

Município de Vizela

Gerência de 2012

RELATÓRIO N.º 07/2019

DE VERIFICAÇÃO INTERNA DE CONTAS



Índice

1 – Sumário executivo.....	2
1.1 – Nota prévia	2
1.2 – Principais conclusões.....	2
2 – Recomendações.....	3
3 – Contraditório.....	3
4 – Exame da conta.....	4
5 – Graus de execução orçamental.....	5
6 – Endividamento municipal	7
7 – Certificação legal de contas	8
8 – Contabilidade de custos	9
9 – Norma de controlo interno	9
10 – Utilização de parte do saldo do exercício anterior sem revisão orçamental.....	10
11 – Acordos de regularização de dívidas	11
12 – Pedidos de Esclarecimentos, Queixas e Denúncias (PEQD) e Relatórios de Órgãos de Controlo Interno (ROCI´s).....	13
12.1 – PEQD n.º 109/13 e ROCI n.º 47/2013	13
12.2 – ROCI n.º 44/2015, de 26/10.....	16
13 – Apreciação do contraditório pessoal e institucional.....	17
14 – Conclusão.....	17
15 – Vista ao Ministério Público	18
16 – Emolumentos.....	18
17 – Decisão.....	18
Ficha Técnica.	21

Relatório de Verificação Interna

1 – SUMÁRIO EXECUTIVO

1.1 – NOTA PRÉVIA

Em cumprimento do Programa de Fiscalização da 2ª Secção do Tribunal de Contas¹ (TC), foi realizada a verificação interna da conta de gerência do Município de Vizela (MV), relativa ao período de 01/01 a 31/12/2012², a qual teve início em 04/09/2015.

O exame das contas foi feito tendo presente o n.º 2 do artigo 53.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)³ e ainda o disposto na Resolução n.º 06/03 – 2ª Secção, de 18/12⁴.

1.2 – PRINCIPAIS CONCLUSÕES

As desconformidades detetadas na verificação interna da conta de gerência de 2012, do MV suscitam a formulação das seguintes conclusões:

- i. Apesar do Município apresentar, na gerência de 2012, taxas de execução orçamental muito baixas, em consequência da aprovação de orçamentos sobrevalorizados, essa tendência já se inverteu nas gerências mais recentes;
- ii. O Município apresentou, em 2012, excesso face ao limite legal de endividamento municipal, nomeadamente do endividamento líquido municipal, calculado nos termos do artigo 37º da Lei das Finanças Locais⁵ (LFL), tendo no entanto já decorrido um processo de efetivação jurisdicional da responsabilidade financeira, em que o Presidente da Câmara Municipal optou pelo pagamento voluntário da multa pelo mínimo legal, extinguindo-se assim o procedimento. Refira-se que nas gerências mais recentes, o Município cumpre com os limites da dívida total;
- iii. Mantem-se, desde 2012, a reserva por limitação de âmbito na Certificação Legal de Contas, relativamente à falta de regularização dos bens imóveis transferidos, para a autarquia, pelo Município de Lousada, aquando da sua criação;
- iv. A autarquia mantém, sem qualquer modificação, a norma de controlo interno aprovada em 23/10/2002, que se mostra desajustada em relação aos normativos em vigor;
- v. Na gerência em apreciação, a entidade utilizou parte do saldo orçamental dos exercícios anteriores, sem efetuar a correspondente revisão orçamental e sem a devida autorização da

¹ Aprovado através da Resolução n.º 10/2013 – 2ª Secção, de 28/11

² Processo n.º 1873/2012

³ Lei n.º 98/97, de 26/08, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 09/03 e alterada posteriormente pelo art.º 248º da Lei n.º 42/2016, de 28/12

⁴ Publicada no Diário da República, II Série, n.º 5, de 07/01/2004

⁵ Lei n.º 2/2007, de 15/01

Assembleia Municipal. Atualmente a autarquia já alterou o procedimento descrito, cumprindo com o disposto no POCAL;

- vi. O MV contratualizou e efetuou pagamentos relativos a acordos de regularização de dívidas com fornecedores, que na prática se traduziram na consolidação de dívida comercial de curto prazo, em dívida financeira de médio e longo prazo, através de uma forma indireta de recurso ao crédito não prevista legalmente;
- vii. A autarquia procedeu ao pagamento do subsídio de reintegração a um eleito local, no valor de € 17.765,23, o que apesar de lhe ser devido, lhe deveria ter sido pago apenas no termo do mandato como eleito local, situação que foi objeto de análise relativamente ao PEQD n.º 109/13 e ao ROCI n.º 47/2013, tendo-se entendido que a situação não constituía qualquer infração financeira sancionatória ou reintegratória;

Além das situações descritas nos pontos iii) e iv) que ainda se mantêm, todas as outras já foram ultrapassadas pela autarquia. Assim, podemos concluir no sentido de que a verificação interna da conta reúne as condições para homologação pela 2ª Secção, com recomendações, nos termos do artigo 128º do Regulamento do Tribunal de Contas⁶.

