

# Aplicação das regras previsionais na elaboração dos orçamentos Município da Povoação

RELATÓRIO N.º 06/2018 – FS/SRATC

AUDITORIA



**T**  
**C** **TRIBUNAL DE  
CONTAS**

SECÇÃO REGIONAL DOS AÇORES

**Relatório n.º 06/2018 – FS/SRATC**

**Auditoria à aplicação das regras previsionais na elaboração dos orçamentos  
do Município da Povoação**

Ação n.º 17-207FS2

Aprovação: Sessão ordinária de 18-10-2018

Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas

Palácio Canto

Rua Ernesto do Canto, n.º 34

9504-526 Ponta Delgada

Telef.: 296 304 980

[sra@tcontas.pt](mailto:sra@tcontas.pt)

[www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt)

Salvo indicação em contrário, a referência a normas legais reporta-se à redação indicada em apêndice ao presente relatório.

As hiperligações e a identificação de endereços de páginas eletrónicas, contendo documentos mencionados no relatório, referem-se à data da respetiva consulta, sem considerar alterações posteriores.

## Índice

Índice de quadros	3
Siglas e abreviaturas	3
Sumário	4

### PARTE I INTRODUÇÃO

1. Antecedentes	6
1.1. <i>Auditoria à execução do plano de saneamento financeiro do Município da Povoação</i>	6
1.2. <i>Seguimento das recomendações formuladas</i>	7
1.3. <i>Inspeção ordinária ao Município da Povoação realizada pela IRAP</i>	8
2. Fundamento, natureza da ação, âmbito, objetivos e metodologia	9
3. Condicionantes e limitações	10
4. Contraditório	10

### PARTE II OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

5. Previsão orçamental da receita relativa a impostos, taxas e tarifas	12
5.1. <i>Regra previsional</i>	12
5.2. <i>Inobservância da regra previsional nos orçamentos de 2014 a 2017</i>	12
6. Previsão orçamental da receita relativa à venda de imóveis	14
6.1. <i>Prática seguida no período de 2007 a 2017</i>	14
6.1.1. Previsão de venda do edifício “Mirage”	14
6.1.2. Venda de habitações à SPRHI, S.A.	16
6.2. <i>Regra previsional</i>	17
6.3. <i>Inobservância da regra previsional nos orçamentos de 2015 e de 2016</i>	18
7. Efeitos da sobreorçamentação da receita no período de 2014 a 2017	21
8. Eventual responsabilidade financeira	23

### PARTE III CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

9. Conclusões	28
10. Recomendação	30
11. Decisão	31
Conta de emolumentos	33
Ficha técnica	34
<b>Anexos</b>	
I – Identificação dos responsáveis	36
I.1 – Gerência de 2013	36
I.2 – Gerência de 2014	36
I.3 – Gerência de 2015	36
I.4 – Gerência de 2016	36
II – Contraditório institucional	37
III – Contraditório pessoal – Dâmaso Carreiro Vasconcelos	42
<b>Apêndices</b>	
I – Metodologia	47
II – Eventuais infrações financeiras	48
III – Legislação citada	52
IV – Índice do dossiê corrente	53

## Índice de quadros

Quadro 1 – Impostos, taxas e tarifas – Limite <i>vs.</i> Orçamento – 2014 a 2017 .....	13
Quadro 2 – Previsão de receitas da venda de bens de investimento – 2014 .....	14
Quadro 3 – Previsão de receita proveniente da venda do edifício “Mirage” .....	15
Quadro 4 – Previsão de receita proveniente da venda de habitações à SPRHI, S.A. ....	16
Quadro 5 – Venda de imóveis – Limite <i>vs.</i> Orçamento – 2015 a 2017 .....	19
Quadro 6 – Receita proveniente de impostos, taxas e tarifas e da venda de imóveis – Limite <i>vs.</i> Orçamento <i>vs.</i> Execução – 2014 a 2017 .....	21

## Siglas e abreviaturas

<i>cfr.</i>	—	conferir
doc.	—	documento
IRAP	—	Inspeção Regional da Administração Pública
LOPTC	—	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
OE	—	Orçamento do Estado
p.	—	página
POCAL	—	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
pp.	—	páginas
SPRHI, S.A.	—	Sociedade de Promoção e Reabilitação de Habitação e Infraestruturas, S.A.
UC	—	Unidade de conta

## Sumário

### O que auditámos?

O Tribunal de Contas procedeu ao acompanhamento de recomendações formuladas ao Município da Povoação, no sentido de ser efetuada uma avaliação rigorosa das receitas a inscrever no orçamento, de modo a evitar a previsão de despesa sem adequada cobertura financeira.

Examinou-se a previsão de receita nos orçamentos do Município da Povoação, proveniente de impostos, taxas e tarifas, bem como da venda de bens imóveis, abrangendo os exercícios de 2014 a 2017.

A ação teve como antecedentes a auditoria à execução do plano de saneamento financeiro do Município da Povoação, cujos resultados constam do [Relatório n.º 8/2011-FS/SRATC](#), a ação de seguimento das recomendações aí formuladas ([Relatório n.º 7/2012-FS/SRATC](#)) e a inspeção ordinária ao Município, abrangendo sobretudo o ano de 2014, levada a efeito pela Inspeção Regional da Administração Pública (IRAP).

### O que concluímos?

Na elaboração dos orçamentos do Município da Povoação, de 2014 a 2017, não foi observada a regra previsional relativa a impostos, taxas e tarifas, constante da alínea *a*) do ponto 3.3.1 do POCAL, facto que era do conhecimento dos membros da Câmara Municipal, que, mesmo assim, aprovou os referidos instrumentos previsionais.

No período em causa, também se observou uma sistemática sobreavaliação da previsão de receita relativa à alienação de imóveis, sendo de destacar o caso do edifício “Mirage”, cuja expectativa de venda perdura há mais de uma década, com os orçamentos do Município da Povoação, entre 2007 e 2017, a contemplarem a previsão da correspondente receita, que, em termos acumulados, já ascende a 6,8 milhões de euros, sem que, até à presente data, se tenha concretizado.

Nos orçamentos para 2015 e 2016 não foi observada a regra previsional aplicável à receita proveniente da venda de imóveis, tendo as previsões de receita inscritas a este nível ultrapassado em, respetivamente, 386 mil euros e 397 mil euros, o limite legalmente estabelecido. Em 2016, com o intuito de ocultar tal facto, a receita proveniente da hipotética alienação de um imóvel foi indevidamente reclassificada.

A factualidade apurada traduz o não acatamento reiterado e injustificado das recomendações que sobre a matéria foram formuladas pelo Tribunal de Contas em anteriores ações de fiscalização.

### O que recomendamos?

O Município da Povoação deverá avaliar com rigor as receitas a prever no orçamento e observar as regras previsionais legalmente fixadas, nomeadamente no que respeita às receitas provenientes de impostos, taxas e tarifas e da alienação de imóveis.

AUDITORIA – BEM IMÓVEL – ELABORAÇÃO ORÇAMENTAL – IMPOSTOS – INFRAÇÃO FINANCEIRA – LIMITE LEGAL – ORÇAMENTO – RECOMENDAÇÕES – REGRAS E PRINCÍPIOS ORÇAMENTAIS – RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA – TARIFA – TAXAS

## PARTE I INTRODUÇÃO

### 1. Antecedentes

#### 1.1. Auditoria à execução do plano de saneamento financeiro do Município da Povoação

- 1 Em 2007, para fazer face a uma situação de desequilíbrio financeiro, o Município da Povoação enveredou por um processo de saneamento financeiro, no âmbito do qual contraiu um empréstimo de longo prazo (12 anos), no montante de 2 625 000 euros, com a finalidade de consolidar dívidas a fornecedores.
- 2 O Tribunal de Contas procedeu à avaliação do grau de cumprimento do plano de saneamento financeiro, que tinha sido aprovado pela Assembleia Municipal em 23-04-2007<sup>1</sup>.
- 3 Sobre o assunto concluiu-se, no [Relatório n.º 8/2011-FS/SRATC](#), que:

Nos exercícios posteriores à aprovação do plano de saneamento financeiro, mantiveram-se as práticas, associadas ao processo orçamental, de sobreavaliação de receitas, o que permitiu a realização de despesas a níveis incompatíveis com as receitas efetivamente liquidadas, implicando o substancial agravamento do desequilíbrio das finanças municipais<sup>2</sup>.
- 4 Consequentemente, em 2009, os órgãos municipais declararam a situação de rutura financeira<sup>3</sup>, tendo aprovado o correspondente plano de reequilíbrio financeiro, que estabelecia um conjunto de medidas que visavam promover a reposição do equilíbrio das finanças municipais, de entre as quais se salienta a contração de dois empréstimos bancários de longo prazo (20 anos), perfazendo o montante de 14 500 000 euros<sup>4</sup>, cujo produto se destinava a ser aplicado na reprogramação da dívida e na consolidação de passivos financeiros.
- 5 Todavia, na sequência das eleições autárquicas de outubro de 2009, os órgãos municipais, com a nova constituição daí resultante, promoveram a revogação das deliberações que tinham declarado a situação de rutura financeira do Município, bem como a

---

<sup>1</sup> *Cfr.* [Relatório n.º 8/2011-FS/SRATC](#) (Auditoria ao Município da Povoação – Acompanhamento do Plano de Saneamento Financeiro), aprovado em 01-07-2011.

<sup>2</sup> Doc. 02.01, p. 41, com referência ao ponto 7.1. das conclusões do Relatório.

<sup>3</sup> No final de 2009, a dívida total do Município da Povoação ascendia a cerca de 18 milhões de euros, tendo registado um agravamento de 7,3 milhões de euros (+ 68,2%) face a 2006, exercício que antecedeu a aprovação do plano de saneamento financeiro.

<sup>4</sup> A contração destes financiamentos foi autorizada por despacho conjunto do Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local e do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento ([Despacho n.º 21368/2009](#), de 17-09-2009).

suspensão do plano de reequilíbrio financeiro e, conseqüentemente, dos procedimentos de contratação dos referidos empréstimos.

- 6 Em suma, os órgãos municipais que cessaram funções em 2009 entendiam que se estava perante uma situação de desequilíbrio financeiro estrutural, enquanto os que lhes sucederam optaram por não manter a adesão do Município da Povoação ao regime do reequilíbrio financeiro.
- 7 Mas, independentemente da qualificação da natureza do desequilíbrio financeiro – conjuntural ou estrutural –, o Município da Povoação estava vinculado ao cumprimento das disposições legais em matéria de elaboração e execução dos orçamentos, o que não se verificou<sup>5</sup>.
- 8 A constatação de que se mantinham as práticas de sobreavaliação de receitas em sede orçamental levou o Tribunal de Contas a formular, no âmbito do mencionado Relatório, uma recomendação relativa à avaliação rigorosa das receitas, na fase de elaboração dos orçamentos<sup>6</sup>.

## 1.2. Seguimento das recomendações formuladas

- 9 Posteriormente, na sequência do procedimento de *follow up* das recomendações formuladas no âmbito da auditoria à execução do plano de saneamento financeiro do Município da Povoação<sup>7</sup>, referida no ponto anterior, realizou-se uma auditoria de seguimento, cujos resultados constam do [Relatório n.º 7/2012-FS/SRATC](#), aprovado em 17-05-2012 (Auditoria ao Município da Povoação – Plano de Saneamento Financeiro – Acompanhamento de recomendações).
- 10 No âmbito daquela auditoria concluiu-se que a inscrição de receitas provenientes da venda de bens de investimento continuava a sustentar-se apenas numa vaga referência à existência de interessados nas respetivas aquisições, salientando-se o caso do

<sup>5</sup> A não cabimentação de despesas transitadas de exercícios anteriores foi outra das práticas adotadas, conforme se encontra evidenciado nos processos de prestação de contas do Município, referentes aos exercícios de 2009 a 2014. No período em apreço, a dívida não cabimentada, mas registada na contabilidade patrimonial, assumiu os seguintes valores:

<i>(em Euro)</i>					
2009	2010	2011	2012	2013	2014
6.885.971	6.482.747	2.895.660	1.296.382	397.604	288.793

<sup>6</sup> *Cfr.* ponto 10., 1.ª recomendação, do [Relatório n.º 8/2011-FS/SRATC](#). Para além da referida, foi formulada outra recomendação, também direcionada para a fase de elaboração dos orçamentos, sobre a previsão da despesa corrente, no sentido desta refletir as medidas de contenção previstas no plano de saneamento financeiro, com o seguinte teor: «Refletir nos documentos previsionais as medidas de contenção da despesa corrente enunciadas no plano de saneamento financeiro, com respeito pelos limites anualmente fixados na lei do OE para a respetiva evolução» (*cfr.* ponto 10., 2.ª recomendação, do [Relatório n.º 8/2011-FS/SRATC](#)). Esta recomendação foi reiterada no [Relatório n.º 7/2012-FS/SRATC](#), de 17-05-2012 (*cfr.* ponto 11., 2.ª recomendação), ao qual se fará referência já a seguir no texto.

<sup>7</sup> *Cfr.* doc. 02.04.

edifício “Mirage”, cuja expectativa de venda perdurava desde 2007, o que, com exceção do exercício orçamental de 2011, deu azo, até 2012, à previsão de despesa sem qualquer cobertura financeira efetiva, que ascendia, globalmente, a 4 800 000 euros.

11 Neste contexto, o Tribunal reiterou a recomendação anteriormente formulada.

### 1.3. Inspeção ordinária ao Município da Povoação realizada pela IRAP

12 A Inspeção Regional da Administração Pública (IRAP) levou a efeito uma inspeção ordinária ao Município da Povoação, abrangendo sobretudo o ano de 2014, cujo Relatório foi aprovado por despacho do Vice-Presidente do Governo Regional, de 10-05-2016<sup>8</sup>, tendo sido remetido ao Tribunal de Contas, nos termos do disposto na alínea *b*) do n.º 2 do artigo 12.º da LOPTC.

13 Em matéria de regras previsionais aplicáveis à elaboração dos orçamentos municipais, destacam-se as seguintes conclusões a que a Inspeção chegou<sup>9</sup>:

- A inobservância da regra previsional constante da alínea *a*) do ponto 3.3.1 do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), relativamente às previsões de receita inscritas no orçamento do Município da Povoação para 2014;
- A ausência de fundamento para a inscrição, no orçamento para 2014, de receitas provenientes da venda de bens de investimento, nomeadamente do edifício “Mirage”, no montante de 380 000 euros, e de dez habitações à empresa pública regional SPRHI, S.A., pela quantia global de 750 000 euros, totalizando, assim, a importância de 1 130 000 euros;
- Na elaboração dos documentos previsionais para 2015, foram previstas receitas respeitantes à venda de imóveis que excederam em 651 230 euros o montante que resultaria da aplicação da regra previsional prevista no artigo 253.º da [Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro](#).

