

MUNICÍPIO DE VILA NOVA DE GAIA

PROCESSO N.º 987/2014

RELATÓRIO N.º 13 /2019

VERIFICAÇÃO INTERNA DE CONTAS



Índice

1 – SUMÁRIO EXECUTIVO.....	2
1.1 – NOTA PRÉVIA.....	2
1.2 – PRINCIPAIS CONCLUSÕES.....	2
2 – RECOMENDAÇÕES	4
3 – CONTRADITÓRIO.....	5
4 – EXAME DA CONTA	6
5 – RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS	8
6 – DECLARAÇÕES PREVISTAS NA LEI DOS COMPROMISSOS E PAGAMENTOS EM ATRASO.....	8
7 – EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL.....	9
8 – ACORDOS DE REGULARIZAÇÃO DE DÍVIDAS COM FORNECEDORES	9
9 – PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL.....	12
10 – CÁLCULO DA DÍVIDA TOTAL E DO SEU LIMITE	15
11 – INVENTÁRIO DE BENS.....	17
12 – CONTABILIDADE DE CUSTOS.....	18
13 – CERTIFICAÇÃO LEGAL DE CONTAS (CLC).....	18
14 – INCORRETA ESCRITURAÇÃO DE MAPAS DE PRESTAÇÃO ELETRÓNICA.....	21
15 – BREVE APRECIÇÃO DO CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL E PESSOAL	21
15.1 – CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL.....	22
15.2 – CONTRADITÓRIO PESSOAL.....	24
15.3 – APRECIÇÃO DO CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL E PESSOAL	25
16 – CONCLUSÃO.....	25
17 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	25
18 – EMOLUMENTOS.....	25
19 – DECISÃO.....	26
MAPA DE EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS	28
ANEXOS AO RELATÓRIO	29
CONSTITUIÇÃO DO PROCESSO.....	29
FICHA TÉCNICA.....	30

1 – SUMÁRIO EXECUTIVO

1.1 – NOTA PRÉVIA

O presente Relatório consubstancia o resultado da verificação interna efetuada à conta de gerência do Município de Vila Nova de Gaia (MVNG), relativa ao período de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2014, da responsabilidade dos elementos constantes da respetiva relação nominal¹.

A ação consta do Programa de Fiscalização (PF) do Departamento de Verificação Interna de Contas (DVIC.2)², aprovado pelo Tribunal de Contas (TdC).

Em conformidade com o Despacho n.º 02-EC/2015, de 20 de fevereiro e com a Informação n.º 83/2015, do DVIC.2, de 17 de abril, o respetivo PVIC³ foi aprovado por Despacho superior de 28/11/2017.

1.2 – PRINCIPAIS CONCLUSÕES

As desconformidades detetadas na Verificação Interna da Conta (VIC) do MVNG, no exercício de 2014, e considerando as alterações dos procedimentos e as situações retificadas posteriormente, suscitam a formulação das conclusões que de seguida se apresentam:

- Os graus de execução orçamental da receita e da despesa, de 2014, apresentados pelo Município foram, ambos, na ordem dos 70%. Verificados os mapas de controlo orçamental das gerências posteriores (2015 a 2018), constatou-se que nos anos de 2015 e 2017 as respetivas execuções orçamentais da receita foram na ordem dos 75,7% e 81,5%, ou seja, inferiores a 85%, enquanto que nas gerências de 2016 e 2018 foram de 85,6% e 86,8%, respetivamente;
- Não foram elaboradas as declarações de compromissos plurianuais, de pagamentos e de recebimentos em atraso, existentes em cada um dos anos, de acordo com o artigo 15.º, n.º 1, alíneas a) e b), da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, com as alterações operadas pela Lei n.º 22/2015, de 17 de março, e que deveriam integrar o respetivo relatório e contas, nos termos do n.º 3 do mesmo artigo;
- Até ao ano de 2014, o MVNG formalizou 5 (cinco) Acordos de Regularização de Dívida (ARD) com fornecedores/empregadores titulares de créditos sobre a autarquia, que ascenderam ao montante global de €17 695 902,20, visando diferir no tempo o pagamento de dívidas vencidas de curto prazo, por contrapartida do pagamento de uma taxa de juro indexada à taxa *euribor*, acrescida de uma taxa de *spread*. Por conta destes contratos, o Município amortizou, em 2014, o montante de €3.439.803,56, e pagou €287.310,43 de juros. A partir de 2014 não foram formalizados mais ARD;
- Pelo Despacho, n.º 14763-D/2012, de 07/11/2012, publicado no DR n.º 222, de 16/11/2012, dos Gabinetes dos Secretários de Estado da Administração Local e Reforma Administrativa (SEALRA),

¹ Anexo 1.

² Atualmente, DA IX-UAT.2.

³ Programa de Verificação Interna de Contas (Informação n.º 514/2017 – DVIC.2) – Inseto no **Volume II**.

e do Tesouro (SET), foi autorizada a concessão de um empréstimo do Estado, no montante de €27.860.151,52, com a maturidade de 14 anos, ficando o MVNG vinculado à adoção de medidas constantes do PAF apresentado, bem como ao cumprimento dos objetivos e medidas legalmente previstas.

No ano de 2015, o Município não cumpriu, em termos absolutos o PAF, pois não atingiu, de forma materialmente relevante, os objetivos quantitativos previstos para a receita, despesa, *stock* da dívida e saldos orçamentais, tendo agravado em termos reais, quer a relação entre a receita e a despesa, quer a relação entre o saldo e a receita orçamental com a dívida orçamental;

- O Município não cumpriu, em 2014, com o estipulado no artigo 52.º, n.º 1 da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro [Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI)], constatando-se a ocorrência de um excesso, em 31/12/2014, relativamente ao limite legal, na ordem de €36.803.832,89, bem como não deu cumprimento, em 2015, ao consignado no, n.º 3 alínea a) dos mesmos, artigo e diploma legal, dado que se encontrava obrigado a reduzir a Dívida Total (DT), até 31/12/2015, em pelo menos 10% (€3.680.383,29) do montante do referido excesso, o que não ocorreu;
- Não está concluído o processo de inventariação e valorização da totalidade dos bens Municipais, conforme estipula o ponto 2.8.1 do Plano Oficial de Contabilidade para as Autarquias Locais (POCAL), de modo a que no balanço seja refletida uma imagem fidedigna da sua posição patrimonial;
- Não se encontra implementada na íntegra a contabilidade de custos, conforme determina o ponto 2.8.3 do POCAL, nem de modo a satisfazer os requisitos impostos pela Norma de Contabilidade Pública 27 (NCP 27);
- A Certificação Legal de Contas de 2014 apresenta reservas, em especial no que concerne:
 - i) À não relevação contabilística dos juros de mora, debitados por fornecedores devido a atrasos nos pagamentos, e à inexistência de informação objetiva que permita quantificar o montante total de juros de mora reclamados por terceiros, que não permite determinar o impacto nas demonstrações financeiras,
 - ii)-À dificuldade na identificação da natureza dos bens, com reflexos ao nível das amortizações e reintegrações praticadas, não sendo possível concluir quanto à razoabilidade dos montantes evidenciados nas rubricas de imobilizações corpóreas, bens do domínio público, amortizações do exercício e amortizações acumuladas,
 - iii)-A rubrica de devedores diversos, no ativo, inclui valores a receber das empresas A e B, nos montantes aproximados de €7.156.000 e €2.278.000, respetivamente, resultantes dos protocolos celebrados com essas instituições relativas a obras na Via Q e respetivos acessos. Embora seja convicção do Município ter direito a essas compensações, até à data tal não ocorreu, pelo que os auditores não emitiram opinião sobre os mesmos;
- Ao longo da análise aos documentos de prestação de contas, verificou-se o incumprimento de algumas normas e procedimentos legalmente fixados no que concerne ao envio da ata de aprovação da conta e ao conteúdo de alguns documentos, designadamente, a Relação Nominal dos Responsáveis, o Mapa dos Contratos e o Mapa de Operações de Tesouraria.

2 – RECOMENDAÇÕES

De tudo o transcrito, constatou-se a existência de um conjunto de desconformidades que justificam a formulação das recomendações seguintes:

- i) - Manter o rigor na elaboração dos orçamentos municipais tendo em consideração o disposto na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro⁴, no que concerne à estabilidade orçamental e aos princípios e regras orçamentais, a fim de que os orçamentos sejam alicerçados em previsões sinceras e fiáveis, de modo a que na sua execução seja dado cumprimento ao estatuído na Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, com as alterações dadas pela Lei n.º 22/2015, de 17 de março, evitando a assunção de compromissos financeiros sem garantia efetiva de financiamento.

Para o efeito deve o município proceder ao registo sequencial dos compromissos e certificar-se de que dispõe, no momento de assunção do compromisso com entidades exteriores à autarquia, de fundos e de receitas suficientes para assegurar o cumprimento tempestivo das obrigações pecuniárias emergentes de contratos de qualquer natureza, celebrados sob qualquer forma e condição, com ou sem dispensa de celebração de contrato escrito, e ou mediante apenas emissão de requisição, dentro dos prazos contratualmente previstos; e, ainda, que na situação de encargos vencidos em 31 de dezembro de cada ano, com mais de 6 meses, devem ser apresentados à Assembleia Municipal, nos termos da referida Lei e do artigo 49.º, n.ºs 6 e 7 alínea c), da Lei n.º 73/2013, já citada, não podendo qualquer reescalonamento de encargos ir para além do fim do mandato autárquico.

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

- ii) - Concluir o processo de inventariação e valorização do “património municipal”, conforme estipula o ponto 2.8.1 do POCAL, acautelando a inventariação e valorização da totalidade dos bens atendendo aos critérios plasmados no regime contabilístico em vigor, de modo a refletir no Balanço uma imagem fidedigna da posição patrimonial da autarquia;
- iii) - Implementar na íntegra a contabilidade de custos, de acordo com o regime contabilístico aplicável;
- iv) - Tomar diligências no sentido de colmatar a Reserva efetuada, pelo Revisor Oficial de Contas, no ponto 7 da Certificação Legal de Contas de 2014, que ainda se encontra por regularizar, procedendo à identificação e relevação contabilística de todos os bens imobilizados, de modo a permitir concluir designadamente, quanto à razoabilidade dos montantes evidenciados nas rubricas de imobilizações corpóreas, bens do domínio público, amortizações do exercício e amortizações acumuladas.
- v) - Efetuar a prestação de contas em conformidade com as normas e procedimentos legalmente fixados no que concerne ao conteúdo dos documentos e inerente consistência da informação, bem como o carregamento de dados exigido pela prestação eletrónica de contas de modo a colmatar divergências como as observadas no ponto 14 do Relatório.

