

Auditoria ao Processo de Reabertura das Contas de 2016 a 2018

VRSA - Sociedade de Gestão
Urbana, E.M., S.A.

RELATÓRIO n.º 15/2023

2.ª SECÇÃO



TC
TRIBUNAL DE
CONTAS

Processo N.º 24/2020 – AUDIT

Auditoria ao Processo de Reabertura das Contas de 2016 a 2018

VRSA - Sociedade de Gestão Urbana, E.M., S.A.

RELATÓRIO

novembro de 2023

ÍNDICE GERAL

SIGLAS	5
FICHA TÉCNICA.....	6
PARTE I – INTRODUÇÃO	7
1. Fundamento, âmbito e objetivos	7
2. Metodologia.....	9
3. Condicionantes e limitações	10
4. Enquadramento da entidade.....	11
5. Identificação dos responsáveis	13
6. Exercício do contraditório	14
PARTE II – OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA.....	17
1. Análise da atividade da SGU	17
1.1. Criação, objeto e modelo de negócio	17
1.2. Capitais próprios e financiamento	21
1.3. Evolução da situação financeira refletida nas contas	24
1.4. Operações e relações financeiras entre a SGU e o Município	31
1.5. Controlo e fiscalização da atividade da SGU	50
2. Avaliação do processo de reabertura das contas da SGU	63
2.1. Aprovação anual das contas.....	64
2.2. Motivações para a reabertura de contas	65
2.3. Enquadramento no normativo contabilístico	67
2.4. Procedimentos tomados para aprovação das contas corrigidas.....	70
2.5. Apuramento dos erros e correções adotadas	73
2.6. Intervenientes na condução e concretização do processo	82
3. A dissolução da empresa como consequência do processo de reabertura de contas.....	85
3.1. A obrigatoriedade da dissolução da empresa	85
3.2. A internalização da SGU no Município.....	87
3.3. O impacto financeiro da internalização e liquidação	88
3.4. Enquadramento da dívida da SGU no âmbito da revisão do PAM do MVRSA.....	89
4. O enquadramento legal do Setor Empresarial Local – perspectivas de evolução.....	90
4.1. Clarificação das relações entre empresa e acionista público	91
4.2. Viabilidade económico-financeira e equilíbrio de contas	91
4.3. Fragilidade dos mecanismos de controlo e fiscalização	92
5. Conclusões.....	96
6. Recomendações	100
VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	102
EMOLUMENTOS.....	102
DECISÃO	102
ANEXOS	105

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1. Membros dos órgãos sociais da SGU	13
Quadro 2. Evolução do Passivo e Capitais Próprios da SGU.....	21
Quadro 3. Contratos de financiamento de médio e longo prazo.....	23
Quadro 4. Rácios de equilíbrio financeiro e de endividamento (2014-2018)	24
Quadro 5. Indicadores de Sustentabilidade.....	25
Quadro 6. Resultado Líquido do Exercício de 2014 ajustado	26
Quadro 7. Principais rubricas do Ativo	27
Quadro 8. Principais rubricas do Capital Próprio.....	28
Quadro 9. Principais rubricas do Passivo.....	29
Quadro 10. Principais rubricas da Demonstração de Resultados	30
Quadro 11. Indemnizações compensatórias e cobertura de prejuízos.....	33
Quadro 12. Despesa paga e receita cobrada pelo MVRSA à SGU	34
Quadro 13. Saldos da SGU com o MVRSA	36
Quadro 14. Contratos programa e outras formas de contratualização	38
Quadro 15. Indemnizações Compensatórias	42
Quadro 16. Peso dos custos financeiros nas Indemnizações Compensatórias.....	43
Quadro 17. Cobertura de Prejuízos	46
Quadro 18. Contratos divulgados e pagamentos efetuados à SROC	51
Quadro 19. Deliberações de apreciação e aprovação das contas da SGU (2016-2018).....	64
Quadro 20. Situação dos processos de prestação de contas	65
Quadro 21. Alterações contabilísticas efetuadas	73
Quadro 22. Registo das indemnizações compensatórias	75
Quadro 23. Ênfases após a reabertura das contas (2018) e implicações	81
Quadro 24. Indicador de sustentabilidade (alínea d) do n.º 1 do artigo 62.º do RJAEL)	85
Quadro 25. Revisão do PAM inicial.....	89

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Sistematização dos objetivos de auditoria	9
Figura 2. Criação e evolução da VRSA SGU.....	21
Figura 3. Cronograma – Principais acontecimentos de 2019.....	85

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Evolução dos recursos humanos.....	12
---	----

SIGLAS

AdA	Águas do Algarve
AdVRSA	Águas de Vila Real de Santo António
ABDR	Anexo ao Balanço e Demonstração de Resultados
AG	Assembleia Geral
AM	Assembleia Municipal
ARU	Área de Reabilitação Urbana
CA	Conselho de Administração
CCCA	Centro Comercial a Céu Aberto
CCP	Código dos Contratos Públicos
CLC	Certificação Legal de Contas
CM	Câmara Municipal
CSC	Código das Sociedades Comerciais
DA	Departamento de Auditoria
DGAL	Direção Geral das Autarquias Locais
DGTC	Direção Geral do Tribunal de Contas
EM	Empresa Municipal
EOROC	Estatuto da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas
FAM	Fundo de Apoio Municipal
IGF	Inspeção Geral de Finanças
GDOC	Gestão Documental
GENT	Gestão de Entidades
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
MVRSA	Município de Vila Real de Santo António
NCRF	Normas Contabilísticas e de Relato Financeiro
OROC	Ordem dos Revisores Oficiais de Contas
PAEL	Programa de Apoio à Economia Local
PAM	Programa Apoio Municipal
PARU	Plano de Ação para a Regeneração Urbana
PDM	Plano Diretor Municipal
PMOT	Plano Municipal de Ordenamento do Território
PMJ	Portal do Ministério da Justiça
POVT	Programa Operacional para a Valorização do Território
ROC	Revisor Oficial de Contas
RJSEE	Regime Jurídico do Setor Empresarial Estado
RJAEL	Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local
RSU	Resíduos Sólidos Urbanos
SA	Sociedade Anónima
SGU	VRSA - Sociedade de Gestão Urbana, E.M, S.A.
SNC	Sistema de Normalização Contabilística
SROC	Sociedade de Revisores Oficiais de Contas
TdC	Tribunal de Contas
TMPC	Taxa Municipal de Proteção Civil
VRSA	Vila Real de Santo António

FICHA TÉCNICA

Coordenação Geral

Helena Cruz Fernandes Auditora-Coordenadora

Coordenação Técnica

Luís Carlos Martins Auditor-Chefe

Equipa Técnica

Gilda Silveira Auditora

Jorge Viegas Auditor

Ana Sofia Paulino* Técnica Superior

* Até 31 de agosto de 2023.

PARTE I – INTRODUÇÃO

1. Fundamento, âmbito e objetivos

1. A presente auditoria, orientada para a análise do processo de reabertura das contas, nos anos de 2016, 2017 e 2018, da empresa municipal VRSA – Sociedade de Gestão Urbana, E.M., S.A. (doravante SGU), encontra-se inscrita no Programa Anual de Fiscalização do Tribunal de Contas (TdC)¹.
2. O capital social da SGU é detido a 100% pelo Município de Vila Real de Santo António (MVRSA)².
3. Na base desta ação encontra-se um pedido de reabertura dos processos de contas de 2016, 2017 e 2018 (cf. **Anexo 2**)³. As contas em causa tinham sido aprovadas pelo órgão deliberativo da SGU⁴, dispondo de Certificação Legal de Contas (CLC) com opinião modificada (com reservas) e os respetivos processos foram submetidos ao TdC nos prazos estipulados para o efeito⁵.
4. O pedido, subscrito pela Presidente da Comissão Liquidatária da SGU, informava:
 - a) que a reabertura das contas de 2016, 2017 e 2018 tinha sido aprovada em reunião da Câmara Municipal de 18.06.2019 (cf. **Anexo 3**);
 - b) as alterações efetuadas nas contas;
 - c) que, na reunião extraordinária da Assembleia Municipal de 05.07.2019, tinha sido aprovada a dissolução com entrada em liquidação e internalização da SGU, bem como o Plano de Internalização das atividades no MVRSA (cf. **Anexo 16**).
5. Tendo como foco os riscos que emergem das alterações efetuadas nas contas, esta ação teve como objetivo principal avaliar a adequação da reabertura das contas, nomeadamente face ao que prevê a Norma Contabilística de Relato Financeiro (NCRF) n.º 4 para o tratamento de erros e reexpressão retrospectiva das contas⁶.

¹ O Programa anual da 2.ª Secção é aprovado pelo plenário da 2.ª Secção, nos termos do disposto no artigo 40.º da Lei de Organização e Processo (LOPTC).

² À data do Relato, a empresa encontra-se na fase final do processo de liquidação.

³ Em 06.01.2020, o administrador liquidatário da SGU endereçou ao TdC um pedido de reabertura da plataforma eletrónica respeitante aos exercícios de 2016, 2017 e 2018. Posteriormente, em 10.02.2020, foi formalizado o respetivo pedido pelo órgão competente.

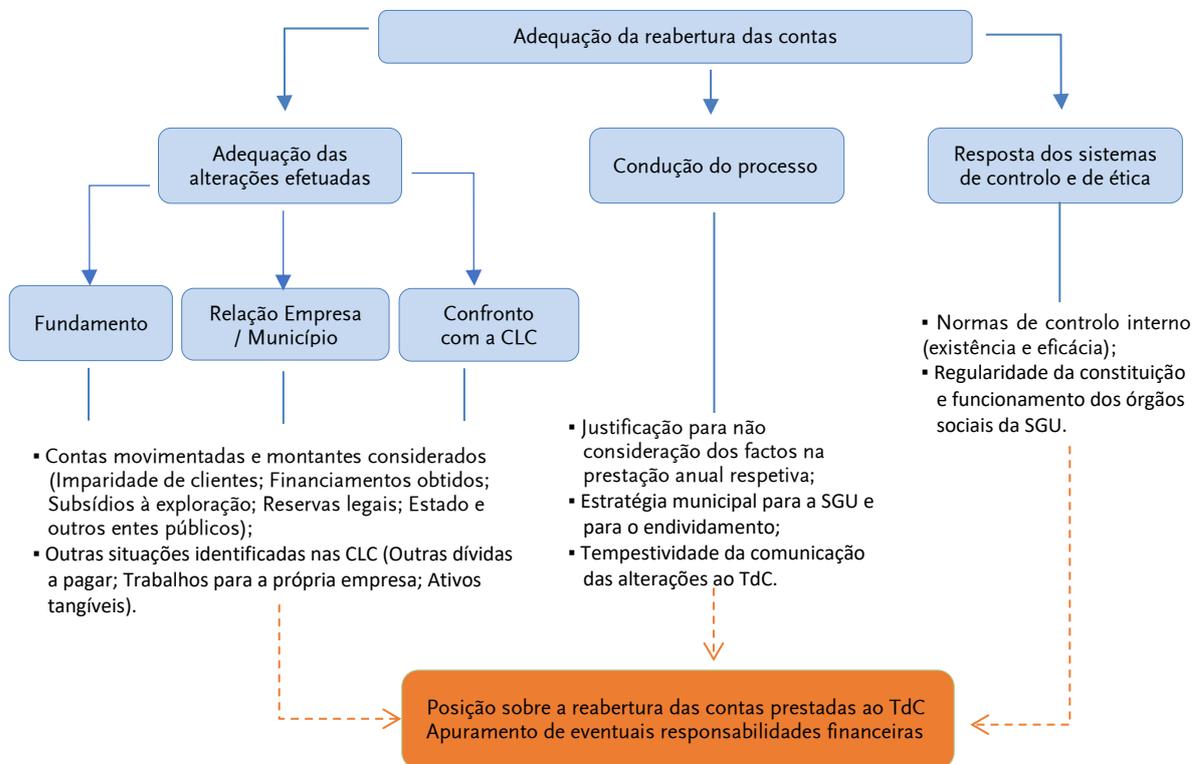
⁴ As contas foram aprovadas pela Assembleia Geral da SGU, respetivamente, em 31.03.2017, 29.03.2018 e 05.04.2019.

⁵ Nos termos do n.º 4 do artigo 52º da LOPTC, as contas são remetidas ao TdC até 30 de abril do ano seguinte. A SGU remeteu as contas de 2016 a 27.04.2017, de 2017 a 26.04.2018 e de 2018 a 30.04.2019.

⁶ Entendida como a correção do reconhecimento, mensuração e divulgação de quantias de elementos das demonstrações financeiras, como se um erro de períodos anteriores nunca tivesse ocorrido. O parágrafo 37 refere

6. Tornou-se indispensável analisar as causas, diretas e indiretas, do desequilíbrio financeiro e da insustentabilidade da SGU que levaram à sua dissolução, pelo que o âmbito temporal da auditoria extravasou o período da reabertura de contas sempre que tal se mostrou necessário.
7. Foram estabelecidos os seguintes objetivos (cf. **Figura 1**):
 - Analisar o modelo de negócio da SGU, as formas de financiamento adotadas e a evolução da sua situação financeira;
 - Analisar as relações financeiras entre a SGU e o MVRSA, nomeadamente as que estavam na base das operações que foram objeto de alterações nos registos contabilísticos;
 - Identificar as motivações subjacentes ao processo de reabertura das contas e verificar a adequação das alterações efetuadas (face às reservas e ênfases existentes nas CLC) e do procedimento de correção dos erros à luz do normativo contabilístico aplicável;
 - Verificar se existiam condições para que os factos subjacentes às alterações às contas tivessem sido considerados aquando da respetiva prestação;
 - Avaliar os efeitos, nas finanças e na atividade da empresa, das alterações efetuadas nas contas, relacionando-os com o posicionamento do MVRSA face à continuidade da SGU e com o financiamento do Fundo de Apoio Municipal (FAM);
 - Apurar a existência de factos suscetíveis de gerar eventuais responsabilidades financeiras.

que “uma entidade deve corrigir os erros materiais de períodos anteriores retrospectivamente ao primeiro conjunto de demonstrações financeiras aprovadas após a sua descoberta: (a) reexpressando as quantias comparativas para o(s) período(s) anterior(es) apresentado(s) em que tenha ocorrido o erro” (...).

Figura 1. Sistematização dos objetivos de auditoria

8. A sistematização dos objetivos da presente ação de auditoria e a delimitação do seu âmbito revelam-se de particular importância face à realidade que foi sendo verificada no decurso da presente ação e que suscita inúmeras questões de legalidade com eventuais consequências ao nível de responsabilidades financeiras e, mesmo, criminais.
9. Face à situação do MVRSA e das entidades por si participadas, encontram-se em curso e prevê-se que outras ações de controlo sejam desenvolvidas quer pelo Tribunal quer por outras entidades com objeto distinto da presente, envolvendo eventuais imputações de responsabilidade com fundamentos diferentes dos constantes da presente ação e ainda outros agentes que não os ora visados.

2. Metodologia

10. A realização da presente ação seguiu as orientações constantes do Manual de Auditoria – Princípios Fundamentais aprovado pelo TdC, assim como os critérios, técnicas e metodologias previstas no Regulamento da 2.ª Secção⁷.

⁷ Aprovado em Plenário Geral, em 24.01.2018, publicado no Diário da República, Série II, n.º 33, de 15.02.2018, e alterado pelas Resoluções n.º 3/2021 – PG, de 24.02, e n.º 2/2022 – PG, de 29.03.

11. Na fase de planeamento procedeu-se ao estudo da SGU e das disposições legais relevantes, analisando-se, nomeadamente:
 - As deliberações dos órgãos da SGU e do MVRSA relativas à reabertura e aprovação de novas contas para os anos de 2016 a 2018, bem como as que decidiram a dissolução da SGU e a respetiva internalização no MVRSA;
 - Os processos de prestação de contas no Sistema de Gestão Documental e Processual do TdC;
 - Pedidos de esclarecimento, queixas e denúncias apresentados ao TdC, relatórios anteriores do TdC⁸, Relatórios da Inspeção Geral de Finanças (IGF) e documentos de acompanhamento divulgados pelo FAM;
 - Dados relativos a processos de contratação (Portal Base) e sobre o registo comercial (Portal do Ministério da Justiça);
 - Contratos, protocolos e outros instrumentos celebrados pela empresa local, designadamente os relacionados com a gestão do Complexo Desportivo e de gestão e exploração dos serviços de águas para consumo público e tratamento de águas residuais;
 - Os documentos enviados pela SGU a propósito das correções efetuadas às contas (relatórios de gestão, CLC e pareceres do Fiscal Único).
12. A alteração da situação pandémica em Portugal permitiu reprogramar os trabalhos a executar em setembro de 2022, pelo que se desenvolveram diversas diligências *in loco* para a recolha de novos elementos, informações adicionais e aprofundamento de questões conexas, junto dos responsáveis da SGU e do MVRSA.
13. Foram também realizadas reuniões com os responsáveis da Sociedade de Revisores Oficiais de Contas (SROC) que asseguram a função de Fiscal Único (FU) da SGU e com os responsáveis do FAM que acompanharam o processo de financiamento ao MVRSA.
14. Salienta-se a colaboração prestada pelos vários responsáveis na disponibilização de elementos e na prestação dos esclarecimentos solicitados pela equipa de auditoria.

3. Condicionantes e limitações

15. O desenvolvimento dos trabalhos foi, numa primeira fase, condicionado pela Covid-19 e pelas consequentes medidas de contenção social, recolhendo-se informação à distância, por correio

⁸ Relatório n.º 9/2011 - 2ª Secção - Município de Vila Real de Santo António.

eletrónico e videoconferência, junto dos responsáveis da SGU, com a finalidade de obter os documentos das operações financeiras e as informações necessárias para o cumprimento dos objetivos da ação.

16. A empresa entrou em processo de dissolução, a 05.07.2019, com a internalização das respetivas atividades e funcionários nos quadros do Município, a partir de 01.01.2020. À data do trabalho de campo, a SGU encontrava-se na fase final da liquidação, tendo o Liquidatário desenvolvido os procedimentos tendentes à transmissão de todo o património ativo e passivo para a esfera do Município, bem como os respetivos arquivos documentais.
17. A análise das demonstrações financeiras alteradas (2016-2018) teve por base as questões evidenciadas nas CLC, bem como as operações e assuntos conexos.

4. Enquadramento da entidade

18. Para a prossecução da sua atividade, a SGU encontrava-se organizada em quatro unidades operacionais e uma unidade interna (Cf. **Anexo 4**):
 - Unidade Ambiente - que assegurava toda a atividade relacionada com o abastecimento de água e de saneamento básico do concelho de VRSA.
 - Unidade Território – que incluía o desenvolvimento dos projetos de reabilitação e dinamização económica do Centro Histórico Pombalino de VRSA e do “Centro Comercial a Céu Aberto (CCCA)”⁹, assim como, a exploração de parques de estacionamento e autocaravanas¹⁰, a gestão da reabilitação urbanística do centro histórico do MVRSA e a fiscalização/vistoria de empreitadas. Os investimentos nesta área foram conseguidos, maioritariamente, através dos programas JESSICA e financiamentos no âmbito do Plano de Ação de Regeneração Urbana (PARU);
 - Unidade Complexo Desportivo – responsável pela gestão do Complexo e exploração dos respetivos equipamentos desportivos (ténis, padel, piscinas), sendo que o espaço inclui ainda um centro médico¹¹;
 - Unidade Novos Projetos e Planos Municipais de Ordenamento do Território – orientada para adequar os instrumentos de gestão territorial às dinâmicas sociais, nomeadamente

⁹ Que se consubstanciava na organização do espaço público, desenvolvimento do comércio local, expansão dos negócios existentes, revitalização do espaço urbano, criação de novos modelos de atividade económica nas áreas do comércio, cultura e lazer, como forma de potencializar o turismo.

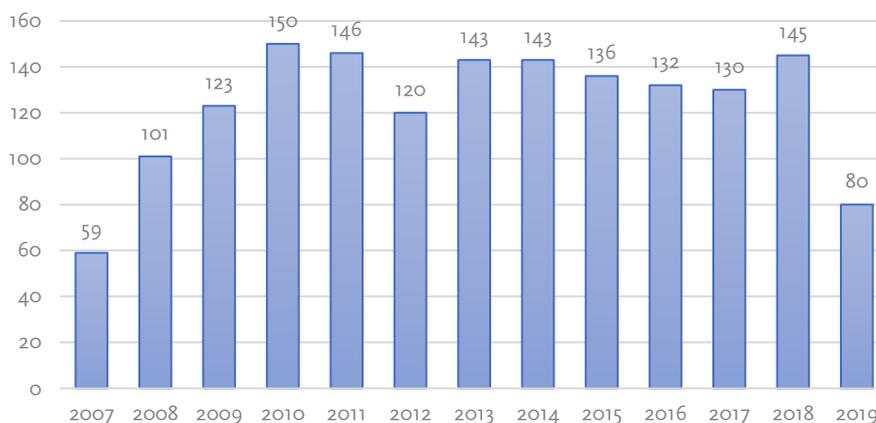
¹⁰ Em 2014 foram instalados novos parques de estacionamento (Parque de Estacionamento do CCCA e Parque de Estacionamento Monte Gordo).

¹¹ Estava também prevista a construção de um hotel (o concurso de conceção, construção, exploração e gestão de equipamento hoteleiro tinha sido adjudicado em setembro de 2016 pela SGU) mas a decisão foi revertida em 2019, após decisão da Assembleia Municipal.

através da atualização e execução de Planos de Pormenor do Município e da criação e alargamento da rede de investidores públicos e privados;

- Unidade Administrativa e Financeira – que incluía os departamentos de apoio à concretização das unidades operacionais, designadamente o aprovisionamento, a contabilidade, a tesouraria, os recursos humanos, a receção, o controlo financeiro e a informática.
19. No final de 2018, foi celebrado um contrato de concessão da exploração e gestão de distribuição de água e drenagem de águas residuais com o fornecedor ADVRSA - Águas de Vila Real de Santo António, S.A.(ADV RSA), por um período de 30 anos, o que levou à descontinuidade da Unidade do Ambiente¹².
20. No que respeita aos recursos humanos (**Gráfico 1**), observou-se um rápido crescimento do número de colaboradores da SGU, que duplicaram até 2009, tendo-se atingido um máximo de 150 colaboradores em 2010. Constatou-se que uma parte substancial dos colaboradores da SGU exercia funções no MVRSA e não na empresa¹³.

Gráfico 1 – Evolução dos recursos humanos



Fonte: Dados do Relatório de Gestão 2007-2019.

21. A variação de 2018-2019 deveu-se, no essencial, à cessão de posição de colaboradores da Unidade Ambiente (cerca de 46) por via do contrato de concessão das águas com a ADVRSA.

¹² Neste sentido, foram cedidas todas as infraestruturas ligadas a esta unidade, designadamente imobilizado corpóreo (ferramentas, máquinas, imóveis, viaturas), o pessoal (em virtude de os trabalhadores associados a esta unidade passarem para a esfera jurídica da concessionária) e, no plano contabilístico, foi desreconhecido de ativos intangíveis o direito de superfície das infraestruturas relacionadas com o abastecimento de águas e saneamento, no valor de M€12,364.

¹³ O Relatório de Gestão de 2019, pág. 15, refere existir um “sobredimensionamento da estrutura de recursos humanos, onde cerca de 31 trabalhadores não produzem para a sociedade e estão cedidos por colaboração ao acionista único”, o que equivale a 39% dos recursos da SGU.

Em 2020, os colaboradores foram integrados no MVRSA, na sequência do processo de internalização.

5. Identificação dos responsáveis

22. Nos quadros seguintes, procede-se à identificação dos titulares dos órgãos sociais desde 2013, de acordo com as informações constantes das Atas (Assembleia e Câmara Municipal de VRSA e Assembleia Geral e Conselho de Administração da SGU), bem como do Portal da Justiça. As funções de Fiscal Único são asseguradas, desde 2007, pela mesma SROC.

Quadro 1 – Membros dos órgãos sociais da SGU

Assembleia-Geral

Representante do MVRSA	Período de responsabilidade (1)	Data de aprovação das contas
João Manuel Lopes Rodrigues (e Vereador CM)	De 18.10.2013 a 23.10.2017	31.03.2014 (Ata da AG n.º 39)
		31.03.2015 (Ata da AG n.º 47)
		31.03.2016 (Ata da AG n.º 51)
		31.03.2017 (Ata da AG n.º 56)
Luís Miguel Guerreiro Romão (e Vereador CM)	De 23.10.2017 a 25.06.2019	29.03.2018 (Ata da AG n.º 59)
		05.04.2019 (Ata da AG n.º 65)
Rui Carlos Piloto Pires (e Vereador CM)	De 25.06.2019 a 06.07.2021	17.06.2020 (Ata da AG n.º 74)
Luís Miguel Guerreiro Romão (e Presidente CM)	De 06.07.2021 a 26.11.2021	08.07.2021 (Ata da AG n.º 78)
Álvaro Palma de Araújo (e Presidente CM)	Desde 26.11.2021	29.04.2022 (Ata da AG n.º 83)

(1) Cf. Atas da CM n.º 22, de 18.10.2013, n.º 23, de 23.10.2017, n.º 17, de 25.06.2019, n.º 21, de 06.07.2021, e n.º 37, de 26.11.2021. A Ata de 06.07.2021 não se encontrava disponível no sítio do Município.

Mesa da Assembleia-Geral

Responsáveis	Cargo	Período de responsabilidade (1)
Maria da Conceição Cipriano Cabrita	Presidente	De 18.10.2013 até 24.10.2017
Carla de Fátima Leiria Sabino Viegas	Presidente	De 24.10.2017 até 31.08.2021
Ricardo José Madeira Cipriano	Presidente	Desde 21.12.2021
João Filipe Brito do Sol Pereira	Vice-Presidente	De 18.10.2013 até 24.10.2017
Rui Carlos Piloto Pires	Vice-Presidente	De 24.10.2017 até 25.06.2019
Ana Paula Véstia Guerreiro Mendonça	Vice-Presidente	De 25.06.2019 até 21.12.2021
Álvaro Filipe Madeira Leal	Vice-Presidente	Desde 21.12.2021
Maria Madalena Coelho Mendes	Secretária	De 18.10.2013 até 15.04.2014
Joel David Ferreira da Cruz	Secretário	De 15.04.2014 até 10.05.2021
Luís Miguel Guerreiro Romão	Secretário	De 10.05.2021 até 06.07.2021
José João Rosa Gonçalves	Secretário	Desde 21.12.2021

(1) Cf. Atas da CM n.º 22, de 18.10.2013, n.º 23, de 23.10.2017, n.º 17, de 25.06.2019, e n.º 37, de 26.11.2021 e da AG da SGU n.º 66, de 31.03.2017.



Conselho de Administração

Responsáveis	Cargo	Período de responsabilidade (1)
Luís Filipe Soromenho Gomes	Presidente (e Presidente da CM)	De 18.10.2013 até 24.10.2017
Maria da Conceição Cipriano Cabrita	Presidente (e Presidente da CM)	De 24.10.2017 até 10.07.2019
Pedro Nuno Alfarroba Alves	Vogal	De 18.10.2013 até 30.11.2016
Pedro Tiago Finote Pires	Vogal	De 18.10.2013 até 02.01.2019
Sílvia Duro Lopes Gomes Madeira	Vogal	De 30.11.2016 até 24.10.2017
Renato Sérgio Paulo Figueira	Vogal	De 24.10.2017 até 10.07.2019
Hélia M. Mestre Valente da Costa Gonçalves	Vogal	De 02.01.2019 até 10.07.2019

(1) Cf. Atas da AG n.º 54, de 30.11.2016, n.º 57, de 24.10.2017, n.º 64, de 02.01.2019, e n.º 68, de 10.07.2019.

Comissão Liquidatária

Liquidatários	Cargo	Período de responsabilidade (1)
Maria da Conceição Cipriano Cabrita	Presidente (Presidente da CM)	De 10.07.2019 até 10.05.2021
Renato Sérgio Paulo Figueira	Vogal	De 10.07.2019 até 06.11.2020
Hélia Marina Mestre Valente da Costa Gonçalves	Vogal	De 10.07.2019 até 10.05.2021

(1) Cf. Atas da AG n.º 68, de 10.07.2019, n.º 75, de 06.11.2020, e n.º 76, de 10.05.2021.

Administrador Liquidatário

Nome	Período de responsabilidade	Nomeação
Renato Sérgio Paulo Figueira	Desde 10.05.2021	Ata da AG n.º 76, de 10.05.2021

Fiscal Único

Sociedade	ROC Responsável	Período de responsabilidade	Data de nomeação
Oliveira, Reis & Associados, SROC, Lda.	Carlos Manuel Grenha	2007-2010	Em 01.06.2007
		2010-2013	Em 15.03.2010
		2013-2016	Em 07.11.2013 (1)
		2017-2021	Em 28.11.2017 (2)

(1) Cf. Ata da CM n.º 22, de 10.10.2013, e Ata da AM n.º 2, de 07.11.2013.

(2) Cf. Ata da CM n.º 23, de 23.10.2017, e Ata da AM n.º 2, de 28.11.2017.

6. Exercício do contraditório

23. Para se pronunciarem sobre os factos constantes do Relato de Auditoria¹⁴ foram citados, em contraditório institucional, o Presidente de Câmara Municipal de Vila Real de Santo António e o administrador liquidatário da SGU, e, em contraditório pessoal, os membros dos órgãos sociais e o contabilista certificado da SGU, os membros do executivo municipal que aprovaram a reabertura de contas da SGU e a gestora do PAM no MVRSA. Foram ainda citados, para pronúncia, a Diretora-Geral do Tesouro e Finanças, a Diretora-Geral das Autarquias Locais e o Presidente da Direção Executiva do FAM.

¹⁴ Nos termos consagrados nos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26.08, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29.08.

24. Todos os citados emitiram pronúncia, a qual é reproduzida no **Anexo 17**, tendo as alegações sido tidas em conta para eventuais ajustamentos ao conteúdo do documento e integradas no Relatório, a cor diferente nos pontos respetivos, sempre que consideradas relevantes para a melhor compreensão do mesmo.
25. Nas alegações emergiram alguns aspetos de natureza mais genérica que, não tendo impacto no conteúdo do Relatório, justificam uma clarificação, desde logo para que não restem dúvidas sobre os procedimentos, o âmbito e objeto da Auditoria:
- a. O prazo concedido para o exercício do contraditório, considerado insuficiente por alguns responsáveis¹⁵, foi concedido nos termos legais, sendo que todos os pedidos de prorrogação de prazo solicitados foram deferidos, nada obstando, deste modo, a que se esclarecesse o que se tivesse por conveniente no âmbito do direito de defesa;
 - b. As dificuldades mencionadas no exercício do contraditório com base na insuficiente identificação das normas violadas, cuja alegação é feita pelos mesmos responsáveis, reportando-se ao quadro de eventuais infrações financeiras, anexo ao Relato, não têm cabimento, dado que o mesmo constitui apenas uma sistematização dos conteúdos desenvolvidos, e fundamentados, nas partes respetivas do Relato.
 - c. De igual modo, a alegação de não disponibilização de documentos necessários para a pronúncia não pode proceder, dado que: (a) foi incluída, em anexo ao Relato, documentação de suporte às observações de auditoria; (b) não foi rececionado, pelo Tribunal, qualquer pedido de acesso a outra documentação referente à auditoria; (c) no âmbito do exercício do contraditório, os responsáveis poderiam solicitar informação junto do MVRSA e da SGU e, se necessário, pedir ao Tribunal a prorrogação do prazo para a pronúncia;
 - d. Alguns membros dos órgãos sociais da SGU procuraram afastar as suas responsabilidades na gestão da empresa, argumentando que as decisões eram suportadas em informações técnicas e pareceres internos e externos, pelo que teriam alegadamente promovido a audição das respetivas estações competentes. Deve, no entanto, ficar claro que, a nível local, a responsabilidade financeira só pode ser eximida com base na audição das estações competentes no caso dos titulares de órgãos executivos de autarquias locais e no âmbito das respetivas competências¹⁶, o que não é o caso.

¹⁵ Designadamente, Luís Filipe Soromenho Gomes, Pedro Tiago Finote Pires, João Manuel Lopes Rodrigues e Carla de Fátima Leiria Sabino Viegas.

¹⁶ Note-se a Lei n.º 42/2016, de 28.12, procedeu à alteração do n.º 2 do artigo 61 da LOPTC, limitando a responsabilidade dos titulares de órgãos executivos de autarquias locais aos "(...) termos e condições fixadas

26. Os responsáveis pela gestão da SGU, confrontados com as consequências da sua atuação, nomeadamente no que concerne à falta de verdade das contas e à insustentabilidade dos níveis de endividamento gerados, não juntaram evidências que corroborassem as alegações aduzidas, optando por uma argumentação genérica que não coloca em causa o conteúdo do Relato de Auditoria.
27. Já o MVRSA, no seu contraditório institucional, para além de apresentar a sua leitura da gestão da SGU ao longo do tempo, e da sua situação financeira, defendeu uma maior amplitude na pronúncia sobre aspetos de legalidade das operações realizadas, argumentando que no quadro de eventuais infrações financeiras (cf. Anexo I) não constavam todos os factos suscetíveis de gerar responsabilidade financeira evidenciados no corpo do Relato.
28. Outra grande preocupação expressa pelo MVRSA prendeu-se com a apreciação dos atos administrativos praticados por executivos camarários anteriores à luz dos factos relatados e da existência de eventuais responsabilidades financeiras.
29. Compreende-se a posição da gestão municipal, tanto mais que está confrontada com um complexo processo de recuperação financeira do MVRSA. No entanto, face ao objeto e âmbito da presente ação, que trata o processo de reabertura de contas da SGU, não constam do quadro de eventuais infrações financeiras as situações que, tendo sido evidenciadas no Relato, devam ser objeto de um tratamento autónomo dirigido ao MVRSA, nomeadamente através de processo de apuramento de eventuais responsabilidades financeiras, bem como situações em que se encontrem ultrapassados os prazos de prescrição ou se enquadrem no âmbito de atuação de outras entidades.
30. O facto de o processo de reabertura de contas não ter arrimo legal conduz a que as contas corrigidas não possam ser aceites pelo Tribunal.
31. Ainda assim, constata-se que o objetivo pretendido com a reabertura das contas da SGU, a apresentação de três anos de resultados líquidos negativos para que a dívida pudesse ser financiada pelo FAM, poderia ser concretizado logo com as contas de 2019, pelo que não está em causa, por esse facto, a aprovação da revisão ao PAM.

para a responsabilidade civil e criminal nos n.os 1 e 3 do artigo 36.º do Decreto n.º 22 257, de 25 de fevereiro de 1933”, ou seja, “quando não tenham ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade pelas leis, hajam adotado resolução diferente”. Acresce que a Lei n.º 51/2018, de 16.08, veio aditar o artigo 80-A ao RFALEI (Lei n.º 73/2013, de 03.09), clarificando que “Nas autarquias locais, 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”.



PARTE II – OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

1. Análise da atividade da SGU

1.1. Criação, objeto e modelo de negócio

32. A SGU foi constituída em 13.05.2007, por escritura pública¹⁷, aplicando-se-lhe, à data, o regime jurídico do setor empresarial local aprovado pela Lei n.º 53-F/2006, de 29.12. A partir de 2012, a SGU passou a reger-se pelo Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local (RJAE) aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31.08¹⁸.
33. O capital social inicial, de M€ 1,181, foi realizado integralmente em espécie pelo MVRSA, que, para o efeito, cedeu a propriedade do edifício sede da Câmara Municipal e dos serviços municipais (Paços do Concelho), ficando como arrendatário.
34. Sendo o objeto social da SGU a gestão de serviços de interesse geral e de promoção do desenvolvimento local e regional, cabia-lhe propor, acompanhar e executar políticas urbanísticas no PDM, promover a regeneração urbana e rural, desenvolver uma política de solos eficiente, justa e equitativa, desenvolver programas de gestão urbana avançada e de regulação do mercado imobiliário e executar processos perequativos de benefícios e encargos no Município, promovendo o crescimento económico local e regional e o reforço de coesão económica e social, local e regional¹⁹.
35. Em 26.12.2008, a SGU aumenta o capital para M€ 15,0, com nova entrada em espécie, mais concretamente, de 2 prédios urbanos que constituem o Parque de Campismo de Monte Gordo. Em resultado da operação, o Município ficou credor da SGU em M€ 24, por os imóveis transmitidos terem sido avaliados em M€ 38.
36. Em 29.12. 2008, deu-se a constituição de um direito de superfície, por 30 anos, a favor da SGU, sobre o Complexo Desportivo na propriedade do MVRSA, pelo qual a empresa teria de pagar M€ 10,4. O montante em causa foi considerado o valor económico a atribuir ao

¹⁷ A sua constituição foi aprovada pela CM, a 20.03.2007, e pela AM, a 04.05.2007. Não foi remetida para fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

¹⁸ A que se acrescenta, nos termos do seu artigo 21.º, a lei comercial, os estatutos e, subsidiariamente, o regime do setor empresarial do Estado.

¹⁹ As incumbências estatutárias da SGU incluíam, nomeadamente: a orientação da revisão e execução dos PDM; a correção dos desequilíbrios do mercado imobiliário; propor e executar políticas de reabilitação e regeneração urbana e rural; constituir uma bolsa fundiária; desenvolver um programa de apoio à reabilitação privada; desenvolver modelos de subsídio seletiva; administrar sistemas de perequação fundiária; adquirir e alienar imóveis; propor regimes fiscais e parafiscais especiais e elaborar planos e regulamentos; proceder a operações de realojamento e selecionar investidores para operações de reabilitação urbana; planejar, conceber, executar, manter e explorar as atividades de abastecimento de água, recolha de águas residuais domésticas e pluviais e recolha de resíduos sólidos urbanos.

complexo desportivo pela sua utilização ao longo daquele período²⁰, com base num estudo elaborado por uma SROC (cf. **Anexo 5**).

37. Para pagar ao Município os M€ 10,4 acordados, a SGU contraiu um empréstimo junto do BCP (a 10 anos)²¹ para o qual deu como garantia os terrenos do Parque de Campismo que tinham acabado de constituir o seu reforço do capital.
38. No início de 2010, deu-se a fusão da SGU com a VRSA - Sociedade de Reabilitação Urbana E.M. S.A., o que originou o aumento de capital para M€ 15,05²². Com esta operação, o objeto da SGU passou a incluir a gestão das operações urbanísticas de reabilitação urbana do centro histórico e zona de proteção da cidade de VRSA, aumentando a sua estrutura.
39. O MVRSA afetou também à SGU funções em matéria de abastecimento público de água e saneamento de águas residuais, bem como de promoção e de gestão de equipamentos coletivos²³. Através de um contrato de gestão, celebrado em 01.06.2010, a SGU assume a gestão e exploração do sistema de abastecimento de água e saneamento de águas residuais por um prazo de 50 anos, recebendo os recursos humanos e equipamentos que estavam afetos à atividade, e comprometendo-se a compensar anualmente o MVRSA pela cedência das infraestruturas²⁴.
40. O contrato programa que regulava a exploração e gestão do complexo desportivo pela SGU só foi celebrado em 18.06.2010 e, na medida em que não previa a assunção de quaisquer montantes de despesa por parte do Município, não foi, pelo TdC, considerado sujeito a fiscalização prévia²⁵.
41. A 30.06.2010, foi deliberado o aumento de capital para M€36,260 através da incorporação dos créditos remanescentes do Município sobre a SGU resultantes do aumento de capital em espécie (terrenos do Parque de Campismo).

²⁰ O estudo de “Avaliação Económica do Complexo Desportivo de Vila Real de Santo António” está datado de 12.11.2008, a proposta foi aprovada na AM, a 22.12.2008, e o registo notarial do contrato é de 29.12.2008, onde foi único outorgante o, à data, Presidente da CM e Presidente do Conselho de Administração da SGU (cf. **Anexo 5**).

²¹ Contratado, a 05.01.2009, com a finalidade de Aquisição do direito de superfície do Complexo Desportivo e Construção do Pavilhão Gimnodesportivo, pelo montante de M€13,5.

²² Detida a 51% pelo MVRSA e a 49% pela SGU.

²³ A empresa acumula, entre outros, serviços de planeamento e urbanismo, de obras, de águas e saneamento e de gestão do complexo desportivo.

²⁴ O contrato previa o pagamento anual de m€ 250, totalizando M€ 12,5 pelos 50 anos do contrato. A SGU assumia ainda os processos de candidatura de obras ao POVT, no valor global de M€ 32.

²⁵ Nesse sentido foi também o esclarecimento prestado pelo Município no âmbito do processo n.º 827/10, garantindo que eventuais encargos a suportar pelo Município resultariam de patrocínios a clubes para a utilização do complexo, que implicariam a assinatura de contratos-programa específicos com cada clube.

42. Subsequentemente, em 24.04.2013²⁶, foi deliberada a fusão da SGU com a empresa CIDAEMAR – Gestão de Imóveis e Reabilitação Urbana, com atividade de natureza mercantil²⁷, cujo capital era detido a 100% pela SGU. E, por incorporação, foi transferida a 04.11.2013, a totalidade do património daquela entidade, não tendo originado qualquer aumento do capital social ou efeitos no montante dos subsídios à exploração atribuídos à SGU²⁸.
43. A SGU não registou mais alterações no capital social e, relativamente ao negócio, manteve-se assente em quatro grandes áreas: o ambiente (a gestão das águas), o complexo desportivo, o território (estacionamento, dinamização económica, urbanismo e fiscalização) e os novos projetos e PMOT, até que, em 2018, foi decidido terminar a concessão das águas, entregando-a a privados.
44. Com a entrada em vigor do RJAEL, em 2012, as relações financeiras entre a entidade participante (MVRSA) e a SGU passaram a ter que respeitar, nomeadamente, a proibição de subsídios ao investimento, a obrigatoriedade de celebração de contratos-programa para atribuição de subsídios à exploração, bem como as regras referentes ao equilíbrio de contas e à verificação dos requisitos para a dissolução.
45. A obtenção ou não de resultados positivos pela SGU passa a ser decisiva quer para efeitos da sua continuidade quer para efeitos de apuramento da dívida total do MVRSA. No entanto, a atividade operacional da SGU não se mostrava rentável e o modelo de financiamento, assente em empréstimos bancários, não se revelava sustentável.
46. Note-se que a SGU pôde recorrer a endividamento sem as restrições a que o Município estava sujeito, dando como garantia os imóveis que recebeu daquele e outros que foi adquirindo no pressuposto de que os utilizaria para dinamizar a política urbanística do concelho. Enquanto empresa local, a SGU não estava abrangida pela sujeição dos contratos de empréstimo a fiscalização prévia do TdC²⁹.
47. Se, por um lado, o montante dos empréstimos continuava a crescer, por outro, não se materializavam as expectativas de receita da componente urbanística, sendo que as outras

²⁶ Cf. Ata n.º 3/2013, de 24.04, da Assembleia Municipal.

²⁷ Mais precisamente a “*indústria de pesca, transformação e comercialização de produtos alimentares por grosso e a retalho, representação de materiais diversos e exploração hoteleiras e afins*”.

²⁸ Esta fusão foi objeto de apreciação pelo TdC através do Proc. n.º 665/2013, tendo sido tacitamente visado.

²⁹ Cf. Processo n.º 198/08, relativo a um contrato de empréstimo celebrado entre a SGU e o BCP, devolvido por não se encontrar sujeito a visto.

áreas de negócio não geravam rendimentos que permitissem manter as contas da empresa equilibradas.

48. Nos pontos seguintes constata-se que a gestão da entidade foi conduzida de modo a mostrar resultados que permitissem à SGU continuar a operar e que a dívida total do MVRSA não refletisse impacto da dívida da SGU.
49. Em paralelo, o MVRSA havia aderido ao PAEL, em 2014, e ao FAM, em 2016, e não mostrava resultados que permitissem inverter a sua grave situação financeira. Foi neste contexto que o MVRSA negociou com o FAM uma revisão do seu contrato de empréstimo, prevendo um reforço dos montantes para fazer face à incorporação da dívida da SGU, na sequência da sua dissolução.
50. A decisão de dissolução da SGU foi tomada pelo MVRSA a coberto do previsto na alínea d) do n.º 1 do artigo 62.º do RJAEL, depois de ter decidido reabrir as contas de 2016 a 2018 da empresa e de serem aprovadas novas contas com resultados líquidos negativos naqueles três anos (anteriormente os resultados líquidos de 2016 eram positivos).
51. No entanto, nos pontos seguintes mostra-se que a SGU era uma empresa sistematicamente em desequilíbrio, pelo que os resultados líquidos positivos apresentados (nomeadamente em 2014 e 2016) só foram possíveis devido ao recurso deliberado a movimentos contabilísticos incorretos, como resulta, em parte, da leitura das respetivas CLC.
52. Para além disso, a SGU registava anualmente nas suas contas um montante de indemnização compensatória, devida pelo MVRSA, pela gestão deficitária do Complexo Desportivo, que se entende não ser legal, pelo que os rendimentos estão anualmente sobreavaliados nesse montante.
53. A SGU foi, assim, utilizada para contornar as restrições resultantes do quadro legal aplicável ao MVRSA, nomeadamente no que concerne ao financiamento (e endividamento) e à gestão dos recursos humanos, com a perspetiva de que os desequilíbrios da empresa seriam compensados através de indemnizações compensatórias e/ou da cobertura de prejuízos.
54. A sua estratégia foi fortemente limitada pela entrada em vigor do RJAEL, pelo que a gestão ficou sem margem para cumprir com o serviço da dívida que já havia contraído, acabando por distorcer as contas para não evidenciar a realidade, que obrigaria à sua dissolução.
55. Na **Figura 2** sistematizam-se os principais marcos de evolução da SGU, sendo que a empresa ainda aguarda o encerramento do processo de dissolução.

Figura 2 – Criação e evolução da SGU



Fonte: Dados do Portal MJ.

1.2. Capitais próprios e financiamento

56. O MVRSA optou por não afetar meios líquidos à SGU, constituindo e reforçando o seu capital com entradas em espécie. Consequentemente, para a obtenção de meios líquidos, para além dos gerados pela atividade corrente da empresa, foi necessário recorrer a financiamento bancário.
57. Uma vez que o objeto da SGU era anteriormente prosseguido pelo MVRSA, a sua passagem para a empresa permitiria:
- diminuir a despesa, receita e estrutura afeta pelo Município àquele objeto;
 - financiar a sua prossecução, recorrendo a financiamento bancário, algo que estaria limitado do lado do Município³⁰.
58. O Quadro seguinte mostra a evolução anual do passivo e dos capitais próprios da SGU desde a sua criação.

Quadro 2 – Evolução do Passivo e Capitais Próprios da SGU

Ano	Passivo (P)	Financiamentos obtidos (F)	Capitais Próprios (CP)	Capital Social (CS)	Solvabilidade (CP/P)	Endividamento (P/CP)	F/CS
2007	5 595 373,00	0,00	1 190 076,79	1 181 000,00	0,21	4,70	0,00
2008	55 167 385,58	27 788 986,59	15 042 435,96	15 000 000,00	0,27	3,67	1,85
2009	59 664 351,63	33 283 033,56	11 458 619,48	15 000 000,00	0,19	5,21	2,22
2010	52 381 116,72	32 400 330,99	34 287 410,98	36 620 980,00	0,65	1,53	0,88
2011	51 769 056,03	32 789 627,85	38 791 033,94	36 620 980,00	0,75	1,33	0,90
2012	57 576 837,02	38 617 213,65	40 204 844,92	36 620 980,00	0,70	1,43	1,05
2013	66 531 565,43	39 942 882,01	45 830 813,04	36 620 980,00	0,69	1,45	1,09
2014	65 370 754,41	37 278 401,14	45 805 599,04	36 620 980,00	0,70	1,43	1,02
2015	72 191 401,33	40 172 132,14	44 259 403,93	36 620 980,00	0,61	1,63	1,10
2016	74 011 035,39	42 546 223,37	45 490 229,08	36 620 980,00	0,61	1,63	1,16
2017	77 570 498,56	41 102 022,23	44 010 906,38	36 620 980,00	0,57	1,76	1,12

³⁰ O regime previsto nos artigos 48.º e 49.º da LFL não se aplica às empresas locais. Ou seja, os limites legais ao valor dos mútuos, requisitos de finalidade, prazo e aprovação dos contratos de empréstimo não vinculam as empresas locais.

Ano	Passivo (P)	Financiamentos obtidos (F)	Capitais Próprios (CP)	Capital Social (CS)	Solvabilidade (CP/P)	Endividamento (P/CP)	F/CS
2018	108 277 564,73	40 148 533,17	41 227 023,60	36 620 980,00	0,38	2,63	1,10
2019	102 011 462,93	37 333 319,32	37 687 103,16	36 620 980,00	0,37	2,71	1,02
2020	103 067 523,84	35 354 571,25	28 616 268,03	36 620 980,00	0,28	3,60	0,97
2021	102 635 434,09	34 800 908,77	26 191 173,37	36 620 980,00	0,26	3,92	0,95

Fonte: Demonstrações Financeiras 2007-2021.

59. Constata-se que a SGU apresentou sempre uma situação financeira bastante vulnerável, com um rácio de solvabilidade muito inferior a 1, o que significa que, no médio e longo prazo, em caso de liquidação, não existiria capacidade de cumprir com a obrigação de pagamento das suas responsabilidades. Na perspetiva inversa, do endividamento, conclui-se que, ao longo de todo o período, as dívidas superaram largamente os recursos próprios, chegando a representar, em 2009, mais do quántuplo daqueles.
60. Constata-se, também, que os financiamentos obtidos acompanharam, de perto, o valor do capital social da SGU, que, por sua vez, corresponde ao valor atribuído aos imóveis cuja titularidade passou do Município para a empresa³¹, o que reflete a estratégia de cobertura de risco das instituições bancárias envolvidas³².
61. Face às evidências, tem de concluir-se que a natureza de empresa local da SGU, detida a 100% pelo Município de VRSA, terá contribuído para a manter em atividade e permitir o acesso a financiamento bancário, apesar da sua debilidade financeira.
62. A insustentabilidade do modelo financeiro da SGU vai para além dos rácios analisados, uma vez que a transferência da propriedade de imóveis do MVRSA para a dotação do capital social da empresa não considerou as seguintes vulnerabilidades:
- por um lado, o risco da valorização dada aos imóveis em causa não corresponder ao seu real valor, sendo que uma eventual sobreavaliação refletir-se-ia nos capitais próprios

³¹ Relativamente ao valor atribuído ao imóvel da Sede do Município (M€1,181) que constituiu o capital inicial da SGU, não foram disponibilizadas evidências de que tenha resultado de uma avaliação independente. Já os terrenos do Parque de Campismo, que constituíram o aumento de capital da SGU, foram valorizados em M€38 com base na avaliação realizada pela Cascais e Rodrigues, SROC, Lda. Note-se que a SGU ficou responsável pela execução das obras no edifício Sede do Município, para o que necessitou de contrair um empréstimo de M€4,0, tendo constituído hipoteca sobre o mesmo em 2013, no valor de M€2,8, a favor do BCP. Em 2009, para garantia do pagamento dos empréstimos contraídos junto do BCP, a SGU já havia constituído hipoteca sobre os terrenos do Parque de Campismo, no valor de M€13,5, aumentada para M€24,4 em 2011.

³² Em 2008 e 2009, o rácio financiamento/capitais próprios é mais elevado, mas a SGU já estava na posse dos imóveis do Parque de Campismo que serviam de garantia à banca, ainda que só uma parte do seu valor tivesse sido considerada para reforço de capital da empresa (o restante tinha constituído um crédito a favor do MVRSA). O reflexo integral nos capitais próprios só ocorre em 2010, quando se decide reforçar o capital da SGU com o valor do crédito ainda existente.

e distorceria o valor dos indicadores financeiros da entidade (nomeadamente de endividamento, solvabilidade e autonomia financeira);

- b. por outro, a natureza e uso dos imóveis (sede dos serviços municipais e parque de campismo) limita a rentabilização dos mesmos e implica, em termos conceptuais, o surgimento de interesses conflitantes entre a SGU e o Município.

63. No Quadro seguinte é possível verificar os montantes dos contratos de financiamento em dívida em 31.12.2018 e 31.12.2017³³.

Quadro 3 – Contratos de financiamento de médio e longo prazo

(Em euros)

Contratos de Financiamento					Valor em dívida a:	
Designação	Início	Maturidade (anos)	Finalidade	Valor contratualizado	31.12.2018	31.12.2017
BCP- CLS n.º 134661231	2007	20	Financiamento da obra na "Casa da Câmara".	4 000 000	2 764 957,07	2 961 194,24
BCP-CLS n.º 137696361	2007	10	Aquisição prédio urbano na Praça Marquês de Pombal, n.º 25, 26, 17 e Rua António Capa n.º 2, 4 e 6, VRSA, obras de remodelação do prédio e aquisição de equipamentos.	1 500 000	830 561,96	905 470,53
BCP-CLS n.º 138814771	2008	15	Aquisição de 40 fogos a custos controlados, Monte Gordo.	2 718 500	348 978,60	395 753,98
BCP- CLS n.º 149843671	2008	20	Obras em Redes de Abastecimento de Águas e Saneamento Básico.	10 262 358	7 532 593,45	8 029 491,89
BCP - CLS n.º 160115971	2009	10	Aquisição do direito de superfície do Complexo desportivo e conclusão das obras do Pavilhão Gimnodesportivo VRSA.	13 500 000	12 212 857,16	12 272 857,16
Montepio	2016	-	Financiamento necessidades pontuais de tesouraria.		2 997 626,12	3 277 160,80
BES- CC Caucionada	2010	-	Financiamento necessidades pontuais de tesouraria.		425 000	425 000
POVT-12-0146-FCOES-000227	2012	10	Financiamento de infraestruturas abastecimento de água.	7 386 236,62	3 109 907,54	3 409 139,04
POVT-12-0146-FCOES-000228	2012	15	Financiamento de infraestruturas abastecimento de saneamento.	10 117 649,34	7 498 533,68	7 720 992,19
BES- JESSICA I	2013	-	Reabilitação e dinamização económico centro histórico - VRSA	2 350 000	274 590,22	274 590,22
BES- JESSICA II	2015	1	JESSICA II		2 065 313,76	1 321 956,97
Total					40 060 919,56	40 993 607,02

Fonte: Anexo ao Balanço e Demonstração de Resultados de 2018.

64. Destaca-se, em particular, o empréstimo para aquisição do direito de superfície no valor de M€13,5 em que, desde a data da sua contratualização (05.04.2009), apenas foram pagos cerca

³³ Com a revisão do PAM e a dissolução da SGU estes empréstimos transitariam para o Município, estando previstas taxas de juro mais baixas, dilação de prazos de empréstimo até 2039 e novos períodos de carência de amortização do capital dos empréstimos.

de 24 meses de amortização de capital. O empréstimo bancário n.º 137696361 (BCP) foi transferido para a esfera jurídica da SGU com a fusão que ocorreu com a SRU.

65. Constatou-se, ainda, que para fazer face aos investimentos na rede de abastecimento e saneamento de águas residuais foram obtidos cerca de M€17,5 ao abrigo do contrato de financiamento POVT.

1.3. Evolução da situação financeira refletida nas contas

66. Em termos globais, a SGU operou numa situação financeira desequilibrada em consequência da sua incapacidade em gerar recursos financeiros relevantes, no âmbito das atividades operacionais e de investimento, para cobrir todas as suas responsabilidades.
67. O quadro seguinte apresenta os rácios de equilíbrio financeiro e de endividamento (cf. **Anexo 6**) para o período de 2014 a 2018, que inclui a versão das contas de 2016 a 2018 que resultou do processo de reabertura concretizado em 2019:

Quadro 4. Rácios de equilíbrio financeiro e de endividamento (2014-2018)

Rácio	Fórmula de cálculo	2014	2015	2016	2016*	2017	2017*	2018	2018*
Solvabilidade financeira	CP/Passivo	0,70	0,61	0,61	0,62	0,57	0,55	0,38	0,38
Autonomia financeira	CP/Ativo	0,41	0,38	0,38	0,38	0,36	0,36	0,28	0,28
Liquidez geral	Ativo corrente / passivo corrente	0,83	0,39	0,44	0,44	0,47	0,44	0,22	0,22
Endividamento	Passivo/CP	1,43	1,63	1,63	1,63	1,76	1,81	2,63	2,63
Peso do endividamento c/prazo	Passivo corrente/Passivo	0,39	0,41	0,45	0,45	0,45	0,45	0,67	0,67
Peso do endividamento l/prazo	Passivo não corrente/Passivo	0,61	0,59	0,55	0,55	0,55	0,55	0,33	0,33

* Contas aprovadas após o processo de reabertura das contas desencadeado pelo MVRSA.

Fonte: Demonstrações Financeiras de 2014 a 2018.

68. Independentemente das reservas à qualidade e fidedignidade das contas aprovadas pela SGU, as mesmas refletem, ainda assim, uma situação financeira muito débil e que apresenta um agravamento:
- Em termos de solvabilidade, uma vez que os capitais próprios (constituídos essencialmente por entradas em espécie e direitos) foram sempre inferiores aos passivos, baixando para o equivalente a apenas 38% daqueles em 2018;
 - Ao nível da autonomia financeira e endividamento, uma vez que os capitais próprios, que cobriam apenas 41% do passivo em 2014, equivaliam a apenas 28% em 2018;
 - Em termos de liquidez, uma vez que o ativo corrente cobria apenas 83% do passivo corrente em 2014, mas em 2018 já representava apenas 22% daquele;

- d. Em termos de estrutura do endividamento, uma vez que o peso do endividamento de curto prazo passou a representar 67% do total, contra 39% em 2014.
69. Como já salientado, o acionista constituiu o capital da SGU através de entradas em espécie de imóveis, originando uma falta de liquidez imediata que foi sendo compensada com o recurso a endividamento bancário, com transferências do Município e com o acesso a subsídios ao investimento com origem em fundos comunitários.
70. Considerando o período de 2014 a 2018 (**Quadro 5**), as contas anuais aprovadas pela SGU não incumpriam com os indicadores de sustentabilidade definidos no n.º 1 do artigo 62.º do RJAEI (cf. **Anexo 7**). No entanto, face à deliberação do acionista público, de corrigir as contas dos anos de 2016, 2017 e 2018, ficou mais evidente a falta de fidedignidade das contas, tendo emergido algumas distorções que afetaram a perceção da sua real situação financeira e a leitura dos referidos indicadores.

Quadro 5 – Indicadores de Sustentabilidade

(Em euros)

Indicadores (artigo 62.º, n.º 1 do RJAEI)	Referência dos últimos 3 anos	2014	2015	2016	2016*	2017	2017*	2018	2018*
a) Cobertura dos gastos por vendas e prestações de serviços	>=50%	70,1%	71,4%	63,3%	63,3%	61,6%	61,2%	37,1%	37,1%
b) Peso dos subsídios à exploração nas receitas totais	<=50%	0,5%	0,6%	0,9%	1,0%	3,8%	16,4%	8,1%	8,1%
c) Resultado operacional subtraído das amortizações e depreciações	>=0	2 933 424	740 170	3 966 271	2 308 105	2 498 212	2 396 415	3 020 171	3 020 171
d) Resultado Líquido	>=0	37 772	-1 958 680	376 191	-1 261 141	-1 567 700	-1 669 498	-1 213 952	-1 213 952

* Contas aprovadas após o processo de reabertura das contas desencadeado pelo MVRSA.

Fonte: Demonstrações Financeiras de 2014 a 2018.

71. Se tivermos em consideração as reservas apresentadas pelo ROC na CLC de 2014³⁴ (cf. **Anexo 8**), constatamos que a SGU optou por desreconhecer gastos contabilizados em anos anteriores e ao invés de os imputar a esses anos, considerou-os como sendo de 2014, o que lhe permitiu apresentar resultados líquidos positivos ao invés de negativos (**Quadro 6**). Para além disso não registou alguns custos, por exemplo, referentes a juros de mora, o que gerou uma distorção ainda maior dos resultados.

³⁴ "Foi desreconhecido o diferencial dos consumos mínimos de novembro e dezembro de 2010, 2011 e de 2012, já reconhecidos em gastos de exercícios anteriores, no valor global de 1,775 M€, através de ganhos do exercício de 2014. O diferencial dos consumos mínimos de 2013 (1,043 M€), faturado em 2014, não foi registado na contabilidade por motivo de devolução das faturas (...) Acresce que não foram registados juros de mora a cobrar pela entidade Águas do Algarve referentes ao 2.º, 3.º e 4.º trimestres de 2014, no valor de 353 mil euros".

Quadro 6 – Resultado Líquido do Exercício de 2014 ajustado

(Em euros)

Rubricas Capital Próprio	2014	2014 ajustado
Capital subscrito	36 620 980	36 620 980
Reservas legais	32 271	32 271
Outras reservas	252 901	252 901
Resultados transitados	-4 559 141	-2 784 141
Ajustamentos em ativos financeiros	1 150 758	1 150 758
Outras variações no capital próprio	12 270 058	12 270 058
Resultado líquido do exercício	37 772	-1 737 228
<i>Faturas de consumos mínimos de nov. e dez. de 2010, de 2011 e de 2012 do fornecedor Águas do Algarve</i>	0	1 775 000

Fonte: Demonstrações Financeiras de 2014.

72. Face à distorção evidenciada em 2016, uma vez que a indemnização compensatória referente ao ano de 2014 foi registada como rendimento de 2016 ao invés de ser considerada em resultados transitados, constata-se que também nesse ano os resultados líquidos seriam negativos.
73. Assim, mesmo sem avaliar juridicamente o direito às indemnizações compensatórias do MVRSA ou outras eventuais distorções às contas, se a SGU tivesse procedido aos registos contabilísticos adequados nos casos evidenciados, preencheria os pressupostos conducentes à respetiva dissolução obrigatória logo após a aprovação das contas de 2016³⁵, uma vez que apresentaria 3 exercícios seguidos com resultados líquidos negativos (2014, 2015 e 2016).
74. Com estes expedientes, a SGU manteve-se em atividade sem que as condições para a sua continuidade fossem avaliadas ou tivesse sido colocada perante a obrigação de deliberar pela sua dissolução, nos termos do RJAEL.
75. A posição financeira da SGU, tal como apresentada no Balanço a 31.12.2018, evidencia um ativo total de M€149,5 sendo 89% de ativos não correntes e 11% de ativos correntes (cf. Anexo 9).

³⁵ Nos termos do n.º 4 do artigo 70.º, da Lei n.º 50/2012.

Quadro 7 – Principais rubricas do Ativo

(Em euros)

Rubricas	2014	2015	2016	2016*	2017	2017*	2018	2018*
Ativo não corrente	89 978 536	104 889 603	104 736 065	104 736 065	105 130 186	105 130 186	133 719 959	133 719 959
Ativos fixos tangíveis	25 357 181	40 721 597	41 248 471	41 248 471	41 716 856	41 716 856	42 354 263	42 354 263
Propriedades de investimento	45 020 053	44 982 133	44 910 213	44 910 213	44 838 293	44 838 293	45 320 850	45 320 850
Ativos intangíveis	19 599 180	19 182 110	18 571 513	18 571 513	18 520 071	18 520 071	6 826 239	6 826 239
Créditos a receber	0	0	0	0	46 675	46 675	39 205 490	39 205 490
Ativo corrente	21 197 817	11 561 203	14 765 199	14 765 199	16 451 219	15 326 164	15 784 629	15 784 629
Clientes	5 981 824	6 435 369	5 150 990	5 150 990	5 931 853	5 822 654	3 820 908	3 820 908
Outras contas a receber	9 014 519	3 247 836	5 979 599	5 979 599	8 528 021	7 483 930	8 883 380	8 883 380
Total do ativo	111 176 353	116 450 805	119 501 264	119 501 264	121 581 405	120 456 350	149 504 588	149 504 588

* Contas aprovadas após o processo de reabertura das contas desencadeado pelo MVRSA.

Fonte: Dados das Demonstrações Financeiras 2014-2018.

76. Consta-se que o ativo não corrente é constituído essencialmente por propriedades de investimento, ativos fixos tangíveis e intangíveis e por créditos a receber, decorrentes do investimento em terrenos e obras relacionadas, no essencial, com a reabilitação urbana e abastecimento de águas para consumo e saneamento básico, assim como imóveis detidos para obtenção de rendas.
77. Entre 2017 e 2018, verificou-se a regularização para imobilizado firme de diversas obras e projetos (cerca de M€1,496), em particular a clínica, que se encontrava em funcionamento desde 2016, no valor de m€273,4, e o Prédio Urbano Rua da Princesa 95, no valor de m€221,2. Esta situação, referenciada pelo ROC na CLC de 2016 e 2017, teve repercussão ao nível do registo das amortizações e consequentemente nos custos do exercício.
78. No que respeita aos ativos intangíveis, de destacar que incluem o direito de superfície do Complexo Desportivo de VRSA, no valor de M€10,483, e o da exploração e gestão dos serviços públicos de abastecimento de águas para consumo e de saneamento de águas residuais no valor de M€12,5, sendo que, este último, foi desreconhecido da contabilidade no final de 2018 com base no contrato de concessão das águas.
79. A rubrica créditos a receber no valor de M€39,2 reflete o reconhecimento da compensação financeira que decorre do acordo de revogação do contrato de gestão das águas³⁶.
80. No ativo corrente, as rubricas de maior expressão são os clientes e as outras contas a receber, que compreendem, no essencial, as faturas emitidas no âmbito dos contratos programa celebrados entre a SGU e o Município. De evidenciar que a diminuição da rubrica de clientes

³⁶ Cf. Cláusula 3ª do respetivo acordo.

de 2017-2018 deveu-se ao facto do MVRSA ter recebido a 2ª tranche do FAM em 2017, com a qual liquidou faturas no valor de M€4,6.

81. As contas corrigidas apresentam alterações nos resultados transitados e nos resultados líquidos em 2016 e 2017 (**Quadro 8**). À data de 31.12.2018, o capital próprio apresentava um saldo de M€41,2, do qual se salienta um resultado líquido do exercício negativo em M€1,2 (cf. **Anexo 10**).

Quadro 8 – Principais rubricas do Capital Próprio

(Em euros)

Rubricas	2014	2015	2016	2016*	2017	2017 *	2018	2018*
Resultados transitados	-4 559 141	-3 967 418	-4 541 599	-2 883 434	-3 910 915	-4 896 553	-6 242 425	-6 242 425
Outras variações no capital próprio	12 270 058	12 124 815	11 594 950	11 594 950	11 391 215	11 391 215	10 622 714	10 622 714
RLE	37 772	-1 958 680	376 191	-1 261 141	-1 567 700	-1 669 498	-1 213 952	-1 213 952
Total Capital Próprio	45 805 599	44 259 404	45 490 229	45 511 063	44 010 906	42 885 852	41 227 024	41 227 024

* Contas aprovadas após o processo de reabertura das contas desencadeado pelo MVRSA.

Fonte: Dados das Demonstrações Financeiras 2014-2018.

82. Em 2018, a rubrica de resultados transitados apresenta um saldo devedor de M€6,24, refletindo diversos reconhecimentos dos quais se destaca: (i) a débito a aplicação do RLE 2017 (M€1,5), nota de crédito relativa à anulação dos juros cobrados pelo Município (853 mil €) e regularizações de imobilizado em curso (296 mil€); (ii) a crédito a cobrança de prejuízos do MVRSA (M€1,5), regularização da estimativa de gastos relacionados com resíduos sólidos urbanos (RSU) e taxa municipal de proteção civil (TMPC) de 2016 (90 mil €) e regularização de clientes do SGA (92 mil €).
83. Os movimentos na rubrica outras variações no capital próprio respeitam ao reconhecimento de subsídios ao investimento, deduzido da quota-parte associada às amortizações e depreciações.
84. O Quadro seguinte permite analisar o passivo da SGU entre 2014 e 2018. Em 2018 representa M€ 108,3, sendo 67,3% de passivo corrente e 23,5% de não corrente (cf. **Anexo 9**).

Quadro 9 – Principais rubricas do Passivo

(Em euros)

Rubricas	2014	2015	2016	2016*	2017	2017*	2018	2018*
Passivo não corrente	39 822 337	42 339 377	40 427 673	40 427 673	42 509 081	42 509 081	35 436 497	35 436 497
Financiamentos obtidos	35 268 675	37 536 324	35 874 576	35 874 576	38 205 942	38 205 942	35 436 166	35 436 166
Outras dívidas a pagar	4 500 000	4 803 000	4 553 000	4 553 000	4 303 000	4 303 000	0	0
Passivo corrente	25 548 417	29 852 024	33 583 362	33 562 529	35 061 418	35 061 418	72 841 068	72 841 068
Fornecedores	13 227 859	13 354 389	14 317 346	14 317 346	16 624 401	16 624 401	17 573 757	17 573 757
Financiamentos obtidos	2 009 726	2 635 808	6 671 648	6 671 648	2 896 080	2 896 080	4 712 367	4 712 367
Outras dívidas a pagar	10 178 651	13 760 883	12 423 852	12 423 852	15 383 746	15 383 746	15 048 859	15 048 859
Diferimentos	67 968	12 969	50 915	50 915	50 620	50 620	35 385 552	35 385 552
Total Passivo	65 370 754	72 191 401	74 011 035	73 990 202	77 570 499	77 570 499	108 277 565	108 277 565

* Contas aprovadas após o processo de reabertura das contas desencadeado pelo MVRSA.

Fonte: Dados das Demonstrações Financeiras 2014-2018.

85. Na composição do passivo destacam-se as rubricas de financiamentos obtidos, os fornecedores, as outras dívidas a pagar e, em 2018, os diferimentos, que traduzem o impacto da revogação do contrato de gestão das águas, uma vez que o MVRSA promoveu a concessão do negócio a outra entidade, tendo a mesma iniciado a 01.01.2019.
86. Em 2018, a rubrica de fornecedores apresenta um saldo credor de M€17,6, dos quais cerca de 85,7% respeitam ao fornecedor Águas do Algarve, S.A. (AdA), em consequência da decisão do acionista público, de deixar de pagar os valores mínimos quanto a afluentes não medidos provenientes de VRSA e de Castro Marim, o que levou à instauração de uma ação judicial à SGU pelo valor da dívida (M€25,2³⁷). Relativamente à dívida anterior a 2014 (cerca de M€8,5), foi elaborado um plano de pagamentos que também não foi cumprido.
87. A rubrica de outras dívidas a pagar no valor de M€15 inclui, em particular:
- os valores em dívida à entidade Mota-Engil e que respeitam ao acordo de pagamento de indemnizações, celebrado com a entidade em 2016, sobre os quais se encontram em incumprimento 30 prestações (m€300)³⁸;
 - a estimativa em acréscimos de gastos dos juros de mora em atraso no pagamento de faturas da AdA de 2013 (m€244) e dos valores faturados de 2015, 2016 e 2017 pela AdA relativos ao fornecimento de água e devolvidas pela SGU (M€3)³⁹;

³⁷ N.º processo 456/16.oBELLE (€20 760 012,83) e n.º410/19.oBELLE (€4 505 057,61).

³⁸ Esta situação é referida na CLC como ênfase.

³⁹ Note-se que o diferencial de consumos mínimos de água relativos aos anos 2010 a 2013 faturados pela AdA no valor de M€1,8 foi desconhecido da contabilidade e as faturas devolvidas por decisão do acionista público. Sobre a faturação dos anos 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018 a SGU ainda não tinha recebido os débitos. Esta situação é evidenciada na CLC como ênfase. Em 2015 foi celebrado um acordo de pagamento, contudo face ao incumprimento por parte da SGU, foi instaurada uma ação judicial pelo valor total da dívida.

- (iii) os valores de resíduos sólidos urbanos (RSU) cobrados pelo MVRSA em 2018 e anos anteriores (M€2,1) e
- (iv) os valores respeitantes ao proveito a diferir relativo ao contrato do concurso público relativo à conceção, construção e exploração dos polidesportivos do complexo desportivo ^{4º}(M€2,3).
88. Os financiamentos obtidos, que totalizaram cerca de M€40,1, incluem os financiamentos concedidos pelo Turismo de Portugal (M€2,3) e POVT/BEI (cerca de M€10,6), assim como os empréstimos contraídos junto da banca para fazer face às dificuldades de tesouraria.
89. De notar que os empréstimos bancários foram objeto de diversas revisões e aditamentos relacionados, em particular, com alterações de prazo, taxas de juros, períodos de carência de amortização do empréstimo e garantias/hipotecas.
90. Considerando a conta ajustada de 2014 e as contas corrigidas de 2016 a 2018, verificamos que a SGU apresenta, em todo o período, resultados operacionais positivos e resultados líquidos negativos (cf. **Quadros 8, 10 e Anexo 10**).

Quadro 10 – Principais rubricas da Demonstração de Resultados

(Em euros)

Rubricas	2014	2015	2016	2016*	2017	2017*	2018	2018*
Gastos								
Fornecimentos e serviços externos	3 110 568	3 647 130	4 198 559	4 198 559	4 397 090	-4 397 090	3 403 130	3 403 130
Custos com o pessoal	2 250 875	2 067 105	2 356 535	2 356 535	2 880 111	-2 880 111	2 621 591	2 621 591
Outros gastos	2 048 855	2 457 796	2 961 068	2 961 068	2 278 924	-2 278 924	12 705 404	12 705 404
Gastos/reversões de depreciação e de amortização	1 460 170	1 526 558	2 023 055	2 023 055	2 211 746	-2 211 746	2 561 642	2 561 642
Juros e gastos similares suportados	1 488 235	1 188 631	1 546 297	1 546 297	1 835 930	-1 835 930	1 657 797	1 657 797
Rendimentos								
Vendas e prestações de serviços	8 321 998	8 932 407	9 231 899	9 231 899	9 329 658	9 329 658	9 160 136	9 160 136
Subsídios à exploração	54 163	65 581	132 347	132 347	514 973	2 238 738	1 896 539	1 896 539
Outros rendimentos	2 863 123	899 163	4 978 595	3 320 430	3 171 704	1 455 340	12 223 881	12 223 881
EBITDA	2 933 424	740 170	3 966 271	2 308 105	2 498 212	2 396 415	3 020 171	3 020 171
Resultado operacional (EBIT)	1 473 254	-786 389	1 943 216	285 051	286 466	184 669	458 529	458 529
Resultado antes de impostos (EBT)	53 099	-1 932 974	430 392	-1 227 773	-1 530 279	-1 632 077	-1 170 686	-1 170 686
Resultado líquido do exercício	37 772	-1 958 680	376 191	-1 261 141	-1 567 700	-1 669 498	-1 213 952	-1 213 952

* Contas aprovadas após o processo de reabertura das contas desencadeado pelo MVRSA.

Fonte: Dados das Demonstrações Financeiras 2014-2018.

91. Em 2018, a rubrica de outros gastos assume um peso muito relevante (51,5%), refletindo um aumento homólogo de 457% que se deve ao efeito da anulação do ativo intangível relacionado com a cessão do contrato de gestão das águas (M€10,3). Esta situação teve também

^{4º} Celebrado em março de 2017 com a entidade Neireifen - Empreendimentos, S.A., onde se encontrava prevista uma retribuição total de M€1,3 ao MVRSA por um período de 30 anos. O valor, a 31.12.2018, é de M€1,2, e respeita ao proveito a diferir pelos restantes 28 anos.

repercussões nas depreciações e amortizações dos ativos. Por ordem decrescente de relevância surgem também os fornecimentos e serviços externos (13%), os custos com pessoal (10,6%), os gastos com depreciações e amortizações (10,3%) e juros suportados (0,6%).