14 A factualidade apurada pela IRAP indicia o não acatamento reiterado e injustificado de recomendações anteriormente formuladas pelo Tribunal de Contas, sobre a matéria<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Proc.º n.º 56.03/2015/3. Para efeitos do contraditório, a IRAP remeteu o projeto de Relatório ao Município, bem como aos responsáveis Carlos Emílio Lopes Machado Ávila, Pedro Nuno Sousa Melo, Alberto Ricardo Cabral Bulhões, Maria Eduarda Silva Moniz Pimenta e Dâmaso Carreiro Vasconcelos.

O Município apresentou uma resposta, assinada pelo atual Presidente da Câmara Municipal, Pedro Nuno Sousa Melo, que se pronunciou sobre os factos descritos (doc. 01.07, pp. 3 a 7 do ficheiro).

Não foi apresentado contraditório pessoal pelos responsáveis Pedro Nuno Sousa Melo e Maria Eduarda Silva Moniz Pimenta, tendo os restantes autarcas comunicado que aderiam ao contraditório institucional (doc. 01.07, pp. 9, 11, 12 e 14 do ficheiro).

<sup>9</sup> A análise efetuada ao Relatório da IRAP consta do doc. 02.03.

<sup>10</sup> *Cfr.* 1.ª recomendação formulada no [Relatório n.º 8/2011-FS/SRATC](#), de 01-07-2011 (Auditoria ao Município da Povoação – Acompanhamento do Plano de Saneamento Financeiro), reiterada no [Relatório n.º 7/2012-FS/SRATC](#),

## 2. Fundamento, natureza da ação, âmbito, objetivos e metodologia

15 Face aos indícios evidenciados no Relatório da IRAP, a auditoria foi incluída no programa de fiscalização da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas<sup>11</sup>, com a natureza de auditoria de seguimento.

16 A ação tem por objetivo acompanhar a recomendação formulada pelo Tribunal de Contas em anteriores ações de controlo, no sentido do Município da Povoação efetuar uma avaliação rigorosa das receitas a prever no orçamento<sup>12</sup>.

17 Atenta a factualidade apurada pela IRAP sobre a matéria, procedeu-se ao exame da previsão de receita nos orçamentos do Município da Povoação, proveniente da venda de bens imóveis e de impostos, taxas e tarifas.

18 O âmbito temporal da ação abrangeu os exercícios de 2014 a 2017.

19 A ação enquadra-se no objetivo estratégico 1, definido no plano trienal 2017-2019 – *Contribuir para a boa governação, a prestação de contas e a responsabilidade nas finanças públicas*, na linha de ação estratégica 01.01. – *Apreciar a sustentabilidade das finanças públicas e controlar os défices orçamentais e o endividamento das administrações públicas (Central, Regional e Local) incluindo as entidades empresariais nelas enquadradas*, onde se encontra programada a realização de auditorias ao endividamento, abrangendo o endividamento indireto, assunção de compromissos e pagamentos em atraso de entidades incluídas nos subsectores regional e local do sector das Administrações Públicas e apreciar a aplicação das regras previsionais na elaboração dos orçamentos, bem como a celebração e execução dos contratos geradores de dívida pública, subprograma 1.6. – *Controlo do Sector Público Administrativo - Administração Local*.

20 A realização da auditoria compreendeu as fases de planeamento, execução e elaboração do relato, sendo, em cada momento, adotados os procedimentos suportados nas metodologias acolhidas pelo Tribunal de Contas, designadamente no seu Manual de Auditoria – Princípios Fundamentais<sup>13</sup>, com as adaptações que se justificaram em função do tipo e natureza da auditoria.

21 A metodologia adotada está detalhada no *Apêndice I*.

---

de 17-05-2012 (Auditoria ao Município da Povoação – Plano de saneamento financeiro – Acompanhamento de recomendações).

<sup>11</sup> Os programas de fiscalização para 2017 e 2018 foram aprovados por resolução do Plenário Geral do Tribunal de Contas, respetivamente, em sessão de 15-12-2016, publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 250, de 30-12-2016, p. 37756, sob o n.º 1/2016, e no Jornal Oficial, II série, n.º 241, de 19-12-2016, pp. 10575 e 10576, e em sessão de 06-02-2018, publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 37, de 21-02-2018, p. 5814, sob o n.º 1/2018, e no Jornal Oficial, II série, n.º 29, de 09-02-2018, pp. 1420 e 1421.

<sup>12</sup> *Cfr.*, como já referido, a 1.ª recomendação formulada no *Relatório n.º 8/2011-FS/SRATC*, de 01-07-2011, reiterada no *Relatório n.º 7/2012-FS/SRATC*, de 17-05-2012.

<sup>13</sup> Aprovado em Sessão do Plenário da 2.ª Secção, de 29-09-2016.

22 Os documentos que fazem parte do dossiê corrente constam de ficheiros gravados em CD, que foi incluído no processo, a fls. 2. Esses documentos estão identificados, no *Apêndice IV* do presente Relatório, por um número e uma breve descrição do seu conteúdo. O número de cada documento corresponde ao nome do ficheiro que o contém. Nas referências feitas a esses documentos ao longo do Relatório identifica-se apenas o respetivo número e, se for o caso, a página do ficheiro.

### 3. Condicionantes e limitações

23 Não se registaram situações condicionantes do normal desenvolvimento dos trabalhos, sendo de destacar a colaboração dos dirigentes e trabalhadores na célere disponibilização de todos os elementos e esclarecimentos solicitados pela equipa de auditoria.

### 4. Contraditório

24 Para efeitos do contraditório institucional e pessoal, em conformidade com o disposto no artigo 13.º da LOPTC, o relato foi remetido ao Município da Povoação, enquanto entidade auditada, e aos responsáveis que exerceram funções no período em apreciação, a saber:

- Carlos Emílio Lopes Machado Ávila;
- Pedro Nuno Sousa Melo;
- Alberto Ricardo Cabral Bulhões;
- Dâmaso Carreiro Vasconcelos
- Rui Jorge Fravica Melo;
- Maria Eduarda Silva Moniz Pimenta;
- Ângelo Medeiros Furtado.

25 No âmbito do contraditório institucional, foi apresentada uma resposta, subscrita pelo Presidente da Câmara Municipal, Pedro Nuno Sousa Melo<sup>14</sup>, à qual aderiram os responsáveis acima identificados<sup>15</sup>, com exceção de Dâmaso Carreiro Vasconcelos, que optou por responder individualmente<sup>16</sup>.

26 A argumentação aduzida em nada difere da que fora apresentada em sede de contraditório no âmbito do [Relatório n.º 7/2012-FS/SRATC](#), alegando-se, em síntese, que a inscrição de previsões de receita relativa à alienação de imóveis sustentou-se em expetativas fundadas quanto à concretização das operações subjacentes – que no caso do edifício “Mirage” nunca chegou a ocorrer – e que a mesma foi necessária

---

<sup>14</sup> Doc. 07.03.01.

<sup>15</sup> Doc.ºs 07.03.02, 07.03.03 e 07.03.04.

<sup>16</sup> Doc. 07.03.05.

para enquadrar despesa que transitara de mandatos anteriores ao dos órgãos municipais que assumiram funções na sequência das eleições autárquicas de outubro de 2009.

- 27 As alegações apresentadas foram tidas em conta na elaboração do presente relatório, encontrando-se integralmente transcritas nos [Anexos II e III](#), nos termos do disposto na parte final do n.º 4 do artigo 13.º da LOPTC.

## PARTE II OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

### 5. Previsão orçamental da receita relativa a impostos, taxas e tarifas

#### 5.1. Regra previsional

28 A alínea *a)* do ponto 3.3.1 do POCAL define as regras a observar na elaboração dos orçamentos das autarquias locais, relativas à previsão de receita proveniente de impostos, taxas e tarifas:

As importâncias relativas aos impostos, taxas e tarifas a inscrever no orçamento não podem ser superiores a metade das cobranças efectuadas nos últimos 24 meses que precedem o mês da sua elaboração, excepto no que respeita a receitas novas ou a actualizações de impostos, bem como dos regulamentos das taxas e tarifas que já tenham sido objecto de deliberação, devendo-se, então, juntar ao orçamento os estudos ou análises técnicas elaborados para determinação dos seus montantes;

#### 5.2. Inobservância da regra previsional nos orçamentos de 2014 a 2017

29 Convém começar por referir que não se verificou a exceção à aplicação da regra previsional, «... no que respeita a receitas novas ou a actualizações dos impostos, bem como dos regulamentos das taxas e tarifas que já tenham sido objecto de deliberação...»<sup>17</sup>.

30 Esta observação decorre da circunstância dos orçamentos não incluírem os estudos ou análises técnicas elaborados para determinação dos montantes das receitas novas ou das actualizações<sup>18</sup>.

31 No mesmo sentido, aquando dos trabalhos de campo, quer o Presidente da Câmara Municipal, quer o Chefe da Divisão Administrativa e Financeira, confirmaram que não existia qualquer estudo ou análise técnica que justificasse a previsão do acréscimo de receita, não tendo o assunto merecido desenvolvimento na resposta dada em contraditório.

32 Sendo a regra aplicável, verifica-se que, **na elaboração dos orçamentos do Município da Povoação, de 2014 a 2017, não foi observada a regra previsional relativa a impostos, taxas e tarifas**, considerada na alínea *a)* do ponto 3.3.1 do POCAL. No quadro seguinte evidencia-se o montante da receita inscrita nos orçamentos que excede o limite legal, destacando as rubricas que, individualmente, apresentaram maiores desvios.

---

<sup>17</sup> Segunda parte da alínea *a)* do ponto 3.3.1 do POCAL.

<sup>18</sup> *Cfr.* parte final da citada alínea *a)* do ponto 3.3.1 do POCAL.

Quadro 1 – Impostos, taxas e tarifas – Limite vs. Orçamento – 2014 a 2017

(em Euro)

Código	Descrição	Limite legal (1)	Orçamento	
			Previsão de receita (2)	Excedente em relação ao limite legal (3)=(2)-(1)
<b>2014</b>				
	<b>Impostos, taxas e tarifas<sup>19</sup></b>	<b>889 925,71</b>	<b>1 311 360,00</b>	<b>421 434,29</b>
	<i>dos quais:</i>			
01.02.02	Impostos diretos - Imposto municipal sobre imóveis	249 039,13	570 160,00	321 120,87
01.02.03	Impostos diretos - Imposto único de circulação	80 038,16	98 285,00	18 246,85
02.02.06.03	Impostos indiretos - Ocupação de via pública	3 380,00	43 380,00	40 000,00
02.02.06.05	Impostos indiretos - Publicidade	12 021,99	18 000,00	5 978,01
07.01.11.01	Venda de bens - Água	293 964,78	330 650,00	36 685,23
<b>2015</b>				
	<b>Impostos, taxas e tarifas,</b>	<b>1 039 670,79</b>	<b>1 388 185,00</b>	<b>348 514,21</b>
	<i>dos quais:</i>			
01.02.02	Impostos diretos - Imposto municipal sobre imóveis	397 331,83	630 880,00	233 548,18
04.01.23.03	Taxas - Ocupação de via pública	400,00	106 625,00	106 225,00
07.01.11.01	Venda de bens - Água	282 876,90	291 160,00	8 283,10
<b>2016</b>				
	<b>Impostos, taxas e tarifas,</b>	<b>1 071 894,32</b>	<b>1 386 580,00</b>	<b>314 685,68</b>
	<i>dos quais:</i>			
04.01.23.03	Taxas - Ocupação de via pública	564,63	309 220,00	308 655,38
07.01.11.01	Venda de bens - Água	297 971,64	302 820,00	4 848,36
07.02.09.02	Venda de serviços - Resíduos sólidos	77 898,94	79 020,00	1 121,06
<b>2017</b>				
	<b>Impostos, taxas e tarifas,</b>	<b>1 091 642,00</b>	<b>1 587 860,00</b>	<b>496 218,00</b>
	<i>dos quais:</i>			
04.01.23.03	Taxas - Ocupação de via pública	1 387,40	487 410,00	486 022,60
04.02.01	Multas e outras penalidades - Juros de mora	4 894,93	14 270,00	9 375,07

Fonte: Balançetes da receita (doc. 04.01) e doc. 05.01.

- 33 No que concerne aos totais de impostos, taxas e tarifas, a receita foi sobreavaliada em todos os anos em análise, em valores que oscilam entre cerca de 315 mil euros, em 2016, e 496 mil euros, em 2017<sup>20</sup>.
- 34 A inobservância da referida regra previsional, na elaboração dos orçamentos do Município da Povoação, de 2014 a 2017, era do conhecimento dos membros da Câmara Municipal, conforme informaram, aquando dos trabalhos de campo, quer o Presidente da Câmara Municipal, quer o Chefe da Divisão Administrativa e Financeira, aspeto que não foi contestado na resposta dada em contraditório.

<sup>19</sup> Na coluna “Excedente em relação ao limite legal”, a soma das parcelas (422 030,95 euros) é superior ao total de “Impostos, taxas e tarifas” (421 434,30 euros), uma vez que este total inclui rubricas de menor expressão com valores negativos (devido à inscrição de previsões de receita inferiores aos montantes que resultariam da aplicação da regra previsional), não apresentadas no quadro.

<sup>20</sup> De acordo com os cálculos efetuados pela IRAP, no Relatório acima referido (ponto 1.3.), em 2014, as previsões inscritas em sede orçamental excederam em 385 398,16 euros a importância que resultaria da aplicação da regra previsional. Porém, para o apuramento daquele montante, a IRAP não entrou em consideração com alguns códigos de classificação económica do capítulo 07 – «Venda de bens e serviços correntes», nomeadamente os códigos de classificação económica 07.01.08 «Mercadorias» e 07.01.11 «Produtos acabados e intermédios», no que respeita à venda de água e eletricidade, 07.02.09.01 «Saneamento», 07.02.09.02 «Resíduos sólidos» e 07.02.09.03 «Transportes coletivos de pessoas e mercadorias».

## 6. Previsão orçamental da receita relativa à venda de imóveis

### 6.1. Prática seguida no período de 2007 a 2017

35 Relativamente à previsão da receita proveniente da venda de imóveis nos orçamentos do Município da Povoação, a IRAP apurou o seguinte, no Relatório referido no ponto 1.3., *supra*:

No período compreendido entre 2007 e 2014, o Município da Povoação previu em excesso as receitas a realizar provenientes da venda de bens de investimento no montante global de 11.149.425,00€ apresentando um grau de execução de 12,36% face ao previsto.