⁴ Republicada pela Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto, designadamente, o que sobre a matéria dispõe o artigo 5.º relativamente à estabilidade orçamental, bem como o respeito pelos princípios previstos nos artigos 9.ºA, 9.ºB e 9.ºC, e pelas regras orçamentais previstas nos artigos 40.º, 44.º a 46.º da mesma Lei.

3 – CONTRADITÓRIO

3.1 - No âmbito do exercício do contraditório, consagrado nas normas constantes dos artigos 13.º e 61.º, n.º 6, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)⁵, os responsáveis identificados no quadro seguinte foram citados⁶ para querendo se pronunciarem sobre o conteúdo do Relato de Verificação Interna de Contas do Município Vila Nova de Gaia, relativo ao período de 01/01 a 31/12/2014.

Exercício do Contraditório			
Pessoal / Responsável	Cargo	Período	Observações / Anexo
Eduardo Vítor de Almeida Rodrigues	Presidente da CM	01/01 a 31/12	a) Pronunciou-se em contraditório ⁷ .
Patrocínio Miguel Vieira Azevedo	Vice-Presidente da CM e Vereador RPTI ⁸	01/01 a 31/12	a) Pronunciou-se em contraditório.
Maria Elisa Vieira Silva Cidade Oliveira	Vereadora RPTI da CM	01/01 a 31/12	a) Pronunciou-se em contraditório.
Manuel António Correia Monteiro	Vereador RPTI da CM	01/01 a 31/12	a) Pronunciou-se em contraditório.
Maria Mercês Duarte Ramos Ferreira	Vereadora RPTI da CM	01/01 a 31/12	b) Não se pronunciou em contraditório.
José Valentim Pinto Miranda	Vereador RPTI da CM	01/01 a 31/12	a) Pronunciou-se em contraditório.
Delfim Manuel Magalhães Sousa	Vereador RPTI da CM	01/01 a 31/12	a) Pronunciou-se em contraditório.
José Guilherme Saraiva de Oliveira Aguiar ⁹	Vereador RPTI da CM	01/01 a 31/12	a) Pronunciou-se em contraditório.
Firmino Jorge Anjos Pereira	Vereador da CM	01/01 a 31/12	c) Pronunciou-se em contraditório ¹⁰ .
Maria Cândida Oliveira	Vereadora da CM	01/01 a 31/12	a) Pronunciou-se em contraditório.
Elísio Ferreira Pinto	Vereador da CM	01/01 a 31/12	a) Pronunciou-se em contraditório.
Institucional	Cargo		Anexo
Município de VNG	Presidente da Câmara Municipal		d) Pronunciou-se em contraditório.

Legenda: a) – Resposta conjunta subscrita pelo atual PCM (foi igualmente PCM na gerência em análise) e pelos responsáveis do executivo, à exceção dos referidos em b) e c).

Ao longo do Relatório são referenciados como “**Alegantes**”.

b) - Não exerceu o direito de contraditório, estando o respetivo Aviso de Receção da notificação rubricado.

c) - Resposta individual de teor idêntico, à dos **Alegantes** referidos em a).

d) - O atual PCM é o Sr. Eduardo Vítor de Almeida Rodrigues.

⁵ Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, sucessivamente alterada, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, e alterada posteriormente pelo artigo 248.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro.

⁶ Ofícios e Avisos de Receção de fls. 1 a fls. 24 do **Anexo 2**.

⁷ De fls. 1 a fls. 3v. do **Anexo 3**.

⁸ Regime de Permanência a Tempo Inteiro (RPTI).

⁹ Nomeou sua procuradora a Diretora Municipal de Administração e Finanças (documento a fls. 4 do **Anexo 3**).

¹⁰ De fls. 5 a fls. 9 do **Anexo 3**, de idêntico teor à apresentada pelo PCM e pelos demais Alegantes.

Em resultado das citações efetuadas, dos 11 responsáveis que integraram o órgão executivo do Município no período atrás referido, apenas uma vereadora em RPTI não exerceu o direito de contraditório pessoal, tendo os demais apresentado as respetivas alegações, apesar de um deles o ter feito de modo individual, sendo todas do mesmo teor.

Os contraditórios apresentados focaram-se basicamente em 3 partes:

1. Contexto do exercício em apreço e evolução;
2. Contexto dos factos referentes a "eventuais infrações financeiras";
3. Recomendações e monitorização do acatamento.

Nos pontos pertinentes deste Relatório estão incluídas sínteses das referências feitas pelo atual Presidente da Câmara Municipal, que é simultaneamente um dos responsáveis alegantes, bem como de todos os que exerceram o respetivo contraditório.

4 – EXAME DA CONTA

O exame da conta foi feito tendo presente o disposto no artigo 53.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97¹¹, de 26 de agosto e ainda o disposto na Resolução n.º 06/2003 – 2.ª Secção, de 18 de dezembro e no artigo 128.º do Regulamento do TdC¹².

Foram seguidas as Instruções aplicáveis, no caso, as constantes da Resolução n.º 04/2001, 2.ª Secção, de 12 de julho, e pelo exame dos documentos enviados, conclui-se que o resultado da gerência é o que consta da seguinte demonstração numérica:

					Unid.: Euro
Gerência de 2014	Conta de Documentos (Contas de Ordem)		Conta de Dinheiro (Mapa de Fluxos de Caixa)		
Débito					
Saldo de Abertura	2 751 153,09		3 970 994,57		
Entradas	1 250 539,47	4 001 692,56	138 862 207,05	142 833 201,62	
Crédito					
Saídas	1 190 552,67		139 175 575,66		
Saldo de Encerramento	2 811 139,89	4 001 692,56	3 657 625,96	142 833 201,62	

Conforme Mapa do Balanço, Demonstração de Resultados e Mapas de Controlo Orçamental e a título meramente informativo, apresentam-se de seguida os montantes globais dos Ativo, Passivo, Fundos Próprios e Disponibilidades, a estrutura de resultados da entidade, dados da execução orçamental, assim como a data de aprovação da Norma de Controlo Interno (NCI):

					Unid.: Euro
Balanço 31/12/2014	Ativo	Passivo	Fundos Próprios	Disponibilidades	
MVNG	814 760 139,79	412 397 571,89	402 362 567,90	3 657 625,96	

¹¹ LOPTC, alterada e republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9/03, alterada posteriormente pelo artigo 248.º da Lei n.º 42/2016, de 28/12 (OE 2017).

¹² Publicado em DR, 2.ª série, n.º 33, de 15/02/2018.

Unid.: Euro

Norma Controlo Interno	Resultados		Execução Orçamental		
Aprovada pelo órgão executivo, em 01/02/2012	Resultados Operacionais	20 055 067,66	Receita	Previsões Corrigidas	187 166 000,00
	Resultados Financeiros	-6 068 742,13		Receita Cobrada Líquida	130 587 723,69
				% Execução	69,77
e Alterada em 14/12/2015	Resultados Correntes	13 986 325,53	Despesa	Dotações Corrigidas	187 166 000,00
	Resultados Extraordinários	2 268 989,16		Despesas Pagas	130 861 595,60
	Resultado Líquido do Exercício	16 255 314,69		% Execução	69,92

O Município dispõe de uma norma de controlo interno aprovada pelo órgão executivo em 01/02/2012, a qual foi objeto de alteração subsequente em 14/12/2015.

Apesar dos Resultados Financeiros terem sido negativos, cujo montante foi inferior ao desempenho positivo nas componentes dos Operacionais e dos Extraordinários, o Município apresenta um Resultado Líquido do Exercício positivo.

A situação de Resultados Financeiros negativos advém, fundamentalmente, da ocorrência de “outros custos e perdas financeiras”, no montante de M€2,7¹³, de “perdas em entidades participadas”, de M€2, e de “juros suportados”, na ordem de M€1,7.

Os graus de execução da receita e da despesa, de 2014, apresentados pelo Município são, ambos, na ordem dos 70%. Para complemento da análise foram verificados os mapas de controlo orçamental da receita e da despesa das gerências posteriores (2015 a 2018¹⁴), nos quais se constatou que os respetivos graus de execução foram os que se apresentam de seguida:

Exec. Orçam.	Anos			
	2015	2016	2017	2018
(%) Exec. da Receita	75,72	85,64	81,50	86,77
(%) Exec. da Despesa	75,00	78,62	72,82	78,45

Analisadas as taxas de execução orçamental da receita previstas nos orçamentos dos últimos 3 (três) anos, anteriores a 2018, e nomeadamente, o facto de apenas no ano de 2016, o valor ter sido superior a 85%, levaram a concluir que a autarquia deveria adotar maior rigor na elaboração dos orçamentos municipais tendo em consideração o disposto na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro¹⁵, no que concerne à estabilidade orçamental e aos princípios e regras orçamentais, a fim de que os orçamentos sejam alicerçados em previsões sinceras e fiáveis, de modo a que na sua execução seja

¹³ M€-Leia-se milhões de euros.

¹⁴ Dados extraídos *a posteriori* da prestação de contas eletrónica de 2018, da CMVNG Mapas de Controlo Orçamental da Receita e Despesa (a fls. 1 e 2 do Anexo 4).

¹⁵ Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI), republicada pela Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto, designadamente, o que sobre a matéria dispõe o artigo 5.º relativamente à estabilidade orçamental, bem como o respeito pelos princípios previstos nos artigos 9.ºA, 9.ºB e 9.ºC, e pelas regras orçamentais previstas nos artigos 40.º, 44.º a 46.º da mesma Lei.

dado cumprimento ao estatuído na Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro¹⁶, bem como ter em consideração os mecanismos de alerta precoce de desvios estipulados no artigo 56.º, n.º 3, da referida Lei n.º 73/2013¹⁷.

Em sede de contraditório foi referido pelos Alegantes, quanto ao rigor na elaboração dos orçamentos municipais, no âmbito do projeto de recomendação a formular, que a mesma está acatada. Efetivamente constata-se que, face à última prestação de contas (2018), a recomendação foi cumprida, devendo, no entanto, recomendar à entidade que continue a manter o rigor na elaboração dos orçamentos municipais.