92. Os fornecimentos e serviços externos evidenciam uma diminuição face ao ano anterior decorrente da redução do custo dos serviços especializados, dos honorários e das rendas e outros alugueres.
93. Os gastos com pessoal em 2017 registaram um aumento decorrente da entrada de 60 funcionários, no âmbito dos contrato-programa celebrados com o Município, relacionados com a recolha de resíduos urbanos e limpeza pública e com a manutenção de imóveis e equipamentos. Contudo, em 2018, com a cessão do contrato de gestão da água, sofreu um decréscimo.
94. De destacar o peso dos encargos suportados com o serviço da dívida (em cerca de M€1,6 no ano de 2018), que afetaram negativamente o resultado líquido do exercício.
95. A rubrica de maior peso dos rendimentos, no ano de 2018, é a de outros rendimentos que evidencia o proveito associado à cessão do direito de superfície das infraestruturas das águas (M€10,750) tendo sido apurada uma mais valia de cerca de m€405. Inclui, ainda, a transferência financeira, no valor de M€1,761, prevista no contrato programa do Complexo Desportivo, para equilibrar os resultados operacionais anuais do equipamento⁴¹. De salientar que em 2016 foram registadas as indemnizações compensatórias de 2014 (M€1,6) e de 2016 (M€1,5).
96. Entre a conta de 2017 e a sua versão após alterações verifica-se um aumento de M€1,7 nos subsídios à exploração, resultante da alteração de política contabilística, relacionada com o reconhecimento da indemnização compensatória ao abrigo do contrato programa do Complexo Desportivo, que estava inicialmente considerada como outros rendimentos.

1.4. Operações e relações financeiras entre a SGU e o Município

97. Independentemente do modelo de gestão da SGU subjacente à sua criação, a análise mostrou uma grande interdependência entre o Município e a empresa, não sendo, em muitos momentos, fácil delimitar os objetivos prosseguidos e os meios afetos pelas duas entidades,

⁴¹ Situação referida na CLC, em 2018, como ênfase.

o que dificulta a identificação da correspondência entre as responsabilidades assumidas pelas partes e o seu reflexo financeiro.

98. Considerando a ótica do MVRSA, o período até 2010 já foi analisado no âmbito da auditoria financeira então realizada⁴². Importa, no entanto, sintetizar as situações mais relevantes, em todo o período, na ótica da análise à SGU:
- a. Em 2007, o MVRSA realizou o capital social inicial da SGU (M€1,181) mediante a transferência da posse do edifício dos Paços do Concelho, tendo ficado como arrendatário do imóvel pelo prazo de 20 anos. A SGU assumiu os custos de reabilitação e equipamento do edifício e consignou o valor da totalidade das rendas à garantia de um empréstimo para “Financiamento de necessidades pontuais de tesouraria” a 20 anos;
 - b. Em 2008, o MVRSA transferiu a posse de 2 prédios urbanos, avaliados em M€38, para a SGU (relativos ao Parque de Campismo de Monte Gordo), sendo que M€13,819 foram imputados ao aumento de capital da empresa e M€24,181 ficaram registados como dívida da SGU ao MVRSA. Em 2009 a SGU abateu M€2 à dívida com a receita da alienação de um terreno no Parque de Campismo e em 2010 dá-se a conversão da restante dívida em reforço de capital que se fixa nos M€36,620. A SGU irá utilizar os terrenos do Parque de Campismo para garantir novos financiamentos bancários;
 - c. Em 2009, o MVRSA cede o direito de superfície do Complexo Desportivo à SGU por 30 anos, recebendo, como contrapartida, M€10,4, que corresponderiam ao valor económico da gestão do dito Complexo. Para pagar ao Município a SGU contrata um empréstimo, a 10 anos, dando como garantia os terrenos do parque de campismo⁴³. O contrato programa para a gestão do complexo pela SGU só é assinado em 2010, tendo sido considerado pelo TdC não sujeito a visto por não pressupor a assunção de despesa pelo MVRSA;
 - d. Entre o Município e a SGU foram sendo celebrados vários contratos-programa e de gestão que implicavam participações financeiras do MVRSA à empresa. Um dos mais significativos (M€15,9), datado de 2008, envolvia a realização de obras em infraestruturas de abastecimento de água e esgotos e implicou a contração de novo empréstimo pela SGU naquele montante. Foi extinto em 2010, tendo a SGU assumido

⁴² Cf. Relatório n.º 9/2011 – 2ª S, disponível em www.tcontas.pt.

⁴³ O empréstimo no montante de M€13,2 destinava-se ainda à construção do Pavilhão Gimnodesportivo, que nunca foi concluído.

a gestão e exploração do sistema de abastecimento de água e saneamento por 50 anos em troca de M€12,5 (a pagar ao longo do período).

- e. Em 2012, com a entrada em vigor do RJAEL, os resultados líquidos anuais passaram a ser determinantes para a continuidade da SGU e as relações financeiras entre o Município e a empresa, que não correspondessem a contratos de prestação e serviços, passariam a ter de se reconduzir a duas naturezas: subsídios à exploração suportados em contratos programa e transferências para reequilíbrio de contas.

1.4.1. Indemnizações compensatórias e cobertura de prejuízos

99. O Quadro seguinte apresenta a evolução dos resultados líquidos da SGU, permitindo verificar o impacto nos mesmos das indemnizações consideradas a propósito da exploração do Complexo Desportivo, bem como das transferências para cobertura de prejuízos.

Quadro 11 – Indemnizações compensatórias e cobertura de prejuízos

(Em Euros)

Ano	Indemnização calculada	Indemnização refletida nas contas SGU	Indemnização paga	Resultados Líquidos SGU	Cobertura de prejuízos	Data pagamento
2007	0,00	0,00	0,00	9 076,79		
2008	0,00	0,00	0,00	33 359,17		
2009	0,00	0,00	0,00	-3 583 816,48	3 558 884,79	30.04.2010
2010	0,00	0,00	0,00	-4 528 177,52	4 522 931,72	mai/11
2011	1 245 133,47	1 245 133,47	1 245 133,47	73 769,43		2011 e 2014
2012	540 488,02	540 488,02	540 488,02	140 133,80		05.06.2014
2013	1 549 478,24	1 500 000,00	1 500 000,00	14 183,28		2016 e 2017
2014	1 658 165,41	0,00	0,00	37 771,88		
2015	1 392 000,00	0,00	0,00	-1 958 680,41	1 932 974,11	29.04.2016
2016	1 564 082,21	3 222 247,62	0,00	376 190,76		
2017	1 723 764,83	1 723 764,83	0,00	-1 567 700,24	1 530 279,41	(1) 03.07.2018
2018	1 761 701,51	1 761 701,51	0,00	-1 323 151,51	1 279 885,44	(2) 30.04.2019
2019	(3) 1 800 000,00	(4)	(4)	-3 687 802,81		
2020	(5)	(5)	(5)	-8 392 445,77		
Total	13 234 813,69	9 993 335,45	3 285 621,49	-24 357 289,63	12 824 955,47	

Notas:

(1) O MVRSA não cumpriu com a data limite de 30.04 do ano seguinte (cf. artigo 40.º do RJAEL).

(2) Saldado por encontro de contas.

(3) Valor que consta na CLC no âmbito de uma reserva às contas.

(4) A SGU recebeu indicações do acionista único de que o entendimento passou a ser de que a indemnização não tinha cobertura legal.

(5) A gestão do Complexo Desportivo regressou à esfera do Município a 01.01.2020, na sequência do processo de internalização da SGU no MVRSA.

Fonte: SGU.

100. No período de 2007 a 2020, a SGU apresenta resultados líquidos negativos de M€24,4, mesmo considerando a contabilização de M€10,0 em indemnizações relativas à exploração

do Complexo Desportivo, das quais só recebeu efetivamente M€3,3. Estas indemnizações não cumprem os requisitos introduzidos pela Lei n.º 50/2012, uma vez que o contrato programa em que se fundamentavam não pressupunha a existência de despesa para o Município. Conclui-se, pela análise dos cálculos que lhe estão subjacentes, que extravasam a natureza de subsídios à exploração (cf. **ponto 2.3.**).

101. Até 2018, para efeitos de cobertura de prejuízos, o MVRSA transferiu para a SGU M€12,8. Em 2019 avançou-se para a dissolução da empresa, o que levou à decisão de reabertura de contas de 2016 a 2018.

1.4.2. Pagamentos e recebimentos entre o Município e SGU

102. O quadro seguinte mostra a despesa paga e a receita cobrada pelo MVRSA à SGU entre 2007 e 2019.

Quadro 12 – Despesa paga e receita cobrada pelo MVRSA à SGU

(Em euros)

Ano	Despesa paga (D)	Receita cobrada (R)	(D)-(R)
2007	1 819 939,99		1 819 939,99
2008	7 185 447,08	(2) 10 400 000,00	-3 214 552,92
2009	844 029,30	2 000 000,00	-1 155 970,70
2010	(1) 25 211 237,92	575 000,00	24 636 237,92
2011	4 815 000,07	4 526 060,81	288 939,26
2012	761 672,02	250 000,00	511 672,02
2013	721 010,07	250 000,00	471 010,07
2014	10 061 991,66	2 197 000,00	7 864 991,66
2015	1 206 268,30	822 421,72	383 846,58
2016	5 018 438,93	277 412,44	4 741 026,49
2017	2 264 713,28	558 916,02	1 705 797,26
2018	2 682 378,68	47 688,99	2 634 689,69
2019	3 469 750,53	16 811,50	3 452 939,03
Total 2007-2019	66 061 877,83	21 921 311,48	44 140 566,35
Total sem aumento de capital	44 455 877,83	21 921 311,48	22 534 566,35

(1) Inclui M€ 21,606 da conversão do crédito referente a uma parte do parque de campismo em capital.

(2) Referente à cessão do direito de superfície do complexo desportivo (não constava do extrato c/c fornecedor).

Fonte: Conta corrente do MVRSA.

103. Constata-se que, até 2019, as relações financeiras entre o MVRSA e a SGU originaram um fluxo líquido de M€22,5 para a empresa, sabendo-se que só em transferências para equilíbrio de contas e indemnizações pela gestão do Complexo Desportivo a SGU recebeu M€16,1 (cf. **Quadro 11**).

104. Ainda assim, as contas da SGU, aprovadas em Assembleia Geral, pelo acionista único - o Município, foram reconhecendo dívida daquele para com a SGU, imputada a origens diversas como sejam, prestações de serviços, contrapartidas de contratos programa e de gestão ou indemnizações compensatórias pela gestão deficitária do Complexo Desportivo.
105. Excluindo os montantes suportados pelo MVRSA a título de equilíbrio de contas e de indemnizações compensatórias pela gestão do Complexo Desportivo e a contabilização do aumento de capital (realizado em espécie), os pagamentos de maior dimensão ocorreram no contexto de planos de assistência financeira:
- Em 2014, o MVRSA recebeu M€24,3 no âmbito do PAEL, sendo que 18,5% (M€4,5) destinava-se a pagar dívida para com a SGU, constituída por, essencialmente, participações referentes a contratos-programa e rendas. A mais antiga remontava a 2009.
 - Em 2016, o MVRSA incluiu M€4,7 de dívida à SGU no montante a financiar através de um empréstimo FAM, que ascendia a M€13,4 (35,0% do total). Na dívida aceite incluíram-se M€1,5 referentes à indemnização compensatória pela gestão deficitária do Complexo Desportivo em 2013 e M€1,7 de juros de mora referente a dívidas pagas no âmbito do PAEL (a mais antiga remontava a 31.07.2009). O MVRSA saldou estas dívidas à SGU entre 2016 e 2017.

Em sede de contraditório, o FAM justifica que “*No que respeita ao pagamento pelo Município da indemnização compensatória (...) e (...) juros de mora (...) as mesmas estavam devidamente registadas e reconhecidas no Município e pela Direção-Geral das Autarquias Locais no cômputo da dívida total do Município e beneficiaram de visto tácito do Tribunal de Contas*”, e que “*Em sede de fiscalização prévia do contrato de empréstimo (...) não foi igualmente suscitada qualquer questão nesse âmbito (...)*”.

Pese o que fica evidenciado, sendo o FAM responsável por aprovar um plano eficaz de recuperação financeira para o MVRSA, teria sido prudente analisar aquelas decisões à luz de princípios de boa gestão, nomeadamente no que concerne ao pagamento de dívida eventualmente prescrita⁴⁴ e à racionalidade das relações financeiras entre o MVRSA e a SGU, que justificaria analisar as contas consolidadas.

106. Assim, constata-se que o MVRSA utilizou os empréstimos obtidos no âmbito do PAEL e do FAM para reter liquidez dentro do seu perímetro de consolidação (M€9,2 no conjunto dos

⁴⁴ Situação que resulta dos dados então disponíveis relativos à antiguidade da dívida com juros de mora.

dois programas), enquanto diferia o pagamento das suas obrigações por várias décadas, com os consequentes impactos em termos financeiros e intergeracionais. Acresce o facto de o serviço da dívida do PAEL estar a ser incumprido praticamente desde o seu início⁴⁵.

Em sede de contraditório, o FAM defendeu que *“(...) tanto o PAEL como o FAM, são mecanismos de recuperação financeira municipal criados para prestar assistência aos municípios em situação de rutura financeira no sentido de promover o diferimento temporal do pagamento das dívidas, diminuindo, pelo menos momentaneamente, a pressão sobre a tesouraria, no sentido de lhes permitir a prestação de serviços básicos à população, que de outra forma não poderiam ser assegurados.”*

Veio também demonstrar que, o MVRSA cumpriu a generalidade das datas de pagamento do serviço da dívida do empréstimo FAM⁴⁶, ao contrário do que se concluiu, num primeiro momento, a partir dos mapas da prestação de contas do Município. Atente-se que o MVRSA aderiu à moratória no âmbito das medidas COVID, não tendo amortizado capital em 2020 e 2021.

1.4.3. Saldos da SGU com o Município

107. O quadro seguinte apresenta os saldos entre a SGU e o Município, apurados com base nas contas correntes das respetivas entidades, para o período de 2014 a 2018.

Quadro 13 – Saldos da SGU com o MVRSA

Anos	Valores a receber do MVRSA			Valores a pagar ao MVRSA			A receber – A pagar	
	Conta SGU (Cliente) (1)	Conta MVRSA (Fornecedor) (2)	(1)-(2)	Conta SGU (Fornecedor) (3)	Conta MVRSA (Cliente) (4)	(3)-(4)	Conta SGU (1)-(3)	Conta MVRSA (2)-(4)
2014	4 693 338,77	4 214 087,58	479 251,19	3 503 214,80	7 141 624,35	-3 638 409,55	1 190 123,97	-2 927 536,77
2015	4 497 197,46	4 683 265,93	-186 068,47	6 912 766,45	6 841 075,24	71 691,21	-2 415 568,99	-2 157 809,31
2016	3 299 638,16	3 299 638,16	0,00	6 401 766,28	6 447 281,51	-45 515,23	-3 102 128,12	-3 147 643,35
2017	2 612 563,45	2 612 563,45	0,00	8 278 848,35	8 359 361,36	-80 513,01	-5 666 284,90	-5 746 797,91
2018	1 709 159,10	1 644 159,10	65 000,00	2 740 560,35	7 592 639,32	-4 852 078,97	-1 031 401,25	-5 948 480,22

Fonte: Contas correntes facultadas pelo MVRSA e SGU.

108. A análise realizada permite concluir que:

⁴⁵ O PAEL iniciou-se em 2014 e em 2016 o MVRSA já incumpria o plano de pagamentos.

⁴⁶ As exceções respeitam aos juros do 2.º semestre de 2017, que foram pagos logo no início de 2018, aos juros do 1.º semestre de 2018 e à amortização relativa ao 1.º semestre de 2022, as duas últimas com atrasos de 23 e 13 dias, respetivamente, tendo originado o pagamento de juros de mora.



- a. Os montantes em dívida (de uma entidade à outra) são muito significativos. Esta estratégia de gestão é geradora de acréscimo de custos de financiamento, de aplicação de juros de mora e de empolamento de contas;
 - b. Existem discrepâncias relevantes, em especial em 2014⁴⁷ e 2018⁴⁸, entre os montantes refletidos nas contas da SGU e do Município nas rubricas em causa (rubricas de Clientes e de Fornecedores) sendo que, com exceção do ano de 2015, o MVRSA apresenta nas suas contas um valor maior a receber da SGU e um valor menor a pagar à SGU do que o que se encontra refletido nas contas da empresa, o que tem impacto na avaliação do desempenho do MVRSA;
 - c. Quer as contas do MVRSA quer as contas da SGU (com exceção de 2014) mostram que os valores a pagar pela SGU ao MVRSA são mais elevados que os valores que a mesma tem a receber do Município;
109. A fidedignidade dos registos contabilísticos subjacentes a esta análise é muito limitada. Esta reserva é corroborada pelo que se encontra expresso nos documentos de prestação de contas, que assumem movimentos em falta e movimentos duplicados⁴⁹. Para além disso:
- a. Não se encontrou explicação contratual para alguns registos de dívida da SGU ao Município⁵⁰;
 - b. Desconhece-se o racional para o facto de a SGU ter feito, entre 2010 e 2014, adiantamentos de M€5,9⁵¹ relativos ao contrato de gestão das águas⁵², quando o MVRSA tinha pagamentos em atraso para com a empresa e vice-versa;
 - c. Entre a dívida da SGU ao Município constam montantes muito relevantes em taxas de resíduos sólidos urbanos e Taxa Municipal de Proteção Civil. Trata-se de receitas

⁴⁷ Essencialmente devido ao registo de M€4,5 na conta 2781 – Devedores por alienação de investimentos não financeiros, que o MVRSA contabilizou na conta 268 – Outras operações.

⁴⁸ Uma vez que, com o fim do Contrato de Gestão das Águas, a SGU recuperou M€4,8 referentes a adiantamentos, valor que, do lado do MVRSA, foi registado na conta 268 – Outras operações.

⁴⁹ No ponto 6.3 - Transações entre partes relacionadas, do Anexo às demonstrações financeiras de 2015, é dito que “Foram também, no decorrer do exercício feitas algumas correções de lançamentos de exercícios anteriores nas contas entre o Município e a SGU, pois existiam alguns movimentos em falta e outros foram alvo de duplicação (...)”. Comentário idêntico consta nas contas de 2016.

⁵⁰ De que são exemplo 2 registos, no montante global de M€1,9, com data de julho de 2015.

⁵¹ Na informação elaborada pelo consultor contabilístico do MVRSA a propósito da alteração às suas contas de 2018 é dito que “1. O Município de Vila Real de Santo António, em 01-01-2010, delegou na empresa municipal SGU a competência para exploração do abastecimento público de água e tratamento de águas residuais pelo período de 50 anos. 2. Pela atividade referida em 1 a SGU pagava ao município a anuidade de 250.000€. 3. Entre os anos de 2010 e 2014 a SGU procedeu ao pagamento adiantado de 5.947.000€ de rendas (...)”.

⁵² O n.º 2 da cláusula 11.ª do contrato refere que “Pela afetação das infra-estruturas e dos equipamentos (...) o Município tem direito a uma contrapartida pecuniária a pagar pela SGU sob a forma de retribuição (...)” e o n.º 3 da mesma cláusula que “O valor da retribuição será de 250.000€ por cada ano ou respetivos duodécimos mensais pelo período de 50 anos, num valor total de 12.500.000,00€.”

municipais⁵³ cuja cobrança foi atribuída à SGU e que a empresa teria de entregar ao MVRSA⁵⁴.

110. Nesta sequência, verificam-se ativos e passivos omissos nas demonstrações financeiras da SGU, os quais foram reconhecidos contabilisticamente em exercícios subsequentes aos que respeitam, contrariando o princípio da especialização (acréscimo) previsto no SNC.

1.4.4. O recurso a contratos-programa e a outras formas de contratualização

111. Entre 2007 e 2018, a relação entre o MVRSA e a SGU operacionalizou-se através de um processo de contratualização que se traduziu na celebração de 54 contratos programa (44 dos quais até 2012), 7 contratos de gestão, 7 protocolos, 3 acordos e 2 contratos de arrendamento (cf. Anexo 11)⁵⁵.

Quadro 14 – Contratos programa e outras formas de contratualização

Ano	Contratos				Outras formas de contratualização		Total	
	Programa		Gestão		N	Valor (€) ⁽¹⁾	N.º	Valor (€) ⁽¹⁾
	N.º	Valor (€) ⁽¹⁾	N.º	Valor (€) ⁽¹⁾				
2007	3	2 514 380	-	-	1	SI ⁽²⁾	4	2 514 380
2008	11	10 041 560	1	15 922 515 ⁽³⁾	-	-	12	25 964 075
2009	9	11 487 759	-	-	-	-	9	11 487 759
2010	4	1 060 000	1	⁽³⁾	-	-	5	1 060 000
2011	8	1 424 500	-	-	-	-	8	1 424 500
2012	9	SI	-	-	-	-	9	SI
2013	1	SI	-	-	4	360 000 ⁽⁴⁾	5	360 000
2014	2	SI	1	SI	1	SI	4	SI
2015	1	SI	2	SI	4	42 000	7	42 000
2016	2	125 000	-	-	-	-	2	125 000
2017	3	461 621	1	SI	1	-	5	461 621
2018	1	84 821	1	SI	1	SI	3	84 821

⁽¹⁾ Dos contratos que quantificavam montantes, uma vez que uma parte substancial não o fazia (SI - sem informação).

⁽²⁾ Trata-se do contrato de arrendamento do edifício da Câmara, cuja titularidade passou para a SGU, constituindo o seu capital social inicial. O contrato em questão não constava da informação disponibilizada pela SGU, desconhecendo-se os exatos montantes envolvidos.

⁽³⁾ O Contrato de Gestão de 2008, que tinha por objeto a realização de obras em infraestruturas de abastecimento de água e drenagem de águas residuais domésticas e pluviais e implicava o pagamento de M€15,9 pelo MVRSA à SGU, foi extinto em 2010 e substituído pelo Contrato de Gestão dos serviços públicos de exploração de abastecimento de água para consumo público e de saneamento de águas residuais, em que a empresa pagaria, anualmente, m€250 ao Município ao longo de 50 anos (no total de M€12,5).

⁽⁴⁾ Contrato de arrendamento do Parque de Campismo, com base no qual o MVRSA pagaria €30.000 por mês à SGU.

Fonte: SGU.

⁵³ O contrato, no seu artigo 5.º, refere que "(...) a SGU faturará todos os serviços de recolha de resíduos sólidos urbanos realizados pelo Município, bem como todas as taxas legalmente devidas no âmbito da atividade. (...) A faturação dos serviços (...) são receita do Município, sendo o valor faturado e efetivamente cobrado, devolvido pela SGU ao Município até ao último dia útil do mês seguinte à faturação.". O Regulamento da Taxa Municipal de Proteção Civil do MVRSA refere que "A TMPC tem por objeto compensar financeiramente o Município pelos investimentos realizados no âmbito da prevenção de riscos e da proteção civil (...)" e "(...) será incluída na fatura mensal de consumo de água emitida pela VRSA SGU."

⁵⁴ Podem estar em causa eventuais responsabilidades financeiras pela não arrecadação de receitas, nos termos do artigo 60.º da LOPTC, situação que deverá ser averiguada em ação dirigida ao MVRSA.

⁵⁵ Alguns dos quais tiveram adendas e aditamentos. Existem contratos que se intitulam como contratos programa e de gestão. A informação disponibilizada a propósito da presente ação foi complementada com a informação que havia sido fornecida no âmbito do Relatório n.º 9/2011-2.ª S.

112. Destacam-se os contratos celebrados entre 2007 e 2009, relacionados, designadamente, com:
- a requalificação e manutenção dos equipamentos de mobiliário urbano e espaços verdes, limpeza e higiene, animação de verão (M€2,2),
 - a gestão do espaço público,
 - a realização de eventos (musicais e outros),
 - a construção e gestão de equipamentos coletivos,
 - a gestão, conservação e reabilitação do parque de habitação social (M€4,0),
 - obras em infraestruturas de abastecimento de água e drenagem de águas residuais domésticas e pluviais (M€15,9)⁵⁶;
 - a reabilitação e requalificação do Núcleo Pombalino de VRSA, (M€1,3); e
 - a requalificação da habitação social do Município (M€2,9).
113. Na sequência da celebração dos contratos programa (cf. **Anexo 11**), a SGU foi incumbida de executar diversos investimentos, designadamente a aquisição de 40 fogos a custos controlados, obras no abastecimento de águas/saneamento básico e aquisição de direito de superfície do Complexo Desportivo.
114. Para o efeito, a SGU contratou a abertura de créditos junto do BCP, no montante de M€2,718 (a 1 ano), M€10,3 (a 20 anos) e M€13,5 (a 10 anos)⁵⁷, pelos quais prestou diversas garantias (livrança em branco, carta compromisso⁵⁸ e hipoteca de terrenos do parque de campismo).
115. Para financiar as infraestruturas de abastecimento de água recorreu ao POVT no âmbito do qual obteve empréstimos do BEI, no montante de M€17,5.
116. Para além dos contratos já referidos, destacam-se, ainda:
- O Contrato de Gestão dos serviços públicos de exploração de abastecimento de água para consumo público e de saneamento de águas residuais, celebrado em 22.06.2010⁵⁹;
 - Os Protocolos relativos à Gestão da Frente Ribeirinha, ao Apoio ao Desporto e de Animação Cultural na época do Natal;

⁵⁶ Extinto em 2010.

⁵⁷ Em 15.01.2008, 19.05.2008 e 05.01.2009, respetivamente.

⁵⁸ Este documento foi objeto de análise no Relatório de Auditoria n.º 9 /2011 (Auditoria Financeira ao Município de Vila Real de Santo António), tendo o Município defendido, no âmbito do exercício do contraditório, que o mesmo não se enquadrava no âmbito de aplicação do n.º 10 do artigo 38.º da Lei n.º 2/ 2007, de 15.01, em vigor à data, uma vez que nele apenas se comprometia a cumprir com os artigos 23.º e 31.º, n.º 2, da Lei n.º 53-F/2006, de 29.12.

⁵⁹ Por deliberação do acionista esta área de atividade foi descontinuada e concessionada, em 2019, à empresa Águas do Algarve, SA.

- c. Os Acordos relativos à Construção de Infraestrutura de Água, à Utilização dos Campos de Padel no Complexo Desportivo e de Parceria para o Centro de Alto Rendimento;
 - d. O Contrato de arrendamento do Parque de Campismo de Monte Gordo.
117. O âmbito da presente ação não compreende a análise da legalidade e da execução financeira da generalidade destes contratos, matéria objeto de outras ações de controlo em curso ou a prosseguir quer pelo Tribunal quer por outras entidades.

1.4.5. Contrato de Gestão do Complexo Desportivo

118. A passagem do Complexo Desportivo para a esfera jurídica da SGU tinha como objetivo a sua gestão numa lógica empresarial. *“O Complexo Desportivo tinha atingido grande dimensão e era um grande investimento que exigia grande capacidade de gestão (...) não havia retorno no investimento e custava mais do que dava (...). A SGU tinha a componente empresarial para o desenvolvimento, tinha mais maleabilidade e em contrapartida recebia 10,4M€”⁶⁰.*
119. Em 18.06.2010, o Município celebra com a SGU um contrato-programa⁶¹, onde atribui, em regime de exclusividade, a exploração e gestão do Complexo Desportivo de VRSA⁶², por um período de 30 anos, com início dos seus efeitos na data de celebração do contrato de Direito Superfície, que é de 29.12.2008⁶³ (Cf. cláusula 5.^a do contrato programa no **Anexo 12**).
120. Neste sentido, foi cedido à SGU (i) o direito de faturar todos os serviços prestados no Complexo Desportivo; (ii) os equipamentos desportivos, os imóveis, as infraestruturas, as máquinas, as obras e (iii) os trabalhadores dos quadros do Município alocados ao Complexo Desportivo. Pela afetação das infraestruturas, equipamentos e trabalhadores o Município teve direito a uma contrapartida pecuniária no valor de M€10,4.
121. Por conseguinte, como anteriormente já se referiu, a SGU contrai um empréstimo com o BCP (n.º 160115971), no valor de M€13,5, com a finalidade de adquirir o direito de superfície do Complexo Desportivo e concluir a construção do pavilhão gimnodesportivo de VRSA.

⁶⁰ Citações da Ata n.º 9/2008 da AM, de 22.12.

⁶¹ Nos termos da Lei n.º 53-F/2006, de 29.12, regime legal que regulava, à data, o setor empresarial local.

⁶² Deliberado em reunião de CM, de 01.06.2010, por maioria, tendo sido aprovado, em 16.06.2010, pela AM.

⁶³ Constituído por escritura pública, tendo sido aprovado em reunião de CM, de 02.12.2008.

122. Foram celebradas concessões e cedências de espaços do Complexo Desportivo com o Clube de Ténis⁶⁴, o Clube Náutico do Guadiana⁶⁵, uma Farmácia⁶⁶, o Centro Médico Internacional do Guadiana⁶⁷, um Hotel Complexo Desportivo⁶⁸, Parque Aventura do Complexo Desportivo⁶⁹, Espaço Comercial do Complexo Desportivo⁷⁰ e o Clube de Padel⁷¹ de VRSA, mediante o recebimento de uma renda/retribuição⁷² e foram efetuados diversos protocolos com Associações e Federações em provas de destaque nas várias modalidades (atletismo, triatlo, futebol, natação, judo).
123. A análise destes contratos, em termos de legalidade e de execução financeira, não constitui objeto da presente ação, nos termos que vimos salientando a este propósito (cf. §8).
124. O contrato-programa de gestão do Complexo Desportivo não estabelecia o pagamento de subsídios à exploração à SGU⁷³, embora incluísse uma cláusula sobre défices tarifários⁷⁴. Para aferir o *“equilíbrio económico da operabilidade do conjunto de equipamentos que integram as infraestruturas afetas à exploração, incluindo edifícios, construídos ou a construir, outros*

⁶⁴ Acordo celebrado a 01.04.2011, que vigorava por 19 anos, prazo previsto para a amortização do investimento realizado nas infraestruturas.

⁶⁵ Acordo celebrado a 22.02.2012, que vigorava por 12 anos, prazo previsto para a amortização do investimento realizado nas infraestruturas.

⁶⁶ Contrato n.º 1/2013, celebrado com a Gamboa & Evangelista, Lda., com vigência até 28.12.2038, que previa uma renda mensal de: (i) durante os primeiros 5 anos: €700; (ii) nos anos seguintes: €1 000 e (iii) últimos 10 anos: €1150.

⁶⁷ Pagamento à SGU de um montante variável correspondente a 10,15% dos EBIT obtidos anualmente pela exploração do Centro Médico, acrescido de €28 000 anuais por prestador de serviços identificado e o valor anual de €7 200 referentes a custos variáveis de ocupação do edifício do Centro Médico (despesas de água, eletricidade, gás). Os €28 000 dizem respeito ao contrato celebrado com os Serviços Médicos Cubanos, objeto de análise no Relatório n.º 9/2011-2.ª S.

⁶⁸ Em 2016 foi lançado um concurso público para a concessão, construção, exploração e gestão dos equipamentos hoteleiros no Complexo Desportivo. A adjudicação, datada de 01.08.2016, à empresa Sun House II Unipessoal, Lda. previa uma retribuição a entregar à SGU de €160 000 no ato da adjudicação (acrescidos de iva) e €5 000 de renda por um período de 50 anos (M€3).

⁶⁹ Em 2016, foi lançado um concurso público para a instalação e exploração de um Parque Aventura no Complexo Desportivo, o qual teria de contemplar obrigatoriamente a atividade de arborismo. Assim, em 23.05.2016, é celebrado com a Luso Aventura, Lda. um contrato a vigorar por 4 anos, que previa o pagamento de uma renda mensal de €500.

⁷⁰ Em 2016, foi lançado um concurso público para a construção de uma nave desportiva com capacidade de instalação de 2 polidesportivos semiabertos, balneários, bancadas e um polidesportivo descoberto com bancadas. Como contrapartida, exigia-se a instalação de um estabelecimento comercial, pelo que o operador escolhido ficava com os proveitos dessa exploração, por um prazo de 30 anos. Para o efeito, foi celebrado um contrato com a Neureifen Empreendimentos, S.A., em 03.03.2013, onde ficou definido o pagamento de M€1,3, sendo 20% exigido na assinatura do contrato.

⁷¹ Sem indicação da data de celebração.

⁷² A custos inferiores ao estipulado no precário de utilização do Complexo Desportivo.

⁷³ O financiamento do objeto do contrato consta da cláusula 12.ª, da qual não resulta qualquer comparticipação financeira direta a cargo do Município.

⁷⁴ De destacar que a projeção de gastos previstos na tabela de cálculo, anexa ao contrato do Complexo Desportivo, incluía apenas custos com publicidade, na ordem dos m€200 até 2015, não estando prevista qualquer atribuição de transferência a cargo do Município (**Anexo 12**). A projeção apontava para uma rentabilidade positiva em todos os anos do contrato.

bens móveis e aparelhagens diversas utilizadas na exploração” as cláusulas n.º 5 e 7 do contrato previam um conjunto de indicadores de gestão⁷⁵.

125. No entanto, ao associar-se o contrato programa ao direito de superfície constituído a favor da SGU, passaram a considerar-se os custos do financiamento incorrido pela SGU para pagar o direito de superfície, no apuramento dos custos do Complexo. Se seria difícil alterar os resultados da exploração, cronicamente deficitária, dos equipamentos do Complexo, a imputação dos M€10,4 do direito de superfície apenas se entende como forma de passar esse custo para o Município através das indemnizações compensatórias.
126. Note-se que a gestão do Complexo Desportivo apresentou resultados líquidos negativos ao longo de todo o período de exploração. No quadro seguinte é possível verificar a forma como a SGU apurou os valores de indemnizações compensatórias.

Quadro 15 – Indemnizações Compensatórias

Ano	Valor apurado ID (1-2+3)	Receitas CD (1)	Gastos CD (2)	Gastos do CP- Risco SGU (3)	Deliberações	Fórmula de cálculo
2011	1 245 133€	100 556€	1 775 616€	429 927€	Ata n.º 28 /2011, de 14.12, CM – Proposta n.º 2011/319.	Inclui gastos com o pessoal (306 mil€), gastos com amortizações e depreciações (327 mil €) e gastos e perdas de financiamento (m€707) .
2012	540 488€	184 920€	825 173€	99 764€	Ata n.º 03/2012, de 07.02, CM – Proposta n.º 2012/50.	Inclui gastos com o pessoal (452 mil€), gastos com amortizações e depreciações (371 mil €).
2013	1 500 000€ (1)	610 128€	2 553 945€	443 817€	Ata n.º 14/2013, de 18.06, CM – Proposta n.º 2013/215.	Inclui FSE (748 mil€), gastos com o pessoal (248 mil€), gastos com amortizações e depreciações (392 mil €), gastos e perdas de financiamento (M€1,150) e prestações de serviços (610 mil €).
2014	1 658 165€ (2)	736 985€	2 026 658€	368 492€	Ata n.º 9/2017, de 11.04, CM – Proposta n.º 2017/129 e Ata n.º 417, 20.02.2017 pelo CA e Proposta de 23.02.2015 do CA.	Sem informação.
2015	1 392 000€ (3)				Sem informação.	Sem informação.
2016	1 564 082€ (4)	833 340€	2 114 087€	283 336€	Ata n.º 9/2017, de 11.04, CM – Proposta n.º 2017/129 e Ata n.º 417, 20.02.2017 pelo CA e Proposta de 20.02.2017 do CA.	Sem informação.
2017	1 723 765€	797 387€	2 313 831€	207 321€	Ata n.º 456, de 19.02.2018 do CA e Proposta de 17.02.2017 do CA.	Inclui FSE (m€902), gastos com o pessoal (m€357), gastos com amortizações e depreciações (m€404), gastos e perdas de financiamento (m€641) e prestações de serviços (m€720) e outros rendimentos e gastos (M€1,723).
2018	1 761 702€	229 154€	2 007 007€	53 848€	Ata n.º 503, de 26.03.2019 do CA e Proposta de 25.03.2019 do CA.	Inclui FSE (m€524), gastos com o pessoal (m€392), gastos com amortizações e depreciações (462 mil €), gastos e perdas de financiamento (m€590) e prestações de serviços (m€233) e subsídios à exploração (m€932).
Total	11 385 335€					

(1) O valor da indemnização compensatória apurado totalizava €1 549 478, no entanto, por orientação interna, decidiu-se reduzir €49 478 na conta FSE, rubrica Trabalhos especializados originando o valor reconhecido de €1 500 000.

⁷⁵ Designadamente, indicadores desportivos (taxa de ocupação de piscina, estádio e pavilhão), económicos (faturação total anual, PMR, consumo de energia, EBITDA) e de segurança (n.º acidentes de trabalho e despesas com sistemas de segurança e higiene no trabalho).

(2) Não foi reconhecida contabilisticamente pela SGU uma vez que o acionista não aprovou a transferência. Por esse facto, o ROC coloca uma reserva na CLC.

(3) Não foi reconhecida na contabilidade da SGU, com a justificação de o Município ter procedido à transferência para reequilíbrio de contas prevista no artigo 40º RJAEL. Por esse facto, o ROC coloca uma reserva na CLC.

(4) No ano de 2016 a administração da SGU decide reconhecer as indemnizações compensatórias de 2014 e 2016, no valor de M€1,658 e M€1,564 respetivamente, supostamente para suprir a reserva que vinha sendo colocada. No entanto, considerou ambas nos resultados do ano de 2016, o que implicou uma nova reserva, por o valor de 2014 não ter sido considerado em resultados transitados.

Fonte: Informação dada pela VRSA SGU (Propostas, atas, ficheiros de apoio ao cálculo, CLC).

127. Os compromissos assumidos pelo MVRSA, com base no contrato-programa, rondavam os M€ 11,4, dos quais apenas M€ 3,3 foram pagos até 2018. No entanto, os valores em dívida foram considerados em acréscimos de custos, não entrando dessa forma para o cálculo da dívida total do Município.
128. De destacar que a fórmula de cálculo da indemnização compensatória incluía os gastos com o empréstimo de financiamento do direito de superfície (cf. **Quadro 15**), tal como outros gastos que não se encontravam previstos no estudo que serviu de base ao apuramento do valor do direito de superfície.
129. Não só não se teve em conta os preços de mercado de referência para apurar eventuais diferenciais a subsidiar, nos termos previstos no RJAEL, como foi utilizada uma estrutura de custos que incluía custos financeiros para apurar as indemnizações compensatórias.

Quadro 16 – Peso dos custos financeiros nas Indemnizações Compensatórias

Ano	Indemnização refletida nas contas da SGU (€)	Custos financeiros imputados ao cálculo da indemnização (€)	Evolução das amortizações do empréstimo associado* (€)
2010	0	0	488 571,42
2011	1 245 133,47	707 278,65	0,00
2012	540 488,02	0,00	0,00
2013	1 500 000,00	1 150 274,22	488 571,42
2014	0	456 186,63	0,00
2015	0	0	0,00
2016	3 222 247,62	456 186,63	8 444,44
2017	1 723 764,83	641 045,52	50 666,67
2018	1 761 701,51	590 397,09	50 666,67
Total	9 993 335,45	4 001 368,74	1 086 920,62

* Valor ajustado, tendo em conta que o empréstimo em causa, no montante de M€13,5, visava financiar a cessão do direito de superfície (M€10,4) e a construção do Pavilhão Gimnodesportivo.

Fonte: Dados enviados pela SGU.

130. Os dados do quadro anterior mostram que, entre 2010 e 2018, mais de 40% dos montantes registados nas contas da SGU a título de indemnização compensatória dizem respeito a custos financeiros atribuídos ao empréstimo utilizado para pagar ao MVRSA o valor da cessão do direito de superfície dos terrenos do Complexo. No entanto, os custos financeiros em questão são 3,7 vezes superiores ao montante amortizado do referido empréstimo.

131. É também importante enfatizar que o cálculo das indemnizações compensatórias relativas à gestão do Complexo Desportivo tinha implícita a prática de preços muito acima dos preços de mercado.

Legalidade da transferência financeira

132. O contrato programa, de 18.06.2010, em que o Município atribui à SGU a exploração e gestão do Complexo Desportivo, foi celebrado nos termos da Lei n.º 53-F/2006, de 29.12, que à data regulamentava o setor empresarial local.
133. À luz deste regime as relações contratuais entre o Município e as empresas locais eram enquadradas em contratos de gestão ou em contratos programa. Conforme refere o Acórdão n.º 33/2014, de 23.09 - 1.º Secção, uma indemnização compensatória atribuída a uma empresa pública tem necessariamente de ser uma contrapartida de um serviço público, o que implica uma relação contratual.
134. Nestes termos, as empresas locais encarregadas de missões de interesse geral ou da promoção do desenvolvimento local têm direito a participações financeiras pela contrapartida de obrigações assumidas no âmbito dos serviços que prestam. No entanto, não podem receber participações sem celebrarem um contrato programa que identifique as missões, as obrigações assumidas, os objetivos a atingir e o método de controlo a utilizar para a verificação da realização desses objetivos.
135. Neste contexto, estabelece o artigo 32.º da Lei n.º 50/2012, de 31.08, que a atribuição de subsídios à exploração às empresas locais exige a celebração de um contrato programa, definindo os artigos 47.º e 50.º a exigibilidade e conteúdo dos contratos programa a celebrar, os quais devem estabelecer as transferências financeiras necessárias ao financiamento anual das atividades assumidas de interesse geral e desenvolvimento local.
136. Para que pudessem ser assumidos subsídios à exploração no âmbito da gestão do Complexo Desportivo, exigia-se a celebração de contrato programa⁷⁶, de acordo com a Lei n.º 50/2012, onde ficasse definida a indemnização compensatória necessária pela contrapartida do serviço público prestado pela empresa, conforme estabelecem os artigos 47.º e 50.º.

⁷⁶ À data, a jurisprudência do TdC, pronunciava-se já unanimemente quanto à sujeição a visto de contratos que titulavam transferências financeiras para empresas públicas, como contrapartida de serviços públicos por elas prestados (cf. Acórdãos n.ºs 14 a 17/09 - 31.03 - 1.ªS/PL). Por força do aditamento da alínea h) ao artigo 48.º, da LOPTC, operada pelo artigo 402.º da Lei n.º 2/2020, de 31.03, atualmente estes contratos estão isentos de fiscalização prévia.

137. A indemnização compensatória relativa ao ano de 2013 (M€1,5) fez visto tácito no TdC. Nenhuma das seguintes foi sujeita a fiscalização prévia e, apesar de reconhecidas nas contas, não foram pagas pelo Município.
138. Na fórmula de cálculo da indemnização compensatória, a fundamentação legal, invocada pela SGU para a atribuição destas verbas, faz referência ao artigo 6º do Decreto Lei n.º 167/2008 de 26.0877, regime jurídico aplicável à concessão de subvenções públicas⁷⁸, mas que na alínea a) do n.º 5 do seu artigo 1º preceitua, de forma expressa, não se aplicar “aos pagamentos efetuados pelas regiões autónomas e autarquias locais”.
139. Do exposto se conclui que o Município aprovou transferências cujo valor foi calculado com base num diploma legal não aplicável e sem título contratual visado para o efeito, pelo que nos termos do n.º 2 do artigo 4.º da Lei n.º 73/2013, de 03.09 (Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais), e da alínea c) do n.º 2 do artigo 59.º da Lei n.º 75/2013, de 12.09 (Regime Jurídico das Autarquias Locais), são nulas as deliberações de qualquer órgão das autarquias locais que determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei⁷⁹.

Em sede de contraditório institucional, o atual executivo municipal discorda de não ter sido assacada aos factos supra relatados *“(...) qualquer responsabilidade financeira, não incluindo as respetivas infrações no Anexo I do Relato de Auditoria.”*

A auditoria tem por objeto o processo de reabertura de contas da SGU que, para ser adequadamente analisado, implicou a compreensão do essencial da atividade da empresa e das relações financeiras entre esta e o Município.

Embora esta situação devesse ser evidenciada, a sua apreciação em termos de responsabilidade financeira extravasa o âmbito da presente ação e da entidade auditada (a SGU), pelo que só poderá ser eventualmente concretizada através de outra ação de controlo.

⁷⁷ Veja-se, por exemplo, as deliberações do Conselho de Administração de 23.02.2015 e 17.02.2017, onde é apresentado o cálculo do valor da transferência financeira para compensar os custos com a exploração do Complexo Desportivo.

⁷⁸ Que permite a concessão de indemnizações compensatórias às empresas que prestem serviços públicos, admitindo a outorga de contratos celebrados com o Estado, através do ministro responsável pela área das finanças e do ministro que tenha a responsabilidade pelo setor em que se insere a entidade (artigo 5.º). Para o seu cálculo são considerados os gastos incorridos com a prestação de tais serviços, os rendimentos gerados, bem como, um lucro razoável correspondente à remuneração do capital investido na atividade em causa.

⁷⁹ Em reunião de 11.04 foi deliberada a transferência financeira para a SGU para reequilíbrio económico-financeiro do complexo desportivo (Ata n.º 9/2017).

1.4.6. Transferências para cobertura de prejuízos

140. No âmbito do RJAEL, encontram-se estabelecidas as regras de equilíbrio de contas para as empresas que integram o setor empresarial local.
141. Nos termos do artigo 40.º da referida Lei “(...) *as empresas locais devem apresentar resultados anuais equilibrados (...) No caso de o resultado líquido antes de impostos se apresentar negativo, é obrigatória a realização de uma transferência financeira a cargo dos sócios, na proporção da respetiva participação social, com vista a equilibrar os resultados do exercício em causa*”.
142. Acrescentam os n.ºs 3 e 4 que “*Os sócios de direito público preveem nos seus orçamentos anuais o montante previsional necessário à cobertura dos resultados líquidos antes de impostos (...) e devem proceder à sua transferência no mês seguinte à apreciação das contas da empresa local*”.
143. O quadro seguinte reflete os resultados antes de impostos negativos da SGU, assim como as transferências efetuadas pelo Município para equilíbrio dos resultados.

Quadro 17 – Cobertura de Prejuízos

Rendimentos e Gastos	2009	2010	2015	2017	2018	Total
Resultado antes de impostos (EBT)	-3 577 960€	-4 519 464€	-1 932 974€	-1 530 279€	-1 279 885€	12 840 562€
Data da transferência efetuada	03.05.2010	20.05.2011	28.04.2016			
Valor transferido	3 558 885€	4 522 931,72€	1 932 974€	1 530 279,41	1 279 885,44	12 824 955,47€
Ata deliberação	S/ informação	Ata CM n.º 11/2010, de 26.04	Ata CM n.º 3/2016, de 28.04	Ata CM n.º 10/2018, de 19.04	Ata CM n.º 13/2019, de 29.04	

Fonte: SGU.

144. Conforme se pode constatar, foram vários os exercícios com desequilíbrios nas contas da SGU, tendo o acionista único (o MVRSA) realizado as transferências financeiras para a empresa, a título de reequilíbrio de contas, no montante global de M€ 12,8.

1.4.7. Impacto na SGU da gestão municipal dos programas de ajustamento financeiro

145. Demonstrou-se no ponto 1.4.3. que o MVRSA mantinha por pagar uma parte substancial da despesa que assumia para com a SGU (e o inverso também ocorria) o que lhe permitia fazer uma gestão da liquidez nas duas entidades que, independentemente de outros objetivos prosseguidos, gerava a imputação de juros de mora, o que permitia aumentar os rendimentos anuais (afetando os resultados líquidos) e os ativos da SGU, em prejuízo do Município.

146. Verificou-se, também, que o MVRSA utilizou os programas de ajustamento (PAEL em 2014 e PAM em 2016) para aceder a liquidez e pagar uma parte substancial das dívidas que foi acumulando para com a SGU, inclusivamente indemnizações compensatórias e juros de mora (no caso do PAM), uma parte dos quais poderia ter sido considerada prescrita, dado que o seu início remontava a 2009⁸⁰.

Em sede de contraditório, sobre a eventual prescrição da obrigação de pagamento de juros de mora, a DE do FAM argumenta que *“(...) não existia, na altura, qualquer evidência que pudesse ter levado as entidades envolvidas na análise e validação do Programa ou na sua fiscalização prévia, a concluir nos termos agora suscitados. A Direção Executiva do FAM que não esteve envolvida na aprovação e fiscalização prévia do PAEL era a entidade que não dispunha dos dados referidos para poder produzir tal apreciação”*.

E conclui que *“(...) estando os respetivos juros de mora como uma despesa a considerar no âmbito do plano de reestruturação da dívida e não tendo a referida prescrição sido invocada por nenhuma das entidades que participaram no processo de validação e visto do processo e desconhecendo o FAM tal situação, não foi ponderada qualquer decisão sobre o assunto.”*.

Sobre este ponto salienta-se que os dados necessários para a análise, as datas a que respeitavam os juros de mora, foram ou poderiam ter sido disponibilizados pelo MVRSA.

147. A gestão municipal dos programas de ajustamento financeiro, ao invés de ter permitido gerar uma melhoria da sua situação financeira, pode ter contribuído para o seu agravamento, uma vez que:

- a. O MVRSA não cumpriu, logo a partir de 2015, os objetivos e metas do PAEL nem sequer com o pagamento do serviço da dívida, tendo canalizado recursos para a SGU que de outra forma não disporia;
- b. O incumprimento do PAEL não teve consequências para o MVRSA, nomeadamente em termos de disciplina orçamental;

Em sede de contraditório, a propósito da conclusão referente ao não funcionamento dos mecanismos de salvaguarda face ao incumprimento do PAEL, a DGAL refere a obrigação de submissão, pelo município, de documentos previsionais, registando

⁸⁰ A prescrição de juros de mora pode ser invocada passados 5 anos, nos termos artigos 303.º e 310.º do Código Civil.



cinco análises referentes ao período de 2014 a 2016. Alega também que *“(...) as obrigações, metas e deveres constantes do Plano de Ajustamento Municipal (PAM) (...) passaram a vigorar no lugar das que tinham sido estabelecidas e implementadas, aquando da adesão ao PAEL e do plano de reequilíbrio financeiro, pelo que deixou de haver acompanhamento dos mesmos.”*

Independentemente das responsabilidades que advieram com a aprovação do PAM, persistiam as responsabilidades associadas ao cumprimento do serviço da dívida do empréstimo do PAEL, uma vez que o mesmo não foi incorporado no empréstimo que veio a ser concedido pelo FAM. O MVRSA pôde continuar a incumprir, sem consequências, os pagamentos a que estava obrigado no âmbito do PAEL.

- c. O acesso do MVRSA ao financiamento do FAM em 2016 permitiu voltar a injetar liquidez na SGU. Na aprovação do PAM não foi tido em conta o incumprimento do serviço de dívida do PAEL nem a real situação financeira da SGU;

A este respeito, em sede de contraditório, alegou a DE do FAM que *“(...) não tinha, nem poderia ter por imperativos temporais, conhecimento da conta de 2015 no momento da aprovação do PAM”*, uma vez que o relatório de avaliação da proposta de PAM foi aprovado pela Direção Executiva *“(...) em março de 2016 (em data anterior à prestação de contas de 2015)”*.

Defende-se, também, com o facto de à data da aprovação do PAM a SGU não preencher *“(...) as condições legais para ser integrada a sua dívida na reestruturação financeira do Município”*⁸¹, concluindo que *“(...) quer o desconhecimento da dívida existente na SGU pelo FAM, uma vez que não contava para a dívida total do Município quer a imposição legal existente que inviabilizava a incorporação da mesma no PAM do Município impedia que tal situação fosse tida em conta pelo PAM (...)”*.

A este propósito, importa esclarecer que:

- a) As contas de 2015 do MVRSA e da SGU já se encontravam aprovadas pelos órgãos municipais aquando da submissão a visto do Tribunal de Contas do contrato de empréstimo, podendo, e devendo, até essa data, serem efetuados os ajustamentos que melhor adequassem o plano à realidade;

⁸¹ Leia-se as condições previstas no n.º 3 do artigo 37.º da Lei n.º 53/2014, ou seja, que a empresa se encontre numa situação de dissolução obrigatória, nos termos do n.º 1 do artigo 62.º da Lei n.º 50/2012, nomeadamente por apresentar três anos seguidos de resultados negativos.

- b) Embora aquando da aprovação do relatório de avaliação da proposta de PAM pela DE do FAM as contas ainda não estivessem formalmente aprovadas, o MVRSA poderia disponibilizar ao FAM, a todo o tempo, os dados sobre o pagamento do serviço da dívida do PAEL;
- c) Em especial, relativamente ao desconhecimento da dívida da SGU, as contas de 2014 da empresa já evidenciavam uma situação financeira degradada, apresentando resultados positivos à custa de desreconhecimento de custos de anos anteriores (objeto de reserva na CLC), bem como resultados transitados negativos e um montante de dívida de curto e médio/longo prazo muito elevado;
- d) Acresce que o FAM sabia que a SGU apresentaria, em 2015, resultados antes de impostos negativos, uma vez que a proposta de PAM do MVRSA incluía o financiamento da cobertura de prejuízos da empresa em 2,1M€⁸².

Em síntese, o cumprimento do PAM deveria implicar que o MVRSA cumprisse com todo o serviço da dívida (incluindo a do PAEL), bem como que, enquanto acionista único, adotasse medidas, quantificadas e programadas, de saneamento financeiro da SGU, com especial cuidado sobre as relações financeiras entre as partes.

Essas omissões criaram condições para que o Município cumprisse com o serviço da dívida do FAM em detrimento do cumprimento do serviço da dívida do PAEL e mantivesse uma estratégia de gestão da SGU que conduziu ao agravamento da sua situação financeira, aumentando o impacto negativo nas contas consolidadas.

148. Deve notar-se que as recentes alterações à Lei do PAEL⁸³ foram no sentido de não existir lugar ao apuramento de eventuais responsabilidades financeiras após a liquidação do empréstimo, com recurso a fundos próprios ou alheios. Não sendo este o caso, a análise de eventuais responsabilidades financeiras no âmbito do incumprimento do PAEL, nomeadamente quanto ao incumprimento do pagamento do serviço da dívida⁸⁴, deverá ser prosseguida através de uma ação autónoma, dirigida à atividade do Município.

⁸² Cf. relatório da DE sobre a Avaliação da proposta de PAM do MVRSA (março 2016): “O valor do empréstimo solicitado tem subjacente a cobertura da dívida transitada, 15,8M€ e o montante previsional de 2,1M€, necessário à cobertura dos resultados líquidos antes de impostos do exercício de 2015 da SGU, nos termos do artigo 40.º da Lei 50/2012, de 31 de agosto”.

⁸³ Cf. n.ºs 8.º e 9.º da Lei n.º 43/2012, de 28.08, na redação introduzida pelo artigo 2.º da Lei n.º 74/2021, de 18.11.

⁸⁴ As cláusulas do contrato de empréstimo definem os termos em que se processa o reembolso do capital e o pagamento dos juros. De acordo com o n.º 4 do artigo 11.º da Lei n.º 43/2012, “A violação das cláusulas previstas no contrato celebrado no âmbito do PAEL ou o incumprimento dos objetivos definidos constitui facto suscetível de responsabilidade financeira, nos termos previstos nas alíneas b), d) e f) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (...)”.



1.5. Controlo e fiscalização da atividade da SGU

1.5.1. Controlo interno e transparência

149. Ao nível do controlo interno, a SGU não dispunha de normas aprovadas pelo órgão de gestão e administração⁸⁵, não tendo, portanto, adotado os procedimentos de controlo interno adequados a garantir a fiabilidade das contas e demais informação financeira, como impõe o n.º 3 do artigo 39.º do RJAEL.
150. Algumas das necessidades de melhoria de práticas relacionadas com o controlo interno foram mesmo constando nos relatórios intercalares do ROC, nomeadamente os relacionados com procedimentos na área de disponibilidades⁸⁶ e trabalhos para a própria empresa⁸⁷.
151. Naqueles relatórios foram sendo identificadas várias situações com reflexos diretos na falta de qualidade e fiabilidade da informação financeira produzida, que, na sua generalidade, consubstanciam divergências de saldos, inobservância de princípios, nomeadamente contabilísticos e de controlo interno, e a não efetivação dos procedimentos de controlo, sendo que as situações reportadas não mereceram qualquer atenção por parte dos responsáveis pela gestão da SGU.
152. A SGU também não vinha dando cabal cumprimento às obrigações de transparência que constam do artigo 43.º do RJAEL, que obriga à divulgação, no sítio de Internet da empresa local, de informação atualizada sobre o seu funcionamento, a sua atividade e as suas contas. Com a entrada em processo de dissolução, a SGU deixou de dispor de um sítio de Internet próprio e a sua informação financeira passou a constar no sítio de Internet do MVRSA.
153. Outra questão identificada tem a ver com a obrigatoriedade de divulgação dos contratos no Portal dos Contratos Públicos. As entidades adjudicantes estão obrigadas a publicitar a informação acerca dos contratos públicos celebrados⁸⁸, nos termos do artigo 127.º do CCP: "A

⁸⁵ Conforme foi indicado pela entidade na resposta ao pedido de elementos enviado pelo Tribunal de Contas (email de 16.11.2020).

⁸⁶ No que concerne à rubrica de disponibilidades, no Relatório Intercalar do 2.º semestre de 2018 (pág. 7), refere-se que devem ser utilizadas "folhas de caixa (...), com vista a conferir um maior controlo das despesas efetuadas e isolar adequadamente as devidas responsabilidades". Adicionalmente, é ainda sugerida que a "utilização de numerário seja restringida ao mínimo indispensável; os rendimentos em numerário sejam objeto de depósito diário e integral; o limite de cada fundo fixo seja limitado às necessidades habituais e a reposição dos fundos fixos seja feita por cheque à ordem do responsável do fundo e contraentrega de documentos legalmente emitidos e aprovados".

⁸⁷ No que respeita aos *Trabalhos para a própria empresa*, refere-se, no Relatório Intercalar do 2.º semestre de 2017 (ponto 2.2.2), a "insuficiência dos suportes para os valores apresentados" e recomenda "que todas as folhas de obra tenham suporte do montante contabilizado e sejam devidamente preenchidas, assinadas e datadas. Deverá ainda ser possível, através do balancete de centros de custo, identificar os gastos incorridos para cada uma das obras, o que não está a acontecer." Acrescenta ainda que, deve existir "uma contabilidade por centros de custo, na qual seja possível identificar, de forma clara, os custos com FSE e pessoal afeto a cada uma das obras".

⁸⁸ Com exceção dos ajustes diretos simplificados, conforme dispõe o n.º 3 do artigo 128.º do CCP.

celebração de quaisquer contratos na sequência de consulta prévia ou ajuste direto deve ser publicitada, pela entidade adjudicante, no portal dos contratos públicos(...)", sendo que a publicitação (...) é condição de eficácia do respetivo contrato, independentemente da sua redução ou não a escrito, nomeadamente para efeitos de quaisquer pagamentos."

154. Para o desempenho das funções e competências do Fiscal Único o ROC exerce as suas funções de revisão/auditoria às contas por força de disposições legais, estatutárias ou contratuais, mediante contrato de prestação de serviços, reduzido a escrito, nos termos do artigo 49.º, do Estatuto da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas (EOROC)⁸⁹.
155. O **Quadro 18** mostra os pagamentos efetuados anualmente à SROC e os montantes constantes de contratos divulgados no Portal.

Quadro 18 – Contratos divulgados e pagamentos efetuados à SROC

(Em Euros)

Contratos com a SROC publicitados no Portal Base		Ano	Pagamentos à SROC
Objeto	Valor c/ IVA		
-	0,00	2010	2 420,00
-	0,00	2011	20 145,00
-	0,00	2012	21 094,50
Reformulação do Estudo de Viabilidade	19 680,00	2013	48 708,00
-	0,00	2014	23 143,00
Apoio na elaboração de peças procedimentais	9 840,00	2015	22 149,00
-	0,00	2016	14 760,00
Acompanhamento externo de Contratos-programa e Consultoria Financeira e Económica	18 204,00	2017	22 140,00
-	0,00	2018	20 910,00
-	0,00	2019	14 265,00
-	0,00	2020	20 910,00
-	0,00	2021	17 220,00
Total 2010-2021	47 724,00		247 864,50

Fonte: Portal Base e Conta corrente da SGU.

156. Constata-se que os contratos de prestação de serviços de Fiscal Único pela SROC não aparecem publicitados no Portal Base.

Em sede de contraditório, os responsáveis alegam, em síntese, que a contratação do fiscal único se enquadra na contratação excluída prevista no n.º 1 do artigo 5.º do CCP, ou seja, que abrange prestações que não são suscetíveis de estar submetidas à concorrência de mercado, conseqüentemente não se encontra sujeita às regras da parte II do CCP, onde consta a obrigação de publicitação⁹⁰.

⁸⁹ Lei n.º 140/2015, de 07.09.

⁹⁰ Cf. artigo 127.º do CCP.

Sobre o alegado, importa salientar que as funções de fiscal único são exercidas obrigatoriamente por um ROC ou SROC⁹¹, sendo essa uma área de mercado concorrencial, não enquadrável nas exceções que constam do artigo 5.º do CCP, pelo que se mantém a obrigatoriedade da publicitação dos contratos em causa.

O facto de o Fiscal Único integrar o elenco dos órgãos da empresa local e a sua designação ser efetuada pelo órgão deliberativo da entidade pública participante, sob proposta do respetivo órgão executivo, não exclui, como refere Pedro Gonçalves, *“(...) que a relação jurídica contratual de prestação de serviços se estabeleça entre a empresa local e o revisor oficial de contas ou a sociedade de revisores oficiais de contas. Também não exclui que ao procedimento de formação do ato de designação e do contrato de prestação de serviços se apliquem as regras de contratação pública a cuja observância a entidade pública participante se encontra adstrita – deve adotar o procedimento de adjudicação que ao caso caiba para a seleção do fiscal único que a seguir vai designar para a empresa local.”*⁹²

157. Constatou-se, também que, para além dos serviços de Fiscal Único, a SROC prestou serviços de consultoria para acompanhamento externo de Contratos-programa e Prestação de serviços de Consultoria Financeira e Económica, o que levanta questões de independência e conflito de interesses uma vez que enquanto Fiscal Único teve de elaborar parecer sobre os contratos-Programa nos termos da alínea c) do n.º 6 do artigo 25.º do RJAEL.

No âmbito do contraditório, o ROC/FU considera que: *“(...) não se suscitam, no caso em apreço, questões de independência ou de conflito de interesses, porquanto os trabalhos realizados em ambas as vertentes são, na verdade, complementares (...)”* e que *“(...) o trabalho realizado no âmbito do acompanhamento externo de Contratos-programa, foi realizado na qualidade de membro externo da Comissão Independente que visava avaliar a eficácia, eficiência e economicidade dos referidos Contratos-programa (...)”*, salientando que *“(...) no âmbito dos referidos trabalhos ou por decorrência dos mesmos, não foram implementados procedimentos nem realizados registos nos sistemas de informação da entidade (...)”*.

Acrescenta ainda que a *“(...) Prestação de Serviços de Consultoria Financeira e Económica (...) foi realizada por uma equipa distinta e independente da que realizava a Revisão Legal das Contas da entidade, supervisionada por outro sócio da SROC*

⁹¹ Cf. n.º 5 do artigo 25.º do RJAEL.

⁹² Cf. Pedro Costa Gonçalves, Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local, 2012, Almedina, pág. 146.

(...)”, pelo que as questões de independência se encontravam acauteladas, acrescentando que se tratou “(...) *de um trabalho descritivo (...) com análise dos impactos contabilísticos e fiscais associados à concessão do serviço de águas/área do ambiente a terceiros (...)*”, juntando um *draft* do respetivo relatório.

Note-se que a questão do conflito de interesses não se coloca quanto à maior ou menor capacidade de execução dos vários serviços, mas quanto ao facto de a SROC na sua dupla vertente, de fiscal único e de entidade contratada *ad hoc*, se pronunciar sobre a adequação financeira e regularidade dos contratos, proceder ao acompanhamento da sua execução e, ainda assim, certificar as contas, quer do Município, quer da SGU.

Por outro lado, não foram disponibilizadas evidências da existência de equipas distintas e independentes entre os serviços de consultoria e os de certificação legal de contas, sendo que todos os documentos a que a equipa teve acesso, incluindo o referido *draft*, se encontravam subscritos pelo ROC que era igualmente responsável pela CLC.

158. Esta situação será comunicada à CMVM, enquanto entidade com competências específicas na supervisão da atividade de auditoria, e à Ordem dos Revisores Oficiais de Contas.

1.5.2. Fiscalização da atividade da SGU

159. A fiscalização prévia do TdC à constituição ou participação dos municípios em empresas locais foi introduzida pela Lei n.º 50/2012⁹³ (artigo 23.º) e implica a análise, não apenas da minuta do contrato de constituição, mas também dos estudos técnicos que fundamentam a sua viabilidade económico financeira e racionalidade económica (artigo 32.º). A decisão de constituição ou participação é competência da Assembleia Municipal, sobre proposta da Câmara Municipal (artigo 22.º).
160. A Lei n.º 53-F/2006, de 29.12, em vigor à data de constituição da SGU, apenas sujeitava o projeto de contrato e os estudos técnicos a apreciação do órgão deliberativo competente, a Assembleia Municipal (artigo 9.º). A criação da SGU foi aprovada pela CM, a 20.03.2007, e pela AM, a 04.05.2007.
161. No entanto, a Lei n.º 53-F/2006 já obrigava à existência do órgão Fiscal Único, exercido por um ROC ou SROC, que tinha como competências, nomeadamente, de fiscalizar a ação do

⁹³ Não divergindo neste âmbito da LOPTC, que à data da constituição da SGU, já previa que este ato fosse submetido a fiscalização prévia. A inovação introduzida pela Lei n.º 50/2012, no seu artigo 23.º, traduz-se no facto de a fiscalização prévia ter lugar independentemente do valor associado ao ato.

conselho de administração, verificar a regularidade contabilística, participar irregularidades ou factos reveladores de graves dificuldades na prossecução da atividade, emitir parecer sobre os instrumentos de gestão previsional, bem como sobre o relatório do Conselho de Administração e contas do exercício; sobre o valor das indemnizações compensatórias a receber pela empresa; e emitir a certificação legal das contas (artigo 28.º).

162. A Lei n.º 50/2012 veio conferir ainda mais competências ao Fiscal Único, nomeadamente a de emitir parecer prévio relativamente ao financiamento e à assunção de quaisquer obrigações financeiras e sobre a celebração de contratos-programa, que deve comunicar à IGF (artigo 25.º), entidade que mantém a competência de controlo financeiro de legalidade das empresas locais, sem prejuízo das competências atribuídas pela lei ao Tribunal de Contas⁹⁴.
163. Ao assentar o modelo de financiamento da empresa em capitais alheios (o capital social foi totalmente realizado em espécie), a posição negocial da SGU na obtenção dos empréstimos ficou mais fragilizada, tendo-se assumido que esta seria capaz de apresentar resultados de exploração positivos em dimensão suficiente para, pelo menos, satisfazer o serviço da dívida. No entanto, a empresa pôde fazer uso de um instrumento que estaria vedado ao Município, a concessão de garantias reais sobre os imóveis que recebeu⁹⁵. Embora a Lei n.º 50/2012 proíba as entradas em espécie nas empresas participadas nada estipula relativamente às empresas locais, nem sequer para estabelecer um rácio mínimo entre entradas em dinheiro e em espécie.
164. Como o objeto e as competências da SGU abrangiam, em larga medida, atividades não rentabilizáveis, seria claro que a empresa teria de beneficiar de transferências do Município para cobertura dos prejuízos⁹⁶. No fundo, tratava-se de constituir uma empresa que se endividaria para levar a cabo atividades antes prosseguidas pelo Município, sem as restrições ao endividamento daquele, que suportaria, de forma indireta, o serviço da dívida, quando procedesse à cobertura dos prejuízos.
165. A Lei n.º 50/2012 procurou reforçar o princípio do equilíbrio de contas das empresas locais, nomeadamente instituindo situações que implicam a dissolução obrigatória. Porém, não

⁹⁴ Cf. Artigo 26.º da Lei n.º 53-F/2006 e 39.º da Lei n.º 50/2012.

⁹⁵ Em teoria, a SGU poderia rentabilizar e até alienar os imóveis que constituíram a entrada em espécie. Na realidade, não há evidência de que tenha existido qualquer intenção de venda do edifício da Câmara ou de alteração do inquilino, tendo as rendas futuras sido contratualmente dadas em garantia do empréstimo contratado para a realização de obras. Ou seja, os imóveis não permaneceram livres de ónus ou encargos, tendo sido, tal como os seus rendimentos, hipotecados para garantia de empréstimos.

⁹⁶ O que era aceite, sem limite temporal, na Lei n.º 53-F/2006, e passou a ser limitado, a 3 anos, na Lei n.º 50/2012.

impossibilita o surgimento de soluções contabilísticas criativas e enviesamentos nas estratégias de gestão das empresas.

166. Note-se que uma parte substancial das empresas locais que apresentava situações de desequilíbrio foi sendo excecionada à aplicação do artigo 62.º do citado diploma⁹⁷. Por outro lado, é permitido que a soma dos resultados líquidos dos últimos 3 anos seja negativa (em qualquer dimensão) desde que em um dos anos apresente resultados positivos⁹⁸, o que é contraditório com o pressuposto da sustentabilidade e pode levar à adoção de estratégias de negócio vocacionadas para interromper as séries de resultados líquidos negativos.
167. Pode também potenciar a adoção de práticas contabilísticas como as que se praticaram na SGU, de desreconhecimento de gastos de anos anteriores e de reconhecimento de rendimentos de anos anteriores no próprio ano, quando o recurso a contratos programa não permita gerar o impacto necessário e a opção de cobertura de prejuízos pelo Município não seja viável⁹⁹.
168. O desequilíbrio das contas de empresa local é compensado quando o município exerce a faculdade da cobertura de prejuízos, mas tal facto não torna, per si, a atividade da empresa sustentável. Pressupor que as empresas podem continuar indefinidamente a gerar prejuízos desde que o Município tenha capacidade e disponibilidade para os compensar¹⁰⁰, não parece ser a melhor fórmula para promover a rentabilidade e eficiência na gestão as empresas locais.
169. Outra implicação diz respeito à inclusão da dívida da empresa no cálculo da dívida total do município, permitindo-se que os municípios reduzam o seu indicador de dívida total mesmo numa situação em que o conjunto (município e empresa(s)) piore substancialmente, uma vez que a dívida da empresa não é considerada se apresentar resultados equilibrados ou se os prejuízos forem compensados pelo município¹⁰¹.

⁹⁷ O n.º 14 do artigo 62.º estipula que a obrigação de cobertura de pelo menos 50% dos gastos pelas vendas e prestações de serviços “(...) não é aplicável às empresas locais que exercem, a título principal, as atividades de ensino e formação profissional.”. Pela formulação do n.º 15 ao artigo 62.º dada pela Lei n.º 71/2018, de 31.12, nenhuma das condições que levariam à dissolução (constantes do n.º 1 do artigo 62.º) são aplicáveis “(...) às empresas locais que exercem, a título principal, as atividades de gestão de equipamentos e prestação de serviços na área da cultura, da educação, da ação social, do desporto e da ciência, inovação e tecnologia.”.

⁹⁸ Ou seja, uma empresa que obtenha durante 3 anos seguidos m€10 de resultados negativos (o que dá m€30 negativos na soma dos 3 anos) teria de avançar para uma declaração de liquidação, enquanto que outra que apresentasse -M€10, m€10 e -M€10 (o que daria M€19,99 negativos na soma dos 3 anos) não teria igual destino.

⁹⁹ Porque teria consequências indesejáveis em termos de aumento da despesa e da dívida do Município, nomeadamente nos casos em que o mesmo se encontre sujeito a planos de ajustamento que implicam compromissos com a redução da dívida.

¹⁰⁰ Originando um tratamento desigual dos municípios, em função da sua capacidade financeira para suportar os prejuízos das empresas locais.

¹⁰¹ Em 2015, ano em que houve lugar à cobertura de prejuízos, a dívida da empresa não foi considerada para o cálculo da dívida total do Município (quer pela DGAL, quer pelo FAM, na construção do modelo de financiamento do Município), o que ajudou à criação de um cenário irrealista para o PAM aprovado.



Em sede de contraditório, a DGAL suporta-se no conteúdo da alínea c) do n.º 1 do artigo 54.º da Lei n.º 73/2013, que estipula que no apuramento do montante da dívida total relevante para o limite de cada município são incluídas as empresas locais se existir incumprimento das regras de equilíbrio de contas previstas no artigo 40.º da Lei 50/2012, para concluir que *“(...) havendo lugar à cobertura de prejuízos (...) deixa de haver incumprimento da regra do equilíbrio (...) fazendo com que, neste caso, a empresa municipal (...) SGU, deixasse de relevar para o cálculo da dívida total do município de Vila Real de Santo António (...)”*.

A pronúncia apenas confirma a evidência relatada, ou seja, que o atual enquadramento permite que situações de acumulação de dívida nas empresas locais não sejam ponderadas na análise da sustentabilidade do respetivo município, desde que a empresa não apresente resultados negativos, ou que o município se disponibilize a cobrir, anualmente, os respetivos prejuízos¹⁰².

Ainda assim, e apesar disso, a implementação de um processo de ajustamento financeiro municipal que se pretenda eficaz pode e deve ter em consideração os aspetos relevantes das contas do grupo público municipal e não limitar a análise às contas individuais do município.

170. A pretexto da atribuição da competência de gestão, o MVRSA cedeu à SGU o direito de superfície do Complexo Desportivo por 30 anos, cuja atividade era reconhecidamente deficitária, recebendo em contrapartida M€10,4¹⁰³, que a SGU teve de financiar, integralmente, na banca. Ou seja, o endividamento da SGU serviu também para financiar o Município, sendo certo que a empresa não teria como gerar rendimentos que lhe permitissem cumprir com o serviço da dívida¹⁰⁴. Logo, acabou a renegociar a dívida e a calcular indemnizações compensatórias que permitissem acomodar os custos financeiros do empréstimo.
171. Com estes procedimentos conseguiram-se várias efeitos: o Município obteve M€10,4 pela concessão de um serviço que era deficitário, afetando gravemente a sustentabilidade da SGU; A SGU não teve de sujeitar os empréstimos a visto do TdC; os empréstimos (bem como a

¹⁰² O que faz em cumprimento de uma obrigação legal.

¹⁰³ Para justificar o valor, utilizou-se um estudo de valia económica onde só foram consideradas despesas com a publicidade do complexo, omitindo-se as despesas com fornecimentos e serviços externos, com o pessoal e com a manutenção.

¹⁰⁴ Por pelo menos três motivos: os ganhos estimados respeitavam a 30 anos de exploração do Complexo Desportivo, mas o empréstimo teria de ser pago em 10 anos; o valor pago ao Município não foi abatido dos juros a incorrer pela SGU; e, principalmente, a exploração do complexo, considerada a totalidade dos custos operacionais e sem considerar sequer os encargos financeiros, não permitiria obter resultados positivos. Consequentemente, os termos do empréstimo foram sendo sucessivamente renegociados.

restante dívida da SGU) não foram considerados para o cálculo da dívida total do Município¹⁰⁵; e a SGU pôde constituir hipotecas sobre os imóveis que constituíram as entradas em espécie e que eram, originariamente, bens de domínio privado do MVRSA.

172. Verificaram-se ainda fragilidades na atuação de dois pilares essenciais para a fiscalização da atividade da SGU que merecem reflexão:

- A Assembleia Municipal, apesar das competências que lhe estão cometidas, não foi eficaz a controlar a boa gestão da empresa;
- O exercício de funções do Fiscal Único da SGU não permitiu gerar as necessárias alterações nas práticas contabilísticas.

173. Tendo em conta as competências do Fiscal Único, seria expectável que tivesse alertado para diversos riscos para a prossecução da atividade da empresa, como o recurso excessivo ao endividamento¹⁰⁶, a assunção da gestão do Complexo Desportivo com base em premissas muito diversas das que estiveram na base do cálculo do valor do direito de superfície ao MVRSA¹⁰⁷, o não pagamento de uma parte substancial das faturas do fornecedor de água em alta ou a não arrecadação de uma parte substancial da receita faturada com o serviço das águas.

174. Relativamente a 2013, a atribuição de subsídios à exploração estava condicionada à existência de contratos-programa, nos termos da Lei n.º 50/2012, que careciam de parecer prévio do Fiscal Único. Foi elaborado um parecer pelo Fiscal Único, a pedido da administração da SGU, sobre “a transferência financeira com o objetivo de equilibrar os resultados operacionais do Complexo Desportivo em 2013” que, no entanto, apresenta fragilidades substanciais:

- Toma por aplicável um contrato programa de 2010 que não cumpre os requisitos do artigo 47.º da Lei 50/2012, porque, por exemplo, não define os “montantes dos subsídios à exploração”¹⁰⁸, nem os “termos que regulam as transferências financeiras necessárias ao

¹⁰⁵ Desde que este continuasse a cobrir os prejuízos da empresa.

