

# Município de Penamacor

Gerência de 2013

RELATÓRIO N.º 18/2018

VERIFICAÇÃO INTERNA DE CONTAS



## ÍNDICE

<b>1 – SUMÁRIO EXECUTIVO .....</b>	<b>1</b>
<b>1.1 – NOTA PRÉVIA .....</b>	<b>1</b>
<b>1.2 – PRINCIPAIS CONCLUSÕES .....</b>	<b>1</b>
<b>2 - RECOMENDAÇÕES.....</b>	<b>2</b>
<b>3 – CONTRADITÓRIO .....</b>	<b>2</b>
<b>4 - EXAME DA CONTA.....</b>	<b>3</b>
<b>5 - HOMOLOGAÇÃO DA CONTA DE 2010 .....</b>	<b>4</b>
<b>6 - EXECUÇÃO ORÇAMENTAL .....</b>	<b>5</b>
<b>7 - INVENTÁRIO .....</b>	<b>5</b>
<b>8 - CONTABILIDADE DE CUSTOS.....</b>	<b>5</b>
<b>9 - NORMA DE CONTROLO INTERNO.....</b>	<b>6</b>
<b>10 - CÁLCULO DOS LIMITES DE ENDIVIDAMENTO.....</b>	<b>6</b>
<b>11 - ACORDOS DE REGULARIZAÇÃO DE DÍVIDAS.....</b>	<b>7</b>
<b>12 - CONTRATAÇÃO PÚBLICA .....</b>	<b>11</b>
<b>13 – CONTRADITÓRIO PESSOAL E INSTITUCIONAL.....</b>	<b>13</b>
<b>13.1 - CONTRADITÓRIO DE DOMINGOS MANUEL BICHO TORRÃO.....</b>	<b>13</b>
<b>13.2 - CONTRADITÓRIO DE ANTÓNIO MANUEL C. CABANAS.....</b>	<b>13</b>
<b>13.3 - CONTRADITÓRIO DE JORGE MANUEL CRUCHO ANTUNES .....</b>	<b>14</b>
<b>13.4 - CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL .....</b>	<b>14</b>
<b>14– APRECIÇÃO DO CONTRADITÓRIO PESSOAL E INSTITUCIONAL .....</b>	<b>15</b>
<b>15 - CONCLUSÃO.....</b>	<b>15</b>
<b>16 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO .....</b>	<b>16</b>
<b>17 – EMOLUMENTOS .....</b>	<b>16</b>
<b>18 – DECISÃO.....</b>	<b>16</b>
<b>FICHA TÉCNICA.....</b>	<b>19</b>
<b>CONSTITUIÇÃO DO PROCESSO .....</b>	<b>19</b>

## 1 – SUMÁRIO EXECUTIVO

### 1.1 – NOTA PRÉVIA

Em cumprimento do Programa de Fiscalização da 2ª Secção do Tribunal de Contas, foi realizada a verificação interna da conta de gerência do Município de Penamacor, relativa ao período de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2013, da responsabilidade dos elementos constantes da respetiva relação nominal<sup>1</sup>.

O exame da conta foi feito tendo presente o disposto no n.º 2, do art.º 53.º, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)<sup>2</sup> e ainda o disposto na Resolução n.º 06/03 - 2.ª S, de 18 de dezembro.

### 1.2 – PRINCIPAIS CONCLUSÕES

As situações detetadas na verificação interna da conta de gerência de 2013, do Município de Penamacor suscitam a formulação das seguintes conclusões:

- i. Não foi Implementada a contabilidade de custos, consagrada no ponto 2.8.3 do POCAL, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro<sup>3</sup>;
- ii. A norma de controlo interno, aprovada pelo órgão executivo, em 07.07.2004, face às alterações legislativas em matéria de gestão financeira, orçamental e patrimonial, revela-se desatualizada, não contribuindo para o cumprimento dos objetivos elencados no ponto 2.9.2 do POCAL, bem como do SNC-AP, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro e respetivas alterações;
- iii. Foram celebrados acordos de regularização de dívidas, entre o município e os fornecedores/empregados, seguidos de contratos de cessão de créditos celebrados por estes com instituições financeiras, traduzindo-se na consolidação de dívida de curto prazo através de uma forma indireta de recurso ao crédito não prevista legalmente. Por via dos referidos acordos e das cessões de créditos operadas, tal dívida convola-se em dívida financeira de médio e longo prazo.

Embora não estando em conformidade com as normas legais vigentes, à data, a entrada em vigor da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro e respetivas alterações e do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho e consequentes alterações, isto é, de lei posterior mais favorável, levou a que a conduta dos responsáveis deixasse de constituir infração financeira até à data da entrada em vigor da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

---

<sup>1</sup> Anexo 1.

<sup>2</sup> Lei n.º 98/97, de 26/08, sucessivamente alterada e republicada pela Lei n.º 20/2015, de 09/03 e alterada posteriormente pelo art.º 248º da Lei n.º 42/2016, de 28/12.

<sup>3</sup> Alterado pela Lei n.º 162/99, de 14 de setembro, Decretos-Lei n.ºs 315/2000, de 2 de dezembro, 84-A/2002, de 5 de abril e Lei n.º 60-A/2005, de 30 de dezembro.

- iv. Não foi cumprido o disposto na alínea a), do n.º 2 do art.º 8.º da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto alterada pela Lei n.º 28/95, de 18 de agosto, que regula o regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos dirigentes, uma vez que estava vedado à sociedade A, ser concorrente a qualquer concurso, enquanto estivesse como vereadora B, que era detentora de um vínculo familiar com os seus sócios gerentes.