2 – RECOMENDAÇÕES

Atenta a natureza das conclusões acima expostas, formulam-se as seguintes recomendações ao atual órgão executivo do MV:

- i. Adotar mecanismos no sentido de corrigir a reserva constante da certificação legal de contas referente à valorização dos bens imóveis e do domínio público, concluindo os processos de inventariação e de atualização daqueles bens, diligenciando junto do Município de Lousada com vista à regularização desta situação;
- ii. Proceder à atualização e aprovação da norma de controlo interno pelos órgãos executivo e deliberativo, respetivamente, de modo a manter em funcionamento o sistema de controlo interno adequado às atividades da autarquia, assegurando o seu acompanhamento e avaliação permanente, de acordo com o ponto 2.9.3 do POCAL, bem como o que a mesma pressupõe no seu artigo 2º, n.º 3, relativamente à “*revisão e atualização (...) pelo menos de dois em dois anos*”;

3 – CONTRADITÓRIO

No âmbito do exercício do contraditório, consagrado nas normas constantes dos artigos 13º e 61º, n.º 6, da LOPTC, os responsáveis⁷ identificados no quadro seguinte foram citados em 25/02/2019

⁶ Aprovado em reunião do Plenário Geral, de 24/01/2018

⁷ Anexo A

para, querendo, se pronunciarem sobre os factos insertos no Relato de Verificação Interna de Contas do MV – Gerência de 2012, nos termos do Despacho Judicial⁸, de 19/02/2019:

Exercício do Contraditório		
Pessoal – Responsável	Cargo / Período	Observações
Dinis Manuel Silva Costa	Presidente – 01/01 a 31/12/2012	Pronunciou-se em contraditório, não contrariando os factos apresentados.
Alberto Fernando Lopes da Silva Machado	Vereador – 01/01 a 31/07/2012	Falecido ⁹ .
António Manuel Pinto Ferreira Pacheco	Vereador – 01/01 a 31/12/2012	Não se pronunciou em contraditório.
Carlos Manuel Coelho Leite Faria	Vereador – 01/08 a 31/12/2012	Não se pronunciou em contraditório.
Dora Fernanda da Cunha Pereira Gaspar	Vereadora – 01/01 a 31/12/2012	Pronunciou-se em contraditório, não contrariando os factos apresentados
Luís Miguel Soares Lopes Guimarães	Vereador – 01/01 a 31/12/2012	Não se pronunciou em contraditório.
Maria José Novais Toriz Silva Ramos	Vereadora – 01/11 a 31/12/2012	Não se pronunciou em contraditório.
Maria Resgate Carvalho Lemos Salta	Vereadora – 01/11 a 31/10/2012	Não se pronunciou em contraditório.
Vitor Hugo Machado C. Salgado Abreu	Vereador – 01/01 a 31/12/2012	Não se pronunciou em contraditório.
Institucional – Presidente da CMV*		Pronunciou-se em contraditório, exclusivamente sobre a exequibilidade do projeto de recomendações.

*O atual Presidente da Câmara Municipal é o Sr. Vitor Hugo Machado C. Salgado Abreu

Em resultado das citações efetuadas, apenas dois responsáveis do órgão executivo na gerência em apreciação, exerceram o direito de contraditório pessoal, tendo o atual Presidente da CMV, que exerceu funções de Vereador naquela gerência de 2012, respondido em ofício, exclusivamente em relação ao projeto de recomendações.

As alegações serão tidas em consideração e trazidas ao texto do Relatório, nos pontos a que digam respeito.

4 – EXAME DA CONTA

O exame da conta foi feito tendo presente o disposto no n.º 2, do art.º 53, da LOPTC e ainda o disposto na Resolução n.º 06/2003 – 2ª Secção, de 18/12.

Foram seguidas as Instruções¹⁰ aplicáveis e, pelo exame dos documentos enviados, conclui-se que o resultado da gerência é o que consta da seguinte demonstração numérica:

⁸ Anexo B

⁹ Anexo C

¹⁰ Resolução n.º 04/2001, 2ª Secção, de 12/07 - Instruções n.º 1/2001

	Conta de Documentos (Contas de Ordem) ¹¹		Conta de Dinheiro (Mapa de Fluxos de Caixa) ¹²	
Débito				
Saldo de Abertura	281.834,68		791.427,61	
Entradas	78.272,14	360.106,82	12.793.605,06	13.585.032,67
Crédito				
Saídas	96.151,49		12.836.286,13	
Saldo de Encerramento	263.955,33	360.106,82	748.746,54	13.585.032,67

Conforme Mapa do Balanço¹³, Demonstração de Resultados¹⁴ e Mapas de Controlo Orçamental¹⁵ e a título meramente informativo, apresenta-se de seguida a estrutura de resultados da entidade:

Norma Controlo Interno	Resultados		Grau de Execução Orçamental		
		Unid: Euro			
Aprovada pelo órgão executivo em 23/10/2002 e, até à data não foi objeto de alterações	Resultados Operacionais	815.381,84	Receita	Previsões Corrigidas	38.185.558,00
	Resultados Financeiros	- 83.418,13		Receita Cob. Liquida	12.049.890,25
				Total	31,56 %
	Resultados Correntes	731.963,71	Despesa	Dotações Corrigidas	38.185.558,00
	Resultados Extraordinários	- 162.370,77		Despesas Pagas	12.098.011,19
	Resultado Líquido do Exercício	569.592,94		Total	31,68 %

5 – GRAUS DE EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

Da análise aos mapas de controlo orçamental da receita e da despesa¹⁶ do MV, verifica-se a existência de graus de execução orçamental, de 31,56% e 31,68% respetivamente.

Questionado o Município, veio o Sr. Presidente da Câmara Municipal dizer que o baixo grau de execução orçamental se deveu “*necessariamente ao empolamento na previsão das receitas*” e que “*tal situação foi consequência da necessidade de enquadrar nos orçamentos dos anos visados os compromissos a transitar de ano, assumindo estes não só a forma de dívida faturada e não paga como também de outras obrigações emergentes de comprometimentos, presentes e futuros, já assumidos e ainda não faturados. Tal facto, tendo ocorrido em encadeamento com o período de investimentos realizados pela Autarquia com vista à regularização das condições básicas reclamadas*”

¹¹ Anexo D

¹² Anexo E

¹³ Anexo F

¹⁴ Anexo G

¹⁵ Anexo H

¹⁶ Anexo H

pela população após sucessivos anos de atraso e mesmo retrocesso, e tendo em conta a diminuição das receitas fundamentalmente expectáveis, criou a consciência de que, após este período de investimento, teria de ocorrer um período de desinvestimento e de reequilíbrio ou saneamento.