¹⁰⁶ Que conduziu a uma sucessiva renegociação dos empréstimos, com aumento dos seus custos globais.

¹⁰⁷ Não apenas por via da assunção de custos que não haviam sido considerados, mas também por limitar a gestão dos espaços e equipamentos pela SGU através da atribuição de contratos programa com clubes.

¹⁰⁸ Cf. n.º 2 do artigo 47.º da Lei n.º 50/2012: “Os contratos-programa devem definir detalhadamente o fundamento da necessidade do estabelecimento da relação contratual, a finalidade desta, os montantes dos subsídios à exploração, assim como a eficácia e a eficiência que se pretende atingir com a mesma, concretizando um conjunto de indicadores ou referenciais que permitam medir a realização dos objetivos setoriais.”.

financiamento anual da atividade de interesse geral”¹⁰⁹ e também não estipula que o valor apurado resulte da diferença entre a prática de preços de mercado e preços subsidiados¹¹⁰;

- Não tem em conta que o contrato programa foi considerado isento da fiscalização prévia pelo TdC com base nos pressupostos de que não era gerador de despesa para o MVRSA e de que, na eventualidade de o MVRSA subsidiar a utilização do complexo desportivo por terceiros (leia-se clubes de natureza desportiva), celebraria contratos-programa para esse efeito que refletiriam a despesa que lhes estivesse subjacente;
- Atribui a responsabilidade pelo cálculo do valor e pelos pressupostos que lhe estão subjacentes ao Conselho de Administração da SGU (o que significa que não faz a sua validação) mas dá parecer de que “o valor da transferência financeira está adequadamente calculado e decorre dos termos do Contrato-Programa”. No entanto, não só não decorre do contrato-programa, como o cálculo do valor da transferência resulta, no essencial, na diferença entre todos os rendimentos e custos imputados ao complexo desportivo, incluindo os custos com o empréstimo incorrido para pagar ao Município a cessão do direito de superfície¹¹¹. Erradamente, distribuem-se os custos imputados ao complexo pelas suas várias valências e, tendo em conta o volume de utilização, apuraram-se os preços que permitiriam cobrir esses custos, tratando-os como se fossem preços suscetíveis de ser praticados no mercado.

175. Para justificar os cálculos do valor da transferência, a SGU e o Fiscal Único remetem para a fixação de preços que consta da Lei n.º 2/2007, de 15.01., que se aplicava apenas a municípios e serviços municipalizados, e que os relaciona com os custos direta e indiretamente suportados com a prestação desses bens.

176. É verdade que a Lei n.º 73/2013, de 03.09, no seu artigo 21.º, alarga esses pressupostos às empresas locais, mas deve atender-se que os mesmos visam evitar que as entidades em causa pratiquem preços que não cubram os custos associados aos serviços prestados e não legitimar a obtenção de compensações que permitam financiar uma estrutura de custos superior à necessária e desfasada da que lhe seria comparável para prosseguir os mesmos

¹⁰⁹ Cf. n.º 4 do artigo 47.º da Lei n.º 50/2012.

¹¹⁰ Cf. n.º 3 do artigo 47.º da Lei n.º 50/2012: “*O desenvolvimento de políticas de preços das quais decorram receitas operacionais anuais inferiores aos custos anuais é objetivamente justificado e depende da adoção de sistemas de contabilidade analítica onde se identifique a diferença entre o desenvolvimento da atividade a preços de mercado e o preço subsidiado na ótica do interesse geral.*”.

¹¹¹ No caso, €1.150.274,22 de gastos e perdas financeiras associadas ao empréstimo do BCP n.º 160115971, que representam 59% dos custos imputados ao Complexo Desportivo e quase o dobro dos rendimentos imputados ao mesmo.

fins, pois tal significaria assumir a prática de preços pela SGU muito acima do que seriam os preços de mercado associados aos seus serviços.

177. Assim, no caso da SGU, no apuramento de eventuais subsídios à exploração associados à gestão do complexo desportivo, aplicar-se-iam os pressupostos constantes do n.º 3 do artigo 47.º da Lei n.º 50/2012, ou seja, o montante a pagar pelo MVRSA teria que ter origem no desenvolvimento de uma política de preços subsidiados (abaixo do preço de mercado) e consistir na cobertura da diferença entre rendimentos e custos operacionais imputáveis a essa prática, o que não inclui, nomeadamente, os gastos e perdas financeiros.
178. Também não existe evidência que o Fiscal Único da SGU tenha emitido parecer prévio sobre os financiamentos contraídos, como prevê a alínea a) do n.º 6 do artigo 25.º da Lei n.º 50/2012, com exceção dos que envolveram financiamento comunitário, onde os mesmos constituíam um elemento necessário à concretização dos apoios. No caso dos pareceres relativamente a financiamentos e a contratos programa existe mesmo o dever de comunicação, pelo Fiscal Único, à IGF¹¹².
179. Seria também expectável que o Fiscal Único participasse aos órgãos e entidades competentes as práticas contabilísticas que, distorcendo a imagem das contas para que, em vários anos, apresentassem resultados líquidos positivos, permitiram que a empresa não fosse atempadamente sinalizada e obrigada a deliberar no sentido da dissolução.
180. É verdade que várias destas situações mereceram reservas e ênfases nas respetivas CLC, mas em nenhum caso se optou por apresentar uma opinião adversa.
181. O ROC devia ter verificado a fundamentação para uma opinião adversa, face à relevância destas matérias, à materialidade das incorreções e ao seu impacto na avaliação da realidade financeira da SGU e do próprio MVRSA, desde logo porque forjavam a existência de condições legais para a continuidade da empresa e falseavam os indicadores de dívida do MVRSA.
182. É de realçar que a incerteza material relacionada com a continuidade que consta na CLC de 2018¹¹³ deriva da posição assumida pelo Conselho de Administração no Relatório de Gestão¹¹⁴

¹¹² Cf. n.º 7 do artigo 25.º do RJAEL.

¹¹³ Refere-se que “a continuidade das operações da Entidade encontra-se comprometida por ser previsível que venha a ocorrer o seu encerramento e internalização das atividades no Município, conforme decorre do descrito no Relatório de gestão”.

¹¹⁴ No ponto “4 - Perspetivas futuras” é dito que considerando o impacto dos custos do serviço da dívida da SGU (sendo que os compromissos bancários e com recursos humanos assumidos para 2019 representavam 122% da receita estimada) e as dificuldades de tesouraria do MVRSA causadas pelas dificuldades orçamentais se perspetiva “(...) que o próximo ano leve ao encerramento da VRSA SGU e à sua internalização no MVRSA.”.

e não de uma análise de sustentabilidade do negócio ou de legalidade substantiva (à luz das distorções materiais havidas nos resultados da SGU)¹¹⁵ realizada pelo ROC.

183. As reservas (por desacordo) e ênfases que constam nas várias CLC, não permitem avaliar, com clareza e de forma diretamente compreensível, a situação financeira da SGU, nem possibilitam o conhecimento do respetivo impacto na dívida total do MVRSA.
184. A SROC a exercer as funções de Fiscal Único é a mesma desde a constituição da SGU em 2007 e acumulou a mesma função no MVRSA, pelo menos, entre 2009 e 2020. Esta situação é suscetível de afetar os princípios de independência e de objetividade ¹¹⁶ a que os ROC estão sujeitos. Para o efeito, os artigos 71º e 74º do EOROC determinam que o ROC deve ser independente relativamente à entidade auditada e não deve participar na tomada de decisões da mesma, devendo tomar todas as medidas para garantir que a sua independência não é afetada por conflitos de interesse nem por relações comerciais, ou seja, devendo atuar com independência de facto.
185. De acordo com a alínea b) do n.º 5 do artigo 414.º do CSC, que versa sobre as condições de independência de membros do Conselho Fiscal de sociedades anónimas, pode considerar-se independente a pessoa que não se encontre em nenhuma circunstância suscetível de afetar a sua isenção de análise ou de decisão, nomeadamente em virtude de ter sido reeleita por mais de dois mandatos, de forma contínua ou intercalada. O responsável pelas funções de Fiscal Único da SGU foi reeleito para um quinto mandato em 2021.

Em sede de contraditório, o ROC/FU considera que *“(...) a norma referida (art.º 414.º, n.º 5, b) do CSC) apenas se aplica a Conselho Fiscal nomeado nos termos da b) do n.º 1 do art.º 413 do CSC, e não em situações como a do caso em apreço em que a intervenção se verifica enquanto Fiscal Único, nos termos da a) do n.º 1 do art.º 413.º do CSC (...)”*.

Procura reforçar essa posição por *“(...) nas entidades de interesse público, onde as salvaguardas introduzidas pelo legislador com o objetivo de limitar os riscos de*

¹¹⁵ Note-se que das reservas às contas de 2014 e 2016 resulta que as mesmas continham incorreções nos registos contabilísticos que permitiram a apresentação de resultados líquidos positivos ou invés de negativos, o que significa que, com base na imagem verdadeira das contas que era do conhecimento do ROC, tivesse que se colocar a questão da dissolução obrigatória (cf. alínea d) do n.º 1 do artigo 62 do RJAE), se não antes, aquando da aprovação das contas de 2016.

¹¹⁶ A independência pode ainda ser definida em função das suas ameaças. Assim, *“a independência será a ausência de interesse pessoal, auto revisão, representação, familiaridade ou confiança, intimidação, ou qualquer outra circunstância que reduza a objetividade do auditor no cumprimento das suas funções.”* [Ferreira Gomes, José 2006:190 in A fiscalização externa das sociedades comerciais e a independência dos auditores: A reforma europeia, a influência norte-americana e a transposição para o direito português. In: Cadernos do Mercado dos Valores Mobiliários, n.º 24, pp. 180- 216, edição especial comemorativa dos 15 anos da CMVM].



quebra de independência, são ainda mais reforçadas, é permitida a renovação de contratos até 10 (dez) anos e, em situações definidas no n.º 4 do art.º 17.º do Decreto Regulamentar (EU) 537/2015, a renovação dos contratos pode mesmo ser realizada até 20 (vinte) anos”.

Conclui alegando que *“(...) em momento algum foi incumprida qualquer regra legal ou princípio regulador aplicável ao caso em concreto, nem tão pouco que a independência profissional tivesse sido ameaçada (...)”.*

O entendimento expresso pelo ROC/FI não colhe, uma vez que o n.º 5 do artigo 414.º do CSC define condições de independência para efeitos de exercício em órgãos de fiscalização¹¹⁷. Aliás, não se compreenderia que as condições definidoras de independência de um fiscal único, logo único responsável¹¹⁸, fossem diferentes e, quiçá, de exigência inferior, ao de um membro de um conselho fiscal, órgão colegial, logo com múltiplos responsáveis.

Quanto às entidades de interesse público¹¹⁹, não se pode escamotear que é o próprio diploma que aprova o Regime Jurídico de Supervisão de Auditoria¹²⁰ que, relativamente à fiscalização das entidades de interesse público, obriga a que a maioria dos membros do órgão de fiscalização, *“(...) incluindo o seu presidente, tenha de ser considerada independente, nos termos do n.º 5 do artigo 414.º do Código das Sociedades Comerciais”*¹²¹, o que significa que, também nestas, existe o risco de perda de independência se forem reeleitos por mais de dois mandatos.

A questão do número de anos e da incongruência entre as exigências do n.º 5 do artigo 414.º do CSC e do n.º 3 do artigo 54.º do EOROC¹²², que, na sequência da adoção do Decreto Regulamentar (UE) 537/2014, de 16.04, concebe um máximo 10 anos de permanência dos responsáveis pela fiscalização das entidades de interesse

¹¹⁷ Cf. Código das Sociedades Comerciais – Sociedades anónimas (Título IV) – Administração, fiscalização e secretário da sociedade (Capítulo VI) – Fiscalização (Secção II) – Composição qualitativa (artigo 414.º).

¹¹⁸ Note-se que a escolha da SROC para Fiscal Único foi acompanhada da escolha nominal do ROC responsável.

¹¹⁹ Cf. artigo 3.º do Decreto Regulamentar (UE) 537/2015, a definição de entidades de interesse público consta do ponto 13 do artigo 2.º da Diretiva 2006/43/CE. São as *“entidades regidas pelo direito de um Estado-Membro, cujos valores mobiliários são admitidos à negociação num mercado regulamentado de qualquer Estado-Membro na aceção do ponto 14 do n.º 1 do artigo 4.º da Directiva 2004/39/CE, as instituições de crédito definidas no ponto 1 do artigo 1.º da Directiva 2000/12/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Março de 2000, relativa ao acesso à actividade das instituições de crédito e ao seu exercício (1), e as empresas de seguros na aceção do n.º 1 do artigo 2.º da Directiva 91/674/CEE. Para além destas, os “(...) Estados-Membros podem também designar outras entidades como entidades de interesse público, por exemplo, aquelas que sejam de relevância pública significativa em razão do seu tipo de actividades, da sua dimensão ou do seu número de trabalhadores”.*

¹²⁰ Cf. Lei n.º 148/2015, de 09.08, alterada pela Lei n.º 35/2018, de 20.07, e pela Lei n.º 99-A/2021, de 31.12.

¹²¹ Cf. alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 148/2015.

¹²² cf. Lei n.º 140/2015, de 07.08, alterada pela Lei n.º 99-A/2021, de 31.12.

público, não se coloca, uma vez que, podendo os mandatos ter um máximo de 4 anos¹²³, a primeira norma permite a continuidade do mesmo fiscal único por um máximo de 12 anos¹²⁴ e a segunda apenas por um máximo de 10 anos.

Acresce clarificar que o Decreto Regulamentar (UE) 537/2015, relativo aos requisitos específicos para a revisão legal de contas das entidades de interesse público, estipula a duração mínima de um ano e máxima, incluindo renovações, de 10 anos¹²⁵. Por outro lado, é dada a possibilidade aos Estados-Membros de, em derrogação daquela disposição: (a) exigir um mandato inicial superior a um ano; (b) estabelecer uma duração máxima inferior a 10 anos; (c) prorrogar a duração máxima para 20 anos desde que seja realizado um concurso público para a revisão legal de contas; e (d) prorrogar a duração máxima para 24 anos se após os primeiros 10 anos, forem mandatados, em simultâneo, mais do que um ROC ou SROC.

Como se constata pelo respetivo articulado no EOROC, Portugal adotou um período mínimo de dois e máximo de 10 anos, sem qualquer prorrogação.

186. Não constitui a melhor prática, em termos de transparência e confiança pública, que a mesma entidade (através do mesmo responsável) exerça, em simultâneo, a função de Fiscal Único na empresa local e na entidade pública participante nem que o faça por períodos de tempo que são suscetíveis de gerar dúvidas sobre a manutenção da sua independência, ainda que apenas perçecionadas.

Em sede de contraditório, o ROC/FU entendeu “(...) referir que não se tem conhecimento da existência de qualquer disposição legal que impeça a auditoria simultânea das duas entidades (...)” e que “(...) apresentando o MVRSA demonstrações financeiras consolidadas que incorporam as demonstrações financeiras da VRSA SGU (...) o auditor do Grupo seria sempre responsável pela execução dos procedimentos necessários relativos a essa componente (...)” pelo que “(...) a prática mais habitual na auditoria de grupos económicos é (...) o auditor da entidade mãe [ser] o mesmo da entidade subsidiária e não consideramos que deste facto resulte qualquer ameaça à independência”.

Embora o argumento da complementaridade obtida com a auditoria simultânea seja pertinente, no contexto da Administração Local, em especial, há que ponderar o risco de perda de independência, dado que existem interesses contraditórios muito

¹²³ Cf. n.º 1 do artigo 415.º do CSC.

¹²⁴ Um mandato e duas renovações.

¹²⁵ Cf. n.º 1 do artigo 17.º.

específicos¹²⁶ e estamos perante regimes contabilísticos diferentes¹²⁷. Existiria vantagem se, ainda que a entidade fosse a mesma, o ROC responsável fosse diferente.

Mostra-se que existem condições, na esfera nacional, para melhorar a regulamentação das condições de garantia de independência no exercício das funções de fiscalização nas empresas locais. A legislação permite, inclusivamente, alargar o universo de entidades consideradas de interesse público, incluindo “(...) por exemplo, aquelas que sejam de relevância pública significativa em razão do seu tipo de atividades, da sua dimensão ou do seu número de trabalhadores.”¹²⁸.

A evolução, nas empresas de interesse público, foi no sentido de diminuir o seu universo e a rotatividade dos responsáveis pela sua fiscalização, uma vez que, com a revisão do Regime Jurídico de Supervisão de Auditoria, as empresas públicas de maior dimensão deixaram de ser consideradas entidades de interesse público¹²⁹, sendo que, no anterior EOROC¹³⁰, o período máximo de exercício de funções de auditoria pelo sócio responsável pela orientação ou execução direta da revisão legal das contas daquelas empresas era de sete anos.

187. A situação relatada nos itens anteriores será reportada à CMVM, enquanto entidade com competência específicas na supervisão da atividade de auditoria, e à Ordem dos Revisores Oficiais de Contas.

2. Avaliação do processo de reabertura das contas da SGU

188. Uma vez que a presente auditoria teve por base o pedido de reabertura de contas efetuado pela Presidente da Comissão Liquidatária da SGU¹³¹, procede-se à apreciação do processo de aprovação e prestação das contas ao TdC e analisam-se os fundamentos da decisão de reabertura das contas, bem como a adequação das alterações efetuadas.

¹²⁶ Nomeadamente as resultantes da regulação das relações financeiras entre municípios e empresas e do seu impacto na evidenciação do endividamento dos municípios, na continuidade da operação das empresas e na salvaguarda dos dinheiros públicos, dadas as evidentes diferenças nos mecanismos de controlo.

¹²⁷ SNC-AP nos municípios e SNC nas empresas.

¹²⁸ Cf. ponto 13 do artigo 2.º da Diretiva 2006/43/CE.

¹²⁹ Cf. alterações ao artigo 3.º da Lei n.º 148/2015.

¹³⁰ Cf. artigo 54.º do Decreto-Lei n.º 487/99, de 16.11., alterado pelos Decretos-Leis n.os 224/2008, de 20.11, e 185/2009, de 12.08, e revogado pela Lei n.º 140/2015.

¹³¹ Cf. Ofício da SGU, n.º 56, de 10.02.2020.

2.1. Aprovação anual das contas

189. As contas prestadas ao TdC, relativas aos exercícios de 2016, 2017 e 2018, foram elaboradas e aprovadas pelos órgãos competentes da SGU (**Quadro 1**) dentro dos prazos previstos no CSC, designadamente pelo Conselho de Administração e a Assembleia Geral, a qual era constituída por um elemento em representação do MVRSA, enquanto acionista público (e único).
190. De destacar que a Presidente do Município de VRSA assumia, também, no período compreendido entre 26.10.2017 e 10.07.2019, o cargo de Presidente do Conselho de Administração da SGU¹³². Depois de ter, no executivo municipal, decidido pela dissolução e internalização da empresa, transitou para Presidente da sua Comissão Liquidatária. A acumulação de funções nos órgãos autárquicos do MVRSA e nos órgãos da SGU foram o padrão ao longo de todo o período de existência da empresa.
191. Na Administração Local são abundantes estas acumulações, estando apenas vedada a duplicação remuneratória¹³³. O caso da SGU é um exemplo dos riscos que acarreta, desde logo pelos potenciais conflitos de interesses.

Quadro 19 – Deliberações de apreciação e aprovação das contas da SGU (2016-2018)

Ano	SGU	
	Conselho de Administração	Assembleia Geral
2016	27.03.2017 (Ata n.º 420)	31.03.2017 (Ata n.º 56)
2017	12.03.2018 (Ata n.º 459)	29.03.2018 (Ata n.º 59)
2018	26.03.2019 (Ata n.º 503)	05.04.2019 (Ata n.º 65)

Fonte: Atas das reuniões dos órgãos da SGU.

192. Nas reuniões da Assembleia Geral, realizadas nas datas que constam do quadro anterior, foram aprovadas as propostas de aplicação dos resultados constantes nos Relatórios de Gestão, que consistiram no reforço das reservas legais (caso dos resultados líquidos de 2016) e na afetação aos resultados transitados (no que concerne aos resultados líquidos negativos de 2017 e 2018).
193. Aos registos contabilísticos da SGU aplicam-se as NCRF previstas no Sistema de Normalização Contabilística (SNC), aprovado pelo Decreto-lei n.º 158/2009, de 13.07, considerando as respetivas alterações.

¹³² Cf. Quadro 1.

¹³³ Cf. n.º 5 do artigo 30.º da Lei n.º 50/2012, de 31.12.

194. No quadro infra apresentam-se as datas de submissão das contas da SGU na plataforma eletrónica de prestação de contas do TdC, constatando-se que foram cumpridos os prazos estipulados para o efeito.

Quadro 20 – Situação dos processos de prestação de contas

Ano	2016	2017	2018
N.º da Conta	1959	2231	2917
Data de criação do processo	27-04-2017	26-04-2018	30-04-2019

Fonte: Base de dados GENT do TC.

2.2. Motivações para a reabertura de contas

195. Os trabalhos de campo e as análises realizadas permitem concluir que a reabertura de contas da SGU ocorreu para que se antecipasse o cenário de dissolução obrigatória que consta da alínea d) do n.º 1 do artigo 62.º da Lei n.º 50/2012, e, dessa forma, se pudessem incluir as dívidas provenientes da SGU no Plano de Regularização da Dívida que integrava a proposta de revisão do PAM então em curso¹³⁴.
196. No seguimento do relatório de monitorização do PAM, relativo ao 4.º trimestre de 2018, o FAM comunica ao MVRSA a existência de significativas discrepâncias nos pressupostos de execução orçamental e de endividamento¹³⁵.
197. Em maio de 2019, o FAM havia disponibilizado a última tranche do empréstimo de assistência financeira¹³⁶, tendo concedido 60 dias ao MVRSA para apresentar uma proposta de revisão do PAM. Tal procedimento teve como suporte um memorando que mostra a execução e a evolução esperada nas principais variáveis financeiras¹³⁷ e que conclui pelo desajustamento do PAM em vigor e pela insuficiência das medidas implementadas na correção dos desvios verificados para o equilíbrio orçamental¹³⁸.
198. Esse memorando alerta, também, para as consequências de manter a SGU em atividade, assumindo não ser possível fazê-lo e, ainda assim, assegurar a recuperação financeira do MVRSA¹³⁹. À data, as contas da SGU espelhavam dois resultados líquidos negativos

¹³⁴ De acordo com o n.º 3 do artigo 37.º da Lei n.º 53/2014, de 25.08, “São ainda incluídas no PRD as dívidas que o município venha a assumir no âmbito dos processos de dissolução de empresas locais que estejam nas circunstâncias previstas no n.º 1 do artigo 62.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.”.

¹³⁵ Cf. Ofício n.º 334/2019/FAM, datado de 03.07.2019.

¹³⁶ O empréstimo havia obtido o visto prévio do TdC em 2016.

¹³⁷ Nomeadamente na dívida, receita, despesa, saldos e equilíbrio orçamental.

¹³⁸ Cf. Memorando de enquadramento da proposta de Revisão do PAM.

¹³⁹ No Memorando pode ler-se que “Na realidade, são muitos os aspetos e implicações contratuais que podem trazer consequências para a Autarquia no quadro da manutenção da SGU, enquanto empresa esvaziada da sua principal atividade, e que entrou no segundo ano de resultados negativos. Por outro lado, não se pode deixar de atender e reconhecer que, a viabilidade da SGU obrigará o Município a direcionar para a EM importantes fluxos

consecutivos (2017 e 2018) e embora se previsse que o terceiro ocorreria em 2019, o *timing* de atuação já não permitiria concretizar a dissolução e internalização da SGU a tempo da desejada inclusão da sua dívida no novo empréstimo do FAM¹⁴⁰, que resultaria da revisão do PAM inicial¹⁴¹.

Em sede de contraditório, o FAM vem justificar a opção, em 2019, pela revisão do PAM ao invés de uma declaração de incumprimento, por entender que o MVRSA apresentava *“(...) desvios significativos sem, contudo, ter incumprido o objetivo central de recuperação financeira – a redução de dívida (...)”* pelo que aplicou o n.º 4 do artigo 47.º da Lei n.º 53/2014, considerando assim a *“(...) não declaração de incumprimento em 2019 (...) técnica e legalmente fundamentada (...)”*.

Sobre o alegado, impõem-se as seguintes observações:

- a) A conta de 2018 do MVRSA inicialmente aprovada apresentava um aumento de dívida face a 2017, o que colocava em causa o objetivo central do ajustamento. Assim, optou-se pela sua correção, o que significou não reconhecer a dívida do MVRSA à SGU pela retirada do negócio das águas (para atribuição a privados) seguindo a lógica de que a mesma se anularia em 2019 com a internalização da empresa no Município¹⁴².
- b) O FAM considerava cumprido o objetivo da recuperação financeira (a redução da dívida) numa situação em que o MVRSA já deixara de pagar, pelo menos desde 2016, as prestações do empréstimo PAEL.

199. Os responsáveis do MVRSA estavam convencidos de que o impacto do não financiamento da dívida da SGU através do FAM seria incomportável, pelo que para poderem avançar para o cenário de dissolução obrigatória da empresa teriam de dispor, também, de contas de 2016 que espelhassem resultados líquidos negativos¹⁴³.

financeiros sem que, no quadro atual, se reconheça capacidade financeira para o Município suportar tais fluxos (...)”.

¹⁴⁰ Ou seja, pretendeu-se uma solução que não obrigasse a esperar pela aprovação das contas de 2019, algo que só deveria ocorrer por volta de abril de 2020.

¹⁴¹ Cf. Ofício n.º 237/2019/FAM, datado de 07.05.2019.

¹⁴² Remeter para a parte respetiva.

¹⁴³ Cf. relatório da gestora do PAM no Município de 13.06.2019: *“A impossibilidade legal do Município poder integrar a dívida da SGU na revisão do PAM, caso aquela empresa não se dissolva por aplicação do disposto no artigo 62.º n.º 1 da Lei n.º 50/2012 (...) gerará sérios constrangimentos ao sucesso de quaisquer medidas de reequilíbrio orçamental e ou de reestruturação financeira (...) O passivo da SGU – 70M€ - deixará o Município em profundo desequilíbrio financeiro, o qual, sem intervenção do FAM, porá em risco as mais elementares atribuições do Município para com a população. É, assim necessário, esgotar todas as possibilidades, com enquadramento legal, de recorrer à intervenção do FAM (...) impõe-se (...) proceder a uma reavaliação das contas*

200. A solução adotada foi a da reabertura das contas da SGU dos três últimos anos¹⁴⁴, utilizando-se as reservas e as ênfases inscritas pelo ROC nas CLC das contas já aprovadas como fundamento para justificar e introduzir as correções que, então, deliberadamente, os responsáveis da empresa não haviam querido considerar.

Em sede de contraditório, os responsáveis da SGU¹⁴⁵ vieram alegar, em síntese, que a reabertura das contas ocorreu na sequência de reunião tida com o FAM e que se encontrava fundamentada no relatório subscrito pela Gestora do PAM no MVRSA. Alegam também que a decisão foi aprovada pelo MVRSA, enquanto acionista único, por proposta da Senhora Presidente da CMVRSa, em reunião de Câmara, sendo que no processo intervieram também o FU da SGU e os serviços jurídicos da SGU e do MVRSA. Alegaram, ainda, que foi o Presidente da CE do FAM que sugeriu que o MVRSA contratasse um consultor especialista na matéria e que o procedimento adotado teve o aval do FAM e que o FU/ROC da SGU não levantou qualquer objeção quanto à legalidade da operação.

2.3. Enquadramento no normativo contabilístico

201. A “NCRF₄ – Políticas contabilísticas, alterações nas estimativas contabilísticas e erros”, prescreve o tratamento contabilístico e divulgação das alterações nas políticas contabilísticas e correções de erros.
202. No seu §36 estabelece-se que os erros¹⁴⁶ descobertos no período corrente são corrigidos antes das demonstrações financeiras serem autorizadas para emissão e os erros materiais descobertos em períodos posteriores são corrigidos na informação comparativa apresentada nas demonstrações financeiras desse período posterior, no que se apelida de reexpressão retrospectiva.
203. No mesmo § é dito que as demonstrações financeiras não estão em conformidade com as NCRF se contiverem erros materiais ou mesmo erros imateriais feitos intencionalmente para

da SGU nos três últimos exercícios. É necessário descartar de vez que não existe qualquer inconformidade nas contas da SGU que levem a uma alteração dos resultados e enquadrem a SGU em uma das alíneas do n.º 1 do artigo 62.º (cf. Anexo 13).

¹⁴⁴ O mesmo relatório assume: “É certo que não é uma medida que seja usual tomar em empresas municipais, mas dada a previsão muito certa de dissolução da SGU em 2020, esta reanálise poderá permitir uma antecipação dessa operação e enquadrar um passivo insustentável no plano de revisão do PAM”.

¹⁴⁵ Designadamente Hélia Marina Mestre Valente da Costa Gonçalves, João Carlos Segura Gonçalves de Jesus, Carla de Fátima Leiria Sabino Viegas, Luís Miguel Guerreiro Romão e Renato Sérgio Paulo Figueira.

¹⁴⁶ No que respeita ao reconhecimento, mensuração, apresentação ou divulgação da informação financeira.

mostrar uma determinada apresentação da posição financeira, desempenho financeiro ou fluxos de caixa de uma entidade.

204. A reexpressão retrospectiva é a correção do reconhecimento, mensuração e divulgação de quantias de elementos das demonstrações financeiras como se um erro¹⁴⁷ de períodos anteriores nunca tivesse ocorrido¹⁴⁸.
205. Para poderem ser qualificados como de períodos anteriores, os erros têm de ser omissões, e declarações incorretas, nas demonstrações financeiras da entidade de um ou mais períodos anteriores decorrentes da falta de uso ou uso incorreto de informação fiável que estava disponível quando as demonstrações financeiras desses períodos foram autorizadas para emissão e poderia razoavelmente esperar-se que tivesse sido obtida e tomada em consideração nessas demonstrações financeiras.
206. Neste caso, tendo em conta que as correções em causa já haviam sido identificadas antes do fecho das contas dos anos respetivos pelo ROC, por não terem sido corrigidas nesses anos levaram à formulação de reservas e ênfases nas CLC. Estamos, assim, perante erros mantidos deliberadamente nos respetivos anos.
207. Mas mesmo concedendo que se tratassem de erros de anos anteriores, na aceção da NCRF4, a solução a adotar não seria a reabertura de contas, mas sim a reexpressão retrospectiva. No entanto, tal implicaria esperar pelo fecho da conta de 2019, onde viriam reexpressas as contas de 2016 a 2018.
208. No que concerne a 2016, o ano decisivo para a constituição da série de 3 anos de resultados líquidos negativos, a CLC às primeiras contas aprovadas contém uma reserva referente à contabilização, no exercício, do rendimento das transferências para reequilibrar os resultados operacionais¹⁴⁹ da exploração e gestão do complexo desportivo dos anos de 2014 e 2016, com base no já referido contrato-programa de 2010.
209. Entendendo-se que o contrato programa não reunia os requisitos legais necessários para fundamentar o direito a uma compensação da SGU pelo MVRSA, os montantes em causa não podiam ser considerados devidos à SGU, não dispondo o MVRSA de enquadramento legal para aprovar aquela despesa. Neste caso, a SGU não poderia considerar nas suas contas esses montantes e se se entendesse que o modelo de gestão do Complexo Desportivo deveria

¹⁴⁷ Os erros incluem os erros de efeitos matemáticos, os erros na aplicação de políticas contabilísticas e os descuidos ou interpretações incorretas de factos e fraudes.

¹⁴⁸ Cf. § 5 da NCRF4.

¹⁴⁹ Ficou evidente, no ponto 1.4.6, que os montantes em causa incorporam custos financeiros com o empréstimo contraído para pagar a cessão do direito de superfície e não apenas custos operacionais.

implicar a existência de subsídios à exploração, haveria que celebrar um contrato programa compatível com os pressupostos legais aplicáveis¹⁵⁰.

210. A reserva constante da CLC de 2016, relativa à forma de contabilização das indemnizações compensatórias dos anos de 2014 e 2016, parte do pressuposto de que a compensação é devida e legal. Entende-se, ainda assim, que a reserva em questão não ficou adequadamente evidenciada¹⁵¹, dado que:

- a. não ficou claro que os rendimentos referentes a 2014 deveriam ser considerados em resultados transitados e não em resultados do exercício e que, se assim se tivesse procedido, os resultados líquidos de 2016 seriam negativos e não positivos¹⁵²;
- b. tratando-se do segundo ano seguido com resultados líquidos negativos, deveria alertar para o risco de continuidade da entidade face ao previsto no n.º 1 do artigo 62 da Lei n.º 50/2012.

211. Tendo em conta que a apresentação de resultados líquidos positivos em vez de negativos¹⁵³ induz em erro os utilizadores das contas e contorna a sinalização da entidade quanto ao risco de continuidade, poder-se-ia justificar uma opinião adversa já às contas de 2016¹⁵⁴. É também legítimo concluir que o ROC, ao reconduzir a questão para uma reserva e ao evidenciá-la de forma pouco clara, contribuiu para limitar o impacto da irregularidade.

¹⁵⁰ De acordo com o n.º 2 do artigo 47.º da Lei n.º 50/2012 “*Os contratos-programa devem definir detalhadamente o fundamento da necessidade do estabelecimento da relação contratual, a finalidade desta, os montantes dos subsídios à exploração, assim como a eficácia e a eficiência que se pretende atingir com a mesma, concretizando um conjunto de indicadores ou referenciais que permitam medir a realização dos objetivos setoriais.*”. O n.º 3 do mesmo artigo precisa que “*O desenvolvimento de políticas de preços das quais decorram receitas operacionais anuais inferiores aos custos anuais é objetivamente justificado e depende da adoção de sistemas de contabilidade analítica onde se identifique a diferença entre o desenvolvimento da atividade a preços de mercado e o preço subsidiado na ótica do interesse geral.*”.

¹⁵¹ O conteúdo da reserva é o seguinte: “*O Contrato-programa que atribui à Empresa a exploração e gestão do Complexo Desportivo Municipal de VRSA, de 18.06.2010, prevê uma transferência financeira com o objetivo de equilibrar os resultados operacionais anuais do referido equipamento, tendo sido registada no exercício em apreciação o rendimento associado às transferências de 2014 (1.658.165 euros) e de 2016 (1.564.082 euros), conforme referido na nota 14 do Anexo e no Relatório de Gestão, onde é também justificada a alteração de critério e a não aplicação ao ano de 2015. O facto de não ter sido previsto o valor da transferência financeira nas contas dos 2 últimos exercícios fora alvo de uma reserva na certificação legal de contas dos respetivos anos.*”.

¹⁵² Foi possível constatar que o ROC, ao pronunciar-se sobre os registos contabilísticos realizados pelo contabilista certificado da SGU aquando da elaboração das contas, não alertou para qualquer erro no caso em questão.

¹⁵³ Como resultaria quer do não reconhecimento nas contas do montante das indemnizações compensatórias, quer do reconhecimento do montante de 2014 em resultados transitados, como preconiza o ROC.

¹⁵⁴ De acordo com o Manual de Auditoria Financeira de Bruno José Machado de Almeida, pg. 669, o auditor emite uma opinião adversa “*quando os efeitos do desacordo são tão profundos e significativos que afetam de tal modo as DF que estas induzem em erros os seus utilizadores.*”.

212. Ainda que o ROC não fosse favorável ao processo de reabertura de contas¹⁵⁵, não evidenciou essa posição nas CLC que emitiu, nem se pronunciou sobre a correção dos procedimentos tomados à luz do que estabelece a NCRF4.

Em sede de contraditório institucional da SGU, o liquidatário referiu que relativamente à distorção das contas nada tem a referir, deixando à SROC e administradores a justificação pela opção tomada. Mais informa que a reabertura das contas foi determinada por deliberação expressa emitida pelo órgão executivo da Entidade Pública Participante (EPP), transmitida diretamente à administração da sociedade e SROC.

Foi ainda referido pelo liquidatário que a *“administração da SGU limitou-se a fazer cumprir as deliberações da EPP”* e que *“a SROC não levantou qualquer questão de legalidade sobre a reabertura das contas”*.

Em sede de contraditório institucional, o atual executivo municipal discorda de não ter sido assacada aos factos supra relatados¹⁵⁶ *“(...) qualquer responsabilidade financeira, não incluindo as respetivas infrações no Anexo I do Relato de Auditoria.”*

Convém esclarecer que os factos supra relatados se reconduzem a duas situações: a distorção material das contas de 2016, fazendo-as apresentar resultados positivos, (e afastando dessa forma o cenário de dissolução da SGU); e a falta de base legal para o procedimento de reabertura das contas de 2016 a 2018, sendo que ambas deram origem à imputação de eventuais responsabilidades financeiras.

2.4. Procedimentos tomados para aprovação das contas corrigidas

213. A *“reabertura das contas da VRSA-SGU, relativas aos anos de 2016, 2017 e 2018, a fim de analisar a eventual existência de distorções nas referidas contas (...), com fundamento no teor do relatório da Gestora do PAM junto do Município”*¹⁵⁷ (cf. Anexo 3) foi aprovada na reunião

¹⁵⁵ Tendo em conta o conteúdo da Ata n.º 16/2018, de 13.08, em que a Presidente da CM diz que *“(...) se o FAM dava esta diretiva e se o ROC era contra, isso seria um problema que, como Presidente de Câmara, teria depois de resolver com o ROC”*.

¹⁵⁶ Em concreto: por se utilizar como justificação para a reabertura de contas a necessidade de correção de erros de anos anteriores quando se trataram, na verdade, de opções contabilísticas deliberadas nos anos em causa, por a reabertura das contas não ser a prática contabilística adequada para a correção de erros anteriores à luz da NCRF4; e pela omissão do ROC no que concerne à desadequação da referida reabertura de contas.

¹⁵⁷ [REDACTED] foi nomeada gestora do PAM no MVRSA, por despacho de 16.08.2018.

extraordinária de Câmara Municipal realizada a 18.06.2019¹⁵⁸ e, posteriormente, em Assembleia Municipal¹⁵⁹.

214. De acordo com as deliberações *“na conta de 2016, foram erradamente reconhecidos na demonstração de resultados os subsídios do município relativos a 2014 e 2016, devidos a título de indenização compensatória. Este erro, no que se refere ao subsídio de 2014 (...) foi materialmente relevante pois conduziu a que o resultado líquido apurado em 2016 fosse positivo”*¹⁶⁰.
215. Neste seguimento, as contas foram reabertas, analisadas e efetuadas alterações pelo Contabilista Certificado João Carlos Segura Gonçalves de Jesus com base nas reservas e nas ênfases contidas nas CLC às contas anteriormente aprovadas, tal como consta do “Relatório sobre as alterações efetuadas nas contas da VRSA SGU nos exercícios de 2016, 2017 e 2018”, de junho de 2019.
216. Em reunião de 26.06.2019, e na sequência da emissão das CLC pelo ROC, a Assembleia Geral da SGU aprovou os *“Relatórios do Conselho de Administração com as devidas alterações efetuadas (...) e novas propostas de aplicação de resultados, referentes aos anos de 2016, 2017 e 2018”*¹⁶¹.
217. Nessa reunião, a AG decidiu remeter à Câmara Municipal os referidos documentos, para ser deliberada a dissolução da SGU, cumprido o disposto no número 1 do artigo 62.º da Lei n.º 50/2012, de 31.08, e ficou expresso que as alterações às contas fossem efetuadas *“em conformidade com as ênfases e reservas, colocadas pelos revisores oficiais de contas nas suas certificações de contas”*.
218. Da análise, ficou claro que:
- a. O relatório do ROC referente ao 1.º semestre de 2016 alertava para o risco de apuramento de resultados líquidos negativos no final do ano se nada fosse feito para o evitar¹⁶²;

¹⁵⁸ Ata n.º 16/2019, de 18.06.

¹⁵⁹ Ata n.º 15/2019, de 05.07.

¹⁶⁰ Cf. resposta dada ao ponto 5 - a) do Ofício n.º 593 remetido ao TdC, a 26.01.2021, no âmbito do Proc.º 3511/2020 de fiscalização prévia.

¹⁶¹ Cf. Ata n.º 67/2019, de 20.06, da AG.

¹⁶² Cf. *“Informação Semestral detalhada sobre a situação económica e financeira”* onde consta que *“Sobre a análise ao equilíbrio financeiro, constatamos que o resultado líquido antes de impostos se apresenta negativo, situação que a verificar-se no final do presente exercício origina a necessidade de uma transferência financeira por parte do Município (...), até 30 de abril de 2017, para dar cumprimento ao disposto no n.º 2 do art.º 40.º da Lei n.º 50/2012 (...) e equilibrar o resultado líquido antes de impostos (...). Sobre o cumprimento dos indicadores conducentes à dissolução das empresas locais (...) e tendo apenas em consideração o 1.º semestre de 2016, fica*

- b. O Relatório do ROC referente ao 2.º semestre de 2016 e a CLC identificam uma reserva relativa ao valor considerado de indemnizações compensatórias de 2014 e 2016;
 - c. Logo, a contabilização da indemnização compensatória de 2014 de forma a afetar os rendimentos do ano de 2016 era conhecida aquando da elaboração e aprovação das contas de 2016 (no 1.º trimestre de 2017) e foi opção do seu Conselho de Administração submeter as contas a aprovação com essa incorreção e da Assembleia Geral aprová-las desse modo;
 - d. Acresce que não existe base legal para o pagamento da indemnização compensatória pela gestão deficitária do Complexo nos moldes utilizados, por não se ter procedido ao apuramento do montante dos subsídios à exploração nos termos do artigo 47.º da Lei n.º 50/2012;
 - e. Um enquadramento que, em alternativa, considerasse os montantes da indemnização compensatória como transferências para equilíbrio de resultados da SGU teria de focar a análise nas condições de continuidade da SGU e de inclusão da dívida da empresa nos cenários de avaliação financeira do MVRSA;
 - f. O MVRSA encontrava-se em processo de adesão ao FAM, não tendo integrado a SGU no perímetro de consolidação municipal para efeitos de cálculo da dívida total, no pressuposto de que ao comprometer-se a efetuar uma transferência para equilíbrio das contas de 2015 até 30.04.2016 cumpria os requisitos legais exigíveis (cf. artigo 40.º, da Lei n.º 50/2012);
 - g. O MVRSA tentou, sem sucesso, incluir no financiamento do FAM, o montante estimado à data, como necessário para a cobertura dos prejuízos da SGU em 2015 (M€2,1), tendo apresentado um cenário de evolução futura em que não previa a ocorrência de novos prejuízos na empresa.
219. As evidências permitem concluir que o Conselho de Administração da SGU, cujo Presidente Luís Filipe Soromenho Gomes era, à data, simultaneamente o Presidente da Câmara Municipal de VRSA, sabia que a contabilização da indemnização compensatória referente a 2014 como rendimento de 2016 estava incorreta e que a mesma lhe permitiria apresentar resultados líquidos positivos naquele ano, quebrando a série de resultados líquidos negativos que haveria de ser retomada no ano seguinte (2017). O mesmo se aplica aos restantes membros dos órgãos da SGU, nomeadamente à Presidente da Câmara que em 2019 espoletou

a empresa enquadrada nas condições previstas na alínea d) do n.º 1 daquele preceito legal, tendo em conta que o resultado líquido é negativo, situação que deverá ser acautelada até ao final do exercício.”

a reabertura das contas, uma vez que aquando da aprovação das contas de 2016 era Presidente da Mesa da Assembleia Geral da empresa.

220. A distorção material deliberada das contas da SGU aprovadas em 2016, fazendo-as apresentar resultados líquidos positivos e afastar o cenário que levaria a uma sinalização das empresas para efeitos de dissolução obrigatória, é suscetível de fazer incorrer os membros da Assembleia Geral e do Conselho de Administração, devidamente identificados no **Anexo 1**, em eventuais responsabilidades, considerando o disposto nas alíneas b), d) e n) do n.º 1 do artigo 65.º e f) do n.º 1 do artigo 66.º.

Face ao evidenciado, poderão, ainda, estar em causa eventuais infrações de natureza penal ou ilícitos previstos no artigo 14.º da Decreto-Lei n.º 158/2009, de 13.07.

Nas alegações formuladas por Luís Filipe Soromenho Gomes, no âmbito do contraditório pessoal, referiu que o termo “*distorcidas*” quando se alude às contas de 2016 “é (...) exagerado para o que na verdade são os factos”. Mais refere que “(...) *não existiu qualquer distorção. Mas sim a aplicação de prática contabilísticas que são tecnicamente defensáveis*”.

Note-se que o referido responsável não acrescenta qualquer elemento técnico à sua opinião. E também não contesta que a opção contabilística adotada, que justificou uma reserva do ROC, teve como consequência a alteração do sinal dos resultados da empresa, afastando as condições que levariam à sua liquidação obrigatória no curto prazo.

2.5. Apuramento dos erros e correções adotadas

221. As alterações contabilísticas efetuadas nas contas de 2016 a 2018, de acordo com a informação prestada pela SGU, são as que se identificam no quadro seguinte.

Quadro 21 – Alterações contabilísticas efetuadas

2016	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reconhecimento no exercício de 2016 da Indemnização compensatória relativa a 2014 (M€1,658): que estava considerada na 78811 - Correções relativas a períodos anteriores e passou a integrar a 5608 - Resultados transitados de 2014. Consequentemente, foi ajustada a estimativa de impostos e os resultados líquidos, que eram positivos, passaram a ser negativos (em M€ 1,3).
------	--

-
- 2017
- Reforço de Imparidades de dívidas de clientes no valor de 109 199,16€¹⁶³.
 - Anulação do valor a receber registado na conta 278212 - Outros devedores da candidatura ao POVT (M€1,0), por não ser devido em função da reformulação da candidatura e corrigido o respetivo valor nos resultados transitados;
 - Anulação do valor da Indemnização compensatória relativa à exploração do complexo desportivo (M€1,7) que se encontrava considerada na 78881 - Outros não especificados e passou a estar na 7511 -Subsídios do Estado e Outros Entes Públicos.
- Consequentemente, agravaram-se os resultados líquidos negativos (para M€1,7).**
-

- 2018
- Anulação de Imparidades de dívidas de clientes no valor de 109 199,16€ (que passaram a estar considerados no ano de 2017).
- Consequentemente, houve um desagravamento dos resultados líquidos negativos para M€1,2.**
-

Fonte: Ofício n.º 56 remetido pela Presidente da Comissão Liquidatária da SGU em 10.02.2020.

222. Da análise substantiva às correções efetuadas, identificam-se três tipos de operações que foram objeto de reclassificação contabilística:
- (i) a contabilização da indemnização compensatória;
 - (ii) o reforço/anulação das imparidades de clientes; e
 - (iii) o reconhecimento/ anulação de subsídios ao investimento (POVT).

Contabilização da Indemnização compensatória

223. A indemnização compensatória contabilizada como devida pelo MVRSA à SGU, supostamente para suprir o défice tarifário na exploração do Complexo Desportivo, não cumpre os requisitos legais para ser enquadrada em subsídios à exploração.
224. No entanto, nem as contas iniciais nem as corrigidas refletem esse entendimento, do qual resultaria, necessariamente, o correspondente abatimento nos rendimentos da SGU e um aumento dos resultados líquidos negativos apurados para 2016.
225. Importa, no entanto, verificar como se contabilizaria um financiamento municipal (subsídio à exploração), atribuído mediante um contrato programa que cumprisse os requisitos legais, e que tivesse por objetivo compensar a empresa pela prática de preços abaixo dos de mercado na exploração do Complexo Desportivo de VRSA.

¹⁶³ Sendo €7.156,47 da Unidade de Apoio financeiro (Hospital Particular do Algarve, S.A.), €102,51 da unidade Complexo Desportivo (clientes diversos) e €101.940,18 da Unidade Ambiente (clientes gerais).

226. No SNC¹⁶⁴, a conta “75 – Subsídios à exploração” inclui os subsídios relacionados com o rendimento. Nos termos do §24 da NCRF 22 - Contabilização dos Subsídios do Governo e Divulgação de Apoios do Governo¹⁶⁵, “*Os subsídios que são concedidos para assegurar uma rentabilidade mínima ou compensar déficits de exploração de um dado exercício imputam-se como rendimentos desse exercício*¹⁶⁶, salvo se se destinarem a financiar déficits de exploração de exercícios futuros, caso em que se imputam aos referidos exercícios¹⁶⁷. Estes subsídios devem ser apresentados separadamente como tal na demonstração dos resultados”.
227. No caso de existirem correções relativas a períodos anteriores, se a mesma for de natureza insignificante ou residual utiliza-se a conta 78811 - Correções de exercícios anteriores. No entanto, tratando-se de valores materialmente relevantes¹⁶⁸, utiliza-se a conta 56 - Resultados transitados, conforme dita a NCRF 4. No caso de 2016, tratando-se de um montante materialmente relevante (M€1,658), a alteração efetuada adequar-se-ia.
228. No quadro seguinte é possível observar que a contabilização da indemnização compensatória e alterações efetuadas não foram consistentes no tempo.

Quadro 22 – Registo das indemnizações compensatórias

Ano da conta	Ano da IC	Conta de Rendimento (antes reabertura)	Alteração (após reabertura)
2014	2014	Não foi reconhecida e não houve lugar à cobertura de prejuízos (RAI>0)	
2015	2015	Não foi reconhecida e foi compensada através de cobertura de prejuízos (RAI<0)	
2016	2014	78811 – Correções relativas a períodos anteriores	56 -Resultados transitados
2016	2016	78881 – Outros não especificados	78881 – Outros não especificados
2017	2017	78881 – Outros não especificados	751 - Subsídios do Estado e Outros Entes Públicos
2018	2018	751 – Subsídios do Estado e Outros Entes Públicos	751 - Subsídios do Estado e Outros Entes Públicos
2019	2019	Não foi reconhecida	

Fonte: SGU (Relatórios e Contas, CLC e Balançetes, antes e após a reabertura das contas de 2016,2017 e 2018).

¹⁶⁴ Publicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 158/2009 e restante legislação complementar, nomeadamente, as Portarias n.º 986/2009, de 07.09, e n.º 1011/2009, de 09.09, relativas aos Modelos de DF e ao Código de contas e Notas de enquadramento, respetivamente, e os Avisos n.os 15652/2009, 15653/2009 e 15655/2009, todos de 07.09, referentes à Estrutura Conceptual, Normas Interpretativas e Normas Contabilísticas e de Relato Financeiro. A partir de 01.01.2016, as NCRF aplicáveis são as que constam no Aviso n.º 8256/2015, publicados no DR, 2.ª S., n.º 146, de 29.07.2015.

¹⁶⁵ No §4 da aludida NCRF 22 esclarece-se, nomeadamente, que (i) o termo “Governo” engloba o “*Governo, agências do Governo e organismos semelhantes sejam eles locais, nacionais ou internacionais*”, e que (ii) “*Subsídios não reembolsáveis: são apoios do governo em que existe um acordo individualizado da sua concessão a favor da entidade, se tenham cumprido as condições estabelecidas para a sua concessão e não existam dúvidas de que os subsídios serão recebidos*”.

¹⁶⁶ Na conta 751 - Subsídios do Estado e Outros Entes Públicos.

¹⁶⁷ Na conta 282 – Diferimentos – Rendimentos – Reconhecer.

¹⁶⁸ Considera-se material se esse erro influenciou a tomada de decisão.

229. Resulta evidente a diferença de abordagem entre o período de 2016 a 2018 e dos anos de 2014, 2015 e 2019. Nestes três anos o direito à indemnização compensatória não foi refletido nas contas da SGU, o que levou à existência de uma reserva às contas na CLC.
230. A apresentação das demonstrações financeiras deve ser consistente, permitindo a comparabilidade entre os períodos, pelo que deve ser alterada quando *“a apresentação alterada proporcionar informação fiável e mais relevante aos utentes das demonstrações financeiras e se for provável que a estrutura revista continue, de modo a que a comparabilidade não seja prejudicada”*¹⁶⁹. Neste pressuposto, e considerando apenas o período 2016 a 2018, a indemnização compensatória de 2016 deveria ter sido também registada na conta 751¹⁷⁰.

Imparidade de clientes

231. O tratamento contabilístico das imparidades de clientes consta da NCRF 27- Instrumentos Financeiros, onde se prevê que seja efetuada uma avaliação, em cada data de relato, das dívidas a receber de clientes, com o objetivo de verificar a existência de evidências objetivas de perda¹⁷¹.
232. Sempre que se verifique existir forte probabilidade de que uma dívida a receber se torne num duvidoso recebimento, deverá ser reconhecida em gastos dos respetivos exercícios a provável perda pelo não recebimento¹⁷². Trata-se da conjugação do princípio da prudência com o princípio do acréscimo.
233. No que concerne à evidência objetiva de provas efetivas de perdas de imparidade, o ROC considerou que a mesma se verificou no ano de 2017 pelo que, a contabilização em 2018, se evidenciava como um erro imaterial (a refletir na conta do ano), procedendo à correção do erro afetando os resultados do período corrente de 2017 e corrigindo o valor em 2018.

¹⁶⁹ Cf. SNC ponto 2.4- Consistência da apresentação.

¹⁷⁰ Atenda-se que, a conclusão do processo de alterações das contas mereceu parecer favorável do ROC da empresa, que não se pronunciou sobre esta matéria.

¹⁷¹ Cf. §24 NCRF 27.

¹⁷² No SNC, estes ajustamentos, são efetuados diretamente na conta de ativo (na conta 219 - "Clientes - Perdas por imparidade acumuladas") por contrapartida de gastos (conta 65 - "Perdas por imparidade), passando esta conta de ativo a estar valorizada pela respetiva quantia escriturada (custo menos qualquer perda por imparidade acumulada). Se deixar de existir eventos de perda, deve ser desreconhecida a imparidade, procedendo-se à reversão da perda, conforme descreve o parágrafo 28 da NCRF 27. Essa reversão é efetuada através do crédito da conta 76211 - "Reversões - De perdas por imparidade - Em dívidas a receber - Clientes" por contrapartida do débito da conta 219 - "Clientes - Perdas por imparidade acumuladas"). É de referir, que os montantes de dívidas de clientes apenas devem ser desreconhecidos, quando se recebem os referidos montantes ou se de alguma forma se extinguir o direito a receber dos valores, como por exemplo, por declaração de créditos incobráveis por extinção do processo de execução, ou por outro ato administrativo, legal ou judicial.

Reconhecimento indevido de subsídios ao investimento

234. Em 2017, foi reconhecida uma potencial candidatura ao POVT, no valor de M€1,044, em que se verificou uma diferença de m€996, face ao ano de 2016, na entidade IFDR (entidade que concedeu o subsídio). A falta de confirmação do saldo apresentado, no âmbito dos procedimentos de encerramento das contas (circularização efetuada pelo ROC), ditou uma reserva às contas, que se veio a confirmar como sendo uma candidatura anulada por submissão fora de prazo.
235. Neste sentido, o seu registo sobrevalorizou os resultados dos anos de 2016 e 2017, afetando a fidedignidade das contas.
236. De acordo com o §33 da estrutura conceptual do SNC “o balanço deve representar fidedignamente as transações ou acontecimentos que resultem de ativos, passivos e capital próprio da entidade na data de relato que satisfaçam os critérios de reconhecimento”.

Aplicação da NCRF 4

237. A SGU justificou a reabertura de contas de 2016 a 2018 com a necessidade de proceder à correção de erros contabilísticos que afetaram resultados anteriores. Ao efetuar estas correções de erros materialmente relevantes, a SGU estava vinculada à sua aplicação retrospectiva¹⁷³ (§19 NCRF 4), devendo a entidade ajustar o saldo de abertura de cada componente do capital próprio afetado para o período anterior mais antigo apresentado.
238. No entanto, o procedimento efetuado não foi conforme descrito na referida norma, tendo os órgãos de gestão da SGU optado pela abertura dos respetivos períodos para registo das alterações.
239. De acordo com §32 a 39 da referida norma, a reexpressão retrospectiva implica dois procedimentos: (i) registo no período corrente¹⁷⁴ das respetivas correções nas contas de balanço, sendo que, quando esses erros tenham influenciado os resultados do(s) período(s) anterior(es), a contrapartida será resultados transitados e (ii) correção da informação comparativa¹⁷⁵ das quantias comparativas desse(s) período(s) anterior(es) apresentados nas demonstrações financeiras do período corrente, até ao limite do período mais antigo

¹⁷³ Correção do reconhecimento, mensuração e divulgação de quantias das DF como se um erro de períodos anteriores nunca tivesse ocorrido.

¹⁷⁴ Registo no período corrente das correções (caso da SGU, deveria ser ano de 2019) utilizando a conta 56-Resultados Transitados.

¹⁷⁵ Este procedimento não implica qualquer registo contabilístico, apenas a alteração direta nas rubricas da informação comparativa nas DF.

apresentado, em que se deve reexpressar os saldos de abertura dos ativos, passivos e capitais próprios (resultados transitados).

240. Face à materialidade das transações envolvidas, o procedimento efetuado pela SGU não é permitido pela NCRF 4, pelo que houve violação de normas legais.
241. Nestes termos, incorrem em eventual responsabilidade financeira sancionatória, os membros dos órgãos da SGU que deliberaram e executaram a abertura das contas de 2016, 2017 e 2018 e que se encontram devidamente identificados no **Anexo 1**. São, ainda, eventuais responsáveis, os membros da Câmara Municipal de VRSA que aprovaram a reabertura das contas da SGU¹⁷⁶, bem como a gestora do PAM no MVRSA, pela elaboração do documento intitulado “Revisão do Programa de Ajustamento Municipal do Município de Vila Real de Santo António – Inclusão da VRSA – Sociedade de Gestão Urbana, E.M., S.A. na revisão do PAM”, e ainda, o contabilista certificado, que procedeu à reabertura e alteração das contas da SGU. Todos os mencionados responsáveis estão identificados no **Anexo 1**.

A Gestora do PAM junto do Município alegou, em sede de contraditório e em síntese, *“falta de conhecimentos e habilitações na área financeira, facto de que sempre alertou quer o executivo camarário, quer a DE do FAM”*, o que originou que tivesse sido *“celebrada uma prestação de serviços para assessoria na área financeira para acompanhamento do PAM de VRSA e elaboração da proposta de revisão do PAM a apresentar, com a empresa Pocalentejo - Apoio Contabilístico, Fiscal, Informático e Formação, Lda., da qual era representante o Dr. Jorge Pinto”*, o qual conhecia o Diretor executivo do FAM, Dr. Miguel Almeida, de outros trabalhos desenvolvidos.

Ainda referiu que, *“À data da deliberação da reabertura de contas da VRSA - SGU – 18.06.2019 – a dissolução daquela empresa municipal já estava decidida e enquadrada no relatório provisório de revisão do PAM, com o acompanhamento da DE do FAM, de financeiros, de membros do executivo camarário e da própria VRSA – SGU”*. Mais refere que, *“(…) na dissolução da VRSA- SGU, a DE do FAM, colocou o executivo camarário numa situação muito complicada (...)”*.

Acrescentou que partiu *“da DE do FAM a orientação que a VRSA-SGU teria que entrar em dissolução em 2019 e que para tal deveria proceder-se à reabertura das contas (...) sob pena de não ser aprovada a revisão do PAM”*.

¹⁷⁶ No que deve atender-se ao previsto nos artigos 24.º, 31.º e 37.º da Lei n.º 50/2012.

Sobre esta matéria, o contabilista certificado veio alegar que nunca lhe foi dada autonomia técnica para ser ele, na qualidade de Contabilista Certificado, a propor o procedimento para corrigir o erro detetado, e que “(...) *tinha acima de si o órgão de gestão da empresa que nunca se pronunciou sobre a forma como as contas estavam a ser revistas*”.

Justificou, ainda, que a anterior Presidente, Maria da Conceição Cipriano Cabrita, lhe transmitiu a necessidade de proceder à reabertura e análise das contas dos exercícios de 2016 a 2018. Nessa sequência contactou telefonicamente o ROC, a fim de articular a execução da análise e eventual correção das contas desses exercícios, tendo em conta as reservas e ênfases apresentadas nas respetivas CLC.

Acrescenta que “*todas as deliberações e todas as ordens vindas de Superiores Hierárquicos foram no sentido de proceder a uma imediata reabertura de contas e não uma reexpressão retrospectiva das contas*” e que os ROC que acompanharam todo o processo desde o início concordaram com o procedimento¹⁷⁷.

Em complemento às suas alegações afirmou que o procedimento estava de acordo com o teor do relatório da gestora do PAM de 13.06.2019, o qual propõe a reabertura e análise das contas de 2016 a 2018 a fim de analisar eventual existência de distorções, com objetivo de integrar a dívida da SGU na revisão do PAM.

Já o Liquidatário da SGU, em contraditório pessoal, referiu que “*a reabertura das contas no ano de 2019 (...) foi determinada por uma deliberação emitida pelo Órgão Executivo da Entidade Pública Participante (...) transmitida diretamente à Administração da Sociedade*”, “*(...) sobre a qual o Fiscal Único da SGU não levantou qualquer objeção*”. E, ainda, que lhe “*(...) foi transmitido verbalmente pela SROC que não sendo prática comum a reabertura de contas, nada invalidava na lei que as mesmas fossem reabertas para correção*”.

242. De salientar que as contas de 2018 do MVRSA também foram alteradas, em resultado, essencialmente, da decisão de retirar a concessão do negócio das águas à SGU, ficando a empresa, deste modo, credora de M€5,94 do Município, o que levou ao aumento da dívida municipal, pondo em causa a operação de financiamento do FAM no âmbito da renegociação do PAM.

¹⁷⁷ Em todas as CLC emitidas, o ROC explicita que foram elaboradas “*de acordo com as Normas Contabilísticas e de Relato Financeiro adotadas em Portugal através do Sistema de Normalização Contabilística*”.

243. A alteração do registo do montante em causa para acréscimos e diferimentos, de forma a não ser considerado no cálculo da dívida total do Município, fez-se com o argumento de que a operação só se operava a 01.01.2019 e que, entretanto, a dívida seria desconhecida no âmbito do processo de dissolução da SGU e internalização no MVRSA.
244. Atente-se que a internalização da SGU no Município implica, para além dos necessários acertos entre ambos, a assunção da restante dívida da empresa pelo MVRSA, que ascende a várias dezenas de M€. Seria necessário apresentar uma evolução positiva da dívida municipal a 31.12.2018, para utilização junto do FAM¹⁷⁸, sabendo-se que a situação real, considerado o impacto da SGU seria muito pior. Desta forma garantia-se que a situação real só seria refletida nas contas depois de obtido o financiamento do FAM¹⁷⁹ (cf. **Anexo 15**).
245. Consequentemente, foram também elaboradas pelo MVRSA novas contas consolidadas de 2016, 2017 e 2018, tendo sido aprovadas por maioria em reunião de Assembleia Municipal de 13.08.2019 (cf. Ata 16/2019). As CLC às novas contas consolidadas têm data de 07.08.2019, não existindo pronúncia sobre a adequação do procedimento contabilístico (a “reabertura”) ou sobre as razões de natureza contabilística que lhe estava subjacente.
246. As eventuais responsabilidades financeiras a apurar na esfera do MVRSA não são suscetíveis de análise nesta ação, devendo sê-lo em outras ações em curso ou em ações a iniciar.

Situações expressas nas CLC que não foram objeto de correção

247. Constataram-se, ainda, situações evidenciadas nas CLC que não foram corrigidas pela SGU, mantendo-se como reservas e ênfases após a reabertura das contas, com implicações e relevância aquando do respetivo reconhecimento contabilístico.

¹⁷⁸ Depois de o mesmo ter sinalizado “significativas discrepâncias nos pressupostos de execução orçamental e endividamento” que deveriam ser revistos.

¹⁷⁹ No documento do consultor contabilístico externo, datado de 07.07.2019, explica-se que com a perda de competência da SGU do direito à exploração do abastecimento público de água e tratamento de águas residuais, os adiantamentos que fez ao MVRSA (de M€5,9) deixam de constituir proveitos diferidos e passam a constituir uma obrigação e restituição à SGU. Quanto à sua contabilização, é da opinião que “(...) à data de relato da conta de 2018 o saldo relativo ao adiantamento se deveria manter na conta 2745, e, por essa razão, não relevar para o endividamento municipal, já que a alteração qualitativa e substancial das condições contratuais só entram em vigor no exercício de 2019”. Face a esse entendimento considera que “(...) ao ter procedido à transferência do valor em causa, em 2018, para a conta 268#, tal facto é suscetível de empolar o endividamento do município em 5.947.000€, distorcendo o indicador de evolução do endividamento municipal, já que, ao invés de refletir uma redução de 2,4 milhões (...) (-3,1%), passaria a refletir um agravamento (...) de 3,57 milhões de € (+5%). Este indicador é da maior importância para efeitos de enquadramento e viabilidade da reformulação do processo de revisão do PRD do PAM Municipal, em sede de FAM, na medida em que a verificação de uma evolução negativa poderia colocar em causa a viabilidade da referida reprogramação”. Argumenta ainda que a decisão de proceder à liquidação da SGU “(...) conduzirá necessariamente à extinção do crédito da SGU por força do processo de internalização. Quer isto dizer que não é indiferente o município afetar 6 milhões de euros ao pagamento da dívida a terceiros, ou considerar como dívida de igual natureza, um valor, que em boa verdade, se transformou numa dívida a si próprio, e, por isso, de efeito nulo.”



Quadro 23 – Ênfases após a reabertura das contas (2018) e implicações

Facto	Descrição	Implicação
Financiamento não comprovado do Turismo de Portugal e incumprimento de empréstimo junto POVT/BEI	<ul style="list-style-type: none">Foram incluídos na rubrica de financiamentos obtidos os concedidos pelo Turismo de Portugal no valor de 549 mil euros (2016), 738 mil euros (2017) e 2,3 milhões de euros (2018), que não foram confirmados pelo ROC no âmbito da circularização¹⁸⁰.Encontra-se ainda em incumprimento a quantia de 904 mil euros, relativa a um empréstimo obtido junto do POVT/BEI.	As contas poderão estar afetadas por valores de financiamento, cujo montante se desconhece. Poderão também existir penalizações pelo incumprimento do empréstimo junto do POVT/BEI.
Desreconhecimento e devolução de faturas ao fornecedor Águas do Algarve, referentes ao diferencial dos consumos mínimos de água	<ul style="list-style-type: none">As faturas referentes ao diferencial dos consumos mínimos de água do fornecedor Águas do Algarve (AdA) têm sido desreconhecidas da contabilidade e devolvidas em virtude da VRSA SGU as considerar indevidas. Relativamente aos anos de 2010 a 2013 estão em causa 1,8 milhões de euros.Em 2014, as faturas foram igualmente devolvidas, sem que tivessem sido registadas na contabilidade. E, nos anos subsequentes de 2015 a 2018, apesar da empresa ainda não ter recebido os correspondentes débitos, o CA, sob orientação do acionista público, admite que as faturas são para serem devolvidas sem qualquer registo em acréscimo de gastos, com a justificação de que os consumos não podem ser “<i>mensurados com fiabilidade</i>”.No final de 2018, encontravam-se registados na rubrica 27227 - Outros credores por acréscimos de gastos 3.005.774€ faturados em 2015, 2016 e 2017. Em relação a estas faturas a VRSA SGU irá emitir ofício a recusar parte dos valores.	Reconhecimento de gastos avultados nos exercícios futuros em detrimento da sua imputação aos respetivos anos de consumo.
Litígio em tribunal pelo incumprimento do acordo de pagamento com o fornecedor Águas do Algarve celebrado em 2015	<ul style="list-style-type: none">O incumprimento do acordo de pagamento com o fornecedor AdA, originou uma ação judicial contra a VRSA SGU e o MVRSA pelo valor em dívida de 21.373.751 €¹⁸¹.A ação judicial foi suspensa em 2017, tendo continuado em 2018 e 2019 as negociações com vista à celebração de um acordo relativo à dívida em que ambas as partes têm concordância¹⁸².	Probabilidade de virem a ser considerados custos financeiros se a decisão judicial for desfavorável ou a provisão insuficiente.
Incumprimento no pagamento de prestações à Mota Engil	<ul style="list-style-type: none">O plano de pagamentos de indemnizações acordado com a Mota Engil em 2016, não está a ser cumprido, encontrando-se em falta 30 prestações que totalizam o valor de 300.000€^{183 184}.	O incumprimento nos pagamentos acarretou encargos adicionais (juros) que serão pagos em exercícios futuros.

Fonte: CLC, Relatórios de Gestão (2016-2018) e documentos enviados pela entidade em resposta ao ofício.

¹⁸⁰ Sobre o exposto, o contabilista certificado refere no relatório de alterações efetuadas às contas da SGU, elaborado em 24.06.2019, que “*até à data não rececionámos do Turismo de Portugal, apesar das inúmeras tentativas, a resposta à circularização de saldos efetuada a pedido do ROC*”.

¹⁸¹ Nota 14.1 do Anexo às DF/2018. Em sede de contestação, a empresa local impugna o valor indicado e defende que não aceita pagar o valor de €10.436.740, “*por corresponder a faturas prescritas, a valores mínimos contratados, mas que não têm qualquer aproximação à realidade do concelho e ainda por corresponder a repartições arbitrárias quanto a afluentes não medidos provenientes de VRSA e Castro Marim, impostas de forma injusta e unilateral pela AdA*”.

¹⁸² Ressalva-se que na CLC de 2019, este assunto identificado nos anos anteriores como ênfase, passa a ser considerado do ponto de vista do ROC como uma reserva, com a justificação de que se evidencia “*uma diferença de 4,3 milhares (por lapso deve ser milhões) de euros, entre a contabilidade e a resposta das Águas do Algarve (...), pelo que não nos é possível expressar uma opinião com uma segurança aceitável sobre a extensão daqueles saldos refletidos em Fornecedores*”.

¹⁸³ A 31.12.2018, encontra-se registado na contabilidade, na rubrica fornecedores de investimentos, o valor de €532.355, relativo a juros de mora sobre dívidas em atraso desde 2009, e na rubrica Outros devedores e credores (278221) o valor de €330.000, respeitantes ao acordo de pagamento de indemnizações.

¹⁸⁴ Em 31.01.2020, a SGU celebra com a Mota-Engil um acordo de regularização de dívida ao abrigo do PAM. Em consequência, a SGU reconhece uma dívida de €992.632,63 a título de capital e €451.963,75 a título de juros de mora. A Mota Engil aceita ainda uma redução de 50% do montante dos juros, fixando como data limite de pagamento o dia 31.12.2020.

2.6. Intervenientes na condução e concretização do processo

248. Com a adesão do Município ao FAM¹⁸⁵, foram assumidos diversos compromissos, designadamente medidas de reequilíbrio orçamental do lado da receita e da despesa, com o objetivo de reestruturar a sua dívida e inverter o desequilíbrio estrutural, com impacto qualitativo na atividade da empresa SGU (cf. **Anexo 14**).
249. Para o efeito, procedeu-se ao cancelamento do contrato de gestão das águas e saneamento que vigorava desde 2010¹⁸⁶, concessionou-se a atividade de gestão da venda de água e saneamento a uma entidade privada¹⁸⁷, assim como se efetuaram concessões para a reabilitação e exploração de imóveis da SGU, a recolha de resíduos sólidos e a limpeza urbana.
250. Atente-se que o FAM recomendou, no âmbito do processo de monitorização do PAM, a liquidação da entidade tendo por base o custo que a atividade da empresa municipal representava para o Município.

Em sede de contraditório, o FAM afirma, no âmbito da monitorização ao PAM, ter *“(...) constatado em finais de 2018 que existiam desvios significativos face às metas estabelecidas inicialmente (...)”* pelo que *“(...) foi elaborado pela Direção Executiva, em maio de 2019, um memorando a determinar ao Município a adoção imediata de um conjunto de medidas de emergência de forma a corrigir a sua situação financeira (...)”*.

Refere ainda que *“(...) na decorrência das situações descritas no referido memorando foi apresentada pelo Município uma proposta de revisão ao PAM inicial que viria a ser aprovada em 15 de setembro de 2020, contemplando a situação financeira da VRSA (...)”* e que o mesmo estaria ainda *“(...) pendente da obtenção de visto por parte do Tribunal de Contas.”*

¹⁸⁵ Face à situação de sucessivos desequilíbrios orçamentais, com receitas cobradas líquidas insuficientes para fazer face às despesas comprometidas e dificuldade em solver os compromissos assumidos com o serviço da dívida, o Município apresentou ao FAM, em setembro de 2015, uma proposta de PAM, que integrava os mecanismos de reestruturação previstos na Lei, designadamente o mecanismo de reequilíbrio orçamental, a reestruturação da dívida e a previsão de assistência financeira. Mais tarde esta proposta que viria a ser reformulada no decurso do processo negocial.

¹⁸⁶ Em 07.01.2019, foi celebrado o acordo de resolução do contrato de gestão entre o Município e a SGU, pondo término ao contrato celebrado em 18.06.2010. Neste sentido, o Município obriga-se a indemnizar a SGU no valor de M€35, correspondente ao investimento ainda não reintegrado pelo prazo residual das infraestruturas construídas. As infraestruturas construídas pela SGU apenas serão transferidas para o Município após o cumprimento das obrigações assumidas. A revogação do contrato inicial teve como consequência um impacto de cerca de M€18,6 ao nível dos proveitos.

¹⁸⁷ Em 16.04.2018, é celebrado o contrato de concessão da exploração e gestão dos serviços públicos de distribuição de água e de drenagem de águas residuais de VRSA por um período de 30 anos, com a empresa AdVRSA. A entrada em vigor do contrato é diferida para janeiro de 2019, tendo implícito o pagamento de M€46 ao Município e um investimento de M€6,5 na renovação das redes de abastecimento de água e saneamento e no reforço dos serviços de atendimento e controlo.



Cumprе esclarecer, sobre este ponto, que o processo submetido ao Tribunal de Contas relativo à proposta de revisão do PAM foi declarado extinto, em 26.01.2022, por inércia processual da entidade fiscalizada¹⁸⁸.

Ainda em 2022, o MVRSA submeteu de novo a fiscalização prévia a mesma adenda ao contrato de empréstimo do FAM sem, no entanto, esclarecer as questões que haviam ficado pendentes no pedido anterior ou atualizar os pressupostos em que assentou a revisão do PAM, datada de 2019, pelo que o pedido foi indeferido pelo Tribunal a 15.09.2022¹⁸⁹.

O FAM acrescenta que apesar da situação financeira da SGU *“(...) não estar abrangida pelo PAM inicial (...) foi sendo uma preocupação na monitorização efetuada pelo FAM desde o início do PAM aprovado (...)”*, remetendo para os relatórios de monitorização de 2017 e 2018 e para o memorando de 2019, onde constavam *“(...) os desvios detetados no incumprimento do PAM, relativamente ao não pagamento do PAEL e à dimensão da dívida da SGU que se estima[va] em cerca de 70M€, à data.”*

Finalmente, defende que *“(...) não existe qualquer determinação pelo FAM, ao contrário do que é invocado (...) no sentido da necessidade de efetuar a liquidação da (...) SGU, mas tão somente, a necessidade de serem reavaliados os cenários quanto ao futuro da sociedade (...)”* uma vez que apenas propôs *“(...) como medida de correção dos desvios (...) a elaboração de um estudo de avaliação da atividade da SGU e dos cenários de liquidação ou de continuação da atividade da empresa (...)”*¹⁹⁰.

Face ao alegado, importa destacar que:

- a) aquando do PAM inicial, as contas da SGU já revelavam, no essencial, os problemas identificados no memorando de 2019, sendo que nessa altura não foram incluídas, no mesmo, medidas corretivas, a tomar pelo MVRSA, enquanto acionista único;
- b) O incumprimento dos pagamentos do PAEL ocorre pelo menos desde 2016, sendo difícil de justificar que o FAM não tenha, no contexto do financiamento que

¹⁸⁸ Relativamente ao processo n.º 3511 de 21/12, submetido enquanto adenda ao contrato de empréstimo de assistência financeira celebrado com o FAM a 07.10.2020, cerca de um ano depois do pedido de esclarecimentos do Tribunal de Contas (de 16.01.2021) não havia sido obtida resposta, tendo sido declarada a extinção da instância.

