

Município de Celorico da Beira

Gerências de 2011 e 2012

RELATÓRIO VIC N.º 2/2019

VERIFICAÇÃO INTERNA DE CONTAS





ÍNDICE

1 – Sumário executivo.....	2
1.1 – Nota Prévia.....	2
1.2 – Principais conclusões	2
2 – Recomendações	3
3 - Contraditório.....	5
4 - Exame das contas	5
5 - Diligências efetuadas	8
6 - Incumprimento do princípio do equilíbrio orçamental corrente.....	8
7 - Endividamento	9
8 – Não submissão a fiscalização prévia de um empréstimo de curto prazo que não foi amortizado até 31/12.....	9
9 - Dívidas à Entidade J.....	12
10 - Inventário	12
11 – Movimentos a débito no saldo da gerência anterior e no saldo para a gerência seguinte no mapa de operações de tesouraria	13
12 - Divergências entre os valores constantes do mapa dos empréstimos e do Mapa do Controlo Orçamental da Despesa (MCOB)/Mapa de Fluxos de Caixa (MFC)	13
13 - Acordos de regularização de dívida/factorings	14
14 - Certificação legal de contas	18
15 - Penhoras efetuadas em contas bancárias tituladas pelo município	19
15.1 - Penhoras efetuadas na conta n.º 0243003057830 – Entidade F	20
15.2 - Penhoras efetuadas na Conta n.º 0243000962530 – Entidade F	21
16 – Apresentação do Contraditório	24
16.1 - Contraditório Institucional.....	24
16.2 - Contraditório Pessoal	26
16.3 - Apreciação do contraditório.....	29
16.3.1 – Apreciação do contraditório institucional.....	29
16.3.2 – Apreciação do contraditório pessoal	30
17 - Conclusão.....	32
18 – Vista ao Ministério Público.....	32
19 - Emolumentos.....	32
20 - Decisão.....	33
21 - Constituição do processo.....	35
22 - Ficha técnica	36

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 das contas do Município de Celorico da Beira (MCB), relativas ao período de 01/01 a 31/12/2011 e de 01/01 a 31/12/2012, da responsabilidade dos elementos constantes das respetivas relações nominais¹.

O exame das contas foi feito tendo presente o disposto no n.º 2, do artigo 53.º, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)² e ainda a Resolução n.º 06/03 – 2ª Secção, de 18 de dezembro³.

O presente Relatório Consolidado consubstancia o resultado da verificação interna efetuada às contas de gestão do Município, relativas aos anos de 2011 e 2012.

1.2 – Principais conclusões

As desconformidades detetadas na verificação interna das contas de 2011 e 2012 do Município de Celorico da Beira suscitam a formulação das seguintes conclusões:

- a) As taxas de execução orçamental da receita e da despesa revelaram valores muito baixos, denotando pouco rigor na previsão face aos valores efetivamente arrecadados e pagos. O facto de terem sido aprovados orçamentos sobreavaliados permitiu a acumulação de dívidas a fornecedores, tendo a atividade autárquica, ao longo destes anos, sido em parte financiada pelos seus fornecedores, com as consequentes implicações ao nível do endividamento;
- b) O incumprimento do princípio do equilíbrio orçamental corrente previsto no ponto 3.1.1 do POCAL;
- c) O Município excedeu os limites de endividamento de médio e longo prazo, bem como do endividamento líquido, não tendo dado cumprimento ao estipulado no n.º 3 do artigo 39.º e n.º 2 do artigo 37.º, ambos da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, em vigor à data dos factos, que impunha uma redução de 10%, em cada ano subsequente, dos montantes que excediam aquele limite.
Não pode dissociar-se desta situação, o facto de a entidade ter celebrado acordos de regularização de dívida com fornecedores, em tudo semelhantes a contratos de empréstimos, o que contribuiu para agravar ainda mais a situação de endividamento em que o Município se encontrava;
- d) Não foi submetido a fiscalização prévia o aditamento que alterou as condições contratuais estabelecidas para o empréstimo de curto prazo, designadamente o prazo de amortização e as taxas de juro, sendo que essa modificação contratual operou a alteração da natureza da dívida subjacente;

¹ Insertas no Anexo A

² Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, sucessivamente alterada e republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março e alterada posteriormente pelo art.º 248.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro.

³ Publicada no Diário da República, II Série, n.º 5, de 7 de janeiro de 2004.

- e) Não se encontra inventariada a totalidade dos bens móveis e imóveis, direitos e obrigações constitutivos do património municipal, conforme determina o ponto 2.8.1 do POCAL. A não evidenciação de todos os elementos relevantes do património municipal resulta no incumprimento do princípio da materialidade, previsto na alínea g) do ponto 3.2 do POCAL, e conseqüentemente, numa subvalorização das respetivas rubricas do Balanço;
- f) O Município realizou contratos com credores tendo como finalidade consolidar dívida de curto prazo;
- g) A Certificação legal de contas reporta reservas e ênfases;
- h) O Município não procedeu em conformidade com as normas e procedimentos legalmente fixados no que concerne ao conteúdo dos documentos e inerente consistência da informação, não acautelando a articulação inter mapas nos exatos termos previstos no POCAL, bem como o carregamento de dados exigido pela prestação eletrónica de contas, na medida em que foram detetadas divergências entre o Mapa de Empréstimos e os Mapas de Fluxos de Caixa e de Controlo Orçamental da Despesa;
- i) Não foi feita a reposição, na conta bancária que acolhia verbas correspondentes a operações de tesouraria, dos valores correspondentes às penhoras efetuadas na sequência de decisões judiciais;
- j) Contabilização do descoberto bancário como se essa operação creditícia correspondesse a um empréstimo de curto prazo, sendo que a referida operação não foi autorizada pelos órgãos competentes, nem submetida a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

2 – Recomendações

O atual Presidente da Câmara Municipal pronunciou-se no sentido de já terem sido encetadas diligências com vista ao acatamento do Projeto de recomendações formuladas no Relato Consolidado de Verificação Interna de contas, contudo, tendo em consideração que as mesmas ainda não se encontram totalmente implementadas, e face às conclusões anteriormente expressas, formulam-se as seguintes recomendações ao atual órgão executivo do Município de Celorico da Beira:

- a) Adotar maior rigor na elaboração dos orçamentos municipais tendo em consideração o disposto na Lei n.º 73/2013⁴, de 3 de setembro, mais concretamente o que sobre a matéria dispõe o artigo 5.º relativamente à estabilidade orçamental, bem como o respeito pelas regras orçamentais previstas nos artigos 40º a 46º da mesma lei, a fim de que os orçamentos sejam alicerçados em previsões consistentemente fundamentadas e fiáveis, de modo a que na sua execução seja dado cumprimento ao estatuído na Lei n.º 8/2012⁵, de 21 de fevereiro, evitando a assunção de compromissos financeiros sem garantia efetiva de financiamento.
Para o efeito deve o município proceder ao registo sequencial dos compromissos e certificar-se de que dispõe, no momento de assunção do compromisso com entidades exteriores à autarquia, de fundos e de receitas suficientes para assegurar o cumprimento tempestivo das obrigações pecuniárias emergentes de contratos de qualquer natureza, celebrados sob qualquer forma e condição, com ou sem dispensa de celebração de contrato escrito, e ou mediante

⁴ Objeto de sucessivas alterações e recentemente republicada pela Lei n.º 51/2018, de 16/08/2018

⁵ Com as seguintes alterações: Lei n.º 22/2015, de 17/03, Lei n.º 66-B/2012, de 31/12, Lei n.º 64/2012, de 20/12 e Lei n.º 20/2012, de 14/05

apenas emissão de requisição, dentro dos prazos contratualmente previstos; e, ainda, que na situação de encargos vencidos em 31 de dezembro de cada ano, com mais de 6 meses, devem ser apresentados à Assembleia Municipal, nos termos da referida Lei e do artigo 49.º, n.ºs 6 e 7 alínea c), da Lei n.º 73/2013, já citada, não podendo qualquer reescalonamento de encargos ir para além do fim do mandato autárquico.

As entidades devem ter em atenção os mecanismos de alerta precoce de desvios estipulados no artigo 56.º, n.º 3, da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, quanto às medidas a tomar nos casos em que se verifiquem, em dois anos consecutivos, taxas de execução da receita previstas nos orçamentos respetivos inferiores a 85%.

Chama-se a atenção de que a não observância dos normativos legais acima citados, constitui infração financeira, nos termos da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

- b) 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 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);
- c) Cumprir rigorosamente o limite da dívida total previsto na lei, tendo em consideração o estipulado, designadamente, nos art.ºs 48.º a 54.º da Lei n.º 73/2013, de 3 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 de Orçamento de Estado;
- d) Observar as normas relativas à contratação de empréstimos de curto prazo;
- e) Efetuar pagamentos por conta de operações de tesouraria apenas na exata quantia das verbas adstritas para o efeito;
- f) Proceder em conformidade com as normas e procedimentos legalmente fixados no que concerne ao conteúdo dos documentos e inerente consistência da informação, acautelando a articulação inter mapas nos exatos termos previstos no POCAL, bem como o carregamento de dados exigido pela prestação eletrónica de contas, por forma a colmatar divergências como as observadas entre o Mapa de Empréstimos e os Mapas de Fluxos de Caixa e de Controlo Orçamental da Despesa;
- g) Adotar medidas corretivas no sentido de colmatar as reservas e as ênfases expressas na Certificação Legal de Contas relativa aos exercícios em apreciação que, até à presente data, ainda não foram devidamente regularizadas;
- h) Cumprir atempadamente as decisões judiciais que se reportem a pagamentos a entidades credoras, de modo a prevenir a penhora de valores em contas tituladas pelo Município;
- i) Providenciar pela regularização das verbas que, decorrente das penhoras judiciais efetuadas, ainda se encontram na posse do Tribunal, justificando-se, igualmente, pelo facto do Município não ter repostado, em devido tempo, na conta bancária que acolhia verbas correspondentes a operações de tesouraria, os valores correspondentes às penhoras efetuadas, sendo que no futuro deverão ser evitadas situações desta natureza, devendo para esse efeito ser tomadas medidas que conduzam à gestão eficaz e preventiva, que permita o cumprimento pontual de todos os compromissos assumidos pela autarquia.

3 - Contraditório

No âmbito do exercício do contraditório, consagrado nas normas constantes do artigo 13.º da LOPTC, os responsáveis identificados no quadro seguinte foram citados para, querendo, se pronunciarem sobre as situações mencionadas no Relato Consolidado de Verificação Interna de Contas do Município de Celorico da Beira, relativas ao período de 01/01/2011 a 31/12/2011 e de 01/01/2012 a 31/12/2012, nos termos do Despacho de 25/09/2018.

Exercício do Contraditório			
Pessoal			
Responsável	Cargo	Período	Observações
António Graça Silva	Vereador	01/01/2011 a 31/12/2012	Fls. 25 a fls. 28 do Anexo S
José Francisco Gomes Monteiro	Presidente	01/01/2011 a 31/12/2012	Fls. 4 a fls. 24 do Anexo S
José Luís Saúde Cabral	Vereador	01/01/2011 a 31/12/2012	Fls. 4 a fls. 24 do Anexo S
Victor Martins Santos	Vereador	01/01/2011 a 31/12/2012	Não exerceu contraditório
Júlio Manuel dos Santos	Vereador	01/01/2011 a 16/03/2011	Não exerceu contraditório
João Manuel F. da Silva Duarte	Vereador	13/04/2011 a 31/12/2012	Fls. 2 do Anexo S
Rute da Conceição Inês Vaz	Vereadora	16/03/2011 a 13/04/2011	Não exerceu contraditório
Institucional			
Município de Celorico da Beira – Presidente da Câmara Municipal			Fls. 1 do Anexo S

Nessa conformidade, foram citados os 7 (sete) responsáveis que integraram o órgão executivo do Município, nos períodos temporais referidos no quadro supra, bem como o atual Presidente da Câmara Municipal (PCM), tendo sido exercido o direito de contraditório de acordo com o expresso no mesmo quadro, sendo que:

- As alegações apresentadas pelo atual Presidente do executivo versam sobre a exequibilidade do Projeto de Recomendações formuladas no Relato, e o conteúdo das mesmas apresenta-se no ponto 16.1 do presente Relatório Consolidado;
- Os responsáveis José Francisco Gomes Monteiro e José Luis Saúde Cabral, apresentaram individualmente as alegações subscritas por ambos, cuja exposição se apresenta, de forma resumida, no ponto 16.2 do presente Relatório Consolidado;
- O responsável António Graça Silva e João Manuel F. da Silva Duarte, alegaram individualmente, cuja exposição se apresenta, de forma resumida, no ponto 16.2 do presente Relatório Consolidado;
- Os restantes responsáveis não apresentaram quaisquer alegações.

