



Tribunal de Contas

Processo n.º 18625/2011



**RELATÓRIO N.º 2/2017
DE VERIFICAÇÃO INTERNA DE CONTAS
DO MUNICÍPIO DE BORBA
Gerência de 2011**

Tribunal de Contas
Lisboa, 2017



Índice

1 – SUMÁRIO EXECUTIVO.....	3
1.1. – NOTA PRÉVIA.....	3
1.2. – PRINCIPAIS CONCLUSÕES	3
2 – RECOMENDAÇÕES.....	4
3 – CONTRADITÓRIO.....	6
4 – EXAME DA CONTA.....	6
5 – SITUAÇÕES RESULTANTES DA VERIFICAÇÃO DOS DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS.....	8
5.1 – CÁLCULO DOS LIMITES DO ENDIVIDAMENTO DE MÉDIO E LONGO PRAZO E DO ENDIVIDAMENTO LIQUIDO MUNICIPAL	8
5.2 – DIVIDAS A TERCEIROS DE CURTO PRAZO SUPERIORES AOS COMPROMISSOS POR PAGAR	9
5.3 – DIVERGÊNCIAS ENTRE O MAPA DE FLUXOS DE CAIXA, O MAPA DE CONTROLO ORÇAMENTAL DA DESPESA E O MAPA DE EMPRÉSTIMOS	9
5.4 – VALOR DAS DÍVIDAS A FORNECEDORES NO BALANÇO SUPERIOR A 50% DA RECEITA TOTAL DO ANO ANTERIOR.....	9
5.5 – ACORDOS DE REGULARIZAÇÃO DE DÍVIDAS COM FORNECEDORES E CONTRATOS DE <i>FACTORING</i>	10
6 – APURAMENTO PELA AUTARQUIA DE CONDUTAS FRAUDULENTAS.....	12
7 – PROC. N.º 87/12 IGAL – (MP/RF/OCI N.º 24/2013).....	13
8 – APRECIÇÃO DO CONTRADITÓRIO PESSOAL E INSTITUCIONAL	14
9 – CONCLUSÃO.....	14
10 – EMOLUMENTOS	15
11 – DECISÃO.....	15
12 – FICHA TÉCNICA.....	17
13 – CONSTITUIÇÃO DO PROCESSO	17



Processo n.º 18625/2011

1 – SUMÁRIO EXECUTIVO

1.1 – NOTA PRÉVIA

Em cumprimento do Programa de Fiscalização da 2ª Secção do Tribunal de Contas (TC), foi realizada a verificação interna da conta de gerência do Município de Borba, relativa ao exercício de 2011.

O exame da conta foi feito tendo presente o disposto no n.º 2, do artigo 53.º, da LOPTC¹ e ainda o disposto na Resolução n.º 06/03 – 2ª Secção, de 18 de dezembro².

Refira-se que, dada a natureza e o impacto das situações que foram objeto de análise mais pormenorizada no processo de verificação interna das contas de gerência de 2011, o presente **Relatório** apresenta dados de natureza económico-financeira e tece observações a factos cuja origem é anterior a 2011, mas cujos efeitos, produziram resultados significativos nas gerências subsequentes.

1.2 – PRINCIPAIS CONCLUSÕES

As desconformidades detetadas na verificação interna da conta de gerência de 2011 do Município de Borba suscitam a formulação das seguintes conclusões:

- a) Registo de dívidas a terceiros de curto prazo, em contabilidade digráfica, sem o devido reflexo na contabilidade orçamental, demonstrativo da inexistência de integralidade dos registos contabilísticos, não refletindo as demonstrações financeiras, de forma verdadeira e apropriada a realidade financeira da entidade (ponto 5.2 do presente Relatório);
- b) Apuramento pela própria autarquia de condutas fraudulentas pela funcionária Vera Cristina Duarte Santos, tendo sido instaurado um processo disciplinar e concluído por um total de € 10.173,85 a repor aos cofres do município (ponto 6 do presente Relatório);
- c) Pagamentos efetuados na gerência de € 23.616,00 à sociedade Metapessoal-Unipessoal, Lda., como forma de contornar a proibição legal de acumulação da pensão de aposentação pela Caixa Geral de Depósitos com a remuneração auferida pelo exercício de funções no Gabinete do Presidente da Câmara Municipal, pela funcionária Marcelina de Jesus Gazimba Godinho Rosado Mendanha (ponto 7 do presente Relatório);

