

Município de Évora

Gerência de 2016

RELATÓRIO N.º 16/2018

VERIFICAÇÃO INTERNA DE CONTAS

(VERSÃO PARA PUBLICITAÇÃO)



TC
TRIBUNAL DE
CONTAS

Índice

1 – Sumário executivo.....	2
1.1 – Nota prévia	2
1.2 – Principais conclusões.....	2
2 – Recomendações.....	4
3 – Contraditório.....	5
4 – Exame da conta.....	6
5 – Cálculo do limite da dívida total.....	8
6 – Regra do equilíbrio orçamental.....	9
7 – Acordos de regularização de dívidas com fornecedores e contratos de <i>factoring</i>	9
8 – Taxas de execução orçamental da receita e da despesa	10
9 – Certificação legal de contas (CLC)	11
10 – Norma de controlo interno (NCI)	11
11 – Plano de saneamento financeiro (PSF)	12
12 – Divergências na prestação eletrónica.....	13
12.1 – Mapa de controlo orçamental da despesa e da receita	13
12.2 – Síntese das reconciliações bancárias	13
12.3 – Mapa de operações de tesouraria.....	13
13 – Escrituração de rubricas orçamentais residuais	14
14 – Processo DCAV n.º 56/12.....	14
15 – Apreciação do contraditório pessoal e institucional.....	16
16 – Conclusão.....	16
17 – Vista ao Ministério Público.....	16
18 – Emolumentos	17
19 – Decisão.....	17
Ficha Técnica	19

Relatório de Verificação Interna

1 – SUMÁRIO EXECUTIVO

1.1 – NOTA PRÉVIA

Em cumprimento do Programa de Fiscalização da 2ª Secção do Tribunal de Contas (TC), aprovado através da Resolução n.º 06/2016 – 2ª Secção, de 13/12, foi realizada a verificação interna da conta de gerência do Município de Évora (ME), relativa ao período de 01/01 a 31/12/2016, a qual teve início em 04/09/2017.

O exame da conta foi feito tendo presente o n.º 2 do artigo 53.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)¹ e ainda o disposto na Resolução n.º 06/03 – 2ª Secção, de 18/12².

Em conformidade com o Despacho n.º 02-EC/2015, de 20/02 e com a Informação n.º 83/2015, do DVIC.2, de 17/04, o respetivo PVIC³ foi aprovado pelo Excelentíssimo Conselheiro da Área, à data, por Despacho de 28/11/2017.

1.2 – PRINCIPAIS CONCLUSÕES

As situações detetadas na verificação interna da conta de gerência de 2016, do ME suscitam a formulação das seguintes conclusões:

- i. A autarquia apresentou um excesso de € 20.929.307,46 relativamente ao limite da dívida total, calculada nos termos do artigo 52º do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI)⁴, tendo, no entanto, reduzido 42,81% do excesso de endividamento na gerência seguinte, cumprindo com a redução prevista na alínea a) do n.º 3, do citado artigo;
- ii. No exercício de 2016 verificou-se o incumprimento da regra do equilíbrio orçamental, prevista no artigo 40º do RFLAEI, concluindo-se por um défice de € 26.686.218,61, que resulta essencialmente da adesão da autarquia a um Plano de Saneamento Financeiro (PSF), com a contratação de empréstimos bancários num total de € 32,5 M para pagamento de despesas correntes;
- iii. Na gerência em apreciação, a autarquia efetuou pagamentos relativos a um acordo de regularização de dívidas, contratualizado ao abrigo da exceção prevista na Lei do Orçamento do

¹ Lei n.º 98/97, de 26/08, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 09/03 e alterada posteriormente pelo art.º 248º da Lei n.º 42/2016, de 28/12

² Publicada no Diário da República, II Série, n.º 5, de 07/01/2004

³ Volume I - Programa de Verificação Interna de Contas (Informação n.º 504/2017 – DVIC.2)

⁴ Lei n.º 73/2013, de 03/09 e demais alterações legislativas

Estado para 2016⁵ (LOE 2016), para o pagamento de dívidas reconhecidas em decisão judicial transitada em julgado;

- iv. O ME apresentou, no exercício em análise, uma taxa de execução orçamental da receita de 79,24% não atingindo o valor indicado no n.º 3, do artigo 56º, do RFALEI, tendo informado que foi opção da entidade dotar a rubrica “Outras Receitas Correntes” com € 16.752.721,00 de modo a que, conseqüentemente, no orçamento de despesa pudessem incluir a dívida transitada de anos anteriores devidamente cabimentada;
- v. A certificação legal de contas (CLC) formulou uma reserva relativa à gerência de 2016, referente à falta de apresentação das demonstrações financeiras da entidade participada Évora Régis o que não permitiu avaliar eventuais responsabilidades financeiras a assumir por parte do Município, para além das registadas a título de provisão para riscos e encargos. Na gerência seguinte, essa reserva passou a ênfase, dado o esforço e diligências do município no processo de extinção daquela entidade;
- vi. Embora a autarquia apresentasse uma Norma de Controlo Interno (NCI) desatualizada na prestação de contas de 2016, o atual executivo já tomou diligências no sentido da reformulação deste regulamento, em conformidade com o estabelecido no Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas⁶ (SNC-AP);
- vii. Verificadas as condições para a adesão a um plano de saneamento financeiro, o ME contratou três empréstimos bancários, num total de € 32,5 M para reequilíbrio da sua situação financeira, tendo os mesmos sido sujeitos a fiscalização prévia do TC e obtido o Visto em Decisão de 27/07/2016;
- viii. A prestação eletrónica da conta de gerência apresentou alguns lapsos, nomeadamente, no mapa de controlo orçamental da despesa, na síntese das reconciliações bancárias e no mapa de operações de tesouraria, que foram cabalmente esclarecidos;
- ix. Na gerência de 2016 foram escrituradas em rubricas orçamentais residuais montantes avultados, relativos a despesas que deveriam ter sido objeto de melhor especificação orçamental em rubricas próprias, nos termos do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais⁷ (POCAL);
- x. Em face das condenações no Tribunal Central de Évora, no Proc.º 755/11.7DEV, de dois funcionários da autarquia acusados de desvio de dinheiros públicos, verificou-se que um dos funcionários está a proceder à reposição em prestações mensais, de acordo com a decisão do Tribunal. Quanto ao outro arguido, o mesmo não efetuou, até à data, qualquer pagamento, não tendo o ME obtido o pagamento coercivo, através do recurso a uma ação executiva, por desconhecer a existência de qualquer bem suscetível de penhora.

