	53,3
Total	12.050.956,73	100,0	14.540.111,68	100,0	17.995.915,21	100,0

Nota - Em 2009, à conta "Outros credores" foram retirados € 19 617 071,00 que o ROC considerou não constituir passivo.

Tal como se pode verificar no quadro *supra*, as dívidas a fornecedores assumem uma expressão muito superior aos compromissos por pagar constantes no *Mapa de Controlo Orçamental da Despesa*. Tal facto advém da não contabilização de responsabilidades com terceiros, situação descrita na certificação legal das contas individuais do Município relativas ao exercício findo em 31-12-2009, no âmbito da qual os auditores externos expressaram a seguinte reserva:

Foram relevadas no Balanço, responsabilidades para com terceiros **que deverão ser cabimentadas, no valor de € 3 885 684...**

Assim, naquela data, as dívidas a “Fornecedores c/c”, “Fornecedores com facturas em recepção e conferência” e “Fornecedores de imobilizado c/c” totalizavam € 8 104 994,83, ou seja, **mais 155,9% do que os compromissos assumidos que se encontravam por pagar no final de 2006**, data de referência para a elaboração do plano de saneamento financeiro.

Por outro lado, entre 2006 e 2009, **o passivo exigível aumentou 68,7%**, passando de € 10 668 352,10 para € 17 995 915,21, constatando-se, igualmente, uma significativa alteração na respectiva estrutura, que no final de 2009 já era maioritariamente constituída por dívidas de curto prazo, parte significativa das quais já se tinha vencido.



7.3. Caracterização da situação financeira em 2009

A factualidade descrita indicia que **o Município da Povoação continuava a revelar incapacidade para solver atempadamente os compromissos assumidos**, apesar de já ter utilizado o empréstimo contratado no âmbito do regime de saneamento financeiro para proceder à consolidação de passivos.

Do exposto resulta que **o desequilíbrio financeiro do Município traduz um problema de solvência e não apenas de liquidez**, assumindo, por isso, um cariz mais estrutural do que conjuntural.

Deste modo, a recuperação das finanças municipais pressupõe que a realização de despesas passe a estar condicionada ao grau de execução das receitas e não apenas às expectativas vertidas a este nível no orçamento, a par da implementação de rigorosas medidas de consolidação orçamental, com particular incidência na despesa, face à reduzida capacidade de actuação do executivo municipal no âmbito da receita⁵⁴.

7.4. Limites ao endividamento e obrigação de redução anual dos níveis de endividamento

Os municípios que não cumpram os limites do endividamento líquido⁵⁵ ou dos empréstimos a médio e longo prazos devem reduzir, em cada ano subsequente, pelo menos 10% do montante que excede tais limites, até que os mesmos sejam observados⁵⁶.

Para efeitos de cálculo do endividamento líquido e dos empréstimos do Município, soma-se o endividamento líquido e os empréstimos das associações de municípios, proporcional à participação do município, assim como das entidades que integram o sector empresarial local e das entidades a que se refere o n.º 4 do artigo 32.º do regime jurídico do sector empresarial local, proporcional à participação do município no seu capital social, em caso de incumprimento das regras de equilíbrio de contas⁵⁷.

⁵⁴ Em 2009, as receitas provenientes de transferências e impostos locais (cuja evolução constitui uma variável exógena para os decisores municipais) corresponderam a 79,5% do total das receitas liquidadas, pelo que a margem de actuação do executivo incidia apenas sobre 20,5% da receita. E mesmo a este nível, a fixação de taxas e preços está condicionada à observância de determinadas regras (princípios da proporcionalidade, da prossecução do interesse público e da fundamentação económica e financeira dos montantes a cobrar), razão pela qual o contributo da receita para a resolução do problema financeiro do Município será sempre diminuto.

⁵⁵ O *endividamento líquido municipal* é definido como sendo «equivalente à diferença entre a soma dos passivos, qualquer que seja a sua forma, incluindo nomeadamente os empréstimos contraídos, os contratos de locação financeira, as dívidas a fornecedores, e a soma dos activos, nomeadamente o saldo de caixa, os depósitos em instituições financeiras, as aplicações de tesouraria e os créditos sobre terceiros» (artigo 36.º, n.º 1, da LFL).

⁵⁶ Artigo 37.º, n.º 2, e artigo 39.º, n.º 3, da LFL.

⁵⁷ N.º 2 do artigo 36.º da LFL, n.ºs 3 e 5 do artigo 7.º da Lei n.º 11/2003, de 13 de Maio, e n.º 2 do artigo 27.º da Lei n.º 45/2008, de 27 de Agosto, bem como artigos 31.º e 32.º, n.º 1, da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro. Por outro lado, nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 36.º da LFL e do n.º 4 do artigo 32.º da Lei n.º 53-F/2006, ambos com a redacção dada pela Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro, a partir de 1 de Janeiro de 2008, inclui-se ainda o endividamento líquido e os empréstimos das *sociedades comerciais nas quais os municípios e as associações de municípios detenham, directa ou indirectamente, uma participação social*, proporcional à sua participação no capital social, em caso de incumprimento das regras de equilíbrio de contas previstas no regime jurídico do sector empresarial local.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município da Povoação
— Acompanhamento da execução do plano de saneamento financeiro (10/116.02)

7.4.1. Empréstimos a médio e longo prazos

Se atendermos à evolução do endividamento a médio e longo prazos exclusivamente do Município da Povoação, constata-se uma redução, apenas em 2008, do excesso de endividamento superior aos 10% exigidos legalmente⁵⁸, conforme se demonstra no quadro seguinte:

Quadro XVIII: Empréstimos a médio e longo prazos do Município

Designação		2007	2008	Δ 07/08	2009	Δ 08/09
(a)	Limite dos empréstimos a m/l prazos	4.235.452,37	4.403.583,91		4.604.464,41	
(b)	Capital em dívida relevante	6.803.814,24	6.167.720,84	-9,3%	5.996.890,08	-2,8%
(c) = (b) : (a)	Capacidade endividam. m/l prazos utilizada	160,6%	140,1%		130,2%	
Redução obrigatória do excesso de endividamento			-256.836,19		-176.413,69	
Variação efectiva			-636.093,40	-24,8%	-170.830,76	-9,7%

Tendo em consideração o referido no ponto 7.4., no caso, em 2008 e 2009 relevam os empréstimos das entidades constantes nos quadros seguintes, uma vez que o Município não efectuou qualquer transferência para efeitos de equilíbrio de contas:

Quadro XIX: Empréstimos a médio e longo prazos consolidado com SEL – 2008

(a)	Limite dos empréstimos a médio e longo prazos			4.403.583,91
	Capital em dívida em 31-12-2008:			
	Município	100,00% de 9.229.633,76	9.229.633,76	
	Espaço Povoação, EEM	100,00% de 75.000,00	75.000,00	
	Povoadesp, SA	49,00% de 6.320.930,00	3.097.255,70	
(b)	Total do capital em dívida em 31-12-2008			12.401.889,46
(c)	Empréstimos e amortizações excepcionados			3.061.912,92
(d) = (b) - (c)	Capital em dívida relevante			9.339.976,54
(e) = (d) / (a)	Capacidade de endividamento de médio e longo prazos utilizada			212,1%

Fonte: Balancetes analíticos; Mapa de empréstimos obtidos.

Quadro XX: Empréstimos a médio e longo prazos consolidado com SEL – 2009

(a)	Limite dos empréstimos a médio e longo prazos			4.604.464,41
	Capital em dívida em 31-12-2009:			
	Município da Povoação	100,00% de 8.850.186,34	8.850.186,34	
	Espaço Povoação, EEM	100,00% de 75.000,00	75.000,00	
	Povoadesp, SA	49,00% de 7.910.000,00	3.875.900,00	
	SDVP, SA	49,00% de 5.024.810,83	2.462.157,31	
(b)	Total do capital em dívida em 31-12-2009			15.263.243,65
(c)	Empréstimos e amortizações excepcionados			2.853.296,26
(d) = (b) - (c)	Capital em dívida relevante			12.409.947,39
(e) = (d) / (a)	Capacidade de endividamento de médio e longo prazos utilizada			269,5%

Fonte: Balancetes analíticos; Mapa de empréstimos obtidos.

⁵⁸ De acordo com o disposto no n.º 3 do artigo 39.º da LFL.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município da Povoação
— Acompanhamento da execução do plano de saneamento financeiro (10/116.02)

Quadro XXI: Empréstimos a médio e longo prazos consolidado com SEL – Evolução 2008-2009

Designação		2007	2008	Δ 07/08	2009	Δ 08/09
(a)	Limite dos empréstimos a m/l prazos	4.235.452,37	4.403.583,91		4.604.464,41	
(b)	Capital em dívida relevante	6.803.814,24	9.339.976,54	37,3%	12.409.947,39	32,9%
(c) = (b) : (a)	Capacidade endividam. m/l prazos utilizada	160,6%	212,1%		269,5%	
Redução obrigatória do excesso de endividamento			-256.836,19		-493.639,26	
Variação efectiva			2.536.162,30	98,7%	3.069.970,85	62,2%

Assim, considerando a globalidade dos empréstimos em curso, a capacidade de endividamento a médio e longo prazos utilizada no fim dos exercícios de 2008 e 2009 era de 212,1% e 269,5%, respectivamente.

Por outro lado, como foi referido, nos termos do n.º 3 do artigo 39.º da LFL, o Município encontra-se obrigado a reduzir, em cada ano, pelo menos 10% do montante que exceda o respectivo limite, constatando-se, no entanto, acréscimos significativos de € 2 536 162,30 em 2008 e € 3 069 970,85 em 2009.

A factualidade descrita traduz o incumprimento da citada disposição legal, o que é susceptível de gerar **responsabilidade financeira sancionatória**, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea f), segunda parte, da LOPTC, sendo responsáveis Francisco da Silva Álvares, na qualidade de Presidente da Câmara Municipal, Gualberto Pimentel Bento e Maria de Fátima Medeiros Vieira, vereadores, que aprovaram os documentos previsionais para 2008 e 2009, sem que fossem previstas medidas destinadas a impedir a violação do referido limite e a assegurar o cumprimento da obrigação legal de reduzir em cada ano, no mínimo 10% do montante que o excedia.

7.4.2. Endividamento líquido

Utilizando a mesma metodologia, no que concerne ao endividamento líquido exclusivo do Município da Povoação, verifica-se que a capacidade de endividamento líquido utilizada aumentou significativamente no período 2007-2009.

Quadro XXII: Endividamento líquido do Município

Designação		2007	2008	Δ 07/08	2009	Δ 08/09
(a)	Limite do endividamento líquido	5.294.315,46	5.504.479,89		5.755.580,51	
(b)	Endividamento líquido relevante	8.499.694,77	11.193.290,31	31,7%	14.047.556,24	25,5%
(c) = (b) : (a)	Capacidade endividam. líquido utilizada	160,5%	203,3%		244,1%	
Redução obrigatória do excesso de endividamento			-320.537,93		-568.881,04	
Variação efectiva			2.693.595,54	84,0%	2.854.265,93	50,2%



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município da Povoação
— Acompanhamento da execução do plano de saneamento financeiro (10/116.02)

Por outro lado, considerando, nos termos legais, o endividamento líquido das entidades em que o Município detém participações e para as quais não efectuou qualquer transferência para efeitos de equilíbrio de contas, **a capacidade de endividamento líquido utilizada⁵⁹ ascendeu a 258,4% em 2008 e a 364,1% em 2009, correspondente a aumentos de € 6 002 947,74 e de € 6 731 690,82, respectivamente**, conforme se demonstra nos quadros seguintes:

Quadro XXIII: Endividamento líquido consolidado com SEL – 2008

Euro

(a)	Limite do endividamento líquido			5.504.479,89
	Endividamento líquido:			
	Município da Povoação (100% de 14.255.203,23)	14.255.203,23		
	Espaço Povoação, EEM (100% de 135.256,11)	135.256,11		
	Povoainvest, EEM (100% de -32.842,08)	-32.842,08		
	Povoadesp, SA (49% de 6.804.132,00)	3.334.024,68		
	AMISM (20% de -1.952.060,08)	-390.412,02		
	AMRAA (3,57% de -457.690,83)	-16.342,19		
(b)	Endividamento líquido total		17.284.887,73	
(c)	Empréstimos e amortizações excepcionados		3.061.912,92	
(d) = (b) - (c)	Endividamento líquido relevante			14.222.974,81
(e) = (d) / (a)	Capacidade de endividamento líquido utilizada			258,4%

Fonte: Balancetes analíticos; Mapa de empréstimos obtidos.

Quadro XXIV: Endividamento líquido consolidado com SEL – 2009

Euro

(a)	Limite do endividamento líquido			5.755.580,51
	Endividamento líquido:			
	Município da Povoação (100% de 16.900.852,50)	16.900.852,50		
	Espaço Povoação, EEM (100% de 206.307,43)	206.307,43		
	Povoadesp, SA (49% de 8.822.858,00)	4.323.200,42		
	SDVP, SA (49% de 4.840.371,82)	2.371.782,19		
	AMRAA (3,57% de 162.980,72)	5.819,35		
(b)	Endividamento líquido total		23.807.961,89	
(c)	Empréstimos e amortizações excepcionados		2.853.296,26	
(d) = (b) - (c)	Endividamento líquido relevante			20.954.665,63
(e) = (d) / (a)	Capacidade de endividamento líquido utilizada			364,1%

Fonte: Balancetes analíticos; Mapa de empréstimos obtidos.

⁵⁹ Em 2007 e 2008, o endividamento líquido da AMISM e da AMRAA foi negativo, ou seja, o conjunto dos activos relevantes para o referido cálculo foi superior ao conjunto dos passivos, implicando uma diminuição do endividamento líquido total do Município da Povoação. Contudo, a partir de 2009, o n.º 5 do artigo 32.º da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro, com a redacção dada pelo artigo 54.º da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro, estabelece que «Em caso de incumprimento das regras de equilíbrio das contas, previstas no artigo anterior, a contribuição das entidades que integram o sector empresarial local e das entidades referidas no número anterior não pode originar uma diminuição do endividamento líquido total do município...».