¹ Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 20/2015, de 09 de março

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



- d) Inobservância dos limites de endividamento líquido previsto na Lei das Finanças Locais e demais Leis do Orçamento do Estado (ponto 5.1 do presente Relatório);
- e) Existência de divergências inter-mapas, nomeadamente entre o Mapa de Empréstimos e os Mapas de Fluxos de Caixa e do Controlo Orçamental da Despesa (ponto 5.3 do presente Relatório);
- f) Pagamentos efetuados na gerência de € 30.614,60 relativos a amortizações de capital e de € 36.337,67 relativos a juros, decorrentes de um contrato denominado de “Gestão de Pagamento a Fornecedores” com a Caixa Leasing e Factoring celebrado em 2007, que se configurou num contrato de empréstimo de médio e longo prazo, situação conflituante com o disposto na LFL de 2007, na medida em que carecia de deliberação por parte da Assembleia Municipal e Visto do Tribunal de Contas, o que não se verificou (ponto 5.5 do presente Relatório). Esta situação por força do disposto no artigo 16º, da Lei 8/2012, de 21 de fevereiro, alterada e republicada pela Lei n.º 22/2015, de 17 de março, conjugado com o disposto no artigo 18º, do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 99/2015, de 02 de junho, deixa de configurar infração financeira, por aplicação do disposto no artigo 4º, n.º 2 do Código Penal;
- g) Existência de orçamentos sobreavaliados, pelo facto de na sua elaboração não terem sido consideradas as cobranças de anos anteriores, o que levou a que o município assumisse compromissos face a terceiros sem dispor de receitas suficientes para o seu pagamento, sendo que na gerência em apreciação o valor em dívida a fornecedores excedeu 50% da receita total do ano anterior (pontos 4 e 5.4 do presente Relatório);
- h) Estas conclusões, à exceção da situação relatada no ponto 7 não obstarão à homologação da verificação interna da conta, em virtude ou de não constituírem infrações financeiras, ou, no caso de configurarem, terem deixado de constituir face à conclusão referida em f). Porém, a situação referida no ponto 7, justifica que se conclua no sentido da recusa de homologação e por um forte juízo de censura aos responsáveis pela gerência em apreciação.

2 – RECOMENDAÇÕES

Atenta a natureza das conclusões acima expostas, formular-se-iam as seguintes recomendações ao atual órgão executivo do Município de Borba:

- a) Providenciar pela integralidade e oportunidade dos registos na contabilidade, em respeito pelas regras e princípios orçamentais e contabilísticos consagrados no POCAL, de modo a que as demonstrações financeiras reflitam, de forma verdadeira e apropriada, a realidade financeira da entidade, obviando a situações similares à originada pela dívida à ADSE reportada aos anos de 1988 a 2006;
- b) Enviar ao TC a decisão proferida no processo do DIAP, acompanhada dos respetivos meios de prova, referente à funcionária Vera Cristina Duarte Santos, bem como da arrecadação da



reposição fixada pelo TC, ao ex-presidente, Ângelo João Guarda Verdades e ex-vereador, Artur João Rebola Pombeiro, no valor de € 69.344,00, acrescidos de juros de mora;

- c) Cumprir rigorosamente os limites de endividamento previstos na Lei, nomeadamente tendo em consideração os art.º 48º a 54º da Lei n.º 73/2013, de 03 de setembro, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, bem como o previsto na Lei de Enquadramento Orçamental e os limites impostos pelas Leis do Orçamento do Estado;
- d) Proceder com maior rigor à escrituração do Mapa dos Empréstimos, em articulação com o Mapa de Fluxos de Caixa e Mapa de Controlo Orçamental da Despesa, de modo a que haja articulação inter-mapas;
- e) Atentar na circunstância de estar vedado, à luz do disposto no artigo 49.º, n.º 7, alínea c), da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, a realização de operações com a configuração descrita no ponto 5.5, impedindo a sua repetição e renegociação e no facto de estas operações serem hoje inequivocamente reclassificáveis como verdadeiros mútuos, nos termos do Sistema Europeu de Contas, aprovado pelo Regulamento n.º 549/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013 (cfr. neste sentido, Decisão do EUROSTAT, de 31 de julho de 2012);

No entanto, em sede do contraditório institucional o Presidente da Câmara Municipal pronunciou-se relativamente ao projeto de recomendações do ponto de vista da sua exequibilidade e do seu grau de acatamento, nesta data, nos termos seguintes:

- a) Quanto ao respeito pela integralidade e oportunidade dos registos na contabilidade, o Município de Borba afirma que já se encontram *“os serviços do município a dar cumprimento ao acima referido (...) se tratou de uma situação de carácter excecional”*;
- b) Quanto à remessa ao TC da decisão do processo da funcionária Vera Santos, bem como das reposições fixadas por este Tribunal ao ex-presidente Ângelo Verdades e ex-vereador Artur Pombeiro, já se procedeu ao envio da documentação, em anexo ao contraditório;
- c) Quanto ao cumprimento dos limites legais de endividamento, responde o autarca que *“em resultado de um enorme esforço de contenção orçamental, o Município já se encontra, desde 31/12/2015 a cumprir os limites da dívida”* anexando a ficha do município extraída do SIIAL/DGAL;
- d) Quanto ao rigor na escrituração e articulação dos mapas do POCAL, esclarece que *“atualmente o sistema informático que o Município utiliza já efetua automaticamente o preenchimento/submissão dos formulários, pelo que se encontra afastada a ocorrência de erros desta natureza em ocasiões futuras”*;



- e) Quanto à impossibilidade de contratação de novos acordos de regularização de dívida, afirma que *“está o Município perfeitamente consciente de estar vedado (...) de realizar operações com a configuração descrita (...) motivo pelo qual não detém qualquer contrato de operações desta natureza”*.