Importa, ainda, acrescentar que a Câmara Municipal de Vizela reitera (...) o seu cumprimento integral das normas e princípios jurídicos que lhe são aplicáveis, tendo sempre pautado a sua atividade pelo respeito escrupuloso do Direito e pela observância da normativa que norteia a sua missão de interesse público.

Deste modo, cumpre esclarecer que o Município de Vizela foi criado através da Lei n.º 63/98, de 01 de setembro, sendo constituído pelas freguesias de São Miguel das Caldas de Vizela, São João das Caldas de Vizela, Infias, Tagilde e São Paio de Vizela, todas destacadas do município de Guimarães, freguesia de Santa Eulália de Barrosas, destacada do município de Lousada, e a freguesia de Santo Adrião de Vizela, destacada do município de Felgueiras.

Deste modo, o município de Vizela, com cerca de 24 mil habitantes, é considerado um dos concelhos mais jovens do país, sendo atualmente e após a reforma administrativa operada pela Lei n.º 11/2012, de 30 de maio, constituído por cinco freguesias, nomeadamente União das freguesias de Caldas de Vizela (S. Miguel e S. João), Infias, Santa Eulália, Vizela (Santo Adrião) e União das Freguesias de Tagilde e Vizela (S. Paio).

Assim sendo, atenta a juventude do concelho e as desigualdades verificadas face aos concelhos vizinhos, o Município de Vizela viu-se na necessidade de realizar um conjunto de infraestruturas, de modo a responder às carências da respetiva população.

Deste modo, é manifesto que o investimento efetuado pela autarquia de Vizela, desde a sua constituição, foi inteiramente justificado, na medida em que foi necessário corrigir as assimetrias existentes, dotando o concelho de um conjunto de infraestruturas suscetíveis de dar resposta às mais elementares necessidades da população.

No entanto, não obstante o investimento efetuado pela Autarquia, dada a carência que se verificava, o Município de Vizela tem vindo, ainda, ao longo dos últimos anos, a dar resposta às constantes transferências de competências efetuadas por parte da administração central, designadamente no que concerne a serviços de educação, ação social, transportes e comunicações, saúde, habitação, proteção civil, ambiente e saneamento básico, ordenamento do território e urbanismo”.

Em sede de contraditório, o ex-Presidente do MV, apenas refere que ordenou “*que se fizessem orçamentos realistas e mandei fazer certificação de todos os serviços*”.

Consultada a aplicação informática GDOC, verifica-se que os Mapas de Controlo Orçamental entregues para as gerências mais recentes de 2016 a 2018, refletem graus de execução orçamental de receita e de despesa conforme mapa que se segue:

	2012	2016 ¹⁷	2017 ¹⁸	2018 ¹⁹
Receita	31,56	101,09	93,92	88,00
Despesa	31,68	85,55	78,95	63,41

Assim, constata-se nas gerências mais recentes, um significativo aumento do grau de execução orçamental, tanto ao nível da receita como da despesa, situando-se acima dos limites impostos pela Lei n.º 73/2013, de 03/09²⁰.

6 – ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL

Da verificação interna e do apuramento dos montantes de endividamento²¹, com base nos dados solicitados, e relativos ao Município, constata-se que não foi excedido o limite do endividamento bancário de médio e longo prazo, porém, foi excedido o limite do endividamento líquido municipal, nas gerências de 2010, 2011 e na gerência de 2012, em apreciação.

Valor do endividamento líquido municipal em 31.12.2010	Valor do endividamento líquido municipal em 31.12.2011	Valor do endividamento líquido municipal em 31.12.2012
17.000.447,28	12.555.232,50	15.563.696,20

Questionada a entidade sobre o cumprimento do limite do endividamento líquido e do endividamento bancário de médio e longo prazo, no exercício de 2012, vem a mesma confirmar que excedeu o limite do endividamento líquido em 2011 e 2012, mas que, não excedeu o limite de endividamento de médio e longo prazo, em nenhum destes exercícios.

Mais informa que não cumpriu o disposto no n.º 2 do artigo 37º da Lei n.º 2/2007, de 15/01, em vigor à data dos factos, que obrigava a que quando o Município não cumprisse o limite estabelecido para o endividamento líquido (n.º 1 do mesmo artigo), deveria reduzir em cada ano subsequente pelo menos 10% do montante que excedeu o seu limite de endividamento líquido, até que aquele limite fosse cumprido.

Assim, verifica-se que a autarquia excedeu o limite de endividamento líquido conforme mapa que se segue:

Gerência	Excesso de endividamento líquido municipal
2010	8.348.880,07
2011	3.538.164,26
2012	7.014.599,25

¹⁷ Proc.º n.º 958/2016

¹⁸ Proc.º n.º 1179/2017

¹⁹ Proc.º n.º 1038/2018

²⁰ Objeto de sucessivas alterações, tendo sido republicada pela Lei n.º 51/2018, de 16/08

²¹ Anexo I

A diferença apurada entre os cálculos do MV e os da verificação interna, prendem-se com os montantes de base para o cálculo da receita relevante, no que diz respeito aos valores do FEF e do IRS, o município considerou os do ano em apreciação, em vez dos recebidos no ano anterior, e no caso dos impostos municipais, não considerou o montante cobrado a título de Imposto Único de Circulação (IMV).

Relativamente à ultrapassagem dos limites legais de endividamento líquido municipal e com referência às gerências de 2011 e 2012, já foi requerido pelo Ministério Público um processo para efetivação jurisdicional da responsabilidade financeira quanto a esta matéria aos responsáveis da autarquia, nomeadamente ao Presidente e Vereador com o pelouro financeiro, tendo por base a remessa por parte da Inspeção-Geral de Finanças de um relatório de auditoria ao MV, que depois de devidamente analisado por esta Direção-Geral e em cumprimento do despacho do Juiz Conselheiro da área, à data, foi remetido ao Ministério Público.