4 - Exame das contas

O exame das contas foi feito tendo presente o disposto no n.º 2 do art.º 53º da Lei n.º 98/97, de 26/08, 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 04/2001, 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:



2011

Unid: euro

	Conta de Documentos (Contas de ordem)		Conta de Dinheiro	
Débito:				
Saldo de abertura	1 143 239,83		452 035,35	
Entradas	122 777,43	1 266 017,26	10 201 889,92	10 653 925,27
Crédito				
Saídas	755 863,69		10 276 113,06	
Saldo de Encerramento	510 153,57	1 266 017,26	377 812,21	10 653 925,27

2012

Unid: euro

	Conta de Documentos (Contas de ordem)		Conta de Dinheiro	
Débito:				
Saldo de abertura	510 153,57		377 812,21	
Entradas	84 905,42	595 058,99	10 907 313,30	11 285 125,51
Crédito				
Saídas	35 594,70		10 907 164,48	
Saldo de Encerramento	559 464,29	595 058,99	377 961,03	11 285 125,51

Conforme Mapas do Balanço e da Demonstração de Resultados, e a título meramente informativo, o Município apresenta os seguintes resultados:

Unid: euro

	Resultados Operacionais	Resultados Financeiros	Resultados Correntes	Resultados extraordinários	Resultado Líquido
2011	29.069,33	-593.762,27	-564.692,94	27.509,15	-537.183,79
2012	573.831,40	-834.378,90	-260.547,50	552.398,42	291.850,92

Fonte: Balanço e Demonstração de Resultados referentes aos exercícios de 2011 e 2012 insertos a fls. 9 e fls. 10 do Anexo B

Mais se informa que o Município:

- ✓ Nos exercícios em apreciação dispunha de uma norma de controlo interno que foi publicada no Diário da República 2ª Série de a 17/10/2001⁶, a qual foi revogada pela Norma de Controlo Interno publicada no Diário da República 2ª Série – N.º 221, de 14 de novembro de 2014⁷;

⁶ Cfr. fls. 2 do anexo E e fls. 50 do Anexo B

⁷ Cfr. fls. 28 do Anexo B

✓ Nos exercícios em apreciação a execução orçamental é a que seguidamente se apresenta:

Descrição	2011			2012		
	Previsões corrigidas	Execução orçamental	%	Previsões corrigidas	Execução orçamental	%
Receitas	22.555.208,13	9.529.496,83	42,25	23.328.654,00	10.543.612,62	45,20
Despesas	22.555.208,13	9.245.207,57	40,99	23.328.654,00	10.369.882,90	44,45

O serviço explicou que os baixos graus de execução orçamental “*resultam da situação de desequilíbrio financeiro estrutural do Município de Celorico da Beira, uma vez que o orçamento integra todas as dívidas orçamentais de curto prazo, não dispondo a autarquia de capacidade financeira para a regularização das mesmas.*”

A baixa execução orçamental resulta da obrigatoriedade legal da inscrição da totalidade das dívidas de curto prazo nos compromissos por pagar, conjugada com o facto do Município de Celorico da Beira não ter conseguido concluir atempadamente as negociações com as instituições financeiras que permitissem garantir o financiamento que viabilizasse a obtenção de uma situação de equilíbrio financeiro e consequentemente a liquidação das dívidas de curto prazo junto dos seus credores”.

A título informativo é de referir que o Município no exercício de 2017 não alterou o procedimento orçamental, uma vez que apresenta graus de execução orçamental da receita e da despesa de respetivamente, 37,18%⁸ e 36,74%⁹, ficando muito aquém dos 85% referidos no n.º 3 do artigo 56.º da Lei n.º 73/2013, concluindo-se, desta forma, que o orçamento de 2017 não foi elaborado e executado em conformidade com os normativos legais em vigor.

Por último é ainda de referir que a conta de gerência do Município de Celorico da Beira, relativa ao período de 01/01 a 31/12/2009, foi objeto de verificação interna, tendo nessa sequência, por decisão dos Senhores Juizes Conselheiros da 2ª Secção, em Subsecção, de 15/12/2011, sido deliberado recusar a sua homologação¹⁰, com fundamento na gestão desequilibrada e desajustada face aos meios financeiros gerados e/ou postos à disposição da autarquia, nas dívidas à entidade J, no desequilíbrio financeiro municipal, no incumprimento do equilíbrio orçamental corrente e no excesso de endividamento líquido e de médio e longo prazo, configurando as duas últimas situações irregularidades passíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória¹¹.

Os autos correram termos no Ministério Público junto deste Tribunal, tendo sido imputada responsabilidade aos membros do executivo José L. S. Cabral, José F. G. Monteiro e António Graça Silva, relativamente aos quais o Exm.º Senhor Procurador-Geral Adjunto fez expedir os ofícios de notificação para pagamento voluntário da multa. Os notificados procederam ao pagamento voluntário das multas correspondentes e, nessa sequência, nos termos do artigo 69º, n.º 2, al. d), da LOPTC, foi determinado o arquivamento dos correspondentes autos e declarado extinto o procedimento por responsabilidade financeira sancionatória,¹².

8 Cfr. fls. 39 verso do Anexo B

9 Cfr. fls. 39 verso do Anexo B

10 Cfr. Relatório inserto por cópia de fls. 1 a fls. 17 do Anexo C

11 Cfr. fls. 17 do Anexo C

12 Cfr. fls. 36 do Anexo C

5 - Diligências efetuadas

A fim de esclarecer as questões suscitadas aquando da análise da presente conta e suprir a falta de alguns documentos, expediram-se os ofícios dirigidos ao Presidente da Câmara Municipal¹³, que enviou os documentos e respostas¹⁴, que se dão aqui por reproduzidos, tendo sido explicadas as questões levantadas e enviados os documentos solicitados.

Não obstante os esclarecimentos prestados, são de evidenciar as situações apresentadas nos pontos seguintes.

6 - Incumprimento do princípio do equilíbrio orçamental corrente

Em ambos os exercícios foi contrariado o princípio do equilíbrio orçamental corrente, previsto no ponto 3.1.1, alínea e) do POCAL, aprovado pelo Decreto -Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro, uma vez que as despesas correntes, são superiores às receitas correntes¹⁵, conforme se demonstra no quadro infra:

Designação	Unid: euro	
	2011	2012
Receitas correntes (A)	6.435.776,98	6.006.407,67
Despesas correntes (B)	7.379.987,10	7.113.949,68
C = (A) – (B)	-944.210,12	-1.107.542,01
Saldo da gerência anterior de dotações orçamentais	87.246,27	298.674,75

No entender dos serviços municipais¹⁶, esta desconformidade legal é consequência do desequilíbrio financeiro estrutural, radicado este nas várias penhoras efetuadas a contas bancárias tituladas pelo Município, no aumento do serviço da dívida, e, ainda, nos juros de mora pagos a fornecedores. Relativamente ao exercício de 2012 expressam-se no sentido de que, tendo sido declarada a situação de desequilíbrio financeiro estrutural, aprovada pela Assembleia Municipal, entendem que o Município integra, nos termos da lei das finanças locais, o regime de exceção previsto para os municípios que tenham em curso processos de equilíbrio financeiro, e nesse pressuposto não estaria obrigado ao cumprimento do equilíbrio orçamental corrente previsto no ponto 3.1.1 do POCAL.

Os argumentos invocados não são atendíveis porque não têm expressão na letra da lei das finanças locais aplicável à data, sendo que o incumprimento do princípio do equilíbrio orçamental corrente, configura situação passível de eventual responsabilidade financeira sancionatória, prevista na alínea b) do n.º 1 do art.º 65º da LOPTC.

A título meramente informativo, é de referir que no exercício de 2017¹⁷, de acordo com o expresso no respetivo Relatório de Gestão, foi observado o equilíbrio orçamental previsto no n.º 2 do artigo 40º¹⁸ da Lei n.º 73/2013, de 03 de setembro, uma vez que a receita corrente bruta cobrada é superior

¹³ Anexo D

¹⁴ Anexo E

¹⁵ Cfr. fls. 1 e fls. 2 do Anexo F

¹⁶ Cfr. fls. 10 verso e fls. 15 do Anexo E

¹⁷ Cfr. fls. 39 do Anexo B

¹⁸ O qual estabelece que a receita corrente bruta cobrada deve ser pelo menos igual à despesa corrente acrescida das amortizações médias de empréstimos de médio e longo prazos

à despesa corrente acrescida das amortizações médias de empréstimos de médio e longo prazo, razão pela qual se entende não ser de efetivar a responsabilidade financeira correspondente.

7 - Endividamento

Nos exercícios em apreciação disciplinavam a matéria os art.ºs 36º, 37º e 39º da Lei das Finanças Locais¹⁹ que aqui se dão por reproduzidos, bem como o art.º 53º da Lei n.º 55-A/2010, de 31/12 e art.º 53º da Lei n.º 64-A/2011 de 30/12.

De acordo com a citada legislação, foram efetuados os cálculos dos limites de endividamento de curto prazo, médio e longo prazo e endividamento líquido, conforme mapas insertos no Anexo M, verificando-se que:

- Foram excedidos os limites legais de endividamento de médio e longo prazo em 78% no exercício de 2011, e 71% no exercício de 2012;
- Não foram observados os limites legais de endividamento líquido, tendo os mesmos sido excedidos de acordo com os valores expressos no quadro infra:

Uni: Euro

Descrição	2010	2011	2012
Endividamento líquido do Município	17 107 190,23	18 747 141,14	19 423 294,66
Limite legal de endividamento líquido	7 892 948,78	8 174 715,90	7 830 073,46
Excesso de endividamento líquido de acordo com a LFL	9 214 241,46	10 572 425,24	11 593 221,20
Limite legal ao endividamento líquido - Lei do Orçamento de Estado conjugado com o n.º 2 do art.º 37.º da Lei das Finanças Locais)	-	17 107 190,23	18 747 141,14
Excesso de endividamento líquido de acordo com a Lei do Orçamento de Estado	-	1 639 950,91	676 153,52

Importa ainda referir que no exercício de 2017, pese embora na vigência de outro quadro normativo, o Município cumpriu a redução da dívida total imposta na alínea a) do n.º 3, do artigo 52º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, porquanto a mesma evidencia um decréscimo de 12,39%²⁰.

8 – Não submissão a fiscalização prévia de um empréstimo de curto prazo que não foi amortizado até 31/12

A análise dos mapas 8.3.6.1 - Empréstimos revela que nos exercícios em apreciação vigorou um empréstimo de curto prazo, relativamente ao qual, da análise dos esclarecimentos e documentos enviados, resulta a seguinte factualidade:

- O empréstimo foi contratado sob a forma de abertura de crédito em conta corrente, com limite máximo de € 606.000,00, com fundamento de utilização, pelo Município, como fundo de maneo para apoio à Tesouraria;
- Por deliberação do órgão executivo de 23/02/2010²¹ a contratação do empréstimo foi adjudicada à entidade I não tendo contudo a mesma sido precedida de autorização do órgão deliberativo²²;

¹⁹ Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro

²⁰ Cfr. fls. 48 Anexo B

²¹ Cfr. fls. 31 do Anexo G

²² Foi solicitado ao serviço que procedesse ao envio da deliberação da Assembleia Municipal relativa a autorização da contratação do empréstimo, tendo sido, para esse efeito, remetida a ata referente à aprovação do orçamento para 2010, prevendo este a

- A cláusula terceira do contrato²³, previa que o mesmo vigorava até 31 de dezembro de 2010;
- O capital utilizado por conta do empréstimo ascendeu a € 606.000,00, tendo dado entrada nos cofres municipais em 09/04/2010, através da guia de recebimento n.º 81²⁴;
- Em 31/10/2010, foi feito um aditamento ao contrato inicial, pelo qual foram alterados o prazo de amortização e as taxas de juros;
- Com esta modificação contratual, o prazo de amortização passou para 31/03/2011 e as taxas de juro sofreram um agravamento;
- Em 22/07/2011, o Município procedeu à amortização no valor de € 94.900,00²⁵, ficando em dívida o montante de € 511.100,00,
- A parte restante do capital em dívida, no valor de € 511.100,00, não foi paga no prazo estabelecido para o efeito²⁶, e em consequência desse incumprimento o credor interpôs, em 07/07/2012, uma ação executiva no valor de € 563.900,71²⁷, a qual foi extinta por ter sido celebrado entre as partes um acordo extrajudicial de reestruturação e pagamento de dívida²⁸, o qual tem sido pontualmente cumprido²⁹, podendo nos termos do mesmo, o credor, em caso de incumprimento, requerer a renovação da execução para a satisfação do valor em falta.