Verificando-se que todas as possíveis recomendações já se encontram implementadas ou a ser observadas, têm-se por inoportuno a formulação das mesmas, devendo, no entanto, vir a ser objeto de acompanhamento em futuros planos de fiscalização.

3 – CONTRADITÓRIO

No âmbito do exercício do contraditório, consagrado nas normas constantes dos artigos 13º e 61º, n.º 6, da LOPTC, os responsáveis identificados no quadro seguinte foram notificados para, querendo, se pronunciarem sobre os factos insertos no Relato de Verificação Interna de Contas do Município de Borba – Gerência de 2011, nos termos do Despacho Judicial de Contraditório, de 07 de setembro de 2016.

Exercício do Contraditório		
Pessoal – Responsável	Cargo / Período	Anexo
Ângelo João Guarda Verdades de Sá	Presidente – 01.01.2011 a 31.12.2011	Não exerceu contraditório
Artur João Rebola Pombeiro	Vereador – 01.01.2011 a 30.09.2011	Exerceu contraditório
Hugo Alexandre Godinho Mendanha	Vereador – 01.10.2011 a 31.12.2011	Correspondência não reclamada CTT
Humberto Luís Russo Ratado	Vereador – 01.01.2011 a 31.12.2011	Não exerceu contraditório
Joaquim José Serra Silva	Vereador – 01.01.2011 a 31.12.2011	Não exerceu contraditório
Rosa Maria Basílio Vestias	Vereador – 01.01.2011 a 31.12.2011	Não exerceu contraditório
Institucional – Presidente do MB*	Presidente da C.M. de Borba	Pronunciou-se sobre as recomendações

*O atual Presidente do Município de Borba é o Sr. António José Lopes Anselmo

Nessa conformidade, foram citados os seis responsáveis que integraram o órgão executivo municipal no exercício de 2011 e o atual Presidente da Câmara Municipal, constatando-se que apenas exerceram o direito de contraditório, os seguintes responsáveis:

Artur João Rebola Pombeiro, que apenas veio informar em sede de contraditório que deixou de exercer as suas funções de Vereador em setembro de 2011, por motivos de doença e anexou cópias de dois despachos do Presidente da Câmara Municipal acerca da contratação da sociedade Metapessoal, Lda, que nada veio acrescentar ao Relato.

O **atual Presidente** do executivo, cujas alegações são exclusivamente referentes à exequibilidade das recomendações constantes do Relato de Verificação Interna de Conta.

4 – EXAME DA CONTA

Foram seguidas as Instruções aplicáveis, no caso, as constantes da Resolução n.º 04/2001, 2.ª Secção, de 12 de julho, e pelo exame dos documentos enviados, das operações que integram o débito e o



Tribunal de Contas

crédito da conta de gerência de 2011, resulta a demonstração numérica, detalhada que se apresenta a seguir:

		Euros		
		Conta de Documentos (Contas de Ordem)	Conta de Dinheiro (Mapa de Fluxos de Caixa)	
Débito				
Saldo de Abertura	203.572,80		481.343,46	
Entradas	5.225,00	208.797,80	8.489.359,47	8.970.702,93
Crédito				
Saídas	3.195,29		8.117.859,76	
Saldo de Encerramento	205.602,51	208.797,80	852.843,17	8.970.702,93

Conforme Mapa do Balanço³, Demonstração de Resultados⁴ e Mapas de Controlo Orçamental⁵ e a título meramente informativo, apresenta-se de seguida a estrutura de resultados da entidade:

Norma Controlo Interno	Resultados		Grau de Execução		
		Unid: Euro			
Aprovada pelo órgão executivo em 23.12.2015	Resultados Operacionais	55.507,22	Receita	Previsões Corrigidas	14.132.339,84
	Resultados Financeiros	- 205.363,59		Receita Cob. Líquida	8.182.916,21
				Total	57,90 %
	Resultados Correntes	- 149.856,37	Despesa	Dotações Corrigidas	14.132.339,84
	Resultados Extraordinários	454.792,50		Despesas Pagas	7.560.865,58
	Resultado Líquido do Exercício	304.936,13		Total	53,50 %

Da análise do quadro, observam-se baixos graus de execução orçamental da receita e da despesa, de 57,90% e 53,50% respetivamente.

Consultados os Mapas de Controlo Orçamental entregues nas Gerências de 2012 a 2015 constatamos uma melhoria nos graus de execução orçamental, acima dos 90%.

	2011	2012	2013	2014	2015
Receita	57,90 %	58,80 %	89,37 %	85,55 %	91,22 %
Despesa	53,50 %	56,17 %	87,38 %	84,17 %	94,75 %

Fonte: GDOC, gerências de 2011 a 2015

³ Anexo A

⁴ Anexo B

⁵ Anexo C



5 – SITUAÇÕES RESULTANTES DA VERIFICAÇÃO DOS DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS⁶

5.1 – CÁLCULO DOS LIMITES DO ENDIVIDAMENTO DE MÉDIO E LONGO PRAZO E DO ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO MUNICIPAL⁷

Dos elementos recolhidos junto da entidade e da análise efetuada internamente, tanto para a gerência em apreciação, como para as gerências anteriores e subsequentes, conclui-se que o município ultrapassou os limites de endividamento líquido calculados nos termos das disposições contidas na LFL, quer na gerência em apreciação, quer nos anos antecedentes.

