

# Município de Portimão

Gerências de 2009, 2010 e 2011

RELATÓRIO CONSOLIDADO N.º 10/ 2019  
DE VERIFICAÇÃO INTERNA DE CONTAS



**TC** TRIBUNAL DE  
CONTAS



## Índice

|  |    |
|--|----|
| 1 – Sumário executivo.....   | 3  |
| 1.1 – Nota prévia .....  | 3  |
| 1.2 – Principais conclusões.....   | 3  |
| 2 – Recomendações.....   | 5  |
| 3 – Contraditório.....   | 5  |
| 4 – Exame das contas .....   | 6  |
| 5 – Cálculo do endividamento municipal .....   | 8  |
| 5.1 – Endividamento bancário de curto prazo .....                                      | 9  |
| 5.2 – Endividamento bancários de médio e longo prazo .....                             | 10 |
| 5.3 – Endividamento líquido municipal.....   | 11 |
| 6 – Equilíbrio orçamental corrente .....   | 12 |
| 7 – Taxas de execução orçamental.....  | 13 |
| 8 – Prazo médio de pagamento a fornecedores.....                                       | 14 |
| 9 – Norma de controlo interno .....  | 15 |
| 10 – Dívidas a fornecedores superiores a 50% das receitas totais do ano anterior ..... | 15 |
| 11 – Certificação legal de contas.....   | 16 |
| 11.1 – Reservas e ênfases comuns às gerências de 2009, 2010 e 2011 .....               | 17 |
| 11.2 – Ênfase comum às gerências de 2009 e 2010 .....                                  | 19 |
| 11.3 – Reservas e ênfases comuns às gerências de 2010 e 2011 .....                     | 19 |
| 11.4 – Reservas e ênfases de 2009 .....  | 20 |
| 11.5 – Reservas e ênfases de 2011.....   | 20 |
| 12 – Adesão a programas com vista à redução do endividamento municipal.....            | 20 |
| 12.1 – Programa de regularização extraordinária de dívidas do estado (PREDE) .....     | 21 |

|  |    |
|--|----|
| 12.2 – Plano de saneamento financeiro (PSF) .....  | 21 |
| 12.3 – Programa de apoio à economia local (PAEL).....  | 22 |
| 12.4 – Fundo de apoio municipal (FAM) .....  | 22 |
| 13 – Acordos de regularização de dívidas e <i>factorings</i> .....                               | 22 |
| 14 – Outras situações evidenciadas nas contas de gerência .....                                  | 26 |
| 14.1 – Constituição de provisões.....  | 26 |
| 14.2 – Empréstimo de curto prazo não liquidado .....   | 26 |
| 15 – Processos referentes a participações / denúncias .....                                      | 27 |
| 15.1 – Processo DCAV n.º 112/2010.....   | 27 |
| 15.2 – Processo DCAV n.º 05/2011 .....   | 27 |
| 15.3 – Processo DCAV n.º 37/2011 .....   | 28 |
| 15.4 – Processo PEQD n.º 48/2015 .....   | 29 |
| 16 – Apreciação da prestação de contas do município de Portimão – gerências de 2016 e 2017 ..... | 31 |
| 17 – Relatório de auditoria n.º 19/2011 do TC e intervenção do Ministério Público .....          | 35 |
| 18 – Apreciação do contraditório pessoal e institucional .....                                   | 36 |
| 19 – Conclusão.....  | 39 |
| 20 – Vista ao Ministério Público .....   | 39 |
| 21 – Emolumentos .....   | 40 |
| 22 – Decisão.....  | 41 |
| Ficha técnica .....  | 43 |

## Relatório Consolidado de Verificação Interna

### 1 – SUMÁRIO EXECUTIVO

#### 1.1 – NOTA PRÉVIA

Em cumprimento dos Programas de Fiscalização da 2ª Secção do Tribunal de Contas<sup>1</sup> (TC), foi realizada a verificação interna das contas de gerência do Município de Portimão (MP), relativas aos períodos de 01/01 a 31/12/2009<sup>2</sup>, 2010<sup>3</sup> e 2011<sup>4</sup>.

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)<sup>5</sup> e ainda o disposto na Resolução n.º 06/03 – 2ª Secção, de 18 de dezembro<sup>6</sup>.

#### 1.2 – PRINCIPAIS CONCLUSÕES

As desconformidades detetadas na verificação interna das contas de gerência de 2009 a 2011, do MP suscitam a formulação das seguintes conclusões:

- i. O Município excedeu, de 2009 a 2011, o limite legal de endividamento municipal de curto prazo, calculado nos termos do n.º 1 do artigo 39º da Lei das Finanças Locais<sup>7</sup> (LFL), excedeu em 2009, o limite legal de endividamento municipal de médio e longo prazo, calculado nos termos do n.º 2 do artigo 39º da LFL e excedeu em 2010 e 2011, o limite legal de endividamento líquido municipal, calculado nos termos do n.º 1 do artigo 37º da LFL. Atualmente a autarquia, apesar de ter vindo a reduzir o seu endividamento, apresenta em 2017 um excesso de dívida total no valor de € 66.815.723,00, calculado nos termos do Regime Financeiro das Autarquias Locais de das Entidades Intermunicipais (RFALEI)<sup>8</sup>;
- ii. A autarquia não cumpriu com o princípio do equilíbrio orçamental corrente, em 2009, violando o disposto na alínea e) do ponto 3.1.1 do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL)<sup>9</sup>, situação que voltou a evidenciar-se em 2016 e 2017, em resultado da adesão da

---

<sup>1</sup> Aprovados através das Resoluções n.ºs 08/2010 – 2ª Secção, de 02 de outubro e 06/2011 – 2ª Secção, de 30 de novembro

<sup>2</sup> Processo n.º 18229/2009

<sup>3</sup> Processo n.º 18162/2010

<sup>4</sup> Processo n.º 19553/2011

<sup>5</sup> Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 09 de março e alterada posteriormente pelo art.º 248º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro

<sup>6</sup> Publicada no Diário da República, II Série, n.º 5, de 07/01/2004

<sup>7</sup> Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro e demais alterações legislativas

<sup>8</sup> Lei n.º 73/2013, de 03 de setembro, retificada pela Declaração de Retificação n.º 46-B/2013, de 01 de novembro, alterada pela Lei n.º 82-D/2014, de 31 de dezembro, Lei n.º 69/2015, de 16 de julho, Lei n.º 132/2015, de 04 de setembro, Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto e retificada pela Declaração de Retificação n.º 35-A/2018, de 12 de outubro

<sup>9</sup> Decreto-Lei n.º 54-A/2009, de 22 de fevereiro e demais alterações legislativas

- autarquia ao Fundo de Apoio Municipal (FAM)<sup>10</sup> e que em 2018 voltou a corrigir, cumprindo com o designado princípio orçamental;
- iii. Apesar do município apresentar, nas gerências em apreciação, taxas de execução orçamental muito baixas, em consequência da aprovação de orçamentos sobrevalorizados, essa tendência já se inverteu nas gerências mais recentes de 2017 e 2018;
  - iv. O prazo médio de pagamentos (PMP) a fornecedores registou um crescimento elevado nas gerências de 2009 a 2011, mantendo-se nos 644 dias em 2017 e segundo o contraditório institucional, reduziu-se para 28 dias em 2018;
  - v. A norma de controlo interno (NCI) aprovada pelo órgão executivo, em 08/11/2006, ainda não foi revista nem atualizada até à data, revelando-se desatualizada, não contribuindo para a manutenção de um sistema de controlo interno eficaz;
  - vi. A autarquia manteve-se em situação de desequilíbrio financeiro, acumulando na gerência de 2011 um valor superior a € 100 M de dívidas a fornecedores, tendo vindo a reduzir nas gerências mais recentes, com a utilização de empréstimos do FAM;
  - vii. As certificações legais de contas, das gerências de 2009 a 2011, apresentaram várias reservas e ênfases, relacionadas principalmente com a falta de aplicação de critérios e princípios previstos no POCAL, com o excesso de endividamento municipal, com a falta de controlo das dívidas perante terceiros, e com a atividade do setor empresarial local. Verifica-se que em 2017, ainda se mantêm por regularizar a valorização e inventariação do património municipal, o excesso de dívida total e a regularização de situações com a empresa municipal A;
  - viii. Foram sucessivamente recusados os vistos, em 2011 e 2013, a contratos de empréstimos bancários, no âmbito do plano de saneamento financeiro e do programa de apoio à economia local, tendo sido finalmente concedido visto aos empréstimos bancários no âmbito do fundo de apoio municipal, em 2016, no valor total de € 142,5 M;
  - ix. O MP contratualizou com diversos fornecedores, contratos de *factoring*, com posteriores cedências destes a instituições financeiras, convertendo dívida comercial de curto prazo em dívida financeira de médio e longo prazo, que totalizaram na gerência de 2011, valores superiores a € 85 M, os quais já se encontram integralmente liquidados, com recurso ao FAM;
  - x. A Câmara Municipal manteve por liquidar, desde 2010, um contrato de empréstimo bancário de curto prazo, no valor de € 3 M, até 2017, já que essa dívida foi incluída no valor do pedido de adesão ao FAM e liquidado com os empréstimos bancários arrecadados;

---

<sup>10</sup> Lei n.º 53/2014, de 25/08 – Regime Jurídico da Recuperação Financeira Municipal

## 2 – RECOMENDAÇÕES

Em face das situações evidenciadas e das alegações apresentadas, justifica-se a formulação das seguintes recomendações, ao atual órgão executivo do MP:

- i. Proceder à atualização e respetiva aprovação da Norma de Controlo Interno no sentido de que a mesma se adegue aos normativos em vigor, nomeadamente, as normas do regime jurídico das autarquias locais, bem como as normas de aplicação subsidiária constantes do Decreto-Lei que aprovou o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP) relativas à aplicação do Sistema de Normalização Contabilística (SNC) e das IPSAS – Normas Internacionais de Contabilidade do Setor Público, nomeadamente no que respeita ao controlo interno;
- ii. Diligenciar pela correção das situações que estão na origem das Reservas e Ênfases emitidas nas Certificações Legais de Contas, em concreto, as que subsistem em relação às contas de 2018.

## 3 – CONTRADITÓRIO

No âmbito do exercício do contraditório, consagrado nas normas constantes dos artigos 13º e 61º, n.º 6 da LOPTC, os responsáveis identificados no quadro seguinte foram citados, para querendo, se pronunciarem sobre as situações mencionadas no Relato Consolidado de Verificação Interna das Contas do Município de Portimão, gerências de 2009, 2010 e 2011, nos termos do Despacho Judicial<sup>11</sup>, de 08/03/2019, bem como a atual Presidente da Câmara Municipal, Isilda Maria Prazeres S. V. Gomes que subscreveu o contraditório institucional, pronunciando-se sobre o conteúdo do referido relato designadamente, sobre o projeto de recomendações vertidas no seu ponto 18:

| Responsáveis                             | Cargo      | Período                 | Contraditório            |
|--|------------|-------------------------|--------------------------|
| Isabel Cristina Andrez Guerreiro Bica    | Vereadora  | 01.01.2009 a 31.12.2011 | Não alegou               |
| Jaime Carlos Duarte Dias Cordeiro        | Vereador   | 01.01.2009 a 18.10.2009 | Não alegou               |
| Jorge Manuel Campos Inácio               | Vereador   | 19.10.2009 a 31.12.2011 | Não alegou               |
| José da Conceição Dias Santos            | Vereador   | 19.10.2009 a 31.12.2011 | Alegou                   |
| José Francisco Sobral Luís               | Vereador   | 01.01.2009 a 31.12.2011 | Falecido                 |
| Luís Manuel de Carvalho Carito           | Vereador   | 01.01.2009 a 31.12.2011 | Não alegou               |
| Manuel António da Luz                    | Presidente | 01.01.2009 a 31.12.2011 | Não alegou               |
| Maria Clotilde Duarte dos Santos Ribeiro | Vereadora  | 19.10.2009 a 31.12.2009 | Não alegou <sup>12</sup> |
| Olga Maria da Silva Brito                | Vereadora  | 19.10.2009 a 31.12.2011 | Alegou                   |
| Pedro Miguel Marreiros Bernardo Martins  | Vereador   | 01.01.2009 a 18.10.2009 | Alegou                   |
| Rui de Jesus Sacramento                  | Vereador   | 01.01.2009 a 18.10.2009 | Não alegou               |

<sup>11</sup> Folha 40 do Relato

<sup>12</sup> Expediente devolvido e sem conhecimento da morada atual

| Responsáveis          | Cargo  | Período | Contraditório   |
|-----------------------|--|---------|---|
| <b>Institucional</b>  |  |         |   |
| Município de Portimão | Presidente da Câmara Municipal<br>Isilda Maria Prazeres S.V. Gomes |         | Pronunciou-se em relação à exequibilidade das recomendações |