## 2 - RECOMENDAÇÕES

As situações que antecedem são passíveis de formulação à entidade das seguintes recomendações:

- ✚ Implementar a Contabilidade de Custos, consagrada no ponto 2.8.3 do POCAL;
- ✚ Proceder à atualização e respetiva aprovação da NCI no sentido de que a mesma se adegue aos normativos em vigor, nomeadamente, as normas do regime jurídico das autarquias locais, bem como as normas de aplicação subsidiária constantes do Decreto-Lei que aprovou o SNC-AP relativas à aplicação do Sistema de Normalização Contabilística (SNC) e das IPSAS – Normas Internacionais de Contabilidade do Setor Público, nomeadamente no que respeita ao controlo interno;
- ✚ 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 celebração de contratos com entidades financeiras ou diretamente com os credores, com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo, sempre que a duração do acordo ultrapasse o exercício orçamental, bem como a cedência de créditos não vencidos.

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);

- ✚ Cumprir escrupulosamente o estipulado na Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, alterada pela Lei n.º 28/95, de 18 de agosto, que regula o regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos dirigentes, de forma a que, de futuro, não voltem a ocorrer situações similares às verificadas, quer no exercício em apreciação, quer nos exercícios anteriores.

## 3 – CONTRADITÓRIO

No âmbito do exercício do contraditório, consagrado na norma constante do art.º 13.º, da LOPTC, os responsáveis identificados no quadro seguinte foram citados para, querendo, se pronunciarem sobre os factos insertos no Relato de Verificação Interna de Contas do Município de Penamacor – gerência de 2013, nos termos do Despacho superior para o exercício do contraditório, datado de 05.09.2018.

Exercício do Contraditório		
Pessoal – Responsável	Cargo	Período
Domingos Manuel Bicho Torrão	Presidente	01.01.2013 a 18.10.2013
António Manuel C. Cabanas	Vereador a tempo inteiro	01.01.2013 a 18.10.2013
Ilídia Alves Cruchinho Lélé*	Vereadora a tempo inteiro	01.01.2013 a 31.12.2013
Vítor Manuel de Sousa Gabriel*	Vereador	01.01.2013 a 31.12.2013
Jorge Manuel Crucho Antunes	Vereador	01.01.2013 a 18.10.2013
António Luís Beites Soares*	Presidente	19.10.2013 a 31.12.2013
Manuel Joaquim Ribeiro Robalo*	Vereador a tempo inteiro	19.10.2013 a 31.12.2013
Pedro Miguel Naves Folgado*	Vereador	19.10.2013 a 31.12.2013
<b>Institucional - Município de Penamacor</b>	Presidente	

\* Não exerceu o contraditório.

Nessa conformidade, foram citados os oito responsáveis que integraram o órgão executivo no exercício de 2013, e o atual Presidente da Câmara Municipal, sendo que os responsáveis, que assim o entenderam, exerceram o direito de contraditório, nos seguintes termos:

- i. Os responsáveis Domingos Manuel Bicho Torrão, António Manuel C. Cabanas e Jorge Manuel Crucho Antunes, alegaram individualmente e dentro do prazo, cujas exposições se apresentam nos pontos 13.1 a 13.3 deste Relatório de forma resumida;
- ii. As alegações apresentadas pelo atual Presidente da Câmara Municipal (e Presidente em funções de 19.10.2013 a 31.12.2013) conforme ponto 13.4 deste Relatório, são no sentido de nada ter a acrescentar à factualidade descrita no relato de verificação interna de contas, apenas informando que as situações objeto de recomendação serão ainda acatadas no decurso do exercício de 2018.
- iii. Os responsáveis Ilídia Alves Cruchinho Lélé, Vítor Manuel de Sousa Gabriel, António Luís Beites Soares, Manuel Joaquim Ribeiro Robalo e Pedro Miguel Naves Folgado, não apresentaram quaisquer alegações.

#### 4 - EXAME DA CONTA

O exame da conta foi feito tendo presente o disposto no n.º 2 do art.º 53.º da LOPTC, e ainda o disposto na Resolução n.º 06/03 - 2.ª S, de 18 de dezembro.

Foram seguidas as Instruções aplicáveis, no caso as constantes da Resolução n.º 04/01, 2.ª S, de 12 de julho, e, pelo exame dos documentos enviados, conclui-se que o resultado da gerência é o que consta da seguinte demonstração numérica:

Unid.: Euros

	Conta de Documentos (Mapa de Contas de ordem)		Conta de Dinheiro (Mapa de Fluxos de Caixa)	
<b>Débito:</b>				
Saldo de abertura	1 138 396,95		414 687,53	
Entradas	64 744,26	1 203 141,21	9 347 371,83	9 762 059,36
<b>Crédito</b>				
Saídas	187 094,21		8 131 572,35	
Saldo de encerramento	1 016 047,00	1 203 141,21	1 630 487,01	9 762 059,36

A qual reflete o resultado das operações financeiras constantes dos Mapas de Fluxos de Caixa e Contas de Ordem do município<sup>4</sup>.