Em conformidade com o limite fixado no art.º 53º, da Lei n.º 55-A/2010, de 31 dezembro, na redação dada pela Lei n.º 60-A/2011, de 30 novembro, conclui-se que o endividamento líquido em 31.12.2011 se situa abaixo do que foi observado em 31.12.2010.

Nesse sentido os montantes evidenciados no Relatório de Gestão de 2012, no quadro evolutivo 2008/2012, permitem inferir por uma margem nos anos de 2011 e 2012, se considerada a LOE para 2011, e por um excesso de endividamento nos mesmos anos se considerada a Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro (LFL).

Com relação ao período temporal considerado, o quadro permite também concluir pelo gradual e sistémico decréscimo do excesso em cada ano observado, conforme se evidencia:

Descrição	2008	2009	2010	2011	2012
Endividamento Líquido EL	9.317.864	8.249.489	7.895.154	7.382.097	6.429.549
Límite EL (LOE)	n.a.	n.a.	n.a.	7.666.008	7.382.097
Límite EL (LFL)	5.231.797	5.364.982	5.603.688	5.206.946	5.054.643
Margem EL (LOE)	n.a.	n.a.	n.a.	283.910	952.548
Margem EL (LFL)	- 4.086.067	- 2.884.507	- 2.291.466	- 2.175.151	- 1.374.906

Verificou-se ainda ter sido respeitada a redução de pelo menos 10% do excesso observado na gerência, conforme preceituado no n.º 2, do art.º 37º, da LFL, em vigor à data, assim como o disposto no art.º 15º, da Lei n.º 12-A/2010, de 30 junho.

Face à nova Lei n.º 73/2013, de 03 de setembro, em vigor desde 2014, e considerando as alterações introduzidas quanto ao cálculo do limite da Dívida Total, entende-se não ser de propor qualquer recomendação ao Município quanto à legislação anterior. No entanto, somos em opinar pelo alerta da autarquia em atender aos normativos, sobre a matéria, legalmente fixados.

⁶ Anexos D e E

⁷ Anexos F, G e H



5.2 – DIVIDAS A TERCEIROS DE CURTO PRAZO SUPERIORES AOS COMPROMISSOS POR PAGAR⁸

A entidade indicou que o facto é devido ao *“registo apenas na contabilidade patrimonial da dívida que o município tem para com a ADSE...”*, remetendo, em anexo, a inerente nota de lançamento, reportada a 31.12.2011 e informou que *“em 2012, após apresentação da situação em reunião de Câmara à Assembleia Municipal, foram efetuados os devidos registos ao nível da contabilidade orçamental...”*, procedendo ao envio dos documentos.

Dos elementos acedidos conclui-se que a situação reporta aos anos de 1988 a 2006 e foi originada pela falta de pagamento, do município à ADSE, dos reembolsos devidos a esta entidade, dívida não oportunamente assumida.

Ainda que na interpretação da regularização da situação, entende-se que a autarquia deverá ser alertada no sentido de providenciar pela integralidade e oportunidade dos registos na sua contabilidade, em respeito pelas regras e princípios orçamentais e contabilísticos consagrados no POCAL, de modo a que as demonstrações financeiras reflitam, de forma verdadeira e apropriada, a realidade financeira da entidade.

5.3 – DIVERGÊNCIAS ENTRE O MAPA DE FLUXOS DE CAIXA, O MAPA DE CONTROLO ORÇAMENTAL DA DESPESA E O MAPA DE EMPRÉSTIMOS⁹

Questionada a autarquia sobre as divergências encontradas entre os mapas, procedeu à discriminação requerida e informou que a conta 030502 – Outros juros, num total de € 105.345,25, *“englobam os custos com juros relativos a contratos de factoring e juros compensatórios”* e remete a conta corrente, a descrição de pagamentos, com identificação do tipo de juros, assim como o mapa dos respetivos contratos, sendo que, daquele montante, € 68.810,71 respeitam a juros compensatórios e de mora e € 36.337,67 a juros de factoring.

Do mapa extrai-se ainda que o total em dívida no final da gerência ascendia a € 4.541.646,07, observando no mesmo período um decréscimo de apenas € 42.672,98 (em 1 janeiro, ascendia a € 4.584.319,05).

5.4 – VALOR DAS DÍVIDAS A FORNECEDORES NO BALANÇO SUPERIOR A 50% DA RECEITA TOTAL DO ANO ANTERIOR¹⁰

Sobre esta questão a entidade justificou que, por via de *“compromissos assumidos e não pagos referentes a anos anteriores (...) levou este município em 2012 a aderir ao PAEL – Programa de Apoio à Economia Local, no que resultou o visto (...) de um contrato de empréstimo no montante de 4.886.115,91”*, sem facultar informação precisa sobre o que referiu.