#### 4 – EXAME DAS CONTAS

O exame das contas 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 Instruções<sup>13</sup> aplicáveis e, pelo exame dos documentos enviados, conclui-se que o resultado das gerências é o que consta da seguinte demonstração numérica:

| Gerência 2009                | Conta de Documentos<br>(Contas de Ordem) <sup>14</sup> |                     | Conta de Dinheiro<br>(Mapa de Fluxos de Caixa) <sup>15</sup> |                      |
|------------------------------|--|---------------------|--|----------------------|
| <b>Débito</b>                |  |                     |  |                      |
| <b>Saldo de Abertura</b>     | 901.645,75   |                     | 865.752,66   |                      |
| <b>Entradas</b>              | 429.664,05   | <b>1.331.309,80</b> | 60.555.659,98  | <b>61.421.412,64</b> |
| <b>Crédito</b>               |  |                     |  |                      |
| <b>Saídas</b>                | 489.574,20   |                     | 60.744.290,73  |                      |
| <b>Saldo de Encerramento</b> | 841.735,60   | <b>1.331.309,80</b> | 677.121,91   | <b>61.421.412,64</b> |

| Gerência 2010                | Conta de Documentos<br>(Contas de Ordem) <sup>16</sup> |                     | Conta de Dinheiro<br>(Mapa de Fluxos de Caixa) <sup>17</sup> |                      |
|------------------------------|--|---------------------|--|----------------------|
| <b>Débito</b>                |  |                     |  |                      |
| <b>Saldo de Abertura</b>     | 841.735,60   |                     | 677.121,91   |                      |
| <b>Entradas</b>              | 174.446,70   | <b>1.016.182,30</b> | 50.249.902,70  | <b>50.927.024,61</b> |
| <b>Crédito</b>               |  |                     |  |                      |
| <b>Saídas</b>                | 224.966,53   |                     | 49.806.355,21  |                      |
| <b>Saldo de Encerramento</b> | 791.215,77   | <b>1.016.182,30</b> | 1.120.669,40   | <b>50.927.024,61</b> |

<sup>13</sup> Resolução n.º 04/2001, 2ª Secção, de 12/07 - Instruções n.º 1/2001

<sup>14</sup> Anexo B do Relato

<sup>15</sup> Anexo C do Relato

<sup>16</sup> Anexo B do Relato

<sup>17</sup> Anexo C do Relato

| Gerência 2011                | Conta de Documentos<br>(Contas de Ordem) <sup>18</sup> |                     | Conta de Dinheiro<br>(Mapa de Fluxos de Caixa) <sup>19</sup> |                      |
|------------------------------|--|---------------------|--|----------------------|
| <b>Débito</b>                |  |                     |  |                      |
| <b>Saldo de Abertura</b>     | 791.215,77   |                     | 1.120.669,40   |                      |
| <b>Entradas</b>              | 1.191.735,57   | <b>1.982.951,34</b> | 50.094.980,23  | <b>51.215.649,63</b> |
| <b>Crédito</b>               |  |                     |  |                      |
| <b>Saldas</b>                | 301.954,45   |                     | 49.759.815,47  |                      |
| <b>Saldo de Encerramento</b> | 1.680.996,89   | <b>1.982.951,34</b> | 1.455.834,16   | <b>51.215.649,63</b> |

Conforme Mapas do Balanço<sup>20</sup>, Demonstrações de Resultados<sup>21</sup> e Mapas de Controlo Orçamental<sup>22</sup> e a título meramente informativo, apresentam-se de seguida os resultados da entidade:

| Resultados                            | 2009            | 2010            | 2011           |
|---------------------------------------|-----------------|-----------------|----------------|
| <b>Resultados Operacionais</b>        | - 31 948 112,78 | - 35 587 664,36 | -19.899.673,30 |
| <b>Resultados Financeiros</b>         | - 132 850,26    | 3 572 994,77    | -4.315.707,42  |
| <b>Resultados Correntes</b>           | - 32 080 963,04 | -32 014 669,59  | -24.215.380,72 |
| <b>Resultados Extraordinários</b>     | - 8 034 670,12  | - 4 328 018,53  | 3.632.959,40   |
| <b>Resultado Líquido do Exercício</b> | - 40 115 633,16 | - 36 342 688,12 | -20.582.421,32 |

No relatório de gestão de 2011<sup>23</sup> é referido pela autarquia que para o valor dos resultados financeiros negativos contribuíram significativamente os custos com juros de *factoring* (€ 3,8 milhões) motivados pelas sucessivas prorrogações de prazo de pagamento e consequentes alterações de spreads e juros de mora (€ 1,9 milhões), pagos às instituições bancárias.

Por outro lado, os resultados extraordinários foram fortemente influenciados pelas correções contabilísticas efetuadas em ganhos relativos a anos anteriores e por ganhos na alienação de imobilizado.

No que se refere à execução orçamental, verifica-se que a entidade apresenta nos exercícios em análise, baixos graus de execução orçamental, quer ao nível da receita quer da despesa, de acordo com o quadro seguinte:

| Grau de Execução Orçamental |                             | 2009           | 2010           | 2011           |
|-----------------------------|-----------------------------|----------------|----------------|----------------|
| <b>Receita</b>              | <b>Previsões Corrigidas</b> | 138 235 050,00 | 165 949 485,00 | 191.855.200,00 |
|                             | <b>Receita Cob. Líquida</b> | 56 410 805,91  | 46 740 761,16  | 45.596.590,34  |
|                             | <b>Total</b>                | <b>40,81 %</b> | <b>28,17 %</b> | <b>23,77 %</b> |

<sup>18</sup> Anexo B do Relato

<sup>19</sup> Anexo C do Relato

<sup>20</sup> Anexo D do Relato

<sup>21</sup> Anexo E do Relato

<sup>22</sup> Anexo F do Relato

<sup>23</sup> Anexo G do Relato

| Grau de Execução Orçamental |                     | 2009           | 2010           | 2011           |
|-----------------------------|---------------------|----------------|----------------|----------------|
| Despesa                     | Dotações Corrigidas | 138 235 050,00 | 165 949 485,00 | 191.855.200,00 |
|                             | Despesas Pagas      | 56 446 036,24  | 46 484 108,75  | 45.774.935,14  |
|                             | <b>Total</b>        | <b>40,83 %</b> | <b>28,01 %</b> | <b>23,86 %</b> |

Mais se informa que o Município dispõe de uma Norma de Controlo Interno aprovada pelo órgão executivo em 08/11/2006 e pelo deliberativo em 18/12/2006, que ainda não foi objeto de qualquer alteração.

## 5 – CÁLCULO DO ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL

Os apuramentos dos limites legais de endividamento municipal foram realizados com base nos documentos de prestação de contas e de acordo com a LFL, em vigor à data, tendo-se extraído também as conclusões constantes do Relatório de Auditoria n.º 19/11<sup>24</sup> deste Tribunal.

Refira-se desde já que os apuramentos efetuados pela autarquia e constantes dos relatórios de gestão consideram-se incompletos por não considerarem as participações em entidades do setor empresarial local (SEL), na situação de desequilíbrio de contas, e incorretos por considerarem as participações do FEF e do IRS do próprio ano, para efeitos do cálculo da receita relevante, situação contrária ao disposto no n.º 1 do artigo 37º e n.ºs 1 e 2 do artigo 39º da LFL, e cuja interpretação o TC oportunamente divulgou.

Como se demonstrará de seguida, o MP excedeu os limites de endividamento de curto prazo em 2009, 2010 e 2011, o limite de endividamento de médio e longo prazo em 2009 e os limites de endividamento líquido municipal em 2010 e 2011.

No cálculo efetuado nesta verificação interna e mais precisamente neste ponto 5), apenas são evidenciados os montantes constantes nas demonstrações financeiras do MP e nas respostas dadas ao TC aquando da análise das contas, não contabilizando outras operações financeiras, nomeadamente os derivados de acordos de regularização de dívidas a fornecedores e cedências de créditos a instituições financeiras, que são tratados no ponto 13) deste relatório consolidado.

Ressalve-se que de acordo com o demonstrado pelo MP nos Relatórios de Gestão<sup>25</sup> de 2016 e 2017, a autarquia ainda não conseguiu reduzir a dívida, agora nos termos do RFALEI, leia-se Dívida Total, apresentando em 2016, um excesso de dívida de € 76.643.278 e em 2017, um excesso de € 66.815.723.

<sup>24</sup> Auditoria Orientada para as Relações Contratuais entre o Município de Portimão e o Setor Empresarial Local do Tribunal de Contas

<sup>25</sup> Anexo J do Relato

## 5.1 – ENDIVIDAMENTO BANCÁRIO DE CURTO PRAZO

Ao contrário do que é referido no ponto 5, do Relatório de Gestão de 2009<sup>26</sup> do MP que indica uma margem para endividamento de curto prazo (CP) de € 3.245.536,15, podemos verificar que de acordo com os cálculos efetuados internamente<sup>27</sup>, incluindo a dívida bancária do SEL que está em desequilíbrio de contas, a autarquia excede em € 7.232.365,66 o cálculo efetuado internamente do limite de endividamento bancário de CP (€ 3.290.170,55).

O endividamento bancário de CP do MP é constituído por € 3.000.000,00 referentes a um empréstimo de CP contratado e não liquidado pelo MP e € 7.522.536,21 de empréstimos em dívida das entidades participadas direta e indiretamente, num total de € 10.522.536,21.

A inclusão da dívida bancária de CP do SEL da autarquia, no cálculo do endividamento bancário municipal ficou a dever-se à falta de cobertura dos prejuízos verificados nas empresas locais, no valor de € 9,9M, verificados na gerência de 2008, não tendo o MP registado contabilisticamente essa dívida em 2009, nem efetuado a transferência financeira, situação adiante referida no ponto 11 deste projeto de relatório consolidado, acerca das certificações legais de contas, conforme o previsto nos artigos 31º e 32º da Lei n.º 53-F/2006, de 29/12 que aprovou o regime jurídico do SEL à data dos factos.

A violação destas normas de direito financeiro constitui uma eventual infração financeira sancionatória prevista na alínea d), do n.º 1, do artigo 65º da LOPTC, que é passível de multa, e que tem como limite mínimo o montante correspondente a 25 UC<sup>28</sup> (€ 2.550,00) e como limite máximo o correspondente a 180 UC (€ 18.360,00), nos termos do n.º 2 e seguintes do referido artigo, da responsabilidade dos membros do órgão executivo do MP que exerceram funções nas gerências de 2009, 2010 e 2011, já que a omissão da inscrição da verba no orçamento se verificou também em 2010 e 2011 bem como a respetiva transferência financeira, contrariando o determinado no n.º 4 do artigo 31º da Lei n.º 53-F/2006, de 29/12.

Em 2010, indicava o MP, no Relatório de Gestão<sup>29</sup> que detinha uma margem de € 2.599.433,92, já que não considerou mais uma vez, neste cálculo, o empréstimo de CP em dívida e não amortizado pela autarquia. De acordo com a informação disponibilizada pelo MP e pelas entidades participadas, estas cumpriram as normas de equilíbrio das contas previstas no Regime Jurídico do Setor Empresarial Local (RJSEL)<sup>30</sup>. Do nosso cálculo<sup>31</sup> resulta um excesso de endividamento de CP de € 367.847,47.

---

<sup>26</sup> Anexo G do Relato

<sup>27</sup> Anexo K do Relato

<sup>28</sup> De acordo com o Regulamento de Custas Processuais aprovado pelo Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26/02

<sup>29</sup> Anexo G do Relato

<sup>30</sup> Lei n.º 53-F/2006, de 29/12, alterada pela Lei n.º 67-A/2007, de 31/12, Lei n.º 64-A/2008, de 31/12 e Lei n.º 55/2011, de 15/11

<sup>31</sup> Anexo K do Relato

Já em 2011, o MP indicava<sup>32</sup> um excesso de endividamento de CP de € 38.417,86, quando de acordo com os nossos cálculos<sup>33</sup> se apurou um excesso de € 607.500,10. Aqui a diferença resulta da fórmula de cálculo adotada para a receita relevante.

|                       |                | 2009           | 2010         | 2011         |
|-----------------------|----------------|----------------|--------------|--------------|
| Município (R. Gestão) | Limite         | 3.245.536,15   | 2.599.433,92 | 2.961.582,14 |
|                       | Endividamento  | 0,00           | 0,00         | 3.000.000,00 |
|                       | Excesso/Margem | 3.245.536,15   | 2.599.433,92 | (38.417,86)  |
| Verificação Interna   | Limite         | 3.290.170,55   | 2.632.152,53 | 2.392.499,90 |
|                       | Endividamento  | 10.522.536,21  | 3.000.000,00 | 3.000.000,00 |
|                       | Excesso/Margem | (7.232.365,66) | (367.847,47) | (607.500,10) |

A ultrapassagem dos limites de empréstimos de curto prazo viola a norma prevista no n.º 1, do artigo 39º da LFL, consubstanciando eventuais infrações financeiras sancionatórias previstas na alínea f), do n.º 1, do artigo 65º da LOPTC, que são passíveis de multa, e que têm como limite mínimo o montante correspondente a 25 UC (€ 2.550,00) e como limite máximo o correspondente a 180 UC (€ 18.360,00), nos termos do n.º 2 e seguintes do referido artigo, da responsabilidade dos membros do órgão executivo do MP que exerceram funções nas gerências de 2009, 2010 e 2011.

## 5.2 – ENDIVIDAMENTO BANCÁRIOS DE MÉDIO E LONGO PRAZO

No que concerne aos limites de endividamento de médio e longo prazo (MLP), o MP indica<sup>34</sup> em 2009, uma margem de € 5.063.034,18, não considerando os montantes do SEL. De acordo com os cálculos desta verificação interna<sup>35</sup>, excedeu-se o limite dos empréstimos de MLP em € 4.490.621,82. Para este cálculo foram tidos em consideração os empréstimos bancários de MLP do SEL em desequilíbrio de contas e o montante de CP contratado pelo MP e não amortizado até final do exercício, constituindo assim dívida pública fundada.

No exercício de 2010, o MP indicava<sup>36</sup> uma margem de € 419.675,17, quando se apurou nesta verificação interna<sup>37</sup> uma margem de € 868.058,38, já que as contas do SEL se apresentam equilibradas.

Também em 2011, o MP apresentava<sup>38</sup> uma margem de € 2.873.859,63 contrastando com o apurado internamente<sup>39</sup>, que totalizava uma margem de apenas € 588.367,74.

