

Município de Paços de Ferreira

Gerências de 2012 e 2013

RELATÓRIO VIC N.º 15/2019

VERIFICAÇÃO INTERNA DE CONTAS



ÍNDICE

1 - Sumário executivo	3
1.1 - Nota Prévia.....	3
1.2 - Principais conclusões	3
2 - Recomendações	4
3 - Contraditório	5
4 - Exame das contas	6
5 - Diligências efetuadas	9
6 - Análise dos documentos de prestação de contas.....	10
6.1 - Acatamento da recomendação do Tribunal de Contas	10
6.2 - Contabilidade de custos	11
6.3 - Inventariação e valorização dos bens imóveis	11
6.4 - Certificação legal de contas	11
6.5 - Utilização do saldo da gerência anterior sem prévia inscrição orçamental.....	14
6.6 - Divergências inter mapas de prestação de contas	15
6.6.1 - Divergência entre o total dos recebimentos provenientes da utilização de empréstimos de curto prazo registado no Mapa de Controlo Orçamental da Receita (MCOR) e do Mapa de Fluxos de Caixa e o correspondente valor escriturado na coluna de “Capital utilizado” do mapa 8.3.6.1, do POCAL.....	15
6.6.2 - Divergência entre o valor dos juros pagos no exercício, relativamente a empréstimos de curto prazo, constante do mapa 8.3.6.1 face aos correspondentes valores constantes do Mapa de Controlo Orçamental da Despesa (MCOD) e do Mapa de Fluxos de Caixa (MFC)	15
6.6.3 - Divergência entre o valor das amortizações e dos juros pagos no exercício, relativamente a empréstimos de médio e longo prazo, constante do mapa 8.3.6.1 face aos correspondentes valores constantes do Mapa de Controlo Orçamental da Despesa (MCOD) e do Mapa de Fluxos de Caixa (MFC).....	16
6.6.4 - Divergência entre os valores constantes do Mapa de Operações de Tesouraria (MOT) face aos correspondentes valores constantes do Mapa de Fluxos de Caixa (MFC) ..	16
6.7 - Endividamento	17
6.8 - Acordos de regularização de dívida	17
6.9 - Síntese das reconciliações bancárias	21
6.10 - Despesas de representação indevidamente pagas a vereadora em regime de meio tempo	21
6.11 - Utilização indevida de fundos comunitários FEDER e de cauções de empreiteiros e fornecedores.....	22
6.11.1 - Utilização de fundos comunitários FEDER	22
6.11.2 - Utilização de cauções de empreiteiros e fornecedores	24
7 - Denúncia extraída do processo judicial n.º 17803/15.4T8LS - no qual o Município de Paços de Ferreira é réu	25
8 - Apresentação do contraditório	27
8.1 - Contraditório institucional.....	27
8.2 - Contraditório pessoal	27
8.3 - Apreciação do contraditório.....	33
8.3.1 - Apreciação do contraditório institucional	33
8.3.2 - Apreciação do contraditório pessoal.....	33
9 - Conclusão	34
10 – Vista ao Ministério Público.....	34
11 - Emolumentos	34
12 - Decisão.....	35
13 - Quadro das eventuais infrações financeiras.....	37

14 - Ficha técnica.....	38
15 - Constituição do processo.....	38

1 - Sumário executivo

1.1 - Nota Prévia

Em cumprimento do Programa de Fiscalização da 2ª Secção do Tribunal de Contas, foi realizada a verificação interna das contas do município de Paços de Ferreira (MPF), relativas ao período de 01/01 a 31/12/2012 e de 01/01 a 31/12/2013, da responsabilidade dos elementos constantes das respetivas relações nominais¹.

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

O presente Relatório Consolidado consubstancia o resultado da verificação interna efetuada às contas de gerência do Município, relativas aos anos de 2012 e 2013.

1.2 - Principais conclusões

As desconformidades detetadas na verificação interna das contas de 2012 e 2013 do Município de Paços de Ferreira suscitam a formulação das seguintes conclusões:

- Não se encontra concluída a aprovação da revisão da norma de controlo interno;
- Não se encontra finalizado o processo de inventariação dos Bens que se encontram omissos nas Demonstrações Financeiras e nem foi efetuada a transição dos investimentos concluídos, de imobilizado em curso para imobilizado;
- O Município não procedeu em conformidade com as normas e procedimentos legalmente fixados no que concerne ao conteúdo dos documentos e inerente consistência da informação, não acautelando a articulação *inter* mapas nos exatos termos previstos no POCAL, bem como o carregamento de dados exigido pela prestação eletrónica de contas, na medida em que foram detetadas as divergências descritas nos pontos 6.6.1, 6.6.2, 6.6.3 e 6.6.4, assim como não se encontra preenchida a coluna de observações constante da Síntese das Reconciliações Bancárias, de acordo com a codificação constante no Anexo IV das Instruções n.º 1/2001 – 2ª Secção, aprovadas pelo Tribunal de Contas, conforme Resolução n.º 4/2001- 2ª Secção, publicada no D.R. n.º 191, II Série de 18 de agosto de 2001;
- Entre 2006 e 2012, a autarquia contratualizou acordos de regularização de dívidas com fornecedores, no montante de € 4.317.016,62, os quais nas gerências em apreciação ocasionaram o pagamento de capital e de juros⁴, que na prática se traduziram na consolidação de dívida comercial de curto prazo em dívida financeira de médio e longo prazo, através de uma forma indireta de recurso ao crédito não prevista legalmente à data da sua realização, mas que atendendo à entrada em vigor de lei posterior mais favorável, nomeadamente da Lei n.º 8/2012, de 21/02 e do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21/06 e respetivas alterações, os factos deixaram de constituir

¹ Insetas no Anexo A

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

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

⁴ Nos montantes a seguir identificados:

Designação	Exercício de 2012	Exercício de 2013
Juros	207.660,49	183.425,38
Capital	1.222.619,38	1.134.104,09

infração financeira, desde a entrada em vigor destes diplomas, até à data da entrada em vigor da Lei n.º 73/2013, de 03/09;

- Foram, indevidamente, pagas despesas de representação a uma vereadora em regime de meio tempo, que culminaram com a reposição, pela beneficiária, das verbas em causa nos cofres municipais;
- No exercício de 2012, o Município, excedeu o limite de endividamento de médio e longo prazo e no exercício de 2013 excedeu o limite de endividamento de curto prazo;
- Não foram cumpridos os prazos de pagamento das faturas relativas a projetos cofinanciados no âmbito de fundos comunitários, ocasionando, temporariamente, que as receitas consignadas a esse efeito fossem utilizadas em fim diverso do previsto;
- Foram utilizadas como receita orçamental as verbas relativas às cauções efetuadas por empreiteiros;
- Emissão, em 2008, de uma carta de conforto relativamente ao contrato de abertura de crédito celebrado entre a entidade A e a empresa B, na qual o Município se propõe assegurar a capacidade desta empresa para cumprir o serviço da dívida do empréstimo, assim como a deter 100% do capital social da empresa, durante a vigência do empréstimo.

2 - Recomendações

O atual Presidente da Câmara Municipal pronunciou-se no sentido de que irão ser tomadas diligências tendentes ao integral acatamento do Projeto de recomendações formuladas no Relato Consolidado de Verificação Interna de Contas, contudo, tendo em consideração que as mesmas ainda não se encontram implementadas, e face às conclusões anteriormente expressas, formulam-se as seguintes recomendações ao atual órgão executivo do Município de Paços de Ferreira:

- Concluir a aprovação da revisão da norma de controlo interno;
- Concluir o processo de inventariação dos Bens que se encontram omissos nas Demonstrações Financeiras e efetuar a transição dos investimentos concluídos, de imobilizado em curso para imobilizado;
- Proceder em conformidade com as normas e procedimentos legalmente fixados no que concerne ao conteúdo dos documentos e inerente consistência da informação, devendo acautelar a articulação *inter mapas* nos exatos termos previstos no POCAL, por forma a colmatar divergências como as observadas nos pontos 6.6.1, 6.6.2, 6.6.3 e 6.6.4;
- Atentar na circunstância de estar vedado, à luz do disposto no artigo 49.º, n.º 7, alínea c), da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, e respetivas alterações, a realização de operações com a configuração descrita no ponto 6.8, impedindo a sua repetição e renegociação, e no facto de estas operações serem hoje inequivocamente reclassificáveis como verdadeiros mútuos, nos termos do Sistema Europeu de Contas, aprovado pelo Regulamento n.º 549/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013 (cfr. Neste sentido, Decisão do EUROSTAT, de 31 de julho de 2012);
- Adotar maior rigor na verificação da legalidade nas autorizações de despesa relativas à remuneração mensal atribuída aos vereadores, bem como dos respetivos pagamentos;
- Cumprir os objetivos relativos ao endividamento previstos no Plano de Apoio Municipal;
- Preencher a coluna de observações constante da Síntese das Reconciliações Bancárias, de acordo com a codificação constante no Anexo IV das Instruções n.º 1/2001 – 2ª Secção, aprovadas pelo Tribunal de Contas, conforme Resolução n.º 4/2001- 2ª Secção, publicada no D.R. n.º 191, II Série de 18 de agosto de 2001;

- Cumprir os prazos de pagamento das faturas relativas a projetos cofinanciados no âmbito de fundos comunitários;
- Não utilizar como receita orçamental as verbas relativas às cauções efetuadas por empreiteiros;
- Abster-se de conceder garantias dando integral cumprimento aos normativos legais em vigor.

3 - Contraditório

No âmbito do exercício do contraditório, consagrado nas normas constantes do artigo 13.º da LOPTC, os responsáveis identificados no quadro seguinte foram citados para, querendo, se pronunciarem sobre as situações mencionadas no Relato Consolidado de Verificação Interna de Contas do Município de Paços de Ferreira, relativas ao período de 01/01/2012 a 31/12/2012 e de 01/01/2013 a 31/12/2013, nos termos do Despacho de 07/06/2019.

Exercício do Contraditório			
Pessoal			
Responsável	Cargo	Período de responsabilidade	Observações
Pedro Alexandre Oliveira Cardoso Pinto	Presidente	01/01/2008 a 31/12/2013	Fls. 3 a fls. 10 do Anexo V
Adelino Ricardo Martins Pereira	Vereador	01/01/2008 a 31/12/2009	Fls. 58 a fls. 60 do Anexo V
António Manuel Moreira Coelho	Vereador	01/01/2008 a 31/12/2013	Fls. 68 do Anexo V
Joaquim Agostinho Moeira Silva Pinto	Vereador	01/01/2008 a 31/12/2009	Fls. 70 do Anexo V
Manuel Eugénio Pinheiro Martins Coelho	Vereador	01/01/2008 a 31/12/2013	Fls. 64 a fls. 65 do Anexo V
Maria Alice Guimarães Costa R. Ferreira	Vereadora	01/01/2008 a 31/12/2013	Fls. 67 do Anexo V
Paulo Jorge Rodrigues Ferreira	Vereador	01/01/2008 a 31/12/2009	Fls. 55 a fls. 56 do Anexo V
Filomena Luís Nogueira da Silva	Vereadora	01/01/2010 a 31/12/2013	Fls. 61 a fls. 62 do Anexo V
Humberto Fernando Leão Pacheco de Brito	Vereador	01/01/2010 a 31/12/2013	Fls. 51 a fls. 53 do Anexo V
Paulo Sérgio Leitão Barbosa	Vereador	01/01/2010 a 31/12/2013	Fls. 48 a fls. 49 do Anexo V
Manuel António Lobo Pacheco	Chefe da Divisão de Contabilidade		Fls. 72 a fls. 73 do Anexo V
Institucional			
Município de Paços de Ferreira – Presidente da Câmara Municipal			Fls. 1 do Anexo V

Nessa conformidade, foram citados os 10 (dez) responsáveis que integraram o órgão executivo do Município, nos períodos temporais referidos no quadro supra, o atual Presidente da Câmara Municipal (PCM), bem como o Chefe da Divisão de Contabilidade, em exercício de funções em 2012 e 2013, tendo sido exercido o direito de contraditório de acordo com o expresso no mesmo quadro, sendo que:

- As alegações apresentadas pelo atual Presidente do executivo versam sobre a exequibilidade do Projeto de Recomendações formuladas no Relato, e o conteúdo das mesmas apresenta-se no ponto 8.1 do presente Relatório Consolidado;
- O responsável Pedro Alexandre Oliveira Cardoso Pinto, apresentou alegações individuais;
- Os responsáveis Paulo Sérgio Leitão Barbosa, Humberto Fernando Leão Pacheco de Brito, Paulo Jorge Rodrigues Ferreira, Adelino Ricardo Martins Pereira e Filomena Luís Nogueira da Silva, alegaram individualmente, contudo as alegações apresentam igual conteúdo;
- Os responsáveis Manuel Eugénio Pinheiro Martins Coelho e Maria Alice Guimarães da Costa Rodrigues Ferreira, alegaram individualmente, contudo as alegações apresentam igual conteúdo;
- Os responsáveis António Manuel Moreira Coelho, Joaquim Agostinho Moreira Silva Pinto e o Chefe da Divisão de Contabilidade alegaram individualmente.

A exposição das alegações remetidas pelos responsáveis identificados nas alíneas b), c), d) e e) apresenta-se, de forma resumida, no ponto 8.2 do presente Relatório Consolidado.

4 - Exame das contas

O exame das contas foi feito tendo presente o disposto no n.º 2 do art.º 53º da Lei n.º 98/97, de 26/08 e respetivas alterações e ainda o disposto na Resolução n.º 06/03 – 2.ª S.

Foram seguidas as Instruções aplicáveis, no caso, as constantes da Resolução n.º 04/2001, 2.ª S, de 12 de julho e, pelo exame dos documentos enviados, conclui-se que o resultado das gerências é o que consta da seguinte demonstração numérica⁵:

		2012		Unid: euro	
		Conta de Documentos (Contas de ordem)		Conta de Dinheiro	
Débito:					
Saldo de abertura		868 539,55		1 010 898,27	
Entradas		74 214,14	942 753,69	28 971 876,69	29 982 774,96
Crédito					
Saídas		633 930,42		29 510 855,92	
Saldo de Encerramento		308 823,27	942 753,69	471 919,04	29 982 774,96

		2013		Unid: euro	
		Conta de Documentos (Contas de ordem)		Conta de Dinheiro	
Débito:					
Saldo de abertura		308 823,27		471 919,04	
Entradas		111 846,88	420 670,15	37 980 190,87	38 452 109,91
Crédito					
Saídas		28 472,20		37 306 659,80	
Saldo de Encerramento		392 197,95	420 670,15	1 145 450,11	38 452 109,91

Informação/Indicadores

A. Norma de controlo interno

O Município dispõe de uma Norma de Controlo Interno, aprovada, pelo órgão executivo, em 17/11/2003, posteriormente alterada em 03/04/2006 e, atualmente encontra-se em fase de revisão⁶.