¹⁸⁹ Trata-se do processo ao qual se reportam as alegações (Processo n.º 1667/2022), uma vez que o documento tem data de junho de 2023.

¹⁹⁰ *“(...) tendo em consideração as seguintes medidas: -renegociação da dívida relativa ao fornecimento de água em baixa; -concessão da distribuição de água em baixa; - exploração dos equipamentos municipais; - cumprimento/renegociação dos empréstimos bancários.”*

concedeu ao MVRSA, acautelado a obrigatoriedade de cumprir com o serviço da dívida daquele empréstimo;

- c) Não se afirma ter existido uma determinação do FAM no sentido da liquidação da SGU, por a mesma não ter sido evidenciada, embora a pronúncia dos responsáveis do MVRSA e da SGU aponte nesse sentido. Opta-se por usar o termo “recomendação”, uma vez que é incontroverso que a estabilização da situação financeira do MVRSA dependia do reforço do financiamento do FAM e este, no citado memorando, considera que o MVRSA não dispõe de capacidade financeira para suportar os fluxos necessários para viabilizar a SGU, do que resulta que a SGU teria de ser liquidada.

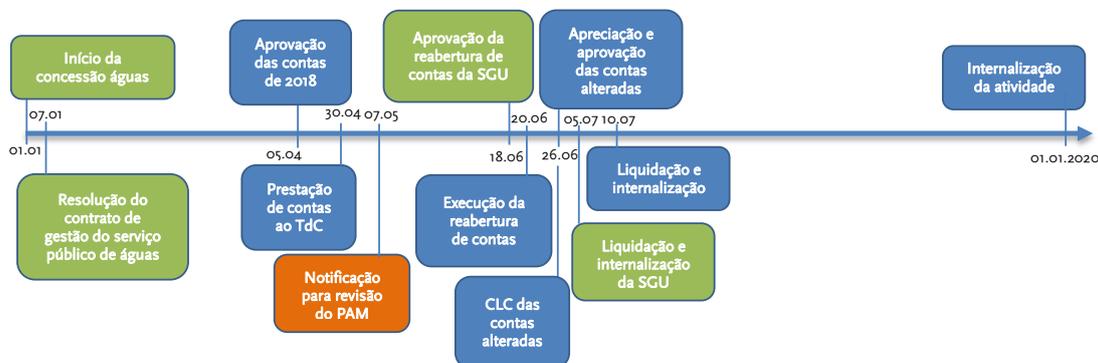
Também neste âmbito se pronunciou a então PCM, Maria da Conceição Cipriano Cabrita, afirmando ter optado por *“(...) reabrir as contas para correção das mesmas, podendo assim promover a dissolução da empresa através da internalização da sua atividade, sendo a respetiva dívida incluída na revisão do PAM e os postos de trabalho assegurados pelo Município”*. E referiu, ainda, que *“(...) para desencadear tal processo, foi o próprio Presidente da Comissão Executiva do FAM (...) quem sugeriu que a Câmara contratasse um consultor para assessorar os Serviços Municipais, tendo a signatária promovido a contratação (...) [de] um especialista nesta matéria”*.

Mais invocou que promoveu o processo de reabertura de contas da SGU *“(...) escudada nos pareceres técnico-jurídicos e acompanhamento constante não apenas dos serviços municipais mas também do consultor contratado, do ROC da SGU e do próprio FAM.”*

Alega também que *“(...) o acompanhamento e orientações constantes do FAM neste processo eram, aos olhos da signatária, o maior garante de legalidade de todo o processo, já que este era o rosto do Estado em todo o processo de assistência financeira ao Município, não podendo sequer cogitar que a instituição responsável pelo auxílio financeiro do Estado aos Municípios endividados pudesse vir sugerir, acompanhar e orientar uma solução juridicamente inadmissível, como se vem agora a aperceber ao confrontar-se com o Relato de Auditoria elaborado por esse Douto Tribunal.”*

251. Durante todo o processo de reabertura e aprovação das novas contas, as reuniões dos órgãos da SGU, Conselho de Administração e Assembleia Geral, ocorreram no mesmo dia.
252. A **Figura 3** evidencia os principais acontecimentos de 2019 que concorreram para a reabertura de contas da SGU e que culminaram na sua internalização no MVRSA, em que foram intervenientes o MVRSA, a SGU e o FAM.

Figura 3 – Cronograma – Principais acontecimentos de 2019



Fonte: Relatório de Gestão de 2019, atas da AG da VRSA SGU e da AM do MVRSA e Parecer do FU de 2019.

3. A dissolução da empresa como consequência do processo de reabertura de contas

3.1. A obrigatoriedade da dissolução da empresa

253. Em 2016, tendo por base as demonstrações financeiras aprovadas na sequência do fecho de contas, a SGU havia apresentado resultados líquidos positivos, pelo que a existência de 3 resultados líquidos anuais negativos sequenciais, que ditariam a necessidade de iniciar o processo de dissolução obrigatória¹⁹¹, apenas ocorreria em 2020, depois de aprovadas as contas referentes ao ano de 2019, face aos resultados líquidos negativos apurados em 2017, 2018 e 2019.
254. Após a reabertura e alteração das contas de 2016 a 2018¹⁹², que se efetuou ao arpejo das normas contabilísticas (cf. **ponto 2.3.**), o ano de 2016 passou a apresentar resultados líquidos negativos. Assim, no novo cenário, em 2019 já tinham ocorrido quatro anos de resultados líquidos negativos (2015, 2016, 2017 e 2018).

Quadro 24 – Indicador de sustentabilidade (alínea d) do n.º 1 do artigo 62.º do RJEL)

(Em euros)

Ano	2015 (a)	2016	2017	2018
<i>RLE (antes reabertura das contas)</i>	-1.958.680,41	376.190,76	-1.567.700,24	-1.323.151,51
<i>RLE (após reabertura das contas)</i>		-1.261.140,83	-1.669.497,89	-1.213.952,35

(a) O ano de 2015 não foi objeto de correção.

Fonte: Demonstração de resultados por natureza (2015-2018).

¹⁹¹ Nos termos previstos na alínea d) do n.º 1 do artigo 62.º do RJEL.

¹⁹² Em 18.06.2019.

255. Esta correção traduz, em última instância, uma mudança de paradigma do acionista: na fase de elaboração e aprovação das contas de 2016 as correções propostas pelo ROC não foram seguidas porque poriam em causa a continuidade da entidade; em 2019 essas correções foram repescadas para alterar as contas no sentido de que as mesmas passassem a justificar a sua liquidação obrigatória.
256. Depois de uma análise mais atenta às contas, é possível constatar que a atividade da SGU era há muito deficitária, tendo-se recorrido a diversas estratégias contabilísticas para a manter fora do crivo legal formal que implicaria a sua dissolução¹⁹³.
257. Os órgãos municipais deliberaram promover a dissolução da SGU, com a internalização das respetivas atividades no Município, a partir do dia 01.01.2020.
258. Com efeito, por deliberação tomada em 05.07.2019, a Assembleia Municipal¹⁹⁴ aprovou a proposta formulada pela Câmara Municipal¹⁹⁵, acompanhada pelo respetivo plano de internalização e nomeação de liquidatários (cf. **Anexo 16**).
259. Em 29.07.2019, foi efetuado o registo na Conservatória, observando-se o prazo legalmente estipulado para deliberar a dissolução da SGU. Em consequência, a empresa entra em liquidação por um prazo definido de dois anos.
260. Nos termos do artigo n.º 149 do CSC, foram “*organizados e aprovados pelos órgãos competentes os documentos de prestação de contas da sociedade*”¹⁹⁶ reportados à data da dissolução (período de 01.01.2019 a 05.07.2019), tendo sido emitida a correspondente CLC em 25.10.2019.
261. Em 15.06.2020, a comissão liquidatária (cf. **Quadro 1**) prestou as contas anuais do exercício económico de 2019, não cumprindo com a obrigação de envio das contas ao TdC no prazo de 45 dias a contar da data da dissolução (cf. n.º 4 do ponto 2 da Instrução n.º 1/2013 de 14.11 do TdC¹⁹⁷).
262. De salientar que, apenas em 10.02.2020, foi colocada, via ofício, pela Presidente da Comissão Liquidatária da SGU, a questão sobre a prestação das contas à data da dissolução com

¹⁹³ A incorreta contabilização temporal dos rendimentos ou gastos, indicia omissões intencionais com o objetivo de transferir resultados entre os exercícios e evitar a obrigatoriedade legal de dissolução da empresa municipal.

¹⁹⁴ Cf. Ata n.º 15/2019, de 05.07.

¹⁹⁵ Em reunião extraordinária da Câmara Municipal, de 01.07.2019 (Ata n.º 18/2019), foi deliberado aprovar a proposta apresentada pela Presidente da Autarquia de “*dissolução com entrada em liquidação e internalização da VRSA SGU e aprovação do plano de internalização das atividades no Município*”.

¹⁹⁶ Cf. resposta ao ofício n.º 593 do TdC, de 26.01.2021, no âmbito do processo de Revisão do PAM.

¹⁹⁷ Na prestação de contas de dissolução devem constar os seguintes documentos: (i) a relação nominal dos responsáveis liquidatários, (ii) as demonstrações financeiras, (iii) documentos de prestação de contas específicos exigidos pelo Tribunal, assim como o (iv) comprovativo do registo de dissolução.



referência ao período de 01.01.2019 a 05.07.2019, sendo que, nessa data, a empresa já incorria em remessa intempestiva da conta.

263. A remessa intempestiva das contas pode, eventualmente, conduzir à aplicação, aos responsáveis, de multa prevista na alínea a) n.º 1 do artigo 66.º da LOPTC.

3.2. A internalização da SGU no Município

264. Nos termos do RJAE¹⁹⁸, a dissolução das empresas locais obedece ao regime jurídico dos procedimentos administrativos de dissolução e de liquidação de entidades comerciais¹⁹⁹. Uma vez iniciado o processo de dissolução, o MVRSA optou pela internalização da atividade da SGU, argumentando que «[com] *um processo de insolvência não se teria a Casa da Câmara, direito de superfície do estádio do Complexo Desportivo*», havendo risco para os bens do concelho de VRSA. Além de que «*o executivo sempre teve a dissolução como uma opção, sendo que assim as pessoas teriam os postos de trabalho*»²⁰⁰.
265. Nestes termos, foi aprovado, em 05.07.2019²⁰¹, o plano de internalização, que define as atividades a internalizar, designadamente a reestruturação orgânica e redistribuição de funções e competências²⁰² e a listagem dos postos de trabalho indispensáveis à prossecução das atividades, identificando a carreira, as áreas funcionais e a unidade orgânica a que está afeto. Contudo, na documentação disponibilizada não constava a previsão das disponibilidades orçamentais necessárias, nos termos da Lei n.º 8/2012, de 21.02, conforme estabelece a alínea c) do n.º 12 do artigo 62º do RJSEL.
266. No que respeita aos 94 trabalhadores da SGU, ficou definido que permaneciam nas suas funções na empresa local até 31.12.2019, passando no dia 01.01.2020 para os quadros da Câmara Municipal²⁰³. Apenas 81 trabalhadores transitaram para o Município tendo os restantes chegado a acordo e cessaram os seus vínculos laborais.

¹⁹⁸ Cf. n.º 4 do artigo 62.º.

¹⁹⁹ Cf. Acórdão do Tribunal da Relação do Porto de 23.05.2015 (Proc. n.º 169 15.OT8AMT-C.PI), onde ficou expresso que as empresas municipais podem ser objeto de processo de revitalização ou ser declaradas insolventes com a justificação de que “*na ausência de norma imperativa em sentido contrário, não se encontram essas empresas excluídas ou ressalvadas do regime insolvencial comum, pelo que, verificando-se os pressupostos necessários, podem ser declaradas insolventes*”.

²⁰⁰ Ata n.º 15/2019, de 05.07, página 9 e 10.

²⁰¹ E alterado a 08.10.2019, em reunião de AM (Ata n.º 18/2019).

²⁰² Cf. referência na Ata n.º 5/2020 de reunião da CA.

²⁰³ Por conseguinte, celebraram-se acordos de cedência de interesse público nos termos do n.º 6 e 7 do artigo 62.º da Lei n.º 50/2012, para os contratados ao abrigo do regime do Código do Trabalho e, foram abertos procedimentos concursais para a ocupação dos postos de trabalho correspondentes às funções que constam no plano de internalização.

267. A presente ação não procedeu à verificação da regularidade do processo de internalização e do respeito pelos princípios da boa gestão financeira, justificando-se que tal ocorra através de uma ação autónoma.

3.3. O impacto financeiro da internalização e liquidação

268. A liquidação da empresa SGU processou-se por transmissão global, desenvolvendo os procedimentos tendentes à transmissão de todo o património ativo e passivo para a esfera do Município, conforme disposto no artigo 148.º do CSC, exceto o que possa ser extinto no âmbito das operações realizadas pelo liquidatário.
269. A este respeito, o liquidatário procedeu ao levantamento dos ativos e passivos da empresa, à elaboração do acordo de transferência de posição contratual dos contratos que devem continuar a vigorar e à cessão de contratos programa ou de gestão não indispensáveis á atividade²⁰⁴. Efetuou, ainda, operações de finalização de negócios pendentes, o pagamento de dívidas, designadamente, as prestações dos contratos de empréstimo que, entretanto, venceram e a cobrança de créditos.
270. Devido à falta de liquidez para solver os compromissos de imediato, foram efetuados acordos de regularização de dívida com os fornecedores de maior montante, assim como acordos de cedência da posição contratual com as instituições bancárias de financiamento que, ainda, não foram enviados a visto do TdC.
271. A dívida comercial da SGU encontrava-se contemplada no reforço do empréstimo concedido pelo FAM, sendo que as dívidas entre a SGU e o MVRSA se extinguiriam com a conclusão do processo de internalização da empresa²⁰⁵.
272. A dívida bancária estava prevista transitar para o Município, sendo que o FAM prestaria garantia aos referidos empréstimos no âmbito do processo de revisão do PAM, o que não se concretizou. Após processo de negociação com os bancos, designadamente o Millennium e Montepio, ambos aceitaram rever as taxas de juro.
273. O património imóvel da SGU manteve-se na empresa, uma vez que constituía garantia dos empréstimos, transitando para o Município na data de transição daqueles.

²⁰⁴ Referenciado na Ata n.º 20, de 17.12, de reunião de CM.

²⁰⁵ Cf. Ata n.º 16, de 13.08, de reunião de AM: “ (...) *todas as dívidas que existissem à data da extinção da SGU, por natureza, extinguem-se (...) [com] a sua integração no Município (...)*”.

3.4. Enquadramento da dívida da SGU no âmbito da revisão do PAM do MVRSA

274. O plano de dissolução da SGU tinha como pressuposto a inclusão da dívida da empresa no montante a financiar pelo FAM, no âmbito da revisão do PAM do MVRSA.
275. O TdC recebeu, a 21.12.2020, para fiscalização prévia, o aditamento ao contrato de assistência financeira do PAM (celebrado a 11.05.2016)²⁰⁶, que previa um aumento do financiamento de M€ 47,1 para M€ 101,8 (**Quadro 25**), bem como um aumento da maturidade de 20 para 35 anos. Do aumento de M€54,7, cerca de 90% diz respeito ao impacto da internalização da SGU²⁰⁷.

Quadro 25 – Revisão do PAM inicial

	PAM inicial	Revisão	Total
<i>Empréstimo</i>	19 619 907,20	39 200 962,93	58 820 870,13
<i>Garantias</i>	27 501 314,66	15 474 531,69	42 975 846,35
<i>Total</i>	47 121 221,86	54 675 494,62	101 796 716,48

Fonte: Proc. n.º 3511/2020.

276. O MVRSA, nas Notas ao Balanço e à Demonstração de Resultados de 2019, estimava que a conclusão do processo de dissolução da SGU ocorresse no fim do 1.º trimestre de 2021, esclarecendo que o aditamento ao empréstimo do FAM abarcaria toda a dívida comercial da empresa e que a dívida bancária transitaria para o Município, beneficiando de garantia do FAM no mesmo processo²⁰⁸.
277. No âmbito do processo de fiscalização ao Aditamento, foram solicitados esclarecimentos ao MVRSA que não obtiveram qualquer resposta, pelo que o processo foi, em janeiro de 2022, extinto por deserção.
278. Note-se que a SGU havia renegociado novas condições com os seus credores de dívida comercial e financeira, incluindo a revisão das taxas de juro, que estavam condicionadas à conclusão, com sucesso, do processo de internalização e financiamento pelo FAM²⁰⁹.
279. O MVRSA, apesar de ter acordado com o FAM uma revisão ao seu programa de ajustamento, que implicava um aumento substancial de financiamento e que respondia também ao impacto

²⁰⁶ Processo de Fiscalização Prévia n.º 3511/2020.

²⁰⁷ Incluindo M€26,6 de dívida financeira, M€13,4 de dívida comercial e M€8,7 de passivos contingentes.

²⁰⁸ Cf. Anexo ao Balanço e Demonstração de Resultados de 2019 do MVRSA (pág.13).

²⁰⁹ Por exemplo, a SGU celebrou com a empresa Mota-Engil um acordo de regularização de dívida ao abrigo da revisão do PAM em 31.01.2020, pelo qual é reconhecida a dívida total de M€1,218. De acordo com o referido no contrato, o acordo permitiria a sua inclusão no âmbito do processo de revisão do PAM do MVRSA, em sede de elaboração do respetivo Plano de Reestruturação da Dívida (PRD), devendo a SGU transmitir ao Município a dívida anteriormente identificada, que seria paga aquando da disponibilização do empréstimo pelo FAM.

da internalização da SGU, não cuidou de diligenciar pela obtenção do necessário visto prévio do TdC.

280. Independentemente das vantagens que possam ter sido geradas no processo negocial com os credores e que devam ser mantidas, importa ter em conta que a passagem da dívida da esfera da SGU para a esfera do MVRSA tem implicações que devem ser avaliadas e condições legais que devem ser asseguradas:

- a. A dívida registada nas contas da SGU deverá ser objeto de confirmação, nomeadamente em termos de legalidade e exigibilidade, afastando eventuais prescrições;
- b. Os empréstimos celebrados pela SGU não foram sujeitos a fiscalização prévia, uma vez que as empresas locais não constam entre as entidades a ela sujeitas e, mesmo quando existiram dúvidas de que pudessem constituir uma forma indireta de o MVRSA obter financiamento, foi sempre assumido que seriam os ativos da empresa a responder pelo seu passivo²¹⁰;
- c. A SGU concedeu garantias, nomeadamente através de imóveis, que não são permitidas ao Município.

4. O enquadramento legal do Setor Empresarial Local – perspetivas de evolução

281. A dimensão das perdas acumuladas pela gestão do universo municipal de VRSA e o seu impacto duradouro no tecido socioeconómico local, evidenciam insuficiências na regulação da atividade das empresas locais.
282. O exemplo da SGU justifica que se analise o quadro legal que regula a atividade das empresas locais, apontando algumas medidas que concorram para a sua melhoria, nomeadamente em ordem a garantir que a sua gestão promova um uso mais eficiente dos recursos públicos e que as empresas prossigam eficazmente os fins para que foram criadas.

²¹⁰No Relatório n.º 9/2011 - 2.ªS (Auditoria Financeira ao Município de Vila Real de Santo António), a respeito dos empréstimos contraídos pela SGU já se observava que “(...) o MVRSA não contrai formalmente nenhum empréstimo, mas é a entidade que encaixa parte do capital e mobiliza os recursos financeiros necessários para a sua amortização e respetivos encargos associados.” Em contraditório institucional à referida auditoria, o executivo municipal, incluindo a então Vereadora Maria da Conceição Cipriano Cabrita (que enquanto Presidente da Câmara Municipal e Presidente do Conselho de Administração da SGU diligencia, em 2019, pela internalização da empresa no Município), é dito que “Em tese e no limite, se a SGU se extinguir, apenas e só os seus bens servem para pagar ao Estado, a Trabalhadores, a Fornecedores, entre os quais as Instituições bancárias e só depois ao acionista (através da restituição do capital).” E que “(...) os Municípios só têm as obrigações e deveres cometidos aos accionistas nos termos do Código das Sociedades Comerciais. E aí, não se incluem quaisquer obrigações de assumpção de encargos resultantes de liquidação de sociedades (...) sendo entendimento geral da doutrina que não existe qualquer responsabilidade dos Municípios em caso de extinção de EM’s que supere as obrigações de um normal acionista. É por essa razão que o próprio Banco de Portugal ordena que as instituições de Crédito efetuem uma ponderação de risco mais agravada em sede de capitais próprios quando os empréstimos são concedidos a Empresas Locais na configuração e S.A’s.”.

4.1. Clarificação das relações entre empresa e acionista público

283. As empresas locais são criadas para satisfazer necessidades de interesse geral ou promover o desenvolvimento local e regional e a sua gestão deve articular-se com os objetivos prosseguidos pelas entidades públicas participantes (artigo 31.º). No entanto, tendo em conta o exemplo da SGU, importa, também, garantir:
- A não utilização das empresas locais para contornar o quadro regulatório a que estão sujeitas as entidades públicas participantes, por exemplo ao nível do endividamento²¹¹;
 - A inexistência de situações de conflito entre os objetivos de gestão da entidade pública participante e os objetivos de gestão da empresa local;
 - Condições para que não existam dúvidas sobre a autonomia dos órgãos sociais da empresa local na prossecução das suas funções²¹²;
284. A celebração de contratos programa constitui elemento fundamental de regulação entre as partes, mas existem aspetos a densificar, nomeadamente no que respeita ao apuramento dos subsídios, explicitando os pressupostos e os critérios que estão na base do seu apuramento.

4.2. Viabilidade económico-financeira e equilíbrio de contas

285. O artigo 31.º do RJAEL enuncia como princípios de gestão das empresas locais assegurar a sua viabilidade económica e equilíbrio financeiro, visando a satisfação das necessidades de interesse geral ou a promoção do desenvolvimento local e regional, em articulação com os objetivos prosseguidos pelas entidades públicas participantes no respetivo capital social.
286. O n.º 1 do artigo 32.º do RJAEL faz depender a criação de empresas locais da demonstração da sua viabilidade e sustentabilidade económica e financeira, através da identificação dos ganhos de qualidade e a racionalidade acrescentada decorrente do desenvolvimento da atividade através de uma entidade empresarial, sob pena de nulidade e de responsabilidade financeira²¹³.

²¹¹ Tal implica, por exemplo, não permitir a entrada de capital em espécie ou a concessão de garantias reais sobre imóveis cuja rentabilização dependa da estratégia do acionista único ou sobre receitas futuras de contratos com o acionista.

²¹² Nomeadamente, repensando a acumulação de cargos na entidade pública participante e na empresa e evitando que os membros do órgão deliberativo da empresa estejam, simultaneamente, nos órgãos da entidade participante.

²¹³ Cf. também o n.º 2 do mesmo artigo.

287. Os princípios enunciados são assim claros quanto à necessidade de existirem ganhos de qualidade na adoção da gestão empresarial e de essa gestão ser feita salvaguardando a viabilidade económica do seu objeto e o equilíbrio financeiro da sua exploração.
288. No entanto, e tendo presente tudo o que se analisou relativamente à SGU, algumas previsões legais e procedimentos contabilísticos acabam por ter efeitos perversos:
- a. Como os requisitos mínimos estão associados à sua verificação ininterrupta durante um período de tempo (3 anos) e não a uma análise baseada em dados acumulados de desempenho, são favorecidas estratégias de gestão e procedimentos contabilísticos que visam quebrar a série (por exemplo de resultados líquidos negativos) ainda que a empresa se apresente financeiramente insustentável.
 - b. Existe o risco de os contratos programa serem utilizados para financiar as empresas tendo por base o cálculo de custos não eficientes ou de incluir nesses cálculos os custos de financiamento dos investimentos, o que na prática significa atribuir subsídios ao investimento misturados nos subsídios à exploração.
289. Num quadro conceptual em que as empresas locais apresentam viabilidade económica, quer ela seja baseada na prestação de serviços a preços de mercado e/ou na prestação de serviços a preços subsidiados²¹⁴, não haveria lugar à necessidade de criar exceções à aplicação dos requisitos mínimos de desempenho económico financeiro²¹⁵.

4.3. Fragilidade dos mecanismos de controlo e fiscalização

290. A existência de um sistema de controlo interno eficaz é essencial para garantir que as decisões de gestão, os procedimentos administrativos e os registos contabilísticos respeitam a lei e o interesse público. Apesar de obrigatória²¹⁶, muitas empresas locais ainda não dispõem de norma de controlo interno atualizada e aprovada pelo órgão de gestão.
291. A obrigatoriedade de todas as empresas locais, independentemente da sua dimensão, disporem de Fiscal Único e de este órgão ter entre as suas competências a emissão da CLC²¹⁷, traduz uma perceção de risco e uma orientação de rigor e transparência que justificam um aprofundamento da sua real eficácia. Para tal seria importante que se efetivassem as regras

²¹⁴ Situação em que se somam as correspondentes compensações através de subsídios à exploração.

²¹⁵ As exceções aumentam o risco de a gestão das empresas locais nesses setores não cumprirem com os princípios de uma gestão económica, eficiente e eficaz.

²¹⁶ Cf. n.º 3 do artigo 39 do RJAEL.

²¹⁷ Cf. artigo 31.º-A, e alínea k) do n.º 5 e n.º 2 do artigo 25.º do RJAEL.

relativas a impedimentos, conflitos de interesse e rotatividade dos Revisores Oficiais de Contas e auditores.

292. Seria, igualmente, muito importante que a divulgação dos relatórios de conclusões e recomendações do ROC, que fundamentam a CLC, fosse uma realidade.
293. O controlo financeiro da legalidade das empresas locais, que se encontra atribuído à IGF²¹⁸, bem como o exercício das competências atribuídas por lei ao TdC, nomeadamente ao nível da responsabilidade financeira, dependem substancialmente da qualidade do controlo interno e do desempenho do Fiscal Único.
294. As empresas locais têm a obrigação de enviar anualmente à IGF, de acordo com o n.º 7 do artigo 32.º do RJAEL, um relatório com a análise comparativa entre o desempenho da empresa local e as projeções dos estudos de viabilidade económico-financeira utilizados para fundamentar a sua constituição ou operação²¹⁹. Por outro lado, o seu Fiscal Único tem de disponibilizar, àquela entidade, informação sobre a assunção de obrigações financeiras, sobre a avaliação plurianual do equilíbrio de exploração e sobre contratos-programa²²⁰.
295. No caso da SGU não foi recolhida qualquer evidência de que estes preceitos legais tenham sido cumpridos, o que, a ser representativo do setor, implica a introdução de mecanismos que lhes confirmem a necessária eficácia.
296. À luz das evidências da presente auditoria, o acompanhamento e controlo das empresas locais pelos órgãos executivos e deliberativos das entidades públicas participantes²²¹ precisa de ser reavaliado, de forma a garantir maior escrutínio técnico e a evitar a prática de desvios aos princípios gerais, objetos sociais, princípios de gestão e viabilidade económico financeira e racionalidade económica²²².
297. Uma das evidências foi a persistente acumulação de funções nos órgãos da empresa e do MVRSA. As decisões de gestão foram gerando níveis de interdependência tais que tornavam difícil delimitar os dois universos de competências, de ativos e, até, de trabalhadores²²³.

²¹⁸ Cf. n.º 2 do artigo 39.º do RJAEL.

²¹⁹ Nos termos dos n.ºs 1 e 2 do mesmo artigo.

²²⁰ Cf. n.º 7 do artigo 25.º do RJAEL.

²²¹ Cf. n.ºs 1 e 2 do artigo 42.º do RJAEL.

²²² Cf. Artigos 6.º, 20.º, 31.º e 32.º do RJAEL.

²²³ Ao longo dos anos, o MVRSA manteve dezenas de pessoas ao seu serviço sendo remuneradas através da SGU. No Relatório Final de Liquidação da SGU, divulgado no sítio do MVRSA, são identificados 34 funcionários “(...) que embora pertencessem aos quadros da VRSA-Sociedade de Gestão Urbana, E.M., S.A, efetivamente prestavam serviço diretamente e às ordens do Município, não estando afetos à estrutura produtiva da Sociedade.”.



298. Ainda no contexto da análise ao acompanhamento e controlo das empresas locais, importa referir a relevância da atuação da DGAL, a quem as empresas devem enviar, nos termos do n.º 3 do 42.º do RJAEL, informação sobre viabilidade económico-financeira, sobre orientações estratégicas, sobre equilíbrio de contas e empréstimos e, ainda, sobre a prestação de garantias e sobre a assunção de responsabilidades financeiras que ultrapassem o orçamento anual ou que não decorram do plano de investimentos aprovado.
299. No caso da SGU, não existem evidências de a DGAL ter efetuado quaisquer diligências em função da informação que lhe tenha, ou não, sido disponibilizada pela empresa, sendo que, até 2019, não incluiu a SGU no cálculo da dívida total do Município. Apesar de o MVRSA manter, desde 2016, incumprimentos no pagamento do serviço da dívida do PAEL, não lhe foi aplicada a penalização prevista no n.º 2 do artigo 11.º da Lei n.º 43/2012, de 20.08, ou seja, a retenção das transferências provenientes do OE²²⁴.

Em sede de contraditório e relativamente ao cálculo da dívida total, a DGAL defende-se com os dados da SGU reportados pelo Município, ou seja, resultados antes de impostos positivos em 2016, cobertura de prejuízos em 2017 e 2018 e resultados negativos em 2019, sendo que neste ano não existiu, pela primeira vez, cobertura de prejuízos (cf. **Quadro 11**), logo o Município reportou a contribuição da SGU para a sua dívida.

A DGAL informa, também, que *“(...) no âmbito do acompanhamento da evolução das amortizações efetuadas pelos municípios abrangidos por mecanismos de recuperação financeira (...) teve conhecimento, através da Direção Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), que havia incumprimento do pagamento do empréstimo PAEL, por parte do município de VRSA sendo que a DGTF nunca solicitou à DGAL que se procedesse à retenção das transferências do OE, podendo aditar-se saber-se que havia a expectativa de que a questão seria solucionada no âmbito da adesão ao FAM.”*.

Já a DGTF, alega que *“(...) dá conhecimento, por email, à Direção Geral as Autarquias Locais (...) da situação da dívida dos Municípios que obtiveram empréstimos, através de diversos Programas, o Apoio à Economia Local – PAEL (...)”* e que com esta informação a DGAL ficou *“(...) habilitada com todas as informações relevantes sobre a dívida do Município (...)”*.

²²⁴ “Em caso de incumprimento de qualquer prestação do serviço da dívida do contrato de empréstimo, e pelo valor das prestações em atraso, independentemente dos limites previstos na Lei das Finanças Locais, a DGAL procede à retenção da receita não consignada proveniente das transferências do Orçamento do Estado e a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) à retenção de outras receitas de natureza fiscal, mediante comunicação da DGTF.”.

Realça, também, a DGTF que *“(...) o empréstimo concedido pelo Estado ao Município de Vila Real de Santo António (...) está em incumprimento desde 15/05/2016 (...)”* e informa que *“(...) em 17/11/2016 (...) concedeu um empréstimo ao Fundo de Apoio Municipal (...) para cobertura das necessidades de financiamento do FAM decorrentes dos compromissos assumidos ao abrigo da assistência financeira concedida aos municípios elegíveis (...), tendo verificado que VRSA se incluía nos Municípios a apoiar pelo FAM (...)”*.

Finalmente, conclui a DGTF que *“Perante este facto, o FAM (...) estaria habilitado a adotar/aprovar, no âmbito do plano de apoio municipal (PAM), as medidas que permitiriam a VRSA cumprir com o serviço da dívida dos empréstimos contratados, incluído o do PAEL (...)”*.

A DGAL tem competência para *“Acompanhar e monitorizar o endividamento das entidades autárquicas”, “Acompanhar a execução de programas de reequilíbrio financeiro, de saneamento financeiro e do Programa de Apoio à Economia Local (...)”*²²⁵ e *“Conceber e propor as adaptações necessárias a uma gestão económico-financeira equilibrada da administração local (...)”*²²⁶. Verifica-se, contudo, que esta entidade apenas faz o tratamento da informação disponibilizada pelas entidades da administração local, não procedendo a uma validação dos dados recebidos que permita garantir a sua completude e fiabilidade.

Fica também evidente que as várias entidades envolvidas, DGTF, DGAL e FAM, estavam informadas, desde 2016, do incumprimento do pagamento do serviço da dívida do PAEL.

²²⁵ Cf. alíneas n e q do artigo 2.º do Decreto-Regulamentar n.º 6/2014, de 10.11.

²²⁶ Cf. alínea e) do artigo 2.º da Portaria n.º 376/2015, de 21.10.

5. Conclusões

1. Tendo o MVRSA como acionista único, a SGU foi criada em 2007 para prosseguir e desenvolver funções que eram originariamente daquele e que, na sua dimensão máxima, envolveram áreas tão diversas como a gestão e reabilitação urbana, a atualização e execução de planos de pormenor, o abastecimento de água e o saneamento básico, a dinamização económica e captação de investimento, a exploração de parques de estacionamento e a gestão e exploração do Complexo Desportivo de VRSA.
2. Apesar disso, o MVRSA não dotou a SGU de meios líquidos, tendo constituído e reforçado o seu capital social apenas com a cedência de titularidade de imóveis. O financiamento da SGU assentou em empréstimos bancários, utilizando como garantia os imóveis de que era titular e as receitas (presentes e futuras) de contratos, o que se refletiu em rácios de solvabilidade muito baixos e de endividamento muito altos.
3. Em 2008, a SGU pagou ao MVRSA M€10,4 pela cessão do direito de superfície dos terrenos do Complexo Desportivo, por 30 anos, num negócio em que as contrapartes foram representadas pela mesma pessoa (PCM e Presidente do CA da SGU). Era do seu conhecimento que a exploração do Complexo vinha sendo deficitária e o estudo que apurou o seu valor económico não contrabalançou as receitas estimadas com quaisquer despesas para além de custos com a publicidade. Conclui-se que o valor pago não tinha correspondência com o objeto da transação e lesava os interesses da SGU.
4. Para pagar os M€10,4 a SGU aumentou o seu financiamento bancário. O serviço da dívida veio a ter forte impacto nos resultados, pelo que, só em 2009 e 2010, o MVRSA teve de cobrir M€8,1 de prejuízos da SGU. Este e outros empréstimos foram sendo renegociados, agravando-se o seu custo total. Em 2018, ano em que o pagamento daquele empréstimo deveria terminar, o valor em dívida ainda era sensivelmente o mesmo.
5. Em 2010, foi celebrado um contrato programa oficializando a gestão do Complexo pela SGU que pressupunha que as receitas seriam de molde a cobrir as despesas. Nessa medida, o contrato foi considerado pelo TdC isento de visto prévio, tendo os responsáveis assegurado, no processo, que o mesmo não implicaria a assunção de despesa pelo MVRSA.
6. No entanto, entre 2011 e 2014, a SGU só apresentou resultados líquidos positivos porque contabilizou, ao MVRSA, nesse período, M€5,0 em indemnizações pela gestão deficitária do Complexo. A SGU calculava o valor das indemnizações essencialmente por diferença entre as receitas e despesas imputadas ao Complexo, incluindo nestas, nomeadamente, os custos de

manutenção e de pessoal, mas também os custos com o financiamento da aquisição do direito de superfície.

7. Consta-se que o contrato programa relativo às indemnizações compensatórias a suportar pelo Município pela gestão deficitária do referido Complexo não respeitava os pressupostos de cálculo dos subsídios à exploração previstos no RJAE, que têm de resultar da prática de preços subsidiados, e que, pelo contrário, ao incluir os custos de financiamento do direito de superfície, o seu apuramento pela SGU pressupunha a prática de preços muito acima dos preços de mercado.
8. Para além da indemnização compensatória relativa ao ano de 2013 (paga em 2016 e 2017), o MVRSA não voltou a fazer pagamentos à SGU a esse propósito. Em 2014 e 2015 o valor das indemnizações não foi refletido nas contas das entidades, originando uma reserva nas CLC, fundamentada em normas do Decreto-Lei n.º 167/2008, que não se aplicavam às autarquias locais. Entre 2016 e 2018 as indemnizações compensatórias foram contabilizadas em contas de acréscimos, não sendo consideradas no cálculo da dívida total do Município. A partir de 2019 a indemnização não foi refletida nas contas, uma vez que o MVRSA deixou de a reconhecer.
9. Depois de 2013, a SGU apenas apresentou resultados líquidos positivos em 2014 e 2016. Em 2014, porque foram desreconhecidos gastos já contabilizados em anos anteriores e tratados como ganhos do próprio ano (2014), ao invés de imputar o efeito aos respetivos anos, através dos resultados transitados. Em 2016, tal foi conseguido porque se considerou a indemnização compensatória referente ao ano de 2014 em rendimentos do próprio ano, quando, a haver direito à mesma, deveria ter sido registada em resultados transitados. Em ambos os casos contrariando o parecer do ROC, que colocou a correspondente reserva na CLC.
10. Paralelamente, o MVRSA apresentava uma tendência de agravamento da sua situação financeira que implicou a sua sujeição a programas de ajustamento, nomeadamente no âmbito do PAEL (em 2014) e do PAM (em 2016), tendo inclusivamente utilizado parte do financiamento respetivo para pagar dívidas à SGU (M€4,5 e M€4,7, respetivamente). Os programas de ajustamento não prosseguiram os objetivos definidos, não tendo o MVRSA cumprido com o serviço da dívida subjacente aos empréstimos visados pelo TdC.
11. Relativamente ao incumprimento do PAEL, não existe evidência de que os mecanismos de salvaguarda tenham funcionado, quer por parte da entidade prestamista (DGTF), quer por parte da entidade com responsabilidades de controlo (DGAL), quer do ponto de vista do apuramento de responsabilidades financeiras.

12. Relativamente ao incumprimento do PAM, a entidade financiadora (FAM) opta, em 2019, por considerar a necessidade de revisão do programa de ajustamento num contexto em que a dívida da SGU passasse a ser considerada elegível para financiamento, ou seja, em contexto de dissolução obrigatória da empresa. Só em 2022 o FAM opta por declarar o incumprimento do PAM.
13. A reabertura das contas da SGU de 2016 a 2018, decidida pelo MVRSA, é assim espoletada pela necessidade de incluir a dívida da empresa no novo financiamento do FAM, que resultaria da revisão do PAM em vigor. A análise ao processo de reabertura veio evidenciar que:
 - a. As contas da SGU não apresentavam, em vários anos, uma imagem verdadeira, sendo objetivamente possível concluir que, tendo sido devidamente expressas, a empresa apresentaria resultados líquidos negativos praticamente desde a sua criação. Assim, se não fosse o recurso a uma contabilidade irregular, teria reunido, logo em 2013, condições para a dissolução obrigatória;
 - b. O procedimento de reabertura de contas não se encontra previsto nas normas financeiras. Na correção de erros materialmente relevantes detetados em contas de anos anteriores, devidamente aprovadas, aplica-se o procedimento de reexpressão retrospectiva (cf. NCRF4). A necessidade de garantir rapidamente o financiamento da dívida da SGU através do FAM sobrepôs-se, assim, ao cumprimento das regras contabilísticas.
 - c. O MVRSA incluiu nas listagens de dívidas a pagar com o financiamento obtido no âmbito do PAEL e do FAM vários M€ à SGU, incluindo, no segundo, o valor da indemnização compensatória de 2013 e M€1,7 em juros de mora das faturas pagas no âmbito do primeiro.
 - d. A estratégia de gestão do universo MVRSA SGU conduziu o Município a uma situação financeira muito crítica, bastando tomar como exemplo os custos financeiros envolvidos: os empréstimos contratados pela SGU eram alvo de renegociações sucessivas, por incapacidade de pagamento, agravando-se o seu custo global; a dívida do MVRSA à empresa, incluindo indemnizações compensatórias e juros de mora, constituía uma parte substancial do seu ativo; o MVRSA incorria em custos com os empréstimos dos programas de ajustamento financeiro para pagar dívida à SGU.
14. As alterações efetuadas nas contas de 2016, 2017 e 2018 consistiram na correção de parte das situações que haviam sido objeto de reservas ou enfases nas respetivas CLC, que não foram consideradas à data de elaboração e aprovação das contas. Desta forma, o ano de 2016, que

tinha apresentado resultados líquidos positivos, devido à contabilização da indemnização compensatória de 2014 em resultados do próprio exercício, passa a juntar-se aos dois seguintes na apresentação de resultados líquidos negativos, permitindo iniciar o processo de dissolução e internalização da SGU no MVRSA.

15. No entanto, a dimensão das distorções nas contas da SGU não se reconduzem a estratégias de imputação de rendimentos e custos entre anos, estando em causa a legalidade do seu reconhecimento, nomeadamente no caso das indemnizações compensatórias, e a forma como se contornavam os efeitos que a lei estipulava relativamente ao equilíbrio de contas das empresas locais e ao seu financiamento pelos municípios.
16. O MVRSA obteve financiamento do FAM, em 2016, tendo o seu plano de ajustamento assente em pressupostos que se revelaram irrealistas, nomeadamente a) que a SGU seria sustentável e que b) que o MVRSA cumpriria com o serviço da dívida do PAEL.
17. Foi permitido à SGU acumular, ao longo dos anos, M€24,5 em resultados negativos, que implicaram a transferência de M€12,8 por parte do MVRSA para equilíbrio de contas, bem como a contabilização de M€10,0, em indemnizações compensatórias pela gestão do Complexo Desportivo (dos quais M€3,3 foram efetivamente pagos pelo MVRSA). Só estas perdas (não considerando o impacto a apurar do processo de dissolução e internalização) já ascendem a cerca de m€2 por residente.
18. Resulta, ainda, da presente auditoria que:
 - a. as contas da SGU relativas a 2016, 2017 e 2018, aprovadas pelos órgãos competentes, na sequência dos respetivos fechados de contas, e submetidas ao TdC nos prazos previstos para o efeito, não reúnem condições para serem homologadas.
 - b. O processo de reabertura das contas da SGU relativas a 2016, 2017 e 2018, levado a cabo em 2019, com o intuito de reunir as condições para a liquidação obrigatória da empresa, não tem enquadramento nas normas aplicáveis, pelo que as contas daí resultantes não serão aceites pelo TdC;
 - c. Uma vez detetados erros em contas de anos anteriores, os responsáveis deverão cumprir os procedimentos constantes da NCRF 4, ou seja, proceder a uma reexpressão retrospectiva das contas desses anos em conjunto com a aprovação da primeira conta após os mesmos terem sido detetados.
19. A realidade que foi descrita no presente relatório suscita a necessidade de outras ações de controlo que contemplem as diversas situações que suscitam dúvidas sobre a sua

regularidade, quer em termos contabilísticos quer jurídicos, no âmbito do Município de Vila Real de Santo António e entidades participadas.

20. Registe-se, no entanto, que, nesta data, já se encontravam em curso várias auditorias promovidas pela IGF e pelo TdC, além de vários processos em curso nos tribunais criminais.

6. Recomendações

Tendo em consideração a análise efetuada e as conclusões obtidas, recomenda-se:

Ao Governo:

1. Rever o quadro legal aplicável às empresas locais de forma a promover um uso mais eficiente dos recursos públicos e a prossecução mais eficaz dos respetivos fins, nomeadamente:
 - 1.1. Clarificar a natureza das relações a estabelecer entre as empresas locais e os Municípios que nelas participam;
 - 1.2. Evitar que as empresas locais possam ser utilizadas pelos Municípios para contornar o quadro regulatório a que estes estão sujeitos, nomeadamente no que se relaciona com os valores da dívida e os rácios de endividamento;
 - 1.3. Inibir situações suscetíveis de gerar conflito entre os objetivos de gestão das empresas e dos Municípios acionistas;
 - 1.4. Garantir, às empresas, condições de autonomia e de capacitação dos órgãos sociais para a prossecução do seu objeto;
 - 1.5. Ponderar a forma de verificação dos critérios para a dissolução obrigatória de empresas locais;
 - 1.6. Clarificar os moldes em que deve haver lugar ao reequilíbrio de contas das empresas locais, tendo presente que podem beneficiar de subsídios à exploração através de contratos-programa;
 - 1.7. Fazer constar nos contratos programa, obrigatoriamente, a metodologia de estimação do valor dos subsídios à exploração.
2. Rever o sistema de regulação e de fiscalização das empresas locais no sentido de reforçar a sua eficácia e transparência, para, nomeadamente:
 - 2.1. Garantir que a função de certificação legal de contas da empresa local pelo Fiscal Único não é prejudicada por outras funções que lhe estão cometidas;

- 2.2. Estabelecer critérios rigorosos de garantia de independência dos Fiscais Únicos, no que concerne, em especial, a impedimentos, conflitos de interesse e rotatividade;
- 2.3. Divulgar os relatórios de conclusões e recomendações do ROC que fundamentam a CLC.
3. Garantir que o incumprimento, pelos municípios, do serviço da dívida relativo a empréstimos prestados ou garantidos por entidades públicas, origine a aplicação atempada das penalizações e consequências previstas na lei, o que implica, nomeadamente:
 - 3.1. Implementar um sistema de informação entre as várias entidades envolvidas (DGAL; DGTF; FAM);
 - 3.2. Definir os critérios, as consequências e as responsabilidades dos vários intervenientes.
4. Regulamentar as condições a observar nos processos de internalização de empresas locais nos Municípios, que se devem focar no cumprimento de critérios de boa gestão dos recursos públicos, em moldes equiparáveis aos exigíveis aquando da sua constituição.
5. Clarificar os critérios a observar para se poder decidir pela revisão dos Planos de Ajustamento Municipal ou pela declaração do seu incumprimento.
6. Emitir orientações no sentido de garantir que os Planos de Ajustamento Municipal aprovados pelo FAM se fundamentem nos dados mais completos e atuais, o que implica considerar, para além das contas consolidadas do Município em causa, os dados intra- anuais disponíveis.

Ao Município de Vila Real de Santo António e ao Fundo de Apoio Municipal

7. Diligenciar pela implementação de uma solução integrada que permita aplicar ao MVRSA um programa de ajustamento financeiro eficaz.

VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

O processo foi submetido a vista do Ministério Público, nos termos do n.º 4 do artigo 29.º da LOPTC²²⁷, e do n.º 1 do artigo 136.º do Regulamento do Tribunal de Contas²²⁸, tendo sido emitido, pelo Senhor Procurador-Geral-Adjunto, o Parecer n.º 70/2023, de 14.11.

O Parecer evidencia as conclusões a nível de responsabilidade financeira, concretamente a *“Distorção material das contas de 2016, fazendo-as apresentar resultados positivos, afastando dessa forma o cenário de dissolução da SGU (...) e a reabertura de contas de anos anteriores (2016 a 2018) sem base legal, e concorda com as mesmas (...) sem prejuízo de se reservar para momento posterior e oportuno, numa análise necessariamente mais aprofundada, analisar as circunstâncias factuais, legais, objetivas e subjetivas da situação indiciada para verificar se estão reunidos todos os pressupostos que determinem ou possibilitem a efetivação da responsabilidade financeira dos indigitados responsáveis.”*

EMOLUMENTOS

São devidos emolumentos nos termos do artigo 2.º, e do n.º 1, dos artigos 10.º e 11.º, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31.05, com a redação dada pela Lei n.º 139/99, de 28.08, e pela Lei n.º 3-B/2000, de 04.04, no montante global de €17.164,00 (dezassete mil cento e sessenta e quatro euros).

DECISÃO

Os Juízes da 2.ª Secção, em Subsecção, face ao que antecede e nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 78.º da LOPTC, deliberam:

1. Aprovar o presente Relatório de Auditoria;
2. Determinar a remessa do presente Relatório:
 - i. Ao Ministro das Finanças;
 - ii. À Ministra da Coesão Territorial;
 - iii. À Diretora-Geral do Tesouro e Finanças;
 - iv. À Diretora-Geral das Autarquias Locais;
 - v. Ao Presidente da Direção Executiva do Fundo de Apoio Municipal;

²²⁷ Lei n.º 98/97 de 26.08, com as subseqüentes alterações.

²²⁸ Publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 33, de 15.02.2018.

- vi. Ao Inspetor Geral de Finanças;
 - vii. Ao Presidente do Conselho de Administração da CMVM;
 - viii. Ao Bastonário da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas
 - ix. Ao Presidente da Assembleia Municipal de Vila Real de Santo António, para que seja dado conhecimento aos membros daquele órgão;
 - x. Ao Presidente de Câmara Municipal de Vila Real de Santo António e ao Administrador Liquidatário da SGU, notificados em sede de contraditório institucional;
 - xi. Aos restantes responsáveis, notificados em sede de contraditório pessoal.
3. Determinar que as entidades objeto de recomendações comuniquem ao Tribunal, no prazo de 180 dias, as medidas adotadas para o seu acolhimento.
 4. Remeter este relatório ao Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto junto deste Tribunal, nos termos do disposto nos artigos 29.º, n.º 4, e 57.º n.º 1 da LOPTC;
 5. Após as notificações nos termos dos pontos anteriores, proceder à divulgação do presente relatório, bem como do anexo relativo ao exercício do contraditório, na página do Tribunal de Contas na internet, conforme previsto no artigo 9.º, n.º 4, da LOPTC, salvaguardando-se a proteção dos dados pessoais;
 6. Fixar os emolumentos a pagar pela empresa VRSA SGU, no montante de € 17.164,00.

Tribunal de Contas, em 23 de novembro de 2023.

A Juíza Conselheira Relatora

(Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote)

Os Juízes Conselheiros Adjuntos

(António Manuel Fonseca da Silva)

(Ana Margarida Leal Furtado)

ANEXOS

Anexo 17 - Respostas em sede de exercício do Contraditório

1. Município de Vila Real de Santo António (MVRSA)

RESPOSTA DO MUNICÍPIO DE VILA REAL DE SANTO ANTÓNIO

AO

RELATO DE AUDITORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS

Auditoria ao Processo de Reabertura das Contas de 2016 a 2018 da VRSA - Sociedade de
Gestão Urbana, E.M., S.A.

Processo N.º 24/2020 – AUDIT

2.ª SECÇÃO

20 DE JUNHO DE 2023

Índice

Parte A – Considerações prévias	3
I. Do processo de endividamento do Município de Vila Real de Santo António e empresas participadas no período entre 2005 e 2021	3
II. Da evolução da situação financeira do Município de Vila Real de Santo António desde outubro de 2021.....	7
Parte B – Das observações críticas formuladas pelo Tribunal de Contas quanto à atividade e contas da VRSA - Sociedade de Gestão Urbana, E.M., S.A.	9
I. Das infrações suscetíveis de desencadear responsabilidade financeira sancionatória	9
II. Das consequências jurídicas das invalidades detetadas sobre as contas da VRSA-SGU e o processo de dissolução e internalização da respetiva atividade no Município.....	12
Parte C - Considerações conclusivas	17

Parte A – Considerações prévias

I. Do processo de endividamento do Município de Vila Real de Santo António e empresas participadas no período entre 2005 e 2021

Antes ainda de entrar na matéria objeto do Relato de Auditoria relativamente ao qual se exerce o direito de contraditório, reputa-se como imprescindível contextualizar a situação financeira da VRSA - Sociedade de Gestão Urbana, E.M., S.A. (de ora em diante abreviadamente “VRSA – SGU”) e bem assim do Município de Vila Real de Santo António, nos anos que precederam o período ora em análise.

Efetivamente, a situação descrita no Relato de Auditoria consubstancia o culminar de um processo de endividamento do Município, enquanto Grupo Autárquico que engloba necessariamente as entidades do universo empresarial local por si detidas ou participadas, que se desenrolou por um período superior a uma década, com início em 2005.

Socorrendo-nos dos dados disponibilizados pela Direção-Geral das Autarquias Locais¹, relativos ao período de 2007 a 2021, o crescimento exponencial da dívida total do Município é evidente:

Ano 2007	Curto Prazo	Médio - Longo	Líquido
Limites ao endividamento	1.085.717€	10.857.168€	13.571.460€
Dívida efetiva	8.643.614,77€	8.686.048,73 €	-

Ano 2008	Curto Prazo	Médio - Longo	Líquido
Limites ao endividamento	1.237.871€	12.378.714€	15.473.392€
Dívida efetiva	13.494.364,39€	7.052.263,25 €	-

Ano 2009	Curto Prazo	Médio - Longo	Líquido
Limites ao endividamento	1.092.906€	10.929.057€	13.661.321€
Dívida efetiva	50.459.045,88€	10.667.344,8 0€	-

¹ In <http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt/pt-PT/financas-locais/endividamento/municipios/limites>

Ano 2010	Curto Prazo	Médio - Longo	Líquido
Limites ao endividamento	922.788€	9.227.876€	11.534.845€
Dívida efetiva	59.422.983,24€	41.050.748,48€	-

Ano 2011	Curto Prazo	Médio - Longo	Líquido
Limites ao endividamento	922.788€	9.227.876€	11.534.845€
Dívida efetiva	62.551.521,31€	39.906.306,66€	-

Ano 2012	Curto Prazo	Médio - Longo	Líquido
Limites ao endividamento	-	8.693.438€	6.830.850€
Dívida efetiva	67.195.439,94	42.986.301,45€	-

Ano 2013	Curto Prazo	Médio - Longo	Líquido
Limites ao endividamento	-	9.134.969€	6.830.850€
Dívida efetiva	79.643.976,65€	40.798.601,79€	-

Ano 2014	Total	Excluindo dívidas não orçamentais e FAM
Limites ao endividamento	26.588.162€	
Dívida efetiva	77.274.549€ ²	75.901.904€

Ano 2015	Total	Excluindo dívidas não orçamentais e FAM
Limites ao endividamento	26.489.367€	
Dívida efetiva	77.711.340€ ³	76.283.635€

² Sendo a dívida consolidada de 129.487.180,50 €

³ Sendo a dívida consolidada de 136.000.018,70 €

Ano 2016	Total	Excluindo dívidas não orçamentais e FAM
Limites ao endividamento	28.290.006€	
Dívida efetiva	76.269.027€ ⁴	74.195.439€

Ano 2017	Total	Excluindo dívidas não orçamentais e FAM
Limites ao endividamento	30.348.919€	
Dívida efetiva	78.216.653€ ⁵	76.931.152€

Ano 2018	Total	Excluindo dívidas não orçamentais e FAM
Limites ao endividamento	29.636.066€	
Dívida efetiva	76.102.310€ ⁶	75.025.868€

Ano 2019	Total	Excluindo dívidas não orçamentais e FAM
Limites ao endividamento	30.702.464€	
Dívida efetiva	137.140.234€	136.334.725€

Ano 2020	Total	Excluindo dívidas não orçamentais e FAM
Limites ao endividamento	32.809.856€	
Dívida efetiva	125.347.542€	121.846.643€

Ano 2021	Total	Excluindo dívidas não orçamentais e FAM
Limites ao endividamento	35.128.788€	
Dívida efetiva	152.184.304€	151.491.386€

⁴ Sendo a dívida consolidada de 137.491.109,33 €

⁵ Sendo a dívida consolidada de 133.607.231,26 €

⁶ Sendo a dívida consolidada de 137.392.150,61 €

A análise dos valores da dívida ao longo deste período não deve deixar de merecer a profunda reflexão não apenas do atual Executivo, encarregue desde outubro de 2021 de promover a recuperação financeira do Município, mas de todas as entidades responsáveis por acompanhar e fiscalizar a atividade do mesmo.

Desde logo, o crescimento exponencial e descontrolado da dívida do Município durante um intervalo temporal tão alargado, sem qualquer inflexão ou sequer abrandamento. Efetivamente, num período de 10 anos a dívida do grupo autárquico passou de 17.329.663,50 € em 2007 para 133.607.231,26 € em 2017, com um crescimento de 770,97% (!), com incumprimentos sucessivos dos limites de endividamento.

Contudo, e no que tange já à matéria objeto do Relato a que nos reportamos, há outro elemento incompreensível nos dados apresentados.

Desde 1 de janeiro de 2014, com a entrada em vigor do Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais, aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que a obrigatoriedade de consolidação da dívida das empresas locais participadas deixou de levantar qualquer dúvida.

Efetivamente, desde a versão original daquele diploma legal que a redação do n.º 1 do artigo 52.º, sob a epígrafe “Limite da dívida total” dispõe com cristalina clareza: “A dívida total de operações orçamentais do município, incluindo a das entidades previstas no artigo 54.º, não pode ultrapassar, em 31 de dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores.”, estando incluídas na alínea c) do mencionado artigo 54.º as empresas locais e participadas, como é o caso da VRSA-SGU.

Sucedo que a dívida da VRSA-SGU, corretamente enquadrada no Relato de Auditoria, apenas veio a ser consolidada na dívida do Município, de acordo com a informação oficial da DGAL acima transcrita, em 2019, i.e., após a dissolução da empresa e processo de internalização da respetiva atividade no Município, em consonância com o processo de revisão do Plano de Apoio Municipal (PAM).

Não obstante a atuação dos responsáveis do Município à época, a qual abordaremos *infra*, existem evidências de cumprimento das obrigações de prestação de contas e reporte vigentes à época, pelo que a falta de atuação das entidades responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização de ambas as entidades não pode deixar de merecer profunda perplexidade e a veemente censura dos Municípios de Vila Real de Santo António, hoje fortemente penalizados com a situação financeira do Município.

Nestes termos, quando o atual Executivo tomou posse, a dívida total do Município, no valor de 152.184.304 €, encontrava-se 433% acima do limite de endividamento, no valor de 35.128.788,00 €.

O desequilíbrio da situação financeira do Município determinou a intervenção do Fundo de Apoio Municipal em 2016, estando assim, em vigor, em 2021 a versão inicial do PAM que incluía:

- Um empréstimo até ao montante de 19.619.907,20 € - destinando-se 15.833.589,90 € ao pagamento de dívida de natureza não financeira, correspondendo 3.786.317,30 € a passivos contingentes registados nas contas do Município;

- Garantias autónomas prestadas pelo Estado para redução da dívida financeira. 28.500.000,00 €.

Estando em curso a revisão do PAM, atualmente pendente de fiscalização prévia desse douto Tribunal no âmbito do processo n.º 1667/2022, a qual contemplará:

- O aumento do prazo do empréstimo para 35 (trinta e cinco) anos;
- O reforço da assistência financeira no valor de 44.546.412,80 € – destinando-se a quantia de 19.901.543,95 € a fazer face a dívidas de natureza comercial e a quantia de 10.852.339,33 € a dívidas de natureza financeira –, bem como o montante de 14.469.728,02 €, para pagamento de passivos contingentes, todos resultantes da situação financeira da participada VRSA Sociedade de Gestão Urbana, E.M., S.A. que não havia sido incluída na versão inicial do PAM.

II. Da evolução da situação financeira do Município de Vila Real de Santo António desde outubro de 2021

Perante a gravidade da situação financeira encontrada, o atual Executivo tem envidado desde o início do seu mandato todos os esforços para a inversão da trajetória de endividamento traçada desde 2005, tendo-se empenhado na amortização da dívida, logrando executá-la a um ritmo superior ao previsto no Programa de Assistência em vigor.

Com efeito, o Município cumpriu a meta de execução da despesa decorrente do PAM, na sua versão prevista na Revisão, para o ano de 2022, no valor de 7.283.299,00 €, o qual afigura-se superior àquele que resulta da meta do PAM, para o ano de 2022, no valor de 7.268.589,00 €.

Tendo reduzido a sua dívida total consolidada de 152.184.304 € existente em 2021, para 113.613.352,00 € em 2022, conforme quadro *infra*:



E, bem assim, o passivo relativo a financiamentos obtidos de 92.065.349,00 €, existente em 2021, para 86.056.972,00 €.

Paralelamente tem sido significativamente aumentada a arrecadação de receita com expressão nos valores do último triênio, com a arrecadação de receita a crescer de 22.969.986,46 € em 2020 e 25.109.389,68 € em 2021, para 30.570.289,15 € em 2022.

O que demonstra o compromisso assumido no sentido de providenciar pela boa execução do PAM, traduzido numa evidente amortização da dívida e diminuição do passivo referente a financiamentos obtidos, do ano de 2021 para o ano de 2022, resultado do esforço e empenho no sentido de reverter a grave situação económico-financeira acima relatada.

Tal esforço tem sido desenvolvido a expensas de um rigor orçamental com reflexo incontornável nas prestações do Município à população, cujo impacto é significativamente mais relevante estando em curso o processo descentralização de competências, no qual as responsabilidades do Município têm vindo a ser incrementadas.

Com o contexto contido nesta parte do Contraditório pretendeu-se salientar a relevância da presente Auditoria, não apenas no necessário apuramento de responsabilidades, como na clarificação de possíveis invalidades jurídicas que devam determinar da parte do Município uma atuação distinta da que tem sido adotada relativamente a atos administrativos anteriores ao início do mandato do atual Executivo, com impacto determinante na situação financeira do Município e no desfecho do seu processo de recuperação.

Parte B – Das observações críticas formuladas pelo Tribunal de Contas quanto à atividade e contas da VRSA - Sociedade de Gestão Urbana, E.M., S.A.

A segunda parte do presente contraditório debruçar-se-á sobre as observações críticas formuladas no Relato de Auditoria quanto à atividade e contas da VRSA-SGU, em primeiro lugar, no que concerne ao apuramento das infrações suscetíveis de desencadear responsabilidade financeira sancionatória e, em segundo lugar, relativamente às consequências jurídicas das invalidades identificadas em múltiplos atos administrativos referentes à aprovação de contas da VRSA-SGU e processo de dissolução e internalização da respetiva atividade no Município.

Isto porque importa ao Município não apenas o apuramento cabal de todas as responsabilidades, mas também, e não menos relevante, das consequências das ilicitudes identificadas pelo Tribunal de Contas sobre a validade dos atos em causa.

I. Das infrações suscetíveis de desencadear responsabilidade financeira sancionatória

Compulsado o Anexo I do Relato de Auditoria referente a “*Eventuais Responsabilidades Financeiras*”, verificamos que este douto Tribunal conclui que são suscetíveis de responsabilidade financeira sancionatória os factos descritos nos Pontos 1.5.1, 2.4. 2.5 e 2.6, do Relato de Auditoria, referentes, respetivamente, à “*Execução financeira de contratos apesar da falta de publicitação no Portal Base – contratos celebrados com a SROC*” (cfr. Ponto 1.5.1, do Relato de Auditoria), à “*Distorção material das contas de 2016, fazendo-as apresentar resultados positivos, afastando dessa forma o cenário de dissolução da SGU*” (cfr. Ponto 2.4, do Relato de Auditoria), e ao “*Procedimento adotado pela SGU em 2019, de reabertura de contas de anos anteriores (2016 a 2018) não [ter] base legal*” (cfr. Pontos 2.5 e 2.6, do Relato de Auditoria).

Sucedem, porém, que, não obstante o quadro de eventuais responsabilidades financeiras sancionatórias traçado por este douto Tribunal no Anexo I do Relato de Auditoria, do mesmo não resultam todos os factos suscetíveis de gerar responsabilidade financeira, tal como evidenciados ao longo de todo o Relato de Auditoria, conforme demonstraremos *infra*.

Com efeito, a propósito da legalidade das transferências financeiras atribuídas pelo Município de Vila Real de Santo António à VRSA-SGU no âmbito da exploração e gestão do Complexo Desportivo, no Ponto 1.4.5, §§ 127 e 128, do Relato de Auditoria, esclarece este douto Tribunal que determina “o artigo 32.º da Lei n.º 50/2012, de 31.08, que a atribuição de subsídios à exploração às empresas locais exige a celebração de um contrato programa, definindo os artigos 47.º e 50.º a exigibilidade e conteúdo dos contratos programa a celebrar, os quais devem estabelecer as transferências financeiras necessárias ao financiamento anual das atividades assumidas de interesse geral e desenvolvimento local”, pelo que, no caso em apreço “o contrato que suporta a indemnização compensatória, ao não definir o montante do subsídio à exploração, não cumpre os requisitos estipulados no artigo 47.º e 50.º da Lei n.º 50/2012, de 31.08”.

Em consequência – e porque na fórmula de cálculo da indemnização compensatória, a fundamentação legal invocada pela VRSA-SGU para a atribuição de tais verbas faz referência ao

artigo 6.º, do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, o qual não se aplica aos pagamentos efetuados, designadamente, pelas Autarquias Locais, conforme resulta do preceituado no artigo 1.º, n.º 5, alínea a), do sobredito Decreto-Lei –, elucida este douto Tribunal, no Ponto 1.4.5, § 132, do Relato de Auditoria que *“o Município aprovou transferências cujo valor foi calculado com base num diploma legal não aplicável e sem título contratual visado para o efeito, pelo que, nos termos do n.º 2 do artigo 4.º da Lei n.º 73/2013, de 03.09 (Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais), e da alínea c) do n.º 2 do artigo 59.º da Lei n.º 75/2013, de 12.09 (Regime Jurídico das Autarquias Locais), são nulas as deliberações de qualquer órgão das autarquias locais que determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei”*.

Acresce que, em sede de enquadramento normativo-contabilístico do processo de reabertura das contas da VRSA-SGU, no Ponto 2.3, §§ 205 e ss., do Relato de Auditoria, evidencia este douto Tribunal que, *in casu*, não estamos diante *“verdadeiros erros de anos anteriores, mas sim perante erros mantidos deliberadamente nos respetivos anos, uma vez que poderiam ter sido corrigidos antes das demonstrações financeiras terem sido autorizadas para emissão”*, sendo que *“mesmo concedendo que se tratassem de erros de anos anteriores, na aceção da NCRF4, a solução a adotar não seria a reabertura de contas, mas sim a reexpressão retrospectiva, [sendo que], tal implicaria esperar pelo fecho da conta de 2019, onde viriam reexpressas as contas de 2016 a 2018”* (cfr. Ponto 2.3, §§ 205 e 206, do Relato de Auditoria).

Nesta senda, conclui este douto Tribunal que, pese embora *“o ROC não fosse favorável ao processo de reabertura de contas, não evidenciou essa posição nas CLC que emitiu, nem se pronunciou sobre a correção dos procedimentos tomados à luz do que estabelece a NCRF4”* (cfr. Ponto 2.3, § 211, do Relato de Auditoria).⁷

Ademais, no que concerne à obrigatoriedade de dissolução da VRSA-SGU, no Ponto 3.1, §§ 258 e 259, do Relato de Auditoria, preconiza este douto Tribunal que o Município de Vila Real de Santo António *“ao estar legalmente obrigado a dissolver a empresa, estava obviamente proibido de praticar atos contrários a essa obrigação legal, [pelo que], os atos que mantiveram a empresa local e financiaram essa atividade na perspectiva de continuação, violaram a obrigação imposta no n.º 1 do artigo 62.º e n.º 3 do artigo 70.º do RJAEI”*, o que significa, assim, que serão nulas as deliberações do Conselho de Administração da VRSA-SGU de 17.02.2018 e de 25.03.2019, no âmbito da transferência financeira para reposição do equilíbrio económico-financeiro do Complexo Desportivo e deliberações da Câmara Municipal de 19.04.2018 e 22.04.2019 e da Assembleia Municipal de 19.04.2018 e 29.04.2019, respetivamente, para equilíbrio de resultados para efeitos de cumprimento do artigo 40.º, do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local, aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto (RJAEI), porquanto, após a reabertura e alteração das contas de 2016 a 2018, o ano de 2016 passou a apresentar resultados líquidos negativos e, em 2019, já haviam decorrido quatro anos de resultados líquidos negativos (2015, 2016, 2017 e 2018).

⁷ A este propósito cumpre referir que o juízo de censura formulado no Relato no que se refere à possível limitação da independência do ROC por ser simultaneamente ROC do Município e da Empresa participada deve circunscrever-se ao período anterior a 2020, uma vez que nesta data foi nomeado um novo ROC para o Município, distinto daquele que assegura as funções de Fiscal Único da VRSA-SGU.

Neste sentido – e porque, conforme elucida este douto Tribunal, as normas contidas no RJAEL são consideradas normas financeiras, na medida em que introduzem rigor e racionalidade económica no setor empresarial local, controlando os fluxos financeiros entre entidades locais e Municípios – o mesmo conclui que os factos acima descritos são suscetíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 65.º, n.º 1, alínea d), da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual (de ora em diante abreviadamente “LOPTC”), em face da violação de normas financeiras praticada pelos órgãos de gestão da VRSA-SGU e pelo Município de Vila Real de Santo António (*cf.* Ponto 3.1, § 259, do Relato de Auditoria).

Ora, conforme resulta do exposto *supra* – e à exceção dos factos descritos no Ponto 3.1, §§ 258 e 259, do Relato de Auditoria, relativamente aos quais o Tribunal de Contas antecipa que os mesmos são suscetíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória –, pese embora este douto Tribunal explane os factos descritos nos Pontos 1.4.5 e 2.3, do Relato de Auditoria, melhor identificados *supra*, certo é que não assaca a tais factos qualquer responsabilidade financeira, não incluindo as respetivas infrações no Anexo I do Relato de Auditoria.

Com efeito, este douto Tribunal, a propósito da legalidade das transferências financeiras atribuídas pelo Município de Vila Real de Santo António à VRSA-SGU no âmbito da exploração e gestão do Complexo Desportivo (*cf.* Ponto 1.4.5, do Relato de Auditoria), e, bem assim, do enquadramento normativo-contabilístico do processo de reabertura das contas da VRSA-SGU (*cf.* Ponto 2.3, do Relato de Auditoria), antecipa, respetivamente, quais as normas jurídicas e jurídico-contabilísticas violadas, não concluindo pela existência de infrações geradoras de responsabilidade financeira e pela identificação dos eventuais responsáveis.

Em face do exposto, temos, pois, que existe uma discrepância entre o teor do Relato de Auditoria e as infrações suscetíveis de desencadear responsabilidade sancionatória enunciadas no Anexo I do Relato de Auditoria, o qual, conforme aflorado *supra*, não espelha, *in totum*, as conclusões da Auditoria orientada para a análise do processo de reabertura das contas da VRSA-SGU nos anos de 2016, 2017 e 2018, olvidando um conjunto de factos suscetíveis de desencadear responsabilidade financeira sancionatória, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e d), da LOPTC, a identificação dos eventuais responsáveis e o tipo de responsabilidade financeira envolvida.

Já assim não sucedeu, *v.g.*, com os factos descritos no Ponto 1.5.1, do Relato de Auditoria referentes à execução financeira de contratos celebrados com a SROC não publicados no Portal Base, suscetíveis de desencadear responsabilidade financeira sancionatória ao abrigo do disposto no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC, o que, com todo o respeito que é muito, evidencia um certo desequilíbrio na análise envidada pelo Tribunal de Contas na elaboração do Relato de Auditoria.

Efetivamente, se por um lado se olvida do Anexo I do Relato de Auditoria um conjunto de factos praticados pelos anteriores Executivos, em violação grave de normas jurídicas e jurídico-contabilísticas, que contribuíram direta e ineludivelmente para a situação de rutura económico-financeira vivenciada pelo Município de Vila Real de Santo António, por outro elenca-se a falta de

publicação de um contrato no Portal Base, como se esta (alegada) falta apresentasse relevância jurídica e financeira idêntica às dos restantes factos geradores de responsabilidade listados.

Em síntese, e para efeitos de total coerência com o aforado por este douto Tribunal no Relato de Auditoria, no seu Anexo I encontra-se em falta a identificação dos seguintes factos suscetíveis de gerar responsabilidade financeira:

- i) Ilegalidade das transferências financeiras atribuídas pelo Município de Vila Real de Santo António à VRSA-SGU no âmbito da exploração e gestão do Complexo Desportivo (*cf.* Ponto 1.4.5, do Relato de Auditoria);
- ii) Desrespeito do enquadramento normativo-contabilístico do processo de reabertura das contas da VRSA-SGU pelo Revisor Oficial de Contas (*cf.* Ponto 2.3, do Relato de Auditoria);
- iii) Não dissolução da VRSA-SGU e prática de atos contrários a essa obrigação legal (*cf.* Ponto 3.1, do Relato de Auditoria).

II. Das consequências jurídicas das invalidades detetadas sobre as contas da VRSA-SGU e o processo de dissolução e internalização da respetiva atividade no Município

Sendo imprescindível a avaliação retrospectiva de toda a factualidade e respetivas consequências para os responsáveis, certo é que na presente data o Município vê-se a braços com uma situação financeira ainda aguda, à qual não pode acrescer um enquadramento juridicamente insolúvel, sob pena de colocar em crise a própria prossecução das atribuições que lhe estão legal e constitucionalmente cometidas.

O Relato de Auditoria apresenta um conjunto de considerações sobre a (in)validade de vários atos administrativos, sem se pronunciar de forma conclusiva quanto a cada um dos mesmos, nem tão pouco quanto àquela que deve ser a atuação a adotar pelos atuais responsáveis perante a factualidade em apreço e respetivas consequências jurídicas.

A este propósito, cumpre recordar que, nos termos do disposto no artigo 50.º da LOPTC, a auditoria em causa, realizada no âmbito da fiscalização sucessiva do Tribunal, *“avalia os respetivos sistemas de controlo interno, aprecia a legalidade, economia, eficiência e eficácia da sua gestão financeira e assegura a fiscalização da comparticipação nacional nos recursos próprios comunitários e da aplicação dos recursos financeiros oriundos da União Europeia.”*

Prevedendo, ainda, a alínea f) do n.º 3 do artigo 54.º, aplicável por força do disposto no n.º 2 do artigo 55.º, ambos da LOPTC, que a mesma deve incluir *“O juízo sobre a legalidade e regularidade das operações examinadas e sobre a consistência, integralidade e fiabilidade das contas e respetivas demonstrações financeiras, bem como sobre a impossibilidade da sua verificação, se for caso disso.”*

Ora, no Relato de Auditoria sobre o qual se exerce o presente contraditório, verifica-se uma aparente desconexão entre o relato da factualidade ocorrida, relativamente à qual o Município

nada tem a acrescentar, e o enquadramento jurídico desses mesmos factos no que tange às consequências sobre a validade administrativa dos respetivos atos.

É importante sublinhar que a Auditoria em causa não incide sobre atos cujos efeitos tenham já cessado; pelo contrário, o plano de recuperação da viabilidade financeira do Município está a ser (re)construído sobre um conjunto de processos de natureza administrativa e financeira que poderão estar inquinados de invalidade, minando os respetivos pressupostos.

Neste contexto, a apreciação da (i)legalidade das operações em causa, produzida por esse douto Tribunal, deverá ser inequívoca, sinalizando ao Município o caminho a seguir, não apenas ao nível de recomendações para o futuro de modo a evitar a repetição de tais atos, mas sobretudo focada na resolução atual do aparente imbróglgio jurídico a que conduziram os atos praticados pelos anteriores responsáveis.

Senão vejamos,

a) Da (in)validade da deliberação de reabertura de contas da VRSA-SGU 2016-2018

Sendo um dos objetivos da Auditoria *“Identificar as motivações subjacentes ao processo de reabertura das contas e verificar a adequação das alterações efetuadas (face às reservas e ênfases existentes nas CLC) e do procedimento de correção dos erros à luz do normativo contabilístico aplicável”*, uma grande parte do Relato de Auditoria dedica-se, e bem, a apurar os contornos de tal processo, quer no que respeita aos respetivos pressupostos, quer quanto à forma.

Assim, sobre a deliberação que determinou a reabertura das contas da VRSA-SGU são apontados três vícios:

- i) Na deliberação de Câmara de 18/06/2019 que aprovou a reabertura das contas da VRSA-SGU participaram (e votaram favoravelmente) a Presidente e dois Vereadores, os quais acumulavam a titularidade dos seus cargos no executivo municipal com o exercício de funções de Presidente do Conselho de Administração, Presidente da Assembleia-Geral e Vice-Presidente da Assembleia Geral, respetivamente, na VRSA-SGU, o que seria causa de impedimento daqueles, o qual deveria ter determinado a sua não intervenção na discussão e votação da proposta em causa em reunião de Câmara;
- ii) A deliberação de reabertura das contas viola as normas contabilísticas aplicáveis, na medida em que não decorre de verdadeiros erros materiais, já que os mesmos eram já conhecidos, uma vez que foram objeto de reservas do Fiscal Único na Certificação Legal das Contas, tendo então sido deliberadamente mantidos; e

- iii) Ainda que se verificassem verdadeiros erros materiais, de acordo com as normas financeiras aplicáveis, a sua correção não deveria ser realizada através da reabertura das contas, mas antes através da *reexpressão retrospectiva* dos mesmos.