36 No que concerne em especial ao orçamento de 2014, o Município inscreveu receitas que seriam originadas pela venda de bens de investimento, no montante de 1 153 800 euros, cuja desagregação é efetuada no quadro seguinte, do qual consta, igualmente, uma breve referência à fundamentação invocada para justificar os valores inscritos<sup>21</sup>:

**Quadro 2 – Previsão de receitas da venda de bens de investimento – 2014**

(em Euro)

Classificação económica	Montante	Fundamentação da expectativa de receita
09.01 - Terrenos	100	-
09.02 - Habitações	750.100	Verba proveniente da alienação de 10 habitações à SPRHI, S.A., pelo montante máximo de 750 000 euros, existindo um documento datado de 30-10-2013 por parte daquela sociedade, manifestando a intenção de adquirir as habitações até 30-09-2014.
09.03 - Edifícios	387.200	Alienação do edifício "Mirage", pelo valor previsto de 380 000 euros, tendo a Câmara Municipal da Povoação publicitado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 222, de 17-11-2014, através do <a href="#">Aviso n.º 12848/2014</a> , a abertura do procedimento para a alienação do imóvel, propriedade do Município da Povoação. Os restantes 7 200 euros referem-se ao pagamento das prestações da venda de um imóvel (escola velha da Lomba do Alcaide).
09.04 - Outros bens de investimento	16.400	-
<b>Total</b>	<b>1.153.800</b>	-

37 Sobre o assunto, a IRAP concluiu que:

... a inscrição no orçamento de 2014 das receitas provenientes da venda do edifício Mirage e das 10 habitações à SPRHI [assentaram] apenas em expectativas com um elevado grau de incerteza, face ao historial que ambas as situações apresentam.<sup>22</sup>

#### 6.1.1. Previsão de venda do edifício "Mirage"

38 Com efeito, conforme já evidenciado no [Relatório n.º 7/2012-FS/SRATC](#), com referência aos exercícios de 2007 a 2012, a previsão de receita proveniente da venda do edifício "Mirage" tem vindo a ser inscrita todos os anos nos orçamentos do Município da Povoação, com exceção de 2011, sem que se tenha concretizado.

<sup>21</sup> Cfr. doc. 01.04, pp. 101 a 106 do ficheiro.

<sup>22</sup> Doc. 01.02, p. 64 do ficheiro.

39 Alargando a análise a mais dois anos, a IRAP observou que a venda deste imóvel foi, igualmente, prevista no orçamento para 2014, também sem que se tenha concretizado<sup>23</sup>.

40 Na resposta dada em contraditório ao projeto de Relatório da IRAP, o Município da Povoação alegou que a inscrição, em sede orçamental, da receita proveniente da venda do edifício “Mirage”, se deveu a:

... terem fundadas expetativas de que se concretizaria a venda do edifício (...), tendo sido efetuado procedimento com publicação em Diário da República.<sup>24</sup>

41 O certo é que, até à presente data, o edifício “Mirage” não foi vendido, mas os orçamentos do Município da Povoação, ao longo de mais de uma década, contemplaram a previsão de receita com essa expetativa de venda que já ascende a 6,8 milhões de euros.

Quadro 3 – Previsão de receita proveniente da venda do edifício “Mirage”

(em Euro)

Exercício	Orçamento (1)	Execução (2)	Sobreavaliação da receita (3) = (1)-(2)
2007	1 200 000,00	0	1 200 000,00
2008	1 200 000,00	0	1 200 000,00
2009	1 200 000,00	0	1 200 000,00
2010	1 200 000	0	1 200 000,00
2011	0	0	0
2012	500 000,00	0	500 000,00
2013	0	0	0
2014	380 000,00	0	380 000,00
2015	380 000,00	0	380 000,00
2016	380 000,00	0	380 000,00
2017	380 000,00	0	380 000,00
<b>Total</b>	<b>6 820 000,00</b>	<b>0</b>	<b>6 820 000,00</b>

Fonte: Orçamentos da receita e mapas de apoio aos orçamentos.

42 Na resposta apresentada em contraditório, a entidade justificou a inscrição da referida previsão de receita com base no interesse manifestado « ...por parte de agente económico local ...» na aquisição do imóvel, argumentação que já tinha sido aduzida, em idêntica sede, no âmbito de uma anterior ação de controlo realizada pelo Tribunal de Contas<sup>25</sup>, onde já se tinha concluído que a mera alusão a um eventual interessado na concretização do negócio era insuficiente para fundamentar, de forma sustentada, tal expectativa.

43 Neste contexto, face ao então já longo historial da operação, foi formulada uma recomendação direcionada para a fase de elaboração dos orçamentos, no sentido da inscrição de previsões de receita relacionadas com a venda de bens de investimento apenas

<sup>23</sup> No orçamento de 2013, tal como no de 2011, não está prevista receita decorrente da venda do edifício “Mirage”.

<sup>24</sup> Cfr. doc. 01.07, pontos 2. e 3., p. 5 do ficheiro.

<sup>25</sup> Relatório n.º 7/2012-FS/SRATC, ponto 8., p. 12.

ocorrer com fundamento em acordos firmes para a concretização das operações subjacentes<sup>26</sup>, a qual, como se constata pela factualidade descrita, não foi acolhida, não tendo os responsáveis apresentado uma justificação plausível para o sucedido .

#### 6.1.2. Venda de habitações à SPRHI, S.A.

44 A venda de habitações à SPRHI, S.A., apesar de prevista no orçamento do Município, pelo seu valor global, durante vários anos, só veio a ser concretizada, faseadamente, entre 2013 e 2016<sup>27</sup>, conforme segue.

**Quadro 4 – Previsão de receita proveniente da venda de habitações à SPRHI, S.A.**

(em Euro)

Exercício	Orçamento (1)	Execução (2)	Sobreavaliação da receita (3) = (1)-(2)
2012	750 100,00	0	750 100,00
2013	750 100,00	285 200,00	464 900,00
2014	750 100,00	141 500,00	608 600,00
2015	473 150,00	180 000,00	293 150,00
2016	203 856,00	183 305,00	20 551,00
<b>Total</b>	<b>2 927 306,00</b>	<b>790 005,00</b>	<b>2 137 301,00</b>

Fonte: Mapas de controlo orçamental da receita e mapas de apoio aos orçamentos.

45 Na resposta dada em contraditório ao projeto de Relatório da IRAP, o Município da Povoação alegou, quanto à inscrição orçamental da receita proveniente da venda das habitações à SPRHI, S.A., que:

... existe uma declaração daquela Sociedade, datada de 30 de outubro de 2013, a informar que pretendia adquirir habitações no valor de € 750.000,00, o que, naturalmente, não podia deixar de conferir credibilidade à previsão inicial.<sup>28</sup>

46 Durante os trabalhos de campo da presente ação, o Chefe da Divisão Administrativa e Financeira do Município também informou que a previsão destas receitas tiveram «... por base/suporte a declaração emitida pela SPRHI, SA, ...»<sup>29</sup>.

47 Em sede de contraditório, a entidade confirmou este entendimento, à semelhança do que já o tinha feito no âmbito de anteriores ações de controlo, quer da IRAP, à qual se fez referência anteriormente, quer do Tribunal de Contas<sup>30</sup>, Neste sentido, a entidade alegou que:

<sup>26</sup> Cfr. 1.ª recomendação formulada no [Relatório n.º 7/2012-FS/SRATC](#) (ponto 11).

<sup>27</sup> Doc.ºs 04.03.01 a 04.03.07.

<sup>28</sup> Cfr. doc. 01.07, pontos 2. e 3., p. 5 do ficheiro.

<sup>29</sup> Cfr. doc. 04.05.03. Na declaração do Chefe da Divisão Administrativa e Financeira é apresentada a cronologia das escrituras e respetivas receitas arrecadadas.

<sup>30</sup> Cfr. [Relatório n.º 7/2012-FS/SRATC](#), p. 11.

... essa previsão de receita teve por base declarações expressas e inequívocas emitidas por aquela Sociedade, considerando nós que uma declaração emitida por uma empresa pública regional constitui expectativa fundada, legítima e que assim não pode servir para penalizar o executivo ou qualquer dos visados na auditoria do tribunal.<sup>31</sup>

48 É de salientar que a referida previsão de receita começou por ser inscrita no orçamento para 2012, tendo igualmente por base uma declaração do conselho de administração daquela empresa pública regional, no sentido de que a mesma previa «... adquirir ao Município da Povoação, até ao dia trinta de Setembro do ano de dois mil e doze, cerca de 10 (dez) habitações, cujo montante máximo a despendar [seria] de € 750.000,00 (setecentos e cinquenta mil euros)»<sup>32</sup>.

49 Deste modo, as sucessivas declarações do conselho de administração da SPRHI, SA, protelando a concretização total da operação em causa<sup>33</sup>, associada à prática que foi sendo seguida da execução faseada da operação, retiram credibilidade às expectativas de receita proveniente da venda das habitações à SPRHI, S.A.<sup>34</sup>.

50 Apesar disso, desde 2012, todos os orçamentos do Município da Povoação previram receita proveniente da venda das habitações<sup>35</sup>, sem que essa previsão tivesse sido ajustada em conformidade com a execução faseada da operação<sup>36</sup>, **gerando um empolamento da previsão de receita, no período de 2012 a 2016, superior a 2 milhões de euros.**

51 A situação descrita consubstancia, assim, o não acatamento reiterado e injustificado da já mencionada recomendação formulada pelo Tribunal, relacionada com os procedimentos a adotar na inscrição orçamental de previsões de receita desta natureza<sup>37</sup>.

## 6.2. Regra previsional

52 Decerto para prevenir a repetição de situações semelhantes às acabadas de descrever, o legislador estabeleceu uma regra dirigida à previsão orçamental de receitas resultantes da venda de imóveis dos municípios, aplicável a partir da elaboração dos orçamentos para 2015, a saber:

---

<sup>31</sup> Cfr. [Anexo II](#).

<sup>32</sup> Cfr. doc. 01.04, pp. 103 e 106, do ficheiro.

<sup>33</sup> Cfr. doc. 01.04 (pp. 103 e 106 do ficheiro).

<sup>34</sup> No [Relatório n.º 7/2012-FS/SRATC](#), pp. 11 e 12, o Tribunal de Contas já havia manifestado reservas relativamente à credibilidade das previsões de receita.

<sup>35</sup> Cfr. doc.ºs 04.04.01 a 04.04.07.

<sup>36</sup> Nos casos em que as escrituras de compra e venda realizaram-se perto do final do exercício económico, após a aprovação do orçamento para o ano seguinte, tais ajustamentos poderiam ter sido efetuados mediante modificações orçamentais.

<sup>37</sup> Cfr. 1.ª recomendação formulada no [Relatório n.º 7/2012-FS/SRATC](#) (ponto 11).

Os municípios não podem, na elaboração dos documentos previsionais para 2015, orçamentar receitas respeitantes à venda de bens imóveis em montante superior à média aritmética simples das receitas arrecadadas com a venda de bens imóveis nos últimos 36 meses que precedem o mês da sua elaboração<sup>38</sup>.

- 53 A partir da Lei n.º 7-A/2016, de 30 março, foi acrescentada a possibilidade da previsão de receita poder ser de montante superior à que resultaria da aplicação da regra, desde que sustentada num contrato já celebrado para a venda de imóveis; na eventualidade de não se concretizar a venda no ano previsto, deve modificar-se o orçamento, reduzindo a receita e a despesa no montante não realizado da venda<sup>39</sup>.

### 6.3. Inobservância da regra previsional nos orçamentos de 2015 e de 2016

- 54 Importa referir, antes de mais, que, em 2016 e 2017, a previsão da receita proveniente da hipotética venda do edifício “Mirage” passou a estar inscrita na rubrica 09.04 «Outros bens de Investimento» do orçamento do Município da Povoação, em vez da rubrica 09.03 «Edifícios».

- 55 Sobre o assunto, o Chefe da Divisão Administrativa e Financeira do Município informou que:

Relativamente à alteração da classificação económica da previsão de receita associada à alienação do imóvel (de 09.03 – Venda de bens de investimento – Edifícios, para 09.04 – Venda de bens de investimento – Outros bens de investimento), (...) tal reclassificação, operada nos orçamentos municipais para 2016 e para 2017, [justificou-se] com a necessidade de cumprir, por esta via, a regra de “Previsão orçamental de receita das autarquias locais resultante da venda de imóveis” instituída pelo Orçamento do Estado para 2014 e seguintes.

Também neste caso, (...) o órgão executivo tinha conhecimento dos motivos subjacentes à reclassificação contabilística da mencionada previsão de receita.<sup>40</sup>

- 56 Conforme se vê, **a alteração da classificação económica da operação não tem sustentação técnica, tendo sido realizada apenas com a intenção de ocultar a violação da regra previsional**, aspeto que não mereceu esclarecimento complementar na resposta dada em contraditório

- 57 De qualquer modo, para efeitos da presente análise, procedeu-se à reclassificação da referida previsão de receita para a rubrica adequada (09.03 «Edifícios»).

<sup>38</sup> Cfr. artigos 253.º da [Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro](#), 253.º da [Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro](#), 64.º, n.º 1, da [Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março](#), e 83.º, n.º 1, da [Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro](#), aplicáveis, respetivamente, à elaboração dos documentos previsionais para 2015, 2016, 2017 e 2018.

<sup>39</sup> N.ºs 2 e 3 do artigo 64.º da Lei n.º 7-A/2016 e n.ºs 2 e 3 do 83.º da Lei n.º 42/2016.

<sup>40</sup> Cfr. doc. 04.05.02.

58 Assim, nos orçamentos para 2015 e para 2016 não foi observada a regra previsional aplicável à receita proveniente da venda de imóveis, conforme se demonstra no quadro seguinte, onde se indicam os limites legais, bem como as importâncias orçamentadas pelo Município da Povoação.

Quadro 5 – Venda de imóveis – Limite vs. Orçamento – 2015 a 2017

(em Euro)

Código	Descrição	Limite legal (1)	Orçamento	
			Previsão de receita (2)	Excedente em relação ao limite legal (3) = (2)-(1)
<b>2015</b>				
09.01	Terrenos	170,00	100,00	-70,00
09.02	Habitacões	95 066,67	473 150,00	378 083,33
09.03	Edifícios	376 600,00	384 800,00	8 200,00
	<b>Totais</b>	<b>471 836,67</b>	<b>858 050,00</b>	<b>386 213,33</b>
<b>2016</b>				
09.01	Terrenos	170,00	100,00	-70,00
09.02	Habitacões	172 233,33	203 856,00	31 622,67
09.03	Edifícios	64 316,67	430 100,00	365 783,33
	<b>Totais</b>	<b>236 720,00</b>	<b>634 056,00</b>	<b>397 336,00</b>
<b>2017</b>				
09.01	Terrenos	0,00	100,00	100,00
09.02	Habitacões	395 070,00	10,00	-395 060,00
09.03	Edifícios	73 195,00	380 100,00	306 905,00
	<b>Totais</b>	<b>468 265,00</b>	<b>380 210,00</b>	<b>-88 055,00</b>

Fonte: Balançetes da receita idoc. 04.01) e doc. 05.01.

