

MUNICÍPIO DE CAMINHA

Gerência de 2013

Processo n.º 4933/2013

RELATÓRIO N.º 20/2020

VERIFICAÇÃO INTERNA DE CONTAS



Índice

1.	SUMÁRIO EXECUTIVO	1
1.1	Nota prévia	1
1.2	Principais conclusões	1
2.	RECOMENDAÇÕES	3
3.	CONTRADITÓRIO	5
4.	EXAME DA CONTA.....	6
5.	DILIGÊNCIAS EFETUADAS.....	8
6.	ACATAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS.....	8
7.	SITUAÇÕES RESULTANTES DA VERIFICAÇÃO DOS DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS.....	9
7.1	Princípio do equilíbrio orçamental.....	9
7.2	Limites de endividamento	9
7.3	Acordos de regularização de dívida/contratos de factoring	11
7.4	Declarações previstas na Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA)	11
7.5	Número de trabalhadores	12
8.	PROCESSO I	13
8.1	Limitações do âmbito.....	13
8.2	Principais situações detetadas.....	16
8.3	Lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso (LCPA)	21
8.4	Procedimentos adotados pela entidade com base nas conclusões da auditoria	26
8.5	Sociedade AG	28
9.	APRECIÇÃO DO CONTRADITÓRIO PESSOAL E INSTITUCIONAL	32
10.	CONCLUSÃO.....	36
11.	VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	38
12.	EMOLUMENTOS.....	39
13.	QUADRO DAS EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS	40
14.	DECISÃO	45
	FICHA TÉCNICA.....	47

Relatório de Verificação Interna de Contas

1. SUMÁRIO EXECUTIVO

1.1 Nota prévia

O presente Relatório consubstancia o resultado da verificação interna efetuada à conta de gerência do Município de Caminha, relativa ao período de 01.01 a 31.12.2013, da responsabilidade dos elementos constantes da respetiva relação nominal¹.

A ação consta do Programa de Fiscalização do DA IX – UAT.2, aprovado pelo Tribunal de Contas.

O exame da conta foi feito tendo presente o disposto no n.º 2 do art.º 53º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto², e ainda o disposto na Resolução n.º 06/2003 – 2ª S., de 18 de dezembro.

1.2 Principais conclusões

As desconformidades detetadas na verificação interna da conta de gerência de 2013, do Município de Caminha e as conclusões decorrentes da Auditoria Externa realizada à autarquia, após a tomada de posse do executivo, que iniciou funções na sequência das eleições autárquicas de 29/09/2013, suscitam a formulação das seguintes conclusões:

- i. A Norma de Controlo Interno, datada de 1 de outubro de 2006, não foi objeto de qualquer alteração, estando os serviços da autarquia a proceder à sua atualização;
- ii. O Resultado Líquido do Exercício apresentou-se negativo, essencialmente, por força do aumento dos custos operacionais com fornecimentos e serviços externos, dos custos com o pessoal, das transferências, subsídios correntes concedidos e prestações sociais e das amortizações do exercício;
- iii. As taxas de execução orçamental da receita e da despesa evidenciaram valores baixos, denotando pouco rigor na previsão face aos valores efetivamente arrecadados e pagos;
- iv. Incumprimento do princípio do equilíbrio orçamental;
- v. Ultrapassagem do limite de endividamento líquido, no exercício de 2013;
- vi. Ausência de aplicação plena do princípio da especialização do exercício, destacando-se:
 - Existência de bens que pertenciam ao Município de Caminha, cujos registos não se encontravam na contabilidade nem nos Serviços do Património;

¹ Anexo A do Relato.

² Alterada e republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março e posteriormente pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro e pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março.

- Existência de inconsistências entre os registos matriciais, os registos prediais e os registos financeiros, relativos aos edifícios e às viaturas do Município;
 - Ausência de registo das amortizações relativas aos meses de setembro e outubro, relativamente aos ativos sujeitos a depreciação;
- vii. Situações em que não foi possível quantificar o seu efeito nas demonstrações financeiras:
- Na rubrica de Proveitos diferidos – Subsídios ao investimento, com base nas limitações apresentadas e tendo em consideração que o Município não procedeu ao cálculo e registo das amortizações do exercício, em 31.10.2013, também não foi realizado o reconhecimento, no período, do montante de subsídios ao investimento, correspondentes à depreciação dos ativos subsidiados, nem quanto aos compromissos assumidos pelo Município que, em caso de incumprimento, poderiam eventualmente levar à restituição dos valores recebidos ou outras penalidades;
 - O Município de Caminha celebrou um contrato de aluguer do Complexo A, o qual foi contabilisticamente tratado como uma locação operacional, quando, atendendo à substância da operação, deveria ter sido contabilisticamente registado como uma locação financeira, pelo que não foi possível quantificar o efeito exato que esta situação implicaria nas demonstrações financeiras.