O contrato celebrado em 6 de Abril de 2010 entre a entidade I, e o Município de Celorico da Beira, denominado como “contrato de abertura de crédito a curto prazo na modalidade de conta corrente”, **consubstancia um contrato de mútuo** que se traduz na entrega de uma quantia em dinheiro pelo Banco, até determinado limite, ao sacador-descontário, que este deve restituir àquele em determinado prazo, fazendo-se as respetivas utilizações e reembolsos sob a forma de conta corrente de empréstimo.

A cláusula terceira do contrato estabelecia que o mesmo vigoraria durante o ano económico de 2010, vencendo-se em 31 de dezembro de 2010, contudo uma vez que o mesmo não foi amortizado até 31/12, importa nesta sede efetuar a análise da sua obrigatoriedade de submissão a fiscalização prévia.

Nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 46.º, conjugado com a alínea c) do n.º 1 do artigo 2.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)³⁰, estão sujeitos à fiscalização prévia

contratualização de um financiamento de curto prazo até € 606.000,00; contudo o assunto relacionado com a contratação do empréstimo não é mencionado em nenhum ponto específico dessa ata

23 Cfr. fls. 33 a fls. 35 do Anexo G

24 Cfr. fls. 36 do Anexo G

25 Cfr. fls. 42 do Anexo G

26 O qual findava em 31/03/2011; o incumprimento manteve-se nos exercícios em apreciação, e por referência a 31/12 o valor em dívida é o que se evidencia no quadro infra:

Entidade Bancária	Data da contratação	Capital contratado	Capital utilizado	Amortização efetuada em 2011	Capital em dívida em	
					31/12/2011	31/12/2012
Entidade I	06/04/2010	606.00,00	606.00,00	94.900,00	511.100,00	511.100,00

27 Este valor compreende o capital em dívida, juros vencidos e vincendos e respetivo imposto de selo.

28 Cfr. fls. 62 a fls. 64 do Anexo G

29 Cfr. documentos insertos de fls. 66 a fls. 78 do Anexo G

30 Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de dezembro, 1/2001, de 4 de janeiro, 55-B/2004, de 30 de dezembro, 48/2006, de 29 de agosto, e 35/2007, de 13 de agosto.

do Tribunal de Contas todos os atos de que resulte o aumento da dívida pública fundada das autarquias locais.

De acordo com o disposto no artigo 3.º, alínea b), da Lei n.º 7/98, de 03/02, alterada pelo artigo 81.º da Lei n.º 87-B/98, de 31/12 (Regime geral de emissão e gestão da dívida pública), dívida pública fundada é 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, que, de acordo com a alínea a) do mesmo artigo, é a dívida “contraída para ser totalmente amortizada até ao termo do exercício orçamental em que foi gerada”.

Assim, para efeitos de submissão a fiscalização prévia deste Tribunal, importa tão só saber se os empréstimos de curto prazo contraídos são amortizados no ano em que são contratados ou em anos económicos subsequentes. Se, pelo seu prazo, se destinarem a ser amortizados no ano económico subsequente àquele em que são contraídos, eles integram a dívida pública fundada da entidade, e enquadram-se na alínea a) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC e, conseqüentemente estão sujeitos a fiscalização prévia.

Sobre esta temática o serviço esclareceu que o contrato previa a liquidação total do financiamento até 31/12/2010, pelo que esta operação creditícia não constituía dívida fundada, e nessa conformidade, de acordo com o n.º 1 do artigo 46º da LOPTC, não estava sujeito a fiscalização prévia do Tribunal. No mesmo esclarecimento são explanadas as razões subjacentes ao não cumprimento do contrato nos termos em que foi acordado³¹.

³¹ Sendo referido que “(...) A contratação do referido empréstimo destinava-se a criar liquidez imediata de forma a permitir proceder ao pagamento de despesas participadas, para que a autarquia arrecadasse a respetiva participação.

Este procedimento consistia na única alternativa legal ao dispor do Município de Celorico da Beira que permitisse gerar liquidez para proceder ao pagamento antecipado das despesas participadas, conforme exigência das entidades gestoras dos programas de financiamento, permitindo arrecadar receitas imprescindíveis para a manutenção de uma situação financeira débil mas controlada. Sucede que precisamente no segundo semestre de 2010 se registaram dois fatores que precipitaram o Município de Celorico da Beira para a atual situação de desequilíbrio financeiro estrutural e rutura financeira.

Um dos fatores consistiu no congelamento do pagamento de participações relativas ao QREN, por parte da administração central, representando para o Município um crédito global de 635.434€, devidamente inscrito na conta de gerência de 2010.

O segundo fator, que se manteve ao longo dos anos de 2011 e 2012, consistiu na realização de penhoras por parte dos credores às contas do Município de Celorico da Beira, situação que retirou qualquer capacidade de gestão por parte do órgão executivo. No ano de 2010 registaram-se duas penhoras uma de 57.666€ em agosto e uma segunda em novembro no valor de 150.641€.

Se o simples congelamento das transferências do QREN por si só já consistia num enorme entrave à capacidade da autarquia em liquidar o empréstimo de curto prazo, no valor de 606.000€, valor inferior ao total dos fundos a receber, as penhoras registadas vieram condicionar sobremaneira a capacidade de gestão da Câmara Municipal de Celorico da Beira.

A Câmara Municipal de Celorico da Beira, na apresentação do relatório de gestão de 2010, informou a Assembleia Municipal de Celorico da Beira da situação de desequilíbrio financeiro estrutural, que aqui se reproduz: “como é do conhecimento geral, a situação atual do Município é de desequilíbrio financeiro estrutural, estando já previsto para 2011 a elaboração de um plano de reequilíbrio financeiro tendo em conta a situação financeira precária, aliada a uma conjuntura económica que faz prever mais medidas de austeridade para a economia nacional. O Município tem cada vez mais dificuldades nas negociações com os fornecedores e com a banca, pelo que o reequilíbrio financeiro previsto na Lei das Finanças Locais é a única alternativa viável para o Município de Celorico da Beira.”

Acréscimo que previamente o presidente da Câmara Municipal de Celorico da Beira, (...) despachou favoravelmente a abertura do procedimento de contratação do Estudo e Plano de Reequilíbrio Financeiro em 22 de março de 2011.

O despacho do presidente da Câmara Municipal de Celorico da Beira ocorre após a efetivação de uma nova penhora às contas da autarquia, no valor de 89.520€, realizada em 2/2/2011, situação que conduzia a entidade a uma situação financeira incontroável.

A situação de rutura financeira comprova-se ao longo do ano de 2011, ano em que se registaram penhoras num total de 664.141€. Precisamente em 8/6/2011 regista-se o desconto de uma penhora de 462.000€, datada de fevereiro desse ano, na conta principal da Câmara Municipal de Celorico da Beira que motivou o descoberto bancário de 350.000€ registado como empréstimo de curto prazo no final de 2011.

Perante o cenário de Reequilíbrio Financeiro e encontrando-se o Estudo e Plano de Reequilíbrio Financeiro em elaboração, a Câmara Municipal de Celorico da Beira não remeteu os atos de prolongamento do prazo do contrato de empréstimo de curto prazo celebrado com o entidade F e do acordo com a entidade F para o descoberto bancário no valor de 350.000€ a fiscalização prévia do Tribunal de

A argumentação apresentada em nada altera a factualidade descrita, e nesse entendimento pelo facto da contratação do empréstimo não ter sido autorizada pela Assembleia Municipal conclui-se pela violação do art.º 53º, n.º 2 alínea d), da Lei n.º 169/99, de 18/09, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 5-A/2002, de 11/01³², e por se prolongar para além do ano civil deveria ter sido sujeito a visto do TC³³, de acordo com a alínea a) do n.º 1 do artigo 46º, conjugado com a alínea c) do n.º 1 do artigo 2º da LOPTC.

A situação descrita seria passível de configurar eventual infração financeira de carácter sancionatório, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, al.s d) e h), da LOPTC, encontrando-se, contudo, tal responsabilidade já prescrita, por força do disposto no artigo 70º, n.ºs 1, 3 e 6 da LOPTC.

9 - Dívidas à Entidade J

O ponto 8.2.25 das Notas ao Balanço e Demonstração de Resultados refere a existência de dívidas à entidade J, no montante expresso no quadro infra:

Data	Valor
31/12/2011	787.696,41
31/12/2012	735.908,09

Questionou-se o serviço no sentido de informar o estado atual da situação, tendo o mesmo esclarecido³⁴ que, em 16/10/2015 foi celebrado um acordo de pagamento entre o Município e a entidade em causa, pelo qual o Município se comprometeu a pagar o valor da dívida³⁵, em 120 prestações mensais³⁶.

Resulta da análise da documentação remetida que o Município tem procedido aos pagamentos nos termos previstos no acordo.

10 - Inventário

Relativamente ao estado de inventariação dos bens pertença do Município, o serviço esclareceu³⁷ que a inventariação tem sido efetuada gradualmente ao longo dos anos, contudo, por razões de natureza técnica, ainda não foi possível concluir o processo³⁸.

Contas, uma vez que previa apresentar o referido documento à Assembleia Municipal de Celorico da Beira no decorrer do ano de 2011.

Sucedeu que a alteração das condições de financiamento junto das instituições financeiras, acompanhada com a grave crise económica e financeira que o país atravessava inviabilizaram o Município de Celorico da Beira, apesar de todos os esforços desenvolvidos e das inúmeras reuniões realizadas, de garantir junto do sistema financeiro o volume de financiamento suficiente para a normalização da situação financeira da autarquia."

32 Segundo o qual é competência da Assembleia Municipal "aprovar ou autorizar a contratação de empréstimos nos termos da lei"

33 Note-se que caso o valor em dívida neste tipo de contratos transite de um ano para o outro, a dívida em causa passa a ser considerada dívida fundada, levando a que o correspondente contrato fique sujeito a visto do Tribunal de Contas – al. a) do n.º 1 do art.º 46º da LOPTC.

34 Cfr. fls. 3 do Anexo H

35 Que à data da celebração do acordo ascendia a € 707.027,39, cfr. fls. 4 verso do Anexo H

36 A primeira prestação liquidada no mês de novembro de 2015, no valor de € 5.998,39 e as restantes 119 liquidadas nos subsequentes 119 meses pelo valor de € 5.891,00.

37 Cfr. fls. 2 do Anexo E

38 Cfr. fls. 21 verso do Anexo E

Em face do exposto, conclui-se que não foi observado o disposto no ponto 2.8.1 do POCAL, o qual estatui que as autarquias locais elaboram e mantêm atualizado o inventário de todos os bens, direitos e obrigações constitutivos do seu património³⁹, situação que se traduz na violação do princípio da materialidade constante da alínea g) do ponto 3.2 do POCAL.

A título informativo é de referir que no exercício de 2017⁴⁰ esta situação ainda não tinha sido ultrapassada, na medida em que na Certificação legal de contas, e no que respeita ao imobilizado, é reportado que:

“O processo de conciliação global do património ao nível dos registos entre as aplicações de contabilidade e património, com aferição dos registos nas finanças e na correspondente Conservatória do Registo Predial não se encontra concluído. Adicionalmente, o processo de internalização da empresa Municipal EMCEL deu origem ao registo de subsídios ao investimento cuja origem não foi possível determinar e a análise da informação proveniente do Sistema de Inventário e Cadastro Patrimonial (SIC) e dos mapas de suporte das amortizações permitiu identificar um número muito significativo de bens não valorizados e não amortizados (...)”.

Em face do exposto, conclui-se que esta desconformidade carece de correção imediata por parte do Município, pelo que consta das recomendações formuladas no Ponto 2 deste Relatório Consolidado, na parte respeitante à correção das Reservas expressas na Certificação Legal de Contas.

11 – Movimentos a débito no saldo da gerência anterior e no saldo para a gerência seguinte no mapa de operações de tesouraria

O Mapa de Operações de Tesouraria apresenta movimentos a débito no saldo da gerência anterior e no saldo para a gerência seguinte, tendo o serviço esclarecido⁴¹ que essas situações correspondem a pagamentos de operações de tesouraria realizados em excesso, que, pese embora as diligências levadas a efeito, pelos serviços municipais, não tinha ainda sido possível regularizar, através da reposição dos valores recebidos indevidamente pelas entidades intervenientes.

Da consulta aos documentos de prestação de contas relativos ao exercício de 2017⁴² resulta que, embora apresentando valores diferentes, a situação se mantém, pelo que, nesta sede, se justifica uma advertência à entidade no sentido de efetuar pagamentos por conta de operações de tesouraria apenas e na exata quantia das verbas adstritas para o efeito.