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município da Povoação
— Acompanhamento da execução do plano de saneamento financeiro (10/116.02)

Quadro XXV: Endividamento líquido consolidado com SEL – Evolução 2008-2009

Designação		2007	2008	Δ 07/08	2009	Δ 08/09
(a)	Limite do endividamento líquido	5.294.315,46	5.504.479,89		5.755.580,51	
(b)	Endividamento líquido relevante	8.220.027,07	14.222.974,81	73,0%	20.954.665,63	47,3%
(c) = (b) : (a)	Capacidade endividam. líquido utilizada	155,3%	258,4%		364,1%	
Redução obrigatória do excesso de endividamento			-292.571,16		-871.849,49	
Variação efectiva			6.002.947,74	205,2%	6.731.690,82	77,2%

Tal implica o incumprimento da obrigação, fixada no n.º 2 do artigo 37.º da LFL, de redução, em cada ano, de pelo **menos 10% do montante que excede o limite de endividamento líquido do Município**, o que é susceptível de gerar **responsabilidade financeira sancionatória**, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea f), segunda parte, da LOPTC.

São responsáveis Francisco da Silva Álvares, na qualidade de Presidente da Câmara Municipal, Gualberto Pimentel Bento e Maria de Fátima Medeiros Vieira, Vereadores, que aprovaram os documentos previsionais para 2008 e 2009, sem que fossem previstas medidas destinadas a impedir a violação do referido limite e a assegurar o cumprimento da obrigação legal de reduzir em cada ano, no mínimo 10% do montante que o excedia.



8. Acompanhamento da execução do plano pelos órgãos municipais

Em cumprimento das disposições legais aplicáveis⁶⁰, a 18-02-2008 o órgão executivo apresentou o relatório semestral de acompanhamento da execução do plano de saneamento relativo ao 1.º semestre da respectiva implementação, documento que foi apreciado pela Assembleia Municipal em reunião de 26-02-2008.

Posteriormente, **não foi elaborado mais nenhum relatório semestral sobre a execução do plano**, inviabilizando o respectivo acompanhamento pela Assembleia Municipal, assim como pelos ministros com competências nas áreas das finanças e das autarquias locais.

De igual modo, **não foram apresentados os relatórios anuais com a demonstração do cumprimento do plano de saneamento referentes aos exercícios de 2008 e 2009**, os quais deveriam integrar os processos de prestação de contas, em anexo ao balanço.

Os factos descritos contrariam o disposto no artigo 40.º, n.ºs 4, alínea c), e 7, da LFL e artigos 5.º e 6.º do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de Março.

Finalmente, refira-se que apesar da factualidade apurada na sequência da realização da presente auditoria consubstanciar o incumprimento das medidas preconizadas no plano de saneamento⁶¹, **a falta de apresentação dos relatórios anuais sobre a execução do plano de saneamento conduziu a que a Assembleia Municipal não ficasse habilitada a comunicar tal situação aos ministros com competência nas áreas das finanças e das autarquias locais, nos termos do disposto no artigo 40.º, n.º 5, da LFL.**

⁶⁰ Cfr. ponto 4.3. do presente relatório.

⁶¹ Cfr. pontos 6.2.1. e 6.2.3. do presente relatório.



PARTE III

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

9. Conclusões

Ponto do Relatório	Conclusões
5.1., 5.2. e 5.3.	<p>No final de 2006, a situação financeira do Município da Povoação caracterizava-se, essencialmente, pelo seguinte:</p> <ul style="list-style-type: none">i) As necessidades de financiamento ascendiam a cerca de € 3,06 milhões, importância correspondente ao défice efectivo apurado naquela data e que incorporava os resultados da execução orçamental de exercícios anteriores;ii) O passivo exigível ascendia a € 10,7 milhões, representando os empréstimos de médio e longo prazos contratados 73,4% do referido montante;iii) As dívidas de curto prazo, na maioria já vencidas, ascendiam a € 2,8 milhões, o equivalente a 50,4% das receitas efectivas liquidadas no exercício.
	<p>Observou-se a reiterada prática de sobreavaliação de receitas em sede orçamental, fccionando a existência de capacidade financeira para a realização de despesas a níveis desajustados das reais possibilidades do Município, tendo parte substancial destas sido sustentada pelo crédito de fornecedores e outros credores, com o conseqüente agravamento do nível de endividamento municipal.</p>



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município da Povoação
— Acompanhamento da execução do plano de saneamento financeiro (10/116.02)

Ponto do Relatório	Conclusões
6.2.1., 6.2.2.1., 6.2.2.2., 6.2.3., 6.2.4.1. e 6.2.4.2.	<p>Em 23 de Abril de 2007, a Assembleia Municipal aprovou um plano de saneamento financeiro, de cuja execução destaca-se:</p> <ul style="list-style-type: none">i) A consolidação de passivos nos termos previstos, mediante a regularização de dívidas a fornecedores já vencidas, utilizando para o efeito o empréstimo contratado, no montante de € 2 625 000,00;ii) O não acolhimento, nas modificações do orçamento para 2007 e nos documentos previsionais para 2008, 2009 e 2010, dos limites fixados para a evolução da despesa corrente;iii) A aprovação, em 22-01-2010, da nova tabela de taxas do Município, desconhecendo-se o impacto financeiro desta medida;iv) A evolução da despesa corrente a taxas que excederam em 2,2%, 13,2% e 10,6% as metas anuais estabelecidas para o triénio 2007-2009, que preconizavam o crescimento deste agregado da despesa em conformidade com as taxas previstas no OE;v) O acréscimo anual das verbas despendidas com horas extraordinárias, contrariando as restrições impostas à evolução das despesas com pessoal, a qual se encontrava limitada à revisão anual das respectivas remunerações;vi) O incumprimento da medida de contenção das admissões de pessoal, verificando-se, no período de 2007 a 2010, um aumento líquido de 22 efectivos (um no Município e 21 ao serviço das empresas municipais, mas com encargos essencialmente suportados pelo orçamento do Município).
7.1.	<p>Nos exercícios posteriores à aprovação do plano de saneamento financeiro, mantiveram-se as práticas, associadas ao processo orçamental, de sobreavaliação de receitas, o que permitiu a realização de despesas a níveis incompatíveis com as receitas efectivamente liquidadas, implicando o substancial agravamento do desequilíbrio das finanças municipais.</p>
7.2. e 7.3.	<p>O recurso sistemático ao endividamento como estratégia de viabilização dos orçamentos da despesa conduziu o Município a uma situação financeira insustentável, convertendo-se num problema de solvência, com natureza estrutural.</p>
7.4.1. e 7.4.2.	<p>Nos exercícios de 2008 e 2009 não foram observadas as disposições legais relativas à redução anual dos montantes que excedem os limites dos empréstimos a médio e longo prazos e do endividamento líquido.</p>



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município da Povoação
— Acompanhamento da execução do plano de saneamento financeiro (10/116.02)

Ponto do Relatório	Conclusões
8.	<p>O órgão executivo não cumpriu as normas legais em matéria de acompanhamento do plano de saneamento financeiro, pois somente elaborou o relatório referente ao 1.º semestre de execução.</p> <p>Não foram elaborados os relatórios anuais demonstrativos do cumprimento do plano de saneamento financeiro relativos aos exercícios de 2008 e 2009, que deveriam integrar os respectivos processos de prestação de contas, em anexo ao balanço.</p> <p>A Assembleia Municipal não foi habilitada com os elementos necessários para comunicar aos ministros com competência nas áreas das finanças e das autarquias locais o incumprimento do plano de saneamento financeiro.</p>



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município da Povoação
— Acompanhamento da execução do plano de saneamento financeiro (10/116.02)

10. Recomendações

Face ao exposto, recomenda-se à Câmara Municipal da Povoação a adopção das seguintes medidas:

	Recomendação	Ponto do Relatório
1. ^a	Avaliar com rigor as receitas a prever no orçamento.	5.1., 5.2., 5.3. e 7.1.
2. ^a	Reflectir nos documentos previsionais as medidas de contenção da despesa corrente enunciadas no plano de saneamento financeiro, com respeito pelos limites anualmente fixados na lei do OE para a respectiva evolução.	6.2.2.
3. ^a	Cumprir o objectivo da medida de contenção das admissões de pessoal prevista no plano de saneamento financeiro, assegurando que não são utilizados recursos financeiros do Município para pagar encargos com o pessoal contratado por outras entidades, nomeadamente pelas empresas municipais.	6.2.4.
4. ^a	Respeitar as disposições legais em matéria de endividamento, nomeadamente a obrigação de reduzir anualmente, pelo menos, 10% do montante que exceda os limites do endividamento líquido e dos empréstimos a médio e longo prazos.	7.4.
5. ^a	Elaborar os relatórios semestrais e anuais de acompanhamento da execução do plano de saneamento financeiro, devendo estes últimos integrar os respectivos processos de prestação de contas, em anexo ao balanço.	8.

O acompanhamento das recomendações formuladas será feito nos termos definidos no ponto 12.



11. Responsabilidade financeira e irregularidades

11.1. Eventuais infracções financeiras

Das observações constantes dos pontos 6.2. e 7.4., decorrem as seguintes situações de eventual responsabilidade sancionatória:

	Ponto 6.2.2.1.
Descrição	O orçamento do Município da Povoação para 2007 não foi ajustado ao plano de saneamento financeiro aprovado pela Assembleia Municipal, em 23-04-2007, no sentido de incorporar os limites fixados no referido documento para a evolução da despesa corrente, correspondente à taxa global de evolução fixada pela lei do OE para o referido exercício (3,7%), tendo-se mantido o desvio em 3.9%.
Elementos de prova ⁶²	<ul style="list-style-type: none">• Plano de saneamento financeiro, de fls. 110 a fls. 111;• Orçamento inicial e mapa do controlo orçamental da despesa (ponto 7.3.1. do POCAL) referentes ao exercício de 2007;• Mapas das modificações orçamentais realizadas em 2007, após a aprovação do plano de saneamento financeiro pela Assembleia Municipal.
Qualificação	Na sequência da aprovação do plano de saneamento financeiro pela Assembleia Municipal, as dotações da despesa inscritas no orçamento para 2007 não foram ajustadas em conformidade com as metas estabelecidas naquele documento, tendo excedido os limites fixados para a evolução da despesa corrente, facto susceptível de gerar responsabilidade financeira sancionatória.
Responsáveis	Francisco da Silva Álvares, na qualidade de Presidente da Câmara Municipal, no período de 01-01-2007 a 31-12-2007, enquanto titular do órgão competente para assegurar a execução do plano de saneamento financeiro (alíneas <i>b</i>) e <i>c</i>) do n.º 1 do artigo 68.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro).
Normas infringidas	Alínea <i>a</i>) do n.º 4 do artigo 40.º da LFL.
Tipo de infracção	Responsabilidade financeira sancionatória: Artigo 65.º, n.º 1, alínea <i>b</i>), da LOPTC.
Montante da multa	A fixar entre os montantes mínimo de € 1 440,00 e máximo de € 14 400,00, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 65.º da LOPTC ⁶³ .
Extinção de responsabilidades	O procedimento por responsabilidade sancionatória extingue-se, nomeadamente, pelo pagamento da multa no montante mínimo, nos termos da alínea <i>d</i>) do n.º 2 do artigo 69.º da LOPTC.

⁶² CD anexo ao processo – pastas “1.2_Mapas_controlo_orçamental_2007_2010\Despesa_2007”, “1.3_Orçamentos_iniciais_Despesa_2007_2010\2007” e “1.5_Modificações_orçamentais_2007\Mapas”.

⁶³ Em conformidade com o qual «As multas referidas no número anterior têm como limite mínimo o montante correspondente a 15 UC e como limite máximo o correspondente a 150 UC». Na data dos factos a unidade de conta processual (UC) tinha o valor equivalente a € 96,00, resultante dos artigos 5.º, n.º 2, e 6.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 212/89, de 30 de Junho, com a redacção dada pelo artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 323/2001, de 17 de Dezembro, conjugado com o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 238/2005, de 30 de Dezembro.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município da Povoação
— Acompanhamento da execução do plano de saneamento financeiro (10/116.02)

		Ponto 6.2.2.2.
Descrição	As dotações iniciais da despesa corrente inscritas no orçamento do Município da Povoação para 2008 excederam em 12,8% os limites fixados no plano de saneamento financeiro para a respectiva evolução agregada, a qual se encontrava indexada à taxa global de evolução prevista pelo OE para as rubricas da mesma natureza (3,0%).	
Elementos de prova ⁶⁴	<ul style="list-style-type: none">• Plano de saneamento financeiro, de fls. 110 a fls. 111;• Orçamento inicial para 2008;• Acta da reunião do órgão executivo em que foram aprovados os documentos previsionais para 2008.	
Qualificação	O orçamento inicial para 2008 não incorporou os limites fixados no plano de saneamento financeiro para a evolução da despesa corrente, facto susceptível de gerar responsabilidade financeira sancionatória.	
Responsáveis	Francisco da Silva Álvares, na qualidade de Presidente da Câmara Municipal, Gualberto Pimentel Bento e Maria de Fátima Medeiros Vieira, vereadores, os quais votaram favoravelmente a aprovação dos documentos previsionais referentes ao exercício orçamental de 2008.	
Normas infringidas	Alínea <i>a</i>) do n.º 4 do artigo 40.º da LFL.	
Tipo de infracção	Responsabilidade financeira sancionatória: Artigo 65.º, n.º 1, alínea <i>b</i>), da LOPTC.	
Montante da multa	A fixar a cada responsável entre os montantes mínimo de € 1 440,00 e máximo de € 14 400,00, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 65.º da LOPTC ⁶⁵ .	
Extinção de responsabilidades	O procedimento por responsabilidade sancionatória extingue-se, nomeadamente, pelo pagamento da multa no montante mínimo, nos termos da alínea <i>d</i>) do n.º 2 do artigo 69.º da LOPTC.	

⁶⁴ CD anexo ao processo – pastas “1.3_Orçamentos_iniciais_despesa_2007_2010\2008” e “1.4_Actas_câmara_aprovação_orçamentos_2008_2010\Documentos_previsionais_2008”.