B. Execução orçamental e prazo médio de pagamentos

⁵ Cfr. Mapa de Fluxos de Caixa e de Contas de Ordem insertos no Anexo B.

⁶ Tendo o serviço informado, cfr. fls. 35 do Anexo C, que prevê que a aprovação ocorra no 1º semestre de 2019, de forma a efetuar um conjunto de ações internas de esclarecimentos/sensibilização para a importância da sua implementação. Mais informou que a Revisão da Norma de Controlo Interno faz parte das medidas obrigatórias do Plano de Ajustamento Municipal a que o Município aderiu

A execução orçamental, conforme Mapas de Controlo Orçamental⁷, é a que se evidencia no quadro infra, sendo, igualmente, expresso no mesmo quadro o prazo médio de pagamentos, de cada um dos exercícios em apreciação:

Execução orçamental			Prazo médio de pagamentos ⁸	
Designação	2012	2013	2012	2013
Receita	45,88% ⁹	68,55% ¹⁰	1335 dias	874 dias
Despesa	45,98% ¹¹	67,55% ¹²		

No que se refere às baixas taxas de execução orçamental os serviços municipais referiram¹³ que não possuíam evidências sobre a justificação dos valores previstos para a receita, bem como para o desvio da despesa.

Importa ainda deixar a nota de que os desvios mais significativos ocorreram na componente de capital nas rubricas evidenciadas no quadro infra:

Designação	2012 ¹⁴			2013 ¹⁵		
	Previsões corrigidas	Execução	Grau de execução %	Previsões corrigidas	Execução	Grau de execução %
Outras Receitas correntes	3.002.000,00	1.287.936,62	42,93	3.005.000,00	469.280,55	15,62
Venda de bens de investimento	3.390.000,00	587.933,53	17,34	3.250.000,00	52.593,25	1,62
Transferências de capital	20.413.909,00	6.577.104,56	32,22	15.982.852,00	5.394.808,32	33,75
Passivos financeiros	9.308.874,42	1.096.727,31	12,13			

Fonte: Mapas de Controlo Orçamental da Receita

O empolamento na previsão da receita criou uma ilusão de suficiência, permitiu uma leitura de equilíbrio meramente formal e estimulou a assunção de despesa, sem que existissem na realidade recursos financeiros gerados para o efeito; por via deste empolamento das previsões orçamentais, o Município pôde assumir despesas superiores à sua capacidade em gerar e cobrar receitas, como fica evidenciado pelo elevado nível de compromissos assumidos e não pagos a 31/12, bem como para os assumidos por conta de exercícios futuros, como se evidencia no quadro infra:

Designação	2012	2013
Compromissos assumidos	no exercício	52.072.711,23
	para exercícios futuros	27.101.578,27
Compromissos assumidos e não pagos em 31/12	24.894.111,68	15.316.921,40
Saldo de encerramento de dotações orçamentais	3.907,89	582.258,09
Receitas por cobrar no final do ano	15.259.631,70	1.229.614,77

Fonte: Mapas do Controlo Orçamental da Despesa e Fluxos de Caixa

Em exercícios mais recentes, o Município alterou o procedimento orçamental uma vez que no exercício de 2018 a execução orçamental global da receita¹⁶ e da despesa¹⁷ foi respetivamente de 90,83% e 90,12%.

⁷ Insertos no Anexo C

⁸ Cfr. fls. 27 do Anexo C

⁹ Cfr. fls. 17 do Anexo C

¹⁰ Cfr. fls. 23 do Anexo C

¹¹ Cfr. fls. 19 do Anexo C

¹² Cfr. fls. 26 do Anexo C

¹³ Cfr. fls. 28 do Anexo C

¹⁴ Cfr. fls. 16 do Anexo C

¹⁵ Cfr. fls. 18 verso e 19 do Anexo C

¹⁶ Cfr. fls. 39 verso do Anexo C

¹⁷ Cfr. fls. 42 verso do Anexo C

C. Demonstração de Resultados

No biénio 2012/2013 os resultados, por natureza¹⁸, são os que se evidenciam no quadro infra:

Custos e Perdas	Exercício		variação
	2012	2013	
CMVMC	23 932,88 €	23 152,26 €	-780,62
FSE	6 312 031,39 €	7 361 391,17 €	1 049 359,78
Custos com pessoal	7 440 764,61 €	8 561 171,54 €	1 120 406,93
Transferências correntes	3 021 865,52 €	2 540 520,94 €	-481 344,58
Amortizações exercício	2 069 059,36 €	2 067 253,89 €	-1 805,47
Provisões Exerc.	0,00	734 595,63 €	734 595,63
Outros custos e perdas operacionais	145 110,83 €	171 289,86 €	26 179,03
Custos e perdas financeiras	2 389 800,50 €	2 711 044,90 €	321 244,40
Custos e perdas extraordinárias	1 009 370,32 €	1 296 354,32 €	286 984,00
Total dos custos	22 411 935,41 €	25 466 774,51 €	3 054 839,10
RLE	-104 339,80	-1 266 672,24	-1 162 332,44
Proveitos e Ganhos			
Venda de mercadorias e produtos	5 170,29 €	3 590,43 €	-1 579,86
Prestações de serviços	924 113,73 €	1 811 922,74 €	887 809,01
Rendas	83 938,29 €	97 209,27 €	13 270,98
Impostos e taxas	6 429 782,87 €	7 174 783,38 €	745 000,51
proveitos suplementares	757 555,66 €	470 201,39 €	-287 354,27
Transf obtidas	11 556 891,80 €	12 267 797,42 €	710 905,62
PG Financeiros	1 078 919,85 €	1 159 030,38 €	80 110,53
PG extraordinários	1 471 223,12 €	1 215 567,26 €	-255 655,86
Total proveitos	22 307 595,61 €	24 200 102,27 €	1 892 506,66
Resultados			
Resultados operacionais	744 688,05 €	366 129,34 €	-378 558,71
Resultados Financeiros	-1 310 880,65	-1 552 014,52	-241 133,87
Resultados correntes	-566 192,60	-1 185 885,18	-619 692,58
Resultados extraordinários	461 852,80	-80 787,06	-542 639,86
RLE	-104 339,80	-1 266 672,24	-1 162 332,44

Da análise do quadro supra extraem-se, em síntese, as seguintes conclusões:

- O total dos custos apresenta um acréscimo de € 3.054.839,10, advindo este, essencialmente, do desempenho evidenciado pelas seguintes componentes:
 - ✓ Custos com o Pessoal – verificou-se um aumento das despesas com pessoal devido ao reconhecimento do acréscimo de férias e subsídio de férias do próprio ano;
 - ✓ Fornecimentos e serviços externos – ocorreu aumento na rubrica de rendas e alugueres, respeitante ao lançamento dos Direitos de superfície e rendas à entidade AH, na rubrica de serviços prestados por empresas do grupo, nomeadamente à entidade B, e à entidade C e ainda na rubrica de serviços de recolha e tratamento de lixo, por circularização com a entidade F;
 - ✓ Provisões do exercício – No exercício de 2013 foram efetuadas pela primeira vez provisões para riscos e encargos;
 - ✓ Custos e perdas financeiras – reflete o valor dos juros de mora decorrentes de acordos de pagamento com a adesão ao PAEL;
 - ✓ Perdas extraordinárias – Reflete o aumento na rubrica de transferências de capital concedidas, causado pela alteração do método de lançamento dos subsídios, os quais passaram a ser reconhecidos aquando da deliberação de atribuição da transferência, sendo que antes de 2012, os mesmos só eram refletidos nas contas aquando do pagamento efetivo.

¹⁸ Cfr. fls. 36 e fls. 37 do Anexo C

- O total dos proveitos apresenta um incremento de € 1.892.506,66, sendo este aumento influenciado pelo desempenho das rubricas de proveitos suplementares e transferências do Estado.

D. Informação Relevante extraída do Relatório de Gestão de 2013

- ✓ A fls. 39, é referido que as contas de 2013 refletem os ajustamentos do relatório de auditoria externa elaborado pela entidade D e recomendações do revisor oficial de contas do Município, nomeadamente ao nível da dívida, das provisões, procedimentos de acréscimos e diferimentos¹⁹.
- ✓ A fls. 40, sob a epígrafe “Fundos Disponíveis”, é mencionado que em 31/12/2013 não foi possível calcular o valor real dos fundos disponíveis, motivado pelo facto de terem sido reconhecidos como dívida vários documentos de anos anteriores que não estavam refletidos nas contas (prazos de pagamento vencidos), bem como não ter sido possível anular os acordos de pagamento que não estavam assinados pelas partes, por não existir dotação orçamental em 2013 para cabimentar essas despesas.
- ✓ A fls. 52 são mencionados como factos relevantes ocorridos no exercício, os seguintes:
 - Ocorrência, na sequência do recebimento das verbas do Programa de Apoio à Economia Local (PAEL), da transferência da dívida de curto prazo para médio e longo prazo (14 anos) no montante de 7.076.474,96€;
 - Não estar evidenciado na prestação de contas o pedido de reequilíbrio financeiro da entidade E no valor aproximado de 100M€.
- ✓ A fls. 54, sob o título “Notas Finais” é referido que:
 - se verificou um aumento da dívida total em 6,7M€;
 - não foram cumpridos os limites de endividamento líquido;
 - foi ultrapassado o limite de endividamento bancário;
 - o município se encontrava em situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de rutura financeira.

5 - Diligências efetuadas

A fim de esclarecer as questões suscitadas aquando da análise das presentes contas e suprir a falta de alguns documentos, expediu-se o ofício dirigido ao Presidente da Câmara Municipal²⁰, que enviou os

¹⁹ Sendo elencadas as seguintes operações:

- Foram anulados proveitos diferidos, relativos à renda de Concessão da entidade H, no valor de 13.045.804,09€;
- Foram retificados os lançamentos de acréscimos e diferimentos;
- Foram reconhecidas nas respetivas contas de terceiros, todas as dívidas relativas a subsídios deliberados, num valor de 2.126.685,97€;
- Foram reconhecidas nas respetivas contas de terceiros, todas as dívidas relativas a aquisição de terrenos para a plataforma da empresa A1, Variantes Leste e Oeste, terreno da entidade AJ, e outros terrenos no valor de 1.745.587,17€;
- Foram reconhecidas as dívidas aos fornecedores relativamente às cauções prestadas no valor de 503.928,79€ (Durante o ano de 2013, já foram devolvidas algumas cauções, no total de 26.071,21€);
- Foram reconhecidas todas as dívidas aos Municípios relativamente aos reembolsos dos ramais de água e saneamento no valor de 1.899.940,01€;
- Foi reconhecida a dívida à empresa B, relativamente aos direitos de superfície no valor de 547.365,40€;
- Foi reconhecida a Dívida à empresa C, relativamente ao subsídio atribuído, para o parque de Lazer de Paços de Ferreira (441.872,14€);
- Foram feitas provisões para riscos e encargos no valor de 2.765.477,47€”.

²⁰ Inseto no Anexo D

documentos e respostas²¹, que se dão aqui por reproduzidos, tendo sido explicadas as questões levantadas e enviados os documentos solicitados.

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

6 - Análise dos documentos de prestação de contas

6.1 - Acatamento da recomendação do Tribunal de Contas

A última conta objeto de verificação interna reporta-se ao exercício de 2005²², tendo a mesma sido homologada, pela 2ª Secção, em 19/03/2015, com uma recomendação²³, pelo que se questionou o Município acerca do acatamento da mesma²⁴, ao que este veio informar que²⁵, a situação financeira do MPF apresenta um enorme desequilíbrio, sendo que muitas das medidas tomadas no exercício de 2014, num processo de transição para o ano da implementação do Programa de ajustamento Municipal no âmbito do Fundo de Apoio Municipal, tiveram reflexos na redução da dívida total.

Foi ainda referido, que as taxas de execução orçamental do exercício de 2016 estão influenciadas pela inscrição de uma receita de 29,9 milhões de euros, que foi utilizada para o pagamento de despesa que transitou de anos anteriores, e que caso não se verificasse esta situação a taxa de execução orçamental seria de 87,6%, evidenciando uma melhoria face ao desempenho relativo a anos anteriores.

Acerca da recomendação efetuada à conta de gerência de 2005, conclui-se que o Município, na gerência em apreciação, não procedeu ao acatamento da mesma, contudo no exercício de 2018 já não se verifica a desconformidade legal relativa à taxa de execução orçamental da receita pelo que, nesta sede, não se justifica qualquer reparo sobre esta temática.

²¹ Insertos no Anexo E

²² Proc.º n.º 1529/2005

²³ E nesse âmbito foi recomendado ao Município que:

Deveria adotar maior rigor na elaboração dos orçamentos municipais tendo em consideração o disposto na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, mais concretamente o que sobre a matéria dispõe o art.º 5.º relativamente à estabilidade orçamental, bem como o respeito pelas regras orçamentais previstas nos art.ºs 40.º a 46.º da mesma lei, 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, evitando a assunção de compromissos financeiros sem garantia efetiva de financiamento.

Para o efeito devia o município proceder ao registo sequencial dos compromissos e certificar-se de que dispunha, 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 art.º 49.º, n.ºs 6 e 7 alínea c) da Lei 73/2013, já citada, não podendo qualquer reescalonamento de encargos ir para além do fim do mandato autárquico.

As entidades devem ter em atenção os mecanismos de alerta precoce de desvios estipulados no art.º 56.º, n.º3, da Lei n.º 73/2013, quanto às medidas a tomar nos casos em que se verifiquem, em dois anos consecutivos, taxas de execução da receita previstas nos orçamentos respetivos inferiores a 85%.

Chamou-se a atenção que a não observância das Leis n.ºs 8/2012 e 73/2013 constitui infração financeira, nos termos da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

²⁴ Uma vez que, no exercício de 2016, o grau de execução orçamental da receita e despesa foi de 40,69% e 40,46, respetivamente, cfr. processo GDOC n.º 1433/2016

²⁵ Cfr. Anexo I

6.2 - Contabilidade de custos

No exercício em análise a autarquia não dispunha de contabilidade de custos conforme determina o ponto 2.8.3 do POCAL; de acordo com explicação apresentada²⁶, o procedimento para a sua implementação teve início em 2015, tendo sido apresentado o primeiro relatório em 31/12/2016.