Conforme Balanço, Demonstração de Resultados e Mapas de Controlo Orçamental<sup>5</sup> apresenta-se de seguida a título meramente informativo a estrutura de resultados da entidade:

Norma Controlo Interno	Resultados		Grau de Execução		
		Unid: Euro			
Aprovada pelo órgão executivo em 07/07/2004	Resultados Operacionais	1.950.232,65	Receita	Previsões Corrigidas	11.014.424,00
	Resultados Financeiros	-113.386,15		Receita Cobrada Líquida	8.823.933,86
				Total	80,11%
	Resultados Correntes	1.836.846,50	Despesa	Dotações Corrigidas	11.014.424,00
	Resultados Extraordinários	288.723,78		Despesas Pagas	7.666.692,99
	Resultado Líquido do Exercício	2.125.570,28		Total	69,61%

## 5 - HOMOLOGAÇÃO DA CONTA DE 2010

A última verificação interna de contas efetuada a esta entidade foi à gerência de 2010, tendo a conta sido objeto de homologação com recomendações, pela 2ª Secção do Tribunal de Contas, em 09.11.2017.

As recomendações formuladas diziam respeito à necessidade de se proceder à inventariação e valorização dos bens do imobilizado, à implementação da contabilidade de custos, à atualização da norma de controlo interno, ao cumprimento dos limites da dívida total, bem como ao facto de se encontrar vedado à luz do disposto na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, e respetivas alterações, a celebração de contratos com entidades financeiras ou diretamente com os credores, com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo se a duração do acordo ultrapassar o exercício orçamental<sup>6</sup>, temas que serão abordados nos pontos 7 a 11 deste Relatório.

<sup>4</sup> Anexo 2.

<sup>5</sup> Anexo 3.

<sup>6</sup> Anexo 4.

## 6 - EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

Os Mapas do Controlo Orçamental da Receita e da Despesa, apresentam um grau de execução orçamental de 80,1% no primeiro caso e 69,6% no segundo.

Sobre esta matéria, o município informa que *“na receita o respetivo grau de execução não ultrapassou os 80% em virtude de se verificarem atrasos na execução de projetos cofinanciados; na despesa resulta da contenção realizada no início do mandato autárquico (2013-2017), bem como pelas razões identificadas para a receita”*.

Efetuada a conseqüente consulta aos documentos de prestação de contas relativos às gerências seguintes, constata-se que o grau de execução da receita é superior ao valor mínimo previsto no art.º 56.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais).

Para evidenciar o descrito, apresenta-se a evolução das taxas de execução orçamental para o período de 2012 a 2017<sup>7</sup>, no quadro seguinte:

Mapa Controlo Orçamental	Taxa de Execução				
	2013	2014	2015	2016	2017
Receita	80,11%	86,98%	94,70 %	94,85 %	98,56 %
Despesa	69,61 %	73,57%	83,72 %	77,19 %	80,55 %

## 7 - INVENTÁRIO

No que respeita à inventariação e valorização da totalidade dos bens móveis e imóveis, direitos e obrigações constitutivos do património municipal, conforme ponto 2.8.1 do POCAL, é referido que *“a autarquia não tem conhecimento da existência de qualquer bem por registar ou avaliar no registo do património do município, pelo que se entende estarem cumpridos os requisitos do ponto 2.8.1 do POCAL”*.

Mais informa que *“no âmbito do processo de transição para o SNC-AP, em 2018, será reavaliada a situação patrimonial e contabilística de cada um dos bens imóveis do município”*.

## 8 - CONTABILIDADE DE CUSTOS

No que concerne à contabilidade de custos, o município apenas refere que *“em 2018 será implementada a contabilidade de custos, conforme determina o ponto 2.8.3 do POCAL”*.

<sup>7</sup> Anexo 5.

## 9 - NORMA DE CONTROLO INTERNO

A norma de controlo interno do município foi aprovada pelo órgão executivo em 07.07.2004, não tendo até à presente data sofrido qualquer atualização.

Relativamente a esta situação, o município informa que *“a mesma será alvo de revisão em 2018, de forma a adequa-la à atual estrutura orgânica do município e às atualizações legais aplicáveis às autarquias locais”*.

## 10 - CÁLCULO DOS LIMITES DE ENDIVIDAMENTO

Relativamente ao cálculo dos limites de endividamento, determina o n.º 1 do art.º 36.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, em vigor à data, que o endividamento líquido municipal, *“é 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 ativos, nomeadamente o saldo de caixa, os depósitos em instituições financeiras, as aplicações de tesouraria e os créditos sobre terceiros”*.

Estipula ainda o n.º 1 do art.º 37.º da citada lei, que *“o montante do endividamento líquido total de cada município, em 31 de dezembro de cada ano, não pode exceder 125% do montante das receitas provenientes dos impostos municipais, das participações do município no FEF, da participação no IRS, da derrama e da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local, relativas ao ano anterior”*.

Para apuramento do endividamento de médio e longo prazo estabelece o n.º 2 do art.º 39.º da mesma lei, que *“o montante da dívida de cada município referente a empréstimos de médio e longo prazo, não pode exceder, em 31 de dezembro de cada ano, a soma do montante das receitas provenientes dos impostos municipais, das participações do município no FEF, da participação no IRS, da derrama e da participação nos resultados das entidades do setor empresarial local, relativas ao ano anterior”*.

De acordo com o determinado no n.º 2 do art.º 37.º e n.º 3 do art.º 39.º da Lei n.º 2/2007, quando um município tenha excedido os limites anteriormente referidos, deve reduzir em cada ano subsequente pelo menos 10% do montante que excede o limite violado, até que aquele limite seja cumprido.