5 – RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS

5.1 - Em cumprimento do PF da 2.ª Secção do TdC, foi realizada uma Auditoria Orientada ao Endividamento do MVNG a qual teve como referência o quinquénio 2008-2012¹⁸. A auditoria teve como objetivo estratégico emitir um juízo global de auditoria sobre a conformidade legal e orçamental, a regularidade contabilística das operações financeiras e sobre o grau de endividamento do Município e das entidades relevantes para efeitos de cálculo dos limites de endividamento líquido.

5.2 - Decorrente do referido Relatório, foram formuladas Recomendações, em data posterior ao exercício em análise, dirigidas ao PCM, relativamente às quais informou, em 29/12/2015, do seguimento dado às mesmas.

5.3 - A resposta do Presidente da Câmara deu origem à Informação n.º 3/2016-DA VIII-UAT.1, na qual se refere, em síntese que, das 22 (vinte e duas) recomendações formuladas, 20 (vinte) foram acolhidas¹⁹ e que respeitam ao “Equilíbrio e estabilidade orçamental”, ao “Endividamento Municipal” e ao “Juízo Global de Auditoria”, salientando que a contração de dois empréstimos, no valor global de M€35,4 ao abrigo do Plano de Saneamento Financeiro (PSF), visado pelo TdC em 12/05/2016, constitui um facto superveniente que permite consolidar o acolhimento das recomendações em causa e o reequilíbrio financeiro do Município.

5.4 - Das últimas 10 (dez) contas do Município, apenas a referida auditoria consta como análise e/ou verificação ao mesmo realizada.

6 – DECLARAÇÕES PREVISTAS NA LEI DOS COMPROMISSOS E PAGAMENTOS EM ATRASO

6.1 - Perante a solicitação das declarações de compromissos plurianuais e de pagamentos e recebimentos em atraso existentes em 31/12/2012, 31/12/2013, e 31/12/2014, de acordo com o artigo 15.º n.º 1, alíneas a) e b), da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, o Presidente da Câmara referiu que, as mesmas não foram elaboradas pelo Município, e acrescentou que havia desconhecimento, à data, da necessidade de inserção das mesmas na conta de gerência, e que a situação veio a ser corrigida na Conta de Gerência de 2017, após a auditoria da Inspeção Geral de Finanças (IGF).

¹⁶ Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA), alterada pelas Leis n.ºs 20/2012, de 14 de maio, 64/2012, de 20 de dezembro, 66-B/2012, de 31 de dezembro e 22/2015, de 17 de março.

¹⁷ Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI), e posteriores alterações.

¹⁸ Relatório n.º 13/2015-2.ª Secção- Processo n.º 21/2012-Audit. (Aprovado em sessão da 2ª Secção de 17/06/2015).

¹⁹ As restantes duas encontravam-se em análise para efeito das respetivas resoluções.

6.2 - Das contas do Município, posteriores a 2014, foi possível constatar que apenas em 2017 se publicaram as declarações suprarreferidas, das quais se constata, a 31/12/2017, o seguinte:

6.2.1 - Os montantes de Compromissos Plurianuais existentes, no montante global de €165.154.904,25, são conforme o descrito no quadro infra,

Unid.: Euro

Compromissos Plurianuais	2017	2018	2019	2020	Anos seguintes
31/12/2017	-	34 726 105,80	21 168 151,40	19 396 737,05	89 863 910,00

6.2.2 - Os recebimentos em atraso, de entidades coletivas, com dívida superior a €5.000, perfaziam o montante de €6.272.359,53; e

6.2.3 - Não existiam, nessa data, pagamentos em atraso.

6.3 - Constata-se, contudo, que, apesar de nos anos de 2014 a 2016 não terem sido juntas ao relatório e contas as declarações de compromissos plurianuais, de pagamentos e de recebimentos em atraso, a que alude o artigo 15.º, n.º 1, alíneas a) e b), da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, com as alterações dadas pela Lei n.º 22/2015, de 17 de março, em 2017 as mesmas já integraram o respetivo relatório e contas, pelo que o procedimento foi já objeto da necessária correção.

7 – EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL

Para efeitos do estipulado no artigo 40.º, da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (RFALEI), foi efetuado o respetivo cálculo que determina a existência de superavit orçamental corrente, conforme o descrito no quadro seguinte:

Unid.: Euro

Ano	Receita corrente (1)	Despesa corrente + Amortização média (2)	Excesso (3) = (1)-(2)
2014	107 675 417,61	103 237 875,47	4 437 542,14

8 – ACORDOS DE REGULARIZAÇÃO DE DÍVIDAS COM FORNECEDORES

8.1 - Tendo sido solicitada a informação sobre a celebração de Acordos de Regularização de Dívida (ARD) e de contratos de *factoring*, que originaram pagamentos em 2014, bem como o envio do mapa modelo, devidamente preenchido referente a ARD's e "*factoring*", o atual Presidente da Câmara Municipal (PCM) enviou a documentação solicitada. Da referida documentação infere-se que, nesse ano, a celebração deste tipo de acordos/contratos apenas ocorreu com 1 (um) fornecedor (G), e que o mesmo foi pago na totalidade no próprio ano.

8.2 - No entanto, da análise da referida documentação verifica-se que, até ao ano de 2014, o Município de Vila Nova de Gaia formalizara 5 (cinco) ARD's com fornecedores/empreiteiros titulares de créditos sobre a autarquia, que ascenderam ao montante global de €17 695 902,20, visando diferir no tempo o pagamento de dívidas vencidas de curto prazo, por contrapartida do pagamento de uma taxa de juro indexada à taxa *euribor*, acrescida de uma taxa de *spread*, e dos quais resultaram montantes em dívida no início e no final do ano de 2014, como se indicam:

Acordos de Regularização de Dívida celebrados entre o Município e o empreiteiro/fornecedor

Unid.: Euro

Empreiteiro/ Fornecedor	Data do acordo	Montante de créditos Capital (1)	Valor em dívida em 01/01/2014 (2)	Montante Pago em 2014		Valor em dívida em 31/12/2014 (5)=(3)-(2)
				Capital (3)	Juros (4)	
Empresa C ²⁰	23/12/2009	9.486.629,50	4.743.314,75	1.500.000,00	231.118,27	3.243.314,75
Empresa D ²¹	23/04/2013	320.000,00	220.000,00	220.000,00	0,00	0,00
Empresa E ²²	19/12/2013	6.176.109,53	6.176.089,53	1.098.329,07	0,00	5.077.760,46
Entidade F ²³	26/12/2013	1.592.046,01	1.592.046,01	500.357,33	56.192,16	1.091.688,68
Empresa G. ²⁴	23/10/2014	121.117,16	0,00	121.117,16	0,00	0,00
Total		17 695 902,20	12.731.450,29	3.439.803,56	287.310,43	9.412.763,89

Por conta destes contratos o Município amortizou, em 2014, o montante de €3.439.803,56, e pagou €287.310,43 de juros.

Ainda da informação recolhida e do quadro anterior, infere-se que:

- As faturas que deram origem aos acordos de pagamento e respetivas cedências dos créditos respeitam aos anos de 2008 e de 2012 a 2014;
- A autarquia reconhece que os fornecedores são credores do Município, e os contratos estabelecem os valores 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.

8.3 - Dos acordos de pagamento e subsequentes “*contratos de factoring*” celebrados, verifica-se que, mais não se pretendeu, do que obter, para o Município efeitos semelhantes aos de um contrato de empréstimo.

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

A Lei n.º 7/98, de 3 de fevereiro, alterada pelo artigo 81.º da Lei n.º 87-B/98, de 31/12 (Regime geral de emissão e gestão da dívida pública), define dívida fundada no artigo 3.º alínea g) como aquela que é “*contraída para ser totalmente amortizada num exercício orçamental subsequente ao exercício no qual foi gerada*”. Este conceito contrapõe-se ao de dívida pública flutuante, definido na alínea f) do mesmo artigo, como a dívida “*contraída para ser totalmente amortizada até ao termo do exercício orçamental em que foi gerada*”.

²⁰ Empresa C. (Faturas cedidas à entidade H). O Plano de Pagamentos deste contrato foi reestruturado em novembro de 2013.

²¹ Empresa D.

²² Empresa E.

²³ Entidade F (Faturas cedidas à entidade I).

²⁴ Empresa G. Este Acordo de Regularização de Dívida encontra-se em conformidade com o RFALEI, uma vez que o acordo e o respetivo pagamento foram realizados no mesmo exercício orçamental.

Relativamente aos acordos de pagamento e subsequentes “*contratos de cessão de créditos*” celebrados, na vigência da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro [Lei das Finanças Locais (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.

A celebração dos contratos²⁵ estava vedada pela 1.ª parte do n.º 12 do artigo 38.º da LFL, na medida em que visam consolidar dívida de curto prazo. Ainda no domínio dos normativos legais vigentes (cfr. artigo 40.º, n.º 1, da LFL e 3.º, n.º 1, do Dec.- Lei n.º 38/2008, de 7/03), apenas se admitia o recurso ao crédito público para reestruturação de dívidas vencidas a fornecedores no âmbito de um contrato de empréstimo para saneamento financeiro.

Esse objetivo estava interdito pelo artigo 38.º, n.º 12 da LFL de 2007. Este juízo de não conformidade destas operações com as normas legais aplicáveis e de acordo com a interpretação uniforme do Tribunal de Contas, em sede de fiscalização prévia, fiscalização sucessiva e de julgamento de responsabilidades financeiras conduziria à conclusão da eventual existência de infração financeira de carácter sancionatório, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (LOPTC).

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

No entanto, a entrada em vigor da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro (LCPA), e do Dec.- Lei n.º 127/2012, de 21 de junho²⁶, configura objetivamente a entrada em vigor de uma lei posterior mais favorável, deixando assim as condutas dos responsáveis pela sua autoria que levaram à celebração destas operações, de constituir infrações financeiras, desde a data da entrada em vigor destes diplomas até à data da entrada em vigor da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, por força da aplicação do artigo 2.º, n.º 4, do Código Penal.

Com a entrada em vigor da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, **este tipo de operações está completamente interdito para o futuro**. Não é, porém, possível aplicar esta nova proibição, com

²⁵ Formalizados com data posterior a 01/01/2007 [data da entrada em vigor da Lei 2/2007 (LFL)].