<sup>32</sup> Anexo G do Relato

<sup>33</sup> Anexo K do Relato

<sup>34</sup> Anexo G do Relato

<sup>35</sup> Anexo K do Relato

<sup>36</sup> Anexo G do Relato

<sup>37</sup> Anexo K do Relato

<sup>38</sup> Anexo G do Relato

<sup>39</sup> Anexo K do Relato

|                       |                | 2009           | 2010          | 2011          |
|-----------------------|----------------|----------------|---------------|---------------|
| Município (R. Gestão) | Limite         | 32.455.361,50  | 25.994.339,18 | 26.210.490,88 |
|                       | Endividamento  | 27.392.327,32  | 25.574.664,01 | 23.336.631,25 |
|                       | Excesso/Margem | 5.063.034,18   | 419.675,17    | 2.873.859,63  |
| Verificação Interna   | Limite         | 32.901.705,50  | 26.321.525,28 | 23.924.998,99 |
|                       | Endividamento  | 37.392.327,32  | 25.453.466,90 | 23.336.631,25 |
|                       | Excesso/Margem | (4.490.621,82) | 868.058,38    | 588.367,74    |

A situação verificada em 2009, da ultrapassagem do limite de empréstimos de médio e longo prazo viola o n.º 2, do artigo 39º da LFL, consubstanciando uma eventual infração financeira sancionatória prevista na alínea f), do n.º 1, do artigo 65º da LOPTC, que é passível de multa, e que tem como limite mínimo o montante correspondente a 25 UC (€ 2.550,00) e como limite máximo o correspondente a 180 UC (€ 18.360,00), nos termos do n.º 2 e seguintes do referido artigo, da responsabilidade dos membros do órgão executivo do MP que exerceram funções na gerência de 2009.

### 5.3 – ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO MUNICIPAL

Por último, também o cálculo do endividamento líquido municipal (ELM) de 2009 apresenta<sup>40</sup> diferenças relevantes, já que a autarquia considera ter uma margem de € 28.653.877,10 e nesta verificação interna<sup>41</sup>, apurou-se apenas uma margem de € 11.605.296,62. Estes resultados são também influenciados pelo endividamento líquido do SEL.

No ano seguinte, é o próprio MP que considera<sup>42</sup> ter excedido o ELM em € 32.523.468,16, mas de acordo com o nosso cálculo<sup>43</sup> o montante em excesso foi de € 33.394.063,97 considerando os limites previstos na LFL.

Finalmente, em 2011, a autarquia informa<sup>44</sup> no Relatório de Gestão que excedeu o limite de ELM em € 17.590.969,85. Este montante diverge do apurado nesta verificação<sup>45</sup>, já que foi apurado um excesso de € 17.530.369,35 se considerado o limite imposto pelo n.º 1 do artigo 53º da LOE 2011<sup>46</sup>, sendo o limite, o volume de endividamento verificado em 2010 pela autarquia. Mas se tivermos em consideração o cálculo efetuado de acordo com o artigo 37º da LFL, o excesso verificado atinge os € 53.920.091,18.

<sup>40</sup> Anexo G do Relato

<sup>41</sup> Anexo K do Relato

<sup>42</sup> Anexo G do Relato

<sup>43</sup> Anexo K do Relato

<sup>44</sup> Anexo G do Relato

<sup>45</sup> Anexo K do Relato

<sup>46</sup> Lei n.º 55-A/2010, de 31/12 – Lei do Orçamento do Estado para 2011

|                       |                | 2009          | 2010            | 2011            |
|-----------------------|----------------|---------------|-----------------|-----------------|
| Município (R. Gestão) | Limite         | 40.569.201,88 | 32.492.923,98   | 65.016.392,13   |
|                       | Endividamento  | 11.915.324,78 | 65.016.392,14   | 82.607.361,98   |
|                       | Excesso/Margem | 28.653.877,10 | (32.523.468,16) | (17.590.969,85) |
| Verificação Interna   | Limite         | 41.127.131,88 | 32.901.906,60   | 29.906.248,74   |
|                       | Endividamento  | 29.521.835,26 | 66.295.970,57   | 83.826.339,92   |
|                       | Excesso/Margem | 11.605.296,62 | (33.394.063,97) | (53.920.091,18) |

A ultrapassagem do limite de endividamento líquido municipal, verificada nas gerências de 2010 e 2011 viola o n.º 1, do artigo 37º da LFL, consubstanciando eventuais infrações financeiras sancionatórias previstas na alínea f), do n.º 1, do artigo 65º da LOPTC, que são passíveis de multa, e que têm como limite mínimo o montante correspondente a 25 UC (€ 2.550,00) e como limite máximo o correspondente a 180 UC (€ 18.360,00), nos termos do n.º 2 e seguintes do referido artigo, da responsabilidade dos membros do órgão executivo do MP que exerceram funções nas gerências de 2010 e 2011.

## 6 – EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL CORRENTE

No quadro que se segue, apresenta-se a evolução do equilíbrio orçamental corrente para as gerências em análise e para os exercícios de 2016 e 2017:

|                                  | 2009           | 2010          | 2011          | 2016            | 2017            |
|----------------------------------|----------------|---------------|---------------|-----------------|-----------------|
| Receitas Correntes               | 41.172.143,01  | 39.473.492,83 | 39.397.731,09 | 48.435.225,94   | 54.615.772,49   |
| Despesas Correntes               | 45.355.061,49  | 36.333.186,04 | 39.128.254,96 | 68.622.748,36   | 86.442.292,85   |
| Saldo Corrente                   | - 4.182.918,48 | 3.140.306,79  | 269.476,13    | - 20.187.522,42 | - 31.826.520,36 |
| Saldo de Execução Orçamental n-1 | 35.584,69      | 354,36        | 257.006,77    | 805.284,74      | 7.104.333,33    |

No ano de 2009, as despesas correntes foram superiores às receitas correntes, o que viola o princípio do equilíbrio orçamental, contrariando, assim, o disposto na alínea e), do ponto 3.1.1., do POCAL.

O Presidente da Câmara esclareceu que *“a eventual não observância daquele princípio constituiu uma situação isolada, não repetida nos anos seguintes”*.

Apesar de nos exercícios subsequentes e em análise nesta verificação interna, o MP ter cumprido com o princípio do equilíbrio orçamental, por consulta às gerências de 2016<sup>47</sup> e 2017<sup>48</sup>, constatamos que na mesma metodologia de cálculo, a autarquia voltou a não respeitar este Princípio, ainda que justificado nestes exercícios (2016 e 2017) pelo facto do MP ter recebido as tranches do empréstimo

<sup>47</sup> Proc.º n.º 2488/2016

<sup>48</sup> Proc.º n.º 2717/2017

de assistência financeira, do FAM (como receita de capital) e ter amortizado valores em dívida a fornecedores (despesa corrente).

No entanto, nos termos dos artigos 40º e 83º do RFALEI, o conceito de equilíbrio orçamental 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 prazo, pelo que atendendo a esta nova noção de equilíbrio orçamental e de acordo com os cálculos efetuados internamente<sup>49</sup> verifica-se que este princípio não foi cumprido, registando-se um saldo negativo de € 34.512.805,43 e € 38.586.896,69, em 2016 e 2017. No entanto, constata-se das alegações proferidas pela PCM que a situação ficou sanada em 2018.

Esta situação consubstancia uma eventual infração financeira sancionatória prevista na alínea b), do n.º 1, do artigo 65º da LOPTC, que é passível de multa, e que tem como limite mínimo o montante correspondente a 25 UC (€ 2.550,00) e como limite máximo o correspondente a 180 UC (€ 18.360,00), nos termos do n.º 2 e seguintes do referido artigo, da responsabilidade dos membros do órgão executivo do MP que exerceram funções na gerência de 2009.

## 7 – TAXAS DE EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

Nas gerências em apreciação, as taxas de execução orçamental<sup>50</sup>, quer na receita, quer na despesa, registaram valores muito baixos, pelo que foi questionada a autarquia que informou, relativamente ao exercício de 2011, que teve “*como principal constrangimento a decisão por parte da Direção-Geral do Tribunal de Contas de não visar os contratos de empréstimo*” a que acresce “*a não concretização das receitas previstas com rendas, venda de imóveis (e) empréstimos bancários*”.

Contudo, verificadas as últimas prestações de contas, podemos constatar que as taxas de execução orçamental mais recentes se mantêm nos mesmos níveis de 2009-2011, não cumprindo até 2016 os pressupostos do art.º 56, do RFALEI, mas superando os 100% de execução da receita em 2017.

Sucintamente espelha-se a evolução das taxas de 2009 a 2017:

Fonte: E-Contas

| Taxas Execução | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017   |
|----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| Receita        | 40,81 | 28,17 | 23,77 | 20,62 | 22,50 | 24,47 | 26,32 | 42,25 | 101,13 |
| Despesa        | 40,83 | 28,01 | 23,86 | 21,09 | 22,70 | 24,38 | 26,71 | 39,68 | 94,16  |

De 2010 a 2015, as taxas de execução orçamental apresentaram-se abaixo dos 30%, sendo de destacar o facto de que sempre foram incluídos no orçamento da receita, empréstimos bancários, que foram sucessivamente objeto de recusa de visto por parte deste Tribunal, o que originou taxas de execução, na parte das receitas de capital, próximas de zero afetando naturalmente a execução no seu todo.

<sup>49</sup> Anexo L do Relato

<sup>50</sup> Anexo F do Relato

Em 2009 foram visados<sup>51</sup> os contratos de empréstimo referentes ao Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado (PREDE)<sup>52</sup>, no valor de € 10 M mas, após este financiamento, foi recusado o visto aos contratos de empréstimo referentes ao reequilíbrio financeiro através do Programa de Apoio à Economia Local (PAEL)<sup>53</sup>, no valor de € 94,450 M ,em 2011<sup>54</sup>, e em 2013<sup>55</sup> no valor de € 133,307 M, tendo em 2016<sup>56</sup> sido visado o pedido de adesão ao FAM e consequente financiamento bancário, num total de € 142,520 M, o que com a arrecadação da primeira tranche, no valor de € 33,2 M, fez aumentar as receitas arrecadadas e as despesas pagas.

As taxas de execução orçamental têm revelado ao longo dos anos falta de rigor na previsão das receitas e despesas, face aos valores efetivamente arrecadados e pagos e, consequentemente, na elaboração dos orçamentos que, quando elaborados e executados com rigor, constituem documentos auxiliares imprescindíveis da gestão.

No entanto, registou-se uma subida substancial das taxas de execução orçamental na gerência de 2017, resultado do pagamento da dívida acumulada e da utilização do empréstimo de assistência financeira (FAM).

## 8 – PRAZO MÉDIO DE PAGAMENTO A FORNECEDORES

Conforme a metodologia adotada pela entidade B, o PMP a fornecedores registou um progressivo e acentuado aumento anual até 2014, tendo vindo a reduzir até ao exercício de 2017, concluindo-se que este município ocupou sempre um dos primeiros lugares entre aqueles que apresentam os prazos mais dilatados de pagamento (em 2016 detinha o primeiro lugar, passando ao quarto lugar em 2017).

O quadro abaixo apresenta os registos correspondentes aos últimos exercícios económicos, onde se inclui, os posteriores às gerências em análise, para melhor elucidação e atualidade de informação no que ao PMP diz respeito, de acordo com os relatórios de gestão da autarquia, consultados na prestação eletrónica de contas, das diferentes gerências:

|            | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| PMP (dias) | 189  | 420  | 908  | 1970 | 1057 | 4628 | 2017 | 1636 | 644  |

O aumento acentuado do PMP verificado em 2014 está influenciado negativamente pelo efeito de curto prazo das faturas que se encontram em operações de *factoring* terem sido pela primeira vez incluídas no cálculo. Por sua vez, as descidas verificadas em 2016 e 2017, tiveram origem no facto

<sup>51</sup> Proc.º 525/2009 e 685/2009 da Fiscalização Prévia

<sup>52</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 191-A/2009, de 02/11

<sup>53</sup> Lei n.º 43/2012, de 28/08

<sup>54</sup> Proc.º 1017/2011, 1061/2011 e 1062/2011 da Fiscalização Prévia

<sup>55</sup> Proc.º 1319/2013, 1320/2013, 1321/2013, 1322/2013, 1323/2013 e 1324/2013 da Fiscalização Prévia

<sup>56</sup> Proc.º 1187/2016, 2029/2016, 2030/2016, 2031/2016, 2032/2016, 2033/2016, 2034/2016, 2035/2016 e 2036/2016 da Fiscalização Prévia

de se ter procedido ao pagamento a fornecedores com o recurso ao empréstimo concedido pelo FAM.

## 9 – NORMA DE CONTROLO INTERNO

A NCI<sup>57</sup> entregue com as prestações de contas, foi aprovada pelo órgão executivo em 08/11/2006 e não sofreu qualquer alteração, até à presente data.

Neste sentido, face às alterações legislativas em matérias de gestão financeira, orçamental, patrimonial e da própria estrutura orgânica do Município que se verificaram desde a aprovação da NCI, esta revela-se desatualizada, não contribuindo para o cumprimento dos objetivos elencados no ponto 2.9.2 do POCAL, a que acresce o facto de ter sido aprovado o novo Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP)<sup>58</sup>, o que implica que o documento seja revisto e aprovado em respeito por este novo normativo.