Ora, relativamente a estes três vícios, o Relato de Auditoria nada conclui quanto à invalidade do ato administrativo aqui em causa, sendo certo que determinarão, pelo menos, a anulabilidade do mesmo, nos termos do disposto no artigo 163.º do Código do Procedimento Administrativo (de ora em diante abreviadamente, “CPA”).

b) Da (in)validade das contas da VRSA-SGU do exercício de 2016 por distorção material

No que se refere às contas inicialmente aprovadas para o exercício de 2016, o Tribunal considera que a distorção material contida nas mesmas - com vista a forjar resultados positivos e assim interromper o ciclo de três exercícios com resultados negativos que determinaria a dissolução da empresa - é um facto não apenas gerador de responsabilidade financeira, mas que pode consubstanciar ilícito penal.

Contudo, uma vez mais, o Relato de Auditoria nada conclui quanto à (in)validade do ato administrativo em causa, sendo certo que poderemos estar perante uma causa de nulidade, quer por via da aplicação do disposto na alínea c) “atos cujo objeto ou conteúdo seja impossível, ininteligível ou constitua ou seja determinado pela prática de um crime”, quer pela subsunção na alínea j) “atos certificativos de factos inverídicos ou inexistentes”, ambos do n.º 2 do artigo 161.º do CPA.

c) Da nulidade de todos os atos que visaram contribuir para forjar resultados positivos da VRSA-SGU

No que concerne aos atos praticados com vista à fabricação de resultados positivos daquela empresa, pode ler-se no Relato de Auditoria:

“257. A incorreta contabilização temporal dos rendimentos ou gastos, indicia omissões intencionais com o objetivo de transferir resultados entre os exercícios e evitar a obrigatoriedade legal de dissolução da empresa municipal.

258. Por conseguinte, o MVRSA ao estar legalmente obrigado a dissolver a empresa, estava obviamente proibido de praticar atos contrários a essa obrigação legal. Nestes termos, os atos que mantiveram a empresa local e financiaram essa atividade na perspetiva de continuação, violaram a obrigação imposta no n.º 1 do artigo 62.º e n.º 3 do artigo 70.º do RJAEL. Assim, todas as deliberações relacionadas com despesa de financiamento da empresa são nulas nos termos do n.º 2 do artigo 4.º da Lei n.º 73/2013.”

Concretizando quais as deliberações que considera feridas de nulidade: *“Deliberações do CA de 17.02.2018 e de 25.03.2019, no âmbito da transferência financeira para reposição do equilíbrio económico-*

financeiro do Complexo Desportivo e deliberações da CM (de 19.04.2018 e 22.04.2019) e de AM (de 19.04.2018 e 29.04.2019) respetivamente, para equilíbrio de resultados com vista ao cumprimento do artigo 40.º do RJAEL.”

◊

Ora, importa recordar que a reabertura das contas da VRSA-SGU para o período 2016-2018 e consequente correção das contas de 2016 determinou a verificação de uma causa de dissolução daquela sociedade, prevista no n.º 1 do artigo 62.º do RJAEL, na sua atual redação, a qual se veio a concretizar por via da internalização da sua atividade no Município.

Mais, como o Relato de Auditoria bem refere, tal terá tido como fito a inclusão da dívida da VRSA-SGU na revisão do PAM então em curso, pelo que também aquele instrumento assenta no pressuposto cuja validade não pode deixar de ser questionada em face do teor do Relato de Auditoria a que nos reportamos.

Assim, a apreciação da legalidade administrativa destes atos tem impacto direto na validade dos seguintes atos:

- i) Decisão de dissolução da VRSA-SGU;
- ii) Internalização da atividade da VRSA-SGU no Município de Vila Real de Santo António, parcialmente já concretizada com a transferência de 78 trabalhadores para o quadro de pessoal;
- iii) Cessão de posição contratual da VRSA-SGU para o Município no âmbito de vários contratos de empréstimo bancário, a qual constitui condição de eficácia da escritura de liquidação da sociedade;
- iv) Revisão do contrato de assistência financeira celebrado com o Fundo de Apoio Municipal.

Sendo certo que alguns dos vícios elencados pelo Relato de Auditoria podem ser considerados conflituantes, senão vejamos:

Se se considerar a deliberação de reabertura de contas da VRSA-SGU inválida tal deverá determinar a anulação administrativa daquele ato, ripristinando-se as contas tal como inicialmente aprovadas e caindo assim o fundamento para a dissolução da VRSA-SGU, internalização da atividade da mesma, cessão da posição contratual no âmbito dos contratos de empréstimos e revisão do PAM.

Porém, se se considerar que a aprovação das contas de 2016 da VRSA-SGU consubstancia um ato nulo, poderá equacionar-se a verificação daquele fundamento para a dissolução?

Acresce que, grande parte destes atos, afetados pelas possíveis invalidades dos atos apreciados no âmbito da auditoria, se encontram, na presente data, pendentes de fiscalização prévia desse douto Tribunal no âmbito dos seguintes processos:

Proc. 1667/2022 - Município de Vila Real de Santo António / Fundo de Apoio Municipal, o qual tem por objeto o Aditamento ao contrato de assistência financeira;

Proc. 90/2023 - Município de Vila Real de Santo António / Direção-Geral do Tesouro e Finanças - Despesas Excecionais (Capítulo 60.º)

Proc. 487/2023 - Banco BPI, S. A. / Município de Vila Real de Santo António

Proc. 91/2023 - Caixa Económica Montepio Geral, Caixa Económica Bancária, S.A.

Proc. 481/2023 - BCP

Proc. 571/2023 - POVT/DGTF

Proc. 574/2023 - POVT/DGTF

Proc. 90/2023 - POVT/DGTF

Neste contexto, é fundamental que o Tribunal se pronuncie sobre todos os aspetos da legalidade das operações analisadas, sem excluir a dimensão administrativa, considerando a importância acrescida desta pronúncia tendo em conta não só as consequências sobre os atos e contratos acima elencados, mas também a própria situação financeira do Município que urge solucionar.

Parte C - Considerações conclusivas

- i. A presente Resposta do Município de Vila Real de Santo António é apresentada na sequência do Relato de Auditoria ao Processo de Reabertura das Contas de 2016 a 2018 da VRSA-SGU, elaborado pela 2.ª Secção deste douto Tribunal, no âmbito do Processo n.º 24/2020-AUDIT;
- ii. Para facilidade deste douto Tribunal, o Município de Vila Real de Santo António, na Parte A da sua Resposta – ainda antes de entrar no objeto do Relato de Auditoria relativamente ao qual exerce o seu direito ao contraditório –, procedeu a uma contextualização da situação financeira da VRSA-SGU e, bem assim, do Município de Vila Real de Santo António no período compreendido entre 2005 e 2021 e após 2021, debruçando-se, na Parte B da sua Resposta, sobre as observações críticas formuladas no Relato de Auditoria relativamente à atividade e contas da VRSA-SGU, no que concerne ao apuramento das infrações suscetíveis de desencadear responsabilidade financeira sancionatória e às consequências jurídicas das invalidades identificadas em vários atos administrativos referentes à aprovação das contas da VRSA-SGU e ao processo de dissolução e internalização da respetiva atividade no Município de Vila Real de Santo António;
- iii. No que concerne à contextualização do processo de endividamento do Município de Vila Real de Santo António e empresas participadas no período compreendido entre 2005 e 2021, demonstrou o Município de Vila Real de Santo António que, no período compreendido entre 2007 e 2021, e em face dos dados disponibilizados pela Direção-Geral das Autarquias Locais, a sua dívida total conheceu um crescimento exponencial, verificando-se, no período compreendido entre 2007 e 2017, um crescimento de 770,97% da dívida total, com incumprimentos sucessivos dos limites de endividamento, não podendo, por conseguinte, este douto Tribunal olvidar que a situação descrita no Relato de Auditoria consubstancia o culminar de um processo de endividamento do Município de Vila Real de Santo António que abarca as entidades empresariais locais por si detidas ou participadas, com início em 2005;
- iv. Ademais, demonstrou o Município de Vila Real de Santo António que a obrigatoriedade de consolidação da dívida das empresas locais participadas tornou-se evidente desde 1 de janeiro de 2014, com a entrada em vigor do Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais, aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na sua atual redação, em face do disposto nos artigos 52.º, n.º 1 e 54.º, alínea c), do sobredito diploma, pese embora a dívida da VRSA-SGU, enquadrada no Relato de Auditoria, apenas tenha sido consolidada na dívida do Município de Vila Real de Santo António em 2019, ou seja, após a dissolução da empresa e o processo de internalização da respetiva atividade no Município de Vila Real de Santo António, atento o processo de revisão do Plano de Apoio Municipal (PAM);

- v. Nesta senda, evidenciou o Município de Vila Real de Santo António que, à data da tomada de posse do atual Executivo, em outubro de 2021, a dívida total do Município de Vila Real de Santo António, no valor de 152.184.304,00 €, encontrava-se 433% acima do limite de endividamento, no valor de 35.128.788,00 €, tendo o desequilíbrio da sua situação financeira determinado a intervenção do Fundo de Apoio Municipal em 2016, cuja versão inicial em vigor, em 2021, incluía: (i) um empréstimo até ao montante de 19.619.907,20 € - destinando-se 15.833.589,90 € ao pagamento de dívida de natureza não financeira, correspondendo 3.786.317,30 € a passivos contingentes registados nas contas do Município; e (ii) garantias autónomas prestadas pelo Estado para redução da dívida financeira, no valor de 28.500.000,00 €;
- vi. Demonstrou, ainda, o Município de Vila Real de Santo António que, em face do seu endividamento, afigurou-se necessária uma revisão do Plano de Apoio Municipal (PAM), pendente de fiscalização prévia por parte deste douto Tribunal no âmbito do Processo n.º Proc. 1667/2022, que contemplará: (i) o aumento do prazo do empréstimo para 35 (trinta e cinco) anos; e (ii) o reforço da assistência financeira no valor de 44.546.412,80 € (quarenta e quatro milhões, quinhentos e quarenta e seis mil, quatrocentos e doze euros e oitenta cêntimos);
- vii. No que tange à evolução da situação financeira do Município de Vila Real de Santo António desde outubro de 2021, o mesmo evidenciou que cumpriu a meta de execução da despesa decorrente do Plano de Apoio Municipal (PAM), na sua versão prevista na revisão para o ano de 2022, no valor de 7.283.299,00 €, o qual afigura-se superior àquele que resulta da meta do PAM, para o ano de 2022, no valor de 7.268.589,00 €, reduzindo a sua dívida de 152.184.304,00 € existente em 2021, para 113.613.352,00 € em 2022;
- viii. Ademais, elucidou o Município de Vila Real de Santo António que procedeu, também, a uma redução do passivo relativo a financiamentos obtidos de 92.065.349,00 €, existente em 2021, para 86.056.972,00 €, e, paralelamente, a um aumento da arrecadação da receita.
- ix. O Município de Vila Real de Santo António demonstrou, pois, cabalmente, na presente Resposta, o compromisso por si assumido no sentido de providenciar pela boa execução do Plano de Apoio Municipal (PAM), espelhado na amortização da dívida e diminuição do passivo referente a financiamentos obtidos, do ano de 2021 para o ano de 2022, e traduzido num esforço desenvolvido a expensas de um rigor orçamental com reflexos nas prestações do Município de Vila Real de Santo António aos seus Municípios;
- x. Em face do exposto – e através da Parte A da presente Resposta –, o Município de Vila Real de Santo António evidenciou a relevância da Auditoria ao Processo de Reabertura de Contas de 2016 a 2018 da VRSA-SCU, levada a cabo por este douto Tribunal, para efeitos de apuramento de eventuais responsabilidades financeiras e clarificação de

possíveis invalidades jurídicas que devam determinar, da parte do Município de Vila Real de Santo António, uma atuação divergente da adotada pelo anterior Executivo, com impacto na sua situação financeira e no desfecho do seu processo de recuperação;

- xi. No que concerne ao apuramento de eventuais infrações suscetíveis de desencadear responsabilidade financeira, demonstrou o Município de Vila Real de Santo António que, não obstante o quadro de eventuais responsabilidades financeiras sancionatórias traçado por este douto Tribunal no Anexo I do Relato de Auditoria, do mesmo não resultam todos os factos suscetíveis de gerar responsabilidade financeira, tal como evidenciados ao longo de todo o Relato de Auditoria;
- xii. Com efeito, demonstrou o Município de Vila Real de Santo António que, para efeitos de total coerência com o aforado por este douto Tribunal no Relato de Auditoria, no seu Anexo I encontra-se em falta a identificação dos seguintes factos suscetíveis de gerar responsabilidade financeira: (i) ilegalidade das transferências financeiras atribuídas pelo Município de Vila Real de Santo António à VRSA-SGU no âmbito da exploração e gestão do Complexo Desportivo (*cfr.* Ponto 1.4.5, do Relato de Auditoria); (ii) desrespeito do enquadramento normativo-contabilístico do processo de reabertura das contas da VRSA-SGU pelo Revisor Oficial de Contas (*cfr.* Ponto 2.3, do Relato de Auditoria); e (iii) não dissolução da VRSA-SGU e prática de atos contrários a essa obrigação legal (*cfr.* Ponto 3.1, do Relato de Auditoria);
- xiii. Evidenciou, pois, o Município de Vila Real de Santo António a existência de um discrepância entre o teor do Relato de Auditoria e as infrações suscetíveis de desencadear responsabilidade financeira sancionatória enunciadas no Anexo I do Relato de Auditoria, o qual não espelha, na íntegra, as conclusões da Auditoria orientada para a análise do Processo de Reabertura das Contas da VRSA-SGU nos anos de 2016, 2017 e 2018, olvidando um conjunto de factos suscetíveis de desencadear responsabilidade financeira sancionatória, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e d), da LOPTC, a identificação dos eventuais responsáveis e o tipo de responsabilidade financeira envolvida;
- xiv. Nesta senda, não deixou o Município de Vila Real de Santo António de manifestar a sua perplexidade, uma vez que este douto Tribunal olvida do Anexo I do Relato de Auditoria um conjunto de factos praticados pelos anteriores Executivos, em violação de normas jurídicas e jurídico-contabilísticas, que contribuíram para a situação de rutura económico-financeira por si vivenciada, mas elenca no sobredito Anexo I do Relato de Auditoria, enquanto facto suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, a falta de publicação no Portal Base de contratos celebrados com a SROC, quando este douto Tribunal bem sabe que este facto não assume relevância jurídica e financeira idêntica às dos restantes factos geradores de responsabilidade elencados no Anexo I do Relato de Auditoria e que dele não resultam, melhor identificados *supra*;

- xv. No que tange às consequências jurídicas das invalidades identificadas em vários atos administrativos referentes à aprovação das contas da VRSA-SGU e ao processo de dissolução e internalização da respetiva atividade no Município de Vila Real de Santo António, o mesmo demonstrou que o Relato de Auditoria apresenta um conjunto de considerações sobre a (in)validade de vários atos administrativos, embora não se pronuncie, de forma conclusiva, relativamente a cada um deles, nem àquela que deve ser a atuação a adotar pelos atuais responsáveis perante a factualidade relevante e respetivas consequências jurídicas;
- xvi. Por conseguinte, elucidou o Município de Vila Real de Santo António que o juízo relativo à (i)legalidade das operações envolvidas deverá ser inequívoco, devendo este douto Tribunal sinalizar o caminho a trilhar, seja ao nível de recomendações, seja ao nível de uma proposta de resolução da atual situação jurídico-financeira em que o Município de Vila Real de Santo António se encontra, consequência dos atos praticados pelos anteriores Executivos, o que não se verificou;
- xvii. Com efeito, elucidou o Município de Vila Real de Santo António que, não obstante a identificação dos três vícios apontados à deliberação que determinou a reabertura das contas da VRSA-SGU – (i) participação e voto favorável na deliberação de Câmara de 18/06/2019 que aprovou a reabertura das contas da VRSA-SGU da Presidente e dois Vereadores, que acumulavam a titularidade dos seus cargos no executivo municipal com o exercício de funções de Presidente do Conselho de Administração, Presidente da Assembleia Geral e Vice-Presidente da Assembleia Geral, respetivamente, na VRSA-SGU, o que constituiria causa de impedimento daqueles, (ii) deliberação de reabertura das contas viola as normas contabilísticas aplicáveis, e (iii) mesmo que se verificassem erros materiais, a sua correção deveria ser realizada através da reexpressão retrospectiva de tais erros – do Relato de Auditoria nada resulta quanto à (in)validade do ato administrativo em apreço, sendo que, tais factos sempre determinarão a anulabilidade do ato administrativo, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 163.º, do CPA;
- xviii. Ademais, demonstrou o Município de Vila Real de Santo António que, pese embora este douto Tribunal considere, em sede de Relato de Auditoria, que se verificou uma distorção material nas contas inicialmente aprovadas para o exercício de 2016, com vista a forjar os resultados positivos e interromper o ciclo de três exercícios com resultados negativos que determinaria a dissolução da VRSA-SGU e que tal facto é suscetível de gerar responsabilidade financeira e penal, uma vez mais, o Relato de Auditoria nada conclui quanto à (in)validade do ato administrativo em apreço, embora possamos estar diante uma causa de nulidade, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 161.º, n.º 2, alíneas c) e j), do CPA;
- xix. Relativamente aos atos praticados que contribuíram para forjar resultados positivos da VRSA-SGU, pese embora este douto Tribunal considere feridas de nulidade as deliberações do Conselho de Administração de 17.02.2018 e de 25.03.2019, no âmbito

da transferência financeira para reposição do equilíbrio económico-financeiro do Complexo Desportivo e deliberação da Câmara de 19.04.2018 e 22.04.2019 e da Assembleia Municipal de 19.04.2018 e 29.04.2019, respetivamente, para equilíbrio de resultados, elucidou o Município de Vila Real de Santo António que a reabertura das contas da VRSA-SGU nos anos de 2016, 2017 e 2018 e consequente correção das contas de 2016 teve como desiderato a inclusão da dívida da VRSA-SGU na revisão do Plano de Apoio Municipal (PAM) em curso, o que significa que também a validade do referido instrumento não pode deixar de ser questionada em face do teor do Relato de Auditoria;

- xx. Com efeito, alegou e demonstrou o Município de Vila Real de Santo António que a apreciação da (i)legalidade dos sobreditos atos administrativos tem repercussões/reflexos na (in)validade: (i) da decisão de dissolução da VRSA-SGU; (ii) da internalização da atividade da VRSA-SGU no Município de Vila Real de Santo António, parcialmente já concretizada com a transferência de 78 trabalhadores para o quadro de pessoal; (iii) da cessão de posição contratual da VRSA-SGU para o Município de Vila Real de Santo António no âmbito de vários contratos de empréstimo bancário, que constitui condição de eficácia da escritura de liquidação da empresa municipal; e (iv) da revisão do contrato de assistência financeira celebrado com o Fundo de Apoio Municipal;
- xxi. Acresce que, vários dos vícios elencados no Relato de Auditoria podem considerar-se conflitantes, na medida em que, caso se considere que a deliberação de reabertura de contas da VRSA-SGU é inválida, tal deverá determinar a anulação administrativa daquele ato, ripristinando-se as contas tal como inicialmente aprovadas, caindo o fundamento para a dissolução da VRSA-SGU, internalização da atividade da mesma, cessão da posição contratual no âmbito dos contratos de empréstimos e revisão do PAM;
- xxii. Neste contexto, o Município de Vila Real de Santo António considera fundamental que o Tribunal se pronuncie sobre todos os aspetos da legalidade das operações analisadas, sem excluir a dimensão administrativa, considerando a importância acrescida desta pronúncia tendo em conta não só as consequências sobre os atos e contratos pendentes da Fiscalização Prévia deste Douto Tribunal, mas também a própria situação financeira do Município que urge solucionar.

A ADVOGADA,

██████████
—————
██████████

A ADVOGADA,

████████████████████
—————
██████████

2. Administrador Liquidatário da SGU

Exma. Sr.ª Juíza Conselheira Relatora

Exmo. Sr. Diretor Geral

Exma. Sr.ª Auditora-Coordenadora

Assunto: Resposta – Contraditório Institucional da VRSA - Sociedade de Gestão Urbana, E.M., S.A., em liquidação (encerrada mas não extinta), referente à Auditoria ao Processo de Reabertura de Contas de 2016 a 2018.

V. referência: DA IX.1/VRSASGU, proc.24/2020-AUDIT

Relativamente a eventuais responsabilidades financeiras sobre “Execução financeira de contratos apesar da falta de publicação no Portal Base – contratos celebrados com a SROC”, apresenta-se fundamentação da posição da “SGU”:

Ponto 1

O Fiscal Único é um Órgão Social da Empresa Municipal;

Ponto 2

Nos termos do número 3 do artigo 26.º do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais, Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, e alterações, compete ao Órgão Deliberativo da Entidade Pública Participante designar o Fiscal Único da Empresa Municipal, sob proposta do Órgão Executivo;

Ponto 3

Nos termos do “ponto 2”, é da responsabilidade da Assembleia Municipal de Vila Real de Santo António, sob proposta da Câmara Municipal de Vila Real de Santo António, designar o Fiscal Único da Empresa Municipal;

Ponto 4

Nos termos do “ponto 2”, não é da responsabilidade dos administradores ou liquidatários da “SGU” a escolha sobre a contratação do Fiscal Único da Sociedade;



Ponto 5

Do ponto de vista da “SGU” e dos atos da sua administração ou liquidatários estamos perante uma contratação que não é, nem está suscetível de ser, submetida à concorrência de mercado;

Ponto 6

Do ponto de vista da “SGU” e dos atos da sua administração ou liquidatários, a formalização contratual com o Fiscal Único, enquadra-se na tipologia de contratação excluída, nos termos do n.º1 do artigo 5.º do Código dos Contratos Públicos, por razão das suas características e da posição relativa das partes no contexto da sua formação;

Ponto 7

Nos termos do n.º1 do artigo 5.º do Código dos Contratos Públicos, não é aplicável a parte ii do Código, nomeadamente, os artigos 16.º a 277.º, onde se inclui o invocado artigo 127.º;

Relativamente a eventuais responsabilidades financeiras sobre “Distorção material das contas de 2016, fazendo-as apresentar resultados positivos, afastando dessa forma o cenário de dissolução da SGU”, apresenta-se fundamentação da posição da “SGU”:

Ponto 8

Pela natureza da matéria em análise e dos factos apurados a “SGU” nada tem a pronunciar-se em sede de relato de auditoria, deixando à SROC e aos administradores em funções à data a faculdade de justificação da opção tomada;

Relativamente a eventuais responsabilidades financeiras sobre “O procedimento adotado pela SGU em 2019, de reabertura de contas de anos anteriores (2016 a 2018) não tem base legal”, apresenta-se fundamentação da posição da “SGU”:

Ponto 9

Nos termos do artigo 19.º do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais, Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, e alterações: “são empresas locais as sociedades constituídas ou participadas nos termos da lei comercial, nas quais as entidades públicas participantes possam exercer, de forma direta ou indireta, uma influência dominante em razão da verificação de um dos seguintes requisitos: a) Detenção da maioria do capital ou dos direitos de voto; b) Direito de designar ou destituir a maioria dos membros do órgão de gestão, de administração ou de fiscalização; c) Qualquer outra forma de controlo de gestão.”;



Ponto 10

A reabertura de contas no ano de 2019 relativo às contas dos anos anteriores, 2016, 2017 e 2018, foi determinada por deliberação expressa emitida pelo Órgão Executivo da Entidade Pública Participante, que detinha 100% do capital social da "SGU", transmitida diretamente à administração da Sociedade e à "SROC";

Ponto 11

É obrigação dos administradores seguir as orientações e deliberações do Acionista;

Ponto 12

A Administração da "SGU" limitou-se a fazer cumprir as deliberações da Entidade Pública Participante, que detinha 100% do capital, nos exatos termos da ordem recebida;

Ponto 13

Também essa deliberação da Entidade Pública Participante, que detinha 100% do capital, foi dirigida à "SROC";

Ponto 14

A "SROC" não levantou qualquer questão de legalidade sobre a reabertura de contas, sobre matéria que entende a "SGU" ser da exclusiva responsabilidade da "SROC" fiscalizar, nos termos do artigo 25.º do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais, Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, e alterações;

Ponto 15

Tal prova-se pelo facto de a "SROC" ter emitido novas "CLC", sem nunca mencionar eventual irregularidade ou ilegalidade;

Ponto 16

As normas eventualmente violadas, vertidas no anexo 1 do relato de auditoria, nomeadamente, o Decreto-Lei n.º 158/2009, de 13 de julho, a portaria 986/2009, de 07 de setembro, a portaria 1011/2009, de 09 de setembro, os avisos 15652/2009, 15653/2009, 15655/2009, todos de 07 de setembro de 2009, as NCRF4 do SNC do aviso 8256/2015, de 29 de julho, são todas Normas Técnicas específicas de contabilidade;



Ponto 17

Para o efeito do domínio das especificidades contabilísticas, o legislador obriga à existência de um Fiscal Único como Órgão Social que fiscaliza a Administração, que no caso é uma "SROC", técnicos que têm o reconhecimento do Estado Português sobre o domínio destas matérias concretas.

Cidade de Vila Real de Santo António, 02 de junho de 2023

A large black rectangular redaction box covers the signature area of the document.

(na qualidade de liquidatário da "SGU")

3. Luis Filipe Soromenho Gomes

TRIBUNAL DE CONTAS

2.ª SECÇÃO

PROCESSO N.º 24/2020-AUDIT

EXMA. SR.ª AUDITORA COORDENADORA

LUIS FILIPE SOROMENHOGOMES, tendo sido notificado no âmbito da auditoria ao processo de reabertura das contas de 2016 a 2018 na VRSA – Sociedade de Gestão urbana EM SA para, querendo, pronunciar-se sobre *“as matérias constantes do Relato de Auditoria (...)”*, vem apresentar o seu

CONTRADITÓRIO

O que faz nos termos e com os seguintes fundamentos:

I – Introdução:

1. Luis Filipe Soromenho Gomes (adiante “Citado”), foi citado pelo Tribunal de Contas (doravante “Tdc”) sobre duas eventuais responsabilidades financeiras.
2. A primeira eventual infração prende-se com o facto de ter existido execução financeira de contratos celebrados com os Revisores Oficiais de Contas da SGU apesar da falta de publicação destes no Portal Base.
3. E a segunda eventual infração decorre do facto de, alegadamente, ter existido uma distorção material das contas de 2016 da SGU.
4. O Citado iniciou as suas funções como Presidente da Câmara Municipal no MVRSA em 2005.
5. Encontrou nessa altura um concelho que tinha tudo por fazer.
6. Foi necessário prover o concelho de várias infraestruturas que este não tinha e que eram essenciais para os munícipes e para o próprio concelho.
7. Era absolutamente necessário colocar o MVRSA no século XXI.

8. A verdade é que na altura, embora estivéssemos num novo milénio, Vila Real de Santo António ainda vivia como se estivesse nos anos 80.
9. Não existia uma estação de tratamento de águas residuais.
10. Todos os esgotos do concelho drenavam diretamente e sem tratamento prévio para o Rio Guadiana ou para o mar.
11. Como comprova a notícia do jornal *Público* que pode ser consultada através do *link* em rodapé¹.
12. Que narra um dos momentos em que as praias do concelho de Vila Real de Santo António foram interditadas por descargas de águas residuais sem quaisquer tratamentos diretamente no mar.
13. O MVRSA estava na eminência de ter que pagar elevadas multas aplicadas pelo Tribunal de Justiça da União Europeia por ser ainda um dos poucos do país que ainda fazia esta prática absolutamente nociva para a natureza e para a saúde das pessoas.
14. Era vital para o concelho e para a saúde das pessoas inverter esta situação.
15. O que se fez.
16. E muito disto que se fez, fez-se através da empresa Municipal de Vila real de Santo António, a SGU.
17. Construiu-se uma estação de tratamento de águas residuais em Vila Real de Santo António e o MVRSA, através da SGU fez as obras necessárias para ligar todo o concelho à referida estação de tratamento.
18. Na verdade a construção da estação de tratamento de águas residuais (adiante “ETAR”) foi suportada pela Águas do Algarve SA.
19. No entanto, embora não tenha suportado tais custos de forma direta, estes foram indiretamente repercutidos ao Município e mais concretamente à SGU, através da faturação de valores mínimos garantidos.
20. Estes valores mínimos garantidos ultrapassavam o valor de EUR. 1 000 000,00 (um milhão de euros) por ano.
21. Valores que acresciam aos valores normais faturados pela água adquirida.

¹ <https://www.publico.pt/1999/08/20/jornal/proibido-tomar-banho-entre-monte-gordo-e-cacela-122518>

22. E que muito contribuíram para o aumento da dívida municipal e claro, da dívida da SGU.
23. Em bom rigor contratou-se e levou-se a cabo duas dezenas e meia de empreitadas de saneamento e abastecimento de água.
24. Empreitadas imprescindíveis para cumprir as exigências comunitárias e suspender as aplicações de multas de Bruxelas ao Estado Português.
25. Grande parte destas empreitadas, se não a sua totalidade, foram contratadas pela SGU.
26. São, aliás, razões que ajudam a explicar a situação de endividamento da SGU, que se viu obrigada a fazer as obras que já deveriam estar concluídas pelo MVRSA há mais de 20 anos.
27. Esse investimento, na ordem dos EUR. 100 000 000,00 (cem milhões de euros), permitiu que não fossem aplicadas severas multas ao Estado Português e ao MVRSA.
28. Multas milionárias de EUR. 8 000,00 (oito mil euros) por dia.
29. Durante dez anos.
30. O tempo que foi necessário para levar a efeito todas as obras necessárias para ligar todo o esgoto do concelho à ETAR.
31. Mas mais: foi este investimento que permitiu que o Tribunal de Justiça da União Europeia ter reconhecido, no acórdão divulgado no dia 22 de junho de 2016, o esforço da autarquia no cumprimento integral do tratamento das águas residuais lançadas ao Rio Guadiana, nomeadamente no que se refere à diretiva europeia relativa ao tratamento de efluentes urbanos.
32. Veja-se a este propósito os pontos 53, 63 e 97 do Acórdão, que espelham de forma clara o entendimento daquele douto Tribunal no que concerne ao cumprimento pelo MVRSA das exigências de Bruxelas.
33. O que se pode também confirmar acedendo à notícia disponível no link abaixo².
34. Mas a pesada herança que o Citado e os seus executivos tiveram e que os obrigou a gastar mais do que aquilo que queriam não se fica por aqui.

² <https://www.ambientemagazine.com/tribunal-europeu-reconhece-trabalho-de-vrsa-no-tratamento-de-aguas-residuais/>

35. Estavam pendentes, de empreitadas contratadas antes de 2005 vários processos judiciais.
36. A título de exemplo refira-se os processos que opunham (ou opõem, pois o Citado não acompanha tais assuntos desde 2017) o MVRSA à empresa Monta e Engil SA, onde esta peticionava indemnizações de milhões de euros.
37. Mas mais: no Processo n.º 210/02 do Tribunal Administrativo de Circulo de Lisboa – Referente à expropriação de terreno em Vila Nova de Cacela em 1998, o MVRSA foi condenado a pagar uma indemnização no valor de 1.819.451,74€
38. Herdaram-se ainda vários processos em que os tribunais administrativos consideraram existir licenciamentos feitos em violação do Plano Diretor Municipal.
39. Mais uma vez foi o executivo liderado pelo aqui citado que teve que despende de avultadas quantias para proceder a alterações ao Plano Diretor Municipal para evitar demolições de dezenas de habitações.
40. E pagamentos de indemnizações milionárias.
41. Tudo isto contribuiu sobremaneira para o endividamento municipal.
42. No entanto, como é facilmente perceptível, tratam-se de obras feitas em serviços públicos essenciais.
43. Importa ainda referir que lateralmente a isto, o Citado durante os seus mandatos teve ainda que enfrentar uma das piores crises da história do nosso país e do mundo.
44. A denominada *Crise do Subprime*, fez-se sentir em todos os setores da economia mas fez-se sentir de forma muito violenta no mercado imobiliário.
45. Este foi um dos fatores conjunturais que mais pesou na gestão do Citado.
46. O facto de o mercado da construção estar estagnado, fez com que o MVRSA tivesse uma quebra nas suas receitas próprias na ordem dos 60%.
47. No concelho de Vila Real de Santo António, como em todo o Algarve, foram os setores da construção civil e imobiliário os mais afetados.
48. Na verdade, o Algarve foi particularmente afetado pelo aumento do número de dissoluções de pessoas coletivas nos setores referidos. Em conjunto, no ano de 2013, ocorreram 244 dissoluções nestes setores (23% do total), sendo que, em 2014, o número aumentou para 641 (cerca de 27% do total).

49. A quebra do número de obras licenciadas foi também uma tendência que se consolidou naquele período.
50. Em 2014, o número de edifícios concluídos diminuiu em 37,3% (já em 2013, a quebra tinha sido de 20%).
51. Naturalmente, esta evolução negativa afetou a receita fiscal em sede de taxas de licenciamento urbanístico e de imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis (IMT).
52. Para além da crise nos setores da construção civil e do imobiliário, o MVRSA registou, no período temporal referido, níveis muito elevados de crédito malparado na habitação e consumo.
53. Consequência da crise económica, mas também da proximidade geográfica a Espanha (visto que os trabalhadores provenientes do MVRSA foram os primeiros a sofrer com despedimentos promovidos naquele País devido à crise), verificou-se igualmente no MVRSA um aumento significativo da taxa de desemprego.
54. Concretamente, na faixa etária entre os 15 e os 64 anos, a taxa de desemprego registada no MVRSA foi de 10%, em 2011, 12,4%, em 2012, 13,3%, em 2013, e 11,5%, em 2014. A isto acresceu um aumento do índice de envelhecimento, que passou de 119,8 em 2011 para 131,3 em 2014, e do número de reformados, aposentados e pensionistas, que passou de 1.111 em 2011 para 1.178 em 2014.
55. Naturalmente, o aumento do desemprego e a diminuição do poder de compra das famílias levaram a uma redução do consumo local, o que, por seu turno, agravou a crise económica e a capacidade de arrecadação de receita fiscal.
56. Mas os efeitos não se verificaram apenas ao nível da receita.
57. Efetivamente, durante o período em causa, o MVRSA assumiu um papel central como garante das funções económico-sociais do Estado.
58. Criou um conjunto de mecanismos de redistribuição de rendimento destinado às famílias desfavorecidas, incluindo a disponibilização de deslocação para consultas médicas, apoio domiciliário, apoios na alimentação escolar e compra de material escolar, apoios à habitação (v.g. ao arrendamento), entre outras prestações de carácter social que, em face do contexto do município e, em particular, dos seus municípios, se revelaram verdadeiramente essenciais

59. Era imperativo tomar medidas e ajudar as pessoas que estavam absolutamente desesperadas.
60. O que levou o Citado e o restante executivo a reforçar as medidas de apoio social e também a proceder à contratação de diversos munícipes que tendo estado toda uma vida ligados à construção civil, permitiram que o MVRSA passasse a desenvolver diversas empreitadas por administração direta.
61. Mas os efeitos nefastos da referida crise no MVRSA não se ficaram por aí.
62. Enquanto por um lado o MVRSA era o único garante da dignidade de muitas pessoas e até o elemento equilibrador da sociedade em termos de crescimento da criminalidade, deparava-se, por outro lado, com uma quebra nas suas receitas.
63. Um outro fator que muito prejudicou a sustentabilidade financeira do MVRSA consiste na progressiva assunção, ao longo dos anos, de responsabilidades delegadas/transferidas pelo Estado, ou que o Estado se abstém de prosseguir induzindo com isso a prossecução ao nível municipal, sem que o MVRSA beneficie de um correspondente aumento das transferências orçamentais do Estado, através do qual possa efetivamente cobrir as despesas assumidas pelo município.
64. De uma maneira mais geral, é sabido que, desde há vários anos, tem havido uma tendência para a progressiva transferência de atribuições e competências do Estado para as autarquias locais (em particular, para os municípios), o que tem alargado o leque de tarefas e responsabilidades diariamente a cargo das administrações municipais.
65. Esta tendência teve, de resto, recente expressão no Regime das Autarquias Locais, de 2013, em cujo artigo 23.º se optou por consagrar residualmente as atribuições dos municípios em substituição da sua anterior listagem taxativa (dispõe-se no n.º 1 daquele preceito que “Constituem atribuições do município a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, em articulação com as freguesia”).

II – Dos Factos:

66. O Citado foi Presidente do Conselho de Administração da VRSA Sociedade de Gestão Urbana EM SA (adiante “SGU”) de 18.10.2013 a 24.10.2017
67. Sucede que o Citado, por ter sido nesse referido lapso temporal Presidente da Câmara Municipal de Vila Real de Santo António, nunca exerceu funções executivas na SGU.
68. As suas funções enquanto presidente do Conselho de Administração no eram funções meramente deliberativas.
69. Esta era a ligação do Citado com a SGU.
70. O Citado acompanhava a atividade da SGU e deliberava sobre tudo o que era submetido à discussão e aprovação do Conselho de Administração, mas não era ele quem executava as deliberações do órgão a que presidia.

III – Da Execução Financeira de Contratos apesar da falta de publicação no Portal Base – contratos celebrados com a SROC

71. Convém *ab initio* esclarecer que, como acima se disse, o Citado não tinha funções executivas na gestão da SGU.
72. Motivo pelo qual não acompanhava os seus atos de administração diária nem era responsável por estes.
73. Assim, não poderá o Citado ser responsabilizado por qualquer eventual irregularidade que resulte da falta de publicação de um contrato público no portal Base.
74. Uma vez que tal responsabilidade não era sua enquanto presidente do Conselho de administração com funções meramente deliberativas.
75. Sem prejuízo do acima exposto, sempre se dirá o seguinte:

76. Nos termos do regime jurídico da atividade empresarial local, aprovado pela Lei n.º 50/2012 de 31 de agosto, as empresas municipais que assumam a forma de sociedade anónima têm, obrigatoriamente, três órgãos sociais: assembleia geral, conselho de administração e fiscal único.
77. Portanto, o Fiscal Único é um órgão social da empresa municipal.
78. E tem que ser um Revisor oficial de contas ou uma sociedade de revisores oficiais de contas, nos termos do disposto no n.º 5 do artigo 25.º da Lei 50/2012 de 31 de agosto.
79. Mas mais, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 3 do artigo 26.º da referida lei, *“compete ao órgão deliberativo da entidade pública participante designar o fiscal único da empresa local, sob proposta do órgão executivo.”*
80. Ou seja, quem designa, nos termos da lei, o fiscal único nas empresas é a assembleia municipal, sob proposta da Câmara Municipal.
81. Razão pela qual, não é responsabilidade dos administradores das empresas municipais a escolha sobre a contratação do fiscal único da empresa.
82. Razão pela qual também, sempre se entendeu que tal contratação não está, nem nunca esteve, submetida à concorrência.
83. Como acima se referiu, o fiscal único é um órgão social da empresa.
84. Tal como é a assembleia geral.
85. E tal como é o conselho de administração, que tem um dos seus membros com funções executivas e remuneradas.
86. Que é designado e com o qual é celebrado um contrato de gestão, nos termos previsto do Estatuto do Gestor Público.
87. Ora, tanto a designação do administrador delegado como a designação do fiscal único obedecem a regras próprias.
88. Que foram integralmente cumpridas.
89. E que não são as regras do Código dos Contratos Públicos.

90. Sempre foi entendimento pacífico no seio da administração da SGU que, pelos motivos acima explanados, à contratação do fiscal único, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 1 do artigo 5.º do Código dos Contratos Públicos, não é aplicável o Código dos Contratos Públicos.
91. Vejamos: Reza o n.º 1 do artigo 5.º, sob a epígrafe “*Contratação excluída*” que “*A parte ii não é aplicável à formação de contratos cujo objeto abranja prestações que **não estão nem sejam suscetíveis de estar submetidas à concorrência de mercado**, designadamente **em razão** da sua natureza ou das suas características, bem como da posição relativa das partes no contrato **ou do contexto da sua formação**” (negritos e sublinhados nossos).*
92. Ora, é na parte ii do Código dos contratos públicos que está o artigo 127.º.
93. De onde decorre a obrigação de publicação de contratos no portal base antes da sua execução financeira.
94. Assim, como acima se explicou, não sendo aplicável à contratação do fiscal único a parte ii do Código dos Contratos Públicos, não é obrigatória a publicação destes contratos no portal base.
95. Pois a obrigação de fazer estas publicações decorre do disposto no artigo 127.º que se encontra na referida parte ii.

IV – Da Distorção material das contas de 2016

a. Da discordância com o termo utilizado

96. Salvo o devido respeito, que é muito, não pode o Citado concordar com a expressão utilizada pelo TdC, quando refere que as contas foram “distorcidas”.
97. O termo é exagerado para o que na verdade são os factos.

98. Que não passam de uma diferença de uma prática contabilista para outra.
99. Sendo ambas defensáveis e aceitáveis por vários técnicos especializados.
100. Daí que o axioma “distorção” pareça exagerado e até errado para o Citado.
101. O Citado quer deixar bem claro que nunca distorceu contas.
102. Nem nunca deu quaisquer indicações nesse sentido.
103. E até que, não existiu qualquer distorção.
104. Mas sim a aplicação de práticas contabilísticas que são tecnicamente defensáveis.
105. Aliás, o termo “distorção” remete para encobrimento e para más práticas.
106. O que não aconteceu de todo.
107. Pois as contas foram depois de certificadas e aprovadas, enviadas para o TdC.
108. Portanto, o TdC teve na sua posse as contas de 2016 – alegadamente distorcidas – e isso não lhe suscitou qualquer reparo.
109. Ou seja, o TdC teve as contas na sua posse, teve a oportunidade de as verificar e nada transmitiu.
110. Até do ponto de vista pedagógico, poderia o TdC ter feito qualquer reparo.
111. Mas não fez.
112. Pelo que, vir agora falar de distorção, parece um exagero com o qual o Citado não concordar.

b. Da limitação ao contraditório:

113. Existe, presentemente, e é aceite de forma pacífica pela nossa jurisprudência, uma conceção ampla do princípio do contraditório, a qual teve origem em garantia constitucional da República Federal Alemã.
114. Tendo a doutrina e jurisprudência foi começando a ligar ao princípio do contraditório ideias de participação efetiva das partes no desenvolvimento do litígio e de influência na decisão.
115. Passando o processo a ser visto como um sistema dinâmico, de comunicações entre as partes e o Tribunal.

116. Cabe, assim, ao julgador respeitar e fazer observar o princípio do contraditório ao longo de todo o processo.
117. Não lhe sendo lícito conhecer de questões sem dar a oportunidade às partes de, previamente, sobre elas se pronunciarem.
118. Sucede que, nos termos do “Anexo I – Eventuais Responsabilidades financeiras”, apenas é dito que o Citado violou o DL 158/2009, de 13.07.
119. Não sendo dito que norma deste diploma legal foi violada pelo Citado.
120. O que limita sobremaneira a sua defesa.
121. Pois não pode o Citado defender-se de uma eventual violação a uma lei inteira.
122. Para poder fazer uma defesa condigna, o Citado necessitava saber que artigo daquele decreto-lei pode estar em causa.
123. O que faz TdC está aqui a fazer é impedir que o Citado se possa defender quanto a esta eventual responsabilidade financeira decorrente desta alegada violação.
124. Seria o mesmo que o Ministério público acusar alguém de ter violado o código penal.
125. Sem lhe imputar um crime em concreto
126. Ora, isto consubstancia uma limitação ao seu direito ao contraditório que não se pode deixar em branco.
127. Considera-se, assim, que a limitação do prazo para apresentação deste contraditório, e o facto de se alegar a violação de um decreto-lei sem se indicar qual ou quais as normas violadas, consubstancia por parte do TdC uma **inobservância do princípio do contraditório**.
128. Constitui uma omissão grave e representa uma **nulidade processual**.
129. Pois tal omissão impossibilita que o Citado se pronuncie sobre um conjunto de elementos.
130. Ora, todas estas limitações são suscetíveis de influir no exame ou na decisão da causa.
131. Desta forma considera o Citado nula a citação feita, o que desde já se alega.

132. Pois não foi dada a oportunidade de se defender quanto à acusação de ter violado o Decreto-lei n.º 158/2009 de 13.07.

c. Da audição das estações competentes

133. A aplicação do artigo 36.º do Decreto n.º 22.257, de 25 de Fevereiro de 1933, diz respeito à noção de “estação competente”.

134. O referido Decreto de 1933 visava desresponsabilizar os membros do Governo pela prática de atos de gestão danosa porque, nessa altura, a responsabilidade recaía sobre a entidade que procedia ao pagamento da despesa, isto é, a Repartição da Direção-Geral da Contabilidade Pública existente em cada Ministério, na pessoa do seu Diretor, a quem competia verificar o cumprimento da legalidade subjacente à realização da despesa.

135. As “estações competentes”, ou seja, os serviços do Estado, eram responsáveis se não esclarecessem o membro do Governo sobre os assuntos da sua competência, à semelhança do que está ainda hoje previsto no artigo 61.º, n.º 4 da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

136. No caso concreto as contas que foram aprovadas pelo Citado passaram por diversas fases prévias à sua aprovação.

137. As contas da SGU foram feitas pela equipa de técnicos do departamento administrativo e financeiro da referida empresa.

138. Depois de feitas por esta equipa de técnicos, as contas foram certificadas por um Contabilista Certificado.

139. E mesmo depois do Contabilista Certificado atestar que as contas feitas pelo departamento administrativo e financeiro estavam corretas, estas foram revistas pelos Revisores Oficiais de Contas da SGU.

140. O Citado, na sua ação enquanto presidente do conselho de administração da SGU sempre atuou com diligência e cuidado.

141. Tendo se certificado que todas as contas que aprovou passaram por estas três fases.
142. Sempre que foi chamado a aprovar contas o Citado confirmava que todos estes passos tinham sido dados.
143. O Citado tinha o cuidado de confirmar que tudo tinha os necessários pareceres técnicos.
144. Que as contas contavam com pareceres do Contabilista Certificado da SGU.
145. Com pareceres técnicos dos Revisores Oficiais de Contas da SGU.
146. Cumpre, portanto, esclarecer e sublinhar: o Citado, sempre que aprovou contas da SGU confirmou que todas estas instâncias competentes (*rectius*, “estações competentes”) se haviam pronunciado sobre o documento a aprovar.
147. Isto é, o Citado verificou sempre se as contas tinham parecer do Técnico Oficial de Contas e se estas tinham Certificação legal emitida pelos Revisores Oficiais de
148. O que sempre aconteceu.
149. E refira-se, ainda, que em concreto nas contas de 2016, todos estes pareceres, *rectius*, todas estas estações competentes, estavam de acordo quanto ao teor das contas.
150. E propuseram que o Conselho de administração da SGU as aprovasse.
151. O que aconteceu.
152. Ora, existindo uma equipa de técnicos da SGU, um Técnico Oficial de Contas e Revisores Oficiais de Contas, todos a dizer que as contas estavam corretas, como poderia o Citado, contrariar tais pareceres?
153. Aliás, nem o Citado tinha competências técnicas para o fazer.
154. A verdade é que o Citado nunca contrariou quaisquer pareceres técnicos, em grande parte por não se sentir qualificado para o fazer.

155. Em suma, o Citado limitou-se a aprovar o que já tinha sido elaborado, verificado e certificado pelos técnicos competentes.

156. A existir ou ter existido qualquer distorção, essa é alheia ao Citado, que nunca se apercebeu de tal distorção ter existido.

157. Não pode, portanto, ao Citado ser assacada qualquer responsabilidade por ter distorcido as contas de 2016.

158. Por uma razão muito simples: porque este não o fez.

159. A ter existido algum tipo de distorção – o que por mera hipótese académica de coloca – não foi de certo o Citado o responsável por tal distorção.

160. Aliás, em bom rigor, faltam ao Citado os necessários conhecimentos técnicos para conseguir praticar tal ato.

161. Em boa verdade os conhecimentos técnicos do visado não lhe permitem distorcer contas, nem sequer detetar caso estas tenham sido distorcidas.

162. Daí que a responsabilidade do Citado apenas se cingia a verificar se as contas tinham sido feitas pelos técnicos adequados e depois verificadas e certificadas pelos técnicos competentes.

163. O que o Citado sempre fez.

164. Nesse sentido veja-se, desde logo, a Sentença N.º 10/2020, de 19 de maio, proferida pela 3.ª secção do Tribunal de Contas, Conselheiro Relator: José Mouraz Lopes, que em situação análoga refere o seguinte:

“A partir de 2 de janeiro de 2017, nos termos do artigo 276º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, exige-se como elemento típico constitutivo da responsabilidade financeira (sancionatória e reintegratória) dos responsáveis autárquicos referidos [titulares dos órgãos executivos das autarquias locais] os mesmos requisitos até então exigidos para a responsabilização financeira dos membros do Governo. Ou

seja, (i) a não audição das estações competentes ou (ii) quando esclarecidos por estas em conformidade com a lei, hajam adotado resolução diferente.

A apreciação da culpa, na responsabilidade financeira, em concreto, deve ter em conta as especificidades das funções desempenhadas pelos sujeitos que a ela estão obrigados, tendo em conta o padrão de um responsável financeiro diligente e prudente na gestão e afetação dos dinheiros públicos que lhe compete zelar e gerir.”

165. Pode considerar-se a audição das “estações competentes” como sendo relevante uma vez que, apesar do princípio *ignorantia iuris neminem excusat*, previsto no artigo 6.º do Código Civil, é razoável que os membros de Governo e os titulares de órgãos executivos de autarquias locais, mesmo quando estes estão a representar a autarquia numa entidade participada por esta, devam ser aconselhados no exercício das suas funções.

166. Por outro lado, deve notar-se que a responsabilidade prevista no artigo 61.º, n.º 2 da LOPTC pressupõe um comportamento culposo.

167. Cite-se nesta esteira, ANTÓNIO CLUNY, quando escreve, a propósito do artigo 61.º, n.º 2 da LOPTC, que a “*ilegalidade detectada só constitui, portanto, uma infracção sancionável (...) se, sem o devido cuidado, o decisor tiver agido contra informação competente e necessária*”.

168. Concluindo, assim, que o que “*está insito nesta concepção de culpa é o cumprimento (ou incumprimento) dos deveres funcionais, públicos (ou não)*”.

169. Deverá assim compreender-se a *ratio legis* do artigo 61.º, *maxime*, dos n.ºs 2 e 4, ao estabelecer a responsabilização financeira de titulares de órgãos executivos de autarquias locais, **apenas quando sejam devidamente informados pelos serviços e atuem de forma diversa.**

170. O que, sublinha-se, o Citado nunca fez.

d. Da Culpa:

171. Por tudo o que já se disse, resulta claro que o Citado entende não ter um grau de culpa suficiente que justifique a sua responsabilização sobre as infrações aludidas no Relato.
172. Um dos princípios basilares dos ramos do direito que visam a responsabilização do agente – *de jure condendo* - é o princípio da culpa.
173. Sendo certo que para que exista culpabilidade do agente no cometimento do facto é necessário que o mesmo lhe possa ser imputado a título de dolo ou negligência.
174. Ora, o dolo consiste no propósito de praticar o facto descrito na lei.
175. Já a negligência consiste na falta do cuidado devido, que tem como consequência a realização do facto proibido por lei.
176. Destarte, no caso vertente não se verifica uma coisa nem outra.
177. Não existe dolo, uma vez que não há propósito de violar a lei em nenhum dos atos descritos.
178. Na verdade, não há nenhum facto imputado ao Citado que ilustre ou demonstre esse propósito de incumprir a lei e os limites que esta impõe.
179. Sucede, ainda, que o Citado não teve qualquer comportamento que demonstre falta de cuidado.
180. Assim, sem dolo nem negligência não pode ao Citado ser assacada qualquer culpa.
181. Elemento fundamental e basilar de qualquer ramo do direito que visa a responsabilização de um agente.

182. Caso por algum motivo se venha a assacar alguma culpa ao citado, o que apenas por mera hipótese acadêmica se configura, sempre se dirá que será um grau de culpa diminuto.

183. E sempre será apenas por negligência.

184. Uma vez que o Citado como acima já se explanou, ouviu sempre todas as “estações competentes”.

Nestes termos e nos mais de Direito que V. Exas. doutamente suprirão, deve o presente Contraditório ser aceite, ser considerado procedente por provado quanto aos seus fundamentos e, desta forma:

a. **Seja considerada a ausência de responsabilidade financeira sancionatória, reconhecendo que o Citado não é responsável por qualquer execução financeira de contratos sem publicação no portal base nem por distorção das contas de 2016 da SGU;**

Caso assim não se entenda,

b. **Seja relevada a responsabilidade financeira nos termos do n.º 9 do artigo 65.º ex vi do n.º 3 do artigo 66.º, ambos da LOPTC**

Luis Filipe Soromenho Gomes



4. Maria da Conceição Cipriano Cabrita

Tribunal de Contas

Auditoria ao Processo de Reabertura das Contas de 2016 a 2018 da VRSA - Sociedade de Gestão Urbana, E.M., S.A.

Processo N.º 24/2020 – AUDIT

2.ª Secção

MARIA DA CONCEIÇÃO CIPRIANO CABRITA, tendo sido notificada do Relato de Auditoria elaborado no âmbito do processo à margem identificado vem pelo presente exercer o seu direito ao **CONTRADITÓRIO**, o que faz nos termos e com os fundamentos seguintes:

1. A signatária desempenhou funções no Executivo da Câmara Municipal de Vila Real de Santo António entre 2005 e 2021, sendo imprescindível distinguir o período de 2005 a 2017, em que assumiu funções de Vereadora e a Vice Presidência, do período de 2017 a 2021 em que assumiu a presidência da Câmara.
2. Assim, no período entre 2005 e 2017, na qualidade de Vereadora a tempo inteiro e com as funções de Vice-Presidente, assumiu os pelouros de Recursos humanos , Educação , Ação Social, Desporto ,Cultura, Associações sem fins Lucrativos e IPSS, Canil e Gatil, Trânsito e Venda Ambulante , nunca tendo assumido o pelouro das Finanças Municipais.
2. Neste período, participou e votou favoravelmente as deliberações que permitiram a constituição e continuação da atividade das duas empresas então participadas pelo Município, onde se inclui a VRSA - Sociedade de Gestão Urbana, E.M., S.A. (SGU).
3. Tais atos e deliberações foram sempre suportados em informações técnicas e pareceres jurídicos, internos e externos, que atestavam a legalidade de todas as decisões, contribuindo para a que a signatária, de boa-fé, acreditasse estarem reunidas todas as condições legais para a respetiva aprovação.
4. Do mesmo modo, com base naquele que era o entendimento dos serviços jurídicos do Município, acumulou funções na SGU, sem que por tal tenha recebido qualquer forma de remuneração, sublinhe-se, desconhecendo que do ponto de vista jurídico tal acumulação não remunerada constituísse qualquer tipo de ilícito.
5. No que se refere à situação financeira do Município, conhecendo de modo geral as dificuldades atravessadas, não detinha conhecimento aprofundado da situação, tendo em conta que não eram promovidas auditorias internas.
6. Sendo igualmente de sublinhar que a signatária é licenciada em Geologia, tendo sido toda a sua vida professora, até vir a assumir a titularidade dos referidos cargos políticos, não

dispondo, assim, de uma formação que lhe permitisse descortinar a extensão e gravidade da situação financeira que o Município já enfrentava à época.

7. No período entre outubro de 2017 e abril de 2021, assumiu a Presidência da Câmara, tendo então encontrado uma situação substancialmente distinta daquela que esperava encontrar, estando já em curso a execução do contrato de assistência financeira ao Município, com incumprimento grave das obrigações nesse âmbito assumidas pelo Município.
8. Perante situação de tal gravidade, fez da prioridade central do seu mandato como Presidente a resolução da enorme dívida que encontrou, tendo envidado os seus melhores esforços para reverter a situação.
9. A reestruturação da dívida e cumprimento do PAM ocuparam todas as horas do seu dia, com sacrifício da sua vida pessoal e descanso, desdobrando-se em múltiplas reuniões junto da Banca e assumindo de forma direta a relação com o FAM.
10. O plano de assistência financeira promovido pelo FAM representava a única esperança na resolução da insustentável dívida do Município, pelo que aquela entidade acabou por ganhar um ascendente real sobre toda a atividade do Município, condicionando cada decisão, espartilhada pela imperatividade do cumprimento do plano.
11. Todos os meses, por ordem da signatária, eram efetuados os pagamentos em primeiro lugar dos salários, em segundo lugar ao Estado e em terceiro lugar à Banca, com o remanescente a ser afeto, na medida do possível e sempre aquém, aos custos das necessidades correntes do Município.
12. O cumprimento do PAM obrigou à redução de despesa em atividades importantes para a população, redução de apoio a IPSS, resolução de contratos e também implementação de novas fontes de receita como a taxa turística e alienação de imóveis.
13. Numa das reuniões junto da Banca, em abril de 2019, na presença dos representantes do FAM e do ROC, para discussão da situação da dívida da SGU, foram colocados à signatária dois cenários:
 - Esperar pelos resultados negativos de 2019 da SGU, para então poder promover a dissolução da empresa, através da respetiva insolvência, com o despedimento dos 80 trabalhadores;

Ou

 - Reabrir as contas de 2016 para correção das mesmas, podendo assim promover a dissolução da empresa através da internalização da sua atividade, sendo a respetiva dívida incluída na revisão do PAM e os postos de trabalho assegurados pelo Município.
14. Tendo em conta os valores morais e pessoais que sempre orientaram a atuação da signatária, a opção do Executivo acabou por recair no cenário que melhor protegia os funcionários da SGU, totalmente alheios à situação financeira por outros criada, i.e., a dissolução e internalização.

- 
15. Ora para desencadear tal processo, foi o próprio Presidente da Comissão Executiva do FAM, Dr. Miguel Almeida quem sugeriu que a Câmara contratasse um consultor para assessorar os Serviços Municipais, tendo a signatária promovido a contratação do Dr. Olinto Vieira, apresentado ao Município com um especialista nesta matéria.
 16. Foi, assim, escudada nos pareceres técnico-jurídicos e acompanhamento constante não apenas dos serviços municipais, mas também do consultor contratado, do ROC da SGU e do próprio FAM, que a signatária promoveu o processo de reabertura de contas da SGU.
 17. O acompanhamento e orientações constantes do FAM neste processo eram, aos olhos da signatária, o maior garante de legalidade de todo o processo, já que este era o rosto do Estado em todo o processo de assistência financeira ao Município, não podendo sequer cogitar que a instituição responsável pelo auxílio financeiro do Estado aos Municípios endividados pudesse vir sugerir, acompanhar e orientar uma solução juridicamente inadmissível, como se vem agora a aperceber ao confrontar-se com o Relato de Auditoria elaborado por esse Douto Tribunal.
 18. Por todo o exposto, a signatária mais não fez do que atuar com boa-fé e sendo fiel aos seus mais profundos princípios.
 19. Tendo-lhe sido demonstradas as incorreções existentes nas contas da SGU de 2016, as quais até então desconhecia, e apenas um cenário/procedimento, que merecendo o aval do FAM, permitira salvar 80 postos de trabalhos e as famílias dos mesmos dependentes, a signatária não teve outra alternativa, com os dados que tinha disponíveis à data, que não fosse promover a reabertura das contas da empresa.
 20. Na verdade, a signatária, reitera-se, geóloga e professora de profissão, não tinha como alcançar a eventual ilegalidade de tal solução; as normas indicadas no Relato, as quais não se questionam, são normas técnicas de contabilidade, inacessíveis/incompreensíveis a um leigo, como é o caso da signatária.
 21. Sendo que não se verificou qualquer indício que pudesse fazer a signatária suspeitar da legalidade da solução que lhe foi proposta; pelo contrário, tal solução foi endossada por todas as pessoas técnica e profissionalmente habilitadas a apreciá-las, incluindo os mais altos representantes do FAM, o consultor externo do Município e o ROC.
 22. Perante tal consenso, formado entre uma pluralidade de pessoas habilitadas e com elevadas responsabilidades, não era exigível à signatária que conhecesse ou sequer inferisse as ilegalidades agora apontadas pelo Relato da Auditoria.
 23. Razão pela qual tem de repudiar que tenha agido com culpa, em face de todas as circunstâncias acima descritas.
 24. Contudo e sem conceder, ainda que se entenda que a signatária agiu com negligência, considerando a inexistência de recomendações prévias ou censuras desse douto Tribunal à prática destes atos, consideram-se reunidos os requisitos de aplicação previstos no n.º 9 do

artigo 65.º da LOPTC, pelo que vimos por este meio requerer que a responsabilidade aqui em causa possa ser relevada por V. Exas.

A signatária,

A rectangular black box redacting the signature of the signatory. A short horizontal line is visible to the left of the box.

5. Pedro Nuno Alfarroba Alves

PROCESSO N.º 24/2020

AUDITORIA AO PROCESSO DE REABERTURA DE CONTAS DE 2016 A 2018 – VRSA –
SOCIEDADE DE GESTÃO URBANA

Exmos/as. Senhores/as

████████████████████ Auditora
Coordenadora

████████████████████ Chefe de
Equipa com Direção de Projeto

PEDRO NUNO ALFARROBA ALVES (de ora em diante designado apenas por “Respondente”), tendo sido notificado do teor do projeto de relato de auditoria (doravante designado apenas por “Projeto”) produzido no âmbito da auditoria acima referida, e onde vem indiciado pela prática de uma infração financeira, vem, muito respeitosamente, expor a V. Exas. o seguinte:

I. INTRODUÇÃO; DELIMITAÇÃO DO OBJETO DA RESPOSTA

1. De acordo com o ponto 1.5.1. do quadro que constitui o *Anexo 1* do Projeto, o Respondente vem identificado como eventual responsável pela prática de uma infração financeira respeitante à “*execução financeira de contratos apesar da falta de publicação no Portal Base*”.
2. Imputa-se, assim, ao Respondente, a violação das normas constantes dos n.ºs 1 e 3 do artigo 127.º do Código dos Contratos Públicos (“CCP”), o que, nos termos do Projeto, se reconduziria à infração financeira prevista no n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26.08 (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas – doravante, apenas “LOPTdC”).
3. Conforme se indica no referido quadro que integra o *Anexo 1*, o Respondente exerceu funções de vogal do Conselho de Administração da SGU entre 18.10.2013 e 30.11.2016.
4. Pelo que o objeto da presente pronúncia ficará restringido aos factos alegadamente ocorridos nesse período.

5. As datas de início e termo do mandato do Respondente na SGU não coincidem com o início e/ou termo de anos civis.
6. Sucede que o Projeto se limita a indicar valores globais de pagamentos efetuados por ano civil, sem proceder à discriminação da sua concreta data de pagamentos e/ou identificar concretamente a que contratos se refere.
7. Assim, e de acordo com o Quadro 18 do Projeto (página 47), nos anos civis de 2013 a 2016 – ou seja, num intervalo bem mais abrangente que o período de mandato –, o valor global de pagamentos efetuados pela SGU (de contratos alegadamente não publicitados no portal dos contratos públicos) ascendeu ao montante de 79 240,00€.
8. Ora, sendo certo que o Respondente não tem, nos seus arquivos, os documentos da conta corrente da SGU, fica, assim, impossibilitado de apurar – e, por conseguinte, de exercer plenamente o seu direito ao contraditório – qual a parte daquele montante global que foi autorizado e pago durante o mandato do Respondente, e, bem assim, de identificar quem autorizou tais pagamentos.
9. Sem prejuízo do que se acabou de expor, e procurando cooperar ao máximo com este Tribunal no apuramento dos factos, o Respondente procurará esclarecer os factos que lhe são imputados e demonstrar não estar aqui em causa qualquer violação do artigo 127.º do CCP – o que fará no **Capítulo III**.

II. PONTO 1.5.1. – ALEGADOS PAGAMENTOS À SROC SEM PUBLICITAÇÃO DO CONTRATO RESPECTIVO NO PORTAL DOS CONTRATOS PÚBLICOS

10. Além dos montantes recebidos pela SROC ao abrigo dos contratos de prestações de serviços identificados no Quadro 18 (que foram devidamente publicitados no portal dos contratos públicos, conforme dali resulta), a SROC apenas recebia os valores relativos ao exercício das suas funções de Fiscal Único Efetivo da SGU.
11. Tanto quanto o Respondente se recorda, no período em que exerceu a função de vogal da SGU, esta pagava à SROC uma quantia que, mensalmente, correspondia a 1000,00€, acrescido de IVA à taxa legal em vigor.

12. Podemos, assim, concluir com alguma segurança, que a diferença assinalada no Projeto entre o montante total dos valores pagos à SROC e os valores devidos ao abrigo de contratos publicitados no portal dos contratos públicos corresponde apenas à compensação devida à SROC pelo exercício das funções de um órgão estatutário – que é o fiscal único.
13. Aliás, apesar de não totalmente explícito a este respeito, parece que o Projeto conclui exatamente no mesmo sentido: “os contratos de prestação de serviços de Fiscal Único pela SROC não aparecem publicitados no Portal dos Contratos Públicos o que resulta na sua ineficácia” [Ponto 1.5.2. Do Projeto – página 47].
14. Ora, com o devido respeito, os contratos celebrados com um ROC para exercício do cargo de fiscal único de uma sociedade não estão sujeitos à parte II do CCP e, conseqüentemente, não se lhes aplica a obrigação de publicitação nos termos do artigo 127.º do CCP.
15. A redação do artigo 127.º do CCP em vigor à data dos mandatos do Respondente era a seguinte:
- “1 – A celebração de quaisquer contratos na sequência de ajuste direto deve ser publicitada, pela entidade adjudicante, no portal da Internet dedicado aos contratos públicos através de uma ficha conforme modelo constante do anexo III do presente Código e do qual faz parte integrante.*
- (...)
- 3 – A publicitação referida nos números anteriores é condição do respetivo contrato, independentemente da sua redução ou não a escrito, nomeadamente para efeitos de quaisquer pagamentos.”* [versão conferida pela Lei n.º 64-B/2011, de 30.12]
16. Este artigo aplica-se somente a contratos aos quais seja aplicável o regime de formação previsto na parte II do CCP e, dentro desses, o celebrado na sequência de um ajuste direto (hoje em dia, é também aplicável aos procedimentos de consultas prévia).
17. Estatuí o n.º 1 do artigo 5.º do CCP que “A parte ii não é aplicável à formação de contratos cujo objeto abrangia prestações que não estão nem sejam suscetíveis de estar submetidas à concorrência de mercado, designadamente em razão da sua natureza ou das suas características, bem como da posição relativa das partes no contrato ou do contexto da sua formação.”

18. Ou seja, um contrato pode não estar sujeito à concorrência de mercado se se verificar qualquer aspeto relevante relativo à sua natureza, às partes, ao objeto, à função e/ou às circunstâncias desse contrato que, pela sua natureza, não permitam o apelo à concorrência.
19. Isto verifica-se precisamente nas situações em que está em causa a formação de contratos **que tenham por objeto a escolha de titulares de órgãos de uma sociedade comercial.**
20. É o caso, por exemplo, dos contratos de gestão celebrados com os membros dos conselhos de administração de empresa públicas, devendo aplicar-se o mesmo raciocínio, por identidade de razão, ao caso do fiscal único de uma sociedade comercial.
21. Pelo que desde já se antecipa que a conclusão a retirar é a de que **a natureza, características, posição das partes e o contexto da formação do contrato que liga a empresa municipal ao seu fiscal único assume um figurino com especificidades que não se compaginam com as regras da parte II do CCP.**

Vejam os.

22. O fiscal único integra o elenco dos órgãos das empresas locais, sendo a sua existência obrigatória, conforme prescreve o artigo 25.º, n.º 2, do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local (“RJAEL”)¹.
23. O legislador pretendeu, assim, consagrar uma fiscalização orgânica das empresas municipais, atribuindo ao fiscal único o estatuto de órgão social, optando claramente por retirar a atividade de fiscalização da empresa aos titulares do capital social – como sucede, por exemplo, numa sociedade comercial por quotas (que não seja empresa local).
24. Desta feita, e tal como decorre das competências consagradas no n.º 6 do artigo 25.º do RJAEL, o fiscal único tem um dever de **vigilância independente** sobre a atividade da sociedade, independência que se encontra assegurada pelo cumprimento dos deveres deontológicos consagrados no Estatuto da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas e

¹ Lei n.º 50/2012, de 31.08, já por diversas vezes alterada, a última das quais pela Lei n.º 24-D/2022, de 30.12.

pelos poderes específicos associados ao cumprimento das suas tarefas (*e.g.* poderes de exigir da empresa o acesso às contas e demais realidade social que ao fiscal compete averiguar).

25. O regime estatutário do fiscal único é regulado pelo RJAEL, aplicando-se-lhe subsidiariamente o regime do Código das Sociedades Comerciais (“CSC”) – conforme resulta do teor do n.º 1 do artigo 25.º do RJAEL.
26. Ora, é manifesto que as competências gerais de intervenção na vida da sociedade que lhe são reconhecidas pela lei, demonstram o seu carácter totalmente **orgânico**, totalmente à margem de uma relação de prestação de serviços.
27. Ou seja, **o fiscal único não pode ser visto como um terceiro à sociedade** (típico da prestação de serviços), desinteressado do destino desta, possuindo, antes, poderes-deveres de intervenção na vida social da empresa que nunca são atribuídos a um prestador de serviços.
28. É o caso do dever de impugnar ou promover a impugnação de deliberações sociais em geral, e do conselho de administração, em particular, bem como poderes para convocar a assembleia geral.
29. A isto soma-se o facto de a designação do fiscal único estar sujeito a regras e formalidades previstas no RJAEL, CSC e no Estatuto do Revisor Oficial de Contas – o que reitera as características próprias e muito específicas da relação jurídica que o liga à empresa e o seu afastamento em relação às normas de escolha do CCP.
30. Por exemplo, o fiscal único é designado pela Assembleia Geral; o registo do ROC está dependente de aceitação expressa; a celebração do contrato escrito é uma mera formalidade que pode ser cumprida posteriormente (veja-se o artigo 53.º, n.º 1 do Estatuto dos Revisores Oficiais de Contas).
31. A remuneração do fiscal único, como a dos membros do conselho fiscal, é fixa (não podendo ter qualquer componente variável, para não ficar dependente dos resultados da sociedade) devendo ser determinada, consoante os modelos de governo existentes, pela assembleia geral de acionistas ou por comissão de remunerações (conforme estatuído no artigo 399.º, n.º 1, por remissões sucessivas dos artigos 422.º-A e 423.º-A,

todos do CSC) – o que não típico de uma relação de prestação de serviços em que o conteúdo das relações contratuais é livremente definido pela entidade adjudicante.

32. Ora, tendo em conta o artigo 5.º, n.º 1, do CCP, e a sua referência à natureza e características das prestações contratuais, a ausência de liberdade de estipulação da remuneração por parte do revisor oficial de contas é um indício muito relevante de que a relação jurídica em causa foi organizada, pelo legislador, em termos que fogem à lógica típica dos contratos públicos e dos procedimentos pré-contratuais regulados pelo CCP.
33. Ademais, numa relação típica de prestação de serviços, quem define da escolha do cocontratante e celebra os contratos públicos em nome da sociedade (e a vincula) é o conselho de administração.
34. Neste caso, o fiscal único é designado pela Assembleia Municipal, mediante proposta da Câmara Municipal, o que se explica pelas especiais razões de independência que pautam as suas funções orgânicas, uma vez que o Conselho de Administração não deverá ter participação na escolha de quem o vai fiscalizar.
35. A designação por eleição, e por indicação de um órgão externo à entidade a quem o serviço é prestado, não é minimamente compaginável com um procedimento prévio de contratação pública para a sua escolha.
36. Se o fosse, seria certamente a única relação de prestação de serviços em que à entidade adjudicante poderia ser imposto, por uma entidade terceira, um específico cocontratante que ficasse obrigatoriamente vinculado a prestar serviços àquela entidade.
37. No fundo, o revisor oficial de contas que atua como fiscal único não atua ao abrigo de uma prestação de serviços típica, fazendo-o ao abrigo de um estatuto jurídico próprio, marcado por um regime legal imperativo e regulado, que caracteriza a relação jurídica daí emergente, e que torna acidental, limitado, residual e não determinante tudo o que se diga em qualquer contrato que venha a ser celebrado com o fiscal único.

38. O fiscal único exerce as suas funções do mesmo modo típico que o faz o titular de um órgão social, e não com base numa simples relação de prestação de serviços², sem qualquer traço distintivo face às demais.
39. Como refere JOSÉ FERREIRA GOMES, em monografia totalmente dedicada a esta temática, “*uma tal qualificação [como órgão social] exige uma prévia asserção da vinculação funcional do revisor à prossecução dos interesses da pessoa colectiva, para lá daquela que sempre resultaria, nos termos gerais de um quadro jurídico-obrigacional, da determinação da prestação por referência à satisfação dos interesses do credor.*”³ [sublinhados e realces da responsabilidade do Respondente]
40. A qualidade de órgão não é dada, como refere ainda o mesmo Autor, pela “*simples prestação de um serviço de certificação de contas*”⁴, mas pela recondução de um sujeito à qualidade de órgão, que o coloca, de modo especial, ao serviço da sociedade, de um modo que é simplesmente irreduzível ao de um qualquer prestador de serviços.
41. É, aliás, o mesmo que sucede com o gestor público, que é titular de órgão de gestão ou administração de uma empresa pública (artigo 1.º, n.º 1, do Estatuto do Gestor Público).
42. Tal como o fiscal único, o gestor público também assume a qualidade de membro de órgãos sociais.
43. E, neste caso, dúvidas não subsistem de que esta relação jurídica, expressamente qualificada, pelos tribunais, como uma **relação especial de prestação de serviços, não é sujeita, na sua formação, à parte II do CCP.**
44. O que decorre da circunstância, absolutamente decisiva, de que o gestor público é titular de um órgão social e vê, por isso, o seu estatuto – incluindo a sua designação – regulado pelas regras que definem o estatuto do órgão a que ele pertence.

² Neste sentido, ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, *Tratado de Direito Civil*, IV, 4.ª ed., 2017, p. 668, o qual afirma a impossibilidade de recondução da relação a uma mera relação contratual, conferindo enorme relevância ao estatuto do órgão.

³ J. FERREIRA GOMES, *Da Administração à Fiscalização das Sociedades*, pp. 386-387.

⁴ J. FERREIRA GOMES, *Da Administração à Fiscalização das Sociedades*, p. 387.

45. As normas aplicáveis quanto à duração e cessação do mandato do fiscal único refletem, de forma cabal, o estatuto do órgão em causa, a sua natureza não obrigacional e a sua **impossível articulação com as normas formação de contratos públicos**.
46. De facto, o CCP faz assentar os procedimentos pré-contratuais num dever de adjudicar (cf. artigo 76.º do CCP), segundo o qual a tramitação de um procedimento de formação de um contrato público, caso produza pelo menos uma proposta adjudicável, deverá terminar com um ato de adjudicação, exceto nos casos limitados previstos no artigo 79.º do CCP.
47. Ora, o artigo 26.º, n.º 3, do RJAEL admite a possibilidade de a assembleia municipal poder recusar a proposta da câmara, e de o poder fazer por qualquer motivo, o que não se articula com a norma que estatui que, uma vez praticado o ato de adjudicação, o particular tem um direito à celebração do contrato (cf. artigo 105.º, n.º 4, do CCP).
48. Por outro lado, a lei estabelece uma duração máxima para o mandato do fiscal único, sendo inequívoca da letra da lei a intenção de estabelecer uma duração máxima para o exercício funções orgânicas, e não a fixação de um limite máximo para a duração de um contrato.
49. Ademais, o titular do órgão fiscal único é beneficiado por garantias de inamovibilidade, resultantes de um regime em que a destituição está dependente de justa causa e de prévia audição na assembleia geral (cf. artigo 419.º, n.ºs 1 e 2, do CSC), o que não sucede numa relação contratual típica de prestação de serviços.
50. Em suma, fica claro que existe uma forma específica de aceder ao cargo de fiscal único, e que todo o regime aplicável ao exercício e cessação do cargo não se coadunam com os quadros típicos de uma operação de mercado, antes se reconduzindo à operacionalização de um estatuto legal.
51. **Pelo que a única conclusão possível é a de que a escolha e designação do fiscal único não está sujeita à parte II do CCP.**
52. **Por conseguinte, não se lhe aplica o dever de publicitação previsto no artigo 127.º do CCP.**

53. Logo, podiam ser efetuados pagamentos à SROC, na medida em que a eficácia do contrato não se encontrava suspensa pela não publicitação do contrato.
54. O que impede que seja assacada ao Respondente qualquer infração financeira por pagamentos indevidos.