²⁶ Alterado pelas Leis n.ºs 64/2012, de 20 de dezembro, 66-B/2012, de 31 de dezembro e Decreto-Lei n.º 99/2015, de 2 de junho.

efeito retroativo às operações examinadas, por força do disposto no artigo 2.º, n.º 1, também do Código Penal.

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

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.

8.5 - Porém, no caso dos acordos de regularização de dívidas celebrados em 2013, entre o Município de Vila Nova de Gaia e as empresas E e C, verifica-se que este tipo de acordos entre os municípios e o setor de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais, tem sido objeto de normas jurídicas que definem regimes jurídicos especiais e que foram consagrados nomeadamente na Lei do Orçamento do Estado (LOE) para o ano de 2013, Lei n.º 66--B/2012, de 31 de dezembro, bem como nas LOE posteriores.

Assim, conclui-se que relativamente a estes contratos não é efetivável a responsabilidade financeira sancionatória, quer com base no disposto nas Leis do Orçamento do Estado de 2013 e seguintes que permitem o pagamento das dívidas vencidas aos setores da água e do tratamento dos resíduos sólidos, quer pela Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso, que constituem leis mais favoráveis.

8.6 - No âmbito do contraditório os Alegantes referem que a recomendação em projeto está acatada nos exercícios económicos subsequentes porquanto o Município de Vila Nova de Gaia não celebrou quaisquer contratos com entidades financeiras ou diretamente com os credores, com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo bem como a cedência de créditos vencidos e não vencidos.

9 – PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL

9.1 - O Município, em virtude de se encontrar, em 31/03/2012, com pagamentos em atraso vencidos há mais de 90 dias, viu aprovado o seu pedido de adesão ao Programa II do PAEL²⁷, o qual fora instruído com um Plano de Ajustamento Financeiro (PAF), aprovado por deliberação da Assembleia Municipal que incluiu uma autorização expressa para a contratação de um empréstimo de médio e longo prazo, até ao limite máximo dos pagamentos em atraso constante do mesmo PAF.

²⁷ Programa de Apoio à Economia Local, criado pela Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto e regulamentado pela Portaria n.º 281-A/2012, de 14 de setembro.

9.2 - Conforme o Despacho²⁸ dos Gabinetes dos Secretários de Estado da Administração Local e Reforma Administrativa (SEALRA), e do Tesouro (SET), foi autorizada a concessão de empréstimo do Estado no montante de €27.860.151,52, com a maturidade de 14 anos, ficando o MVNG vinculado à adoção de medidas constantes do PAF apresentado, bem como ao cumprimento dos objetivos e medidas legalmente previstas. Na sequência da referida decisão governamental foi autorizada a concessão de um empréstimo de médio e longo prazo, tendo a autarquia arrecadado, em 2013 e 2014 através de duas tranches, €22.199.460,49.

9.3 - A IGF, em cumprimento do seu plano de atividades, realizou uma auditoria ao MVNG, enquadrada no projeto designado, “Controlo do Programa de Apoio à Economia Local (PAEL)”, da qual resultou o Projeto de Relatório (PR)²⁹, que foi remetido pelo PCM. Algumas das situações e conclusões no mesmo expressas são as que, sinteticamente, se referem de seguida:

9.3.1 - O MVNG não divulgou, no sítio oficial da internet, o pedido de adesão ao Programa e o contrato celebrado com o Estado (artigo 13.º da Lei n.º 43/2012, de 28/08), nem afixou editais nos lugares de estilo, tendo, no entanto, publicado no Boletim da autarquia a aprovação da adesão ao Programa e a ratificação do respetivo contrato de empréstimo;

9.3.2 - Os objetivos constantes do PAF elaborado pelo MVNG foram afetados, posteriormente, por fatores que não lhe são imputáveis, designadamente, o pressuposto de arrecadação de empréstimos no montante de €22.751.431, quando ao nível da respetiva execução, apenas recebeu, em 2013/2014, €22.199.460 (ou seja menos €551.971) e, não incluíam a dívida ao Fundo de Apoio Municipal (FAM) nem o seu pagamento em prestações anuais (€840 mil), situação que não decorreu de qualquer decisão e/ou deliberação autónoma dos órgãos eleitos locais, mas sim do quadro legal vigente;

9.3.3 - A autarquia, em síntese, no ano de 2015³⁰, não cumpriu, em termos absolutos o PAF, pois não atingiu, de forma materialmente relevante, os objetivos quantitativos previstos para a receita, despesa, *stock* da dívida e saldos orçamentais, tendo agravado em termos reais, quer a relação entre a receita e a despesa, quer a relação entre o saldo e a receita orçamental com a dívida orçamental. Porém, entre 2011 e 2015, ocorreu uma redução relevante na dívida municipal de operações orçamentais.

9.3.4 - Mais é referido que:

A autarquia não tem prestado informação à DGAL nem, trimestralmente, à Assembleia Municipal para efeitos de acompanhamento do PAEL, conforme previsto no respetivo artigo 12.º; e

No seguimento do supradito quadro financeiro, o MVNG contratou, em 2016, dois empréstimos para Saneamento Financeiro³¹, no montante de €17.703.439,80, cada um, que obtiveram os respetivos vistos, do TdC, em 12/05/2016.

9.4 - Quanto às solicitações, constantes do ofício de diligências instrutórias, do Relatório de acompanhamento do PAEL, à data de 31/12/2014, e informação sobre a implementação das medidas apresentadas no PAF, o PCM, na sua resposta, referiu designadamente, que, em

²⁸ N.º 14763-D/2012, de 07/11/2012, publicado no DR n.º 222, de 16/11/2012.

²⁹ Processo 2016/240/A3/747 da Inspeção Geral de Finanças (IGF). (Análise reportada ao ano de 2015).

³⁰ Ano da conta objeto de análise por parte da IGF.

³¹ Processo instruído nos termos do previsto nos artigos 57.º a 60.º do RFALEI.

4/12/2017, o Município exerceu o seu direito de contraditório sobre o referido Projeto de Relatório (PR) da IGF, tendo esclarecido este órgão de controlo, de que o Município reportou à DGAL, em 6/12/2016, os dados relativos ao ano de 2015³², que incluíam, necessariamente os anos de 2013 e 2014, assim como, em 09/05/2017, reportou-lhe os dados relativos ao ano de 2016.

Para além disso, e no que respeita à implementação das medidas apresentadas no PAF, mais respondeu o que se reproduz de seguida:

9.4.1 - "... a recuperação financeira do Município foi precisamente o que o MVNG logrou realizar no período 2012/2016. É certo que não foi possível executar a integralidade das medidas constantes do PAF, mas não há dúvidas de que a meta principal do PAEL foi atingida: o saneamento financeiro do MVNG.

A não execução da integralidade das medidas do PAF explica-se, em primeiro lugar, pelo facto de alguns dos objetivos e algumas das medidas estipuladas no PAEL serem excessivamente otimistas, no sentido de que não seriam de todo exequíveis desde o primeiro momento. E o Município pode dizê-lo abertamente, na medida em que foram impostas pelo Estado na aprovação do pedido de adesão apresentado pelo Município, sem respeitar a vontade do mesmo.

Basta ver que o PAF foi inicialmente preparado pelo MVNG, tendo uma candidatura no montante de M€34,4, que veio, contudo, a ser aprovado apenas por M€27,8 e, por fim, visado pelo TdC com um valor de M€22,8 (com o terceiro aditamento)".

9.4.2 - "... ocorreram supervenientemente, um conjunto de situações que não são imputáveis ao Município e que afetam os objetivos constantes do PAF: a menor arrecadação de receita, a dívida relativa ao FAM, acrescido das prestações anuais. Acrescem a estas, outras mencionadas ao longo do projeto, como as condenações judiciais do Município em processos indemnizatórios, no valor de 27M€. E ainda outras não mencionadas ou não devidamente valorizadas, como o agravamento do IVA da eletricidade de 6% para 23%, bem como a recessão económica com impacto negativo no património imobiliário (quebra de receitas de IMT e outros tributos próprios do Município)". "Esta questão é de importância central", considera.

"É certo que a sucessiva ocorrência de alterações de circunstâncias deveria ter sido tratada pelo Estado e pelo Município mediante reanálise dos objetivos e das medidas apresentadas no Plano, com a periodicidade anual indicada no n.º 5 do artigo 6.º do regime jurídico do PAEL. Essa reanálise teria levado à alteração do Plano acordado entre as partes e, seguramente, à redefinição desses objetivos e metas. E, é também verdade que essa reanálise anual nunca ocorreu, por falta de iniciativa de ambas as partes (...)"

9.4.3 - Mais é referido, após vários considerandos, que: "(...) como não foi possível concretizar plenamente as medidas de ajustamento previstas, o executivo municipal empenhou-se em adotar medidas alternativas que permitissem igual ou superior impacto. É da maior relevância salientar que, mesmo com a internalização de uma empresa municipal com toda a sua estrutura e dívida e com os processos judiciais com decisão desfavorável ao Município, ainda assim a trajetória foi de ajustamento e consolidação orçamental, tendo sido operada, de 2013 a 2016, uma redução da dívida total de M€128 (M€299 em 2013, e M€171 em 2016). No período em apreço, as receitas

³² Relatório de acompanhamento do PAEL – ano de 2015.

tiveram um incremento de M€11,2 (M€102,8 em 2013, e M€114 em 2016), e a despesa total uma redução de M€21,4 (M€137,4 em 2013, e M€116 em 2016)”.

Finaliza, concluindo que, “(...) no ano de 2016, o Município de Vila Nova de Gaia ficou já próximo de atingir a cobertura total de despesas pelas suas receitas, quando em 2012 o défice era superior a 32M€. Isso significa que objetivamente foi feito o saneamento financeiro do Município, o que só foi possível graças à adoção de medidas para esse fim.