## 10 – DÍVIDAS A FORNECEDORES SUPERIORES A 50% DAS RECEITAS TOTAIS DO ANO ANTERIOR

Nas gerências em apreciação, a autarquia apresentava-se em situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de rutura financeira, nos termos da alínea a), do n.º 3, do art.º 41 da LFL, pelo que teria necessidade de assumir um empréstimo de assistência financeira nos termos da citada Lei.

|  | 2009          | 2010          | 2011           | 2016          | 2017          |
|--|---------------|---------------|----------------|---------------|---------------|
| Dividas a Fornecedores (Balanço) <sup>59</sup> | 55.701.238,88 | 75.300.174,29 | 107.355.042,77 | 75.575.088,47 | 2.225.481,16  |
| 50% Receita Total n-1 (MCOR) <sup>60</sup>     | 29.722.704,58 | 28.205.402,95 | 23.370.380,58  | 25.516.670,84 | 41.335.478,91 |

Relativamente à gerência de 2011, tendo-se interpelado a autarquia, esta informou que *“tinha a perspetiva fundada de que durante o exercício económico de 2011, o processo de saneamento financeiro seria implementado (...) contudo (...) os contratos de empréstimos de médio e longo prazo celebrados com instituições financeiras no âmbito do processo de saneamento financeiro, acabaram por não ter sido visados pelo Tribunal de Contas, o que não permitiu reestruturar a dívida do município”*.

Conforme já referido no ponto 7 deste relatório consolidado, a candidatura do MP ao PAEL, consubstanciando um processo de reequilíbrio financeiro, foi objeto de recusa de visto em 2011 e 2013, tendo apenas sido visado o pedido de adesão ao FAM, em 2016, com o consequente empréstimo bancário de € 142,52M.

<sup>57</sup> Anexo M do Relato

<sup>58</sup> Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11/09, e demais alterações legislativas

<sup>59</sup> Anexo D do Relato

<sup>60</sup> Anexo F do Relato

## 11 – CERTIFICAÇÃO LEGAL DE CONTAS

As diversas certificações legais de contas (CLC) consultadas de 2009 a 2017 formulam várias reservas e ênfases alertando para as desconformidades verificadas nas demonstrações financeiras da autarquia e, desde 2010, foram alertando os responsáveis para o crescente endividamento do MP e para a situação de desequilíbrio financeiro estrutural que a autarquia tem vindo a apresentar.

Na gerência de 2009 o revisor do MP foi a Sociedade C e desde 2010 a 2017 é a D quem audita as contas da autarquia e emite a devida CLC.

De seguida dar-se-á conta das Reservas e Ênfases de maior relevância, nas gerências em apreciação<sup>61</sup>, bem como nas gerências mais recentes<sup>62</sup> de 2016 e 2017, pormenorizando-se nos subpontos seguintes cada uma das situações:

| Reservas/Ênfases  | Anos |      |      |      |      |
|---|------|------|------|------|------|
|   | 2009 | 2010 | 2011 | 2016 | 2017 |
| a) Critério de valorização dos bens afetos ao Museu de Portimão   | X    | X    | X    |      |      |
| b) Critério de valorização da aquisição e/ou construção de certos bens imóveis  | X    | X    | X    | X    | X    |
| c) Incumprimento dos limites legais de endividamento municipal  | X    | X    | X    | X    | X    |
| d) Subavaliação do passivo por falta da contabilização e da transferência para cobertura dos prejuízos da Empresa Municipal A do exercício de 2008                          | X    | X    | X    | X    | X    |
| e) Falta de confirmação de saldos por parte de bancos e advogados, não permitindo concluir sobre a eventual necessidade de constituição de provisões para riscos e encargos | X    | X    | X    |      |      |
| f) Reduzidas taxas de execução da receita e da despesa  | X    | X    | X    | X    |      |
| g) Deficiente classificação das dívidas a terceiros MLP, exigíveis no curto prazo   | X    | X    |      |      |      |
| h) Falta de reconciliação entre o cadastro permanente e os registos contabilísticos   |      | X    | X    | X    | X    |
| i) Inexistência de registo de compromissos assumidos para anos futuros  |      | X    | X    |      |      |
| j) Necessidade de adesão a um Plano de Saneamento Financeiro por persistir uma situação económica e financeira desequilibrada na autarquia                                  |      | X    | X    |      |      |

<sup>61</sup> Anexo N do Relato

<sup>62</sup> Anexo O do Relato

| Reservas/Ênfases   | Anos |      |      |      |      |
|--|------|------|------|------|------|
|  | 2009 | 2010 | 2011 | 2016 | 2017 |
| k) Falta de consolidação de contas do grupo autárquico   | X    |      |      |      |      |
| l) Falta de conciliação dos saldos com a empresa I e acumulação de prejuízos relacionados com o contrato celebrado entre as duas entidades | X    |      |      |      |      |
| m) Aumento dos encargos com o pessoal não docente, relacionado com a transferência de competências do Estado para os Municípios            | X    |      |      |      |      |
| n) Deficiente escrituração em Outros Devedores e Credores e em Acréscimos de Custos de juros bancários                                     |      |      | X    |      |      |
| o) Apresentação de resultados negativos das empresas municipais H e A que carecem da transferência de capitais para equilíbrio financeiro  |      |      | X    |      |      |

#### 11.1 – RESERVAS E ÊNFASES COMUNS ÀS GERÊNCIAS DE 2009, 2010 E 2011

- a) A autarquia tinha contabilizado no seu património cerca de € 12,5M relativos a bens que se encontram no Museu e cuja valorização foi efetuada com base no valor indicativo para efeitos de seguro, pelo que não foi possível aferir sobre a regularidade destes registos que contrariam os critérios de valorimetria do POCAL. Esta reserva manteve-se até 2012, tendo em 2013 sido rececionado um parecer da Comissão de Normalização Contabilística que deu cobertura ao reconhecimento do valor destes bens.
- b) O MP procedeu à atualização dos valores de aquisição/construção de certos bens imóveis com base no valor patrimonial tributário, tendo registado reservas de reavaliação até 2009, de € 16,7M, até 2010, de € 21,3M e em 2011 atingiram os € 21,5M. Este procedimento também não está de acordo com os critérios de valorimetria do POCAL, registando-se assim uma sobreavaliação do património municipal.

Nas gerências de 2016 e 2017, também são formuladas reservas no mesmo sentido, sendo que o montante das reavaliações já atinge os € 56,2M <sup>63</sup>.

- c) No exercício de 2009, os auditores deixaram como ênfase o facto de o MP ter margens muito reduzidas de endividamento municipal. Desde 2010 que os auditores alertam para o facto de o MP estar em incumprimento dos limites legais de endividamento. Nesse exercício, excedeu em € 32,6M o limite do endividamento líquido municipal (ELM), sem estarem aí refletidos os

<sup>63</sup> Anexo O – Os auditores salientam que, “apesar do POCAL não permitir a reavaliação do imobilizado, a Norma Internacional de Contabilidade do Setor Público 17 – Ativos Fixos Tangíveis e o Sistema de Normalização Contabilístico para as Administrações Públicas, que entrará em vigor em 2019 para o subsector da Administração Local, preveem a possibilidade de mensuração dos ativos fixos tangíveis pelo método do custo ou da revalorização. Entretanto, o manual de implementação do SNC-AP emitido em junho de 2017 preconiza que os prédios rústicos e urbanos podem ser mensurados na transição do POCAL para o SNC-AP pelo valor patrimonial tributário quando não estiver disponível informação fiável sobre o custo de aquisição ou sobre o custo depreciado”.

empréstimos da empresa A. Em 2011, o MP excedeu em € 17,5M o ELM e em € 38,4 mil o limite de endividamento de curto prazo<sup>64</sup>.

Por sua vez, referem nas CLC's de 2016 e 2017, que a autarquia excedeu o limite da dívida total em € 76,6M e 66,8M, respetivamente;

- d) O MP tinha subavaliado o passivo nestes três exercícios por falta da contabilização de € 9,9M para cobertura de prejuízos da empresa A, em 2008, sem que também tivesse efetuado a devida transferência. Em 2010 e 2011 os revisores indicaram que não tinham disponível o relatório e contas da empresa A, pelo que não puderam aferir do valor contabilizado da participação financeira, de € 9,9M nem se pronunciar sobre o efeito dessas contas no endividamento municipal. Esta foi uma situação recorrente nos anos seguintes, e mesmo em 2016, também o revisor se pronunciou pela falta das contas da referida empresa A, em liquidação.

Refira-se que esta reserva já não consta da CLC de 2017, já que aquela entidade foi objeto de deliberação de dissolução e liquidação, com a consequente internalização dos seus direitos, obrigações e deveres no MP.

A CLC de 2017 refere que *“Com o encerramento e registo da liquidação da empresa municipal A., concretizado em 02 de janeiro de 2018, e conforme divulgado no Relatório de Gestão e no Anexo às contas de 2017, o Município de Portimão assumiu os ativos e passivos e direitos e obrigações da empresa municipal, incluindo as participações financeiras de 49% detidas nas sociedades E, F e G”*. Também menciona que *“Estão em análise pelo Município os procedimentos a adotar quanto às referidas participações locais face ao disposto no artigo 68º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto”*.<sup>65</sup>

- e) Os auditores não receberam respostas aos pedidos de confirmação de saldos com alguns bancos e advogados, pelo que não se pronunciaram sobre a eventual necessidade de constituir provisões para riscos e encargos. Chamaram a atenção para o facto de que em 2011 persistiam

---

<sup>64</sup> Todos estes valores foram apurados pelo Município, apresentando divergências em relação aos cálculos efetuados na verificação interna, tal como já referido no ponto 5)

<sup>65</sup> Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais.

Artigo 68.º - Sociedades comerciais constituídas ou participadas por empresas locais

- 1 - Até ao encerramento da liquidação ou à alienação das respetivas posições, são consideradas empresas locais as sociedades comerciais em que essas empresas exerçam ou possam exercer uma posição dominante em termos equivalentes ao disposto no n.º 1 do artigo 19.º
- 2 - No prazo de seis meses após a entrada em vigor da presente lei, as sociedades comerciais previstas no número anterior devem ser dissolvidas, ou, em alternativa, as respetivas participações podem ser objeto de alienação integral.
- 3 - No prazo previsto no número anterior, as empresas locais devem alienar integralmente as participações por elas detidas nas demais sociedades comerciais e cessar a participação em associações, fundações e cooperativas.
- 4 - Quando a participação social seja adquirida pela entidade pública na empresa local titular da mesma, a aquisição:
  - a) Pode ser realizada a título oneroso ou gratuito;
  - b) Não dá lugar ao exercício de direitos de preferência por terceiros;
  - c) Não prejudica a posição da sociedade participada em contratos, licenças e outros atos administrativos.

divergências de saldos entre o MP e alguns bancos no que respeita a dívidas de *factoring* e empréstimos bancários.

As CLC's de 2016 e 2017 já não referem qualquer reserva ou ênfase sobre este assunto.

- f) Como ênfase recorrente nos três exercícios em análise, é referido o facto de o MP registar taxas de execução orçamental muito reduzidas, atingindo em 2011, o seu nível mais baixo, na ordem dos 24% de execução orçamental da receita e despesa.

Em 2016, as taxas de execução da receita e da despesa foram 42% e 40%, respetivamente, e em 2017, superou os 100% de execução da receita, enquanto que a execução da despesa se situou em 94%.

### 11.2 – ÊNFASE COMUM ÀS GERÊNCIAS DE 2009 E 2010

- g) O revisor informou que nos anos de 2009 e 2010, existiam € 1,18 M e € 2,6M, respetivamente, de dívidas a terceiros de médio e longo prazo, que eram exigíveis no curto prazo, pelo que deveriam estar classificados no balanço como passivos de curto prazo.

### 11.3 – RESERVAS E ÊNFASES COMUNS ÀS GERÊNCIAS DE 2010 E 2011

- h) Em 2010 é referido que a autarquia tinha por reconciliar entre o cadastro dos bens e os registos contabilísticos cerca de € 219,5M dos bens de domínio público e de imobilizações corpóreas, sendo que em 2011 esse montante reduziu para € 12,8M.

Idênticas reservas foram apontadas até 2017, sendo que não está concluída esta tarefa;

- i) Em 2010 e 2011 foi evidenciada a inexistência de registo de compromissos assumidos para anos futuros num total de € 39,9M e de € 15,5M, respetivamente.

Atendendo aos esforços da autarquia para regularizar esta situação, a mesma já não se verifica em 2016 e 2017;

- j) Como ênfase, alertou-se para a evidência do MP se encontrar numa situação económica e financeira desequilibrada, atingindo € 94,4M de dívidas a terceiros, e que perante esta situação o executivo municipal aprovou um Plano de Saneamento Financeiro (PSF) em 30.03.2011 que previa um empréstimo bancário de € 94,4M, o qual posteriormente foi objeto de recusa de visto por parte do Tribunal de Contas.

A ênfase de 2010 relativa à situação económica e financeira do MP foi reforçada, ascendendo em 2011, as dívidas a terceiros a € 119,1M e prejuízos acumulados de € 125,6. Na sequência da recusa de visto ao PSF, a autarquia interpôs recurso e submeteu uma versão reformulada do mesmo plano, o qual foi indeferido, mantendo-se a decisão anterior.

#### 11.4 – RESERVAS E ÊNFASES DE 2009

- k) Em 2009, o MP não procedeu a quaisquer trabalhos de consolidação de contas com as empresas municipais detidas, A e H. No ano de 2010, já se verificou a consolidação com a A, e em 2011, com ambas as empresas.

As CLC's de 2016 e 2017 mencionam que o MP apresentará separadamente demonstrações financeiras consolidadas do Grupo Municipal<sup>66</sup>.

