

Reunião de Câmara 03/07/2014

Deliberação n.º 129 / 14

O Executivo tomou conhecimento



Santos Pereira & Associados  
Sociedade de Advogados RL

**PRIMEIRO RELATÓRIO PRELIMINAR**  
**DE AUDITORIA EXTERNA À GESTÃO AUTÁRQUICA NO MANDATO**  
**2009/2013**



## **I. Introdução**

Este primeiro relatório preliminar sobre a Auditoria Externa ao apuramento de eventuais responsabilidades na gestão camarária dos últimos anos, pretende, antes de mais, dar uma visão transversal do levantamento e análise documental, bem como das propostas de actuação que foram efectuadas e que já tiveram efectivação, nos primeiros cerca de seis meses de trabalho.

Nessa medida, o presente documento não será muito exaustivo, nem sequer detalhado, para permitir uma apreensão rápida do seu conteúdo, deixando para ulteriores relatórios tais objectivos e a indicação das metodologias utilizadas.

O presente trabalho não visa tão só o apuramento dos eventuais níveis de responsabilidades, mas também servir de instrumento à correcção de entropias e incorrecta aplicação de procedimentos, de molde a contribuir para uma gestão justa, transparente e tendencialmente perfeita que se quer seja nos dias de hoje a gestão de uma autarquia local, mais concretamente de um Município.

## **II. Sector das Águas**

Constatou-se que existia um desperdício de cerca de 78% entre a água fornecida em alta e cobrada pelo IGA e o abastecimento de água em baixa pelos serviços da Câmara de Santa Cruz.

Neste momento e após a colocação de alguns contadores, a perda de água mensal foi reduzida para cerca de 65% o que ainda configura um desperdício muito elevado.



Verificou-se ainda que o Município não cobrava água a um elevado número de entidades, nomeadamente, associações recreativas, desportivas e inclusive sedes de Partidos Políticos, não só foi recomendada a cobrança de água a todas estas entidades como se começou a proceder a cortes de abastecimento após a existência de 2/3 meses sem pagamento de facturas.

Foi verificada e invocada a prescrição de cerca de 600.000,00 e de fornecimento de água em alta.

### **III. Sector dos Resíduos**

Constatou-se que, e contrariamente à tendência dos outros Municípios da RAM perante o cenário de crise económica, o Município de Santa Cruz vinha progressivamente a aumentar, nos últimos meses, o número de toneladas de resíduos entregues na Valor Ambiente, o que poderia indiciar que estariam a ser entregues resíduos com as guias do Município que seriam de terceiros.

Foram efectuadas as diligências de controlo que se revelaram adequadas e foi apresentada participação criminal nas entidades competentes, encontrando-se neste momento em curso o correspondente processo crime, onde se irá, além do mais, apurar o prejuízo do erário municipal.

É fundamental uma análise mais global de todo o sector que eventualmente possibilite a criação de sinergias intermunicipais com os Municípios do Funchal e de Machico, permitindo ganhos de eficácia que reduzam substancialmente o peso da despesa.



#### **IV. Electricidade – IPM**

Da análise efectuada até ao momento, e até porque o Município está a aguardar que a EEM faça chegar os elementos necessários em termos de quantidade, metros de passagens de cabos em alta e em baixa tensão, tudo indica que o Município perde dinheiro com a sua adesão à IPM, razão pela qual, caso tal se verifique, terá que ser ponderada a sua saída de tal entidade.

Foi verificada e invocada a prescrição de mais de 1.000.000,00 € de fornecimento de electricidade em baixa tensão.

Constatou-se ainda que o Município suportava as facturas de electricidade de um elevado número de entidades, nomeadamente, associações recreativas, desportivas e inclusive sedes de Partidos Políticos, tendo-se de imediato, como não poderia deixar de ser, colocado termo a tal situação.

#### **V. Obras Públicas**

Entre 2009 e 2013 e independentemente do valor das empreitadas os contratos foram invariavelmente celebrados com base em ajustes directos, sendo que é manifesto que é no sector das obras públicas que a utilização de concursos públicos melhor favorece a entidade adjudicante na medida em que existe um estímulo à concorrência e consequente diminuição de preço.

