

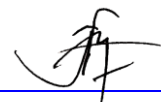
Relatório n.º 3/2014-FS/SRMTTC

**Auditoria ao cumprimento do plano de  
saneamento financeiro da Câmara Municipal  
de Santa Cruz - 2008 a 2012**

Processo n.º 03/2013 – Aud./FS

Funchal, 2014





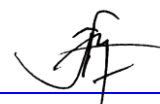
**PROCESSO N.º 03/2013 – AUD./FS**

**Auditoria ao cumprimento do plano de saneamento  
financeiro da Câmara Municipal de Santa Cruz -  
2008/2012**

**RELATÓRIO N.º 3/2014-FS/SRMTC  
SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS**

**Fevereiro/2014**



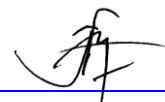


## Índice

Índice.....	1
Ficha técnica .....	2
Relação de Siglas e Abreviaturas .....	3
<b>1. SUMÁRIO .....</b>	<b>5</b>
1.1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS .....	5
1.2. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA .....	5
1.3. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA.....	7
1.4. RECOMENDAÇÕES.....	7
<b>2. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
2.1. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJETIVOS .....	9
2.2. METODOLOGIA.....	9
2.3. ENTIDADE AUDITADA E RESPONSÁVEIS.....	10
2.4. CONTRADITÓRIO.....	10
2.5. CONDICIONANTES E GRAU DE COLABORAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS .....	11
2.6. ENQUADRAMENTO LEGAL.....	12
<b>3. RESULTADOS DA ANÁLISE .....</b>	<b>15</b>
3.1. EMPRÉSTIMO PARA SANEAMENTO FINANCEIRO .....	15
3.1.1. <i>Celebração do contrato</i> .....	15
3.1.2. <i>O Plano de Saneamento Financeiro</i> .....	15
3.2. EXECUÇÃO DO PLANO DE SANEAMENTO FINANCEIRO.....	17
3.2.1. <i>Medidas de contenção da despesa</i> .....	17
3.2.2. <i>Medidas relativas à maximização da receita</i> .....	28
3.2.3. <i>Previsão das despesas de investimento</i> .....	30
3.2.4. <i>Acompanhamento da execução do Plano de Saneamento Financeiro</i> .....	31
3.2.5. <i>Avaliação global do cumprimento do Plano de Saneamento Financeiro</i> .....	33
3.3. ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL.....	36
3.3.1. <i>Dívida a fornecedores</i> .....	36
3.3.2. <i>Acordos conexos a contratos de factoring</i> .....	42
3.3.3. <i>Avaliação do prédio rústico vendido à empresa municipal</i> .....	45
3.3.4. <i>Limites de endividamento</i> .....	47
3. 4. ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES NA EMPRESA SANTA CRUZ XXI, EEM .....	49
3.5. PLANO DE PREVENÇÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS.....	53
<b>4. EMOLUMENTOS.....</b>	<b>54</b>
<b>5. DETERMINAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>55</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>57</b>
I – QUADRO SÍNTESE DA EVENTUAL RESPONSABILIDADE FINANCEIRA .....	59
II – DÍVIDAS PAGAS COM O PRODUTO DO EMPRÉSTIMO DE SANEAMENTO FINANCEIRO .....	61
III - PREVISÕES DO PSF.....	62
IV - VARIAÇÃO DA RECEITA NO PERÍODO DE 2008 A 2012 .....	70
V – OBRAS ESTRUTURANTES CONSIDERADAS NO PSF.....	71
VI – MEDIDAS PARA CONTENÇÃO DA DESPESA E REFORÇO DA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO MUNICIPAL DE 2011.....	72
VII – JUROS DE MORA COBRADOS PELOS FORNECEDORES.....	77
VIII – DÍVIDA POR CONTABILIZAR EM 31/12/2012 (CIRCULARIZAÇÃO DE FORNECEDORES) .....	79
IX – NÍVEIS DE ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO CALCULADOS PELA CMSC- 2007 A 2012 .....	81
X - ENTIDADES QUE RELEVAM PARA O ENDIVIDAMENTO DO MUNICÍPIO .....	83
XI – NOTA DE EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS .....	85

***Ficha técnica***

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

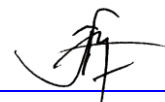


### **Relação de Siglas e Abreviaturas**

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







## 1. SUMÁRIO

### 1.1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS

O presente documento expressa os resultados da “Auditoria ao cumprimento do plano de saneamento financeiro da Câmara Municipal de Santa Cruz”, em conformidade com o Programa de Fiscalização do Tribunal de Contas para 2013.

### 1.2. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

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

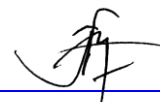
1. Em 23/09/2008 a Câmara Municipal de Santa Cruz (CMSC) celebrou um contrato de empréstimo para saneamento financeiro, no montante de 10,7 milhões de euros, pelo prazo de 12 anos, tendo as faturas em dívida que integravam a listagem discriminativa anexa ao contrato de empréstimo sido imediatamente regularizadas [cfr. o ponto 3.1.1];
2. Passados quatro dos doze anos de vigência do Plano de Saneamento Financeiro (PSF), verifica-se um incumprimento generalizado das medidas previstas, sendo de destacar o facto de não estarem implementados mecanismos de acompanhamento das medidas programadas e de reporte sistemático dos resultados aos seus destinatários legais [cfr. os pontos 3.2.4 e 3.2.5];
3. No respeitante às medidas cujo cumprimento foi possível aferir, por se encontrarem quantificadas ou calendarizadas, verifica-se que:
  - a) Das quatro medidas atinentes à contenção da despesa com o pessoal avaliadas, só uma (a que prevê a suspensão das alterações ao quadro de pessoal da CMSC) foi cumprida [cfr. o ponto 3.2.1.1];
  - b) Das quatro medidas de contenção da despesa corrente avaliadas, só duas (não arrendar mais espaços físicos para funcionamento dos serviços autárquicos e a redução do ciclo de caixa com a antecipação de receitas) foram concretizadas [cfr. o ponto 3.2.1.2];
  - c) A CMSC diligenciou pela implementação das medidas de maximização da receita, tendo, designadamente, iniciado a venda de património do município, mas a receita arrecadada manteve-se abaixo do previsto no PSF [cfr. o ponto 3.2.2];
  - d) Até 31/12/2012, o Município de Santa Cruz cumpriu parcialmente com as metas de investimento estabelecidas no PSF [cfr. o ponto 3.2.3];
4. Em 31/12/2012, em plena vigência do PSF, o Município de Santa Cruz encontrava-se em situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de rotura financeira, pois o total das dívidas a fornecedores ascendia a 29,4 milhões de euros e o valor arrecadado em receitas pela CMSC no ano anterior (18,5 milhões de euros) só cobria 63% do total das dívidas de curto prazo, tendo o Prazo Médio de Pagamento (PMP) atingido os 609 dias [cfr. o ponto 3.2.1.2];
5. A despesa corrente orçamentada evidenciou uma taxa de crescimento de 15,2% em 2010 e de 8,9% em 2012, contrariando o estabelecido na al. c) do n.º 2 do art.º 4.º do DL n.º 38/2008, de 07/03, que vinculava o município a observar no período considerado como

limite para a evolução das despesas as taxas globais fixadas no OE [cfr. o ponto 3.2.1.2 B];

6. No respeitante às dívidas a fornecedores, reportadas a 31/12/2012, apurou-se que [cfr. o ponto 3.3.1]:
  - a) As faturas em dívida, contabilizadas na conta “22.8 – *Fornecedores – Faturas em receção e conferência*”, no montante global de 5 867 190,53€, emitidas pela “*EEM – Empresa de Eletricidade da Madeira, S.A.*” (935 137,01€), “*IGA – Investimentos e Gestão da Água, S.A.*” (3 492 568,44€); e “*Valor Ambiente – Gestão e Administração de Resíduos da Madeira, S.A.*” (1 439 485,08€), não se encontravam relevadas na contabilidade orçamental;
  - b) Só uma das Notas de Débito (ND) de juros de mora, que concorrem para o saldo da conta “26.8.8.23 – *Outros credores – Credores de juros de mora*” (5 656 556,66€), estava registada na contabilidade orçamental;  
  
Notar que a dívida proveniente de juros de mora foi contabilizada pela primeira vez no exercício de 2010, pese embora as Notas de Débito que as corporizam tivessem sido emitidas em anos anteriores;
  - c) Existiam dívidas por contabilizar, no montante global de 1,1 milhões de euros [cfr. o ponto 3.3.4 e também o anexo VIII];
7. Entre 2008 e 31/12/2012, a CMSC realizou pagamentos ao abrigo de acordos de regularização de dívida ou de pagamento, celebrados com fornecedores da autarquia, tendo em vista o desconto de créditos vencidos e ainda não pagos, num total de 13,6 milhões de euros, dos quais mais de 900 mil euros respeitavam a juros e comissões dos créditos posteriormente cedidos pelos fornecedores ao abrigo de contratos de factoring [cfr. o ponto 3.3.2];
8. A venda de um imóvel à empresa municipal e a sua subsequente sobreavaliação em cerca de 7 milhões de euros conduziu a que<sup>1</sup> os níveis de endividamento líquido do MSC, tivessem beneficiado artificialmente de um acréscimo de 7 044 999,99€, nos anos de 2009 e 2010, de 5 226 579,99€, em 2011, e de 5 738 354,99€, em 2012 [cfr. o ponto 3.3.3];
9. No período de 2007 a 2012, o MSC não cumpriu o limite de endividamento líquido nem a regra prevista no art.º 37.º, n.º 2, da LFL, que o obrigava a reduzir, em cada um dos anos subsequentes, pelo menos 10% do excesso de endividamento, até que o mesmo fosse cumprido [cfr. o ponto 3.3.4];
10. O Chefe do Gabinete de Apoio Pessoal ao Presidente da CMSC e o Adjunto do Gabinete da Presidência da CMSC acumularam ilegalmente funções e remunerações na empresa municipal *Santa Cruz XXI*, entre 22/09/2006 e 31/12/2012, em violação do art.º 3.º, n.º 1, do DL n.º 196/93 [cfr. o ponto 3.4];
11. Em 2009, a CMSC elaborou, mas não fez aprovar, o *Plano de Prevenção dos Riscos de Gestão, Incluindo os de Corrupção e Infrações Conexas* do Município de Santa Cruz. Consequentemente os Relatórios de Execução relativos aos anos de 2010, 2011 e 2012 não foram efetuados [cfr. o ponto 3.5].

---

<sup>1</sup> Por efeito da contabilização do correlativo excedente de revalorização.



### 1.3. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

A factualidade acima exposta no ponto 10 é suscetível de tipificar um ilícito financeiro gerador de responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, por força do disposto na alínea b) do n.º 1 do art.º 65.º e do n.º 4 do art.º 59.º da LOPTC.

Os factos referenciados e sintetizados nos pontos 2, 3, 5, 6, 7 e 9 são, por sua vez, suscetíveis de tipificar ilícitos financeiros geradores de responsabilidade financeira sancionatória enunciada no quadro constante do Anexo I e desenvolvida ao longo do presente documento.

As multas têm como limite mínimo o montante correspondente a 15 Unidades de Conta (UC) e como limite máximo 150 UC<sup>2</sup>, de acordo com o preceituado no n.º 2 do citado art.º 65.º<sup>3</sup>. Com o pagamento da multa, pelo montante mínimo, extingue-se o procedimento tendente à efetivação de responsabilidade sancionatória, nos termos do art.º 69.º, n.º 2, al. d), ainda daquela Lei. O procedimento por responsabilidade reintegratória extingue-se pelo pagamento da quantia a repor, por força do art.º 69.º, n.º 1, da LOPTC.

### 1.4. RECOMENDAÇÕES

No contexto da matéria exposta no relatório e resumida nas observações da auditoria, o Tribunal de Contas recomenda<sup>4</sup>:

#### À CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA CRUZ QUE:

1. Dê cumprimento ao PSF e implemente mecanismos de acompanhamento das metas nele definidas incluindo nos relatórios de execução indicadores que permitam aferir o cumprimento dos resultados previstos;
2. Providencie pelo registo integral e atempado das dívidas a terceiros da autarquia e dos correlativos compromissos em obediência ao determinado no ponto 2.6.1. e nas alíneas d) e e) do ponto 2.3.4.2 do POCAL, e mais recentemente nos art.ºs 5.º e 6.º da Lei n.º 8/2012, de 21/02;
3. Promova o respeito pelos princípios de rigor e eficiência orientadores do endividamento autárquico e, bem assim, pelo limite de endividamento líquido, consagrados nos artigos 35.º e 37.º da Lei das Finanças Locais, conjugados com as leis dos Orçamentos de Estado em vigor;

<sup>2</sup> Conforme resulta do Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao DL n.º 34/2008, de 26 de fevereiro, a UC é a quantia monetária equivalente a um quarto do valor do Indexante de Apoios Sociais (IAS), vigente em dezembro do ano anterior, arredondado à unidade euro, atualizável anualmente com base na taxa de atualização do IAS. O artigo 3.º do DL n.º 323/2009, de 24 de dezembro, fixou o valor do IAS para 2010 em 419,22€, pelo que a UC é de 105,00€ [419,22€/4 = 104,805€ – sendo que a respetiva atualização encontrava-se suspensa por força da al. a) do art.º 67.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, que aprovou o orçamento do Estado para 2011, decisão essa que foi mantida no art.º 113.º da Lei 83-C/2013, de 31 de dezembro, que aprovou o orçamento de Estado para 2014].

<sup>3</sup> Com a alteração introduzida pela Lei n.º 61/2011, de 7/12, o limite mínimo passou a 25 UC e o limite máximo a 180 UC.

<sup>4</sup> Assinale-se que com a nova redação dada ao art.º 65.º da LOPTC pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, e pelo art.º único da Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto, passa a ser passível de multa o “*não acatamento reiterado e injustificado das injunções e das recomendações do Tribunal*” (al. j) do n.º 1 do art.º 65.º). Já a alínea c) do n.º 3 do art.º 62.º da mesma Lei prevê a imputação de responsabilidade financeira, a título subsidiário, às entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas quando estranhas ao facto mas que no desempenho das funções de fiscalização que lhe estiverem cometidas, “*houverem procedido com culpa grave, nomeadamente quando não tenham acatado as recomendações do Tribunal em ordem à existência de controlo interno*”.

4. Cumpra o n.º 12 do art.º 38.º da LFL, que veda aos Municípios “*a celebração de contratos com entidades financeiras com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo*”;
5. Cumpra o disposto no regime de incompatibilidades aplicável aos membros dos gabinetes de apoio aos presidentes e vereadores a tempo inteiro das câmaras municipais (cfr. o DL n.º 196/93, de 27/05 *ex vi* do n.º 5 do art.º 22.º do DL n.º 11/2012, de 20/01);
6. Não utilize o setor empresarial municipal para concretizar práticas que visem contornar as limitações legais e orçamentais da autarquia;
7. Aprove e implemente as medidas constantes no Plano de Prevenção dos Riscos de Gestão, Incluindo os de Corrupção e Infrações Conexas e elabore os Relatórios de Execução do Plano, em cumprimento do estipulado no ponto 1.1. da Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), de 1 de julho de 2009<sup>5</sup>.

**À ASSEMBLEIA MUNICIPAL DE SANTA CRUZ QUE:**

8. Solicite e aprecie periodicamente os relatórios semestrais e anuais de acompanhamento à execução do PSF, dando cumprimento ao art.º 40.º da LFL.

---

<sup>5</sup> Posteriormente complementada pela Recomendação n.º 1/2010, de 7 de abril, mais concretamente o ponto 6.



## 2. INTRODUÇÃO

### 2.1. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJETIVOS

No Programa Anual de Fiscalização da SRMTC para o ano de 2013<sup>6</sup> foi prevista a “Auditoria ao cumprimento do plano de saneamento financeiro da Câmara Municipal de Santa Cruz”.

Inserida no âmbito do controlo financeiro sucessivo do Sector Público Administrativo das Autarquias Locais, a ação incidiu sobre o período que se iniciou com a data de concessão do visto da SRMTC (24/11/2008) até 31/12/2012, e visou responder aos seguintes objetivos específicos:

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

Procurou-se ainda, na sequência da Verificação Interna às contas de 2010<sup>7</sup>, identificar as dívidas a fornecedores da autarquia sem cabimento orçamental, conforme preveem as alíneas d) e e) do ponto 2.3.4.2 do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro.

### 2.2. METODOLOGIA

A auditoria compreende as fases de planeamento, execução e elaboração do relato, a que se seguiram a fase do contraditório, a análise e apreciação dos comentários apresentados pelos responsáveis da entidade auditada e a elaboração do anteprojecto de relatório, tendo sido adotadas para o seu desenvolvimento as normas previstas no Manual de Auditoria e Procedimentos do Tribunal de Contas<sup>8</sup>, nomeadamente na análise e conferência de documentos nas áreas previamente seleccionadas através de métodos de amostragem não estatística, e da realização dos testes de conformidade, substantivos e analíticos.

A fase de *planeamento* iniciou-se com:

- O estudo da legislação, nomeadamente dos regimes jurídicos do Sector Público Administrativo das Autarquias Locais, do Saneamento Financeiro Municipal e do Reequilíbrio Financeiro Municipal;

<sup>6</sup> Aprovado pelo Plenário Geral do TC, em 19 de dezembro de 2012, pela Resolução n.º 52/2012, publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 245, de 19 de dezembro de 2012.

<sup>7</sup> Cfr. o Relatório n.º 6/2012-VIC/SRMTC disponível em [http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel\\_vic/2012/vic-srmte-rel006-2012-fs.shtm](http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_vic/2012/vic-srmte-rel006-2012-fs.shtm).

<sup>8</sup> Aprovado pela Resolução n.º 2/99 – 2.ª Secção, de 28 de janeiro, e adotado pela SRMTC, através do Despacho Regulamentar n.º 1/01 – JC/SRMTC, de 15 de novembro de 2001. Em tudo o que não estiver expressamente previsto neste Manual, atender-se-á às normas aprovadas no âmbito da União Europeia e da INTOSAI.

- A análise e o tratamento da informação constante dos documentos de prestação de contas relativos ao triénio 2009/2011;
- A análise do processo de fiscalização prévia do contrato de empréstimo existente na SRMTC;
- A solicitação<sup>9</sup> e análise de um conjunto de elementos informativos necessários ao cumprimento dos objetivos da ação.

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

### 2.3. ENTIDADE AUDITADA E RESPONSÁVEIS

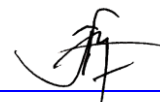
A entidade objeto da auditoria foi a Câmara Municipal de Santa Cruz (CMSC) que, no período compreendido entre 2008 e 2012, foi gerida pelos seguintes responsáveis:

Nome	Cargo	Período de responsabilidade
José Alberto de Freitas Gonçalves	Presidente	01-01-2008 a 31-12-2012
António Jorge Gomes Baptista	Vereador executivo	01-01-2008 a 31-12-2012
Emanuel Jaime França Gouveia	Vereador executivo	01-01-2008 a 02-11-2009
Francisco Guilherme Menezes Teixeira	Vereador executivo	01-01-2008 a 02-11-2009
Maria Alexandra Magalhães Gaspar Perestrelo	Vereadora executiva	02-11-2009 a 31-12-2012
Filipe Martiniano Martins de Sousa	Vereador	01-01-2008 a 31-12-2012
Arlindo Alves de Freitas	Vereador	01-01-2008 a 02-11-2009
Susana Paula Freitas	Vereadora	01-01-2008 a 02-11-2009
Maria Leontina Freitas Serôdio da Fonseca	Vereadora	02-11-2009 a 31-12-2012
Carlos Jesus Nunes da Costa	Vereador	02-11-2009 a 31-12-2012
Óscar Ciríaco Teixeira	Vereador	02-11-2009 a 31-12-2012
Pedro Damião Barreto Fernandes	Vereador	23-12-2010 a 19-04-2011 18-12-2012 a 31-12-2012
Maria João Jardim de Jesus	Vereadora	01-09-2012 a 29-11-2012
Miguel Luís da Fonseca	Vereador	04-10-2012
Maria Basilissa Sousa Barreto Fernandes	Vereadora	26-10-2012 a 03-11-2012

### 2.4. Contraditório

Em cumprimento do princípio do contraditório, consagrado no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, procedeu-se à audição individual dos membros da Câmara Municipal de Santa Cruz identificados no ponto 2.3, dos membros da Assembleia Municipal presentes na reunião de 22/09/2006, do responsável pela Divisão Financeira e do Encarregado Geral Operacional

<sup>9</sup> Ao abrigo da Informação n.º 16/2013 – UAT III, autorizada pelo Juiz Conselheiro da SRMTC a 22 de fevereiro do corrente ano.



na secção de Aprovisionamento e Económico e, bem assim, dos membros do Conselho de Administração da empresa “*Santa Cruz XXI, E.E.M.*”.

As alegações recebidas<sup>10</sup> foram tidas em consideração ao longo do presente documento, designadamente através da sua transcrição e análise nos pontos pertinentes.

Cumpra assinalar que alguns responsáveis<sup>11</sup> defenderam a relevação da correlativa responsabilidade devido à inexistência de dolo nas suas condutas e ao preenchimento das condições cumulativas para a relevação da responsabilidade financeira, previstas nas al.s a) a c) do n.º 8 do art.º 65.º da LOPTC, cuja análise foi efetuada ao longo do presente documento.

Mais se realça que, em sede de contraditório, os vereadores sem pelouro Maria da Conceição Vieira Neves Vasconcelos e José David Rodrigues Nunes comprovaram que não participaram em nenhuma das reuniões da CMSC<sup>12</sup>, motivo que justificou o afastamento da responsabilidade financeira enunciada no relato.

## 2.5. CONDICIONANTES E GRAU DE COLABORAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

Regista-se a colaboração prestada pelo Chefe de Divisão da Área Financeira Dr. Nuno Cruz e pelos demais funcionários da autarquia.

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

<sup>10</sup> Apresentaram alegações:

- Maria da Conceição Vieira Neves de Vasconcelos, com o registo de entrada n.º 3011, de 11/10/2013;
- O Presidente da Assembleia Municipal, João Pedro Barreto de Sousa, e os deputados municipais José Manuel da Mata e Nóbrega, Dénia Maria Nóbrega Caires, Carlos Alberto Cardoso Barbosa, José Horácio de Nóbrega Rodrigues, João Manuel Martins, Fábio Germano de Freitas, Ricardo Jorge Ornelas Vasconcelos e José Baptista Fernandes, com o registo de entrada n.º 3087, de 17/10/2013 (alegação conjunta);
- O Presidente da Câmara, José Alberto de Freitas Gonçalves, e os Vereadores António Jorge Gomes Batista e Maria Alexandra Magalhães Gaspar Perestrelo, com o registo de entrada n.º 3101, de 18/10/2013 (alegação conjunta);
- O Chefe de Divisão Financeira, Nuno César Cabaços da Cruz, com o registo de entrada n.º 3102, de 18/10/2013;
- Os membros do CA da empresa Santa Cruz XXI, Pedro Dantas de Freitas, Duarte Nuno Soares Araújo Sol e José Manuel Nascimento Ferreira, com o registo de entrada n.º 3116, de 21/10/2013;
- Élvio Lídio Alves Mendonça, com registo de entrada n.º 3143, de 24/10/2013;
- O Vereador Óscar Ciríaco Teixeira, com o registo de entrada n.º 3157, de 25/10/2013;
- O Vereador Filipe Martiniano Martins de Sousa, com o registo de entrada n.º 3203, de 31/10/2013;
- A Vereadora Maria Leontina de Seródio da Fonseca, com o registo de entrada n.º 3220, de 04/11/2013;

O Vereador Carlos Jesus Nunes da Costa não apresentou alegações embora, a seu pedido, tenha sido concedida uma prorrogação do prazo inicialmente concedido para exercício do contraditório de 5 dias úteis.

<sup>11</sup> O Presidente da Câmara, José Alberto de Freitas Gonçalves, os Vereadores António Jorge Gomes Batista, Filipe Martiniano Martins de Sousa e Maria Alexandra Magalhães Gaspar Perestrelo, o Presidente da AM, João Pedro Barreto de Sousa, os deputados municipais José Manuel da Mata e Nóbrega, Dénia Maria Nóbrega Caires, Carlos Alberto Cardoso Barbosa, José Horácio de Nóbrega Rodrigues, João Manuel Martins, Fábio Germano de Freitas, Ricardo Jorge Ornelas Vasconcelos e José Baptista Fernandes e o Chefe de Divisão Financeira.

<sup>12</sup> Vereadores que constavam da relação de responsáveis da CMSC, junta à conta de gerência de 2012, como tendo exercido funções durante o período compreendido entre 05/10/2012 e 16/10/2012 e entre 17/10/2012 e 25/10/2012, respetivamente. Note-se que ouvida em sede de contraditório, Maria da Conceição Vasconcelos juntou declaração do Presidente do Município dando conta que “*não foi eleita, não tendo participado nas reuniões da Câmara Municipal*”, o que pôde ser comprovado pelas Atas daquele executivo. Comprovou-se, também que, embora José David Nunes tenha sido convocado para comparecer a uma reunião do executivo camarário (de 18/10/2012), em substituição e na sequência da suspensão do mandato de Maria da Conceição Vasconcelos, não compareceu à referida reunião.

1. O PSF não quantificou nem calendarizou, para a generalidade das medidas, as metas de contenção da despesa o que dificultou a análise da sua implementação;
2. Os relatórios semestrais de execução do PSF elaborados pela CMSC não contêm informação sobre a implementação das medidas nem sobre a evolução da situação financeira do Município, obviando a que se possam tirar conclusões sobre o cumprimento de algumas<sup>13</sup> medidas e sobre a evolução da situação financeira do Município;
3. A inexistência de algumas atas das reuniões da CMSC no período 2008-2012, que impediu a tempestiva identificação dos responsáveis por alguns atos de gestão e que afeta a eficácia das deliberações do órgão executivo municipal<sup>14</sup>;
4. A omissão de passivos na contabilidade da autarquia retira credibilidade aos indicadores de execução do PSF elaborados com base nas contas do município.

## 2.6. ENQUADRAMENTO LEGAL

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

Nos termos do art.º 4.º dessa Lei, os municípios estão sujeitos aos princípios orçamentais do equilíbrio e da estabilidade consagrados na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)<sup>16</sup>.

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

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

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

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

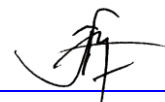
<sup>13</sup> Não foi possível avaliar o cumprimento de 10 das 18 medidas atinentes à contenção de despesa.

<sup>14</sup> Uma vez que estas só adquirem eficácia depois de aprovadas e assinadas as respetivas atas ou depois de assinadas as suas minutas (cfr. o art.º 92.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro). Já na fase de elaboração do Relato foram apresentadas algumas atas que se encontravam em falta.

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

<sup>16</sup> Cfr. os art.ºs 9.º e 10.º-A da LEO, aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20/08, com as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28/08, e pelas Leis n.ºs 23/2003, de 02/07, 48/2004, de 24/08, 48/2010, de 19/10, 22/2011, de 20/05, 52/2011, de 13/10 e 37/2013, de 14/06.