Após o exercício do direito potestativo exercido pelo Vereador do MV, decidiu o Ministério Público indiciar apenas o Presidente da autarquia pela infração acima exposta. Este efetuou o pagamento voluntário da multa pelo mínimo legal, nos termos e para os efeitos dos artigos 65º, n.º 3 e 69º, n.º 2, alínea d) da LOPTC, extinguindo o procedimento para efetivação da responsabilidade financeira.

Esta matéria será posteriormente relatada com a análise ao ROCI n.º 44/2015, de 30/10.

Mais se informa que de acordo com o referido nos relatórios de gestão, constantes das prestações de contas de 2016, 2017 e 2018, a autarquia apresenta margens em relação aos limites da dívida total, de € 1.021.257, de € 5.247.087 e de € 7.284.777, respetivamente.

7 – CERTIFICAÇÃO LEGAL DE CONTAS

A Certificação Legal de Contas²² apresenta as seguintes reservas, opinião e ênfases:

“RESERVAS:

7 - Por limitação do âmbito

7.1- Valorização dos bens imóveis e do domínio público

Dado que o Município de Vizela resultou da cisão de três municípios vizinhos, o Município de Lousada ainda não transferiu de forma plena os respetivos bens imóveis e do domínio público para a propriedade deste Município. Assim no Balanço as contas de Imobilizações Corpóreas e Bens do Domínio Público não refletem a totalidade do património deste Município.

OPINIÃO

8. Em nossa opinião e exceto quanto aos efeitos dos ajustamentos que poderiam revelar-se necessários caso não existissem as limitações descritas no parágrafo 7.1 acima, as demonstrações financeiras referidas apresentam de forma verdadeira e apropriada, em todos os aspetos materialmente relevantes, a posição financeira da CÂMARA MUNICIPAL DE VIZELA, em 31 de Dezembro de 2012 e o resultado das suas operações e a execução orçamental relativa à despesa

²² Anexo J

paga e à receita cobrada no exercício findo naquela data, em conformidade com os princípios contabilísticos geralmente aceites em Portugal previstos no POCAL.

ÊNFASE

9. Sem modificar a opinião expressa no parágrafo anterior, chamamos a atenção para a seguinte situação:

9.1 – ENDIVIDAMENTO DO MUNICÍPIO

Em consequência do excessivo endividamento do Município, este candidatou-se no final do ano de 2012 ao PAEL.”

Em sede de contraditório, o atual PCM reitera que o MV “*tem vindo a desenvolver ao longo dos anos todos os esforços no sentido da regularização dos bens imóveis que foram transferidos para a Autarquia e que não se encontravam devidamente registados. Neste momento encontram-se por regularizar apenas alguns imóveis da listagem inicial que por dificuldades de registo ainda não foi possível proceder à sua inventariação, mas que constitui já uma parte residual*”.

Consultada a certificação legal de contas respeitante aos exercícios de 2017 e 2018,²³ constata-se que perdura, como única reserva, a referente à valorização dos bens imóveis e do domínio público, não se encontrando concluídos os processos de inventariação e de atualização daqueles bens, pelo que a autarquia deverá diligenciar junto do Município de Lousada com vista à regularização desta situação.

8 – CONTABILIDADE DE CUSTOS

Questionada a entidade sobre a implementação da contabilidade de custos, a mesma respondeu que “*todos os custos diretos do Município têm por base uma conta da contabilidade analítica, porém não estão imputados custos indiretos às funções através de coeficientes de imputação*”.

Relativamente a este ponto, não houve qualquer pronúncia relativamente à plena aplicação do sistema de contabilidade de custos, no regime contabilístico do POCAL.

9 – NORMA DE CONTROLO INTERNO

A norma de controlo interno em vigor no MV no exercício de 2012, foi aprovada pelo órgão executivo em reunião ordinária da Câmara Municipal de 23/10/2002²⁴, e mantém-se ainda em vigor, sem nenhuma atualização, conforme consulta aos documentos da prestação de contas de 2017 e 2018.

O atual PCM em sede de contraditório informa que “*no que toca à atualização da norma de controlo interno do Município de Vizela, será a mesma efetuada no decorrer do corrente ano, tendo aguardado, apenas, o momento para que a revisão inclísse as alterações a serem efetuadas no âmbito do SNC-AP*”.

²³ Anexo K

²⁴ Anexo L

Neste sentido, o Município deverá ser alertado para a necessidade de proceder à atualização e respetiva aprovação da Norma de Controlo Interno no sentido de que a mesma se adequa aos normativos em vigor, nomeadamente, as normas do regime jurídico das autarquias locais, bem como as normas de aplicação subsidiária constantes do Decreto-Lei que aprovou o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas relativas à aplicação do Sistema de Normalização Contabilística e das IPSAS – Normas Internacionais de Contabilidade do Setor Público, nomeadamente no que respeita ao controlo interno.

10 – UTILIZAÇÃO DE PARTE DO SALDO DO EXERCÍCIO ANTERIOR SEM REVISÃO ORÇAMENTAL

A entidade utilizou parte do saldo orçamental do exercício anterior, sem efetuar a correspondente Revisão Orçamental, e sem cumprir o estabelecido no ponto 8.3.1. do POCAL, no referente às “Previsões Corrigidas” do mapa do Controlo Orçamental da Receita.