- l) Os auditores não se pronunciaram sobre a razoabilidade dos saldos da rubrica de utentes c/c, constantes no Balanço, na parte respeitante à empresa I que registava a crédito € 0,8 M e a débito € 6,6M.

Na CLC consta ainda a seguinte ênfase, relativa às reconciliações financeiras do MP com a empresa I : *“O município tem assinado com a empresa (...) contratos referentes à concessão de diversas linhas de transporte urbano (...) do qual é paga à empresa mensalmente (...) montantes relativos ao investimento dessas linhas e recebe desta sociedade notas de crédito relativas aos bilhetes pagos pelos utentes. Do apuramento verificado (...) esta situação leva a que o município tenha um prejuízo mensal de cerca de 330 mil euros”*.

Estas situações não são mencionadas nas CLC's de 2010, 2011, 2016 e 2017.

- m) Em 2009, os auditores apuraram um prejuízo de cerca de 400 mil euros, em relação aos custos com o pessoal não docente, uma vez que as transferências de competências para o MP contemplavam os vencimentos dos funcionários, considerando apenas o vencimento base, não incluindo o valor dos encargos sociais da entidade empregadora.

#### 11.5 – RESERVAS E ÊNFASES DE 2011

- n) A autarquia refletiu em Outros Credores e em Acréscimo de Custos, registos de 568,8 mil euros e 194,1 mil euros, respetivamente, que diziam respeito a pagamento de juros e deveriam ser contabilizados em depósitos à ordem;
- o) Neste exercício, as empresas detidas pelo MP, H e A, apresentaram resultados negativos, as quais careciam da respetiva transferência de fundos para o reequilíbrio dos resultados, de acordo com o regime legal aplicável.

#### 12 – ADESÃO A PROGRAMAS COM VISTA À REDUÇÃO DO ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL

À mercê do constante crescimento do endividamento municipal a terceiros de curto prazo, ao reescalamento de dívidas com recurso a acordos de pagamento faseado de dívidas vencidas e ao endividamento bancário, o MP desde 2009 tem vindo a recorrer aos programas lançados pelo governo com vista à redução do endividamento das entidades públicas.

---

<sup>66</sup> O MP prestou contas consolidadas através da plataforma eletrónica do Tribunal de Contas em 27/06/2017 e 26/06/2018, referentes aos exercícios de 2016 e 2017, respetivamente, portanto dentro do prazo legal.

### 12.1 – PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DE DÍVIDAS DO ESTADO (PREDE)

Em 2009 foram constituídos dois processos de fiscalização prévia<sup>67</sup> relativos à remessa ao TC de dois contratos de empréstimo bancário no âmbito do PREDE para garantir o pagamento a credores privados das dívidas vencidas.

Os contratos celebrados com o Banco J, de € 4.704.325,00 e com a entidade K, de € 3.136.216,00 foram visados pelo Tribunal de Contas em 14/05/2009<sup>68</sup>, num total de € 7.840.541,00.

O contrato com o Banco J foi devidamente liquidado no prazo de 5 anos, conforme contratualmente estabelecido e o contrato com a entidade K, de 10 anos, tinha em dívida um montante de € 1.254.486,40 e € 627.243,20 a 31/12/2016 e 2017, respetivamente.

### 12.2 – PLANO DE SANEAMENTO FINANCEIRO (PSF)

Já em 2011 o MP submeteu a fiscalização prévia<sup>69</sup> três contratos de empréstimo bancário de médio e longo prazo no montante global de € 94,450M repartidos pelo Banco L (€ 15,0M), pelo M (€ 3,4M) e por um consórcio bancário constituído pelos Bancos J, N, O e P (€ 76,05M). A situação de desequilíbrio financeiro conjuntural foi deliberada pela Assembleia Municipal em 05/08/2010 e perante esta situação foi aprovado um PSF que incluía a reprogramação da dívida e a consolidação dos passivos financeiros da autarquia.

Após análise pelo TC, foi decidido em Sessão Diária de Visto submeter a decisão à Subsecção. Nestes termos, o Tribunal decidiu<sup>70</sup> recusar o visto aos contratos, fundamentando a sua decisão no facto dos valores de ultrapassagem do endividamento bancário municipal e das dívidas a fornecedores terem sofrido alterações face ao estudo apresentado e não se adequarem ao Plano inicialmente aprovado, bem como, os dados apresentados nestes processos divergirem radicalmente dos dados apresentados pelo município em sede de prestação de contas.

Foi também decidido prosseguir o processo de apuramento de responsabilidades relativas à não sujeição a fiscalização prévia do contrato de empréstimo bancário de curto prazo, no valor de € 3M, contratualizado em 2009 e que até à data, ainda não tinha sido liquidado, gerando assim dívida pública fundada.

---

<sup>67</sup> Proc.º n.º 525/2009 e 685/2009

<sup>68</sup> Decisão n.º 477/09, de 14.05 1ªS/SDV

<sup>69</sup> Proc.º n.º 1017/2011, 1061/2011 e 1062/2011

<sup>70</sup> Acórdão n.º 68/2011 – 21/11 – 1ª S/SS

Desta decisão foi interposto recurso<sup>71</sup> pela autarquia, o qual foi indeferido, mantendo-se a decisão anterior<sup>72</sup>.

### 12.3 – PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL (PAEL)

Em 2013, após a recusa de visto ao PSF anteriormente referido, a autarquia submeteu a visto seis contratos de empréstimo bancário<sup>73</sup> no âmbito do PAEL, num total de empréstimos bancários de €133,307M distribuído por K(€ 93,8M), N (€ 10,6M),Q (€ 6,2M), J (€ 10,4), M (€ 3,9M) e O (€ 8,1M).

Sob proposta da Câmara Municipal de 28/09/2012 e da respetiva deliberação da Assembleia Municipal de 28/09/2012 foi efetuado o pedido de adesão ao PAEL, já que se encontrava em situação de desequilíbrio estrutural.

Após análise pelo TC, foi decidido em Sessão Diária de Visto submeter a decisão à Subsecção, que decidiu<sup>74</sup> recusar o visto aos contratos bancários.

### 12.4 – FUNDO DE APOIO MUNICIPAL (FAM)

Em 2016, a autarquia solicitou a adesão ao FAM, sujeitando a fiscalização prévia nove contratos<sup>75</sup> entre os quais um contrato de assistência financeira, destinado à sua recuperação e à amortização de dívida financeira de curto prazo, dívida comercial de curto prazo, dívidas de *factorings*, dívidas da empresa local A, e de passivos contingentes, até ao valor de € 142,520M.

Os restantes processos dizem respeito à assunção pelo MP de dívida da empresa municipal A, em liquidação, à data, num total de € 38 M, desde dívida bancária de curto, médio e longo prazo, dívida comercial com a empresa I e com o contrato de arrendamento da entidade R.

Todos os processos foram objeto de Visto<sup>76</sup> do TC.

## 13 – ACORDOS DE REGULARIZAÇÃO DE DÍVIDAS E *FACTORINGS*

No ofício de diligências instrutórias foi solicitado à autarquia que esclarecesse a que se referiam as despesas creditadas na rubrica *02.01/03.05.02 Administração Municipal – Outros*, e na eventualidade de se reportarem a acordos de pagamentos, acordos de regularização de dívida e/ou *factoring*, se procedesse ao preenchimento do mapa desses contratos.

---

<sup>71</sup> Recurso n.º 40/2011

<sup>72</sup> Acórdão n.º 21/2012 – 13/11 – 1ª S/PL

<sup>73</sup> Proc.º n.º 1319/2013, 1320/2013, 1321/2013, 1322/2013, 1323/2013 e 1324/2013

<sup>74</sup> Acórdão n.º 14/2014 – 22/05 – 1ª S/SS

<sup>75</sup> Proc.º n.º 1187/2016, 2029/2016, 2030/2016, 2031/2016, 2032/2016, 2033/2016, 2034/2016, 2035/2016 e 2036/2016

<sup>76</sup> Decisão n.º 1001/2016, de 03.10 1ªS/SDV

Neste sentido fomos informados de que se referem essencialmente “a juros de mora apresentados pelos fornecedores do Município de Portimão, de acordo com a legislação em vigor, bem como, de juros referentes a operações de acordo de pagamento e aceitação de contratos de factoring entre os fornecedores e instituições financeiras”.

Dos elementos enviados constatou-se que o MP celebrou diversos acordos de regularização de dívida/contratos de *factoring*<sup>77</sup>, com fornecedores, com cedência de créditos por estes a instituições financeiras, evidenciando-se no quadro seguinte as dívidas a terceiros, a curto, médio e longo prazo, nos anos de 2009, 2010 e 2011, nos montantes globais de € 43.681.755,20, € 78.574.548,90 e € 85.273.432,04, respetivamente:

| Dívidas a terceiros - Factoring | Anos                 |                      |                      |
|---------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
|                                 | 2009                 | 2010                 | 2011                 |
| Médio e Longo Prazo             | 0,00                 | 28.328.063,39        | 18.315.002,04        |
| Curto Prazo                     | 43.681.755,20        | 50.246.485,51        | 66.958.430,00        |
| <b>Total</b>                    | <b>43.681.755,20</b> | <b>78.574.548,90</b> | <b>85.273.432,04</b> |

Fonte: Relatório de Auditoria de Gestão<sup>78</sup> - Anexo n.º 13: Dívidas a terceiros - Factoring<sup>79</sup>

Os acordos, de uma forma geral, consubstanciam a confirmação da validade das faturas e por isso a autarquia reconhece que os fornecedores são credores do município. Estabelece-se o valor das prestações mensais sucessivas e um valor de juros, quer para o montante que está em dívida ao fornecedor, quer para o caso de mora no cumprimento das prestações mensais acordadas.

Os respetivos valores dos acordos de regularização de dívida não foram considerados para o cálculo dos limites de endividamento.

Se se considerar os montantes atrás mencionados para o cálculo do endividamento municipal, nas gerências em apreciação, teríamos a seguinte situação:

|   |                  | 2009          | 2010          | 2011          |
|---|------------------|---------------|---------------|---------------|
| Verificação Interna (sem ARD/factoring) | Limite CP        | 3.290.170,55  | 2.632.152,53  | 2.392.499,90  |
|   | Endividamento CP | 10.522.536,21 | 3.000.000,00  | 3.000.000,00  |
| Verificação Interna (com ARD/factoring) | Limite CP        | 3.290.170,55  | 2.632.152,53  | 2.392.499,90  |
|   | Endividamento CP | 54.204.291,41 | 53.246.485,51 | 69.958.430,00 |

|   |                   | 2009          | 2010          | 2011          |
|---|-------------------|---------------|---------------|---------------|
| Verificação Interna (sem ARD/factoring) | Limite MLP        | 32.901.705,50 | 26.321.525,28 | 23.924.998,99 |
|   | Endividamento MLP | 37.392.327,32 | 25.453.466,90 | 23.336.631,25 |
|   | Limite CP         | 32.901.705,50 | 26.321.525,28 | 23.924.998,99 |

<sup>77</sup> Anexo P do Relato

<sup>78</sup> Efetuada ao Município de Portimão pela sociedade S, para o período de 2008 a 2013

<sup>79</sup> Anexo Q do Relato

|   |                   | 2009          | 2010          | 2011          |
|---|-------------------|---------------|---------------|---------------|
| Verificação Interna (com ARD/factoring) | Endividamento MLP | 37.392.327,32 | 53.781.530,29 | 41.651.633,29 |

Ora, através daqueles contratos verifica-se que, mais não se pretendeu, do que obter para o MP efeitos semelhantes aos de um contrato de empréstimo.

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

A Lei n.º 7/98, de 03/02, alterada pelo art.º 81, da Lei n.º 87-B/98, de 31/12 (Regime Geral de Emissão e Gestão da Dívida Pública), define dívida pública fundada no art.º 3, 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, definida 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 cessão de créditos” celebrados na vigência da Lei n.º 2/2007, de 15/01 [Lei das Finanças Locais (LFL)], verifica-se que as dívidas resultantes dos fornecimentos de produtos/serviços prestados à autarquia, reportam-se a faturas cuja data de vencimento é, em regra, de um/dois meses, configurando dívidas de curto prazo, escrituradas contabilisticamente enquanto tal.

Por via dos acordos de regularização de dívida e das cessões de crédito operadas, tal dívida convola-se em dívida financeira de médio e longo prazo.

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 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.

Verifica-se, assim, relativamente aos contratos em análise, realizados na vigência da LFL que a celebração dos mesmos estava vedada pela 1.ª parte, do n.º 12, do art.º 38, da LFL, na medida em que visam consolidar dívida de curto prazo. Ainda no domínio dos normativos legais vigentes (cfr. art.º 40, n.º 1, da LFL e 3, 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.

Este juízo de não conformidade destas operações com as normas legais aplicáveis e de acordo com a interpretação uniforme do Tribunal de Contas, em sede de fiscalização prévia, fiscalização sucessiva e de julgamento de responsabilidades financeiras conduziria à conclusão da eventual existência de infração financeira de carácter sancionatório, nos termos do artigo 65, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26/08.

Da análise que antecede, resulta que os acordos de regularização de dívida conexos aos contratos de cessão de créditos eram 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 21/02 e do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21/06, com as respetivas atualizações, 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 art.º 2, 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 art.º 2, n.º 2, também do Código Penal.

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 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, nem à cedência de créditos não vencidos, qualquer que seja a forma ou designação dos mesmos.

## 14 – OUTRAS SITUAÇÕES EVIDENCIADAS NAS CONTAS DE GERÊNCIA

### 14.1 – CONSTITUIÇÃO DE PROVISÕES

No ano de 2009, houve um reforço da provisão para cobrança duvidosa, tal como é referido nas NBDR<sup>80</sup>, no entanto, no mapa da Demonstração de Resultados, a conta 67 – Provisões do exercício encontrava-se a zero.