59 Em 2015, o montante global relativo à venda de imóveis, inscrito em sede orçamental, não respeitou o limite legalmente estabelecido, destacando-se o valor previsional da rubrica 09.02 «Habitacões» que ultrapassou em cerca de 378 mil euros o respetivo limite.

60 No que concerne ao incumprimento da regra previsional relativa à previsão de receitas provenientes da venda de imóveis inscritas no orçamento para 2015, o Município justificou-a com

... a não concretização das alienações referidas no ponto anterior [do edifício “Mirage” e das habitacões à SPRHI, S.A.], nomeadamente as habitacões, o que, porém (...), dependeu assim de *facto de terceiro*.<sup>41</sup>

61 Em sede de contraditório, referindo-se especificamente à venda do edifício “Mirage”, a entidade acrescenta que:

... ainda que informalmente, foi efectivamente manifestado interesse na sua aquisicão, designadamente por parte de agente económico local (cujo testemunho se imporá, em boa fé – conforme declaracão que o mesmo nesta data subscreveu, atestando ser verdade que diligenciou junto da autarquia a compra do imóvel), havendo

<sup>41</sup> Cfr. doc. 01.07, ponto 3., p. 5 do ficheiro.

perspetivas sérias e reais de que tal viesse a suceder ou seja de que, com a retoma económica que no momento se verificou, fosse possível a sua alienação. Todavia, por circunstâncias que, de modo nenhum, como se verifica, serão imputáveis à autarquia, o negócio não se fez (o que, todavia, nada retira ao facto de a intenção camarária de alienação não ter sido séria e legítima) [sic]<sup>42</sup>

- 62 A alegação pretende fazer crer que o incumprimento da regra previsional relativa à previsão de receitas provenientes da venda de imóveis ficou a dever-se a terceiros, em resultado da não concretização da alienação do edifício “Mirage” e das habitações à SPRHI, S.A., quando, na realidade, não existiam elementos suficientes que sustentassem a previsão de receita, designadamente, acordos ou contratos firmes celebrados com terceiros para a concretização das operações em causa.
- 63 No exercício de 2016, o referido limite legal foi novamente ultrapassado, com relevo para a rubrica 09.03 «Edifícios», que excedeu em cerca de 366 mil euros o respetivo limite<sup>43</sup>, não tendo sido arrecadada qualquer receita.
- 64 Assim, a inscrição de receitas provenientes da venda de imóveis, nos documentos previsionais relativos a 2015 e a 2016, não assentou em expectativas fundadas que conferissem um grau adequado de certeza de que a sua efetiva arrecadação ocorresse no decurso do respetivo exercício orçamental.
- 65 **As importâncias inscritas nos orçamentos para 2015 e para 2016 excederam, em termos globais, em 386 213,33 euros<sup>44</sup> e em 397 336,00 euros, respetivamente, os montantes que resultariam da aplicação da regra previsional.**
- 66 A situação descrita implica a violação da regra previsional que limita a inscrição, em sede orçamental, de receitas resultantes da venda de imóveis das autarquias locais, introduzida pelo artigo 253.º da [Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro](#), quanto à elaboração dos orçamentos para 2015, regra que foi mantida, quanto à elaboração dos orçamentos para 2016, pelo artigo 253.º da [Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro](#).
- 67 Relativamente a 2017, a previsão inicial da receita proveniente da venda de imóveis conteve-se no limite legalmente estabelecido.

---

<sup>42</sup> Cfr. [Anexo II](#).

<sup>43</sup> Relembre-se, que, para efeitos da presente análise, reclassificou-se para a rubrica adequada a previsão da receita proveniente da venda do edifício “Mirage”, passando da rubrica 09.04 «Outros bens de Investimento», onde foi indevidamente classificada nos orçamentos para 2016 e para 2017, para a rubrica 09.03 «Edifícios».

<sup>44</sup> A IRAP concluiu, com base nos elementos que integram os doc.ºs 01.04 (pp. 107 e 108 do ficheiro) e 01.05 (pp. 38, 40 e 41 do ficheiro), que, na proposta de orçamento do Município da Povoação para 2015, a previsão de receitas resultante da venda de imóveis excede em 651 230 euros o montante que resultaria da aplicação da regra previsional.

A diferença relativamente ao valor mencionado no texto resulta da IRAP ter utilizado como referência as receitas arrecadadas nos exercícios completos de 2012 a 2014 (de janeiro a dezembro) e não as receitas arrecadadas nos últimos 36 meses que precedem o mês da elaboração do orçamento (outubro de 2011 a setembro de 2014, no caso em apreço), conforme decorre do artigo 253.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro.

## 7. Efeitos da sobreorçamentação da receita no período de 2014 a 2017

68 Em suma, com base nos elementos até agora carreados, conclui-se que **nas finanças do Município da Povoação, tem vindo a ser observada uma recorrente sobrevalorização da receita orçamental, que remonta a, pelo menos, 2007.**

69 A fim de melhor compreender os efeitos da violação das regras previsionais, no período agora em análise, de 2014 a 2017, indica-se, no quadro seguinte, para além da receita inscrita nos orçamentos que excede o limite legal, também a execução orçamental nas rubricas em causa.

**Quadro 6 – Receita proveniente de impostos, taxas e tarifas e da venda de imóveis – Limite vs. Orçamento vs. Execução – 2014 a 2017**

*(em Euro)*

Descrição	Limite legal (1)	Orçamento		Execução orçamental	
		Previsão de receita (2)	Excedente em relação ao limite legal (3) = (2)-(1)	Receita cobrada (4)	Comparação com a previsão de receita (5) = (4)-(2)
<b>2014</b>					
Impostos, taxas e tarifas	889 925,71	1 311 360,00	421 434,30	1 081 398,15	-229 961,85
Venda de imóveis	-	1 137 400,00	-	171 700,00	-965 700,00
<b>Totais</b>	<b>889 925,71</b>	<b>1 311 360,00</b>	<b>421 434,30</b>	<b>1 081 398,15</b>	<b>-1 195 661,85</b>
<b>2015</b>					
Impostos, taxas e tarifas	1 039 670,79	1 388 185,00	348 514,21	1 088 142,73	-300 042,27
Venda de imóveis	471 836,67	858 050,00	386 213,33	180 000,00	-678 050,00
<b>Totais</b>	<b>1 511 507,46</b>	<b>2 246 235,00</b>	<b>734 727,54</b>	<b>1 268 142,73</b>	<b>-978 092,27</b>
<b>2016</b>					
Impostos, taxas e tarifas	1 071 894,32	1 386 580,00	314 685,68	1 306 739,07	-79 840,93
Venda de imóveis	236 720,00	634 056,00	397 336,00	183 845,00	-450 211,00
<b>Totais</b>	<b>1 308 614,32</b>	<b>2 020 636,00</b>	<b>712 021,68</b>	<b>1 490 584,07</b>	<b>-530 051,93</b>
<b>2017</b>					
Impostos, taxas e tarifas	1 091 642,00	1 587 860,00	496 218,01	-	-
Venda de imóveis	468 265,00	380 210,00	-88 055,00	-	-
<b>Totais</b>	<b>1 559 907,00</b>	<b>1 968 070,00</b>	<b>408 163,01</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>Total *</b>					<b>-2 703 806,05</b>

\* Não inclui o exercício de 2017.

Fonte: Balançetes da receita (doc. 04.01) e doc. 05.01.

70 **Nos exercícios de 2014 a 2016, a sobrevalorização da previsão da receita orçamental atingiu, no conjunto, o montante de 2,7 milhões de euros<sup>45</sup>.**

71 Acresce, quanto ao total de impostos, taxas e tarifas, que a receita efetivamente cobrada nos exercícios de 2014 a 2016 ficou aquém das previsões efetuadas em sede

<sup>45</sup> Importância que inclui as rubricas relativas à venda de imóveis em 2014, com o propósito de evidenciar a sobreorçamentação verificada ao nível destas receitas, apesar da respetiva regra previsional só ser aplicável a partir da elaboração dos orçamentos para 2015.

orçamental, não obstante ter excedido as importâncias que resultariam da aplicação das regras previsionais<sup>46</sup>.

72 Também as receitas efetivamente arrecadadas com a venda de imóveis foram inferiores em 678 050,00 euros, em 2015, e 450 211,00 euros, em 2016, face aos valores orçamentados.

73 Tal situação deu origem, em parte como consequência da violação das regras previsionais, à **criação de dotações de despesa sem efetiva cobertura financeira, na ordem dos 230 mil euros, em 2014, 978 mil euros, em 2015, e 530 mil euros, em 2016**, correspondente aos desvios apurados, em termos globais, entre os valores executados e as previsões de receita inscritas nos orçamentos<sup>47</sup>.

74 Sobre o assunto, a entidade alegou, em contraditório, que a «... **autarquia não realizou (NUNCA REALIZOU) despesa com base em receitas não efetivamente arrecadadas**». Para o fundamentar, apresentou dados relativos aos resultados da execução orçamental dos exercícios compreendidos entre 2014 e 2016 que demonstram precisamente o contrário, já que, em todos os exercícios em referência, os compromissos assumidos excederam as receitas arrecadadas<sup>48</sup>.

75 Anteriormente, na resposta apresentada em contraditório ao projeto de Relatório da IRAP, o Município da Povoação justificou o incumprimento das disposições legais com a

... obrigatoriedade de prever receitas que cubram as despesas comprometidas em anos anteriores, que responsabilizam os anteriores autarcas, remontando aos anos até 2009...<sup>49</sup>

<sup>46</sup> Apenas em três situações as receitas arrecadadas excederam os valores orçamentados: na rubrica 07.01.11.01 «Venda de bens – Água», em 2015 e 2016, e na a rubrica 07.02.09.02 «Venda de serviços – Resíduos sólidos», em 2016.

<sup>47</sup> A violação das regras previsionais permitiu, em grande parte, a criação de dotações de despesa sem efetiva cobertura financeira, mas não na íntegra, porquanto, no caso da previsão de receita com a venda de imóveis, o cumprimento da regra previsional aplicável aos orçamentos a partir de 2015, não impediria a existência de tais dotações, face à baixa execução destas receitas.

<sup>48</sup> Os dados apresentados na resposta dada em contraditório foram os seguintes (*cf.* Anexo II), evidenciando-se o montante dos compromissos assumidos sem cobertura na receita arrecadada, de acordo com estes dados:

*(em Euro)*

Exercício económico	Receita arrecadada (1)	Compromissos assumidos			Sem cobertura na receita arrecadada (5) = (4) - (1)
		Do exercício anterior (2)	Do exercício (3)	Total (4) = (2) + (3)	
2014	6 789 842,33	741 467,80	6 939 175,59	7 680 643,39	890 801,06
2015	6 001 247,00	866 394,60	5 971 743,35	6 838 137,95	836 890,95
2016	6 079 409,87	870 836,96	5 672 189,39	6 543 026,35	463 616,48

<sup>49</sup> Doc. 01.07, ponto 4., p. 6 do ficheiro.

76 No mesmo sentido, em trabalhos de campo da presente ação, referindo-se especificamente à previsão da receita da venda do edifício “Mirage”, o Chefe da Divisão Administrativa e Financeira esclareceu que:

... a inscrição da receita da venda do referido edifício visava assegurar o equilíbrio dos sucessivos orçamentos, de modo a fazer face à dívida acumulada até 2009 e que as diligências realizadas para a sua venda consistiram, apenas, no anúncio, em Diário da República, da abertura do procedimento em hasta pública com o referido objetivo.

... a situação descrita era do conhecimento da Câmara Municipal.<sup>50</sup>

77 Na resposta dada em contraditório, confirma-se o entendimento no sentido de que:

... a orçamentação de receitas sem que as mesmas tenham vindo a ser concretizadas, resultou da constatação de se atender a uma situação herdada de mandatos anteriores, tornando imperativa a necessidade de tentar realizar – e por consequência – desde logo inscrever despesa existente, sublinha-se, à data de 2009, para que a mesma fosse sendo paga com a gestão de tesouraria e com o plano de equilíbrio das finanças municipais que *[o executivo municipal saído das eleições de 2009]* definiu ao assumir funções.<sup>51</sup>

78 A obrigação que decorre do disposto na alínea *g)* do ponto 2.3.4.2 do POCAL – em conformidade com a qual, no início de cada exercício económico, os compromissos assumidos e não pagos transitados de anos anteriores devem ser objeto de cabimentação e compromisso – não legitima a adoção de práticas de sobreavaliação de receitas, ficcionando a existência de meios financeiros para enquadrar, a nível orçamental, tais encargos e ainda novas despesas, com a aparência de apresentação de orçamento formalmente equilibrado.

79 Para fazer face a uma situação de desequilíbrio financeiro os municípios devem recorrer aos mecanismos de recuperação financeira previstos na lei<sup>52</sup>.

## 8. Eventual responsabilidade financeira

80 Concluiu-se anteriormente que a regra previsional relativa a impostos, taxas e tarifas, constante da alínea *a)* do ponto 3.3.1 do POCAL, não foi observada na elaboração dos orçamentos do Município da Povoação para 2014, 2015, 2016 e 2017<sup>53</sup>.

81 Concluiu-se, ainda, que, na elaboração dos orçamentos do Município da Povoação para 2015 e 2016 também não foi observada a regra previsional que limita a inscrição de receitas resultantes da venda de imóveis das autarquias locais, introduzida pelo

---

<sup>50</sup> *Cfr.* doc. 04.05.02.

<sup>51</sup> *Cfr.* Anexo II.

<sup>52</sup> A data dos factos estavam em vigor a Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro (Lei das Finanças Locais), e o Decreto-Lei n.º 38/2008, de 07-03-2008, que densificou as regras referentes aos regimes de recuperação financeira previstos nos artigos 40.º e 41.º da citada lei (saneamento financeiro municipal e reequilíbrio financeiro municipal).

<sup>53</sup> *Cfr.* ponto 5.2., *supra*.

artigo 253.º da [Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro](#), quanto à elaboração dos orçamentos para 2015, e mantida pelo artigo 253.º da [Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro](#), quanto à elaboração dos orçamentos para 2016<sup>54</sup>.