12 - Divergências entre os valores constantes do mapa dos empréstimos e do Mapa do Controlo Orçamental da Despesa (MCO)/Mapa de Fluxos de Caixa (MFC)

Os valores dos juros e das amortizações pagos nos exercícios, relativamente a Empréstimos de Médio e Longo Prazo, constantes dos mapas 8.3.6.1 – Empréstimos, que integram a prestação de

39 De acordo com o artigo único do Decreto-Lei n.º 315/2000, de 02/12, o inventário inicial deveria estar elaborado e aprovado a 31/12/2001

40 Cfr. fls. 5 do Anexo J

41 Cfr. fls. 8 verso e fls. 12 verso do Anexo E

42 Processo registado no GDOC com o n.º 2890/2017

contas, divergem dos montantes escriturados nos Mapas de Controlo Orçamental da Despesa e nos Mapas de Fluxos de Caixa, como se evidencia no quadro infra:

Uni: Euro

Designação	Exercício de 2011		Exercício de 2012	
	Mapa 8.3.6.1	MCOD/MFC	Mapa 8.3.6.1	MCOD/MFC
Amortizações	1.010.489,97	883.315,89	959.371,83	990.795,75
Juros	184.841,68	158.973,81	209.653,06	183.655,88

Auscultado o Município sobre os motivos dessas divergências, o mesmo esclareceu que a situação radica em alguns lapsos na contabilização e lançamentos ao nível dos referidos mapas, tendo identificado cada uma dessas situações⁴³.

A explicação apresentada justifica as divergências detetadas, contudo os procedimentos adotados pelo serviço configuram irregularidades de índole contabilística, que carecem de correção, pelo que, no futuro, em situações de análoga natureza, o serviço deve proceder em conformidade com as normas e procedimentos legalmente fixados no que concerne ao conteúdo dos documentos e inerente consistência da informação, acautelando a articulação inter mapas nos exatos termos previstos no POCAL, bem como o carregamento de dados exigido pela prestação eletrónica de contas, por forma a colmatar divergências como as observadas entre o Mapa de Empréstimos e os Mapas de Fluxos de Caixa e de Controlo Orçamental da Despesa.

13 - Acordos de regularização de dívida/factorings

Da análise dos Mapas de Fluxos de Caixa, constatou-se que a classificação 02.03.05.02– Outros Juros - Outros apresentava valores considerados elevados; dos esclarecimentos prestados resulta que parte substancial das verbas que a oneraram correspondem a juros de acordos de regularização de dívida, pelo que se solicitou o envio de informação/documentação sobre os referidos contratos, tendo o serviço remetido como resposta a documentação constante do Anexo K.

Constatou-se que os contratos enviados pelo município, celebrados no período compreendido entre 2006 e 2011, adotaram a designação de Acordo e de Acordo de regularização de dívida, tendo os mesmos em comum a existência de faturas a fornecedores, que não foram pagas atempadamente, sendo nessa sequência os créditos por si titulados cedidos a fatores e por conta dos quais foram efetuados pagamentos de juros e/ou capital, que na gerência em apreciação ascenderam aos valores evidenciados no quadro seguinte:

⁴³ CFR. fls. 5 e fls. 6 do Anexo I

Credor (cedente)	Acordo de regularização de dívida		Contrato de factoring			Execução do contrato de factoring				Valor em dívida em 31-12-2012
	Data	Valor	Factor	Valor dos créditos cedidos	Valor em dívida a 01-01-2011	Pagamentos efetuados em 2011 referentes a:		Pagamentos efetuados em 2012 referentes a:		
						Juros	Capital	Juros	Capital	
1 -	02/11/2006	49 673,17	Entidade H	49 673,17	5 216,78	-	4 963,87	-	252,91	-
2 -	09/10/2009	10 552,49	Entidade H	10 552,49	9 052,49	20,43	-	43,95	-	9 052,49
3 -	09/10/2009	42 421,84	Entidade H	42 421,84	24 421,84	129,73	-	248,28	-	24 421,84
4 -	11/09/2009	35 515,08	Entidade H	35 515,08	28 450,95	19,91	2 000,00	78,97	-	26 450,95
5 -	11/09/2009	21 813,33	Entidade H	21 813,33	16 813,33	4,24	1 000,00	43,67	-	15 813,33
6 -	17/09/2009	5 421,03	Entidade H	5 421,03	3 921,03	16,73	-	33,72	-	3 921,03
7 -	25/01/2011	29 400,00	Entidade H	29 400,00	29 400,00	-	29 400,00	-	-	-
8 -	09/10/2009	22 275,60	Entidade H	22 275,60	22 275,60	-	-	43,18	-	22 275,60
9 -	19/06/2009	124 347,60	Entidade H	124 347,60	91 324,37	55,06	7 771,74	264,12	46 224,28	37 328,35
10 -	17/09/2009	17 396,57	Entidade H	17 396,57	13 896,57	40,90	-	94,52	-	13 896,57
11 -	28/02/2010	135 000,00	Entidade G	85 024,27	13 800,00	-	13 800,00	-	-	-
12 -	28/12/2006	156 449,59	Entidade H	156 449,59	156 449,59	250,71	19 556,19	1 264,26	-	136 893,40
13 -	09/10/2009	15 825,29	Entidade H	15 825,29	7 825,29	42,93	-	79,56	-	7 825,29
14 -	17/09/2009	91 206,55	Entidade H	91 206,55	89 706,55	0,59	500,00	3,81	500,00	88 706,55
15 -	17/09/2009	63 851,90	Entidade H	63 851,90	62 351,90	10,28	-	13,79	-	62 351,90
16 -	09/10/2009	12 262,50	Entidade H	12 262,50	10 262,50	2,85	4 500,00	33,32	-	5 762,50
17 -	11/09/2009	20 232,56	Entidade H	20 232,56	18 232,56	2,45	2 000,00	16,48	-	16 232,56
18 -	02/04/2009	115 596,98	Entidade H	115 596,98	122 112,08	383,06	20 000,00	1 028,94	-	102 112,08
19 -	11/09/2009	83 575,76	Entidade H	83 575,76	70 575,76	20,89	1 000,00	130,86	-	69 575,76
20 -	09/11/2006	59 955,00	Entidade H	59 955,00	12 490,53	17,46	9 992,40	34,93	-	2 498,13
21 -	28/12/2006	11 711,85	Entidade H	11 711,85	3 836,93	-	3 836,93	-	-	-
22 -	09/10/2009	53 436,00	Entidade H	53 436,00	12 936,00	-	-	109,09	-	12 936,00
23 -	19/06/2009	50 574,80	Entidade H	50 574,80	35 823,84	22,39	3 160,92	96,80	2 107,28	30 555,64
24 -	09/10/2009	30 294,70	Entidade H	30 294,70	24 294,70	55,34	3 000,00	111,24	-	21 294,70
25 -	09/10/2009	59 299,56	Entidade H	59 299,56	32 417,56	189,46	-	338,58	-	32 417,56
26 -	11/09/2009	9 643,41	Entidade H	9 643,41	7 367,95	10,22	-	-	-	7 367,95
27 -	09/10/2009	5 297,38	Entidade H	5 297,38	3 297,38	7,10	-	20,63	-	3 297,38
28 -	11/09/2009	9 129,22	Entidade H	9 129,22	7 129,22	1,71	1 500,00	7,52	-	5 629,22
29 -	09/09/2009	9 369,10	Entidade H	9 369,10	7 869,10	11,22	-	32,00	-	7 869,10
30 -	11/09/2009	31 590,54	Entidade H	31 590,54	28 590,54	11,97	2 000,00	26,91	-	26 590,54
31 -	09/10/2009	17 156,27	Entidade H	17 156,27	15 656,27	5,14	-	13,46	-	15 656,27
32 -	11/09/2009	13 897,82	Entidade H	13 897,82	8 897,82	15,38	-	63,38	-	8 897,82
33 -	28/12/2006	82 262,96	Entidade H	82 262,96	41 131,52	132,87	3 427,62	487,10	-	37 703,90
34 -	09/09/2009	5 094,29	Entidade H	5 094,29	2 594,29	16,23	-	26,34	-	2 594,29
35 -	09/10/2009	15 792,05	Entidade H	15 792,05	15 792,05	-	-	44,88	-	15 792,05
36 -	11/09/2009	43 441,32	Entidade H	43 441,32	39 441,32	2,83	2 000,00	30,28	-	37 441,32
37 -	09/10/2009	31 014,68	Entidade H	31 014,68	31 014,68	-	-	15,56	1 500,00	29 514,68
38 -	28/12/2006	61 789,91	Entidade H	61 789,91	30 469,00	92,03	7 534,30	322,01	-	22 934,70
39 -	02/11/2006	191 389,31	Entidade H	191 389,31	47 847,41	-	14 354,19	-	-	33 493,22
40 -	08/04/2011	9 267,70	Entidade H	9 267,70	2 780,31	-	2 780,31	-	-	-
41 -	09/10/2009	49 910,93	Entidade H	49 910,93	-	-	-	-	-	-
42 -	09/10/2009	19 605,49	Entidade H	19 605,49	20 380,98	-	-	-	1 000,00	19 380,98
43 -	09/10/2009	30 294,70	Entidade H	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL		1 954 036,83	-	1 873 766,40	1 228 148,59	1 592,11	160 078,47	5 202,14	51 584,47	1 016 485,65

Com efeito, do exposto é inevitável concluir-se que em todas as situações identificadas, os efeitos económicos e financeiros dos contratos em causa são em tudo semelhantes aos de um contrato de empréstimo, produto do empréstimo e taxa de juro, prazo do empréstimo e plano de reembolso do capital e juros. A autarquia deixa de ter dívidas a fornecedor(es), sujeitas quanto aos prazos, mora, taxas de juro, não pagamento, etc., às normas que vigoram para as relações de direito comercial, para passar a beneficiar de um financiamento de uma instituição de crédito, com taxas de juro e plano de pagamentos acordados entre as partes, em que os fornecedores ou empreiteiros veem os seus créditos imediatamente, ou no curto prazo, satisfeitos.

Do exposto anteriormente, e da análise de toda a documentação relacionada com estes contratos⁴⁴, resulta que as situações descritas apresentam em comum a seguinte factualidade:

- As faturas que deram origem aos acordos encontram-se todas vencidas;
- Foi o Município quem suportou os juros resultantes das cedências dos créditos efetuadas pelos fornecedores aos *factors*;
- Os valores dos correspondentes acordos de regularização de dívida, não foram considerados para o cálculo dos limites de endividamento.

44 Cfr. Anexo K

Antes de se proceder à análise da legalidade das situações em apreço, é importante referir que existem acordos celebrados na vigência da Lei n.º 42/98, de 6 de agosto, até 02/01/2007, e outros celebrados quando se encontrava em vigor a Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro.

Ora analisando os contratos, verifica-se que em todas as situações mais não se pretendeu do que obter para o Município efeitos semelhantes a um contrato de empréstimo, uma vez que a celebração de um contrato normal de *factoring* entre um fornecedor do município e uma sociedade de *factoring* não acarreta quaisquer custos para o município, visto estarmos perante uma cessão de crédito que não altera a natureza, os pressupostos e as condições da dívida relativamente ao devedor cedido, tratando-se de um contrato bilateral, negociado e decidido apenas entre cedente e cessionário, ainda que com repercussões na esfera do devedor do crédito cedido, dependentes apenas da notificação a este da celebração do contrato (art. 583.º do Código Civil).

Desta forma os acordos de regularização de dívidas, celebrados entre o Município e os fornecedores/empreiteiros, seguidos de contratos de *factoring* 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.

A Lei n.º 7/98, de 3 de fevereiro, alterada pelo art. 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. 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”*.

Relativamente aos acordos de pagamento e subsequentes “contratos de *factoring*” celebrados na vigência da Lei n.º 2/2007, ao anteriormente explanado, acresce ainda referir que se verifica 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.

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 artigos 38.º e seguintes da Lei n.º 2/2007, 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.

Verifica-se, assim, relativamente aos contratos em análise, que a celebração dos mesmos estava vedada pela 1.^a parte do n.º 12 do art.º 38.º da Lei n.º 2/2007, na medida em que visam consolidar dívida de curto prazo. Ainda no domínio dos normativos legais vigentes (cfr. art. 40.º, n.º 1, da Lei n.º 2/2007 e 3.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7/03), 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.

Um contrato de empréstimo, porque implica uma deliberação autorizadora de realização de despesa, só poderá produzir efeitos jurídicos se tal despesa não for proibida por lei – art. 3.º n.º 4, da Lei n.º 2/2007, contudo tal objetivo estava interdito pelo art. 38.º, n.º 12 daquela Lei.