6.3 - Inventariação e valorização dos bens imóveis

Relativamente ao estado de inventariação dos bens pertença do Município o serviço esclareceu²⁷ que, tendo em consideração as situações de erro detetadas nos registos constantes da aplicação informática²⁸, foi criada uma equipa de trabalho para iniciar o processo de reconciliação do património com a contabilidade desde 2004, prevendo-se que na prestação de contas de 2018 seria incluída a regularização de saldos e a reconciliação de saldos entre o património e a contabilidade.

Pese embora a intenção manifestada, facto é que esta situação constitui uma das bases para opinião com reservas expressa na Certificação Legal de Contas relativa ao exercício de 2018²⁹, a qual reporta que: “ *Conforme divulgado na nota 8.2.7 do anexo às demonstrações financeiras, os Serviços da Entidade desencadearam um novo processo de inventariação e de atualização dos registos dos bens do ativo imobilizado, tendo resultado, da conciliação de saldos, entre o sistema informático do Património e o da Contabilidade, uma diminuição da rubrica Resultados Transitados de 125.722 euros. Contudo, o processo de inventariação ainda não se encontra concluído e a informação atualmente existente não constitui uma garantia da plenitude e da correta valorização desses ativos. Deste modo, não estamos em condições de nos pronunciar quanto aos saldos das rubricas Bens de domínio público, Imobilizações incorpóreas e Imobilizações corpóreas, que totalizam 180 812 197 euros, em 31 de dezembro de 2018.*”

Do anteriormente expresso, e tendo em consideração o teor da reserva reportada, conclui-se que não foi cumprido o disposto no ponto 2.8.1 do POCAL, pelo que se justifica que o Município seja advertido no sentido de concluir o processo de reconciliação do património com os correspondentes registos da contabilidade.

6.4 - Certificação legal de contas

Foram solicitadas as Certificações Legais de Contas relativas aos exercícios de 2012 e 2013, ambas emitidas pela entidade G, expressando-se nos seguintes termos:

A – Exercício de 2012³⁰

Reservas reportadas:

- a) Dada a dimensão, multiplicidade e em certos casos antiguidade dos elementos integrantes do imobilizado do Município, associada à sua dispersão, assim como à insuficiente informação interna, quer sobre os critérios valorimétricos utilizados na valorização do imobilizado corpóreo, quer sobre o grau de acabamento do imobilizado em curso, proveniente de exercícios anteriores, não foi possível, aos auditores externos, emitir uma opinião devidamente fundamentada sobre a plenitude e adequação do valor das correspondentes rubricas apresentadas no balanço, assim

²⁶ Cfr. Anexo F

²⁷ Cfr. fls. 1 e fls. 3 do Anexo G

²⁸ Que reputaram de críticas e inadequadas, ocasionando “muita confusão nos registos efetuados no inventário, o que não lhes permite o controlo e reconciliação contabilística”, cfr. fls. 2 do Anexo G

²⁹ Cfr. fls. 8 do Anexo H

³⁰ Cfr. fls. 1/4 do Anexo H

- como das correspondentes amortizações dos subsídios para investimentos e, consequentemente, dos seus efeitos nos resultados;
- b) A conta 2745 – Subsídios para Investimento” evidencia no Balanço o saldo de € 49.637.922,28. Dado estes subsídios estarem associados aos ativos, deverão ser movimentados anualmente numa base sistemática para a conta “7983 – Outros Proveitos e Ganhos Extraordinários – Transferências de capital”. O montante do proveito a reconhecer anualmente deverá ser calculado na proporção das amortizações do ativo imobilizado a que respeitam. A contabilidade não registava o proveito inerente a esta situação, não sendo possível, aos auditores externos, apurar o respetivo montante;
- c) As dívidas a terceiros de curto prazo, tipificadas em fornecedores e outros credores, relevadas no Balanço ascendem a € 37.555.893,04. Os procedimentos de confirmação externa dos saldos destas rubricas permitiram apenas a confirmação de € 11.481.950,32. Dada a extensão das entidades e multiplicidade dos movimentos associados, não foi possível adotar procedimentos alternativos de auditoria suficientemente abrangentes, pelo que não foi possível, aos auditores externos, formar opinião devidamente fundamentada sobre o saldo destas rubricas, bem como de eventuais passivos contingentes;
- d) A Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, aprova as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas.
Por sua vez, o Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, estabelece os procedimentos necessários à aplicação da referida lei e à operacionalização da prestação de informação. Nos termos do artigo 18º do mesmo diploma legal as entidades com pagamentos em atraso elaboram um plano de liquidação dos mesmos.
Relativamente aos pagamentos em atraso conceituados no artigo 3º da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro o Município registava, com referência a 31 de março de 2012, o valor de € 35.224.556,54.
Os auditores externos tomaram conhecimento de que o Município estava a diligenciar pela celebração de acordos de pagamento com credores, cujo montante global não lhes foi possível apurar, por não disporem de quaisquer outros elementos sobre o plano de liquidação dos pagamentos em atraso.
Quanto às regras aplicáveis à assunção de compromissos, segundo informações dos Serviços Administrativos do Município, as mesmas foram adotadas no decorrer do último trimestre de 2012, não dispondo os auditores de elementos suficientes que lhes permitissem formar opinião sobre a adequação dos procedimentos adotados pelo Município para o cumprimento de tais regras.
Nestes termos, não lhes foi possível pronunciarem-se sobre os efeitos das situações anteriormente descritas nos mapas de execução orçamental.
- e) No exercício o Município procedeu à transferência do valor de € 530.000,00 da Conta de Operações de Tesouraria, respeitante a depósitos de garantias (cauções) de fornecedores de imobilizado, para uma conta do Orçamento Municipal, com fundamento na inexigibilidade desta verba.
Não foi possível, aos auditores externos, formarem opinião sobre o fundamento desta operação;
- f) Em 2008, por deliberação do órgão executivo, foi assumido pelo Município a restituição aos municípios das despesas suportadas referentes a taxas e tarifas de ligação, inspeção, colocação de contadores e de construção de ramais, de acordo com as disponibilidades orçamentais e de tesouraria, estimadas em 4,5 milhões de euros.
De acordo com informação do Presidente do Município, que se encontra arquivada, esta estimativa veio a fixar-se em € 3.733.358,81. Estas despesas foram restituídas em € 1.418.982,64, subsistindo um passivo de € 2.314.376,16 não relevado no Balanço.

Ênfases mencionadas no § 15:

- a) No Balanço a conta “Outros devedores” releva o montante de € 17.369.916,74, dos quais € 13.019.269,83, respeitam a proveitos diferidos, com contrapartida na conta “2749 – Outros Proveitos Diferidos”, com fundamento nas receitas a cobrar até ao final de contrato de concessão firmado com a entidade H;
- b) Os auditores externos, não referenciaram no processo de auditoria as apólices de seguros relativas à cobertura de riscos dos imóveis pertencentes ao Município;
- c) O Município não elaborou as demonstrações financeiras consolidadas. Estas deveriam ter sido elaboradas e aprovadas de acordo com o estabelecido no artigo 47º da Lei das Finanças Locais (LFL) e pela Portaria n.º 474/2010, de 15 de junho, pela Câmara Municipal e submetidas a apreciação da Assembleia Municipal, conjuntamente com os documentos de prestação de contas do Município, sendo posteriormente publicitadas de harmonia com o previsto no artigo 49º da LFL.

B – Exercício de 2013³¹

Reservas reportadas:

- a) Dada a dimensão, multiplicidade e em certos casos antiguidade dos elementos integrantes do imobilizado do Município, associada à sua dispersão, assim como à insuficiente informação interna, quer sobre os critérios valorimétricos utilizados na valorização do imobilizado corpóreo, quer sobre o grau de acabamento do imobilizado em curso, proveniente de exercícios anteriores, não foi possível, aos auditores externos, emitir uma opinião devidamente fundamentada sobre a plenitude e adequação do valor das correspondentes rubricas apresentadas no balanço, assim como das correspondentes amortizações dos subsídios para investimentos e, conseqüentemente, dos seus efeitos nos resultados;
- b) A rubrica proveitos diferidos evidencia no Balanço para subsídios ao investimento o saldo de € 51.746.286,51. Dado estes subsídios estarem associados aos ativos, deverão ser movimentados anualmente numa base sistemática para a conta “7983 – Outros proveitos e ganhos extraordinários – Transferências de capital”. O montante do proveito a reconhecer anualmente deverá ser calculado na proporção das amortizações do ativo imobilizado a que respeitam. Os serviços de contabilidade não registavam o proveito inerente a esta situação e não foi possível apurar o respetivo montante;
- c) No Balanço os saldos das rubricas: Fornecedores – Faturas em receção e conferência, Fornecedores de Imobilizado – Faturas em receção e conferência, e Outros credores perfazem o total de € 14.238.184,12. Deste total, o montante de € 13.182.860,24 respeitava a dívidas a terceiros sem que para as mesmas existisse o respetivo compromisso válido. Não foi possível, aos auditores externos, apurar os efeitos legais decorrentes das situações descritas;
- d) O Município não elaborou as demonstrações financeiras consolidadas, as quais deveriam ter sido elaboradas e aprovadas de acordo com o estabelecido no artigo 47º da Lei das Finanças Locais, em vigor no exercício de 2013, e pela Portaria n.º 474/2010, de 15 de junho. Esta circunstância, associada ao facto de não disporem das demonstrações financeiras da entidade B, não permitiu, aos auditores externos, formar opinião quanto à mensuração desta participação financeira, incorporada na rubrica investimentos financeiros (partes de capital) pelo valor de € 600.000,00, bem como sobre eventuais responsabilidades do Município por conta desta empresa municipal;
- e) Relativamente ao contrato de concessão da exploração e gestão dos sistemas de abastecimento de água para consumo público de recolha, tratamento e rejeição de efluentes do concelho de Paços de Ferreira, celebrado entre o Município (concedente) e a entidade E

³¹ Cfr. fls. 5/6 do Anexo H

(concessionária) os auditores externos tomaram conhecimento que a concessionária requereu, ao abrigo do referido contrato, a reposição do equilíbrio económico-financeiro da concessão. As contas do Município não refletem quaisquer responsabilidades decorrentes da potencial contingência que poderá advir do requerimento em causa. Os auditores externos não dispunham de elementos que lhes permitissem avaliar os efeitos, da situação descrita, nas contas do Município.

- f) As dívidas a Instituições de Crédito estão refletidas na totalidade no passivo de médio e longo prazo, sendo que, desse total, a parte por amortizar em 2014, foi estimada em € 2.200.000,00 e deveria estar refletida no passivo de curto prazo – encargo anual do médio e longo prazo.

Ênfases mencionadas no §15:

- a) Relativamente à rubrica outros devedores o Município desreconheceu o montante de € 11.947.922,42, por contrapartida da rubrica “outros proveitos diferidos”, respeitante aos valores a receber até ao termo do contrato de concessão firmado com a entidade H;
- b) Para além do descrito na alínea anterior foram efetuados ajustamentos nas contas do Município, que se resumem:
- Desreconhecimento de dívidas de terceiros de € 1.737.742,23, tendo como contrapartida proveitos diferidos;
 - Reconhecimento de dívidas a terceiros de € 6.310.511,93, tendo como contrapartidas:
 - i. Adiantamentos por conta de imobilizações corpóreas, € 1.754.587,17, e
 - ii. Resultados transitados, € 4.555.924,76;
 - Acréscimo de custos de € 441.872,14, tendo como contrapartida resultados transitados;
- c) A rubrica resultados transitados foi ainda debitada pelo valor de € 950.007,35, resultante de regularizações de acréscimos e diferimentos de exercícios anteriores;
- d) As apólices de seguros relativas à cobertura de riscos dos imóveis pertencentes ao Município não são referenciadas pelos auditores externos no processo de auditoria.

Deixa-se a nota de que a certificação legal de contas relativa ao exercício de 2018³², de forma adaptada, mantém as reservas identificadas, para os exercícios de 2012 e 2013, nas alíneas a) e b).

6.5 - Utilização do saldo da gerência anterior sem prévia inscrição orçamental

No exercício de 2012 a execução orçamental da receita foi inferior à execução da despesa, em € 24.991,67, tendo sido utilizado parte do saldo da gerência anterior, no valor correspondente, sem que o mesmo tenha sido objeto de inscrição orçamental.

Esta situação, contraria o disposto na al. a) do ponto 8.3.1.4 do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro, que dispõe que a inscrição deve ser efetuada através de uma revisão orçamental, a elaborar pelo órgão executivo e a aprovar pelo órgão deliberativo.

O Município nos anos subsequentes eliminou essa desconformidade, na medida em que no orçamento de 2017 integrou, através de revisão orçamental, o saldo da gerência anterior³³, respeitando-se assim as disposições legais aplicáveis, motivo pelo qual considera-se extemporânea a emissão de um juízo de apreciação negativo a este respeito.

³² Cfr. fls. 8 a fls. 9 do Anexo H

³³ Cfr. fls. 16 verso do Anexo J

6.6 - Divergências inter mapas de prestação de contas

6.6.1 - Divergência entre o total dos recebimentos provenientes da utilização de empréstimos de curto prazo registado no Mapa de Controlo Orçamental da Receita (MCOR) e do Mapa de Fluxos de Caixa e o correspondente valor escriturado na coluna de “Capital utilizado” do mapa 8.3.6.1, do POCAL

Constataram-se, em 2013, divergências entre o total dos recebimentos provenientes da utilização de Empréstimos de Curto Prazo, registado no Mapa de Controlo Orçamental da Receita (MCOR) e no Mapa de Fluxos de Caixa (MFC), e o correspondente valor escriturado na coluna de “Capital utilizado” do mapa 8.3.6.1, do POCAL, como se evidencia no quadro infra:

Descrição	Mapa 8.3.6.1	MCOR/MFC
Recebimentos	1.500.000,00	1.400.000,00

Dos esclarecimentos prestados³⁴ resulta que a divergência radica nos registos contabilísticos relativos ao empréstimo de curto prazo, contratado com entidade AK até ao montante de € 700.000,00, cuja receita foi creditada, pela totalidade, na conta do Município em 23/01/2013. Posteriormente, em 07/02/2013, o Município procedeu à amortização de € 100.000,00, contudo esta operação foi contabilisticamente registada como um estorno, e nessa conformidade foi refletido na correspondente classificação da receita.