- 82 Acresce que no [Relatório n.º 8/2011-FS/SRATC](#), aprovado em 01-07-2011, o Tribunal de Contas formulou à Câmara Municipal da Povoação uma recomendação relativa à avaliação rigorosa das receitas, na fase de elaboração dos orçamentos, recomendação esta que foi reiterada no [Relatório n.º 7/2012-FS/SRATC](#), de 17-05-2012<sup>55</sup>.
- 83 Nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alíneas *b)*, primeira parte, e *j)*, da LOPTC, a inobservância das regras sobre a elaboração dos orçamentos, bem como o não acatamento reiterado e injustificado das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas, constituem factos suscetíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória, punível com multa entre os montantes mínimo de 2 550 euros e máximo de 18 360 euros, por violação da alínea *a)* do ponto 3.3.1 do POCAL, bem como do artigo 253.º da [Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro](#), e do artigo 253.º da [Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro](#).
- 84 A responsabilidade financeira sancionatória recai sobre os agentes da ação e sobre os funcionários e agentes que não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei, nos termos do artigo 61.º, n.ºs 1 e 4, por remissão do artigo 67.º, n.º 3, ambos da LOPTC.
- 85 No caso dos titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, os mesmos serão responsáveis se não tiverem «ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adotado resolução diferente», nos termos do n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC, conjugado com o n.º 1 do artigo 36.º do Decreto n.º 22 257, de 25 de fevereiro de 1933<sup>56</sup>.
- 86 A estrutura orgânica dos serviços municipais da Povoação inclui, como serviço instrumental, uma Divisão Administrativa e Financeira, competindo ao respetivo chefe de divisão «[a]sssegurar a execução de todas as tarefas que se insiram nos domínios da administração dos recursos humanos, financeiros e patrimoniais, de acordo com as disposições legais aplicáveis e critérios de boa gestão»<sup>57</sup>.

---

<sup>54</sup> *Cfr.* ponto 6.3., *supra*.

<sup>55</sup> *Cfr.* pontos 1.1. e 1.2., *supra*.

<sup>56</sup> Sobre o assunto, *cfr.* a formulação do n.º 1 do artigo 80.º-A da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na redação dada pela Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto, que entra em vigor em 01-01-2019, nos termos da qual a responsabilidade financeira «... recai sobre os membros do órgão executivo quando estes não tenham ouvido os serviços competentes para informar ou, quando esclarecido por estes em conformidade com as leis, hajam tomado decisão diferente».

<sup>57</sup> *Cfr.* alínea *a)* do artigo 13.º da estrutura orgânica dos serviços municipais da Povoação ([Aviso n.º 760/2005](#) (2.ª Série), publicado no Diário da República, II Série, n.º 30, de 11-02-2005, Apêndice n.º 19).

- 87 No exercício dessa competência, a Divisão Administrativa e Financeira elaborou os projetos de orçamento do Município da Povoação, que foram submetidos a deliberação da Câmara Municipal, o que significa que o órgão executivo ouviu os serviços competentes antes de deliberar.
- 88 No entanto, o Chefe da Divisão Administrativa e Financeira, sabia que os projetos de orçamento que apresentou para deliberação da Câmara Municipal violavam as mencionadas regras sobre a elaboração de orçamentos<sup>58</sup>.
- 89 Ou seja, os projetos dos orçamentos elaborados pelo serviço competente não estavam em conformidade com as leis, como bem sabia o Chefe da Divisão Administrativa e Financeira que os apresentou, sendo por isso responsável, nos termos do artigo 61.º, n.º 4, por remissão do artigo 67.º, n.º 3, ambos da LOPTC.
- 90 Os membros da Câmara Municipal, por seu turno, não podendo ignorar as recomendações do Tribunal de Contas sobre a avaliação rigorosa das receitas, na fase de elaboração dos orçamentos, tinham o dever de obter a confirmação de que as mesmas estavam a ser acolhidas nos orçamentos apresentados à Câmara Municipal, para aprovação.
- 91 Sobre o assunto, o Chefe da Divisão Administrativa e Financeira declarou que informou os membros da Câmara Municipal, que participaram nas deliberações de aprovação dos orçamentos, de que os projetos elaborados pela Divisão Administrativa e Financeira não estavam em conformidade com as leis<sup>59</sup>, pelo que, **ao aprovarem os orçamentos, sabendo que eram ilegais, adotaram uma decisão diferente da que resultaria da informação prestada pelo serviço competente**, sendo, por isso, responsáveis, nos termos do n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC, conjugado com o n.º 1 do artigo 36.º do Decreto n.º 22 257, de 25 de fevereiro de 1933.
- 92 Assim, são eventuais responsáveis os seguintes intervenientes nos procedimentos de aprovação dos orçamentos do Município da Povoação para 2014, 2015, 2016 e 2017:
- Deliberação de 06-12-2013 (aprovação do orçamento de 2014) – Carlos Emílio Lopes Machado Ávila, Presidente da Câmara Municipal, Pedro Nuno Sousa Melo, Vice-Presidente da Câmara Municipal, que apresentou ao executivo os documentos previsionais, Alberto Ricardo Cabral Bulhões, Maria Eduarda Silva Moniz Pimenta e Dâmaso Carreiro Vasconcelos, vereadores, sendo que este último se absteve<sup>60</sup>, bem como Ângelo Medeiros Furtado, Chefe da Divisão Administrativa e Financeira<sup>61</sup>;

<sup>58</sup> Cfr. §§ 30, 31, 54, 55 e 76, *supra*.

<sup>59</sup> Cfr. doc. 04.05.02.

<sup>60</sup> Cfr. §§ 93 a 95, *infra*.

<sup>61</sup> Doc. 04.02.01.

- Deliberação de 24-10-2014 (aprovação do orçamento de 2015) – Carlos Emílio Lopes Machado Ávila, Presidente da Câmara Municipal, Pedro Nuno Sousa Melo, Vice-Presidente da Câmara Municipal, responsável pela área financeira, que apresentou ao executivo os documentos previsionais, Alberto Ricardo Cabral Bulhões e Rui Jorge Fravica Melo, vereadores, bem como Ângelo Medeiros Furtado, Chefe da Divisão Administrativa e Financeira<sup>62</sup>;
- Deliberação de 20-11-2015 (aprovação do orçamento de 2016) – Carlos Emílio Lopes Machado Ávila, Presidente da Câmara Municipal, Pedro Nuno Sousa Melo, Vice-Presidente da Câmara Municipal, que apresentou ao executivo os documentos previsionais, Alberto Ricardo Cabral Bulhões e Rui Jorge Fravica Melo, vereadores, bem como Ângelo Medeiros Furtado, Chefe da Divisão Administrativa e Financeira<sup>63</sup>;
- Deliberação de 07-11-2016 (aprovação do orçamento de 2017) – Pedro Nuno Sousa Melo, Presidente da Câmara Municipal, Alberto Ricardo Cabral Bulhões, Vice-Presidente da Câmara Municipal, que apresentou ao executivo os documentos previsionais, Rui Jorge Fravica Melo, Maria Eduarda Silva Moniz Pimenta e Dâmaso Carreiro Vasconcelos, vereadores, sendo que este último votou contra, mas sem apresentar declaração de voto, bem como Ângelo Medeiros Furtado, Chefe da Divisão Administrativa e Financeira<sup>64</sup>.

93 Em contraditório, o vereador Dâmaso Carreiro Vasconcelos veio alegar, quanto à deliberação de 06-12-2013, em que se absteve, e quanto a esta última deliberação, de 07-11-2016, em que votou contra, mas sem apresentar declaração de voto –, em síntese, que «... quem se *abstém* não corporiza a manifestação de vontade do órgão, neste ou naquele sentido (ao menos no sentido da votação), não vota, nem *vencido*, nem *não vencido*», afigurando-se «... que não será (nunca) possível estabelecer uma *relação direta* entre o exercício (abstenção) concreto de uma elementar prerrogativa política e constitucional e o sentido (também concreto) de uma determinada votação», donde decorre «... que constituirá manifestamente um *excesso* pretender estabelecer uma *relação direta* e imediata entre a *abstenção* numa votação e a *responsabilidade financeira sancionatória* prevista na *Lei do Tribunal de Contas* – além do que seria também necessário demonstrar que, entre outras particularidades, a abstenção, em concreto, revelaria alguma forma de culpa relativamente ao resultado da votação (e no qual se não participou)», concluindo que «[n]ão há relação de *causa e*

<sup>62</sup> Doc. 04.02.02. O vereador Dâmaso Carreiro Vasconcelos votou contra, com registo na ata do voto de vencido e respetiva declaração de voto, o que exclui a responsabilidade que eventualmente resulte da deliberação, nos termos do n.º 3 do artigo 58.º do regime jurídico das autarquias locais, anexo à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e do n.º 2 do artigo 28.º do Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro, na altura em vigor.

<sup>63</sup> Doc.04.02.03. *Idem*, sendo que, na altura, já vigorava o n.º 2 do artigo 35.º do Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, com idêntico regime ao do anterior Código.

<sup>64</sup> Doc. 04.02.04.

*efeito entre a abstenção a ilicitude e/ou ilegalidade eventual de uma determinada deliberação.»<sup>65</sup>*

- 94 Com a identificação, como eventual responsável, do membro da Câmara Municipal que se absteve ou que votou contra, mas sem apresentar declaração de voto, juntamente com os que votaram favoravelmente, não se pretende estabelecer uma relação automática entre a abstenção ou o sentido de voto e a responsabilidade financeira sancionatória. Nem se pretende que o grau de culpa seja o mesmo havendo abstenção, voto contra ou voto favorável.
- 95 Acontece que os membros da Câmara Municipal que participaram nas deliberações de aprovação dos orçamentos sabiam que os mesmos não estavam em conformidade com as leis, de acordo com a informação prestada pelo serviço competente<sup>66</sup>, sendo, por isso, responsáveis, só operando a causa legal de exclusão da responsabilidade, prevista no n.º 3 do artigo 58.º do *regime jurídico das autarquias locais*, anexo à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, mediante o voto contra, com registo na ata do voto de vencido e respetiva declaração de voto (voto contra que, neste caso, é a decisão que teria de ser tomada em conformidade com a informação prestada pelo serviço competente)<sup>67</sup>.
- 96 Finalmente, é de ponderar que a aprovação dos orçamentos para os exercícios de 2014 a 2017, com violação das regras previsionais e não acatando, de forma reiterada, as recomendações que, sobre a matéria, foram formuladas pelo Tribunal de Contas, configura a realização várias vezes do mesmo tipo de infração, permitindo considerar o facto como uma única infração continuada cometida por cada responsável, por aplicação subsidiária do disposto no n.º 2 do artigo 30.º do Código Penal<sup>68</sup>.

---

<sup>65</sup> *Cfr.* [Anexo III](#).

<sup>66</sup> *Cfr.* § 91, *supra*.

<sup>67</sup> No sentido de que só o registo na ata do voto de vencido isenta o emissor deste da responsabilidade que eventualmente resulte da deliberação tomada, *cfr.*, entre outros, os acórdãos do Tribunal de Contas n.ºs [4/2009-3.<sup>a</sup> Secção](#), de 26-10-2009, e [03/2013-3.<sup>a</sup> Secção](#), de 06-03-2013.

<sup>68</sup> *Cfr.*, com informação complementar, o mapa de eventuais infrações financeiras ([Apêndice II](#)).

## PARTE III CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

### 9. Conclusões

97 Face ao exposto, apresentam-se a seguir as principais conclusões a que se chegou no âmbito da presente ação.

Ponto do Relatório	Conclusões
5.2.	<p>Na elaboração dos orçamentos do Município da Povoação, de 2014 a 2017, não foi observada a regra previsional relativa a impostos, taxas e tarifas, constante da alínea <i>a)</i> do ponto 3.3.1 do POCAL, o que era do conhecimento dos membros da Câmara Municipal, que, mesmo assim, aprovou os referidos instrumentos previsionais.</p> <p>Com efeito, as previsões de receita relativa a impostos, taxas e tarifas inscritas nos orçamentos foram sobreavaliadas em todos os anos em análise, em valores que oscilaram entre cerca de 315 mil euros, em 2016, e 496 mil euros, em 2017.</p>
6.1.1.	<p>No período em apreciação, também se observou uma sistemática sobreavaliação da previsão de receita relativa à alienação de imóveis, merecendo particular destaque o caso do edifício “Mirage”, cuja expectativa de venda perdura há mais de uma década, com os orçamentos do Município da Povoação, entre 2007 e 2017, a contemplarem a previsão da correspondente receita, que, em termos acumulados, já ascende a 6,8 milhões de euros, sem que, até à presente data, se tenha concretizado.</p>
6.1.2.	<p>A receita proveniente da venda de habitações à empresa pública regional SPRHI, S.A., no montante de 750,1 mil euros, foi prevista no orçamento do Município, pela sua totalidade, durante vários anos, sem que essa previsão tivesse sido ajustada à execução faseada da operação, entre 2013 e 2016, o que gerou um empolamento da previsão de receita, no período de 2012 a 2016, superior a 2 milhões de euros, sem qualquer expectativa credível de concretização.</p>
6.2. e 6-3-	<p>Nos orçamentos para 2015 e 2016 não foi observada a regra previsional aplicável à receita proveniente da venda de imóveis, tendo as previsões de receita inscritas a este nível ultrapassado em, respetivamente, 386 mil euros e 397 mil euros, o limite legalmente estabelecido. Em 2016, a Câmara Municipal pretendeu ocultar tal facto, procedendo à indevida reclassificação económica da previsão de receita proveniente da hipotética alienação do edifício “Mirage”.</p>

Ponto do Relatório	Conclusões
7.	<p>Pelo menos desde 2007 que o Município da Povoação tem sobrevalorizado a receita inscrita nos orçamentos, atingindo, no período de 2014 a 2017, o montante global de 2,7 milhões de euros, considerando apenas as previsões de receita relativas a impostos, taxas e tarifas e à alienação de imóveis.</p> <p>A violação das regras previsionais permitiu, em parte, à Câmara Municipal da Povoação, a criação de dotações de despesa sem efetiva cobertura financeira, na ordem dos 230 mil euros, em 2014, 978 mil euros, em 2015, e 530 mil euros, em 2016, correspondente à diferença entre os valores executados e as previsões de receita inscritas nos orçamentos.</p>
8.	<p>A inobservância das regras sobre a elaboração dos orçamentos, bem como o não acatamento reiterado e injustificado das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas, constituem factos suscetíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória.</p>

## 10. Recomendação

98 Tendo presente as observações constantes do presente relatório, reitera-se a recomendação formulada ao Município da Povoação sobre a seguinte matéria:

Recomendação	Ponto do Relatório
Avaliar com rigor as receitas a prever no orçamento e observar as regras previsionais legalmente fixadas, nomeadamente no que respeita às receitas provenientes de impostos, taxas e tarifas e da alienação de imóveis.	5.2. e 6.3.

