



Tribunal de Contas

Procº n.º 3318/2007



RELATÓRIO DE VERIFICAÇÃO INTERNA DE CONTAS N.º 02/ 2011

2ª Secção

MUNICÍPIO DE TORRES NOVAS

Gerência de 2007



Índice

1. INTRODUÇÃO	2
2. AJUSTAMENTO DA CONTA	2
3. DILIGÊNCIAS	3
4. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO.....	3
5. ANÁLISE E CONFERÊNCIA DA CONTA.....	4
5.1 Limites de Endividamento	5
5.2 Taxas de execução orçamental	12
5.3 Notas ao Balanço e à Demonstração de Resultados (Ponto 8.2 do POCAL).....	12
6. RELATÓRIO DE AUDITORIA DA SOCIEDADE DE REVISORES OFICIAIS DE CONTAS	13
7. RECOMENDAÇÕES	18
8. EMOLUMENTOS	19
9. DECISÃO.....	19



Processo n.º 3318/2007

Relatório - Verificação Interna de Contas

1. INTRODUÇÃO

O presente relatório consubstancia o resultado da verificação interna efectuada à conta de gerência do Município de Torres Novas, relativa ao período de 01.01 a 31.12.2007, da responsabilidade dos elementos constantes da relação nominal inserida a fls. 113 do processo.

A análise e conferência da conta foram feitas tendo presente o disposto no n.º 2 do art.º 53º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção dada pela Lei n.º 48/06, de 29 de Agosto e ainda o disposto na Resolução n.º 06/03 – 2ª S.

Foram seguidas as Instruções aplicáveis, no caso as constantes da Resolução n.º 4/2001–2ª Secção, de 12 de Julho.

Face aos elementos disponíveis, os trabalhos efectuados centraram-se em torno da verificação interna da conta (desenvolvimento no ponto 5) e da análise do Relatório de Auditoria realizada por uma Sociedade de Revisores Oficiais de Contas (desenvolvimento no ponto 6).

2. AJUSTAMENTO DA CONTA

Unid.: Euro

	Contas de Ordem		Conta de Dinheiro	
Débito:				
Saldo de abertura	3.287.212,27		1.091.320,26	
Entradas	558.498,39	3.845.710,66	27.220.418,24	28.311.738,50
Crédito				
Saídas	65.248,98		27.128.901,81	
Saldo de Encerramento	3.780.461,68	3.845.710,66	1.182.836,69	28.311.738,50

A presente demonstração numérica é o resultado das operações financeiras vertidas no mapa de Fluxos de Caixa e de Contas de Ordem, com as limitações decorrentes das situações desenvolvidas nos pontos seguintes.



3. DILIGÊNCIAS

Da análise da conta foram detectadas diversas situações que, genericamente, se prendem com divergências apuradas entre os diversos documentos que instruem a conta e/ou com a não aplicação de princípios e regras contabilísticas e/ou normas legais.

Para esclarecimento das situações expediram-se ofício e faxes dirigidos ao Presidente da Câmara (a fls. 254 e 255, 285 e 291) que, dentro do prazo fixado, enviou as respostas constantes dos ofícios insertos de fls. 258 a 266, 286, 287 e 292, que se dão aqui por reproduzidas, salientando-se que foram prestados os esclarecimentos sobre as questões evidenciadas e enviados os documentos solicitados.

A resposta obtida não clarificou algumas das situações pelo que, de acordo com o despacho exarado a fls. 13, procedeu-se à audição dos responsáveis.

4. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

Foram expedidos os ofícios de fls. 294 a 306, tendo sido citados todos os membros da Câmara Municipal de Torres Novas, identificados a fls. 113, conforme correspondentes avisos de recepção.

Em termos de alegações cumpre referir o seguinte:

- a) Os responsáveis, **António Manuel Oliveira Rodrigues, Pedro Paulo Ramos Ferreira, Pedro Lobo Antunes, Maria Manuela de Melo Pinheiro Antunes, Mário Folgado Mota e Nuno Carlos de Carvalho Dias dos Santos** apresentaram, através do ofício a fls. 308, alegações em conjunto, autuadas de fls. 309 a 313.
- b) O vereador **Carlos António Lopes Tomé**, no ofício a fls. 315 e 316, informa que é vereador desde 1993 e que desde o mandato de 1997/2001 que não lhe foi atribuído qualquer pelouro no município.

Segundo o responsável, “(...) torna-se impossível controlar as opções ou impedir que no quotidiano municipal sejam tomadas decisões não conformes aos princípios e normas legais e ou contabilísticas, uma vez que apenas sou chamado a participar nas reuniões camarárias quinzenais”, por isso, considera que a posição que tem possibilidade de assumir, prende-se com a análise e votação sobre a Conta de Gerência relativa a cada ano.

Assim, relativamente ao exercício de 2007, informa que a sua posição foi assumida pelo vereador João Pereira que o substituiu durante alguns meses nesse ano¹ e está totalmente

¹ Este vereador não fez parte do executivo municipal no período de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2007, conforme Relação Nominal dos responsáveis a fls. 113.



solidário com a declaração de voto daquele vereador na deliberação sobre a Conta de Gerência de 2007 tomada na reunião de 21.04.2008.

Acrescenta que “(...) a sua posição de voto contra a Conta de Gerência está legitimada pela declaração de voto² ..., foi assumida por ambos e compromete ambos, bem como a CDU que representamos no município torrejano.

Assim, a declaração de voto de João Pereira constante da respectiva acta da citada reunião é assumida igualmente por mim e contempla os aspectos essenciais de recusa de aceitação das Contas”.