- O total de endividamento líquido de cada município, em 31 de dezembro de cada ano, não pode exceder 125% do montante das receitas elencadas no n.º 1 do art.º 37.º.

Verificando a persistência de situações de desequilíbrio financeiro de carácter conjuntural ou estrutural, a LFL determinou a necessidade de sujeição a operações específicas de saneamento financeiro (art.º 40.º) ou de reequilíbrio financeiro (art.º 41.º)<sup>17</sup>, cujos regimes jurídicos foram densificados pelo DL n.º 38/2008, de 7 de março<sup>18</sup>.

De acordo com o n.º 1 do art.º 40.º da LFL e o n.º 1 do art.º 3.º do DL n.º 38/2008, “*os municípios que se encontrem em situação de desequilíbrio financeiro conjuntural devem contrair empréstimos para saneamento financeiro, tendo em vista a reprogramação da dívida e a consolidação de passivos financeiros, desde que o resultado da operação não aumente o endividamento líquido dos municípios*”<sup>19</sup>.

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

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

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

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

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

<sup>17</sup> O Reequilíbrio Financeiro é aplicável a situações de desequilíbrio financeiro estrutural ou de rutura financeira. Constitui, comparativamente ao Saneamento Financeiro, um quadro legal de enquadramento de emergência financeira mais gravoso, podendo por conseguinte ser aplicado quer por proposta da Assembleia Municipal, quer por imposição do Ministro das Finanças e do ministro da tutela, sendo o processo neste caso iniciado pela DGAL.

<sup>18</sup> O Saneamento Financeiro Municipal encontra-se regulado nos art.ºs 3.º a 7.º e o Reequilíbrio Financeiro Municipal nos art.ºs 8.º a 17.º.

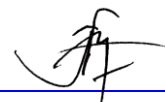
<sup>19</sup> Ou seja, este empréstimo não deve ser um meio de obtenção de liquidez, mas sim um meio para alcançar o equilíbrio financeiro, reforçando os princípios de economia, eficiência e eficácia na aplicação dos recursos de que dispõe o Município.

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

Note-se, a finalizar, que a 3 de setembro foi publicada a Lei n.º 73/2013<sup>20</sup>, que revoga a Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro (LFL), cuja entrada em vigor se reportou a 1 de janeiro de 2014.

---

<sup>20</sup> Estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais



### 3. RESULTADOS DA ANÁLISE

#### 3.1. EMPRÉSTIMO PARA SANEAMENTO FINANCEIRO

##### 3.1.1. Celebração do contrato

No dia 23/09/2008, a CMSC celebrou um contrato de empréstimo para saneamento financeiro com a “Caixa Geral de Depósitos, S.A.” nas seguintes condições:

<b>Montante</b>	10 738 514,07€
<b>Prazo</b>	12 anos <sup>21</sup>
<b>N.º de reembolsos</b>	144 prestações
<b>Taxa de juro</b>	Euribor a 6 meses
<b>Spread</b>	0,672%
<b>TAE (à data do contrato)</b>	5,99044%
<b>Utilização</b>	Liquidação de dívidas a fornecedores <sup>22</sup>

O processo de saneamento financeiro foi aprovado pela Assembleia Municipal em 30/09/2008<sup>23</sup>.

O contrato de empréstimo para saneamento financeiro foi visado pela Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (SRMTC) em sessão diária de visto de 24 de novembro de 2008 (cfr. o relatório n.º 32/FP/2008/AM).

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

O financiamento contratado foi creditado na conta de depósitos à ordem constituída em nome do MSC junto daquela instituição de crédito no dia 04/12/2008, tendo as dívidas, que integram a listagem discriminativa, sido imediatamente regularizadas<sup>24</sup>.

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

Os n.ºs 2 e 3 do art.º 40.º da LFL, conjugados com o art.º 4.º do DL n.º 38/2008<sup>25</sup>, de 7/03, determinam expressamente que os pedidos de empréstimo sejam instruídos com um estudo fundamentado sobre a situação financeira do município e um plano de saneamento financeiro para o período a que reporta o empréstimo, elaborado pela câmara municipal e sujeito à aprovação da assembleia municipal.

<sup>21</sup> Observando o art.º 40.º, n.º 6 da LFL e o art.º 3.º, n.º 2 do DL n.º 38/2008, que determinam que “*os empréstimos para saneamento financeiro não podem ter um prazo superior a 12 anos*”.

<sup>22</sup> Cfr. o quadro resumo constante do Anexo II.

<sup>23</sup> Cfr. a Ata da reunião ordinária da AMSC n.º 4/2008.

<sup>24</sup> As ordens de pagamento foram liquidadas ainda durante o mês de dezembro de 2008.

<sup>25</sup> Diploma que densifica as regras referentes aos regimes jurídicos do saneamento financeiro municipal e do reequilíbrio financeiro municipal, previstos nos artigos 40.º e 41.º da Lei das Finanças Locais, aprovada pela Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro (LFL), e regulamenta o Fundo de Regularização Municipal, consagrado no artigo 42.º da LFL.

Quanto ao conteúdo do PSF, embora a legislação tenha deixado aos órgãos autárquicos a competência para definir as concretas medidas para a recuperação da situação financeira municipal, decorre do art.º 4.º, n.º 2 do citado DL, que a elaboração do PSF “(...) inclui designadamente<sup>26</sup>:

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

Da análise ao PSF elaborado pela CMSC<sup>27</sup>, anexo ao contrato de empréstimo para saneamento financeiro, verificou-se que:

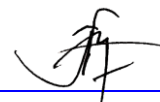
1. O referido documento não foi elaborado de forma detalhada e quantificável, não prevendo o período temporal necessário à recuperação da situação financeira do município;
2. A maioria<sup>28</sup> das medidas de redução da despesa apresentadas não eram específicas, concretas e mensuráveis;
3. Não foram efetuadas projeções financeiras demonstrativas de que as medidas preconizadas eram suficientes para o município atingir uma situação equilibrada.

---

<sup>26</sup> Esta norma estabelece apenas o conteúdo mínimo do plano (a este respeito, ver o Acórdão deste Tribunal n.º 18/08 – 16.dez -1ºS/PL).

<sup>27</sup> Cfr. o anexo III, no qual se apresentam as medidas incluídas no PSF.

<sup>28</sup> É o caso das medidas de contenção da despesa com o pessoal n.ºs 2 e 5, e das medidas de contenção da despesa corrente n.ºs 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9 e 12).



## 3.2. EXECUÇÃO DO PLANO DE SANEAMENTO FINANCEIRO

### 3.2.1. Medidas de contenção da despesa

Todos os relatórios semestrais de execução do plano de saneamento financeiro<sup>29</sup> subscritos pelo Presidente da CMSC concluem referindo terem sido concretizadas as seguintes medidas:

- a) *“Reafecção e transferência de pessoal entre departamentos”<sup>30</sup>;*
- b) *Recorremos o menos possível às prestações de serviços para elaboração de estudos, pareceres e consultadoria. Procurámos que os serviços internos executassem o maior número possível de projetos e estudos;*
- c) *Somente foram reclassificados e posicionados os funcionários que se encontravam em respeito à legislação vigente, como o SIADAP;*
- d) *Continuamos por optar por uma estrutura hierárquica ligeira e flexível;*
- e) *Continuaremos a exercer uma política de contenção das horas extraordinárias;*
- f) *Utilização de viaturas para o estritamente indispensável.”*

De salientar que destas seis medidas, cinco (da alínea b) à f)) não especificam a data da respetiva implementação e que em nenhum caso se quantificam os seus efeitos financeiros.

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

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

A primeira medida tendente à contenção da despesa com o pessoal que a CMSC se propôs concretizar foi suspender as alterações ao quadro de pessoal até 31/12/2008<sup>31</sup>, de harmonia com o art.º 14.º da LOE para 2008, *“com exceção das que resultem da aplicação da lei que, na sequência da RCM n.º 109/2005, de 30 de junho, defina e regule os novos regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas, das que sejam indispensáveis para o cumprimento da lei ou de norma regulamentar que a concretize, ou para a execução de sentenças judiciais, bem como daquelas de que resulte diminuição da despesa”<sup>32</sup>.*

A 31 de dezembro de 2007, a autarquia registava, no seu balanço social, 405 colaboradores e, em 2012, apresentava 396 postos de trabalho.

<sup>29</sup> Respeitantes aos 1.º e 2.º semestres de 2009 e ao 1.º semestre dos anos de 2010, 2011 e 2012.

<sup>30</sup> Com a implementação de uma nova estrutura orgânica na CMSC e respetivo regulamento municipal, os quais entraram em vigor no início de 2011.

<sup>31</sup> Interpretou-se a referência à data de 31/12/2008 como sendo o prazo para implementação da medida já que o PSF tem a duração de 12 anos.

<sup>32</sup> As medidas previstas na referida RCM n.º 109/2005 constam da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, segundo a qual (cfr. o n.º 6 do seu art.º 6.º) um órgão ou serviço da administração direta ou indireta só pode proceder ao recrutamento de trabalhadores com relação jurídica de emprego público por tempo determinado ou determinável, ou sem relação jurídica de emprego público previamente estabelecida, em casos excecionais, precedendo de parecer favorável dos membros do Governo responsáveis pelas finanças e pela Administração Pública.

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

O decréscimo de 9 trabalhadores face á situação de partida evidencia que a 31 de dezembro de 2012 o MSC tinha dado cumprimento ao estabelecido no PSF a este respeito.

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

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

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

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

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

Contudo, em 2010, verificou-se que por despacho<sup>33</sup> do Presidente do Município de 14 de janeiro, 190 trabalhadores da CMSC mudaram de posição remuneratória/nível remuneratório por opção gestonária, gerando um acréscimo anual de despesa da ordem dos 144 mil euros em 2010, 141 mil euros em 2011 e 110 mil euros em 2012 (cerca de 400 mil euros no triénio 2010-2012).

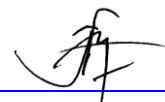
Como a mudança de posição remuneratória não era obrigatória, conclui-se que a autarquia não cumpriu com o acordado no PSF.

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

Para apuramento da meta de redução em, aproximadamente, 2% ao ano<sup>34</sup> das despesas com prestações de serviços para a elaboração de estudos, pareceres e consultadoria, analisou-se a evolução dos compromissos assumidos na rubrica “02.02.14 - Estudos, Pareceres, Projectos e Consultadoria”, entre 2007 e 2012:

<sup>33</sup> Publicado por Edital em 19 de janeiro de 2010 e no Diário da República, 2.ª série, n.º 155, de 11 de agosto de 2010.

<sup>34</sup> Cfr. o ofício da CMSC n.º 11321, de 30 de outubro de 2008 endereçado ao Tribunal de Contas em resposta à solicitação de esclarecimentos no âmbito do processo de visto n.º 87/2008.



**Quadro 1 – Poupança na rubrica 02.02.14, de 2007 a 2012**

(em euros)

Ano	Previsão do PSF		Compromissos assumidos	Diferença
	Despesa anual <sup>1</sup>	Poupança		
2007	229.375,27	0,00	128.894,15	-100.481,12
2008	224.787,76	4.587,51	191.176,10	-33.611,66
2009	220.200,26	4.587,51	300.367,62	80.167,36
2010	215.796,25	4.404,01	226.802,67	11.006,42
2011	211.480,33	4.315,93	286.716,36	75.236,03
2012	207.250,72	4.229,61	567.154,00	359.903,28
<b>Total</b>	<b>1.308.890,59</b>	<b>22.124,57</b>	<b>1.701.110,90</b>	<b>392.220,31</b>

<sup>1</sup> O valor indicado pela CMSC no ofício n.º 11321, de 30/10/2008 abrange outros consumos para além dos registados na rubrica 02.02.14 que foi escolhida como indicador para esta medida, dada a sua relevância e facilidade de obtenção.

Com base na evolução dos compromissos assumidos da rubrica “02.02.14 - Estudos, Pareceres, Projectos e Consultadoria”, conclui-se que no período 2007-2012 a CMSC não só não cumpriu com a poupança prevista no PSF (no valor de 22 mil euros), como ainda aumentou a despesa nesta rubrica no montante de 392 mil euros.

## 5. Flexibilidade, dinamismo e inovação

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

Pese embora o município tenha aprovado, em 2011, uma nova estrutura orgânica e respetivo regulamento<sup>35</sup>, dada a natureza da medida (não é específica, concreta e mensurável) não se considerou possível aferir o seu cumprimento.

## 6. Redução, já em 2008, das despesas com utilização de viaturas, horas extraordinárias e telecomunicações

A sexta medida de contenção da despesa visava a redução, já em 2008, das despesas com viaturas, horas extraordinárias e telecomunicações.

### A. Despesa com viaturas

Com base na informação fornecida pela contabilidade analítica da CMSC apresentam-se seguidamente as despesas incorridas com as 93 viaturas ao serviço da CMSC no período 2008-2012:

<sup>35</sup> Publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 29, de 10 de fevereiro de 2011.

**Quadro 2 – Despesa com viaturas - 2008 a 2012**

(em euros)

	Viaturas	2008	2009	2010	2011	2012	Δ 08/12
Águas	4	20.734,53	36.083,70	8.098,68	4.818,47	2.222,49	-18.512,04
Ambiente	1	1.892,75	9.985,04	2.285,66	1.257,26	8.016,09	6.123,34
ASAD	13	36.687,07	117.697,47	35.259,86	65.344,78	44.027,92	7.340,85
Bombeiros	25	54.644,16	191.779,66	138.239,15	97.567,71	40.285,22	-14.358,94
Desporto	1	699,37	3.777,75	493,31	3,00	-	-699,37
Fiscalização	5	8.208,78	24.954,46	11.396,50	3.252,60	574,39	-7.634,39
GIS	1	1.058,56	2.604,20	1.319,94	3.396,68	2.880,82	1.822,26
Presidência	4	8.275,32	11.659,03	11.958,06	7.325,53	2.428,87	-5.846,45
RS	31	169.396,02	260.797,25	420.388,46	298.557,31	423.229,39	253.833,37
SLU	1	-	-	-	340,96	3.505,95	3.505,95
Renting	7	-	-	-	49.553,81	76.927,95	76.927,95
<b>Subtotal</b>	<b>93</b>	<b>301.596,56</b>	<b>659.338,56</b>	<b>629.439,62</b>	<b>531.418,11</b>	<b>604.099,09</b>	<b>302.502,53</b>
Combustível	-	357.762,54	275.711,69	352.699,51	424.135,40	526.259,46	<b>168.496,92</b>
<b>Total</b>	<b>93</b>	<b>659.359,10</b>	<b>935.050,25</b>	<b>982.139,13</b>	<b>955.553,51</b>	<b>1.130.358,55</b>	<b>470.999,45</b>

**Siglas:** ASAD – Armazém e Serviços de Administração Direta; GIS – Gabinete de Intervenção Social; RS – Resíduos Sólidos; SLU – Secção de Limpeza Urbana.

No quinquénio 2008/2012, a CMSC gastou em viaturas cerca de 4,7 milhões de euros, sendo 1,9 milhões relativos a combustível e o valor remanescente (2,7 milhões de euros) concernente a manutenção, seguros e outras despesas.

No respeitante à evolução da despesa com viaturas, verifica-se um aumento ao longo do período considerado (com exceção do ano 2011 em que se verificou um decréscimo de 26 mil euros nos consumos), evidenciando um crescimento de 471 mil euros de 2008 (ano da implementação do plano de saneamento) para 2012. Em conformidade, conclui-se que a meta fixada no PSF não foi cumprida.

## B. Despesa com horas extraordinárias

A CMSC comprometeu-se a reduzir as despesas na rubrica “01.02.02 - Horas extraordinárias” na proporção de 1% por ano<sup>36</sup> constando do quadro seguinte a previsão de despesa anual do PSF, os montantes pagos nesse período e a diferença entre a meta fixada no PSF e a execução:

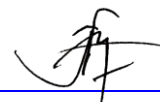
**Quadro 3 – Despesa com horas extraordinárias - 2007 a 2012**

Ano	Previsão do PSF		Pagamentos	Diferença
	Despesa anual	Poupança		
2007	455.189,60	0,00	455.189,60	0,00
2008	450.637,70	4.551,90	486.740,69	36.102,99
2009	446.131,33	4.506,38	506.599,71	60.468,38
2010	441.670,01	4.461,31	514.629,53	72.959,52
2011	437.253,31	4.416,70	460.887,41	23.634,10
2012	432.880,78	4.372,53	357.403,92	-75.476,86
<b>Total</b>	<b>2.663.762,73</b>	<b>22.308,82</b>	<b>2.781.450,86</b>	<b>117.688,13</b>

Da análise ao quadro, verifica-se que a despesa com horas extraordinárias só baixou relativamente ao valor de partida (455 mil euros em 2007) em 2012.

<sup>36</sup> Cfr. o ofício da CMSC n.º 11321, de 30 de outubro de 2008 em resposta à solicitação de esclarecimentos no âmbito do processo de visto n.º 87/2008 constante do ofício da SRMTC n.º UAT I/333/08, de 21 de outubro de 2008.





Em termos acumulados, a meta de redução da despesa não foi cumprida já que os encargos com horas extraordinárias registaram um crescimento face ao perspectivado no PSF de 117,7 mil euros.

### C. Despesas com comunicações

A CMSC comprometeu-se a reduzir as despesas com comunicações na proporção de 1% por ano<sup>37</sup>, tendo-se utilizado como indicador de desempenho o comportamento da rubrica “02.02.09 – Comunicações”, cuja evolução entre 2007 e 2012 consta do quadro seguinte:

**Quadro 4 – Despesa com comunicações - 2007 a 2012**

Ano	Comunicações		Pagamentos <sup>1</sup>	Diferença
	Valor previsto (€)	Poupança (€)		
2007	174.610,43	0,00	177.709,53	3.099,1
2008	172.864,33	1.746,10	204.704,74	31.840,41
2009	171.135,68	1.728,64	186.832,20	15.696,52
2010	169.424,33	1.711,36	206.107,32	36.682,99
2011	167.730,08	1.694,24	203.754,69	36.024,61
2012	166.052,78	1.677,30	172.015,48	5.962,70
<b>Total</b>	<b>1.021.817,63</b>	<b>8.557,64</b>	<b>1.151.123,96</b>	<b>129.306,33</b>

<sup>1</sup> Os pagamentos respeitam à rubrica “02.02.09 – Comunicações”.

Ao invés de diminuir, a despesa da CMSC com comunicações sofreu um aumento no período 2007-2012, de cerca de 129 mil euros, o que significa que o objetivo preconizado no PSF não foi cumprido.

A avaliação conjunta das três metas que a CMSC se propôs atingir permite concluir que a medida não foi cumprida já que, no conjunto, se observa um aumento da despesa na ordem dos 718 mil de euros<sup>38</sup>.

### 3.2.1.2 – MEDIDAS DE REDUÇÃO DA DESPESA CORRENTE

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

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

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

Apesar da despesa com rendas ter atingido o montante de cerca de 137 mil euros em 2012 (11 mil euros por mês), verificou-se que após a implementação do PSF não foi arrendado mais nenhum imóvel pelo que se considera que a medida foi cumprida.

<sup>37</sup> Cfr. o ofício da CMSC n.º 11321, de 30 de outubro de 2008 em resposta à solicitação de esclarecimentos no âmbito do processo de visto n.º 87/2008 contante do ofício da SRMTC n.º UAT I/333/08, de 21 de outubro de 2008.

<sup>38</sup> Resultante da adição do aumento dos custos com viaturas (471 mil euros) e da diferença entre os gastos realizados e os previstos no PSF para as horas extraordinárias (118 mil euros) e comunicações (428 mil euros).

**2. Reforçar as condições de base para a inovação e o empreendedorismo****3. Minimizar custos uniformizando documentos existentes**

A aferição do cumprimento da segunda e terceira medidas<sup>39</sup> de contenção da despesa corrente não se realizou por serem medidas indefinidas e indeterminadas.

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

A assertividade das estimativas de receita e despesa do município de Santa Cruz, no período 2008-2012, foi medida com base nas taxas de execução da receita e da despesa e, bem assim, do grau de cobertura das despesas assumidas pela receita cobrada:

**Quadro 5 – Execução orçamental 2008 - 2012**

		(em euros)				
Designação		2008	2009	2010	2011	2012
Receita	Orçamentada	52.355.022,07	41.910.779,49	41.874.429,86	40.379.954,34	37.132.549,54
	Cobrada	32.905.548,50	19.885.038,42	19.813.547,61	18.535.159,89	17.807.690,99
	<b>% Execução</b>	<b>63%</b>	<b>47%</b>	<b>47%</b>	<b>46%</b>	<b>48%</b>
Despesa	Orçamentada	52.354.022,07	41.909.779,49	41.867.062,86	37.193.459,35	37.132.274,49
	Paga	33.255.847,68	19.483.048,13	19.231.465,88	17.948.008,33	17.402.118,15
	<b>% Execução</b>	<b>64%</b>	<b>46%</b>	<b>46%</b>	<b>48%</b>	<b>47%</b>
Grau de cobertura das despesas <sup>40</sup>	Rec. Cobrada	32.905.548,50	19.885.038,42	19.813.547,61	18.535.159,89	17.807.690,99
	Desp. Assumida	39.406.007,99	33.867.373,31	33.751.732,44	33.224.128,43	35.226.353,74
	<b>% Cobertura</b>	<b>84%</b>	<b>59%</b>	<b>59%</b>	<b>56%</b>	<b>51%</b>

Os dados coligidos não evidenciam qualquer alteração na qualidade das previsões orçamentais ao longo do período considerado. Antes pelo contrário, o que o quadro demonstra é uma prática sistemática de sobreavaliação orçamental, uma vez que as previsões não encontram sustentação nos elementos históricos nem em qualquer outra informação credível que permita fundamentar tais expectativas, tanto no orçamento da receita como da despesa, sendo de concluir que a autarquia de Santa Cruz não observou a medida em análise.

Neste particular, cumpre referir que com a Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA)<sup>41</sup>, a execução orçamental das entidades públicas, entre as quais se encontram os Municípios, passa a estar sujeita à existência de fundos disponíveis para garantir a real capacidade de efetuar o respetivo pagamento, e não apenas ao cabimento prévio com base na existência de dotação orçamental.

A evolução do nível de detalhe dos orçamentos não foi analisada por se considerar que os quadros e códigos de contas de classificação orçamental e patrimonial contantes do Plano

<sup>39</sup> As mencionadas medidas visavam (cfr. o anexo II):

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

<sup>40</sup> Grau de cobertura das despesas = Receita cobrada / Despesa Assumida.

<sup>41</sup> Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, regulamentada através do DL n.º 127/2012, de 21 de junho.



Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro, são suficientemente pormenorizados.

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

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

No entanto, é de salientar que a CMSC para além de ter 4 avenças anteriores à data de implementação do PSF, entre janeiro de 2009 e dezembro de 2010, outorgou mais 5 contratos de prestação de serviços, como se pode observar no quadro seguinte:

**Quadro 6 – Prestações de serviços contratadas pela CMSC, de 2007 a 2012**

(em euros)

Área de Prestação de Serviços	Data do contrato	Valor com IVA	
		Mensal	Anual
Recursos Humanos	31/10/2007	1.594,54	19.134,48
Assistência Social <sup>(1)</sup>	31/10/2007	1.307,00	15.684,00
Arquitetura	28/12/2007	1.594,54	19.134,48
Eletricidade	29/09/2008	1.098,00	13.176,00
Contratação Pública	27/02/2009	1.465,81	17.589,72
Arquitetura	28/02/2009	1.675,21	20.102,52
Consultoria Jurídica	30/06/2009	1.675,23	20.102,76
Secretaria de Expediente Geral <sup>(1)</sup>	29/01/2010	750,00	9.000,00
Higiene e Segurança no Trabalho	30/12/2010	1.248,35	14.980,20
<b>Total</b>		<b>12.408,68</b>	<b>148.904,16</b>

<sup>(1)</sup> Contratos isentos de IVA.

Não obstante resultar do quadro que a CMSC acrescentou 5 contratos aos 4 que já tinha aquando da celebração do PSF e que esses contratos geraram, anualmente, desde 2010, encargos na ordem dos 150 mil euros, considerou-se que esta medida não era avaliável atentos os termos amplos e não quantificados em que foi definida.

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

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

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

## 9. Utilizar viaturas para o serviço estritamente necessário

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

Relativamente à 9.ª medida, importa referir que a intenção manifestada de só admitir a utilização dos veículos da CMSC para o serviço estritamente necessário não foi implementada através de um regulamento que estabelecesse as regras e prioridades de utilização dos veículos e, bem assim, as metas a atingir no âmbito do PSF.

Acresce referir que, apesar das intenções manifestadas, a utilização das viaturas municipais não terá sido suficientemente racionalizada já que, quer o custo dos combustíveis quer o

das restantes despesas (cfr. o quadro 2), aumentou entre 2008 e 2012 cerca de 471 mil euros (passaram de 659 mil euros para 1 130 mil euros).

## 10. Reduzir os prazos de pagamento

A evolução do prazo médio de pagamento (PMP) a fornecedores, no período 2008-2012, consta do quadro seguinte:

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

Designação	(em dias)					
	31/12/2008	31/12/2009	31/12/2010	31/12/2011	31/12/2012	Δ 08/12
PMP	241	196	221	363	609	<b>368</b>
Δ (%)	-	-18,67%	12,76%	64,25%	67,77%	<b>152,70%</b>

Fonte: DGAL e, relativamente a 2012, a CMSC.

A informação espelhada no quadro permite concluir que o prazo médio de pagamento a fornecedores aumentou, de 2008 para 2012, em 368 dias e que, conseqüentemente, o compromisso assumido no PSF não foi cumprido.

As dívidas de curto prazo a terceiros mais que duplicaram entre 2007 e 2012, sendo relevante o facto de em 2008 a CMSC ter contraído um empréstimo que visava, especificamente, consolidar a dívida a fornecedores.

**Quadro 8 – Evolução das dívidas a terceiros de curto prazo, de 31/12/2007 a 31/12/2012**

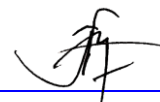
Descrição	(em euros)						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Δ 07/12
Fornecedores c/c	1.423.102,80	639.861,55	2.855.568,38	5.392.629,24	7.675.704,19	6.974.503,01	<b>5.551.400,21</b>
Faturas em confer.	5.142.762,78	2.438.873,02	3.959.047,89	4.944.599,93	6.475.743,38	5.867.190,53	<b>724.427,75</b>
Forn. Imobilizado	4.067.617,32	5.173.409,08	9.629.566,43	8.214.556,08	7.530.083,25	9.352.367,17	<b>5.284.749,85</b>
Outros credores <sup>(1)</sup>	59.551,52	29.068,88	31.695,80	4.757.939,20	4.800.569,40	5.761.507,95	<b>5.701.956,43</b>
Por contabilizar <sup>(2)</sup>	2.668.381,95	3.515.040,42	4.564.318,43	-	-	1.144.576,14	<b>-1.523.805,81</b>
<b>Total</b>	<b>13.361.416,37</b>	<b>11.796.252,95</b>	<b>21.040.196,93</b>	<b>23.309.724,45</b>	<b>26.482.100,22</b>	<b>29.100.144,80</b>	<b>15.738.728,43</b>
Δ %	-	<b>-11,7</b>	<b>78,4</b>	<b>10,8</b>	<b>13,6</b>	<b>9,9</b>	<b>117,8</b>

<sup>(1)</sup> Não foi considerado o saldo da conta “26.8.7.02 – Devedores e credores diversos - Valores entregues como cauções e garantias - Fornecedores de Imobilizado”, por não corresponder a dívida efetiva<sup>42</sup>.