Da análise aos exercícios seguintes constatou-se que a autarquia repetiu o mesmo procedimento no exercício de 2013, a saber:

	SI MFC	Receitas	Despesas	SF MFC	Utilização
2012	457.979,69	12.078.476,75	12.098.011,19	438.445,25	19 534,44
2013	438.445,25	13.267.904,81	13.427.834,90	278.515,16	159 930,09
2014	278.515,16	24.853.362,99	23.347.965,93	1.004.109,26	- 725 594,10
2015	1.783.912,22	19.472.593,14	17.087.310,88	4.169.194,4	- 2 385 282,18
2016	4.169.194,48	13.402.826,81	13.223.521,72	4.348.499,57	- 179 305,09
2017	4.348.499,57	22.766.707,70	22.744.284,68	4.370.922,59	- 22 423,02
2018	4.370.922,59	13.285.694,60	12.159.330,22	5.497.286,97	- 1.126.364,38

A utilização das dotações orçamentais do saldo de gerência anterior, em 2012 e 2013, violou o disposto no ponto 8.3.1 do POCAL, já que não foi efetuada qualquer revisão orçamental que permitisse a utilização daquele saldo, que de acordo com a alínea b), do n.º 2 do artigo 53º da Lei n.º 169/99, de 18/09, na versão resultante da republicação pela Lei n.º 5-A/2002, de 11/01, a sua autorização competiria à Assembleia Municipal.

Atendendo a que esta situação foi, entretanto, ultrapassada em exercícios subsequentes, tal como informado pela autarquia, em contraditório institucional de que “*desde 2016 que a utilização do saldo de gerência orçamental do ano anterior é efetuada por via da revisão orçamental e aprovada pelo órgão deliberativo. Tal procedimento está instituído, não sendo possível que erros passados e já corrigidos sejam repetidos*”, entende-se não ser de evidenciar qualquer responsabilidade financeira sancionatória.

11 – ACORDOS DE REGULARIZAÇÃO DE DÍVIDAS

Foi questionada ao Município a existência de acordos de regularização de dívidas (ARD) com fornecedores e de contratos de *factoring* e solicitado o preenchimento do mapa resumo desses contratos²⁵, retirando-se da resposta, os seguintes elementos:

A entidade refere não ter efetuado quaisquer contratos de *factoring* ou *confirming*. Relativamente aos acordos de pagamento, o município esclarece que não existem deliberações dos órgãos executivo e deliberativo para a aprovação dos acordos de pagamento efetuados, os quais constam do mapa seguinte:

Fornecedor	Acordo		Amortizações pagas em 2012	Juros pagos em 2012
	Data	Valor		
a)	25/10/2012	299 272,98	75 000,00	
b)	29/06/2012	133.485,61	25 000,00	
c)	13/12/2011	340.107,34	78 486,36	
d)	03/08/2012	493.647,04	5 000,00	9 335,02
TOTAL		1.249.572,99	183.486,36	9.335,02

Nos dois primeiros casos, os acordos foram celebrados com os fornecedores, não envolvendo instituições de crédito, acordando-se novos planos de pagamentos com os fornecedores, sujeitos a juros por atraso no cumprimento.

Desta forma, os ARD celebrados entre o MV e os fornecedores, traduzem-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 03/02, alterada pelo artigo 81º da Lei n.º 87-B/98, de 31/12²⁶, define dívida fundada no artigo 3º, 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 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 celebrados, na vigência da Lei n.º 2/2007, de 15/01²⁷, verifica-se que, as dívidas resultantes dos fornecimentos de produtos/serviços prestados à autarquia, reportam-se a faturas cuja data de vencimento é, em regra, de um/dois meses, configurando dívidas de curto prazo, escriturada contabilisticamente enquanto tal.

Por via dos ARD, tal dívida convola-se em dívida financeira de médio e longo prazo.

²⁵ Anexo M

²⁶ Regime Geral de Emissão e Gestão da Dívida Pública

²⁷ Lei das Finanças Locais (LFL)

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 38º e seguintes da LFL, 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 celebração dos contratos estava vedada pela 1.ª parte do n.º 12 do artigo 38º da LFL, na medida em que visam consolidar dívida de curto prazo. Ainda no domínio dos normativos legais vigentes (cfr. artigo 40º, n.º 1, da LFL e 3º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 07/03), 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.

Esse objetivo estava interdito pelo artigo 38º, n.º 12 da LFL de 2007. Este juízo de não conformidade destas operações com as normas legais aplicáveis e de acordo com a interpretação uniforme do TC, 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 65º, n.º 1, alínea b), da LOPTC.

Da análise que antecede, resulta que os acordos de regularização de dívida são ilegais por não se subsumirem a nenhum dos instrumentos previstos na LFL representando, na realidade, efeitos semelhantes a contratos de empréstimo.

No entanto, a entrada em vigor da Lei n.º 8/2012, de 21/02²⁸ e do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21/06²⁹, configura objetivamente a entrada em vigor de uma lei posterior mais favorável, deixando assim as condutas dos responsáveis pela sua autoria que levaram à celebração destas operações, de constituir infrações financeiras, desde a data da entrada em vigor destes diplomas até à data da entrada em vigor da Lei n.º 73/2013, de 03/09, por força da aplicação do artigo 2º, n.º 4, do Código Penal.

Com a entrada em vigor da Lei n.º 73/2013, de 03/09, este tipo de operações está completamente interdito para o futuro. Não é, porém, possível aplicar esta nova proibição, com efeito retroativo às operações examinadas, por força do disposto no artigo 2º, n.º 2, também do Código Penal.

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

²⁸ Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA), alterada pelas Leis n. os 20/2012, de 14/05, 64/2012, de 20/12, 66-B/2012, de 31/12 e 22/2015, de 17/03

²⁹ Alterada pelas Leis n. os 64/2012, de 20/12, 66-B/2012, de 31/12 e Decreto-Lei n.º 99/2015, de 02/06.