O voto contra relativamente às contas do exercício de 2007, segundo o responsável, significa que não aceitou nem aprovou as opções tomadas pela maioria que geria a Câmara pelo que não aprovou as matérias mencionadas no Relato, designadamente as relativas à ultrapassagem do limite de endividamento, às diferenças entre as receitas orçamentadas e efectivamente concretizadas e às reservas levantadas pelo auditor externo no seu relatório.

Cumprе informar que o vereador Carlos António Lopes Tomé exerceu funções no período de 1 de Janeiro a 18 de Fevereiro de 2008 e de 3 de Setembro a 31 de Dezembro de 2008 e o vereador João Manuel Pereira substituiu-o no período de 19 de Fevereiro a 2 de Setembro de 2008, daí ter tomado parte na deliberação em que foram discutidos e apreciados os documentos de prestação de contas (Relação Nominal dos Responsáveis relativa ao ano de 2008 a fls. 318).

É de notar que a alusão efectuada pelo responsável à declaração de voto apresentada pelo vereador João Manuel Pereira, aquando da discussão e aprovação dos documentos de prestação de contas, relativos à gerência em apreciação, na reunião do órgão executivo de 21.04.2008, não o iliba da responsabilidade financeira no exercício da sua actividade como autarca desenvolvida no decurso da gerência de 2007, apesar de não ter pelouro distribuído.

5. ANÁLISE E CONFERÊNCIA DA CONTA

Quanto à análise efectuada e que de seguida se desenvolve, procede-se, sempre que tenha merecido alegações dos responsáveis identificados no ponto 4, alínea a), à introdução das relevantes sínteses ou transcrições, bem como dos respectivos comentários nos pertinentes pontos.

²Apresentada pelo vereador Sr. João Pereira (Acta n.º 9/2008, de 21.04.2008, de fls. 98 a 112)



5.1 Limites de Endividamento

- a) Os limites de endividamento previstos nos art.ºs 36º, 37º e 39º da Lei n.º 2/2007 (Lei das Finanças Locais), de 15 de Janeiro, e no art.º 33º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, que aprovou o Orçamento de Estado para 2007, para a gerência em apreciação, face aos elementos disponibilizados pela entidade, são os calculados no quadro seguinte:

Unid.: Euro

Receitas Municipais de 2006 (1)	Fundos de 2007 ³ (2)	TOTAL (3) = (1) + (2)	LIMITES		
			Empréstimos		Endividamento Líquido (3)
			Curto Prazo 10% (3)	Médio e Longo Prazos 100% (3)	
5.349.728,93	8.220.075,00	13.569.803,93	1.356.980,39 (não tem empréstimos)	13.569.803,93 (não excedeu)	16.962.254,91

Do quadro decorre que o Município de Torres Novas não excedeu o limite legalmente estabelecido para os empréstimos de médio e longo prazos, uma vez que o capital em dívida em 31.12.2007 (€ 15 084 554,21), abatido dos empréstimos excepcionados (€ 10 964 865,40) é inferior ao limite apurado (€ 13 569 803,93).

O endividamento líquido municipal é definido no n.º 1 do art.º 36º da LFL e no n.º 3 do art.º 33º da LOE para 2007, como sendo “*equivalente à diferença entre a soma dos passivos, qualquer que seja a sua forma, incluindo nomeadamente os empréstimos contraídos, os contratos de locação financeira e as dívidas a fornecedores, e a soma dos activos, nomeadamente o saldo de caixa, os depósitos em instituições financeiras, as aplicações de tesouraria e os créditos sobre terceiros*”, conforme se demonstra no quadro que segue:

3

Participações do Município no Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF)	6.825.441,00
e Fundo Social Municipal	484.512,00
Participação no Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS)	910.122,00



Cálculo do Endividamento Líquido

Un: Euro

	Activos	Passivos
Investimentos Financeiros	171.566,44	
Dívidas de Terceiros	2.204.228,66	
Depósitos em Instituições Financeiras e Caixa	1.182.836,69	
Acréscimos de Proveitos	4.881.556,00	
Custos Diferidos	30.381,09	
Dívidas a Terceiros - Médio e Longo Prazos		15.705.184,78
Dívidas a Terceiros - Curto Prazo		19.785.696,49
Acréscimos de Custos		846.793,78
TOTAL	8.470.568,88	36.337.675,05
Passivos - Activos - Ct. 2745, 2749, 414	27.867.106,17	
Capital em dívida excepcionado	4.119.688,81	
Endividamento Líquido	23.747.417,36	

O valor relativo ao Endividamento Líquido diverge do que consta do quadro a fls. 190, em virtude da autarquia considerar o activo bruto.

- b) Considerando que de acordo com o n.º 1 do art.º 37º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, e do n.º 2 do art.º 33º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, o montante de endividamento líquido total do Município não pode exceder 125% do montante das receitas provenientes dos impostos municipais, das participações do município no FEF e FSM, da participação no IRS, da derrama e da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local⁴, relativas ao ano anterior, verifica-se que, tal como se evidencia no quadro que se segue, a entidade em análise excedeu o referido limite, na gerência em apreciação:

Excesso ao limite de endividamento líquido

Un: Euro

a)	Limite Endividamento Líquido Municipal	16.962.254,91
b)	Endividamento Líquido	23.747.417,36
c) = a) - b)	Excesso ao limite de endividamento líquido	6.785.162,45

O valor relativo ao Endividamento Líquido diverge do que consta do quadro a fls. 190, em virtude da autarquia considerar o activo bruto (23.709.655,06 + 37.762,30 = 23 747 417,36).

Atendendo a que o Município de Torres Novas excedeu o limite de endividamento líquido nos anos de 2006⁵ e 2007⁶, ao abrigo do disposto no n.º 8 do art.º 33º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, deve reduzir, anualmente, pelo menos em 10% o

⁴ O Município de Torres Novas é titular da maior participação na TMTN (100%), cujo resultado líquido do exercício é negativo (-) 43 713 (vide ponto 8.2.16 das Notas ao Balanço e Demonstração de Resultados).