A autarquia informou que os registos enfermam de um lapso dos serviços, pelo que foi efetuada a provisão para cobrança duvidosa na conta 69.6.2 – Provisões, em vez de ter sido na conta 67 – Provisões do Exercício.

Esta situação foi sanada, não se repetindo em anos mais recentes.

### 14.2 – EMPRÉSTIMO DE CURTO PRAZO NÃO LIQUIDADADO

Tendo-se identificado no Mapa de Empréstimos<sup>81</sup> a existência de um contrato de financiamento a curto prazo, no valor de € 3,0M não amortizados no final do exercício, a autarquia veio informar que já havia prestado os mesmos esclarecimentos, referindo que *“a matéria (...) já foi objeto de questão (...) no âmbito do visto prévio dos empréstimos (...) relativos ao processo de saneamento financeiro (...) efetivamente, nunca se pretendeu que a dívida passasse para o ano seguinte (...) porém (...) não houve condições para a sua amortização no final (...) de 2010”*, continuando, em 2011, a integrar o processo de saneamento financeiro, entretanto substituído pelo PAEL.

Decorrente da recusa de visto ao processo de saneamento financeiro, foi instaurado um processo jurisdicional de responsabilidade financeira sancionatória<sup>82</sup> pelo Ministério Público, o qual culminou com a condenação do então Presidente e Vice-Presidente do MP pela prática negligente de infrações financeiras<sup>83</sup> pela utilização do empréstimo de curto prazo em finalidade diversa da legalmente prevista, da autorização de despesa pública ilegal e pela execução de contrato/ato gerador de dívida pública fundada, sem a sujeição a fiscalização prévia do TC. Do recurso<sup>84</sup> apresentado pelos responsáveis do MP, foi proferido Acórdão<sup>85</sup> mantendo a decisão anteriormente tomada pelo TC.

Este contrato só foi regularizado em 2017, tendo sido anteriormente incluído no pedido de saneamento financeiro e no pedido de adesão ao PAEL, ambos com recusa de visto do Tribunal de Contas, sendo que em 2016 foi incluído no pedido de adesão ao FAM, e iniciada a sua amortização no mesmo ano, com a liquidação do remanescente em 2017, conforme atestam os Mapas de Empréstimos.

---

<sup>80</sup> Anexo R do Relato

<sup>81</sup> Anexo S do Relato

<sup>82</sup> Proc.º 16 JRF 2013

<sup>83</sup> Sentença n.º 9/2014 - JRF

<sup>84</sup> RO n.º 6 – JRF/2014

<sup>85</sup> Acórdão n.º 4/2015 – 3ª Secção

## 15 – PROCESSOS REFERENTES A PARTICIPAÇÕES / DENÚNCIAS

Deram entrada na DGTC diversas participações e um ofício proveniente da Presidente da Câmara Municipal de Portimão a remeter cópia do relatório da auditoria de gestão realizada pela T, tendo sido analisados no âmbito da verificação interna das contas de gerência em apreciação, os quais evidenciam o seguinte:

### 15.1 – PROCESSO U<sup>86</sup>

Em 29/07/2010, foi recebida uma carta<sup>87</sup>, acompanhada de documentação, onde se incluiu a CLC de 2009 apresentada pela empresa C, e se dava nota de eventuais ilegalidades cometidas pela Câmara Municipal, nomeadamente, o empolamento do orçamento da receita, baixas taxas de execução orçamental da receita e da despesa, desvios significativos na execução orçamental das receitas de capital face ao orçamentado, o facto do orçamento inicial da despesa não ter tido em atenção o valor comprometido e ainda não pago em anos anteriores, endividamento de curto, médio e longo prazo e endividamento líquido municipal, incluindo dívidas a terceiros relativas a contratos de *factoring*, resultados negativos, bem como resultados negativos das empresas municipais, tendo sido também mencionado que as contas do Município não refletiam todo o passivo.

Os denunciantes solicitaram a este Tribunal o inquérito a todas as situações enunciadas, bem como que “*qualquer projeto de saneamento financeiro não seja deferido ou autorizado, sem antes se aferir todas as questões levantadas, bem como outras que se venham a levantar e bem assim a aprovação (...) das contas (...) referentes ao exercício de 2009*”.

Este processo mereceu despacho do Excelentíssimo Senhor Juiz Conselheiro da Área, à data, no sentido das referidas situações serem analisadas nas contas de gerência de 2009 e 2010 no âmbito da verificação interna de contas do MP.

Estas matérias encontram-se relatadas nos pontos 5, 7, 11 e 13 deste relatório consolidado, pelo que não merecerão qualquer desenvolvimento neste ponto.

### 15.2 – PROCESSO V<sup>88</sup>

Em 22/11/2010, foi solicitado<sup>89</sup> a este Tribunal que se pronunciasse sobre a legalidade e o apuramento de responsabilidades na disponibilização por parte do MP de autocarros para o transporte de sócios do W na época desportiva, de Portimão para Faro e vice-versa, de 15 em 15 dias, para apoiarem a equipa.

---

<sup>86</sup> Apenso 1

<sup>87</sup> Anexo T do Relato

<sup>88</sup> Apenso 2

<sup>89</sup> Anexo U do Relato

No decurso da verificação interna das contas, solicitou-se ao Município o mapa das Transferências Concedidas, dos Contratos Programa com as associações desportivas apoiadas e da atribuição de apoios em espécie, bem como, indicação de qual a forma que assumiram e qual a disposição legal em que se basearam.

Também se solicitou o envio dos documentos comprovativos da despesa, bem como as deliberações relativas à autorização da despesa e do pagamento.

Da análise à documentação remetida verifica-se que o MP efetuou transferências correntes e de capital a diversas entidades, nos anos de 2009 e 2010, nos montantes globais de € 7.679.201,85 e € 5.376.644,48, respetivamente, conforme quadro que se segue:

| Despesas                  | Anos                |                     |
|---------------------------|---------------------|---------------------|
|                           | 2009                | 2010                |
| Transferências correntes  | 4.612.558,01        | 4.733.636,48        |
| Transferências de capital | 3.066.643,84        | 643.008,00          |
| <b>Total</b>              | <b>7.679.201,85</b> | <b>5.376.644,48</b> |

Dos contratos remetidos, destacam-se os celebrados entre o MP e as coletividades do município, nomeadamente, com o W. Constatou-se que foram celebrados contratos-programa, cujos objetos foram no sentido da execução do programa de atividades regulares, no domínio do desenvolvimento desportivo, em conformidade com o respetivo plano de atividades aceite pelo Município, participação nas obras de X e um Protocolo de Cooperação e Parceria com vista à conservação e manutenção dos relvados de Y e de X.

Ora, de acordo com os elementos de que dispomos, não foi possível na verificação interna das contas confirmar se a Autarquia disponibilizou ou não autocarros para o transporte de sócios do W e se houve quaisquer encargos associados, uma vez que nas cláusulas contratuais relativas aos direitos e obrigações das partes contratantes não constam as referidas competências/atividades.

Sobre esta matéria, em sede de contraditório, nada foi alegado por parte dos responsáveis, inexistindo, assim, evidência sobre o facto de as despesas inerentes ao alegado transporte terem sido suportadas pelo Município.

### 15.3 – PROCESSO Z<sup>90</sup>

Em 13/04 e 02/05/2011, deram entrada dois ofícios<sup>91</sup> a remeter cópias da exposição e da declaração de voto, relativamente à posição dos seus membros, junto da AM de Portimão e relativamente às

<sup>90</sup> Apenso 3

<sup>91</sup> Anexo V do Relato

deliberações aprovadas, sobre o plano de saneamento financeiro conjuntural para o MP, e a contração de empréstimos de médio e longo prazo, no montante de € 94,5M, solicitando a intervenção deste Tribunal, uma vez que consideravam existir situações graves em termos de gestão, com factos suscetíveis de influenciar o desequilíbrio financeiro da autarquia.

Relativamente a esta matéria, consta o devido desenvolvimento nos pontos 5 e 12.2 relativos ao endividamento e ao plano de saneamento financeiro.

#### 15.4 – PROCESSO AA<sup>92 93</sup>

Em 09/02/2015 deu entrada um ofício<sup>94</sup> proveniente da Presidente da Câmara Municipal de Portimão a remeter cópia do relatório da auditoria de gestão, realizada ao Município pela Sociedade T, que incidiu sobre os exercícios de 2009 a 2013.

Os auditores emitiram a opinião segundo a qual, *“fruto da conjuntura económico-financeira vivida, mas também em grande medida em função de opções de gestão assumidas para a vida do Município e do concelho de Portimão, não apenas nos anos de 2009 a 2013, mas com génese em períodos anteriores, e não necessariamente por causas imputáveis à estrutura do Município ou à regularidade das suas contas, a situação financeira evidenciada pelo Município de Portimão, em 31 de dezembro de 2013, era de um enorme desequilíbrio financeiro, com níveis de endividamento inoportáveis, a fazer perigar a continuidade sustentada das suas atividades e apelando a drásticas medidas de saneamento financeiro, com duração e impacto provável durante vários anos, no atual quadro legal das finanças públicas locais”*.

As conclusões obtidas, em resultado da auditoria realizada, são as seguintes:

- i. No que respeita ao sistema de controlo interno, este *“carece de alguma atualização, face aos desenvolvimentos legislativos recentes, nomeadamente, face à designada Lei dos Compromissos (...) e ao atual Regime Financeiro das Entidades Locais...”*;
- ii. No MP, *“nem sempre foi possível assegurar o princípio do equilíbrio, visto que a receita corrente prevista nem sempre foi suficiente para cobrir a despesa corrente”* ainda que *“as receitas do Município foram (...) previstas numa base que consideramos otimista e, até, inconsistente (...) O otimismo nas previsões de receita facilitou esse desiderato”*;
- iii. *“Relativamente à execução da receita, não existiu um único ano em que o nível de execução atingisse, sequer, 50%”,* sendo que, *“ao nível da execução do orçamento de despesa (...) as diferenças entre compromissos assumidos e a despesa paga, foram subindo, passando de 77,846 milhões (...) atingindo 147,701 milhões (...) indiciando inegáveis dificuldades de tesouraria”*;

---

<sup>92</sup> Apenso 4

<sup>93</sup> Apenso 5 - Em 27/02/2015 deu também entrada nesta DGTC, reencaminhado da Procuradoria-Geral da República, um expediente idêntico, que a Presidente da CMP remeteu àquela instituição

<sup>94</sup> Anexo W do Relato

- iv. *“Ao nível do balanço, é de relevar a redução operada nos fundos próprios, que passam de 218,0 milhões (...) para 134,8 milhões (...) para essa redução (...) contribuíram essencialmente os prejuízos anuais que se foram acumulando (...). Já ao nível do passivo, que subiu (...) um total de 131,7 milhões (...) de destacar o incremento ocorrido nas dívidas a terceiros, que aumentaram 100,6 milhões (...) as responsabilidades com empréstimos e factoring, em conjunto, passaram de 42,6 milhões (...) para 103,0 milhões (...), o que foi determinante para a subida do passivo e explica como o orçamento camarário foi sustentado ao longo do período”;*
- v. *“Para a evolução dos resultados anuais, de salientar que, nos anos de 2008 a 2011, ocorreu um nível de prejuízos operacionais muito elevado (15,9 milhões, 31,9 milhões, 35,6 milhões e 19,9 milhões) (...), os quais revelaram uma recuperação nos anos de 2012 e 2013 (...) por sua vez, os resultados financeiros tiveram um comportamento inverso, ou seja, agravaram-se nos últimos três anos (...) a estrutura financeira do Município agravou-se ao longo do período em apreço, por força da acumulação de prejuízos”;*
- vi. *“Os limites de endividamento líquido do MP, desde 2010, vêm sendo sucessivamente ultrapassados numa extensão muito elevada, o que determina a necessidade de o Município dever reduzir, em cada ano subsequente, pelo menos 10% do montante em excesso até que os limites sejam cumpridos”;*
- vii. *“O MP tem detido, diretamente, um conjunto de participações em empresas, duas das quais muito relevantes, que são empresas municipais, através das quais foram externalizadas atividades municipais, a H e a A, e outras de menor peso, nas quais o Município detém posição minoritária, como sejam a AB, AC, AD e AE. As duas empresas municipais, a H e a A, evidenciam situações económico-financeiras diferentes, pois que, no caso da H, apesar de não revelar uma alta lucratividade, evidenciava uma atividade económica estável e uma posição financeira sólida, ao passo que a A tem vindo a acumular resultados líquidos negativos ao longo dos anos, apresentando um nível de endividamento relevante (...).*

*Entretanto, através da A, o Município tem detido várias participações indiretas, representando 49% dos respetivos direitos sociais, e que são:*

- a. *E, empresa que, no âmbito de uma parceria público-privada construiu e explora o pavilhão, que evidencia capitais próprios e resultados positivos, embora pouco expressivos;*
- b. *F, com capitais próprios negativos, atualmente sem rendimentos, traduzindo uma situação factual de inatividade económica;*

- c. *G, com capitais próprios negativos, também sem rendimentos, apenas com gastos, e deste modo a acumular prejuízos (...)*

*Na despesa total do Município, a despesa com a empresa A, representou uma percentagem elevada, sempre superior a 20% no quinquénio, tendo chegado a atingir 33% em 2010 (...) A empresa A foi, ao longo dos anos (...) um destinatário preferencial dos pagamentos efetuados, tendo representado, para o conjunto dos anos, cerca de 9% dos pagamentos totais efetuados pelo Município (...) Porque nem sempre o nível de despesa assumida pela empresa A teve hipótese de ser paga pelo Município, a empresa A constitui um dos fatores que contribuiu significativamente para o endividamento do Município, explicando 24% da dívida financeira total do Município, em 2010 e 2011 (...).*

*No caso particular da empresa E, participada da A em 49%, estamos perante uma parceria público-privada, em que o interesse público municipal não terá sido devidamente acautelado, atendendo aos factos seguintes:*

*A descrição do modelo de parceria público-privada através da empresa E, ainda que constituísse uma modalidade replicada noutros municípios, ainda que assentando em contratos legais, não deixa de revelar opções de gestão pública que, a pretexto de viabilizarem a construção e o financiamento de importantes investimentos em infraestruturas, não terão acautelado integralmente o interesse financeiro público, por evidenciarem um modelo de conceção, construção e exploração financiada que, além de cara, comportou riscos financeiros e de negócio que foram cobertos apenas pelas entidades públicas (A ou Município), com as entidades privadas a beneficiarem de avultados contratos de construção e a manterem 51% de um negócio cujos riscos não assumem”.*

À exceção da conclusão mencionada em vii) todas as outras tiveram desenvolvimentos nos pontos anteriores deste relatório consolidado.