9.5 - Posteriormente, em termos de contraditório ao Relato VIC, os alegantes basicamente reafirmam³³ o descrito nos pontos 9.4.1 e 9.4.2, acrescentando que, *não obstante, considerou-se que a forma mais eficaz de operar a recuperação do equilíbrio financeiro e a sustentabilidade orçamental do Município de Vila Nova de Gaia seria, como foi, a concretização de um Plano de Saneamento Financeiro e respetiva contratação de um empréstimo com esse objetivo, o que veio a acontecer em 2016, concretizando-se aqueles desideratos, permitindo, no exercício de 2018, a liquidação antecipada do empréstimo PAEL, por substituição da dívida, cessando todas as obrigações decorrentes do PAF, bem como a suspensão do Plano de Saneamento Financeiro mantendo-se o rigor de gestão conforme se evidenciou no Contexto do exercício em apreço e evolução (ponto 15.1.2.1).*

9.6 - A situação descrita em síntese, designadamente no ponto 9.3.3, atendendo ao disposto no artigo 11.º, n.º 4³⁴, do PAEL, é suscetível de configurar eventual responsabilidade financeira sancionatória, por integrar o ilícito previsto e punido pelo artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e d), da LOPTC, imputável aos membros do executivo a quem, atendendo às funções que exerciam ou à sua intervenção no processo, competia garantir o cumprimento do PAEL.

9.7 - Os responsáveis não vieram, em sede de contraditório, pôr em causa os factos geradores da responsabilidade financeira sancionatória evidenciada. Importa, contudo, registar - como, aliás, é referido pelos alegantes -, que estes entraram em funções no final de 2013, tendo-se desde logo deparado com uma situação de endividamento não compatível com os limites legais e ainda que nos anos posteriores encetaram diligências no sentido de corrigir as ilegalidades praticadas, o que é suscetível de ser ponderado em sede de avaliação da culpa.

10 – CÁLCULO DA DÍVIDA TOTAL E DO SEU LIMITE

10.1 - Nas referências descritas no Relatório de Gestão, relativas ao endividamento³⁵, a autarquia não faz qualquer menção quanto à sua situação em termos da Dívida Total (DT), a 31/12/2014, nem quaisquer cálculos sobre a mesma face ao respetivo limite, nos termos do RFALEI. Este regime estipula no artigo 52.º, que o limite da DT do Município inclui todas as dívidas de operações orçamentais do próprio Município (muito para além dos encargos bancários) e das entidades previstas no artigo 54.º do mesmo diploma, sejam Serviços Municipalizados e Intermunicipalizados, Entidades Intermunicipais e Entidades associativas municipais, Empresas

³³ A fls. 2, 2v, 7 e 8 do **Anexo 3**.

³⁴ “A violação das cláusulas previstas no contrato celebrado no âmbito do PAEL ou o incumprimento dos objetivos definidos constitui facto suscetível de responsabilidade financeira, nos termos previstos nas alíneas b), d) e f) do artigo 65.º da LOPTC”.

³⁵ Evolução do endividamento – de fls. 20 a fls. 22 do **Relatório de Gestão** (*in* Volume II-PVIC).

Locais e participadas, Cooperativas e Fundações e outras, desde que preencham os requisitos aí mencionados para integrar o perímetro da DT do Município.

10.2 - Perante tais factos, solicitou-se ao MVNG os cálculos detalhados e documentos comprovativos para o apuramento da DT, bem como do respetivo limite, ao que este veio remeter a Ficha da Direção Geral das Autarquias Locais (DGAL), da qual se retiram designadamente, as seguintes informações: o valor para o limite da dívida total³⁶, reportado a 01/01/2014 e a 31/12/2014, como sendo de €154.252.369, e os valores das Dívidas Totais³⁷, de €299.728.744 e de €192.757.125, na primeira e segunda data respetivamente, verificando-se excessos, relativamente aos respetivos limites, nos montantes de €145.476.375, em 01/01/2014, e de €38.504.756, em 31/12/2014.

10.3 - Os cálculos efetuados nesta Verificação Interna de Conta (VIC), apesar das diferenças³⁸ com os apresentados pela autarquia (Ficha da DGAL), permitem concluir pelo incumprimento do limite legal da dívida total, apresentando o Município excessos como de seguida se indicam:

Unid.: Euro

Data	Receita Corrente Líquida do triénio (1)	Média da Receita C. Líquida do triénio (2) = (1)/3	Limite da dívida Total (3) = (2) * 1,5	Dívida Total (4)	Excesso	
					Absoluto (5) = (3)-(4)	Mínimo a reduzir (6) = (5)*10%
01/01/2014	26.702.870,49	102.834.912,96	154.252.369,44	298.188.484,78	143.936.115,34	14.393.611,53
31/12/2014				191.056.202,33	36.803.832,89	3.680.383,29

Assim, constata-se a ocorrência de um excesso, em 31/12/2014, relativamente ao limite legal, na ordem de €36.803.832,89. Desde logo, conforme o disposto no artigo 52.º, n.º 3 al. a), do RFALEI, o Município encontrava-se obrigado a reduzir a DT, até 31/12/2015, em pelo menos 10%³⁹ do montante do referido excesso.

10.4 - Por outro lado, e para confirmação, extrai-se do documento do Município (Relatório de Acompanhamento do PAEL-2015-), que os excessos da DT, a 31/12/2014 e a 31/12/2015, eram de €36.334.941,71 e de €45.388.082,52, respetivamente. Daqui decorre que o excesso de DT verificado em 31/12/2015, foi superior ao ocorrido em 31/12/2014, violando o disposto no referido artigo 52.º, n.º 3 al. a), do RFALEI.

10.5 - No âmbito do contraditório os Alegantes referiram⁴⁰ o seguinte:

10.5.1 - *A situação financeira do Município de Vila Nova de Gaia em setembro de 2013 e na prestação de contas desse mesmo exercício evidenciava uma situação de desequilíbrio financeiro estrutural com incapacidade de honrar tempestivamente as obrigações assumidas e vencidas.*

O exercício de 2014, em apreço no relato emanado por esse douto Tribunal de Contas, e o primeiro completo do Executivo Municipal liderado pelo atual Presidente da Câmara Municipal, Dr. Eduardo Vítor Rodrigues (que tomou posse em outubro de 2013), ficou fortemente marcado

³⁶ Limite da Dívida Total, Cf. artigo 52.º do RFALEI = (receita média dos anos de 2011 a 2013 x 1,5).

³⁷ Excluindo dívidas não orçamentais e exceções previstas na Lei n.º 73/2013 (RFALEI).

³⁸ As diferenças poderão advir da eventualidade dos dados financeiros das entidades relevantes, fornecidos à DGAL, não coincidirem com os respetivos valores finais.

³⁹ €3.680.383,29.

⁴⁰ A fls. 1, 1v., 5 e 6 do Anexo 3.

e limitado pelo volume de compromissos por pagar que transitaram de 2013 para 2014, no valor de €42.166.601,82.

(...) Cumpre realçar a evolução dos indicadores seguintes:

- A Dívida total em 2013 era de €299.728.744 e no exercício de 2018 ascendeu a €128.265.355, ou seja, uma variação, em 5 anos, de -57%, -€171.463.389;
- Os prazos médios de pagamento ascendiam a 206 dias em setembro de 2013, 198 em 31 de dezembro daquele ano e, atualmente, prestação de contas de 2018, são de 21 dias;
- Os pagamentos em atraso ascendiam em 2013 a €18.772.328 e, desde 2017, o Município não tem pagamentos em atraso;
- A execução do orçamento da receita (num total orçamentado de €198.484.780, excluindo o saldo de gerência do exercício anterior) ascendeu, em 2013, a 69,9 % e, em 2018, a 87% de um total orçamentado de €164.838 269,96 (excluindo o saldo de gerência do exercício anterior).

10.5.2 - Mais alegaram⁴¹ que, o exercício de 2015 ficou fortemente marcado pelo impacto materialmente relevante das decisões judiciais nas quais o Município foi condenado a pagar M€19,14⁴², decorrente de decisões judiciais de processos anteriores a setembro de 2013. E que, retirando o impacto destes passivos que passaram a ser certos, líquidos e exigíveis no exercício de 2015, resultantes de ações decorrentes de decisões ou ações anteriores a setembro de 2013, como já se referiu, a dívida total teve uma variação negativa de quase M€20 e uma redução do excesso de dívida de 48,12%.

10.6 - Assim, o Município não cumpriu, em 2014, com o estipulado no artigo 52.º, n.º 1 do RFALEI, bem como não deu cumprimento, em 2015, ao consignado no, n.º 3 al. a) dos mesmos, artigo e diploma legal. A prática dos factos ilegais descritos, por integrarem os ilícitos previstos no artigo 52.º, n.ºs 1 e 3 al. a), do RFALEI, é suscetível de configurar eventual responsabilidade financeira sancionatória, prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea f), da LOPTC, imputável aos membros do executivo a quem, atendendo às funções que exerciam ou à sua intervenção na gestão do Município, competia garantir o cumprimento do limite da Dívida Total, bem como da redução do respetivo excesso.

10.7 - Os responsáveis não vieram, em sede de contraditório, pôr em causa os factos geradores da responsabilidade financeira sancionatória evidenciada. Importa, contudo, registar - como, aliás, é referido pelos alegantes -, que estes entraram em funções no final de 2013, tendo-se desde logo deparado com uma situação de endividamento não compatível com os limites legais e ainda que nos anos posteriores encetaram diligências no sentido de corrigir as ilegalidades praticadas, o que é suscetível de ser ponderado em sede de avaliação da culpa.

11 – INVENTÁRIO DE BENS

11.1 - Solicitada informação sobre o atual estado de inventariação dos bens pertença do Município, a autarquia informou que: *“Todos os bens, de que se tem conhecimento, estão inventariados perfazendo um total de 12.887 bens imóveis e 140.901 bens móveis”*.

⁴¹ A fls. 1v, 2v., 6 e 8 do Anexo 3.

⁴² Vd. descrito no ponto 2.3.2.2 do AR.

- 11.2 - Mais acrescenta⁴³ que, no universo patrimonial do Município, existem bens, por vezes muito antigos, cuja extrema complexidade na sua identificação e relevação contabilística não permitiu o seu registo aquando do Balanço Inicial do POCAL. Apesar da reserva se manter nos anos seguintes, apura-se que, resultado de um esforço acrescido dos serviços, cada vez são menos os bens que se encontram por registar.
- 11.3 - Em sede de contraditório os Alegantes declararam⁴⁴ que, a recomendação em projeto, *está parcialmente acatada e em curso. Na sequência dos procedimentos de implementação do SNC-AP está em curso uma cuidada inventariação e valorização dos investimentos municipais.*
- 11.4 - Assim, será de recomendar à autarquia para que conclua a inventariação e valorização da totalidade dos “bens municipais” nos termos do disposto no ponto 2.8.1 do POCAL, e acautele a valorização da totalidade dos bens atendendo aos critérios plasmados no artigo 9.º do SNC-AP⁴⁵, aprovado pelo DL n.º 192/2015, de 11 de setembro, de modo a refletir no Balanço uma imagem fidedigna da posição patrimonial da autarquia.