⁵ Fixado no n.º 6 do art.º 33º da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2006).

⁶ Vide mapa inserto no Relatório de Gestão a fls. 189 e no ofício a fls. 288.



montante que excede o limite, sob pena de correspondente redução das transferências a efectuar no Orçamento do Estado de 2008⁷.

Do Despacho n.º 21227/2008, de 06.08.2008, do Ministro de Estado e das Finanças e do Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local, publicado no DR n.º 156, II Série, de 13.08.2008, a fls. 244 e 245, e após o apuramento do endividamento líquido municipal relativo a 2007, verifica-se que o Município de Torres Novas reduziu em mais de 20% o excesso de endividamento, o que de acordo com a alínea a) do n.º 1 do art.º 19º do Dec.-Lei n.º 38/2008, de 7 de Março, implica a devolução de 50% da verba deduzida e o n.º 2 do mesmo artigo estabelece a cessação da redução às transferências orçamentais referidas no n.º 4 do art.º 5º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro.

c) No Relatório de Gestão a fls. 183, é referido que:

“A dívida do Município a terceiros teve uma redução tanto na dívida fundada como na dívida não fundada, não havendo assim alterações à superioridade da dívida de curto prazo em relação à dívida de médio e longo prazo. Apesar de ter sido intenção do Município de Torres Novas contrair um empréstimo para saneamento financeiro, que tinha como objectivo transferir dívida de curto prazo para médio e longo prazo, não aumentando desta forma o endividamento líquido, a alteração legislativa a estes financiamentos publicada entretanto fez interromper o procedimento, que aguarda ainda alguma regulamentação, numa tentativa de melhor o enquadrar. Esta medida, quando concretizada, vai permitir respeitar os compromissos com fornecedores e uma diminuição dos custos financeiros da dívida actualmente existentes, dadas as elevadas taxas de juros moratórios em vigor”.

Também consta do citado Relatório, a fls. 189, que foram duas as estratégias para ser conseguido o objectivo mínimo de redução: a diminuição da dívida a terceiros e a aferição dos movimentos do Activo Financeiro – identificando todos os Activos e verificando a existência dos seus registos contabilísticos.

Como se pode constatar no quadro a fls. 190, o resultado do final de ano atingiu quase 50% da redução do excesso que apresentava no ano anterior.

A segunda estratégia definida, segundo a Autarquia, foi a que mais contribuiu para a grande redução do endividamento líquido, em virtude de não estar a contabilizar da melhor forma os proveitos que eram recebidos em anos posteriores àquele em que foi gerado. Desta forma, o valor deste Activo Financeiro contribui em 75% para a redução do endividamento.

⁷ Vide Despacho n.º 2944/2008, de 10.01.2008 do Ministro de Estado e das Finanças e do Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local, publicado no DR n.º 26, II Série, de 06.02.2008, a fls. 243.



- d) No que respeita ao excesso do endividamento líquido do exercício, o Vice-Presidente da Câmara Municipal, através do ofício a fls. 286 e 287, informa o seguinte:

“A gestão financeira levada a cabo pelo executivo camarário foi em grande medida norteada por um conjunto de investimentos indexados ao Programa TURRIS XXI e ao Plano de acção celebrado com a Comunidade Urbana do Médio Tejo e a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento da Região de Lisboa e Vale do Tejo, no âmbito da gestão técnica, administrativa e financeira do QCA III.

Ora, os investimentos que a autarquia assumiu à luz do plano de acção celebrado com as referidas entidades, com calendarização que se estende a médio e longo prazos, devido aos procedimentos relacionados com a aprovação dos projectos técnicos de execução, adjudicação das empreitadas e fornecimentos, homologação de candidaturas e execução física e financeira, a que acrescem os encargos decorrentes do apetrechamento e funcionamento dos equipamentos, que nalguns casos a autarquia suportou integralmente, tiveram conjugadamente, um impacto preponderante no endividamento que a autarquia veio a assumir.

(...) é fruto do investimento efectuado em equipamentos que contribuem, hoje e futuramente, para o crescimento cultural, desportivo e educacional do concelho e concelhos limítrofes.

Este Município não tinha como evitar a assumpção de encargos decorrentes da execução de projectos já adjudicados, designadamente os investimentos inseridos em Plano de acção que o vincularam com a Administração Central no âmbito do QCA III, os quais relevam num enorme peso na componente da despesa de capital.

Durante o exercício de 2007 constatou-se um enorme esforço de contenção de investimentos, mas também, complementarmente, de despesa corrente, de modo a permitir alcançar o limite imposto pelo artigo 37º da Lei n.º 2/2007 de 15/01, comprovado no resultado atingido e que consta do mapa anexo a fls. 289”.

Também informa que foi dado cumprimento ao n.º 2 do art.º 37º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, conforme se demonstra no mapa a fls. 189 e 190, inserido no ponto IV – Relatório de Gestão.

Na Acta n.º 9/2008, da reunião extraordinária de 21 de Abril de 2008, em que foi apreciada a conta de gerência em causa, o Presidente apresentou uma declaração de voto dos autarcas do Partido Socialista em que se menciona que:

“ De um momento para o outro, fruto da entrada em vigor da nova lei, a autarquia torrejana ficou com um excesso de endividamento líquido de



€ 13 275 976, tendo a lei imposto 10 anos para o anular. Ora, a autarquia torrejana, só em 2007, reduziu este excesso em quase 50%, ou seja, o excesso passou daquele valor para € 6 747 400, o mesmo quer dizer que num ano se conseguiu reduzir o que era exigido ser reduzido em 5 anos (...)"⁸.