Sem prescindir,

III. DA RELEVAÇÃO DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

55. Nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTdC:

“A 1.ª e 2.ª Secções do Tribunal de Contas podem relevar a responsabilidade por infração financeira apenas passível de multa quando:

- a) Se evidenciar suficientemente que a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência;*
- b) Não tiver havido antes recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correção da irregularidade do procedimento adotado;*
- c) Tiver sido a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno tenham censurado o seu autor pela sua prática”*

56. Conforme resulta do exposto, não existe qualquer comportamento assacado ao Respondente que possa ser suscetível de consubstanciar uma infração financeira.
57. De todo o modo, e sem conceder, caso por mera hipótese académica se viesse a considerar que o Respondente havia praticado qualquer ilícito, a eventual responsabilidade financeira daí decorrente deveria ser relevada.
58. Pelas razões amplamente alegadas, o contrato com a SROC para exercício do mandato de fiscal único não está sujeito à parte II do CCP.
59. Mas mesmo que este Tribunal viesse a entender que o estavam – o que não se concede – tal posição nunca seria líquida e totalmente isenta de argumentos contrários.
60. De facto, o entendimento que a SGU adotou a esse respeito é juridicamente defensável.
61. Assim, a alegada infração nunca poderia ser imputada ao Respondente a título de dolo.

62. Posto isto, tendo em conta que não houve qualquer recomendação deste Tribunal (ou de qualquer órgão de controlo interno) para correção da pretensa irregularidade do procedimento adotado, tendo sido a primeira vez que o Respondente foi censurado pela prática desta infração, encontram-se preenchidos os requisitos para a relevação da responsabilidade – o que, subsidiariamente, se requer.

Pelo exposto, requer-se a V. Exas.:

a) Que conclua pela licitude das condutas do Respondente, e pela ausência de responsabilidade financeira sancionatória deste, e, em consequência, procedam ao arquivamento do processo relativamente ao Respondente;

Subsidiariamente, sem conceder, para o caso de se considerar ser imputável ao Respondente qualquer infração, requer-se a V. Exas:

b) Que seja relevada a eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTdC.

O Respondente,


PEDRO NUNO ALFARROBA ALVES

6. Pedro Tiago Finote Pires

TRIBUNAL DE CONTAS

2.ª SECÇÃO

PROCESSO N.º 24/2020-AUDIT

EXMA. SR.ª AUDITORA COORDENADORA

PEDRO TIAGO FINOTE PIRES, tendo sido notificado no âmbito da auditoria ao processo de reabertura das contas de 2016 a 2018 na VRSA – Sociedade de Gestão urbana EM SA para, querendo, pronunciar-se sobre “*as matérias constantes do Relato de Auditoria (...)*”, vem apresentar o seu

CONTRADITÓRIO

O que faz nos termos e com os seguintes fundamentos:

I – Introdução:

1. Pedro Tiago Finote Pires (adiante “Citado”), foi citado pelo Tribunal de Contas (doravante “TdC”) sobre duas eventuais responsabilidades financeiras.
2. A primeira eventual responsabilidade financeira prende-se com o facto de ter existido execução financeira de contratos celebrados com os Revisores Oficiais de Contas da SGU apesar da falta de publicação destes no Portal Base.
3. E a segunda eventual responsabilidade financeira decorre do facto de, alegadamente, ter existido uma distorção material das contas de 2016 da SGU.

II – Da Execução Financeira de Contratos apesar da falta de publicação no Portal
Base – contratos celebrados com a SROC

4. Nos termos do regime jurídico da atividade empresarial local, aprovado pela Lei n.º 50/2012 de 31 de agosto, as empresas municipais que assumam a forma de sociedade anónima têm, obrigatoriamente, três órgãos sociais: assembleia geral, conselho de administração e fiscal único.
5. Portanto, o fiscal único é um órgão social da empresa municipal.
6. E tem que ser um revisor oficial de contas ou uma sociedade de revisores oficiais de contas, nos termos do disposto no n.º 5 do artigo 25.º da referida Lei 50/2012 de 31 de agosto.
7. Mas mais, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 3 do artigo 26.º da referida lei, *“compete ao órgão deliberativo da entidade pública participante designar o fiscal único da empresa local, sob proposta do órgão executivo.”*
8. Ou seja, quem designa, nos termos da lei, o fiscal único nas empresas é a assembleia municipal, sob proposta da Câmara Municipal.
9. Razão pela qual, não é responsabilidade dos administradores das empresas municipais a escolha sobre a contratação do fiscal único da empresa.
10. Razão pela qual, também, sempre se entendeu que tal contratação não está, nem nunca esteve, submetida à concorrência.
11. Como acima se referiu, o fiscal único é um órgão social da empresa.
12. Tal como é a assembleia geral.
13. E tal como é o conselho de administração, que tem um dos seus membros com funções executivas e remuneradas.

- 
14. Que é designado e com o qual é celebrado um contrato de gestão, nos termos previsto do Estatuto do Gestor Público.
 15. Ora, tanto a designação do administrador delegado como a designação do fiscal único obedecem a regras próprias.
 16. Que foram integralmente cumpridas.
 17. E que não são as regras do Código dos Contratos Públicos.
 18. Sempre foi entendimento pacífico no seio da administração da SGU que, pelos motivos acima explanados, à contratação do fiscal único, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 1 do artigo 5.º do Código dos Contratos Públicos, não é aplicável o Código dos Contratos Públicos.
 19. Vejamos: Reza o n.º 1 do artigo 5.º, sob a epígrafe "*Contratação excluída*" que *"A parte ii não é aplicável à formação de contratos cujo objeto abranja prestações que não estão nem sejam suscetíveis de estar submetidas à concorrência de mercado, designadamente em razão da sua natureza ou das suas características, bem como da posição relativa das partes no contrato ou do contexto da sua formação"* (negritos e sublinhados nossos).
 20. Ora, é na parte ii do Código dos contratos públicos que está o artigo 127.º.
 21. De onde decorre a obrigação de publicação de contratos no portal base antes da sua execução financeira.
 22. Assim, como acima se explicou, não sendo aplicável à contratação do fiscal único a parte ii do Código dos Contratos Públicos, não é obrigatória a publicação destes contratos no portal base.
 23. Pois a obrigação de fazer estas publicações decorre do disposto no artigo 127.º que se encontra na referida parte ii.

III – Da distorção material das contas de 2016

a. Da limitação ao contraditório:

24. Existe, presentemente, e é aceite de forma pacífica pela nossa jurisprudência, uma conceção ampla do princípio do contraditório, a qual teve origem em garantia constitucional da República Federal Alemã.
25. Tendo a doutrina e jurisprudência foi começando a ligar ao princípio do contraditório ideias de participação efetiva das partes no desenvolvimento do litígio e de influência na decisão.
26. Passando o processo a ser visto como um sistema dinâmico, de comunicações entre as partes e o Tribunal.
27. Cabe, assim, ao julgador respeitar e fazer observar o princípio do contraditório ao longo de todo o processo.
28. Não lhe sendo lícito conhecer de questões sem dar a oportunidade às partes de, previamente, sobre elas se pronunciarem.
29. Sucede que, nos termos do “Anexo I – Eventuais Responsabilidades financeiras”, apenas é dito que o Citado violou o DL 158/2009, de 13.07.
30. Não sendo dito que norma deste diploma legal foi violada pelo Citado.
31. O que limita sobremaneira a sua defesa.
32. Pois não pode o Citado defender-se de uma eventual violação a uma lei inteira.
33. Para poder fazer uma defesa condigna, o Citado necessitava saber que artigo daquele decreto-lei pode estar em causa.
34. O que o TdC está aqui a fazer é impedir que o Citado se possa defender quanto a esta eventual responsabilidade financeira decorrente desta alegada violação.
35. Seria o mesmo que o ministério público acusar alguém de ter violado o código penal.
36. Sem lhe imputar um crime em concreto

- 
37. Ora, isto consubstancia uma limitação ao seu direito ao contraditório que não se pode deixar em branco.
38. Considera-se, assim, que a limitação do prazo para apresentação deste contraditório, e o facto de se alegar a violação de um decreto-lei sem se indicar qual ou quais as normas violadas, consubstancia por parte do TdC uma **inobservância do princípio do contraditório**.
39. Constitui uma omissão grave e representa uma **nulidade processual**.
40. Pois tal omissão impossibilita que o Citado se pronuncie sobre um conjunto de elementos.
41. Ora, todas estas limitações são suscetíveis de influir no exame ou na decisão da causa.
42. Desta forma considera o Citado nula a citação feita, o que desde já se alega.
43. Pois não foi dada a oportunidade de se defender quanto à acusação de ter violado o Decreto-lei n.º 158/2009 de 13.07.

b. Da audição das estações competentes

44. A aplicação do artigo 36.º do Decreto n.º 22.257, de 25 de Fevereiro de 1933, diz respeito à noção de “estação competente”.
45. O referido Decreto de 1933 visava desresponsabilizar os membros do Governo pela prática de atos de gestão danosa porque, nessa altura, a responsabilidade recaía sobre a entidade que procedia ao pagamento da despesa, isto é, a Repartição da Direção-Geral da Contabilidade Pública existente em cada Ministério, na pessoa do seu Diretor, a quem competia verificar o cumprimento da legalidade subjacente à realização da despesa.
46. As “estações competentes”, ou seja, os serviços do Estado, eram responsáveis se não esclarecessem o membro do Governo sobre os assuntos da sua competência, à semelhança do que está ainda hoje previsto no artigo 61.º, n.º 4 da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

- 
47. No caso concreto as contas que foram aprovadas pelo Citado passaram por diversas fases prévias à sua aprovação.
 48. As contas da SGU foram feitas pela equipa de técnicos do departamento administrativo e financeiro da referida empresa.
 49. Depois de feitas por esta equipa de técnicos, as contas foram certificadas por um Contabilista Certificado.
 50. E mesmo depois do Contabilista Certificado atestar que as contas feitas pelo departamento administrativo e financeiro estavam corretas, estas foram revistas pelos Revisores Oficiais de Contas da SGU.
 51. O Citado, na sua ação enquanto vogal do conselho de administração da SGU sempre atuou com diligência e cuidado.
 52. Tendo se certificado que todas as contas que aprovou passaram por estas três fases.
 53. Sempre que foi chamado a aprovar contas o Citado confirmava que todos estes passos tinham sido dados.
 54. O Citado tinha o cuidado de confirmar que tudo tinha os necessários pareceres técnicos.
 55. Que as contas contavam com pareceres do Contabilista Certificado da SGU.
 56. Com pareceres técnicos dos Revisores Oficiais de Contas da SGU.
 57. Cumpre, portanto, esclarecer e sublinhar: o Citado, sempre que aprovou contas da SGU confirmou que todas estas instâncias competentes (*rectius*, “estações competentes”) se haviam pronunciado sobre o documento a aprovar.
 58. Isto é, o Citado verificou sempre se as contas tinham parecer do Técnico Oficial de Contas e se estas tinham Certificação legal emitida pelos Revisores Oficiais de
 59. O que sempre aconteceu.

- 
60. E refira-se, ainda, que em concreto nas contas de 2016, todos estes pareceres, *rectius*, todas estas estações competentes, estavam de acordo quanto ao teor das contas.
61. E propuseram que o Conselho de administração da SGU as aprovasse.
62. O que aconteceu.
63. Ora, existindo uma equipa de técnicos da SGU, um Técnico Oficial de Contas e Revisores Oficiais de Contas, todos a dizer que as contas estavam corretas, como poderia o Citado, contrariar tais pareceres?
64. Aliás, nem o Citado tinha competências técnicas para o fazer.
65. Pois o citado não é contabilista certificado.
66. Nem revisor oficial de contas.
67. Nem tem formação na área da contabilidade.
68. Nem conhecimentos contabilísticos específicos.
69. A verdade é que o Citado nunca contrariou quaisquer pareceres técnicos, em grande parte por não se sentir qualificado para o fazer.
70. Em suma, o Citado limitou-se a aprovar o que já tinha sido elaborado, verificado e certificado pelos técnicos competentes.
71. A existir ou ter existido qualquer distorção, essa é alheia ao Citado, que nunca se apercebeu de tal distorção ter existido.
72. Não pode, portanto, ao Citado ser assacada qualquer responsabilidade por ter distorcido as contas de 2016.
73. Por uma razão muitos simples: porque este não o fez.
74. A ter existido algum tipo de distorção – o que por mera hipótese académica de coloca – não foi de certo o Citado o responsável por tal distorção.

- 
75. Aliás, em bom rigor, faltam ao Citado os necessários conhecimentos técnicos, do ponto de vista da contabilidade e das normas aplicáveis a esta área do saber, para conseguir praticar tal ato.
76. Em boa verdade os conhecimentos técnicos do visado não lhe permitem distorcer contas, nem sequer detetar caso estas tenham sido distorcidas.
77. Daí que a responsabilidade do Citado apenas se cingia a verificar se as contas tinham sido feitas pelos técnicos adequados e depois verificadas e certificadas pelos técnicos competentes.
78. O que o Citado sempre fez.
79. Nesse sentido veja-se, desde logo, a Sentença N.º 10/2020, de 19 de maio, proferida pela 3.ª secção do Tribunal de Contas, Conselheiro Relator: José Mouraz Lopes, que em situação análoga refere o seguinte:

“A partir de 2 de janeiro de 2017, nos termos do artigo 276º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, exige-se como elemento típico constitutivo da responsabilidade financeira (sancionatória e reintegratória) dos responsáveis autárquicos referidos [titulares dos órgãos executivos das autarquias locais] os mesmos requisitos até então exigidos para a responsabilização financeira dos membros do Governo. Ou seja, (i) a não audição das estações competentes ou (ii) quando esclarecidos por estas em conformidade com a lei, hajam adotado resolução diferente.

A apreciação da culpa, na responsabilidade financeira, em concreto, deve ter em conta as especificidades das funções desempenhadas pelos sujeitos que a ela estão obrigados, tendo em conta o padrão de um responsável financeiro diligente e prudente na gestão e afetação dos dinheiros públicos que lhe compete zelar e gerir.”

80. Pode considerar-se a audição das “estações competentes” como sendo relevante uma vez que, apesar do princípio *ignorantia iuris neminem excusat*, previsto no artigo 6.º do Código Civil, é razoável que os membros de Governo e os titulares de órgãos executivos de autarquias locais, mesmo quando estes estão a

representar a autarquia numa entidade participada por esta, devam ser aconselhados no exercício das suas funções.

81. Por outro lado deve notar-se que a responsabilidade prevista no artigo 61.º, n.º 2 da LOPTC pressupõe um comportamento culposo.
82. Cite-se nesta esteira, ANTÓNIO CLUNY, quando escreve, a propósito do artigo 61.º, n.º 2 da LOPTC, que a *“ilegalidade detectada só constitui, portanto, uma infração sancionável (...) se, sem o devido cuidado, o decisor tiver agido contra informação competente e necessária”*.
83. Concluindo, assim, que o que *“está ínsito nesta concepção de culpa é o cumprimento (ou incumprimento) dos deveres funcionais, públicos (ou não)”*.
84. Deverá assim compreende-se a *ratio legis* do artigo 61.º, *maxime*, dos n.ºs 2 e 4, ao estabelecer a responsabilização financeira de titulares de órgãos executivos de autarquias locais, **apenas quando sejam devidamente informados pelos serviços e atuem de forma diversa**.
85. O que, sublinha-se, o Citado nunca fez.
- c. Da Culpa:
86. Por tudo o que já se disse, resulta claro que o Citado entende não ter um grau de culpa suficiente que justifique a sua responsabilização sobre as infrações aludidas no Relato.
87. Um dos princípios basilares dos ramos do direito que visam a responsabilização do agente – *de jure condendo* - é o princípio da culpa.
88. Sendo certo que para que exista culpabilidade do agente no cometimento do facto é necessário que o mesmo lhe possa ser imputado a título de dolo ou negligência.
89. Ora, o dolo consiste no propósito de praticar o facto descrito na lei.

- 
90. Já a negligência consiste na falta do cuidado devido, que tem como consequência a realização do facto proibido por lei.
91. Destarte, no caso vertente não se verifica uma coisa nem outra.
92. Não existe dolo, uma vez que não há propósito de violar a lei em nenhum dos atos descritos.
93. Na verdade, não há nenhum facto imputado ao Citado que ilustre ou demonstre esse propósito de incumprir a lei e os limites que esta impõe.
94. Sucede, ainda, que o Citado não teve qualquer comportamento que demonstre falta de cuidado.
95. Assim, sem dolo nem negligência não pode ao Citado ser assacada qualquer culpa.
96. Elemento fundamental e basilar de qualquer ramo do direito que visa a responsabilização de um agente.
97. Caso por algum motivo se venha a assacar alguma culpa ao citado, o que apenas por mera hipótese académica se configura, sempre se dirá que será um grau de culpa diminuto.
98. E sempre será apenas por negligência.
99. Uma vez que o Citado como acima já se explanou, ouviu sempre todas as “estações competentes”.

Nestes termos e nos mais de Direito que V. Exas. doutamente suprirão, deve o presente Contraditório ser aceite, ser considerado procedente por provado quanto aos seus fundamentos e, desta forma:

- a. Seja considerada a ausência de responsabilidade financeira sancionatória, reconhecendo que o Citado não é responsável por qualquer execução financeira de**

contratos sem publicação no portal base nem por
distorção das contas de 2016 da SGU;

Caso assim não se entenda,

- b. Seja relevada a responsabilidade financeira nos termos
do n.º 9 do artigo 65.º ex vi do n.º 3 do artigo 66.º,
ambos da LOPTC


Pedro Tiago Finote Pires

- 
3. Por outro lado, importa salientar que o Projeto apenas elenca o valor global dos pagamentos anuais, sem distinguir as datas em que os mesmos foram autorizados e por quem.
 4. O que impossibilita a tarefa de identificação, pela Respondente, dos pagamentos relevantes e um exercício cabal do seu direito ao contraditório relativamente ao teor do Projeto, uma vez que a Respondente não tem acesso à conta corrente da SGU.
 5. Não sendo demais relembrar que a imputação à Respondente de qualquer infração financeira, pela natureza punitiva inerente à responsabilidade sancionatória, obrigará sempre a uma cabal imputação objetiva e subjetiva do facto (ou factos) tipificado(s) como infração.
 6. Sucede que, com o devido respeito, a dita imputação individual à Respondente – que, salvo melhor opinião, se impunha - não resulta do Projeto, uma vez que, no quadro 18 do Projeto (página 47), os pagamentos estão identificados por anos civis (sendo que o mandato da Respondente não cobre nenhum ano civil completo) e no Anexo 1 ao Projeto (página 89) os pagamentos indicados no quadro de responsabilidades financeiras (de 178 000,05€) abrangem a totalidade dos anos de 2009 a 2021 (conforme quadro 18 do Projeto constante da página 47).
 7. Não obstante o que se acabou de expor, e adotando uma conduta de máxima e total colaboração com o Tribunal de Contas no esclarecimento dos factos, a Respondente procurará - dentro do que lhe é possível recordar e apurar (atentos os constrangimentos já aludidos) - esclarecer os factos que lhe são (erradamente) imputados – o que fará no **Capítulo II**.
 8. No que respeita à alegada infração assinalada no Ponto 2.4. do Projeto, a Respondente irá pronunciar-se no **Capítulo III**.

II. PONTO 1.5.1. – ALEGADOS PAGAMENTOS À SROC SEM PUBLICITAÇÃO DO CONTRATO RESPECTIVO NO PORTAL DOS CONTRATOS PÚBLICOS

9. Importa clarificar, em primeiro lugar, que, apesar do Projeto não o mencionar, no mês de dezembro de 2016 não foram efetuados quaisquer pagamentos à SROC pela SGU.
10. Este facto poderá ser facilmente confirmado pela consulta dos extratos das contas da SGU referentes ao mencionado mês - aos quais a Respondente não tem atualmente

acesso - que foram, decerto, objeto de verificação no âmbito auditoria que deu origem ao Projeto a que ora se responde.

11. Tendo em conta que o mandato da Respondente se iniciou às 18h30 do último dia de novembro de 2016, fica claro que, **no que ao ano de 2016 respeita, não existem quaisquer pagamentos à SROC que tenham sido autorizados ou efetuados pela Respondente, pelo que não lhe poderá ser imputável qualquer infração financeira por referência a este ano.**
12. No que respeita ao ano de 2017, deve ser assinalado que a informação existente no Projeto não se encontra devidamente discriminada – com o detalhe que se exigia – ficando por clarificar dois aspetos fundamentais para efeitos de imputação de eventuais responsabilidades, a saber: (i) o concreto mês em que os pagamentos foram feitos; (ii) os contratos a que tais pagamentos especificamente se referem.
13. A relevância do primeiro aspeto prende-se com o facto de o mandato da Respondente ter terminado em 24.10.2017, ou seja, antes do final do ano civil de 2017.
14. Logo, todos os pagamentos efetuados posteriormente à data de cessação do mandato da Respondente, nunca poderão, nem em abstrato, ser-lhe imputados – pelo que seria da maior conveniência para melhor clarificação dos factos, que os pagamentos viessem discriminados por mês de pagamento.
15. O segundo aspeto, por sua vez, tem interesse para permitir apurar a que contratos todos os montantes pagos em 2017 (até 24.10.2017) à SROC se referem.
16. Com efeito, no Projeto parece assumir-se – sem mais e sem qualquer justificação - que os pagamentos efetuados num ano se referem (e imputam) ao contrato que foi celebrado naquele ano (ou no ano anterior) – o que não tem necessariamente de ocorrer.
17. Por fim, deve ainda assinalar-se que, além dos montantes que a SROC recebia ao abrigo dos contratos de prestações de serviços identificados no Quadro 18 (os quais, conforme resulta do Projeto, foram devidamente publicitados no portal dos contratos públicos), à SROC eram, ainda, pagos os valores relativos ao exercício das funções de Fiscal Único Efetivo da SGU.
18. Na verdade, em 2017, a SGU pagava à SROC uma quantia anual de 12 000,00€, acrescido de IVA, divididos por 12 prestações mensais, o que perfazia um montante

mensal de 1000,00, acrescido de IVA à taxa de 23% – ou seja, um valor mensal de 1 230,00€.

19. Assim, e tanto quanto é possível à Respondente recordar-se e concluir, a diferença assinalada no Projeto entre o montante total dos valores pagos à SROC e os valores devidos ao abrigo de contratos publicitados no portal dos contratos públicos, corresponde à compensação devida pelo exercício das funções enquanto órgão estatutário – o fiscal único.
20. Ora, lê-se no Projeto que “os contratos de prestação de serviços de Fiscal Único pela SROC não aparecem publicitados no Portal dos Contratos Públicos o que resulta na sua ineficácia” [Ponto 152. Do Projeto – página 47].
21. Porém, ressalvado o elevado respeito devido a este Tribunal, a Respondente não poderá concordar com esta afirmação.

Vejamos.

22. A publicitação no portal dos contratos públicos como condição de eficácia dos contratos vem plasmada no artigo 127.º do Código dos Contratos Públicos (“CCP”).
23. Apesar das diversas versões que o citado artigo já teve, aquela que releva para a presente análise – por se encontrar em vigor à data em que a Respondente exerceu o mandato de administradora da SGU – prescrevia o seguinte:
*“1 – A celebração de quaisquer contratos na sequência de ajuste direto deve ser publicitada, pela entidade adjudicante, no portal da Internet dedicado aos contratos públicos através de uma ficha conforme modelo constante do anexo III do presente Código e do qual faz parte integrante.
(...)
3 – A publicitação referida nos números anteriores é condição do respetivo contrato, independentemente da sua redução ou não a escrito, nomeadamente para efeitos de quaisquer pagamentos.”* [versão conferida pela Lei n.º 64-B/2011, de 30.12]
24. Quer pela sua inserção sistemática no CCP, quer pela sua previsão normativa, é pacífico que este artigo se aplica somente a contratos aos quais seja aplicável o regime de formação previsto na parte II do CCP.
25. Ora, o n.º 1 do artigo 5.º do CCP prescreve que “A parte ii não é aplicável à formação de contratos cujo objeto abrangia prestações que não estão nem sejam suscetíveis de estar submetidas à concorrência de mercado,

*designadamente em razão da sua natureza ou das suas características, bem como da posição relativa das partes no contrato ou do contexto da sua formação.*³

26. Ou seja, um contrato pode não estar sujeito à concorrência de mercado se se verificar qualquer aspeto relevante relativo à sua natureza, às partes, ao objeto, à função e/ou às circunstâncias desse contrato que, pela sua natureza, não permitam o apelo à concorrência.
27. Isto verifica-se em relação à formação de contratos que tenham por objeto a escolha de titulares de órgãos de uma sociedade comercial, como é o caso da escolha dos membros do Conselho de Administração ou do Fiscal Único de uma sociedade comercial.
28. Assim, e conforme de seguida se explanará, a natureza, características, posição das partes e o contexto da formação de um contrato que liga uma determinada empresa municipal ao seu Fiscal Único assumem um figurino com especificidades que não se compaginam com as regras da parte II do CCP, determinando o afastamento destas.

Vejamos.

29. O fiscal único integra o elenco dos órgãos das empresas locais, sendo a sua existência obrigatória, conforme prescreve o artigo 25.º, n.º 2, do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local (“RJAEL”)¹.
30. Esta opção inequívoca do legislador em consagrar uma fiscalização orgânica (atribuindo ao fiscal único o estatuto de órgão social) confirma que o legislador considerou ser imprescindível a autonomização de um órgão dedicado à fiscalização da atividade social, não deixando essa atividade apenas na esfera dos titulares do capital social – como sucede, por exemplo, numa sociedade comercial por quotas (que não seja empresa local).
31. No fundo, conforme resulta do elenco de competências consagrado no n.º 6 do artigo 25.º do RJAEL, pretende-se do fiscal único o cumprimento de um dever de vigilância independente sobre a atividade da sociedade.
32. Esta independência encontra-se assegurada quer do cumprimento dos deveres deontológicos consagrados no Estatuto da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas, quer pelos poderes específicos que estão associados ao cumprimento das suas tarefas,

¹ Lei n.º 50/2012, de 31.08, já por diversas vezes alterada, a última das quais pela Lei n.º 24-D/2022, de 30.12.

como, por exemplo, os poderes de exigir da empresa o acesso às contas e demais realidade social que ao fiscal compete averiguar.

33. Tudo isto tendo em vista o cumprimento dos seus deveres de fiscalização da ação do órgão de gestão ou de administração da empresa e de verificar a regularidade dos livros, registos contabilísticos e documentos que lhes servem de suporte.
34. A independência do revisor oficial de contas é ainda reforçada com a previsão legal de comunicação à Inspeção-Geral de Finanças dos pareceres previstos nas alíneas a) a c) do n.º 6 do artigo 25.º do RJAEL (artigo 25.º, n.º 7), bem como do parecer anual a que se refere o artigo 32.º, n.º 6, do mesmo diploma.
35. Além do específico enquadramento do RJAEL, conforme se retira do artigo 25.º, n.º 1, o regime do fiscal único das empresas locais aparece conformado pela aplicação subsidiária do regime do Código das Sociedades Comerciais.
36. Pelo que lhe devem ser reconhecidas as competências gerais de intervenção na vida da empresa que são típicas do órgão, na feição que lhe é dada pela lei comercial, sendo que algumas das competências, ou poderes, de que dispõe o órgão de fiscalização, na lei geral, demonstram o seu carácter **inequivocamente orgânico**.
37. Assim, o fiscal único não pode ser visto como um terceiro à sociedade, desinteressado do destino desta (como sucederá com um típico prestador de serviços), possuindo competências (*rectius*, deveres) de **intervenção direta** na vida social da empresa, tais como o dever de impugnar ou promover a impugnação de deliberações sociais em geral, e do conselho de administração, em particular, bem como poderes para convocar a assembleia geral.
38. Isto demonstra que o órgão de fiscalização toma parte integrante na sociedade, podendo atuar em sentido contrário à posição tomada pelos outros órgãos da sociedade – o que seria incompreensível admitir-se aos prestadores de serviços à empresa local.
39. Ao que foi dito até agora, pode, ainda, acrescentar-se o facto de a designação do fiscal único estar sujeito a regras e formalidades previstas no Estatuto do Revisor Oficial de Contas e, por isso, sujeito à regulação desta entidade – o que vem, também, reiterar as especificidades da relação jurídica criada.

- 
40. Por exemplo, a designação feita pela Assembleia Geral e o registo do ROC estão dependentes de aceitação expressa do ROC ou da Sociedade de ROC, sendo a celebração do contrato escrito uma formalidade que pode ser cumprida posteriormente (veja-se o artigo 53.º, n.º 1 do Estatuto dos Revisores Oficiais de Contas).
 41. A remuneração do fiscal único, como a dos membros do conselho fiscal, é fixa (não podendo ter qualquer componente variável, para não ficar dependente dos resultados da sociedade) devendo ser determinada, consoante os modelos de governo existentes, pela assembleia geral de acionistas ou por comissão de remunerações (conforme estatuído no artigo 399.º, n.º 1, por remissões sucessivas dos artigos 422.º-A e 423.º-A, todos do CSC).
 42. Das próprias disposições sobre a matéria constantes do Estatuto dos Revisores Oficial de Contas (artigos 58.º e 59.º), resulta a afirmação legal de um direito dos revisores oficiais de contas “*ao reembolso, pelas empresas ou outras entidades a quem prestem serviços, das despesas de transporte e alojamento e quaisquer outras realizadas no exercício das suas funções*” (n.º 2 do artigo 58.º), o que não se encontra normalmente afirmado desta maneira em relações contratuais cujo conteúdo é livremente definido.
 43. Ora, tendo em conta o artigo 5.º, n.º 1, do CCP, e a sua referência à natureza e características das prestações contratuais, a ausência de liberdade de estipulação da remuneração por parte do revisor oficial de contas é um indício muito relevante de que a relação jurídica em causa foi organizada, pelo legislador, em termos que fogem à lógica típica dos contratos públicos e dos procedimentos pré-contratuais regulados pelo CCP.
 44. No fundo, mais do que um prestador de serviços, o revisor oficial de contas que atua como fiscal único fá-lo ao abrigo de um estatuto jurídico próprio, marcado por um regime legal imperativo e regulado, que caracteriza a relação jurídica daí emergente, e que torna acidental, limitado, residual e não determinante tudo o que se diga em qualquer contrato que venha a ser celebrado com o fiscal único.

45. O fiscal único exerce as suas funções do mesmo modo típico que o faz o titular de um órgão social, e não com base numa simples relação de prestação de serviços², sem qualquer traço distintivo face às demais.
46. Como refere JOSÉ FERREIRA GOMES, em monografia totalmente dedicada a esta temática, “*uma tal qualificação [como órgão social] exige uma prévia asserção da vinculação funcional do revisor à prossecução dos interesses da pessoa colectiva, para lá daquela que sempre resultaria, nos termos gerais de um quadro jurídico-obrigacional, da determinação da prestação por referência à satisfação dos interesses do credor.*”³ [sublinhados e realces da responsabilidade da Respondente]
47. A qualidade de órgão não é dada, como refere ainda o mesmo Autor, pela “*simples prestação de um serviço de certificação de contas*”⁴, mas pela recondução de um sujeito à qualidade de órgão, que o coloca, de modo especial, ao serviço da sociedade, de um modo que é simplesmente irreduzível ao de um qualquer prestador de serviços.
48. É, aliás, o mesmo que sucede com o gestor público, que é titular de órgão de gestão ou administração de uma empresa pública (artigo 1.º, n.º 1, do Estatuto do Gestor Público).
49. Tal como o fiscal único, o gestor público também assume a qualidade de membro de órgãos sociais, vendo, por isso, o seu estatuto – incluindo a sua designação – regulado pelas regras que definem o estatuto do órgão a que ele pertence.
50. E, neste caso, dúvidas não subsistem de que esta relação jurídica, expressamente qualificada, pelos tribunais, como uma relação especial de prestação de serviços, não é sujeita, na sua formação, à parte II do CCP; o que decorre da circunstância, absolutamente decisiva, de que o gestor público é titular de um órgão social e vê, por isso, o seu estatuto – incluindo a sua designação – regulado pelas regras que definem o estatuto do órgão a que ele pertence.
51. A tudo isto, não será despicendo assinalar, ainda, que por força da remissão operada no artigo 25.º do RAEL para o Código das Sociedades Comerciais, terá que se aplicar, no âmbito do RJAEL, a figura da “*nomeação oficiosa do revisor oficial de contas*”, onde se atribuem poderes à Ordem dos Revisores Oficiais de Contas e aos Tribunais para nomearem o

² Neste sentido, ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, *Tratado de Direito Civil*, IV, 4.ª ed., 2017, p. 668, o qual afirma a impossibilidade de recondução da relação a uma mera relação contratual, conferindo enorme relevância ao estatuto do órgão.

³ J. FERREIRA GOMES, *Da Administração à Fiscalização das Sociedades*, pp. 386-387.

⁴ J. FERREIRA GOMES, *Da Administração à Fiscalização das Sociedades*, p. 387.

fiscal único - algo que se afigura dificilmente compaginável com o regime de formação dos contratos públicos constante da parte II do CCP.

52. Seria certamente a única relação de prestação de serviços em que a uma entidade adjudicante poderia ser imposto, por uma entidade terceira, um específico cocontratante que ficasse obrigatoriamente vinculado a prestar serviços àquela entidade – contra a vontade desta.
53. As próprias normas aplicáveis quanto à designação, duração e cessação do mandato do fiscal único, refletem o estatuto do órgão em causa, a sua natureza não obrigacional e a sua impossível articulação com as normas formação de contratos públicos previstas na parte II do CCP.
54. Quanto à designação, a lei é inequívoca em definir que esta se procede através de eleição - que é o modo de designação típico quando quem procede à designação é um colégio, ou seja, um órgão com uma pluralidade de titulares, como é o órgão deliberativo da entidade pública participante, neste caso, a assembleia municipal.
55. Ora, a designação por eleição não é compaginável com um procedimento prévio de contratação pública para escolha do fiscal único.
56. De facto, o CCP faz assentar os procedimentos pré-contratuais num dever de adjudicar (cf. artigo 76.º do CCP), segundo o qual a tramitação de um procedimento de formação de um contrato público, caso produza pelo menos uma proposta adjudicável, deverá terminar com um ato de adjudicação, exceto nos casos limitados previstos no artigo 79.º do CCP.
57. Aliás, o artigo 26.º, n.º 3, do RAEL admite a possibilidade de a assembleia municipal poder recusar a proposta da câmara, e de o poder fazer por qualquer motivo, o que não se articula com a norma que estatui que, uma vez praticado o ato de adjudicação, o particular tem um direito à celebração do contrato (cf. artigo 105.º, n.º 4, do CCP).
58. Por outro lado, a lei estabelece uma duração máxima para o mandato do fiscal único, sendo inequívoca da letra da lei a intenção de estabelecer uma duração máxima para o exercício funções orgânicas, e não a fixação de um limite máximo para a duração de um contrato.

- 
59. Ademais, o titular do órgão fiscal único é beneficiado por garantias de inamovibilidade, resultantes de um regime em que a destituição está dependente de justa causa e de prévia audição na assembleia geral (cf. artigo 419.º, n.ºs 1 e 2, do CSC), o que não sucede numa relação contratual típica de prestação de serviços.
60. Se existe uma forma específica de aceder ao cargo de fiscal único, e se todo o demais regime aplicável ao exercício e cessação do cargo não se coadunam com os quadros típicos de uma operação de mercado, antes se reconduzindo à operacionalização de um estatuto legal, as regras da parte II do Código dos Contratos Públicos não se podem aplicar.
61. Pelo exposto, a única conclusão que é possível retirar de todo o excuroso feito *supra*, é a de que a escolha e designação do fiscal único não se encontra sujeito à parte II do CCP.
62. Assim, também não se lhe aplica o dever de publicitação previsto no artigo 127.º do CCP, podendo ser efetuados pagamentos à SROC, na medida em que a eficácia do contrato não se encontrava suspensa.
63. Daí que não possa ser assacada à ora Respondente qualquer infração financeira por pagamentos indevidos.

III. DA INFRAÇÃO ASSINALADA NO PONTO 2.4. DO PROJETO – DISTORÇÃO MATERIAL DAS CONTAS DE 2016

64. O Projeto imputa à ora Respondente uma infração financeira por “*distorção material das contas de 2016 fazendo-as apresentar resultados positivos afastando dessa forma o cenário de dissolução da SGU*” [Anexo 1 do Projeto – ponto 2.4].
65. Fundamenta a eventual responsabilidade financeira sancionatória a que a Respondente estaria, eventualmente, sujeita, nas alíneas b), d) e n) do n.º 1 do artigo 65.º e alínea f) do n.º 1 do artigo 66.º, todas da LOPTdC (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas).
66. Está em causa a contabilização da indemnização compensatória de 2014, nas contas de 2016, entendendo-se no Projeto que, por alegadamente não existir base legal para o pagamento de tal indemnização pela gestão deficitária do Complexo, tal não poderia ser inscrita.

- 
67. Sugere-se, ainda, no Projeto que, pelo facto de, na Certificação Legal de Contas, existir uma reserva relativamente a esta matéria, os membros do Conselho de Administração tinham conhecimento de que a mesma não era possível.
 68. Com o devido respeito, e pelas razões que se aduzirão de seguida, esta tese não pode merecer acolhimento, em particular, no que respeita à Respondente.
 69. Muito menos estão preenchidas as normas das alíneas b), d) e n) do n.º 1 do artigo 65.º e alínea f) do n.º 1 do artigo 66.º da LOPTdC que no Projeto se invoca como sendo as infrações financeiras em que a Respondente incorreu.
 70. Em primeiro lugar, devemos ter presente que, no que ao ano de 2016 respeita, a Respondente exerceu funções apenas durante o mês de dezembro desse ano, pois foi designada no dia 30.11.2016.
 71. Apesar de, durante o seu mandato – até 23.10.2017 – a Respondente ter exercido funções executivas, esta nunca teve sob sua tutela a Unidade Administrativa e Financeira da SGU, dentro da qual se encontra a Contabilidade, Tesouraria e Controlo Financeiro.
 72. O relatório e contas da SGU de 2016 foi, inicialmente, preparado pelos serviços da Unidade Administrativa e Financeira.
 73. Foi analisado e escrutinado pelo Contabilista Certificado da SGU que não suscitou quaisquer questões de conformidade com as normas e regulamentos aplicáveis.
 74. Posteriormente, foi objeto de certificação legal por parte do Fiscal Único da SGU que concluiu que (i) o relatório de gestão foi preparado com os requisitos legais e regulamentares, (ii) que a informação nele constante é concordante com as demonstrações financeiras auditadas e, finalmente, que (iii) não foram identificadas correções materiais – conforme resulta do excerto do documento de certificação legal de contas que aqui se transcreve:

SOBRE O RELATÓRIO DE GESTÃO

Dando cumprimento ao artigo 451.º, n.º 3, al. e) do Código das Sociedades Comerciais, somos de parecer que o relatório de gestão foi preparado de acordo com os requisitos legais e regulamentares aplicáveis em vigor, a informação nele constante é concordante com as demonstrações financeiras auditadas e, tendo em conta o conhecimento e apreciação sobre a Entidade, não identificámos incorreções materiais.

75. Refere o Projeto que foram identificadas reservas relacionadas com a inscrição dos montantes das indemnizações compensatórias referentes ao Complexo Desportivo Municipal.
76. No entanto, lendo com atenção a reserva em causa, verifica-se que nada é referido quanto à inadmissibilidade legal e/ou regulamentar do registo nas contas das transferências financeiras em causa.
77. A reserva consiste tão só em fazer notar que o rendimento associado às transferências ocorridas em 2014 e 2016 foi registado no exercício de 2016 e **que o facto de não ter sido previsto o valor da transferência financeira nas contas dos últimos 2 exercícios tinha sido objeto de uma reserva na certificação legal das contas dos respetivos anos** – conforme excerto que se apresenta

1. O Contrato-programa que atribui à Empresa a exploração e gestão do Complexo Desportivo Municipal de Vila Real de Santo António, de 18.05.2010, prevê uma transferência financeira com o objetivo de equilibrar os resultados operacionais anuais do referido equipamento, tendo sido registada no exercício em apreciação o rendimento associado às transferências de 2014 (1.658.165 euros) e de 2016 (1.564.082 euros), conforme referido na nota 14 do Anexo e no Relatório de Gestão, onde é também justificada a alteração de critério e a não aplicação ao ano de 2015. **O facto de não ter sido previsto o valor da transferência financeira nas contas dos 2 últimos exercícios fora alvo de uma reserva na certificação legal das contas dos respetivos anos.**

[Realce a amarelo da responsabilidade da Respondente]

78. Ou seja, o Fiscal Único não refere, em parte alguma da certificação legal das contas, que as ditas transferências não deveriam ter sido registadas no exercício de 2016.
79. O que assinala é que, nos dois exercícios anteriores, tinha feito reservas à certificação legal das contas, **precisamente** pelo facto de tais transferências não se encontrarem registadas – o que veio a acontecer em 2016.
80. Ora, a Respondente não aprovou o orçamento para o exercício de 2016 – pois, à data de aprovação dos instrumentos de gestão provisional para 2016, esta não exercia qualquer mandato no Conselho de Administração.
81. Não geriu nem executou o orçamento relativo ao ano de 2016, com exceção do último mês do ano, momento a partir do qual iniciou o seu mandato.
82. Assim, não violou quaisquer normas relativas à gestão e controlo orçamental ou de tesouraria.

- 
83. A Respondente – que, refira-se, não acompanhou a execução do ano de 2016 – aprovou um relatório e contas que foi preparado pelos técnicos da SGU e que foi totalmente validado quer pelo Contabilista Certificado da SGU quer pelo Fiscal Único.
84. Como tal, não possuía – sem obrigação de possuir – qualquer informação que pudesse suscitar a validade e correção das contas.
85. De referir, à margem, que não existe qualquer obrigação legal de prestação de contas ao Tribunal de Contas, por parte da SGU, pelo que os factos em apreço não se reconduzem à alínea n) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTdC.
86. Muito menos se encontra preenchida a alínea f) do n.º 1 do artigo 66.º da LOPTdC, pois a Respondente não introduziu quaisquer elementos, neste processo de auditoria, que pudesse induzir o tribunal em erro no relatório que irá produzir.
87. **Em suma, não pode, também neste aspeto, ser assacada à Respondente qualquer infração financeira suscetível de gerar responsabilidade financeira.**

Sem prescindir,

IV. DA RELEVANÇA DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

88. Nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTdC:

“A 1.ª e 2.ª Seções do Tribunal de Contas podem relevar a responsabilidade por infração financeira apenas passível de multa quando:

a) Se evidenciar suficientemente que a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência;

b) Não tiver havido antes recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correção da irregularidade do procedimento adotado;

c) Tiver sido a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno tenham censurado o seu autor pela sua prática”

89. No caso *sub judice*, e como ficou ampla e detalhadamente exposto, não existe qualquer comportamento assacado à Respondente que possa ser suscetível de consubstanciar uma infração financeira.

- 
90. De todo o modo, e sem conceder, caso por mera hipótese académica se viesse a considerar que a Respondente havia praticado qualquer ilícito, ainda assim, se encontrariam preenchidos os pressupostos que permite a este Tribunal relevar a responsabilidade financeira.
 91. Os factos acima alegados e demonstrados, evidenciam que os pagamentos identificados no Projeto ao abrigo de contratos não publicitados no portal dos contratos públicos, se referem apenas ao contrato relativo ao exercício do mandato enquanto Fiscal Único da SGU.
 92. Pelas razões exaustivamente alegadas *supra*, tais contratos não se encontram sujeitos à parte II do CCP.
 93. Mas mesmo que este Tribunal viesse a entender que o estavam – o que não se concede – não se poderá negar que tal posição não seria isenta de argumentos contrários e que a tese sufragada na SGU é, ela própria, juridicamente defensável.
 94. Pelo que esta putativa infração não poderia ser-lhe imputada a título de dolo.
 95. O mesmo se diga quanto à questão da aprovação das contas de 2016.
 96. Como vimos, as contas foram preparadas, elaboradas, analisadas e certificadas por técnicos e pelos órgãos competentes; a Respondente não tinha sequer o pelouro responsável pela sua elaboração; e, finalmente, a Respondente não executou o orçamento desse ano.
 97. Por sua vez a reserva não alerta para a invalidade de tal inscrição, apontando, aliás, no sentido contrário – veja-se que as reservas feitas na certificação legal das contas anteriores (2014 e 2015) foram ali plasmadas precisamente pelo facto de tais transferências não terem sido consagradas nas contas daqueles exercícios.
 98. Ou seja, a Respondente, pelo conhecimento que tinha (e que, em abstrato, lhe era possível ter), não tinha razões para não aprovar o relatório e contas.
 99. Pelo que, uma vez mais, é manifesta a ausência de dolo.
 100. Assim, tendo em conta que não houve qualquer recomendação deste Tribunal (ou de qualquer órgão de controlo interno) para correção da pretensa irregularidade do

procedimento adotado, tendo sido a primeira vez que a Respondente foi censurada pela prática desta infração, encontram-se preenchidos os requisitos para a relevação da responsabilidade – o que, subsidiariamente, se requer.

Pelo exposto, requer-se a V. Exas.:

- a) Que concluam pela licitude das condutas da Respondente, e pela ausência de responsabilidade financeira sancionatória desta, arquivando o processo relativamente àquela;

Subsidiariamente, e para o caso de se considerar ser imputável à Respondente qualquer infração, requer-se a V. Exas:

- b) Que seja relevada a eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTdC.

A Respondente,


SÍLVIA DURO LOPES GOMES MADEIRA

8. Renato Sérgio Paulo Figueira

Exma. Sr.^a Juíza Conselheira Relatora

Exmo. Sr. Diretor Geral

Exma. Sr.^a Auditora-Coordenadora

Assunto: Exercício do direito de contraditório por Renato Sérgio Paulo Figueira – Contraditório Pessoal, referente à Auditoria ao Processo de Reabertura de Contas de 2016 a 2018.

V. referência: DA IX.1/VRSASGU, proc.24/2020-AUDIT

Parte A

Relativamente a eventuais responsabilidades financeiras sobre “Execução financeira de contratos apesar da falta de publicação no Portal Base – contratos celebrados com a SROC”, venho apresentar fundamentação sobre a matéria relatada:

Ponto 1

A questão da necessidade de publicação do contrato em causa no portal Base foi colocada à data pelo signatário, aos juristas da VRSA - Sociedade de Gestão Urbana, E.M., S.A., doravante “SGU”, que concluíram pela não necessidade de publicação deste contrato no portal dos contratos públicos, conforme se passa a explicar;

Ponto 2

O Fiscal Único é um Órgão Social da empresa municipal, que tem como função a fiscalização financeira dos atos da Administração;

Ponto 3

Nos termos do número 3 do artigo 26.^º do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais (RJAL), aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, e alterações, compete ao órgão deliberativo da Entidade Pública participante designar o Fiscal Único da empresa local, sob proposta do órgão executivo;



Ponto 4

Ou seja, é da responsabilidade da Assembleia Municipal de Vila Real de Santo António, sob proposta da Câmara Municipal de Vila Real de Santo António, designar o Fiscal Único da Empresa Municipal, que no caso é uma SROC;

Ponto 5

Prova-se que tais deliberações foram tomadas, à data de 28 de novembro de 2017 e de 30 de dezembro de 2021, anexo 1 e anexo 2, respetivamente;

Ponto 6

Ou seja, não é da responsabilidade dos administradores da "SGU", ou dos liquidatários da mesma, a escolha, nem sequer opinião, sobre a contratação do Fiscal Único da sociedade, apenas lhe cabe garantir a remuneração pela função de fiscalização prestada;

Ponto 7

Por esse efeito, considera-se que do ponto de vista da "SGU" e dos atos da sua administração ou liquidatários, estamos perante uma contratação que não é, nem está suscetível de ser, submetida à concorrência de mercado;

Ponto 8

A ser submetida à concorrência, seria sempre pela Entidade Pública participante, e nunca pela administração da "SGU";

Ponto 9

Acresce, que se assim não fosse, estaríamos perante uma situação de flagrante conflito de interesses, onde a administração da sociedade é que escolhia a entidade que assumiria as funções de Fiscal Único, no caso uma SROC, para a fiscalizar;

Ponto 10

Portanto, do ponto de vista da "SGU" e dos atos da sua administração ou liquidatários, a formalização contratual com o Fiscal Único, que no caso é uma SROC, enquadra-se na tipologia de contratação excluída, nos termos do n.º1 do artigo 5.º do Código dos Contratos Públicos, por razão das suas características e da posição relativa das partes no contexto da sua formação;



Ponto 11

Pelo exposto, ainda nos termos do n.º1 do artigo 5.º do Código dos Contratos Públicos, não é aplicável a parte ii do Código, nomeadamente, os artigos 16.º a 277.º, onde se inclui o invocado artigo 127.º;

Ponto 12

Acresce, que enquanto administrador e liquidatário da “SGU” o signatário sempre teve a preocupação de assegurar as garantias de transparência e publicidade;

Ponto 13

A remuneração e identidade dos Órgãos Sociais, nomeadamente do Fiscal Único, consta explicitamente nos Relatórios de Contas, documento público e de publicidade obrigatória;

Ponto 14

Em conclusão deste ponto, o signatário está convicto da não violação da norma invocada no relatório de auditoria, pelos esclarecimentos jurídicos internos que lhe haviam sido prestados à data, que melhor tentou explicar no presente documento. Sem conceder, se outro for o entendimento de enquadramento do competente Tribunal de Contas, cumpre sublinhar que a haver qualquer desconformidade, a mesma não se concretizou por falta de zelo nas funções ou propósito de encobrimento do contrato celebrado com a SROC, mas exclusivamente por, de boa fé, entender que estavam cumpridas todas as obrigações legais, de acordo com o parecer do apoio jurídico da “SGU”, sobre a norma em causa;

Parte B

Relativamente a eventuais responsabilidades financeiras sobre “O procedimento adotado pela SGU em 2019, de reabertura de contas de anos anteriores (2016 a 2018) não tem base legal”, vem o signatário apresentar fundamentação sobre a matéria relatada:

Ponto 15

Nos termos do artigo 19.º do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais, Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, e alterações: “são empresas locais as sociedades constituídas ou participadas nos termos da lei comercial, nas quais as entidades públicas participantes possam exercer, de forma direta ou indireta, uma influência dominante em razão da verificação de um dos seguintes requisitos: a) Detenção da maioria do capital ou dos direitos de



voto; b) Direito de designar ou destituir a maioria dos membros do órgão de gestão, de administração ou de fiscalização; c) Qualquer outra forma de controlo de gestão.”;

Ponto 16

A reabertura de contas no ano de 2019 relativo às contas dos anos anteriores, 2016, 2017 e 2018, foi determinada por uma deliberação emitida pelo órgão executivo da entidade pública participante, que detinha 100% do capital social da “SGU”, deliberação transmitida diretamente à administração da Sociedade, conforme já relatado nas conclusões do relatório de auditoria, ponto 14, página 84, junta-se deliberação da Reunião de Câmara de 18 de junho de 2019, anexo 3;

Ponto 17

O Contrato de Gestão celebrado com o Município de Vila Real de Santo António para o exercício do cargo de administrador, é claro no que se refere às obrigações relativamente ao Município, transcreve-se ponto 3 da cláusula 2.ª “ O Gestor obriga-se a desempenhar as suas funções com zelo e diligência, no estrito cumprimento da Lei, dos Estatutos e demais normativos reguladores da empresa, e das orientações e deliberações do Acionista ou de qualquer entidade a que, por força das suas funções de gestão executiva, deva atender.”, sublinhado meu, em consonância com a previsão da alínea b) do artigo 5.º do Estatuto do Gestor Público, aplicável por força do disposto no n.º 4 do artigo 30.º do RJAEI, que um dos deveres dos gestores públicos é “Assegurar a concretização das orientações definidas nos termos da lei, designadamente as previstas no artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de dezembro, e no contrato de gestão, e a realização da estratégia da empresa”;

Ponto 18

Acrescenta-se ainda que para cabal esclarecimento do relatado na auditoria, que o signatário, Renato Sérgio Paulo Figueira, nunca tinha tido qualquer ligação aos Órgãos Municipais, nem de carácter executivo (Câmara Municipal), nem de carácter deliberativo (Assembleia Municipal), nem outro qualquer vínculo laboral, nem tão pouco com qualquer Junta de Freguesia. Pelo que, no caso do signatário, nunca existiu acumulação de funções que possa ser considerada;

Ponto 19

Retornando ao tema abordado no ponto 17, tratando-se de uma deliberação do Órgão Executivo Municipal e de uma orientação expressa da Entidade Pública Participante, com 100% do capital, à Administração da “SGU”, sobre a qual o Fiscal Único da SGU não levantou qualquer objecção, mais não se poderia fazer em sede de administração da SGU, por obrigação contratual vertida no contrato para exercer as funções de gestor público, do que dar apoio ao prosseguimento do procedimento nos exatos termos da orientação recebida;



Ponto 20

Assim, em análise do facto que deu origem à reabertura de contas, a haver responsabilidade, esta nunca pode ser atribuída à administração da "SGU", que se limitou a cumprir uma orientação expressa da Entidade Pública Participante, com 100% do capital, orientação a que estava obrigado contratualmente a fazer-la cumprir;

Ponto 21

Para o efeito do cumprimento da orientação recebida foram contactados os técnicos competentes, nas pessoas do Técnico Oficial de Contas e do Revisor Oficial de Contas, de forma zelosa e diligente;

Ponto 22

Acrescenta-se, como ficou relatado no ponto 211, página 61, do relatório de auditoria, a SROC, não levantou qualquer questão de legalidade da reabertura de contas, sobre matéria que se entende ser da sua responsabilidade fiscalizar, nos termos do artigo 25.º do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais, Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, e alterações;

Ponto 23

Passando agora ao contraditório no que se refere ao ato de aprovação das novas contas, referentes aos anos 2016, 2017 e 2018;

Ponto 24

Sobre o tema, o signatário recorda-se que à data, e mais do que uma vez, questionou os técnicos se as novas contas refletiam efetivamente a verdade, e se as mesmas não estavam agora a ser alteradas apenas para satisfação dos interesses do Acionista Único, o Município de Vila Real de Santo António;

Ponto 25

Sempre lhe tendo sido transmitido que não estando completamente errada a forma como foram apresentadas inicialmente as contas relativas ao ano de 2016, esta nova forma, depois de ponderado, é que efetivamente seria a forma mais correta de apresentar das contas do ano de 2016;

Ponto 26

Foi-lhe ainda transmitido, que relativamente às contas do ano de 2017 e do ano de 2018, executava-se pequenos ajustes de factos detetados posteriormente, factos sem qualquer relevância material, que apenas eram ajustados porque as contas estavam reabertas;



Ponto 27

Em momento algum foi transmitido ao signatário que a reabertura de contas, não era correta ou que era ilegal, pelo contrário, foi transmitido verbalmente pela SROC que não sendo prática comum a reabertura de contas, nada invalidava na lei que as mesmas fossem reabertas para correção;

Ponto 28

Tal prova-se pelo facto de a SROC ter emitido novas "CLC", sem nunca mencionar uma eventual, ainda que ténue, possibilidade de irregularidade ou ilegalidade;

Ponto 29

Prova-se ainda, que as normas eventualmente violadas, vertidas no anexo 1 do relato de auditoria, nomeadamente, o Decreto-Lei n.º 158/2009, de 13 de julho, a portaria 986/2009, de 07 de setembro, a portaria 1011/2009, de 09 de setembro, os avisos 15652/2009, 15653/2009, 15655/2009, todos de 07 de setembro de 2009, as NCRF4 do SNC do aviso 8256/2015, de 29 de julho, são todas Normas Técnicas específicas de contabilidade;

Ponto 30

Não é condição limitativa para o cargo de administrador o conhecimento destas matérias específicas vertidas nas normas invocadas, pelo que o signatário não conhece, nem tinha de conhecer esta legislação específica de organização contabilística para o adequado desempenho das suas funções, para mais considerando que a sua formação base é Engenharia Civil;

Ponto 31

Termos técnicos e específicos da contabilidade como "reabertura de contas" ou "reexpressão retrospectiva", não são, nem têm de ser do domínio corrente dos administradores;

Ponto 32

Para o efeito do domínio das especificidades contabilísticas, o legislador obriga à existência de um Fiscal Único como Órgão Social que fiscaliza a Administração, que no caso é uma SROC, composta por técnicos cuja competência profissional nestas matérias é atestada pelo Estado Português, o qual regula o acesso à profissão e condições para a sua prática;



Ponto 33 - Conclusão

Pelo exposto, tanto na parte "A" como na parte "B" desta exposição, está o signatário convicto de ter sido apresentada prova da inexistência de responsabilidade sobre qualquer dos factos, passíveis de eventuais responsabilidades financeiras, vertidos no muito esclarecedor relato de auditoria.

Cidade de Vila Real de Santo António, 02 de junho de 2023

Renato Figueira



9. João Manuel Lopes Rodrigues

TRIBUNAL DE CONTAS

E 5583/2023
2023/06/09



TRIBUNAL DE CONTAS
AVENIDA DA REPÚBLICA, 65
1050 LISBOA

Assunto: **Contraditório – processo n.º 24/2020-AUDIT – 2.ª secção**

Exmos. Senhores

Serve o presente para remeter a V/ Exas. o meu contraditório no âmbito do processo acima melhor identificado.

Com os melhores cumprimentos,

João Manuel Lopes Rodrigues



TRIBUNAL DE CONTAS

2.ª SECÇÃO

PROCESSO N.º 24/2020-AUDIT

EXMA. SR.ª AUDITORA COORDENADORA

JOÃO MANUEL LOPES RODRIGUES, tendo sido notificado no âmbito da auditoria ao processo de reabertura das contas de 2016 a 2018 na VRSA – Sociedade de Gestão urbana EM SA para, querendo, pronunciar-se sobre “*as matérias constantes do Relato de Auditoria (...)*”, vem apresentar o seu

CONTRADITÓRIO

O que faz nos termos e com os seguintes fundamentos:

I – Introdução:

1. João Manuel Lopes Rodrigues (adiante “Citado”), por ter sido Vereador no Município de Vila Real de Santo António (doravante “MVRSA”) durante o mandato 2013-2017, foi, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 2 do artigo 26.º da Lei 50/2012, de 31 de Agosto, designado, pelo órgão executivo do Município de Vila real de Santo António (de gora em diante “MVRSA”), representante deste município na Assembleia Geral da entidade participada, a VRSA Sociedade de Gestão Urbana EM SA (doravante “SGU”).
2. Assim, o Citado, quando convocado, comparecia nas reuniões da Assembleia Geral da SGU para, em representação do MVRSA deliberar o que era submetido pelo Conselho de Administração da SGU ao órgão deliberativo desta.
3. Esta era a ligação do Citado com a SGU.

- 
4. De resto, o Citado não mais tinha contacto com a empresa nem com o seu dia-a-dia.
 5. Pois o dia-a-dia do Citado era no MVRSA onde desempenhava as funções de vereador e onde, de facto tinha funções executivas.
 6. Na qualidade de representante do acionista único – o MVRSA – na Assembleia Geral da SGU o Citado tinha funções meramente deliberativas.
 7. Convém, por outro lado, esclarecer e sublinhar que se entende que qualquer ação inspetiva e/ou auditoria levada a cabo por uma qualquer entidade pública ou órgão jurisdicional, com poderes para tal, é um momento importante para quem é inspecionado e uma oportunidade para aprender e melhorar procedimentos.
 8. Neste contraditório, sem prejuízo pelo considerável respeito que a Tribunal de Contas (de agora em diante (“TdC”) merece, o Citado não poderá, no entanto, deixar de, em alguns aspetos, apresentar uma visão diferente daquela que é a vertida no Relato de Auditoria (doravante “Relato”).

II – Da limitação ao contraditório:

9. Existe, presentemente, e é aceite de forma pacífica pela nossa jurisprudência, uma conceção ampla do princípio do contraditório, a qual teve origem em garantia constitucional da República Federal Alemã.
10. Tendo a doutrina e jurisprudência foi começando a ligar ao princípio do contraditório ideias de participação efetiva das partes no desenvolvimento do litígio e de influência na decisão.
11. Passando o processo a ser visto como um sistema dinâmico, de comunicações entre as partes e o Tribunal.

- 
12. Cabe, assim, ao julgador respeitar e fazer observar o princípio do contraditório ao longo de todo o processo.
 13. Não lhe sendo lícito conhecer de questões sem dar a oportunidade às partes de, previamente, sobre elas se pronunciarem.
 14. Sucede que ao citado foi dado apenas o prazo de 10 (dez) dias úteis.
 15. A verdade é que o prazo concedido ao Citado para apresentar o seu contraditório é muito escasso.
 16. O Citado não pode parar a sua vida pessoal para se dedicar em exclusivo à elaboração deste contraditório.
 17. Ao invés dos inspetores do TdC que durante meses estiveram em exclusivo a solicitar documentação e a fazer a sua auditoria.
 18. O Relato enviado ao Citado é extenso, e pese embora apenas lhe seja imputado uma eventual sanção, o assunto que sobre a mesma versa é um assuntos complexo e que se relaciona com área financeiros e contabilística.
 19. O Citado para fazer apresentar um contraditório numa posição de igualdade com o TdC, necessitava sem sombra de dúvidas de mais tempo.
 20. O que não lhe foi concedido.
 21. Mas mais, nos termos do “Anexo I – Eventuais Responsabilidades financeiras”, apenas é dito que o Citado violou o DL 158/2009, de 13.07.
 22. Não sendo dito que norma deste diploma legal foi violada pelo Citado.
 23. O que limita sobremaneira a sua defesa.
 24. Pois não pode o Citado defender-se de uma eventual violação a uma lei inteira.
 25. Para poder fazer uma defesa condigna, o Citado necessitava saber que artigo daquele decreto-lei pode estar em causa.

- 
26. O que faz TdC está aqui a fazer é impedir que o Citado se possa defender quanto a esta eventual responsabilidade financeira decorrente desta alegada violação.
27. Seria o mesmo que o Ministério público acusar alguém de ter violado o código penal.
28. Sem lhe imputar um crime em concreto
29. Ora, isto consubstancia uma limitação ao seu direito ao contraditório que não se pode deixar em branco.
30. Considera-se, assim, que a limitação do prazo para apresentação deste contraditório, e o facto de se alegar a violação de um decreto-lei sem se indicar qual ou quais as normas violadas, consubstancia por parte do TdC uma **inobservância do princípio do contraditório**.
31. Constitui uma omissão grave e representa uma **nulidade processual**.
32. Pois tal omissão impossibilita que o Citado se pronuncie sobre um conjunto de elementos.
33. Ora, todas estas limitações são suscetíveis de influir no exame ou na decisão da causa.
34. Desta forma considera o Citado nula a citação feita, o que desde já se alega.
35. Pois ao Citado *não foi dado o prazo necessário para preparar o seu contraditório, rectius*, a sua defesa.
36. E não foi dada a oportunidade de se defender quanto à acusação de ter violado o Decreto-lei n.º 158/2009 de 13.07.

III - Da audição das estações competentes

37. A aplicação do artigo 36.º do Decreto n.º 22.257, de 25 de Fevereiro de 1933, diz respeito à noção de “estação competente”.
38. O referido Decreto de 1933 visava desresponsabilizar os membros do Governo pela prática de atos de gestão danosa porque, nessa



altura, a responsabilidade recaía sobre a entidade que procedia ao pagamento da despesa, isto é, a Repartição da Direção-Geral da Contabilidade Pública existente em cada Ministério, na pessoa do seu Diretor, a quem competia verificar o cumprimento da legalidade subjacente à realização da despesa.

39. As “estações competentes”, ou seja, os serviços do Estado, eram responsáveis se não esclarecessem o membro do Governo sobre os assuntos da sua competência, à semelhança do que está ainda hoje previsto no artigo 61.º, n.º 4 da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.
40. No caso concreto as contas que foram aprovadas pelo Citado passaram por diversas fases prévias à sua aprovação.
41. As contas da SGU foram feitas pela equipa de técnicos do departamento administrativo e financeiro da referida empresa.
42. Depois de feitas por esta equipa de técnicos, as contas foram certificadas por um Contabilista Certificado.
43. E mesmo depois do Contabilista Certificado atestar que as contas feitas pelo departamento administrativo e financeiro estavam corretas, estas foram revistas pelos Revisores Oficiais de Contas da SGU.
44. O Citado, na sua ação como Representante do Município na Assembleia Geral da SGU sempre atuou com diligência e cuidado.
45. Tendo se certificado que todas as contas que aprovou passaram por estas três fases.
46. Sempre que foi chamado a aprovar contas o Citado confirmava com a Administração da SGU que todos estes passos tinham sido dados.

- 
47. O Citado tinha o cuidado de confirmar que tudo tinha os necessários pareceres técnicos.
 48. Que as contas contavam com pareceres do Contabilista Certificado da SGU.
 49. Com pareceres técnicos dos Revisores Oficiais de Contas da SGU.
 50. E depois de tudo isto, as contas ainda tinham sido aprovadas pelo Conselho de Administração da SGU.
 51. Cumpre, portanto, esclarecer e sublinhar: o Citado, sempre que aprovou contas da SGU confirmou que todas estas instâncias competentes (*rectius*, “estações competentes”) se haviam pronunciado sobre o documento a aprovar.
 52. Isto é, o Citado verificou sempre se as contas tinham parecer do Técnico Oficial de Contas, se estas tinham Certificação legal emitida pelos Revisores Oficiais de Contas e se estas tinham sido aprovadas pelo Conselho de Administração da SGU.
 53. O que sempre aconteceu.
 54. E ferira-se, ainda, que em concreto nas contas de 2016, todos estes pareceres, *rectius*, todas estas estações competentes, estavam de acordo quanto ao teor das contas.
 55. Ora, existindo uma equipa de técnicos da SGU, um Técnico Oficial de Contas, Revisores Oficiais de Contas e um Conselho de Administração, todos a dizer que as contas estavam corretas, como poderia o Citado, contrariar tais pareceres?
 56. Aliás, nem o Citado tinha competências técnicas para o fazer.
 57. A verdade é que o Citado nunca contrariou quaisquer pareceres técnicos, em grande parte por não se sentir qualificado para o fazer.

58. EM suma, o Citado limitou-se a aprovar o que já tinha sido elaborado, verificado e certificado pelos técnicos competentes e que mereceu a aprovação do Conselho de Administração da SGU.
59. Não pode, portanto, ao Citado ser assacada qualquer responsabilidade por ter distorcido as contas de 2016.
60. Por uma razão muito simples: porque este não o fez.
61. A ter existido algum tipo de distorção – o que por mera hipótese académica de coloca – não foi de certo o Citado o responsável por tal distorção.
62. Aliás, em bom rigor, faltam ao Citado os necessários conhecimentos técnicos para conseguir praticar tal ato.
63. Em boa verdade os conhecimentos técnicos do visado não lhe permitem distorcer contas, nem sequer detetar caso estas tenham sido distorcidas.
64. Daí que a responsabilidade do Citado apenas se cingia a verificar se as contas tinham sido feitas pelos técnicos adequados e depois verificadas e certificadas pelos técnicos competentes.
65. O que o Citado sempre fez.
66. Nesse sentido veja-se, desde logo, a Sentença N.º 10/2020, de 19 de maio, proferida pela 3.ª secção do Tribunal de Contas, Conselheiro Relator: José Mouraz Lopes, que em situação análoga refere o seguinte:

“A partir de 2 de janeiro de 2017, nos termos do artigo 276º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, exige-se como elemento típico constitutivo da responsabilidade financeira (sancionatória e reintegratória) dos responsáveis autárquicos referidos [titulares dos órgãos executivos das autarquias locais] os mesmos requisitos até então exigidos para a responsabilização financeira dos membros do Governo. Ou seja, (i) a

não audição das estações competentes ou (ii) quando esclarecidos por estas em conformidade com a lei, hajam adotado resolução diferente.

A apreciação da culpa, na responsabilidade financeira, em concreto, deve ter em conta as especificidades das funções desempenhadas pelos sujeitos que a ela estão obrigados, tendo em conta o padrão de um responsável financeiro diligente e prudente na gestão e afetação dos dinheiros públicos que lhe compete zelar e gerir.”

67. Pode considerar-se a audição das “estações competentes” como sendo relevante uma vez que, apesar do princípio *ignorantia iuris neminem excusat*, previsto no artigo 6.º do Código Civil, é razoável que os membros de Governo e os titulares de órgãos executivos de autarquias locais, mesmo quando estes estão a representar a autarquia numa entidade participada por esta, devam ser aconselhados no exercício das suas funções.

68. Por outro lado deve notar-se que a responsabilidade prevista no artigo 61.º, n.º 2 da LOPTC pressupõe um comportamento culposo.

69. Cite-se nesta esteira, ANTÓNIO CLUNY, quando escreve, a propósito do artigo 61.º, n.º 2 da LOPTC, que a “*ilegalidade detectada só constitui, portanto, uma infracção sancionável (...) se, sem o devido cuidado, o decisor tiver agido contra informação competente e necessária*”.

70. Concluindo, assim, que o que “*está insito nesta concepção de culpa é o cumprimento (ou incumprimento) dos deveres funcionais, públicos (ou não)*”.

71. Deverá assim compreende-se a *ratio legis* do artigo 61.º, *maxime*, dos n.ºs 2 e 4, ao estabelecer a responsabilização financeira de titulares de órgãos executivos de autarquias locais, **apenas quando sejam devidamente informados pelos serviços e atuem de forma diversa.**

72. O que, sublinha-se, o Citado nunca fez.

IV - Da Culpa:

73. Por tudo o que já se disse, resulta claro que o Citado entende não ter um grau de culpa suficiente que justifique a sua responsabilização sobre as infrações aludidas no Relato.

74. Um dos princípios basilares dos ramos do direito que visam a responsabilização do agente – *de jure condendo* - é o princípio da culpa.

75. Sendo certo que para que exista culpabilidade do agente no cometimento do facto é necessário que o mesmo lhe possa ser imputado a título de dolo ou negligência.

76. Ora, o dolo consiste no propósito de praticar o facto descrito na lei.

77. Já a negligência consiste na falta do cuidado devido, que tem como consequência a realização do facto proibido por lei.

78. Destarte, no caso vertente não se verifica uma coisa nem outra.

79. Não existe dolo, uma vez que não há propósito de violar a lei em nenhum dos atos descritos.

80. Na verdade, não há nenhum facto imputado ao Citado que ilustre ou demonstre esse propósito de incumprir a lei e os limites que esta impõe.

81. Sucede, ainda, que o Citado não teve qualquer comportamento que demonstre falta de cuidado.

82. Assim, sem dolo nem negligência não pode ao Citado ser assacada qualquer culpa.

83. Elemento fundamental e basilar de qualquer ramo do direito que visa a responsabilização de um agente.
84. Caso por algum motivo se venha a assacar alguma culpa ao citado, o que apenas por mera hipótese académica se configura, sempre se dirá que será um grau de culpa diminuto.
85. E sempre será apenas por negligência.
86. Uma vez que o Citado como acima já se explanou, ouviu sempre todas as “estações competentes”.

Nestes termos e nos mais de Direito que V. Exas. doutamente suprirão, deve o presente Contraditório ser aceite, ser considerado procedente por provado quanto aos seus fundamentos e, desta forma:

a. Seja considerada a ausência de responsabilidade financeira sancionatória, reconhecendo que o Citado não é responsável por qualquer distorção das contas de 2016 da SGU;

Caso assim não se entenda,

b. Seja relevada a responsabilidade financeira nos termos do n.º 9 do artigo 65.º ex vi do n.º 3 do artigo 66.º, ambos da LOPTC

João Manuel Lopes Rodrigues



10. Luis Miguel Guerreiro Romão

Tribunal de Contas

Auditoria ao Processo de Reabertura das Contas de 2016 a 2018 da VRSA - Sociedade de Gestão Urbana, E.M., S.A.

Processo N.º 24/2020 – AUDIT

2.ª Secção

Luís Romão, tendo sido notificado do Relato de Auditoria elaborado no âmbito do processo à margem identificado vem pelo presente exercer o seu direito ao **CONTRADITÓRIO**, o que faz nos termos e com os fundamentos seguintes:

1. O signatário desempenhou funções no Executivo da Câmara Municipal de Vila Real de Santo António entre 2017 e 2021, tendo assumido as funções Vereador entre 27/10/2017 e 15/04/2021 e de Presidente desde 16/04/2021 e 26/10/2021.
2. Na qualidade de Vereador a tempo inteiro e com as funções de Vice-Presidente, assumiu os pelouros de ambiente, gestão do espaço público, mobilidade, turismo, actividades económicas, emprego, planeamento e desenvolvimento económico, toponímia, Eurocidade do Guadiana, Juntas de Freguesia e feiras e mercados, nunca tendo assumido o pelouro das Finanças Municipais.
3. Neste período, participou e votou favoravelmente as deliberações que permitiram a constituição e continuação da actividade da empresa então participada pelo Município, a VRSA - Sociedade de Gestão Urbana, E.M., S.A. (SGU).
4. Tais actos e deliberações foram sempre suportados em informações técnicas e pareceres jurídicos, internos e externos, que atestavam a legalidade de todas as decisões, contribuindo para a que o signatário, de boa-fé, acreditasse estarem reunidas todas as condições legais para a respectiva aprovação.
5. Do mesmo modo, com base naquele que era o entendimento dos serviços jurídicos do Município, acumulou funções na SGU, sem que por tal tenha recebido qualquer forma de remuneração, sublinhe-se, desconhecendo que do ponto de vista jurídico tal acumulação não remunerada constituísse qualquer tipo de ilícito.
6. Ainda assim, por considerar que, face às discordâncias manifestadas à então Presidente quanto à gestão da VRSA SGU, não estavam reunidas as condições necessárias para a sua continuidade nos órgãos de gestão da empresa, viria a apresentar em Abril de 2019 a renúncia ao mandato.
7. Refira-se que a participação nos órgãos sociais da empresa apenas aconteceu por solidariedade institucional para com a restante equipa de Vereadores.

8. Logo quando da tomada de posse dos órgãos autárquicos para o mandato 2017-2021 aconteceram um conjunto de situações que acabaram por motivar algum desconforto junto da nova equipa e especialmente do signatário
9. Desde logo porque se estranhou a forma como foi feita a passagem dos anteriores para os novos órgãos de gestão.
10. Foi igualmente estranho o facto de, tratando-se da mesma força política a manter a maioria, qual o motivo pelo que os novos eleitos não puderam ter acesso a qualquer documentação ou informação sobre o funcionamento da autarquia e da empresa municipal em momento anterior ao da tomada de posse;
11. Tal como se estranhou o facto da definição de pelouros do novo executivo ter sido efectuada em momento anterior ao da tomada de posse e sem qualquer participação dos eleitos.
12. Era do conhecimento público as dificuldades financeiras que o município já então enfrentava.
13. Contudo, após a tomada de posse, para além de tomar conhecimento das reuniões que eram mantidas com o FAM no sentido de tentar encontrar as soluções para a grave situação financeira, continuou a não ter acesso à totalidade da informação.
14. Sendo que no caso da situação da VRSA SGU a situação era muito mais grave por total ausência de informação.
15. Facto que levou o signatário a insistir na necessidade de concretizar uma auditoria financeira à VRSA SGU que, por oposição da Presidente, não viria a ser aprovado;
16. No que se refere à situação financeira do Município, conhecendo de modo geral as dificuldades atravessadas, não detinha conhecimento aprofundado da situação, tendo em conta que não eram promovidas auditorias internas.
17. Sendo igualmente de sublinhar que o signatário é licenciado em História, tendo sido toda a sua vida professor, até vir a assumir a titularidade dos referidos cargos políticos, não dispondo, assim, de uma formação que lhe permitisse descortinar a extensão e gravidade da situação financeira que o Município já enfrentava à época.
18. No período entre Outubro de 2017 e Abril de 2021, em que foi Vereador com funções de Vice-Presidente, foi paulatinamente percebendo, através dos sucessivos cortes impostos pelo FAM e da impossibilidade de concretização de projectos, que a situação financeira do Município era bem mais complexa do que era do conhecimento público e da sua própria precessão.
19. Em Abril de 2021, por força das circunstâncias, acabou por ter de assumir as funções de Presidente de Câmara, ficando então, por imperativo legal, com o pelouro financeiro.