Contudo, com o encerramento e registo da liquidação da empresa A, concretizado em 03/01/2018<sup>95</sup>, o MP assumiu os ativos e passivos e direitos e obrigações da empresa municipal, incluindo as participações financeiras de 49% detidas na E, F e G, por via da sua internalização nos serviços da autarquia.

Portanto, as situações relatadas na alínea vii), foram também incluídas no Plano de Reestruturação da Dívida (PRD) do MP, com a consequente adesão ao FAM e à celebração do contrato de empréstimo de assistência financeira, visado pelo TC em 03/10/2016 (ponto 12.4 deste projeto de relatório consolidado).

## **16 – APRECIÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE PORTIMÃO – GERÊNCIAS DE 2016 E 2017**

Consultados os documentos de prestação de contas na aplicação GDOC, constatou-se que:

---

<sup>95</sup> Anexo X do Relato

- i. As contas foram prestadas por via eletrónica, tendo dado entrada dentro do prazo legal<sup>96</sup>;
- ii. O RLE, bem como os restantes resultados passaram a ser todos positivos:

| Resultados (DR)                | 2016          | 2017          |
|--------------------------------|---------------|---------------|
| Resultados Operacionais        | 7.036.838,11  | 8.479.862,48  |
| Resultados Financeiros         | 23.320,80     | 1.022.764,35  |
| Resultados Correntes           | 7.060.158,91  | 9.502.626,83  |
| Resultados Extraordinários     | 2.985.530,05  | 10.906.000,09 |
| Resultado Líquido do Exercício | 10.045.688,96 | 20.408.626,92 |

- iii. Regista-se o incumprimento do limite da dívida total<sup>97</sup>, no entanto, constata-se uma redução no excedente do limite da dívida<sup>98</sup> em € 9,8M, passando de € 76,6M para € 66,8, em 2016 e 2017, respetivamente;
- iv. As receitas cobrem as despesas, pelo que foi cumprido o n.º 1 do art.º 40º do RFALEI, nas duas gerências, embora não cumprindo com a totalidade da Regra do Equilíbrio, já que nas gerências de 2016 e 2017 foram arrecadadas as tranches do empréstimo do FAM (receitas de capital) para amortizar dívida a terceiros (despesa corrente). Os desvios do cálculo da regra do equilíbrio orçamental<sup>99</sup>, foram de € 23,7M e € 37,6M, nos anos de 2016 e 2017, respetivamente<sup>100</sup>;
- v. As taxas de execução orçamental da receita e da despesa foram as seguintes:

| Taxas Execução Orçamental | 2016    | 2017     |
|---------------------------|---------|----------|
| Receita                   | 42,25 % | 101,13 % |
| Despesa                   | 39,68 % | 94,16 %  |

Em 2017, a receita registou uma execução superior a 85%, invertendo a situação de alerta precoce de desvio, que se vinha a verificar em relação às baixas taxas de execução orçamental da receita;

- vi. O PMP baixou, no entanto, o MP continua a registar um PMP superior a 60 dias<sup>101</sup>, no ano de 2017 (644 dias):

|            | 2016 | 2017 |
|------------|------|------|
| PMP (dias) | 1636 | 644  |

<sup>96</sup> Em 28/04/2017 e 27/04/2018, respetivamente.

<sup>97</sup> Anexo O do Relato

<sup>98</sup> Anexo J do Relato

<sup>99</sup> “A receita corrente bruta cobrada deve ser pelo menos igual à despesa corrente acrescida das amortizações médias de empréstimos de médio e longo prazos” (Art.º 40º, n.º 2 da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro).

<sup>100</sup> Anexo J do Relato

<sup>101</sup> Prazo limite estabelecido no n.º 4 do artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 33/2018 de 15 de maio

- vii. O processo de reequilíbrio financeiro foi objeto de recusa de visto em 2011 e 2013, tendo apenas sido visado o pedido de adesão ao FAM, em 2016, com o consequente empréstimo bancário de € 142,5 milhões;
- viii. O processo de reconciliação entre o cadastro dos bens e os registos contabilísticos dos bens móveis que representavam, em 2016 e 2017, 19% e 14% do respetivo valor bruto contabilístico, ainda está por terminar, segundo consta da opinião com reservas do auditor externo;
- ix. As rubricas de terrenos, edifícios e outras construções e as reservas de reavaliação encontravam-se, em 2017, sobreavaliadas em € 56.215.110, uma vez que os valores de aquisição ou de construção de alguns imóveis foram atualizados em anos anteriores com base no valor patrimonial tributário, o que contrariava os critérios de valorimetria do POCAL, de acordo com a opinião com reservas do auditor externo<sup>102</sup>;
- x. Com o encerramento e registo da liquidação da empresa municipal A, concretizado em 02/01/2018, permanecem pendentes de decisão judicial diversos processos instaurados contra o Município, relativamente aos quais estavam contabilizadas provisões para riscos e encargos de € 8.904.969, que incluíam € 908.854 resultantes da empresa municipal extinta, cujo desfecho é difícil de prever, tal como é realçado na ênfase pelo auditor externo;
- xi. O Município aguardava ainda decisão judicial sobre dois recursos interpostos contra a entidade AF, relacionados com pedidos de reembolso e dedução do IVA apresentados à entidade AF na sequência de revisão da metodologia do apuramento e dedução do IVA, de acordo com o referido pelo auditor externo na ênfase;
- xii. O plano de reestruturação da dívida aprovado no âmbito do FAM ascendeu a € 137.361.826,60, de acordo com o disposto no contrato de empréstimo de assistência financeira celebrado entre o MP e o FAM e visado pelo Tribunal de Contas (TC), em 03/10/2016;

Os desembolsos do empréstimo de assistência financeira até 31/12/2017, foram os seguintes:

| Desembolso   | Valor            | Data       |
|--------------|------------------|------------|
| 1º           | € 33,2 M         | 24/10/2016 |
| 2º           | € 27,3 M         | 03/05/2017 |
| 3º e 4º      | € 38,4 M         | 22/08/2017 |
| 5º           | € 19,2 M         | 12/2017    |
| <b>Total</b> | <b>€ 118,1 M</b> |            |

Do valor total pago (€ 139,1M) pelo Município aos credores, € 115,9M foram pagos através da utilização dos desembolsos do empréstimo de assistência financeira recebidos até 31/12/2017

<sup>102</sup> Anexo O do Relato

e € 23,2M foram pagos com recursos próprios do Município<sup>103</sup>, através dos excedentes de tesouraria:

|                           | Desembolso do FAM | Receitas Próprias | Total Pago a Credores | Diferença    |
|---------------------------|-------------------|-------------------|-----------------------|--------------|
| outubro e novembro/2016   | 33,2 M            | 9,5 M             | 42,7 M                |              |
| final do 1º semestre/2017 | 27,3 M            | 2,9 M             | 30,2 M                |              |
| agosto/2017               | 38,4 M            |                   | 38,4 M                |              |
| dezembro/2017             | 19,2 M            | 10,8 M            | 27,8 M                | 2,2          |
| <b>Total</b>              | <b>118,1 M</b>    | <b>23,2 M</b>     | <b>139,1 M</b>        | <b>2,2 M</b> |

Do valor recebido do FAM (€ 118,1M), acrescido de receitas próprias (€ 23,2M) e após os pagamentos efetuados, resultou um excedente de € 2,2 M que foi amortizado ao capital em dívida do empréstimo de assistência financeira no 1º semestre de 2018<sup>104</sup>.

- xiii. Em 31/12/2017, o MP tinha procedido à amortização da totalidade da dívida financeira de curto prazo, ao pagamento de dívida comercial de curto prazo e de dívidas de *factoring*, incluídas no contrato de empréstimo de assistência financeira celebrado entre o MP e o FAM e visado pelo TC, em 03/10/2016;
- xiv. As contas foram aprovadas, por maioria, pelo órgão executivo, sendo que a de 2016, com cinco votos a favor e um voto contra e a de 2017, com três votos a favor e três votos de abstenção;
- xv. Foi recebido em 03/05/2017 um expediente<sup>105</sup> proveniente da entidade AG, correspondente a uma certidão extraída do Processo AH. Da referida certidão constam a acusação deduzida pelo Ministério Público contra alguns responsáveis do Município e o relatório da “Inspeção Extraordinária ao Município de Portimão e à Empresa Municipal A”, que foi determinada na sequência de pedido de colaboração formulado à entidade AI pela entidade AG. Em causa estão as contratações realizadas pelas empresas AJ e A, em 2009 e entre 2010 e 2013, respetivamente, relativas à requalificação do Estádio, à publicidade no Estádio de Portimão e ao designado “Cluster do Cinema”, que constituiu o Processo AK neste Tribunal, e posteriormente em 06/11/2017, foi recebido um ofício da entidade AL, a informar que *“ainda não foi designada data para a audiência de julgamento”*;

<sup>103</sup> Anexo Y do Relato - Este valor reporta-se a obrigações assumidas pelo Município e não cobertas pelo valor desembolsado no âmbito do FAM, incluindo o pagamento de faturas com recursos próprios, na sequência de acordos alcançados com fornecedores no âmbito de processos judiciais.

<sup>104</sup> Anexo Y do Relato

<sup>105</sup> Anexo Z do Relato

Acresce o facto de o MP ter assumido os ativos e passivos, direitos e obrigações da empresa municipal A, incluindo as participações financeiras de 49% detidas na E, F e G, por via da internalização da empresa municipal.

Pode assim concluir-se que o agravamento da situação financeira da autarquia culminou na celebração do contrato de empréstimo de assistência financeira com o FAM, com as seguintes finalidades: amortização de dívida financeira de curto prazo, pagamento de dívida comercial de curto prazo, de dívidas de *factoring*, da dívida da empresa local A e de passivos contingentes.

### 17 – RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 19/2011 DO TC E INTERVENÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Foi realizada uma auditoria ao MP orientada às relações contratuais com o setor empresarial local, que culminou no Relatório de Auditoria n.º 19/2011 – 2ª Secção , onde foram tecidas as seguintes conclusões<sup>106</sup>:

- i. A situação financeira e orçamental do MP, entre 2007 e 2009, no tocante à situação líquida patrimonial *“degradou-se significativamente”*;
- ii. A dívida a fornecedores e as dívidas exigíveis a médio e longo prazo, decorrentes, exclusivamente, de empréstimos bancários também refletiam um crescimento;
- iii. O MP não dispunha de capacidade de cobertura do serviço da dívida por via dos resultados operacionais, uma vez que estes eram acentuadamente negativos;
- iv. Existia uma incapacidade crescente em gerar ativos que possibilitassem a satisfação das obrigações exigíveis no curto prazo;
- v. As taxas de execução orçamental eram significativamente baixas;
- vi. O MP apresentava um défice orçamental corrente, em desrespeito pelo princípio do equilíbrio;
- vii. Foram ultrapassados os limites legais de endividamento para os empréstimos de médio e longo prazo;

Na sequência destas conclusões, foram evidenciados factos passíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos das alíneas b) e f), do n.º 1 do artigo 65º da LOPTC, distinguidos em três tipos diferentes:

1. Desrespeito pelo princípio do equilíbrio na elaboração e execução do orçamento municipal (Ponto 3.1.1, alínea e), do POCAL e alínea b), do n.º 1, do artigo 65º da LOPTC);

---

<sup>106</sup> Anexo AA do Relato

2. Ultrapassagem do limite de empréstimos de médio e longo prazo estabelecido para 2009 (Artigo 39º, n.º 2 da Lei n.º 2/2007, de 15/01 e alínea f), do n.º 1, do artigo 65º da LOPTC);
3. As empresas do sector empresarial local de Portimão celebraram com instituições de crédito vários contratos de cessão de créditos (*factoring*) associados a acordos de pagamentos e confissões de dívida subscritas pelo MP que configuram uma forma de recurso ao financiamento bancário contraído pelas empresas municipais a favor do Município que não está prevista, nem é admitida por lei (Artigos 38º, n.º 1 e 39º, n.º 2, da Lei n.º 2/2007, de 15/01 e artigo 32º, n.º 2, da Lei n.º 53-F/2006, de 29/12 e alínea b) do n.º 1 do artigo 65º da LOPTC).

O processo encontra-se concluído, tendo sido decidido pelo Procurador-Geral Adjunto junto do TC não considerar como infrações financeiras as descritas no ponto 3, arquivar o procedimento, por ausência de contraditório, no que respeita ao ponto 2, e notificar apenas alguns dos responsáveis indiciados no Relatório de Auditoria para pagamento voluntário de multas.