Este juízo de não conformidade destas operações com as normas legais aplicáveis, não obstante terem sido celebrados na vigência de Leis distintas, 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 artigo 65.º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

No entanto, a entrada em vigor da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, com as alterações resultantes da Lei n.º 22/2015, de 17 de março, e do Decreto -Lei n.º 127/2012, de 21 de junho com as alterações resultantes do 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 73/2013⁴⁵, de 3 de setembro, por força da aplicação do art. 2.º, n.º 4, do Código Penal.

Com a entrada em vigor da Lei n.º 73/2013⁴⁶, de 3 de setembro, **este tipo de operações está completamente interdito para o futuro**⁴⁷. 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.

Assim, pela interpretação exposta, a celebração de todos estes tipos de contratos embora não constitua infração financeira, não deixa de desrespeitar normas, regras e princípios do direito financeiro, inviabilizadora da apresentação de forma adequada e apropriada, da verdadeira situação financeira, patrimonial e da execução orçamental do Município.

45 Com as seguintes atualizações: Lei n.º 114/2017, de 29/12, Lei n.º 42/2016, de 28/12, Retificação n.º 10/2016, de 25/05, Lei n.º 7-A/2016, de 30/03, Lei n.º 132/2015, de 04/09, Lei n.º 69/2015, de 16/07, Lei n.º 82-D/2014, de 31/12, Retificação n.º 46-B/2013, de 01/11

46 Com as seguintes atualizações: Lei n.º 114/2017, de 29/12, Lei n.º 42/2016, de 28/12, Retificação n.º 10/2016, de 25/05, Lei n.º 7-A/2016, de 30/03, Lei n.º 132/2015, de 04/09, Lei n.º 69/2015, de 16/07, Lei n.º 82-D/2014, de 31/12, Retificação n.º 46-B/2013, de 01/11

47 Com exceção dos acordos celebrados entre a autarquia e os setores da água, do saneamento básico e dos resíduos, situações que foram, posteriormente, objeto de normas jurídicas que definem regimes jurídicos especiais e que foram consagrados em cada uma das Leis do Orçamento do Estado, desde 2012.

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, monitorar 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.

Face ao exposto, recomenda-se ao Município que não pode proceder à celebração de contratos com entidades financeiras ou diretamente com 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 vencidos, qualquer que seja a forma ou designação dos mesmos.

14 - Certificação legal de contas

A – Exercício de 2011⁴⁸

A certificação legal de contas reporta as seguintes **reservas**:

- a) A análise da informação proveniente do Sistema de Inventário e Cadastro Patrimonial (SIC) e dos mapas de suporte das amortizações permitiu, aos auditores, identificar um número muito significativo de bens não valorizados. Adicionalmente, sobre alguns bens considerados em “imobilizado em Curso”, existiam indícios fortes de que estariam concluídos e em condições de utilização. Como tal, não foi possível pronunciarem-se sobre os efeitos destas situações nos ativos, fundos próprios e resultados do exercício;
- b) O valor da participação financeira detida sobre 100% do capital social da Empresa Municipal devia ter sido objeto de provisão conforme obriga o ponto 4.1.9 do POCAL, que, de acordo com as últimas demonstrações financeiras disponíveis da subsidiária, embora não aprovadas, (respeitantes a 2011), ascenderia a cerca de 1.387 milhões de euros. Enquanto este registo não fosse efetuado, o ativo e os fundos próprios permaneceriam sobrevalorizados, no mínimo, pela referida importância.

E menciona as seguintes **ênfases**:

- a) O Município apresentava dívida em mora à entidade J no montante de € 787.696,41, em resultado do custo com despesas de saúde dos seus funcionários e a reembolsar àquele subsistema, tal como referido na conta 8.2.25 do Anexo às Demonstrações Financeiras;
- b) No âmbito do processo de circularização externa dos saldos credores os resultados obtidos foram satisfatórios⁴⁹; deixando, assim, de se verificar a limitação de âmbito que constava da certificação legal das contas do exercício anterior.
- c) No âmbito do processo de circularização, foram obtidas respostas das Instituições Financeiras com informação sobre a posição do Município junto da banca, assim como foram obtidas as

⁴⁸ Cfr. fls. 1 e fls. 2 do Anexo J

⁴⁹ No entanto ainda é referido que foram identificados alguns itens de conciliação, que não assumem um valor material, que deveriam ser regularizados

respostas dos advogados contratados pela entidade e cujas situações foram tidas em conta na elaboração das Demonstrações Financeiras do Exercício. Pelo efeito, deixou de se manter a limitação de âmbito aos trabalhos verificada no exercício anterior.

B – Exercício de 2012⁵⁰

A certificação legal de contas reporta as seguintes **reservas**:

- a) A análise da informação proveniente do Sistema de Inventário e Cadastro Patrimonial (SIC) e dos mapas de suporte das amortizações permitiu aos auditores identificar um número muito significativo de bens não valorizados ou não amortizados. Como tal, não foi possível pronunciarem-se sobre os efeitos dessas situações nos ativos, fundos próprios e resultados do exercício.

E menciona as seguintes **ênfases**:

- a) O Município apresentava dívida em mora à entidade J no montante de € 735.908,09, em resultado do custo com despesas de saúde dos seus funcionários e a reembolsar àquele subsistema, tal como referido na conta 8.2.25 do Anexo às Demonstrações Financeiras;
- b) O Município, tal como determinado no ponto 4.1.9 do POCAL, procedeu ao reconhecimento de uma provisão relativa à participação financeira na Empresa Municipal, no valor de € 1.483.358,83, por contrapartida da rubrica de resultados transitados, pelo que, deixou de se verificar o desacordo expresso na certificação legal de contas relativa ao ano transato;
- c) Nos termos do previsto no artigo 62º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, se as condições da empresa Municipal se mantivessem, naqueles moldes, poderia estar sujeita a dissolução obrigatória.

A título informativo é de referir que a reserva que, em ambos os exercícios, é identificada na alínea a)⁵¹, se mantém na Certificação Legal de Contas relativa ao exercício de 2017.

15 - Penhoras efetuadas em contas bancárias tituladas pelo município

O Presidente da Câmara Municipal de Celorico da Beira, em funções à data de 22/02/2012, através de ofício, registado nesta Direcção-Geral sob a referência DCAV N.º 24/12⁵², veio informar⁵³ que, na sequência de decisões judiciais, duas das contas bancárias tituladas pelo Município⁵⁴ foram alvo de várias penhoras, sendo que, no âmbito da presente verificação interna de contas, relativamente a cada uma dessas contas se apurou a factualidade descrita nos pontos seguintes.

⁵⁰ Cfr. fls. 3 e fls. 4 do Anexo J

⁵¹ Relativamente à qual o serviço informou, acerca das várias diligências que têm sido efetuadas de modo a “melhorar a qualidade da informação financeira, e em proceder a correções que conduzissem a uma imagem cada vez mais verdadeira e apropriada da dimensão e valor do património municipal, procedeu-se a correções sucessivas ao longo dos anos em que este trabalho de ajustamento foi realizado.

Neste contexto, e considerando as alterações ao valor do património, tal suscitou da parte do Revisor Oficial de Contas do Município, a referência a uma reserva no processo de certificação legal de contas. No entanto, nos últimos anos, tal reserva refere-se apenas à incerteza da integralidade de registo referente a bens do domínio público e, tanto quanto fomos informados, prevê-se que a mesma já não esteja presente na certificação de contas referente ao exercício económico de 2016.” Cfr. Fls. 9 do Anexo G

⁵² O qual se encontra apenso aos presentes autos

⁵³ No mesmo documento é referido que achou por bem informar igualmente a Comissão de Coordenação da Região Centro, a Inspeção Geral de Finanças e a Direcção Geral das Autarquias Locais

⁵⁴ A conta bancária da entidade F n.º 0243000962530, e a conta bancária n.º 0243003057830 igualmente da entidade F

15.1 - Penhoras efetuadas na conta n.º 0243003057830 – Entidade F

- Decorrente de decisões judiciais proferidas em seis processos, nos quais o Município de Celorico da Beira detinha a qualidade de réu, foram efetuadas várias penhoras na conta bancária da entidade F identificada com o n.º 0243003057830, que na totalidade ascenderam a € 325.561,12⁵⁵;
- Parte das verbas penhoradas pelos Tribunais foram utilizadas no pagamento dos valores em dívida às entidades exequentes, ascendendo esses pagamentos a € 269.141,37, como se evidencia no quadro infra:

Identificação do Processo	Entidade exequente	Valor penhorado (A)	Data do desconto	Registo contabilísticos dos pagamentos relativos à penhora			Diferença entre o valor penhorado e o valor pago ao fornecedor (A)-(B)
				Ordem de pagamento			
				N.º	Data	Valor pago ao fornecedor (B)	
41/10.0TBCL	Entidade A	1 983,12	25/05/2011	4522	30/12/2011	1 983,12	0,00
316/09.0TJVANF	Entidade B	57 666,40	03/08/2010	326 a 328	30/12/2011	57 666,40	0,00
78/11.1TBCLB	Entidade C	750	24/11/2011	3966 a 3969	25/11/2011	750	0,00
610/09.0BECTB-A	Entidade D	89 520,14	02/02/2011	4085	30/11/2011	70 633,12	7 968,84
				4287	19/12/2011	5 291,33	
				4288	19/12/2011	3 297,47	
				4289	19/12/2011	2 329,38	
503/09.1BECTB	Entidade D	150 641,46	30/11/2010	4083	30/11/2011	1 898,49	27 471,34
				4084	30/11/2011	115 477,53	
				4086	02/12/2011	5 794,10	
686/09.0BECTB	Entidade D	25 000,00	24/03/2011	4290	19/12/2011	2 288,43	20 979,57
				4291	19/12/2011	1 732,00	
TOTAL		325 561,12				269 141,37	56 419,75

- Do remanescente do valor penhorado que não foi utilizado pelos Tribunais no pagamento do valor em dívida às entidades exequendas, o montante de € 54.125,79⁵⁶ foi restituído ao Município, ficando, ainda, na posse do Tribunal o valor de € 2.293,26, sendo que à data de 04/09/2018 a situação se mantinha inalterada.

55 Como se evidencia no quadro infra:

Processo	Entidade	Valor penhorado	Data do auto de penhora
41/10.0TBCL	Entidade A	1.983,12	02/06/2011
316/09.0TJVANF-A	Entidade B	57.666,40	03/12/2009
78/11.1TBCLB	Entidade C	750,00	08/07/2011
610/09.0BECTB-A	Entidade D	89.520,14	02/02/2011
503/09.1BECTB	Entidade D	150.641,46	13/09/2010
686/09.0BECTB	Entidade D	25.000,00	24/03/2011
TOTAL		325.561,12	

56 Efetuado faseadamente nas seguintes datas:

Guia de recebimento		
N.º	Data	Valor
184	04/08/2011	3.922,72
184	04/08/2011	25.444,47
47	27/02/2012	24.758,60
TOTAL		54.125,79

4. O valor de € 54.125,79 que foi restituído pelo Tribunal deu entrada nos cofres municipais em 2011 e 2012, porém, só no exercício de 2014 é que o Município procedeu à transferência do valor em causa para a conta bancária penhorada, sendo que a parte remanescente do saldo devedor da conta de operações de tesouraria, de acordo com informação prestada pelos serviços municipais⁵⁷, foi reposta em 28/06/2018⁵⁸.

Em face do exposto, pese embora esta conta se destinasse a acolher verbas correspondentes a Operações de Tesouraria, o Município nesta situação limitou-se a cumprir as decisões judiciais, efetuando os registos contabilísticos que se impunham, bem como, embora com algum desfasamento temporal e de forma faseada⁵⁹, a repor as verbas na conta bancária em causa.

Tendo em consideração o que antecede, nesta sede, justifica-se uma recomendação, pelo facto de o Município não ter reposto, em devido tempo, na conta bancária que acolhia verbas correspondentes a operações de tesouraria, os valores correspondentes às penhoras efetuadas, e por não ter providenciado pela regularização, da verba que, à data de 04/09/2018, ainda estava na posse do Tribunal, sendo que no futuro deverão ser evitadas situações como as descritas, tomando medidas que conduzam a gestão eficaz e preventiva, que permita o cumprimento pontual de todos os compromissos assumidos pela autarquia.

15.2 - Penhoras efetuadas na Conta n.º 0243000962530 – Entidade F

Na sequência da análise do expediente enviado, o Presidente da Câmara informou esta Direção-Geral que, na sequência da decisão proferida pelo Tribunal Administrativo e Fiscal (TAF) de Castelo Branco no âmbito do processo n.º 64/2010.9BECTB⁶⁰, promovido pela entidade K contra o Município, foi efetuada uma penhora, no valor de € 462.000,00, na conta n.º 0243000962530 – entidade F.