A explicação apresentada justifica a divergência detetada, contudo não se considera correto o procedimento adotado, na medida em que um estorno é um lançamento destinado a anular ou a retificar outro, ou a preencher uma lacuna, o que não se verificou no caso em apreço; a operação efetuada consubstancia uma amortização parcial do montante em dívida pelo que deveria ter repercussões na correspondente classificação da despesa, e demais mapas de prestação de contas com ela correlacionados, e nessa conformidade acautelaria a coincidência de informação dos mapas de prestação de contas correlacionados com esta operação.

6.6.2 - Divergência entre o valor dos juros pagos no exercício, relativamente a empréstimos de curto prazo, constante do mapa 8.3.6.1 face aos correspondentes valores constantes do Mapa de Controlo Orçamental da Despesa (MCOD) e do Mapa de Fluxos de Caixa (MFC)

Constataram-se divergências entre o valor dos juros pagos no exercício, relativamente a empréstimos de curto prazo, constante do mapa 8.3.6.1 face aos correspondentes valores escriturados no Mapa de Controlo Orçamental da Despesa (MCOD) e no Mapa de Fluxos de Caixa (MFC):

Descrição	Exercício de 2012		Exercício de 2013	
	Mapa 8.3.6.1	MCOD/MFC	Mapa 8.3.6.1	MCOD/MFC
juros	43.558,42	57.375,54	53.842,32	56.938,41

O serviço esclareceu que o pagamento de juros soma efetivamente o total de € 57.375,54, e que o mapa 8.3.6.1 é elaborado em excel, e que por lapso não inseriram o total dos juros pagos.

Compulsados os correspondentes documentos remetidos na prestação de contas de 2017³⁵, verifica-se que os mesmos não evidenciam a divergência detetada, razão pela qual não é feita qualquer recomendação sobre esta matéria.

³⁴ Cfr. Anexo K

³⁵ Processo GDOC n.º 3638/2017

6.6.3 - Divergência entre o valor das amortizações e dos juros pagos no exercício, relativamente a empréstimos de médio e longo prazo, constante do mapa 8.3.6.1 face aos correspondentes valores constantes do Mapa de Controlo Orçamental da Despesa (MCOD) e do Mapa de Fluxos de Caixa (MFC)

Constataram-se divergências entre o valor das amortizações e dos juros pagos no exercício relativamente a Empréstimos de Médio e Longo Prazo, constante do mapa 8.3.6.1 face aos correspondentes valores escriturados no Mapa de Controlo Orçamental da Despesa e no Mapa de Fluxos de Caixa:

Exercício de 2012			
Descrição	Mapa 8.3.6.1	MCOD/MFC	Diferença
Amortizações	1 197 332,90	1 101 352,55	95 980,35
Juros	340 345,66	503 233,88	-162 888,22
Exercício de 2013			
Descrição	Mapa 8.3.6.1	MCOD/MFC	Diferença
Amortizações	2 119 685,11	2 215 665,36	-95 980,25
Juros	287 421,23	328 953,15	-41 531,92

Auscultados os serviços do Município sobre os motivos dessas divergências, os mesmos procederam ao envio da documentação que integra o Anexo N da qual resulta que: o Mapa 8.3.6.1, em ambos os exercícios, não reflete a totalidade dos juros que foram pagos em cada um dos exercícios; e o mapa relativo ao exercício de 2012 reflete amortizações no valor de € 95.980,25 que só foram efetivamente pagas em 2013, e ainda juros que foram incorretamente contabilizados.

A explicação apresentada justifica a divergência detetada, contudo os procedimentos adotados pelo serviço configuram irregularidades de índole contabilística, que carecem de correção, pelo que, no futuro, em situações de análoga natureza, o serviço deve proceder em conformidade com as normas e procedimentos legalmente fixados no que concerne ao conteúdo dos documentos e inerente consistência da informação, acautelando a articulação inter mapas nos exatos termos previstos no POCAL, bem como o carregamento de dados exigido pela prestação eletrónica de contas, por forma a colmatar divergências como as observadas entre o Mapa de Empréstimos e os Mapas de Fluxos de Caixa e de Controlo Orçamental da Despesa, deixando-se a nota de que o Mapa dos Empréstimos contém uma coluna³⁶ destinada a acolher os encargos vencidos no ano, mas que não foram pagos nesse exercício.

6.6.4 - Divergência entre os valores constantes do Mapa de Operações de Tesouraria (MOT) face aos correspondentes valores constantes do Mapa de Fluxos de Caixa (MFC)

Constataram-se divergências entre os valores constantes do Mapa de Operações de Tesouraria (MOT) e os correspondentes valores escriturados no Mapa de Fluxos de Caixa (MFC), como se evidencia no quadro infra:

Exercício de 2013			
Descrição	MOT	MFC	Diferença
Saldo de abertura	526 622,83	468 011,15	58 611,68
Saldo de encerramento	621 803,70	563 192,02	58 611,68

³⁶ Com a designação "Encargos do ano vencidos e não pagos"

O serviço esclareceu³⁷ que a diferença radica em regularizações contabilísticas que tiveram impacto na conta de Operações de Tesouraria, mas sem reflexos no Mapa de Fluxos de Caixa, tendo ainda sido esclarecido que a informação constante do Mapa de Fluxos de Caixa é concordante com o exposto no Resumo Diário de Tesouraria.

Da análise da documentação enviada resulta que esta regularização surge na sequência de, em 2012, o Município ter efetuado uma reconciliação de saldos de cauções de fornecedores e empreiteiros e ter verificado a existência de uma diferença de € 58.611,68, que remonta ao exercício de 2004, por ter sido neste exercício que o Município fez a transição para o POCAL, e na Contabilização das cauções foi feita uma divisão entre cauções de loteamentos de obras e cauções de fornecedores/empreiteiros, não tendo nessas operações sido efetuados os registos contabilísticos que se impunham.

Em face do que antecede e tendo em consideração, que se tratou da correção de uma irregularidade contabilística, e que no exercício de 2016³⁸ e nos exercícios subsequentes³⁹ a situação já não se verificou, entende-se que nesta sede, não se justifica qualquer reparo sobre esta matéria.

6.7 - Endividamento

Da verificação interna e do apuramento dos montantes de endividamento⁴⁰, efetuados de acordo com os critérios adotados por este Tribunal, com base nos dados solicitados ao Município, constatou-se que:

- no exercício de 2012 foi excedido o limite de endividamento de médio e longo prazo;
- no exercício de 2013 foram excedidos os limites de endividamento de médio e longo prazo⁴¹, curto prazo e de endividamento líquido.

Ainda relacionado com esta temática importa referir que de acordo com o exposto no relatório de gestão, no exercício de 2017⁴², o Município de Paços de Ferreira, não observava o limite da dívida total legalmente estabelecido, e encontrava-se em situação de saneamento financeiro⁴³.

Por último deixa-se a nota de que a autarquia recorreu à contratação de um empréstimo de assistência financeira, no âmbito do Fundo de Apoio Municipal (FAM) - Lei n.º 53/2014, de 25/08, tendo o correspondente processo sido visado pelo Tribunal de Contas em 01/06/2017⁴⁴.

6.8 - Acordos de regularização de dívida

Foi solicitada, relativamente a 2012 e 2013, informação sobre a celebração de acordos de regularização de dívida e de contratos de *factoring* com repercussão nas gerências em apreciação, bem como o envio do correspondente mapa modelo, devidamente preenchido, referente a “acordos de regularização de dívida”, tendo o mesmo sido enviado⁴⁵.

Da análise da referida documentação verifica-se que, entre 2006 e 2012, o Município de Paços de Ferreira celebrou acordos de regularização de dívida⁴⁶ com fornecedores/empreiteiros titulares de

³⁷ Cfr. Anexo O

³⁸ Processo GDOC n.º 1433/2016

³⁹ Processos GDOC n.ºs 3638/2017 e 4284/2018

⁴⁰ Insetos no Anexo Q

⁴¹ Para o qual concorreu o valor dos acordos de regularização de dívida que se encontrava em dívida em 31/12

⁴² Processo GDOC n.º 3638/2017

⁴³ Cfr. fls. 4 e 44 verso do Anexo R

⁴⁴ Cfr. fls. 45 e fls. 46 do Anexo R

⁴⁵ O qual integra o Anexo L

⁴⁶ Todos eles autorizados pelo Presidente da Câmara Municipal de Paços de Ferreira

créditos sobre a autarquia, identificados no quadro seguinte, no montante de € 4.317.016,62, visando diferir no tempo o pagamento de dívidas vencidas de curto prazo:

Fornecedor	Entidade a pagar	Valor do Acordo	Valor em dívida em 31/12/2012	Acordado em 2012	Pago 2012		Pago 2013		Valor em dívida em 31/12/2013
					Amortização	Juros	Amortização	Juros	
E	A	1 069 343,50	1 051 521,61	0,00	302 980,63	66 838,26	196 046,29	24 428,15	552 494,69
K	I	1 019 510,69	1 019 510,69	0,00	186 910,24	41 279,88	220 893,92	39 574,44	611 706,53
L	A	601 637,82	507 631,93	0,00	96 691,80	11 429,99	96 691,80	3 098,24	314 248,33
L	A	800 000,00	637 037,04	0,00	177 777,77	0,00	177 777,73	0,00	281 481,54
M	M	146 006,30	146 006,30	0,00	0,00	0,00	10 990,22	0,00	135 016,08
M	M	24 079,00	24 079,00	0,00	0,00	0,00	11 679,32	0,00	12 399,68
N	A	166 970,38	52 178,23	0,00	41 742,58	0,00	10 435,65	32,35	0,00
O	O	6 958,44	6 958,44	0,00	0,00	0,00	4 638,96	0,00	2 319,48
P	A	842 070,46	710 496,96	0,00	135 332,76	41 745,49	135 332,76	9 142,65	439 831,44
Q	Q	27 028,52	27 028,52	0,00	0,00	0,00	11 261,90	0,00	15 766,62
R	J	423 180,36	423 180,36	0,00	110 721,27	40 000,00	104 153,03	101 285,58	208 306,06
S	A	77 764,59	24 301,43	0,00	19 441,14	319,76	4 860,29	14,64	0,00
T	T	8 903,29	8 903,29	0,00	0,00	0,00	8 903,29	0,00	0,00
U	U	27 600,00	27 600,00	0,00	0,00	0,00	4 140,00	0,00	23 460,00
V	V	8 334,00	8 334,00	0,00	0,00	0,00	4 167,00	0,00	4 167,00
X	X	18 670,00	18 670,00	0,00	0,00	0,00	1 867,02	0,00	16 802,98
Y	I	257 026,98	128 513,46	0,00	85 675,68	0,00	42 837,78	0,00	0,00
Z	Z	9 937,95	9 937,95	0,00	0,00	0,00	3 312,64	0,00	6 625,31
AA	AA	6 480,00	6 480,00	0,00	0,00	0,00	2 160,00	0,00	4 320,00
AB	I	77 811,33	77 811,33	0,00	14 265,35	3 041,86	16 859,05	3 008,83	46 686,93
AC	AC	6 170,30	8 092,29	0,00	0,00	0,00	4 046,16	0,00	4 046,13
AD	AD	101 507,59	83 080,76	28 426,83	37 500,00	0,00	45 000,00	0,00	29 007,59
AE	I	74 074,09	74 074,69	0,00	13 580,16	3 005,25	16 049,28	2 840,50	44 445,25
Total		5 801 065,59	5 081 428,28	28 426,83	1 222 619,38	207 660,49	1 134 104,09	183 425,38	2 753 131,64

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

Do exposto anteriormente, e da análise de toda a documentação relacionada com estes contratos⁴⁷, resulta que as situações descritas apresentam em comum a seguinte factualidade:

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

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

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

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

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

Relativamente aos acordos de pagamento e subsequentes “contratos de factoring” celebrados na vigência da Lei n.º 2/2007, ao anteriormente explanado, acresce ainda referir que se verifica que as dívidas resultantes dos fornecimentos de produtos/serviços prestados à autarquia, reportam-se a faturas cuja data de vencimento é, em regra, de um/dois meses, configurando dívidas de curto prazo, escrituradas contabilisticamente enquanto tal.

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

Os municípios estão sujeitos a um regime legal de crédito fortemente enformado pelos princípios do interesse público, da legalidade, do equilíbrio e da estabilidade orçamental que determinam, entre outros aspetos, a fixação legal das condições a que os empréstimos devem obedecer.

⁴⁷ Cfr. Anexo L

Neste sentido, os artigos 38.º e seguintes da Lei n.º 2/2007, dispõem designadamente, que: “os municípios podem contrair empréstimos e utilizar aberturas de crédito junto de quaisquer instituições autorizadas por lei a conceder crédito (...) nos termos da lei” que, conjugados com as normas anualmente publicadas nas Leis do Orçamento do Estado (LOE), devem ser entendidos como estabelecendo um *numerus clausus imperativo* no que concerne aos tipos e finalidades possíveis de endividamento por parte dos municípios.

Verifica-se, assim, relativamente aos contratos em análise, que a celebração dos mesmos estava vedada pela 1.ª parte do n.º 12 do art.º 38.º da Lei n.º 2/2007, na medida em que visam consolidar dívida de curto prazo. Ainda no domínio dos normativos legais vigentes (cfr. art. 40.º, n.º 1, da Lei n.º 2/2007 e 3.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7/03), apenas se admitia o recurso ao crédito público para reestruturação de dívidas vencidas a fornecedores no âmbito de um contrato de empréstimo para saneamento financeiro.

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

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

No entanto, a entrada em vigor da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, com as alterações resultantes da Lei n.º 22/2015, de 17 de março, e do Decreto -Lei n.º 127/2012, de 21 de junho com as alterações resultantes do Decreto -Lei n.º 99/2015, de 02 de junho, configura objetivamente a entrada em vigor de uma lei posterior mais favorável, deixando assim as condutas dos responsáveis pela sua autoria que levaram à celebração destas operações, de constituir infrações financeiras, desde a data da entrada em vigor destes diplomas até à data da entrada em vigor da Lei n.º 73/2013⁴⁸, de 3 de setembro, por força da aplicação do art. 2.º, n.º 4, do Código Penal.

Com a entrada em vigor da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, este tipo de operações está completamente interdito para o futuro⁴⁹. Não é, porém, possível aplicar esta nova proibição, com efeito retroativo às operações examinadas, por força do disposto no art.º 2.º, n.º 2, também do Código Penal.