Verifica-se, assim, que parte dos factos descritos nos pontos 5.2), 6) e 13) do presente relatório consolidado foram objeto de uma ação de fiscalização deste Tribunal, a Auditoria (Proc.º n.º 18/10 – AUDIT), tendo sido evidenciadas no Relatório de Auditoria n.º 19/2011 – 2ª Secção, infrações financeiras que levaram, depois de remetido ao Ministério Público, à extinção do procedimento por responsabilidades financeiras sancionatórias, num dos casos pelo pagamento voluntário das multas pelos responsáveis e nos outros dois casos por ter sido decidido arquivar os respetivos processos.

## 18 – APRECIÇÃO DO CONTRADITÓRIO PESSOAL E INSTITUCIONAL

A atual Presidente da Câmara Municipal, Isilda Maria Prazeres S. V. Gomes subscreveu o contraditório institucional, pronunciando-se sobre o conteúdo do Relato Consolidado, designadamente, sobre as recomendações vertidas no seu ponto 18.

- i. Relativamente ao cumprimento rigoroso dos limites de endividamento e da dívida total previstos na lei, esclareceu que:

*“É entendimento do Município de Portimão, que os cálculos do limite ao endividamento e da dívida total são realizados de acordo com o previsto na Lei, não se revendo o Município de Portimão no presente projeto de recomendação. Contudo, não se escondem que podem surgir constrangimentos na elaboração dos referidos cálculos, decorrentes da falta de informação por parte das entidades a enquadrar naqueles cálculos, nomeadamente, Associações participadas pelo Município, empresas municipais e/ou empresas participadas pelo Município. Atento a esta situação, o Município, para além de atempadamente solicitar a respetiva informação, insistindo na transmissão da mesma junto das respetivas entidades, confronta os cálculos efetuados internamente com as constantes na ficha do Município elaborada pela entidade AM, retificando quando tal se justifica (...).”*

- ii. A atual Presidente da Câmara Municipal informou que o Município já se encontra a cumprir a regra do equilíbrio orçamental e para confirmar essa afirmação, enviou o relatório preliminar referente ao exercício de 2018 e o relatório de acompanhamento do FAM referente ao ano de 2018 <sup>107</sup>. E, sublinha que “(...) o exercício de 2018 é o primeiro da última década, em que não existe dívida acumulada que interfere com a regra de equilíbrio orçamental (...)”.
- iii. A Presidente da Edilidade considera extemporânea a recomendação relativa à elaboração dos orçamentos municipais, uma vez que “(...) os Orçamentos da Receita e da Despesa têm sido construídos com base na utilização dos princípios e regras orçamentais previstas na Lei e nas boas práticas de gestão para as administrações públicas (...)”, exemplificando com os relatórios dos orçamentos dos anos de 2017, 2018, e 2019, bem como, com a execução orçamental da receita e da despesa dos exercícios de 2017 e 2018 <sup>108</sup>.

Mais informa que “(...) todo o processo de despesa (cabimento e compromisso), seja do próprio ano ou para anos seguintes (despesas plurianuais), é feito de modo sequencial e com a observância da existência de fundos disponíveis de acordo com a Lei em vigor, sendo que a própria aplicação informática de contabilidade não permite outra situação (...)”.

Relativamente aos mecanismos de alerta precoce, no caso de desvios estipulados no RFALEI, a atual Presidente da Câmara menciona o seguinte: “(...) para além do Município ter em curso um procedimento obrigatório ao FAM, devidamente visado pelo Tribunal de Contas em 03 de outubro de 2016, e através do qual, tem vindo a registar melhorias significativas na redução dos níveis de endividamento, atestados pelos relatórios periódicos e obrigatórios à Comissão Executiva do FAM <sup>109</sup>, preocupa-se ainda com a análise da ficha do Município pela entidade AM (...)”.

- iv. Em relação à redução do Prazo Médio de Pagamentos a fornecedores, entende “(...) que está a ser cumprida, nomeadamente, pela confirmação do PMP à data de 31 de dezembro de 2018, de 28 dias, conforme espelhado no relatório preliminar referente ao exercício de 2018 <sup>110</sup> e a ficha do Município da entidade AM <sup>111</sup>”.
- v. Também informa que “(...) o Município está atento à necessidade da atualização da Norma de Controlo Interno em vigor, que de facto, não se encontra alinhada com a atual legislação em vigor, nomeadamente, quanto à Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso, mas também, com a atual estrutura do Município, em fase de reformulação e ainda com o novo normativo contabilístico SNC-AP, adiado para janeiro de 2020” e acrescenta que “É intenção do Município que no decurso do ano de 2019 ocorra a revisão da norma de controlo interno pelos órgãos competentes”.

---

<sup>107</sup> Anexos 1 e 2 constantes no CD que acompanhou o ofício - Volume IX.

<sup>108</sup> Anexos 3 e 4 constantes no CD que acompanhou o ofício - Volume IX.

<sup>109</sup> Anexo 2 constante no CD que acompanhou o ofício - Volume IX.

<sup>110</sup> Anexo 1 constante no CD que acompanhou o ofício - Volume IX.

<sup>111</sup> Anexo 5 constante no CD que acompanhou o ofício - Volume IX.

- vi. No que se refere à recomendação referente à correção das reservas e ênfases emitidas nas Certificações Legais de Contas pelo auditor externo, entende que o Município *“(...) tem feito um esforço no sentido de regularizar todas as situações apontadas, para tal, basta no fundo analisar a evolução das Certificações emitidas”*.

E, acrescenta que *“no que se refere à confirmação física dos bens móveis, em 2017 apenas faltavam confirmar cerca de 14% da totalidade dos bens, sendo que os principais e fundamentais bens imóveis do Município, encontram-se confrontados /validados. Já no que se refere ao registo contabilístico aplicável, o Município está a aguardar a implementação do SNC-AP, para proceder à respetiva regularização, nomeadamente, pelo desconhecimento nos termos do POCAL e reconhecimento e mensuração nos termos do SNC-AP”*. Também esclarece que *“Este procedimento está em curso”*.

- vii. A atual Presidente da Câmara considera extemporânea a recomendação relativa ao facto de estar vedada, à luz do disposto na legislação vigente, a realização de contratos com entidades financeiras ou diretamente com os credores, com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo, uma vez que *“(...) não existe acordo de regularização de dívida com fornecedores e posteriores cedências de crédito a instituições financeiras pelo Município de Portimão”*.

Ainda refere *“(...) que tais procedimentos foram realizados durante os períodos de 2009, 2010 e 2011 e que tais procedimentos, entre outros, resultaram no recurso do Município de Portimão a um procedimento obrigatório de recuperação financeira municipal (FAM)”*.

Mais, sublinha que *(...) os últimos acordos de regularização de dívida celebrados com fornecedores e com instituições financeiras, foram efetuados ao abrigo do procedimento FAM e foram devidamente visados pelo Tribunal de Contas (...)”*.

Em conclusão, a atual Presidente da Câmara Municipal alega que o Município considera que já cumpre as propostas de recomendações do Tribunal de Contas mencionadas no Relato Consolidado, ponto 18, alíneas i, ii, iii, iv e vii, de acordo com as alegações apresentadas.

No atinente às propostas de recomendações referidas no referido Relato Consolidado, ponto 18, alíneas v e vi, a Presidente da Câmara informa que é intenção do Município que, no decurso do ano de 2019, ocorra a revisão da Norma de Controlo Interno pelos órgãos competentes e que tem sido feito um esforço no sentido de regularizar todas as situações apontadas, designadamente a correção das Reservas e Ênfases emitidas nas Certificações Legais de Contas, atendendo a que em 2017 apenas faltavam confirmar cerca de 14% da totalidade dos bens e que quanto ao regime contabilístico aplicável, o Município estava a aguardar a implementação do SNC-AP, para proceder à respetiva regularização.

As restantes alegações produzidas em sede de contraditório foram objeto de análise, tendo sido, em face das mesmas, reformulado ou suprimido texto, sempre que tal se mostrou justificado.

## 19 – CONCLUSÃO

As situações constatadas, nas gerências em apreciação, obstam a um juízo favorável à homologação das contas, nos termos do n.º 5, da Resolução n.º 6/2003 da 2ª Secção, de 18/12.

Parte dos factos evidenciados nos pontos anteriores, designadamente, os relativos à gerência de 2009, foram igualmente evidenciados no Relatório de Auditoria n.º 19/2011 – 2ª Secção, que foi remetido ao Ministério Público para ponderar a instauração de procedimento para efetivação de responsabilidades financeiras.

O Ministério Público decidiu, relativamente aos factos suscetíveis de poderem configurar infrações financeiras que se mostravam suficientemente sustentados no Relatório de Auditoria, convidar os responsáveis pelas referidas situações a fim de procederem ao pagamento voluntário do montante mínimo da multa de acordo com o estipulado no artigo 65º, n.º 3 da LOPTC, por forma a evitar a propositura da ação prevista no artigo 89º do mesmo diploma.

Relativamente aos restantes factos evidenciados nos pontos anteriores do presente relatório consolidado, que deram origem a casos de violação, desconformidade e irregularidade com as normas e princípios financeiros em vigor bem como os que configuram irregularidades de caráter técnico ou jurídico, poderiam consubstanciar infrações financeiras de natureza sancionatória, constatando-se, contudo, que atendendo à data dos factos o respetivo procedimento encontra-se extinto por prescrição, de acordo e nos termos previstos no artigo 69º e artigo 70º da LOPTC.

No entanto, atendendo à natureza e gravidade das situações, as contas em apreciação não reúnem condições para serem homologadas.

Face às alegações apresentadas, conclui-se igualmente que o Município se encontra a desenvolver esforços para que a atualização da Norma de Controlo Interno ocorra com a maior brevidade, e que quanto às situações que se prendem com o processo de reconciliação entre o cadastro dos bens e os registos contabilísticos, aguarda-se a implementação do SNC-AP, por parte da Autarquia, para proceder à respetiva regularização, pelo que se considera ser de manter as recomendações constantes no Relato Consolidado, que deverão ser acompanhadas em futuras verificações realizadas às contas do Município de Portimão.

## 20 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Do Projeto de Relatório Consolidado de Verificação Interna de Contas foi dada vista ao Ministério Público neste Tribunal, nos termos do disposto no n.º 5, do artigo 29º e do n.º 1, do artigo 57º da LOPTC e do artigo 136º do Regulamento do TC, ao que dignou-se a Excelentíssima Senhora Procuradora-Geral Adjunta de emitir o Parecer do Ministério Público n.º 53/2019, de 28 de junho, concluindo que:

*“No PR é descrito um número considerável de irregularidades de gravidade variável, parte das quais já teriam sido evidenciadas, no âmbito do Relatório de Auditoria n.º 19/2011 – 2ª*

*Secção, como infrações financeiras que levaram depois de remetido ao Ministério Público, à extinção do procedimento por responsabilidades financeiras sancionatórias, num dos casos por pagamento das multas pelos responsáveis e nos outros dois casos por ter sido decidido arquivar os respetivos processos.*

*No que se refere aos restantes factos evidenciados no presente relatório, suscetíveis de integrar infrações financeiras de natureza sancionatória, o PR refere e bem que a responsabilidade dos agentes se encontra prescrita, de acordo e nos termos previstos nos artigos 69.º e 70.º da LOPTC.*

*Não se vislumbram também indícios significativos de outro tipo de responsabilidades que determinem o Ministério Público, por ora, a suscitar a intervenção de outras jurisdições.*

*Nestes termos e para os efeitos que dispõe o n.º 5 do artigo 29.º da LOPTC, nada mais temos, por ora, a acrescentar”.*

## 21 – EMOLUMENTOS

Nos termos do art.º 9º, do Dec. Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com a redação dada pelo art.º 1º, da Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, os emolumentos calculados relativos às gerências em análise são:

Unid.: Euro

| Gerências | Montantes |
|-----------|-----------|
| 2009      | 17.164,00 |
| 2010      | 17.164,00 |
| 2011      | 17.164,00 |

## 22 – DECISÃO

Os Juízes da 2.<sup>a</sup> 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 no n.º 5, da Resolução n.º 06/03 – 2.<sup>a</sup> Secção, deliberam:

- I. Aprovar o presente Relatório Consolidado relativo às gerências de 2009, 2010 e 2011;
- II. Recusar a homologação das contas do Município de Portimão das gerências de 2009, 2010 e 2011, objeto de verificação interna, com as recomendações elencadas no ponto 2;

### III. Ordenar:

1. Que o presente Relatório Consolidado posteriormente seja remetido:
    - a) À Presidente da Câmara Municipal e a todos os membros do executivo municipal em funções, bem como ao Presidente da Assembleia Municipal;
    - b) Aos responsáveis pelas contas do Município relativas aos anos económicos de 2009, 2010 e 2011;
    - c) À Diretora-Geral das Autarquias Locais;
  2. À 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 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 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 21;
- VI. A desapensação dos processos U, V, Z, AA e AN, a fim de serem arquivados.

Tribunal de Contas, em 4 de julho 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 Moura)

## FICHA TÉCNICA

### Nome

### Categoria

#### Coordenação Geral

Helena Cruz Fernandes

Auditora-Coordenadora

#### Coordenação

Isabel Maria de Fátima Relvas Cacheira

Auditora-Chefe

#### Técnico

Isabel Maria Basílio Marques Melo

Helder José Navalhinhas Varanda

Pedro Moreira de Campos

Técnico Verificador Especialista Principal

Técnico Verificador Superior de 2ª Classe

Jurista