Para o exercício de 2013 estipula ainda o art.º 98º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, que os limites de endividamento líquido e de médio e longo prazo para cada município, são apurados do seguinte modo:

- 1 - *“Nos termos do n.º 3 do art.º 5.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, alterada pelas Leis n.ºs 22-A/2007, de 29 de junho, 67-A/2007, de 31 de dezembro, 3-B/2010, de 28 de abril, 55-A/2010, de 31 de dezembro, 64-B/2011, de 30 de dezembro, e 22/2012, de 30 de maio, o limite de endividamento líquido de cada município para 2013, tendo em vista assegurar uma*



variação global nula do endividamento líquido municipal no seu conjunto, corresponde ao menor dos seguintes valores:

- a) Limite de endividamento líquido de 2012;
- b) Limite resultante do disposto no n.º 1 do art.º 37.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, alterada pelas Leis n.ºs 22-A/2007, de 29 de junho, 67-A/2007, de 31 de dezembro, 3-B/2010, de 28 de abril, 55-A/2010, de 31 de dezembro, 64-B/2011, de 30 de dezembro, e 22/2012, de 30 de maio.

2 - Sem prejuízo do disposto nos números seguintes, o limite de endividamento de médio e de longo prazo para cada município em 2013 é o calculado nos termos do art.º 39.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, alterada pelas Leis n.ºs 22-A/2007, de 29 de junho, 67-A/2007, de 31 de dezembro, 3-B/2010, de 28 de abril, 55-A/2010, de 31 de dezembro, 64-B/2011, de 30 de dezembro, e 22/2012, de 30 de maio.”

Nos cálculos espelhados nos Mapas do Endividamento<sup>8</sup>, efetuados aos exercícios de 2011 a 2013, tendo em consideração os montantes do FEF e IRS, dos respetivos anos, os limites do endividamento bancário de médio e longo prazo e do endividamento líquido não foram ultrapassados.

## 11 - ACORDOS DE REGULARIZAÇÃO DE DÍVIDAS

No que concerne à celebração de acordos de pagamento para regularização de créditos vencidos, constata-se através da documentação remetida pela entidade, que o Município de Penamacor, em 31.12.2013, tinha em dívida o montante de € 2.507.128,31, proveniente de onze acordos celebrados nos anos de 2002 a 2010, com instituições financeiras, na sequência de dívidas a vários fornecedores<sup>9</sup> e às empresas C e D, tendo na gerência em apreciação, por conta daqueles contratos, amortizado o total de € 1.260.496,68, e efetuado pagamentos de juros no valor de € 54.831,73<sup>10</sup>, conforme a seguir se discrimina:

Unid.: Euros

Fornecedor / Factor	Acordo Regularização		Montante em dívida em		Amortizações pagas em 2013	Juros pagos em 2013
	Data	Valor	01/01/2013	31/12/2013		
Vários / E	20/08/2002	1.250.000,00	21.674,32	0,00	21.674,32	39,30
Vários / F	20/08/2002	3.250.000,00	1.377.814,57	1.071.633,58	306.180,99	28.893,74
D / G	30/12/2005	1.143.254,57	341.994,29	227.994,29	114.000,00	1.494,03
D / G	18/12/2006	756.140,44	340.309,69	255.232,21	85.077,48	1.447,05

<sup>8</sup> Anexo 6.

<sup>9</sup> Não identificados nos documentos remetidos.

<sup>10</sup> Anexo 7.

Fornecedor / Factor	Acordo Regularização		Montante em dívida em		Amortizações pagas em 2013	Juros pagos em 2013
	Data	Valor	01/01/2013	31/12/2013		
C / F	20/06/2008	299.882,40	29.988,24	0,00	29.988,24	83,17
C / F	14/10/2008	294.608,59	49.333,01	0,00	49.333,01	214,81
D / F	17/12/2008	1.241.864,91	659.740,86	494.805,66	164.935,20	6.920,92
C / E	01/04/2009	1.084.681,88	292.681,88	76.681,88	216.000,00	2.740,11
D / E	22/03/2010	776.209,72	349.294,33	194.052,37	155.241,96	5.129,50
C / E	25/03/2010	297.253,34	138.718,30	79.267,66	59.450,64	2.055,78
C / E	29/09/2010	293.074,32	166.075,50	107.460,66	58.614,84	5.813,32
<b>TOTAL</b>			<b>3.767.624,99</b>	<b>2.507.128,31</b>	<b>1.260.496,68</b>	<b>54.831,73</b>

Analisada a documentação remetida pela entidade sobre esta matéria, constata-se que em 20 de agosto de 2002, a instituição I, através da celebração de um protocolo de acordo, concedeu uma linha de crédito ao Município de Penamacor com a finalidade de permitir aos fornecedores da autarquia, mediante a realização de contratos de factoring com a mencionada instituição financeira, mobilizar o valor dos créditos vencidos e ainda não pagos, relativos a trabalhos e/ou serviços já realizados e reconhecidos pela Câmara.

No mesmo ano foi ainda celebrado com a sociedade J, do grupo F, um contrato, em regime de conta corrente, destinado à gestão e liquidação de faturas a fornecedores.

Nos exercícios de 2005 e 2006 foram efetuados dois acordos com o banco G, para regularização dos valores em dívida à empresa D, entidade gestora do H.

Constata-se igualmente pela documentação remetida, que no decurso da gerência em apreciação, foram ainda pagos valores provenientes de sete acordos de regularização de dívidas celebrados nos anos de 2008 a 2010 com as empresas C e D.