⁶⁵ *Cfr.*, nota 53, *supra*.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município da Povoação
— Acompanhamento da execução do plano de saneamento financeiro (10/116.02)

		Ponto 6.2.2.2.
Descrição	As dotações iniciais da despesa corrente inscritas no orçamento do Município da Povoação para 2009 excederam em 12,3% os limites fixados no plano de saneamento financeiro para a respectiva evolução agregada, a qual se encontrava indexada à taxa global de evolução prevista pelo OE para as rubricas da mesma natureza (2,2%).	
Elementos de prova ⁶⁶	<ul style="list-style-type: none">• Plano de saneamento financeiro, de fls. 110 a fls. 111;• Orçamento inicial para 2009;• Acta da reunião do órgão executivo em que foram aprovados os documentos previsionais para 2009.	
Qualificação	O orçamento inicial para 2009 não incorporou os limites fixados no plano de saneamento financeiro para a evolução da despesa corrente, facto susceptível de gerar responsabilidade financeira sancionatória.	
Responsáveis	Francisco da Silva Álvares, na qualidade de Presidente da Câmara Municipal, Gualberto Pimentel Bento e Maria de Fátima Medeiros Vieira, vereadores, os quais votaram favoravelmente a aprovação dos documentos previsionais referentes ao exercício orçamental de 2009.	
Normas infringidas	Alínea <i>a)</i> do n.º 4 do artigo 40.º da LFL.	
Tipo de infracção	Responsabilidade financeira sancionatória: Artigo 65.º, n.º 1, alínea <i>b)</i> , da LOPTC.	
Montante da multa	A fixar a cada responsável entre os montantes mínimo de € 1 440,00 e máximo de € 14 400,00, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 65.º da LOPTC ⁶⁷ .	
Extinção de responsabilidades	O procedimento por responsabilidade sancionatória extingue-se, nomeadamente, pelo pagamento da multa no montante mínimo, nos termos da alínea <i>d)</i> do n.º 2 do artigo 69.º da LOPTC.	

⁶⁶ CD anexo ao processo – pastas “1.3_Orçamentos_iniciais_despesa_2007_2010\2009” e “1.4_Actas_câmara_aprovação_orçamentos_2008_2010\Documentos_previsionais_2009”.

⁶⁷ *Cfr.*, nota 53, *supra*.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município da Povoação
— Acompanhamento da execução do plano de saneamento financeiro (10/116.02)

	Ponto 6.2.2.2.
Descrição	As dotações iniciais da despesa corrente inscritas no orçamento do Município da Povoação para 2010 excederam em 10,9% os limites fixados no plano de saneamento financeiro para a respectiva evolução agregada, a qual se encontrava indexada à taxa global de evolução prevista pelo OE para as rubricas da mesma natureza (3,7%).
Elementos de prova ⁶⁸	<ul style="list-style-type: none">• Plano de saneamento financeiro, de fls. 110 a fls. 111;• Orçamento inicial para 2010;• Acta da reunião do órgão executivo em que foram aprovados os documentos previsionais para 2010.
Qualificação	O orçamento inicial para 2010 não incorporou os limites fixados no plano de saneamento financeiro para a evolução da despesa corrente, facto susceptível de gerar responsabilidade financeira sancionatória.
Responsáveis	Carlos Emílio Lopes Machado Ávila, na qualidade de Presidente da Câmara Municipal, Pedro Nuno Sousa Melo e Alberto Ricardo Cabral Bulhões, vereadores, os quais votaram favoravelmente a aprovação dos documentos previsionais referentes ao exercício orçamental de 2010.
Normas infringidas	Alínea <i>a</i>) do n.º 4 do artigo 40.º da LFL.
Tipo de infracção	Responsabilidade financeira sancionatória: Artigo 65.º, n.º 1, alínea <i>b</i>), da LOPTC.
Montante da multa	A fixar a cada responsável entre os montantes mínimo de € 1 530,00 e máximo de € 15 300,00, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 65.º da LOPTC ⁶⁹ .
Extinção de responsabilidades	O procedimento por responsabilidade sancionatória extingue-se, nomeadamente, pelo pagamento da multa no montante mínimo, nos termos da alínea <i>d</i>) do n.º 2 do artigo 69.º da LOPTC.

⁶⁸ CD anexo ao processo – pastas “1.3_Orçamentos_iniciais_despesa_2007_2010\2010” e “1.4_Actas_câmara_aprovação_orçamentos_2008_2010\Documentos_previsionais_2010”.

⁶⁹ Em conformidade com o qual «As multas referidas no número anterior têm como limite mínimo o montante correspondente a 15 UC e como limite máximo o correspondente a 150 UC». A unidade de conta (UC) corresponde a um quarto do valor do indexante dos apoios sociais (IAS), vigente em Dezembro do ano anterior, arredondada à unidade Euro (artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26 de Fevereiro, com a redacção dada pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 181/2008, de 28 de Agosto). A partir de 20-04-2009 (n.º 1 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 34/2008, com a redacção dada pelo artigo 156.º da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro), o valor da UC foi fixado em € 102,00, correspondente a um quarto do valor do IAS fixado no artigo 2.º da Portaria n.º 9/2008, de 3 de Janeiro, mantendo-se em 2010 (n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 323/2009, de 24 de Dezembro) e 2011 (alínea *a*) do artigo 67.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro).



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município da Povoação
— Acompanhamento da execução do plano de saneamento financeiro (10/116.02)

Ponto 6.2.4.2.	
Descrição	No exercício de 2007 não foi observada a medida fixada no plano de saneamento financeiro relativa à contenção das despesas com pessoal, uma vez que se verificou o aumento líquido de dois efectivos ao serviço do Município, a par de um acréscimo de 85,3% das verbas despendidas com horas extraordinárias.
Elementos de prova ⁷⁰	<ul style="list-style-type: none">• Plano de saneamento financeiro, de fls. 110 a fls. 111 do processo;• Quadro discriminativo da evolução dos efectivos ao serviço do Município e das empresas municipais;• Mapas do controlo orçamental da despesa (ponto 7.3.1. do POCAL) relativos aos exercícios de 2006 e 2007.
Qualificação	Consequentemente, na execução do orçamento de 2007 a evolução das despesas com pessoal não se limitou à revisão anual das respectivas remunerações, conforme o estipulado no plano de saneamento financeiro, o que é susceptível de gerar responsabilidade financeira sancionatória.
Responsáveis	Francisco da Silva Álvares, na qualidade de Presidente da Câmara Municipal, no período de 01-01-2007 a 31-12-2007, enquanto titular do órgão competente para assegurar a execução do plano de saneamento financeiro e autorizar a realização de despesas (alíneas <i>b</i>), <i>c</i>) e <i>g</i>) do n.º 1 do artigo 68.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro).
Normas infringidas	Alínea <i>a</i>) do n.º 4 do artigo 40.º da LFL.
Tipo de infracção	Responsabilidade financeira sancionatória: Artigo 65.º, n.º 1, alínea <i>b</i>), da LOPTC.
Montante da multa	A fixar entre os montantes mínimo de € 1 440,00 e máximo de € 14 400,00, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 65.º da LOPTC ⁷¹ .
Extinção de responsabilidades	O procedimento por responsabilidade sancionatória extingue-se, nomeadamente, pelo pagamento da multa no montante mínimo, nos termos da alínea <i>d</i>) do n.º 2 do artigo 69.º da LOPTC.

⁷⁰ Mapas do controlo orçamental no CD anexo ao processo – pastas “1.2_Mapas_controlo_orçamental_2007_2010\Despesa\2006\2007” e “1.8_Elementos_empresas_municipais\Evolução_efectivos_Município_empresas_municipais”.

⁷¹ *Cfr.*, nota 53, *supra*.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município da Povoação
— Acompanhamento da execução do plano de saneamento financeiro (10/116.02)

Ponto 6.2.4.2.	
Descrição	No exercício de 2008 não foi observada a medida fixada no plano de saneamento financeiro relativa à contenção das despesas com pessoal, na medida em que se registou um crescimento de 19,6% das verbas despendidas com horas extraordinárias.
Elementos de prova ⁷²	<ul style="list-style-type: none">• Plano de saneamento financeiro, de fls.110 a fls.111 do processo;• Quadro discriminativo da evolução dos efectivos ao serviço do Município e das empresas municipais;• Demonstração de resultados da <i>Povoainvest</i>, <i>EEM</i>, relativa ao exercício de 2008, inserta a fls. 134 do processo;• Mapas do controlo orçamental da despesa (ponto 7.3.1. do POCAL) relativos aos exercícios de 2007 e 2008.
Qualificação	Consequentemente, na execução do orçamento de 2008 a evolução das despesas com pessoal não se limitou à revisão anual das respectivas remunerações, conforme o estipulado no plano de saneamento, o que é susceptível de gerar responsabilidade financeira sancionatória.
Responsáveis	Francisco da Silva Álvares, na qualidade de Presidente da Câmara Municipal, no período de 01-01-2008 a 31-12-2008, enquanto titular do órgão competente para assegurar a execução do plano de saneamento financeiro e autorizar a realização de despesas (alíneas <i>b</i>), <i>c</i>) e <i>g</i>) do n.º 1 do artigo 68.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro).
Normas infringidas	Alínea <i>a</i>) do n.º 4 do artigo 40.º da LFL.
Tipo de infracção	Responsabilidade financeira sancionatória: Artigo 65.º, n.º 1, alínea <i>b</i>), da LOPTC.
Montante da multa	A fixar entre os montantes mínimo de € 1 440,00 e máximo de € 14 400,00, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 65.º da LOPTC ⁷³ .
Extinção de responsabilidades	O procedimento por responsabilidade sancionatória extingue-se, nomeadamente, pelo pagamento da multa no montante mínimo, nos termos da alínea <i>d</i>) do n.º 2 do artigo 69.º da LOPTC.

⁷² Mapas do controlo orçamental no CD anexo ao processo – pastas “1.2_Mapas_controlo_orçamental_2007_2010\Despesa\2007\2008” e “1.8_Elementos_empresas_municipais\Evolução_efectivos_Município_empresas_municipais”.

⁷³ *Cfr.*, nota 53, *supra*.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município da Povoação
— Acompanhamento da execução do plano de saneamento financeiro (10/116.02)

Ponto 6.2.4.2.	
Descrição	No exercício de 2009 não foi observada a medida fixada no plano de saneamento financeiro relativa à contenção das despesas com pessoal, pois para além das verbas despendidas com horas extraordinárias terem evidenciado um crescimento de 74,4% comparativamente ao exercício anterior, constatou-se o aumento líquido de efectivos ao serviço do Município (três) e das empresas municipais <i>Povoainvest</i> , <i>EEM</i> (dois) e <i>Espaço Povoação</i> , <i>EEM</i> (quatro), implicando o agravamento dos encargos com pessoal suportados pelo orçamento municipal.
Elementos de prova ⁷⁴	<ul style="list-style-type: none">• Plano de saneamento financeiro, de fls. 110 a fls. 111 do processo;• Quadro discriminativo da evolução dos efectivos ao serviço do Município e das empresas municipais;• Mapa dos movimentos ocorridos em 2009 ao nível dos efectivos ao serviço do Município;• Demonstrações de resultados da <i>Povoainvest</i>, <i>EEM</i> e da <i>Espaço Povoação</i>, <i>EEM</i>, relativas ao exercício de 2009, insertas a fls.125 e 128 do processo, respectivamente;• Mapas do controlo orçamental da despesa (ponto 7.3.1. do POCAL) relativos aos exercícios de 2008 e 2009.
Qualificação	Consequentemente, na execução do orçamento de 2009 a evolução das despesas com pessoal não se limitou à revisão anual das respectivas remunerações, conforme o estipulado no plano de saneamento, o que é susceptível de gerar responsabilidade financeira sancionatória.
Responsáveis	Francisco da Silva Álvares, na qualidade de Presidente da Câmara Municipal, no período de 01-01-2009 a 21-10-2009, enquanto titular do órgão competente para assegurar a execução do plano de saneamento financeiro e autorizar a realização de despesas (alíneas <i>b</i>), <i>c</i>) e <i>g</i>) do n.º 1 do artigo 68.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro).
Normas infringidas	Alínea <i>a</i>) do n.º 4 do artigo 40.º da LFL.
Tipo de infracção	Responsabilidade financeira sancionatória: Artigo 65.º, n.º 1, alínea <i>b</i>), da LOPTC.
Montante da multa	A fixar a cada responsável entre os montantes mínimo de € 1 530,00 e máximo de € 15 300,00, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 65.º da LOPTC ⁷⁵ .
Extinção de responsabilidades	O procedimento por responsabilidade sancionatória extingue-se, nomeadamente, pelo pagamento da multa no montante mínimo, nos termos da alínea <i>d</i>) do n.º 2 do artigo 69.º da LOPTC.

⁷⁴ Mapas do controlo orçamental no CD anexo ao processo – pastas “1.2_Mapas_controlo_orçamental_2007_2010\Despesa\2008\2009” e “1.8_Elementos_empresas_municipais\Evolução_efectivos_Município_empresas_municipais”.

⁷⁵ *Cfr.*, nota 59, *supra*.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município da Povoação
— Acompanhamento da execução do plano de saneamento financeiro (10/116.02)

Ponto 6.2.4.2.	
Descrição	No exercício de 2010, com referência a 30 de Setembro, verificou-se um aumento líquido de 11 efectivos com encargos suportados pelo orçamento municipal – o que corresponde à admissão de quatro efectivos pela <i>Povoainvest</i> , <i>EEM</i> , e 11 pela <i>Espaço Povoação</i> , <i>EEM</i> , compensado pela redução de quatro efectivos no Município.
Elementos de prova ⁷⁶	<ul style="list-style-type: none">• Plano de saneamento financeiro, de fls. 110 a fls. 111 do processo;• Quadro discriminativo da evolução dos efectivos ao serviço do Município e das empresas municipais;• Contratos-programa celebrados com a <i>Espaço Povoação</i>, <i>EEM</i>, em 08-02-2010.
Qualificação	Consequentemente, na execução do orçamento de 2010 a evolução das despesas com pessoal não se restringiu apenas à revisão anual das respectivas remunerações, conforme o estipulado no plano de saneamento, o que é susceptível de gerar responsabilidade financeira sancionatória.
Responsáveis	Carlos Emílio Lopes Machado Ávila, na qualidade de Presidente da Câmara Municipal, no período de 01-01-2010 a 30-09-2010, enquanto titular do órgão competente para assegurar a execução do plano de saneamento financeiro e autorizar a realização de despesas (alíneas <i>b</i>), <i>c</i>) e <i>g</i>) do n.º 1 do artigo 68.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro).
Normas infringidas	Alínea <i>a</i>) do n.º 4 do artigo 40.º da LFL.
Tipo de infracção	Responsabilidade financeira sancionatória: Artigo 65.º, n.º 1, alínea <i>b</i>), da LOPTC.
Montante da multa	A fixar entre os montantes mínimo de € 1 530,00 e máximo de € 15 300,00, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 65.º da LOPTC ⁷⁷ .
Extinção de responsabilidades	O procedimento por responsabilidade sancionatória extingue-se, nomeadamente, pelo pagamento da multa no montante mínimo, nos termos da alínea <i>d</i>) do n.º 2 do artigo 69.º da LOPTC.