Embora não constituindo infração financeira, não deixam, pelas razões expostas, de desrespeitar normas, regras e princípios do direito financeiro. Exigia-se a observância do princípio do equilíbrio orçamental em ordem a que os compromissos assumidos não só dispusessem de cabimento orçamental, mas também de garantia de fundos disponíveis na tesouraria para pagamento pontual e tempestivo das obrigações jurídicas perfeitas emergentes dos contratos, nos prazos contratualmente estipulados e na vigência do orçamento anual ou na parcela do orçamento anual de cada encargo plurianual. Para tal, justificava-se a existência de um adequado sistema de controlo interno que permitisse, a todo o tempo, 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, deverá o Município ser alertado de que não pode proceder à celebração de contratos diretamente com os credores, ou com entidades financeiras, com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo, sempre que a duração do acordo ultrapasse o exercício orçamental.

No que respeita ao acordo celebrado com a entidade c), deverá ter-se ainda em consideração o facto de que a partir de 2012, o legislador veio tratar de forma autónoma as dívidas vencidas das autarquias locais referentes aos sectores da água, saneamento e resíduos, relativamente às outras dívidas e pagamentos em atraso, tendo por base o disposto nas sucessivas Leis do Orçamento do Estado desde 2012, que conferiu a estes sectores a possibilidade de resolução das dívidas vencidas através de acordos, mesmo depois da entrada em vigor da Lei n.º 73/2013, de 03/09, abrindo uma exceção à proibição de celebração de acordos de pagamento.

No presente processo, está em causa um ARD celebrado entre o Município e a empresa c), datado de 13/12/2011 que se enquadra na exceção conferida pelo legislador para as dívidas das autarquias a empresas do setor das águas e resíduos.

Por último, no que diz respeito à entidade d), conclui-se que se trata de um acordo para pagamento do valor que corresponde à participação do Município no capital social da empresa, 1,67% respetivamente, sendo este um pagamento faseado nos termos acordados entre as partes. Esta empresa já foi extinta (sem liquidação) com transferência total do património para outra Sociedade.

12 – PEDIDOS DE ESCLARECIMENTOS, QUEIXAS E DENÚNCIAS (PEQD) E RELATÓRIOS DE ÓRGÃOS DE CONTROLO INTERNO (ROCI'S)

12.1 – PEQD N.º 109/13 E ROCI N.º 47/2013

Deu entrada na DGTC um expediente remetido pela Inspeção-Geral de Finanças (IGF), relativo a uma denúncia anónima, proveniente da Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), que deu origem ao PEQD n.º 109/13, de 22/05³⁰.

O expediente contém cópia da Informação n.º 2013/482 da IGF, relativa ao Proc.º n.º 2013/179/M8/474, que analisa a denúncia que, em termos gerais, indicia ilegalidades na realização

³⁰ Anexo N

de despesas com empreitadas, aquisição de bens e serviços e o pagamento de subsídio de reintegração a eleitos locais.

Refira-se que se trata da mesma matéria que deu origem à constituição do ROCI n.º 47/2013, de 04/11, o qual resultou de um expediente remetido pelo Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, contendo os resultados de averiguações por parte da IGF sobre uma denúncia relativa à autarquia de Vizela³¹, remetida àquela Inspeção pela DGAL.

Após análise inicial ao processo PEQD foi solicitada informação à IGF sobre os resultados obtidos por aquela entidade, em resultado das suas diligências e auditorias, ao que foi informado que o processo de averiguações relativo à intervenção da IGF no MV foi objeto de despacho tutelar, o que deu origem ao ROCI anteriormente mencionado, e que, não tendo sido incluído no plano de auditoria daquela Inspeção para 2013 o MV, não foram, à data, averiguadas as situações detetadas.

Depois de nova diligência junto da IGF, esta entidade remeteu a Informação n.º 2013/2019, relativa ao Proc.º 2013/179/A5/729, dando conta que no processo de averiguações realizado junto do MV foram analisadas as situações objeto de denúncia, em especial, o pagamento de subsídio de reintegração a um eleito local.

Tendo este eleito local recebido, a título de subsídio de reintegração, a quantia de € 17.765,23 em julho de 2007, enquanto desempenhava o cargo de Vereador, a IGF analisou juridicamente a questão, tendo constatado que, apesar de ter adquirido direito ao subsídio, considera que o momento do seu pagamento só poderia ter ocorrido no termo do mandato como eleito local, pelo que recomendou ao MV a reposição da verba, indevidamente paga, sem prejuízo de lhe ser abonado no momento em que o eleito local deixasse de exercer funções em regime de permanência e exclusividade.

Ora, o eleito local em questão desempenhou funções autárquicas até 13/10/2017 que, segundo a interpretação da IGF, seria a data a partir da qual poderia ser abonado o referido subsídio, já que entende que o *“exercício do direito ao subsídio é o mandato (ou a qualidade) de eleito local em regime de permanência e exclusividade e não o mandato do órgão a que pertence esse eleito local”*.

No entanto, constata-se que o subsídio de reintegração em causa era previsto no artigo 19º do Estatuto dos Eleitos Locais que dispunha que deveria ser atribuído um subsídio de montante equivalente ao valor de um mês por cada semestre em exercício efetivo de funções aos eleitos locais em regime de permanência e exclusividade, tendo como limite máximo o valor correspondente a onze meses.

Esta disposição foi revogada pela Lei n.º 52-A/2005, de 10/10, que estabelece no artigo 8º um regime transitório onde é determinado que *“os titulares de cargos políticos que, até aos termos dos mandatos em curso, preenchem os requisitos para beneficiar dos direitos conferidos pelas disposições alteradas ou revogadas...”* são aplicáveis as disposições revogadas ainda que apenas

³¹ Anexo O

sejam computadas nas regras de cálculo, os anos em exercício efetivo de funções até à entrada em vigor do diploma, 01/11/2005.