⁵ Lei n.º 7-A/2016, de 30/03

⁶ Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11/09

⁷ Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22/02

As situações atrás evidenciadas na gerência de 2016, advêm, na sua maioria, de decisões e ações dos responsáveis de gerências anteriores, tendo ficado esclarecido, ao longo desta verificação interna, que o atual executivo tem tomado diligências para corrigir, em especial, o excesso de endividamento e para alcançar o reequilíbrio financeiro da autarquia.

Assim, podemos concluir no sentido de que a verificação interna da conta reúne as condições para homologação pela 2ª Secção, com recomendações, nos termos dos n.ºs 4, 6 e 9, do artigo 128º do Regulamento do Tribunal de Contas⁸.

2 – RECOMENDAÇÕES

Em face das situações evidenciadas e das alegações apresentadas, formulam-se ao atual órgão executivo da autarquia as seguintes recomendações:

- i. Cumprir rigorosamente os limites de endividamento previstos na lei, e no cálculo dos limites da dívida total, para o exercício de 2018 e seguintes, ter em consideração o estipulado, designadamente, nos artigos 48.º a 54.º, do RFALEI, bem como o previsto na Lei de Enquadramento Orçamental e os limites impostos pelas Leis do Orçamento do Estado, mantendo em especial a redução da dívida total, até que cumpra o limite, nos termos da alínea a), do n.º 3, do artigo 52.º do RFLAEI;
- ii. Cumprir a regra do equilíbrio orçamental, constante do artigo 40.º, do RFALEI;
- iii. Adotar maior rigor na elaboração dos orçamentos municipais tendo em consideração o disposto no RFALEI, mais concretamente o que sobre a matéria dispõe o artigo 5.º relativamente à estabilidade orçamental, bem como o respeito pelas regras orçamentais previstas nos artigos 40.º a 46.º da mesma lei, a fim de que os orçamentos sejam alicerçados em previsões sinceras e fiáveis, de modo a que na sua execução seja dado cumprimento ao estatuído na Lei n.º 8/2012, de 21/02, com as alterações dadas pela Lei n.º 22/2015, de 17/03, evitando a assunção de compromissos financeiros sem garantia efetiva de financiamento;
- iv. Remeter ao Tribunal de Contas, a Norma de Controlo Interno, quando devidamente atualizada e aprovada pela Câmara Municipal;
- v. Elaborar com maior rigor a prestação eletrónica de contas, de modo a que os dados e documentos remetidos sejam coincidentes com os mapas aprovados em sede de reunião do órgão executivo e proceder em conformidade com as normas e procedimentos legalmente fixados no que concerne ao conteúdo dos documentos e inerente consistência da informação, acautelando a articulação inter mapas nos exatos termos previstos no POCAL;
- vi. Cumprir com o disposto no POCAL, nomeadamente quanto ao princípio da especificação (alínea f), do ponto 3.1.1), no que respeita à escrituração das despesas em rubricas residuais.

⁸ Aprovado em reunião do Plenário Geral, de 24/01/2018

3 – CONTRADITÓRIO

No âmbito do exercício do contraditório, consagrado nas normas constantes dos artigos 13º e 61º, n.º 6, da LOPTC, os responsáveis⁹ identificados no quadro seguinte foram citados em 29/08/2018 para, querendo, se pronunciarem sobre os factos insertos no Relato de Verificação Interna de Contas do ME – Gerência de 2016, nos termos do Despacho Judicial¹⁰, de 27/08/2018:

Exercício do Contraditório		
Pessoal – Responsável	Cargo / Período	Observações
Carlos Manuel Rodrigues Pinto de Sá	Presidente – 01/01/2016 a 31/12/2016	Não se pronunciou em contraditório.
Cláudia Maria Ferreira de Sousa Pereira	Vereadora – 01/01/2016 a 31/12/2016	Não se pronunciou em contraditório.
Eduardo Jorge Pratas Fernando Luciano	Vereador – 01/01/2016 a 31/12/2016	Não se pronunciou em contraditório.
Élia Maria Andrade Mira	Vereadora – 01/01/2016 a 31/12/2016	Não se pronunciou em contraditório.
João Manuel Horta Rodrigues	Vereador – 01/01/2016 a 31/12/2016	Não se pronunciou em contraditório.
Paulo Jorge Pires Jaleco	Vereador – 01/01/2016 a 31/12/2016	Não se pronunciou em contraditório.
Silvino Luís das Neves Costa	Vereador – 01/01/2016 a 31/12/2016	Não se pronunciou em contraditório.
Institucional – Presidente da CME*		Pronunciou-se em contraditório, não contrariando os factos relatados e apresentando alegações acerca da exequibilidade do projeto de recomendações.