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

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

⁴⁸ Com as seguintes atualizações: Lei n.º 114/2017, de 29/12, Lei n.º 42/2016, de 28/12, Retificação n.º 10/2016, de 25/05, Lei n.º 7-A/2016, de 30/03, Lei n.º 132/2015, de 04/09, Lei n.º 69/2015, de 16/07, Lei n.º 82-D/2014, de 31/12, Retificação n.º 46-B/2013, de 01/11

⁴⁹ Com exceção dos acordos celebrados entre a autarquia e os setores da água, do saneamento básico e dos resíduos, situações que foram, posteriormente, objeto de normas jurídicas que definem regimes jurídicos especiais e que foram consagrados em cada uma das Leis do Orçamento do Estado, desde 2012.

ou na parcela do orçamento anual de cada encargo plurianual. Para tal, justificava-se a existência de um adequado sistema de controlo interno que permitisse, a todo o tempo, monitorar a adequação do ritmo de realização de despesa ao ritmo de arrecadação de receitas e garantir que as obrigações assumidas perante terceiros pudessem ser cumpridas pontualmente.

Face ao exposto, recomenda-se ao Município que não proceda à celebração de contratos com entidades financeiras ou diretamente com credores, com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo, sempre que a duração do acordo ultrapasse o exercício orçamental, nem proceda à cedência de créditos vencidos, qualquer que seja a forma ou designação dos mesmos.

6.9 - Síntese das reconciliações bancárias

A Síntese das reconciliações bancárias, de ambos os exercícios, remetida na prestação de contas não apresenta na coluna de observações qualquer informação, sendo que, a mesma deve ser preenchida de acordo com a codificação constante no Anexo IV das Instruções n.º 1/2001 – 2ª Secção, aprovadas pelo Tribunal de Contas, conforme Resolução n.º 4/2001- 2ª Secção, publicada no D.R. n.º 191, II Série de 18 de agosto de 2001.

Consultados os documentos de prestação de contas relativos ao exercício de 2018⁵⁰, verifica-se que se mantém a desconformidade descrita, procedimento que no futuro carece de correção.

6.10 - Despesas de representação indevidamente pagas a vereadora em regime de meio tempo

Em 29/04/2015 deu entrada na DGTC o expediente, internamente registado como PEQD n.º 122/2015⁵¹, remetido por uma responsável, que iniciou funções, em outubro de 2013, como vereadora da Câmara Municipal de Paços de Ferreira, em regime de meio tempo, e nessa conformidade foi-lhe pago, pelo Município de Paços de Ferreira, as importâncias correspondentes a metade da remuneração mensal atribuída a um vereador em regime de tempo inteiro, acrescida de cinquenta por cento do montante atribuído para despesas de representação. Essa situação perdurou entre outubro de 2013 e abril de 2015, tendo cessado, por sua iniciativa, por existirem dúvidas quanto à legalidade do pagamento das despesas em causa.

Por ser do conhecimento daquela responsável que se encontrava a correr termos no Tribunal de Contas um processo que tinha por objeto uma situação remuneratória idêntica à sua, solicitou que lhe fosse facultada cópia da eventual decisão do Tribunal sobre a questão.

A situação denunciada foi em devido tempo analisada, cfr. Informação n.º 275/17-DVIC.2⁵², no qual é referido que o Estatuto dos Eleitos Locais (EEL) Lei n.º 29/87, de 30/06, alterada e republicada pela Lei n.º 53-F/2006, de 29/12 estabelece no artigo 8º que os eleitos locais em regime de meio tempo têm direito a metade das remunerações e subsídios fixados para os respetivos cargos em regime de tempo inteiro, situação que não abrange as despesas de representação, que não integram a remuneração mensal, e por terem a natureza de suplemento remuneratório, solução interpretativa acordada em Reunião de Coordenação Jurídica, realizada em 07/05/2002 disponibilizada no site da DGAL – Portal – Autárquico – Reuniões de Coordenação Jurídica, interpretação pacífica, acolhida pela doutrina e jurisprudência.

⁵⁰ Processo GDOC n.º 4284/2018

⁵¹ O qual se encontra apenso aos presentes autos

⁵² Inserta no Anexo P

Com vista a ultrapassar esta situação e a reintegrar nos cofres da autarquia as quantias indevidamente pagas, que ascenderam a € 4.947,68, foram levadas a efeito diligências por parte do Departamento de Verificação Interna de Contas, que culminaram com a reposição, pela beneficiária, das verbas em causa nos cofres Municipais.

Efetuada a reposição e reparado, por conseguinte, o dano, entende-se não haver lugar à efetivação de responsabilidade financeira reintegratória, contudo subsiste a responsabilidade financeira sancionatória, prevista na al. b), do n.º 1, do artigo 65º da LOPTC, advinda esta pela autorização das despesas e dos pagamentos em desconformidade com a lei, sendo responsável o vereador do Pelouro de Recursos Humanos e Modernização Administrativa e do Pelouro de Gestão Financeira e Económica, que ao abrigo da delegação de competências de 11 de novembro de 2013⁵³, praticou os atos em causa.

6.11 - Utilização indevida de fundos comunitários FEDER e de caucões de empreiteiros e fornecedores

O PECQ n.º 19/2014 entrado na DGTC em 15/01/2014, e o PECQ n.º 34/2014 entrado na DGTC em 28/01/2014, apensos ao presente processo, apresentam igual teor⁵⁴, e têm origem numa exposição pela qual foi informado que na sequência das eleições do dia 29/09/2013, resultou uma alteração do órgão executivo⁵⁵, o qual no decorrer do exercício das funções tomou conhecimento de um conjunto de situações que qualifica como irregularidades, designadamente, as relacionadas com a utilização indevida, no exercício de 2013, de Fundos comunitários FEDER, e, no exercício de 2012, de caucões de empreiteiros e fornecedores, no valor de € 530.000,00, caracterizando-se seguidamente cada uma situações:

6.11.1 - Utilização de fundos comunitários FEDER

Relativamente à utilização dos fundos comunitários FEDER, da análise da documentação remetida⁵⁶, apurou-se que, por conta de projetos cofinanciados, foram transferidas, nas datas indicadas no quadro infra, verbas no montante de € 792.640,47, como seguidamente se evidencia:

Código do projeto	Guia de Recebimento das verbas			
	N.º	Classif.	Data	Valor
NORTE-09-0137-FEDER-000025 - Ações Imateriais	430	060306	21/10/2013	28 659,68 €
	432	100307	21/10/2013	29 522,40 €
	433	100307	21/10/2013	22 619,39 €
NORTE-08-0469-FEDER-000038- Polo Fontainhas	443	100307	21/10/2013	185 347,86 €
NORTE-08-0469-FEDER-000039- Eixo Ferreira /Carv	441	100307	21/10/2013	41 762,01 €
NORTE-08-0469-FEDER-000041- Eixo Ferr/Fream	440	100307	21/10/2013	1 820,02 €
NORTE-10-144-FEDER-162-CE Arreigada	442	100307	21/10/2013	310 746,60 €
NORTE-10-0156-FEDER-000007- Pav Arreigada	478	100307	04/11/2013	18 612,88 €
NORTE-10-0197-FEDER-000009- Escola Basica Freamunde	462	100307	23/10/2013	153 549,63 €
TOTAL				792 640,47 €

⁵³ Cfr. fls. 44 do PEQD

⁵⁴ Apenas diferem no pedido formulado, pelo PEQD n.º 19/2014 foi solicitado o integral apuramento das responsabilidades, e pelo PEQD 34/2014 foi solicitada uma “inspeção” ao Município

⁵⁵ Pondo fim a 37 anos de governação do mesmo partido

⁵⁶ Inserta no Anexo R1

Estas verbas foram atribuídas na sequência de candidaturas de projetos para realização de obras, que depois de aprovadas foram realizadas, tendo o Município posteriormente efetuado o pedido, através da plataforma eletrónica disponibilizada para o efeito pelo gestor do fundo, do pagamento das faturas correspondentes.

Depois do gestor do fundo ter efetuado a transferência das referidas verbas para o Município beneficiário, este ficava obrigado no prazo de 30 dias úteis, contados a partir da data do pagamento da comparticipação, a apresentar os respetivos comprovativos dos movimentos bancários relativos à totalidade dos pagamentos⁵⁷.

Da documentação analisada resulta que nem todas as faturas comparticipadas, por fundos comunitários, foram pagas, aos empreiteiros, no prazo legalmente determinado para esse efeito, encontrando-se nessas circunstâncias as que se evidenciam no quadro infra:

Código do projeto	Data		Guia de Recebimento		Ordens de pagamento relativas às faturas comparticipadas que foram pagas ao: empreiteiros fora do prazo determinado no regulamento				
	Data da transferência bancária do IFDR	Data limite para pagamento ao empreiteiro	n.º	Valor	n.º fatura	Classif.	N.	Data	Valor
NORTE-09-0137-FEDER-000025 - Ações Imateriais	18/10/2013	29/11/2013	430	28 659,68 €	2	0102 020220	2231	21/05/2014	3 357,90 €
					24	0102 020220	2233	21/05/2014	6 715,80 €
					29	0102 020220	2234	21/05/2014	8 394,75 €
					45	0102 020220	2235	21/05/2014	5 036,85 €
					18	0102 020220	2232	21/05/2014	10 073,70 €
NORTE-08-0469-FEDER-000038- Polo Fontainhas	18/10/2013	29/11/2013	432	29 522,40 €	130023	0102 07011002	531	06/03/2014	9 707,88 €
					130012	0102 07011002	2237	21/05/2014	24 307,88 €
					443	185 347,86 €	20130196/4/2013	0102 07010413	2239
NORTE-08-0469-FEDER-000039- Eixo Ferreira /Carv	18/10/2013	29/11/2013	441	41 762,01 €	2130161/10/2013	0102 07010413	2238	21/05/2014	43 960,09 €
442					310 746,60 €	413129/28/2013	0102 07010305	2240	21/05/2014
NORTE-10-144-FEDER-162-CE Arreigada	01/11/2013	13/12/2013	478	18 612,88 €	413217/4/2013	0102 07010305	2241	21/05/2014	3 386,06 €
NORTE-10-0156-FEDER-000007- Pav Arreigada					413128/27/2013	0102 07010305	1076	03/03/2014	21 897,51 €
NORTE-10-0197-FEDER-000009- Escola Basíca Freamunde	23/10/2013	04/12/2013	462	153 549,63 €	18584/34/2013	0102 07010305	7688	20/12/2013	96 279,72 €
TOTAL									751 936,77

Estas situações de incumprimento tiveram como consequência imediata, não terem sido efetuados quaisquer outros pagamentos ao beneficiário, relativos a comparticipações comunitárias, enquanto não foram apresentados os comprovativos em falta.

No entanto, os Serviços Autárquicos informaram, em 24/01/2018, que esta situação está totalmente regularizada e todas as candidaturas estão encerradas (vd. *email* a fls. 3 do Anexo R1).

Pese embora a situação se encontrar regularizada do ponto de vista das candidaturas aos correspondentes fundos comunitários, não é despidendo para esta sede o facto de no período compreendido entre a data limite para o pagamento ao empreiteiro, identificada no quadro supra, e a data em que foi efetuado o pagamento, igualmente identificada no mesmo quadro, o montante de € 751.936,77 ter sido utilizado, em violação do previsto na alínea c), do ponto 2.3.4.2 do POCAL, para efetuar pagamentos para os quais não estava consignado, sendo que esta desconformidade é passível de responsabilidade financeira sancionatória prevista na al. i), do n.º 1, do artigo 65º da LOPTC, sendo

⁵⁷ Cfr. n.º 1 do ponto 3.2.2.1 da norma sobre execução e acompanhamento das operações, inserta a fls. 51 verso do Anexo R1

a mesma, nos termos do disposto na al. h), do n.º 1, do artigo 68º da Lei n.º 169/99⁵⁸, de 18 de setembro, imputável ao Presidente da Câmara.

6.11.2 - Utilização de cauções de empreiteiros e fornecedores

A utilização indevida de cauções de empreiteiros e fornecedores ascendeu ao montante de € 530.000,00, sendo que, nesta sede, relativamente a essa situação apurou-se a seguinte factualidade:

- Em 31/12/2012, o Chefe de Divisão de Contabilidade informou⁵⁹ o Presidente da Câmara Municipal da existência de um saldo de Operações de Tesouraria, relativo a cauções, que ascendia a aproximadamente € 1.000.000,00, o qual, em seu entender, não tinha correlação com o valor efetivo a receber por parte dos empreiteiros que executaram as obras municipais correspondentes, sendo essa situação motivada pelo facto de, em alguns dos casos, o Município se ter substituído ao empreiteiro na regularização de anomalias, estando nestas circunstâncias um valor que foi estimado em € 530.000,00;
No mesmo documento, foi proposta a transferência desses € 530.000,00 da “Conta de Operações de Tesouraria para uma conta do Orçamento Municipal”.
- O Presidente da Câmara, em 31/12/2012, despachou favoravelmente o proposto, e, no mesmo dia, os serviços de contabilidade efetuaram os registos contabilísticos inerentes ao cumprimento do mesmo⁶⁰;
- Em 26/11/2013, na sequência de pedidos de libertação das cauções levados a efeito por vários empreiteiros e fornecedores, a situação foi objeto de análise, pelos serviços da Divisão de Contabilidade⁶¹, tendo sido proposto a transferência do orçamento da Câmara para a conta de Operações de Tesouraria (OT's) do valor das quantias retidas;
- Face ao proposto, em 03/12/2013, o Vereador do pelouro financeiro, tendo em consideração, que os serviços municipais declararam que não existiam anomalias nas obras executadas, despachou no sentido de que, com urgência, fosse emitido parecer sobre a situação;
- Na sequência desse despacho, o Diretor do Departamento Financeiro, em 10/12/2013, pronunciou-se no sentido de que a concordância do Presidente da Câmara proferida em 31/12/2012, teve por base pressupostos inverosímeis⁶², e na prática consubstanciou uma irregularidade contabilística, concretizada na arrecadação de receita orçamental com fundamento em causa não demonstrada. Referiu que a mesma, tendo em consideração que ocorreu em 31/12/2012, analiticamente, teve como efeito reduzir o défice orçamental nesse montante, e reiterou o proposto na informação de 26/11/2013, no sentido de ser reposta a legalidade, repondo na conta de Operações de Tesouraria referente a depósitos de garantias o montante equivalente à soma das garantias prestadas ou retidas;
- Sobre a informação produzida pelo Diretor do Departamento Financeiro, o Vereador do pelouro financeiro, em 11/12/2013, pronunciou-se nos seguintes termos “A situação descrita deverá ser remetida às instituições que supervisionam a Câmara Municipal. Relativamente à transferência de valor do orçamento para a conta de OT's, de momento, não há dotação orçamental em fundos disponíveis para esse compromisso”;
- Das diligências levadas a efeito, nesta sede, apurou-se que, algumas dessas situações a pedido dos interessados já foram regularizadas, relativamente às restantes, após o despacho proferido pelo

⁵⁸ Contém as seguintes alterações: Lei n.º 71/2018, de 31/12, Lei n.º 7-A/2016, de 30/03, Lei n.º 75/2013, de 12/09, Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30/11, Lei n.º 67/2007, de 31/12, Rect. n.º 9/2002, de 05/03, Rect. n.º 4/2002, de 06/02, Lei n.º 5-A/2002, de 11/01

⁵⁹ Cfr. fls. 1 do anexo R2

⁶⁰ Foram emitidas as Ordens de Pagamento de Operações de Tesouraria n.º 827 e 828 no montante de, respetivamente, € 525.158,28 e € 4.841,72, sendo que as correspondentes verbas deram entrada em dotações orçamentais, através da Guia de recebimento n.º 550, na classificação económica 08.01.99.99 – Outras receitas correntes – Outras

⁶¹ Cfr. fls. 13 do Anexo R2

⁶² Constantes da informação subscrita pelo Chefe de Divisão da Contabilidade

vereador do pelouro, o Município reconheceu nas contas patrimoniais o valor que se encontrava em dívida, e serão, a pedido do interessado⁶³, regularizadas. Deixa-se a nota de que, a regularização é sempre precedida de aferição pelos serviços do município, e autorizada pelo responsável competente para o efeito.