- i. Constam destes acordos a confirmação da validade das faturas, pelo que a autarquia reconhece que os fornecedores são credores do município. Estabelece-se o valor das prestações mensais sucessivas e um valor de juros, quer para o montante que está em dívida ao fornecedor, quer para o caso de mora, no cumprimento das prestações mensais acordadas.

Estes acordos de regularização de dívida, não foram submetidos a "visto" do Tribunal de Contas, nem foram os respetivos valores considerados para o cálculo dos limites de endividamento.

- ii. Assim, analisando estes contratos verifica-se que mais não se pretendeu, do que obter, para o Município de Penamacor, efeitos semelhantes aos de um contrato de empréstimo.

Desta forma os acordos de regularização de dívidas, celebrados entre o Município de Penamacor e os fornecedores/empreiteiros, seguidos de contratos de cessão de créditos celebrados por estes com instituições financeiras, através dos quais a autarquia ficou devedora a estas instituições das quantias que as mesmas adiantaram aos credores, acrescidas dos juros e taxas de spread acordados entre si, traduz-se na consolidação de dívida de curto prazo através de uma forma indireta de recurso ao crédito não prevista legalmente.

- iii. A Lei 7/98, de 3 de fevereiro, alterada pelo art.º 81.º da Lei n.º 87-B/98, de 31 de dezembro (Regime geral de emissão e gestão da dívida pública), define dívida pública fundada no art.º 3.º alínea g) como aquela que é *"contraída para ser totalmente amortizada num exercício orçamental subsequente ao exercício no qual foi gerada"*. Este conceito contrapõe-se ao de dívida pública flutuante, definido na alínea f) do mesmo artigo, como a dívida *"contraída para ser totalmente amortizada até ao termo do exercício orçamental em que foi gerada"*.
- iv. Relativamente aos acordos de pagamento e subsequentes "contratos de cessão de créditos" celebrados na vigência da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro (Lei das Finanças Locais), verifica-se que as dívidas resultantes dos fornecimentos de produtos/serviços prestados à autarquia, reportam-se a faturas cuja data de vencimento é, em regra, de um/dois meses, configurando dívidas de curto prazo, escrituradas contabilisticamente enquanto tal. Por via dos acordos de regularização de dívida e das cessões de crédito operadas, tal dívida convola-se em dívida financeira de médio e longo prazo.
- v. Os municípios estão sujeitos a um regime legal de crédito fortemente enformado pelos princípios do interesse público, da legalidade, do equilíbrio e da estabilidade orçamental que determinam, entre outros aspetos, a fixação legal das condições a que os empréstimos devem obedecer.

Neste sentido, os art.ºs 38.º e seguintes da Lei das Finanças Locais, dispõem designadamente, que: *"os municípios podem contrair empréstimos e utilizar aberturas de crédito junto de quaisquer instituições autorizadas por lei a conceder crédito (...) nos termos da lei"* que, conjugados com as normas anualmente publicadas nas Leis do Orçamento do Estado (LOE), devem ser entendidos como estabelecendo um numerus clausus imperativo no que concerne aos tipos e finalidades possíveis de endividamento por parte dos municípios.

- vi. Verifica-se, assim, relativamente aos contratos em análise, realizados na vigência da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, que a celebração dos mesmos estava vedada pela 1.ª parte do n.º 12 do art.º 38.º da referida lei, na medida em que visam consolidar dívida de curto prazo.

Ainda no domínio dos normativos legais vigentes (cfr. art.º 40.º, n.º 1, da Lei das Finanças Locais e art.º 3.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de março), apenas se admitia o recurso ao crédito público para reestruturação de dívidas vencidas a fornecedores no âmbito de um contrato de empréstimo para saneamento financeiro.

Este juízo de não conformidade destas operações com as normas legais aplicáveis e de acordo com a interpretação uniforme do Tribunal de Contas, em sede de fiscalização prévia, fiscalização sucessiva e de julgamento de responsabilidades financeiras conduziria à conclusão da eventual existência de infração financeira de carácter sancionatório, nos termos do art.º 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

- vii. Da análise que antecede, resulta que os acordos de regularização de dívida conexos aos contratos de cessão de créditos são ilegais por não se subsumirem a nenhum dos instrumentos previstos na Lei das Finanças Locais, representando, na realidade, efeitos semelhantes a contratos de empréstimo.

No entanto, a entrada em vigor da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro<sup>11</sup> e do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho<sup>12</sup>, 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.

Com a entrada em vigor da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, este tipo de operações está completamente interdito para o futuro. Não é porém possível aplicar esta nova proibição, com efeito retroativo às operações examinadas, por força do disposto no art.º 2.º, n.º 2, também do Código Penal.

- viii. 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 3 de setembro.

Embora não constituindo infração financeira, não deixam, pelas razões expostas, de desrespeitar normas, regras e princípios do direito financeiro. Exigia-se a observância do princípio do equilíbrio orçamental em ordem a que os compromissos assumidos não só dispusessem de cabimento orçamental, mas também de garantia de fundos disponíveis na tesouraria para pagamento pontual e tempestivo das obrigações jurídicas perfeitas emergentes dos contratos, nos prazos contratualmente estipulados e na vigência do orçamento anual ou na parcela do orçamento anual de cada encargo plurianual. Para tal, justificava-se a existência de um adequado sistema de controlo interno que permitisse, a todo o tempo, monitorizar a adequação do ritmo de realização de despesa ao ritmo de arrecadação de receitas e garantir que as obrigações assumidas perante terceiros pudessem ser cumpridas pontualmente.