*O atual Presidente da Câmara Municipal é o Sr. Carlos Manuel Rodrigues Pinto de Sá

Em resultado das citações efetuadas, nenhum dos responsáveis do órgão executivo na gerência em apreciação, exerceu o direito de contraditório pessoal, tendo apenas o atual Presidente da CME respondido em ofício¹¹, reforçando o já anteriormente referido em sede de diligências instrutórias sobre cada ponto do Relato e informando que acatará todas as recomendações formuladas. Referiu em síntese que:

- i. Relativamente à **dívida total** a autarquia atingiu uma redução do excesso de dívida de 2014 a 2018 de 76%, comprovando com as fichas da DGAL, bem como a inexistência de pagamentos em atraso, em junho de 2018;
- ii. Sobre o incumprimento da **regra do equilíbrio orçamental** reforça a ideia de que foi decorrente do aumento excecional de pagamentos na despesa corrente por utilização do empréstimo de saneamento financeiro;

⁹ Anexo A

¹⁰ Anexo B

¹¹ Anexo C

- iii. Tem atualmente um **acordo de regularização de dívidas** em vigor, estabelecido a coberto da permissão conferida na LOE 2017, que está a ser cumprido;
- iv. Relativamente às **taxas de execução orçamental** reduziram o orçamento em 5 anos, de € 103M para € 57,5M, apesar de, em 2017, ainda terem dívida transitada de 2016, que foi preciso ter em conta na elaboração do orçamento, mas que têm vindo a trabalhar no sentido de ter orçamentos reais, à medida que vão resolvendo os compromissos anteriores não pagos;
- v. Continuam a desenvolver esforços para a liquidação da **Évora Régis** e que de acordo com a informação do relatório de gestão consolidado da autarquia, o município já pagou a sua parte para a liquidação da entidade, aguardando a Assembleia Geral para o encerramento da liquidação;
- vi. A revisão da **Norma de Controlo Interno** já foi concluída, tendo sido agendada a sua apresentação ao órgão executivo para a reunião de 12/09/2018;
- vii. Nos termos da lei, foi elaborado e enviado à DGAL e à Assembleia Municipal o 4º Relatório Semestral de Execução do **Plano de Saneamento Financeiro**;
- viii. Sobre as **divergências na prestação eletrónica**, nada tem a acrescentar;
- ix. Serão tidas em conta e dadas instruções aos serviços, sobre as recomendações relativas à **escrituração de rubricas orçamentais** e ao princípio da especificação previsto no POCAL;
- x. Relativamente ao **Proc. DCAV n.º 56/12** e às reposições das quantias decretadas pelo Tribunal de Évora aos arguidos e funcionários da autarquia, um deles está a proceder à reposição em prestações mensais, não se tendo verificado qualquer falha de pagamento, e que quanto ao outro funcionário, não efetuou, até à data, qualquer pagamento, sendo que, já se promoveu a execução fiscal n.º 7/2014 à qual o arguido/executado deduziu oposição e a qual foi remetida ao Tribunal Administrativo e Fiscal de Beja.

4 – EXAME DA CONTA

O exame da conta foi feito tendo presente o disposto no n.º 2, do art.º 53, da LOPTC e ainda o disposto na Resolução n.º 06/2003 – 2ª Secção, de 18/12.

Foram seguidas as Instruções¹² aplicáveis e, pelo exame dos documentos enviados, conclui-se que o resultado da gerência é o que consta da seguinte demonstração numérica:

¹² Resolução n.º 04/2001, 2ª Secção, de 12/07 - Instruções n.º 1/2001

	Conta de Documentos (Contas de Ordem) ¹³		Conta de Dinheiro (Mapa de Fluxos de Caixa) ¹⁴	
Débito				
Saldo de Abertura	705.435,69		2.246.811,05	
Entradas	45.891,87	751.327,56	81.211.805,60	83.458.616,65
Crédito				
Saídas	553.845,12		79.389.471,43	
Saldo de Encerramento	197.482,44	751.327,56	4.069.145,22	83.458.616,65

Conforme Mapa do Balanço¹⁵, Demonstração de Resultados¹⁶ e Mapas de Controlo Orçamental¹⁷ e a título meramente informativo, apresenta-se de seguida a estrutura de resultados da entidade:

Norma Controlo Interno	Resultados		Grau de Execução		
		Unid: Euro			
Aprovada pelo órgão executivo em 08/10/2008	Resultados Operacionais	- 3.065.991,32	Receita	Previsões Corrigidas	94.732.811,05
	Resultados Financeiros	- 3.463.659,76		Receita Cob. Líquida	75.066.928,20
				Total	79,24 %
	Resultados Correntes	- 6.529.651,08	Despesa	Dotações Corrigidas	94.732.811,05
	Resultados Extraordinários	3.192.363,29		Despesas Pagas	72.783.155,71
	Resultado Líquido do Exercício	- 3.337.287,79		Total	76,83 %

De acordo com o relatório de gestão¹⁸ embora os resultados apresentados sejam negativos, com a exceção dos resultados extraordinários, a tendência verificada desde 2013 é decrescente. O ME justifica, em especial o valor dos resultados operacionais com a escrituração de custos resultantes de uma inspeção da Autoridade Tributária que apurou um montante de IVA a pagar superior a € 1,7 milhões, dos exercícios de 2009 a 2015.

Por outro lado, o valor dos resultados extraordinários ficou-se a dever essencialmente à reversão de provisões para clientes e utentes de cobrança duvidosa, num valor superior a € 3 milhões, devido aos valores prescritos que foram anulados de clientes de água¹⁹.