Ora o mandato do eleito local tem o sentido de autorização que o povo confere aos governantes locais, para praticar, em seu nome, os atos a que correspondem as competências previstas na Lei.

E esse mandato termina com a realização de novas eleições, data a partir da qual não têm legitimidade política para exercer funções, sendo os novos eleitos locais que têm legitimidade política para exercê-las no novo mandato.

Esta interpretação resulta clara da parte da disposição legal transcrita que sublinhámos.

Assim, os factos não configuram a eventual infração financeira sancionatória, prevista na alínea b), do n.º 1, do artigo 65º da LOPTC, cujo procedimento estaria de qualquer forma extinto por prescrição de acordo com a alínea a), do n.º 2, do artigo 69º conjugada com o n.º 1, do artigo 70º da mesma Lei.

Também não resulta desta análise nenhuma eventual infração financeira reintegratória, já que o eleito local, embora só tenha cessado funções em 2017, manteve o direito ao subsídio de reintegração, entretanto extinto, por força do regime transitório previsto no artigo 8º da Lei n.º 52-A/2005, de 10/10, tendo sido verificado que o montante pago foi corretamente calculado.

Razões que levam a concluir não ter existido qualquer dano para o erário público.

Importa ainda referir a existência do ROCI n.º 47/2013, do qual consta a Informação n.º 2013/482 da IGF, onde os factos descritos relativamente às eventuais ilegalidades na realização de despesas com empreitadas e aquisição de bens e serviços não estão devidamente consubstanciados em documentação, indicando aquela Inspeção que será incluída a Câmara Municipal de Vizela no seu Plano Anual de Auditorias, relativamente às matérias de contratação pública.

Ainda no âmbito do mesmo processo foi também analisada a matéria do pagamento do subsídio de reintegração a eleitos locais, constatando-se que a IGF diligenciou junto do MV, o qual informou, em resposta, que a autorização do pagamento do subsídio foi precedida de um pedido de parecer jurídico junto da Associação Nacional dos Municípios Portugueses (ANMP) que ia no sentido da possibilidade legal para o pagamento requerido pelos responsáveis.

Relativamente a este processo ROCI, os documentos foram analisados e remetidos ao Ministério Público (MP) no TC, tendo merecido despacho de arquivamento por não constar qualquer documento ou relatório elaborado de acordo com os elementos a que se refere a alínea b), do n.º 2, do artigo 12º da LOPTC, pelo que o processo foi considerado insuscetível de servir de base a eventual propositura de ação de responsabilidade financeira³².

³² Anexo P

12.2 – ROCI N.º 44/2015, DE 26/10

Deu entrada na DGTC um expediente remetido pelo Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, contendo os resultados da auditoria da IGF ao MV, que deu origem ao ROCI n.º 44/2015, de 26/10³³.

O relatório n.º 2221/2014 da IGF, relativo ao Proc.º n.º 2013/180/A3/482 sobre o “*Controlo do endividamento municipal e da situação financeira da administração local autárquica*” evidencia um conjunto de factos suscetíveis de relevar em sede de responsabilidade financeira.

No relatório são evidenciadas as seguintes situações: o incumprimento da regra previsional da receita prevista no ponto 3.3.1, alínea a) do POCAL, nos exercícios de 2010 a 2012 e a violação dos limites especiais de endividamento líquido nos exercícios de 2011 e 2012 do MV.

Analisadas as peças processuais remetidas pela IGF, foram posteriormente endereçadas ao MP representado no TC, tendo sido constituído o Proc. MP/RF/OCI n.º 47/2015, por despacho de 09/12/2015.

Relativamente ao incumprimento da regra previsional da receita prevista no ponto 3.3.1, alínea a) do POCAL, nos exercícios de 2010 a 2012, foi determinado o arquivamento dos autos, uma vez que “*de acordo com o enquadramento normativo, vigente à data dos factos, os instrumentos previsionais e municipais eram aprovados pela assembleia municipal, sob proposta da Câmara Municipal (...) constata-se que os membros da Assembleia Municipal de Vizela não foram indicados como responsáveis pela alegada infração, nem ouvidos nos autos. Assim sendo, não foi observado o princípio do contraditório relativamente a todos os responsáveis pela aprovação dos orçamentos municipais (...) verifica-se, assim, a ausência de um pressuposto processual que comprometeria irremediavelmente o êxito de qualquer ação por responsabilidade financeira, cuja propositura viesse a ser ponderada (artigos 577º, alínea b) do Código do Processo Civil aplicável supletivamente ex vi artigo 80º da LOPTC)*”.

Ainda que neste momento se quisesse indiciar a infração financeira suprarreferida, ouvindo para efeitos do direito do contraditório, os membros da Assembleia Municipal (AM) de Vizela nas gerências em questão, a aprovação pela AM das opções do plano e da proposta do orçamento para o exercício de 2012 ocorreu durante o mês de novembro de 2011, nos termos do artigo 49º da Lei n.º 169/99, de 18/09, na versão alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11/01.

Assim, encontra-se prescrito o prazo para início do procedimento por responsabilidades financeiras sancionatórias, de acordo com o n.º 1 do artigo 70º da LOPTC.

No que respeita à violação dos limites especiais de endividamento líquido nos exercícios de 2011 e 2012 do MV, o MP concluiu pela eventual imputação de responsabilidade financeira sancionatória ao Presidente e ao Vereador responsável pelo pelouro financeiro, notificando os referidos

³³ Anexo Q

responsáveis para a faculdade de pagamento voluntário da multa pelo mínimo legal, em fase anterior à instauração do procedimento jurisdicional pelo MP.