---

<sup>11</sup> Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA), alterada pelas Leis n.ºs 20/2012, de 14 de maio, 64/2012, de 20 de dezembro, 66-B/2012, de 31 de dezembro, e 22/2015 de 17 de março.

<sup>12</sup> Alterado pelas Leis n.ºs 64/2012, de 20 de dezembro, 66-B/2012, de 31 de dezembro e Decreto-Lei n.º 99/2015, de 2 de junho.

- ix. No caso dos acordos de regularização de dívidas celebrados nos anos de 2005 a 2010, entre o Município de Penamacor, a empresa D e os bancos E, F e G, verifica-se que este tipo de acordos entre os municípios e o setor de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais, foi posteriormente objeto de normas jurídicas que definem regimes jurídicos especiais e que foram consagrados na Lei do Orçamento do Estado para o ano de 2012, Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro de 2011, bem como nas LOE posteriores.

Assim, conclui-se que relativamente a estes contratos não se verifica qualquer ilícito gerador de responsabilidade financeira sancionatória, uma vez que as Leis do Orçamento do Estado de 2012 e seguintes permitem o pagamento das dívidas vencidas aos setores da água e do tratamento dos resíduos.

## 12 - CONTRATAÇÃO PÚBLICA

No Mapa da Contratação Administrativa constata-se, quer no exercício em apreciação, quer nos exercícios anteriores, que após admissão a concurso, foram adjudicadas várias empreitadas nas modalidades de “concurso limitado sem publicação de anúncio”, e “ajuste direto”, à sociedade A, que à data, era detentora de um vínculo familiar entre os seus sócios gerentes, K e L, e a Vereadora B, facto que viola o disposto na alínea a), do n.º 2 do art.º 8.º da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto alterada pela Lei n.º 28/95, de 18 de agosto, que regula o regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos dirigentes.

Sobre esta situação, o *Presidente da Câmara Municipal, no ofício de diligências instrutórias* refere que “a empresa A, constituída em 1982, sempre concorreu a concursos de empreitadas de obras públicas e de aquisição de serviços promovidos pelo Município de Penamacor.

*A vereadora B, eleita em 2001 e designada como vereadora a tempo inteiro em 24.09.2002, não era detentora, nessa data, de nenhuma quota na referida empresa e, por inerência, não desempenhando quaisquer funções na empresa.*

*Sempre foi entendimento do executivo camarário que a referida Sr.ª Vereadora se declarasse impedida nas deliberações camarárias em que fossem tratados assuntos relativos à referida firma”.*

*Refere ainda o autarca que “apenas tomou posse em 19 de outubro de 2013, não tendo havido até ao final do ano qualquer procedimento de empreitada com a empresa em questão. Relativamente a procedimentos anteriores à minha tomada de posse, não poderei pronunciar-me sobre os mesmos.*

*De qualquer modo a referida Sr.<sup>a</sup> Vereadora, em 22 de novembro de 2017, apresentou a declaração de renúncia ao cargo para que tinha sido eleita<sup>13</sup>.*

*Assim, e atentas todas as circunstâncias que rodearam a questão, afigura-se não dever ser declarada a nulidade dos atos praticados”.*

Importa referir que no âmbito das diligências instrutórias efetuadas no âmbito do processo de visto n.º 2006/2017, a entidade informou que *“apenas quando foi notificada do Processo Administrativo n.º 30/2017, instaurado pelo Ministério Público junto do TAF de Castelo Branco é que, quer o atual Presidente, quer a Sr.<sup>a</sup> Vereadora tomaram consciência do teor do n.º 2 do art.º 8.º da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto”<sup>14</sup>.*

Sobre os esclarecimentos prestados sobre esta situação, importa mencionar que a referenciada Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, alterada pela Lei n.º 28/95, de 18 de agosto, indica na alínea f) do n.º 2 art.º 1.º como titulares abrangidos pelo diploma, o vereador a tempo inteiro das câmaras municipais, dispondo o n.º 1 do art.º 8.º que *“as empresas cujo capital seja detido numa percentagem superior a 10% por um titular de órgão de soberania ou titular de cargo político, ou por alto cargo público, ficam impedidas de participar em concursos de fornecimento de bens ou serviços, no exercício de atividade de comércio ou indústria, em contratos com o Estado e demais pessoas coletivas públicas”.*

Por sua vez a alínea a) do subseqüente n.º 2 do art.º 8.º estabelece que *“ficam sujeitas ao mesmo regime”* do n.º 1, *“as empresas de cujo capital, em igual percentagem, seja titular o seu cônjuge, não separado de pessoas e bens, os seus ascendentes e descendentes em qualquer grau e os colaterais até ao 2.º grau”.*

Assim por força do disposto na alínea a), do n. 2 do art.º 8.º da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto alterada pela Lei n.º 28/95, de 18 de agosto, estava vedado à sociedade A, ser concorrente a qualquer concurso – e por todo o tempo em que essa sua familiar estivesse a desempenhar funções como Vereadora no Município de Penamacor. Essa proibição torna irrelevante a atitude daquela autarca de se ausentar das sessões de câmara no momento das deliberações relativas àquela empresa. A ilegalidade decorrente dessa participação nos vários concursos estava já verificada, não podendo ser sanada pela aludida ausência.