<sup>(2)</sup> Foram consideradas as dívidas identificadas no ponto 3.3.1 deste documento, nomeadamente, a relativa a juros de mora por contabilizar nos anos 2007 a 2009 e o montante em dívida a 31/12/2012 aos fornecedores circularizados.

A situação do município é tanto mais grave quanto, em 2012, as dívidas a fornecedores de curto prazo atingiam o montante de 29,1 milhões de euros, e o valor arrecadado nesse ano foi de apenas 17,8 milhões de euros. Ou seja, as receitas do ano só cobriam 61% das dívidas de curto prazo.

<sup>42</sup> Pois trata-se de uma subconta movimentada por contrapartida da subconta “26.8.7.99 - Conta refletida de cauções e garantias”, que está sempre contrabalançada com esta. A CMSC utiliza estas duas contas para fazer refletir na contabilidade orçamental a dívida que está contabilizada apenas na contabilidade patrimonial (nas subcontas “22.8 – Fornecedores - Faturas em receção e conferência” e “26.8.8.23 – Outros credores - Credores de juros de mora”).



Assim, o município de Santa Cruz não só não cumpriu com a meta em análise, como quatro anos após a contração do empréstimo para saneamento financeiro, encontrava-se novamente em situação de rotura financeira<sup>43</sup> (cfr. a al. a) do n.º 3<sup>44</sup> do art.º 41.º, da Lei n.º 2/2007).

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

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

Para avaliar o cumprimento da medida, elaborou-se o quadro seguinte que evidencia a evolução das dívidas de curto prazo de terceiros entre 2008 e 2012:

**Quadro 9 – Evolução das dívidas de terceiros de curto prazo, de 2008 a 2012**

(em euros)

Designação	2008	2009	2010	2011	2012	Δ 08/12
Dívidas de terceiros, de curto prazo	8.639.051,61	9.048.367,51	11.458.208,55	8.660.722,98	6.267.261,06	-2.371.790,55
Δ (%)	-	4,74%	26,63%	-24,41%	-27,64%	-27,45

Contrariamente ao perspetivado, as dívidas de terceiros aumentaram nos anos de 2009 e de 2010 mas, em 2011, inverteram essa tendência. Em 2012, as dívidas de terceiros diminuíram cerca de 2,4 milhões de euros, para atingirem o montante de cerca de 6,3 milhões de euros, registando um valor abaixo do verificado no ano de 2008. Esta evolução traduz um cumprimento da medida em análise.

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

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

<sup>43</sup> Em 2012, a Direção Geral das Autarquias Locais (DGAL) comunicou que a autarquia estava numa situação de desequilíbrio financeiro estrutural desde 31/12/2011, tendo o executivo decidido pela adesão ao Programa de Apoio à Economia Local (PAEL – cfr. a ata n.º 21/2012, relativa à reunião extraordinária da CMSC, realizada a 26 de setembro). O PAEL foi criado pela Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto, com o objetivo de proceder à regularização do pagamento de dívidas dos municípios a fornecedores vencidas há mais de 90 dias.

A 27 de março de 2013 foi publicado, no Diário da República, 2.ª série, n.º 61, o Despacho n.º 4439/2013 que aprovou o pedido de adesão da CMSC ao Programa I do PAEL, aceitou o Plano de Ajustamento Financeiro apresentado pelo Município que pressupõe um reequilíbrio financeiro no valor de 2 970 640,84€ e autorizou a concessão de um empréstimo pelo Estado até ao valor de € 22.749.330,73 pela maturidade de 20 anos, condicionado à celebração prévia do contrato de reequilíbrio financeiro.

<sup>44</sup> “A situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de rutura financeira pode ser, subsidiariamente, declarada por despacho conjunto do Ministro das Finanças e do ministro que tutela as autarquias locais, após comunicação da Direção-Geral das Autarquias Locais, sempre que se verifique uma das seguintes situações:

- a) A existência de dívidas a fornecedores de montante superior a 50% das receitas totais do ano anterior;
- b) O incumprimento, nos últimos três meses, de dívidas de algum dos seguintes tipos, sem que as disponibilidades sejam suficientes para a satisfação destas dívidas no prazo de dois meses:
  - i) Contribuições e quotizações para a segurança social;
  - ii) Dívidas ao Sistema de Protecção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública (ADSE);
  - iii) Créditos emergentes do contrato de trabalho;
  - iv) Rendas de qualquer tipo de locação.”

### 3.2.1.2. B) Avaliação do cumprimento das metas de variação da despesa corrente estabelecidas na Lei do Orçamento do Estado

A al. c) do n.º 2 do art.º 4.º do DL n.º 38/2008<sup>45</sup>, de 07/03 estabelece que os PSF devem apresentar “(...) medidas de contenção da despesa corrente, a qual não pode ultrapassar a taxa global de evolução fixada pela lei do Orçamento do Estado para as rubricas da mesma natureza”, motivo pelo qual se analisou a evolução dos orçamentos e dos pagamentos da CMSC entre 2008 e 2013.

Para o efeito, verificou-se que as LOE para os anos 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013<sup>46</sup> fixavam uma taxa global de crescimento da despesa corrente<sup>47</sup> de 3%, 2,3%, 3,7%, - 3,6%, - 4,7% e 0,2%, respetivamente.

**Quadro 10 - Variação da despesa corrente, no período de 2008 a 2013**

(em euros)

Designação	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Despesa orçada	21.486.796,53	16.783.387,00	19.332.106,74	17.774.669,09	19.935.571,45	16.602.850,00
Variação anual (em %)	-	-21,89%	15,19%	-8,06%	8,87%	-16,72
<b>Variação OE (em %)</b>	<b>3,00%</b>	<b>2,30%</b>	<b>3,70%</b>	<b>-3,60%</b>	<b>-4,70%</b>	<b>0,20%</b>

Em conformidade com a informação constante do quadro supra, a despesa corrente orçamentada evidenciou uma taxa de crescimento de cerca de 15,2% em 2010 e de 8,9% em 2012, contrariando o estabelecido na al. c) do n.º 2 do art.º 4.º do DL n.º 38/2008, de 07/03, que vinculava o município a observar no período considerado como limite para a evolução das despesas as taxas globais fixadas no OE (de, respetivamente, 3,7% e -4,7%).

Nessa medida, a ultrapassagem das taxas de crescimento da despesa corrente orçada ínsitas às Leis do Orçamento do Estado para 2010 e 2012 (Leis n.ºs 3-B/2010, de 28/04 e 64-B/2011, de 30/12), contraria a al. c) do n.º 2 do art.º 4.º do DL n.º 38/2008, de 07/03 (cfr. o n.º 1 do art.º 4.º da LFL), sendo geradora de eventual responsabilidade financeira sancionatória prevista

<sup>45</sup> Este DL densifica as regras referentes aos regimes jurídicos do saneamento financeiro municipal e do reequilíbrio financeiro municipal, previstos nos artigos 40.º e 41.º da Lei das Finanças Locais, aprovada pela Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro (LFL).

<sup>46</sup> Leis n.ºs 67-A/2007, de 31/12 (LOE para 2008), 64-A/2008, de 31/12 (LOE para 2009), 3-B/2010, de 28/04 (LOE para 2010), 55-A/2010, de 31/12 (LOE para 2011), 64-B/2012, de 30/12 (LOE para 2012) e 66-B/2012, de 31/12 (LOE para 2013).

<sup>47</sup> Cfr. os seguintes documentos:

- Relatório OE2008, Situação Financeira das Administrações Públicas, III.1.5.1. Despesa do Estado, III.1.5.1.1. Classificação Económica, Quadro III.1.14. Despesa do Estado por Classificação Económica, pg. 116.
- Relatório OE2009, Situação Financeira das Administrações Públicas, IV.1.4.1. Despesa do Estado, IV.1.4.1.1. Classificação Económica, Quadro IV.15. Despesa do Estado por Classificação Económica, pg. 138.
- Relatório OE2010, Situação Financeira das Administrações Públicas, III.1.5.1. Despesa do Estado, III.1.5.1.1. Classificação Económica, Quadro III.17. Despesa do Estado por Classificação Económica, pg. 138.
- Relatório OE2011, Situação Financeira das Administrações Públicas, IV.1.5.1. Despesa do Estado, IV.1.5.1.1. Classificação Económica, Quadro IV.1.16. Despesa do Estado por Classificação Económica, pg. 110.
- Relatório OE2012, Situação Financeira das Administrações Públicas, III.3.1.2. Despesa do Estado, III.3.1.2.1. Classificação Económica, Quadro III.3.1.5. Despesa do Estado por Classificação Económica, pg. 72.
- Relatório OE2013, Situação Financeira das Administrações Públicas 2012 e 2013 (Contabilidade Pública e Nacional), III.1.1.2. Despesa do Estado, III.1.1.2.1. Classificação Económica, Quadro III.1.8. Despesa do Estado por Classificação Económica, pg. 105.



nas alíneas b) e d) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, imputável aos membros do órgão executivo que elaboraram as propostas de orçamento<sup>48</sup> para 2010 e 2012<sup>49</sup>.

No contraditório, o Presidente da Câmara e os Vereadores António Jorge Gomes Batista e Maria Alexandra Magalhães Gaspar Perestrelo alegaram que as Leis do OE não identificam as taxas de evolução da despesa corrente, “(...) *constando as mesmas apenas em relatórios elaborados pelo Governo (...) sem natureza jurídico-vinculativa*”, e que não existe “(...) *uma norma jurídica que exija ao órgão executivo que na elaboração, em cada ano, da proposta de Orçamento a apresentar à AM, siga as taxas constantes do relatório que, na mesma altura do ano, o Governo está a elaborar para apresentar à AR (...)*”.

Aqueles responsáveis apontaram, ainda, as circunstâncias de o plano de saneamento financeiro não prever as taxas de evolução anual da despesa e de ter sido concedido o visto ao correspondente contrato de empréstimo, para assim justificarem a inobservância dos limites ao crescimento das despesas correntes implícitos à aprovação do OE.

Sobre o alegado, referir que a opção do legislador de indexar o limite do crescimento da despesa corrente dos municípios abrangidos por PSF às taxas de crescimento das correspondentes rubricas no OE não determina que seja necessário que aquele documento estabeleça, de forma expressa, o seu montante.

Para mais, a taxa de crescimento da despesa corrente resulta dos mapas que instruem o OE constando do relatório que acompanha a proposta de Lei (que, em regra, deve ser apresentada até 15 de Outubro de cada ano, a tempo de poder servir de orientação à elaboração da proposta de orçamento municipal).

De mencionar também que, o facto de o PSF não estabelecer os limites de crescimento anual da despesa, não significa que eles não existam, já que aquele documento está vinculado à al. c) do n.º 2 do art.º 4.º do mencionado DL n.º 38/2008. É, aliás, por esse motivo que o PSF estabelece um conjunto de medidas de contenção da despesa cujo resultado deve estar em linha com a variação do OE.

Não obstante, regista-se a favor dos alegantes o facto de que, em resultado do pedido de ajuda externa, a proposta de OE só foi entregue na Assembleia da República no final do mês de janeiro de 2010 o que impediu que as taxas de crescimento da despesa corrente daquele ano fossem do conhecimento da CMSC.

Notar também, em sentido contrário, que à data da aprovação do Orçamento da CMSC não era expectável que as despesas correntes do OE fossem crescer 15% em 2010, e que haveria sempre a possibilidade de, durante o ano, propor a revisão do orçamento municipal para o adequar aos limites legais de crescimento da despesa.

Do que antecede, entende-se ser de manter a eventual responsabilização financeira imputada no relato.

Os membros da Câmara Municipal sem funções executivas alegaram o seguinte:

<sup>48</sup> Nos termos da al. c) do n.º 2 do art.º 64.º da Lei 169/99, de 18/09.

<sup>49</sup> Os membros que, em reunião de câmara, abstiveram-se ou votaram favoravelmente sobre aquelas propostas: José Alberto de Freitas Gonçalves, Filipe Martiniano Martins de Sousa, António Jorge Gomes Baptista, Maria Leontina de Freitas Seródio da Fonseca, Maria Alexandra Magalhães Gaspar Perestrelo, Óscar Ciríaco Teixeira, Carlos Jesus Nunes da Costa (cfr. as Atas n.ºs 05/09, de 17/12/2009 e 26/11, de 17/11/2011).

- a) O Vereador Filipe Martiniano Martins de Sousa alegou que a sua *“intervenção estava confinada às limitações legislativas e executivas do exercício de funções da vereação em regime de não permanência. Acresce ainda a diminuta ou inexistente informação financeira que era disponibilizada aos vereadores da oposição. Todos os pedidos feitos nesse sentido eram sistematicamente ignorados (...) algumas vezes ditei, para constar nas respetivas atas do executivo, que declinava toda e qualquer responsabilidade que pudesse advir da manifesta falta de informação”*.
- b) A Vereadora Maria Leontina de Serôdio da Fonseca referiu que *“[a]s propostas de orçamento referenciadas como sendo da competência da Câmara Municipal a serem aprovadas pela Assembleia Municipal (...), aprovadas pela signatária, não previam nem pressupunham o aumento de despesa corrente, que veio a verificar na execução orçamental da responsabilidade dos vereadores a quem foi atribuída essa competência”*.
- c) O Vereador Óscar Ciríaco Teixeira justificou, por sua vez, que *“o orçamento da despesa corrente não reflete a despesa a contrair nesse ano, como seria normal numa contabilidade equilibrada, mas sim a maior ou menor capacidade de abater dívida antiga. Por outro lado, em 2010, houve despesa extra pela intempérie de 20 de fevereiro e pelos fogos de verão, tendo a Câmara recebido do GR uma verba extra de receita corrente no valor de €735.000. Também a Câmara não recebeu a verba correspondente ao IRS em 2009, verba essa que sendo devida foi orçamentada na receita de 2010”*, conduzindo a que a CMSC tenha reforçado o orçamento da despesa corrente a fim de abater dívida corrente.

Sobre a argumentação apresentada por estes vereadores, não obstante o carácter não executivo das funções desempenhadas, é de salientar que nenhum deles votou contra o projeto de orçamento, circunstância que os isentaria da responsabilização financeira se tivessem feito constar da ata o seu voto de vencido com as razões justificativas do sentido da sua decisão (cfr. o art.º 93.º da Lei n.º 169/99, de 18/01 e o art.º 28.º do CPA).

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

A CMSC previa, no período de 2009 a 2020, a manutenção das taxas do IMI<sup>50</sup> e o aumento das taxas e tarifas municipais em função da variação homóloga dos índices de preços no consumidor publicados pelo INE ou da taxa de inflação. Em conformidade, apresentou no PSF projeções financeiras calculadas com base na receita média arrecadada nos três últimos anos e numa previsível taxa de inflação anual de 2,5% (cfr. o Anexo III-A).

Até 31/12/2020, previa ainda arrecadar 7 180 073,90€<sup>51</sup> através da alienação de património da autarquia, fazendo elevar para 20 254 226,80€<sup>52</sup> o aumento global da receita estimado para os 12 anos de vigência do contrato de empréstimo, considerando 2008 como o ano zero.

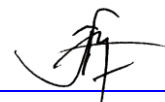
---

<sup>50</sup> Note-se que, embora a CMSC se propusesse manter a taxa mínima de IMI em todo o período do empréstimo, atendendo à previsão de que *“a receita deste imposto terá tendência a subir substancialmente, devido ao grande número de edificações que têm vindo a ser construídas no concelho e atendendo a que muitas delas está a terminar o prazo de isenção”*, projetou uma atualização da receita deste imposto em 2,5%, com base na taxa de inflação.

<sup>51</sup> Este montante diverge do calculado pela CMSC na página 145 do plano de saneamento financeiro (7 049 413,90€) pois, por lapso, não foi tido em conta para aquele cálculo o montante de 130 660,00€, relativo ao prédio correspondente ao artigo 1040, localizado na freguesia da Camacha.

<sup>52</sup> Este montante diverge do calculado pela CMSC, no quadro projetivo apresentado na página 147 do plano de saneamento financeiro pois, por lapso, naquele quadro não foi considerado o aumento relativo à atualização da receita arrecadada por





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

- a) As taxas de IMI em vigor no período de 2008 a 2011 não sofreram qualquer aumento, mantendo-se nos 0,3% para os Prédios Urbanos avaliados nos termos do CIMI, 0,6 % para os restantes Prédios Urbanos e 0,8% para os Prédios Rústicos<sup>53</sup>.

Em 2012 as taxas deste imposto consideradas na liquidação de 2013, sofreram um aumento<sup>54</sup> tal como previsto no “*Documento de Suporte ao Programa de Apoio à Economia Local*”<sup>55</sup>, que foi apresentado pelo Município de Santa Cruz aquando da sua candidatura ao PAEL.

Contudo, em abril de 2013, o Tribunal Administrativo e Fiscal do Funchal suspendeu a cobrança do imposto, na sequência de uma providência cautelar intentada por dois vereadores da CMSC, motivada pelo facto da fixação das taxas do IMI não ter sido, de forma autónoma e expressa, submetida à aprovação da Assembleia Municipal. Em consequência, a Autoridade Tributária e Aduaneira reembolsou os contribuintes.

- b) Em 02/03/2010<sup>56</sup> foi aprovado o “*Novo Regulamento de Taxas Municipais elaborado de acordo com a Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro*”<sup>57</sup>, o qual foi alterado posteriormente, em 29/11/2011<sup>58</sup>.

O art.º 5.º do referido regulamento determina que, “*sem prejuízo do disposto no n.º 2 do artigo 9.º da Lei n.º 53-E/2006, de 29 de Dezembro, os valores das taxas serão atualizadas, em sede de elaboração e aprovação do orçamento anual, de acordo com a taxa de inflação, publicada pelo INE no ano a que se destina*”.

Verificou-se, contudo, que a atualização não foi observada em sede de elaboração e aprovação do orçamento para 2013, tendo a situação sido colmatada através da comunicação aos funcionários encarregues da cobrança das taxas municipais que as deviam atualizar, com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2013, de acordo com a taxa de inflação de 1,9% publicada pelo INE.

---

conta de cemitérios, nem o valor de venda do prédio correspondente ao artigo 1040, localizado na freguesia da Camacha (130 660,00€), conforme informação apresentada nas páginas 136 e 141 daquele documento.

<sup>53</sup> Cfr. as Atas das reuniões da AMSC n.ºs 5/2008, de 28/11/2008, 1/2009, de 26/11/2009, 7/2010, de 23/11/2010, e 5/2011, de 29/11/2011.

<sup>54</sup> A taxa dos Prédios Urbanos avaliados nos termos do CIMI passou a ser de 0,4% e a dos restantes Prédios Urbanos a igualar a dos Prédios Rústicos, ou seja 0,8%, quando o PSF não previa qualquer aumento até 2020.

<sup>55</sup> Na página 11 do documento é referido que, “*em obediência à alínea i) do n.º 1 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 38/2008 de 07/03 e alínea d) do n.º 2 e n.º 3 do artigo 6.º da Lei n.º 43/2012 de 28 de Agosto e nos termos previstos pela respetiva legislação, nomeadamente a Lei n.º 64/2008, de 05 de dezembro, o executivo camarário permanente propõe a definição da taxa máxima do imposto municipal sobre imóveis (IMI) é a fixada para efeitos de liquidação e cobrança no ano da celebração do contrato, nomeadamente a taxa de 0,4% dos Prédios Urbanos avaliados nos termos do CIMI, 0,8% para os restantes Prédios Urbanos e 0,8% dos Prédios Rústicos*”. Pelo Despacho n.º 4439/2013, de 27 de março, foi aprovado o pedido de adesão ao Programa I do PAEL. Contudo, à data da realização do trabalho de campo (8 a 19 de abril), os contratos de mútuo e de reequilíbrio financeiro ainda não tinham sido celebrados.

<sup>56</sup> Esta alteração foi justificada pelo Presidente da Câmara, na reunião da Assembleia Municipal (cfr. Ata n.º 2/2010): “*na sequência da Lei n.º 53-E/2006, de 29 de Dezembro, todas as autarquias foram obrigadas a rever o Regulamento de Taxas Municipais e Tabela de Taxas, obedecendo aos critérios estipulados na lei (...). Informou ainda que na elaboração desta tabela houve a necessidade de ter em atenção os vários custos que, de acordo com a lei, têm de entrar na composição de cada uma das taxas*”.

<sup>57</sup> Cfr. o Regulamento n.º 260/2010, publicado no DR, 2.ª Série, n.º 253, de 17/03/2010.

<sup>58</sup> Cfr. o Regulamento n.º 653/2011, publicado no DR, 2.ª Série, n.º 250, de 30/12/2011.

- c) O Município de Santa Cruz procedeu à venda de dois prédios<sup>59</sup> no primeiro trimestre de 2012, tendo as receitas arrecadadas com a venda sido, respetivamente, de 72 000,00€ e 3 306,62€, logo, superiores ao previsto no PSF (61 610,00€ e 3 140,00€).

Não obstante terem sido implementadas as medidas referidas, em 31/12/2012 registava-se uma diferença, para menos, de 491 017,48€ entre a receita arrecadada e a estimativa<sup>60</sup> contemplada no PSF.

Essa evolução resultou, sobretudo, das reduções observadas nas receitas provenientes do fornecimento de água (-662 560,66€), do licenciamento de obras (-716 186,95€), da recolha de resíduos sólidos (-259 205,44€) e do saneamento (-145 946,36€):

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

(em euros)

Designação	Previsão de cobranças do PSF		Δ08-12 Valor	Variação real das cobranças 2008-2012	Grau de execução
	2008-2020 Valor	%			
Consumo de água	3.287.005,74	16,23%	393.646,01	-662.560,66	-168,31%
Obras empresas	1.811.772,68	8,95%	216.968,76	-429.669,89	-198,03%
Obras particulares	502.682,76	2,48%	60.198,75	-286.517,06	-475,95%
Recolha de resíduos sólidos	1.047.014,23	5,17%	125.385,14	-259.205,44	-206,73%
Saneamento	225.825,17	1,11%	27.043,69	-145.946,36	-539,67%
Ligações de água	2.728.791,45	13,47%	326.786,31	7.070,90	2,16%
Cemitérios	60.065,08	0,30%	7.193,09	43.981,76	611,44%
Alienação de património*	7.180.073,90	35,45%	-	75.306,62	-
Estacionamento	95.490,00	0,47%	11.434,00	112.571,20	984,53%
Publicidade	11.038,25	0,05%	1.321,88	198.651,84	15.027,98%
IMI	3.304.467,54	16,31%	395.726,38	855.299,61	216,13%
<b>Total</b>	<b>20.254.226,80</b>	<b>100,00%</b>	<b>1.565.704,01</b>	<b>- 491.017,48</b>	<b>-</b>

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

São de realçar as variações positivas verificadas nas receitas provenientes do IMI, das licenças e taxas de publicidade e das tarifas dos estacionamento (855 299,61€, 198 651,84€ e 112 571,20€, respetivamente).

### **3.2.3. Previsão das despesas de investimento**

O PSF da CMSC prevê<sup>61</sup>, para o horizonte temporal de 2008 a 2020, algumas obras estruturantes no montante global de 28 milhões de euros (cfr. o Anexo III-C)<sup>62</sup>, bem como o financiamento do referido investimento por receitas de capital, oriundas do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) e de contratos programa (CP) celebrados com o Governo Regional (no montante de 27,9 e de 93,6 milhões de euros, respetivamente).

<sup>59</sup> Um prédio urbano destinado à habitação, localizado na freguesia de Santa Cruz, e uma fração autónoma individualizada destinada a arrecadação, localizada no “Edifício VIP V” na freguesia do Caniço, inscritos na matriz predial sob os artigos 2430 e 5798-AZ, respetivamente.

<sup>60</sup> Cfr. o anexo IV, que espelha o apuramento da variação da receita arrecadada com as medidas de maximização da receita.

<sup>61</sup> Em conformidade com a alínea e) do n.º 2 do art.º 4.º do DL n.º 38/2008, de 7/03.

<sup>62</sup> Note-se que a despesa de investimento prevista no PSF não foi calendarizada, impedindo a sua anualização.



A execução das referidas obras, em 31/12/2012, era a espelhada no Anexo V, e resumida no quadro seguinte:

**Quadro 12 – Execução das obras estruturantes previstas no PSF - Situação em 31/12/2012**

(em euros)

	Previsão no PSF		Iniciadas	Concluídas	Pagamentos 2008-2012	Transferências de CP 2008-2012
	N.º	Valor				
Obras já iniciadas <sup>63</sup>	7	7.302.000,00	7	6	9.526.888,33	8.422.807,70
Obras novas	12	20.649.000,00	1	0	244.891,43	103.902,74
<b>Total</b>	<b>19</b>	<b>27.951.000,00</b>	<b>8</b>	<b>6</b>	<b>9.771.779,76</b>	<b>8.526.710,44</b>

O quadro anterior sintetiza a situação das obras consideradas estruturantes pela CMSC, realçando-se o facto de não ser possível determinar qual o nível global de execução, porque o PSF não estabeleceu prazos para a conclusão das empreitadas.

De notar que, em 2012, 6 das 19 obras estruturantes já se encontravam concluídas, embora só 2 possuíssem os autos de receção definitiva. Das 12 obras a iniciar após a data da elaboração do PSF só uma foi iniciada.

Não obstante, resulta das demonstrações financeiras do município que as despesas de investimento assumidas no período 2008-2012 foram muito superiores aos pagamentos associados às mencionadas obras estruturantes previstas no PSF:

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

(em euros)

Anos	Despesas de Investimento			Fontes de Financiamento	
	Pagamentos	Compromissos por pagar a 31/12	Despesa assumida	FEF	Contrato programa
2008	8.908.515,39	5.471.157,00	14.379.672,39	1.839.558,00	4.336.888,20
2009	5.109.751,41	11.649.261,42	16.759.012,83	1.919.754,00	3.214.134,68
2010	4.757.908,24	9.739.924,29	14.497.832,53	1.951.872,00	1.885.077,22
2011	4.171.620,36	9.386.665,03	13.558.285,39	1.845.121,00	386.625,04
2012	2.103.497,38	10.745.938,65	12.849.436,03	1.726.456,00	103.902,74
<b>Sub-total</b>	<b>25.051.292,78</b>	<b>46.992.946,39</b>	<b>72.044.239,17</b>	<b>9.282.761,00</b>	<b>9.926.627,88</b>
PSF			27.951.000,00	9.669.321,16	32.505.135,55
<b>Desvio</b>			<b>19.944.454,97</b>	<b>-386.560,16</b>	<b>-7.153.153,50</b>

**Fonte:** Mapas de controlo orçamental da despesa (rubrica “07 – Aquisição de bens de capital”) e da receita (rubricas “10.03.01.01 – Fundo de Equilíbrio Financeiro” e “10.04.02.01.01 – Contratos Programa”). Relativamente a 2008, foram subtraídos os 5.297.528,02€ provenientes do contrato de empréstimo de saneamento financeiro.