12 – CONTABILIDADE DE CUSTOS

- 12.1 - Perante a solicitação da informação sobre a implementação do sistema de contabilidade de custos, conforme determina o ponto 2.8.3 do POCAL, foi referido pelo Presidente da Câmara, que o mesmo não se encontra implementado.
- 12.2 - Em termos de prestação de alegações, os Alegantes afirmaram⁴⁶ que a Recomendação está *parcialmente acatada e em curso. Igualmente na sequência dos procedimentos de implementação do SNC-AP, designadamente da Norma de Contabilidade Pública 27 - Contabilidade de Gestão, está em curso a revisão do sistema de contabilidade de custos.*
- 12.3 - Nesta circunstância, atendendo à sua não completa implementação, será de recomendar à autarquia para que implemente na íntegra a contabilidade de custos, de acordo com o regime contabilístico aplicável.

13 – CERTIFICAÇÃO LEGAL DE CONTAS (CLC)

- 13.1 - A Certificação Legal de Contas (CLC)⁴⁷ de 2014, emitida pela empresa J, contém as **Reservas, Opinião e Ênfases** que, se referem de seguida:

13.1.1 - Reservas:

- i)- “Até à data tem sido prática do Município a não relevação contabilística dos juros de mora, debitados por fornecedores devido a atrasos nos pagamentos. Dado que não existe informação objetiva que nos permita quantificar o montante total de juros de mora reclamados por terceiros, não nos é possível determinar o seu impacto nas demonstrações financeiras”;

⁴³ Cf. reserva (ponto 8), da Certificação Legal de Contas de 2014, a fls. 2 do **Anexo 5**.

⁴⁴ A fls. 3 e fls. 9 do **Anexo 3**.

⁴⁵ Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas.

⁴⁶ A fls. 3 e fls. 9 do **Anexo 3**.

⁴⁷ De fls. 1 a fls. 4.do **Anexo 5**.

- ii)- “Durante o exercício, o Município continuou a efetuar a identificação e relevação contabilística de bens imobilizados, tarefa que se tem relevado de extrema complexidade. Essa dificuldade estende-se muitas vezes à identificação da natureza dos bens, com reflexos ao nível das amortizações e reintegrações praticadas, pelo que não nos é possível concluir quanto à razoabilidade dos montantes evidenciados nas rubricas de imobilizações corpóreas, bens do domínio público, amortizações do exercício e amortizações acumuladas”;
- iii)- “A rubrica de devedores diversos, no ativo, inclui valores a receber das Empresas A e B, nos montantes aproximados de €7.156.000 e €2.278.000, respetivamente, resultantes dos protocolos celebrados com essas instituições relativas a obras na VL9 e respetivos acessos. Embora seja convicção do Município ter direito a essas compensações, até à data tal não ocorreu, pelo que não estamos em condições de emitir opinião sobre os mesmos”; e
- iv)- “Constatámos que foram relevados como ativos a médio e longo prazo cerca de €5.995.000 que deveriam ser considerados como de curto prazo (igual valor em 2013), bem como foram relevados como passivos de médio e longo prazo no montante aproximado de €23.500.000 (cerca de €26.500.000 em 2013), cujo vencimento ocorre num período inferior a um ano, pelo que deveriam ter sido considerados como passivos de curto prazo”.

13.1.2 - Opinião:

“Em nossa opinião, exceto quanto aos eventuais efeitos dos ajustamentos que poderiam revelar-se necessários caso não existissem as limitações descritas⁴⁸ (...), e exceto quanto ao efeito do assunto⁴⁹ (...), as referidas demonstrações financeiras, apresentam de forma verdadeira e apropriada, em todos os aspetos materialmente relevantes, a posição financeira do Município de Vila Nova de Gaia (MVNG), em 31 de dezembro de 2014, o resultado das suas operações e a execução orçamental relativa à despesa paga e à receita cobrada no exercício findo naquela data, em conformidade com os princípios contabilísticos geralmente aceites em Portugal previstos no POCAL”.

13.1.3 - Ênfases:

Sem afetar a opinião expressa, chama a atenção designadamente, para as situações seguintes:

- i)- “Embora o POCAL estabeleça como regra geral que os bens do imobilizado não são suscetíveis de reavaliação, durante o exercício de 2007 o MVNG procedeu à reavaliação do valor contabilístico dos Paços do Concelho, o que originou um aumento dos seus fundos próprios no montante de €1.463.000”; e
- ii)- “Durante o exercício de 2014, o MVNG relevou no seu ativo bens que ainda não estavam registados no seu património, originando assim um aumento dos seus Fundos Próprios no valor aproximado de €17.000.000”.

⁴⁸ Cf. Ponto 12.1.1, itens i) a iii).

⁴⁹ Cf. Ponto 12.1.1, item iv).

13.2 - Questionada a autarquia sobre os procedimentos desenvolvidos sobre as matérias objeto das reservas e ênfases elencadas na CLC de 2014, o Presidente da Câmara Municipal, para além de remeter as CLC⁵⁰ de 2015 e 2016, referiu, em síntese, o seguinte:

13.2.1 - No que concerne às reservas,

- i)- As notas de débito de juros de mora passaram a ser registadas e conferidas a partir de 2015, pelo que a partir desse ano o Município passou a relevar contabilisticamente todos os juros de mora debitados a terceiros;
- ii)- No universo patrimonial do Município, existem bens, por vezes muito antigos, cuja extrema complexidade na sua identificação e relevação contabilística não permitiu o seu registo aquando do Balanço inicial do POCAL. Apesar da reserva se manter nos anos seguintes, apura-se que, resultado de um esforço acrescido dos serviços, cada vez são menos os bens que se encontram por registar;
- iii)- Para além de, por prudência, o Município ter constituído em 2015 provisões sobre os referidos valores, a dívida da empresa B foi anulada, bem como a respetiva provisão, e quanto à dívida da empresa A, esta continua a estar provisionada, pois trata-se de um processo⁵¹ que se encontra em Tribunal, sendo que “haveria”⁵² uma audiência para tentativa de conciliação; e
- iv)- A situação foi corrigida em 2016⁵³.

13.2.2 - No que respeita às ênfases,

Relativamente à primeira, mencionada em 2014, que se refere a um registo no ano de 2007, deixou de ser referida nos anos seguintes; no entanto, mantém-se a referente ao facto de que o aumento dos Fundos Próprios, não resulta somente do registo no ativo de bens que ainda se encontravam por registar. Esse valor, incluía os bens imobilizados registados no exercício de 2014 e que não se encontravam contabilizados aquando do Balanço inicial do POCAL⁵⁴, incluía ainda as cedências ao domínio público resultantes de processos de urbanização, e também registos de regularizações não frequentes e de grande significado que deviam afetar o património e não o resultado do exercício.

13.3 - Nas suas alegações⁵⁵ os Alegantes argumentaram que a Recomendação está parcialmente acatada e em curso conforme é referido no ponto 15.1.1 iii), e evidenciado na Certificação Legal de Contas do exercício de 2018⁵⁶.

13.4 - Não obstante o argumentado inicialmente pelo PC, bem como o alegado nas respostas ao contraditório, facto é que, nas CLC de 2015 a 2017 bem como na de 2018⁵⁷, ainda persiste a reserva de teor semelhante à descrita em 13.1.1 ii).

⁵⁰ Cópias insertas no **Anexo 5**, de fls. 5 a fls. 11.

⁵¹ Processo N.º K.

⁵² Estava previsto para o dia 5 de fevereiro de 2019.

⁵³ Vd. CLC, do ano de 2016, de fls. 8 a 10 do **Anexo 5**.

⁵⁴ Cf. justificação da reserva referida no ponto 13.2.1, al. ii).

⁵⁵ A fls. 3 e fls. 9 do **Anexo 3**.

⁵⁶ De fls. 15 a fls. 17 do **Anexo 5**.

⁵⁷ **Anexo 5**, CLC de 2018, de fls. 15.

Assim, perante o exposto, será de recomendar à autarquia para que, diligencie no sentido de ultrapassar a reserva emitida nas referidas Certificações Legais de Contas, em especial, que proceda à identificação e relevação contabilística de todos os bens imobilizados, de modo a permitir concluir designadamente, quanto à razoabilidade dos montantes evidenciados nas rubricas de imobilizações corpóreas, bens do domínio público, amortizações do exercício e amortizações acumuladas.

14 – INCORRETA ESCRITURAÇÃO DE MAPAS DE PRESTAÇÃO ELETRÓNICA

14.1 - Verificados os mapas entregues na prestação eletrónica de contas, foram detetadas algumas faltas e incorreções, pelo que foram solicitados os devidos esclarecimentos e novos documentos de modo a clarificar as mesmas, designadamente os seguintes:

- i. Inexistência das declarações dos compromissos plurianuais e dos recebimentos e pagamentos em atraso de acordo com o artigo 15.º, n.º 1 alíneas a) e b) da Lei n.º 8/2012, de 21/02;
- ii. O Mapa da contratação administrativa apresentava contratos de empreitada/fornecimentos de bens e serviços, sem indicação do n.º e data de “Visto” do TC;
- iii. A Relação Nominal dos Responsáveis não se apresentava corretamente preenchida, cf. Notas Técnicas das Instruções n.º 1/2001, 2.ª Secção, dada a indicação de 12 responsáveis⁵⁸ pelo período de 01/01/2014 a 31/12/2014;
- iv. A ata da reunião do executivo que aprovou a conta não constava na prestação de contas apresentando apenas uma minuta da respetiva ata;
- v. A Certificação Legal de Contas do órgão de fiscalização, de acordo com o artigo 77.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, não se encontrava nos documentos de prestação de contas;
- vi. O Mapa de Operações de Tesouraria de 2014 apresentava no saldo inicial, a débito, o montante de €543.114,71.