*Impacto esperado:* Cumprimento da legalidade e da regularidade. Melhoria da gestão financeira pública, da transparência e da responsabilidade.

## 11. Decisão

Aprova-se o presente relatório, bem como as suas conclusões e recomendações, nos termos do artigo 55.º e da alínea a) do n.º 2 do artigo 78.º, conjugado com o n.º 1 do artigo 105.º da LOPTC.

Para efeitos de acompanhamento da recomendação formulada, o Presidente da Câmara Municipal da Povoação deverá remeter ao Tribunal de Contas, logo que aprovados, os orçamentos para os exercícios económicos de 2019, 2020 e 2021, acompanhados dos cálculos que evidenciem o cumprimento das regras previsionais relativas às receitas provenientes de impostos, taxas e tarifas, bem como da alienação de imóveis.

Expressa-se ao serviço auditado o apreço do Tribunal pela disponibilidade e colaboração prestadas durante o desenvolvimento da ação.

São devidos emolumentos nos termos dos artigos 10.º, n.º 1, e 11.º, n.º 1, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, conforme conta de emolumentos a seguir apresentada.

Remeta-se cópia do presente relatório:

- ao Presidente da Câmara Municipal da Povoação, para conhecimento e efeitos do disposto na alínea o) do n.º 2 do artigo 35.º do *Regime Jurídico das Autarquias Locais*, anexo à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro;
- aos responsáveis ouvidos em contraditório.

Remeta-se também cópia do presente relatório ao Vice-Presidente do Governo Regional dos Açores, bem como à Inspeção Regional da Administração Pública, que enviou ao Tribunal de Contas o relatório que deu origem à presente ação de controlo.

Remeta-se o processo ao Magistrado do Ministério Público, nos termos do disposto no artigo 57.º, n.º 1, da LOPTC.

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

Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, em 18 de outubro de 2018.

O Juiz Conselheiro

  
[Assinatura  
Qualificada] Nuno  
António Gonçalves  
2018.10.18 14:14:07 Z

Os Assessores

  
[Assinatura  
Qualificada]  
Fernando  
Manuel Quental  
Flor de Lima

  
JOÃO JOSÉ  
BRANCO  
CORDEIRO DE  
MEDEIROS

Fui presente  
O Magistrado do Ministério Público

  
[Assinatura  
Qualificada]  
] José da  
Silva Ponte

## Conta de emolumentos

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

Unidade de Apoio Técnico-Operativo II		Ação n.º 17-207FS2
Entidade fiscalizada:	Município da Povoação	
Sujeito(s) passivo(s):	Município da Povoação	

Entidade fiscalizada	Com receitas próprias	X
	Sem receitas próprias	

(em Euro)

Descrição	Base de cálculo		Valor
	Unidade de tempo (2)	Custo <i>standart</i> (3)	
<b>Desenvolvimento da ação:</b>			
— Fora da área da residência oficial	12	119,99	1 439,88
— Na área da residência oficial	186	88,29	16 421,94
Emolumentos calculados			17 861,82
Emolumentos mínimos <sup>(4)</sup>	1 716,40		
Emolumentos máximos <sup>(5)</sup>	17 164,00		
Emolumentos a pagar			17 164,00
Empresas de auditoria e consultores técnicos <sup>(6)</sup>			
Prestação de serviços			
Outros encargos			
<b>Total de emolumentos e encargos a suportar pelo sujeito passivo</b>			<b>17 164,00</b>

### Notas

<p>(1) O Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, que aprovou o Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, foi retificado pela Declaração de Retificação n.º 11-A/96, de 29 de Junho, e alterado pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e pelo artigo 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril.</p> <p>(2) Cada unidade de tempo (UT) corresponde a 3 horas e 30 minutos de trabalho.</p> <p>(3) Custo <i>standart</i>, por UT, aprovado por deliberação do Plenário da 1.ª Secção, de 03-11-1999: — Ações fora da área da residência oficial.....€ 119,99 — Ações na área da residência oficial .....€ 88,29</p>	<p>(4) Emolumentos mínimos (1 716,40 euros) correspondem a 5 vezes o VR (n.º 1 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas), sendo que o VR (valor de referência), fixado atualmente em 343,28 euros, calculado com base no índice 100 da escala indiciária das carreiras de regime geral da função pública que vigorou em 2008 (333,61 euros), atualizado em 2,9%, nos termos do n.º 2.º da Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de dezembro.</p> <p>(5) Emolumentos máximos (17 164,00 euros) correspondem a 50 vezes o VR (n.º 1 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas). (Ver a nota anterior quanto à forma de cálculo do VR - valor de referência).</p> <p>(6) O regime dos encargos decorrentes do recurso a empresas de auditoria e a consultores técnicos consta do artigo 56.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, e do n.º 3 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas.</p>
--	---

### Ficha técnica

Função	Nome	Cargo/Categoria
Coordenação	João José Cordeiro de Medeiros	Auditor-Coordenador
	Rui Nóbriga Santos	Auditor-Chefe
Execução	Luís Francisco Borges	Técnico Verificador Superior de 1.ª Classe
	Luís Filipe Costa	Técnico Verificador Superior de 2.ª Classe

## Anexos

## I – Identificação dos responsáveis<sup>69</sup>

### I.1 – Gerência de 2013

Responsável	Cargo	Período de responsabilidade
Carlos Emílio Lopes Machado Ávila	Presidente	01-01-2013 a 31-12-2013
Pedro Nuno Sousa Melo	Vereador a tempo inteiro	01-01-2013 a 31-12-2013
Alberto Ricardo Cabral Bulhões	Vereador a tempo inteiro	01-01-2013 a 31-12-2013
Francisco da Silva Álvares	Vereador	01-01-2013 a 19-10-2013
Gualberto Pimentel Bento	Vereador	01-01-2013 a 19-10-2013
Dâmaso Carreiro Vasconcelos	Vereador	20-10-2013 a 31-12-2013
Rui Jorge Fravica Melo	Vereador	20-10-2013
Maria Eduarda Silva Moniz Pimenta	Vereadora	08-11-2013 a 31-12-2013

### I.2 – Gerência de 2014

Responsável	Cargo	Período de responsabilidade
Carlos Emílio Lopes Machado Ávila	Presidente	01-01-2014 a 31-12-2014
Pedro Nuno Sousa Melo	Vereador a tempo inteiro	01-01-2014 a 31-12-2014
Alberto Ricardo Cabral Bulhões	Vereador a tempo inteiro	01-01-2014 a 31-12-2014
Rui Jorge Fravica Melo	Vereador	01-01-2014 a 31-12-2014
Dâmaso Carreiro Vasconcelos	Vereador	01-01-2014 a 31-12-2014

### I.3 – Gerência de 2015

Responsável	Cargo	Período de responsabilidade
Carlos Emílio Lopes Machado Ávila	Presidente	01-01-2015 a 31-12-2015
Pedro Nuno Sousa Melo	Vereador a tempo inteiro	01-01-2015 a 31-12-2015
Alberto Ricardo Cabral Bulhões	Vereador a tempo inteiro	01-01-2015 a 31-12-2015
Rui Jorge Fravica Melo	Vereador	01-01-2015 a 31-12-2015
Dâmaso Carreiro Vasconcelos	Vereador	01-01-2015 a 31-12-2015

### I.4 – Gerência de 2016

Responsável	Cargo	Período de responsabilidade
Pedro Nuno Sousa Melo	Presidente	01-01-2016 a 31-12-2016
Alberto Ricardo Cabral Bulhões	Vereador a tempo inteiro	01-01-2016 a 31-12-2016
Rui Jorge Fravica Melo	Vereador a tempo inteiro	01-01-2016 a 31-12-2016
Dâmaso Carreiro Vasconcelos	Vereador	01-01-2016 a 31-12-2016
Maria Eduarda Silva Moniz Pimenta	Vereadora	01-01-2016 a 31-12-2016

<sup>69</sup> Eleitos locais aquando da aprovação dos orçamentos relativos aos exercícios de 2014 a 2017.

## II – Contraditório institucional



### CÂMARA MUNICIPAL DA POVOAÇÃO

Exmo(s) Senhor(es)  
SUBDIRETOR-GERAL DA SECÇÃO REGIONAL DOS  
AÇORES DO TRIBUNAL DE CONTAS  
RUA ERNESTO DO CANTO, N.º 34  
9504-526 - PONTA DELGADA

Sua referência	Sua comunicação	Nossa referência	Data
		Processo: 6680/2018 Expedição: 1648/2018	2018/10/01
<b>Assunto:</b> AÇÃO N.º 17-207FS2 – AUDITORIA À APLICAÇÃO DAS REGRAS PREVISIONAIS NA ELABORAÇÃO DOS ORÇAMENTOS DO MUNICÍPIO DA POVOAÇÃO – CONTRADITÓRIO			

Por referência ao Relato produzido no âmbito da Ação n.º 17-207FS2, cumpre apresentar contraditório, o qual se faz tendo em consideração o que a seguir se explana, procurando justificá-lo contrapondo com a situação deste Município à data de 31 de dezembro de 2016, por comparação com o existente no ano de 2009, porquanto é o próprio relato que nos remete para essa situação:

1. Da leitura do ponto 1 do Relato - Antecedentes, em nota de rodapé 3, é escrito que *“No final de 2009, a dívida do Município da Povoação ascendia a cerca de 18 milhões euros, tendo registado um agravamento de 7,3 milhões de euros (+ 68,2%) face a 2006, exercício que antecedeu a aprovação do plano de saneamento financeiro.”*
2. Como sempre tem sido afirmado pelo executivo municipal saído das eleições de outubro de 2009 e agora também no presente mandato autárquico, a orçamentação de receitas sem que as mesmas tenham vindo a ser concretizadas, resultou da constatação de se atender a uma situação herdada de mandatos anteriores, tornando imperativa a necessidade de tentar realizar – e por consequência – desde logo inscrever despesa existente, sublinha-se, à data de 2009, para que a mesma fosse sendo paga com a gestão de tesouraria e com

Reg.1370/18

NIPC 512 065 047  
Praça do Município, N.º 2 | 9650-411 POVOAÇÃO  
Telefone 296 550 200 | Fax 296 585 374  
[www.cm-povoacao.pt](http://www.cm-povoacao.pt) | [geral@cm-povoacao.pt](mailto:geral@cm-povoacao.pt)





## CÂMARA MUNICIPAL DA POVOAÇÃO

o plano de equilíbrio das finanças municipais que esse mesmo definiu ao assumir funções.

3. Analisando o que está referido no ponto 2 supra, verifica-se precisamente o que se tem defendido e continua hoje a defender com vista ao equilíbrio das contas da autarquia.
4. No que concerne à venda de habitações à SPRHLS.A., ponto 6.1.2 do Relato, conclui-se ter havido um empoamento da previsão de receita, no período de 2012 a 2016, superior a 2 milhões de euros. Contudo, essa previsão de receita teve por base declarações expressas e inequívocas emitidas por aquela Sociedade, considerando nós que uma declaração emitida por uma empresa pública regional constitui **expectativa fundada**, legítima e que assim não pode servir para penalizar o executivo ou qualquer dos visados na auditoria do tribunal.
5. No que se refere à venda do edifício “Mirage”, ainda que informalmente, foi efectivamente manifestado interesse na sua aquisição, designadamente por parte de agente económico local (cujo testemunho se imporá, em boa fé – conforme declaração que o mesmo nesta data subscreveu, atestando ser verdade que diligenciou junto da autarquia a compra do imóvel), havendo perspectivas sérias e reais de que tal viesse a suceder, ou seja de que, com a retoma económica que no entretanto se verificou, fosse possível a sua alienação. Todavia, por circunstâncias que, de modo nenhum, como se verifica, serão imputáveis à autarquia, o negócio não se fez (o que, todavia, nada retira ao facto de a intenção camarária de alienação não ter sido séria e legítima).
6. A comprová-lo, igualmente, de outro lado, o facto de, se se admitisse que o dito *empolamento* de receitas teria servido para assumir outros encargos sem contrapartida de receita, a situação financeira do Município certamente que

Reg:1370/18

---

NIPC 512 065 047  
Praça do Município, N.º 2 | 9650-411 POVOAÇÃO  
Telefone 296 550 300 | Fax 296 585 374  
[www.cm-povoacao.pt](http://www.cm-povoacao.pt) | [geral@cm-povoacao.pt](mailto:geral@cm-povoacao.pt)





## CÂMARA MUNICIPAL DA POVOAÇÃO

não seria a actual, porquanto, como se demonstra, melhorou muito significativamente, acentuando-se a preocupação que sempre norteou a actuação deste executivo camarário, de efectiva boa gestão dos dinheiros públicos, facto que se revela público e do conhecimento público e dos dados oficiais publicitados anualmente e do conhecimento do tribunal de contas.

7. Por outro lado, a previsão de receitas também nunca perdeu de vista a possibilidade real de se assumir encargos que existiam à data de 2009, com os quais o executivo foi confrontado, pois que, como se justifica nos quadros infra, esta autarquia **não realizou (NUNCA REALIZOU)** despesa com base em receitas não efectivamente arrecadadas. A nossa preocupação foi o saneamento das finanças municipais com base no plano por nós traçado ao assumirmos os destinos do município:

### Exercício económico de 2014:

Receita arrecadada	COMPROMISSOS ASSUMIDOS		
	Do exercício anterior	Do exercício	Total
6.789.842,33	741.467,80	6.939.175,59	7.680.640,39

### Exercício económico de 2015:

Receita arrecadada	COMPROMISSOS ASSUMIDOS		
	Do exercício anterior	Do exercício	Total
6.001.247,00	866.394,60	5.971.743,35	6.838.137,95



## CÂMARA MUNICIPAL DA POVOAÇÃO

Exercício económico de 2016:

Receita arrecadada	COMPROMISSOS ASSUMIDOS		
	Do exercício anterior	Do exercício	Total
6.079.409,87	870.836,96	5.672.189,39	6.543.026,35

8. De referir que do Balanço do ano de 2009, constavam empréstimos bancários de médio e longo prazo no valor de 8.395.186,34 euros e em empréstimo de curto prazo no valor de 455.000,00 euros. Existindo dívidas a terceiros no valor de 8.319.345,57 euros.
9. Ora, se analisarmos o Balanço referente ao ano económico de 2016, a situação é bem diferente, senão vejamos:
  - Empréstimos de médio e longo prazo – 2.303.371,99 euros
  - Dívidas a terceiros – 1.913.873,73 euros.
10. Em contraponto com a política financeira adotada pelo executivo saído das eleições de outubro de 2009, aparecia o famigerado plano de reequilíbrio financeiro, tantas vezes – anteriormente à decisão de se não ir por diante com este sufocante plano - referenciado como sendo a tábua de salvação das finanças municipais.
11. Ora, o plano de reequilíbrio financeiro tinha associados dois financiamentos bancários no montante de 14.500.000,00 euros, valor insuficiente para fazer face à dívida do Município à data de 2009, conforme reconhece o próprio Tribunal de Contas, ao referir que a dívida no final do ano de 2009 era de 18 milhões de euros.
12. Acresce que o plano de reequilíbrio financeiro tinha um horizonte temporal de 20 anos, terminando no ano de 2028.