De referir ainda que o financiamento municipal previsto para o período 2008-2012 ficou aquém da previsão, sobretudo devido à sobreavaliação, em cerca de 7 milhões de euros, das verbas que o PSF estimava viessem a ser transferidas pelo GR a coberto de CP.

Merecem destaque os “compromissos por pagar” que, em 31/12/2012, perfaziam o montante de 47 milhões de euros.

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

<sup>63</sup> De notar que, no caso das obras já iniciadas, os mapas do PSF respeitantes ao financiamento previsto só contemplam o montante indicado nos CP para o ano 2008, quando deveriam ter em consideração o montante global do investimento previsto até à conclusão dessas obras. Por isso, não faz sentido comparar a execução destas obras no período 2008-2012 com a previsão indicada no PSF.

Na vigência do PSF o executivo municipal, para além de estar obrigado a não celebrar novos empréstimos de saneamento financeiro e a cumprir o PSF<sup>64</sup>, está sujeito a um conjunto alargado de deveres de prestação de informação<sup>65</sup>, designadamente:

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

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

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

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

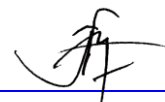
- a) Não foram elaborados relatórios de acompanhamento da execução do PSF relativos aos segundos semestres de 2010, 2011 e 2012;
- b) Os relatórios semestrais elaborados limitavam-se a evidenciar o cumprimento dos compromissos assumidos perante o banco e apenas mencionavam, sem qualquer demonstração numérica, algumas das medidas do PSF;
- c) Nenhum dos relatórios semestrais elaborados foi submetido à apreciação da AM;
- d) Os relatórios semestrais não foram enviados aos ministros com competências nas áreas das finanças e das autarquias locais, embora tenham sido remetidos à Direção-Geral das Autarquias Locais;
- e) Não foram elaborados pelo executivo municipal<sup>66</sup> nem apresentados à AM<sup>67</sup> os relatórios anuais com a demonstração do cumprimento do PSF, os quais deveriam integrar os processos de prestação de contas referentes aos exercícios de 2009 a 2012.

---

<sup>64</sup> Nos termos do art.º 5.º do DL n.º 38/2008 e do art.º 40.º, n.º 4, als. a) a d) da LFL.

<sup>65</sup> Nos termos do art.º 6.º do citado DL n.º 38/2008, conjugado com os n.ºs 4, 5 e 7 do art.º 40.º da LFL.

<sup>66</sup> Consequentemente, também não foram divulgados no sítio do município na internet.



Consequentemente, a AM também não comunicou o incumprimento do plano aos ministros com competência nas áreas das finanças e das autarquias locais, como determina o art.º 40.º, n.º 5, da LFL<sup>68</sup>.

A inexistência de um sistema de acompanhamento periódico do PSF por parte do órgão executivo e do órgão deliberativo e, bem assim, o reduzido grau de cumprimento do PSF denunciam alguma ligeireza dos órgãos máximos do MSC relativamente às obrigações legais que decorrem da adesão a mecanismos de saneamento financeiro, como aquele a que livremente aderiram em 2008.

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

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

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

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

De salientar que, em novembro de 2010, foi apresentado pelo Presidente da CMSC um novo plano, contendo mais medidas para contenção da despesa e reforço da execução do orçamento municipal para 2011 (*vide* o anexo VI), que não teve impacto visível na execução orçamental.

Em síntese, a auditoria permitiu aferir que das 22 recomendações formuladas no PSF, o Município de Santa Cruz tinha cumprido 7 medidas (6 integralmente e 1 parcialmente), 5 não foram executadas e 10 não eram passíveis de avaliação:

---

<sup>67</sup> Nem, em abono da verdade, se verificou que a AMSC tivesse requerido à CMSC a sua apresentação como era sua obrigação.

<sup>68</sup> Esta norma estabelece que o incumprimento do PSF deve ser comunicado, pela AM, ao Ministro das Finanças e ao ministro que tutela as autarquias locais e, até à correção das causas que lhe deram origem, determina a impossibilidade do município contrair novos empréstimos, durante um período de 5 anos, e de aceder à cooperação técnica e financeira com a Administração Central.

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

Medidas do PSF					
Áreas	Efetuadas	Sem Avaliação	Avaliadas	Cumpridas	Não cumpridas
Despesa com o pessoal	6	2	4	1	3
Despesa corrente	12	8	4	2	2
Receita	3	-	3	3	-
Despesas de investimento	1	-	1	1	-

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

1. Das quatro medidas atinentes à contenção da despesa com o pessoal avaliadas, só uma, a que prevê a suspensão das alterações ao quadro de pessoal da CMSC, foi cumprida;
2. Das quatro medidas de contenção da despesa corrente avaliadas, só duas (não arrendar mais espaços físicos para funcionamento dos serviços autárquicos e a redução do ciclo de caixa com a antecipação de receitas) foram concretizadas;
3. A CMSC diligenciou pela implementação das medidas de maximização da receita tendo, designadamente, iniciado a venda de património do município e aumentado as taxas municipais. Não obstante, o volume de receitas foi inferior ao previsto no PSF;
4. Até 31/12/2012, o Município de Santa Cruz cumpriu parcialmente com as metas de investimento estabelecidas no PSF;
5. A 31/12/2012, quatro anos após a contração do empréstimo para saneamento financeiro, o MSC encontrava-se em situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de rotura financeira, pois o total das dívidas a fornecedores ascendia a 29 milhões de euros, representando 159% do total das receitas da CMSC do ano anterior (18,5 milhões de euros), sendo o PMP de 609 dias.

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

Nessa medida, o incumprimento do Plano é passível de originar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do art.º 65.º, n.º 1, al. d) da Lei n.º 98/97, de 26/08, imputável aos responsáveis que integraram a Câmara Municipal de Santa Cruz<sup>69</sup> entre 2008 e 2012.

<sup>69</sup> Órgão com competência para assegurar a execução do plano de saneamento financeiro, nos termos do art.º 5.º do DL n.º 38/2008 e da al. a), do n.º 4, do art.º 40.º da LFL.



Sobre esta matéria, os vereadores com funções executivas nada alegaram, tendo os restantes informado, o seguinte:

- a) O Vereador Filipe Martiniano Martins de Sousa referiu que *“nunca foi fornecido ao executivo camarário em regime de não permanência informação sobre a execução do Plano de Saneamento. Factos estes que impossibilitaram a tomada de decisões sobre medidas constantes no Plano de Saneamento de 2008”*. Remeteu, ainda, a sua declaração de voto na ata de aprovação dos documentos de prestação de contas relativos a 2012, na qual se insurgia contra o facto dos vereadores da oposição não terem acesso aos relatórios de execução e à relação de todos os compromissos assumidos no PSF.
- b) Maria Leontina de Serôdio da Fonseca e Óscar Ciríaco Teixeira também argumentaram não terem tido conhecimento das medidas constantes do PSF, pois este plano foi elaborado e aprovado numa vereação anterior, nem terem sido sujeitos à sua apreciação os relatórios de acompanhamento da execução do referido plano.

Maria Leontina de Serôdio da Fonseca considerou ainda que estes *“[r]elatórios de acompanhamento da execução do plano de saneamento financeiro eram da responsabilidade do Presidente da Câmara Municipal (...)”*, assim como *“todas as medidas de contenção de despesa previstas no plano de saneamento financeiro eram do domínio das competências delegadas”* pela CMSC no seu Presidente.

Óscar Ciríaco Teixeira inferiu igualmente que *“este Plano de Saneamento Financeiro, com as respetivas obrigações, não foi objeto de preocupação relevante pelo Presidente e/ou vereadores no poder (...)”*, apresentando-se *“com objetivos muito vagos e pouco quantificáveis e sobretudo sem estratégia de controlo, indiciando de raiz um formalismo com fraca força executória acompanhado por não acrescido empenho”*, e justificou que *“a cópia do próprio Plano só nos foi dada a conhecer no relatório da conta de 2012”*<sup>70</sup>.

Embora as alegações apresentadas exprimam um quadro circunstancial de exercício de funções por parte dos vereadores sem pelouro atribuído caracterizado por uma expressiva limitação do acesso à informação, o certo é que não podiam ignorar que o município vivia desde novembro de 2008 sob a vigência de um PSF que, em contrapartida da conceção de um empréstimo em condições preferenciais, estabelecia medidas de reequilíbrio financeiro cuja aferição só terá sido comprovadamente solicitada aquando da votação da prestação de contas de 2012.

Assim, apesar das atenuantes invocadas, considera-se não ter ficado claro que a falta cometida só possa ser imputável ao seu autor a título de negligência, facto que inviabiliza, desde já a relevação (ao abrigo do n.º 8 do art.º 65.º da LOPTC) da responsabilidade financeira sancionatória imputada aos alegantes.

---

<sup>70</sup> Juntou, ainda, a ata da reunião daquele executivo de 05/04/2013, na qual referiu que *“estando a ser preparada a conta de 2012, e considerando que a Câmara contraiu em 2008 um empréstimo de saneamento financeiro com um plano de saneamento em virtude de se encontrar numa situação de desequilíbrio conjuntural que entretanto já reverteu para uma situação de desequilíbrio estrutural, deveria ser apresentada nessa conta, de acordo com a Lei das Finanças Locais, uma clara demonstração do cumprimento ou não desse plano de saneamento financeiro, sem a qual votaria contra a conta de 2012”*.

### 3.3. ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL

#### 3.3.1. Dívida a fornecedores

Na sequência da liquidação da conta de gerência de 2010 da Câmara Municipal de Santa Cruz<sup>71</sup>, verificou-se, após comparação do mapa do controlo orçamental da despesa (que evidencia a disponibilidade orçamental para a assunção de compromissos) com as rubricas do Balanço (que identificam as dívidas da autarquia a fornecedores), a existência de encargos sem o correspondente crédito orçamental, contrariando os princípios e regras consagrados nas alíneas d) e e) do ponto 2.3.4.2<sup>72</sup> do POCAL.

Para aferir a situação das dívidas a fornecedores do município, em 31/12/2012, analisaram-se os documentos contabilísticos do MSC e procedeu-se à circularização dos principais fornecedores<sup>73</sup>, tendo sido apurado que:

- a) 74% das dívidas a terceiros, no valor de 21,8 milhões de euros<sup>74</sup>, encontravam-se em mora há mais de 360 dias. Deste montante, cerca de 1,3 milhões de euros, resultaram da negociação com os fornecedores de novos prazos de pagamento<sup>75</sup>;
- b) As faturas em dívida, contabilizadas na conta “22.8 – Fornecedores – Faturas em receção e conferência”, no montante global de 5 867 190,53€, emitidas pelas empresas “EEM – Empresa de Eletricidade da Madeira, S.A.” (935 137,01€), “IGA – Investimentos e Gestão da Água, S.A.” (3 492 568,44€); e “Valor Ambiente – Gestão e Administração de Resíduos da Madeira, S.A.” (1 439 485,08€), não se encontravam relevadas na contabilidade orçamental, respetivamente, nas rubricas “02.02.01 – Encargos de instalações”, “02.01.16.01 – Água” e “02.02.20 – Outros trabalhos especializados”.

A dotação disponível no orçamento final de 2012, nas rubricas de despesa acima referidas era insuficiente para contabilizar a totalidade da dívida a estas três empresas impossibilitando que esses encargos fossem registados na contabilidade orçamental:

<sup>71</sup> Cfr. o ponto 3 do Relatório n.º 6/2012/VIC/SRMTTC, aprovado em 13 de dezembro de 2012.

<sup>72</sup> Que determinam que “na execução do orçamento das autarquias locais devem ser respeitados os seguintes princípios e regras: (...)

d) As despesas só podem ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se, para além de serem legais, estiverem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e ao compromisso, respectivamente;

e) As dotações orçamentais da despesa constituem o limite máximo a utilizar na sua realização; (...).”

<sup>73</sup> A saber: a EEM – Empresa de Eletricidade da Madeira, S.A.; a Valor Ambiente - Gestão e Administração de Resíduos da Madeira, S.A.; a IGA – Investimentos e Gestão da Água, S.A.; a AFAVIAS, Engenharia e Construções, S.A.; a TECNOVIA MADEIRA – Sociedade de Empreitadas, S.A.; a José Avelino Pinto – Construção e Engenharia, S.A.; a CONSTRUÇÕES MKM, Lda. – Construção Civil e Obras Públicas; a Santos & Ornelas, Lda.; a Construtora do Tâmega, S.A. e a Construtora do Tâmega Madeira, S.A.

<sup>74</sup> Cfr. a coluna dos atrasos nos pagamentos superiores a 360 dias, no “Mapa de Pagamentos em Atraso a 31/12/2012”.

<sup>75</sup> Sendo 775 944,58€ da “Valor Ambiente - Gestão e Administração de Resíduos da Madeira, S.A.”; 298 825,53€ da “CONSTROPLANTE - Construções, Plantações, Arborizações, Comércio e Serração de Madeiras, Lda.”; 117 499,47€ da “CRITÉRIO DE ESCOLHA, Lda.”; e 95 239,13€, da “FLORASANTO – Lda.” (cfr. o quadro 18, do subponto 3.3.2).





**Quadro 15 - Encargos sem dotação orçamental – EEM, IGA e Valor Ambiente**

(em euros)

	Dívida a 31/12/12 (1)	Dotação orçamental			Encargos sem dotação (5) = (1) - (4)
		Corrigida (2)	Comprometida (3)	Não comprometida (4)=(2) - (3)	
<b>EEM (CE 02.02.01)</b>	935.137,01	1.045.533,69	1.045.533,12	0,57	935.136,44
<b>IGA (CE 02.01.16.01)</b>	3.492.568,44	2.483.747,73	2.481.161,78	2.585,95	3.489.982,49
<b>VALOR AMBIENTE (CE 02.02.20)</b>	1.439.485,08	2.443.379,14	2.433.030,84	10.348,30	1.429.136,78
<b>TOTAL</b>	<b>5.867.190,53</b>	<b>5.972.660,56</b>	<b>5.959.725,74</b>	<b>12.934,82</b>	<b>5.854.255,71</b>

- c) Das Notas de Débito (ND) de juros de mora, que concorrem para o saldo da conta “26.8.8.23 – *Outros credores – Credores de juros de mora*” (5 656 556,66€)<sup>76</sup> só estava registada na contabilidade orçamental a ND n.º 199/2009, de 01/07/2009, do fornecedor “*Avelino Farinha & Agrela, S.A.*”, no montante de 574 909,22€, cujo cabimento e o compromisso foram registados na rubrica “03.05.02 – *Juros e outros encargos - Outros juros – Outros*” em 6 e 9 de janeiro de 2012, respetivamente<sup>77</sup>.

A contabilização da dívida proveniente de juros de mora na contabilidade patrimonial ocorreu apenas no exercício de 2010 apesar das correlativas ND terem sido emitidas em anos anteriores.

Tal facto significa que as demonstrações financeiras de natureza patrimonial do triénio 2007-2009 não refletem contabilisticamente as obrigações assumidas nem espelham a totalidade da dívida da CMSC que devia ser acrescida, no final de cada ano, em respetivamente, de 2.668.381,95€, 3.515.040,42€ e 4.564.318,43€<sup>78</sup>.

No respeitante à situação orçamental, verifica-se que a dotação disponível nos orçamentos de 2007 a 2012, na rubrica de despesa “03.05.02 – *Juros e outros encargos - Outros juros – Outros*”, era insuficiente para contabilizar nos respetivos orçamentos a totalidade dos encargos com juros de mora:

<sup>76</sup> Cfr. o Anexo VII, no qual são apresentados os encargos com juros de mora por fornecedor.

<sup>77</sup> A contabilização foi motivada pela instauração, pelo empreiteiro junto do Tribunal Judicial de Santa Cruz, de uma “*ação declarativa de condenação com processo ordinário*”, no âmbito da qual foi celebrada entre a representante da autora e o Município (representado pelo Presidente da Câmara) a “*transação*” entregue naquele Tribunal em 23/11/2009, que fixava o pagamento da quantia em dívida, no montante global de 2 778 203,63 €, e que incluía, além da dívida proveniente de trabalhos normais e da revisão de preços, o montante da ND supra mencionada.

<sup>78</sup> Os montantes em causa foram apurados com base nos mapas resumo elaborados pela CMSC. Para o seu cálculo foram tidas em conta as notas de crédito, mesmo quando emitidas nos anos seguintes, de modo a ir de encontro ao valor reconciliado pela CMSC nos mapas resumo dos juros de mora.

**Quadro 16 - Encargos transitados sem dotação orçamental – juros de mora**

(em euros)

Anos	Dívida a 31/12 (1)	Dotação orçamental			Encargos sem dotação (5) = (1) - (4)
		Corrigida (2)	Comprometida (3)	Não comprometida (4)=(2) - (3)	
2007	2.668.381,95	450.000,00	447.612,83	2.387,17	2.665.994,78
2008	3.515.040,42	773.562,37	659.211,39	114.350,98	3.400.689,44
2009	4.564.318,43	478.781,00	472.044,03	6.736,97	4.557.581,46
2010	4.687.277,97	163.810,89	163.810,89	0,00	4.687.277,97
2011	4.692.835,20	788.582,07	788.582,07	0,00	4.692.835,20
2012	5.656.556,66	839.234,58	818.286,51	20.948,07	5.635.608,59

d) A circularização aos principais fornecedores da CMSC evidenciou a existência de dívidas por contabilizar a 31/12/2012, no montante global de 1,1 milhões de euros<sup>79</sup>, aproximadamente, conforme cálculos apurados no anexo VIII.

A não contabilização das faturas no exercício a que respeitam traduz-se no incumprimento dos princípios da especialização (ou do acréscimo) e da materialidade<sup>80</sup>, consagrados nas als. d) e g) do ponto 3.2 do POCAL<sup>81</sup>, e, quando associada à inexistência de dotação disponível para registar tais faturas, configura uma transgressão ao princípio da tipicidade quantitativa, previsto na al. d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL.

Esta situação evidencia ainda as deficiências do sistema de controlo interno implementado em matéria de registo dos encargos da autarquia, que não cumpre com o previsto no ponto 2.9.1 do POCAL, nem assegura os objetivos previstos nas als. a), e), g), e j) do ponto 2.9.2<sup>82</sup> daquele Plano de Contas.

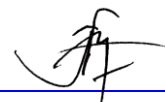
Nessa medida a omissão dos deveres de registo contabilístico das dívidas a fornecedores e, bem assim, as insuficiências do sistema de controlo interno geradoras daquelas omissões são suscetíveis de originar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do art.º 65.º, n.º 1, al. b) e d) da Lei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

<sup>79</sup> Inicialmente, foram apurados 1,4 milhões de euros por contabilizar, contudo em sede de contraditório os responsáveis da CMSC justificaram parte dessa diferença (300 mil euros).

<sup>80</sup> Esta situação também concretiza o desrespeito das notas explicativas às contas da classe 2 «Terceiros» constantes do ponto 11.3 do POCAL, em especial, a respeitante à conta 261 «Fornecedores de imobilizado» (que refere que a citada conta “Regista os movimentos com fornecedores de bens e serviços com destino ao activo imobilizado da autarquia local.”) conjugada, quanto ao momento da contabilização, com a nota à conta 221 «Fornecedores», que estabelece que essa conta “Regista aquando da recepção da factura os movimentos com os fornecedores de bens e de serviços, com excepção dos destinados ao imobilizado.” (sublinhado nosso).

<sup>81</sup> O primeiro princípio estabelece que “os proveitos e os custos devem ser reconhecidos quando obtidos ou incorridos, independentemente do seu recebimento ou pagamento, devendo incluir-se nas demonstrações financeiras dos períodos a que respeitem” e o segundo que “as demonstrações financeiras devem evidenciar todos os elementos que sejam relevantes e que possam afectar avaliações ou decisões dos órgãos das autarquias locais e dos interessados em geral”.

<sup>82</sup> Designadamente: “a) A salvaguarda da legalidade e regularidade no que respeita (...) à elaboração das demonstrações financeiras e ao sistema contabilístico; e) A exatidão e integridade dos registos contabilísticos e, bem assim, a garantia da fiabilidade da informação produzida; g) A adequada utilização de fundos e o cumprimento dos limites legais à assunção de encargos; j) Registo oportuno das operações pela quantia exata nos documentos e livros apropriados e no período contabilístico a que respeitam, de acordo com as decisões de gestão e no respeito das normas legais”.



- Ao responsável<sup>83</sup> pela Divisão Financeira<sup>84</sup>, entre 2007 e 2012, Nuno César Cabaços Cruz<sup>85</sup>.
- Aos membros da Câmara Municipal<sup>86</sup>, e em especial ao seu Presidente<sup>87</sup> por ser o responsável pela área financeira, na medida em que o ponto 2.9.3. do POCAL comete ao órgão executivo a responsabilidade por aprovar e manter “*em funcionamento o sistema de controlo interno adequado às actividades da autarquia local, assegurando o seu acompanhamento e avaliação permanente*” por forma a assegurar, designadamente, “*O registo oportuno das operações pela quantia correcta, nos documentos e livros apropriados e no período contabilístico a que respeitam, de acordo com as decisões de gestão e no respeito das normas legais.*” (cfr. a al.) j) do ponto 2.9.2 do POCAL).

<sup>83</sup> Note-se ainda que, nos termos do art.º 71º da Lei n.º 169/99, o pessoal dirigente tem a obrigação de informar se foram cumpridas todas as obrigações legais ou regulamentares, relativamente aos processos que corram naquele serviço e careçam de decisão ou deliberação dos eleitos locais.

<sup>84</sup> A orgânica de 2005 da CMSC estabelecia, no seu art.º 22.º, que “*1 — A Divisão Financeira tem por finalidade dar apoio técnico e financeiro às actividades desenvolvidas pelos restantes órgãos e serviços do município, tais como:*

- a) *Assegurar a execução de todas as tarefas que se insiram nos domínios da receita e despesa, de acordo com as disposições legais aplicáveis e critérios de boa gestão;*
- b) *Apoiar técnica e financeiramente o executivo e aparelho municipal, emitindo pareceres e recomendações;*
- (...)
- e) *Prestar apoio técnico e colaborar na elaboração do orçamento, relatório e plano de actividades e acompanhar a sua execução;*”

A 01/01/2011 entrou em vigor a nova estrutura interna da organização dos serviços da Câmara Municipal de Santa Cruz, aprovada a 22/12/2010 e publicada no DR n.º 29, de 10/02/2011, através do Despacho n.º 2992/2011, a qual estabelecia no seu art.º 23.º que: “*A Divisão Financeira é dirigida por um chefe de divisão, directamente dependente do director do DAOG, competindo -lhe:*

- a) *Coordenar e supervisionar a actividade das unidades orgânicas que integra;*
- b) *Organizar e promover o controlo das actividades da Câmara, designadamente ao nível da arrecadação das receitas e da realização das despesas;*
- c) *Elaborar pareceres e informações sobre assuntos da competência da unidade orgânica que chefia;*
- d) *Colaborar na preparação dos documentos previsionais do Município (Orçamento, Plano Plurianual de Investimentos e Planos de Actividades mais relevantes);*
- e) *Coordenar a organização dos documentos de prestação de contas e a elaboração do relatório de gestão do Município; (...)*
- k) *Supervisionar as diligências necessárias ao pagamento aos fornecedores da Câmara; (...)*
- s) *Promover o pagamento atempado das obrigações fiscais e outras, nomeadamente IVA, Imposto de Selo, Caixa Geral de Aposentações;*
- t) *Manter actualizado o conhecimento da capacidade de endividamento municipal; (...)*”

<sup>85</sup> De acordo com a informação prestada pelo município o Departamento de Administração Geral, o Departamento de Administração Organizacional e de Gestão e a Subdivisão do Plano e Orçamento encontram-se com “*lugar não ocupado*”.

<sup>86</sup> De acordo com os n.ºs 1 e 2, respetivamente, dos art.ºs 61.º e 62.º da Lei n.º 98/97 (*ex vi* do n.º 3 do seu art.º 67.º), essa responsabilidade financeira sancionatória “*recai sobre o agente ou agentes da acção*”.

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

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

<sup>87</sup> Tanto mais que algumas das ND de juros de mora têm o carimbo de entrada no Gabinete da Presidência (a título de exemplo, vide a ND n.º 289/2010, que deu entrada em 12/01/2011 e as ND n.º 488/2012 e 490/2012, que deram entrada em 04/07/2012).

Foi ainda equacionada a hipótese de imputar eventual responsabilidade financeira aos membros da CMSC e da AMSC que elaboraram e aprovaram as propostas de orçamento sem cuidarem de prever uma dotação suficiente para contabilizar os omissos na contabilidade entre 2007 e 2012, mas considerou-se que na origem dessa ilegalidade esteve a falta de contabilização dos encargos e não uma incorreta previsão orçamental. Em sede de contraditório, o Presidente da Câmara, os Vereadores António Jorge Gomes Batista e Maria Alexandra Magalhães Gaspar Perestrelo e o Chefe de Divisão Financeira referiram que “[o] *registo contabilístico de faturas por pagar na contabilidade patrimonial, utilizando a conta - Fornecedores – Facturas em recepção e conferência*», foi o procedimento usado pelos serviços financeiros para precisamente não ocultar dívida, executada sem o devido cabimento”<sup>88</sup> e justificaram que os atrasos na contabilização dos juros de mora deveram-se “(...) às expectativas de anulação e renegociação dos valores de juros apresentados por diversas firmas”.

O Chefe de Divisão Financeira, embora reconhecendo ser parte integrante no sistema de controlo interno, realçou que “(...) *os serviços financeiros podem somente provar que determinado documento de despesa (factura/nota de débito) foi recepcionado nos serviços, com ou sem cabimento e respetiva requisição/compromisso*” e justificou que em “*diversas reuniões, informações, pareceres e opiniões, em cada prestação de contas, em cada reunião de preparação de elaboração e aprovação de orçamento, o executivo camarário e o Sr. Presidente da Câmara, (com pelouro financeiro) tiveram, em todos os momentos, conhecimento da não adequação orçamental à dívida existente e às necessidades de cada novo ano*”<sup>89</sup>, tendo comprovado as suas declarações com cópia de comunicações internas destinadas ao Presidente da Câmara<sup>90</sup>.

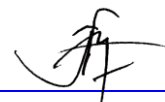
O Vereador Óscar Ciríaco Teixeira alegou que o aumento da dívida do Município “*não se deveu a um descontrolo mais ou menos involuntário da despesa corrente mas sim a uma opção política de investimento de capital coincidindo com o período eleitoral (...) só possível com almofadas de cabimento orçamental (...). Outro recurso à falta de cabimentação orçamental é a situação de «Faturas em recepção e conferência» onde cerca de 6 milhões de*

---

<sup>88</sup> Salientaram, ainda, que “*somente podem estar inscritas no orçamento (e conseqüente contabilidade orçamental) as despesas, contratos e compromissos, que tenham tido registo prévio à sua assunção de cabimento e requisição/compromisso. Ora, os orçamentos municipais, de 2008 à presente data, não previram dotações suficientes e adequadas ao registo orçamental das chamadas despesas de funcionamento contínuo, caso das despesas apresentadas pelo IGA. S.A., Valor Ambiente, S.A. e Empresa de Electricidade da Madeira, S.A., bem como, dos documentos relativos a juros de mora (...)*”.