⁸ Anexo I

⁹ Anexos C, J e K

¹⁰ Anexos A e C



Compulsada a conta respetiva (2624/2012), observou-se nada constar do mapa de empréstimos.

Todavia a leitura do relatório de gestão conduziu-nos à informação contida no ponto “VIII – *Factos relevantes verificados após o encerramento do exercício*”, o que permitiu pesquisas adicionais e possibilitou complementar a informação prestada, observando-se ter sido celebrado um contrato de empréstimo ao abrigo do PAEL, no montante indicado, registado no Tribunal de Contas sob o nº 212/2013 e visado em 02.05.2013.

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

Questionada a autarquia, o Presidente da Câmara Municipal veio remeter as cópias de contratos de *factoring* entre os fornecedores e as entidades financeiras, bem como, comprovativos das ordens de pagamentos, que se resumem no quadro que se segue¹¹:

Fornecedor / Banco	Factoring		Montante em dívida		Amortizações pagas em 2011	Juros pagos em 2011
	Data	Valor	01/01/2011	31/12/2011		
LENA / CGD	08.07.2007	Indeterminado	2.574.901,32	2.574.901,32	0,00	55.496,28
MEDIADATA / BPI	03.12.2007	60.040,02	9.657,60	0,00	9.657,60	0,00
PAPÉIS DO SADO / BCP	16.03.2010	Indeterminado	2.400,78	0,00	2.400,78	0,00
TOTAL			2.586.959,70	2.574.901,32	12.058,38	55.496,28

Em relação a estes três contratos de *factoring* apenas houve a comunicação por parte do fornecedor, do contrato celebrado com a instituição financeira para a cedência dos créditos presentes e futuros, não havendo alteração das relações comerciais anteriormente estabelecidas entre o Município e os fornecedores.

Por último, foi também contratualizado entre a Câmara Municipal e a Caixa Leasing e Factoring, S.A., em 22.02.2007 um **Contrato de Gestão de Pagamentos a Fornecedores**¹², que tinha por objeto a prestação pela CAIXA LEASING E FACTORING ao Município, do serviço de gestão e de liquidação de faturas, devidas por este, em contrapartida de bens ou serviços a ele fornecidos por terceiros, nos termos das respetivas cláusulas e até ao montante máximo de € 2.000.000,00, em regime de conta corrente¹³ (cf. cláusula 1.ª).

O presente contrato entraria em vigor na data da sua assinatura e vigoraria por um período de 12 meses, automaticamente renovável por iguais períodos, até 36 meses, em regime de conta corrente.

¹¹ Anexo L

¹² Anexo M

¹³ Crédito formalizado através de abertura de crédito, mediante o qual o cliente fica autorizado a utilizar fundos colocados à sua disposição, até um determinado montante previamente acordado, dentro do prazo e nas condições negociadas. A sua utilização é feita através de movimentos a débito, por transferência para a conta de depósitos à ordem (cf. glossário do BPI).



Constatou-se assim, que neste contexto e ao abrigo do denominado “Contrato de Gestão de Pagamentos a Fornecedores”, foram efetuados pela CAIXA, vários pagamentos a fornecedores¹⁴, num total de € 30.614,60 e donde resultaram encargos financeiros (juros e comissões) num total de € 36.337,67.

Ora, de acordo com os elementos de que dispomos, o denominado “Contrato de Gestão de Pagamentos”, celebrado em 22/02/2007, entre o Município de Borba e a Caixa Leasing e Factoring, não foi apenas um contrato de mera gestão de pagamentos devidos pela autarquia por contrapartida de bens ou serviços a ela fornecidos por terceiros, antes se afigura tratar de um contrato de empréstimo a médio prazo, destinado ao saneamento financeiro do Município, sobre o qual incidiriam juros e comissões, traduzindo-se a cessão de créditos numa forma de assegurar a execução do mesmo.

Consequentemente, a Assembleia Municipal deveria ter-se pronunciado sobre o assunto, o que não veio a acontecer, atento o disposto na alínea d), do n.º 2 e n.º 7, do art.º 53.º, da Lei n.º 169/99, de 18/09, na redação dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11/01, uma vez que competia à Câmara Municipal elaborar e submeter à aprovação da Assembleia Municipal os planos necessários à realização das atribuições municipais (cf. art.º 64.º, n.º 2, alínea a) do mesmo diploma), sendo que o contrato foi celebrado pelo então Presidente da Câmara Municipal de Borba.

Por outro lado o referido contrato carecia igualmente do visto prévio do Tribunal de Contas, por o mesmo cair na previsão legal da alínea a), do n.º 1, do art.º 46, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, na medida em que poderia haver lugar a um aumento da dívida pública fundada.

No entanto, a entrada em vigor da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, alterada e republicada pela Lei n.º 22/2015, de 17 de março, e do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 99/2015, de 02 de junho, configura objetivamente a entrada em vigor de uma lei posterior mais favorável, deixando assim as condutas dos responsáveis pela sua autoria que levaram à celebração destas operações, de constituir infrações financeiras, desde a data da entrada em vigor destes diplomas até à data da entrada em vigor da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, por força da aplicação do art.º 2.º, n.º 4, do Código Penal.