¹³ Anexo D

¹⁴ Anexo E

¹⁵ Anexo F

¹⁶ Anexo G

¹⁷ Anexo H

¹⁸ Anexo I

¹⁹ Anexo J

5 – CÁLCULO DO LIMITE DA DÍVIDA TOTAL

No relatório de gestão²⁰ a autarquia apresenta os seus cálculos referentes à situação face ao limite de endividamento, nos termos do RFALEI, apresentando um excesso de € 20.620.302,00 face ao limite da dívida total, mas informando que reduziu cerca de 21% face a 2015.

Ainda assim, solicitou-se²¹ ao ME os cálculos detalhados e documentos comprovativos para o apuramento dos limites da dívida total, ao que este veio a remeter²² todo o detalhe e documentação comprovativa referente ao cálculo, bem como a informação prestada à Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), transmitindo esta última informação um excesso de € 20.929.307,00, valor divergente do anteriormente apresentado, e que foi justificado pela autarquia, como resultado de *“por vezes, recebermos segundas e terceiras comunicações das entidades a corrigir o valor inicialmente dado como contribuição para o endividamento do Município, numa altura em que o Relatório de Gestão já está concluído”*, e que por estas razões *“as correções são feitas no SIIAL têm os valores definitivos e rigorosos, mas apresentam diferenças em relação ao Relatório de Gestão”*.

Refira-se que os cálculos efetuados nesta verificação interna²³, são exatamente iguais aos apresentados à DGAL, pelo que se conclui pela ultrapassagem em 39% do limite total da dívida.

Nos termos da alínea a), do n.º 3, do art.º 52, do RFALEI, o ME deveria reduzir em pelo menos 10% o montante em excesso, situação que foi confirmada através do relatório de gestão da conta de gerência de 2017²⁴, onde é informado que foram ultrapassados os limites da dívida total por um montante de € 11.968.452,01, embora cumprindo a redução prevista naquele normativo legal.

Em contraditório, o Presidente da CME vem acrescentar que *“quanto à divergência dos valores constantes no relatório de gestão e os valores definitivos da DGAL (que) o relatório é efetuado com base nos dados extraídos da aplicação POCAL, que são comunicados à DGAL, nos prazos estabelecidos (...) também confirmados pelo nosso auditor externo. (...) ao ser detetado algum erro, a DGAL solicita a sua correção, o que fazemos”*.

Adianta que *“quanto ao excesso de endividamento, desde (...) que tomou posse em outubro de 2013 (...) tem como prioridade reequilibrar as finanças municipais. Contudo, o excesso de endividamento era de tal ordem que este objetivo ainda não foi completamente cumprido. No entanto, é visível o esforço que tem sido feito nesse sentido: passámos de um excesso de endividamento de 32,6 M€ para 7,8 M€...”*.

²⁰ Anexo I

²¹ Anexo K

²² Anexo L

²³ Anexo M

²⁴ Proc.º 3659/2017

6 – REGRA DO EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL

Da aferição do equilíbrio orçamental, calculado nos termos do art.º 40, do RFALEI e em comparação com o cálculo apresentado no relatório de gestão²⁵ que traduz um saldo negativo de € 24.728.224,17, nesta verificação interna, apurou-se um défice de € 26.686.218,61²⁶ valor divergente do da autarquia.

A divergência apurada resulta da base de cálculo que também é divergente, uma vez que no nosso cálculo foram utilizados os mapas constantes da prestação eletrónica, e que estes não coincidiam com o cálculo apresentado pelo ME, já que a autarquia não considerou para efeito do seu cálculo os montantes das amortizações médias de capital do empréstimo de saneamento financeiro, contratado em 2016, uma vez que o empréstimo estava ainda no período de carência.

Sobre o incumprimento da regra, a autarquia justifica-se afirmando que resulta “*de uma situação excepcional e conjuntural, apenas com efeito neste ano pelo aumento excepcional dos pagamentos na despesa corrente*” por via da receita do empréstimo contraído no âmbito do Plano de Saneamento Financeiro, no valor de € 32.500.000,00.

Consultado o relatório de gestão da conta de 2017 e efetuados os cálculos da regra do equilíbrio orçamental para 2017²⁷ conclui-se que o ME apesar de ter reduzido a valor do incumprimento, mantém-se com um saldo negativo de € 826.872,10.

Em contraditório institucional a autarquia informa que “*foi esse mesmo efeito (o da utilização do empréstimo de saneamento financeiro) que se fez sentir no ano de 2017, embora em menor grau, uma vez que alguns pagamentos só foram efetuados já no ano de 2017*”.

7 – ACORDOS DE REGULARIZAÇÃO DE DÍVIDAS COM FORNECEDORES E CONTRATOS DE FACTORING

Dada a existência de acordos de regularização de dívidas e de contratos de *factoring* constatados no relatório de verificação interna da conta de 2008, questionou-se a autarquia sobre a manutenção destes contratos, tendo a mesma informado que tem um “*acordo de pagamento com execução em 2016 (resultante de um) acordo extrajudicial (e que) não tem contratos de factoring*”.

O acordo extrajudicial²⁸ alcançado no âmbito do Processo n.º 1566/13.0TBEVR, no valor de € 75.000,00 estabelecia o pagamento de 24 prestações mensais de € 3.125,00 e não contemplava o pagamento de qualquer compensação moratória. No entanto a autarquia liquidou a totalidade do acordo em 25/11/2016.