Reg:1370/18

NIPC 512 065 047  
Praça do Município, N.º 2 | 9650-411 POVOAÇÃO  
Telefone 298 550 200 | Fax 298 585 374  
[www.cm-povoacao.pt](http://www.cm-povoacao.pt) | [geral@cm-povoacao.pt](mailto:geral@cm-povoacao.pt)





## CÂMARA MUNICIPAL DA POVOAÇÃO

13. Com a política adotada pela maioria no executivo eleita em outubro de 2009, poderá dizer-se que, a esta data, 10 anos antes do prazo de saneamento das finanças municipais previsto pelo dito plano de reequilíbrio financeiro, as finanças municipais encontram-se numa situação que se poderá afirmar de absoluta normalidade, comprovando-se a seriedade da gestão dos dinheiros públicos autárquicos.
14. Por outro lado, aquele plano de reequilíbrio obrigava o Município a aplicar as taxas máximas legalmente previstas, designadamente sobre o Imposto Municipal sobre Imóveis, Derrama e todas as demais tarifas legais.
15. Sempre se dirá que são atribuições das autarquias locais o que diz respeito aos interesses próprios, comuns e específicos das populações respectivas, competindo-nos, enquanto eleitos locais, definir as políticas que melhor defendam os interesses dessas mesmas populações.

Em face do acima exposto e evidenciado, não será de fazer imputar aos signatários a responsabilidade que vem preconizada – de resto, o contrário seria mesmo profundamente injusto, no contexto do enorme esforço que tem sido preconizado e concretizado pela autarquia.

E, quando assim se não entenda, do exposto resulta que estarão, então, reunidos os pressupostos legais para o tribunal de contas poder relevar a responsabilidade financeira preconizada, atenta, além do mais, a manifesta boa fé de todos os intervenientes.

Subscreve-se, respeitosamente

O Presidente da Câmara,

(Peiro Nuno Sousa Melo)

Reg:1370/18

---

NIPC 512 055 047  
Praça do Município, N.º 2 | 9850-411 POVOAÇÃO  
Telefone 296 550 200 | Fax 296 555 374  
[www.cm-povoacao.pt](http://www.cm-povoacao.pt) | [geral@cm-povoacao.pt](mailto:geral@cm-povoacao.pt)



### III – Contraditório pessoal – Dâmaso Carreiro Vasconcelos

**Dâmaso Carreiro Vasconcelos**  
**Rua Antero de Quental, n.º 5**  
**9650-416 Povoação**

Exmo Senhor  
Juiz Conselheiro da Secção Regional dos  
Açores do Tribunal de Contas  
Rua Ernesto do Canto, 34  
9504-526 Ponta Delgada

**Assunto: Auditoria à aplicação das regras previsionais na elaboração dos orçamentos do Município da Povoação – Ação n.º 17-207FS2**

Por referência do processo identificado em assunto, vem o signatário expor o seguinte:

- a) O art. 28º/2 do Código do Procedimento Administrativo (CPA) na versão em vigor em 2013 estipulava que *“aqueles que ficarem vencidos na deliberação tomada e fizerem registo da respectiva declaração de voto na acta ficam isentos da responsabilidade que daquela eventualmente resulte”*
- b) E o art. 35º/1 e 2 do mesmo CPA, na sua redacção actual (DL n.º 4/2015, de 7/1), de 2015 para cá, estipula que os membros do órgão colegial *podem fazer constar da ata o seu voto de vencido*, enunciando as razões que o justifiquem e que aqueles que ficarem vencidos na deliberação tomada e *fizerem registo da respectiva declaração de voto na ata ficam isentos da responsabilidade que daquela eventualmente resulte*.
- c) Note-se, porém, *“aqueles que ficarem vencidos na deliberação tomada”*, pressupondo, naturalmente, que participaram na votação, dela foram *parte activa*, tomaram parte, num ou noutro sentido, na manifestação de vontade do órgão;
- d) Ora, desde log, quanto à abstenção, quem se *abstém* não corporiza a manifestação de vontade do órgão, neste ou naquele sentido (ao menos no sentido da votação), não vota, nem vencido, nem não vencido;
- e) O artigo 23º do anterior CPA conheceu a sua *nova* redacção em 1996, através da alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 6/96, de 31 de Janeiro;
- f) Antes daquela data o CPA consagrava, em geral, a *proibição da abstenção para toda a natureza de órgãos colegiais*;



Dâmaso Carreiro Vasconcelos  
Rua Antero de Quental, nº 5  
9650-416 Povoação

- g) Com o DL nº 6/96, a regra passou a ser apenas aplicável aos órgãos colegiais de natureza *consultiva*, regra que hoje se mantém, *tal quale*, no actual art. 30º do CPA, e, ainda assim, apenas para os órgãos *deliberativos* e não para os órgãos *executivos*.
- h) O legislador, na versão anterior do CPA, não havia acautelado, todavia, a conjugação da *anterior regra* do cit. art 23º com a redacção do artigo 28º/2 do mesmo diploma (CPA), que se manteve – e que fazia verdadeiro sentido até 1996, já que, em geral, se não poderia haver abstenção (também não se colocando a questão de a abstenção contar ou não para o *apuramento da maioria nas deliberações*), *ad maiori ad minus* também quem não registasse na acta o seu *voto de vencido* seria, naturalmente, *responsável pela deliberação* tomada (porque, v.g. não teria acautelado devidamente as consequências *externas* dessa mesma deliberação e *censurando*, com o seu *voto de vencido*, o sentido da decisão tomada);
- i) Sucede que, verdadeiramente, no contexto das autarquias locais, QUER PARA OS CASOS DE ABSTENÇÃO, QUER PARA OS CASOS DE VOTO DE VENCIDO, a questão nunca antes se colocou, nem pode hoje colocar-se, nem com a anterior *Lei das Autarquias Locais - LAL* (Lei nº 169/99, de 18/9, na redacção da Lei nº 5-A/2002, de 11 de Janeiro, cfr. artigos 89º e 93º) - nem, ainda hoje, com a Lei nº 75/2013, de 12/9, nem na *versão anterior* ao próprio CPA e então identificada com o Decreto-Lei nº 100/84, de 29/3 (cfr. arts. 80º e 85º/3 respectivos), nem, muito menos hoje, com a redacção inequívoca dos arts. 30º e 35º do novo CPA;
- j) Ao contrário do CPA, o legislador claramente consagrou, sempre, regras específicas para as autarquias locais, tais sejam, para o que ora nos move, as de que, nas deliberações autárquicas, as abstenções *não contam para o apuramento da maioria* (art. 54º/2 da Lei nº 75/2013, art. 89º/2 da Lei nº 169/99, de 18/9 e art. 80º/1 do DL nº 100/84); e, nas mesmas deliberações, *o sentido do voto* poderia e pode ser sempre *justificado* (art. 58º/1 da Lei nº 75/2013, art. 93º da Lei nº 169/99, de 18/9, e art. 85º/3 da versão anterior da LAL);
- k) **E é esse um factor decisivo para o que ora nos move, devendo daí retirar-se as necessárias consequências;**

Dâmaso Carreiro Vasconcelos  
Rua Antero de Quental, nº 5  
9650-416 Povoação

- l) Nas autarquias locais, em atenção às *especificidades do Poder Local*, claramente relevando a *autonomia constitucional* do Poder Local e os desideratos de natureza política e de *legalidade democrática* subjacentes, sobressai regime diverso daquele que, aparentemente, resultava, em geral, quer na primeira versão do CPA, de 1991, quer na actual, de 2015, nas presentes matérias;
- m) Acresce dizer, ainda, que também no caso de abstenção, se nos afigura juridicamente *impossível* registar em acta qualquer “voto de vencido” - e para os efeitos da questão, conexas, atinentes com a eventual responsabilidade eventualmente decorrente da deliberação tomada;
- n) Na verdade, para efeitos de *responsabilidade* (designadamente para os efeitos *sancionatórios* que ora se propugna), só à luz do hoje estabelecido na Lei nº 67/2007, de 31/12 (*regime de responsabilidade civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas*, que revogou expressamente, no seu art. 5º, os arts. 96º e 97º da LAL) é que se poderia, eventualmente, aferir *como e em que termos* haveria alguma *relação directa* entre uma *abstenção* numa votação e a *ilicitude* desta para quaisquer efeitos *sancionatórios*;
- o) Afigura-se-nos, mesmo, que não será (nunca) possível estabelecer uma *relação directa* entre o exercício (abstenção) concreto de uma elementar prerrogativa política e constitucional e o sentido (também concreto) de uma determinada votação;
- p) Daqui decorre que constituirá manifestamente um *excesso* pretender estabelecer uma *relação directa* e imediata entre a *abstenção* numa votação e a *responsabilidade financeira sancionatória* prevista na *Lei do Tribunal de Contas* – além do que seria também necessário demonstrar que, entre outras particularidades, a *abstenção*, em concreto, revelaria alguma forma de *culpa* relativamente ao resultado da votação (e no qual se não participou);
- q) Não há relação de *causa e efeito* entre a *abstenção* a *ilicitude* e/ou *ilegalidade* eventual de uma determinada deliberação.
- r) O mesmo, *mutatis mutandis*, para a situação concreta do voto contra na deliberação controvertida, de 7/11/2016.
- s) Face a todo o supra exposto, não deve proceder um entendimento *sancionatório* sobre a presente matéria, não sendo líquido concluir-se,



Dâmaso Carreiro Vasconcelos  
Rua Antero de Quental, n° 5  
9650-416 Povoação

*mecanicamente*, que quem se abstém ou vota contra mas “não faz voto de vencido” é logo responsável pelo sentido da decisão;

- t) Nem a *abstenção*, nem o *voto contra*, instrumentos de legalidade democrática elementar, não são tidos por *sinónimos* de *sanção abstracta* que penda sobre os eleitos locais;
- u) Qualquer *responsabilidade* legal só concretamente pode ser aferida e não constitui uma *causa directa* do exercício de um elementar direito político;
- v) A exteriorização da vontade do órgão só é juridicamente aferida através do resultado concreto da decisão;
- w) Quem se abstém está, *ab initio*, a *colocar-se de fora* de qualquer tipo de responsabilidade quanto ao *sentido da decisão*; e quem vota contra, ainda que o não fundamente, ao menos há-de considerar-se que também não teve papel relevante no sentido da decisão da maioria.

Solicita-se, assim, respeitosamente, a relevação do sucedido.



Dâmaso Carreiro Vasconcelos

## Apêndices

## I – Metodologia

Fases	Descrição
1. <sup>a</sup> Planeamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consulta do <i>dossier</i> permanente do Município da Povoação.</li> <li>• Consulta dos Relatórios de auditoria n.º 8/2011-FS/SRATC, de 01-07-2011, e n.º 7/2012-FS/SRATC, de 17-05-2012.</li> <li>• Análise da execução orçamental reportada aos exercícios de 2011 a 2016, bem como dos documentos previsionais referentes às gerências de 2014 a 2017.</li> <li>• Elaboração do Plano Global de Auditoria.</li> <li>• Análise do suporte documental solicitado ao Município da Povoação.</li> </ul>
2. <sup>a</sup> Trabalhos de campo	<p>Decorreram nos dias 20 e 21 de junho de 2017 e incluíram:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reuniões de abertura e de encerramento dos trabalhos com o Presidente da Câmara e com o Chefe da Divisão Administrativa e Financeira e entrevistas com dirigentes e trabalhadores do Município;</li> <li>• Análise do suporte documental disponibilizado no decurso dos trabalhos de campo.</li> </ul>
3. <sup>a</sup> Elaboração do relato de auditoria	
4. <sup>a</sup> Análise das respostas dadas em contraditório	
5. <sup>a</sup> Elaboração do relatório de auditoria	

## II – Eventuais infrações financeiras

### Pontos 5.2., 6.3. e 8. do Relatório

#### Inobservância das regras previsionais na elaboração dos orçamentos – exercícios de 2014 a 2017 – e não acatamento reiterado e injustificado das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas

##### Descrição

Por sucessivas deliberações da Câmara Municipal da Povoação, foram aprovados os orçamentos municipais para vigorar nos anos de 2014, 2015, 2016 e 2017, elaborados sob a orientação do Chefe da Divisão Administrativa e Financeira do Município da Povoação, com inobservância de regras previsionais que disciplinam a inscrição das importâncias relativas a receitas provenientes de impostos, taxas e tarifas, bem como da venda de imóveis, relativamente aos orçamentos para 2015 e 2016, traduzindo ainda tal prática, neste caso, o não acatamento reiterado e injustificado de recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas, direcionadas para a avaliação rigorosa das receitas desta natureza a prever nos orçamentos.

Assim:

- Por deliberação, de 06-12-2013, foi aprovado o orçamento para 2014, contemplando a inscrição de previsões iniciais de receitas relativas a impostos, taxas e tarifas, que, globalmente consideradas, excederam em 421 434,30 euros a importância que resultaria da aplicação das correspondentes regras previsionais, sem que tal excesso tivesse sido justificado por estudos ou análises técnicas, nos termos legalmente previstos;  
Foi, igualmente, inscrita uma previsão de receita proveniente da alienação do edifício “Mirage”, no montante de 380 mil euros, a qual não teve por base um acordo firme para a venda do imóvel, desrespeitando-se, deste modo, uma recomendação reiteradamente formulada nesse sentido pelo Tribunal.
- Por deliberação, de 24-10-2014, foi aprovado o orçamento para 2015, contemplando a inscrição de previsões iniciais de receitas relativas a impostos, taxas e tarifas, que, globalmente consideradas, excederam em 348 514,21 euros a importância que resultaria da aplicação das correspondentes regras previsionais, sem que tal excesso tivesse sido justificado por estudos ou análises técnicas, nos termos legalmente previstos;  
No mesmo orçamento também foram inscritas previsões iniciais de receitas provenientes da alienação de imóveis que, em termos globais, excederam em 386 213,33 euros o montante que resultaria da aplicação da respetiva regra previsional;
- Por deliberação, de 20-11-2015, foi aprovado o orçamento para 2016, contemplando a inscrição de previsões iniciais de receitas relativas a impostos, taxas e tarifas, que, globalmente consideradas, excederam em 314 685,68 euros a importância que resultaria da aplicação das correspondentes regras previsionais, sem que tal excesso tivesse sido justificado por estudos ou análises técnicas, nos termos legalmente previstos;  
Também foram inscritas previsões iniciais de receitas provenientes da alienação de imóveis que, em termos globais, excederam em 397 336,00 euros o montante que resultaria da aplicação da respetiva regra previsional;

- Por deliberação, de 07-11-2016, foi aprovado o orçamento para 2017, contemplando a inscrição de previsões iniciais de receitas relativas a impostos, taxas e tarifas, que, globalmente consideradas, excederam em 496 218,01 euros a importância que resultaria da aplicação das correspondentes regras previsionais, sem que tal excesso tivesse sido justificado por estudos ou análises técnicas, nos termos legalmente previstos.