Os factos relatados, por violação do ponto 7.6 do POCAL, são suscetíveis de configurar as infrações financeiras previstas no artigo 65º, n.º 1, nas alíneas d) e g) da LOPTC, sendo responsáveis os agentes da ação, o Presidente da Câmara que autorizou as transferências das verbas de Operações de Tesouraria e a arrecadação da receita orçamental correspondente às mesmas por força do artigo 61º, n.º 1, do mesmo diploma, e o Chefe da Divisão de contabilidade, que propôs a transferência das mesmas, com fundamentos que se revelaram inexistentes, por aplicação do artigo 61º, n.ºs 4 e 5, por remissão do artigo 67.º, n.º 3, constantes, igualmente, da LOPTC.

7 - Denúncia extraída do processo judicial n.º 17803/15.4T8LS - no qual o Município de Paços de Ferreira é réu

Importa nesta sede dar a conhecer que, correu termos no Tribunal Judicial da Comarca de Lisboa – Juízo Central Cível de Lisboa – Juiz 1 o processo n.º 17803/15.4T8LS, e na sentença proferida, independentemente de não ter transitado em julgado, foi determinado a sua remessa ao Tribunal de Contas, sendo o correspondente expediente internamente registado como PEQD n.º 42/2017, que se encontra a correr termos no Núcleo de Análise ao Tratamento de Denúncias e Relatórios de organismos de controlo interno (NATDR).

Extrai-se em síntese da certidão enviada, que se trata de uma ação declarativa de condenação, em que a entidade A, instaurou contra a “massa insolvente⁶⁴” da entidade B e contra o Município de Paços de Ferreira (MPF),

⁶³ Por se tratar de cauções de empreitadas só poderá ser feito o pedido de libertação das mesmas após o decurso do tempo legalmente previsto para o efeito

⁶⁴ A entidade B em 08/08/2014 apresentou um Plano Especial de Revitalização, e nessa sequência foi nomeado um Administrador Judicial Provisório. Em janeiro de 2015, e tendo em consideração que o Plano Especial de Revitalização não foi aprovado pelos credores, e verificando-se uma situação de insolvência devedora, foi requerido, pelo próprio Administrador Judicial Provisório, a declaração de insolvência da entidade B.

Nessa sequência, em 16/02/2015, o Tribunal da Comarca do Porto Este Amarante – Inst. Central – Sec. Comércio – J3, decretou a insolvência da empresa, tendo procedido à nomeação do Administrador de Insolvência. Contudo esta decisão foi alvo de recurso pelos dois principais credores, entidade AF e entidade A defendendo, ambos, que a entidade B não poderia ser declarada insolvente.

Com o Relatório apresentado, em 14/04/2015, pela Administradora de insolvência foi aprovada a liquidação dos bens da empresa, contudo, a aplicação dessa decisão ficou suspensa, a aguardar pela decisão do recurso apresentado no Tribunal do Porto, pelos dois maiores credores, que se opuseram à insolvência decretada pelo Tribunal de Amarante.

Em junho de 2015, o Tribunal da Relação do Porto julgou improcedente o recurso apresentado pela entidade A e pela entidade AF; contudo, esta última instituição financeira interpôs recurso excecional junto do Supremo Tribunal de Justiça que se pronunciou, em dezembro de 2015, no sentido de não admitir recurso, sendo referido no acórdão que considera nula a declaração de insolvência da entidade B, uma vez que o Administrador Judicial Provisório não havia provado que a empresa teria deixado de ter condições económicas para fazer face aos compromissos assumidos.

Em face da decisão proferida, o processo voltou ao estado inicial, tendo sido revisto e complementado o parecer do Administrador Judicial Provisório, no que tange à declaração de insolvência da devedora, e em face do novo parecer, foi declarada, por sentença judicial de 13 de fevereiro de 2017, a insolvência da empresa.

Em sede de Assembleia de Credores, realizada em 19/10/2017, foi deliberado manter-se a atividade da empresa insolvente, concedendo à Administradora de Insolvência o prazo de 60 dias para apresentação de um plano de insolvência. Entretanto os credores entidade A e entidade AF, membros da comissão de credores e representativos de 49,11% e 35,69%, respetivamente, dos votos, vêm comunicar inexistir condições para o prosseguimento dos autos com a provação do plano de insolvência, manifestando a posição em requerimento apresentado em 15/02/2018.

Atendendo à impossibilidade de prosseguir com a recuperação da empresa ou com o plano de insolvência, em 17/03/2018, o Tribunal determinou a liquidação do ativo da insolvente e o encerramento da atividade da entidade B.

motivado pelo facto de em 11/03/2008 a entidade A ter celebrado com a entidade B, um contrato de abertura de crédito até ao montante de vinte milhões de euros, os quais se destinavam ao financiamento de projetos constantes de um contrato programa celebrado com o MPF.

Para garantia do reembolso do capital utilizado pela entidade B, juros e demais encargos decorrentes do contrato de abertura de crédito, a entidade A consignou ao pagamento da dívida as receitas decorrentes de participações, dotações de subsídios que lhe fossem destinados e as verbas decorrentes de contratos-programa já celebrados ou a celebrar com o MPF.

A Câmara Municipal de Paços de Ferreira, enquanto órgão de gestão do município, emitiu uma carta de conforto na qual declara ter conhecimento das condições contratuais daquele empréstimo, obrigando-se, nos termos do artigo 31º da Lei n.º 53-F/2006, de 29/12, a transferir para a entidade B, os montantes necessários ao equilíbrio dos resultados de exploração que se revelem negativos, com vista a assegurar a capacidade desta empresa para cumprir o serviço da dívida do empréstimo anteriormente referenciado e que durante a vigência do empréstimo continuaria a deter 100% do capital da entidade B.

O montante de capital inicialmente mutuado foi alterado para € 20.828.422,90, incluindo este os juros capitalizados relativos aos primeiros quatro trimestres do prazo e um acréscimo de capital em € 250.000,00.

A entidade B utilizou a totalidade do capital da abertura de crédito, e entrou em incumprimento contratual em 10/06/2011, data do vencimento da prestação, e não procedeu ao pagamento de qualquer prestação de capital ou de juros, pelo que, em 19/06/2015, a dívida total da entidade B para com a entidade A ascendia a € 24.490.458,00.

Efetuada o julgamento do processo, o MPF foi absolvido do pedido e a entidade B foi condenada a pagar à entidade A a quantia de € 24.490.458,00, correspondente ao capital em dívida, juros vencidos e demais encargos, acrescida de juros vencidos a partir de 19/06/2015, à taxa contratualmente prevista, bem como nas respetivas despesas até integral e efetivo pagamento.

Deixa-se a nota de que na sentença é referido que: “(...)

Perante os factos que se quedaram como provados, existem fortes indícios que a 1ª Ré, o então Presidente da Câmara Municipal de Paços de Ferreira, mas também a Autora poderão ter-se constituído na comissão de ilícitos criminais.

(...)”

Importa referir que o juiz do processo determinou o envio, ao Tribunal de Contas, da sentença proferida, sem que a mesma tivesse transitado em julgado⁶⁵, contudo o processo correspondente não se encontra findo, uma vez que da sentença proferida, em 06/02/2017, foi interposto recurso quer pela autora, quer pelo réu Município, tendo, por acórdão, sido ordenada a repetição do julgamento quanto à parte viciada⁶⁶.

Dá-se nota de que, o acompanhamento processual subsequente, a efetuar pelo Tribunal de Contas, será levado a efeito pelo NATDR, no âmbito do PEQD n.º 42/2017.

⁶⁵ Nessa sequência o NATDR deu conhecimento da mesma à Excelentíssima Senhora Juíza Conselheira da Área Autárquica

⁶⁶ Informação prestada, pelo Tribunal Judicial da Comarca de Lisboa – Juízo Central Cível de Lisboa – Juiz 1, através de ofício datado de 30/04/2019

Deve notar-se que o empréstimo concedido pela entidade A à entidade B foi acompanhado de emissão, em 2008, de uma carta de conforto⁶⁷ pelo então Presidente da Câmara Municipal de Paços de Ferreira. No caso de tal carta de conforto vir a ser objeto de execução, o que até à data não se verificou, vindo a ser imposto ao Município o pagamento da dívida da entidade B à entidade A por força de emissão daquela carta, ilegal como resulta do disposto no n.º 10 do artigo 38.º da Lei n.º 2/2007, de 15/01, poderá verificar-se a existência de eventual infração financeira de cariz reintegratório, prevista nos n.ºs 1 e 4 do artigo 59.º da LOPTC.

Mais se regista que a emissão da carta de conforto, pelo então Presidente da Câmara Municipal, em violação da mencionada norma legal, é também facto gerador de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto no artigo 65.º, n.º 1, alínea b) da LOPTC, situação que, no entanto, atendendo à data dos factos, se encontra prescrita de acordo com o artigo 70.º da LOPTC.

8 - Apresentação do contraditório

8.1 - Contraditório institucional

No que concerne à exequibilidade do Projeto de Recomendações, constante no Relato Consolidado, o atual Presidente do Município de Paços de Ferreira pronunciou-se no sentido de que envidará todos os esforços, designadamente junto dos serviços Municipais, através de orientações, bem como junto dos vereadores, com vista ao cumprimento integral das mesmas, com especial evidência nas situações, em que o não cumprimento implica responsabilidade financeira e prática de crimes, nos termos legais.

8.2 - Contraditório pessoal

Em sede de alegações o responsável Pedro Alexandre Oliveira Cardoso Pinto, apresentou alegações individuais e pronunciou-se nos termos seguintes.

No que respeita à utilização de receitas consignadas em fins diferentes do previsto, conforme **ponto 4.11.1 do Relato Consolidado**, esclarece que, em 23/10/2013 terminaram as suas funções como Presidente do Município de Paços de Ferreira, sendo que no período de 01/10/2013 a 23/10/2013 foram transferidas para a CMPF, respeitantes a Fundos Comunitários FEDER, um total de € 1.958.713,81⁶⁸, e que os € 751.986,77, evidenciados no Relato Consolidado, estão integrados em verbas que deram entrada na conta da Câmara Municipal, nas seguintes datas:

⁶⁷ Cfr. fls. 3 do Anexo S. Assim tipificada no âmbito do Proc. n.º 17803/15.4T&LS (fls. 660 verso e 661 das conclusões) que correu termos no Juízo Central Cível do Tribunal Judicial da Comarca de Lisboa.

⁶⁸ Concretizadas nas seguintes datas e valores:

Data	Valor
02/10/2013	122.773,44
07/10/2013	336.944,83
18/10/2013	1.132.262,37
23/10/2013	366.733,17
Total	1.958.713,81

Data	Valor
18/10/2013	1.132.262,37
23/10/2013	366.733,17
Total	1.498.995,54

Do montante transferido indicado no quadro supra, € 1.498.995,54, uma parte, no montante de € 751.986,77, foi aplicada em pagamento de despesas não relacionadas com os projetos financiados por Fundos Comunitários FEDER, afirmando que essa utilização não foi intencional.

Prosegue, fazendo referência às regras em vigor, à data, aplicáveis às transferências das verbas comunitárias para os beneficiários das mesmas, elencando os projetos que perspectivava que reunissem as condições para reembolso, tendo, ainda, dado nota das diligências que levou a efeito tendentes à acelerar o processo de arrecadação dessas receitas.

Realçou que, nestas circunstâncias, o procedimento habitual era que em simultâneo com o recebimento, na respetiva conta das verbas provenientes de fundos comunitários, ser informado via email da respetiva transferência que tinha sido efetuada; contudo, não era efetuada a correlação da verba transferida com o documento de despesa correspondente.

Informou que dois dias depois de abandonar a presidência obteve, informalmente, informação sobre as verbas não consignadas recebidas e aplicadas nos pagamentos em causa, sendo que, nessa data ainda os serviços estavam convencidos de que as verbas usadas não eram consignadas, porque havia a convicção de que diziam respeito a reembolsos de despesa e à retenção final de 5%, que correspondiam a receita líquida. No início de dezembro de 2013, o Presidente da Câmara, em exercício de funções, confrontou o signatário com o ocorrido, e só nessa data é que, efetivamente, tomou conhecimento da situação.

Refere, que atentas as circunstâncias descritas, era sua convicção, bem como dos serviços municipais, que as verbas recebidas a 18 e 23 de outubro de 2013 não eram consignadas, e nessa conformidade entende que atuou sem culpa, e, por conseguinte, não tentou cometido qualquer infração financeira.

Conclui que, no caso de não ser esse o entendimento, e seja considerado que existiu infração, expressasse no sentido de que apenas se poderá entender que a mesma foi cometida por negligência.