<sup>89</sup> Concluiu, ainda, que “[o] *não cumprimento de normas e procedimentos definidos na norma de controlo interno (...), quanto à assunção de despesas, não deverá ser imputado ao Chefe de Divisão Financeira, mas sim a quem determinou a efectivação da despesa (...), sendo responsabilidade deste agente ou órgão, a decisão de contratar sem verificação prévia de saldo orçamental disponível*”.

<sup>90</sup> Numa dessas informações, com data de 18/06/2009, dava conta de que nos juros de mora “*os serviços de contabilidade têm-se limitado, como combinado, a confirmar os valores e os cálculos apresentados pelas empresas, criando um ficheiro em Excel para controlo interno, não lançando porém, estes valores no POCAL*” e referia que “*não é correto prolongar esta situação*”, tendo proposto alguns procedimentos, entre eles a “*contabilização da dívida dos valores acordados entre as partes*”. Sobre esta informação recaiu despacho do Presidente da Câmara de 21/06/2009, com o seguinte conteúdo: “*ou apresentam valores aceitáveis, ou legais, ou vão para tribunal, onde teremos hipótese de fazer contestação consistente e eficaz. Solicito ao Dr. Eleutério aprecie a situação e me fale dela*”. As restantes informações evidenciam que estes juros foram posteriormente reconciliados pelos serviços financeiros, tendo os valores não reconhecidos sido regularizados através de notas de crédito emitidas pelos fornecedores. De entre estas comunicações internas, constava uma referente à apresentação de um relatório sobre a situação económica e financeira do Município, de 09/03/2011, na qual o Chefe de Divisão Financeira realçava “*a assunção de despesas de funcionamento em valores superiores às receitas correntes angariadas mensalmente*”.



*euros de dívida em 2007 e 2008 esperaram pelo empréstimo de saneamento financeiro e onde também a promessa do GR de que as dívidas à IGA e Valor Ambiente seriam saldadas com a adesão à empresa ARM fez criar uma bolha de expectativa de cerca de 6 milhões de euros de dívida sem cabimento à espera do PAEL”.*

Mais, referiu que “*o caso das «Faturas em receção e conferência» numa situação prolongada à espera de cabimento especial sempre foi combatido por mim mas já sem solução depois de lá existirem*”<sup>91</sup>.

Filipe Martiniano Martins de Sousa referiu, por sua vez, que “[*o]s membros do executivo em regime de não permanência sempre foram informados pelo Sr. Presidente da Câmara em exercício à data dos factos de que toda a dívida estava espelhada (...). Em matéria de falta de procedimentos de controlo interno, realço que, por diversas vezes, solicitei, ao Sr. Presidente da Câmara e ao Sr. Chefe de Gabinete, informação financeira que, por sistema, foi negada ou fornecida de modo avulso, incongruente e descontinuada no tempo, impossibilitando, assim, qualquer análise rigorosa*”.

Sobre as alegações apresentadas há que esclarecer, em primeiro lugar, que todas as despesas<sup>92</sup> devem ser objeto de cabimento orçamental prévio (na classe zero) e de posterior registo nas contas patrimoniais respetivas (eventualmente na conta “22.8 - Fornecedores - Faturas em receção e conferência” se se verificarem os pressupostos de movimentação estabelecidos no POCAL<sup>93</sup>). E isso não aconteceu na Câmara Municipal. Antes pelo contrário, as alegações apresentadas pelos vereadores com pelouro atribuído e os documentos apresentados pelo responsável pela contabilidade, comprovam que o executivo municipal, em particular o seu Presidente (que acumulava com o pelouro das finanças), tinha conhecimento da situação orçamental do município e não só não promoveu a resolução do problema em tempo útil, como a agravou com a assunção de novas despesas.

Sobre as alegações dos vereadores sem pelouro atribuído, referir que a prova carreada para o processo de auditoria não se afigura suficiente para comprovar que a falta de intervenção atempada em matéria de correção das insuficiências do controlo interno que originaram a falta de relevação na contabilidade orçamental de um volume muito significativo de encargos só lhes pode ser imputada a título de negligência. Reconhece-se, todavia, que a não atribuição de pelouros e a alegada limitação do acesso à informação constituem fatores a ponderar em sede de avaliação da culpa.

---

<sup>91</sup> Juntou as atas das reuniões do executivo de 18 e de 22 de abril de 2013, relativas à apreciação e votação da prestação de contas de 2012 nas quais abordou o empolamento de receitas sem execução orçamental e sua repercussão no aumento das dívidas do Município e o desconhecimento pelos vereadores da oposição dos processos relativos dos juros de mora e das provisões para litígio. Apresentou, ainda, um requerimento de 14/10/2013, dirigido ao Presidente da Câmara, solicitando as atas das últimas reuniões da câmara, por as mesmas não lhe terem sido facultadas.

<sup>92</sup> Como é o caso das despesas de funcionamento contínuo faturadas pela IGA. S.A., Valor Ambiente, S.A. e pela Empresa de Eletricidade da Madeira, S.A.. O mesmo se passa com as notas de débito dos juros de mora emitidas desde dezembro de 2003 (cfr. a ND nº 17, de 22/12/2003, do fornecedor SOCOPUL, S.A.), que deveriam ter sido contabilizadas nos anos a que respeitavam em cumprimento das regras contabilísticas e dos princípios da especialização do exercício e da materialidade definidos no ponto 3.2 do POCAL.

<sup>93</sup> Cfr. as notas explicativas da conta em apreço constantes do POCAL que dispõem que a conta 228 “*Respeita às compras cujas faturas recebidas ou não estão por lançar na conta 221 «Fornecedores — Fornecedores, c/c» por não terem chegado à entidade até essa data ou não terem sido ainda conferidas. Será debitada por crédito da conta 221 aquando da contabilização definitiva da factura.*”

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

Quanto às explicações avançadas pelo responsável da contabilidade considera-se que, não obstante os alertas apresentados ao Presidente da Câmara, houve um incumprimento dos deveres funcionais que lhe estavam cometidos pela orgânica municipal e que, nessa medida, não se pode deixar de sustentar, nesta fase, a suscetibilidade das omissões de contabilização (e, bem assim, as insuficiências na coadjuvação da Câmara na elaboração da proposta de orçamento materializadas na insuficiência de dotação orçamental para cabimentar os encargos assumidos) poderem gerar responsabilidade financeira sancionatória.

### 3.3.2. Acordos conexos a contratos de factoring

No período de 2008 a 2012, a CMSC realizou pagamentos ao abrigo de acordos de regularização de dívida ou de pagamento, celebrados com fornecedores, tendo em vista o desconto de créditos vencidos e ainda não pagos.

Através destes acordos, a CMSC comprometeu-se a pagar dívidas aos seus fornecedores, em parcelas iguais de capital, incluindo juros compensatórios, a uma taxa indexada à Euribor, acrescida de um *spread*, e autorizou que a empresa cedesse os respetivos créditos a uma ou mais cessionárias.

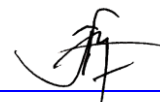
Nos termos da cláusula sétima desses acordos, caso ocorresse essa cedência, todos os direitos, nomeadamente os associados aos juros compensatórios, são transmitidos para o cessionário, que os poderá exercer nos exatos termos em que o fornecedor original o poderia fazer.

Após a celebração dos acordos, os fornecedores cederam os créditos à “Caixa Geral de Depósitos, S.A.”, recebendo em troca, de imediato, o valor das faturas em dívida, tendo a CMSC ficado a pagar ao banco as prestações de capital, acrescidas de juros e comissões, conforme se apresenta no quadro seguinte:

**Quadro 17 – Amortizações e encargos dos acordos de pagamento – situação a 31/12/2012**

(em euros)

Fornecedor	Data da contratação	Montante inicial	Serviço da dívida			
			Amortizações	Juros	Comissões	Total
Tecnovia Madeira, S.A.	04-12-2006	5.126.995,91	5.126.995,91	286.512,70	82,50	5.413.591,11
Tecnovia Madeira, S.A.	04-12-2006	2.163.757,50	2.163.757,50	199.453,41	61,50	2.363.272,41
Avelino Farinha e Agrela, S.A.	04-12-2006	337.947,25	337.947,25	5.394,21	12,50	343.353,96
Avelino Farinha e Agrela, S.A.	04-12-2006	394.357,80	394.357,80	36.158,93	65,00	430.581,73
Construtora do Tâmega, S.A.	04-12-2006	1.421.862,54	1.421.862,54	41.144,72	44,00	1.463.051,26
Construtora do Tâmega, S.A.	04-12-2006	73.016,63	73.016,63	6.730,59	61,50	79.808,72
Edimade, S.A.	04-12-2006	821.401,46	821.401,46	75.314,80	65,00	896.781,26
Ediplanel, Lda.	02-10-2006	98.171,61	98.171,61	9.335,13	60,00	107.566,74
Constrolplante, Lda.	02-10-2006	296.894,28	296.894,28	29.088,62	63,50	326.046,40
Constrolplante, Lda.	03-06-2009	996.084,97	730.462,38	70.550,24	0,00	801.012,62
Florasanto, Lda.	02-10-2006	160.005,61	160.005,61	15.676,74	63,50	175.745,85
Florasanto, Lda.	03-06-2009	284.127,03	208.362,80	20.282,65	0,00	228.645,45
Losomecânica Canicense, S.A.	02-10-2006	127.873,14	127.873,14	12.159,42	60,00	140.092,56
Valor Ambiente, S.A.	20-02-2009	1.193.761,00	417.816,32	100.893,98	25,50	518.735,80
Critério de Escolha, Lda.	03-06-2009	391.664,55	288.166,56	27.744,11	0,00	315.910,67
<b>Total</b>		<b>13.887.921,28</b>	<b>12.667.091,79</b>	<b>936.440,25</b>	<b>664,50</b>	<b>13.604.196,54</b>



A 31/12/2012, os pagamentos realizados pela CMSC ao abrigo dos referidos acordos de pagamento ascendiam a 13,6 milhões de euros, dos quais 937 104,75 € eram referentes a juros e comissões dos créditos cedidos pelos credores no âmbito dos citados acordos de pagamento.

Um acordo de pagamento é um instrumento financeiro através do qual uma entidade obtém o diferimento do pagamento de faturas vencidas e não pagas<sup>94</sup> em contrapartida do pagamento de juros, normalmente, a uma taxa inferior à taxa supletiva legal, configurando, nessa medida, uma infração ao disposto no n.º 12 do art.º 38.º da LFL, que veda “(...) aos municípios a celebração de contratos com entidades financeiras com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo”, e ao art.º 102.º do Código Comercial, na redação dada pelo DL n.º 32/2003, de 17/02 (cfr. os art.ºs 4.<sup>95</sup> e 6.<sup>96</sup> da LFL).

O DL n.º 32/2003 transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2000/35/CE<sup>97</sup> (art.º 1.º), referindo no seu preâmbulo que “*Nestes termos, estabelece-se um valor mínimo para a taxa de juros legais de mora, por forma a evitar que eventuais baixas tornem financeiramente atraente o incumprimento*”.

Com efeito, caso um fornecedor de uma autarquia opte por cobrar juros moratórios, a respetiva taxa de juro só poderá ser a taxa supletiva fixada em portaria conjunta do Ministro das Finanças e da Justiça, como consagrado na redação dada pelo DL n.º 32/2003 ao n.º 3 do art.º 102.º do Código Comercial acima transcrito.

Assim, os juros que a CMSC acordou pagar aos seus fornecedores são juros remuneratórios ou compensatórios, e não comerciais, só podendo ser entendidos à luz do contrato de *factoring* associado aos créditos que lhes deram origem.

Note-se que a 3.ª Secção do Tribunal de Contas pronunciou-se, no Acórdão n.º 1/2011, sobre este tipo de acordos conexos a contratos de *factoring*, que acarretam custos para o município, no sentido de que, embora estes não sejam formalmente um empréstimo bancário concretizam uma operação de endividamento financeiro.

Na realidade, a situação não diverge da hipotética contração de um empréstimo bancário para pagar as dívidas aos seus credores, verificando-se, neste particular, que nos termos do art.º

<sup>94</sup> O referido Acordo pode ser celebrado com uma instituição de crédito ou com um fornecedor e visa regular as condições de pagamento dos créditos, quanto a prazos de pagamento, número de prestações e respetivo montante, juros a pagar pelo devedor sobre os valores vencidos, inclusive, por vezes, a própria comissão de *factoring*. A aquisição dos créditos pode ocorrer posteriormente ou anteriormente ao Acordo, mediante a celebração de um verdadeiro contrato de *factoring* entre a instituição de crédito e o fornecedor (cfr. a Deliberação n.º 1/2004-Aud. 1.ª S e respetivos anexos, de 25 de maio, publicada na Internet, no site do Tribunal de Contas).

<sup>95</sup> Segundo o qual “*Os juros aplicáveis aos atrasos de pagamento das transacções previstas no presente diploma são os estabelecidos no Código Comercial*”.

<sup>96</sup> O referido art.º 6.º dispõe que “*O art.º 102.º do Código Comercial passa a ter a seguinte redacção: Art.º 102º (...) Há lugar ao decurso e contagem de juros em todos os actos comerciais em que for de convenção ou direito vencerem-se e nos mais casos especiais fixados no presente Código. (...) § 3º Os juros moratórios legais e os estabelecidos sem determinação de taxa ou quantitativo, relativamente aos créditos de que sejam titulares empresas comerciais, singulares ou colectivas, são os fixados em portaria conjunta dos Ministros das Finanças e da Justiça. § 4º A taxa de juro referida no parágrafo anterior não poderá ser inferior ao valor da taxa de juro aplicada pelo Banco Central Europeu à sua mais recente operação principal de refinanciamento efectuada antes do 1º dia de Janeiro ou Julho, consoante se esteja, respectivamente, no 1.º ou no 2.º semestre do ano civil, acrescida de 7 pontos percentuais*”.

<sup>97</sup> Estabelecendo medidas de luta contra os atrasos de pagamento nas transacções comerciais. De acordo com a al. a) do art.º 3.º do referido diploma entende-se por transacção comercial “*qualquer transacção entre empresas e entidades públicas, qualquer que seja a respectiva natureza, forma ou designação, que dê origem ao fornecimento de mercadorias ou à prestação de serviços contra uma remuneração*”.

40.º, n.º 1 da referida LFL, conjugado com o art.º 3.º, n.º 1 do DL n.º 38/2008, de 7 de março, só é admitido o recurso ao crédito bancário para pagamento de dívidas vencidas a fornecedores no âmbito de um contrato de empréstimo para saneamento financeiro, a que, aliás, a CMSC já tinha recorrido, o que a impossibilitava de celebrar um novo<sup>98</sup>.

Face ao acima referido, considera-se que os acordos de pagamento celebrados pela CMSC contrariam o n.º 12 do art.º 38.º da LFL, sendo passíveis de originar responsabilidade financeira sancionatória prevista na al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, imputável ao Presidente da Câmara, José Alberto Freitas Gonçalves, que outorgou os 15 acordos de pagamento<sup>99</sup>.

No contraditório, o Presidente da CMSC e os Vereadores António Jorge Gomes Batista e Maria Alexandra Magalhães Gaspar Perestrelo invocaram o art.º 577.º do Código Civil<sup>100</sup>, para defender que *“os contratos indicados (...) não foram autorizados pela CMSC, nem pelo Presidente (...) [n]em o município acordou o pagamento de qualquer taxa de juro”*. Referiram, ainda, que *“o facto de terem sido cobrados juros, mais favoráveis que os juros comerciais, não legitima a interpretação que estamos perante contratos de factoring celebrados pelo município, pelo simples facto de que este não tem intervenção no contrato”*.

Note-se, contudo, que a operação em causa não é uma mera aceitação de um contrato de cessão de créditos *tout court* a cuja celebração a autarquia foi alheia. Através da celebração dos acordos de regularização de dívida foram acordadas novas condições de pagamento decorrentes da cedência dos respetivos créditos, particularmente, novos prazos de pagamento da dívida e a cobrança de juros financeiros e comissões de *factoring*.

Por intermédio da cláusula sétima destes acordos, o Presidente da Câmara autorizou que os fornecedores cedessem os respetivos créditos a uma ou mais cessionárias e acordou que, caso ocorresse essa cedência, todos os direitos, nomeadamente os associados aos juros seriam transmitidos para o cessionário, que os exerceria nos exatos termos em que o fornecedor original o poderia fazer, conduzindo desta forma a que a cessionária passasse a ser parte integrante dos acordos de regularização de dívida, contrariando o n.º 12 do art.º 38.º da LFL.

Face ao acima referido, não se vislumbram razões para refutar a responsabilidade financeira sancionatória, imputável ao Presidente da Câmara.

Tendo estes acordos a mesma natureza que um crédito bancário, o montante em dívida no final de cada ano deveria ter sido considerado para efeitos de apuramento do endividamento de médio e longo prazo do Município de Santa Cruz:

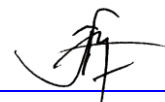
---

<sup>98</sup> Cfr. o art.º 40.º, n.º 4, al. b), que determina que *“os órgãos executivos, durante o período do empréstimo, ficam obrigados a (...) não celebrar novos empréstimos de saneamento financeiro”*. Note-se que o empréstimo para saneamento financeiro já contraído tinha um prazo de 12 anos, vigorando até 23 de setembro de 2020 (inclusive).

<sup>99</sup> Nenhum destes acordos foi submetido à aprovação dos órgãos executivo e deliberativo da CMSC, pois entende o Presidente da Câmara que *“estes acordos são da competência própria”* (cfr. a Ata n.º 24 da Reunião Ordinária da CMCS, realizada em 20 de setembro de 2006).

<sup>100</sup> Cujos n.º 1 determina que *“o credor pode ceder a terceiro uma parte ou a totalidade do crédito, independentemente do consentimento do devedor, contanto que a cessação não seja interdita por determinação da lei ou convenção das partes e o crédito não esteja, pela própria natureza da prestação, ligado à pessoa do credor”*.





Quadro 18 – Montante em dívida nos acordos de pagamento, a 31 de dezembro

(em euros)

Fornecedor	Data da contratação	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Tecnovia Madeira, S.A.	04-12-2006	3.475.797,83	106.648,42	0,00	0,00	0,00	0,00
Tecnovia Madeira, S.A.	04-12-2006	1.947.385,50	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Avelino Farinha e Agrela, S.A.	04-12-2006	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Avelino Farinha e Agrela, S.A.	04-12-2006	354.922,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Construtora do Tâmega, S.A.	04-12-2006	97.031,55	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Construtora do Tâmega, S.A.	04-12-2006	65.714,99	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Edimade, S.A.	04-12-2006	739.261,34	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ediplanel, Lda.	02-10-2006	87.536,31	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Constrolplante, Lda.	02-10-2006	262.256,60	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Constrolplante, Lda.	03-06-2009	-	-	896.476,45	697.259,41	498.042,37	298.825,33
Florasanto, Lda.	02-10-2006	141.338,29	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Florasanto, Lda.	03-06-2009	-	-	255.714,33	198.888,93	142.063,53	95.239,13
Losomecânica Canicense, S.A.	02-10-2006	114.020,21	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Valor Ambiente, S.A.	20-02-2009	-	-	1.134.072,96	1.014.696,86	895.320,77	775.944,58
Crítério de Escolha, Lda.	03-06-2009	-	-	352.498,11	274.165,23	195.832,35	117.499,47
<b>Total</b>		<b>7.285.264,64</b>	<b>106.648,42</b>	<b>2.638.761,85</b>	<b>2.185.010,43</b>	<b>1.731.259,02</b>	<b>1.287.508,51</b>

### ***3.3.3. Avaliação do prédio rústico vendido à empresa municipal***

A CMSC vendeu à empresa municipal o prédio rústico com a área global de 22.833m<sup>2</sup>, localizado no Sítio da Abegoaria, freguesia do Caniço<sup>101</sup>, pelo valor de 50 000,00€, através de escritura pública de compra e venda outorgada a 30/09/2009, tendo a referida aquisição sido financiada através de um subsídio transferido pela CMSC<sup>102</sup>.

A 30/09/2009, na data da celebração da escritura pública de compra e venda acima referida, foi elaborada uma avaliação do prédio<sup>103</sup> que estimou o valor comercial presumível do imóvel adquirido pela empresa municipal em 9 144 616,50€.

Nessa sequência o MSC reconheceu, nos anos 2009 e 2010, na conta “41.1 – Investimentos Financeiros - Partes de capital”, um excedente de revalorização do prédio em causa, no montante global de 9 092 099,99€, que foi contabilizado pela empresa “Santa Cruz XXI, E.E.M.” em capital próprio, na conta “56 - Reservas de reavaliação”<sup>104</sup>.

<sup>101</sup> Prédio descrito na Conservatória do Registo Predial de Santa Cruz sob o n.º 5353/20091127, omissa na matriz, sendo parte dos artigos matriciais 1/13, 1/14 e 1/15 da Secção CC.

<sup>102</sup> Através de uma adenda ao CP celebrado em 11/02/2009. A transferência para a empresa foi realizada em 23/12/2009, através da OP n.º 2290, autorizada por despacho do Presidente do órgão executivo. A referida transferência foi classificada pela CMSC na rubrica de despesa “05.01.01.01.01 – Subsídios – Empresas públicas municipais e intermunicipais - Santa Cruz XXI” e encontra-se registada na contabilidade da empresa na conta “593 – Subsídios”, refletida no Balanço em “Outras variações no capital próprio”. A venda do terreno foi, por sua vez, registada na rubrica de receita “09.01.07.01 – Venda de bens de investimento – Terrenos – Parque industrial da Cancela”.

<sup>103</sup> A avaliação foi realizada pelo perito avaliador Bernardino Caires Pestana, de acordo com o “método comparativo”, tendo em conta as características e potencialidades construtivas do prédio, incluindo benfeitorias existentes.

<sup>104</sup> Com a entrada em vigor do SNC (aprovado pelo DL n.º 158/2009, de 13 de julho), que revogou o DL n.º 238/91, de 2 de julho (que aprovou o POC), é publicada a Norma Contabilística de Relato Financeiro (NCRF) n.º 15, Aviso n.º 15 655/2009, de 7 de setembro, que estabelece a adoção, na elaboração das demonstrações financeiras individuais de uma

Em 2011, quer a empresa municipal quer o Município corrigiram este valor, em baixa, no montante de 1 818 420,00€, passando o excedente de revalorização a perfazer os 7 273 679,99€<sup>105</sup>.

Em dezembro de 2012, o referido terreno foi sujeito a nova avaliação, que estimou o valor do terreno em 2 100 000,00€<sup>106</sup>. Face a esta nova avaliação, o excedente de revalorização, refletido na prestação de contas da empresa municipal de 2012, diminuiu para 1 535 325,00€<sup>107</sup>.

Segundo este último relatório de avaliação, “[o] prédio tem a área total de 21.822,5 m<sup>2</sup> e apresenta-se sem vedação e sem qualquer tipo de construção. Todavia, apresenta um atravessamento realizado recentemente em todo o comprimento do terreno, ao longo da confrontação a norte com a estrada regional, destinado ao desvio das águas do Ribeiro das Faias, atravessamento este que elimina por completo o acesso directo ao terreno. Trata-se de um factor que resulta numa desvalorização imediata do valor do terreno e um forte condicionamento ao uso do prédio, que obrigará à realização de um arruamento que permita ligar o aceso do Parque Industrial da Cancela à área aproveitável do prédio. A infraestrutura descrita ocupa cerca de 300 metros lineares e aproximadamente 1.050 m<sup>2</sup>. Todavia, na área envolvente à infraestrutura deverão ser adicionados 10 metros lineares sobre os quais não podem ser edificadas quaisquer tipo de construções pelo que se considera a área não edificável, 5.100 m<sup>2</sup>.”<sup>108</sup>.

De acordo com a aplicação dos parâmetros de construção à área total de terreno<sup>109</sup> foi estimado um valor do terreno, após obras, de 9 062 000,00 €.

Os factos indicam que a primeira avaliação sobrevalorizou o valor do terreno em cerca de 7 milhões de euros<sup>110</sup> levando a que, por efeito da contabilização de um excedente de

---

empresa-mãe, do método de equivalência patrimonial na valorização dos investimentos financeiros em subsidiárias (participadas em que a empresa-mãe detêm o controlo, ou seja, o poder de gerir as políticas financeiras e operacionais da participada).

<sup>105</sup> Cfr. a prestação de contas de 2011 destas duas entidades. Não foram apresentadas quaisquer justificações para esta desvalorização no montante de 1 818 420,00€. Em resposta a um pedido de esclarecimento realizado pela SRMTC, a CMSC estimou em 4 500 000,00€ o montante global da desvalorização de duas das frações do terreno vendido à empresa municipal.

<sup>106</sup> Valor apurado na avaliação elaborada pelos peritos avaliadores Gonçalo e Nuno Gouveia, através de uma análise dinâmica, Método do Valor Residual - “DiscountCash-Flow”, a preços constantes referenciados ao ano .

<sup>107</sup> Contudo, em 31/12/2012, o executivo municipal ainda não tinha procedido à necessária redução do montante contabilizado em investimentos financeiros, continuando a considerar para efeitos do apuramento do endividamento líquido de 2012 o montante atualizado em 2011, ou seja, 7 273 679,99€.

<sup>108</sup> Cfr. o ponto 6. do relatório de avaliação de 20/12/2012.

<sup>109</sup> Segundo o Relatório poderá ser edificado um projeto de construção destinado a 24 armazéns (tipo de construção dominante na envolvente) com 455 m<sup>2</sup> cada, totalizando 10.911 m<sup>2</sup>, a construir em propriedade horizontal em altura de 2 pisos, perspetivando-se 12 armazéns com entrada por um arruamento Norte e 12 armazéns com entrada por um arruamento Sul. Foi ainda considerada a possibilidade de construção de pisos intermédios destinados a área administrativa/ escritórios e cerca de 120 unidades de estacionamento descobertos, afetando-se 5 unidades por armazém.

<sup>110</sup> O valor do terreno obtido na primeira avaliação não foi determinado objetivamente nem estava devidamente fundamentado nas reais características do terreno e condições existentes à data. Nomeadamente, no que se refere ao critério adotado (método comparativo), as potencialidades construtivas do terreno consideradas pelo perito e os parâmetros de comparação não se encontram devidamente concretizados no relatório de avaliação, não tendo sido refletidas as características desfavoráveis do mesmo, se atendermos a que trata-se de prédio junto a um ribeiro, com vegetação espessa, implantado numa orografia com declive inclinado e irregular, cujo PDM define como espaço de ocupação industrial, tornando dispendiosos os custos com a infraestruturação e limitando a edificabilidade permitida. Além disso, não foram considerados os custos de construção de arruamentos interiores e da estação própria para tratamento dos efluentes derivados da produção industrial, que encontravam-se previstos no relatório de avaliação (na



revalorização inflacionado, os níveis de endividamento líquido do MSC tivessem beneficiado artificialmente de acréscimos de 7 044 999,99€, nos anos de 2009 e 2010, de 5 226 579,99€, em 2011, e de 5 738 354,99€, em 2012<sup>111</sup>.