#### Qualificação

A violação de normas sobre a elaboração dos orçamentos e o não acatamento reiterado e injustificado de recomendações formuladas pelo Tribunal são suscetíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória.

#### Normas infringidas

Alínea *a*) do ponto 3.3.1 do POCAL, artigo 253.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, artigo 253.º da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, e artigo 65.º, n.º 1, alínea *j*), da LOPTC, relativamente ao não acatamento das recomendações formuladas em anteriores ações de fiscalização, direcionadas para a avaliação rigorosa das receitas a prever no orçamento, designadamente as provenientes da venda de bens de investimento.

#### Responsáveis

Membros da Câmara Municipal da Povoação que participaram nas deliberações de aprovação dos orçamentos do Município, a saber:

- Carlos Emílio Lopes Machado Ávila, na qualidade de, na altura, Presidente da Câmara Municipal, por ter votado favoravelmente as deliberações da Câmara Municipal da Povoação, de 06-12-2013, de 24-10-2014 e de 20-11-2015, que, respetivamente, aprovaram os orçamentos do Município para os anos de 2014, 2015 e 2016;
- Pedro Nuno Sousa Melo, na qualidade de, na altura, Vice-Presidente da Câmara Municipal, responsável pela área financeira, tendo, nas reuniões do executivo, apresentado os documentos previsionais, por ter votado favoravelmente as deliberações da Câmara Municipal da Povoação, de 06-12-2013, de 24-10-2014 e de 20-11-2015, que, respetivamente, aprovaram os orçamentos do Município para os anos de 2014, 2015 e 2016, e, na qualidade de Presidente da Câmara Municipal, por ter votado favoravelmente a deliberação da Câmara Municipal da Povoação, de 07-11-2016, que aprovou o orçamento do Município para o ano de 2017;
- Alberto Ricardo Cabral Bulhões, na qualidade de, na altura, vereador, por ter votado favoravelmente as deliberações da Câmara Municipal da Povoação, de 06-12-2013, de 24-10-2014 e de 20-11-2015, que, respetivamente, aprovaram os orçamentos do Município para os anos de 2014, 2015 e 2016, e, na qualidade de Vice-Presidente da Câmara Municipal, por ter votado favoravelmente a deliberação da Câmara Municipal da Povoação, de 07-11-2016, que aprovou o orçamento do Município para o ano de 2017, tendo, nesta última reunião, apresentado os documentos previsionais ao órgão executivo;
- Dâmaso Carreiro Vasconcelos, na qualidade de, na altura, vereador, por ter participado nas deliberações da Câmara Municipal da Povoação, de 06-12-2013, na qual se absteve, e de 07-11-2016, na qual votou contra, mas sem apresentar declaração de voto, que, respetivamente, aprovaram os orçamentos do Município para os anos de 2014 e de 2017;

- Maria Eduarda Silva Moniz Pimenta, por ter votado favoravelmente as deliberações da Câmara Municipal da Povoação, de 06-12-2013 e de 07-11-2016, que, respetivamente, aprovaram os orçamentos do Município para os anos de 2014 e 2017;
- Rui Jorge Fravica Melo, por ter votado favoravelmente as deliberações da Câmara Municipal da Povoação, de 24-10-2014, de 20-11-2015 e de 07-11-2016, que, respetivamente, aprovaram os orçamentos do Município para os anos de 2015, 2016 e 2017.

Ângelo Medeiros Furtado, na qualidade de Chefe da Divisão Administrativa e Financeira, a quem competia elaborar os projetos de orçamento do Município para os anos de 2014 a 2017. Os factos praticados pelos responsáveis configuram a realização várias vezes do mesmo tipo de infração, permitindo considerá-la como uma única infração continuada cometida pelos mesmos, por aplicação subsidiária do disposto no n.º 2 do artigo 30.º do Código Penal.

#### Meios de prova

- [Aviso n.º 760/2005](#) (2.ª Série), publicado no Diário da República, II Série, n.º 30, de 11-02-2005, Apêndice n.º 19, que contém a estrutura orgânica dos serviços municipais.
- Mensagem de correio eletrónico do Chefe da Divisão Administrativa e Financeira, de 30-07-2018, sobre os procedimentos de aprovação dos orçamentos (doc. 04.05.06).
- Atas das reuniões da Câmara Municipal em que foram aprovados os orçamentos (doc.<sup>os</sup> 04.02.01 a 04.02.04).
- Balancetes da receita (doc.<sup>os</sup> 04.01.01.01 a 04.01.01.05, 04.01.02.01 a 04.01.02.05, 04.01.03.01 a 04.01.03.08 e 04.01.04.01 a 04.01.04.08).
- Ata elaborada em sede de trabalhos de campo, de 20-06-2017, sobre as previsões de receita referentes à venda do edifício “Mirage” (doc. 04.05.02).
- Declaração sobre a orçamentação de receitas provenientes da venda de imóveis à SPRHI, S.A. (doc. 04.05.03).
- Relatórios do Tribunal de Contas, n.º 8/2011-FS/SRATC, de 01-07-2011, e n.º 7/2012-FS/SRATC, de 17-05-2012.
- Relatório da Inspeção Regional da Administração Pública, referente à inspeção ordinária ao Município da Povoação (Proc.º IRAP – 56.03/2015/3).

#### Tipo de infração

Artigo 65.º, n.º 1, alíneas *b)*, primeira parte, e *j)*, da LOPTC.

#### Medida da multa

A fixar, por cada responsável, entre o limite mínimo de 25 UC e o limite máximo de 180 UC, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 65.º da LOPTC, na redação dada pela Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro, em vigor nas datas dos factos, correspondendo, respetivamente, aos montantes mínimo de 2 550,00 euros e máximo de 18 360,00 euros.

#### Extinção de responsabilidades

O procedimento por responsabilidade sancionatória extingue-se, nomeadamente, pelo pagamento da multa no montante mínimo, nos termos do n.º 3 do artigo 65.º e da alínea *d)* do n.º 2 do artigo 69.º da LOPTC.

### III – Legislação citada

Sigla	Diploma	Alterações relevantes
LOPTC	<p><b>Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas</b></p> <p>Lei n.º 98/97, de 26 de agosto</p>	<p>Artigo 82.º da Lei n.º 87-B/98, de 31 de dezembro, Lei n.º 1/2001, de 4 de janeiro, artigo 76.º da Lei n.º 55-B/2004, de 30 de dezembro, Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, que republica, Lei n.º 35/2007, de 13 de agosto, artigo 140.º da Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril, Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro, Lei n.º 2/2012, de 6 de janeiro, Lei n.º 20/2015, de 9 de março e Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro.</p>
POCAL	<p><b>Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais</b></p> <p>Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro</p>	<p>Lei n.º 162/99, de 14 de setembro, Decretos-Lei n.º 315/2000, de 2 de dezembro, e n.º 84-A/2002, de 5 de abril, e Lei n.º 60-A/2005, de 30 de dezembro.</p>

## IV – Índice do dossiê corrente

N.º (nome do ficheiro)	Documento	Data
<b>1. Processo IRAP n.º 56.0320153</b>		
01.01	Apreciação do contraditório	08-04-2016
01.02	Relatório final	08-04-2016
01.03	Volume I (pp. 1 a 150)	08-04-2016
01.04	Volume II (pp. 151 a 305)	08-04-2016
01.05	Volume III (pp. 306 a 450)	08-04-2016
01.06	Volume IV (pp. 451 a 565)	08-04-2016
01.07	Volume V (pp. 566 a 756)	08-04-2016
<b>2. Trabalhos preparatórios</b>		
02.01	Relatório n.º 8-2011-FSSRATC	01-07-2011
02.02	Relatório n.º 7-2012-FSSRATC	17-05-2012
02.03	Informação n.º 100-2016-DAT-UAT II	01-07-2016
02.04	Informação n.º 5/2012-UAT I	14-02-2012
<b>3. Plano Global de Auditoria e comunicação da auditoria</b>		
03.01	Informação n.º 168-2017-DAT-UAT II – Plano global de auditoria	06-06-2017
03.02	Ofício n.º 989-UAT II – Comunicação da auditoria e solicitação de elementos	09-06-2017
03.03	Ofício n.º 1086 – Solicitação para alteração da data dos trabalhos de campo	14-06-2017
03.04	Despacho do Juiz Conselheiro – Autoriza a alteração da data para a realização dos trabalhos de campo	14-06-2017
03.05	Ofício n.º 1003-UAT II – Comunicação da nova data para a realização dos trabalhos de campo	16-06-2017
03.06	Ofício n.º 1593-UAT II – Solicitação de elementos	08-10-2018
<b>4. Observações da auditoria</b>		
<b>4.1. Balancetes da receita</b>		
<b>4.1.1. Orçamento de 2014</b>		
04.01.01.01	Balancete da receita – novembro e dezembro	2010
04.01.01.02	Balancete da receita – janeiro a outubro	2011
04.01.01.03	Balancete da receita – novembro e dezembro	2011
04.01.01.04	Balancete da receita – janeiro a dezembro	2012
04.01.01.05	Balancete da receita – janeiro a outubro	2013
<b>4.1.2. Orçamento de 2015</b>		
04.01.02.01	Balancete da receita – outubro a dezembro	2011
04.01.02.02	Balancete da receita – janeiro a dezembro	2012
04.01.02.03	Balancete da receita – outubro a dezembro	2013
04.01.02.04	Balancete da receita – janeiro a dezembro	2013
04.01.02.05	Balancete da receita – janeiro a setembro	2014
<b>4.1.3. Orçamento de 2016</b>		
04.01.03.01	Balancete da receita – novembro e dezembro	2012
04.01.03.02	Balancete da receita – janeiro a dezembro	2013
04.01.03.03	Balancete da receita – janeiro a outubro	2013
04.01.03.04	Balancete da receita – novembro e dezembro	2013
04.01.03.05	Balancete da receita – janeiro a dezembro	2014
04.01.03.06	Balancete da receita – novembro e dezembro	2014
04.01.03.07	Balancete da receita – janeiro a outubro	2015



N.º (nome do ficheiro)	Documento	Data
04.01.03.08	Orçamento da receita	2016
<b>4.1.4. Orçamento de 2017</b>		
04.01.04.01	Balancete da receita – outubro a dezembro	2013
04.01.04.02	Balancete da receita – janeiro a dezembro	2014
04.01.04.03	Balancete da receita – janeiro a setembro	2014
04.01.04.04	Balancete da receita – outubro a dezembro	2014
04.01.04.05	Balancete da receita – janeiro a dezembro	2015
04.01.04.06	Balancete da receita – outubro a dezembro	2015
04.01.04.07	Balancete da receita – janeiro a setembro	2016
04.01.04.08	Orçamento da receita	2017
<b>4.2. Atas de aprovação dos orçamentos</b>		
04.02.01	Ata da Câmara Municipal – Orçamento de 2014	06-12-2013
04.02.02	Ata da Câmara Municipal – Orçamento de 2015	24-10-2014
04.02.03	Ata da Câmara Municipal – Orçamento de 2016	20-11-2015
04.02.04	Ata da Câmara Municipal – Orçamento de 2017	07-11-2016
<b>4.3. Guias de recebimento</b>		
04.03.01	Guia de recebimento n.º 3039 – 234 200,00 euros	27-12-2013
04.03.02	Guia de recebimento n.º 3061 – 51 000,00 euros	31-12-2013
04.03.03	Guia de recebimento n.º 2929 – 69 000,00 euros	29-10-2014
04.03.04	Guia de recebimento n.º 3565 – 72 500,00 euros	30-12-2014
04.03.05	Guia de recebimento n.º 1395 – 90 000,00 euros	20-05-2015
04.03.06	Guia de recebimento n.º 1779 – 90 000,00 euros	26-11-2015
04.03.07	Documento de receita n.º 700 – 183 305,00 euros	23-06-2016
<b>4.4. Escrituras - Certidões</b>		
04.04.01	Escritura – Certidão – 234 200,00 euros	20-12-2013
04.04.02	Escritura – Certidão – 51 000,00 euros	30-12-2013
04.04.03	Escritura – Certidão – 69 000,00 euros	29-10-2014
04.04.04	Escritura – Certidão – 72 500,00 euros	22-12-2014
04.04.05	Escritura – Certidão – 90 000,00 euros	15-05-2015
04.04.06	Escritura – Certidão – 69 449,00 euros	13-11-2015
04.04.07	Escritura – Certidão – 203 856,00 euros	30-05-2016
<b>4.5. Outros documentos</b>		
04.05.01	Declaração – Datas de elaboração dos orçamentos	20-06-2017
04.05.02	Ata – Previsões de receita – Edifício “Mirage”	20-06-2017
04.05.03	Declaração – Aplicação das regras previsionais – Venda de imóveis à SPRHI, S.A.	21-06-2017
04.05.04	Correio eletrónico – Guias de recebimento e escrituras	27-06-2017
04.05.05	Correio eletrónico – Guias de recebimento e escrituras	07-11-2017
04.05.06	Correio eletrónico – Procedimentos de aprovação dos orçamentos	30-07-2018
04.05.07	Declaração de voto – Dâmaso Carreiro Vasconcelos	20-11-2015
<b>5. Papéis de trabalho</b>		
05.01	Documentos previsionais – Limites, orçamentos e execuções	-
<b>6. Relato</b>		
06.01	Relato	07-09-2018

N.º (nome do ficheiro)	Documento	Data
<b>7. Contraditório</b>		
07.01	Correio eletrónico – Município da Povoação	01-10-2018
07.02	Correio eletrónico – Ângelo Medeiros Furtado	01-10-2018
07.03	Correio eletrónico – Alberto Ricardo Cabral Bulhões, Maria Eduarda Silva Moniz Pimenta e Rui Jorge Fravica Melo	01-10-2018
07.04	Correio eletrónico – Carlos Emílio Lopes Machado Ávila	02-10-2018
07.05	Correio eletrónico – Dâmaso Carreiro Vasconcelos	02-10-2018
<b>8. Relatório</b>		
08.01	Relatório	18-10-2018

Os documentos que fazem parte do dossiê corrente estão gravados em CD, que foi incluído no processo, a fls. 2.