Os responsáveis identificados no ponto 4 alínea a) confirmam, a fls. 309, que a divergência no cálculo do endividamento líquido demonstrado por este Município face ao apurado pelo Tribunal de Contas deve-se ao valor das provisões de Clientes, conta 29.1, que totaliza € 37 762,30.

No entanto, informam que o controlo ao respeito do limite de endividamento líquido compete à Direcção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), conforme artigo 53º, do Dec.-Lei n.º 50-A/2007, de 6 de Março (Execução do Orçamento de Estado de 2007), conjugado com os n.ºs 1 e 3 do art.º 50º da Lei das Finanças Locais (LFL), o qual é efectuado através da informação prestada na aplicação informática SIAL.

Esta aplicação, segundo os responsáveis, identifica as contas do balancete que contribuem para o cálculo deste limite, não fazendo parte desse formulário as contas de Provisão.

Também afirmam que já tinham constatado este facto, no entanto, consideram de manter uma uniformidade no cálculo do Endividamento Líquido da prestação de contas com a DGAL, até porque essa diferença não é materialmente relevante para a conclusão final deste limite.

No referente à ultrapassagem do limite de endividamento líquido, os mesmos autarcas alegam que o Município de Torres Novas tem manifestado total respeito pelo cumprimento das disposições legais relativas aos Limites de Endividamento, quer Líquido quer de Empréstimos de médio/longo prazo. No referente ao endividamento líquido, o objectivo legal que está contemplado é o de facultar um período temporal, máximo, para que o rácio de equilíbrio seja atingido, conforme estipula o n.º 2, do artigo 37.º, da LFL, sendo este de 10 anos.

Embora desde 2006, por razões de carácter histórico (sustentação estrutural da dívida passiva do município) o Limite de Endividamento Líquido tenha sido ultrapassado, foi evidente o esforço desta entidade na sua redução, consubstanciado na política gestonária definida pelo município, com resultados positivos muito para além do mínimo exigido na lei.

No entender dos responsáveis, o controlo do endividamento foi assumido pela autarquia através de um conjunto de medidas que resumem:

⁸ Os valores indicados incluem € 37 762,30 de provisões para *Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa*, uma vez que foi considerado pela autarquia o valor do activo bruto.



- Melhoria no tratamento contabilístico de dados designadamente no processamento da receita no momento em que se adquire o direito da sua liquidação, o que não ocorria;
- Redução da dívida a terceiros conseguida através de uma total concentração das autorizações da despesa no Presidente da Câmara, sendo cada pedido de despesa devidamente considerado numa análise de custo/oportunidade;
- Adesão a um plano de recuperação de dívida de forma a reduzir o prazo médio de pagamento a fornecedores;
- Sustentação da política de contenção da dívida pública, pelo esforço dos mecanismos de controlo (Reforço do controlo interno, implementação a 100% da contabilidade analítica, responsabilização dos dirigentes pelos custos inerentes às respectivas unidades orgânicas).

Segundo os mesmos autarcas, procuraram com estas medidas reduzir a despesa pública sem pôr em causa a despesa estratégica, maioritariamente enquadrada pelo QCA III e considerada prioritária no reforço da competitividade e coesão do município no contexto regional.

Acrescentam, que estas políticas, muitas vezes de sentido contrário, permitiram a Torres Novas do ponto de vista financeiro a redução global do endividamento em 2007 e 2008 bem como o reforço da competitividade regional, evocando o artigo publicado no jornal “O Público” em 6 de Outubro de 2009, onde o município aparece posicionado em 16º lugar no período 2000-2009, no ranking dos municípios portugueses, como território mais atractivo (movimentos demográficos) no contexto nacional. Entretanto, a taxa de desemprego situava-se no concelho em 7%, contra a média nacional de 10,3%.

Os responsáveis informam ainda que, do ponto de vista técnico e no âmbito da consolidação do POCAL, medido pela qualidade da informação prestada e transparência dos recursos financeiros afectos, o município figura em 1º lugar (com grau de conformidade de 19) no ranking dos municípios, com maior índice de conformidade total – in: Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2007. O que, segundo os mesmos, revela o esforço desenvolvido no sentido do rigor da informação prestada e da transparência que se pretende imprimir à gestão dos dinheiros públicos.

Salientam a continuidade do esforço da redução do excesso ao limite de endividamento líquido, no ano seguinte ao analisado:

2007 – 49,18% (€ 6 528 576,39);
2008 – 57,34% (€ 3 868 875,48).

Contudo, explicitam que embora o decréscimo verificado em 2007 se tenha sustentado num aumento dos activos financeiros, em 2008 é justificado



essencialmente pela redução da dívida a terceiros, em cerca de 7% (€ 2 325 517), conseguida mediante iniciativas de contenção de custos.

Os responsáveis alegam, ainda, a fls. 311, o seguinte:

“Este esforço demonstrado em apenas 2 anos vai ao encontro das disposições legais, tendo em conta que estas têm evoluído no sentido de reforçar o estímulo para que as autarquias locais reduzam o endividamento líquido num período inferior ao inicialmente estipulado (10 anos), para além da suspensão da aplicação da sanção, conforme o previsto no n.º 4, do artigo 33º da Lei do Orçamento de Estado para 2007. Nos anos de 2007 e 2008, a autarquia ultrapassou o limite do endividamento líquido, no entanto não recaíram retenções nas transferências, por aplicação desta disposição⁹. O que comprova a abertura do legislador em contribuir para a boa resolução dos excessos de endividamento dos municípios.