⁷⁶ Mapas do controlo orçamental no CD anexo ao processo – pastas “1.2_Mapas_controlo_orçamental_2007_2010\Despesa\2008\2009” e “1.8_Elementos_empresas_municipais\Evolução_efectivos_Município_empresas_municipais e Espaço_Povoação\Contratos_programa”.

⁷⁷ *Cfr.*, nota 59, *supra*.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município da Povoação
— Acompanhamento da execução do plano de saneamento financeiro (10/116.02)

	Pontos 7.4.1. e 7.4.2.
Descrição	No exercício de 2008, o Município da Povoação excedeu em € 4 936 392,63 o respectivo limite de empréstimos a médio e longo prazos e em € 8 718 494,92 o limite do endividamento líquido, tendo aumentado os excedentes em € 2 536 162,30 e € 6 002 947,74, respectivamente, quando tinha obrigação de os reduzir, pelo menos, 10% (€ 256 836,19 e € 292 571,16, respectivamente).
Elementos de prova ⁷⁸	<ul style="list-style-type: none">• Balancetes analíticos do Município, após regularizações, referentes a 31-12-2007 e 31-12-2008;• Balanços e demonstrações de resultados das empresas participadas, da AMISM e da AMRAA, relativos aos exercícios de 2007 e 2008, insertos de fls.119 a fls.136 do processo.
Qualificação	O incumprimento da obrigação de redução, em 2008, de, pelo menos 10% dos montantes que excederam os limites dos empréstimos a médio e longo prazos e do endividamento líquido verificados em 2007, contraria o disposto no n.º 2 do artigo 37.º e n.º 3 do artigo 39.º, ambos da LFL, sendo susceptível de gerar responsabilidade financeira sancionatória.
Responsáveis	Francisco da Silva Álvares, na qualidade de Presidente da Câmara Municipal, Gualberto Pimentel Bento e Maria de Fátima Medeiros Vieira, vereadores, que aprovaram os documentos previsionais para 2008 sem que fossem previstas medidas destinadas a impedir a violação dos referidos limites e a assegurar o cumprimento da obrigação de reduzir, pelo menos, 10% dos montantes que excediam aqueles limites.
Normas infringidas	N.º 2 do artigo 37.º e n.º 3 do artigo 39.º, da LFL.
Tipo de infracção	Responsabilidade financeira sancionatória: Artigo 65.º, n.º 1, alínea f), da LOPTC.
Montante da multa	A fixar a cada responsável entre os montantes mínimo de € 1 440,00 e máximo de € 14 400,00, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 65.º da LOPTC ⁷⁹ .
Extinção de responsabilidades	O procedimento por responsabilidade sancionatória extingue-se, nomeadamente, pelo pagamento da multa no montante mínimo, nos termos da alínea d) do n.º 2 do artigo 69.º da LOPTC.

⁷⁸ CD anexo ao processo – pasta “1.9_Balancetes_analíticos_município_2007_2009”.

⁷⁹ Cfr., nota 53, *supra*.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município da Povoação
— Acompanhamento da execução do plano de saneamento financeiro (10/116.02)

Pontos 7.4.1. e 7.4.2.	
Descrição	No exercício de 2009, o Município da Povoação excedeu em € 7 805 482,98 o respectivo limite de empréstimos a médio e longo prazos e em € 15 199 085,12 o limite do endividamento líquido, tendo aumentado os excedentes em € 3 069 970,85 e € 6 731 690,82, respectivamente, quando tinha obrigação de os reduzir, pelo menos, 10% (€ 493 639,26 e € 871 849,49, respectivamente).
Elementos de prova ⁸⁰	<ul style="list-style-type: none">• Balancetes analíticos do Município, após regularizações, referentes a 31-12-2008 e 31-12-2009;• Balanços e demonstrações de resultados das empresas participadas, da AMISM e da AMRAA, relativos aos exercícios de 2008 e 2009, insertos de fls. 119 a fls. 136 do processo.
Qualificação	O incumprimento da obrigação de redução, em 2009, de, pelo menos 10% dos montantes que excederam os limites dos empréstimos a médio e longo prazos e do endividamento líquido verificados em 2008, contraria o disposto no n.º 2 do artigo 37.º e n.º 3 do artigo 39.º, ambos da LFL, sendo susceptível de gerar responsabilidade financeira sancionatória.
Responsáveis	Francisco da Silva Álvares, na qualidade de Presidente da Câmara Municipal, Gualberto Pimentel Bento e Maria de Fátima Medeiros Vieira, vereadores, que aprovaram os documentos previsionais para 2009 sem que fossem previstas medidas destinadas a impedir a violação dos referidos limites e a assegurar o cumprimento da obrigação de reduzir, pelo menos, 10% dos montantes que excediam aqueles limites.
Normas infringidas	N.º 2 do artigo 37.º e n.º 3 do artigo 39.º, da LFL.
Tipo de infracção	Responsabilidade financeira sancionatória: Artigo 65.º, n.º 1, alínea <i>f</i>), da LOPTC.
Montante da multa	A fixar a cada responsável entre os montantes mínimo de € 1 440,00 e máximo de € 14 400,00, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 65.º da LOPTC ⁸¹ .
Extinção de responsabilidades	O procedimento por responsabilidade sancionatória extingue-se, nomeadamente, pelo pagamento da multa no montante mínimo, nos termos da alínea <i>d</i>) do n.º 2 do artigo 69.º da LOPTC.

⁸⁰ CD anexo ao processo – pasta “1.9_Balancetes_analíticos_município_2007_2009”.

⁸¹ *Cfr.*, nota 53, *supra*.



11.2. Irregularidades

	Ponto 8.
Descrição	Inobservância das normas legais em matéria de acompanhamento da execução do plano de saneamento financeiro, em virtude do órgão executivo não ter elaborado os relatórios semestrais que deveriam ter sido disponibilizados à Assembleia Municipal e aos ministros com competências nas áreas das finanças e das autarquias locais, nem ter integrado nos processos de prestação de contas relativos aos exercícios de 2007, 2008 e 2009, em anexo ao balanço, a demonstração do cumprimento do plano.
Normas infringidas	Artigo 40.º, n.ºs 4, alínea c), e 7, da LFL, e artigos 5.º e 6.º do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de Março.



12. Decisão

Aprova-se o presente relatório, bem como as suas conclusões e recomendações, nos termos do disposto nos artigos 50.º, n.º 1, 54.º e 107.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC.

Para efeitos de **acompanhamento das recomendações** formuladas, o Presidente da Câmara Municipal da Povoação:

- a) Deverá remeter ao Tribunal de Contas os orçamentos do Município para 2012 e 2013, logo que aprovados pela Assembleia Municipal, acompanhados da demonstração de que:
 - a previsão da receita com a venda de bens de investimento assenta em expectativas fundadas;
 - a previsão da despesa corrente reflecte as medidas de contenção enunciadas no plano de saneamento financeiro, bem como os limites fixados na lei do OE para a respectiva evolução;
- b) Juntamente com os documentos de prestação de contas respeitantes a 2011, 2012 e 2013, deverá remeter ao Tribunal de Contas:
 - todos os contratos, protocolos ou outros instrumentos celebrados, no respectivo ano, entre o Município e empresas municipais, freguesias, associações ou fundações;
 - a demonstração do cumprimento das disposições legais em matéria de endividamento.

Expressa-se ao Organismo auditado o apreço do Tribunal pela disponibilidade e colaboração prestadas durante o desenvolvimento desta acção.

São devidos emolumentos nos termos do n.º 1 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com a redacção dada pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, conforme conta de emolumentos a seguir apresentada.

Remeta-se cópia do presente relatório ao Presidente da Câmara Municipal da Povoação, para conhecimento e efeitos do disposto na alínea q) do n.º 2 do artigo 68.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, bem como aos responsáveis identificados no ponto 11.1.

Remeta-se, também, cópia à Vice-Presidência do Governo Regional dos Açores.

Após as notificações e comunicações necessárias, divulgue-se na *Internet*.

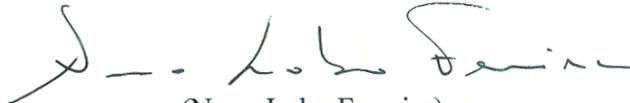


Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município da Povoação
— Acompanhamento da execução do plano de saneamento financeiro (10/116.02)

Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, em 1 de Julho de 2011

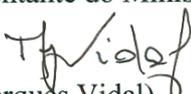
O Juiz Conselheiro


(Nuno Lobo Ferreira)

Os Assessores

 
(Fernando Flor de Lima) (Carlos Bedo)

Fui presente
A Representante do Ministério Público


(Joana Marques Vidal)



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município da Povoação
— Acompanhamento da execução do plano de saneamento financeiro (10/116.02)

Conta de Emolumentos (Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio) ⁽¹⁾

Unidade de Apoio Técnico-Operativo I		Proc.º n.º 10/116.02
Entidade fiscalizada:	Município da Povoação	
Sujeito(s) passivo(s):	Município da Povoação	

Entidade fiscalizada	Com receitas próprias	<input checked="" type="checkbox"/>
	Sem receitas próprias	<input type="checkbox"/>

Descrição	Base de cálculo		Valor
	Unidade de tempo ⁽²⁾	Custo standart ⁽³⁾	
Desenvolvimento da Acção:			
— Fora da área da residência oficial	10	€ 119,99	€ 1 199,90
— Na área da residência oficial	146	€ 88,29	€ 12 890,34
Emolumentos calculados			€ 14 090,24
Emolumentos mínimos ⁽⁴⁾	€ 1 716,40		
Emolumentos máximos ⁽⁵⁾	€ 17 164,00		
Emolumentos a pagar			€ 14 090,24
Empresas de auditoria e consultores técnicos ⁽⁶⁾			
Prestação de serviços			
Outros encargos			
Total de emolumentos e encargos a suportar pelo sujeito passivo			€ 14 090,24

Notas

- | | |
|---|--|
| <p>(1) O Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, que aprovou o Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, foi rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 11-A/96, de 29 de Junho, e alterado pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, e pelo artigo 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril.</p> <p>(2) Cada unidade de tempo (UT) corresponde a 3 horas e 30 minutos de trabalho.</p> <p>(3) Custo standart, por UT, aprovado por deliberação do Plenário da 1.ª Secção, de 3 de Novembro de 1999:
— Acções fora da área da residência oficial € 119,99
— Acções na área da residência oficial € 88,29</p> | <p>(4) Emolumentos mínimos (€ 1 716,40) correspondem a 5 vezes o VR (n.º 1 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas), sendo que o VR (valor de referência), fixado actualmente em € 343,28, calculado com base no índice 100 da escala indiciária das carreiras de regime geral da função pública que vigorou em 2008 (€ 333,61), actualizado em 2,9%, nos termos do n.º 2.º da Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de Dezembro.</p> <p>(5) Emolumentos máximos (€ 17 164,00) correspondem a 50 vezes o VR (n.º 1 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas).

(Ver a nota anterior quanto à forma de cálculo do VR - valor de referência).</p> <p>(6) O regime dos encargos decorrentes do recurso a empresas de auditoria e a consultores técnicos consta do artigo 56.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, e do n.º 3 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas.</p> |
|---|--|



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município da Povoação
— Acompanhamento da execução do plano de saneamento financeiro (10/116.02)

Ficha técnica

Função	Nome	Cargo/Categoria
Coordenação	Carlos Bedo	Auditor-Coordenador
	João José Cordeiro de Medeiros	Auditor-Chefe
Execução	Rui Nóbriga Santos	Auditor
	Luís Costa	Técnico Superior



ANEXO I

METODOLOGIA

Fases	Descrição
1. ^a	<p>Planeamento</p> <ul style="list-style-type: none">• Consulta do <i>dossier</i> permanente da entidade.• Estudo da legislação pertinente.• Análise do processo de fiscalização prévia n.º 54/2007, relativo ao contrato de empréstimo celebrado no âmbito do plano de saneamento financeiro aprovado pelos órgãos municipais.• Análise do plano de saneamento, com o intuito de identificar as medidas tendentes à reposição do equilíbrio financeiro do Município.• Elaboração do Plano Global de Auditoria.• Circularização a fornecedores e outros credores, com o objectivo de certificar os créditos detidos à data da elaboração do plano de saneamento e posterior regularização através da utilização dos recursos obtidos com a contracção do empréstimo, e também à CGD, entidade junto da qual foi o mesmo contratado, a fim de validar a informação relativa ao capital utilizado e ao serviço da dívida suportado até 31-12-2009:<ul style="list-style-type: none">– Entidades circularizadas: Marques, SA, Irmãos Duarte, Lda., Contratador – Construções de Nordeste, Lda., Simosil – Comércio, Indústria e Equipamentos de Construção Civil, Lda. e Tecnovia Açores – Sociedade de Empreitadas, SA.<ul style="list-style-type: none">➢ <u>População</u>: 137 fornecedores e outros credores, detendo créditos no montante global de € 2 627 482,61.➢ <u>Critério de selecção</u>: os 5 credores com o saldo materialmente mais relevante.➢ <u>Representatividade da amostra seleccionada</u>: € 2 251 302,32, correspondentes a 85,7% do montante total dos créditos a solver no âmbito do plano de saneamento.– CGD: solicitou-se ao Município a obtenção de certidão emitida pela instituição que concedeu o empréstimo para saneamento financeiro.
2. ^a	<p>Trabalhos de campo</p> <p>Decorreram nos dias 24 e 25 de Março de 2010 e incluíram:</p> <ul style="list-style-type: none">• Reunião com o Chefe da Divisão Administrativa e Financeira, tendo em vista efectuar o ponto de situação relativamente à implementação das medidas definidas no plano de saneamento financeiro e caracterizar a evolução recente da situação financeira do Município.• Análise do suporte documental comprovativo da correcta aplicação do empréstimo contraído, mediante consulta de todos os processos de despesa (facturas, ordens de pagamento e recibos) relativos à liquidação das dívidas aos fornecedores que integravam a listagem anexa ao respectivo contrato.• Verificação do cumprimento das obrigações a que o executivo municipal se encontra vinculado ao nível do acompanhamento da execução do plano de saneamento.
3. ^a	<p>Relatório de auditoria</p> <ul style="list-style-type: none">• Elaboração do projecto de relato.• Análise do contraditório.• Elaboração do projecto de relatório final.



Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município da Povoação
— Acompanhamento da execução do plano de saneamento financeiro (10/116.02)

ANEXO II
EXECUÇÃO ORÇAMENTAL 2004 - 2009

RECEITA – 2004

Euro

Rubricas	2004				
	Previsões Corrigidas	Receita			(5) = (4) : (2)
		Liquidada deduzida das Anulações	Cobrada Líquida	Por Cobrar	
(1)	(2)	(3)	(4) = (2) - (3)		
01. Impostos Directos	240.001,00	258.686,09	258.686,09	0,00	0,0%
02. Impostos Indirectos	18.706,00	12.947,93	12.947,93	0,00	0,0%
04. Taxas, Multas e Outras Penalidades	27.595,00	31.277,71	31.277,71	0,00	0,0%
05. Rendimentos de Propriedade	3.165,00	6.174,86	6.174,86	0,00	0,0%
06. Transferências Correntes	2.478.845,57	2.411.304,86	2.411.304,86	0,00	0,0%
07. Venda de Bens e Serviços Correntes	341.084,00	393.317,48	390.838,58	2.478,90	0,6%
08. Outras Receitas Correntes	3,00	7.242,04	7.242,04	0,00	0,0%
Receitas Correntes	3.109.399,57	3.120.950,97	3.118.472,07	2.478,90	0,1%
09. Venda de Bens de Investimento	10.000,00	0,00	0,00	0,00	0,0%
10. Transferências de Capital	5.919.975,40	2.557.938,84	2.557.938,84	0,00	0,0%
12. Passivos Financeiros	2.469.105,00	2.346.064,00	2.346.064,00	0,00	0,0%
13. Outras Receitas de Capital	1,00	0,00	0,00	0,00	0,0%
Receitas de Capital	8.399.081,40	4.904.002,84	4.904.002,84	0,00	0,0%
Outras Receitas	117.690,50	344,77	344,77	0,00	0,0%
Receitas Totais	11.626.171,47	8.025.298,58	8.022.819,68	2.478,90	0,0%

DESPESA – 2004

Euro

Rubricas	2004				
	Dotações Corrigidas	Despesa Realizada	Despesa Paga	Compromissos por pagar	
				(4) = (2) - (3)	(5) = (4) : (2)
(1)	(2)	(3)			
01. Despesas com Pessoal	1.796.664,55	1.774.742,49	1.765.842,51	8.899,98	0,5%
02. Aquisição de Bens e Serviços	990.760,15	930.451,04	834.899,41	95.551,63	10,3%
03. Juros e Outros Encargos	178.894,87	176.465,98	176.465,98	0,00	0,0%
04. Transferências Correntes	108.060,00	107.166,84	105.521,84	1.645,00	1,5%
05. Subsídios	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0%
06. Outras Despesas Correntes	35.020,00	29.519,36	29.519,36	0,00	0,0%
Despesas Correntes	3.109.399,57	3.018.345,71	2.912.249,10	106.096,61	3,5%
07. Aquisições de Bens de Capital	5.675.672,90	4.799.753,08	2.345.597,60	2.454.155,48	51,1%
08. Transferências de Capital	348.610,00	254.796,11	213.891,43	40.904,68	16,1%
09. Activos Financeiros	100.000,00	100.000,00	100.000,00	0,00	0,0%
10. Passivos Financeiros	1.661.729,00	1.646.835,75	1.646.835,75	0,00	0,0%
11. Outras Despesas de Capital	730.760,00	667.454,91	483.127,83	184.327,08	27,6%
Despesas de Capital	8.516.771,90	7.468.839,85	4.789.452,61	2.679.387,24	35,9%
Despesas Totais	11.626.171,47	10.487.185,56	7.701.701,71	2.785.483,85	26,6%



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município da Povoação
— Acompanhamento da execução do plano de saneamento financeiro (10/116.02)

RECEITA – 2005

Euro

Rubricas	2005					
	Previsões Corrigidas	Receita			(4) = (2) - (3)	(5) = (4) : (2)
		Liquidada deduzida das Anulações	Cobrada Líquida	Por Cobrar		
	(1)	(2)	(3)			
01. Impostos Directos	246.500,00	282.434,27	282.434,27	0,00	0,0%	
02. Impostos Indirectos	16.190,00	13.010,19	13.010,19	0,00	0,0%	
04. Taxas, Multas e Outras Penalidades	28.970,00	33.576,57	33.576,57	0,00	0,0%	
05. Rendimentos de Propriedade	1.004,00	1.290,63	1.290,63	0,00	0,0%	
06. Transferências Correntes	2.589.697,50	2.499.010,29	2.499.010,29	0,00	0,0%	
07. Venda de Bens e Serviços Correntes	359.944,00	381.773,53	378.427,04	3.346,49	0,9%	
08. Outras Receitas Correntes	3,00	2.120,03	2.120,03	0,00	0,0%	
Receitas Correntes	3.242.308,50	3.213.215,51	3.209.869,02	3.346,49	0,1%	
09. Venda de Bens de Investimento	35.000,00	13.182,00	13.182,00	0,00	0,0%	
10. Transferências de Capital	5.589.935,50	2.507.945,60	2.507.945,60	0,00	0,0%	
12. Passivos Financeiros	1.144.150,00	651.993,00	651.993,00	0,00	0,0%	
13. Outras Receitas de Capital	1,00	0,00	0,00	0,00	0,0%	
Receitas de Capital	6.769.086,50	3.173.120,60	3.173.120,60	0,00	0,0%	
Outras Receitas	438.648,47	49,50	49,50	0,00	0,0%	
Receitas Totais	10.450.043,47	6.386.385,61	6.383.039,12	3.346,49	0,1%	

DESPESA – 2005

Euro

Rubricas	2005				
	Dotações Corrigidas	Despesa Realizada	Despesa Paga	Compromissos por pagar	
				(4) = (2) - (3)	(5) = (4) : (2)
	(1)	(2)	(3)		
01. Despesas com Pessoal	1.951.588,00	1.934.133,74	1.921.933,39	12.200,35	0,6%
02. Aquisição de Bens e Serviços	933.381,14	909.609,91	847.959,18	61.650,73	6,8%
03. Juros e Outros Encargos	200.028,50	198.210,72	198.210,72	0,00	0,0%
04. Transferências Correntes	133.380,86	131.451,81	131.451,81	0,00	0,0%
05. Subsídios	1.000,00	0,00	0,00	0,00	0,0%
06. Outras Despesas Correntes	22.930,00	22.429,61	22.429,61	0,00	0,0%
Despesas Correntes	3.242.308,50	3.195.835,79	3.121.984,71	73.851,08	2,3%
07. Aquisições de Bens de Capital	5.595.205,47	5.511.745,37	2.253.408,39	3.258.336,98	59,1%
08. Transferências de Capital	441.603,23	401.880,85	365.125,59	36.755,26	9,1%
10. Passivos Financeiros	343.136,27	340.460,77	340.460,77	0,00	0,0%
11. Outras Despesas de Capital	827.790,00	806.008,13	640.066,96	165.941,17	20,6%
Despesas de Capital	7.207.734,97	7.060.095,12	3.599.061,71	3.461.033,41	49,0%
Despesas Totais	10.450.043,47	10.255.930,91	6.721.046,42	3.534.884,49	34,5%



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município da Povoação
— Acompanhamento da execução do plano de saneamento financeiro (10/116.02)

RECEITA – 2006

Euro

Rubricas	2006					
	Previsões Corrigidas	Receita			(4) = (2) - (3)	(5) = (4) : (2)
		Liquidada deduzida das Anulações	Cobrada Líquida	Por Cobrar		
	(1)	(2)	(3)			
01. Impostos Directos	277.045,00	225.571,63	225.571,63	0,00	0,0%	
02. Impostos Indirectos	17.820,00	22.909,74	22.909,74	0,00	0,0%	
04. Taxas, Multas e Outras Penalidades	35.920,00	39.460,95	39.460,95	0,00	0,0%	
05. Rendimentos de Propriedade	1.945,00	927,69	927,69	0,00	0,0%	
06. Transferências Correntes	2.565.520,00	2.520.054,28	2.520.054,28	0,00	0,0%	
07. Venda de Bens e Serviços Correntes	403.581,00	372.189,38	367.051,18	5.138,20	1,4%	
08. Outras Receitas Correntes	8.133,00	12.761,73	12.761,73	0,00	0,0%	
Receitas Correntes	3.309.964,00	3.193.875,40	3.188.737,20	5.138,20	0,2%	
09. Venda de Bens de Investimento	1.250.001,00	0,00	0,00	0,00	0,0%	
10. Transferências de Capital	4.359.725,00	2.329.839,96	2.329.839,96	0,00	0,0%	
12. Passivos Financeiros	1.082.507,00	367.157,00	367.157,00	0,00	0,0%	
13. Outras Receitas de Capital	1,00	0,00	0,00	0,00	0,0%	
Receitas de Capital	6.692.234,00	2.696.996,96	2.696.996,96	0,00	0,0%	
Outras Receitas	100.801,00	104.053,44	104.053,44	0,00	0,0%	
Receitas Totais	10.102.999,00	5.994.925,80	5.989.787,60	5.138,20	0,1%	

DESPESA – 2006

Euro

Rubricas	2006				
	Dotações Corrigidas	Despesa Realizada	Despesa Paga	Compromissos por pagar	
				(4) = (2) - (3)	(5) = (4) : (2)
	(1)	(2)	(3)		
01. Despesas com Pessoal	1.973.116,50	1.971.445,94	1.960.649,73	10.796,21	0,5%
02. Aquisição de Bens e Serviços	831.474,50	825.145,04	703.447,82	121.697,22	14,7%
03. Juros e Outros Encargos	260.086,00	260.075,15	260.075,15	0,00	0,0%
04. Transferências Correntes	161.702,00	160.726,12	157.967,82	2.758,30	1,7%
05. Subsídios	64.600,00	64.600,00	64.600,00	0,00	0,0%
06. Outras Despesas Correntes	18.985,00	18.907,98	18.907,98	0,00	0,0%
Despesas Correntes	3.309.964,00	3.300.900,23	3.165.648,50	135.251,73	4,1%
07. Aquisições de Bens de Capital	5.263.107,00	4.494.233,39	1.680.197,08	2.814.036,31	62,6%
08. Transferências de Capital	536.012,00	439.628,79	385.407,98	54.220,81	12,3%
10. Passivos Financeiros	383.006,00	382.951,44	382.951,44	0,00	0,0%
11. Outras Despesas de Capital	610.910,00	454.431,45	290.413,79	164.017,66	36,1%
Despesas de Capital	6.793.035,00	5.771.245,07	2.738.970,29	3.032.274,78	52,5%
Despesas Totais	10.102.999,00	9.072.145,30	5.904.618,79	3.167.526,51	34,9%



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município da Povoação
— Acompanhamento da execução do plano de saneamento financeiro (10/116.02)

RECEITA – 2007

Euro

Rubricas	2007					
	Previsões Corrigidas	Receita			(4) = (2) - (3)	(5) = (4) : (2)
		Liquidada deduzida das Anulações	Cobrada Líquida	Por Cobrar		
	(1)	(2)	(3)			
01. Impostos Directos	294.100,00	499.297,02	499.297,02	0,00	0,0%	
02. Impostos Indirectos	27.110,00	61.846,89	61.846,89	0,00	0,0%	
04. Taxas, Multas e Outras Penalidades	55.100,00	49.344,39	49.344,39	0,00	0,0%	
05. Rendimentos de Propriedade	3.080,00	680,68	680,68	0,00	0,0%	
06. Transferências Correntes	2.658.910,00	2.567.586,45	2.567.586,45	0,00	0,0%	
07. Venda de Bens e Serviços Correntes	507.650,00	492.986,49	482.681,61	10.304,88	2,1%	
08. Outras Receitas Correntes	10.040,00	7.960,11	7.960,11	0,00	0,0%	
Receitas Correntes	3.555.990,00	3.679.702,03	3.669.397,15	10.304,88	0,3%	
09. Venda de Bens de Investimento	1.675.010,00	0,00	0,00	0,00	0,0%	
10. Transferências de Capital	3.480.142,00	2.067.611,76	2.067.611,76	0,00	0,0%	
12. Passivos Financeiros	1.204.347,00	2.960.525,00	2.960.525,00	0,00	0,0%	
13. Outras Receitas de Capital	10,00	0,00	0,00	0,00	0,0%	
Receitas de Capital	6.359.509,00	5.028.136,76	5.028.136,76	0,00	0,0%	
Outras Receitas	85.178,00	85.223,96	85.223,96	0,00	0,0%	
Receitas Totais	10.000.677,00	8.793.062,75	8.782.757,87	10.304,88	0,1%	

DESPESA – 2007

Euro

Rubricas	2007				
	Dotações Corrigidas	Despesa Realizada	Despesa Paga	Compromissos por pagar	
				(4) = (2) - (3)	(5) = (4) : (2)
	(1)	(2)	(3)		
01. Despesas com Pessoal	2.064.735,00	2.032.931,42	2.032.931,42	0,00	0,0%
02. Aquisição de Bens e Serviços	827.876,00	808.000,53	779.842,94	28.157,59	3,5%
03. Juros e Outros Encargos	399.436,00	394.781,21	394.781,21	0,00	0,0%
04. Transferências Correntes	197.353,00	197.197,46	197.197,46	0,00	0,0%
05. Subsídios	60.000,00	60.000,00	60.000,00	0,00	0,0%
06. Outras Despesas Correntes	6.590,00	6.330,11	6.330,11	0,00	0,0%
Despesas Correntes	3.555.990,00	3.499.240,73	3.471.083,14	28.157,59	0,8%
07. Aquisições de Bens de Capital	4.077.748,00	3.765.990,16	3.284.941,57	481.048,59	12,8%
08. Transferências de Capital	440.095,00	298.540,81	276.755,00	21.785,81	7,3%
10. Passivos Financeiros	738.024,00	717.701,18	717.701,18	0,00	0,0%
11. Outras Despesas de Capital	1.198.820,00	956.099,13	739.777,21	216.321,92	22,6%
Despesas de Capital	6.454.687,00	5.738.331,28	5.019.174,96	719.156,32	12,5%
Despesas Totais	10.010.677,00	9.237.572,01	8.490.258,10	747.313,91	8,1%