Embora a alínea c), do n.º 7, do artigo 49º, do RFALEI proíba a celebração de contratos com credores, com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo, sempre que a duração do acordo ultrapasse o

²⁵ Anexo I

²⁶ Anexo N

²⁷ Anexo O

²⁸ Anexo P

mesmo exercício orçamental, estão excluídos na LOE 2016, os acordos de pagamento de dívidas reconhecidas em decisão judicial transitada em julgado.

O ME celebrou ainda, recentemente, um acordo de pagamento²⁹, no valor de € 4.658.011,29, a coberto da permissão conferida na LOE 2017³⁰.

O Município reforça em contraditório que “*atualmente temos apenas um acordo de pagamento em vigor (...) a coberto da permissão conferida na LOE 2017, que teve as devidas aprovações dos órgãos municipais, e que está a ser cumprido*”.

8 – TAXAS DE EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA RECEITA E DA DESPESA

As taxas de execução orçamental³¹, quer na receita, quer na despesa, na gerência em questão, foram de 79,24% e 76,83% respetivamente, não atingindo os níveis mínimos indicados no n.º 3, do artigo 56º, do RFALEI.

A justificação da autarquia refere que “*a necessidade de empolamento dos orçamentos é um facto que resulta dos compromissos assumidos e não pagos que o atual Executivo encontrou (...) impensável seria omitir dívida existente (...) o que foi claramente assumido nos textos de enquadramento dos documentos que foram presentes para aprovação dos órgãos do município*”.

Por este facto, o ME optou por empolar apenas uma rubrica da receita “Outras Receitas Correntes” e dotá-la com € 16.752.721,00, quando na realidade apenas executou 3,7% desse orçamento.

Nestes termos a DGAL efetuou a comunicação aos órgãos municipais no sentido de os alertar para este incumprimento normativo.

De acordo com a prestação de contas de 2017, a taxa de execução orçamental da receita foi de 67% e verifica-se que a autarquia utilizou o mesmo expediente de empolamento da receita, dotando a rubrica orçamental 08.01.99 “Outras receitas correntes – Outras” com € 15.105.642,00 quando na realidade apenas executou 0,96% desse montante.

O Presidente da autarquia, em sede de contraditório, adianta que “*tem vindo a trabalhar no sentido de ter orçamentos reais, à medida que vamos resolvendo compromissos anteriores não pagos. Foi assim que, em 5 anos, reduzimos o nosso orçamento de 103 M€ para 57,5 M€. (...) No ano de 2017 (...) ainda tínhamos dívida transitada de 2016 que foi preciso ter em conta na elaboração do orçamento*”.

Nestes termos alerta-se a autarquia para o estrito cumprimento das disposições legais em matéria da elaboração e execução do orçamento municipal para os anos seguintes.

²⁹ Anexo Q

³⁰ Art.º 65, da Lei n.º 42/2016, de 28/12 – Lei do Orçamento do Estado para 2017

³¹ Anexo H

9 – CERTIFICAÇÃO LEGAL DE CONTAS (CLC)

A CLC³² formula apenas uma *Reserva* que diz respeito à falta das demonstrações financeiras da entidade participada Évora Regis, o que não permite avaliar eventuais responsabilidades financeiras a assumir por parte do município, para além das registadas a título de provisão para riscos e encargos, no montante de € 397.851,24.

Segundo informação prestada pela autarquia, a Câmara já diligenciou no sentido da futura extinção desta entidade, da qual detêm 49% de participação do capital social, tendo sido verificadas as contas de vários exercícios, realizadas correções aos registos contabilísticos e desenvolvidos os procedimentos necessários à fase de liquidação, cujo início estava previsto, segundo a expectativa da Câmara, para o 1.º semestre de 2018.

Dadas as iniciativas da autarquia, o Revisor em 2017, emitiu a CLC³³ sem reservas, passando apenas a constar a situação atrás mencionada como Ênfase, relativamente ao desenvolvimento, por parte da autarquia, de acordos para a partilha e assunção de responsabilidades, para efeito de liquidação da sociedade.

Em contraditório é informado que segundo o relatório de gestão consolidado do ME, aprovado pelos órgãos municipais em junho de 2018 “*foram desenvolvidos esforços no sentido da sua liquidação (Évora Regis, SA.), tendo sido já acordado os valores a que os sócios se comprometem a entregar para efeitos de dissolução e liquidação da empresa. O valor da mesma encontra-se ajustado na totalidade e o valor das responsabilidades assumidas encontra-se refletido em provisões (sendo que) o Município de Évora já pagou a sua parte (e) que nos encontramos na fase final de liquidação, e na expectativa de se realizar tão breve quanto possível a AG de encerramento da liquidação*”.

Assim, deverá o executivo municipal informar o Tribunal de Contas, logo que seja concluído o processo de dissolução da Évora Régis.

10 – NORMA DE CONTROLO INTERNO (NCI)

A NCI³⁴ entregue com a prestação de contas, foi aprovada pela Câmara Municipal em 08/10/2008 não sofrendo qualquer revisão ou alteração até à data.

A entidade informou, no ofício de resposta às solicitações do TC, que “*foi criado, no ano 2016, um grupo de trabalho interno constituído por técnicos da área financeira, da área jurídica e do Gabinete de Auditoria e Modernização com vista à atualização da Norma (e) aguardava-se a entrada em vigor do SNC-AP, em janeiro de 2018, para a sua adequação a este diploma (...) pelo que contamos ter a nova Norma (...) em vigor no primeiro semestre de 2018...*”.

³² Anexo R

³³ Anexo S

³⁴ Anexo T

Adicionalmente, em sede de contraditório institucional, informam que “a proposta de Norma de Controlo Interno do Município de Évora (foi) agendada para a reunião do Executivo de 12 de setembro de 2018”.