É prova desta intenção a publicação do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de Março, que define, em caso de redução superior a 20% do ano seguinte ao que determinou a aplicação da sanção, a devolução de 50% das retenções efectuadas. O Município de Torres Novas pôde usufruir desta disposição por ter conseguido apresentar uma redução superior aos 20%¹⁰.

É objectivo desta autarquia para 2009 a redução total do excesso de endividamento líquido e, por conseguinte, receber os restantes 50% das retenções, previsto na alínea b), do n.º 1, do artigo 19º do diploma em referência”.

Tendo em consideração o esforço desenvolvido e os resultados obtidos, os autarcas consideram desajustado e desmotivador que haja lugar a responsabilidade sancionatória pelo facto do limite de endividamento líquido ter sido ultrapassado no ano de 2007, pois a actuação do Município e dos seus responsáveis foi coerente com o princípio de redução do endividamento e perfeitamente enquadrada nas disposições legais aplicáveis.

Pese embora o objectivo da Autarquia de reduzir em 2009 o total do excesso de endividamento líquido, o que é certo é que tal não aconteceu. Ao invés, continuou a ultrapassar o endividamento líquido e ainda passou a ultrapassar o limite de endividamento de empréstimos de médio e longo prazos (vide Relatório de Gestão de fls. 343 a 350), situação que merecerá análise na conta desse ano.

⁹ O sublinhado é dos responsáveis.

¹⁰ Idem.



5.2 Taxas de execução orçamental

As taxas de execução da receita e da despesa total atingem valores na ordem dos 44,52 % e 43,50 %, respectivamente, como se pode constatar através dos mapas de Controlo Orçamental da Receita e da Despesa, processados de fls. 34 a 47, o que denota falta de rigor na elaboração do orçamento autárquico.

Esta situação é aliás sublinhada na acta de aprovação da presente conta de gerência, porquanto o vereador João Pereira votou contra e justificou o seu sentido de voto, mencionando que o número de alterações ao Orçamento, 43, incluindo 2 revisões, demonstra, por si só, que não houve rigor na elaboração do orçamento e que aquando da discussão do Orçamento é sempre apontado este exagerado empolamento orçamental da receita, sistematicamente confirmado no momento da prestação de contas.

O vereador Nuno Santos absteve-se na votação da conta em análise, apresentando uma declaração de voto, em que dá nota que o aumento do Orçamento é fruto de:

- uma revisão que significou um acréscimo de cerca de € 567 476,00;
- o aumento de quase um milhão de euros com a aquisição de bens e serviços, valor que tem vindo sistematicamente a crescer, atingindo uma dívida de cerca de 5 milhões de euros, nomeadamente nas empreitadas em curso (€ 3 451 205,00 por facturar) e nos contratos de fornecimento de bens e serviços (€ 2 019 578,00 por facturar).
- o aumento de quase € 400 000,00 nos juros e outros encargos, originados por alterações das taxas de juro, mas encargos estes directamente relacionados com investimentos realizados e não pagos, que acarretam custos para a Autarquia.

Note-se que é em resultado deste “empolamento” de receita que se assumem encargos na despesa para os quais não existem disponibilidades no momento do seu pagamento.

5.3 Notas ao Balanço e à Demonstração de Resultados (Ponto 8.2 do POCAL)

São nesta matéria evidenciadas as seguintes situações:

- Indicação e comentário das contas do Balanço e da Demonstração de Resultados cujos conteúdos não são comparáveis com os do exercício anterior (ponto 8.2.2 do POCAL):
 - No ano de 2007 foram desenvolvidos esforços de modo a dar cumprimento ao princípio da especialização do exercício ou do acréscimo, originando um movimento superior ao demonstrado em anos anteriores nas contas de Acréscimos;



- Na conta de Proveitos Diferidos a Autarquia procedeu a uma conferência de procedimentos do registo de valor de “Subsídios para investimentos” e respectiva amortização, entre o património e a contabilidade;
- Na conta de Resultados Transitados foram registadas regularizações de património (classe 4) e de subsídios para investimento (2745) após o Balanço Inicial, bem como de custos e de proveitos de 2006 processados em 2007;
- Os acréscimos de custos respeitantes a férias e subsídio de férias não foram ainda neste ano registados (Ponto 8.2.3 do POCAL).

A razão pela qual este movimento não foi efectuado deve-se a não ter havido possibilidade de extrair a informação das aplicações informáticas com o valor de custos distribuído pelas contas da analítica.

Esta situação foi analisada entre a “Medidata” e o Município de modo a que durante o ano de 2008 fossem processados através de duodécimos os respectivos acréscimos de custos.

- Explicitação e justificação dos movimentos ocorridos no exercício de cada uma das contas da classe 5 “Fundo patrimonial”, constantes do Balanço (Ponto 8.2.28 do POCAL):
 - A conta 51 Património teve um aumento significativo de € 12 134 570,83 e uma redução de € 2 105 431,49 (fls. 57) em consequência das regularizações de imobilizado adquirido antes do Balanço Inicial e de Proveitos Diferidos – Subsídios ao investimento;
 - Estas regularizações, bem como as de custos e de proveitos “de anos anteriores ao processamento do documento que os origina”, influíram no valor da conta 59 de Resultados Transitados, provocando um aumento de € 7 388 077,93 e uma redução de € 3 057 658,38, a fls. 57.

6. RELATÓRIO DE AUDITORIA DA SOCIEDADE DE REVISORES OFICIAIS DE CONTAS

A presente conta foi objecto de revisão legal por parte de um auditor externo, uma SROC, cuja cópia do relatório se autua de fls. 114 a 139, acompanhado do certificado legal das contas e do parecer sobre as mesmas, tendo sido emitida opinião com as seguintes reservas:

- 6.1** Encontra-se por concluir uma inventariação total do imobilizado do Município, que identifique e valorize o património do Concelho (Bens de Domínio Público), pelo que as contas de Património, incluídas nos Capitais Próprios e o Imobilizado Corpóreo – Bens de Domínio Público estão subavaliadas em montante a determinar.