A conta penhorada era utilizada pelo Município para o pagamento do vencimento aos seus funcionários, e a decisão da penhora veio pôr em risco o pagamento dos salários referentes ao mês de fevereiro de 2011; esta situação só veio a ser evitada pelo facto de a entidade F, tendo em consideração que esta também era a conta pela qual eram recebidas as transferências mensais dos fundos proveniente do Orçamento do Estado⁶¹, ter autorizado um descoberto bancário no montante de € 350.000,00.

Relativamente a esta situação apurou-se a seguinte factualidade:

- Em 25/03/2010, o Município de Celorico da Beira foi notificado da sentença proferida, pelo Tribunal E, no âmbito do processo n.º 64/10.9BECTB;
- Em 23/02/2011 a entidade F comunicou ao Município⁶² que, em conformidade com o determinado por aquele Tribunal, a conta identificada com o n.º 0243000962530, tinha sido

57 Cfr. fls. 30 do Anexo P

58 Através da Guia de recebimento n.º 385

59 Invocando como motivos:

- ✓ o esforço realizado pelo Município na redução do montante da dívida, nomeadamente de pagamentos em atraso;
- ✓ a intensa pressão sobre a tesouraria municipal levada a efeito pelos credores, continuando a verificar-se a comunicação constante de novos processos de injunção;
- ✓ a impossibilidade de concluir com sucesso o processo de reestruturação financeira, no âmbito do PAEL, onde se encontra incluída a realização desta situação.

60 Na qual a entidade K foi a exequente, cfr. sentença proferida inserta por cópia de fls. 1 verso a fls. 8 do Anexo O

61 Que nesse exercício ascendiam a € 467.822,00

62 Documento inserto a fls. 9 do Anexo O



penhorada no valor de € 473.933,27, e que esse valor, a partir de 19/02/2011, ficava à ordem daquela instancia judicial;

- Em 04/03/2011 a instituição de crédito comunicou que, na sequência da reunião com o Sr. Presidente da CMCB e com o Vereador António Silva, tinha sido autorizado um descoberto bancário, em Depósitos à Ordem, até ao dia 08/03, no montante de € 350.000,00, de modo a que, até essa data, o Município pudesse resolver o problema da penhora⁶³;
- Findo o prazo autorizado e na ausência de solução, a entidade F, em 15/04/2011, informou o Município que, a título excecional, o descoberto bancário, no montante de € 350.000,00, tinha sido autorizado até 30/04/2011⁶⁴; contudo este prazo também não foi observado, e mais uma vez a instituição de crédito, em 18/11/2011, transmitiu à autarquia que o descoberto bancário tinha sido prorrogado até ao dia 31/01/2012⁶⁵;
- Em 08/06/2011 foi descontado, na conta bancária em causa, o valor de € 462.000,00⁶⁶ referente ao montante que estava cativo desde fevereiro, sendo que esta situação ocasionou, no extrato bancário, um saldo contabilístico negativo;
- Em 18/08/2011 a entidade L comunicou à entidade K que, no âmbito do processo judicial n.º 64/10.9BECTB, tinha resultado a seu favor um crédito de € 392.065,84, e que o correspondente pagamento tinha sido autorizado para o NIB que lhe foi disponibilizado para esse efeito⁶⁷. Resulta ainda, da documentação enviada, que o Tribunal afetou uma parte do valor penhorado no montante de € 58 864,26 a outros processos judiciais da mesma autora que corriam termos naquela instância⁶⁸; contudo, à data de 31/07/2017, ainda tinha à sua guarda o valor de € 11.069,90;
- Na reunião do órgão executivo de 14/12/2011 foi deliberado⁶⁹, por maioria, aprovar⁷⁰, “(...) a utilização de € 350.000 no montante previsto no Orçamento de 2011 para empréstimos de curto prazo, bem como a adjudicação desse financiamento, sob a forma de descoberto bancário à entidade F”;
- O Município, em termos de registo contabilístico, em 21/12/2011, contabilizou o descoberto bancário, como um empréstimo de curto prazo⁷¹, procedendo ao registo de uma receita de € 350.000,00 na conta bancária em causa, a qual foi posteriormente movimentada a débito pelo registo das ordens de pagamento da dívida relativas ao processo judicial que originou a penhora⁷²;

63 Cfr. fls. 12 do Anexo O

64 Igualmente informou que o descoberto bancário autorizado se encontrava excedido em € 52,6364;

65 Cfr. fls. 14 do Anexo O

66 Apesar da cativação inicial ter sido € 473.933,27, o desconto efetuado no âmbito da penhora foi apenas de € 462.000,00 cfr. fls. 156 do Anexo O

67 Cfr. fls. 11 do Anexo O

68 Ao processo 656/10.BECTB foram afetos € 55.016,17, e ao processo 404/11.3 BECTB foram afetos 3.848,09, cfr. fls. 156 do Anexo O

69 Cfr. fls. 22 e fls. 23 do Anexo O

70 Tendo por base a informação interna n.º 4370/2011, cfr. fls. 15/16, elaborada pelos serviços de contabilidade, pela qual é dada nota da necessidade da contratualização de um empréstimo bancário de curto prazo, no montante de € 350.000,00, referindo, a esse propósito, que essa situação já se encontrava prevista no orçamento de 2011, e que o mesmo já tinha sido autorizado pela Assembleia Municipal aquando da aprovação do orçamento municipal para esse ano. Nesse documento, ainda, foi proposto que esse financiamento fosse adjudicado, sob a forma de descoberto bancário, à entidade F

71 O que ocasionou que esta conta no Resumo Diário de Tesouraria não tivesse apresentado, em nenhum dos dias do período em análise, saldo negativo

72 Cfr. fls. 32 do Anexo O

- As ordens de pagamento emitidas pelo Município, em nome da exequente, ascendem a 392.065,80⁷³;
- O Município pagou juros referentes ao descoberto bancário, sendo que nos exercícios em apreciação os mesmos ascenderam a:

	Exercício de 2011 ⁷⁴	Exercício de 2012 ⁷⁵
Montante	12.338,76	56.273,21

- A amortização desta operação de crédito ocorreu em 2014⁷⁶.

Os registos contabilísticos relativamente à penhora efetuada na conta titulada pelo Município foram efetuados com algum desfasamento temporal.

O Município não acautelou a reposição da verba remanescente do valor penhorado, que à data de 04/09/2017 ascendia a € 11.069,90, e ainda se encontrava na posse do Tribunal.

A Câmara Municipal quando teve conhecimento da sentença proferida pela entidade E, em 25/03/2010 deveria ter solicitado um empréstimo de curto prazo, no valor correspondente à condenação, conduta que se tornou ainda mais exigível depois da comunicação da entidade F da penhora da conta titulada pelo Município, no valor de € 473.933,27.

Esse pedido deveria ter sido autorizado pela Assembleia Municipal, atento o disposto no art.º 53º, n.º 2 alínea d), da Lei n.º 169/99, de 18/09, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 5-A/2002, de 11/01⁷⁷.

E o respetivo contrato, caso o prazo de pagamento ultrapassasse o fim do ano civil, deveria ter sido sujeito a visto do TC⁷⁸, de acordo com a alínea a) do n.º 1 do artigo 46º, conjugado com a alínea c) do n.º 1 do artigo 2º da LOPTC.

Caso o pagamento não fosse total e pontualmente cumprido deveria ser pedido novo empréstimo no valor em falta, procedendo-se de novo às formalidades acima referidas.

Saliente-se que a solução adotada pelo Município de prolongar a situação de descoberto bancário não autorizado, resultante da penhora judicial, acarretou o pagamento de juros a uma taxa muito

73 A seguir identificadas, cfr. fls. 37, fls. 38, fls. 39 e fls. 40 do Anexo O:

N.º	Data de emissão	Valor
4257	19/12/2011	62.075,29
4258	19/12/2011	60.779,25
4259	19/12/2011	193.731,05
4260	19/12/2011	75.480,25
Total		392.065,80

74 Cfr. fls. 32 do Anexo O

75 Cfr. fls. 33 do Anexo O

76 Cfr. fls. 41 a fls.63 do Anexo O

77 Segundo o qual é competência da Assembleia Municipal “aprovar ou autorizar a contratação de empréstimos nos termos da lei”

78 Note-se que caso o valor em dívida neste tipo de contratos transite de um ano para o outro, a dívida em causa passa a ser considerada dívida fundada, levando a que o correspondente contrato fique sujeito a visto do Tribunal de Contas – al. a) do n.º 1 do art.º 46º da LOPTC.



superior (22,5% ano⁷⁹) da que teria ocorrido se se procedesse à contratação de um ou mais empréstimos de curto prazo.

Do já anteriormente expresso, infere-se que este não foi o procedimento adotado pelo Município, pelo que se conclui, que este contrato produziu efeitos sem que tenha sido autorizado pelo órgão competente para o efeito, e não foi submetido a fiscalização prévia quando a isso estava legalmente sujeito e, por consequência, não foi observado o disposto no art.º 53º, n.º 2, alínea d), da Lei n.º 169/99, de 18/09, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 5-A/2002, de 11/01, e alínea a) do n.º 1 do artigo 46º, conjugado com a alínea c) do n.º 1 do artigo 2º da LOPTC.

Acresce ainda referir que 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 artigos 38.º e seguintes da Lei n.º 2/2007, 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.

A situação descrita seria passível de configurar eventual infração financeira de carácter sancionatório, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, al.s d) e h), da LOPTC, encontrando-se, contudo, tal responsabilidade já prescrita, por força do disposto no artigo 70º, n.ºs 1, 3 e 6 da LOPTC.

16 – Apresentação do Contraditório

16.1 - Contraditório Institucional

No que concerne à exequibilidade do Projeto de Recomendações, constante no Relato Consolidado, o atual **Presidente do Município de Celorico da Beira** pronunciou-se nos termos seguintes:

- Relativamente à adoção de maior rigor na elaboração dos orçamentos municipais tendo em consideração o disposto na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, esclareceu que o orçamento de 2018 foi elaborado de acordo com as disposições legais em vigor, sendo expectável que a taxa de execução ultrapasse o mecanismo de alerta precoce previsto no n.º 3 do art.º 56º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.
- No que concerne ao facto 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 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

79 Cfr. fls. 14 do Anexo O

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), elucidou que, por força da obtenção de visto prévio no processo de saneamento financeiro, prevê que no final de 2018 o Município de Celorico da Beira não registe qualquer valor de pagamentos em atraso.

Mais esclareceu que os compromissos assumidos pelo atual executivo são regularizados no prazo de 60 a 90 dias, observando assim as disposições legais previstas na Lei n.º 8/2012, de 2012.

- No que se refere ao cumprimento rigoroso do limite da dívida total previsto na lei, tendo em consideração o estipulado, designadamente, nos art.ºs 48.º a 54.º da Lei n.º 73/2013 de 3 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 de Orçamento de Estado, pronunciou-se no sentido de que, desde 2013, aquela autarquia tem vindo a registar uma redução do endividamento, prevendo, tal como se expressa no Plano de Saneamento Financeiro, que, em 2020, seja cumprido o limite da dívida total previsto no artigo 52º da referida Lei.
- Relativamente à observação das normas relativas à contratação de empréstimos de curto prazo, expressou-se no sentido de que, na eventualidade de a autarquia recorrer a este tipo de financiamento, serão observados os normativos legais aplicáveis.
- No atinente à recomendação relativa à efetivação de pagamentos por conta de operações de tesouraria apenas na exata quantia das verbas adstritas para o efeito, informou que em 2018 procedeu à regularização dos saldos em débito existentes há vários anos e que tem procurado efetuar pagamentos na exata medida das verbas adstritas para o efeito.
- No que diz respeito ao cumprimento das normas e dos procedimentos legalmente fixados no que concerne ao conteúdo dos documentos e inerente consistência da informação, comprometeu-se que na prestação de contas de anos futuros iria ser acautelada a articulação inter mapas nos exatos termos previstos no POCAL, bem como o carregamento de dados exigidos pela prestação eletrónica de contas.
- Sobre a dotação de medidas corretivas no sentido de colmatar as reservas e as ênfases expressas nas Certificações Legais de Contas relativas aos exercícios em apreciação que, até àquela data, ainda não tinham sido devidamente regularizadas, esclareceu que a autarquia tem vindo a encetar esforços com vista à supressão das mesmas, deixando a nota de que, tendo em consideração a complexidade associada à resolução de alguns processos, designadamente no que respeita ao inventário patrimonial, não foi possível suprir a reserva reportada na Certificação Legal de Contas do exercício de 2017, manifestando o propósito de que irá continuar a encetar todos os esforços com vista à eliminação da referida reserva.
- No que se refere ao cumprimento atempado das decisões judiciais que se reportem a pagamentos a entidades exequendas, de modo a prevenir penhoras de valores em contas

tituladas pelo Município, manifestou a intenção de que no futuro serão providenciadas verbas que permitam proceder aos pagamentos atempados das quantias exequendas das decisões judiciais, informando ainda que, atualmente, não se vislumbra a existência de processos judiciais cuja decisão comprometa a capacidade financeira do Município.