Nestes termos, deverá a entidade informar este Tribunal da data de aprovação e entrada em vigor da NCI devidamente atualizada.

11 – PLANO DE SANEAMENTO FINANCEIRO (PSF)

De acordo com o estabelecido no artigo 58.º do RFALEI, os municípios que ultrapassassem os limites da dívida total ou que o montante da dívida, excluindo empréstimos, fosse superior a 0,75 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos últimos três exercícios, deveriam contrair um empréstimo para saneamento financeiro, com vista à reprogramação da dívida e consolidação de passivos financeiros. Nestes termos, deveria ser elaborado um plano de saneamento financeiro, com a apresentação de medidas específicas necessárias para atingir uma situação financeira equilibrada.

Cumpridos os requisitos legais, o ME solicitou, em 2016, três empréstimos bancários, de € 3.750.000,00³⁵, de € 14.375.000,00³⁶ e de € 14.375.000,00³⁷, os quais, sujeitos a fiscalização prévia do TC obtiveram o Visto, proferido na Decisão n.º 749/2016, de 27/07/2016³⁸.

A totalidade dos empréstimos (€ 32,5M) foi imediatamente utilizada para fazer face aos pagamentos em atraso, constantes das listagens anexas ao Plano.

O relatório semestral de execução do PSF foi remetido à DGAL e presente à Assembleia Municipal, a quem cumpre nos termos da Lei, avaliar a execução do mesmo pela Câmara, tendo sido aprovado por maioria dos membros.

A Câmara conclui que “considerando que, os objetivos supra definidos ao nível do PSF estão previstos atingir em períodos posteriores a 2016, que a disponibilização do empréstimo apenas ocorreu em final de agosto de 2016 e que medidas com impacto ao nível da receita (...) apenas foram implementadas no final do ano (...) a avaliação do cumprimento deste objetivo apenas será efetuado nos períodos seguintes”, pelo que deverá a evolução da situação ser acompanhada em futuras ações deste Tribunal.

No ofício recebido, em sede de contraditório, o Presidente da CME informa que no “mês de julho de 2018 foi elaborado o 4.º Relatório Semestral de Execução do PSF que foi enviado à DGAL e à Assembleia Municipal” a quem compete o acompanhamento da sua execução, nos termos da Lei.

³⁵ Proc.º Fiscalização Prévia n.º 861/2016

³⁶ Proc.º Fiscalização Prévia n.º 956/2016

³⁷ Proc.º Fiscalização Prévia n.º 1013/2016

³⁸ Anexo U

12 – DIVERGÊNCIAS NA PRESTAÇÃO ELETRÓNICA

12.1 – MAPA DE CONTROLO ORÇAMENTAL DA DESPESA E DA RECEITA

Tendo-se verificado que as previsões corrigidas do mapa de controlo orçamental da receita (€ 94.732.811,05) eram divergentes das dotações corrigidas do mapa de controlo orçamental da despesa (€ 94.727.811,05) nos mapas³⁹ reportados a este Tribunal, após diligências instrutórias, a autarquia veio esclarecer que os montantes eram coincidentes, em € 94.732.811,05, remetendo cópia dos novos mapas⁴⁰ aprovados pela Câmara.

Constata-se assim que, se tratou de um lapso na prestação eletrónica.

12.2 – SÍNTESE DAS RECONCILIAÇÕES BANCÁRIAS

Também se verificou uma divergência entre o saldo de depósitos em instituições financeiras, constante do Balanço⁴¹, no valor de € 3.955.521,22 e o saldo contabilístico constante na Síntese das Reconciliações Bancárias⁴², no valor de € 3.955.523,02.

Em justificação, o ME afirma que *“a divergência no valor de 1,80€ (...) é justificada pelo saldo da conta CGD 2033017690530, que no mapa enviado ao TC estava 86,40€ mas que é 84,60€”* remetendo o mapa⁴³ aprovado pela autarquia.

12.3 – MAPA DE OPERAÇÕES DE TESOURARIA

Da análise ao mapa de operações de tesouraria⁴⁴ identificaram-se saldos devedores em diversas contas de terceiros, os quais foram inquiridos à autarquia.

Em relação à conta 26.8.5.4.22 – *Bilheteira Online* o ME informa tratar-se de *“pagamentos efetuados por ordem de pagamento de tesouraria aos promotores, da receita de bilheteira dos espetáculos e também os 4% respeitantes ao Município (...) este facto ocorreu porque existiu um desfasamento de tempo entre o pagamento aos promotores e a regularização da receita. Detetada esta situação já providenciámos junto da Tesouraria para que estas situações não voltem a acontecer”*.

Relativamente às contas 26.8.5.5.03 – *Distribuição Cobrança Parcial*, 26.8.5.5.09 – *Crédito Cobrança Duplicado* e 26.8.5.5.12 – *Reembolsos (conceito 170)* dizem respeito a subcontas de cobrança de receita de águas que *“nos trabalhos finais do ano 2016, estes saldos a débito (...) foram regularizados*

³⁹ Anexo H

⁴⁰ Anexo V

⁴¹ Anexo F

⁴² Anexo W

⁴³ Anexo X

⁴⁴ Anexo Y

pelas contas onde é lançada a receita a crédito e foram criados códigos novos, conforme nota de lançamento 16196⁴⁵.

13 – ESCRITURAÇÃO DE RUBRICAS ORÇAMENTAIS RESIDUAIS

No mapa de fluxos de caixa⁴⁶ detetou-se o pagamento de montantes avultados em determinadas rubricas residuais, tendo-se indagado junto da autarquia a que diziam respeito.