14.2 - Neste sentido, apesar das situações ficarem sanadas com os documentos remetidos *a posteriori*, e dado que os Alegantes nada aludiram quanto a esta matéria, julga-se oportuno recomendar à entidade que proceda de acordo com as normas e procedimentos legalmente fixados no que concerne ao conteúdo dos documentos e inerente consistência da informação, bem como para que proceda ao carregamento de dados exigidos pela prestação eletrónica de contas, por forma a colmatar divergências e incorreções como as observadas.

15 – BREVE APRECIÇÃO DO CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL E PESSOAL

Conforme já referido no ponto 3 deste Relatório, foram citados, através de ofícios datados de 04/06/2019, todos os responsáveis da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia, que desempenharam funções no exercício de 2014, bem como a CM de Vila Nova de Gaia, na pessoa do atual Presidente.

⁵⁸ O órgão, Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia, é composta por 11 responsáveis.

15.1 – CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL

15.1.1 -Decorrido o prazo estabelecido, o atual PCM apresentou o contraditório institucional⁵⁹, referindo, relativamente ao projeto de recomendações, em síntese o seguinte:

No que concerne às recomendações formuladas por esse douto Tribunal de Contas, cumpre, pela mesma ordem, formular os seguintes considerandos:

- i) - *Rigor na elaboração dos orçamentos municipais - Recomendação acatada;*
- ii) - *Cedência de créditos - Recomendação acatada nos exercícios económicos subsequentes porquanto o Município de Vila Nova de Gaia não celebrou quaisquer contratos com entidades financeiras ou diretamente com os credores, com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo bem como a cedência de créditos vencidos e não vencidos;*
- iii) - *Concluir o processo inventariação e valorização do "património municipal" - Recomendação parcialmente acatada e em curso. Na sequência dos procedimentos de implementação do SNC-AP está em curso uma cuidada inventariação e valorização dos investimentos municipais;*
- iv) - *Implementar na íntegra a contabilidade de custos - Recomendação parcialmente acatada e em curso. Igualmente na sequência dos procedimentos de implementação do SNC-AP, designadamente da Norma de Contabilidade Pública 27 - Contabilidade de Gestão, está em curso a revisão do sistema de contabilidade de custos;*
- v) - *Reserva na Certificação Legal de Contas relativa à identificação e relevação contabilística de todos os bens imobilizados - Recomendação parcialmente acatada e em curso conforme referido em iii) e evidenciado na Certificação Legal de Contas do exercício de 2018.*

15.1.2 - Independentemente de nos pontos pertinentes deste Relatório terem sido incluídas sínteses das referências feitas pelo atual Presidente da Câmara Municipal⁶⁰, bem como de todos os que exerceram o respetivo contraditório, o referido pelos mesmos como “Contexto do exercício em apreço e evolução” e “Contexto dos factos referentes a “eventuais infrações financeiras””, é o que se apresenta nos subpontos seguintes.

15.1.2.1 - “Contexto do exercício em apreço e evolução”:

O contexto e evolução a seguir sintetizados têm como propósito evidenciar a muito frágil situação financeira do Município de Vila Nova de Gaia em 1 de janeiro de 2014 e a sua evolução muito positiva até 2018.

A situação financeira do Município de Vila Nova de Gaia em setembro de 2013 e na prestação de contas desse mesmo exercício evidenciava uma situação de desequilíbrio financeiro estrutural com incapacidade de honrar tempestivamente as obrigações assumidas e vencidas.

O exercício de 2014, em apreço no relato emanado por esse douto Tribunal de Contas, e o primeiro completo do Executivo Municipal liderado pelo atual Presidente da Câmara Municipal, Dr. Eduardo Vítor Rodrigues (que tomou posse em outubro de 2013), ficou fortemente marcado e limitado pelo volume de compromissos por pagar que transitaram de 2013 para 2014, no valor de €42.166.601,82.

⁵⁹ Que é simultaneamente o contraditório pessoal de Eduardo Vítor de Almeida Rodrigues (PCM em 2014).

⁶⁰ É simultaneamente, um dos responsáveis Alegantes.

O exercício de 2015 ficou fortemente marcado pelo impacto materialmente relevante das decisões judiciais nas quais o Município foi condenado a pagar M€19,1, como a seguir se demonstra:

Ações	Valor (€)
Empresa L	538 034,45
Via Q	13 894 835,18
Empresa M	450 000,00
Empresa N	637 587,34
Empresa O	3 634 783,82
TOTAL	19 155 240,79

Em complemento a esta informação cumpre realçar a evolução dos seguintes indicadores:

- A Dívida total em 2013 era de €299.728.744 e no exercício de 2018 ascendeu a €128.265.355, ou seja, uma variação, em 5 anos, de -57%, -€171.463.389;
- Os prazos médios de pagamento ascendiam a 206 dias em setembro de 2013, 198 em 31 de dezembro daquele ano e, atualmente, prestação de contas de 2018, são de 21 dias;
- Os pagamentos em atraso ascendiam em 2013 a €18.772.328 e, desde 2017, o Município não tem pagamentos em atraso;
- A execução do orçamento da receita (num total orçamentado de €198.484.780, excluindo o saldo de gerência do exercício anterior) ascendeu, em 2013, a 69,9 % e, em 2018, a 87% de um total orçamentado de €164.838 269,96 (excluindo o saldo de gerência do exercício anterior).

15.1.2.2 - "Contexto dos factos referentes a "eventuais infrações financeiras"":

15.1.2.2.1 - "Incumprimento em termos absolutos, do Plano de Ajustamento Financeiro (PAF)".

A não execução da integralidade das medidas constantes do (PAF) explica-se, em primeiro lugar, pelo facto de alguns dos objetivos e algumas das medidas estipuladas no PAEL serem excessivamente otimistas, no sentido de que não seriam de todo exequíveis desde o primeiro momento. E o Município pode dizê-lo abertamente, na medida em que foram impostas pelo Estado na aprovação do pedido de adesão apresentado pelo Município, sem respeitar a vontade do mesmo.

O PAF foi inicialmente preparado pelo Município de Vila Nova de Gaia assente no pressuposto de um financiamento (candidatura) no montante de M€34,4, que veio, contudo, a ser aprovada por apenas M€27,8 e, por fim, visado por esse douto Tribunal de Contas com um valor de M€22,8 (com o terceiro aditamento).

Por outro lado, como parcialmente já se descreveu, ocorreram, supervenientemente, um conjunto de situações que não são imputáveis ao Município e que afetam os objetivos constantes do PAF: a menor arrecadação de receita (menos meio milhão de Euros), a dívida relativa ao FAM (mais M€4,9, acrescido das prestações anuais de 814 mil Euros). Acrescem a estas circunstâncias, outras, com impacto material, como o agravamento do IVA na eletricidade de 6% para 23%, bem como a recessão económica com impacto negativo no património imobiliário (quebra de receitas de IMT e outros tributos próprios do Município).

É certo que a sucessiva ocorrência de alterações de circunstâncias deveria ter sido tratada pelo Estado e pelo Município mediante reanálise dos objetivos e das medidas apresentadas no Plano, com a periodicidade anual indicada no n.º 5 do artigo 6.º do Regime Jurídico do PAEL. Essa reanálise teria levado à alteração do Plano acordado entre as partes e, seguramente, à redefinição desses objetivos e metas, não obstante, naquele exercício, ainda não estar libertada a totalidade da verba do empréstimo visado.

Não obstante, considerou-se que a forma mais eficaz de operar a recuperação do equilíbrio financeiro e a sustentabilidade orçamental do Município de Vila Nova de Gaia seria, como foi, a concretização de um Plano de Saneamento Financeiro e respetiva contratação de um empréstimo com esse objetivo, o que veio a acontecer em 2016, concretizando-se aqueles desideratos, permitindo, no exercício de 2018, a liquidação antecipada do empréstimo PAEL, por substituição da dívida, cessando todas as obrigações decorrentes do PAF, bem como a suspensão do Plano de Saneamento Financeiro mantendo-se o rigor de gestão conforme se evidenciou no ponto 15.1.2.1.

15.1.2.2.2 - "Ultrapassagem do limite da Dívida Total em 31/12/2014, e a não redução, no ano de 2015, no mínimo de 10% do excesso verificado no ano anterior".

Reafirma-se o descrito em 15.1.2.1 relativamente ao exercício de 2015, designadamente, ao nível do impacto na dívida total de M€19,1 decorrente de decisões judiciais de processos anteriores a setembro de 2013.

Retirando o impacto destes passivos que passaram a ser certos, líquidos e exigíveis no exercício de 2015, resultantes de ações decorrentes de decisões ou ações anteriores a setembro de 2013, como já se referiu, a dívida total teve uma variação negativa de quase M€20 e uma redução do excesso de dívida de 48,12%:

Com o impacto financeiro das condenações inerentes às ações judiciais:

Data	Limite da dívida total (€)	Dívida total (€)	Excesso (€)	Variação	Variação do Excesso da Dívida (%)	Variação da Dívida (%)
01/01/15	151 373 182,00	192 757 125,00	41 383 943,00	(757 613,00)	-1,83	-0,39
31/12/15	151 373 182,00	191 999 512,00	40 626 330,00			

Sem o impacto financeiro das condenações inerentes às ações judiciais:

Data	Limite da dívida total (€)	Dívida total (€)	Excesso (€)	Variação	Variação do Excesso da Dívida (%)	Variação da Dívida (%)
01/01/15	151 373 182,00	192 757 125,00	41 383 943,00	(19 912 853,79)	-48,12	-10,33
31/12/15	151 373 182,00	172 844 271,21	21 471 089,21			

15.2 – CONTRADITÓRIO PESSOAL

Em sede de contraditório pessoal 8 (oito) dos responsáveis, a saber, Patrocínio Miguel Vieira Azevedo, Maria Elisa Vieira Silva Cidade Oliveira, Manuel António Correia Monteiro, José Valentim Pinto Miranda, Delfim Manuel Magalhães Sousa, José Guilherme Saraiva de Oliveira Aguiar, Maria Cândida Oliveira e Elísio Ferreira Pinto, corroboraram o que foi dito no contraditório institucional apresentado pelo PCM, assinando o documento apresentado.

O responsável Firmino Jorge Anjos Pereira apresentou a sua alegação em documento individual de teor idêntico ao apresentado pelos anteriores e, apenas, Maria Mercês Duarte Ramos Ferreira não apresentou o respetivo contraditório pessoal.