Importa ainda referir, que a alínea f) do n.º 2 do art.º 70.º do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro (Código dos Contratos Públicos), em vigor à data, estabelecia sobre a análise de propostas pelo júri dos concursos, que *“são excluídas as propostas cuja análise revele que o contrato a celebrar implicaria a violação de quaisquer vinculações legais ou regulamentares aplicáveis”*, que no caso em apreciação seria o disposto na alínea a), do n. 2 do art.º 8.º da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, alterada pela Lei n.º 28/95, de 18 de agosto.

---

<sup>13</sup> Anexo 8.

<sup>14</sup> Anexo 9.

Esta situação de impedimento enquadra-se na previsão dessa norma, enquanto reportada à violação de uma vinculação legal, pelo que haveria fundamento para o júri dos concursos, ter excluído as propostas da entidade adjudicatária (sociedade A) e propor tal exclusão logo nos relatórios preliminares elaborados nos termos do art.º 146.º do Código dos Contratos Públicos, conforme decorre da sua alínea o) do n.º 2 *“cuja análise revele alguma das situações previstas no n.º 2 do art.º 70.º”*.

Assim, a não exclusão da referida entidade, introduziu uma disfunção nos concursos em que participou, suscetível de violar princípios como os da imparcialidade e da igualdade, com notória projeção negativa no domínio da concorrência.

Porém, conforme foi referido pelo Presidente da edilidade, a vereadora em questão, apresentou em *22 de novembro de 2017*, a renúncia ao cargo autárquico, quando foi alertada para o teor da alínea a), do n.º 2 do art.º 8.º da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto alterada pela Lei n.º 28/95, de 18 de agosto, pelo Ministério Público junto do TAF de Castelo Branco.

### **13 – CONTRADITÓRIO PESSOAL E INSTITUCIONAL**

Foram notificados em cumprimento de despacho superior, datado de 05.09.2018, os responsáveis que integraram o órgão executivo do Município de Penamacor, no exercício de 2013, bem como o atual Presidente da Câmara Municipal.

#### **13.1 - CONTRADITÓRIO DE DOMINGOS MANUEL BICHO TORRÃO**

O Presidente da Câmara Municipal no período de 01.01.2013 a 18.10.2013, alega relativamente aos factos descritos no ponto 12, que os quadros técnicos do município, bem como as assessorias, jurídica e contabilística, que intervinham nos diferentes processos de contratação pública, nunca suscitaram a questão da relação de parentesco entre a vereadora B e os elementos que integram, como sócios, a sociedade A.

Nas deliberações camarárias atinentes a interesses daquela sociedade, a vereadora sempre se declarou impedida de concorrer/participar na formação da vontade do órgão. Tendo renunciado ao mandato autárquico em 22 de novembro de 2017.

#### **13.2 - CONTRADITÓRIO DE ANTÓNIO MANUEL C. CABANAS**

O responsável no período de 01.01.2013 a 18.10.2013, sobre a matéria descrita no ponto 12, alega que no início do seu mandato foi informado que a vereadora B, não detinha quaisquer quotas na empresa dos seus familiares, pelo que acreditou que tudo estaria dentro da legalidade.

Para além disso, a dita vereadora, auto excluía-se das reuniões de câmara (ausentando-se da sala) quando estavam em discussão decisões sobre a empresa dos seus familiares.

Durante o período em causa, o Município de Penamacor possuía nos seus quadros, técnicos de obras, de contabilidade e de apoio jurídico, os quais intervinham nos diferentes processos de formação de decisão e de contratação, sem que alguma vez tivessem alertado para as eventuais ilegalidades descritas no relato.

Além dos técnicos dos quadros, o município recorria ainda a assessoria jurídica e contabilística, em regime de avença, não tendo nunca os avençados informado de eventuais incompatibilidades como as que ora se reportam.

Assim, perante o descrito, o signatário estava convicto de que tudo estaria conforme a lei.

### **13.3 - CONTRADITÓRIO DE JORGE MANUEL CRUCHO ANTUNES**

O responsável refere que no período da gerência em que exerceu o cargo de vereador (01.01.2013 a 18.10.2013), não lhe foram atribuídos pelouros ou competências pelo Presidente da Câmara Municipal, limitando-se no exercício das suas funções a pronunciar-se sobre os documentos que lhe eram fornecidos por parte dos serviços aquando das reuniões do executivo.

No período mencionado não lhe foram facultados quaisquer documentos onde constasse o nome da firma A, nem pertenceu a qualquer júri para admissão a concursos de empreitadas de obras públicas ou aquisição de serviços.

### **13.4 - CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL**

O contraditório institucional foi realizado na pessoa do atual Presidente da Câmara Municipal, em funções na presente data.

As alegações apresentadas nada acrescentam à factualidade descrita no relato de verificação interna de contas, nem às alegações em sede de contraditório pessoal, apenas informando que as situações objeto de recomendação, nomeadamente a contabilidade de custos e a revisão da norma de controlo interno, serão ainda acatadas no decurso do exercício de 2018. Sobre a questão evidenciada no ponto 12, deste Relatório, referiu que a decisão de contratar/adjudicar é tomada com base no relatório do júri do procedimento, do qual, em regra, não fazem parte os membros do executivo autárquico.



#### 14– APRECIÇÃO DO CONTRADITÓRIO PESSOAL E INSTITUCIONAL

De acordo com o já referido no ponto 3, deste Relatório, foram citados, em cumprimento de Despacho de 05.09.2018, todos os responsáveis que integraram a Câmara Municipal no exercício de 2013, bem como o Município de Penamacor, na pessoa do atual Presidente.