### **3.3.4. Limites de endividamento**

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

Como o cálculo do endividamento líquido relativo ao ano económico de 2007, apresentado no PSF, refletia o cumprimento daqueles limites<sup>112</sup>, a regra acima referida não foi considerada no plano.

Observou-se, contudo, que nos cálculos da capacidade de endividamento líquido e de contração de empréstimos de médio e longo prazos o executivo municipal não incluiu<sup>113</sup>:

- a) a informação financeira respeitante às Associações de Municípios (AM) e entidades que integram o SEL<sup>114</sup> que, nos termos do art.º 36.º, n.º 2, als. a) e b) da LFL e do art.º 32.º da Lei n.º 53-F/2006 (RJSEL)<sup>115</sup>, relevam para o cálculo dos limites da capacidade de endividamento do município<sup>116</sup>.

De acordo com o apuramento efetuado (cfr. o anexo X) o contributo das entidades que relevam para o endividamento em 2007 e 2008 foi de, respetivamente, 37 035,65€ e 16 044,65€;

- b) os montantes dos juros de mora em dívida no final dos anos 2007, 2008 e 2009 e a dívida em 31/12/2012 aos fornecedores circularizados, que estavam por contabilizar, e devem relevar para o cálculo do endividamento líquido (cfr. o subponto 3.3.1);

---

segunda avaliação, realizada em 20 de dezembro de 2012, foram determinados custos de construção diretos de 4 711 000,00€ e indiretos de 1 302 000,00€.

<sup>111</sup> O valor do excedente de revalorização do terreno considerado pela CMSC na conta “41.1 – Investimentos Financeiros - Partes de capital” foi de 9 092 099,99€, em 2009 e 2010, e de 7 273 679,99€, em 2011 e 2012, quando deveria ter sido de 2 047 100,00 € (diferença entre o valor reavaliado em 20 de dezembro de 2012 e o custo histórico do terreno, de 52 900,00€), no período de 2009 a 2011, e de 1 535 325,00€ (montante refletido no capital próprio da empresa em 31/12/2012), em 2012.

<sup>112</sup> Os níveis de endividamento líquido calculados pela CMSC, no período de 2007 a 2012, contam do anexo IX.

<sup>113</sup> O apuramento do endividamento de médio e longo prazos e do endividamento líquido efetuado pela CMSC, para os exercícios de 2007 a 2012, consta do anexo IX.

<sup>114</sup> Cfr. o anexo X.

<sup>115</sup> Alterada pelas Leis n.º 67-A/2007, de 31/12, 64-A/2008, de 31/12, 55/2011, de 15/2011 e revogada pela Lei 50/2012, de 31 de agosto.

<sup>116</sup> Essa relevação é feita na proporção da respetiva participação social, em caso de incumprimento das regras de equilíbrio de contas previstas no art.º 31.º do RJSEL. Segundo estas regras, “as empresas devem apresentar resultados anuais equilibrados” (n.º 1) e “no caso de o resultado de exploração anual operacional, acrescido dos encargos financeiros se apresentar negativo, é obrigatória a realização de uma transferência financeira a cargo dos sócios, na proporção respectiva da participação social com vista a equilibrar os resultados de exploração do exercício em causa.” (n.º 2), a qual deverá ocorrer até 30/04 ou 30/06, quando se trate de sociedades comerciais que devam apresentar contas consolidadas ou apliquem o método da equivalência patrimonial (n.º 4 do art.º 31.º do RJSEL, em conjugação com o n.º 5 do art. 65.º do CSC).

- c) os montantes em dívida nos acordos de pagamento que, por concretizarem uma operação de endividamento financeiro, devem relevar para o cálculo do endividamento a médio e longo prazos (cfr. o subponto 3.3.2).

Relativamente aos anos de 2009 a 2012, é necessário também corrigir o excedente de valorização do terreno vendido à empresa “*Santa Cruz XXI, E.E.M.*” (cfr. a análise realizada no ponto 3.3.3)<sup>117</sup>.

Assim, considerando os montantes acima referidos, apuram-se os seguintes níveis de endividamento do MSC no período 2007-2012:

**Quadro 19 – Níveis de endividamento do MSC no período 2007-2012**

(em euros)

Endividamento	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>EMPRÉSTIMOS DE CURTO PRAZO</b>						
Limite	1.029.172,85	1.061.907,00	1.143.544,00	1.131.161,00	1.295.311,20	1.210.288,40
Capital em dívida	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Margem</b>	1.061.907,00	1.061.907,00	1.143.544,00	1.131.161,00	1.295.311,20	1.210.288,40
<b>Taxa de utilização</b>	0%	0%	0%	0%	0%	0%
<b>EMPRÉSTIMOS DE MÉDIO E LONGO PRAZO</b>						
Limite	10.291.728,49	10.619.069,00	11.435.438,00	11.311.610,00	12.953.112,00	12.102.884,00
Capital em dívida relevante	1.336.383,92	14.972.458,81	13.846.471,88	12.954.932,93	11.501.584,62	10.013.734,40
Acordos /factoring	7.285.264,64	106.648,42	2.638.761,85	2.185.010,43	1.731.259,02	1.287.508,51
Valor a considerar	8.621.648,56	15.079.107,23	16.485.233,73	15.139.943,36	13.232.843,64	11.301.242,91
<b>Margem /Excesso</b>	-1.670.079,93	4.460.038,23	5.049.795,73	3.828.333,36	279.731,64	-801.641,09
<b>Taxa de utilização</b>	83,8%	142,0%	144,2%	133,8%	102,2%	93,4%
<b>ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO</b>						
Limite	12.864.660,61	13.273.836,00	14.294.298,00	14.139.512,00	13.750.979,00	19.017.599,00
Endividamento líquido da CMSC	12.042.246,83	12.804.549,93	9.497.244,59	18.872.037,95	24.274.866,39	25.257.898,91
Dívida por contabilizar	2.668.381,95	3.515.040,42	4.564.318,43	0,00	0,00	1.144.576,14
Contributo das entidades participadas	37.035,65	16.044,65	-	-	-	11.565,78
Correção do excedente de revalorização	-	-	7.044.999,99	7.044.999,99	5.226.579,99	5.738.354,99
Valor a considerar	14.747.664,43	16.335.635,00	21.106.563,01	25.917.037,94	29.501.446,38	32.152.395,82
<b>Margem /Excesso</b>	<b>1.883.003,82</b>	<b>3.061.799,00</b>	<b>6.812.265,01</b>	<b>11.777.525,94</b>	<b>15.750.467,38</b>	<b>13.134.796,82</b>
<b>Taxa de utilização</b>	<b>114,6%</b>	<b>123,1%</b>	<b>147,7%</b>	<b>183,3%</b>	<b>214,5%</b>	<b>169,1%</b>

**Nota:** Os limites de endividamento são os definidos pela DGAL<sup>118</sup>.

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

<sup>117</sup> Note-se que a avaliação do terreno fez aumentar o capital próprio da empresa e, por aplicação do método de equivalência patrimonial, levou ao aumento do montante dos ativos financeiros representados por partes de capital, que concorrem para o cálculo do nível de endividamento líquido municipal.

<sup>118</sup> Cfr. os mapas da DGAL “*Limites ao Endividamento de Curto Prazo, Médio e Longo Prazos e Endividamento Líquido, por Município*” (relativos a 2008, 2009 e 2010), “*Limites de endividamento de médio e longo prazos e líquido municipal ao abrigo do previsto no art.º 53.º do Orçamento de Estado para 2011*” e “*Limites de endividamento de médio e longo prazos e líquido municipal ao abrigo do previsto no art.º 66.º do Orçamento de Estado para 2012*”.



- a) O MSC não contratou empréstimos de curto prazo, no período de 2007 a 2012 cumprindo com o respetivo limite;
- b) Em 2007 (ano de referência considerado no PSF) o MSC cumpriu o limite para os empréstimos de médio e longo prazo, mas ultrapassou-o em 2008, em virtude da contração do empréstimo para saneamento financeiro<sup>119</sup>. Porém, no ano 2010 e seguintes reduziu significativamente (-24,2%, em 2010, -92,7% em 2011 e -386,6%, em 2012) o excedente de endividamento e cumpriu, em 2012, o limite fixado pela DGAL;
- c) Entre 2007 e 2012 o MSC não cumpriu<sup>120</sup> o limite de endividamento líquido previsto no n.º 1 do art.º 37.º da LFL.

O incumprimento do limite de endividamento líquido (e, bem assim, da regra de redução, em cada ano, de pelo menos 10% do montante em que o limite seja excedido<sup>121</sup>) configura uma situação geradora de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do art.º 65.º, n.º 1, al. f), *in fine*, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, imputável aos membros do executivo camarário que entre 2007<sup>122</sup> e 2012 participaram na gestão do município sem acautelarem adequadamente o cumprimento do n.º 1 do art.º 37.º da LFL.

No contraditório, a Vereadora Maria Leontina Seródio da Fonseca invocou as competências delegadas no Presidente da Câmara para justificar que “*o endividamento líquido municipal resultou da execução financeira da responsabilidade do Presidente da Câmara e não de deliberações do órgão executivo*”.

O Vereador Filipe Martiniano Martins de Sousa realçou “*o facto de que todos os atos e contratos de Município foram celebrados pelo executivo então em funções, que sempre transmitiu a ideia de que o Município tinha a dívida controlada.*”

*Manifestamente, sempre foi obstaculizado à oposição tomadas de posição contrárias ao aumento do despesismo e sempre foi vetada a interferência nos atos financeiros mais gravosos e penalizadores, casos da apresentação de juros de mora, cerca de 5,6 milhões de euros em 31/12/2012 e provisões com trabalhos reclamados em Tribunal no valor de 2,6 milhões de euros”.*

A reavaliação da censurabilidade das condutas dos responsáveis, com base nas presentes alegações, leva a rematar de modo idêntico às conclusões apresentadas em pontos anteriores do presente documento, pelo que a atuação dos vereadores da CMSC, em regime de não permanência, não obstante as atenuantes invocadas, não se afigura suficientemente

<sup>119</sup> Segundo o n.º 3 do art.º 3.º do DL n.º 38/2008, de 7 de março, o cumprimento dos limites de endividamento não constitui pressuposto da contratação dos empréstimos para saneamento financeiro. No entanto, depois de contratados, estes empréstimos relevam para aquele efeito, nos termos do n.º 3 do art.º 39.º da LFL, segundo o qual um município que não cumpra o limite de endividamento dos empréstimos de médio e longo prazos, deve reduzir, em cada ano subsequente, pelo menos 10% do montante que excede aquele limite.

<sup>120</sup> Note-se, contudo, que segundo o n.º 3 do art.º 3.º do DL n.º 38/2008, de 7 de março, “*O limite geral de empréstimos de médio e longo prazos previsto no n.º 2 do artigo 39.º da LFL e o limite previsto no n.º 1 do artigo 37.º da LFL não prejudicam a contração de empréstimos para saneamento financeiro*”.

<sup>121</sup> O MSC aumentou o excedente de endividamento líquido em 62,6%, no ano 2008, 122,5%, em 2009, 72,9%, em 2010, e 33,7%, em 2011, tendo conseguido reduzir aquele montante apenas em 2012 (-23,9%) embora, ainda assim, continuasse a exceder o referido limite.

<sup>122</sup> A composição do executivo camarário era igual nas gerências de 2007 e de 2008.

evidenciado que a falta só possa ser imputada aos seus autores a título de negligência (cfr. a al. a) do n.º 8 do art.º 65.º da LOPTC<sup>123</sup>).

### 3. 4. ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES NA EMPRESA SANTA CRUZ XXI, EEM

A análise realizada permitiu concluir que, entre 2006 e 2012, dois dos membros do Gabinete do Presidente da CMSC exerceram funções em acumulação com as de membros do CA<sup>124</sup> da empresa *Santa Cruz XXI, EEM*. Tratam-se de:

1. Pedro Dantas de Freitas, que acumulou as funções remuneradas de Presidente do CA com as de Chefe do Gabinete da Presidência da CMSC, de 22/09/2006 até 15/10/2007. A partir de 01/11/2007<sup>125</sup> deixou de auferir qualquer remuneração pelo exercício das funções de Presidente do CA, mantendo-se como Chefe do Gabinete da Presidência da CMSC;
2. Duarte Nuno Araújo Sol, que acumulou as funções remuneradas de vogal do CA com as de Adjunto do Gabinete da Presidência da CMSC, de 22/09/2006 até 15/10/2007. A partir de 01/11/2007<sup>125</sup> deixou de auferir remuneração pelo exercício das funções de Vogal do CA da empresa *Santa Cruz XXI*, mantendo-se como Adjunto do Gabinete da Presidência da CMSC.

De janeiro a outubro de 2007, os referidos colaboradores do município receberam uma remuneração base de 573,33€ e de 511,11€ (valor ilíquido), respetivamente, acrescida dos subsídios de férias e de Natal:

**Quadro 20 – Remunerações pagas pela Santa Cruz XXI, EEM ao Presidente e ao Vogal do CA**

Nome	2007 – Valores Ilíquidos (em euros)										
	Jan <sup>(1)</sup>	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Total
Pedro D. Freitas	2.866,65	573,33	573,33	573,33	573,33	886,06	573,33	573,33	573,33	1.468,07	9.234,09
Duarte N. A. Sol	2.555,55	511,11	511,11	511,11	511,11	789,90	511,11	511,11	511,11	1.308,76	8.231,98
<b>Total</b>	<b>5.422,20</b>	<b>1.084,44</b>	<b>1.084,44</b>	<b>1.084,44</b>	<b>1.084,44</b>	<b>1.675,96</b>	<b>1.084,44</b>	<b>1.084,44</b>	<b>1.084,44</b>	<b>2.776,83</b>	<b>17.466,07</b>

<sup>(1)</sup> Em janeiro de 2007 foram pagas as remunerações relativas a 4 meses de 2006 (setembro a dezembro) e a 1 mês de 2007 (janeiro).

Na qualidade de membros do gabinete do presidente da CMSC<sup>126</sup> os dois colaboradores estavam sujeitos ao disposto no art.º 3.º do DL n.º 196/93, de 17/05<sup>127</sup>, aplicável *ex vi* do n.º 6 do art.º 74.º da Lei n.º 169/99, de 18/09, na redação dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11/01 que fixa a incompatibilidade de tais cargos com o exercício de:

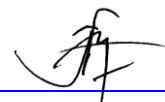
<sup>123</sup> Resultante da quinta alteração àquela Lei concretizada pela Lei n.º 35/2007, de 13 de agosto.

<sup>124</sup> Cfr. a nomeação do Presidente da CMSC de 14/09/2006 e a Ata n.º 4/2006 da Reunião Ordinária da Assembleia Municipal realizada no dia 22 de setembro.

<sup>125</sup> Cfr. a Ata n.º 3 da Santa Cruz XXI, EEM, realizada a 15 de outubro de 2007, onde consta a suspensão das remunerações do Presidente e do Vogal do CA, Pedro Dantas de Freitas e Duarte Nuno Araújo Sol, respetivamente.

<sup>126</sup> Cfr. a nomeação do Presidente da CMSC de 03/11/2005 (publicada no Diário da República, 3.ª série, n.º 225, de 23 de novembro de 2005), renovada em 03/09/2009 (publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 18, de 27 de janeiro de 2010).

<sup>127</sup> Conjugado com o art.º 2.º, al. a), do mesmo diploma que manda aplicar o regime nele definido aos titulares dos cargos que compõem os gabinetes de apoio aos presidentes e vereadores a tempo inteiro das câmaras municipais.



- Quaisquer outras atividades profissionais, públicas ou privadas, remuneradas ou não<sup>128</sup>, salvo as que derivem do exercício do próprio cargo (al. a) do n.º 1 do art.º 3.º);
- Funções executivas em órgãos de empresas públicas, de sociedades de capitais maioritariamente públicos ou concessionárias de serviços públicos (al. b) do n.º 1 do art.º 3.º).

Assim, entre 22/09/2006 e 31/12/2012, os dois membros do Gabinete da Presidência estiveram irregularmente investidos nas funções de administradores da empresa *Santa Cruz XXI, EEM* em violação do citado art.º 3.º, n.º 1 do DL n.º 196/93<sup>129</sup>.

Acresce que, no período em causa, o presidente e os membros do CA da empresa municipal não enviaram à Procuradoria-Geral da República, nos 60 dias posteriores à tomada de posse, a declaração de inexistência de conflitos de interesses (cfr. o art.º 11.º, conjugado com o art.º 3.º da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, na redação vigente à data).

Consequentemente, as remunerações pagas pela *Santa Cruz XXI* ao Presidente e ao Vogal do seu CA são ilegais e indevidas sendo suscetíveis de fazer incorrer, solidariamente, em responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória (no valor de 17 466,07€) prevista, respetivamente, na al. b) do n.º 1 do art.º 65.º e no n.º 4 do art.º 59.º da Lei n.º 98/97, de 26/08:

- O Presidente da AM e os deputados municipais presentes na reunião de 22/09/2006 que deliberaram favoravelmente<sup>130</sup> a nomeação e a atribuição de remuneração a Pedro Dantas de Freitas e a Duarte Nuno Araújo Sol<sup>131</sup> como administradores da empresa *Santa Cruz XXI, EEM*;
- O Presidente da CMSC, que propôs a nomeação e a remuneração dos citados responsáveis, no uso da sua competência própria para gerir e dirigir os recursos humanos do município [cfr. o art.º 68.º, n.º 2, al. a) da Lei n.º 169/99];
- Os responsáveis da *Santa Cruz XXI, E.E.M.*, pelo processamento e pagamento das remunerações (o Presidente Pedro Dantas de Freitas e os Vogais Duarte Nuno Soares Araújo Sol e José Manuel Nascimento Ferreira<sup>132</sup>).

Notar que a mencionada responsabilidade financeira reintegratória decorre do facto da lei das incompatibilidades não admitir que as funções acumuladas pelos citados membros do gabinete do presidente da câmara pudessem ser sequer exercidas por aqueles colaboradores, não sendo por isso possível falar em eventual enriquecimento do estado à custa dos particulares.

<sup>128</sup> Cfr., a este respeito, o Parecer da Procuradoria-Geral da República n.º 120/2005, de 08/06/2006, publicado no DR II Série de 07/08/2006.

<sup>129</sup> Cujas consequências previstas no diploma é a “*demissão do cargo em que o infractor esteja investido*”, nos termos do art.º 5.º.

<sup>130</sup> A decisão foi tomada por maioria, com oito votos contra dos membros do Partido Socialista, não estando presentes na referida reunião João Avelino Gonçalves Batista, Martinho João Afonso Gouveia e Alexandre de Almeida Caldeira. Votaram favoravelmente: João Pedro Barreto de Sousa, José Manuel da Mata e Nóbrega, Dénia Maria Nóbrega Caires, Carlos Alberto Cardoso Barbosa, José Horácio de Nóbrega Rodrigues, João Manuel Martins, Fábio Germano de Freitas, Ricardo Jorge Ornelas Vasconcelos, José Baptista Fernandes, José de Jesus Reis e João Carlos Gonçalves.

<sup>131</sup> Cfr. a ata da AMSC n.º 4/2006, de 22/09. Os dois membros do CA encontravam-se, ainda, em exercício de funções à data do termo do trabalho de campo da auditoria (19/04/2013).

<sup>132</sup> Os responsáveis foram nomeados em 2006 (cfr. ata da AMSC n.º 4/2006, de 22/09) e mantiveram-se em funções até à data do termo do trabalho de campo da auditoria (19/04/2013).

Estando vedado o exercício de tais funções àqueles colaboradores, considerou-se que o dano causado equivale à totalidade dos abonos que foram processados pela *Santa Cruz XXI*.

O Presidente da Assembleia Municipal, João Pedro Barreto de Sousa, e os deputados municipais José Manuel da Mata e Nóbrega, Dénia Maria Nóbrega Caires, Carlos Alberto Cardoso Barbosa, José Horácio de Nóbrega Rodrigues, João Manuel Martins, Fábio Germano de Freitas, Ricardo Jorge Ornelas Vasconcelos e José Baptista Fernandes, no contraditório, invocaram que “[d]e acordo com o Decreto Lei n.º 169/99, de 18 de setembro com as alterações da Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro as competências da Assembleia Municipal no que respeita aos Órgãos Sociais das Empresas Municipais limitam-se a determinar, sob proposta da Câmara, a remuneração dos membros do Conselho de Administração (Artigo 53º n.º 2 alínea l)”, não tendo deliberado sobre a sua nomeação<sup>133</sup>. Face a este facto, afirmaram que “*não deve recair sobre a Assembleia Municipal o ónus de verificar a legitimidade da sua nomeação, até porque, não possui um corpo de juristas que lhe preste assessoria (...)*”.

Quanto à invocada carência de um corpo de juristas para analisar os documentos apresentados pela CMSC, a lei previa<sup>134</sup> que a AM dispusesse, “*sob orientação do respetivo presidente, de um núcleo de apoio próprio, composto por funcionários do município, nos termos definidos pela mesa, a afetar pelo presidente da câmara municipal*”, mas tal não subtrai a responsabilidade dos membros da AM porquanto, nos termos do art.º 53.º, n.º 2, al. l), da referida Lei n.º 169/99<sup>135</sup>, compete à AM aprovar os estatutos bem como a remuneração dos membros dos corpos sociais das empresas municipais.

Assim, e tal como referido anteriormente entende-se que os eleitos municipais são responsáveis pelas decisões que tomam exceto quando façam constar da ata o seu voto de vencido com as razões que o justifiquem (cfr. o art.º 93.º da aludida Lei n.º 169/99 e o art.º 28.º do CPA).

Por sua vez, os membros do CA da empresa *Santa Cruz XXI, E.E.M* inferiram que “*quer pela indicação formal, quer pela situação remuneratória diferenciada ficou bem claro a distinção de funções executivas, atribuídas ao vogal José Ferreira, das não executivas atribuídas a Pedro Dantas e Duarte Sol*” e que “*a intenção subjacente do executivo camarário ao fazer a nomeação nos referidos contornos era de forma a garantir um acompanhamento próximo da atividade da empresa*”.

Face ao alegado, cumpre assinalar que a referida incompatibilidade decorre das funções de membros do Gabinete de Apoio Pessoal ao Presidente da CMSC serem exercidas em regime de exclusividade, sendo incompatíveis com quaisquer outras atividades profissionais, incluindo as não remuneradas ou não executivas.

---

<sup>133</sup> Note-se que a Ata n.º 21, remetida pela *Santa Cruz XXI, E.E.M.*, aquando a realização do contraditório (cfr. o of. n.º 666/13, de 16/10/2013, com entrada na SRMTC n.º 3116, de 21/10/2013), relata que o Presidente da Câmara Municipal apresentou ao executivo uma proposta de nomeação dos membros do CA da empresa, a qual não alvitava remuneração para o exercício daquelas funções, tendo sido aprovada em reunião do executivo municipal de 09/08/2006, com os votos a favor do PSD (José Alberto Gonçalves, António Jorge Gomes Baptista, Emanuel Jaime França Gouveia e Francisco Guilherme Meneses Teixeira) e contra do PS (Filipe Martiniano Martins de Sousa, Arlindo Alves de Freitas e Susana Paula Freitas).

<sup>134</sup> Cfr. o art.º 52.º-A, n.º 1, da Lei n.º 169/99, de 18/01, na redação dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11/01. Esta norma foi recentemente revogada pela Lei n.º 75/2013, de 12/09.

<sup>135</sup> Esta norma foi recentemente revogada pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que “*estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico*”.





O fundamento material das normas sobre incompatibilidades reside, por um lado, na preocupação de fazer consagrar a atividade total do funcionário ao seu cargo, evitando-se dispersões funcionais prejudiciais para o serviço e, por outro, na necessidade de evitar que o funcionário seja confrontado com situações de conflito entre a prossecução do interesse público e a defesa de interesses particulares em que esteja envolvido.

Por isso, ainda que se conceba que o Presidente da CMSC tenha visado com a nomeação dos membros do seu Gabinete para o CA da empresa municipal um acompanhamento próximo da atividade desta empresa, existe incompatibilidade legal na acumulação dessas funções.

Sobre as alegações agora oferecidas, cumpre referir que os contraditados não lograram ilidir as conclusões avançadas no relato mantendo-se, por conseguinte, a posição defendida inicialmente.

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

Em conformidade com a Recomendação de 1 de Julho de 2009, do Conselho da Prevenção da Corrupção, a CMSC elaborou um projeto de *Plano de Prevenção dos Riscos de Gestão, Incluindo os de Corrupção e Infrações Conexas* mas acabou por não o aprovar.

Em resultado disso as medidas nele previstas não foram formalmente implementadas nem foram elaborados os Relatórios de Execução do Plano relativos aos anos de 2010, 2011 e 2012.

#### **4. EMOLUMENTOS**

Nos termos do n.º 1 do art.º 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31 de maio<sup>136</sup>, serão devidos emolumentos pela Câmara Municipal de Santa Cruz, no montante de 17 164,00 € (cfr. Anexo XI).

---

<sup>136</sup> Diploma que aprovou o regime jurídico dos emolumentos do Tribunal de Contas, retificado pela Declaração de Retificação n.º 11-A/96, de 29 de junho, e na nova redação introduzida pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e pelo art.º 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril.



## 5. DETERMINAÇÕES FINAIS

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

- a) Aprovar o presente relatório e as recomendações nele formuladas;
- b) Remeter um exemplar deste relatório:
  - Aos membros da Câmara Municipal de Santa Cruz no período 2008-2012;
  - Ao responsável pela Divisão Financeira e ao Encarregado Geral Operacional na secção de Aprovisionamento e Económico;
  - Aos membros da Assembleia Municipal presentes na reunião de 22/09/2006;
  - Aos membros do Conselho de Administração da empresa “*Santa Cruz XXI, E.E.M.*”;
  - Ao Vice-Presidente do Governo Regional da RAM e ao Secretário Regional do Plano e Finanças, nos termos do disposto no n.º 2 do art.º 51.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro;
  - Ao atual Presidente da Câmara Municipal de Santa Cruz;
  - Ao atual Presidente da Assembleia Municipal de Santa Cruz.
- c) Determinar que o Tribunal de Contas seja informado, no prazo de seis meses, sobre as diligências efetuadas para dar acolhimento às recomendações constantes deste relatório;
- d) Fixar os emolumentos devidos em 17 164,00€, conforme a nota constante do Anexo XI;
- e) Mandar divulgar o presente relatório na *Intranet* e no sítio do Tribunal de Contas na *Internet*, depois da notificação dos responsáveis;
- f) Entregar o processo da auditoria ao Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, nos termos dos art.ºs 29.º, n.º 4, e 54.º, n.º 4, aplicável por força do disposto no art.º 55.º, n.º 2, todos da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

Aprovado em sessão ordinária da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, aos 13 dias do mês de fevereiro de 2014.