- Relativamente a providenciar pela regularização das verbas que, decorrente das penhoras judiciais efetuadas, ainda se encontram na posse do Tribunal, informou que, até final de 2018, serão tomadas diligências tendentes à regularização das situações pendentes.

16.2 - Contraditório Pessoal

Em sede de alegações o responsável **João Manuel Ferreira Silva Duarte**⁸⁰, informou que a sua abstenção na votação, conforme consta do Processo, se prendeu com o volume de documentação a analisar e com o pouco tempo disponível para esse efeito, não tendo apresentado declaração de voto.

Os responsáveis **José Francisco Gomes Monteiro**⁸¹ e **José Luís Saúde Cabral**⁸², apresentaram individualmente as alegações subscritas por ambos, tendo informado que exerceram funções no Município para além do período em análise, tendo apresentado o cronograma correspondente, expressando-se nos termos que seguidamente se apresentam, relativamente às desconformidades evidenciadas no Relato Consolidado:

Relativamente ao incumprimento do princípio do equilíbrio orçamental corrente, previsto no ponto 3.1.1., alínea e) do POCAL, referem que conforme decorre dos esclarecimentos prestados no âmbito da verificação interna de contas, o mesmo resultou da situação de desequilíbrio financeiro estrutural em que o Município se encontrava há alguns anos, e que, apesar de todos os esforços desenvolvidos, não foi possível reverter, elencando algumas situações que foram detetadas aquando da tomada de posse do órgão executivo, em outubro de 2005, as quais de acordo com opinião de cada um, condicionaram a atividade autárquica até à atualidade, designadamente:

- Em 02/11/2005 foi solicitada, pelo executivo recém-eleito, uma inspeção e auditoria ao Município⁸³;
- Em agosto de 2005 foi adjudicado, pelo executivo cessante, um empréstimo de curto prazo, no montante de € 525.000,00, para ser amortizado até dezembro do mesmo ano; contudo, o órgão executivo que tomou posse em outubro de 2005 concluiu que não estavam reunidas as condições para cumprir a sua amortização no prazo contratado e, nesse entendimento, em 16/11/2005, deliberou remeter o processo correspondente a fiscalização prévia do Tribunal de Contas;
- Existência de problemas financeiros⁸⁴ numa das empresas municipais que remontam a 2005;
- Em 07/12/2005 existiam
 - ✓ Movimentos não reconciliados no montante de € 201.891,33;

⁸⁰ Exerceu funções de vereador no período de 13/04/2011 a 31/12/2012

⁸¹ Exerceu funções de Presidente no período de 01/01/2011 a 31/12/2012

⁸² Exerceu funções de Vereador no período de 01/01/2011 a 31/12/2012

⁸³ Decisão que foi tomada pelo facto de se terem deparado com contas penhoradas e planos de pagamento que não foram cumpridos

⁸⁴ Relativos ao não pagamento dos salários referentes ao mês de outubro de 2005, de IVA e de IRS, bem como a existência de descoberto bancário, de cerca de € 397.000,00, referente a um empréstimo bancário que se arrastava desde 2001

- ✓ Faturas sem cabimento referentes a compromissos anteriores, sem que tenha sido quantificado o valor correspondente;
- Na reunião do órgão executivo de 23/02/2010, porque os eleitos locais não dominavam a área financeira, esteve presente o consultor externo, a fim de que a informação fosse transmitida por quem detinha conhecimentos técnicos para o efeito;
- Nessa mesma reunião foi presente o relatório de análise das propostas apresentadas para a contratação de um empréstimo de curto prazo até € 606.000,00;
- Na reunião do órgão executivo de 14/12/2011, o Presidente submeteu a apreciação a proposta de Orçamento e Grandes Opções do Plano e Mapa de pessoal para 2012, na qual constava o empréstimo de curto prazo anteriormente referido, tendo sido deliberado submeter o mesmo documento à aprovação da Assembleia Municipal;
- No horizonte temporal em apreço as imposições da Troika prevaleciam sobre toda a atividade dos Municípios, e no caso de Celorico da Beira essa situação fez com que a banca adotasse uma posição mais defensiva e inviabilizasse possíveis acordos;
- Na reunião do órgão executivo de 14/12/2011 foi presente a informação interna – secção financeira – com o registo n.º 4370, de 09/12/11, na qual é referida a necessidade de contratação de um empréstimo no valor de € 350.000,00, sendo referido que essa situação estava prevista no orçamento do Município relativo ao exercício de 2011, documento que foi aprovado, em devido tempo, pelo órgão deliberativo.
A contratação deste empréstimo destinava-se a criar liquidez que permitisse o pagamento de despesas comparticipadas, arrecadando posteriormente a receita respetiva às correspondentes compartições comunitárias, sendo estas receitas comunitárias imprescindíveis para a manutenção de uma situação financeira débil, mas ainda controlável;
- No segundo semestre de 2010 registaram-se duas situações que precipitaram o Município para a situação de desequilíbrio financeiro estrutural e de rutura financeira, uma diz respeito ao congelamento de comparticipações relativas ao QREN por parte da Administração Central⁸⁵, e o outro diz respeito às penhoras que foram efetuadas, nas contas bancárias da autarquia, ao longo dos exercícios de 2011 e 2012⁸⁶, as quais totalizaram € 664.141,00;
- A Câmara Municipal na apresentação do relatório de gestão relativo ao exercício de 2010 informou a Assembleia Municipal da situação de desequilíbrio financeiro estrutural, bem como da previsão de elaboração de um Plano de Reequilíbrio;
- Em 08/06/2011 ocorreu, na principal conta de depósitos à ordem da autarquia, o desconto de uma penhora judicial no montante de € 462.000,00, tendo esta operação ocasionado um descoberto bancário de € 350.000,00, tendo este no final do exercício de 2011 sido registado contabilisticamente como empréstimo bancário de curto prazo;
- Perante o cenário de reequilíbrio financeiro e encontrando-se o estudo correspondente em elaboração, foi opção dos alegantes não remeter os atos de prolongamento do prazo do contrato de empréstimo de curto prazo, celebrado com as Entidades Bancárias para o descoberto bancário, no valor de 350.000 Euros, a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, uma vez que se previa apresentar o referido estudo à Assembleia Municipal de Celorico da

⁸⁵ Representava para o Município um crédito global de € 635.434,00

⁸⁶ Apesar das inúmeras reuniões infrutiferamente levadas a efeito pelo Município com a exequenda entidade K, as penhoras efetuadas pela mesma colocaram em causa o pagamento dos salários aos funcionários municipais, a atividade municipal relativa a transporte e alimentação de alunos, e no geral toda a atividade municipal

Beira no decorrer de 2011, contudo a alteração das condições de financiamento junto das instituições de crédito, conjuntamente com a grave crise económica e financeira inviabilizaram o Município de concretizar o seu propósito;

- No final de 2011 o Tribunal de Contas sancionou o Município de Celorico da Beira com a recusa de homologação da conta de gerência de 2009 e consequente aplicação de coimas aos elementos do executivo;
- Em 04/10/2012, a Assembleia Municipal, na sequência do proposto pelo órgão executivo, declarou a situação de desequilíbrio financeiro, e o consequente recurso ao mecanismo de recuperação financeira, nomeadamente ao reequilíbrio financeiro, contudo por vicissitudes várias não foi então possível concluir o processo;
- Nos exercícios de 2013 a 2017 o Município procurou manter uma gestão rigorosa dos recursos disponíveis, visando reduzir de forma consolidada o endividamento, bem como a contenção da despesa corrente, pese embora esta última componente estar fortemente condicionada pelos encargos com juros de mora pagos aos fornecedores, o Município no exercício de 2013 cumpriu a regra do equilíbrio financeiro, conduta que reiterou nos exercícios subsequentes;

No que concerne ao endividamento, estes responsáveis esclareceram que o excesso registado em 2011⁸⁷ e 2012⁸⁸ se deve, essencialmente, ao reconhecimento excecional de dívida a fornecedores, a qual tinha de ser incluída no processo de reequilíbrio financeiro.

Ainda sobre esta matéria referiram que a sua ação no período de 2013-2017 permitiu ao Município recuperar da situação de rutura financeira estrutural para a situação de desequilíbrio, reduzir integralmente o passivo de curto prazo de uma das empresas municipais, bem como a dívida total para um valor inferior a 2,25 a média da receita corrente dos últimos 3 anos e consequentemente o recurso a um mecanismo de recuperação menos severo, no caso o saneamento financeiro.

Referem que o processo de saneamento financeiro, depois de aprovado pelos órgãos competentes, foi visado pelo Tribunal de Contas em 07/06/2018, e que preveem que no final de 2019 o Município assumira trajetória convergente para o limite legal de endividamento.

No que diz respeito ao empréstimo de curto prazo, mormente à sua não submissão a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, apelam a que sejam revisitadas as circunstâncias de facto ao tempo, enfatizam a delicada situação financeira do Município, a qual foi agravada pelas penhoras que recaíram sobre as contas bancárias, admitem a existência de falhas processuais, e é feita menção de que, estando em causa o pagamento dos vencimentos aos funcionários, à data seria difícil decidir de outra forma.

É feita referência a que, nos exercícios em apreciação, o contrato, ainda que tivesse maturidade até 31/12/2010, já se encontrava em vigor, dando nota de que os alegantes não possuem formação jurídica e não foram, atempadamente, informados pelos serviços financeiros sobre aquela imposição

⁸⁷ Neste exercício foi registada a dívida relativa à aquisição das frações de habitação social do Bairro de Santa Luzia, cujo processo se encontrava por regularizar desde 2004, ou seja, em momento anterior à tomada de posse dos alegantes, deixando a nota, pelo relevo económico da questão, de que o processo correspondente se encontra pendente em juízo – proc. 99/12.7BECTB do Tribunal E, com condenação em primeira instância no valor de € 1.362.967,00

⁸⁸ Neste exercício foi registada a dívida à entidade D, relativa à faturação processada em anos anteriores, reclamada judicialmente pela entidade fornecedora

legal, sendo o assunto abordado aquando da elaboração da conta de gerência, e nessa data o Município já se encontrava em incumprimento contratual com o banco; acrescem, ainda, que mesmo que tivessem sido cumpridos todos os requisitos legais e a confirmar-se a hipótese de o Tribunal de Contas ter conferido perfeição ao contrato, o desfecho final do processo não seria diferente, nomeadamente o incumprimento e recurso à via judicial por parte do banco, uma vez que a situação de rutura financeira da autarquia impossibilitava a sua liquidação.

Relativamente ao descoberto bancário, expressaram-se no sentido de que consideram, por não ter havido a celebração de um contrato formal, estar-se perante uma situação diversa de um empréstimo de curto prazo, e que esta operação configurou uma situação de recurso, originada pela penhora, nas contas bancárias tituladas pela autarquia, de valores incomportáveis, e que pese embora o facto de ao longo do exercício de 2011 o executivo ter procurado reverter a situação das penhoras, não foi tida a perceção de que, na situação do descoberto bancário se estava perante a eventualidade de ser constituída nova dívida fundada; a consciencialização dessa situação apenas poderia ter ocorrido em 14/12/2011, o que, mesmo nessa data, não sucedeu.

Explicam que foi deliberado autorizar o registo contabilístico do descoberto bancário como se se tratasse de um empréstimo de curto prazo, por entenderem que era com essa situação que tinha maior afinidade.

Referem que não é despiciendo, para esta sede, o facto de o executivo municipal ter informado a tutela e as entidades fiscalizadoras, na qual se inclui o Tribunal de Contas, sobre a situação em referência, bem como dos registos contabilísticos envolvidos na mesma.

Concluem que, por não possuírem conhecimentos jurídico-financeiros sempre estiveram dependentes das informações dos Serviços Financeiros, devendo relevar-se o facto da sua atuação ter sido norteadada pela defesa dos interesses municipais dos trabalhadores da autarquia, e acrescem que em todas as circunstâncias asseguraram, segundo os seus conhecimentos, a legalidade dos atos praticados, tendo sido seu objetivo servir o Município e salvaguardar o bem público.

O teor das alegações apresentadas pelo responsável **António Graça Silva**⁸⁹, embora de forma mais resumida, é similar ao das apresentadas pelos responsáveis José Francisco Gomes Monteiro e José Luis Saúde Cabral, cujo conteúdo se dá aqui por reproduzido.