Assim, e conforme resposta do ME, observamos que a autarquia procedeu à escrituração em determinadas rubricas orçamentais residuais, de despesas que poderiam ter sido objeto de melhor especificação em rubricas próprias, que também se apresentam, tais como:

- i. *02.02.25 – Outros Serviços*, onde foram incluídos: a aquisição de produtos veterinários (02.01.21 – Outros Bens), o pagamento de compensação económica (06.02.03 – Outras Despesas Correntes) ou a reparação de viatura (02.02.03 – Conservação de Bens);
- ii. *06.02.03 – Outras Despesas Correntes – Outros*, onde de destacam: o pagamento de passagens aéreas (02.02.13 – Deslocações e Estadas), o pagamento de portagens (02.02.13 – Deslocações e Estadas), despesas com policiamento em iniciativas (02.02.25 – Outros Serviços);

Esta situação contraria o princípio da especificação, vertido na alínea f), do ponto 3.1.1 do POCAL⁴⁷.

O ME informa que *“será tida em conta a recomendação do Tribunal relativa ao cumprimento do princípio da especificação (al. f), do ponto 3.1.1. do POCAL), conforme instruções dadas aos serviços nesse sentido”*.

14 – PROCESSO DCAV N.º 56/12

Em 02/04/2012, deu entrada na Direção-Geral do Tribunal de Contas o ofício, remetido pelo Presidente da Câmara Municipal de Évora, dando conhecimento de que *“(…) nesta autarquia se encontra a correr processo disciplinar instaurado por meu despacho de 14/09/2011”* contra dois trabalhadores *“no âmbito do qual foram apurados factos considerados como sendo suficientemente demonstrativos da existência de apropriação de dinheiros públicos pelos referidos trabalhadores, pelo que a 28/03/2012 foi deduzida acusação contra os referidos trabalhadores, (...)”* e informando também que *“(…) por ofício datado de 15/09/2011, enviado para os Serviços do Ministério Público junto do Departamento de Investigação e Ação Penal de Évora, participou-se criminalmente dos referidos trabalhadores”*, o que deu origem ao Processo DCAV n.º 56/12⁴⁸.

Em cumprimento do despacho superior, solicitou-se ao Presidente da Câmara Municipal de Évora, o envio de cópia da decisão final proferida no processo disciplinar, logo que este estivesse concluído

⁴⁵ Anexo Z

⁴⁶ Anexo E

⁴⁷ Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22/02 – Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais

⁴⁸ Anexo AA

e que se informasse sobre a existência ou não, na entidade, de normas de controlo interno, com vista à deteção e prevenção de situações idênticas às que foram oportunamente comunicadas e procedesse ao envio de elementos comprovativos.

A autarquia informou que o processo disciplinar em curso se encontrava em fase de produção da prova oferecida pelos arguidos e remeteu cópia da Norma de Controlo Interno, aprovada pelo órgão executivo em 08.10.2008, bem como cópia do Plano de Prevenção de Riscos de Gestão, incluindo os de Corrupção e Infrações Conexas em vigor.

O Presidente da Edilidade informou que a data mais antiga referida na acusação deduzida em sede de processo disciplinar remonta a 08/06/2006 e a mais recente a 15/06/2011, sendo que os trabalhadores envolvidos, arguidos no referido processo disciplinar, deixaram, na prática, de exercer funções na Secção onde se verificou o desvio de dinheiros públicos durante o mês de agosto de 2011, pelo que até este mês, inclusive, não descarta a possibilidade de se vir ainda a detetar a existência de mais casos de desvio de fundos.

Em janeiro de 2016, foi recebido o ofício proveniente da Instância Central de Évora, Secção de Instrução Criminal, Juiz 1, a remeter cópia da acusação proferida nos autos, constatando-se que o Ministério Público acusou, para efeitos de instauração de processo comum, com intervenção do Tribunal Coletivo, os dois trabalhadores, a quem imputa a prática dos factos supra enunciados.

Por email datado de 07/07/2017, foi remetida cópia do acórdão proferido nos autos em 16/05/2017 e transitado em julgado a 16/06/2017⁴⁹, tendo sido condenados a pagar ao Município de Évora, solidariamente, a quantia de € 484,66, acrescida de juros de mora contados desde a notificação até integral pagamento.

Também foram condenados, a pagar à autarquia, as quantias de € 57.896,38 e € 23.177,98, respetivamente, acrescida de juros de mora contados desde a notificação até integral pagamento.

Em face do contraditório institucional apresentado, somos informados de que um arguido “*está a proceder à reposição em prestações mensais, conforme decisão do Tribunal, sendo que até à data não se verificou qualquer falha no pagamento*” e que quanto ao outro “*informa-se que o mesmo não efetuou, até à presente data, qualquer pagamento, sendo que o Município poderia obter o seu pagamento coercivo através do recurso a uma ação executiva, a qual não foi intentada por desconhecermos a existência de qualquer bem suscetível de penhora, para além do que a cobrança coerciva do valor em dívida foi tentada através da promoção do processo de execução fiscal n.º 7/2014. Neste, após citação, o arguido/executado deduziu oposição à execução, a qual foi remetida ao Tribunal Administrativo e Fiscal de Beja*”.

Face ao exposto, e atendendo a que as reposições a efetuar e a respetiva contabilização das receitas nos cofres da autarquia vão ter repercussões na gerência de 2017 e seguintes, deverá ser efetuado o devido acompanhamento em futuras verificações de contas, devendo também o executivo municipal

⁴⁹ Anexo AB

informar o Tribunal de Contas, relativamente à reposição das quantias decretadas pelo Tribunal de Évora no Proc.º n.º 755/11.7TDEV.R.