No que concerne ao ponto 4.11.2 do Relato Consolidado, referente à utilização de verbas de operações de tesouraria para pagamento de despesas orçamentais, esclareceu que, durante o ano de 2012, foi alertado para o facto de existir um valor significativo relativo a depósito de cauções que poderia ser transferido e utilizado no pagamento de outras despesas.

Averiguou essa possibilidade, junto das chefias dos serviços envolvidos, e solicitou que fosse efetuada a correspondência entre o montante depositado e a matéria objeto de garantia. Nessa sequência o Chefe de Divisão de Contabilidade, à data, propôs, face à natureza e à antiguidade das referidas cauções, a transferência das verbas de operações de tesouraria para receitas orçamentais, tendo o subscritor despachado favoravelmente o proposto. Invoca que, tendo em consideração o disposto no artigo 80.º da Lei das Finanças Locais, em vigor à data dos factos, por ter despachado com base numa informação/proposta, entende não poder advir responsabilidade financeira pelo ato praticado.

Prosegue afirmando que, mesmo que não seja esse o entendimento, e se considere que existiu infração financeira, apenas, se poderá entender que a mesma foi cometida por negligência, e nessa conformidade, deverá a correspondente responsabilidade ser relevada.

No que concerne ao **ponto 5** do Relato Consolidado, emissão, em 2008, de uma carta de conforto, e omissão nas contas, desse ano e de todos os subseqüentes, do registo contabilístico da responsabilidade correspondente, procedeu à análise, individual, dos três parágrafos que a compõem⁶⁹, informando que lhe foi apresentada uma outra minuta de outra carta de teor diferente⁷⁰, que não assinou, expressando-se no sentido de que o documento assinado não é inovador, face ao que determinava a legislação em vigor⁷¹, e que não vincula a Câmara Municipal de Paços de Ferreira a algo mais de que a lei previa.

Pronunciou-se ainda no sentido de que, independentemente da qualificação atribuída pelas partes ao documento, na realidade, o mesmo, consubstancia uma declaração sem qualquer dado novo ou obrigação que não resulte da lei, motivo pelo qual não o submeteu à apreciação do órgão executivo e à Assembleia Municipal.

Por último, relativamente às contas da entidade B pronunciou-se ao sentido de que, as mesmas não foram falsificadas⁷² e *que a empresa municipal apresentou sempre resultados anuais equilibrados nos termos da Lei n.º 53/2006, de 29/12, (não estando por isso a Câmara Municipal obrigada a transferir verbas e a relevar contabilisticamente) e que a empresa não se encontrava em situação de insolvência até 31 de dezembro de 2013.*

Finaliza, concluindo que, pelo facto de estar em causa uma declaração sem qualquer carácter inovador e não representar ou constituir qualquer responsabilidade adicional para a Câmara Municipal (para além do que está previsto na lei), entende que não foi cometida qualquer infração, designadamente na emissão da dita declaração e na omissão do seu registo contabilístico.

Os responsáveis **Paulo Sérgio Leitão Barbosa**⁷³, **Humberto Fernando Leão Pacheco de Brito**⁷⁴, **Paulo Jorge Rodrigues Ferreira**⁷⁵, **Adelino Ricardo Martins Pereira**⁷⁶ e **Filomena Luís Nogueira da Silva**⁷⁷, alegaram individualmente, contudo as alegações apresentam igual conteúdo, sendo que cada um dos responsáveis identificou o período em que exerceu funções, e transmitiram que se pronunciaram sobre a matéria referida no ponto 5 e sobre as conclusões constantes do ponto 8 do Relato Consolidado.

Manifestam opinião discordante relativamente à afirmação de que *“A Câmara Municipal, enquanto órgão de gestão do Município emitiu uma carta de conforto, na qual declara ter tomado conhecimento*

⁶⁹ Referindo, em resumo que:

- O primeiro parágrafo refere que o órgão executivo teve conhecimento do empréstimo concedido pela entidade A à empresa B, o que se trata de algo inócuo e óbvio;
- O segundo parágrafo não é mais do que a tradução do que determinava a lei do setor empresarial local, vigente à época. O subscritor declarou que a Câmara Municipal se obrigava, nos termos do art.º 31º da Lei n.º 53-F/2006, de 29/12, a transferir para a empresa B os montantes necessários ao equilíbrio dos resultados de exploração operacional que se revelem negativos;
- O terceiro parágrafo é uma afirmação de vontade que esteve subjacente à estratégia da criação da empresa municipal e de a manter na esfera municipal, mas que não vincula as opções futuras dos órgãos do Município

⁷⁰ Que extravasava as suas competências. Por isso assinou apenas uma carta/declaração que se ativesse às responsabilidades legais.

⁷¹ Designadamente o artigo 31º da Lei n.º 53-F/2006, de 29/12

⁷² Situação que fundamenta com transcrição de parte da sentença proferida pelo Tribunal Judicial da Comarca do Porto Este – Juízo de Comércio de Amarante – Juiz 3, no Processo n.º 169/15.OT8AMT- K

⁷³ Cfr. fls. 48 a fls. 49 do Anexo V - Exerceu até 28/10/2013 as funções de vereador sem pelouro, passando a partir dessa data a assumir as funções de vereador tendo-lhe sido distribuídos os Pelouros da Educação, Património, Cultura e Ciência, Proteção civil, Polícia e Fiscalização Municipal, Turismo e Artesanato, Tempos livres, Desporto e Associativismo, Comunicações e Transportes

⁷⁴ Cfr. fls. 51 a fls. 52 do Anexo V - Exerceu até 28/10/2013 as funções de vereador sem pelouro, passando a partir dessa data a assumir as funções de Presidente da Câmara Municipal

⁷⁵ Cfr. fls. 55 a fls. 56 do Anexo V – Exerceu de 27/10/2005 a 30/10/2009 funções de vereador sem pelouro de 31/10/2009 a 28/10/2013 as funções de membro da Assembleia Municipal, e a 21/10/2017 assumiu as funções de vereador, tendo-lhe sido distribuído os pelouros de Ambiente, Articulação com as Freguesias, Licenciamento e Autorização, Serviços Jurídicos e Energia, Habitação Social e Cooperativa), Equipamento Rural e Urbano, Defesa do Consumidor e Gabinete de Comunicação

⁷⁶ Cfr. fls. 58 a fls. 60 do Anexo V – Pronunciou-se na qualidade de Vereador, no período de 01/01/2008 a 31/12/2009, sem pelouro atribuído

⁷⁷ Cfr. fls. 61 a fls. 62 do Anexo V – Exerceu até 28 de outubro de 2013 funções de vereadora, sem pelouro distribuído

das condições contratuais daquele empréstimo, obrigando-se nos termos do disposto no artigo 31º da Lei n.º 53-F/2006, de 29/12, a transferir para a entidade B, os montantes necessários ao equilíbrio dos resultados das operações que se revelem negativos, com vista a assegurar a capacidade desta empresa para cumprir o serviço da dívida do empréstimo anteriormente referenciado e que durante a vigência do empréstimo continuaria a deter 100% do capital da entidade B”, como resulta, aliás, de forma inequívoca da douda sentença proferida pelo Tribunal Judicial da Comarca de Lisboa – Juízo Central Cível de Lisboa – Juiz 1, proferida no âmbito do Proc.º 17803/15.4T8LSB (...)”, fundamentando a sua convicção no facto de ter ficado demonstrado, em sede judicial, que foi o então Presidente da Câmara Municipal de Paços de Ferreira que assinou e fez chegar à entidade A a aludida carta, sem que a mesma tivesse sido objeto de prévia deliberação/apreciação e/ou conhecimento do órgão executivo. Acrescentam, ainda, que os negócios entre a entidade A e a entidade B eram desconhecidos do Município, sendo que os contratos e subsequentes modificações contratuais não foram levados à apreciação, deliberação, nem sequer a mera comunicação, do executivo e/ou da Assembleia Municipal.

Pronunciam-se no sentido de que a emissão de uma carta de conforto forte, como é o caso da anteriormente referenciada, constitui uma verdadeira fiança, dissimulada ou encapotada, consistindo, como tal, numa concessão de garantia ilegal, não vinculando o MPF a qualquer obrigação, sendo mesmo nula, nos termos do disposto do artigo 3º, n.º 4 e 38º da Lei n.º 2/2007, porquanto consiste na assunção de uma despesa proibida por lei.

Caso assim não fosse, então, entendem que se estaria perante uma forma de contornar o regime legal de financiamento das autarquias locais, designadamente do limite de endividamento, de acordo com as normas legais aplicáveis, designadamente o disposto nos n.ºs 8⁷⁸, 11⁷⁹ e 12⁸⁰ do artigo 38º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, sendo que a violação destas normas legais implica, nos termos do n.º 4 do artigo 3.º da mesma lei, a nulidade do ato.

Invocam que nos termos do artigo 46.º da LOPTC, a vinculação do Município às obrigações emergentes do contrato celebrado entre a entidade B e a entidade A, sempre estaria sujeita a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, o que não aconteceu.

Referem, ainda, que resulta do n.º 3, do artigo 32.º da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro, em vigor à data da celebração do contrato entre a entidade B e a entidade A, a expressa proibição das entidades participantes de conceder empréstimos a empresas do setor empresarial local.

Mencionam que a assunção por um Município de uma garantia pessoal do tipo carta de conforto forte consubstancia necessariamente uma fraude à lei, na medida em que está a conceder um empréstimo de forma dissimulada a uma empresa do setor empresarial local.

Concluem que o Município de Paços de Ferreira nada teve a ver com a aludida carta de conforto, e que não podia refletir nas suas contas algo a que lhe é alheio, expressando deste modo que não podem aceitar a imputação de responsabilidades constante do ponto 8 do Relato Consolidado.

⁷⁸ O qual determina que: “Sempre que os efeitos da celebração de um contrato de empréstimo se mantenham ao longo de dois ou mais mandatos, deve aquele ser objeto de aprovação por maioria absoluta dos membros da assembleia Municipal”

⁷⁹ O qual refere que: “É vedada aos municípios, associações de municípios e entidades do setor empresarial local a concessão de empréstimos a entidades públicas ou privadas, salvo nos casos expressamente permitidos por lei”

⁸⁰ O qual estatui que é vedada aos municípios a celebração de contratos com entidades financeiras com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo, bem como a cedência de créditos não vencidos

Por último, expressam-se no sentido de que as recomendações vertidas no Relato Consolidado serão tomadas em consideração para o estrito cumprimento da lei, no exercício dos poderes que lhes foram confiados.

A responsável Filomena Luís Nogueira da Silva informa que quando foram suscitadas dúvidas relativas à legalidade dos pagamentos que lhe tinham sido efetuados a título de despesas de representação, agiu de imediato no sentido de as clarificar, tendo concluído que a situação não se encontrava conforme a lei, procedendo à reposição dos valores que lhe tinham sido pagos.

Salienta que o comportamento adotado inicialmente foi um lapso, e afirma que, quanto muito, se tratou de um comportamento negligente, e sempre com a convicção de que estaria a ser realizado no estrito cumprimento da legislação aplicável, que qualifica de complexa, carecendo de interpretação cuidada e detalhada.

Os responsáveis Manuel Eugénio Pinheiro Martins Coelho⁸¹ e Maria Alice Guimarães da Costa Rodrigues Ferreira⁸², alegaram individualmente, apesar das alegações apresentarem igual conteúdo, informando que exerceram funções entre 01/01/2008 e 31/12/2013, e que nunca chegou ao seu conhecimento, quer em 2008, quer posteriormente que tenha sido emitida pelo Município de Paços de Ferreira qualquer carta de conforto.

Prosseguem, referindo que nenhuma carta de conforto foi objeto de discussão e, muito menos, deliberação da Câmara Municipal ou da Assembleia Municipal, pelo que desconhecem quer o conteúdo da carta, quer a forma que revestiu, tratando-se assim de situações que conduzem à ignorância da obrigação de traduzir a correspondente responsabilidade nas contas de 2008 e de todos os anos subsequentes, até 31/12/2013.

Nas alegações apresentadas, o responsável António Manuel Moreira Coelho esclareceu que desconhecia a emissão da carta de conforto, informando, ainda, que a mesma não foi analisada e/ou votada nas reuniões dos órgãos municipais em que participou.

Relativamente à eventual infração financeira, pronuncia-se no sentido de que, tendo em consideração que a carta de conforto foi emitida em 2008, de acordo com o artigo 70.º da LOPTC, o procedimento para a sua efetivação já se encontra prescrito.

Finaliza requerendo o arquivamento do processo, invocando como fundamento o facto de não ter cometido qualquer infração, e, ainda, a circunstância de o procedimento para a efetivação da responsabilidade já ter prescrito.

Joaquim Agostinho Moreira Silva Pinto⁸³ esclarece que desconhecia a existência de qualquer carta de conforto e que não participou em qualquer reunião da Câmara Municipal ou da Assembleia Municipal em que a matéria fosse discutida e/ou votada, sendo esses os motivos que invoca para a sua absolvição, bem como para o arquivamento do processo.

Manuel António Lobo Pacheco, pronunciou-se, na qualidade de Chefe de Divisão de Contabilidade, sobre o ponto 4.11.2 do Relato Consolidado, esclarecendo que a informação interna por ele subscrita

⁸¹ Cfr. fls. 64 e fls. 65 do Anexo V

⁸² Cfr. fls. 67 do Anexo V

⁸³ Cfr. fls. 70 do Anexo V

foi elaborada na convicção de que o valor transferido estaria em excesso nas contas de Operações de Tesouraria e que poderia ser usado para fazer face a despesas orçamentais.

Explica que a informação foi feita para fazer reverter nas contas do Município valores respeitantes a:

- cauções prestadas por empreiteiros, no valor aproximado de € 330.000,00, aquando da celebração de contratos, para garantir a reparação de anomalias na execução de obras, salientando que o Município teve de substituir alguns deles, na reparação de anomalias nas empreitadas, por impossibilidade destes, ficando deste modo com o direito a fazer reverter a seu favor o valor das respetivas cauções;
- cauções apresentadas por particulares aquando do pedido de licenciamento de obras, como garantia de obras de urbanização, que se calculava serem de aproximadamente € 200.000,00, referindo que se tratavam, na sua maioria, de cauções muito antigas em que o Município quer através de intervenções de melhoramento de estradas municipais, quer com a construção de novas estradas, substituiu em muitos locais os particulares naquilo que eram as suas obrigações, perdendo estes o direito à devolução das cauções prestadas, ficando o Município com o direito de as fazer reverter a seu favor.