Acresce como sublinha o Ministério Público no seu parecer “sempre haveria que se concluir pela não punibilidade dessas condutas, face à nova redação dada ao n.º 2, do art.º 61º da LOPTC pela Lei n.º 42/2016, de 28/12 e ao disposto no n.º 2, do art.º 2º do Código Penal”.

Com a entrada em vigor da Lei n.º 73/2013, de 03/09, este tipo de operações está completamente interdito para o futuro.



Porém, não é possível aplicar esta nova proibição, com efeito retroativo às operações examinadas, por força do disposto no art.º 2º, n.º 2, também do Código Penal.

Assim, pela interpretação exposta, os factos em causa, a celebração de todos estes tipos de contratos deixam de constituir infrações financeiras até à data da entrada em vigor da Lei n.º 73/2013 de 03/09.

Embora não constituindo infração financeira, não deixam, pelas razões expostas, de desrespeitar normas, regras e princípios do direito financeiro, que careciam de ação corretiva pronta e imediata, traduzida nas recomendações que constam no ponto 2.

6 – APURAMENTO PELA AUTARQUIA DE CONDUTAS FRAUDULENTAS

Em razão do teor do ponto VIII do relatório de gestão de 2011¹⁵, respeitante aos factos relevantes verificados após o encerramento do exercício, foi questionada a autarquia no sentido da melhor clarificação e obtenção de elementos de suporte à situação subjacente.

Da resposta infere-se ter sido instaurado processo disciplinar e *“elaborada (...) Guia de Receita contemplando os valores apurados”*, que foi acompanhada pelo documento, com data de emissão reportada a 31.12.2011, em nome de Vera Cristina Duarte Santos, num total de € 10.173,85¹⁶.

A entidade adianta ainda que *“A dívida apurada está a ser paga de acordo com processo disciplinar concluído em 14 de março de 2012, do qual resultou a suspensão por 180 dias da acusada”* e, bem assim, que *“O processo encontra-se em acompanhamento pelo DIAP, pelo que não temos qualquer outro conhecimento e informação dos fatos em apreciação”*.

Mais recentemente, foi solicitado à autarquia, a informação sobre o estado deste processo, requerendo comprovativos das entregas já efetuadas pela funcionária, tendo sido remetido um quadro elucidativo e resumido das Guias de Recebimento efetuadas por conta da devolução de € 10.173,85, bem como cópias dos documentos emitidos pela Tesouraria, concluindo-se que a funcionária liquidou a dívida na totalidade, em 07.05.2015, por retenções no vencimento pago.

Relativamente ao processo a decorrer em paralelo no DIAP, informou a autarquia, não ter conhecimento de mais nenhum desenvolvimento, desde 2013.

Sobre o assunto deverá a entidade providenciar pelo oportuno envio ao Tribunal de Contas da decisão proferida no processo do DIAP, acompanhada dos respetivos meios de prova.

¹⁵ Anexo N

¹⁶ Anexo O



7 – PROC. N.º 87/12 IGAL – (MP/RF/OCI N.º 24/2013)

Correu termos nos serviços do Ministério Público (MP), junto deste Tribunal o processo identificado em título, com origem na inspeção ordinária ao Município de Borba determinada em janeiro de 2011¹⁷ e que decorreu no período de 10 de janeiro a 28 de fevereiro de 2011¹⁸.

O quadro de eventuais responsabilidades financeiras apresentado em anexo¹⁹ refere como matéria de facto, pagamentos irregulares a Marcelina de Jesus Gazimba Godinho Rosado Mendanha, enquanto aposentada em exercício de funções públicas, nos períodos de novembro de 2005 a abril de 2010, bem como à sociedade Metapessoal – Unipessoal, Lda. no período de maio de 2010 a abril de 2011, como forma de contornar a proibição legal de acumulação da pensão de aposentação pela Caixa Geral de Depósitos com a remuneração auferida pelo exercício de funções no Gabinete do Presidente da CMB.

Encontra-se processado o despacho proferido pelo Exmo. Magistrado do Ministério Público no referido processo, cuja decisão determina o prosseguimento dos autos para efetivação de responsabilidades financeiras sancionatória e reintegratória²⁰. Nos termos da mesma decisão, foi expedido um ofício²¹, que obteve da autarquia a resposta²², de onde se extrai que, no ano económico sob apreciação (2011), foi pago à sociedade *Metapessoal-Unipessoal, Lda.*, o valor mensal de € 1.968,00, num total que, no ano, ascendeu a € 23.616,00.

Por informação obtida, junto da Secretaria deste Tribunal²³ foi instaurado o processo de efetivação de responsabilidade financeira (Proc.º n.º 5 JRF/2014) em que foram demandados o ex-Presidente da CMB, Ângelo João Guarda Verdades de Sá e o ex-Vereador, Artur João Rebola Pombeiro e do qual foi proferida a Sentença n.º 4/2015 – 3ª Secção, no sentido de considerar a acusação do MP improcedente e considerar como não provada, absolvendo os demandados.