Mais grave, neste sector verificou-se que existe um grande número de empreitadas que não se encontram inseridas nas plataformas electrónicas e que têm causado prejuízos





gravíssimos ao Município de Santa Cruz já reflectidos em edital e ~~que~~ pela sua relevância, aqui transcrevemos:

1. O Município de Santa Cruz tem-se deparado nos últimos tempos com diversas penhoras judiciais provenientes de pretensas dívidas a fornecedores cuja origem importa clarificar.

2. Os montantes reclamados ao Município decorrem de empreitadas de obras públicas e respectivos juros de mora que terão sido realizadas durante o mandato autárquico anterior.

3. Da documentação existente e apurada até ao momento resulta que tais obras não cumpriram com os mais elementares princípios e normativos legais aplicáveis à contratação pública autárquica, na medida em que:

- não existem procedimentos adjudicatórios;
- não existem contratos;
- não existem números de compromissos válidos;
- não existem ordens de compra, notas de encomenda ou documento equivalente;
- não existem cabimentações orçamentais;
- não existem autorizações para a realização das despesas;
- não existem análises de “fundos disponíveis”.

4. Em matéria de assunção de compromissos e pagamentos em atraso das entidades públicas o art.º 9.º da Lei 8/2012, de 21.02 refere expressamente que:

*«1 — Os pagamentos só podem ser realizados quando os compromissos tiverem sido assumidos em conformidade com as regras e procedimentos previstos na presente lei, em cumprimento dos demais requisitos legais de execução de despesas e após o fornecimento de bens e serviços ou da satisfação de outras condições.*

*2 — Os agentes económicos que procedam ao fornecimento de bens ou serviços sem que o documento de compromisso, ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente possua a clara identificação do emitente e o*



correspondente número de compromisso válido e sequencial, obtido nos termos do n.º 3 do artigo 5.º da presente lei, não poderão reclamar do Estado ou das entidades públicas envolvidas o respetivo pagamento ou quaisquer direitos ao ressarcimento, sob qualquer forma.

3 — Sem prejuízo do disposto no artigo 11.º, os responsáveis pela assunção de compromissos em desconformidade com as regras e procedimentos previstos na presente lei respondem pessoal e solidariamente perante os agentes económicos quanto aos danos por estes incorridos.»

5. Por seu turno o art.º 11.º/1 da mesma Lei 8/2012, de 21.02, estipula que «os titulares de cargos políticos, dirigentes, gestores ou responsáveis pela contabilidade que assumam compromissos em violação do previsto na presente lei incorrem em responsabilidade civil, criminal, disciplinar e financeira, sancionatória e ou reintegratória, nos termos da lei em vigor.»

6. Por força do preceituado art.º 13.º do mesmo diploma legal o disposto nos acima mencionados arts.º 9.º e 11.º «tem natureza imperativa, prevalecendo sobre quaisquer outras normas legais ou convencionais, especiais ou excecionais, que disponham em sentido contrário.»

7. Ainda antes da entrada em vigor da Lei em apreço já o Código dos Contratos Públicos e as demais leis referentes a contratação pública, a matéria orçamental e contas públicas, ao regime de responsabilidade extra-contratual do Estado e outras entidades públicas, bem como os diplomas que definiam os regimes jurídicos e financeiros das autarquias locais, disciplinavam a forma de realizar obra, despesa e respectivos pagamentos por parte dos municípios.

8. Em face do acima exposto e relativamente a eventuais créditos de fornecedores do Município de Santa Cruz que se encontrem nas situações previstas no ponto 3 *supra*, é manifesto que:

---

1 Os sistemas de contabilidade de suporte à execução do orçamento emitem um número de compromisso válido e sequencial que é refletido na ordem de compra, nota de encomenda, ou documento equivalente, e sem o qual o contrato ou a obrigação subjacente em causa são, para todos os efeitos, nulos (vd. art.º 5.º/3 da referida Lei 8/2012, de 21.02).



- Tais agentes económicos não poderão reclamar do Município de Santa Cruz o respetivo pagamento ou quaisquer direitos ao ressarcimento, sob qualquer forma, onde se inclui o enriquecimento sem causa;
- O actual executivo municipal não pode proceder ao seu pagamento;
- Caso os titulares dos cargos políticos ou responsáveis pela contabilidade do Município procedam a tais pagamentos incorrem em responsabilidade civil, criminal, disciplinar e financeira, sancionatória e ou reintegratória;
- Os titulares dos cargos políticos responsáveis pela assunção de compromissos em desconformidade com as regras e procedimentos previstos na mencionada Lei 8/2012 respondem pessoal e solidariamente perante os agentes económicos/fornecedores quanto aos danos por estes incorridos.