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município da Povoação
— Acompanhamento da execução do plano de saneamento financeiro (10/116.02)

RECEITA – 2008

Euro

Rubricas	2008					
	Previsões Corrigidas	Receita			(4) = (2) - (3)	(5) = (4) : (2)
		Liquidada deduzida das Anulações	Cobrada Líquida	Por Cobrar		
	(1)	(2)	(3)			
01. Impostos Directos	518.000,00	448.955,04	448.955,04	0,00	0,0%	
02. Impostos Indirectos	51.008,00	46.046,74	46.046,74	0,00	0,0%	
04. Taxas, Multas e Outras Penalidades	62.630,00	39.107,89	39.107,89	0,00	0,0%	
05. Rendimentos de Propriedade	1.090,00	5.931,33	5.931,33	0,00	0,0%	
06. Transferências Correntes	2.794.865,00	2.674.020,51	2.674.020,51	0,00	0,0%	
07. Venda de Bens e Serviços Correntes	550.100,00	586.070,53	574.829,83	11.240,70	1,9%	
08. Outras Receitas Correntes	1.040,00	6.218,85	6.218,85	0,00	0,0%	
Receitas Correntes	3.978.733,00	3.806.350,89	3.795.110,19	11.240,70	0,3%	
09. Venda de Bens de Investimento	1.675.100,00	0,00	0,00	0,00	0,0%	
10. Transferências de Capital	4.592.691,00	1.629.145,13	1.629.145,13	0,00	0,0%	
12. Passivos Financeiros	444.623,00	20.000,00	20.000,00	0,00	0,0%	
13. Outras Receitas de Capital	10,00	0,00	0,00	0,00	0,0%	
Receitas de Capital	6.712.424,00	1.649.145,13	1.649.145,13	0,00	0,0%	
Outras Receitas	293.130,00	293.120,00	293.120,00	0,00	0,0%	
Receitas Totais	10.984.287,00	5.748.616,02	5.737.375,32	11.240,70	0,2%	

DESPESA – 2008

Euro

Rubricas	2008				
	Dotações Corrigidas	Despesa Realizada	Despesa Paga	Compromissos por pagar	
				(4) = (2) - (3)	(5) = (4) : (2)
	(1)	(2)	(3)		
01. Despesas com Pessoal	2.263.808,00	2.191.709,62	2.127.896,82	63.812,80	2,9%
02. Aquisição de Bens e Serviços	940.335,00	889.249,74	705.488,82	183.760,92	20,7%
03. Juros e Outros Encargos	666.693,00	618.269,67	520.627,05	97.642,62	15,8%
04. Transferências Correntes	162.947,00	158.028,76	145.560,36	12.468,40	7,9%
05. Subsídios	118.000,00	118.000,00	118.000,00	0,00	0,0%
06. Outras Despesas Correntes	18.010,00	15.743,81	15.743,81	0,00	0,0%
Despesas Correntes	4.169.793,00	3.991.001,60	3.633.316,86	357.684,74	9,0%
07. Aquisições de Bens de Capital	4.352.610,00	2.409.164,84	509.956,14	1.899.208,70	78,8%
08. Transferências de Capital	677.181,00	334.555,41	283.949,53	50.605,88	15,1%
10. Passivos Financeiros	887.953,00	864.689,08	864.689,08	0,00	0,0%
11. Outras Despesas de Capital	896.750,00	789.439,75	280.633,24	508.806,51	64,5%
Despesas de Capital	6.814.494,00	4.397.849,08	1.939.227,99	2.458.621,09	55,9%
Despesas Totais	10.984.287,00	8.388.850,68	5.572.544,85	2.816.305,83	33,6%



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município da Povoação
— Acompanhamento da execução do plano de saneamento financeiro (10/116.02)

RECEITA – 2009

Euro

Rubricas	2009					
	Previsões Corrigidas	Receita			(4) = (2) - (3)	(5) = (4) : (2)
		Liquidada deduzida das Anulações	Cobrada Líquida	Por Cobrar		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	
01. Impostos Directos	507.535,00	459.471,25	459.471,25	0,00	0,0%	
02. Impostos Indirectos	52.825,00	5.819,20	5.819,20	0,00	0,0%	
04. Taxas, Multas e Outras Penalidades	43.925,00	30.633,13	30.633,13	0,00	0,0%	
05. Rendimentos de Propriedade	975,00	7.941,90	7.941,90	0,00	0,0%	
06. Transferências Correntes	2.836.110,00	2.777.377,33	2.777.377,33	0,00	0,0%	
07. Venda de Bens e Serviços Correntes	597.530,00	528.902,21	515.499,34	13.402,87	2,5%	
08. Outras Receitas Correntes	7.470,00	9.632,44	9.632,44	0,00	0,0%	
Receitas Correntes	4.046.370,00	3.819.777,46	3.806.374,59	13.402,87	0,4%	
09. Venda de Bens de Investimento	1.975.200,00	2.000,00	2.000,00	0,00	0,0%	
10. Transferências de Capital	4.887.716,00	1.731.513,15	1.731.513,15	0,00	0,0%	
12. Passivos Financeiros	778.822,00	535.586,00	535.586,00	0,00	0,0%	
13. Outras Receitas de Capital	200,00	0,00	0,00	0,00	0,0%	
Receitas de Capital	7.641.938,00	2.269.099,15	2.269.099,15	0,00	0,0%	
Outras Receitas	164.840,00	164.865,25	164.865,25	0,00	0,0%	
Receitas Totais	11.853.148,00	6.253.741,86	6.240.338,99	13.402,87	0,2%	

DESPESA – 2009

Euro

Rubricas	2009				
	Dotações Corrigidas	Despesa Realizada	Despesa Paga	Compromissos por pagar	
				(4) = (2) - (3)	(5) = (4) : (2)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
01. Despesas com Pessoal	2.401.172,89	2.293.007,31	2.226.173,39	66.833,92	2,9%
02. Aquisição de Bens e Serviços	1.057.803,11	1.023.708,55	745.445,85	278.262,70	27,2%
03. Juros e Outros Encargos	368.515,00	366.640,78	279.582,34	87.058,44	23,7%
04. Transferências Correntes	182.189,00	169.216,95	159.048,42	10.168,53	6,0%
05. Subsídios	121.900,00	121.900,00	121.900,00	0,00	0,0%
06. Outras Despesas Correntes	12.620,00	12.263,06	12.263,06	0,00	0,0%
Despesas Correntes	4.144.200,00	3.986.736,65	3.544.413,06	442.323,59	11,1%
07. Aquisições de Bens de Capital	5.038.060,00	4.334.413,05	906.025,32	3.428.387,73	79,1%
08. Transferências de Capital	460.820,00	407.754,88	345.585,00	62.169,88	15,2%
10. Passivos Financeiros	1.370.043,00	915.033,42	915.033,42	0,00	0,0%
11. Outras Despesas de Capital	840.025,00	764.554,00	402.926,24	361.627,76	47,3%
Despesas de Capital	7.708.948,00	6.421.755,35	2.569.569,98	3.852.185,37	60,0%
Despesas Totais	11.853.148,00	10.408.492,00	6.113.983,04	4.294.508,96	41,3%



ANEXO III

TAXAS DE EVOLUÇÃO DA DESPESA CORRENTE E COM PESSOAL

Rubricas		2007	2008	2009	2010
Despesas com Pessoal (taxa de actualização anual dos vencimentos)		1,5%	2,1%	2,9%	0,0%
Despesa Corrente (taxa global de evolução do OE)	Total	3,7%	3,0%	2,2%	3,7%
	Primária	3,1%	2,6%	0,8%	2,9%

Fontes:

- Portaria n.º 88-A/2007, de 18 de Janeiro (Diário da República, 1.ª Série, n.º 13, de 18/01/07);
- Portaria n.º 30-A/2008, de 10 de Janeiro (Diário da República, 1.ª Série, n.º 7, de 10/01/08);
- Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de Dezembro (Diário da República, 1.ª Série, n.º 252, de 31/12/08);
- Relatório OE 2007, p.99, disponível em <http://www.dgo.pt/oe/2007/Aprovado/Relatório/rel-2007.pdf>;
- Relatório OE 2008, p.113, disponível em <http://www.dgo.pt/oe/2008/Aprovado/Relatório/rel-2008.pdf>;
- Relatório OE 2009, p.134, disponível em <http://www.dgo.pt/oe/2009/Aprovado/Relatório/rel-2009.pdf>;
- Relatório OE 2010, p.134, disponível em <http://www.dgo.pt/oe/2010/Proposta/Relatório/rel-2010.pdf>;

ANEXO IV

CONTRADITÓRIO



CÂMARA MUNICIPAL DE POVOAÇÃO

TRIBUNAL DE CONTAS
Secção Regional dos Açores
Serviço de Apoio

31 JUN 2011
ENTRADA
N.º 1800

A' UAG F.
S
1/6/11

Exmo(s) Senhor(es)
Subdirector- Geral da Secção Regional dos Açores do
Tribunal de Contas
Dr. Fernando Flor de Lima
Rua Ernesto do Canto, 34
9504-526 PONTA DELGADA

Sua referência	Sua comunicação	Nossa referência	Data
_____	_____	Processo : 1114/2011 Expedição : 1395 / 2011	27-05-2011

Assunto : PROCESSO N.º10/116.02 - AUDITORIA AO MUNICIPIO DA POVOAÇÃO -
ACOMPANHAMENTO DO PLANO DE SANEAMENTO FINANCEIRO.

Remetemos em anexo a nossa resposta no âmbito do contraditório ao processo de auditoria identificado em assunto, acompanhada de três documentos.

Com os meus melhores cumprimentos,

O Presidente da Câmara Municipal,

(Carlos Emílio Lopes Machado Ávila)

O Vereador,

(Pedro Nuno Sousa Melo)

O Vereador,

(Alberto Ricardo Cabral/Bulhões)

AMF Processo 1114/2011 Of. 662/2011

LARGO DO MUNICÍPIO 9650-411 POVOAÇÃO CONTRIBUINTE 512 065 047

TELEFONE 296 550 200 FAX 296 585 374

Internet - <http://www.cm-povoacao.pt> Email - geral@cm-povoacao.pt

Município da Povoação no:



**PROCESSO Nº 10/116.02 – AUDITORIA AO MUNICÍPIO DA POVOAÇÃO –
ACOMPANHAMENTO DO PLANO DE SANEAMENTO FINANCEIRO**

O atual Executivo municipal que resultou das eleições autárquicas realizadas a 10 de Outubro de 2009, tomou posse a 21 de Outubro do mesmo ano.

Compõem este Executivo cinco membros, a saber: Carlos Emílio Lopes Machado Ávila, Presidente, Pedro Nuno Sousa Melo, Vice-Presidente, Alberto Ricardo Cabral Bulhões, Vereador, e Francisco da Silva Álvares, Vereador e ex-Presidente da Câmara e Gualberto Pimentel Bento, Vereador e ex-Vereador.

Os três primeiros membros mencionados, não tiveram - e como é óbvio, para o que ora releva - qualquer atividade autárquica no mandato precedente, desconhecendo, portanto, as decisões então tomadas e as eventuais exigências da continuidade da sua execução, num momento em que, quanto tomam posse na autarquia, restam pouco menos do que 2 meses para findar o ano económico respectivo. Em elementar justiça, não devem, pois, ser responsabilizados pelas medidas tomadas durante todos os exercícios anteriores, incluindo aquele que quase estava findo no momento em que assumiram as suas funções públicas e ainda estão a apreender o que concretamente releva ou não releva no bom andamento dos desígnios autárquicos.

Estas constatações, relativas aos três Membros que compõem a atual maioria política do PS neste Executivo municipal, consubstanciam grande relevância objetiva, neste “exercício de contraditório”, sobre o SANEAMENTO FINANCEIRO.

Não podemos, por outro lado, deixar de acentuar, nesta sede, que a grande questão que integrou a discussão da última campanha eleitoral autárquica para os órgãos do Município da Povoação (que foi pública e também do conhecimento do Tribunal de Contas, nos Açores), não foi a relacionada com o Processo do Saneamento Financeiro, mas, outrossim, a do *Reequilíbrio Financeiro*, JÁ então APROVADO pelos anteriores eleitos, executivo Camarário e Assembleia Municipal; e pelos Senhores Secretários de Estado da Administração Local e do Orçamento e Tesouro - SEM QUE, CONTUDO, o empréstimo para reequilíbrio então contraído HOUVESSE RECEBIDO O VISTO DO TRIBUNAL DE CONTAS.

E os eleitores povoacenses assim aprovaram nas urnas, em 10 de Outubro de 2009, que não houvesse REEQUILÍBRIO FINANCEIRO. Mas nunca foi debatido o SANEAMENTO FINANCEIRO, que era assunto que, de resto, os actuais titulares não conheciam.

E, na verdade, só quando recentemente confrontados com todo o teor do presente Relatório (anteprojecto) de auditoria do Tribunal de Contas, é que pudemos

apreender toda a verdadeira extensão do que, na realidade, estava em causa, relativamente ao processo de saneamento financeiro anterior.

E, devemos desde já informar o Tribunal de Contas, que, por despacho do presidente da câmara municipal da Povoação (v., em anexo, doc. 1, dando-se por reproduzido), imediatamente se determinou que fosse **feito estudo quantificado e com referências ao previsto nos orçamentos de 2010 e 2011, para, se for o caso, se corrigirem eventuais irregularidades, pelo menos no que seja hoje ainda possível (nomeadamente no que respeita ao presente ano económico de 2011).**”

E também no mesmo despacho, foram já emitidas as seguintes orientações:

“2.2 Não tendo havido qualquer relatório elaborado para a Assembleia Municipal, pelo que consta do relatório do Tribunal de Contas, venho solicitar que até à próxima Assembleia Municipal seja elaborado o respetivo relatório para que possa ser presente.”