Esta Sentença foi objeto de Recurso Ordinário (RO n.º 4/2015 – JRF), por parte do MP, do qual foi proferido o Acórdão n.º 29/2015 – 3ª Secção, que julgou procedente o recurso, revogando a sentença recorrida e condenando os responsáveis pela prática de infração financeira de pagamentos indevidos, a repor solidariamente o montante de € 69.344,00, acrescidos de juros de mora, desde 23.04.2010.

Por sua vez, o Acórdão foi objeto de arguição de nulidades por parte dos recorridos, as quais foram indeferidas pelo Acórdão n.º 31/2015 – 3ª Secção, que transitou em julgado em 09.11.2015.

¹⁷ Ordem de Serviço nº 05/2011, de 04/01/2011

¹⁸ Anexo P

¹⁹ Anexo Q

²⁰ Anexo P

²¹ Anexo R

²² Anexo S

²³ Anexo T



Ainda, foi interposto Recurso Extraordinário para fixação de jurisprudência (RE n.º 1/2015 – 3ª Secção), o qual foi aprovado pelo Acórdão n.º 9/2016 – 3ª Secção, que transitou em julgado em 09.05.2016, que decidiu julgar improcedente o recurso, por não existir oposição de julgados.

Também com relação a este processo a autarquia deverá acautelar a remessa ao Tribunal das conclusões que vierem a ser merecidas, atentos os efeitos financeiros subjacentes.

8 – APRECIÇÃO DO CONTRADITÓRIO PESSOAL E INSTITUCIONAL

Foram notificados, através de Despacho Judicial de 07 de setembro de 2016, o anterior Presidente do Município de Borba, Ângelo João Guarda Verdades de Sá e todos os Vereadores que desempenharam funções no exercício de 2011, bem como o Município de Borba, na pessoa do atual Presidente da Câmara Municipal, para *“querendo, se pronunciar (...) sobre as situações mencionadas no Relato de Verificação Interna de Contas...”*.

Tal como já referido no ponto 3, dos notificados, apenas responderam o ex-Vereador Artur Pombeiro e o atual Presidente da Câmara Municipal, sendo que o primeiro apenas veio informar que exerceu a função de Vereador até setembro de 2011 por motivos de saúde e o segundo apenas se refere à exequibilidade das recomendações formulados no Relato, não se pronunciado sobre a matéria.

As alegações apresentadas, não alteram nem acrescentam em nada a factualidade apresentada nos pontos 5. a 7. do presente Relatório.

9 – CONCLUSÃO

De tudo o transcrito, à exceção da situação relatada no ponto 7, poder-se-ia concluir no sentido de que a verificação interna da presente conta reúne as condições para homologação pela 2ª Secção, conforme o artigo 53, n.º 3, da LOPTC.

Porém, não é menos certo que a situação identificada no ponto atrás assinalado, a saber, a contratação da sociedade Metapessoal – Unipessoal, Lda., situação identificada no Proc.º 87/12/IGAL, por forma a contornar uma proibição legal de contratação de uma aposentada, situação apurada em relatório de órgão de controlo interno, e que correu termos em separado, no Ministério Público junto do Tribunal de Contas, nos termos e para os efeitos do art.º 89, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com a redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto (LOPTC), tem por conseguinte os seus efeitos materializados explicitamente na conta ora em análise, o que conduz a que a mesma não possa ser objeto de um parecer favorável, via homologação.

Trata-se de uma situação que em termos de auditoria financeira constitui uma reserva, cuja natureza e gravidade, independentemente do seu nível de materialidade, tem impacto nas demonstrações financeiras.



Esta reserva obsta a um juízo favorável à homologação da verificação interna da conta, nos termos do n.º 5, da Resolução n.º 6/2003-2ª Secção, de 18 de dezembro, o que justifica um forte juízo de censura aos responsáveis pela gerência em apreciação²⁴.

10 – EMOLUMENTOS

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

Unid: Euros

Gerência	Montante
2011	4.579,42

11 – DECISÃO

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

- I. Aprovar o presente Relatório relativo à gerência de 2011;
- II. Recusar a homologação da conta do Município de Borba da gerência de 2011, objeto de verificação interna;
- III. Ordenar:
 1. Que o presente Relatório seja remetido:
 - a) Ao Presidente da Câmara Municipal de Borba e a todos os membros do executivo municipal em funções, bem como ao Presidente da Assembleia Municipal;
 - b) Aos responsáveis pela conta do Município de Borba relativa ao ano económico de 2011;
 - c) À Diretora-Geral das Autarquias Locais;
 2. A remessa deste Relatório ao Procurador-Geral Adjunto neste Tribunal, nos termos do disposto no n.º 4, do art.º 29 e n.º 1, do art.º 57º da referida LOPTC;
- IV. Após notificação nos termos do n.º 1 e 3 do ponto III, se proceda à respetiva divulgação via internet conforme previsto no n.º 4, do art.º 9, da LOPTC;



V. Fixar os emolumentos a pagar conforme constante do ponto 10.

Tribunal de Contas, em 13 de julho de 2017

O Juiz Relator,

(Conselheiro Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha)