9. Acresce que e sem prejuízo do acima referido, existem situações anómalas que permitiram a existência de algumas das actuais penhoras judiciais e que, dada a sua gravidade, é forçoso esclarecer:

- As pretensas dívidas em causa dizem respeito a empreitadas de obras públicas e respectivos juros de mora;
- Os Tribunais materialmente competentes para decidirem quanto a estas matérias são os Tribunais Administrativos;
- A grande maioria das penhoras judiciais existentes correm os seus termos no Tribunal Judicial de Santa Cruz, que como vimos é materialmente incompetente para se pronunciar sobre empreitadas de obras públicas;
- Tal só acontece porque aquando da devolução das facturas em causa por parte do Município de Santa Cruz, com fundamento na inexistência de procedimento contratual de contrato e por violarem a Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso, os fornecedores deram início a um procedimento de injunção das facturas (defraudando assim a lei);
- Acontece que, por razões que por ora se desconhecem, não foram apresentadas oposições às injunções e como tal foi aposta fórmula executória (título executivo);





- Com base nesses títulos foram iniciados processos executivos com dispensa de citação prévia que deram origem às já enunciadas penhoras,
- sendo que o Município só será citado para apresentar a sua oposição/defesa após a realização das penhoras;
- Importa referir que estes mecanismos “simplificados” de execução e penhora ocorrem, via de regra, sem a análise crítica inicial do Juiz, limitando-se o Tribunal a analisar da mera regularidade do título executivo.

10. Esta forma de actuação/pressão sobre o Município de Santa Cruz é a todos os níveis deplorável, não deixando o Município de responsabilizar todos aqueles que causem prejuízos ao Município e aos seus Municípes, através das vias que se mostrarem adequadas e suficientes para o efeito.

11. Na verdade, já no decurso destas penhoras, o Município irá ter a oportunidade de apresentar a sua oposição/defesa tendo os Juízes, finalmente, a oportunidade para se pronunciarem sobre, nomeadamente, a excepção de incompetência absoluta do Tribunal que não deixará de ser invocada.

12. A situação ora relatada, para além dos danos que provoca no Município, reveste de gravidade extrema, podendo inclusive ser susceptível de gerar responsabilidade criminal de alguns intervenientes, razão pela qual os responsáveis do Município de Santa Cruz têm estado em contacto com as entidades competentes, nomeadamente a Exm.<sup>a</sup> Senhora Procuradora Geral da República Dr.<sup>a</sup> Joana Marques Vidal, no sentido de levar ao seu conhecimento todas as informações e documentos que permitam a análise e eventual abertura de procedimento ou procedimentos criminais.

13. Com efeito, no decurso das diligências efectuadas por parte do Município de Santa Cruz existem já alguns processos em curso, de diferente natureza, tendentes à eventual condenação pelas responsabilidades que vierem a ser apuradas.

14. A presente situação foi levada ao conhecimento da Secção Regional do Tribunal de Contas, bem como ao Exm.<sup>o</sup> Senhor Secretário de Estado da Administração Local Dr.<sup>o</sup> António Leitão Amaro.





15. O Município de Santa Cruz aproveita para reiterar que todos os fornecedores cujas dívidas se encontram reconhecidas e boas para pagamento irão receber os seus créditos, sendo que relativamente aqueles que se encontrem em situação diversa, não deixará de cumprir, escrupulosamente, com as leis em vigor, na defesa dos princípios de justiça e transparência e no cumprimento do mandato que lhes foi conferido pelos seus Municípios.

Foi concretizada a reunião com a Exma. Senhora Procuradora Geral da República Dra. Joana Marques Vidal onde foi possível prestar todas as informações sobre este tema, deixando a documentação relevante para os efeitos tidos por necessários, nomeadamente para abertura de eventual procedimento criminal.

Sobre esta matéria, que totaliza um montante superior a 7.500.000,00 € foi ainda apresentada uma exposição e pedido de parecer/informação à Secção Regional do Tribunal de Contas, não estando de fora a possibilidade de ser solicitada a competente auditoria.