O Juiz Conselheiro,



(*João Aveiro Pereira*)

**A Assessora,**

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

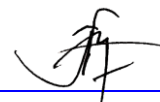
**O Assessor,**

Alberto Miguel Faria Pestana  
(Alberto Miguel Faria Pestana)

**Fui presente,**

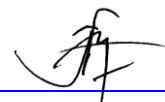
**O Procurador-Geral Adjunto,**

Nuno A. Gonçalves  
(Nuno A. Gonçalves)



# ANEXOS





## I – Quadro síntese da eventual responsabilidade financeira

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

<b>Item do relato</b>	<b>Situação apurada</b>	<b>Normas Inobservadas</b>	<b>Responsabilidade e financeira</b>	<b>Responsáveis</b>
<b>3.2.1.2 - B</b>	Incumprimento do limite de crescimento das despesas correntes no orçamento inicial de 2010 e 2012.	Leis n.ºs 3-B/2010, de 28/04 (LOE para 2010) e 64-B/2011, de 30/12 (LOE para 2012); Art.º 4.º, n.º 1 da Lei n.º 2/2007, de 15/01; Al. c) do n.º 2 do art.º 4.º do DL n.º 38/2008, de 07/03; Art.º 53.º, n.º 1 al. c) da Lei n.º 169/99, de 18/09.	<b>Sancionatória</b> Art.º 65.º, n.º 1, al. b) e d) da Lei n.º 98/97, de 26/08.	Membros da CMSC <b>a)</b>
<b>3.2.5</b>	Incumprimento do Plano de Saneamento Financeiro.	Art.º 5.º do DL n.º 38/2008 e al. a) do n.º 4 do art.º 40.º da LFL.	<b>Sancionatória</b> Art.º 65.º, n.º 1, al. b) e d) da Lei n.º 98/97, de 26/08.	Presidente da CMSC e Vereadores executivos. <b>b)</b>
<b>3.3.1</b>	Omissão da contabilização de faturas no exercício a que respeitam e insuficiência dos procedimentos de controlo interno em matéria de registo dos encargos da autarquia.	Al.s d) e g) do ponto 3.2 do POCAL. Ponto 2.9.1 e 2.9.2, al.s a), e), g), e j) do POCAL.	<b>Sancionatória</b> Art.º 65.º, n.º 1, al.s b) e d) e art.º 67.º, n.º 3 da Lei n.º 98/97, de 26/08.	Presidente da CMSC e Vereadores executivos. <b>b)</b> ; Chefe de Divisão Financeira. <b>d)</b>
<b>3.3.2</b>	Celebração de acordos de pagamento e de regularização de dívidas vencidas que visam consolidar dívida de curto prazo.	Art.ºs 38.º, n.º 12, e 40.º, n.º 1, da Lei n.º 2/2007, de 15/01, conjugados com o art.º 3.º, n.º 1, do DL n.º 38/2008, de 7/03; Art.ºs 4.º e 6.º do DL n.º 32/2003, de 17/02.	<b>Sancionatória</b> Art.º 65.º, n.º 1, al. c) e art.º 67.º, n.º 3 da Lei n.º 98/97.	Presidente da CMSC. <b>c)</b>
<b>3.3.4</b>	Incumprimento dos limites de endividamento líquido.	Art.ºs 4.º, n.º 1, e 37.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 2/2007, de 15/01; Art.º 53.º, n.º 1 al. c) da Lei n.º 169/99, de 18/09.	<b>Sancionatória</b> Art.º 65.º, n.º 1, al. f), <i>in fine</i> , da Lei n.º 98/97, de 26/08.	Presidente da CMSC e Vereadores executivos. <b>b)</b>
<b>3.4</b>	Acumulação ilegal das funções de apoio ao PCM com as funções de Presidente e Vogal do CA da empresa municipal <i>Santa Cruz XXI</i>	Art.º 3.º, n.º 1, do DL n.º 196/93, aplicável <i>ex vi</i> do n.º 6 do art.º 74.º da Lei n.º 169/99, de 18/09, na redação dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11/01.	<b>Sancionatória e reintegratória</b> Art.º 65.º, n.º 1, al. b) art.º 59.º, n.º 4 da Lei n.º 98/97, de 26/08.	Presidente da CMSC; <b>c)</b> Presidente da AM e os deputados municipais que votaram favoravelmente; <b>d)</b> Membros do CA da empresa “ <i>Santa</i> ”

<i>Item do relato</i>	<i>Situação apurada</i>	<i>Normas Inobservadas</i>	<i>Responsabilidade e financeira</i>	<i>Responsáveis</i>
				<i>Cruz XXI, E.E.M. ”.</i> <b>e)</b>

**Notas:**

- a) José Alberto de Freitas Gonçalves, Filipe Martiniano Martins de Sousa, António Jorge Gomes Baptista, Maria Leontina de Freitas Seródio da Fonseca, Maria Alexandra Magalhães Gaspar Perestrelo, Óscar Ciríaco Teixeira, Carlos Jesus Nunes da Costa (cfr. as Atas n.ºs 05/09, de 17/12/2009 e 26/11, de 17/11/2011).
- b) José Alberto de Freitas Gonçalves, Antonio Jorge Gomes Baptista, Maria Alexandra Magalhães Gaspar Perestrelo, Emanuel Jaime França Gouveia e Francisco Guilherme Menezes Teixeira.
- c) José Alberto de Freitas Gonçalves.
- d) Nuno César Cabaços Cruz.
- d) João Pedro Barreto de Sousa (Presidente) e deputados municipais presentes na reunião de 22/09/2006 que votaram favoravelmente a nomeação do Presidente e do vogal do CA da empresa municipal: José Manuel da Mata e Nóbrega, Dénia Maria Nóbrega Caires, Carlos Alberto Cardoso Barbosa, José Horácio de Nóbrega Rodrigues, João Manuel Martins, Fábio Germano de Freitas, Ricardo Jorge Ornelas Vasconcelos, José Baptista Fernandes, José de Jesus Reis e João Carlos Gonçalves<sup>137</sup>.
- e) Pedro Dantas de Freitas (Presidente); Duarte Nuno Soares Araújo Sol (Vogal) e José Manuel Nascimento Ferreira (Vogal), pelo processamento e pagamento das remunerações fixadas pela Assembleia Municipal.
- f) Os documentos de prova estão arquivados nos separadores 3 a 5 do Volume I e nos separadores 6 a 8 do Volume II da Documentação de Suporte, bem como nas pastas “*Processo*”, “*Auditoria*” e “*Trabalho campo*” no CD.

As multas têm como limite mínimo o montante correspondente a 15 Unidades de Conta (UC) e como limite máximo 150 UC<sup>138</sup>, de acordo com o preceituado no n.º 2 do citado art.º 65.º<sup>139</sup>. Com o pagamento da multa, pelo montante mínimo, extingue-se o procedimento tendente à efetivação de responsabilidade sancionatória, nos termos do art.º 69.º, n.º 2, al. d), ainda daquela Lei.

<sup>137</sup> Nos termos do art.º 69.º, n.º 2 da LOPTC, a eventual responsabilidade financeira sancionatória imputável a João Carlos Gonçalves encontra-se extinta por motivo de morte, conforme informação prestada pela CMSC (registo de entrada n.º 2694, de 05-09-2013).

<sup>138</sup> Conforme resulta do Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao DL n.º 34/2008, de 26 de fevereiro, a UC é a quantia monetária equivalente a um quarto do valor do Indexante de Apoios Sociais (IAS), vigente em dezembro do ano anterior, arredondado à unidade euro, atualizável anualmente com base na taxa de atualização do IAS. O artigo 3.º do DL n.º 323/2009, de 24 de dezembro, fixou o valor do IAS para 2010 em 419,22€, pelo que a UC é de 105,00€ [419,22€/4 = 104,805€ – sendo que a respetiva atualização encontrava-se suspensa por força da al. a) do art.º 67.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, que aprovou o orçamento do Estado para 2011, decisão essa que foi mantida no art.º 113.º da Lei 83-C/2013, de 31 de dezembro, que aprovou o orçamento de Estado para 2014].

<sup>139</sup> Com a alteração introduzida pela Lei n.º 61/2011, de 7/12, o limite mínimo passou a 25 UC e o limite máximo a 180 UC.





## II – Dívidas pagas com o produto do empréstimo de saneamento financeiro

(em euros)

Fornecedor	Valor Líquido	Valor Líquido
Avelino Farinha & Agrela, S.A.	247.206,53	241.096,39
Brasilite - Indústria Transformadora de Resinas Plásticas, Lda.	19.282,63	19.282,63
Constroplante - Const., Plant., Arb., Com., e Ser. de Madeiras, Lda.	232.467,67	232.467,67
Construtora do Tâmega, S.A.	25.861,17	25.736,84
Construtora do Tâmega, Madeira, S.A.	50.232,00	50.232,00
Ecoatlântico - Engenharia Ecológica, Lda.	309.605,65	309.605,65
Edimade - Edificadora da Madeira, S.A.	643.029,91	640.648,95
Ediplanel - Construções e Planeamento, Lda.	71.537,51	71.537,51
Empresa do Diário de Notícias, Lda.	11.769,59	11.769,59
FDO-Construções, S.A.	2.294.457,34	2.284.152,08
Florasanto - Agricultura e Silvicultura, Lda.	202.902,71	202.902,71
IGA - Investimentos e Gestão de Água, S.A.	2.876.971,27	2.876.971,27
Jaime Ribeiro & Filhos, S.A.	78.406,28	67.567,29
José Aurélio Pestana, Soc. Unip., Lda.	25.532,00	25.532,00
Leirislena Engenharia e Construções, S.A.	39.664,56	39.473,86
Losomecânica Canicense, S.A.	100.867,48	100.867,48
Santos & Ornelas, Lda.	116.891,59	113.993,26
Secufogo - Engenharia de Segurança, Lda.	6.797,83	6.797,83
Serlima Ambiente - Limpeza e Conservação, S.A.	16.715,25	16.715,25
Silva & Bettencourt, Lda.	4.838,63	4.838,63
Tecnovia Madeira - Sociedade de Empreitadas, S.A.	1.702.297,91	1.695.210,86
Valor Ambiente - Gestão e Administ. de Resíduos da Madeira, S.A.	1.661.178,56	1.661.178,56
<b>Total</b>	<b>10.738.514,07</b>	<b>10.698.578,31</b>

### III - Previsões do PSF

#### A – MEDIDAS DE MAXIMIZAÇÃO DA RECEITA<sup>140</sup>

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

Código Município	Município	Prédios Urbanos	Prédios Urbanos avaliados nos termos do CIMI	Prédios Rústicos
2209	Santa Cruz	0,600%	0,300%	0,80%

2. Atualização, ordinária e anual, das taxas e licenças municipais em função da variação homóloga dos índices de preços no consumidor publicados pelo INE ou da taxa de inflação, no período de 2009 a 2020, de acordo com as seguintes projeções financeiras:

(em euros)

Ano	IMI <sup>141</sup>	Água		Resíduos Sólidos	Saneamento	Cemitérios	Obras		Estacionamento	Publicidade
		Consumo	Ligações				Particulares	Empresas		
2008	1.543.825,00	1.535.709,00	1.274.873,00	489.158,00	105.504,00	28.062,00	234.850,00	846.448,00	44.615,00	5.157,00
2009	1.582.420,63	1.574.101,73	1.306.744,83	501.386,95	108.141,60	28.763,55	240.721,25	867.609,20	45.730,00	5.285,93
2010	1.621.981,14	1.613.454,27	1.339.413,45	513.921,62	110.845,14	29.482,64	246.739,28	889.299,43	46.873,00	5.418,07
2011	1.662.530,67	1.653.790,62	1.372.898,78	526.769,66	113.616,27	30.219,70	252.907,76	911.531,92	48.045,00	5.553,52
2012	1.704.093,94	1.695.135,39	1.407.221,25	539.938,91	116.456,68	30.975,20	259.230,46	934.320,21	49.246,00	5.692,36
2013	1.746.696,28	1.737.513,78	1.442.401,78	553.437,38	119.368,09	31.749,58	265.711,22	957.678,22	50.477,00	5.834,67
2014	1.790.363,69	1.780.951,62	1.478.461,83	567.273,31	122.352,29	32.543,32	272.354,00	981.620,17	51.739,00	5.980,54
2015	1.835.122,78	1.825.475,41	1.515.423,37	581.455,15	125.411,10	33.356,90	279.162,85	1.006.160,68	53.033,00	6.130,05
2016	1.881.000,85	1.871.112,30	1.553.308,96	595.991,52	128.546,38	34.190,82	286.141,92	1.031.314,70	54.359,00	6.283,30
2017	1.928.025,87	1.917.890,10	1.592.141,68	610.891,31	131.760,04	35.045,59	293.295,47	1.057.097,56	55.718,00	6.440,39
2018	1.976.226,52	1.965.837,36	1.631.945,22	626.163,60	135.054,04	35.921,73	300.627,86	1.083.525,00	57.110,00	6.601,40
2019	2.025.632,18	2.014.893,29	1.672.743,85	641.817,69	138.430,39	36.819,78	308.143,55	1.110.613,13	58.538,00	6.766,43

<sup>140</sup> Cfr. págs. 65 a 146 do PSF.

<sup>141</sup> Note-se que, embora a CMSC se propusesse manter a taxa mínima de IMI em todo o período do empréstimo, atendendo à previsão de que “a receita deste imposto terá tendência a subir substancialmente, devido ao grande número de edificações que têm vindo a ser construídas no concelho e atendendo a que muitas delas está a terminar o prazo de isenção”, projetou uma atualização da receita deste imposto em 2,5%, com base na taxa de inflação.



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

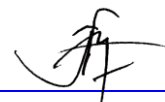
Ano	IMI <sup>141</sup>	Água		Resíduos Sólidos	Saneamento	Cemitérios	Obras		Estacionamento	Publicidade
		Consumo	Ligações				Particulares	Empresas		
2020	2.076.272,99	2.065.357,87	1.714.562,45	657.863,13	141.891,15	37.740,27	315.847,14	1.138.378,46	60.002,00	6.935,59
<b>Total</b>	<b>23.374.192,54</b>	<b>23.251.222,74</b>	<b>19.302.140,45</b>	<b>7.406.068,23</b>	<b>1.597.377,17</b>	<b>424.871,08</b>	<b>3.555.732,76</b>	<b>12.815.596,68</b>	<b>675.485,00</b>	<b>78.079,25</b>

3. Alienação de património da autarquia, proporcionando um encaixe de 7 180 073,90 € até 2020:

(em euros)

Artigo /Fração	Valor Patrimonial	Freguesia
1040	130.660,00	Camacha
1564	108.640,00	Camacha
5798 /AR	113.400,00	Canico
5798 /AS	4.650,00	Canico
5798 /AU	4.650,00	Canico
5798 /AZ	3.140,00	Canico
5798 /BA	1.320,00	Canico
1022	60.180,00	Gaula
1285	186.230,00	Gaula
1511	331.630,00	Santa Cruz
2430	61.610,00	Santa Cruz
2434	108.480,00	Santa Cruz
2445	144.600,00	Santa Cruz
2524	199.900,00	Santa Cruz
2525	109.610,00	Santa Cruz
3030	203.720,00	Santa Cruz
3032	34.630,00	Santa Cruz
4626	5.150.133,90	Santa Cruz
382	57.500,00	Santo da Serra
508	165.390,00	Santo da Serra
<b>Total</b>	<b>7.180.073,90</b>	





## B – MEDIDAS DE CONTENÇÃO DA DESPESA<sup>142</sup>

**Medidas específicas necessárias para atingir uma situação financeira equilibrada, nomeadamente no que respeita à contenção da despesa com o pessoal durante o período de saneamento financeiro, respeitando o princípio de optimização na afectação dos recursos humanos do município**

Durante o período de duração do empréstimo, prevê-se executar as seguintes políticas em matéria de pessoal, de modo a conter a despesa corrente neste âmbito:

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

---

<sup>142</sup> Cfr. as págs. 53 a 58 do PSF.

## Medidas de contenção da despesa corrente, a qual não pode ultrapassar a taxa global de evolução fixada pela lei do Orçamento do Estado para as rubricas da mesma natureza

A sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas municipais terá de respeitar as despesas já comprometidas por lei, nomeadamente em matéria de salários do pessoal vinculado à autarquia e não deverá prejudicar os investimentos públicos estruturantes para o Concelho da Santa Cruz.

Resta então à Câmara conter a despesa corrente, não aumentando as despesas de funcionamento, subsídios e outros gastos de natureza social.

As medidas a serem tomadas deverão permitir que a despesa corrente não cresça de forma superior à taxa de inflação prevista para cada ano.<sup>1</sup>

Assim propõe-se adoptar as seguintes medidas:

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



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

---

<sup>1</sup> Consultada as Leis do Orçamento do Estado para os últimos 3 anos, bem como a lei de enquadramento orçamental e Decretos-Lei de execução orçamental, não foi possível visualizar qualquer taxa global de evolução fixada nestes diplomas.

## C – DESPESAS DE INVESTIMENTO E FONTES DE FINANCIAMENTO<sup>143</sup>

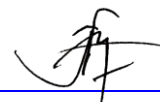
### Despesas de Investimento

Em matéria de investimentos significativos para o Concelho de Santa Cruz, a Câmara tem previsto para os próximos 12 anos, a execução/conclusão das seguintes obras estruturantes:

DESIGNAÇÃO DA OBRA	VALOR ESTIMADO
Construção do arruamento de ligação da Achada de cima (Gaula) ao Salão da Fonte dos Almocreves (Santa Cruz) com ligação ao sítio do lombo do Louro - Gaula	749.000,00
Construção da EM de ligação do sítio do Vale/Garajau-Caniço de Baixo / Contrata – Caniço	576.000,00
Arruamento de ligação entre o sítio da Ventrecha e moinho valente – Santa Cruz	299.000,00
Construção do C.M. do entre a Fonte dos Almocreves (Lombada) e a ER 101 (São Pedro) – Santa Cruz	996.000,00
Construção do CM entre José Barreto e a Portela - Camacha	800.000,00
Arranjo no Caminho da Perreira – Santo da Serra	1.141.000,00
Construção da ligação entre a Fonte do Livramento e a Rua da Calçada - Caniço	2.222.000,00
Construção do Cemitério do Caniço	519.000,00
Alargamento do Caminho Velho dos Reis Magos	2.285.000,00
Ligação da Rua D. Francisco Santana à Estrada José Avelino Pinto	500.000,00
Alargamento e pavimentação da estrada das Eiras	1.700.000,00
Ligação Achada de Cima – Escola Clemente Tavares	300.000,00

<sup>143</sup> Cfr. págs. 61 a 64 do PSF.





Ligação entre o Sítio da Fazenda e o Largo da Cerca	2.500.000,00
Arruamento Lombo – Sítio do Povo	1.500.000,00
C.M. entre a Lombadinha / Beatas / Sítio do Povo	2.000.000,00
Alargamento e Pavimentação do Caminho da Morena	3.500.000,00
Estrada S. Gil – D. Mécia	2.964.000,00
Beneficiação do caminho Municipal entre a Fonte Almocreves / Lombada e a E.R.101 (São Pedro) – II fase	3.000.000,00
Pequena instalação para mercado de João Frino	400.000,00
<b>TOTAL</b>	<b>27.951.000,00</b>

### Fontes de Financiamento

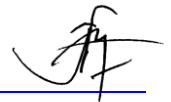
ANO	FEF CAPITAL	CONTRATOS PROGRAMA
2008	1.839.558,00 €	6.184.000,00 €
2009	1.885.546,95 €	6.338.600,00 €
2010	1.932.685,62 €	6.497.065,00 €
2011	1.981.002,76 €	6.659.491,63 €
2012	2.030.527,83 €	6.825.978,92 €
2013	2.081.291,03 €	6.996.628,39 €
2014	2.133.323,31 €	7.171.544,10 €
2015	2.186.656,39 €	7.350.832,70 €
2016	2.241.322,80 €	7.534.603,52 €
2017	2.297.355,87 €	7.722.968,61 €
2018	2.354.789,76 €	7.916.042,82 €
2019	2.413.659,51 €	8.113.943,89 €
2020	2.474.001,00 €	8.316.792,49 €
<b>TOTAL</b>	<b>27.851.720,83 €</b>	<b>93.628.492,05 €</b>

## IV - Variação da receita no período de 2008 a 2012

(em euros)

Designação	Receita cobrada					Variação				
	2008	2009	2010	2011	2012	08/09	08/10	08/11	08/12	Soma
IMI	2.613.468,72	2.524.285,62	2.595.434,76	2.916.292,87	3.273.161,24	-89.183,10	-18.033,96	302.824,15	659.692,52	855.299,61
Consumo de água	2.464.578,63	2.593.374,50	2.314.683,00	2.168.151,08	2.119.545,28	128.795,87	-149.895,63	-296.427,55	-345.033,35	-662.560,66
Ligações de água	19.423,58	26.556,29	14.413,38	18.188,54	25.607,01	7.132,71	-5.010,20	-1.235,04	6.183,43	7.070,90
Recolha de resíduos sólidos	927.022,82	910.750,75	834.235,71	778.765,34	925.134,04	-16.272,07	-92.787,11	-148.257,48	-1.888,78	-259.205,44
Saneamento	76.193,84	49.993,97	51.120,35	20.320,60	37.394,08	-26.199,87	-25.073,49	-55.873,24	-38.799,76	-145.946,36
Cemitérios	26.013,22	33.048,38	22.330,56	31.712,51	60.943,19	7.035,16	-3.682,66	5.699,29	34.929,97	43.981,76
Obras particulares	147.914,20	79.218,24	72.683,54	95.825,61	57.412,35	-68.695,96	-75.230,66	-52.088,59	-90.501,85	-286.517,06
Obras empresas	183.566,04	116.854,92	77.689,42	95.351,93	14.698,00	-66.711,12	-105.876,62	-88.214,11	-168.868,04	-429.669,89
Estacionamento	46.963,57	90.501,08	63.195,22	53.134,34	93.594,84	43.537,51	16.231,65	6.170,77	46.631,27	112.571,20
Publicidade	16.376,28	38.305,54	42.474,35	98.581,65	84.795,42	21.929,26	26.098,07	82.205,37	68.419,14	198.651,84
Alienação de património	-	-	-	-	75.306,62	-	-	-	75.306,62	75.306,62
<b>Total</b>	<b>6.521.520,90</b>	<b>6.462.889,29</b>	<b>6.088.260,29</b>	<b>6.276.324,47</b>	<b>6.767.592,07</b>	<b>-58.631,61</b>	<b>-433.260,61</b>	<b>-245.196,43</b>	<b>246.071,17</b>	<b>-491.017,48</b>

**Nota:** Os montantes considerados neste quadro correspondem à receita cobrada nas rubricas “01.02.02 – Imposto Municipal sobre Imóveis”, “02.02.06.02 – Loteamento de obras”, “02.02.06.05 – Publicidade”, “04.01.23.02 – Loteamento de obras”, “07.01.08.01 – Água”, “07.02.09.01 – Saneamento”, “07.02.09.02.01 – Tarifa de recolha de lixo”, “07.02.09.04 – Trabalhos por conta de particulares”, “07.02.09.05 – Cemitérios” e “07.02.09.07 – Parques de estacionamento” (cfr. os Mapas de Controlo Orçamental da Receita de 2008, 2009, 2010, 2011 e 2012).



## V – Obras estruturantes consideradas no PSF

(em euros)

Designação da Obra	Previsão no PSF	Adjudicação		Pagamentos (c/IVA) 2008-2012	Financiamento p/ CP 2008-2012	Receção da obra
		Data	Valor (s/IVA)			
Construção do arruamento de ligação da Achada de Cima (Gaula) ao Salão da Fonte dos Amores (Santa Cruz) com ligação ao Sítio do Lombo do Louro - Gaula	749.000,00	24-11-2004	4.307.500,00	1.604.050,39	1.505.750,94	16-11-2011
Construção da E.M. de ligação do Sítio do Vale/Garajau- Caniço de Baixo/ Contrata - Caniço	576.000,00	12-11-2003	2.473.000,00	820.008,71	575.888,00	02-01-2009
Arruamento de ligação entre o Sítio da Ventrecha e Moinho Valente – Santa Cruz	299.000,00	12-11-2003	910.587,68	374.286,76	261.379,30	15-05-2009
Construção do C.M. entre a Fonte dos Almocreves (Lombada) e a E.R. 101 (São Pedro) – Santa Cruz	996.000,00	20-11-2002	2.933.108,90	935.697,46	874.662,59	08-11-2007
Construção do C.M. entre José Barreto e a Portela - Camacha	800.000,00	24-11-2004	2.417.537,55	2.730.690,78	2.386.103,78	-
Arranjo no Caminho da Pereira – Santo da Serra	1.141.000,00	04-10-2005	1.154.000,00	943.874,82	806.657,65	07-02-2013
Construção da ligação entre a Fonte do Livramento e a Rua da Calçada - Caniço	2.222.000,00	04-10-2005	2.249.000,00	2.118.279,41	2.012.365,44	09-02-2010
Construção do Cemitério do Caniço	519.000,00	NA	-	-	-	-
Alargamento do Caminho Velho dos Reis Magos	2.285.000,00	NA	-	-	-	-
Ligação da Rua D. Francisco Santana à Estrada José Avelino Pinto	500.000,00	NA	-	-	-	-
Alargamento e pavimentação da Estrada das Eiras	1.700.000,00	NA	-	-	-	-
Ligação Achada de Cima – Escola Clemente Teles	300.000,00	NA	-	-	-	-
Ligação entre o Sítio da Fazenda e o Largo da Cerca	2.500.000,00	NA	-	-	-	-
Arruamento Lombo – Sítio do Povo	1.500.000,00	23-09-2009	932.310,72	244.891,43	103.902,74	-
C.M. entre a Lombadinha/ Baetas /Sítio do Povo	2.000.000,00	NA	-	-	-	-
Alargamento e Pavimentação do Caminho da Morena	3.500.000,00	NA	-	-	-	-
Estrada S. Gil – D. Mécia	2.964.000,00	NA	-	-	-	-
Beneficiação do Caminho Municipal entre a Fonte Almocreves/ Lombada e a E.R. 101 (São Pedro) – 2.ª fase	3.000.000,00	NA	-	-	-	-
Pequena instalação para Mercado de João Fino	400.000,00	NA	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>27.951.000,00</b>	-	<b>17.377.044,85</b>	<b>9.771.779,76</b>	<b>8.526.710,44</b>	-

NA – Não adjudicado.