20. Foi em Maio de 2021 que, após a primeira reunião que manteve com o FAM na presença de toda a equipa em funções, que verdadeiramente toma conhecimento da verdadeira dimensão do problema financeiro do Município e da VRSA SGU.
21. Tal como percebeu o motivo pelo que, em momento anterior, fora apresentado pela anterior Presidente, a proposta de reabertura de contas dos exercícios de 2016, 2017 e 2018.
22. Proposta esta que tinha sido por ele próprio votada em reunião de câmara na convicção da sua indispensabilidade e sustentada nos pareceres favoráveis, fossem formais ou informais, das entidades envolvidas no processo.
23. Como seria possível um elemento de uma equipa de gestão eleita pelo voto popular na presença de opiniões favoráveis de responsáveis do FAM, do auditor da empresa municipal, dos serviços jurídicos e do consultor externo, ao que sabe, indicado pelo próprio FAM, não votar favoravelmente?
24. Até porque, o plano de assistência financeira promovido pelo FAM representava a única esperança na resolução da insustentável dívida do Município.
25. E tinha a percepção de que aquela entidade tinha ganho um ascendente real sobre toda a actividade do Município, condicionando cada decisão.
26. Pelo que se impunha a imperatividade do cumprimento do PAM que obrigou à redução de despesa em actividades importantes para a população, redução de apoio a IPSS, resolução de contratos e também implementação de novas fontes de receita como a taxa turística e alienação de imóveis.
27. Voltando à deliberação de reabertura de contas dos exercícios de 2016, 2017 e 2018, é importante referir os factos que então estiveram na génese da decisão.
28. Esteve presente na reunião de 18 de Junho de 2019 onde foi votada a proposta da senhora presidente para se proceder à reabertura ou rectificação de contas da SGU nos anos de 2016, 2017 e 2018, com o objectivo de analisar a existência de eventuais distorções nas referidas contas.
29. Esta situação se afigurava com algum sentido, até porque os anteriores relatórios de contas elaborados pelo Fiscal Único tinham apresentado algumas reservas que eram necessário esclarecer.
30. Não teve participação em qualquer outro momento do processo, designadamente na análise das contas e da sua rectificação, uma vez que deixou de ter qualquer ligação à SGU a partir de Junho de 2019, embora o seu pedido de exoneração tivesse sido feito logo em Abril desse mesmo ano.
31. A tomada de decisão nessa sessão de Câmara foi feita como em todas as outras, ou seja, partindo do princípio que qualquer proposta é elaborada e instruída minuciosa e correctamente pelos serviços técnicos responsáveis pela sua elaboração e alvo de escrutínio em matéria de legalidade por parte da divisão jurídica.

32. Jamais poderia sequer, por mera hipótese, supor que qualquer proposta, seja em que área for, não seja devidamente trabalhada pelos serviços técnicos e avaliada e validada pelos serviços jurídicos, uma vez que na maior parte dos assuntos os vereadores que têm de decidir, não possuem conhecimentos técnicos que os permitam ajuizar sobre as mesmas.
33. A legalidade das propostas tem de ser obrigatória de forma que as decisões políticas sejam tomadas de forma tranquila.
34. Neste caso estamos a falar de um pedido de reabertura de contas para aquilatar se existiam ou não eventuais distorções, e que esse trabalho deveria ser realizado posteriormente pelo Fiscal Único em parceria com o Conselho de Administração da SGU.
35. A proposta que foi a reunião de Câmara foi instruída pelo Fiscal Único e pelo Técnico Oficial de Contas da SGU e validada pelos serviços jurídicos quer da SGU, quer da Câmara Municipal, pelo que o voto foi feito de boa-fé;
36. Pelo que o signatário nunca poderia supor que o processo não reunia os condicionalismos legais necessários para a sua aprovação:
37. Até porque, para desencadear o processo de internalização, o município limitou-se a agir em conformidade com as indicações recebidas do FAM;
38. Ao que se lembra foi através do próprio Presidente da Comissão Executiva do FAM, Dr. Miguel Almeida quem sugeriu que a Câmara contratasse um consultor para assessorar os Serviços Municipais, tendo a Presidente promovido a contratação do Dr. Olinto Vieira, apresentado ao Município com um especialista nesta matéria.
39. Consultor que viria a juntar-se a um outro técnico que já havia anteriormente sido indicado para apoio ao cumprimento do PAM.
40. Por todo o exposto, o signatário mais não fez do que actuar com boa-fé e sendo fiel aos seus mais profundos princípios.
41. Perante relatórios que demonstravam as incorrecções existentes nas contas da SGU de 2016, as quais até então desconhecia.
42. A informação de que o procedimento teria merecido o aval do FAM.
43. Que esta decisão permitira salvar 80 postos de trabalhos e as famílias dos mesmos dependentes.
44. O signatário, com os dados que tinha disponíveis à data, considerou que não poderia opor-se à deliberação de reabertura das contas da empresa.
45. Na verdade, o signatário, reitera-se, licenciado em história e professor de profissão, não tinha como alcançar a eventual ilegalidade de tal solução; as normas indicadas no Relato, as

quais não se questionam, são normas técnicas de contabilidade, incompreensíveis a um leigo, como é o caso do signatário.

46. Sendo que não se verificou qualquer indício que pudesse fazer o signatário suspeitar da legalidade da solução que lhe foi proposta; pelo contrário, tal solução foi endossada por todas as pessoas técnica e profissionalmente habilitadas a apreciá-las, incluindo os mais altos representantes do FAM, os consultores externos do Município e o ROC.
47. Perante tal consenso, formado entre uma pluralidade de pessoas habilitadas e com elevadas responsabilidades, não era exigível ao signatário que conhecesse ou sequer inferisse as ilegalidades agora apontadas pelo Relato da Auditoria.
48. Razão pela qual tem de repudiar que tenha agido com culpa, em face de todas as circunstâncias acima descritas.
49. Contudo e sem conceder, ainda que se entenda que o signatário agiu com negligência, considerando a inexistência de recomendações prévias ou censuras desse douto Tribunal à prática destes actos, consideram-se reunidos os requisitos de aplicação previstos no n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, pelo que vimos por este meio requerer que a responsabilidade aqui em causa possa ser relevada por V. Exas.
50. O signatário está totalmente disponível para quaisquer outros esclarecimentos que necessitem se assim o considerarem relevante.

Atenciosamente



Vila Real de Santo António, 21 de Junho de 2023

11. Carla de Fátima Leiria Sabino Viegas

TRIBUNAL DE CONTAS

2.ª SECÇÃO

PROCESSO N.º 24/2020-AUDIT

TRIBUNAL DE CONTAS

6042/2023
2023/06/21



EXMA. SR.ª AUDITORA COORDENADORA

Carla de Fátima Leiria Sabino Viegas, tendo sido notificado, no âmbito da auditoria ao processo de reabertura das contas de 2016 a 2018 na VRSA – Sociedade de Gestão urbana EM SA, para, querendo, pronunciar-se sobre “as matérias constantes do Relato de Auditoria (...)”, vem apresentar o seu

CONTRADITÓRIO

O que faz nos termos e com os seguintes fundamentos:

I – Introdução:

1. Carla de Fátima Leiria Sabino Viegas (adiante “Citada”) foi Vereadora no Município de Vila Real de Santo António (doravante “MVRSA”) durante o mandato 2017-2021.
2. Durante estes anos, o MVRSA estava intervencionado pelo Fundo de Apoio Municipal (“FAM”), com quem tinha em 2016 celebrado um contrato, a que se deu o nome de Plano de Apoio Municipal (“PAM”).
3. Pelo que, as questões financeiras que se relacionavam com o FAM, com o cumprimento do PAM e com a recuperação financeira do MVRSA foram, desde cedo, em concreto, desde 2018, dos assuntos que mais ocupavam os membros do executivo municipal e também os responsáveis financeiros do MVRSA, concretamente a Sr.ª Presidente da Câmara Municipal (doravante “PCM”), que era quem detinha o pelouro financeiro.

- 
4. O querer cumprir as indicações do FAM e o PAM era um dos principais objetivos do executivo municipal e nesse sentido, o executivo tudo fez para acatar as indicações e conselhos do FAM e dos seus responsáveis.
 5. As reuniões com a comissão executiva do FAM eram, maioritariamente, realizadas, em Lisboa, com a PCM e a Dr.^a Ana Teresa Guerreiro, jurista e chefe de gabinete.
 6. Em 2019, a PCM deslocou-se a Lisboa onde teve uma reunião com a comissão executiva do FAM.
 7. Quando chegou da referida reunião, a PCM transmitiu ao executivo que recebeu indicações concretas da comissão executiva do FAM para proceder à reabertura de contas da VRSA Sociedade de Gestão Urbana EM SA (de agora em diante “SGU”), no tocante aos anos de 2016, 2017 e 2018.
 8. Pois estas contas tinham erros técnicos.
 9. Sendo esta uma indicação expressa do FAM, os restantes membros do executivo, onde se encontrava a aqui Citada, anuíram à proposta que a PCM decidiu submeter à apreciação do órgão executivo do MVRSA.
 10. Assim, no dia em que a proposta da PCM, de dar indicações aos órgãos de gestão e fiscalização da SGU para que fossem reabertas as contas dos anos acima referidos, foi submetida ao órgão executivo do MVRSA, a Citada votou favoravelmente.
 11. Fê-lo com a convicção de que esta era uma indicação expressa da comissão executiva do FAM, de acordo com a informação transmitida pela PCM e da chefe de gabinete.
 12. Fê-lo com a convicção de que analisar e corrigir os erros das contas da SGU era um imperativo legal.
 13. Fê-lo com a convicção de que todos os técnicos, peritos, financeiros e demais entendidos em matérias contabilísticas – concretamente os membros da comissão executiva do FAM, os técnicos e os responsáveis financeiros da SGU e

do MVRSA –tinham acautelado a legalidade de toda a operação relacionada com a reabertura de contas.

14. Na verdade, a Citada votou favoravelmente a proposta apresentada pela PCM, para que a SGU reabrisse as contas de 2016, 2017 e 2018, porque esta era uma indicação do FAM, agindo de boa-fé e confiando no que lhe tinha sido transmitido pela PCM.

II – Da limitação ao contraditório:

15. Existe, presentemente, e é aceite de forma pacífica pela nossa jurisprudência, uma conceção ampla do princípio do contraditório, a qual teve origem em garantia constitucional da República Federal Alemã.
16. Tendo a doutrina e jurisprudência, foi começando a ligar ao princípio do contraditório ideias de participação efetiva das partes no desenvolvimento do litígio e de influência na decisão.
17. Passando o processo a ser visto como um sistema dinâmico, de comunicações entre as partes e o Tribunal.
18. Cabe, assim, ao julgador respeitar e fazer observar o princípio do contraditório ao longo de todo o processo.
19. Não lhe sendo lícito conhecer de questões sem dar a oportunidade às partes de, previamente, sobre elas se pronunciarem.
20. Nos termos do “Anexo I – Eventuais Responsabilidades financeiras”, apenas é dito que a Citada violou o Decreto-Lei n.º 158/2009, de 13.07, alterado pelo Decreto-Lei n.º 98/2015, de 02.06, as Portarias n.º 986/2009 de 07.09, e n.º 1011/2009, de 09.09, os Avisos números 15652/2009, 15653/2009, 15655, todos de 07.09.2009 e a NCRF4 do SNC, constante do aviso n.º 8256/2015, publicado no DR, 2.ª série, n.º 146, de 29.07.2015.

- 
21. Nunca em momento algum se refere que normas em concreto foram violadas pela Citada.
 22. Referem-se apenas diplomas legais.
 23. O que não só limita a defesa da Citada como impede que esta faça uma defesa concreta.
 24. Pois desconhece que normas violou.
 25. Não pode a Citada defender-se de uma eventual violação a uma lei inteira.
 26. Para poder fazer uma defesa condigna, a Citada necessitava saber que artigo(s) daqueles diplomas poderia eventualmente ter violado.
 27. Ora, isto é, impede que a Citada se possa defender quanto a esta eventual responsabilidade financeira decorrente desta alegada violação.
 28. Seria o mesmo que o Ministério público acusar alguém de ter violado o código penal.
 29. Sem lhe imputar um crime em concreto.
 30. Isto consubstancia uma limitação ao seu direito ao contraditório que não se pode deixar em branco.
 31. Considera-se, assim, que o facto de se alegar a violação de diplomas legais sem se indicar qual ou quais as normas violadas, consubstancia uma **inobservância do princípio do contraditório**.
 32. O que constitui uma omissão grave e representa uma **nulidade processual**.

33. Pois tal omissão impossibilita que a Citada se pronuncie sobre um conjunto de elementos.

34. Ora, todas estas limitações são suscetíveis de influir no exame ou na decisão da causa.

35. Desta forma considera a Citada nula a citação feita, o que desde já se alega.

III - Da audição das estações competentes

36. A aplicação do artigo 36.º do Decreto n.º 22.257, de 25 de Fevereiro de 1933, diz respeito à noção de “estação competente”.

37. O referido Decreto de 1933 visava desresponsabilizar os membros do Governo pela prática de atos de gestão danosa porque, nessa altura, a responsabilidade recaía sobre a entidade que procedia ao pagamento da despesa, isto é, a Repartição da Direção-Geral da Contabilidade Pública existente em cada Ministério, na pessoa do seu Diretor, a quem competia verificar o cumprimento da legalidade subjacente à realização da despesa.

38. As “estações competentes”, ou seja, os serviços do Estado, eram responsáveis se não esclarecessem o membro do Governo sobre os assuntos da sua competência, à semelhança do que está ainda hoje previsto no artigo 61.º, n.º 4 da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

39. No caso concreto a deliberação que aprovou a reabertura de contas, que foi aprovada pela Citada, passou previamente no crivo dos técnicos que a prepararam e analisaram.

40. A proposta foi pensada e preparada por técnicos que acompanhavam toda a relação entre o MVRSA e o FAM.

- 
41. Sendo que o que se aprovou foi que se reabrissem as contas da SGU *"a fim de analisar a eventual existência de distorções"*.
 42. Nunca a citada se pronunciou, opinou ou aprovou a forma como se faria esta análise de eventuais distorções.
 43. E nunca o fez, porque a forma como tal operação financeira seria feita era meramente técnica e contábilística.
 44. O que acabou por acontecer.
 45. A reabertura das contas da SGU foi feita pela equipa de técnicos do departamento administrativo e financeiro da referida empresa.
 46. Depois de feita por esta equipa de técnicos, as contas foram certificadas por um Contabilista Certificado.
 47. E mesmo depois do Contabilista Certificado atestar que a reabertura de contas feitas pelo departamento administrativo e financeiro, este processo passou ainda pelo dos Revisores Oficiais de Contas da SGU.
 48. A Citada, na sua ação, nunca contribuiu ou participou na forma como as contas foram reabertas.
 49. Quando chamada a deliberar por integrar o órgão executivo do Município o que a Citada fez foi assegurar-se de que as questões técnicas tinham sido feitas por técnicos.
 50. O que sempre aconteceu.
 51. Cumpre, portanto, esclarecer e sublinhar: a Citada, não teve qualquer influência ou participação na forma como as contas da SGU foram reabertas e corrigidas.
 52. A Citada, nessa como em todas as questões técnicas, confiou e acreditou nos técnicos que acompanharam e determinaram os procedimentos (as estações competentes).

- 
53. O que a Citada nunca fez, nem poderia fazer, por falta de qualificação técnica adequada, foi contrariar pareceres técnicos.
54. Sublinha-se, portanto, que nunca a Citada participou na forma como as contas da SGU foram reabertas, nem contrariou qualquer parecer e ou procedimento que tivesse sido efetuado por técnicos dessa área.
55. Aliás, nem a Citada tinha competências técnicas para o fazer.
56. Em suma, a Citada limitou-se a aprovar o que já tinha sido elaborado, verificado e certificado pelos técnicos competentes.
57. Não pode, portanto, à Citada ser assacada qualquer responsabilidade por ter a SGU – alegadamente – adotado um procedimento de reabertura de contas sem base legal.
58. Por uma razão muito simples: porque a Citada não tem qualquer responsabilidade quanto ao procedimento escolhido pela SGU, seus técnicos e Administração.
59. Aliás, em bom rigor, faltam à Citada os necessários conhecimentos técnicos para conseguir praticar tal ato.
60. Assim como também falta à Citada qualquer ligação à administração da SGU.
61. Pelo que não tinha a Citada qualquer poder decisório junto da SGU.
62. Em boa verdade os conhecimentos técnicos da Citada não lhe permitem fazer ou corrigir contas.
63. Nem sequer lhe permitem detetar caso estas estejam ou tenham estado distorcidas.
64. Daí que a responsabilidade da Citada apenas se cingia a verificar se os procedimentos tinham sido feitos por técnicos.

65. O que a Citada sempre fez.

66. Nesse sentido veja-se, desde logo, a Sentença N.º 10/2020, de 19 de maio, proferida pela 3.ª secção do Tribunal de Contas, Conselheiro Relator: José Mouraz Lopes, que em situação análoga refere o seguinte:

“A partir de 2 de janeiro de 2017, nos termos do artigo 276.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, exige-se como elemento típico constitutivo da responsabilidade financeira (sancionatória e reintegratória) dos responsáveis autárquicos referidos [titulares dos órgãos executivos das autarquias locais] os mesmos requisitos até então exigidos para a responsabilização financeira dos membros do Governo. Ou seja, (i) a não audição das estações competentes ou (ii) quando esclarecidos por estas em conformidade com a lei, hajam adotado resolução diferente.

A apreciação da culpa, na responsabilidade financeira, em concreto, deve ter em conta as especificidades das funções desempenhadas pelos sujeitos que a ela estão obrigados, tendo em conta o padrão de um responsável financeiro diligente e prudente na gestão e afetação dos dinheiros públicos que lhe compete zelar e gerir.”

67. Pode considerar-se a audição das “estações competentes” como sendo relevante uma vez que, apesar do princípio *ignorantia iuris neminem excusat*, previsto no artigo 6.º do Código Civil, é razoável que os membros de Governo e os titulares de órgãos executivos de autarquias locais, devam ser aconselhados no exercício das suas funções.

68. Por outro lado deve notar-se que a responsabilidade prevista no artigo 61.º, n.º 2 da LOPTC pressupõe um comportamento culposo.

69. Cite-se nesta esteira, ANTÓNIO CLUNY, quando escreve, a propósito do artigo 61.º, n.º 2 da LOPTC, que a *“ilegalidade detectada só constitui, portanto, uma infração sancionável (...) se, sem o devido cuidado, o decisor tiver agido contra informação competente e necessária”*.

70. Concluindo, assim, que o que “está insito nesta concepção de culpa é o cumprimento (ou incumprimento) dos deveres funcionais, públicos (ou não)”.

71. Deverá assim compreende-se a *ratio legis* do artigo 61.º, *maxime*, dos n.ºs 2 e 4, ao estabelecer a responsabilização financeira de titulares de órgãos executivos de autarquias locais, **apenas quando sejam devidamente informados pelos serviços e atuem de forma diversa.**

72. O que, sublinha-se, a Citada nunca fez.

V – Da Responsabilidade pela adoção do procedimento:

73. Como acima já se fez uma breve referência (ponto 59), a Citada não tinha qualquer poder de decisão da SGU.

74. A Citada era Vereadora do MVRSA e era, também, membro da mesa da assembleia geral da SGU, órgão deliberativo da empresa.

75. Portanto: a Citada nunca teve qualquer ligação ao órgão executivo da SGU.

76. Isto é, a Citada nunca tomou decisões na SGU.

77. Nem tinha forma de o fazer.

78. É, portanto, impossível ter a Citada qualquer responsabilidade num procedimento adotado pela SGU.

79. Pois a Citada nunca decidiu ou sequer influenciou ou opinou sobre procedimentos adotados pelo Conselho de Administração da SGU.

80. Pese embora a Citada tenha aprovado a proposta da PCM que dava a indicação à SGU para averiguar a reabrir contas.

- 
81. A verdade é que a Citada nunca influenciou ou contribuiu para a escolha do procedimento adotado nesta reabertura de contas.
82. Ora, se o facto que merece censura é o facto de ter existido um procedimento adotado pela SGU de reabertura de contas de anos anteriores sem base legal.
83. E se tal facto é alheio à Citada.
84. Não pode a Citada ser responsabilizada por ele.
85. Ou seja, se a SGU adotou um procedimento errado ou incorreto, isso é completamente alheio à Citada.
86. Não podendo esta ser responsabilizada por factos que não praticou, nem influenciou.

V - Da Culpa:

87. Por tudo o que já se disse, resulta claro que a Citada entende não ter um grau de culpa suficiente que justifique a sua responsabilização sobre a infração aludida no Relato.
88. Destarte, um dos princípios basilares dos ramos do direito que visam a responsabilização do agente – *de jure condendo* - é o princípio da culpa.
89. Sendo certo que para que exista culpabilidade do agente no cometimento do facto é necessário que o mesmo lhe possa ser imputado a título de dolo ou negligência.
90. Ora, o dolo consiste no propósito de praticar o facto descrito na lei.
91. Já a negligência consiste na falta do cuidado devido, que tem como consequência a realização do facto proibido por lei.

- 
92. Destarte, no caso vertente não se verifica uma coisa nem outra.
93. Não existe dolo, uma vez que não há propósito de violar a lei em nenhum dos atos descritos.
94. Na verdade, não há nenhum facto imputado à Citada que ilustre ou demonstre esse propósito de incumprir a lei e os limites que esta impõe.
95. Sucede, ainda, que a Citada não teve qualquer comportamento que demonstre falta de cuidado.
96. Assim, sem dolo, nem negligência, não pode à Citada ser assacada qualquer culpa.
97. Elemento fundamental e basilar de qualquer ramo do direito que visa a responsabilização de um agente.
98. Caso por algum motivo se venha a assacar alguma culpa à Citada, o que apenas por mera hipótese académica se configura, sempre se dirá que será um grau de culpa diminuto.
99. E sempre será apenas por negligência.
100. Uma vez que a Citada, como acima já se explanou, ouviu sempre todas as “estações competentes”.

Nestes termos e nos mais de Direito que V. Exas. doutamente suprirão, deve o presente Contraditório ser aceite, ser considerado procedente por provado quanto aos seus fundamentos e, desta forma:

- a. Seja considerada a ausência de responsabilidade financeira sancionatória, reconhecendo que a Citada não é responsável por qualquer procedimento**

adotado pela SGU de reabertura de contas sem base legal.

Caso assim não se entenda,

- b. Seja relevada a responsabilidade financeira nos termos do n.º 9 do artigo 65.º ex vi do n.º 3 do artigo 66.º, ambos da LOPTC.

Carla de Fátima Leiria Sabino Viegas



12. Rui Carlos Piloto Pires

TRIBUNAL DE CONTAS
DIREÇÃO GERAL
2ª Secção
Processo n.º 24/2020 - Auditoria

EXMA. SR.ª AUDITORA COORDENADORA

RUI CARLOS PILOTO PIRES, citado no âmbito dos processos *supra* e neles melhor identificada, vem, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13.º da lei 97/98, de 26 de agosto apresentar o seu

Contraditório

O que faz nos termos e com os seguintes fundamentos:

I – Introdução:

1. Rui Carlos Piloto Pires, por ter sido Vereador no Município de Vila Real de Santo António (doravante “MVRSA”) durante o mandato 2017-2021, foi citado do Relato acima melhor identificado, que demonstra o resultado de uma inspeção do Tribunal de Contas (adiante “TC”) ao MVRSA.
2. Convém, *ab initio*, esclarecer que se entende que qualquer ação inspetiva levada a cabo por um qualquer órgão de soberania é um momento importante para quem é inspecionado e uma oportunidade para aprender e melhorar procedimentos.
3. Apesar do Relato do TC se referir exclusivamente a questões de ordem financeira sobre as quais Rui Carlos Piloto Pires (de agora em diante “Citado”) não tinha qualquer responsabilidade por não ter o pelouro da gestão financeira, pretende deixar claro o seu

respeito pelo TC, e exercerá, dentro do possível o seu contraditório.

4. Neste contraditório, sem prejuízo pelo considerável respeito que o TC merece, o Citado não poderá, no entanto, deixar de, em alguns aspetos, apresentar uma visão diferente daquela que é a vertida no relato.
5. Em suma, o Citado embora não tendo qualquer responsabilidade pelos assuntos financeiros por não ter o pelouro da gestão financeira, exerce o seu contraditório não só pelo respeito que lhe merece o TC, mas também pela necessidade de explicitar os seus pontos de vista e os seus posicionamentos ao longo do referido mandato.

II – Enquadramento factual

6. O Citado iniciou as suas funções como vereador no MVRSA a 23 de outubro de 2017.
7. Não tendo anteriormente exercido qualquer cargo público ou político em nenhuma instituição.
8. O Citado é assistente técnico do MVRSA.
9. Aquando do início das suas funções como vereador, no mês subsequente à sua entrada ao serviço no MVRSA nessa função, foi apresentado o documento de orçamento para o ano 2018 aos membros do executivo, elaborado pela equipa de técnicos dos serviços da Divisão de Gestão Financeira do MVRSA.
10. Em momento algum o Citado foi avisado e/ou elucidado para qualquer irregularidade ou ilegalidade no documento por parte dos técnicos que o produziram.
11. Tal como nunca foi transmitido ao Citado que esse orçamento devia prever uma redução de despesa.
12. O Citado não teve, em momento algum, conhecimento de que o orçamento elaborado não estivesse concebido em cumprimento das normas legais que o Tribunal de Contas indica como

infringidas, por se tratar de um assunto de especialidade e extremamente técnico, de uma área que não estava na esfera da sua coadjuvação.

13. O Citado não teve conhecimento de pronúncia desfavorável ou contrária, quer da comissão executiva do Fundo de Apoio Municipal (adiante “FAM”), quer do Revisor Oficial de Contas (doravante “ROC”), quanto ao orçamento apresentado para aprovação para 2018.
14. Se tais avisos existiram, nunca chegaram ao conhecimento do Citado.
15. O mesmo sucedendo durante a execução do orçamento ao longo do ano.
16. Na verdade, a primeira reunião realizada entre o executivo municipal e a comissão executiva do FAM no mandato 2017/2021 foi já no segundo trimestre de 2018.
17. Apenas a partir desse momento o Citado tomou conhecimento da real situação financeira do MVRSA.
18. Foi também a partir do referido momento que o Citado iniciou a tomada de algumas medidas, medidas duras e sérias, para o cumprimento das metas e objetivos definidos no PAM.
19. Não é portante despciendo referir que o Citado, desde o primeiro momento, acatou com seriedade todas as recomendações apresentadas pelo FAM quanto aos pelouros em que tinha a responsabilidade de coadjuvar a Presidente da Câmara Municipal.
20. Em bom rigor o Citado empreendeu os seus melhores esforços na tomada de medidas – muitas duras e impopulares -, para alterar a cultura menos positiva instalada.
21. Os esforços e as medidas referidas chegaram mesmo a reverter situações anteriores em que o MVRSA se encontrava a incumprir alguns aspetos do PAM.
22. O Citado, enquanto membro de um novo executivo, desconhecia, até à referida reunião com a comissão executiva do

FAM as inúmeras situações de incumprimentos do PAM que existiam.

23. *Rectius*, esse foi o primeiro momento em que o Citado teve contactado com esta dura realidade do MVRSA.
24. O Citado afirma, de forma confiante por se tratar de matéria factualmente comprovável, que todas as medidas exigidas pela comissão executiva do FAM foram por si aplicadas nos pelouros onde coadjuvou a presidência, com espírito de responsabilidade e de serviço público.
25. A aplicação de tais medidas restritivas levaram a que o Citado tivesse que enfrentar grandes resistências internas e externas para a sua execução, as quais serviram de evidências das medidas a adotar, ação sem a qual não se teria conseguido submeter a revisão do PAM.
26. Acresce a tudo isto, como *supra* se referiu, que o Citado nunca teve responsabilidades na condução das decisões financeiras do Município, pois o pelouro financeiro era da exclusiva responsabilidade da senhora presidente da Câmara Municipal.

III – Contraditório – *strictu sensu*

a) Da limitação ao contraditório:

27. Existe, presentemente, e é aceite de forma pacífica pela nossa jurisprudência, uma conceção ampla do princípio do contraditório, a qual teve origem em garantia constitucional da República Federal Alemã.
28. Tendo a doutrina e jurisprudência começando a ligar ao princípio do contraditório ideias de participação efetiva das partes no desenvolvimento do litígio e de influência na decisão.

29. Passando o processo a ser visto como um sistema dinâmico, de comunicações entre as partes e o Tribunal.
30. Cabe, assim, ao julgador respeitar e fazer observar o princípio do contraditório ao longo de todo o processo.
31. Não lhe sendo lícito conhecer de questões sem dar a oportunidade às partes de, previamente, sobre elas se pronunciarem.
32. Sucede que para que uma parte se possa pronunciar sobre qualquer facto e/ou elemento alegado pela outra parte, tem de ter na sua posse todos os elementos e documentos referidos.
33. No caso concreto, sucede que O Relato faz referência a diversos documentos que não chegaram ao conhecimento do citado.
34. O que consubstancia uma limitação ao seu direito ao contraditório que não se pode deixar em branco.
35. Considera-se, assim, que a referência a diversos documentos sem que se dê conhecimento dos mesmos ao citado para sobre os estes se pronunciar e defender, é uma **inobservância do contraditório** constitui uma omissão grave e representa uma **nulidade processual**.
36. Pois tal omissão impossibilita que o Citado se pronuncie sobre um conjunto de elementos.
37. Sendo esta não pronuncia suscetível de influir no exame ou na decisão da causa.
38. Desta forma considera o Citado nula a citação feita, o que desde já se alega.
39. Pois ao Citado não foi dada possibilidade de se pronunciar sobre documentos e respetivo enquadramento fático e jurídico.
40. Além disto, é também de estranhar que ao Citado não é feita qualquer imputação de factos.
41. Ora, não tendo qualquer factualidade a ser-lhe imputada o Citado tem que se pronunciar, *rectius* defender, de forma genérica.

42. O que também limita o direito ao contraditório do Citado.

b) Da legislação aplicável

43. O MVRSA desde outubro de 2016 - data da emissão do visto prévio do Tribunal de Contas ao contrato de assistência financeira entre o MVRSA e o Fundo de Apoio Municipal (adiante "FAM") -, encontra-se ao abrigo de um Programa de Ajustamento Municipal (doravante "PAM").
44. O FAM é uma entidade regulamentada pela Lei 53/2014, de 25 de Agosto, alterada pela Lei n.º69/2015, de 16 de julho. Lei que veio estabelecer o regime jurídico de recuperação financeira municipal e regulamentar o FAM
45. O regime de recuperação financeira municipal prevê os mecanismos jurídicos e financeiros necessários à adoção de medidas que permitam a um município atingir e respeitar o limite da dívida total.
46. O FAM é portanto uma entidade criada pelo Estado com o objetivo de auxiliar os municípios em rutura financeira a conseguirem recuperar financeiramente e também com o intuito de prevenir a ocorrência de novas situações de desequilíbrio estrutural.
47. Para atingir tal desidrato foram conferidas ao FAM um conjunto de competências, atribuições e mecanismos de ação que lhe permitem agir sobre os Municípios e, por essa via conseguir que estes atinjam o objetivo central do próprio FAM, como se referiu acima.
48. Este novo enquadramento legislativo faz com que a forma como, atualmente, é feito o acompanhamento dos programas de recuperação financeira dos Municípios seja, substancialmente

- diferente do que sucedia com os programas de assistência anteriores à criação do Fundo de Apoio Municipal (Ex: PREDE, PAEL, etc).
49. Isto é, a partir da criação desta nova Entidade, os Municípios passaram a ter um novo interlocutor dentro da Administração do Estado a quem têm de prestar contas diretamente no caso de se encontram numa situação de rutura financeira.
 50. Passando também na sua ação a estar sob a égide de um enquadramento jurídico diferente.
 51. Um enquadramento jurídico próprio para Município que estão sob a alçada do FAM.
 52. Em face do exposto, cumpre concretizar que desde o momento da sua adesão ao Fundo de Apoio Municipal (Deliberação do Executivo Municipal de 25 de Maio de 2015), o Município de Vila Real de Santo António passou a ter que cumprir o disposto na Lei n.º 53/2014 de 25 de Agosto, designadamente pelo que determina o n.º 6 do seu artigo 4º do referido diploma legal.
 53. Isto é, o MVRSA começou a colaborar ativamente com o FAM no sentido de encontrar as melhores soluções que permitissem a implementação de um Plano de Recuperação Financeira.
 54. Ao longo deste processo o MVRSA e concretamente o aqui Citado foram recebendo da parte do FAM diretrizes quanto à forma como deveria ser elaborar a proposta de alteração do Plano de Ajustamento Municipal, nomeadamente, quais seriam os requisitos mínimos que este deveria ter por forma a poder vir a ser aprovado pela Direção Executiva do FAM.
 55. Mas a verdade é que sempre sob a égide e os auspícios da referida Lei n.º 53/2014 de 25 de Agosto.
 56. *Rectius*, a partir do momento da aprovação do Plano de Ajustamento Municipal apresentado pelo Município e da emissão

do respectivo visto pelo Tribunal de Contas (11 de Outubro de 2016), passou-se para uma fase de implementação do PAM e, por conseguinte, para uma altura em que na sua ação o Município, passa a ser objeto de um escrutínio regular sobre a execução do contrato assinado com FAM, mas também e, sobretudo, passa a ter que cumprir o que dispões a Lei n.º 53/2014 de 25 de Agosto.

Ou seja,

57. Encontra-se o MVRSA abrangido pelo estipulado na lei n.º 53/2014 de 25 de Agosto, designadamente pelo que determina o n.º 6 do seu artigo 4º do referido diploma legal, estando por isso obrigado, ao cumprimento de medidas de recuperação financeira, que têm como objetivo principal a redução de dívida do município até ao limite legal, no prazo máximo de 20 anos.
58. Assim, entende-se que o referido quadro de eventuais infrações financeiras não é aplicável ao Citad.
59. Na medida em que esta, enquanto exerceu funções como vereador no MVRSA fê-lo entre 2017 e 2021.
60. Altura em que o Município já tinha em execução um contrato de assistência financeira com o FAM.
61. Entende-se, portanto, que não houve lugar a qualquer uma das infrações indicadas no Relato.
62. Na medida em que a legislação referida não é aplicada à situação ao MVRSA.
63. O MVRSA, desde 11 de Outubro de 2016 (data do visto prévio do tribunal de contas) encontra-se contratualmente ao abrigo de um programa de ajustamento municipal assinado com o FAM.
64. Razão pela qual, desde a referida data, encontrava-se abrangido pelo estipulado na lei n.º 53/2014 de 25 de Agosto

nomeadamente no definido no n.º 6 do seu artigo 4º estando por isso obrigado ao cumprimento de medidas de recuperação financeira que tinham como objetivo principal a redução de dívida do MVRSA até ao limite legal no prazo de 20 anos.

65. Assim, entende-se que não foram praticados nem pelo MVRSA nem pelo Citado enquanto vereador e membro do executivo nesse período, quaisquer das infrações relatadas em matéria de incumprimento dos limites de endividamento ou de redução da dívida.

c) Dos Números

66. O Citado recebeu o Relato do TC sobre os processos n.º 3167/2012 e n.º 5083/2013, em suma por dois motivos:
67. Por ter sido vereador no mandato 2017 – 2021.
68. E porque no ano de 2018 o MVRSA não reduziu a dívida total, como estava obrigado por lei, em pelo menos 10%.
69. O Citado não é financeiro nem tem formação em nenhuma área numérica, pelo que tem dificuldades em perceber se, de facto, todo o esforço que o executivo municipal empreendeu na redução da dívida chegou, logo no ano de 2018 ou não aos 10%.
70. Ao que parece, em 2018, não terá chegado.
71. Dizem os números apresentados pelos financeiros, que a redução em dívida em 2018 terá sido de 9,11%.
72. Bem sabe o Citado que apesar da exatidão dos números, por vezes basta trocar pequenas variáveis para que os resultados se alterem.
73. Mas assumamos que, de facto, a redução foi apenas de 9,11%.

74. Esta redução, pese embora possa ficar ligeiramente abaixo do limite mínimo legalmente estabelecido, demonstra sobremaneira que existiu um esforço considerável na redução da dívida.
75. Demonstra de forma cabal que o Citado, como o restante executivo municipal que a acompanhava, entendeu a necessidade de empreender todo o seu esforço na redução da dívida municipal.
76. O que fez.
77. Como comprovam os números.
78. Aliás, se olharmos para os números tentando ter uma visão mais global do mandato do Citado e não nos focarmos apenas no ano de 2018, percebemos ainda melhor todo o esforço feito pelo Citado na redução da dívida.
79. Destarte, se fizermos contas aos anos de 2018, 2019 e 2020, percebemos que a **redução média da dívida foi de 41%**, como se pode confirmar no quadro infra.

CALCULO DO LIMITE DIVIDA TOTAL - MVRSA	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014
Dívida MVRSA (1)	65 574 722,14	70 473 874,28	74 860 858,51	76 642 031,66	73 247 673,04	75 555 658,19	75 639 548,30
Dívida da VRSA SGU EM SA (2)	56 060 184,95	60 654 319,96	69 008 007,96	73 451 230,21		69 512 309,80	
Dívida Total (3) = (1)+(2)	121 634 907,09	131 128 194,24	143 868 866,47	150 093 261,77	73 247 673,04	145 067 967,99	75 639 548,30
Limite Dívida Total (nº1 artº 52 da Lei 73/2013)	32 809 855,63	30 702 463,85	29 636 066,39	30 348 919,16	28 290 005,95	26 489 367,02	26 588 162,02
Excesso Endividamento (Valor Absoluto)	88 825 051,47	100 425 730,40	114 232 800,08	119 744 342,61	44 957 667,10	118 578 600,98	49 051 386,29
Excesso Endividamento (%)	271%	327%	385%	395%	159%	448%	184%
Varição (%)	-56,37%	-58,36%	-9,11%	235,64%	-288,73%	263,16%	
Redução Mínima Excesso (al.a) nº3 artº 52 da Lei 73/2013)	10,00%	10,00%	10,00%	10,00%	10,00%	10,00%	
Diferença para Redução Mínima do Montante em Excesso	-46,37%	-48,36%	0,89%	245,64%	-278,73%	273,16%	

-
80. E pelos Balancetes da conta 27 da empresa VRSA Sociedade de Gestão Urbana EM SA, que se juntam em Anexo e que aqui se dão por integralmente reproduzidos.
 81. A redução média da dívida durante os anos acima descritos, os anos de mandato do Citado com contas fechadas, cifra-se em valores largamente superiores aos mínimos legais.
 82. O que demonstra e comprova que a atitude do Citado sempre concorreu para a necessária redução da dívida municipal.
 83. Ainda que no ano de 2018 possam existir valores mínimos que, por menos de um ponto percentual não foram atingidos, a verdade é que se fizermos uma média dos três anos de mandato do Citado, constatamos que a dívida municipal sofreu uma redução de mais de 30% acima do legalmente exigido.
 84. A verdade é que quando a obrigação legal era de reduzir em 10%, o Citado e o restante executivo, chegaram nos anos de 2018, 2019 e 2020, a uma redução da dívida total do MVRSA na ordem dos 41%.
 85. O que nos parece, com o devido respeito por entendimento diverso, eclipsa o facto de em 2018 os valores da redução da dívida terem ficado 0.89% aquém do esperado...
 86. Sendo ainda de destacar que o ano de 2018 foi o início do mandato.
 87. Não esqueçamos que quando 2018 começou o Citado tinha apenas dois meses como vereador.
 88. E só durante o segundo trimestre desse ano reuniu com o FAM.
 89. Pelo que este foi ainda um ano de aprendizagem e conhecimento.

d) Da audição das estações competentes

90. O Citado, na sua ação como vereador do MVRSA sempre atuou com diligência e cuidado.
91. Pese embora, como já foi dito, nunca ter tido responsabilidades financeiras no MVRSA, sempre que algum assunto de ordem financeira era abordado ou discutido nos órgãos municipais, o Citado tinha o cuidado de confirmar que tudo tinha os necessários pareceres técnicos.
92. Concretizando: o Citado nunca votou nenhum instrumento de gestão previsional ou qualquer documento financeiro sem que este tivessem passado, pelo menos por três fases:
- i. Elaboração e parecer dos técnicos financeiros do MVRSA;
 - ii. Parecer dos Revisores Oficiais de Contas do MVRSA; e
 - iii. Parecer do FAM.
93. O Citado, sempre que de uma questão financeira se tratava confirmava que todas estas instâncias competentes se haviam pronunciado sobre o documento a aprovar.
94. E sempre com confiança máxima em todos os conselhos técnicos que recebia, quer dos técnicos do MVRSA, quer dos técnicos do FAM, quer dos revisores oficiais de contas.
95. E nunca o Citado contrariou qualquer das entidades, internas ou externas e os seus pareceres.
96. Nesse sentido veja-se, desde logo, a Sentença N.º 10/2020, de 19 de maio, proferida pela 3.ª secção do Tribunal de Contas, Conselheiro Relator: José Mouraz Lopes, que em situação análoga refere o seguinte:

“A partir de 2 de janeiro de 2017, nos termos do artigo 276º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, exige-se como elemento típico constitutivo da responsabilidade financeira (sancionatória e reintegratória) dos

responsáveis autárquicos referidos [titulares dos órgãos executivos das autarquias locais] os mesmos requisitos até então exigidos para a responsabilização financeira dos membros do Governo. Ou seja, (i) a não audição das estações competentes ou (ii) quando esclarecidos por estas em conformidade com a lei, hajam adotado resolução diferente.

A apreciação da culpa, na responsabilidade financeira, em concreto, deve ter em conta as especificidades das funções desempenhadas pelos sujeitos que a ela estão obrigados, tendo em conta o padrão de um responsável financeiro diligente e prudente na gestão e afetação dos dinheiros públicos que lhe compete zelar e gerir.”

97. Pode considerar-se a audição das “estações competentes” como sendo relevante uma vez que, apesar do princípio ignorantia iuris neminem excusat, previsto no artigo 6.º do Código Civil, é razoável que os membros de Governo e os titulares de órgãos executivos de autarquias locais devam ser aconselhados no exercício das suas funções que são, recorde-se, também funções executivas.
98. Por outro lado deve notar-se que a responsabilidade prevista no artigo 61.º, n.º 2 da LOPTC pressupõe um comportamento culposo.
99. Cite-se nesta esteira, ANTÓNIO CLUNY, quando escreve, a propósito do artigo 61.º, n.º 2 da LOPTC, que a *“ilegalidade detectada só constitui, portanto, uma infracção sancionável (...) se, sem o devido cuidado, o decisor tiver agido contra informação competente e necessária”*.
100. Concluindo, assim, que o que *“está insito nesta concepção de culpa é o cumprimento (ou incumprimento) dos deveres funcionais, públicos (ou não)”*.
101. Deverá assim compreender-se a *ratio legis* do artigo 61.º, maxime, dos n.ºs 2 e 4, ao estabelecer a responsabilização financeira de titulares de órgãos executivos de autarquias locais,

apenas quando sejam devidamente informados pelos serviços e atuem de forma diversa.

102. O que, sublinha-se, o Citado nunca fez.

e) Da Culpa e seus graus

103. Por tudo o que já se disse, resulta claro que o Citado entende não ter um grau de culpa suficiente que justifique a sua responsabilização sobre as infrações aludidas no Relato.

104. Um dos princípios basilares dos ramos do direito que visam a responsabilização do agente é o princípio da culpa.

105. Sendo certo que para que exista culpabilidade do agente no cometimento do facto é necessário que o mesmo lhe possa ser imputado a título de dolo ou negligência.

106. Ora, o dolo consiste *no propósito de praticar o facto descrito na lei contraordenacional*.

107. Já a negligência consiste na *falta do cuidado devido, que tem como consequência a realização do facto proibido por lei*.

108. Destarte, no caso vertente não se verifica uma coisa nem outra.

109. Não existe dolo, uma vez que não há propósito nem há facto.

110. Como amplamente se demonstrou, o Citado ao longo do seu mandato tudo fez para promover a redução da dívida municipal.

111. O que conseguiu.

112. Ora, se em 2018 não conseguiu reduzir a dívida em 10%, mas apenas em 9,11%, bastará olhar para os números para perceber que nunca existiria um propósito em não reduzir a dívida até aos limites legais.

113. Por outro lado, não há nenhum facto imputado ao Citado que ilustre ou demonstre esse propósito de incumprir a lei e os limites que esta impõe.

114. Sucede, ainda, que o Citado não teve qualquer comportamento que demonstre falta de cuidado.
115. Nem uma eventual falta de cuidado no comportamento do Citado teve como consequência a realização de uma facto proibido por lei.
116. A ter existido um facto proibido por lei, este não foi praticado pelo Citado.
117. Assim, sem dolo nem negligência não pode ao Citado ser assacada qualquer culpa.
118. Elemento fundamental e basilar de qualquer ramo do direito que visa a responsabilização de um agente.
119. Caso por algum motivo se venha a assacar alguma culpa ao citado, o que apenas por mera hipótese académica se configura, sempre se dirá que será um grau de culpa diminuto
120. E sempre será apenas por negligência.
121. Uma vez que o Citado como acima já se explanou, era apenas um dos elementos do executivo, mas que não tinha qualquer responsabilidade na gestão financeira do Município.
122. Além de tudo o que acima se disse, não é despiciendo salientar que nunca ter havido antes qualquer recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao Citado.
123. Nunca o Citado recebeu qualquer recomendação para correção de qualquer irregularidade em qualquer procedimento adotado.
124. Tendo esta sido a primeira vez que o Citado recebe o que quer que seja do tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno com conteúdos de censura.

IV – Conclusões:

- A. Rui Carlos Piloto Pires, por ter sido Vereador no MVRSA durante o mandato 2017-2021, foi citado do Relato acima melhor identificado.
- B. O referido Relato refere-se exclusivamente a questões de ordem financeira sobre as quais o Citado não tinha qualquer responsabilidade **por não ter o pelouro da gestão financeira**.
- C. O Citado iniciou as suas funções como vereador no MVRSA a 23 de outubro de 2017.
- D. Não tendo anteriormente exercido antes qualquer cargo público ou político.
- E. No mês subsequente à sua entrada ao serviço no MVRSA, foi apresentado o documento de orçamento para o ano 2018 aos membros do executivo.
- F. Tal Instrumento de gestão previsional foi elaborado pela equipa de técnicos dos serviços da Divisão de Gestão Financeira do MVRSA.
- G. Teve parecer dos revisores de contas do MVRSA e do FAM.
- H. Em momento algum o Citado foi avisado e/ou elucidado para qualquer irregularidade ou ilegalidade no documento por parte dos técnicos que o produziram.
- I. Tal como nunca foi transmitido ao Citado que esse orçamento devia prever uma redução de despesa.
- J. O Citado não teve, em momento algum, conhecimento de que o orçamento elaborado não estivesse concebido, em cumprimento das normas legais que o Tribunal de Contas indica como infringidas, por se tratar de um assunto de especialidade e extremamente técnico, de uma área que não estava na esfera da sua coadjuvação.
- K. O mesmo sucedendo durante a execução do orçamento ao longo do ano.

-
- L. A primeira reunião realizada entre o executivo municipal e a comissão executiva do FAM no mandato 2017/2021 foi já no segundo trimestre de 2018.
- M. Apenas a partir desse momento o Citado tomou conhecimento da real situação financeira do MVRSA.
- N. A partir do referido momento o Citado iniciou a tomada de algumas medidas duras e sérias, para o cumprimento das metas e objetivos definidos no PAM.
- O. O Citado acatou sempre as recomendações do FAM.
- P. O Citado entende que o exercício do contraditório é um direito seu que está a ser reprimido, uma vez que o Relato faz referência a diversos documentos que não se juntam.
- Q. E que por isso nunca chegaram ao conhecimento do Citado.
- R. Não permitindo que este se pronuncie, *rectius* de defesa, sobre o seu conteúdo.
- S. Resultando isto numa inobservância do contraditório que constitui uma omissão grave e representa uma nulidade processual.
- T. Esta limitação do contraditório é suscetível de influir no exame ou na decisão da causa.
- U. Desta forma considera o Citado nula a citação feita, o que desde já se alega.
- V. O MVRSA desde outubro de 2016 - data da emissão do visto prévio do Tribunal de Contas ao contrato de assistência financeira entre o MVRSA e o FAM" -, encontra-se ao abrigo de um PAM.
- W. Desde o momento da sua adesão ao FAM (Deliberação do Executivo Municipal de 25 de Maio de 2015), o MVRSA passou a ter que cumprir o disposto na Lei n.º 53/2014 de 25 de Agosto, designadamente pelo que determina o n.º 6 do seu artigo 4º do referido diploma legal.

- X. Encontra-se o MVRSA abrangido pelo estipulado na lei n.º 53/2014 de 25 de Agosto, designadamente pelo que determina o n.º 6 do seu artigo 4º do referido diploma legal, estando por isso obrigado, ao cumprimento de medidas de recuperação financeira, que têm como objetivo principal a redução de dívida do município até ao limite legal, no prazo máximo de 20 anos.
- Y. Entende-se, assim, que o referido quadro de eventuais infrações financeiras não é aplicável ao Citado.
- Z. Na medida em que este, enquanto exerceu funções como vereador no MVRSA fê-lo entre 2017 e 2021.
- AA. Altura em que o MVRSA já tinha em execução um contrato de assistência financeira com o FAM.
- BB. Entende-se, portanto, que não houve lugar, por este motivo, a qualquer uma das infrações indicadas no Relato.
- CC. Em 2018 o MVRSA reduziu a sua dívida total em, pelo menos, 9,11%.
- DD. Esta redução, pese embora possa ficar ligeiramente abaixo do limite mínimo legalmente estabelecido, demonstra sobremaneira que existiu um esforço considerável na redução da dívida.
- EE. Demonstra – aliás, de forma cabal - que o Citado, como o restante executivo municipal que a acompanhava, entendeu a necessidade de empreender todo o seu esforço na redução da dívida municipal.
- FF. O que conseguiu.
- GG. Contas feitas aos anos de 2018, 2019 e 2020, percebemos que **a redução média da dívida total do MVRSA foi de 41%.**
- HH. A redução média da dívida durante os anos acima descritos, os anos de mandato do Citado com contas fechadas, cifra-se em valores largamente superiores aos mínimos legais.
- II. O que demonstra e comprova que a atitude do Citado sempre concorreu para a necessária redução da dívida municipal.

- JJ. Perante a obrigação legal de reduzir em 10%, a dívida total do MVRSA, a verdade é que o Citado e o restante executivo, chegaram, nos anos de 2018, 2019 e 2020, a uma redução da dívida total do MVRSA na ordem dos 41%.
- KK. O que salvo melhor opinião aniquila – na verdade faz mesmo eclipsar - o facto de no ano de 2018 a redução da dívida poder ter ficado em menos de 0,89% abaixo dos limites mínimos.
- LL. O Citado, na sua ação como vereador do MVRSA sempre atuou com diligência e cuidado.
- MM. O Citado nunca votou nenhum instrumento de gestão previsional ou qualquer documento financeiro sem que este tivessem passado, pelo menos por três fases:
- NN. Elaboração e parecer dos técnicos financeiros do MVRSA;
- OO. Parecer dos Revisores Oficiais de Contas do MVRSA; e
- PP. Parecer do FAM.
- QQ. O Citado, sempre que de uma questão financeira se tratava confirmava que todas estas instâncias competentes se haviam pronunciado sobre o documento a aprovar.
- RR. E sempre com confiança máxima em todos os conselhos técnicos que recebia, quer dos técnicos do MVRSA, quer dos técnicos do FAM, quer dos revisores oficiais de contas.
- SS. E nunca o Citado contrariou qualquer das entidades, internas ou externas e os seus pareceres.
- TT. Nesse sentido veja-se, desde logo, a Sentença N.º 10/2020, de 19 de maio, proferida pela 3.ª secção do Tribunal de Contas, Conselheiro Relator: José Mouraz Lopes, que em situação análoga refere o seguinte:

“A partir de 2 de janeiro de 2017, nos termos do artigo 276º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, exige-se como elemento típico constitutivo da responsabilidade financeira (sancionatória e reintegratória) dos responsáveis autárquicos referidos [titulares dos órgãos executivos das

autarquias locais] os mesmos requisitos até então exigidos para a responsabilização financeira dos membros do Governo. Ou seja, (i) a não audição das estações competentes ou (ii) quando esclarecidos por estas em conformidade com a lei, hajam adotado resolução diferente.

A apreciação da culpa, na responsabilidade financeira, em concreto, deve ter em conta as especificidades das funções desempenhadas pelos sujeitos que a ela estão obrigados, tendo em conta o padrão de um responsável financeiro diligente e prudente na gestão e afetação dos dinheiros públicos que lhe compete zelar e gerir.”

- UU. Um dos princípios basilares dos ramos do direito que visam a responsabilização do agente é o princípio da culpa.
- VV. Para que exista culpabilidade do agente no cometimento do facto é necessário que o mesmo lhe possa ser imputado a título de dolo ou negligência.
- WW. O dolo consiste *no propósito de praticar o facto descrito na lei contraordenacional.*
- XX. A negligência consiste *na falta do cuidado devido, que tem como consequência a realização do facto proibido por lei.*
- YY. No caso vertente não se verifica uma coisa nem outra.
- ZZ. Não existe dolo, uma vez que não há propósito nem há facto.
- AAA. O Citado ao longo do seu mandato tudo fez para promover a redução da dívida municipal.
- BBB. O que conseguiu.
- CCC. Mesmo que em 2018 não tenha conseguido reduzir a dívida em 10%, mas apenas em 9,11%, bastará olhar para os números para perceber que nunca existiria um propósito em não reduzir a dívida até aos limites legais.
- DDD. Por outro lado, não há nenhum facto imputado ao Citado que ilustre ou demonstre esse propósito de incumprir a lei e os limites que esta impõe.
- EEE. O Citado não teve qualquer comportamento que demonstre falta de cuidado.

- FFF. Nem uma eventual falta de cuidado no comportamento do Citado teve como consequência a realização de um facto proibido por lei.
- GGG. A ter existido um facto proibido por lei, este não foi praticado pelo Citado.
- HHH. Assim, sem dolo nem negligência não pode ao Citado ser assacada qualquer culpa.
- III. Caso por algum motivo se venha a assacar alguma culpa ao citado, o que apenas por mera hipótese académica se configura, sempre se dirá que será um grau de culpa diminuto
- JJJ. E sempre será apenas por negligência.
- KKK. O Citado nunca teve antes qualquer recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao Citado.
- LLL. Nunca o Citado recebeu qualquer recomendação para correção de qualquer irregularidade em qualquer procedimento adotado.

Nestes termos e nos mais de Direito que V. Exas. doutamente suprirão, deve o presente Contraditório ser aceite, ser considerado procedente por provado quanto aos seus fundamentos e, desta forma:

- a. Seja considerada a ausência de responsabilidade financeira sancionatória, reconhecendo a licitude das referidas condutas;**

Caso assim não se entenda,

b. Seja relevada a responsabilidade financeira
nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da
LOPTC

Junta: Balancetes da VRSA Sociedade de Gestão Urbana EM SA dos
anos 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020.

A large black rectangular redaction box covering the signature of Rui Carlos Pilofo Pires.

Rui Carlos Pilofo Pires

13. Hélia Marina Mestre Valente da Costa Gonçalves

Tribunal de Contas
Direção Geral
Avenida da República, 65
1050-189 Lisboa

Processo n.º 24/2020-AUDIT

Hélia Marina Mestre Valente da Costa Gonçalves, [REDACTED]

[REDACTED], [REDACTED] vem ao abrigo do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, apresentar a sua pronúncia sobre o Relato de Auditoria, processo identificado em epígrafe, o que faz nos termos e com os seguintes fundamentos:

1- Notas prévias

1.º

Das conclusões do Relato, por referência ao Anexo 1, sobre eventuais responsabilidades financeiras, à signatária são imputadas as seguintes eventuais responsabilidades financeiras:

2.º

Execução financeira de contratos apesar da falta de publicitação no Portal Base – contratos celebrados com a SROC, em violação do disposto no artigo 127.º, n.º 1 e 3 do CCP, o que prefigura responsabilidade financeira sancionatória nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b) da LOPTC;

3.º

Procedimento adotado pela SGU em 2019, de reabertura de contas de anos anteriores (2016 a 2018) sem base legal, em violação do disposto no Decreto-Lei n.º 158/2009, de 13/07, alterado pelo Decreto-Lei n.º 98/2015, de 02/06; Portaria n.º 986/2009 de 07/09 e n.º 1011/2009, de 09/09 relativas aos Modelos de Demonstrações Financeiras e ao Código de Contas e notas de enquadramento, respetivamente; Avisos n.º 15652/2009, 1653/2009 e 1655/2009, todos de 07/09/2009, referentes à Estrutura Conceptual, Normas Interpretativas e Normas Contabilísticas e de Relato Financeiro, o que prefigura responsabilidade financeira sancionatória nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e d) da LOPTC;

4.º

As alegadas infrações são imputadas à signatária na qualidade, primeiro de vogal do Conselho de Administração e posteriormente como Membro da Comissão Liquidatária;

Sendo que, efetivamente,

5.º

No dia 02 de janeiro de 2019, na Assembleia Geral da, então, VRSA – SGU, Sociedade de Gestão Urbana, E.M., S.A., a requerente foi designada e tomou posse como Vogal do Conselho de Administração da empresa municipal, **com funções não executivas e não remuneradas** (cfr. cópia da Ata da Assembleia Geral número 64 que se anexa como Doc. 1);

6.º

Em cumprimento e execução da deliberação da Câmara Municipal, tomada na sua reunião ordinária realizada no dia 22 de abril de 2019 (cuja cópia se anexa como doc. 2), foi a referida nomeação cristalizada em contrato de gestão outorgado em 23 de abril de 2019 (doc. 3).

7.º

Conforme ponto 2 a Cláusula 2.ª, (...) *para o remanescente do período 2017/2021, as orientações da empresa, os objetivos e respetivas formas de concretização na vertente não executiva, constantes do Anexo I a este contrato e que do mesmo faz parte integrante.*

8.º

Acrescentando-se no número 3 da mesma cláusula que pelo mesmo se *obriga a desempenhar as suas funções com zelo e diligências, no estrito cumprimento da lei, dos Estatutos e demais normativos reguladores da empresa, e das orientações e deliberações do Acionista ou de qualquer entidade a que, por força das suas funções de gestão não executiva, deva atender.*

O que assim fez e cumpriu, nos termos e com o enquadramento que seguidamente passará a descrever.

9.º

Posteriormente, e conforme ponto 2 da ordem do dia da Assembleia Geral, realizada no dia 10 de julho de 2019, foi aprovada a nomeação da comissão liquidatária, composta pelos então Membros do Conselho de Administração (Maria da Conceição Cipriano Cabrita, Renato Paulo Sérgio Figueira e a signatária) – cfr. cópia da Ata da Assembleia Geral número 68 que se anexa como Doc.4);

2- Execução Financeira de contrato apesar da falta de publicação no Portal Base:

Dos Estatutos da Empresa Municipal, adiante Estatutos (Doc. 5):

10.º

Como resulta do Artigo 2.º dos Estatutos, a VRSA, SGU rege-se pelos presentes Estatutos, pelo Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais, pelo Código das Sociedades Comerciais, pelo Regime Jurídico da Reabilitação Urbana, e pela demais legislação aplicável.

11.º

Sendo que, do Artigo 7.º do Capítulo II, com a epígrafe Órgãos Sociais, indicam-se como fazendo parte dos órgãos da VRSA-SGU:

- a) A Assembleia Geral;
- b) O Conselho de Administração;
- c) O Fiscal Único.

12.º

Cabendo à Assembleia Geral nomear e exonerar os membros do Conselho de Administração e designar o Fiscal Único, cujo mandato será coincidente com o dos titulares dos órgãos autárquicos.

13.º

Acréscendo-se no artigo 12.º dos Estatutos, que a administração da empresa é exercida por um conselho de administração, constituído por três membros (um Presidente e dois Vogais), nomeados pela Assembleia-Geral;

14.º

E, de acordo com o disposto no artigo 17.º dos Estatutos, nos termos dos n.º 2 a 5 do artigo 25.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, a fiscalização da VRSA-SGU compete a um fiscal único, que terá sempre um suplente, obrigatoriamente revisor oficial de contas ou sociedade de revisores oficiais de contas; designados pela Assembleia Municipal sob proposta da Câmara Municipal.

15.º

E, de facto, por deliberação da Assembleia Municipal sob proposta da Câmara Municipal, conforme deliberações datadas de 28 de novembro de 2017 e de 23 de outubro de 2017, respetivamente, foi aprovada a designação como fiscal único da VRSA, SGU, E.M., S.A., a seguinte entidade (ex vi ponto 4 da referida proposta que se anexa como Doc. 6):

- Membro efetivo: Oliveira Reis & Associados, SROC n.º 23, representada por Carlos Grenha, ROC n.º 1266;

- Membro suplente: Carlos Alberto Ferraz, Roc n.º 362.

16.º

Sendo que, constituíam competências estatutariamente definidas, de entre outras, as seguintes:

- i. Emitir parecer prévio sobre a necessidade da avaliação plurianual do equilíbrio de exploração da empresa local e, sendo caso disso, proceder ao exame do plano previsional previsto no n.º 5 do artigo 40.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto;
- ii. Fiscalizar a ação do órgão de gestão ou de administração;
- iii. Verificar a regularidade dos livros, registos contabilísticos e documentos que lhe servem de suporte;
- iv. Pronunciar-se sobre qualquer assunto de interesse para a empresa local, a solicitação do órgão de gestão ou de administração;
- v. Emitir parecer sobre os instrumentos de gestão previsional, bem como sobre o relatório do órgão de gestão ou de administração e contas do exercício;
- vi. Emitir certificação legal das contas.

Por outro lado, e da aplicação do Código dos Contratos Públicos:

17.º

O Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, aprova o Código dos Contratos Públicos, que publica em anexo.

18.º

Tal como define no seu artigo 1.º, no seu âmbito de aplicação, que, estabelece a disciplina aplicável à contratação pública e o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de **contrato administrativo**.

19.º

Estatuindo-se no artigo 5.º do CCP que, *A parte ii não é aplicável à formação de contratos cujo objeto abranja prestações que não estão nem sejam suscetíveis de estar submetidas à concorrência de mercado, designadamente em razão da sua natureza ou das suas características, bem como da posição relativa das partes no contrato ou do contexto da sua formação.*

20.º

Na Secção II – Regime geral, do Capítulo I – Consulta Prévia e Ajuste direto, do Título III - Tramitação Processual, encontram-se definidos os termos de que reveste o procedimento.

21.º

Estatuindo-se no seu artigo 127.º do Código dos Contratos Públicos, sobre a publicitação e eficácia do contrato celebrado na sequência de uma das formas de procedimento (ajuste direto ou consulta prévia) que: *1. A celebração de quaisquer contratos na sequência de consulta prévia ou ajuste direto deve ser publicitada, pela entidade adjudicante, no portal dos contratos públicos através de uma ficha conforme modelo constante de portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das obras públicas.*

2 - (Revogado.)

3 - A publicitação referida no n.º 1 é condição de eficácia do respetivo contrato, independentemente da sua redução ou não a escrito, nomeadamente para efeitos de quaisquer pagamentos.

22.º

Não obstante, se por um lado, a contratação pública ao abrigo do disposto no Código dos Contratos Públicos, nomeadamente o disposto na Parte II, considera-se excluída, por aplicação do disposto no seu artigo 1.º e 5.º, caso assim não se entenda, o que só por mera hipótese académica se admite, sempre se dirá que,

23.º

A 04 de dezembro de 2015 foi celebrado contrato de prestação de serviços entre o Município e a Oliveira Reis & Associados, SROC, contrato n.º 29/2015 (Doc. 7), cujo objeto consistia na prestação de serviços pelo adjudicatário ao Município, de revisor oficial de contas, com vigência de um ano com possibilidade de renovação por mais dois períodos.

24.º

O que veio a suceder, em 28 de novembro de 2016 e em 28 de dezembro de 2017 (vertidos no Av. 1 e 2 do contrato).

25.º

Que o referido contrato foi precedido do respetivo procedimento de contratação pública, que seguiu a forma de ajuste direto, e sujeito a publicação no Portal BasGov, conforme relatório que se anexa como Doc. 8.

3- Do procedimento adotado pela SGU em 2019:

26.º

De forma sucinta, e por referência ao conteúdo do relato, o procedimento de reabertura de contas não se encontra previsto nas normas financeiras (cfr. alínea b) do ponto 14 das conclusões do relato, pág. 84 do documento).

27.º

Indicando-se a reexpressão retrospectiva como mecanismo contabilístico adequado à correção de erros materialmente relevantes detetados em anos anteriores.

28.º

Ora, no exercício das funções de gestão *com zelo e diligências, no estrito cumprimento da lei, dos Estatutos e demais normativos reguladores da empresa, e das orientações e deliberações do Acionista*, a signatária procurou acautelar os procedimentos adotados, porquanto;

29.º

Por deliberação da Assembleia Municipal, sob proposta da Câmara Municipal, datadas de 05 de julho de 2019 e 19 de junho de 2019, respetivamente, foi determinado (doc. 9 e 10):

“1. A Reabertura das contas da VRSA – Sociedade de Gestão Urbana EM SA relativas aos anos de 2016, 2017 e 2018, a fim de analisar a eventual existência de distorções nas referidas contas, as quais, a existir, e consideradas materiais, isoladas ou conjuntamente, possam razoavelmente esperar que influenciem decisões económicas dos utilizadores tomadas com base nessas demonstrações financeiras;

2. Comunicação da deliberação tomada pela câmara municipal à Assembleia Geral, bem como, ao Conselho de Administração da VRSA - Sociedade de Gestão Urbana EM SA, para execução imediata da mesma;

c) Comunicação ao Revisor Oficial de Contas da VRSA - Sociedade de Gestão Urbana EM SA da deliberação tomada pela câmara municipal, para conhecimento.”

30.º

As deliberações referidas no ponto anterior assentaram numa proposta subscrita pela Senhora Presidente da Câmara Municipal, à data em exercício de funções, instruída com relatório subscrito pela Gestora do PAM junto do Município, datado de 13 de junho de 2019.

31.º

Do teor do indicado Relatório, e no que à empresa municipal especificamente se refere, extrai-se o seguinte por transcrição: “(...) Tendo em conta que neste relatório não se pretende fazer uma análise a toda a situação financeira do Município, dado que a mesma já está vertida nos relatórios e memorandos produzidos pelo FAM, é assim objetivo do mesmo, promover sim, a análise da viabilidade da inclusão da empresa municipal VRSA – Sociedade de Gestão Urbana, E.M., SA, na reformulação do PAM.

32.º

Continuando: A SGU, no ano de 2019, encontra-se em atividade com dois anos de resultados negativos seguidos (2017 e 2018). Na aprovação do orçamento do Município para 2019, a verba incluída a favor da SGU, não permite a realização de transferências que cubram todo o ano de 2019 de forma equilibrada, pelo que prevê-se de antemão a ocorrência de mais um resultado negativo no ano de 2019.

E prossegue ainda:

33.º

A propósito da SGU, refere-se no Memorando do FAM: Por fim, apesar de não se encontrar abrangida pelo PAM, não poderá deixar de ser feita uma menção à atual situação financeira da empresa municipal SGU, detida a 100% pelo Município, (...)

34.º

(...) a viabilidade da SGU obrigará o Município a direcionar para a EM importantes fluxos financeiros sem que, no quadro atual, se reconheça capacidade financeira para o Município suportar tais fluxos, (...)

35.º

Pelo que se concluiu: “Estas alterações aos pressupostos iniciais colocam em causa, não só o cumprimento do PAM, como, sobretudo, a capacidade do Município para assegurar a desejável recuperação financeira (...)

36.º

(...) Assim, para além das medidas excecionais já determinadas pelo FAM e que, com os devidos ajustamentos face ao tempo decorrido, deverá a proposta de revisão a entregar pelo Município:

(...) iii) Reflexão por parte dos órgãos do Município sobre o futuro da SGU, considerando ainda os impactos que deverão ocorrer devido à concessão a privados da sua fonte de rendimentos, água e resíduos.”

37.º

É necessário descartar de vez que não existe qualquer inconformidade nas contas da SGU que levem a uma alteração de resultados e enquadrem a SGU em uma das alíneas do n.º 1 do artigo 62.º.

38.º

A proposta de adoção da medida de reabertura das contas da SGU para verificação da inexistência de inconformidades, parte da base de, nos três últimos relatórios de certificação legal de contas do Revisor Oficial de Contas da empresa municipal, foram apostos tanto ênfases como reservas sérias às referidas contas. Ou seja, as contas apresentadas não se mostraram limpas de movimentos financeiros geradores de dúvidas ao Revisor Oficial de Contas, assim como, de execução orçamental e contabilística completamente isenta de inconformidades.

39.º

Por todos os argumentos e fundamentos melhor expressos no Relatório, para cujo teor desde já se remete, foi proposto à Sra. Presidente da Câmara as medidas que acabaram por se traduzir na deliberação dos órgãos municipais competentes – Câmara Municipal e Assembleia Municipal.

40.º

Ora, considerando as atribuições e competências estatutariamente definidas (cfr. referido no ponto 16.º da presente exposição) ao fiscal único competência:

- i. Fiscalizar a ação do órgão de gestão ou de administração;
- ii. Verificar a regularidade dos livros, registos contabilísticos e documentos que lhe servem de suporte

41.º

Posição que veio a ser refletida no relatório de gestão do conselho de administração de 2018, datado de 26 de junho de 2019 (doc. 11).

42.º

E em cuja elaboração mereceu igualmente apoio do técnico oficial de contas, que o subscreveu.

43.º

Em nenhum momento, e por quem estaria habilitado, técnica e estatutariamente, para o fazer, foram indicadas incorreções ou irregularidades quanto ao mecanismo contabilístico de correção de erros materiais relevantes dos anos anteriores.

44.º

Razão pela qual se considera não ser passível de assacar responsabilidade à signatária neste âmbito, porquanto a especificidade técnica da matéria foi tida por salvaguardada com a intervenção e subscrição técnica atrás mencionada.

De todo o exposto,

Conclusão:

- 1- A exponente assumiu funções não executivas e por consequência não tinha qualquer intervenção ao nível de autorização de pagamentos ou outros atos de gestão executiva;
- 2- No exercício das respetivas funções seguia as orientações e diretrizes do acionista único, entenda-se, Município de Vila Real de Santo António através dos respetivos órgãos – Assembleia Municipal e Câmara Municipal;
- 3- Procurou munir-se de pareceres técnicos habilitados (académica e estatutariamente reconhecidos) nas decisões e no estrito cumprimento das ordens do acionista único;
- 4- A posição do conselho de administração, e da signatária, foram acauteladas com os pareceres quer do técnico oficial de contas quer do revisor oficial de contas.
- 5- Prezando a legalidade e conformidade das decisões e atos subjacentes.

E. D.

Vila Real de Santo António 09 de junho de 2023



14. João Carlos Segura Gonçalves de Jesus



Processo nº 20/2020 - AUDIT

Auditoria ao Processo de Reabertura das contas de 2016 a 2018 da VRSA – Sociedade de Gestão Urbana, EM, S.A.

Anexo 1. Eventuais Responsabilidades Financeiras

Descrição dos Factos: O procedimento adotado pela SGU em 2019, de reabertura de contas de anos anteriores (2016 a 2018) não tem base legal.

Normas violadas, são referidos um conjunto de Decretos de Lei, Portarias e Avisos, referentes a modelos das Demonstrações Financeiras, código de contas, Estrutura Conceptual, onde se destaca a NCRF4 do SNC.

Eventuais Responsáveis: São ainda eventuais responsáveis – João Carlos Segura Gonçalves de Jesus, Contabilista Certificado da SGU, que procedeu à reabertura e alteração das contas.

Responsabilidade Financeira Sancionatória: Artigo 65º, nº 1, alíneas b) e d) da LOPTC

Multa:

Limite mínimo: 15 UC

Limite máximo: 150 UC

No **ponto 240** do Relatório de Auditoria, abaixo descrito, o procedimento adotado pela SGU em proceder à reabertura de Contas, contraria o estipulado na NCRF4, que refere o procedimento de reexpressão retrospectiva.



"240. Face à materialidade das transações envolvidas, o procedimento efetuado pela SGU não decorre da NCRF4, pelo que houve violação de normas legais. "

No **ponto 241** do Relatório da Auditoria, abaixo descrito, refere a eventual responsabilidade financeira sancionatória, onde consta o Contabilista Certificado, por não ter cumprido a referida norma quando procedeu à reabertura e alteração das contas da SGU.

"241. Nestes termos, incorrem em eventual responsabilidade financeira sancionatória, os membros dos órgãos da SGU que deliberaram e executaram a abertura das contas de 2016, 2017 e 2018 e que se encontram devidamente identificados no Anexo 1. São, ainda, eventuais responsáveis, os membros da Câmara Municipal de VRSA que aprovaram a reabertura das contas da SGU159, bem como a gestora do PAM no MVRSA, pela elaboração do documento intitulado "Revisão do Programa de Ajustamento Municipal do Município de Vila Real de Santo António – Inclusão da VRSA – Sociedade de Gestão Urbana, E.M., S.A. na revisão do PAM", e ainda, o contabilista certificado, que procedeu à reabertura e alteração das contas da SGU. Todos os mencionados responsáveis estão identificados no Anexo 1. "

Face ao acima exposto passo a referir o seguinte em minha defesa:

- 1) Na qualidade de Contabilista Certificado, tinha conhecimento que quando existem erros materiais descobertos em períodos posteriores, estes podem ser corrigidos na informação comparativa apresentada nas demonstrações financeiras desse período posterior, mais conhecido por reexpressão retrospectiva. (NCRF 4).
- 2) Sucede que nunca me foi dada autonomia técnica para ser eu, na qualidade de contabilista certificado, a propor o procedimento para corrigir o erro detetado.
- 3) Assim, convém esclarecer e enquadrar a factualidade relevante:
- 4) Fui primeiramente chamado pela anterior Presidente, a Sra. Maria da Conceição Cipriano Cabrita, que me informou, que tinha tido uma reunião com o Fundo de Apoio



Municipal (FAM), e que tinha-lhe sido transmitido que era necessário proceder de imediato à reabertura e análise das contas dos exercícios de 2016 a 2018, e consequentemente analisar as contas e proceder à sua retificação.

5) No seguimento da informação recebida da Sra. Presidente, contatei telefonicamente os Revisores Oficiais de Contas no sentido de articular a execução da análise e eventual correção das contas dos exercícios de 2016, 2017 e 2018, tendo em conta as reservas e enfases apresentadas por estes, nas Certificações Legais de Contas desses respetivos exercícios. Nunca tendo sido pelos mesmos questionado, se o procedimento de análise e correção das contas, devia ser feito através da reexpressão retrospectiva, conforme estipulado na NCRF4.

6) Assim, o que sucedeu foi que em reunião da Câmara Municipal Vila Real de Santo António de dia 18 de junho de 2019, (cfr. ata n.º 16 de 2019 (Anexo 1), foi aprovado a Reabertura das Contas da VRSA – Sociedade de Gestão Urbana EM S.A. relativas aos anos de 2016, 2017 e 2018.