## **VI. Contencioso/Processos em curso**

Na sequência do supra exposto relativo às empreitadas de obras públicas, constatou-se que existiam um número elevado de processos judiciais onde tinham sido feitos acordos de transação, uns já homologados por sentença e outros a aguardar a pronúncia do Tribunal, sendo que na sua maioria existia incompetência em razão do valor para a celebração de tais acordos, razão pela qual se procedeu à interposição de diversos recursos de revisão extraordinários.

Segue listagem dos processos que correram termos no período referente ao presente relatório e que alguns ainda prosseguem:



- Proc. 2068/12.8TBSCR – Tribunal Judicial de Santa Cruz – Socopul – Embargos de executado a aguardar pronúncia do Tribunal;
- Proc. 124461/13.2YIPRT – Tribunal Judicial de Santa Cruz – Arestanível – Sentença favorável, remessa do processo para o TAF do Funchal – possibilidade de julgamento;
- Proc. 138544/11.0YIPRT – Tribunal Judicial de Santa Cruz – Tecnovia Madeira – Apresentação de Recurso de Revisão Extraordinário;
- Proc. 18822/12.8YIPRT – Tribunal Judicial de Santa Cruz – EOP Caminho da Fonte do Livramento – Apresentação de requerimento de incompetência do Tribunal – a aguardar pronúncia;
- Proc. 99014/12.8YIPRT – Tribunal Judicial de Santa Cruz – Construções MKM – Apresentado Recurso de Revisão Extraordinário – a aguardar pronúncia;
- Proc. 47665/11.4YIPRT – Tribunal Judicial de Santa Cruz – Tecnovia Madeira – Apresentação de Recurso de Revisão Extraordinário;
- Proc. 31674/12.9YIPRT – Tribunal Judicial de Santa Cruz – Construções MKM – Apresentado Recurso de Revisão Extraordinário – a aguardar pronúncia;
- Proc. 1740/09.4TBSCR – Tribunal Judicial de Santa Cruz – Afavias – Apresentado Recurso de Revisão Extraordinário – a aguardar pronúncia;
- Proc. 197/05.3BEFUN – TAF do Funchal – Renunciado pelo anterior mandatário – Apresentada Procuração – a aguardar disponibilização no SITAF para consulta do processo;
- Proc. 28/06.7BEFUN – TAF do Funchal – Renunciado pelo anterior mandatário – Apresentada Procuração – a aguardar disponibilização no SITAF para consulta do processo;
- Proc. 289/06.1BEFUN – TAF do Funchal – Renunciado pelo anterior mandatário – Apresentada Procuração – a aguardar disponibilização no SITAF para consulta do processo;
- Proc. 193/07.6BEFUN – TAF do Funchal – Renunciado pelo anterior mandatário – Apresentada Procuração – a aguardar disponibilização no SITAF para consulta do processo;



- Proc. 179/08.3BEFUN – TAF do Funchal – Renunciado pelo anterior mandatário – Apresentada Procuração – a aguardar disponibilização no SITAF para consulta do processo;
- Proc. 71/08.1BEFUN – TAF do Funchal – Renunciado pelo anterior mandatário – Apresentada Procuração – a aguardar disponibilização no SITAF para consulta do processo;
- Proc. 208/09.3BEFUN – TAF do Funchal – Renunciado pelo anterior mandatário – Apresentada Procuração – a aguardar disponibilização no SITAF para consulta do processo;
- Proc. 232/09.6BEFUN – TAF do Funchal – Renunciado pelo anterior mandatário – Apresentada Procuração – a aguardar disponibilização no SITAF para consulta do processo;
- Proc. 91/11.9BEFUN – TAF do Funchal – Renunciado pelo anterior mandatário – Apresentada Procuração – a aguardar disponibilização no SITAF para consulta do processo;
- Proc. 181/11.8BEFUN – TAF do Funchal – Renunciado pelo anterior mandatário – Apresentada Procuração – a aguardar disponibilização no SITAF para consulta do processo;
- Proc. 82/12.2BEFUN – TAF do Funchal – Renunciado pelo anterior mandatário – Apresentada Procuração – a aguardar disponibilização no SITAF para consulta do processo;
- Proc. 382/12.1BEFUN – TAF do Funchal – Renunciado pelo anterior mandatário – Apresentada Procuração – a aguardar disponibilização no SITAF para consulta do processo;
- Proc. 275/13.5BEFUN – TAF do Funchal – InvesLisboa – Apresentada Contestação – Juntar Procuração e consultar processo;
- Proc. 111/11.7BEFUN – TAF do Funchal – FDO – Suscitada a extinção do processo – Juntar Procuração e consultar processo;
- Proc. 71/05.3BEFUN – TAF do Funchal – 5 Ber Inv. Imo. – Apresentado requerimento de manutenção da instância – Juntar Procuração e consultar processo;