Dos citados que se pronunciaram, nenhum pôs em causa que após admissão a concurso, foram adjudicadas quer no exercício em apreciação, quer nos exercícios anteriores várias empreitadas nas modalidades de “concurso limitado sem publicação de anúncio”, e “ajuste direto”, à sociedade A, que à data, era detentora de um vínculo familiar entre os seus sócios gerentes, K e L e a Vereadora B, facto que viola o disposto na alínea a), do n. 2 do art.º 8.º da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto alterada pela Lei n.º 28/95, de 18 de agosto, que regula o regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos dirigentes.

Porém, as alegações apresentadas em sede de contraditório pessoal, pretenderam esclarecer as circunstâncias em que essas irregularidades foram praticadas e justificar as opções então tomadas, quer no exercício em apreciação, quer nos exercícios anteriores, pelos responsáveis que integraram a Câmara Municipal.

#### 15 - CONCLUSÃO

Os factos e as alegações apresentadas levam a concluir que as situações descritas nos pontos 8 e 9, do presente Relatório, que deram origem a casos de desconformidade com as normas e princípios financeiros em vigor, vão ser corrigidas ainda no decurso do exercício de 2018, e que, quanto ao ponto 11, a partir de 2013, não foram celebrados mais contratos de regularização de dívidas com fornecedores e/ou com instituições financeiras.

Sobre a matéria descrita no ponto 12, relativa ao incumprimento pelo executivo camarário do disposto na alínea a), do n. 2 do art.º 8.º da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, alterada pela Lei n.º 28/95, de 18 de agosto, que regula o regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos dirigentes, considera-se que a situação se encontra sanada, uma vez que a vereadora B renunciou ao mandato autárquico, em 22 de novembro de 2017, razão pela qual igualmente não se decide pela recusa de homologação.

No entanto, alerta-se a entidade para que, de futuro, tome todas as diligências necessárias, para evitar a ocorrência de situações similares.

Face ao exposto, a conta reúne as condições para ser homologada, propondo-se a homologação com recomendações tendentes a suprir ou corrigir as situações detetadas.

## 16 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Do projeto de relatório de verificação interna de contas foi dada vista ao Ministério Público neste Tribunal, nos termos do disposto no n.º 5, do art.º 29.º da LOPTC, ao que dignou-se a Excelentíssima Senhora Procuradora-Geral Adjunta de emitir o Parecer do Ministério Público n.º 91/2018, concluindo que “no PR em análise não são evidenciadas infrações financeiras de que caiba ao Ministério Público conhecer”, bem como “não se vislumbra também a existência de outro tipo de responsabilidade de que caiba conhecer em outras jurisdições”.

## 17 – EMOLUMENTOS

Nos termos do art.º 9.º, do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com a redação dada pelo art.º 1.º da Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, são devidos emolumentos pelo Município de Penamacor, no montante de € 3.166,29.

## 18 – 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.º, da LOPTC, conjugado com o disposto nos n.ºs 3 e 4, da Resolução n.º 06/03 – 2.ª Secção, deliberam:

- I. Aprovar o presente Relatório relativo à gerência de 2013;
- II. Aprovar a homologação da conta do Município de Penamacor da gerência de 2013, objeto de verificação interna, com as recomendações elencadas no ponto 2.
- III. Ordenar:
  1. Que o presente Relatório posteriormente seja remetido:
    - a) Ao Presidente da Câmara Municipal de Penamacor e a todos os membros do executivo em funções, bem como ao Presidente da Assembleia Municipal;
    - b) Aos responsáveis pela conta do município relativa ao ano económico de 2013;
    - c) À Diretora-geral das Autarquias Locais;
  2. Ao Presidente da Câmara Municipal que, no prazo de 180 dias, comunique ao Tribunal de Contas as medidas adotadas, acompanhadas dos respetivos documentos comprovativos, tendentes a confirmar o acatamento das recomendações formuladas no presente Relatório;

3. A remessa deste Relatório ao Excelentíssimo Senhor Procurador-geral adjunto neste Tribunal, nos termos do disposto no n.º 4 do art.º 29.º da LOPTC;
- IV. Após notificação nos termos dos n.ºs 1 e 3 do ponto III, se proceda à respetiva divulgação via internet, excluindo os anexos, conforme previsto no n.º 4, do art.º 9, da LOPTC;
- V. Fixar o pagamento de emolumentos, conforme constante do ponto 17.

Tribunal de Contas, em 13 de dezembro de 2018

A Juíza Relatora,

(Conselheira Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote)

As Juízas Adjuntas,

(Conselheira Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes)

(Conselheira Ana Margarida Leal Furtado)

Fui presente,

A Procuradora-Geral Adjunta

## FICHA TÉCNICA

### Nome

### Categoria

#### Coordenação Geral

Helena Cruz Fernandes

Auditora-Coordenadora

#### Coordenação

Isabel Maria de Fátima Relvas Cacheira

Auditora-Chefe

#### Técnico

Rui Manuel Pereira V. Salgueiro

Técnico Verificador Superior

## CONSTITUIÇÃO DO PROCESSO

Volume	
	Projeto de Relatório de Verificação Interna
I	Documentos de Prestação de Contas relativos ao exercício de 2013
II	Ofício de diligências instrutórias e respetiva resposta
III	Relato de Verificação Interna e respetivos anexos
IV	Anteprojecto de Relatório de Verificação Interna
V	Projeto de Relatório de Verificação Interna