## **VI – Medidas para contenção da despesa e reforço da execução do orçamento municipal de 2011**

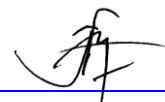
### **a. Principais medidas para a redução da despesa no ano de 2011:**

- 1) Proibir a opção gestionária para 2011;
- 2) Proibir a atribuição de prémios de desempenho;
- 3) Congelar as admissões no quadro de pessoal e reduzir o número de contratados;
- 4) Reduzir todas as despesas de pessoal, como abono de família, vencimentos base, entre as demais, que venham a ser alteradas de acordo com o Orçamento de Estado para 2011;
- 5) Reduzir 10% nas despesas efectuadas com horas extraordinárias;
- 6) Proibir as ajudas de custo;
- 7) Reduzir em 10% as despesas com gasóleo;
- 8) Reduzir em 40% com a aquisição de bens de higiene;
- 9) Reduzir em 30% as despesas com refeições confeccionadas;
- 10) Reduzir despesas com aquisição de vestuário;
- 11) Reduzir em 25% a aquisição de material de escritório;



- 13) Redução de aquisição de livros para bibliotecas em 8%;
- 14) Reduzir 10% nas despesas de telecomunicações (rede fixa, rede móvel e internet);
- 15) Redução das despesas de deslocação e estadia em 30%;
- 16) Redução de 40% nas despesas com projectos e consultadoria;
- 17) Redução de despesas com formação de pessoal em 70%;
- 18) Realização de seminários, exposições e conferências até ao máximo de € 2.000,00 no ano de 2011 (incluindo material, viagens, etc.);
- 19) Redução de 15% ou mais nas despesas com publicidade. A prioridade será somente a publicidade obrigatória como a publicação de editais e anúncios na Imprensa Casa Nacional da Moeda. A promoção da actividade camarária deverá ser privilegiar a Internet, nomeadamente o sítio electrónico da câmara e as redes sociais;
- 20) Suspender a publicação da revista Origens no ano de 2011, a menos que se garanta o total financiamento externo, através de patrocínios ou receitas oriundas de publicidade;
- 21) Cortar em 20% nos protocolos anuais a celebrar com Clubes Desportivos do Concelho;

- 22) Cortar em 5% nos protocolos anuais a celebrar com Associações Culturais e Recreativas do Concelho;
- 23) Cortar em 5% nos protocolos anuais a celebrar com Casas do Povo do Concelho;
- 24) Cortar em 5% nos protocolos anuais a celebrar com Freguesias do Concelho;
- 25) Congelar todos os apoios, subsídios ou despesas de qualquer espécie, solicitados ao executivo por parte de qualquer entidade protocolada no ano de 2011;
- 26) Congelar todos os subsídios pontuais solicitados ao executivo que tenham como objectivo a atribuição de viagens, prémios ou outros, de natureza corrente e que não tenham **um carácter social urgente**, baseados em critérios por demais evidentes;
- 27) Congelar e recalendarizar para anos seguintes todas as despesas de investimento sem fontes de financiamento externas, isto é da responsabilidade da câmara. Sejam de administração directa, ajuste directo ou concurso público, com excepção de obras que ponham em causa o interesse público, nomeadamente a salubridade e a segurança pública, bem como as que tenham, à presente data, sido contratualizadas através de comunicado de adjudicação ou que estejam inscritas no Plano Plurianual de Investimentos. Poderão ser ainda efectuadas obras nos imóveis da câmara que evitem a sua degradação e garantam a operacionalidade das infra-estruturas em condições normais.



28) As obras decorrentes da intempérie, cujo financiamento parcial ou total, seja garantido pelo Governo Regional, pelo Instituto de Fundos Comunitários, ou outras entidades externas, e que assumam a forma de contratos de financiamento poderão e deverão ser executadas em 2011, sendo que muitas intervenções estão já a decorrer;

#### **b. Principais medidas para o reforço da receita**

Aumento de receita fiscal:

- 1) Não aumentar os coeficientes relativos ao Imposto Municipal de Imóveis, apesar da necessidade de obtenção de mais receitas;
- 2) Denunciar juridicamente o ministério das Finanças face ao incumprimento da Lei das Finanças Locais e do Orçamento de Estado de 2009, resultando uma recuperação de receita na ordem do milhão de euros, ao que deverá acrescer o valor dos juros de mora aplicáveis;

Aumento de receita não fiscal:

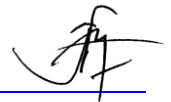
- 1) Criar o serviço de disponibilidade no valor mensal de um euro por consumidor de água, garantindo a aproximação da prática municipal às exigências legais, nomeadamente ao critério que o preço da prestação do serviço ou venda do bem não poderá ser inferior ao custo de produção desse serviço ou bem;
- 2) Estudar a criação da Taxa de Direitos Municipais de Passagem, de acordo com a Lei Vigente;

- 3) Renegociar a gestão de parquímetros com privados, reforçando a posição da Câmara, criando condições para se efectuar a passagem da gestão desta receita e respectivos serviços, para a empresa municipal Santa Cruz XXI, tornando-a mais independente financeiramente e reduzindo, na mesma contrapartida, as transferências a realizar pela autarquia;
- 4) Renegociar, actualizar e aplicar rendas a todos os privados, públicos ou particulares, que utilizam imóveis municipais.

Venda de património, nomeadamente:

- 1) Alienação do Parque Industrial da Cancela, avaliado pelas Finanças em 39 milhões de euros e inscrito no orçamento municipal por 12,4 Milhões;
- 2) Alienação dos 24 fogos habitacionais do Vale Paraíso, sendo o valor estimado de cada habitação em cerca em 25 mil euros;
- 3) Alienação da antiga escola do mosqueiro avaliada em 125 mil euros;
- 4) Alienação de quatro fracções, sendo duas destinadas a estacionamento automóvel e duas a arrecadação no valor total de 16 mil euros.





## VII – Juros de mora cobrados pelos fornecedores

(em euros)

Firma	N.º de terceiro	Dívida a 31/12					
		2007	2008	2009	2010	2011	2012
Construtora do Tâmega, S.A.	22	299.630,50	371.527,62	427.443,01	445.468,36	389.232,04	551.261,65
Grafimadeira, S.A.	46	0,00	0,00	0,00	0,00	102,11	102,11
Constr. do Tâmega Madeira, S.A.	51	0,00	8.119,11	8.119,11	8.065,77	8.065,77	8.065,77
José Avelino Pinto, S.A.	77	0,00	0,00	0,00	0,00	143.764,55	243.698,35
Funchalbetão, Lda.	78	24.473,98	25.446,13	25.446,13	24.473,98	24.473,98	24.473,98
Vecofabril, S.A.	82	0,00	0,00	0,00	730,84	982,67	0,00
IGA, S.A.	228	0,00	0,00	0,00	0,00	3.167,93	3.167,93
Extermínio, Lda.	243	0,00	0,00	0,00	0,00	90,59	90,59
AFAVIAS, S.A.	301	209.294,95	279.774,90	881.294,64	1.011.295,18	1.099.274,10	1.137.237,04
Santos & Ornelas, Lda.	415	28.771,40	63.611,83	88.691,80	155.900,98	151.679,03	88.691,80
Tecnovia, S.A.	420	1.909.428,38	2.246.701,65	2.436.599,41	2.184.907,45	2.512.528,39	3.085.747,47
Jaime Ribeiro, S.A.	465	12.209,58	323.650,71	500.356,52	98.290,10	98.290,10	98.290,10
Florasanto, Lda.	503	0,00	0,00	0,00	9.261,02	0,00	0,00
Socopul, S.A.	750	72.605,66	72.605,66	72.605,66	0,00	72.605,66	72.605,66
Borman, Lda.	817	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	81,52
Olca, Lda.	932	6.021,65	6.021,65	6.021,65	6.021,65	5.897,41	5.897,41
Constroplante, Lda.	1277	0,00	0,00	0,00	55.183,11	0,00	28.400,83
Hidromadeira, S.A.	2060	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	12.509,47
Zagope, S.A.	2094	104.588,92	104.588,92	104.588,92	104.588,92	104.588,92	104.588,92
Catedral Tours, Lda.	2258	1.356,93	1.356,93	1.356,93	1.356,93	1.356,93	1.356,93
Ecoatlântico, Lda.	2383	0,00	0,00	0,00	0,00	7.906,31	7.906,31
Fdo Construções, S.A.	4367	0,00	0,00	0,00	554.137,93	0,00	0,00
Leirlslena, S.A.	4411	0,00	11.635,31	11.635,31	11.635,31	11.635,31	11.635,31
Valor Ambiente, S.A.	4675	0,00	0,00	0,00	0,00	616,74	616,74

Firma	N.º de terceiro	Dívida a 31/12					
		2007	2008	2009	2010	2011	2012
Euronetworks, Lda.	4703	0,00	0,00	159,34	0,00	159,34	159,34
Xesmadeira, Lda.	4733	0,00	0,00	0,00	0,00	53,68	53,68
Construções MKM, Lda.	4896	0,00	0,00	0,00	0,00	56.363,64	134.847,97
Critério de Escolha, Lda.	4928	0,00	0,00	0,00	15.960,44	0,00	23.567,97
On7 – Publicidade, Lda.	5390	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	76,64
Floraram, Lda.	5039	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	11.425,17
<b>TOTAL</b>		<b>2.668.381,95</b>	<b>3.515.040,42</b>	<b>4.564.318,43</b>	<b>4.687.277,97</b>	<b>4.692.835,20</b>	<b>5.656.556,66</b>

**Nota:** No apuramento dos montantes foram tidas em conta as notas de crédito, mesmo quando emitidas nos anos seguintes, de modo a ir de encontro ao valor reconciliado pela CMSC nos mapas resumo dos juros de mora.



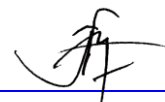
### VIII – Dívida por contabilizar em 31/12/2012 (circularização de fornecedores)

(em euros)

Fornecedor	Contabilizado pela CMSC	Contabilizado pelo fornecedor			Por contabilizar	Observações apresentadas em contraditório	Valor final por contabilizar
		Doc.	N.º	Valor			
Tecnovia Madeira, S.A.	300.000,00	FT	3231-0002	301.996,64	1.996,64	Valor relativo ao desconto obrigatório para a CGA.	1.996,64
Tecnovia Madeira, S.A.	0,00	FT	3478C-0001	12.667,24	12.667,24	Pago em 28/12/2012, através da OPF n.º 1858/2012.	12.667,24
AFAVIAS, S.A.	0,00	ND	6	16.604,53	16.604,53	Não deu entrada na contabilidade CMSC - ofício n.º 15010/2012.	16.604,53
AFAVIAS, S.A.	0,00	ND	9	2.964,94	2.964,94	Não deu entrada na contabilidade CMSC - ofício n.º 15010/2012.	2.964,94
AFAVIAS, S.A.	4.487,35	ND	102	4.653,08	165,73	Solicitadas notas de crédito à empresa.	165,73
AFAVIAS, S.A.	1.046,11	ND	103	1.080,42	34,31	Solicitadas notas de crédito à empresa.	34,31
AFAVIAS, S.A.	143,63	ND	104	148,94	5,31	Solicitadas notas de crédito à empresa.	5,31
AFAVIAS, S.A.	266,16	ND	105	271,47	5,31	Solicitadas notas de crédito à empresa.	5,31
AFAVIAS, S.A.	0,00	ND	2	1.466,11	1.466,11	Não deu entrada na contabilidade CMSC - ofício n.º 15010/2012.	1.466,11
AFAVIAS, S.A.	0,00	FAL	23	45,20	45,20	Lapso no processamento da fatura - 301,32; valor real 346,52.	45,20
AFAVIAS, S.A.	7.902,18	ND	221	7.943,80	41,62	Solicitadas notas de crédito à empresa.	41,62
AFAVIAS, S.A.	0,00	ND	9/2007	4.410,55	4.410,55	Não deu entrada na contabilidade CMSC – ofício n.º 15010/2012.	4.410,55
AFAVIAS, S.A.	0,00	FAD	109	2.265,43	2.265,43	Não deu entrada na contabilidade CMSC – ofício n.º 15010/2012.	2.265,43
AFAVIAS, S.A.	341,55	ND	68	350,09	8,54	Solicitadas notas de crédito à empresa.	8,54
AFAVIAS, S.A.	0,00	ND	198	128,02	128,02	Solicitadas notas de crédito à empresa.	128,02
AFAVIAS, S.A.	12.463,01	ND	200	12.938,02	475,01	Solicitadas notas de crédito à empresa.	475,01
AFAVIAS, S.A.	12.472,26	ND	201	13.002,57	530,31	Solicitadas notas de crédito à empresa.	530,31
AFAVIAS, S.A.	483,44	ND	202	541,91	58,47	Solicitadas notas de crédito à empresa.	58,47
AFAVIAS, S.A.	50.243,93	ND	181	52.940,37	2.696,44	Solicitadas notas de crédito à empresa.	2.696,44
AFAVIAS, S.A.	48.870,65	ND	182	51.499,98	2.629,33	Solicitadas notas de crédito à empresa.	2.629,33
AFAVIAS, S.A.	0,00	FAA	231	181,23	181,23	Solicitadas notas de crédito à empresa.	181,23
AFAVIAS, S.A.	49.426,00	ND	274	52.065,90	2.639,90	Solicitadas notas de crédito à empresa.	2.639,90
AFAVIAS, S.A.	50.295,47	ND	289	51.744,37	1.448,90	Solicitadas notas de crédito à empresa.	1.448,90
José Avelino Pinto, S.A.	0,00	ND	120123	219.239,91	219.239,91	Devolvido através do of. 20193/2013 de 31/12/2012.	219.239,91
José Avelino Pinto, S.A.	0,00	ND	120128	17.329,84	17.329,84	Devolvido através do of. 20194/2013 de 31/12/2012.	17.329,84
C. Miguel Viveiros, Lda.	0,00	FAC	135	145,05	145,05	Fornecedor emitiu nota de crédito.	145,05
C. Miguel Viveiros, Lda.	0,00	FAC	3980	291.686,89	291.686,89	Devolvida através do of. 1100 de 14/02/2012 e constituída provisão NL 1093/2012.	291.686,89
C. Miguel Viveiros, Lda.	0,00	FAC	3981	74.114,48	74.114,48	Devolvida através do of. 1100 de 14/02/2012 e constituída provisão NL 1093/2012.	74.114,48
C. Miguel Viveiros, Lda.	0,00	FAC	3982	397.770,12	397.770,12	Devolvida através do of. 1100 de 14/02/2012 e constituída provisão NL 1093/2012.	397.770,12

Fornecedor	Contabilizado pela CMSC	Contabilizado pelo fornecedor			Por contabilizar	Observações apresentadas em contraditório	Valor final por contabilizar
		Doc.	N.º	Valor			
EEM, S.A.	111.578,49	Não Protocolada	Diversos	112.437,02	858,53	Notas de crédito não expurgadas dos respectivos extratos.	858,53
EEM, S.A.	410.149,58	Não Protocolada	Diversos	410.457,83	308,25	Não deu entrada na contabilidade.	308,25
EEM, S.A.	112.368,73	Não Protocolada	Diversos	131.687,10	19.318,37	Fatura n.º 306000009189, de 28/12/2012 e recebida pela contabilidade em janeiro 2013.	19.318,37
IGA, S.A.	0,00	FAC	C10 21200359	12.372,94	12.372,94	Fatura paga em dezembro de 2012, mas retiradas da conta corrente em janeiro 2013.	0,00
IGA, S.A.	0,00	FAC	C10 21200573	15,49	15,49	Fatura paga em dezembro de 2012, mas retiradas da conta corrente em janeiro 2013.	0,00
IGA, S.A.	0,00	FAC	C10 21200594	152.314,59	152.314,59	Fatura paga em dezembro de 2012, mas retiradas da conta corrente em janeiro 2013.	0,00
Valor Ambiente, S.A.	0,00	FAC	I12 12100156	43.359,57	43.359,57	Fatura paga em dezembro de 2012, mas retiradas da conta corrente em janeiro 2013.	0,00
Valor Ambiente, S.A.	0,00	FAC	I12 12100354	68.599,88	68.599,88	Fatura paga em dezembro de 2012, mas retiradas da conta corrente em janeiro 2013.	0,00
Valor Ambiente, S.A.	0,00	FAC	I12 12100749	72.332,27	72.332,27	Fatura emitida a 31/12/2012 e recebida pela contabilidade em janeiro 2013.	72.332,27
<b>Total</b>	<b>1.172.538,54</b>	-	-	<b>2.595.773,79</b>	<b>1.423.235,25</b>		<b>1.144.576,14</b>

P++



## IX – Níveis de endividamento líquido calculados pela CMSC- 2007 a 2012

(em euros)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Disponibilidades	584.498,78	228.740,79	554.615,85	1.151.922,57	709.795,38	540.873,36
Dívidas de terceiros	8.595.427,97	9.717.818,81	10.162.250,24	2.791.136,92	2.087.180,75	1.790.766,69
Acréscimos e diferimentos	977.379,33	1.512.796,64	1.893.756,72	1.121.933,34	1.145.447,88	830.280,35
Investimentos financeiros	177.500,00	177.500,00	9.269.599,99	9.269.599,99	7.451.179,99	7.451.179,99
<b>Ativos Financeiros</b>	<b>10.334.806,08</b>	<b>11.636.856,24</b>	<b>21.880.222,80</b>	<b>14.334.592,82</b>	<b>11.393.604,00</b>	<b>10.613.100,39</b>
<b>Valores excecionados:</b>						
Créditos sobre entidades do SEL - art.º 36.º, n.º 3	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Total Geral Ativo (A)</b>	<b>10.334.806,08</b>	<b>11.636.856,24</b>	<b>21.880.222,80</b>	<b>14.334.592,82</b>	<b>11.393.604,00</b>	<b>10.613.100,39</b>
Dívidas a terceiros	23.356.505,46	25.970.540,86	32.800.139,44	34.370.306,99	36.901.078,32	36.626.828,41
Acréscimos e diferimentos	6.518.552,03	37.443.538,64	40.558.212,13	40.085.917,93	38.593.900,53	36.731.308,05
Clientes com cauções	3.484,36	3.545,26	3.545,26	7.835,26	8.070,96	8.183,30
<b>Passivos Financeiros</b>	<b>29.878.541,85</b>	<b>63.417.624,76</b>	<b>73.361.896,83</b>	<b>74.464.060,18</b>	<b>75.503.049,81</b>	<b>73.366.319,76</b>
<b>Valores excecionados:</b>						
Empréstimos excecionados - art.º 33.º, n.ºs 5,6 e 7	1.336.383,92	1.224.809,50	1.096.478,32	956.587,24	816.766,53	673.620,19
Dívida à EDP	0,00	1.398.078,09	1.398.078,09	1.350.143,97	1.302.209,85	1.026.846,20
Subsídios para investimentos	6.165.105,02	36.353.331,00	39.489.873,03	38.950.698,20	37.715.603,04	35.794.854,07
<b>Total Geral Passivo (P)</b>	<b>22.377.052,91</b>	<b>24.441.406,17</b>	<b>31.377.467,39</b>	<b>33.206.630,77</b>	<b>35.668.470,39</b>	<b>35.870.999,30</b>
<b>Endividamento Líquido (P-A)</b>	<b>12.042.246,83</b>	<b>12.804.549,93</b>	<b>9.497.244,59</b>	<b>18.872.037,95</b>	<b>24.274.866,39</b>	<b>25.257.898,91</b>
<b>Limite</b>	12.864.660,61	13.273.836,00	14.294.298,00	14.139.512,00	13.750.979,00	19.017.599,00
<b>Margem/ Excesso</b>	-822.413,78	-469.286,07	-4.797.053,41	4.732.525,95	10.523.887,39	6.240.299,91
<b>Taxa de utilização</b>	93,6%	96,5%	66,4%	133,5%	176,5%	132,8%

### Notas:

- Os limites de endividamento líquido são os constantes dos mapas da DGAL “*Limites ao Endividamento de Curto Prazo, Médio e Longo Prazos e Endividamento Líquido, por Município*” (relativos a 2007, 2008, 2009 e 2010), “*Limites de endividamento de médio e longo prazos e líquido municipal ao abrigo do previsto no art.º 53.º do Orçamento de Estado para 2011*” e “*Limites de endividamento de médio e longo prazos e líquido municipal ao abrigo do previsto no art.º 66.º do Orçamento de Estado para 2012*”.
- Os valores apresentados no quadro foram os submetidos pela CMSC à DGAL e são coincidentes com a informação constante das contas de gerência da CMSC, designadamente dos Balanços e Balancetes.





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

### A - Entidades detidas pela CMSC

Entidades	Participação		Equilibrada	Transferência	Concorre
	(%)	Tipo			
SEL Santa Cruz XXI, E.E.M.  EIMRAM – Empresa Intermunicipal da Região Autónoma da Madeira, E.E.I.M. (1)	100,00	Direta	2007 e 2009: Não 2008, 2010, 2011, 2012: Sim	Sim (2) -	Não Não
	9,09	Indireta (AMRAM)	2007, 2008, 2009 e 2012: Não 2010 e 2011: Sim	Não -	Sim Não
SPER Sociedade de Desenvolvimento Ponta Oeste, S.A.	15,00	Direta	Não	Não	Não (3)
AM Associação de Municípios da Região Autónoma da Madeira  IPM – Iluminação Pública da Madeira – Associação de Municípios	9,09	Direta	n.a.	n.a	Sim
	9,09	Direta	n.a.	n.a	Sim

**Notas:**

- 1 - A empresa intermunicipal EIMRAM tem uma participação de 1% na empresa “*Aquário da Madeira, E.E.M.*”, que não foi considerada no quadro, por ser insignificante (corresponde a uma participação indireta da CMSC de 0,09%);
- 2 - A CMSC tem realizado transferências ao abrigo de CP com vista a equilibrar as contas da “*Santa Cruz XXI, E.E.M.*”, tendo transferido 100.000,00€ no ano 2007 e 270.000,00€ em 2009.
- 3 - Esta empresa não releva para a capacidade de endividamento do MSC, por pertencer ao Setor Público Empresarial da RAM.

### B - Regra de equilíbrio das contas das empresas do Setor Empresarial Local

(em euros)

Empresa	Descrição	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Santa Cruz XXI E.E.M.	Resultado operacional	-529,01	9.762,77	-427,40	6.138,99	25.460,21	7.819,31
	Encargos financeiros	-94,27	-51,92	-47,61	0,00	0,00	-1,30
<b>Sub-total</b>		<b>-623,28</b>	<b>9.710,85</b>	<b>-475,01</b>	<b>6.138,99</b>	<b>25.460,21</b>	<b>7.818,01</b>
EIMRAM E.E.I.M.	Resultado operacional	-517.070,97	-213.883,68	-89.224,39	205.106,23	1.101.482,70	-29.124,09
	Encargos financeiros	-99.712,15	-107.169,61	-68.550,42	-25.963,11	-35.566,72	-26.106,79
<b>Sub-total</b>		<b>-616.783,12</b>	<b>-321.053,29</b>	<b>-157.774,81</b>	<b>179.143,12</b>	<b>1.065.915,98</b>	<b>-55.230,88</b>

**C – Contributo das Associações de Municípios e da EIMRAM**

Tendo por base as demonstrações financeiras dos exercícios de 2007 a 2012 da autarquia, das respetivas entidades do SEL e das AM, apurou-se que:

- as AM não contraíram empréstimos bancários de médio e longo prazos no período;
- os empréstimos de médio e longo prazo contratados pela EIMRAM encontram-se excecionados dos limites de endividamento<sup>144</sup>;
- o contributo das AM e da EIMRAM em 2009 não é considerado para o cálculo do endividamento líquido total do MSC por originar uma diminuição do referido endividamento<sup>145</sup>.

Assim, de entre as entidades que relevam para o endividamento do MSC, há a considerar apenas o contributo da empresa EIMRAM, nos exercícios de 2007 e 2008, conforme a seguir se apresenta:

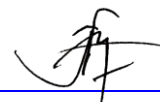
(em euros)

EIMRAM	2007	2008
Disponibilidades	201.703,10	338.878,60
Dívidas de terceiros	3.264.903,87	561.794,58
Acréscimos e diferimentos	192,60	2.564,12
Investimentos financeiros	13.003,00	13.003,00
<b>Ativos Financeiros</b>	<b>3.479.802,57</b>	<b>916.240,30</b>
<b>Valores excecionados:</b>		
Créditos sobre entidades do SEL	0,00	0,00
<b>Total Geral Ativo (A)</b>	<b>3.479.802,57</b>	<b>916.240,30</b>
Dívidas a terceiros	6.906.374,30	3.500.859,71
Acréscimos e diferimentos	4.322.302,54	3.518.348,10
Clientes com cauções (conta 217)		
<b>Passivos Financeiros</b>	<b>11.228.676,84</b>	<b>7.019.207,81</b>
<b>Valores excecionados:</b>		
Empréstimos excecionados	3.043.511,63	2.432.086,22
Contas 2745 e 2749	4.297.929,77	3.494.372,54
<b>Total Geral Passivo (P)</b>	<b>3.887.235,44</b>	<b>1.092.749,05</b>
<b>EL - Endividamento Líquido (P-A)</b>	<b>407.432,87</b>	<b>176.508,75</b>
<b>C - Contributo para o EL do MSC (EL x 9,09%)</b>	<b>37.035,65</b>	<b>16.044,65</b>

<sup>144</sup> Cfr. o n.º 6 do art.º 39.º, segundo o qual encontram-se excecionados dos limites de endividamento “os empréstimos e as amortizações destinados exclusivamente ao financiamento de projectos com participação de fundos comunitários, desde que o montante máximo do crédito não exceda 75 % do montante da participação pública nacional necessária para a execução dos projectos co-financiados pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) ou pelo Fundo de Coesão”.

<sup>145</sup> De acordo com a interpretação que veio a ser consagrada no art.º 54.º da Lei 64-A/2008, de 31 de dezembro (LOE para 2009), a contribuição das entidades que integram o SEL e das sociedades comerciais não pode originar uma diminuição do endividamento líquido total do Município.





## XI – Nota de Emolumentos e Outros Encargos

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

AÇÃO:	Auditoria ao cumprimento do plano de saneamento financeiro da Câmara Municipal de Santa Cruz – 2008/2012
ENTIDADE(S) FISCALIZADA(S):	Câmara Municipal de Santa Cruz
SUJEITO(S) PASSIVO(S):	Câmara Municipal de Santa Cruz

DESCRIÇÃO	BASE DE CÁLCULO		VALOR
<b>ENTIDADES COM RECEITAS PRÓPRIAS</b>			
<b>EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS (art.º 9.º)</b>	<b>%</b>	<b>RECEITA PRÓPRIA/LUCROS</b>	
Verificação de Contas da Administração Regional/Central:	1,0		0,00€
Verificação de Contas das Autarquias Locais:	0,2		0,00€
<b>EMOLUMENTOS EM OUTROS PROCESSOS (art.º 10.º) (CONTROLO SUCESSIVO E CONCOMITANTE)</b>	<b>CUSTO STANDARD (a)</b>	<b>UNIDADES DE TEMPO</b>	
AÇÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 119,99		
AÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 88,29	290	25 604,10€
Entidades sem receitas próprias			
Emolumentos em processos de contas ou em outros processos (n.º 4 do art.º 9.º e n.º 2 do art.º 10.º):	5 x VR (b)		-
Cfr. a Resolução n.º 4/98 – 2ª Secção do TC. Fixa o custo standard por unidade de tempo (UT). Cada UT equivale 3H30 de trabalho.  Cfr. a Resolução n.º 3/2001 – 2ª Secção do TC. Clarifica a determinação do valor de referência (VR), prevista no n.º 3 do art.º 2.º, determinando que o mesmo corresponde ao índice 100 da escala indiciária das carreiras de regime geral da função pública em vigor à data da deliberação do TC geradora da obrigação emolumentar. O referido índice encontra-se atualmente fixado em € 343,28, pelo n.º 2 da Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de dezembro.	Emolumentos calculados:		25 604,10€
	Limites (b)	Máximo (50xVR)	17 164,00€
		Mínimo (5xVR)	1 716,40€
	Emolumentos devidos		17 164,00€
	Outros encargos (n.º 3 do art.º 10.º)		-
	Total emolumentos e outros encargos:		17 164,00€

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