- Proc. 187/08.4BEFUN-ApensoRRE – TAF do Funchal – Tecnovia Madeira – Apresentado Recurso de Revisão Extraordinário a aguardar pronúncia do Tribunal – Juntar Procuração - possibilidade de julgamento;
- Proc. 218/05BEFUN – TAF do Funchal – Ricardo Leandro Berenguer – Apresentado requerimento de manutenção da instância – Juntar Procuração e consultar processo;
- Proc. 352/14.5TBSCR – Tribunal Judicial de Santa Cruz – Floraram – Junção de procuração e apresentação de Embargos de Executado;
- Proc. 353/14.3TBSCR – Tribunal Judicial de Santa Cruz – Constroplante – Junção de procuração e apresentação de Embargos de Executado;

Verificou-se que existia um processo cuja transacção judicial tinha sido efectuada após as eleições, razão pela qual se apresentou a exposição dos factos nos serviços competentes, estando actualmente a correr termos um processo de perda de mandato ao visado, na medida em que ainda hoje se encontra em funções autárquicas no órgão executivo municipal.

Constatou-se que existia um processo de execução (Proc. 111/11.7BEFUN) em curso no TAF do Funchal em que o Município de Santa Cruz iria ser executado no montante de 1.072.301,48 €, sendo que a exequente originária já se encontra insolvente (FDO), configurando a massa insolvente desta como credora do Município, este processo tinha uma gravidade extrema na medida em que os montantes em causa já se encontram liquidados e não foi dada informação ao processo, pelo que o Município iria ter que pagar novamente o montante em causa – já foi feito requerimento ao processo, requerendo a suspensão e liquidação do executado, estando-se neste momento a aguardar a pronúncia do TAF.

## **VII. Sector Financeiro**



Um dos poucos sectores do município que se encontra a funcionar em pleno e bastante organizado, tendo-se apenas constatado que alguma da informação não lhe foi facultada.

Pese embora a inexistência de fundos disponíveis, é manifesto o aumento de receitas mensais nos vários sectores, bem como uma diminuição da despesa corrente que neste momento já ultrapassa os 60.000,00 € mensais.

#### **VIII. Recomendações efectuadas e a aguardar implementação:**

1. Regulamento Municipal da taxa de protecção civil – em aprovação;
2. Aumento do tarifário da água em baixa em consonância com o aumento efectuado pelo abastecimento em alta do IGA – em aprovação;
3. Liquidação do IMI do Aeroporto Internacional da Madeira – contactado o serviço de finanças e em face da inexistência de artigo matricial que permita a sua liquidação vai ser promovida a inscrição oficiosa e a consequente solicitação de liquidação de IMI por parte do Município de Santa Cruz;
4. Regularização do Parque Industrial da Cancela – o serviço de finanças competente encontra-se neste momento a promover oficiosamente às inscrições do artigos matriciais, pelo que irá dentro em breve ser possível liquidar os respectivos IMI's;
5. Reembolso do montante do IRS de parte de 2009 e do ano de 2010 – a acção judicial encontra-se pronta a dar entrada, sendo que neste momento e por iniciativa da AMRAM o Governo Regional iniciou um período de negociação para a solução deste tema;
6. Alienação em Hasta Pública do prédio da Cancela pertencente à Empresa Santa Cruz XXI – o processo de alienação, de acordo com o Regulamento Municipal de Alienação de Imóveis, já se encontra em curso;
7. Fornecimento da água em baixa ao Aeroporto Internacional da Madeira – estando neste momento em curso o estudo necessário para a prossecução deste objectivo;



8. Cobrança da passagem das condutas de abastecimento em alta do IGA - estando neste momento em curso o estudo necessário para a prossecução deste objectivo;
9. Aumento das acções de fiscalização da legalidade urbanística e levantamento de autos de contra-ordenação em caso de verificação de ilegalidades.

Santa Cruz, aos 25 de Junho de 2014

Miguel dos Santos Pereira