15 – APRECIÇÃO DO CONTRADITÓRIO PESSOAL E INSTITUCIONAL

Conforme já referido no ponto 3 deste Relatório, foram citados, através do Despacho Judicial de 27/08/2018, todos os responsáveis pela Câmara Municipal que desempenharam funções no exercício de 2016, bem como a CME, na pessoa do atual Presidente.

Decorrido o prazo estabelecido, o Presidente da CME apresentou o contraditório institucional, que em síntese, veio reforçar as informações prestadas em sede de diligências instrutórias, não contrariando qualquer facto apresentado no Relato de Verificação Interna, justificando a maior parte das situações pelo estado de desequilíbrio das finanças municipais que encontrou após tomar posse em outubro de 2013 e reiterando que acatará todas as recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas.

Nenhum dos responsáveis pela gerência de 2016 apresentou o seu contraditório pessoal.

16 – CONCLUSÃO

Apesar das situações descritas no presente Relatório, em especial, as elencadas nos pontos 5), 6) e 14), que deram origem a casos de desconformidade e irregularidade com as normas e princípios financeiros em vigor, bem como as que configuraram irregularidades de caráter técnico e administrativo, a conta reúne as condições para ser homologada, propondo-se a respetiva homologação com recomendações tendentes a suprir ou corrigir as situações detetadas.

Nos termos previstos no n.º 9, do artigo 65º da LOPTC, mais se adianta que não houve até à data qualquer recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer outro órgão de controlo interno, de que tenhamos conhecimento, sobre os factos atrás descritos, bem como, não houve até esta data, qualquer censura por parte deste Tribunal ou outro órgão de controlo interno aos responsáveis identificados no ponto 3, deste Relatório.

17 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Do Projeto de Relatório de verificação interna de conta foi dada vista ao Ministério Público no TC, nos termos do disposto no n.º 5, do artigo 29º e do n.º 1, do artigo 57º da LOPTC e do artigo 136º do Regulamento do TC, ao que dignou-se a Excelentíssima Senhora Procuradora-Geral Adjunta de emitir o Parecer do Ministério Público n.º 84/2018, concluindo que *“do P.R não resultam evidenciadas infrações financeiras sobre que o Ministério Público deva pronunciar-se, nos termos e para o efeito do disposto no n.º 5 do artigo 29º da LOPTC”* bem como *“não são também referidas situações que interesse, desde já, comunicar a outras jurisdições”*.

18 – EMOLUMENTOS

Nos termos do artigo 9º, do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31/05, com a redação dada pelo artigo 1º, da Lei n.º 139/99, de 28/08, os emolumentos calculados relativos à gerência em análise são:

Unid: Euros

Gerência	Montante
2016	17.164,00

19 – DECISÃO

Os Juízes da 2.ª Secção, em Subsecção, face ao que antecede e nos termos da alínea b), do n.º 2, do art.º 78, da LOPTC, conjugado com o disposto nos n.ºs 3 e 4, da Resolução n.º 06/03 – 2.ª Secção, deliberam:

- I. Aprovar o presente Relatório relativo à gerência de 2016;
- II. Aprovar a homologação da conta do Município de Évora da gerência de 2016, objeto de verificação interna, com as recomendações elencadas no ponto 2;
- III. Ordenar:
 1. Que o presente Relatório posteriormente seja remetido:
 - a) Ao Presidente da Câmara Municipal e a todos os membros do executivo municipal em funções, bem como ao Presidente da Assembleia Municipal;
 - b) Aos responsáveis pela conta do Município relativa ao ano económico de 2016;
 - c) À Diretora-Geral das Autarquias Locais;
 2. Ao Presidente da Câmara Municipal para que, no prazo de 180 dias, comunique ao Tribunal de Contas as medidas adotadas, acompanhadas dos respetivos documentos comprovativos, tendentes a confirmar o acatamento das recomendações formuladas no presente Relatório;
 3. A remessa deste Relatório ao Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto neste Tribunal, nos termos do disposto no n.º 4, do artigo 29º da LOPTC;
- IV. Após notificação nos termos dos n.ºs 1 e 3 do ponto III, se proceda à respetiva divulgação via internet, excluindo os anexos, conforme previsto no n.º 4, do art.º 9, da LOPTC;
- V. Fixar os emolumentos a pagar conforme o constante do ponto 18;
- VI. A desapensação do DCAV n.º 56/12, a fim de ser arquivado e que seja dado conhecimento ao subscritor do expediente que deu origem ao referido processo, do Relatório de Verificação Interna e da sua publicitação na página da internet deste Tribunal de Contas.

Tribunal de Contas, em de de 2018

A Juíza Relatora,

(Conselheira Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote)

As Juízas Adjuntas,

(Conselheira Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes)

(Conselheira Ana Margarida Leal Furtado)

Fui presente,

A Procuradora-Geral Adjunta

FICHA TÉCNICA

Nome

Categoria

Coordenação Geral

Helena Cruz Fernandes⁵⁰

Auditora-Coordenadora

Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria⁵¹

Auditora-Coordenadora

Coordenação

Isabel Maria de Fátima Relvas Cacheira

Auditora-Chefe

Técnico

Helder José Navalhinhas Varanda

Técnico Verificador Superior de 2ª Classe

⁵⁰ Coordenou os trabalhos a partir de 01/01/2018 até à presente data

⁵¹ Coordenou os trabalhos a partir de 04/09/2017 até 31/12/2017