Os Juízes Adjuntos

(Conselheiro António Augusto Pinto dos Santos Carvalho)

(Conselheiro José Luis Pinto Almeida)

Fui presente



12 – FICHA TÉCNICA

Nome	Categoria
Coordenação Geral	
António Manuel Barata da Costa e Silva ²⁵	Auditor-Coordenador
Julia Maria Luis Serrano ²⁶	Auditora-Coordenadora
Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria ²⁷	Auditora-Coordenadora
Coordenação	
Isabel Maria de Fátima Relvas Cacheira	Auditora-Chefe
Técnico	
Helder José Navalhinhas Varanda	Técnico Verificador Superior de 2ª Classe

13 – CONSTITUIÇÃO DO PROCESSO

Volume	Descrição
Relatório n.º 2/2017 de Verificação Interna de Contas	
I Documentos da conta de gerência de 2011	Documentos de prestação de contas eletrónica 2011
	Documentos de trabalho – VIC e Relatório GDOC
	Documentos de trabalho – Cálculo do Endividamento
II Ofícios de Liquidação e Respostas da conta de gerência de 2011	Ofício n.º 7917, de 23.05.2013, da DGTC
	Ofício n.º 1266, de 05.06.2013, do MB
	Ofício n.º 6297, de 22.04.2015, da DGTC
	Ofício n.º 778, de 06.05.2015, do MB
III Ofícios de Liquidação e Respostas da conta de gerência de 2011 (Continuação)	Ofício n.º 8121/2016, de 21.03, da DGTC
	Ofício n.º 484, de 24.03.2016, do MB
	Correio eletrónico, de 06.04.2016, da DGTC
	Correio eletrónico, de 02.05.2016, do MB
IV Relato de Verificação Interna	CI n.º 287/2016 – ST – DAP (Proc.º OCI 87/2012)
	Relato e anexos
	Audição dos responsáveis:
	Ofício n.º 24907/2016, de 09.09, da DGTC
	Ofício n.º 20918/2016, de 09.09, da DGTC
	Ofício n.º 24920/2016, de 09.09, da DGTC
	Ofício n.º 24921/2016, de 09.09, da DGTC
	Ofício n.º 24924/2016, de 09.09, da DGTC
Ofício n.º 24925/2016, de 09.09, da DGTC	
Ofício n.º 24926/2016, de 09.09, da DGTC	

²⁵ Coordenou os trabalhos até 21.05.2014

²⁶ Coordenou os trabalhos de 22.05.2014 até 31.10.2015

²⁷ Coordenou os trabalhos a partir de 01.11.2015 até à presente data



Volume		Descrição
		Ofício n.º 1442, de 13.09.2016, do MB
		Ofício n.º 1522, de 20.09.2016, do MB
		Contraditório de Artur Pombeiro, Entrada DGTC n.º 13918/2016
		CI n.º 166/2016, de 07.09, do DVIC.2
		CI n.º 167/2016, de 07.09, do DVIC.2
		CI n.º 168/2016, de 07.09, do DVIC.2
		CI n.º 169/2016, de 07.09, do DVIC.2
V	Anteprojecto de Relatório de Verificação Interna de Conta	Informação n.º 441/2016 – DVIC.2, de 21.11.2016
		Anteprojecto de Relatório de Verificação Interna
VI	Projecto de Relatório de Verificação Interna de Conta	Projecto de Relatório de Verificação Interna de Conta



Anexo 9

QUALIFICAÇÃO E EVENTUAIS RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS

19

Matéria de Facto	Data dos Factos	Responsáveis		Montantes Envolvidos	Normas Violadas	Contraditório Institucional	Contraditório Pessoal	Documentos de Suporte	Remissões p/Relatório	
		Gerência	Autores dos Factos						Págs.	Capº/Item
Pagamentos irregulares a Marcelina de Jesus Godinho Rosado Mendanha, enquanto aposentada em exercício de funções públicas.	Novembro de 2005 a Agosto de 2006	2005 e de 2006	Presidente da C.M.B. Dr. Ângelo Guarda Verdades de Sá - 9 470,00€. Vereador Artur João Rebola Pombeiro - 1 010,00€.	€9 470,00	Arts. 37-A do D.L. 498/72, de 9/12, na red. Leis 32-B/2002, de 30/12 e 1/2004, de 15/01 e artº. 78º. Também do Estatuto da Aposentação, na red. D.L. 179/2005, de 2/11.	Sim	Sim	1-14	3	1
Idem.	Setembro de 2006 a Abril de 2010 (não existem pagamentos em Fevereiro e Março de 2010)	2006, 2007, 2008, 2009 e 2010	Presidente da C.M.B. Dr. Ângelo Guarda Verdades de Sá - 50 152,82€. Vereador Artur João Rebola Pombeiro - 3 924,07€.	€50 152,82	Idem	Sim	Sim	15 - 31 3	3-4	Idem.
Idem.	Maior de 2010 a Abril de 2011.	2010 e 2011	Vereador Artur João Rebola Pombeiro - 23 328,00€.	€23 28 00€	Idem.	Sim	Sim	314-360	4	Idem

ND HP