15.3 – APRECIÇÃO DO CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL E PESSOAL

Tendo sido inseridas nos pontos pertinentes as referências feitas pelos responsáveis Alegantes, mais importa neste ponto referir que as alegações apresentadas, sem documentação comprovativa⁶¹ e excetuando o referido sobre a celebração de Acordos de Regularização de Dívida (ARD) e de contratos de *factoring*, que não mais foram celebrados, não alteram a factualidade apresentada no Relato de Verificação Interna de Contas, sendo proferidas no sentido da realização de todos os esforços atinentes ao cabal acatamento e implementação das Recomendações nele referidas.

Os alegantes não colocaram em causa os factos geradores de responsabilidade financeira sancionatória, pelo que se reitera que as situações evidenciadas nos pontos 9 e 10, são geradoras de responsabilidade financeira nos mesmos referidas.

Importa, contudo, registar, aliás como referido pelos alegantes, por um lado, que os indiciados responsáveis entraram em funções no final de 2013 (outubro), tendo-se já deparado com uma situação de endividamento não compatível com os limites legais e, por outro, que nos anos posteriores às situações analisadas encetaram diligências no sentido da correção das ilegalidades praticadas.

16 – CONCLUSÃO

De tudo o transcrito, não se pode concluir no sentido de que a verificação interna da presente conta reúne as condições para a homologação pela 2.ª Secção, conforme artigo 53.º, n.º 3, da LOPTC, já que, as situações descritas nos pontos 9 e 10 deste Relatório (ver também Mapa de Eventuais Infrações Financeiras) consubstanciam infrações financeiras.

17 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Do Projeto de Relatório de verificação interna de conta foi dada vista ao Ministério Público no TdC, nos termos do disposto no artigo 29º, n.º 5, da LOPTC. A Excelentíssima Senhora Procuradora-Geral Adjunta emitiu o Parecer do Ministério Público n.º 67/2019, concluindo que, “*No PR ficaram evidenciadas duas situações que podem ser analisadas numa perspetiva de possível efetivação de responsabilidade por infrações financeiras.*

Contudo, só uma análise mais detalhada de toda a documentação relacionada com as irregularidades apontadas, bem como sobre a intervenção concreta de cada um dos indigitados autores e da sua eventual culpa, poderá o Ministério Público tomar uma posição definitiva sobre as situações descritas no PR.

Nestes termos, por ora, nada mais temos a acrescentar sobre a matéria em causa nos autos.”

18 – EMOLUMENTOS

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

Gerência	Montante
2014	€17.164,00

⁶¹ Os documentos apresentados no **Anexo 4** foram retirados do GDOC da prestação eletrónica da conta de 2018 do MVNG.

19 – DECISÃO

Os Juízes da 2.^a Secção, em Subsecção, face ao que antecede e nos termos da alínea b), do n.º 2, do artigo 78.º, da LOPTC, conjugado com o disposto no n.º 5, da Resolução n.º 06/03 – 2.^a Secção, deliberam:

- I. Aprovar o presente Relatório da VIC relativo à gerência de 2014;
- II. Recusar a homologação da conta do Município de Vila Nova de Gaia, gerência de 2014, objeto de verificação interna, com as recomendações elencadas no ponto 2;
- III. Ordenar:
 1. Que o presente Relatório posteriormente seja remetido:
 - a) Ao Presidente da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia, e a todos os membros do executivo em funções, bem como ao Presidente da Assembleia Municipal;
 - b) Aos responsáveis pela conta do Município de Vila Nova de Gaia relativa ao ano económico de 2014;
 - c) À Diretora-Geral das Autarquias Locais;
 2. Ao Presidente da Câmara Municipal que, no prazo de 180 dias, comunique ao Tribunal de Contas as medidas adotadas, acompanhadas dos respetivos documentos comprovativos, tendentes a confirmar o acatamento das recomendações formuladas no presente Relatório;
 3. A remessa deste Relatório ao Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto neste Tribunal, nos termos do disposto no artigo 57.º, n.º 1, da LOPTC;
- IV. Após notificação nos termos dos n.ºs 1 e 3 do ponto III, se proceda à respetiva divulgação via internet, excluindo os Anexos, conforme previsto no n.º 4, do artigo 9.º, da LOPTC;
- V. Fixar o pagamento de emolumentos, conforme constante do ponto 18.

Tribunal de Contas, em 19 de setembro de 2019

A Juíza Relatora,

(Conselheira Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote)

Os Juízes Adjuntos,

(Conselheiro José Manuel Gonçalves Santos Quelhas)

(Conselheira Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria)

Fui Presente

A Procuradora-Geral Adjunto

(Nélia Maria Magalhães Moura)

MAPA DE EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS

Item	Descrição do facto	Norma violada	Montante (€)	Responsáveis	Apuramento de responsabilidade
					Sancionatória
Item 9 Pontos 9.3.3, 9.3.4, 9.5 e 9.6	Incumprimento, em termos absolutos, do PAF, dado que não foram atingidos, de forma materialmente relevante, os objetivos quantitativos nele previstos para, a receita, despesa, <i>stock</i> da dívida e saldos orçamentais.	Artigo 11.º, n.º 4, da Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto (PAEL)	-	<u>membros do órgão executivo:</u> -Eduardo Vítor de Almeida Rodrigues a) -Patrocínio Miguel Vieira Azevedo b) -Maria Elisa Vieira Silva Cidade Oliveira c) -Manuel António Correia Monteiro c) -Maria Mercês Duarte Ramos Ferreira c) -José Valentim Pinto Miranda c) -Delfim Manuel Magalhães Sousa c) -José Guilherme Saraiva Oliveira Aguiar c) -Firmino Jorge Anjos Pereira d) -Maria Cândida Oliveira d) -Elísio Ferreira Pinto d)	Artigo 65.º, n.º 1 alíneas b) e d) da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com a redação dada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, e a alteração operada pela Lei n.º 42/2016, de 28/12 (OE 2017).
Item 10 Pontos 10.3 a 10.6	Ultrapassagem do limite legal da Dívida Total, em 31/12/2014, e a não redução, no ano de 2015, no mínimo de 10% do excesso verificado no ano anterior.	Artigo 52.º, n.ºs 1 e 3 al. a), da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (RFALEI)	36.803.832,89		Artigo 65.º, n.º 1 alínea f) da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com a redação dada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, e a alteração operada pela Lei n.º 42/2016, de 28/12 (OE 2017).

Legenda: **a)** Presidente da CM de 01/01/2014 a 31/12/2014;
b) Vereador da CM em Regime de Permanência (Vice-Presidente), de 01/01/2014 a 31/12/2014;
c) Vereador/a da CM em Regime de Permanência a Tempo Inteiro, de 01/01/2014 a 31/12/2014;
d) Vereador/a da CM em Regime de Não Permanência, de 01/01/2014 a 31/12/2014.

ANEXOS AO RELATÓRIO

Anexos	Folhas	Descrição
Anexo 1	1 e 2	Relação nominal dos responsáveis de 2014 (Corrigida e da Prestação eletrónica).
Anexo 2	1 a 24	Ofícios de citação para contraditório pessoal: -N.ºs S17579, S17610, S17589, S17608, S17591, S17603, S17597, S17599, S17585, S17588, S17584 e S17571, todos de 04/06/2019, e respetivos Avisos de Receção.
Anexo 3	1 a 9 1 a 4 5 a 9	Resposta ao Contraditório Institucional do PCMVNG e pessoal dos responsáveis: - Ofício n.º 13424, de 13/06/2019, entrada n.º E9556/2019, de 14/06; - Ofício com entrada n.º E9557/2019, de 14/06.
Anexo 4	1 a 8	-Dados de documentos extraídos <i>a posteriori</i> da prestação de contas eletrónica de do MVNG (Extratos dos MCOR e MCOR e Relatórios de Gestão (2017 e 2018).
Anexo 5	1 a 7 8 a 17	-Certificação Legal de Contas do MVNG, anos de 2014 e 2015, emitidas pela Empresa J. -Certificação Legal de Contas do MVNG, anos de 2016, 2017 e 2018, emitidas pela Empresa P.

CONSTITUIÇÃO DO PROCESSO

Volume / Fls.	Descrição
Relatório de VIC (Fls. 1 a 30) ANEXOS	Relatório de Verificação Interna de Conta (VIC)
	De ANEXO 1 a ANEXO 5
Projeto de Relatório de VIC (1 a 30)	Projeto de Relatório de Verificação Interna de Conta (VIC)
	Informação n.º 74/2019-DA IX.2 Tec. - Anteprojeto de Relatório de Verificação Interna de Contas (AR-VIC)
Anteprojeto de Relatório de VIC	Anteprojeto de Relatório de Verificação Interna de Contas (Fls. 1 a 27).
I Relato de VIC (1 a 22), e ANEXOS	Relato de Verificação Interna de Conta (VIC)
	De ANEXO 1 a ANEXO 18
II 1 a 10 ANEXOS De A a H	Informação n.º 514/2017-DVIC.2- PVIC do MVNG – Exercício de 2014.
	Validação eletrónica e Testes VIC; Documentos de prestação de contas de gerência (ano de 2014) MVNG; Documento de análise VIC; Elementos das contas de 2011 a 2013 (MVNG); Cópia da Conta de Emolumentos e documentos de suporte; Cópias dos PEQD's, n.ºs 11/2013, 38/2013 e 156/2013; Relatório de desempenho (exercícios 2013-2015); Cálculo do Equilíbrio Orçamental 2014 (1ª versão).
III 1 a 4 f/v 5 a 11 f/v 12 a 229 230 e 231 232 f/v. e 233 234 a 275	Ofício de diligências instrutórias (S 38643/2017, de 04/12) DGTC,
	Resposta da autarquia: Ofício n.º 17258/2017, de 21/12 (E 19223/2017 de 22/12), e
	Documentos justificativos (Anexos).
	Ofício de diligências instrutórias (S 1306/2019, de 16/01) DGTC.
	Resposta da autarquia: Ofício n.º 1444/2019, de 23/01 (E 1112/2019, de 24/01), e
	Documentos justificativos (Anexos).

FICHA TÉCNICA

Nome	Categoria
Coordenação Geral	
Helena Teresa Ferreira da Cruz Fernandes	Auditora-Coordenadora
Coordenação	
Isabel Maria de Fátima Relvas Cacheira	Auditora-Chefe
Técnico	
Quirino Pereira Sabino	Auditor