7) Foi ainda deliberado comunicar à Assembleia Municipal, bem como, ao Conselho de Administração da VRSA – Sociedade de Gestão Urbana EM S.A., para execução imediata da referida reabertura e comunicação aos Revisores Oficiais de Contas da VRSA – Sociedade de Gestão Urbana EM S.A..

8) Também no documento anexo à proposta de reabertura e análise das contas dos exercícios de 2016 a 2018, a revisão do Programa de Ajustamento Municipal do Município de Vila Real de Santo António – Inclusão da VRSA – Sociedade de Gestão Urbana EM S.A., propunha que se fizesse a reabertura e análise das contas dos exercícios de 2016 a 2018 (Anexo 2), tal como foi feita.

9) Nessa sequência reuniu o Conselho de Administração da SGU e dessa reunião resultou a Ata nº 602 do Conselho de Administração da VRSA – Sociedade de Gestão Urbana EM S.A. realizada no vigésimo dia do mês de junho de 2019, onde o ponto único da ordem de trabalhos era a execução da deliberação da Câmara Municipal de



Vila Real de Santo António relativa à reabertura de contas da VRSA – Sociedade de Gestão Urbana EM S.A. dos anos de 2016, 2017 e 2018; Neste sentido foi deliberado remeter para o Contabilista Certificado, a fim de ser efetuada, **com a máxima urgência**, a análise exigida e eventual correção das contas (Anexo 3).

10) Nenhuma das atas referidas se refere à forma como deveriam ser os erros corrigidos.

11) Apenas se limitando a referir que as contas tinham que ser reabertas.

12) Nenhum dos documentos se refere à aplicabilidade da norma NCRF4, como sendo o procedimento correto a adotar neste tipo de situações.

13) Nem os Revisores Oficiais de Contas da VRSA SGU alguma vez indicaram que seria essa a forma mais correta de fazer.

14) Nunca tendo indicado que a forma como se fez estava incorreta.

15) Aliás, os Revisores Oficiais de Contas na sua Certificação Legal de Contas de 2016, 2017 e 2018, emitidas a 26 de junho de 2019, referem no final do 2º paragrafo que: ***“e o seu desempenho financeiro e fluxos de caixa relativos ao ano findo naquela data de acordo com as Normas Contabilísticas e de Relato Financeiro adotadas em Portugal através do sistema de Normalização Contabilística.”*** (Anexo 4).

16) Portanto, a verdade é que os Revisores Oficiais de Contas (que eram revisores oficiais de contas da VRSA SGU e do Município) acabaram por validar a forma como foi feita a reabertura.

17) Dizendo mesmo, como acima se transcreve, que esta estava em conformidade com a Normas Contabilísticas.



18) Portanto, nunca os Revisores Oficiais de Contas referiram ou alertaram que a forma mais correta seria outra.

19) Por outro lado, convém ainda referir que o Contabilista Certificado tinha acima de si, o órgão de gestão da empresa que nunca se pronunciou sobre a forma como as contas estavam a ser revistas.

20) Aliás, os próprios Revisores Oficiais de Contas referem na sua CLC, página 3 de 5, (Anexo 4) que o órgão de gestão é responsável pela preparação das demonstrações financeiras que apresentem de forma verdadeira e apropriada a posição financeira, o desempenho financeiro e fluxos de caixa da Entidade de acordo com as Normas Contabilísticas e de Relato Financeiro adotadas em Portugal através do sistema de Normalização Contabilística.

Face ao acima exposto, e apesar de conhecer a norma NCRF4, a verdade é que as ordens e indicações superiores, isto é, todas as deliberações e todas as ordens vindas de Superiores Hierárquicos foram no sentido de proceder a uma imediata reabertura de contas e não uma reexpressão retrospectiva das contas.

Até os próprios Revisores Oficiais de Contas, que certificam as mesmas, nunca se opuseram à forma como foi feita a reabertura de contas.

Aliás, os Revisores Oficiais de Contas, que acompanharam todo o processo desde o início, ainda as aprovaram (como reabertura).

O que me levou a concluir que sendo VRSA – Sociedade de Gestão Urbana EM S.A. uma empresa municipal, detida a 100% pelo acionista único, o Município de Vila Real de Santo António, e tendo consolidado contas com o Município, e prestado contas a várias entidades reguladoras, e sendo os Revisores Oficiais de Contas revisores das duas entidades, soubessem que a forma utilizada era a mais correta e adequada.

Não havendo assim, nenhum alerta nem do Município, enquanto acionista único, nem do Conselho de Administração da VRSA – Sociedade de Gestão Urbana EM S.A., nem dos Revisores Oficiais de Contas para não fazer uma reabertura de contas, fiquei convicto que a reabertura, não contrariava nenhuma norma legal e que, sendo o procedimento aprovado e pretendido seria também o mais adequado.

Assim, e em conformidade com o acima exposto venho por este meio solicitar o afastamento de qualquer responsabilidade financeira sancionatória, visto que apenas me limitei a cumprir ordens superiores e sendo que as mesmas foram aprovadas por todos os intervenientes no processo, como estando de acordo com as Normas Contabilísticas e de Relato Financeiro adotadas em Portugal através do sistema de Normalização Contabilística.

O Contabilista Certificado

A rectangular area of the document is completely blacked out, redacting the signature and any identifying information of the accountant.

João Carlos Segura Gonçalves de Jesus

15. Ana Teresa Guerreiro

TRIBUNAL DE CONTAS

E 5396/2023
2023/06/05



Ana Teresa Guerreiro



Exmo. Senhor
Presidente do Tribunal de Contas
Avenida da República, 65
1050-189 Lisboa

V Ref.º 5 20491/2023 de 18.05.2023

Proc. 24/2020 - AUDIT

Vila Real de Santo António, 2 de junho de 2023

Assunto: Contraditório Pessoal – Auditoria ao Processo das Contas de 2016 a 2018

Tendo por referência o assunto identificado em epígrafe, serve o presente para remeter a esse Douto Tribunal resposta ao relato de auditoria, nos termos do disposto no artigo 13.º da lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.

Com os melhores cumprimentos,



Ana Teresa Guerreiro

Exm.ª Senhora

Juíza Conselheira Relatora

Processo n.º 24/2020 – AUDIT

Ana Teresa Roberto Palma Guerreiro, [REDACTED]

[REDACTED] tendo sido notificada para se pronunciar quanto ao Relato de Auditoria constante no Proc. 24/2020 – AUDIT, nos termos do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, vem apresentar a sua resposta em sede de contraditório pessoal, o que faz nos seguintes termos:

I. DAS FUNÇÕES DE GESTORA DO PAM

1. A Respondente desempenhou funções no Município de Vila Real de Santo António (MVRSA) de 01.12.2000 a 31.10.2022, encontrando-se em regime de mobilidade no Município de Castro Marim desde 01.11.2022 até à presente data.
2. De entre vários cargos e funções desempenhadas ao longo dos anos, a Respondente foi nomeada gestora do PAM no MVRSA, por despacho de 16.08.2018, função que desempenhou até ao dia 19.04.2021. (Anexo 1)
3. De acordo com o Relatório de Monitorização do Programa de Ajustamento Municipal relativo ao 4.º trimestre de 2017, datado de 18.05.2018, a Direção Executiva (DE) do FAM determinou ao Município o desenvolvimento de um conjunto de medidas, sem a adoção das quais aquela entidade não equacionaria a aprovação da proposta de Revisão do PAM apresentada pelo Município. A primeira das medidas consistia em “O Município nomeia um gestor do PAM”. (Anexo 2)
4. De acordo com a DE do FAM, *“O Gestor do PAM, a nomear pelo Executivo camarário, será o responsável pela aplicação interna das medidas e pelo reporte direto ao FAM. O Gestor do PAM será o principal elo de ligação entre o FAM e os serviços do Município, cabendo-lhe zelar para que sejam desenvolvidas internamente as iniciativas necessárias ao cumprimento integral e atempado das medidas e dos objetivos elencados no PAM. Caberá igualmente ao Gestor do PAM fazer o reporte da execução do PAM, através de pontos de situação mensais, assinados por si e homologados pela Presidente da Câmara*

[REDACTED]

Municipal, de reporte semanal dos compromissos assumidos e de Relatórios de Monitorização trimestral aprovados pelo Executivo camarário.”

5. Foi intenção da DE do FAM que fosse nomeado dentro do Município um responsável por ser o interlocutor entre o Município e o FAM, por aplicar as medidas previstas no PAM e por fazer reportes, relatórios e pontos de situação da execução do PAM no Município.
6. Não resultava da nomeação do Gestor do PAM, de acordo com a DE do FAM, que o mesmo tivesse poder de decisão nas medidas a tomar dentro do Município relativas ao PAM, mas tão só e apenas, as funções de aplicar as medidas por outros decididas e reportar ao FAM a evolução dessa aplicação.
7. Durante todo o período em que a Respondente foi Gestora do PAM, a ligação quer entre os vários intervenientes do Município (membros do executivo camarário, dirigentes, financeiros, assessores, técnicos), quer entre o município e a DE do FAM foi levada a cabo pela mesma. Aliás, durante esse período, as funções desempenhadas pela Respondente eram quase exclusivamente direccionadas para o cumprimento das funções de Gestora do PAM.
8. De referir que a Respondente é licenciada em Direito, sem qualquer formação na área financeira, facto de que sempre alertou quer o executivo camarário, quer a DE do FAM, de forma a justificar as suas fragilidades e falta de conhecimentos na área financeira, mas sem que tal representasse qualquer impedimento ao exercício das funções determinadas ao Gestor do PAM, ou seja, simples aplicador de medidas e elo de ligação entre as duas entidades.
9. Considerando a falta de conhecimentos e habilitações na área financeira, quer da Respondente, quer da própria Presidente da Câmara Municipal, foi celebrada uma prestação de serviços para assessoria na área financeira para acompanhamento do PAM de VRSA e elaboração da proposta de revisão do PAM a apresentar, com a empresa Pocalalentejo - Apoio Contabilístico, Fiscal, Informático e Formação, Lda, da qual era representante o [REDACTED]. Ao longo de toda esta assessoria, o [REDACTED] por conhecer o Diretor Executivo do FAM, [REDACTED], de outros trabalhos desenvolvidos noutros municípios intervencionados pelo FAM, fez inúmeras vezes a ligação entre o Município e a DE do FAM, reportando sempre à Respondente o resultado de tais abordagens e contactos e colocando a decisão à Presidente da Câmara Municipal.
10. As funções desempenhadas pela Respondente como Gestora do PAM nunca foram alvo de crítica ou reparo por parte da DE do FAM, ou inclusive de proposta de alteração do

Gestor do FAM, apesar da formação em Direito já referida e ausência de formação na área financeira.

11. Durante as funções de Gestora do PAM, a Respondente sempre colocou à consideração ou pediu opinião técnica à DE do FAM quando os assuntos extravasavam a sua formação e recaíam essencialmente em questões financeiras, ou quando não se queria avançar com alguma medida sem que o FAM desse a sua opinião. É enviado a título de exemplo os emails trocados entre a Respondente e a DE do FAM datados de 29.07.2019, 28.02.2020, 14.06.2020 e 11.07.2019 (neste email é enviada uma versão em rascunho do relatório de reformulação do PAM à DE do FAM para análise antes do envio oficial do mesmo). (Anexos 3, 4, 5 e 6)
12. A Respondente também recorria frequentemente ao apoio do [REDACTED] em todas as questões financeiras, tendo sido o [REDACTED] quem elaborou toda a fundamentação financeira dos Relatórios de Monitorização trimestrais, os quais era obrigação da Respondente como Gestora do PAM enviar à DE do FAM.
13. Em todo o tempo que a Respondente exerceu aquelas funções foram realizadas inúmeras reuniões para discutir as questões relativas ao PAM nas quais participou com a DE do FAM, com o [REDACTED] com os membros do executivo camarário, reuniões que serviam de base a todo o trabalho desenvolvido para a apresentação da proposta de revisão do PAM. Muitas reuniões ocorreram nas instalações da Câmara Municipal, mas também houve reuniões nas instalações do FAM em Lisboa.
14. Nestas reuniões sempre foram discutidos inúmeros cenários relativos à recuperação financeira do Município, tendo a DE do FAM em muitos assuntos transmitido a sua opinião e orientação quanto à forma como o Município deveria tramitar tal processo, orientações que seriam imprescindíveis à aprovação pela mesma da proposta de Revisão do PAM.
15. De referir que a atitude do Executivo camarário sempre foi de humildade e acatamento das orientações dadas, respeitando a posição de direção assumida pelo FAM neste processo e tomando as medidas necessárias à aprovação da revisão do PAM. Sempre se trabalhou para se chegar a um resultado positivo em todo este processo, ainda que as medidas tomadas fossem impopulares, duras e de grande sacrifício pessoal de toda a equipa.
16. A Respondente exerceu as suas funções de Gestora do PAM sempre com espírito de responsabilidade, competência, profissionalismo, tentado ultrapassar o obstáculo da falta de conhecimentos financeiros com humildade, e lutando para que o Município obtivesse sucesso na proposta de revisão do PAM. Todo este processo foi muito duro,

desgastante, com níveis de pressão e stress muito elevados e grande sacrifício da vida pessoal.

17. A Respondente em março de 2021 viu-se obrigada a pedir à Presidente da Câmara Municipal que a substituísse nas funções de Gestora do PAM por ter atingido um estado de esgotamento em que recebeu ficar impossibilitada de cuidar de si e dos seus filhos. Inclusive nessa altura manifestou à Presidente que não iria apresentar candidatura no procedimento de concurso para o cargo de Diretor de Departamento de Controlo, Auditoria e Acompanhamento do PAM, que se encontrava aberto, por precisar, por questões de saúde, afastar-se do processo de revisão do PAM.
18. A 19 de abril de 2021, após a renúncia de mandato como Presidente da Câmara Municipal de Conceição Cabrita ocorrido em 15 de abril de 2019, a Respondente apresentou requerimento ao Presidente da Câmara em funções, onde renunciou ao cargo de Gestora do PAM. (Anexo 7)

II. DO PROCESSO DE REABERTURA DE CONTAS E DISSOLUÇÃO DA SGU

19. No Relato de Auditoria ao Processo de Reabertura das Contas de 2016 a 2108, que agora se exerce a pronúncia em sede de contraditório pessoal, refere-se no ponto 212 que *“A reabertura das contas da VRSA-SGU, relativas aos anos de 2016, 2017 e 2018, a fim de analisar a eventual existência de distorções nas referidas contas (...), com fundamento no teor do relatório da Gestora do PAM junto do Município”* ¹⁴⁰ (Anexo 13) foi aprovada na reunião extraordinária de Câmara Municipal realizada a 18.06.2019¹⁴¹ e, posteriormente, em Assembleia Municipal. (140 A Dra. Ana Teresa Guerreiro foi nomeada gestora do PAM no MVRSA, por despacho de 16.08.2018.)
20. É assente neste ponto que a reabertura de contas da VRSA-SGU tem fundamento no relatório da Respondente, enquanto Gestora do PAM, datado de 13.06.2019, e submetido a deliberação da câmara municipal de 18.06.2019 como documento anexo à proposta n.º 2019/183, a qual foi aprovada nessa data.
21. De facto, a Respondente é a subscritora do referido relatório, tendo o mesmo dado origem formalmente à reabertura de contas da VRSA-SGU dos anos 2016, 2017 e 2018, sendo oficialmente o primeiro passo na dissolução da empresa municipal. Porém, a informação que foi redigida e assinada no dia 13.06.2019, foi o resultado de muitas horas de trabalho, de reuniões, de telefonemas, de referências em relatórios e emails e da intervenção de várias pessoas.
22. Logo no Relatório de Monitorização do Programa de Ajustamento Municipal relativo ao 4.º trimestre de 2017, datado de 18.05.2018, e enviado para o MVRSA em julho de 2018,

a DE do FAM determinou ao Município o desenvolvimento de um conjunto de medidas, sem a adoção das quais aquela entidade não equacionaria a aprovação da proposta de Revisão do PAM apresentada pelo Município. Assim, no ponto 3.2 alínea c) é proposta a medida “Liquidação ou viabilidade económico-financeira da SGU, EM” a qual consistia em: *“O Município deverá apresentar até ao final de 2018, um estudo de avaliação da atividade da SGU, EM, onde sejam identificados os impactos financeiros previstos para os próximos anos. Este estudo deverá avaliar os cenários de liquidação e de continuação da atividade da empresa, tendo em consideração as seguintes medidas:*

- *Renegociação da dívida relativa ao fornecimento de água*
- *Concessão da distribuição de água em baixa*
- *Exploração dos equipamentos municipais*
- *Cumprimento/renegociação dos empréstimos bancários.”* (Anexo 2)

23. Com o envio do referido relatório, deu-se o primeiro contacto da DE do FAM com o executivo camarário eleito em 2017, tendo a Presidente da Câmara Municipal assumido a representação do restante executivo no acompanhamento do PAM, tendo-se iniciado em agosto de 2018 as reuniões entre as duas entidades. É neste mês de agosto que a Respondente é nomeada Gestora do PAM e que, a conselho da DE do FAM, o Município decide contratar uma assessoria na área financeira, tendo em conta a complexidade e gravidade do processo de execução do PAM e necessidade de revisão do mesmo, a qual viria a ser assegurada pelo [REDACTED] da Pocalentejo - Apoio Contabilístico, Fiscal, Informático e Formação, Lda, já atrás referida.
24. No trabalho desenvolvido junto da DE do FAM, a VRSA-SGU era tema frequente, dada a situação grave em que a mesma se encontrava e a impossibilidade legal que o FAM tinha de apoiar a empresa municipal enquanto esta não fosse dissolvida e o seu passivo integrasse o Município. O contrato de concessão da água tinha sido celebrado com a empresa Águas de VRSA, pelo que, a VRSA-SGU tinha perdido a sua maior fonte de rendimento.
25. Quanto mais se trabalhava o tema SGU, mais o executivo camarário tinha noção da grandiosidade do tema e do muito escasso leque de soluções que existia para reequilibrar o Município. Veja-se o email de 22.11.2018 enviado pelo [REDACTED] a propósito da elaboração do orçamento municipal para 2019 em que a VRSA-SGU já era uma das maiores preocupações. (Anexo 8)
26. Assim, no início de 2019, já se desenhava a proposta da revisão do PAM prevendo a dissolução da VRSA-SGU e a integração da mesma no Município. Veja-se o email de 11.03.2019 do [REDACTED]. (Anexo 9)

- [REDACTED]
27. No email de 09.05.2019 do [REDACTED] é feita referência à dívida da VRSA-SGU, assim como, é pedido à Respondente que entre em contacto com o [REDACTED] da DE do FAM a pedir carta de concordância de ser dada garantia do Estado para os empréstimos da VRSA-SGU junto do BCP. Todos estes documentos seriam para juntar à proposta de revisão do PAM, a qual teria de ser entregue junto do FAM em julho de 2019. (Anexo 10)
28. Em 23.05.2019, a DE do FAM envia um email à Presidente da Câmara Municipal com dois anexos: um anexo continha o ofício que concedeu 60 dias ao Município para apresentar proposta de revisão do PAM, e o outro anexo consistia num Memorando com indicações do FAM ao Município quanto aos temas a incluir na Revisão do PAM. (Anexo 11)
29. No referido Memorando, página 14, o FAM refere o seguinte: *“No mesmo sentido e, embora não integrando a dívida do Município, não deve ser afastada da análise ao ajustamento do PAM em vigor, o reconhecimento da existência de um valor muito elevado de dívida na SGU, sabendo-se que a alternativa de manter a empresa em funcionamento, sob um plano de viabilidade determinará sempre a existência de fluxos financeiros expressivos por parte do Município, para os quais não existe capacidade de assunção.”*
30. Ora, neste ofício datado de maio, além de se conceder um prazo curto para a entrega da revisão do PAM e da pressão em fazê-lo a meio do ano de 2019, a DE do FAM volta a referir a VRSA-SGU como um problema sem solução para o Município a manter-se em funcionamento.
31. Em 27 de maio de 2019, num email do [REDACTED] relativo aos acordos de pagamento a celebrar no âmbito da revisão do PAM, é solicitado que a VRSA-SGU desenvolva um processo paralelo relativamente à dívida que espera passar para o município. (Anexo 12)
32. A 29 de maio de 2019, o [REDACTED] envia em anexo a um email, o rascunho do texto que constituirá a proposta de revisão do PAM. Ora, neste rascunho da proposta, elaborado em maio de 2019, antes do relatório da Respondente de 13.06.2019, encontra-se já previsto no capítulo V a “Liquidação da SGU” (pág. 26). (Anexo 13)
33. No email do [REDACTED] de 17.06.2019, na véspera da reunião de câmara municipal que aprovou a reabertura das contas da VRSA-SGU, o financeiro solicita *“lista da dívida da SGU a integrar no plano, assim como análise de cada um dos empréstimos.”* Refere ainda no final do email que *“Amanhã falarei com o [REDACTED] para procurar definir o calendário e condições de apresentação do PAM.”* (Anexo 14)

- [REDACTED]
34. Ora, antes mesmo de se deliberar a reabertura das contas, a SGU já é ponto assente na revisão do PAM, verificando-se neste email que o [REDACTED] mantinha contacto com a DE do FAM durante a elaboração da proposta de revisão.
35. Veja-se o email do [REDACTED] de 19.06.2019, dia seguinte à deliberação de reabertura de contas da VRSA-SGU pela câmara municipal. (Anexo 15) No referido email, mais uma vez o [REDACTED] refere ter tido nesse mesmo dia reunião com o [REDACTED] da DE do FAM, onde foi discutida a revisão do PAM a apresentar, e onde são transmitidas algumas orientações relativas à VRSA-SGU, terminando o email com a seguinte frase: *“Durante o dia de amanhã (5.ª feira) irei fazer uma revisão ao documento e aos cálculos que vos enviarei. De igual modo irei enviar para o [REDACTED] no sentido de ter uma opinião crítica da parte deles.”* Fica aqui mais do que evidente que, tanto o Município como o [REDACTED], elaboraram a revisão do PAM com as orientações da DE do FAM, nela se incluindo a dissolução da SGU, a qual teria que ocorrer durante o ano de 2019 de forma a integrar a revisão do PAM.
36. Em 23 de junho de 2019, 5 dias depois da deliberação da reabertura de contas da VRSA-SGU, o [REDACTED] enviou a proposta de revisão do PAM ao cuidado da Respondente e da Presidente da Câmara Municipal, sugerindo que se faça não só uma apreciação política, mas também uma atenta revisão técnica e complemento da informação, em especial por parte da SGU. Sugere ainda que se envie ao [REDACTED] para uma primeira análise, referindo que a DE do FAM *“sabe que se trata de uma versão provisória, mas pode ajudar informalmente até à aprovação na câmara.”* (Anexo 16)
37. Em email enviado dia 25.06.2019, o [REDACTED] informou a Sr.ª Presidente da Câmara Municipal já ter *“realizado uma primeira análise ao documento provisório enviado.”* (Anexo 17) Verifica-se aqui que o executivo camarário sempre trabalhou em consonância com as orientações da DE do FAM de forma a garantir que a proposta de revisão do PAM seria aprovada nos termos em que aquela entidade considerasse melhores.
38. No email de 19.07.2019, a DE do FAM enviou em anexo o ofício datado de 18.07.2019, no qual refere que, após a entrega da proposta de revisão do PAM em 12.07.2019, a mesma só poderá ser analisada com o objetivo de definir um novo PAM, quando foram apresentadas evidências concretas da efetiva execução dos procedimentos tendentes à respetiva aplicação de tais medidas e não apenas meras intenções. Determinou assim, naquele ofício que, juntamente com a proposta, teriam de ser apresentados, os seguintes documentos, de entre outros: Acordos de renegociação da dívida com os credores, em particular da dívida financeira da SGU. (Anexo 18)

- [REDACTED]
39. Ora, a dívida da SGU ascendia a quase 60 M€, sendo grande parte empréstimos bancários. A Respondente participou nas reuniões com os bancos para renegociação da dívida da SGU, sendo que, todos exigiram primeiro a aprovação da revisão do PAM e só depois fariam a renegociação mediante a apresentação de Garantia do FAM aos empréstimos.
 40. No dia 23.09.2019, a DE do FAM envia em anexo a um email um ofício em que concede ao Município até ao dia 7 de outubro de 2019 prazo para entrega da proposta de revisão do PAM. Nestas datas ainda não se tinham concretizado os acordos de renegociação dos empréstimos da VRSA-SGU. (Anexo 19)
 41. Através dos anexos referidos no ponto II desta pronúncia, pretende a Respondente demonstrar as alegações que atrás já tinha feito: a informação que foi redigida e assinada no dia 13.06.2019 pela mesma, foi o resultado de muitas horas de trabalho, de reuniões, de telefonemas, de referências em relatórios e emails e da intervenção de várias pessoas.
 42. À data da deliberação da reabertura de contas da VRSA-SGU – 18.06.2019 – a dissolução daquela empresa municipal já estava decidida e enquadrada no relatório provisório de revisão do PAM, com acompanhamento da DE do FAM, de financeiros, de membros do executivo camarário e da própria VRSA-SGU.
 43. O relatório elaborado e assinado pela Respondente daria apenas ao início formal do processo de dissolução da VRSA-SGU, o qual na altura fez sentido ser proposto pela Gestora do PAM por ter como incumbência aplicar as medidas do PAM e ser a interlocutora entre o FAM e o Município.
 44. A Respondente com os anexos entregues com a presente pronúncia pretende demonstrar a ingerência e a pressão da DE do FAM junto do executivo camarário.
 45. Durante os meses em que se elaborou a proposta de revisão do PAM, a qual revelou-se num documento complexo, muito extenso e de difícil aplicação, a postura da DE do FAM foi por vezes colaborante e compreensiva, mas também foi de muita pressão e de exigência de resultados de muito pouca probabilidade de serem atingidos.
 46. Na questão em concreto da dissolução da VRSA-SGU, a DE do FAM colocou o executivo camarário numa situação muito complicada, perdoando-se aqui o uso da expressão de pôr o executivo “entre a espada e a parede”. A Respondente recorda ter participado numa reunião muito dura com a Sr.ª Presidente da Câmara Municipal e o [REDACTED] [REDACTED] em 2019, em que à Presidente foi dito que tinha que levar a VRSA-SGU à dissolução durante o ano de 2019, sob pena de não ser aprovada a revisão do PAM.

- 
47. Sem querer ser repetitiva, a Respondente já referiu que as funções de Gestora do PAM levaram-na a uma situação de *burnout*, não só pelo volume de trabalho que as mesmas representavam, como pela pressão a que estava sujeita de forma permanente.
48. A Respondente sempre desempenhou as suas funções com o maior sentido de responsabilidade, competência, eficácia e esforço. Como Gestora do FAM sempre se guiou pela humildade de reconhecer a falta de formação na área financeira mas nunca abandonando o processo de revisão do PAM, apesar de muitas vezes não lhe ser fácil entender os termos e os conceitos de carácter financeiro incluídos no PAM. Desta forma, o relatório que fundamentou a reabertura de contas da VRSA-SGU na deliberação da câmara municipal de 18.06.2019, e assumindo aqui a sua autoria, foi orientado por financeiros no seu conteúdo quanto às questões financeiras. O relatório foi o resultado do trabalho desenvolvido durante meses por vários técnicos, membros do executivo, DE do FAM e pela Respondente, e dava início, como atrás foi referido, formalmente à estratégia delineada para incluir a VRSA-SGU na proposta de revisão do PAM. Esta solução foi apresentada com a inevitável.
49. Em nenhum momento foi aceite esperar pelo muito provável resultado negativo de 2019 da VRSA-SGU, o qual levaria à dissolução da empresa apenas no ano de 2020. Essa solução seria catastrófica para o Município porque deixaria o passivo da empresa fora da revisão do PAM, pelo que, nunca foi ponderada.
50. Nestes termos, a Respondente entende que não pode ser responsabilizada como a “mentora” da reabertura das contas da VRSA-SGU e o relatório por si elaborado e assinado ser o fundamento que dá origem à dissolução da empresa municipal.
51. Durante toda a intervenção da Respondente no processo de revisão do PAM como Gestora do PAM, a mesma sempre agiu com a consciência de estar a praticar atos sem qualquer irregularidade e conformes com as regras de intervenção do FAM no Município.
52. Partindo da DE do FAM a orientação que a VRSA-SGU teria que entrar em dissolução em 2019 e que para tal deveria proceder-se à reabertura das contas da empresa municipal, tendo tal processo sido acompanhado por aquela entidade desde o início, em nenhum momento a Respondente teve sequer a consciência que a proposta feita no relatório de 13.06.2019 não teria enquadramento legal. Como poderia a Respondente chegar a essa conclusão quando, quem tinha competência para assegurar o cumprimento da Lei do FAM, foi quem mais pressionou para que se tomasse tal medida?
53. Não se entende que a Respondente tenha agido com dolo, quando foi orientada para praticar o ato de que agora vem indiciada com eventual responsabilidade sancionatória

- 
- junto do Tribunal de Contas. Não se pode afirmar que a Respondente agiu deliberadamente com o propósito de não cumprir os preceitos legais aplicáveis ao caso.
54. Nunca foi intenção da Respondente não cumprir os preceitos legais, não obtendo, tão pouco, qualquer benefício com essa atuação.
55. Quanto à negligência, esta implica a verificação de três elementos: a violação de um dever objetivo de cuidado; a possibilidade objetiva de prever o preenchimento do tipo, e a produção do resultado típico quando este surja como consequência da criação ou potenciação pelo agente, de um risco proibido de ocorrência do resultado.
56. Ora, atendendo ao cenário exposto supra, de existência de uma questão complexa para a qual a Respondente teve acompanhamento de vários profissionais, incluindo a DE do FAM, os quais traçaram desde o início uma estratégia de atuação a qual passaria em determinado momento pelo relatório elaborado pela Respondente, torna-se impossível evidenciar que a mesma poderia ter atuado de forma diferente, mesmo que tivesse investido um maior esforço na compreensão da norma.
57. E o mesmo se dirá ao aferir que conduta teria um *“Bonus pater familiae”* nas concretas circunstâncias que orientaram a conduta da Respondente, pelo que não se pode concluir pela violação dos deveres de cuidado e diligência.
58. Assim, no contexto descrito, e apenas se venha a entender pela censurabilidade do erro, sempre se terá que considerar que a culpa da Respondente é muito diminuta, e que, quanto muito, atuou com negligência inconsciente – o que não se concede.

III. DA RESPONSABILIDADE E SUA RELEVAÇÃO

59. O Tribunal considerou que deveria a Respondente ser indiciada pelo incumprimento do disposto no Decreto-Lei n.º 158/2009, de 13.07, alterado pelo Decreto-Lei n.º 98/2015, de 02.06, nas Portarias n.º 986/2009, de 07.09, e n.º 1011/2009, de 09.09, relativas aos Modelos de Demonstrações Financeiras e ao código de Contas e notas de enquadramento, respetivamente, aos Avisos n.os 15652/2009, 15653/2009 e 15655/2009, todos de 07.09.2009, referentes à Estrutura Conceptual, Normas Interpretativas e Normas Contabilísticas e de Relato Financeiro, NCRF4 do SNC, constante do Aviso n.º 8256/2015, publicado no DR, 2.ª S., n.º 146, de 29.07.2015, que configuram ilícito financeiro e, como tal, que dá responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º n.º 1, alíneas b) e d) da LOPTC.
60. Contudo, revela-se manifestamente desproporcional a efetivação da responsabilidade sancionatória da Respondente, e até injusta a aplicação de uma sanção, uma vez que a

mesma atuou de boa fé, com cuidado, zelo e diligência, pelo que não deve ser exercido sobre ela um juízo de censura.

61. Como tal, deve o Tribunal relevar a responsabilidade por infração financeira, nos termos do disposto no artigo 65.º n.º 9 da LOPTC, uma vez que a falta apenas pode ser imputada à Respondente a título de negligência, de acordo com o exposto no ponto anterior.
62. Acresce ainda que não existem recomendações anteriores do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correção da irregularidade do procedimento adotado, e é a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno censuram a Respondente pela prática da infração.

Pelo exposto, requer-se a V. Exas. o seguinte:

- a) Que seja considerada a ausência de responsabilidade financeira sancionatória, reconhecendo a licitude da conduta da Respondente;

Caso assim não se entenda,

- b) Que seja considerado que a Respondente atuou em erro não censurável sobre a ilicitude e, nessa medida, seja excluída a culpa;

Caso assim não se entenda,

- c) Que seja relevada a responsabilidade financeira nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

A Respondente

Ana Teresa Guerreiro

16. Carlos Manuel Grenha



TRIBUNAL DE CONTAS

2.ª Secção

Proc.º 24/2020-AUDIT

Exma. Senhora

Juíza Conselheira Relatora do Tribunal de Contas,

CARLOS MANUEL GREHA, Revisor Oficial de Contas, notificado no âmbito do processo de auditoria acima identificado, ao abrigo do disposto no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, vem pronunciar-se sobre o RELATO DE AUDITORIA, o que faz nos seguintes termos:

1. Após análise do RELATO de Auditoria ao Processo de Reabertura das Contas de 2016 a 2018 da VRSA – Sociedade de Gestão Urbana, E.M., S.A. e das conclusões que dele resultam, importa esclarecer algumas questões, sem, contudo, comentar ponto por ponto o exaustivo documento, o que, aliás, sempre seria uma tarefa impossível considerando a extensão do mesmo e o prazo concedido para o efeito;
2. Assim, limitar-nos-emos nesta fase processual, a pronunciarmo-nos sobre alguns aspetos que se apresentam mais relevantes na perspectiva profissional de Fiscal Único na empresa auditada e que, considerando o teor de algumas afirmações resultantes do RELATO, poderiam induzir a uma perceção errada da forma como o próprio exerce a sua atividade no plano técnico, ético e/ou deontológico, bem assim por, salvo melhor opinião, estarem assentes numa interpretação incorreta ou em normal legal inaplicável;
3. Pode ler-se no ponto n.º 153 do RELATO, o seguinte:
«Constatou-se, também que, para além dos serviços de Fiscal Único, a SROC prestou serviços de consultadoria para acompanhamento externo de Contratos-programa e Prestação de serviços de Consultadoria Financeira e Económica, o que levanta questões de independência e conflito de interesses uma vez que enquanto

VAZ SERRA, CORREIA MONIZ & ASSOCIADOS, SOCIEDADE DE ADVOGADOS, SP, RL

AV. FONTES PEREIRA DE MELO, N.º 15, 7º
1050-115 LISBOA, PORTUGAL

T.: +351 21 720 30 40
T.: +351 21 355 22 40

GERAL@VSCM.PT
VSCM.PT

NIPC: 516.968.270
CAPITAL SOCIAL: € 40.000,00
REG. CGOA Nº 27/22

Fiscal Único teve de elaborar parecer sobre os contratos-Programa nos termos da alínea c) do n.º 6 do art.º 25.º do RJAEI.» [itálico e sublinhado nosso];

4. Entendemos que não se suscitam, no caso em apreço, questões de independência ou de conflito de interesses, porquanto os trabalhos realizados em ambas as vertentes são, na verdade, complementares;
5. Com efeito, o trabalho realizado no âmbito do acompanhamento externo de Contratos-programa, foi realizado na qualidade de membro externo da Comissão Independente que visava avaliar a eficácia, eficiência e economicidade dos referidos Contratos-programa.
6. Assim, a realização dos respetivos relatórios (que se juntam sob **Doc. 1**) não apresentam nenhuma incompatibilidade com o exercício das funções enquanto Fiscal Único, tendo em consideração que nos referidos relatórios apenas são apresentadas conclusões e sugestões de melhoria do controlo dos mesmos e da sua melhor aplicabilidade, as quais também fazem parte do trabalho enquanto Fiscal Único;
7. A Comissão Independente permitia, naturalmente, uma análise mais aprofundada do tema e partilha de conhecimento entre os membros;
8. Importa salientar ainda que, no âmbito dos referidos trabalhos ou por decorrência dos mesmos, não foram implementados procedimentos nem realizados registos nos sistemas de informação da entidade;
9. Por tais razões, nunca o Fiscal Único teve a sua independência ameaçada, nem nenhuma limitação à sua atuação, o que é notório pelo facto de sempre terem sido incluídos nos relatórios em causa as situações consideradas relevantes;
10. No que respeita à referida Prestação de Serviços de Consultoria Financeira e Económica, a mesma foi realizada por uma equipa distinta e independente da que realizava a Revisão Legal das Contas da entidade, supervisionada por outro sócio da SROC, pelo que considera-se que as questões de independência que eventualmente se colocassem se encontram desta forma acauteladas, para mais considerando ainda que se tratou de trabalho descritivo das várias operações ocorridas entre o Município e a VRSA – Sociedade de Gestão Urbana, E.M., S.A., com análise dos impactos

contabilísticos e fiscais associados à concessão do serviço de águas/área de ambiente a terceiros (conforme *draft* de Relatório que se junta sob **Doc. 2**);

11. Pode ler-se no ponto n.º 181 do RELATO o seguinte:
«De acordo com alínea b) do n.º 5 do artigo 414 do CSC, que versa sobre as condições de independência de membros do Conselho Fiscal de sociedades anónimas, pode considerar-se independente a pessoa que não se encontre em nenhuma circunstância susceptível de afectar a sua isenção de análise ou de decisão, nomeadamente, em virtude de ter sido reeleita por mais de dois mandatos, de forma contínua e intervalada. O responsável pelas funções de Fiscal Único da SGU foi reeleito para um quinto mandato em 2021.» [itálico nosso];
12. Relativamente a este ponto, entendemos que a norma referida (art.º 414.º, n.º 5, b) do CSC) apenas se aplica a Conselho Fiscal nomeado nos termos da b) do n.º 1 do art.º 413.º do CSC, e não em situações como a do caso em apreço em que a intervenção se verifica enquanto Fiscal Único, nos termos da a) do n.º 1 do art.º 413.º do CSC;
13. Com efeito, nas Entidades de interesse público, onde as salvaguardas introduzidas pelo legislador com o objetivo de limitar os riscos de quebra de independência, são ainda mais reforçadas, é permitida a renovação de contratos até 10 (dez) anos e, em situações definidas no n.º 4 do art.º 17.º do Decreto Regulamentar (UE) 537/2015, a renovação de contratos pode mesmo ser realizada até 20 (vinte) anos;
14. Assim, consideramos que em momento algum foi incumprida qualquer regra legal ou princípio regulador aplicável ao caso em concreto, nem tão pouco que a independência profissional tivesse sido ameaçada, fosse de que forma fosse. O trabalho sempre foi realizado com independência, cujos relatórios emitidos, com reservas e com ênfases atendendo às situações detetadas, demonstram de forma clara e evidente;
15. Por fim, afirma-se no n.º 182 do RELATO:
«Não constitui a melhor prática, em termos de transparência e confiança pública, que a mesma entidade (através do mesmo responsável) exerça, em simultâneo, a

função de Fiscal Único na empresa local e na entidade pública participante nem que o faça por períodos de tempo que são susceptíveis de gerar dúvidas sobre a manutenção da sua independência, ainda que apenas percebido.» [itálico nosso];

16. Sobre tal afirmação/conclusão, importa referir que não se tem conhecimento da existência de qualquer dispositivo legal que impeça a auditoria simultânea das duas entidades, como as aqui em causa.
17. Acresce que, a auditoria de Grupos é um tema tratado de forma extensa pelas normas internacionais de auditoria que regulamentam a execução de auditorias pelos Revisores Oficiais de Contas;
18. Nesse sentido, apresentando o MVRSA demonstrações financeiras consolidadas que incorporam as demonstrações financeiras da VRSA SGU, enquanto sua componente, o auditor do Grupo, seria sempre responsável pela execução dos procedimentos necessários relativos a essa componente;
19. Conforme previsto na ISA 600, relativa a Auditorias em Demonstrações Financeiras de Grupos, o auditor do Grupo é sempre responsável também pela auditoria da componente;
20. Na verdade, se existissem auditores diferentes existiriam certamente requisitos adicionais a respeitar;
21. Por este motivo, a prática mais habitual na auditoria de grupos económicos é exatamente a que seguimos neste caso: o auditor da entidade mãe é o mesmo da entidade subsidiária e não consideramos que deste facto resulte qualquer ameaça à independência;
22. Reforça-se que todo o trabalho e toda e qualquer intervenção sempre foi realizada com a independência exigível, facto que o conteúdo dos relatórios emitidos evidencia e reforça, materializada nas opiniões modificadas, com reservas e com ênfases incluídas.

Junta: 2 (dois) documentos e procuração forense;

VSCM _____ ●

Nestes termos, nesta fase, é quanto se revela pertinente dizer, incluindo os documentos que se juntam em complemento, nos termos e para os efeitos do disposto no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, devendo os autos seguir os seus ulteriores termos até final.

P.E.D.
O Advogado,

[Redacted signature block]

[Redacted text]

[Redacted text]



TRIBUNAL DE CONTAS

E 5428/2023
2023/06/05



TRIBUNAL DE CONTAS - DIREÇÃO-GERAL



S/ Referência	S/ Comunicação	N/ Referência	Ofício n.º	Data
DA IX.1/VRSA-SGU			S00095-202305	31/05/2023

Assunto: Contraditório – Auditoria ao Processo de Reabertura das Contas de 2016 a 2018

Exm.ª Senhora Auditora Coordenadora, Helena Fernandes

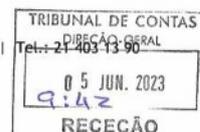
Tendo sido remetido ao Fundo de Apoio Municipal (FAM) através do ofício acima referenciado, datado de 18 de maio de 2023, o relatório de auditoria (Processo 24/2020-AUDIT) para efeitos da pronúncia em sede de direito do contraditório, o que muito se agradece, vimos informar e prestar os seguintes esclarecimentos relativamente aos três aspetos que consideramos pertinentes nesse âmbito:

1 - PROGRAMA DE AJUSTAMENTO MUNICIPAL DE 2016

“O MVRSA obteve financiamento do FAM em 2016 tendo o seu plano de ajustamento assente em pressupostos irrealistas, nomeadamente: a) que a SGU seria sustentável, mesmo com o MVRSA a tentar integrar no financiamento a obter a transferência para equilíbrio de contas de 2015; b) que o MVRSA continuaria a cumprir com o serviço da dívida do PAEL, quando já apresentava montantes devidos e não pagos na conta de 2015.”
(Ponto 17 Conclusões)

1. O Fundo de Apoio Municipal (FAM) no âmbito das competências que lhe estão atribuídas pela Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, avalia e aprova os programas de ajustamento municipal, com base nos elementos de natureza financeira fornecidos pelos Municípios,

Fundo de Apoio Municipal | Rua Gregório Lopes, Lote 1514 R/C | 1400-195 - Lisboa |
geral@fam.gov.pt | <http://www.fam.gov.pt>





validados tecnicamente pela Direção-Geral das Autarquias Locais, e certificadas pelo revisor oficial de contas do Município¹.

2. Atente-se que no momento da elaboração e aprovação do PAM pelo FAM em março de 2016 a dívida existente em nome da SGU era desconhecida não só pelo FAM, mas também pelas entidades que têm responsabilidade nesse controlo, designadamente, a Direção Geral das Autarquias Locais, conforme se refere também no relatório de auditoria.

3. Relembre-se para o efeito a seguinte cronologia de acontecimentos relativamente à aprovação do PAM inicial:

- proposta de PAM apresentada pelo Município em 15 de setembro de 2015, com base nas contas de 2014;
- relatório elaborado pela Direção Geral das Autarquias Locais em 7 de novembro 2015;
- aprovação do relatório de avaliação da proposta de PAM a Direção Executiva do FAM em março de 2016 (em data anterior à prestação de contas de 2015²) (anexo II);
- aprovação do PAM pelos órgãos do Município em maio de 2016 (proposta de aprovação do PAM);
- submissão a visto do Tribunal de Contas do contrato de empréstimo em 30 de maio de 2016 (Processo n.º 1201, 1202 e 1203/219016);
- Concessão do visto ao contrato de empréstimo em 11 de outubro de 2016.

4. Por outro lado, o regime jurídico de recuperação financeira municipal no artigo 37.º, n.º 3 estabelece que *“São incluídas no PRD (plano de reestruturação da dívida) as dívidas que o município venha a assumir no âmbito de processos de dissolução de empresas locais que estejam nas circunstâncias previstas no n.º 1 do artigo 62.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto”*, situação inexistente à data da aprovação do PAM dado que a empresa não preenchia as condições legais para ser integrada a sua dívida na reestruturação financeira do Município.

¹ A proposta de PAM é acompanhada de certificação de um auditor externo, o qual toma posição expressa sobre o seu conteúdo, em especial no que respeita à sustentabilidade, às variáveis subjacentes às estimativas realizadas e à exequibilidade dos objetivos de redução de dívida.

² Nos termos da Lei, no ano em causa, as contas dos municípios tinham de ser aprovadas até ao final do mês de abril e as contas das empresas municipais até ao final do mês de junho.



5. Deste modo e salvo melhor opinião, quer o desconhecimento da dívida existente na SGU pelo FAM, uma vez que não contava para dívida total do Município quer a imposição legal existente que inviabilizava a incorporação da mesma no PAM do Município impedia que tal situação fosse tida em conta pelo FAM, na elaboração e aprovação do PAM em março 2016, ao contrário do sugerido no referido ponto 17 das conclusões do relatório de auditoria.
6. De facto, a referência a montantes devidos e não pagos na conta de 2015, não poderia ser do conhecimento do FAM, entidade que aprovou o PAM antes da aprovação dessas contas pelos órgãos municipais. Neste sentido, solicita-se que seja revisto o teor da informação prestada no ponto 17 das conclusões, uma vez que comprovadamente o FAM não tinha, nem poderia ter por imperativos temporais, conhecimento da conta de 2015 no momento da aprovação do PAM.
7. Do relatório de auditoria, resulta ainda, o seguinte:

“Em 2016, o MVRSA incluiu M€4,7 de dívida à SGU no montante a financiar através de um empréstimo FAM, que ascendia a M€13,4 (35,0% do total). Na dívida aceite incluíram-se M€1,5 referentes à indemnização compensatória pela gestão deficitária do Complexo Desportivo em 2013 e M€1,7 de juros de mora referente a dívidas pagas no âmbito do PAEL (a mais antiga remontava a 31.07.2009). O MVRSA saldou estas dívidas à SGU entre 2016 e 2017. (Ponto 97, alínea b))
8. No que respeita ao pagamento pelo Município da indemnização compensatória pela gestão deficitária do Complexo Desportivo em 2013 e M€1,7 de juros de mora referente a dívidas pagas no âmbito do PAEL (a mais antiga remontava a 31.07.2009) através do empréstimo do FAM, as mesmas estavam devidamente registadas e reconhecidas no Município e pela Direção-Geral das Autarquias Locais no cômputo da dívida total do Município e beneficiaram de visto tácito do tribunal de contas.
9. Em sede de fiscalização prévia do contrato de empréstimo de assistência financeira celebrado entre o FAM e o Município não foi igualmente suscitada qualquer questão nesse âmbito pelo Tribunal de Contas, pelo que face aos dados disponíveis na altura, este organismo terá tido a mesma interpretação sobre a dívida incluída no PRD.
10. Quanto à consideração constante do relatório de auditoria que os juros de mora referentes a dívidas pagas no âmbito do PAEL não deveriam ter sido pagos no âmbito do PAM



aprovado em 2016, uma vez que poderia estar prescrita tal obrigação, refere-se igualmente que não existia, na altura, qualquer evidência que pudesse ter levado as entidades envolvidas na análise e validação do Programa ou na sua fiscalização prévia, a concluir nos termos agora suscitados. A Direção Executiva do FAM que não esteve envolvida na aprovação e fiscalização prévia do PAEL era a entidade que não dispunha dos dados referidos para poder produzir tal apreciação.

11. Neste sentido, estando os respetivos juros de mora como uma despesa a considerar no âmbito do plano de reestruturação da dívida e não tendo a referida prescrição sido invocada por nenhuma das entidades que participaram no processo de validação e visto do processo e desconhecendo o FAM tal situação, não foi ponderada qualquer decisão sobre o assunto.

12. Nesta sede, menciona-se ainda, no relatório de auditoria, o seguinte:

“Assim, constata-se que o MVRSA utilizou os empréstimos obtidos no âmbito do PAEL e do FAM para reter liquidez dentro do seu perímetro de consolidação (M€9,2 no conjunto dos dois programas), enquanto diferia o pagamento das suas obrigações por várias décadas, com os consequentes impactos em termos financeiros e intergeracionais. Acresce o facto de o serviço da dívida, quer do PAEL quer do FAM, estar a ser incumprido praticamente desde o seu início”. (Ponto 98)

13. Quanto à primeira parte do citado ponto 98, importa ter em consideração que tanto o PAEL como o FAM, são mecanismos de recuperação financeira municipal criados para prestar assistência aos municípios em situação de rutura financeira no sentido de promover o diferimento temporal do pagamento das dívidas³, diminuindo, pelo menos momentaneamente, a pressão sobre a tesouraria, no sentido de lhes permitir a prestação de serviços básicos à população, que de outra forma não poderiam ser assegurados.

14. Quanto ao incumprimento pelo Município do pagamento do serviço da dívida ao FAM menciona-se no relatório de auditoria conforme acima transcrito que está a ser incumprido praticamente desde o seu início. Ora tal afirmação, em nossa opinião, não está correta dado que, não só o Município não possui até ao momento atual qualquer dívida ao FAM por incumprimento do serviço da dívida, conforme se pode comprovar pelo extrato em anexo,

³ Recorde-se que no caso do FAM, a legislação aplicável não estipula um prazo limite para os programas de ajustamento municipal ou para os empréstimos de assistência financeira, por os municípios abrangidos não disporem da mínima capacidade de assegurar o pagamento da dívida dentro dos prazos normais, devido ao volume insustentável das mesmas.



como apenas se registou, no período que medeia entre 2016 e 2022, um atraso no pagamento no 1º semestre de 2018, de 23 dias face à data de vencimento da prestação devida. (Anexo I)

15. Atente-se que nessa situação, o FAM aplicou de acordo com o previsto no artigo 50.º da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, o pagamento de juros de mora da prestação devida, não sendo considerado para tal como incumprimento reiterado (nos termos do artigo 52.º, n.º 4), conforme parece resultar do teor do relatório enviado.

16. Ainda relativamente ao atraso verificado no final de 2017/ início de 2018, entendemos ao contrário do que se refere no relatório de auditoria que não existiu qualquer incumprimento do serviço da dívida pelo Município, uma vez que o pagamento ocorreu dentro dos 2 dias úteis considerados para a transferência bancária realizada em 29 de dezembro de 2017, facto que originou que o pagamento só ocorresse no dia 3 de janeiro de 2018.

17. Assim sendo, a menção efetuada no relatório a um alegado incumprimento reiterado do Município no pagamento do serviço da dívida do contrato de assistência celebrado entre o FAM e o Município, à semelhança do que sucedeu no PAEL, não corresponde à realidade⁴, pelo que se solicita a sua supressão do relatório elaborado no que ao empréstimo do FAM diz respeito.

2 - REABERTURA DAS CONTAS DE 2016 DA SGU

18. Relativamente a este assunto constam do relatório de auditoria as seguintes considerações:

“Esse memorando alerta, também, para as consequências de manter a SGU em atividade, assumindo não ser possível fazê-lo e, ainda assim, assegurar a recuperação financeira do MVRSA. À data, as contas da SGU espelhavam dois resultados líquidos negativos consecutivos (2017 e 2018) e embora se previsse que o terceiro ocorreria em 2019, o timing de atuação já não permitiria concretizar a dissolução e internalização da SGU a tempo da desejada inclusão da sua dívida no novo empréstimo do FAM, que resultaria da revisão do PAM inicial. (Ponto 194)

⁴ O que a ter efetivamente acontecido teria determinado de imediato o incumprimento do PAM nos termos previstos na Lei.



Atente-se que o FAM recomendou, no âmbito do processo de monitorização do PAM, a liquidação da entidade tendo por base o custo que a atividade da empresa municipal representava para o Município” (Ponto 250)

19. O Fundo de Apoio Municipal após a celebração do Programa de Ajustamento Municipal (PAM) assinado em 2016 efetuou a monitorização do mesmo, tendo constatado em finais de 2018 que existiam desvios significativos face às metas estabelecidas inicialmente. Face ao apuramento destes factos foi elaborado pela Direção Executiva, em maio de 2019, um memorando a determinar ao Município a adoção imediata de um conjunto de medidas de emergência de forma a corrigir a sua situação financeira, nos termos previstos nas alíneas d) e e) do artigo 9.º da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto.

20. Deste modo e na decorrência das situações descritas no referido memorando foi apresentada pelo Município uma proposta de revisão ao PAM inicial que viria a ser aprovada em 15 de setembro de 2020, contemplando a situação financeira da VRSA - Sociedade de Gestão Urbana, EM SA (SGU) (anexo III).

21. Saliente-se que, até à presente data, a adenda ao contrato de empréstimo celebrada naquela data com o Município continua pendente da obtenção de visto por parte do Tribunal de Contas.

22. Atente-se que a situação financeira da SGU, apesar de não estar abrangida pelo PAM inicial conforme já referido foi sendo uma preocupação na monitorização efetuada pelo FAM desde o início do PAM aprovado, como se depreende dos relatórios de monitorização de 2017 e 2018 do FAM, dado o impacto que a dívida financeira representava para a recuperação financeira do Município.

23. Aliás, tal constatação resulta desde logo do memorando elaborado pela Direção Executiva do FAM, em maio de 2019, tendo em conta os desvios detetados no incumprimento do PAM, relativamente ao não pagamento do PAEL e à dimensão da dívida da SGU que se estimava em cerca de 70 M€, à data.

24. Nesse sentido, foi proposto no relatório de monitorização de 2017 (relatório n.º 2/2018, de 18 de maio) e no Ponto 3 do citado Memorando do FAM, como medida de correção dos desvios verificados face ao estabelecido em PAM, a elaboração de estudo de



avaliação da atividade da SGU e dos cenários de liquidação ou de continuação da atividade da empresa, tendo em consideração as seguintes medidas:

- renegociação da dívida relativa ao fornecimento de água em baixa;
- concessão da distribuição de água em baixa;
- exploração dos equipamentos municipais;
- cumprimento/renegociação dos empréstimos bancários.

25. Assim sendo, entendemos que não existe qualquer determinação pelo FAM, ao contrário do que é invocado no ponto 250 do relatório de auditoria, no sentido da necessidade de efetuar a liquidação da sociedade SGU, mas tão somente, a necessidade de serem reavaliados os cenários quanto ao futuro da sociedade, tendo por base, a sua situação financeira. Note-se que o próprio ponto 250, remete para o relatório acima transcrito, pelo que comprovadamente, não existe qualquer relação entre a conclusão retirada no relatório de auditoria e o referido no relatório de monitorização citado para justificar tal conclusão, pelo que se solicita a devida retificação dos termos em que o ponto 250 se encontra redigido, propondo-se que sejam citadas, *ipsis verbis*, as recomendações efetuadas pela Direção Executiva do FAM e que constam do ponto anterior.

3 - DECLARAÇÃO DE INCUMPRIMENTO

26. Refere-se no ponto 5 das conclusões do relatório de auditoria o seguinte:

“Relativamente ao incumprimento do PAM, a entidade financiadora (FAM) opta, em 2019, por considerar a necessidade de revisão do programa de ajustamento num contexto em que a dívida da SGU passasse a ser considerada elegível para financiamento, ou seja, em contexto de dissolução obrigatória da empresa. Só em 2022 o FAM opta por declarar o incumprimento do PAM, já depois de a IGF ter concluído pelo incumprimento dos principais referenciais previstos no PAM e ter em curso uma ação nesse sentido.” (Ponto 13.)

27. O FAM na sua atuação e de acordo com o que está previsto nas alíneas d) e e) do artigo 9.º da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, através da Direção Executiva procede à monitorização e à execução dos PAMs mediante a elaboração dos relatórios de trimestrais de acompanhamento.



28. Resulta ainda, do previsto no n.º 1 do artigo 49.º e n.º 4 do artigo 47.º da citada lei, que se transcrevem a seguir a aplicação de sanções no caso de incumprimento dos objetivos e medidas do PAM pelo *Município*.

“1 - A direção executiva, após audição do município e da comissão de acompanhamento, declara, de forma expressa e fundamentada, o incumprimento do PAM, notificando, no prazo de cinco dias, o município, o Tribunal de Contas e a Inspeção-Geral de Finanças.”(art. 49.º)

3 - O incumprimento da obrigação de acesso ao FAM, a falta de apresentação do PAM ou do pedido de suspensão nos prazos previstos na presente lei e o incumprimento do PAM nos termos referidos no n.º 1, constituem ilegalidades graves para efeitos do disposto na alínea i) do artigo 9.º da Lei n.º 27/96, de 1 de agosto, alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro.

4 - Em caso de incumprimento dos objetivos, procede-se à revisão do PAM nos termos do artigo 33.º, devendo, para o efeito, o município apresentar as razões para o incumprimento verificado e as medidas necessárias à correção dos desvios.”(art. 47.º)

29. No presente caso, pelo facto do Município apresentar desvios negativos significativos sem, contudo, ter incumprido o objetivo central da sua recuperação financeira - a redução de dívida foi aplicada o estipulado no artigo 47.º, n.º 4, alusivo à necessidade de se efetuar a revisão do PAM inicial e não a declaração de incumprimento, como veio a verificar-se em relação ao ano de 2020, por aplicação do citado artigo 49.º, n.º 3 da Lei.

30. Neste sentido, a não declaração de incumprimento no ano de 2019 encontra-se técnica e legalmente fundamentada, não obstante poderem existir opiniões em contrário, que, no entanto, necessitam sempre do mesmo tipo de validação.

31. Acresce ainda, que pelo que nos foi dado a perceber em função do relatado, para além da DE do FAM não ter sido ouvida durante o trabalho de campo, também não terão sido tidas em devida consideração informações relevantes elaboradas por este órgão, nomeadamente os Relatórios de Avaliação do PAM e os relatórios de monitorização, o que, se tivesse acontecido, teria permitido que no âmbito da citada auditoria da IGF se tivesse eventualmente concluído de forma distinta relativamente ao citado “incumprimento dos



principais referenciais previstos no PAM”, até porque tal conclusão apenas pode ser fundamentada no acima transcrito no n.º3 do artigo 49.º da Lei do FAM.

32. Ora tendo, em conta o citado enquadramento legal e após a assinatura da adenda ao contrato PAM inicial, em 7 de outubro de 2020, revelou-se necessário desenvolver um acompanhamento mais próximo das metas a atingir e das medidas a aplicar pelo Município, em termos de reequilíbrio orçamental e da redução da dívida.

33. Desse modo, foi constituída pela Direção Executiva do FAM no final de 2020, uma equipa de trabalho com o objetivo de efetuar um acompanhamento e monitorização das medidas a implementar. Este trabalho culminou em 22 de dezembro de 2021, pela proposta de declaração de incumprimento do PAM entregue à Comissão de Acompanhamento, com base na ultrapassagem da meta da dívida do Município, relativamente ao exercício de 2020.

34. Ora tal atuação da DE do FAM apenas ocorreu em 2021, uma vez que o incumprimento dos objetivos e das medidas do PAM aprovado foi comprovado pela equipa criada para o efeito, com a aprovação da prestação de contas de 2020 (que ocorreu em maio de 2021 e nos termos do relatório de monitorização apresentado pelo Município (em 10 de agosto de 2021), assim como, o incumprimento da meta de redução da dívida, não tendo sido justificada pelo Município tal situação.

35. Atente-se ainda, que a DE do FAM, após a aprovação pela Comissão de Acompanhamento da declaração de incumprimento do PAM, em outubro de 2022, deu dentro dos prazos definidos na Lei, conhecimento da mesma à Inspeção Geral de Finanças e ao Tribunal de Contas, para efeitos do apuramento de responsabilidades de acordo com o previsto nos n.ºs 3 e 4 do artigo 49.º da Lei nº 53/2014, de 25 de agosto, quanto à prática de ilegalidade grave e de eventual responsabilidade financeira, no cumprimento estrito do previsto na lei. Na mesma data, foi igualmente solicitado à DGAL, que promovesse a publicitação no respetivo site, conforme definido na Lei.

36. Porém, o FAM, em 7 de outubro de 2021, em momento anterior à declaração de incumprimento do PAM, já tinha alertado, a Inspeção-Geral de Finanças e o Tribunal de Contas, sobre a prática de diversas situações que poderiam configurar a prática de ilegalidade grave e de factos suscetíveis de representarem responsabilidade financeira dos seus autores, assim como, da participação criminal ao Ministério Público, em 28 de maio de 2021.



37. Assim sendo, parece-nos não ter qualquer fundamento a menção que parece resultar do relatório de auditoria que a Direção Executiva do FAM esteve dependente da atuação da IGF, a qual como já referiu se desconhece até à data, para qualquer tomada de decisão sobre o incumprimento do PAM, entretanto proposto em finais de 2021.

38. Deste modo, deverá concluir-se que o FAM, através da sua Direção Executiva cumpriu com o previsto na lei relativamente à assunção das competências que lhe estão atribuídas e utilizou no acompanhamento e monitorização do PAM aprovado em relação ao Município de Vila Real de Santo António das prerrogativas previstas na lei, quanto à declaração de incumprimento do PAM no momento em que obteve indícios de tal situação.

39. Nestes termos, solicita-se a retificação da conclusão retirada no ponto 13 do relatório de auditoria porque o incumprimento apontado pela IGF se reportará ao ano de 2019, portanto a um ano diferente daquele em que, técnica e legalmente, se justifica efetivamente a declaração de incumprimento que viria ser decretado pelo FAM, pelo que se entende não existir justificação para a conclusão retirada de que o FAM, apenas terá atuado no seguimento da atuação da IGF.

Por último, note-se que relativamente às restantes matérias descritas no relatório de auditoria não nos pronunciámos, no âmbito do contraditório, dado que são da responsabilidade do Município, não podendo considerar-se aceites ou validadas pelo FAM quanto à sua conformidade legal.

Estamos ao dispor para qualquer esclarecimento complementar que possa vir a ser necessários sobre o presente assunto.

O Presidente da Direção Executiva



Miguel Almeida

Junta: 3 Anexos:

- Extrato conta-corrente do Município (Anexo I)
- Relatório de avaliação da proposta do PAM (Anexo II)
- Memorando da Direção Executiva (Anexo III)

De: Comunicacoes DGAL <comunicacoes@dgal.gov.pt>

Enviada: 31 de maio de 2023 17:43

Para: [REDACTED]

Assunto: Contraditório - Auditoria ao Processo de Reabertura das Contas de 2016 e 2018 - GD-E-003685-2023

Importância: Alta

Exma. Senhora Auditora-coordenadora

Pelo V. Ofício com a ref.º DA IX.1/VRSA SGU – Proc.24/2020-AUDIT, recebido a 19.05.2023, fomos notificados para pronúncia, no prazo de dez (10) dias, por relação com o documento “Auditoria ao Processo de Reabertura das Contas de 2016 a 2018 – VRSA – Sociedade de Gestão Urbana, E.M., S.A.”.

Na preparação desta resposta foram consideradas as situações em que é feita referência aos procedimentos adotados, ou não, por esta Direção Geral no documento suprarreferido e que infra elencamos para maior facilidade na leitura do que se expõe.

Nesta decorrência, informa-se, de acordo com a informação possível de recolher:

(Nota n.º 93 – Pág. 50) - Ponto 1 - “Em 2015, ano em que houve lugar à cobertura de prejuízos, a dívida da empresa não foi considerada para o cálculo da dívida total do Município (quer pela DGAL, quer pelo FAM, na construção do modelo de financiamento do Município), o que ajudou à criação de um cenário irrealista para o PAM aprovado.”

Pronúncia:

De acordo com a alínea c) do n.º 1 do artigo 54.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na sua redação atual, “Para efeitos de apuramento do montante da dívida total relevante para o limite de cada município, são ainda incluídos (...) As empresas locais e participadas de acordo com os artigos 19.º e 51.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, (...) proporcional à participação, direta ou indireta, do município no seu capital social, **em caso de incumprimento das regras de equilíbrio de contas previstas no artigo 40.º daquela lei** [negrito nosso].”

Ou seja, havendo lugar à cobertura de prejuízos, conforme atesta o n.º 2 do referido artigo 40.º, deixa de haver incumprimento da regra do equilíbrio - conforme, de resto, é feita menção no parágrafo n.º 164 -, fazendo com que, neste caso, a empresa municipal VRSA – Sociedade de Gestão Urbana, E.M., S.A. (doravante SGU) deixasse de relevar para o cálculo da dívida total do município de Vila Real de Santo António (doravante VRSA).

(Nota n.º 175 – Pág. 73) - Ponto 2 – “Nesta medida [a dissolução da SGU, N.d.a.], o Município tem o prazo de seis meses para deliberar no sentido de promover a dissolução e, de seguida, promover a sua execução através de procedimento administrativo de dissolução. A dissolução é, pois, uma obrigação legal, cujo incumprimento constitui violação da lei que, nos termos do artigo 67.º do RJAE, tem de ser comunicada pela DGAL à IGF para efeitos de tutela administrativa e financeira. No entanto, não obsta a que, não existindo dissolução obrigatória, nos termos do artigo 65.º da referida lei, se possa internalizar a atividade da empresa local no Município.”

Pronúncia:

Em 12.07.2019, o município de VRSA comunicou a esta Direção Geral a deliberação sobre a dissolução da SGU, assim como o respetivo plano de internalização. De acordo com a referida comunicação, a mesma foi efetuada nos termos e para os efeitos do n.º 3 do artigo 61.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, não tendo estes serviços efetuado a respetiva informação à IGF (porquanto as deliberações de dissolução, transformação, integração, fusão ou internalização das empresas locais são comunicadas à DGAL e à IGF, incluindo, sendo caso disso, o plano de integração ou internalização).

No âmbito do acompanhamento, designadamente, do disposto no n.º 1 do artigo 61.º, apenas em 2019 se veio a completar o triénio de resultados líquidos negativos, configurando violação da alínea d) desta norma. A verificação desta situação apenas em 2020, após apresentação de contas, daria lugar neste ano à comunicação à IGF prevista no artigo 67.º, afigurando-se intempestiva face à deliberação de dissolução tomada pelos órgãos municipais em 2019 e, bem assim, face ao início do processo de dissolução nesse ano.

(Parágrafo n.º 302 – Pág. 81) - Ponto 3 – “No caso da SGU, não existem evidências de a DGAL ter efetuado quaisquer diligências em função da informação que lhe tenha, ou não, sido disponibilizada pela empresa, sendo que, até 2019, não incluiu a SGU no cálculo da dívida total do Município. Apesar de o MVRSA manter, desde 2015, incumprimentos no pagamento do serviço da dívida do PAEL, não lhe foi aplicada a penalização prevista no n.º 2 do artigo 11.º da Lei n.º 43/2012, de 20.08, ou seja, a retenção das transferências provenientes do OE”.

Pronúncia:

Relativamente à questão da SGU não relevar para o cálculo da dívida total do município, e de acordo com os dados reportados pelo município, é possível aferir que:

- Ano de 2016, a SGU apresentou Resultados Antes de Impostos (RAI) de 430.392,25 euros, não relevando, assim, para o cálculo da dívida total do município;

- Ano de 2017, a SGU apresentou RAI de -1.530.279,41 euros, tendo o município procedido à transferência necessária para a cobertura de prejuízos, não relevando, dessa forma, para o cálculo da dívida total do município;
- Ano de 2018, a SGU apresentou RAI de -1.279.885,44 euros, tendo o município procedido à transferência necessária para a cobertura de prejuízos, não relevando, dessa forma, para o cálculo da dívida total do município;
- Ano de 2019, a SGU apresentou RAI de -3.668.691,31 euros, tendo o município reportado o montante de 64.786.688,75 euros, a nível da contribuição para a dívida bruta do município.

Quanto ao incumprimento no pagamento do serviço da dívida afeta ao PAEL, importa salientar que, no âmbito do acompanhamento da evolução das amortizações efetuadas pelos municípios abrangidos por mecanismos de recuperação financeira, esta Direção Geral teve conhecimento, através da Direção Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), que havia incumprimento do pagamento do empréstimo PAEL, por parte do município de VRSA sendo que a DGTF nunca solicitou à DGAL que se procedesse à retenção das transferências do OE, **podendo aditar-se saber-se** que havia a expectativa de que a questão seria solucionada no âmbito da adesão ao FAM.

(Parágrafo n.º 12 – Pág. 84) - Ponto 4 – *“Relativamente ao incumprimento do PAEL, não existe evidência de que os mecanismos de salvaguarda tenham funcionado, quer por parte da entidade prestamista (DGTF), quer por parte da entidade com responsabilidades de controlo (DGAL), quer do ponto de vista do apuramento de responsabilidades financeiras”.*

Pronúncia:

De acordo com o previsto na alínea b) do n.º 1 do artigo 10.º da Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto (Diploma que veio criar e operacionalizar o PAEL), os municípios que integrem o Programa I – que é o caso do município de VRSA - ficam obrigados a submeter à DGAL, durante os cinco anos subsequentes à assinatura do contrato (neste caso, em 2013), os seus documentos previsionais, e eventuais revisões, para apreciação técnica, antes da sua apresentação, para aprovação, à assembleia municipal.

No âmbito do referido processo de acompanhamento, foram efetuadas (5) análises aos Documentos Previsionais de 2014, 2015 e 2016, bem como à 1.ª Revisão dos Orçamentos Municipais de 2015 e 2016, tendo igualmente sido elaborado um relatório de acompanhamento para o triénio 2012-2014 (**vide documentos** em anexo).

Destaca-se, ainda, que as obrigações, metas e deveres constantes do Plano de Ajustamento Municipal (PAM), na sequência da aprovação da candidatura do município ao FAM, em 12.10.2016, passaram a vigorar no lugar das que tinham sido estabelecidas

e implementadas, aquando da adesão ao PAEL e do plano de reequilíbrio financeiro, pelo que deixou de haver acompanhamento dos mesmos.

No Parágrafo 301 (Pág. 81), é feita referência à DGAL no contexto da informação financeira que, nos termos do n.º 3 do artigo 42.º da Lei n.º 50/2012 de 31 de agosto, as empresas locais devem disponibilizar a esta Direção Geral, razão pela qual a mesma não foi referida, para efeitos deste contraditório.

Ficamos ao V. inteiro dispor para qualquer esclarecimento ou contributo adicional que entendam pertinente.

Com os melhores cumprimentos

[Redacted signature]

DGAL | DIREÇÃO-GERAL DAS
AUTARQUIAS LOCAIS

Rua Tenente Espanca, n.º 22 – 1050-223 Lisboa
Tel.: 21 313 30 00 | Fax: 21 352 81 77

AVISO DE CONFIDENCIALIDADE

Esta mensagem de correio eletrónico e qualquer dos seus ficheiros anexos, caso existam, são confidenciais e destinados apenas à(s) pessoa(s) ou entidade(s) acima referida(s), podendo conter informação confidencial, privilegiada, a qual não deverá ser divulgada, copiada, gravada ou distribuída nos termos da lei vigente. Se não é o destinatário da mensagem, ou se ela lhe foi enviada por engano, agradecemos que não faça uso ou divulgação da mesma. A distribuição ou utilização da informação nela contida é VEDADA. Se recebeu esta mensagem por engano, por favor avise-nos de imediato, por correio eletrónico, para o endereço acima e apague este e-mail do seu sistema. Obrigado.

CONFIDENTIALITY NOTICE

This e-mail transmission and eventual attached files are intended only for the use of the individual or entity named above and may contain information that is confidential, privileged and exempt from disclosure under applicable law. If you are not the intended recipient, you are hereby notified that any disclosure, copying, distribution or use of any of the information contained in this transmission is strictly VOIDED. If you have received this transmission in error, please notify us immediately by e-mail at the above address and delete this e-mail from your system. Thank you



Exmo(a). Senhor(a)

████████████████████
████████████████████
AVENIDA DA REPÚBLICA, 65
1050-189 LISBOA

V/Ref. DA XL.1 / VRSA SGU Proc. 24/2020 – AUDIT

de: 18 de maio de 2023

N/Ref.

SAI_DGTF/2023/2857 - DSAF
30/05/2023

Assunto: Contraditório - Auditoria ao Processo de Reabertura das Contas de 2016 a 2018 – VRSA – Sociedade de Gestão Urbana, E.M., S.A.

Exma. Senhora,

Em cumprimento do despacho da Excelentíssima Juíza Conselheira Relatora, de 15 de maio de 2023, sobre as matérias constantes no Relatório de Auditoria, supra referenciado no ofício mencionado em epígrafe, informa-se o seguinte:

No ponto 12. das Conclusões, pág. 84, do referido Relatório, é mencionado que *“Relativamente ao incumprimento do PAEL, não existe evidência de que os mecanismos de salvaguarda tenham funcionado, quer por parte da entidade prestamista (DGTF), quer por parte da entidade com responsabilidades de controlo (DGAL), quer do ponto de vista do apuramento de responsabilidades financeiras”*.

1. Para os devidos efeitos, cabe referir, que a Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), atualmente com periodicidade trimestral (a 31 de dezembro, a 31 de março, a 30 de junho e a 30 de setembro), dá conhecimento, por email, à Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) e à Inspeção-Geral de Finanças (IGF), neste último caso, quando solicitada, da situação da dívida dos Municípios que obtiveram empréstimos, através de diversos Programas, o Apoio à Economia Local – PAEL. A informação prestada incide sobre Montantes de Capital Contratualizados, Amortizações Extraordinárias, Montantes de Capital Vencidos, Montantes Pagos, Montantes de Capital Vencidos e Não Pagos e Montantes de Capital Vincendos (Anexo I).
2. Realça-se que, o empréstimo concedido pelo Estado ao Município de Vila Real de Santo António (VRSA), ao abrigo do PAEL, em 2014, é reembolsado em prestações semestrais, em 15/05 e 15/11 de cada ano, até 2024. No entanto, o citado plano está em incumprimento desde 15/05/2016, tendo após essa data, sido apenas efetuados pagamentos fora das datas contratuais, em 23/05/2019, no montante global de 130.257,53€, e em 20/06/2019, no montante global de 366.992,28€, tendo, a DGTF, informado o Município, por email, 26/06/2019, que os citados montantes pagos seriam imputados a juros de mora e a juros remuneratórios das prestações vencidas e não pagas de 2016, encontrando a prestação de 15/05/2016 totalmente paga (Anexos II).

3. Com a informação prestada pela DGTF, referida no ponto 1., fica, assim, a DGAL, habilitada com todas as informações relevantes sobre a dívida do Município.
4. Entretanto, em 17/11/2016, e em cumprimento do n.º 2 do artigo 19.º da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, a DGTF, concedeu um empréstimo ao Fundo de Apoio Municipal (FAM), com vista à realização do seu capital social, para cobertura das necessidades de financiamento do FAM decorrentes dos compromissos assumidos ao abrigo da assistência financeira concedida aos municípios elegíveis nos termos da lei, tendo verificado que VRSA se incluía nos Municípios a apoiar pelo FAM (Anexo III).
5. Perante este facto, o FAM, como entidade que tem por objeto a recuperação financeira dos municípios que se encontrem em situação de rutura financeira, nos termos previstos na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, bem como a prevenção de situações de rutura financeira, estaria habilitado a adotar/aprovar, no âmbito do plano de apoio municipal (PAM), as medidas que permitiriam a VRSA cumprir com o serviço da dívida dos empréstimos contratados, incluindo o do PAEL. Neste sentido foi celebrado entre o FAM e o Município de VRSA, no âmbito do PAM, em 2016, um financiamento que não teve impacto no pagamento do empréstimo PAEL, não obstante se encontrar aí previsto (Anexo IV - Proposta de declaração de incumprimento do PAM do Município de Vila Real de Santo António, que refere o facto do Município não ter realizado qualquer pagamento das prestações do PAEL).

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral



Anexos:

<https://webdrive.dgtf.gov.pt/index.php/s/BQM4ZfDwoZbYtOK>

Solicita-se que na resposta seja indicada a referência deste documento e nº de processo