16.3 - Apreciação do contraditório

16.3.1 – Apreciação do contraditório institucional

As alegações apresentadas, em sede de contraditório institucional, pelo Presidente da Câmara Municipal não trouxeram novos elementos ao processo, referindo apenas que as recomendações formuladas no Relato Consolidado são exequíveis, e reportando as diligências que já foram levadas a efeito tendentes ao acatamento das mesmas.

⁸⁹ Exerceu funções de vereador no período de 01/01/2011 a 31/12/2012

16.3.2 – Apreciação do contraditório pessoal

Nas alegações apresentadas em sede de contraditório pessoal, com exceção da situação relativa ao descoberto bancário, os responsáveis não refutam as desconformidades descritas no Relato, procedem antes à contextualização das mesmas, não apresentam novos elementos ao processo, aduzindo apenas as justificações que consideram pertinentes⁹⁰, no sentido de, atendendo às eventuais infrações financeiras cometidas, se desresponsabilizarem pelo sucedido nas gerências.

Os responsáveis José Francisco Gomes Monteiro, José Luis Cabral e António Graça Silva, manifestaram comentários discordantes relativamente ao enquadramento da situação do descoberto bancário como eventual infração financeira semelhante à do empréstimo de curto prazo, fundamentando o entendimento na circunstância de não se estar perante a celebração de um contrato formal⁹¹, antes perante uma situação de mero recurso.

Atento o teor das alegações apresentadas, não é despiciendo para esta sede o facto de aqueles responsáveis não refutarem a factualidade descrita no ponto 15.2 do Relato, designadamente:

- ser feita alusão às reuniões entre o responsável pela instituição de crédito, o Presidente da Câmara Municipal e um dos vereadores do Município relativa à autorização desta operação de crédito;
- na reunião do órgão executivo de 14/12/2011, cfr. fls. 23 do Anexo O, ter sido deliberado⁹², por maioria, aprovar⁹³, “(...) a utilização de € 350.000 no montante previsto no Orçamento de 2011 para empréstimos de curto prazo, bem como a adjudicação desse financiamento, sob a forma de descoberto bancário à entidade F”;
- O Município, em termos de registo contabilístico, em 21/12/2011, ter contabilizado o descoberto bancário, como um empréstimo de curto prazo⁹⁴, procedendo ao registo de uma receita de € 350.000,00 na conta bancária em causa, a qual foi posteriormente movimentada a débito pelo registo das ordens de pagamento da dívida relativas ao processo judicial que originou a penhora⁹⁵;

Em face da factualidade apurada reitera-se o exposto no Relato Consolidado de verificação interna de contas no sentido de que, a Câmara Municipal quando teve conhecimento da sentença proferida pelo Tribunal E em 25/03/2010 deveria ter solicitado um empréstimo de curto prazo, no valor correspondente à condenação, conduta que se tornou ainda mais exigível depois da comunicação da entidade F da penhora da conta titulada pelo Município, no valor de € 473.933,27.

⁹⁰ As quais radicam na situação de desequilíbrio financeiro e nas penhoras que foram efetuadas nas contas bancárias do Município, decorrentes de decisões judiciais

⁹¹ E consequente submissão a fiscalização prévia do Tribunal de Contas

⁹² Cfr. fls. 22 e fls. 23 do Anexo O

⁹³ Tendo por base a informação interna n.º 4370/2011, cfr. fls. 15/16, elaborada pelos serviços de contabilidade, pela qual é dada nota da necessidade da contratualização de um empréstimo bancário de curto prazo, no montante de € 350.000,00, referindo, a esse propósito, que essa situação já se encontrava prevista no orçamento de 2011, e que o mesmo já tinha sido autorizado pela Assembleia Municipal aquando da aprovação do orçamento municipal para esse ano. Nesse documento, ainda, foi proposto que esse financiamento fosse adjudicado, sob a forma de descoberto bancário, à entidade F

⁹⁴ O que ocasionou que esta conta no Resumo Diário de Tesouraria não tivesse apresentado, em nenhum dos dias do período em análise, saldo negativo

⁹⁵ Cfr. fls. 32 do Anexo O

Esse pedido deveria ter sido autorizado pela Assembleia Municipal, atento o disposto no art.º 53º, n.º 2 alínea d), da Lei n.º 169/99, de 18/09, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 5-A/2002, de 11/01⁹⁶.

E o respetivo contrato, caso o prazo de pagamento ultrapassasse o fim do ano civil, deveria ter sido sujeito a visto do TC⁹⁷, de acordo com a alínea a) do n.º 1 do artigo 46º, conjugado com a alínea c) do n.º 1 do artigo 2º da LOPTC.

Caso o pagamento não fosse total e pontualmente cumprido deveria ser pedido novo empréstimo no valor em falta, procedendo-se de novo às formalidades acima referidas.

Saliente-se que a solução adotada pelo Município de prolongar a situação de descoberto bancário não autorizado, resultante da penhora judicial, acarretou o pagamento de juros a uma taxa muito superior (22,5% ano⁹⁸) à que teria ocorrido se se procedesse à contratação de um ou mais empréstimos de curto prazo.

Do já anteriormente expresso, infere-se que este não foi o procedimento adotado pelo Município, pelo que se conclui, que este contrato produziu efeitos sem que tenha sido autorizado pelo órgão competente para o efeito, e não foi submetido a fiscalização prévia quando a isso estava legalmente sujeito e, por consequência, não foi observado o disposto no art.º 53º, n.º 2, alínea d), da Lei n.º 169/99, de 18/09, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 5-A/2002, de 11/01, e alínea a) do n.º 1 do artigo 46º, conjugado com a alínea c) do n.º 1 do artigo 2º da LOPTC.

Acresce ainda referir que 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 artigos 38.º e seguintes da Lei n.º 2/2007, 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.

Este juízo de não conformidade desta operação com a normas legais aplicáveis, seria passível de configurar eventual infração financeira de carácter sancionatório, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, al.s d) e h), da LOPTC, encontrando-se, contudo, tal responsabilidade já prescrita, por força do disposto no artigo 70º, n.ºs 1, 3 e 6 da LOPTC.

⁹⁶ Segundo o qual é competência da Assembleia Municipal “aprovar ou autorizar a contratação de empréstimos nos termos da lei”

⁹⁷ Note-se que caso o valor em dívida neste tipo de contratos transite de um ano para o outro, a dívida em causa passa a ser considerada dívida fundada, levando a que o correspondente contrato fique sujeito a visto do Tribunal de Contas – al. a) do n.º 1 do art.º 46º da LOPTC.

⁹⁸ Cfr. fls. 14 do Anexo O

17 - Conclusão

As situações descritas nos pontos 6 a 15, consideram-se irregulares e justificam observações de carácter técnico, quanto à sua regularidade contabilístico-financeira ou de carácter jurídico, sendo que as descritas nos pontos 8⁹⁹ e 15.2¹⁰⁰ consubstanciam infrações que seriam passíveis de eventual responsabilidade financeira, encontrando-se, contudo, tal responsabilidade já prescrita, por força do disposto no artigo 70º, n.ºs 1, 3 e 6 da LOPTC.

Dos factos descritos e das alegações apresentadas, não se pode concluir no sentido de que a verificação interna das presentes contas reúna as condições para homologação pela 2ª Secção, conforme o art.º 53, n.º 3, da LOPTC, pelo que se propõe a respetiva recusa de homologação.

18 – Vista ao Ministério Público

Do Projeto de Relatório Consolidado (PR) foi dada vista ao Ministério Público no TC, nos termos do disposto no n.º 5, do art.º 29º da LOPTC, e no n.º 1, do art.º 122º, do Regulamento do Tribunal de Contas, ao que se dignou a Excelentíssima Senhora Procuradora-Geral Adjunta de emitir o Parecer do Ministério Público n.º 8/2019, concluindo que:

“(…)

3. *No decurso da verificação foram detetadas as situações descritas nos pontos 6 e 13.2 do PR, que foram considerados suscetíveis de análise em termos de responsabilidade financeira sancionatória (artigo 65º, n.º 1 als d) e h) da LOPTC).*

4. *Verifica-se, porém, relativamente a tal responsabilidade ocasionada pelas situações evidenciadas, que a responsabilidade dos agentes se encontra prescrita atenta a data das possíveis infrações e o decurso do prazo previsto no artigo 70º, n.ºs 1, 3 e 6 da Lei n.º 98/97, de 26/08.*

5. *Nestes termos, nada mais temos, por ora, a anotar, relativamente ao presente P.R.”*

19 - 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 às gerências em análise são:

Unid: Euros

Gerência	Montante
2011	4.885,89
2012	4.259,82

⁹⁹ A situação configura eventual responsabilidade financeira sancionatória, de acordo com as als. b) e f) do n.º 1 do art.º 65º, da LOPTC, imputando-se a responsabilidade aos membros do executivo camarário.

¹⁰⁰ A situação é passível de eventual responsabilidade financeira sancionatória, prevista na alínea b) do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, e respetivas alterações, imputando-se a responsabilidade aos membros do executivo camarário.

20 - 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 Consolidado relativo às gerências de 2011 e 2012;
- II. Recusar a homologação das contas do Município de Celorico da Beira, das gerências de 2011 e 2012, objeto de verificação interna;
- III. Ordenar:
 1. Que o presente Relatório Consolidado posteriormente seja remetido:
 - a) Ao Presidente da Câmara Municipal de Celorico da Beira e a todos os membros do executivo em funções, bem como ao Presidente da Assembleia Municipal;
 - b) Aos responsáveis pelas contas do Município relativas aos anos económicos de 2011 e 2012;
 - c) À Diretora-geral das Autarquias Locais;
 2. Ao Presidente da Câmara Municipal que, no prazo de 6 meses, comunique ao Tribunal de Contas as medidas adotadas, acompanhadas dos respetivos documentos comprovativos, tendentes a confirmar o acatamento das recomendações formuladas no presente Relatório Consolidado;
 3. A remessa deste Relatório Consolidado ao Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral adjunto neste Tribunal, nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 29º da LOPTC;
- IV. Após notificação nos termos dos n.ºs 1 e 3 do ponto III, se proceda à respetiva divulgação via internet, excluindo os anexos, conforme previsto no n.º 4, do artigo 9.º, da LOPTC;
- V. Fixar o pagamento de emolumentos, conforme constante do ponto 19.
- VI. A desapensação do DCAV n.º 24/2012, a fim de ser arquivado.

DA IX – UAT.2, em 31 de janeiro de 2019

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

21 - Constituição do processo

Volumes	Anexo	Fls.	Descrição
I	A	1-2	Relação Nominal de Responsáveis.
	B	1-56	Mapas de Fluxos de Caixa, Mapa de Contas de Ordem, Demonstração de Resultados, Mapas de Controlo Orçamental da Receita e da Despesa
	C	1-37	Relatório de Verificação Interna de Contas N.º 07/11 – Município de Celorico da Beira – Gerência de 2009
	D	1-13	Correspondência enviada
	E	1-32	Correspondência recebida
	F	1-3	Equilíbrio orçamental corrente
	G	1-89	Empréstimos de curto prazo
	H	1-10	Dívida à Entidade J
	I	1-6	Divergências entre os valores de amortizações e juros constantes no Mapa do empréstimos e MFC/MCOD
	J	1-6	Certificação legal de contas relativa aos exercícios de 2011, 2012 e 2016
	K	1-148	Acordos de regularização de dívida
	L	1-18	Cálculos do endividamento apresentados pelo Município
	M	1-24	Cálculos de endividamento efetuados no âmbito da VIC
	N	1-56	Penhoras efetuadas na conta n.º 0243003057830 - Entidade F
	O	1-168	Penhoras efetuadas na conta n.º 024300962530 - Entidade F
	P	1-51	Outros Documentos
	Q	1	Declaração de Inexistência de conflito de interesses
R	1-27	Ofícios de notificação dos responsáveis do Relato VIC, e respetivos avisos de receção	
S	1-28	Respostas enviadas pelos responsáveis no exercício do contraditório	
II			Documentos de prestação de contas referentes aos exercícios de 2011 e 2012
III			Correspondência trocada



22 - Ficha técnica

Coordenação Geral

Maria da Luz Faria¹⁰¹

Auditora-

Coordenadora

Helena Cruz Fernandes¹⁰²

Auditora-Coordenadora

Coordenação Técnica

Isabel Relvas Cacheira

Auditora-Chefe

O técnico responsável pela Verificação Interna da Conta

Georgina Silva

Técnica Verificadora Assessora

¹⁰¹ Coordenou os trabalhos até 31/12/2017

¹⁰² Coordena os trabalhos a partir de 01/01/2018