Os responsáveis identificados no ponto 4 alínea a) alegam, a fls. 312, que o Património Municipal é constituído em grande parte por imóveis de domínio público, que apresentam especificidades muito próprias no que respeita à sua identificação, titularidade e avaliação. A obrigatoriedade da sua inventariação e valorização surge com a publicação do POCAL, sendo a partir desta data que as autarquias iniciaram os procedimentos para cumprimento desta disposição. Parte destes imóveis não têm qualquer registo de obra, medição e identificação de propriedade.

Esta situação, segundo os responsáveis, obrigou a alguns investimentos, nomeadamente em sistemas de informação geográfica (SIG), para a sustentação desta avaliação de forma a darem uma imagem real da situação financeira da autarquia.

Também referem que tem sido opção da autarquia efectuar este levantamento baseado na qualidade da informação ao invés de posteriormente efectuar sucessivas correcções contabilísticas, o que fundamenta alguma morosidade no processo.

Informam, ainda, que apesar dos imóveis do domínio público não constarem na sua totalidade do Inventário, existe o controlo na contabilização de todas as despesas de grandes reparações que são efectuadas. Os imóveis de domínio público não são passíveis de transformação em liquidez, logo o seu valor é frequentemente retirado dos indicadores financeiros utilizados para medir a situação das autarquias;

- 6.2** Por restrições de ordem técnica, e de acordo com a explicação constante da nota ao Balanço n.º 8.2.3, os serviços do Município não registaram a estimativa de encargos com férias e subsídio de férias relativos ao exercício findo em 31 de Dezembro de 2007, a liquidar no decorrer de 2008, num total estimado de € 900 000. Face ao exposto o passivo está subavaliado em € 900 000 e os capitais próprios estão sobrevalorizados naquele montante.

Os responsáveis identificados no ponto 4 alínea a) informam, a fls. 312, que a contabilização de acréscimos de custos referentes a férias e subsídios de férias não foi efectuada em 2007 uma vez que a informação disponibilizada no sistema informático da autarquia não permitia a correcta afectação do custo à contabilidade analítica, já parcialmente implementada desde 2004. Em 2008 já estavam reunidas as condições necessárias à contabilização destes acréscimos;

- 6.3** Encontram-se registados, por cerca de 12 milhões de euros, em Imobilizado em Curso, várias obras já concluídas do ponto de vista físico e iniciada a sua utilização (palácio dos desportos, mercado, piscina,...), há pelo menos 2 anos, não se tendo feito o início do registo de amortizações, porque formalmente os bens se encontram a aguardar o registo cadastral. Atendendo ao princípio da substância sobre a forma, por insuficiência do registo das referidas amortizações (deduzido da imputação de subsídios de investimento), o imobilizado do município e os resultados do exercício estão sobrevalorizados em cerca de € 170 000.



Os responsáveis identificados no ponto 4 alínea a) informam, a fls. 312, que embora o registo no inventário destes imóveis tenha sido efectuado após a sua utilização física, situação resultante de atrasos nos registos cadastrais, foram realizadas as devidas regularizações no que respeita às amortizações de exercícios anteriores, bem como aos proveitos diferidos referentes aos subsídios de investimento auferidos.

Na opinião dos Revisores Oficiais de Contas, excepto quanto ao efeito da limitação referida no ponto 6.1 e quanto ao impacto das situações mencionadas nos pontos 6.2 e 6.3, as demonstrações financeiras não consolidadas, as quais compreendem o Balanço em 31.12.2007 que evidencia um total de € 125 182 177 e capitais próprios de € 64 013 281, incluindo um resultado líquido positivo de € 2 300 603, a Demonstração de Resultados por Natureza do exercício findo naquela data, o correspondente Anexo e o Relatório de Gestão, apresentam de forma verdadeira e apropriada, em todos os aspectos materialmente relevantes, a posição financeira do Município de Torres Novas em 31 de Dezembro de 2007, bem como os resultados das suas operações no exercício findo naquela data, em conformidade com os princípios contabilísticos aplicáveis às Autarquias Locais.

Os Revisores Oficiais de Contas também chamam a atenção para o facto de que a empresa, detida a 100%, Teatro Virgínia EM, não foi consolidada pelo método integral nas contas do Município, tendo-se procedido unicamente ao provisionamento dos resultados negativos dessa empresa, a repor pela Autarquia no mês seguinte ao da aprovação de contas. Dada a pequena dimensão que esta empresa apresenta, a não elaboração de contas consolidadas pelo método integral não tem impacto material nas contas do Município.

O Relatório e Parecer do Revisor Oficial de Contas também referem que o orçamento apresenta insuficiências relevantes de execução na parte de Receitas de Capital, algo comum aos últimos exercícios. Neste aspecto, sugerem que sejam implementadas actividades de divulgação dos bens em processo de alienação e ou a contratação de empresas especializadas, de modo a incrementar a execução orçamental nesta rubrica.

As questões relatadas nos pontos 6.1 a 6.3 violam genericamente princípios e regras de organização e registo contabilísticos enunciados no Dec.-Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, que aprovou o POCAL, situações passíveis de configurar eventual responsabilidade financeira nos termos do disposto na alínea d) do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto - violação de normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património, a imputar aos membros do órgão executivo na gerência em apreciação.

6.4 Consta ainda da apreciação efectuada pelos auditores um Relatório de Recomendações assente em factos observados e relacionados com o controlo interno, que seguidamente se enunciam:

- a) A existência, em certos momentos, de significativas quantias de dinheiro à ordem nas contas do Município, cuja utilização prevista não era imediata.