Partindo destes pressupostos e na convicção de que o Município teria direito ao valor dessas cauções, sem que se estivesse a cometer qualquer ilícito, em momentos de maiores dificuldades de Tesouraria⁸⁴, durante o ano de 2012, foram utilizadas verbas de contas de operações de tesouraria, contando que a situação seria regularizada no decorrer do ano.

Refere que, o ano de 2012 foi um ano de bastante sobrecarga de trabalho para a Divisão de Contabilidade⁸⁵, não tendo sido possível a concretização, em tempo útil, do processo de apuramento dos valores a transferir das contas de Operações de tesouraria para as contas do Orçamento municipal, ficando acautelado na informação que “*se com o decorrer do tempo se verificassem incorreções que originassem a devolução de algumas cauções, as mesmas serão efetuadas em devido tempo*”.⁸⁶

Finaliza, invocando que todo o processo foi realizado de boa fé, com a convicção de todos os intervenientes de que existiam valores que poderiam reverter a favor do Município, não havendo intenção de prejudicar o Município, até pelo facto dos valores se manterem sempre na posse do Município, “*...embora em contas distintas das que deveriam estar e para fazer face a despesas urgentes e inadiáveis, como pagamento de salários, energia, comunicações, entre outras, nem muito menos de obter quaisquer benefícios por parte dos intervenientes no processo*”.

⁸⁴ Refere que as verbas em causa foram utilizadas para colmatar dificuldades de tesouraria, advindas, por um lado pelos elevados investimentos que foram efetuados pelo Município nesse período, aproveitando também a capacidade que tinha, na altura, para efetuar e concretizar candidaturas a Fundos Comunitários (FEDER), sendo considerado Paços de Ferreira um dos Municípios que, nessa altura, mais Fundos Comunitários utilizava. Mas, como as verbas FEDER, apenas participavam uma parte e não a totalidade dos investimentos que eram feitos, o Município teria, em cada uma dessas situações, de suportar a percentagem da sua responsabilidade, o que provocou nesse período limitações a nível financeiro e de gestão de tesouraria. Por outro lado, pelos constrangimentos financeiros provocados pela diminuição de receitas provenientes do Estado e ainda a quebra na arrecadação de receitas próprias, decorrentes da difícil conjuntura económico-financeira da época.

⁸⁵ Pela exigência decorrente do cumprimento da Lei dos Compromissos, pela tentativa de iniciar com a contabilidade de custos, entre outros, e porque também era necessário a articulação com outros serviços do Município

⁸⁶ Essa situação verificou-se com a empresa AG a qual solicitou que lhe fossem devolvidas as cauções que tinha prestado, e nessa sequência, tendo por base a informação n.º 616, de 01/07/2013, foram-lhe devolvidos € 26.071,21, tendo ainda sido referido na informação que, se porventura, outras situações desta natureza ocorressem deveria ser adotado o mesmo procedimento

8.3 - Apreciação do contraditório

8.3.1 - Apreciação do contraditório institucional

As alegações apresentadas, em sede de contraditório institucional, pelo Presidente da Câmara Municipal não trouxeram novos elementos ao processo, pronunciando-se apenas no sentido de que envidará todos os esforços, designadamente junto dos serviços Municipais, através de orientações, bem como junto dos vereadores, tendentes ao cumprimento integral das mesmas.

8.3.2 - Apreciação do contraditório pessoal

As alegações apresentadas em sede de contraditório pessoal, versam, essencialmente, sobre três pontos específicos do Relato Consolidado a saber:

A. Utilização de fundos Comunitários FEDER

No exercício do contraditório, apenas se pronunciou sobre esta temática o responsável Pedro Alexandre Oliveira Pinto, o qual não refuta a factualidade descrita no Relato Consolidado, procedendo à descrição do contexto em que a situação ocorreu, não apresentando novos elementos ao processo, aduzindo apenas as justificações que considera pertinentes, no sentido de ser desresponsabilizado pelo sucedido.

B. Utilização de cauções de empreiteiros e fornecedores

No exercício do contraditório, pronunciaram-se sobre esta temática o responsável Pedro Alexandre Oliveira Pinto e o Chefe de Divisão de Contabilidade, à data, Manuel António Lobo Pacheco, constatando-se que nenhum deles discorda da factualidade descrita no Relato Consolidado, sendo que o Chefe da Divisão de Contabilidade pormenorizou a situação, dando nota da proveniência das verbas, e do procedimento que foi adotado na operação de transferência das mesmas de operações de tesouraria para operações orçamentais. Ambos os alegantes justificaram o procedimento adotado e as motivações que consideram relevantes, no sentido de serem isentados de responsabilidade pelo ocorrido.

C. Emissão, em 2008, de uma carta de conforto, e omissão nas contas desse ano e de todos os subsequentes do registo contabilístico da responsabilidade correspondente

No exercício do contraditório, os responsáveis Paulo Sérgio Leitão Barbosa, Humberto Fernando Leão Pacheco de Brito, Paulo Jorge Rodrigues Ferreira, Adelino Ricardo Martins Pereira, Filomena Luís Nogueira da Silva, Manuel Eugénio Pinheiro Martins Coelho, Maria Alice Guimarães da Costa Rodrigues Ferreira, António Manuel Moreira Coelho e Agostinho Moreira Silva Pinto, clarificaram que desconheciam a emissão da carta de conforto em causa e informaram que a mesma não foi analisada e/ou votada nas reuniões dos órgãos municipais em que participaram.

O então Presidente da Câmara Municipal, Pedro Alexandre Oliveira Cardoso Pinto, alega que a carta de conforto que emitiu não obriga a mais do que a lei prevê, razão pela qual entendeu não a submeter ao órgão executivo ou à Assembleia Municipal.

As alegações produzidas não são suscetíveis de contrariar a qualificação jurídica dos factos constantes do Relato Consolidado, verificando-se a violação do disposto no n.º 10, do artigo 38.º da LFL, na versão em vigor à data da prática do ato, qualificável como eventual infração

financeira de natureza sancionatória, nos termos do disposto no artigo 65º, n.º 1, al. b) da LOPTC, constatando-se, no entanto, que a correspondente infração financeira se encontra prescrita de acordo com o referido no ponto 7 do presente Relatório.

9 - Conclusão

As situações descritas nos pontos 6.1 a 6.9, consideram-se irregulares e justificam observações de carácter técnico, quanto à sua regularidade contabilístico-financeira ou de carácter jurídico, sendo que as descritas nos pontos 6.10, 6.11.1 e 6.11.2, consubstanciam infrações passíveis de eventual responsabilidade financeira.

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

10 – Vista ao Ministério Público

Do Projeto de Relatório (PR) foi dada vista ao Ministério Público no TC, nos termos do disposto no n.º 5, do art.º 29.º da LOPTC, e no n.º 1, do art.º 122.º, do Regulamento do Tribunal de Contas, ao que se dignou a Excelentíssima Senhora Procuradora-Geral Adjunta de emitir o Parecer do Ministério Público n.º 75/2019, concluindo que:

“(…)

2. *No decurso desta ação de controlo foram detetadas as situações descritas nos pontos 6.10, 6.11.1, 6.11.2, e 7 do PR, suscetíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória.*
3. *Relativamente a uma delas (descrita no ponto 7), o PR refere e bem que a responsabilidade dos agentes se encontra prescrita, atenta a data dos factos e o decurso do prazo previsto no artigo 70.º da Lei n.º 98/97, de 26/08.*
4. *No que se refere às outras situações, entende-se que o enquadramento jurídico que delas é feito no PR corresponde à factualidade descrita, cabendo ao Ministério Público, na fase subsequente, analisar em detalhe a responsabilidade e culpa de cada um dos responsáveis indicados, assim como da eventual aplicação do novo regime de responsabilização dos titulares de órgãos executivos das autarquias locais, após a entrada em vigor da lei n.º 42/2016, de 28/02.*
5. *Nestes termos e nos que se dispõem o n.º 5 do artigo 29.º da Lei n.º 98/97, nada mais se nos oferece dizer, por ora, relativamente ao PR.”*

11 - Emolumentos

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

Unid: Euros

Gerência	Montante
2012	17.164,00
2013	17.164,00

12 - Decisão

Os Juízes da 2.^a Secção, em Subsecção, face ao que antecede e nos termos da alínea b), do n.º 2, do art.º 78.º, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, conjugado com o disposto no n.º 5, da Resolução n.º 06/03 – 2.^a Secção, deliberam:

- I. Aprovar o presente Relatório Consolidado relativo às gerências de 2012 e 2013;
- II. Recusar a homologação das contas do Município de Paços de Ferreira, das gerências de 2012 e 2013, objeto de verificação interna, com as recomendações elencadas no ponto 2;
- III. Ordenar:
 1. Que o presente Relatório Consolidado posteriormente seja remetido:
 - a) Ao Presidente da Câmara Municipal de Paços de Ferreira e a todos os membros do executivo em funções, bem como ao Presidente da Assembleia Municipal;
 - b) Aos responsáveis pelas contas do Município relativas aos anos económicos de 2008 a 2013;
 - c) A Manuel António Lobo Pacheco, que exerceu, nos exercícios de 2012 e 2013, funções de Chefe da Divisão de Contabilidade no Município de Paços de Ferreira;
 - d) Ao Procurador da República – da 1.^a Secção do DIAP de Paredes;
 - e) À Diretora-Geral das Autarquias Locais;
 2. Ao Presidente da Câmara Municipal que, no prazo de 6, 12 e 18 meses, comunique ao Tribunal de Contas as medidas adotadas, acompanhadas dos respetivos documentos comprovativos, tendentes a confirmar o acatamento das recomendações formuladas no presente Relatório Consolidado;
 3. A remessa deste Relatório Consolidado ao Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto neste Tribunal, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 57º 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 11.
- VI. A desapensação dos PECQs n.ºs 19/2014 e 34/2014, a fim de serem arquivados.

Tribunal de Contas, em 31 de outubro 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

(O Procurador-Geral Adjunto Nélia Moura)

13 - Quadro das eventuais infrações financeiras

Item	Descrição do Facto	Norma Violada	Montante	Responsáveis	Apuramento de responsabilidade financeira sancionatória
6.10	Despesas de representação indevidamente pagas a vereador em regime de meio tempo	Artigo 8º do Estatuto dos Eleitos Locais	€ 4.947,68	✓ Joaquim Adelino Moreira de Sousa	Alínea b), do n.º 1 do artigo 65º da LOPTC
6.11.1	Utilização de receitas consignadas em fins diferentes do previsto	Alínea c) do ponto 3.4.2 do POCAL	€ 751.936,77	✓ Presidente da Câmara Municipal – Pedro Cardoso Pinto	Alínea i), do n.º 1 do artigo 65º da LOPTC
6.11.2	Utilização de verbas de operações de tesouraria para pagamento de despesas orçamentais	Ponto 7.6 do POCAL	€ 530.000,00	✓ Presidente da Câmara Municipal – Pedro Cardoso Pinto; ✓ Chefe da Divisão de Contabilidade – Manuel António Lobo Pacheco	Alíneas d) e g), do n.º 1 do artigo 65º da LOPTC N.º 1 do artigo 65º da LOPTC, por aplicação do artigo 61º, n.º 4 e 5, por remissão do artigo 67º, n.º 3 da LOPTC

14 - Ficha técnica

Coordenação Geral	
Maria da Luz Faria ⁸⁷	Auditora-Coordenadora
Helena Cruz Fernandes ⁸⁸	Auditora-Coordenadora
Coordenação Técnica	
Isabel Relvas Cacheira	Auditora-Chefe
Os técnicos responsáveis pela Verificação Interna da Conta	
Georgina Silva	Técnica Verificadora Assessora
Margarida Santos.....	Técnica Superior

15 - Constituição do processo

Volumes	Anexo	Fls.	Descrição
I	A	1-3	Relação Nominal de Responsáveis
	B	1-4	Mapas de Fluxos de Caixa e de Contas de Ordem do Município, relativos a 2012 e 2013
	C	1-42	Informação relativa à Norma de Controlo Interno, Caracterização da entidade do Município relativa ao exercício de 2016, Mapas do Controlo Orçamental da Receita e da Despesa do Município dos anos de 2012 e 2013 e Demonstração de Resultados relativa aos mesmos anos
	D	1-9	Ofício expedido
	E	1-3	Correspondência recebida
	F	1-2	Contabilidade de custos
	G	1-4	Inventariação dos bens pertença do Município
	H	1-9	Certificação legal de contas relativa aos exercícios de 2012, 2013 e 2018
	I	1-3	Recomendações formuladas no âmbito da verificação interna do Município relativa ao exercício de 2005
	J	1-19	Utilização do saldo da gerência anterior sem prévia inscrição orçamental
	K	1-10	Diferença entre os valores expressos no mapa dos empréstimos e o correspondente valor expresso nos Mapas de Fluxos de Caixa do controlo Orçamental da Despesa
	L	1-67	Acordos de pagamento
	M	1-14	Diferença entre os valores, relativos a amortizações e juros de empréstimos de curto prazo, expressos no mapa dos empréstimos e o correspondente valor expresso nos Mapas de Fluxos de Caixa do controlo Orçamental da Despesa

⁸⁷ Coordenou os trabalhos até 31/12/2017

⁸⁸ Coordena os trabalhos a partir de 01/01/2018

Volumes	Anexo	Fls.	Descrição	
	N	1-24	Diferença entre os valores, relativos a amortizações e juros de empréstimos de médio e longo prazo, expressos no mapa dos empréstimos e o correspondente valor expresso nos Mapas de Fluxos de Caixa do controlo Orçamental da Despesa	
	O	1-15	Diferenças entre os valores expressos nos Mapas de Fluxos de Caixa e de Operações de Tesouraria	
	P	1-14	Atribuição de Despesas de Representação a vereador do Município	
	Q	1-36	Cálculos dos limites de endividamento	
	R	1-38		Cópia dos PEQD's 19/14 e 34/14
		R1	1-74	Fundos Comunitários
		R2	1-320	Utilização das cauções
	S	1-112		Entidade B
	T	1		Declaração de inexistência de conflito de interesses
	U	1-26		Ofícios de notificação dos responsáveis do Relato VIC, e respetivos avisos de receção
V	1-73		Respostas enviadas pelos responsáveis no exercício do contraditório	
II	A		Documentos de prestação de contas do Município – gerência de 2011	
	B		Documentos de prestação de contas do Município – gerência de 2012	
	C		Troca de correspondência	