Os dois responsáveis do MV apresentaram alegações individuais junto do MP, tendo este elaborado despacho de arquivamento relativamente ao Vereador com o pelouro financeiro, com base no facto deste responsável ter exercido aquelas funções do pelouro financeiro, após 09/10/2012 e que em 2013, o MV reduziu substancialmente o nível de endividamento, e apresentado requerimento quanto ao indigitado Presidente do MV, na Secretaria do TC para início do procedimento jurisdicional, ao que posteriormente veio o responsável efetuar o pagamento pelo valor mínimo, extinguindo-se assim o procedimento por responsabilidade financeira sancionatória.

13 – APRECIÇÃO DO CONTRADITÓRIO PESSOAL E INSTITUCIONAL

Conforme já referido no ponto 3 deste Relatório, foram citados, através do Despacho Judicial de 19/02/2019, todos os responsáveis pela Câmara Municipal que desempenharam funções no exercício de 2012, bem como a CMV, na pessoa do atual Presidente.

Decorrido o prazo estabelecido, o atual Presidente da CM (PCM) apresentou o contraditório institucional, e apenas dois responsáveis apresentaram os respetivos contraditórios pessoais. Os restantes elementos do órgão executivo não se pronunciaram, sendo igualmente de informar que um deles já faleceu.

Em nenhuma das respostas obtidas foram contrariados os factos apresentados no Relato remetido aos responsáveis, sendo que relativamente ao projeto de recomendações, o atual PCM afirma que se mantém por cumprir as recomendações relativas ao inventário e cadastro dos bens imóveis e à alteração da norma de controlo interno, embora estejam a ser efetuadas diligências com vista à regularização destas situações. Relativamente à falta de revisão orçamental para utilização das dotações orçamentais do saldo de gerências anteriores, afirma que a Câmara, desde 2016, já instituiu esse procedimento.

14 – CONCLUSÃO

Apesar das situações descritas no presente Relatório, que deram origem a casos de desconformidade e irregularidade com as normas e princípios financeiros em vigor, bem como as que configuraram irregularidades de caráter técnico e administrativo, a conta reúne as condições para ser homologada, propondo-se a respetiva homologação com recomendações tendentes a suprir ou corrigir as situações detetadas.

Nos termos previstos no n.º 9, do artigo 65º da LOPTC, mais se adianta que não houve até à data qualquer recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer outro órgão de controlo interno, de que tenhamos conhecimento, sobre os factos atrás descritos, bem como, não houve até esta data, qualquer censura por parte deste Tribunal ou outro órgão de controlo interno aos responsáveis identificados no ponto 3, deste Relatório.

15 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Do Projeto de Relatório de verificação interna de conta foi dada vista ao Ministério Público no TC, nos termos do disposto no n.º 5, do artigo 29º da LOPTC e do n.º 1 do artigo 122º do Regulamento do TC, ao que dignou-se a Excelentíssima Senhora Procuradora-Geral Adjunta de emitir o Parecer do Ministério Público n.º 43/2019, concluindo que “*no P.R em análise não são evidenciadas infrações financeiras de que caiba ao Ministério Público conhecer*” e que “*não se vislumbra também a existência de outro tipo de responsabilidades que determinem, desde já, a intervenção de outras jurisdições; termos em que nada mais temos a anotar ao presente PR*”.

16 – EMOLUMENTOS

Nos termos do artigo 9º, do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31/05, com a redação dada pelo artigo 1º, da Lei n.º 139/99, de 28/08, os emolumentos calculados relativos à gerência em análise são:

Unid: Euros

Gerência	Montante
2012	7.957,10

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

- I. Aprovar o presente Relatório relativo à gerência de 2012;
- II. Aprovar a homologação da conta do Município de Vizela da gerência de 2012, objeto de verificação interna, com as recomendações elencadas no ponto 2;
- III. Ordenar:
 1. Que o presente Relatório posteriormente seja remetido:
 - a) Ao Presidente da Câmara Municipal e a todos os membros do executivo municipal em funções, bem como ao Presidente da Assembleia Municipal;
 - b) Aos responsáveis pela conta do Município relativa ao ano económico de 2012;
 - c) À Diretora-Geral das Autarquias Locais;
 2. Ao Presidente da Câmara Municipal para que, no prazo de 180 dias, comunique ao Tribunal de Contas as medidas adotadas, acompanhadas dos respetivos documentos comprovativos, tendentes a confirmar o acatamento das recomendações formuladas no presente Relatório;

3. A remessa deste Relatório ao Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto neste Tribunal, nos termos do disposto no n.º 4, do artigo 29º da LOPTC;
- IV. Após notificação nos termos do n.º 1 e 3 do ponto III, se proceda à respetiva divulgação via internet, excluindo os anexos, conforme previsto no n.º 4, do art.º 9, da LOPTC;
- V. Fixar os emolumentos a pagar conforme o constante do ponto 16.
- VI. A dispensação dos ROCl's n.º 47/2013 e 44/2015 e do PEQD n.º 109/13, a fim de serem arquivados.

Tribunal de Contas, em 30 de maio de 2019

A Juíza Relatora,

(Conselheira Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote)

Os Juízes Adjuntos,

(Conselheiro José Manuel Gonçalves Santos Quelhas)

(Conselheiro Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria)

Fui presente,

A Procuradora-Geral Adjunta
(Nélia Maria Magalhães de Moura)

FICHA TÉCNICA

Nome

Categoria

Coordenação Geral

Helena Cruz Fernandes³⁴

Auditora-Coordenadora

Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria³⁵

Auditora-Coordenadora

Coordenação

Isabel Maria de Fátima Relvas Cacheira

Auditora-Chefe

Técnico

Helder José Navalhinhas Varanda

Técnico Verificador Superior de 2^a Classe

³⁴ Coordenou os trabalhos a partir de 01/01/2018 até à presente data

³⁵ Coordenou os trabalhos a partir de 04/09/2017 até 31/12/2017