Também se constatou que não estava definida nenhuma política de especificação dos dias de pagamento, fazendo-se pagamentos avulsos quase diariamente;



- b) A existência de consideráveis activos corpóreos segurados por um valor significativamente abaixo do justo valor;
- c) Em resultado da análise aos dados de proveitos fornecidos aos serviços administrativos pelas vendas de bilhetes a bordo dos TUT (Transportes Urbanos de Torres), foi detectada a inexistência de procedimentos de controlo, a qual pode conduzir a que as receitas comunicadas aos serviços não sejam integrais e eventuais receitas pertencentes ao Município possam estar a beneficiar terceiros de forma inapropriada;
- d) Ausência de plano de contingência informática e administrativa;
- e) Encontravam-se atribuídos cerca de 75 cartões de telemóvel (excluindo Internet) a diversas pessoas de diferentes departamentos, tendo sido definidos limites e forma de reembolso dos excessos. No entanto, existem 3 casos consecutivos de violação de limite, desde o ano de 2003, sem que o Município tenha feito algo para recuperar o excesso ou parar a prática;
- f) Os registos do Município indicam um gasto anual com electricidade de cerca de 1,1 milhões de euros (valor sem IVA), correspondente a vários contadores, sem que exista evidência duma validação dos consumos efectivos para todas as facturas, tendo em conta os valores facturados pela EDP;
- g) O controlo implementado sobre os combustíveis e a utilização de viaturas não era eficaz, porque embora se recolhesse o número da viatura e a sua matrícula, e existisse um programa de gestão de frota, posteriormente não era feita qualquer análise de gestão dos consumos por viatura, por KM, nem existia evidência de acções correctivas;
- h) O Município paga anualmente cerca de 1,2 milhões de euros de encargos bancários e de mora. Verificou-se que não se encontrava instituído qualquer procedimento de controlo que validasse a razoabilidade dos juros debitados pelas instituições financeiras;
- i) As relações entre o Município e o Teatro (autonomizado em empresa) estão definidos num contrato programa, estando os activos principais na posse do Município, assumindo este os custos de manutenção e de funcionamento, incluindo os de alguns funcionários.

Verifica-se, no entanto, que o Teatro tem procedido à compra de equipamentos sem a intervenção do Município nesse processo, solicitando posteriormente o reembolso.

Refere-se ainda que, em termos de Tesouraria, o Teatro está a deduzir o IVA nas aquisições, solicitando reembolsos ao Estado, os quais ainda estão por validar (segundo parecer do auditor do Teatro).



6.5 Solicitou-se, no ponto 4 do ofício copiado a fls. 254 e 255, que se esclarecesse se tinham sido acolhidas pelo Município as recomendações constantes do Relatório de Auditoria elaborado pela SROC, tendo, em resposta, a entidade, através do ofício a fls. 258, remetido o quadro a fls. 266, bem como o Anexo VI a fls. 283 e 284, onde se encontram elencadas as principais recomendações e as medidas que têm vindo a ser tomadas pela autarquia em relação a cada uma delas.

As propostas e medidas adoptadas que correspondem a cada uma das alíneas constantes do ponto 6.4 são as seguintes:

- a) Foram já efectuadas algumas aplicações financeiras temporárias, em função das disponibilidades obtidas e dos prazos de pagamentos dos compromissos da autarquia;
- b) Durante o ano de 2008 decorreu o concurso público internacional de seguros, onde todas as situações passíveis de serem abrangidas por seguro foram analisadas. À data do ofício (Janeiro/2009), a autarquia encontrava-se a proceder à elaboração do contrato. Em relação às situações omissas foram contratados seguros, por ajuste directo, até ao final do referido procedimento;
- c) A contratação de um Técnico Superior com a finalidade de gestão dos Transportes Urbanos Torrejanos; a análise exhaustiva a todas as facturas relacionadas com o sistema de Transportes Urbanos; e em fase de estudo um novo sistema de bilhética, que condensa num único cartão de utente diversos serviços prestados pelo Município;
- d) Está em fase de elaboração uma proposta para o Regulamento Informático da Câmara Municipal que pretende exactamente colmatar a referida lacuna de plano de contingência;
- e) A decisão final de atribuição de telemóveis é da única e exclusiva responsabilidade do Presidente da Câmara, cabendo apenas à Divisão Informática a gestão física e técnica dos equipamentos e cartões;
- f) Foi contratado um Engenheiro Electrotécnico, fazendo parte das suas funções o controlo dos consumos de electricidade;
- g) À data do ofício (Janeiro/2009) estava a ser analisada uma alteração à estrutura orgânica do Município, onde se estava a equacionar um serviço de gestão de viaturas;
- h) Foram analisadas pela autarquia as condições dos empréstimos contratados ainda em vigor e foram encetadas conversações com as entidades bancárias para que os documentos recebidos para a cobrança dos encargos disponibilizem a informação necessária à sua conferência;



- i) No contrato programa aprovado para o ano em curso estão incluídas todas as actividades que serão realizadas pela Empresa Municipal e que serão oneradas através de subsídio.

Os responsáveis identificados no ponto 4 alínea a) esclarecem, a fls. 312 e 313, que no contexto das medidas de controlo interno implementadas pelo município, parte das questões suscitadas no relatório de auditoria efectuada pelos ROC, em 2007, estão resolvidas ou em vias de resolução no curto prazo, veja-se a este propósito as questões constantes nas alíneas a), b), c) equacionada através da aquisição de um sistema de bilhética, d), e), f), h) parcialmente e i), todas elas já enquadradas tecnicamente.