Serve a presente introdução para evidenciar, em síntese, que:

1. Quando, no presente mandato, tomam posse os atuais eleitos locais, apenas, quanto muito, os serviços administrativos superiores do Município são os detentores de elementos informativos habilitantes a tomadas de decisão, não podendo, numa fase inicial de mandato e em fim do primeiro ano económico, ser imputadas quaisquer responsabilidades aos eleitos pela mera participação na elaboração de qualquer documento previsional onde relevam responsabilidades condicionadas ou claramente reportadas a exercícios anteriores onde aqueles não tomaram parte.

2. Por outro lado, também é verdade que tal como defende o Sr. Chefe de Divisão Administrativa e Financeira, na informação junta sob o doc. 2, em anexo, *“quando a atual maioria tomou posse, a 21 de Outubro de 2009, já havia sido publicado o despacho de Reequilíbrio Financeiro do Município, e se assim aconteceu foi porque todos os pressupostos do processo de saneamento financeiro não foram cumpridos, daí que não tivesse havido informação sobre a obrigatoriedade do cumprimento dum plano que, como era público, e como demonstra o pedido de reequilíbrio financeiro, não tinha sido conseguido.”*

3. Apesar de tudo o que atrás fica ressalvado, relativamente à responsabilidade dos atuais eleitos locais acerca do cumprimento do Plano de Saneamento Financeiro junto deste processo, ser-nos-ia muito importante perceber, **em nome da lei e das mais elementares regras de persecução do interesse público e de boa gestão, se é entendimento do Tribunal de Contas que aquele Plano deva ainda actualmente ser considerado como estando em vigor, ficando os atuais**

titulares vinculados à sua execução, ademais quando não foi levado à prática o Processo de Reequilíbrio Financeiro.

4. Nesta conformidade, solicitamos, respeitosamente, a informação ou os esclarecimentos que aprouver ao venerando Tribunal de Contas.

FUNDAMENTAÇÃO DO CONTRADITÓRIO

A verdade é que, mesmo sem conhecermos o Plano de Saneamento financeiro ora em crise, cumprimos, quase na íntegra, as suas regras. A esta demonstração chegaremos.

Antes porém, importa referir que, na primeira reunião do atual executivo municipal, realizada a 26 de Outubro de 2009, foi proposto revogar as deliberações relacionadas com o processo de Reequilíbrio Financeiro aprovado para o Município, conforme Despacho Nº 21368/2009, de 17 de Setembro, do Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local e do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, publicado no Diário da República, 2ª Série, Nº 185, de 24 de Setembro de 2009, por considerarmos que a situação financeira do Município poderia ser resolvida com medidas de boa gestão, nomeadamente as medidas que vieram a implementar-se com a aprovação do orçamento para o ano de 2010.

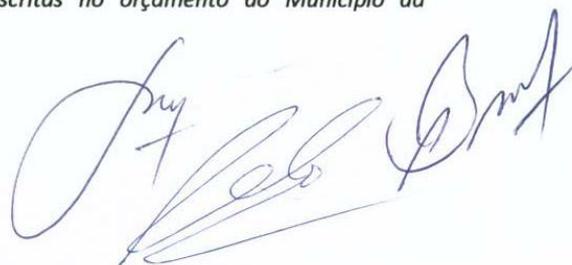
Essa deliberação do Executivo municipal, de que se anexa certidão, sob o doc. 3, veio a merecer a aprovação da Assembleia Municipal e já é do conhecimento do Tribunal de Contas - que, em consequência, decidiu-se pela devolução do aludido processo a esta Câmara.

E é em atenção a estas decisões, tomadas sobre um Processo de Reequilíbrio Financeiro, aprovado pelo Governo da República, mas, posteriormente, com nova legitimidade democrática, rejeitado pela Câmara e pela Assembleia municipais, que mais consideramos serem pertinentes os esclarecimentos supra solicitados quanto à vigência actual do Plano de Saneamento Financeiro.

Assim considerando, analisemos as constatações do Relatório da Auditoria:

1. Nos termos do Plano de Saneamento Financeiro, a Câmara Municipal fica obrigada à ***“indexação da taxa de crescimento das Despesas Correntes, que não deverá exceder a taxa de crescimento prevista pelo OE para as rubricas da mesma natureza”***.

No Relatório da Auditoria e sobre esta cláusula mensurável, conclui-se que ***“as dotações iniciais da despesa corrente, inscritas no orçamento do Município da***



Povoação para 2010 excederam em 10,9% os limites fixados no Plano de saneamento financeiro para a respetiva evolução agregada, a qual se encontrava indexada à taxa global de evolução prevista pelo OE para as rubricas da mesma natureza (3,7%).” E, ainda, que “o orçamento inicial para 2010 não incorporou os limites fixados no plano de saneamento financeiro para a evolução da despesa corrente...”

Ora, conforme está demonstrado no quadro abaixo, a previsão de crescimento da despesa corrente no orçamento inicial para 2010, foi de 2,361% e não de 10,9%, ficando portanto dentro do limite fixado pelo OE e contido no plano de saneamento que estabeleceu um limite de 3,7% para as rubricas desta natureza.

**DOTAÇÕES ORÇAMENTAIS INICIAIS PARA 2010
POR RELAÇÃO A 2009**

	2009	2010	% Crescimento
Despesas Correntes	4.046.370,00	4.144.200,00	2,361%

Assim tendo sido, refuta-se, sempre respeitosamente, a análise e as conclusões do Ponto 6.2.2.2. do Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas.

2. A execução do Plano de Saneamento Financeiro manda fazer **“a redução para o mínimo indispensável das admissões de pessoal: a evolução das despesas com pessoal corresponde apenas ao aumento das respetivas remunerações.”**

No Relatório da Auditoria, menciona-se que *“no exercício de 2010, com referencia a Setembro de 2010, verificou-se um aumento líquido de 11 efetivos com encargos suportados pelo orçamento municipal – o que corresponde à admissão de quatro efetivos pela Povoainvest, EEM e 11 pela Espaço Povoação, EEM, compensado pela redução de quatro efetivos no Município.”* E mais se pretende que seja concluído que *“consequentemente, na execução do orçamento de 2010 a evolução das despesas com o pessoal não se restringiu apenas à revisão anual das respetivas remunerações, conforme o estipulado no plano de saneamento...”*

Salvo o devido respeito, consideramos esta análise e respetiva conclusão errada, com exceção da que reconhece que **no exercício de 2010, o número de unidades de pessoal diminuiu em quatro Funcionários Municipais.**

Para justificar o seu posicionamento, entende o venerando Tribunal incluir igualmente o número de trabalhadores das Empresas Municipais, como se da mesma entidade jurídica se tratasse. Ora, não é assim, na verdade, atenta a personalidade jurídica autónoma daquelas entidades, sujeitas a regras legais distintas das do



Município e, sobretudo, não incluídas em qualquer das cláusulas do Plano de Saneamento Financeiro.

Aliás, o contrário resultaria em considerar-se que, dentro de critérios de gestão próprios e de definição dos interesses que lhes incumbe prosseguir, as empresas municipais estariam coarctadas no recurso à contratação de pessoal no mercado de trabalho, o que, de modo nenhum, encontra acolhimento na lei - que até indica expressamente à contratação de pessoal pelas empresas o (livre) regime jurídico privado do direito laboral.

E, se fosse de acolher legalmente o entendimento da auditoria, então teriam igualmente de se levar em consideração as situações atinentes com todos os Professores da Academia de Música que, aquando da entrada em funções dos actuais eleitos locais no actual mandato, era objeto de contrato programa entre a Câmara e a Espaço Povoação. Ou, igualmente, de se incluírem as unidades de pessoal contratadas pelas Juntas de Freguesia, em consequência dos Acordos de Cooperação ainda hoje em vigor.

Sempre com o devido respeito, não se compreende a razão da análise relacional em apreciação!

Seja como for, sempre se dirá que:

- a) É aceitável que as despesas com o funcionamento da Academia de Música, contratualizadas com a Espaço Povoação, EEM, que foi encerrada a partir de Setembro de 2010, **para que se procedesse à diminuição da despesa municipal**, tivessem sido cabimentadas nas rubricas das Transferências Correntes. E os Serviços Municipais assim procederam, até ao seu encerramento.
- b) Mas já não é correto que o financiamento dos Contratos Programa que decidimos estabelecer entre a Câmara e a Espaço Povoação, EEM, para a gestão da Rede de Trilhos, do Posto de Turismo e do Museu de Trigo esteja a ser cabimentado nas mesmas rubricas de Transferências Correntes.

Explicando: O Museu do Trigo, a Rede de Trilhos ou o Posto de Turismo são centros de interesse e de atração turística. Como tal, são fundamentais para a promoção e valorização da oferta turística do Concelho e consequentemente para o aumento da procura que dinamiza a economia local. Não estamos, portanto, na esfera



económica do conceito de despesa, mas, outrossim, baseados em conceitos de investimento, tal como consagrados pela ciência económica.

A Animação turística é hoje, pacífica e universalmente, tida por um *bem de investimento*. A conservação da natureza, a gestão dos trilhos turísticos, aqui designados por *caminhos do povoamento*, atenta a sua raiz histórica, a exposição museográfica relacionada com o milho e o trigo e, portanto, com uma cultura de turismo sustentável é, nos mais modernos conceitos económicos, um investimento que deve ser realizado todos os dias. E foi este tipo de investimentos que a Câmara contratualizou com a Espaço Povoação, EEM. Por isso melhor entendemos que esta despesa passe a ser cabimentada, nos termos do POCAL, em *Empresas Públicas Municipais, Subsídios à Exploração (08.05.01.01)*.

c) A Câmara Municipal, na sua actual gestão, não aumentou, portanto, o número de unidades de pessoal, **antes o diminuiu**. E se as Empresas Municipais aumentaram o número de unidades de pessoal, naturalmente que não são os visados no relatório da auditoria responsáveis por tal decisão, nem o *Plano de Saneamento Financeiro* abrange as Empresas Municipais.

d) Em acréscimo, ainda, devemos informar o venerando Tribunal que **as despesas com pessoal diminuíram durante o exercício de 2010**, conforme se comprova com os dados do quadro abaixo.

Descrição	Despesa c/Pessoal / Número				Fonte
	2009		2010		
	nº	Valor	nº	Valor	
Salário - Pessoal		1.687.651,22 €		1.682.862,93 €	Controlo Orçamental da Despesa
Outros - Pessoal		402.059,86 €		395.454,03 €	Controlo Orçamental da Despesa
Balanço Social (Nº de trabalhadores)	116		112		POCAL - Pessoal / DGAL
Ajudas de Custo		7.963,17 €		4.089,40 €	Controlo Orçamental da Despesa
Horas Extraordinárias		46.812,05 €		22.318,66 €	Controlo Orçamental da Despesa

e) Pelo que - e com referência - ao exercício de 2010:

- as despesas com os salários do pessoal diminuíram 0,29%
- as despesas com os encargos sociais diminuíram 1,64%
- as despesas com as ajudas de custo diminuíram 48,32%
- as despesas com as horas extraordinárias diminuíram 52,32%

3. Não conhecendo, todavia, a existência dum Plano de Saneamento Financeiro, como já afirmámos e pelas razões justificadas pelo Sr. Chefe de Divisão Administrativa e Financeira desta Câmara, conforme supra referido documento anexo, foi sempre nosso propósito fazer uma gestão de poupança e tal como vai sendo já do reconhecimento público geral e dos dados oficiais que, no entretanto, são veiculados igualmente pela DGAL.

4. Por isso, fizemos aprovar um *Plano de Contenção de Despesas* junto com o Orçamento de 2010 e que nos obrigou a uma contenção de despesas real e efectiva. Exemplo de poupança, é a que está consubstanciada no mapa de Demonstração de Resultados do exercício de 2010 que, como se sabe, é composto também por rubricas de despesa corrente, ficando também aqui claramente demonstrado todo o nosso esforço de contenção, que foi superior a 50%, relativamente ao ano anterior, conforme quadro seguinte:

DEMONSTRAÇÃO DE RESULTADOS/CONTA DE 2010

DEMONSTRAÇÃO DE RESULTADOS DESIGNAÇÃO

	2009	2010	% redução
FORNECIMENTOS E SERVIÇOS EXTERNOS	1.483.185,89 €	718.006,87 €	51,59%
Fornecimentos e serviços	1.483.185,89 €	718.006,87 €	51,59%
Electricidade	126.881,35 €	141.056,99 €	-11,17%
Iluminação Pública	71.307,68	81.078,12 €	-13,70%
Instalações	55.573,67	51.495,83 €	7,34%
Contratos Eventuais	0,00	8.483,04 €	0,00%
Combustíveis	120.816,60 €	89.725,51 €	25,73%
Gasóleo	109.876,05	77.197,48 €	29,74%
Gasolina	3.936,30	5.679,67 €	-44,29%
Outros	321,47	543,46 €	-69,05%
Gas	2.984,80	2.982,50 €	0,08%
Oleos	3.697,98	3.322,40 €	10,16%
Ferramentas e utensílios de desgaste rápido	2.529,66	5.320,49 €	-110,32%
Livros e documentação técnica	188,48	1.005,50 €	-433,48%
Material de escritório	22.125,62	12.611,77 €	43,00%
Artigos para oferta	8.845,80	542,89 €	93,86%
Rendas e alugueres	10.819,35	11.537,15 €	-6,63%
Comunicação	73.943,06	56.244,40 €	23,94%
Seguros	54.418,41	29.054,12 €	46,61%
Transportes de mercadorias	16,99	0,00 €	100,00%
Transportes de pessoal	1.295,32	3.448,76 €	-166,25%
Deslocações e estadas	15.318,22	10.261,96 €	33,01%

Honorários	27.822,80	25.250,10 €	9,25%
Conservação e reparação	18.765,88	7.033,86 €	62,52%
Publicidade e propaganda	4.878,92	2.746,48 €	43,71%
Limpeza, higiene e conforto	149.545,57	135.326,74 €	9,51%
Trabalhos especializados	144.067,29	8.813,55 €	93,88%
Alimentação (Prestação de Serviços)	3.411,16	0,00 €	100,00%
MATERIAL DE EDUCAÇÃO CULTURA E RECREIO	1.598,59	1.389,69 €	13,07%
MATERIAL HONORIFICO E DE DECORAÇÃO	165,23	428,43 €	-159,29%
ALIMENTAÇÃO ROUPAS E CALÇADOS	21.960,77	12.120,77 €	44,81%
Seminários, Exposições e Similares	22,50	0,00 €	100,00%
Encargos de cobrança	10.065,25	8.115,16 €	19,37%
Plano de Actividades	587.340,74	108.227,08 €	81,57%
Rede de Trilhos	7.718,69	1.797,91 €	76,71%
Outros fornecimentos e serviços	48.545,56	21.138,79 €	56,46%
Materiais diversos	20.078,08	24.808,77	-23,56%
Materias p/ Viaturas e maquinas	15.850,48	20.297,72	-28,06%
Alimentação para Animais e Outros	4.227,60	4.511,05	-6,70%

5. **Mas também cumprimos e até ultrapassámos em quase duas vezes mais, a percentagem estipulada na lei, relativamente à redução do endividamento líquido municipal.** Nos termos do nosso plano de contenção, havíamos proposto reduzir em 20% que já era o dobro do previsto na lei, **mas no final do ano conseguimos atingir 29,10% de redução.**

1. REDUÇÃO DO ENDIVIDAMENTO E DO ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO

DESCRIÇÃO	Saldo a 31/12/2009	Saldo a 31/12/2010	% da Redução	
Dívidas a Terceiros	37.605.380,91	35.075.376,95	6,73%	
Dívida Bancária	8.850.186,34	7.825.794,93	11,57%	
Endividamento Líquido (reduzir em 20%)	9.900.140,20	7.019.593,94	29,10%	De acordo com a Lei das Finanças Locais, somos obrigados a reduzir o excesso de Endividamento líquido em 10%. E reduzimos em 29,10% no ano de 2010.

Como se demonstra, a nossa gestão está assente em princípios de rigor, de que não abdicamos e que têm vindo a caracterizar toda a nossa actuação pública.

Foi e é nossa preocupação recuperar as finanças municipais. Estamos convencidos de que esse objetivo está a ser conseguido. E mesmo que erros possam

existir, não serão os mesmos passíveis de censura em sede de responsabilidade financeira.

Porém, acaso assim se não entenda, o que só por mera hipótese se concebe, por ser manifesto e evidente, os visados convocam em geral, para todos os devidos e legais efeitos, os elementares princípios da *boa fé* e *ausência total de dolo* quanto às alegadas infracções financeiras relatadas - acrescentando, ainda, a *inexistência de recomendação anterior do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correcção da irregularidade do procedimento adoptado*; e tendo, de resto, sido a primeira vez que o Tribunal de Contas emitiu os presentes juízos de censura, o que, no plano sancionatório, sempre constituirá, à cautela, na douda apreciação que ora se requer a V. Ex^ª, motivo de *exclusão da responsabilidade*, por força do disposto no n.º 8 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26/8, na redacção da Lei n.º 35/2007, de 13/8.

Considerando todo o supra exposto, apelando-se ao mais elevado sentido de justiça de V. Ex^ª, requer-se, muito respeitosamente, que os factos descritos habilitem a considerar-se estarem reunidos todos os pressupostos extintivos da eventual responsabilidade financeira imputada no *Anteprojecto de Relatório* de Auditoria do Tribunal de Contas.

Junta: 3 documentos.

O Presidente da Câmara,

(Carlos Emílio Lopes Machado Ávila)

O Vereador,

(Pedro Nuno Sousa Melo)

O Vereador,

(Alberto Ricardo Cabral Bulhões)

Dar entrada
À UAF.

1/6/11

TRIBUNAL DE CONTAS
Secção Regional dos Açores
Serviço de Apoio

31 JUN 2011

ENTRADA

N.º 1812

**PROC.º Nº 10/116.02 – AUDITORIA AO MUNICÍPIO DA POVOAÇÃO –
ACOMPANHAMENTO DO PLANO DE SANEAMENTO FINANCEIRO**

Com referência ao processo à margem melhor identificado e tendo sido notificados para responder no âmbito do ante-projecto de auditoria do Tribunal de Contas nº 10/116.02 (doravante, simplesmente relatório), vêm os signatários, Francisco da Silva Álvares, Gualberto Pimentel Bento e Maria de Fátima Medeiros Vieira, anteriormente (no mandato autárquico de 2005 a 2009), desenvolvendo as funções, respectivamente de presidente da câmara municipal da Povoação e de vereadores do executivo camarário, dizer o seguinte:

1. Como bem se reconhece no relatório em apreciação, "(...) a aprovação do plano de saneamento financeiro antecedeu a publicação do Decreto-lei nº 38/2008, de 7 de Março". Por conseguinte, à altura, não se dispunha de referências legais quanto à estrutura e ao conteúdo a que deveria obedecer tal documento" - cfr. pág. 10 do anteprojecto de relatório;
2. Tal facto não invalida, todavia, que, como igualmente propugna o Tribunal de Contas, seja, no quadro do plano de saneamento aprovado, "(...) fundamental a adopção de medidas que promovam a redução das despesas e a obtenção de receitas (...)" - cfr. cit. pág. 10 do relatório.
3. Seja como for, os signatários iniciam por fazer relevar que confiaram plenamente no estudo técnico então elaborado para sustentação do plano de saneamento aprovado - que hoje se reconhece, face às considerações do tribunal no seu relatório, que não era suficientemente exaustivo em termos de possibilitar, com a desejada dimensão, a mensurabilidade das medidas de redução de despesas.

4. Mas, ainda assim, nos períodos primacialmente em crise no relatório de auditoria, ou seja de 2007 a 2009, o que se detecta como razão verdadeiramente estrutural para o não cumprimento do plano de saneamento financeiro, foi, factor principalmente determinante, a não realização das receitas efectivamente previstas nos documentos previsionais dos respectivos anos.

5. Sucede que, contrariamente ao aventado pelo tribunal no relatório, não houve uma *sobreavaliação de receitas em sede orçamental* - pelo menos, os signatários, de modo nenhum, tiveram a intenção de que assim fosse - porquanto o que, na realidade, se passou, foi uma real não arrecadação de receitas em relação às quais se tinha uma expectativa inicial legítima de poderem ser efectivamente arrecadadas.

Se não, vejamos:

6. Ao nível da alienação de bens patrimoniais, esperava-se que fossem, naqueles períodos, alienados os seguintes bens: edifício anexo ao pavilhão gimnodesportivo (*Mirage*); edifício escolar da Lomba do Cavaleiro e Edifício da antiga escola da Lomba do Alcaide;

7. E por um valor global de alienação de € 1.500.000,00;

8. Inclusivamente, em relação ao edifício *Mirage*, decorria em tribunal um processo judicial, intentado pelo próprio Município, no qual a autarquia denunciava o contrato de utilização que havia sido celebrado com determinado particular, a fim de, precisamente, facilitar a preconizada operação de alienação do imóvel, já que, além do mais, era do conhecimento público a existência de potenciais compradores - trata-se do processo judicial que correu os seus termos sob o nº 179/08.3BEPDL, junto do tribunal administrativo e fiscal de Ponta Delgada;

9. Aquele processo foi precedido, também inclusivamente, de uma providência cautelar (Proc. nº 179/08.3BEPDL-A), tais eram as razões de urgência subjacentes à verdadeira intenção municipal em colocar no mercado o edifício, providência cautelar aquela que, lamentavelmente, não logrou ser judicialmente deferida.

10. O que é certo é que, por factores que, como se demonstra, são exógenos aos signatários, as receitas previstas não vieram a corresponder às despesas, o que contribui, em muito, para o agravamento da situação financeira da autarquia.

11. Do mesmo modo, ao nível dos fundos estruturais de apoio, esperava-se a realização de receitas, no mesmo período de 2007 a 2009, de € 2.670.000,00, traduzidas, designadamente, pela concretização dos seguintes investimentos:

- Reparação de edifícios escolares;
- Frente Marítima da Ribeira Quente;
- Beneficiação e Remodelação de Parques Desportivos em Água Retorta, Faial da Terra, Lomba do Alcaide e Lomba do Loução;
- Rede Viária Municipal;
- Redes de Águas e Esgotos.

12. Por vicissitudes várias - e inerentes à burocracia e morosidade que nos foi imposta pela Unidade de Gestão dos Fundos Comunitários (que, como se sabe, sendo facto público e manifesto, é tutelada por entidades governamentais com interesses políticos opostos aos, na altura, do Município da Povoação) - tudo quanto significava candidatura municipal aos fundos estruturais *emperrava* quotidianamente nos gabinetes governamentais, factor igualmente exógeno que, embora "não escrito", foi, como bem se compreenderá, condicionante real da boa execução orçamental (e é esta uma "verdade" que, embora não

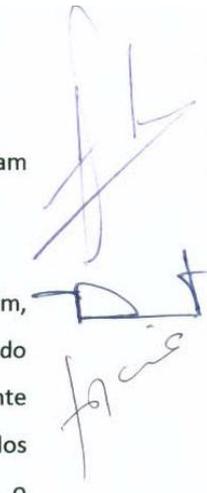
escrita, todos conhecem publicamente, mas muito poucos ousam denunciar...).

13. Aquelas dificuldades, de natureza "burocrática", digamos assim, também se fizeram sentir ao nível de todo o processo de aprovação do Plano Director Municipal da Povoação (que, como é igualmente consabido, condiciona a aprovação de candidaturas aos fundos estruturais). "Sintomaticamente", no actual mandato autárquico, o processo de aprovação do PDM conheceu significativo - e nunca antes visto - impulso (e celeridade) de aprovação...

14. Servem as presentes considerações para procurar, ainda que sumariamente, demonstrar-se que a alegada "sobreevaliação de receitas em sede orçamental" não correspondeu, no que respeita à sua parte de participação no processo de aprovação dos orçamentos camarários nos períodos em crise, a uma intenção deliberada dos signatários nesse sentido; antes se alicerça na convicção e expectativa legítimas de virem a realizar-se as receitas em causa nos mesmos períodos.

15. Chegados a 2009, os signatários, reconhecendo que a situação se agravava, logo trataram de tomar medidas que, em seu entender, *atacariam a fundo* o problema ocorrido, medidas que passavam pelo estudo das melhores soluções técnicas, alicerçadas estas no processo de reequilíbrio financeiro, estrutural, delineado então para o Município da Povoação.

16. Por razões conhecidas - e conhecidas, oficialmente, pelo próprio tribunal de contas - no decorrer de 2009 tudo estava já devidamente aprovado, quer pelos órgãos do Município, quer pelos competentes órgãos da Administração Central, no sentido do atendimento das medidas de reestruturação financeira global do Município - e, como é



consabido, com excepção de pequenos esclarecimentos que na altura foram prontamente dados ao tribunal de contas, este estava na iminência de aprovar um empréstimo de reequilíbrio que teria dirimido e ultrapassado de uma vez por todas a situação de ruptura financeira que se verificava.

17. Servem igualmente as presentes considerações para evidenciar que, de um lado, factores exógenos ao Município e aos signatários, como acima se evidenciou, contribuíram decisivamente para o não cumprimento do plano de saneamento; e, por outro lado, para acentuar que, em 2009, as medidas que então se preconizavam eram já outras e habilitantes a que a situação se não prolongasse - e ficasse mesmo definitivamente dirimida - e ainda dentro do ano económico de 2009 (o que, por motivos que uma vez mais ultrapassam os signatários e são conhecidos publicamente, principalmente em virtude das alterações decorrentes das eleições autárquicas, não veio a acontecer...).

Acresce dizer o seguinte:

18. Os orçamentos de despesa corrente incluem os compromissos de um ano que transitam para o orçamento seguinte, não correspondendo por isso a despesa do ano.
19. Esta situação fica a dever-se ao facto de se pagarem despesas de capital com receita corrente (o que, de modo nenhum, é suscetível de responsabilizar os signatários), como se demonstra no quadro seguinte:

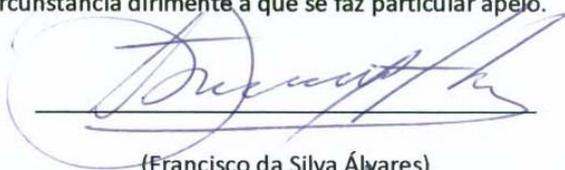
Ano	Receita corrente	Despesa corrente paga	Compromissos para o ano seguinte
2007	3.669.397,15	3.471.083,14	28.157,59
2008	3.795.110,19	3.633.316,86	357.684,74
2009	3.806.374,59	3.544.413,06	442.323,59

Fonte: Mapas de execução orçamental

20. Quanto à limitação da evolução das despesas com pessoal, os signatários têm a referir que no ano de 2008, houve um aumento de vencimentos de 2,1%.

21. Quanto aos efectivos, sublinha-se que no ano de 2009 houve uma redução de 4 efectivos na câmara municipal e que as contratações levadas a efeitos por empresas municipais nada têm a ver com as contratações do município, como é óbvio.

Em face de todo o supra-exposto, os signatários apelam à relevação das eventuais infracções apontadas no relatório - e tendo em consideração que igualmente inexistem, nos termos gerais, recomendação anterior do tribunal de contas, circunstância dirimente a que se faz particular apelo.



(Francisco da Silva Álvares)



(Gualberto Pimentel Bento)



(Maria de Fátima Medeiros Vieira)



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município da Povoação
— Acompanhamento da execução do plano de saneamento financeiro (10/116.02)

Índice do processo

Descrição	Pág.
1 – CD:	
1.1 – Prestação_contas_município_2007_2009	
1.2 – Mapas_controlo_orçamental_2007_2010	
1.3 – Orçamentos_iniciais_despesa_2007_2010	
1.4 – Actas_câmara_aprovação_orçamentos_2008_2010	
1.5 – Modificações_orçamentais_2007	2
1.6 – Mapas_pessoal_município_2006_2009	
1.7 – Relatório_semestral_acompanhamento_plano	
1.8 – Elementos_empresas_municipais	
1.9 – Balancetes_analíticos_município_2007_2009	
1.10 – Aprovação_tabela_taxas_licenças	
2 – Plano Global de Auditoria	3
3 – Correspondência	7
4 – Informação n.º30/2010, de 03-11-2010 – UAT I – Elementos em falta	24
5 – Confirmação externa da regularização das dívidas a terceiros – Contas correntes	30
6 – Estudo sobre a situação financeira do Município – Exercícios de 2004 a 2006	68
7 – Plano de saneamento financeiro	110
7 – Listagem anexa – Outras dívidas a terceiros	112
8 – Contrato de empréstimo	116
9 – Demonstrações financeiras da AMISM, da AMRAA e das empresas participadas	119
10 – Anteprojecto de relatório	137
11 – Contraditório	245
12 – Relatório	272