7. RECOMENDAÇÕES

Face ao exposto, recomenda-se ao Município de Torres Novas que:

- seja cumprido o limite de endividamento líquido, de acordo com n.º 1 do art.º 37º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, e das respectivas leis orçamentais;
- seja dado cumprimento rigoroso aos princípios e regras orçamentais, a fim de evitar baixos graus de execução das receitas cobradas e das despesas pagas e a cabimentação e assunção de compromissos do lado da despesa sem disponibilidade para o correspondente pagamento;
- sejam adequadamente registados os acréscimos de custos respeitantes a férias e subsídio de férias, a reconhecer como custos do exercício, embora os respectivos pagamentos só venham a ocorrer futuramente;
- seja concluído o processo de inventariação de todos os bens, direitos e obrigações constitutivos do património do Município, em conformidade com o determinado no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, aprovado pelo Dec.-Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, alterado pela Lei n.º 162/99, de 14 de Setembro, pelo Dec.-Lei n.º 315/2000, de 2 de Dezembro, e pelo Dec.-Lei n.º 84-A/2002, de 5 de Abril;
- sejam cabalmente implementadas as medidas de controlo interno necessárias à supressão das observações constantes do Relatório de Recomendações da Sociedade de Revisores Oficiais de Contas;
- se efectue a transferência de imobilizado em curso para as contas respectivas de imobilizado, por já estar concluído e em utilização;
- quanto ao Teatro Virgínia, EM, se proceda à respectiva consolidação nas contas do Município.

Faz-se notar que nos termos do disposto na alínea j) do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto), o não acatamento reiterado e injustificado das injunções e das recomendações do Tribunal de Contas constitui situação passível de efectivação de responsabilidade financeira sancionatória.



8. EMOLUMENTOS

Nos termos do art.º 9º do Dec.-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com a redacção dada pelo art.º 1º da Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto.....€ 17 164,00

9. DECISÃO

Os Juízes da 2.ª Secção, em Subsecção, face ao que antecede e nos termos da alínea b) do n.º 2 do art. 78.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, conjugado com o disposto no n.º 5 da Resolução n.º 06/03 – 2.ª Secção, deliberam:

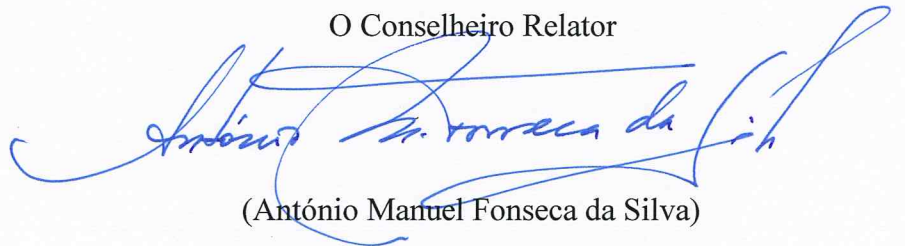
- a) Aprovar o presente relatório;
- b) Relevar a responsabilidade financeira sancionatória inerente aos factos descritos nos pontos 6.1 a 6.3, por estarem preenchidos os requisitos previstos nas als. a) a c) do n.º 8 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a nova redacção dada pelas Leis n.º 48/2006, de 29 de Agosto, e n.º 35/2007, de 13 de Agosto;
- c) Recusar a homologação da conta do Município de Torres Novas, gerência de 2007, objecto de verificação interna;
- d) Ordenar que o presente relatório seja remetido:
 - Ao Ministro de Estado e das Finanças e ao Ministro da Presidência, nos termos do disposto no n.º 2, do art.º 51º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro;
 - Aos actuais Presidentes da Assembleia e da Câmara Municipal de Torres Novas;
 - Aos responsáveis ouvidos no âmbito do contraditório.
- e) Determinar que o Presidente da Câmara Municipal de Torres Novas, no prazo de 180 dias, informe este Tribunal da sequência dada às recomendações ora formuladas;
- f) Determinar a remessa deste relatório ao Procurador-Geral Adjunto neste Tribunal, nos termos do disposto no n.º 4 do art. 29.º da referida Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto;
- g) Após notificação nos termos das alíneas anteriores, proceder à respectiva divulgação via Internet;
- h) Fixar os emolumentos a pagar conforme constante do ponto 8.



Tribunal de Contas

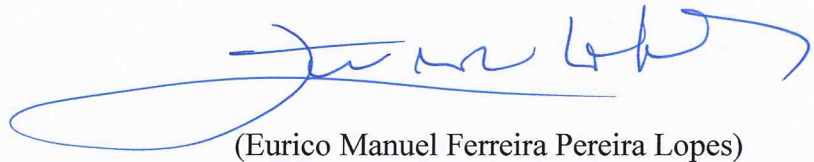
Tribunal de Contas, em 05 de Maio de 2011

O Conselheiro Relator

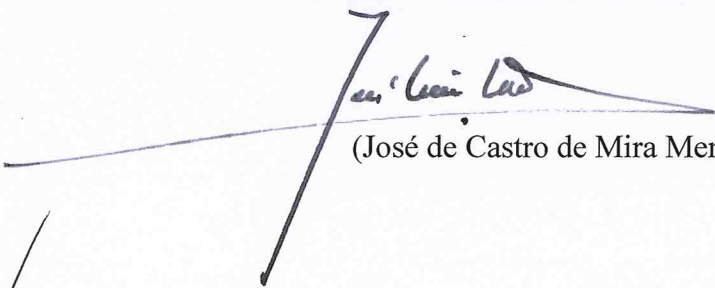


(António Manuel Fonseca da Silva)

Os Conselheiros Adjuntos



(Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes)



(José de Castro de Mira Mendes)

Fui presente
O Procurador-Geral Adjunto