A situação teria um impacto material no endividamento e nas demonstrações financeiras do Município, tendo em conta quer a relevância do custo de construção da obra (€ 6 026 761), quer o valor das prestações a pagar pelo Município durante todo o contrato (€ 19 517 940).
- viii. O facto de não terem sido efetuados os registos, pelo serviço da contabilidade da autarquia, dos proveitos relativos a diversas transferências e a montantes cobrados aos munícipes, dos proveitos e dos custos relativos à água faturada e adquirida, dos fornecimentos e serviços externos e das dívidas a terceiros, das vendas e das contas a receber, no momento certo, que implicaram uma subavaliação dessas contas, motivou que as demonstrações financeiras se encontrassem subavaliadas;
- ix. Os registos nas rubricas de custos com o pessoal – encargos sociais e das dívidas ao estado e outros entes públicos, dos gastos com o pessoal e dos acréscimos de custos – remunerações a liquidar que só eram efetuados no momento do seu pagamento, causou uma subavaliação dessas contas nas demonstrações financeiras;
- x. As rubricas de Investimentos financeiros e de Provisões para outros riscos e encargos, encontravam-se sobreavaliadas, uma vez que o valor das participações deveria ter sido diminuído, pelo montante correspondente ao capital social da empresa não realizado, o que provocou uma sobreavaliação dessas contas nas demonstrações financeiras.

- xi. A existência de uma conta de depósitos à ordem junto da entidade bancária B com um saldo, em 31.10.2013, de € 942, a qual não constava da contabilidade e não figurava na Síntese das Reconciliações Bancárias, à data de 31 de dezembro de 2013 e de 2018.

2. RECOMENDAÇÕES

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

- i. Proceder à atualização e respetiva aprovação da Norma de Controlo Interno, no sentido de que a mesma se adequa aos normativos em vigor, nomeadamente, às normas do regime jurídico das autarquias locais, bem como às normas de aplicação subsidiária constantes do Decreto-Lei que aprovou o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP) relativas à aplicação do Sistema de Normalização Contabilística (SNC) e das IPSAS – Normas Internacionais de Contabilidade do Setor Público, nomeadamente no que respeita ao controlo interno;
- ii. Adotar maior rigor na elaboração dos orçamentos municipais tendo em consideração o disposto na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro³, no que concerne à estabilidade orçamental, aos princípios e regras orçamentais, a fim de que os orçamentos sejam alicerçados em previsões sinceras e fiáveis, de modo a que na sua execução seja dado cumprimento ao estatuído na Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, com as alterações dadas pela Lei n.º 22/2015, de 17 de março, evitando a assunção de compromissos financeiros sem garantia efetiva de financiamento.

Para o efeito deve o município proceder ao registo sequencial dos compromissos e certificar-se de que dispõe, no momento de assunção do compromisso com entidades exteriores à autarquia, de fundos e de receitas suficientes para assegurar o cumprimento tempestivo das obrigações pecuniárias emergentes de contratos de qualquer natureza, celebrados sob qualquer forma e condição, com ou sem dispensa de celebração de contrato escrito, e ou mediante apenas emissão de requisição, dentro dos prazos contratualmente previstos; e, ainda, que na situação de encargos vencidos em 31 de dezembro de cada ano, com mais de 6 meses, devem ser apresentados à Assembleia Municipal, nos termos da referida Lei e do art.º 49.º, n.ºs 6 e 7 alínea c), da Lei n.º 73/2013, já citada, não podendo qualquer reescalamento 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.º 3, da Lei n.º 73/2013, quanto às medidas a tomar nos casos em que se verifiquem,

³ Republicada pela Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto, designadamente, o que sobre a matéria dispõe o art.º 5.º relativamente à estabilidade orçamental, bem como o respeito pelos princípios previstos nos art.ºs 9º-A, 9º-B e 9º-C, e pelas regras orçamentais previstas nos art.ºs 40.º, 44º a 46.º da mesma lei.

em dois anos consecutivos, taxas de execução da receita previstas nos orçamentos respetivos inferiores a 85%.

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

- iii. Cumprir rigorosamente os limites de endividamento previstos na lei, e no cálculo dos limites da dívida total, para o exercício de 2020 e seguintes, ter em consideração o estipulado, designadamente, nos artigos 48º a 54º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, com as alterações que lhe vierem a ser introduzidas, designadamente as vertidas na Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, bem como o previsto na Lei de Enquadramento Orçamental e os limites impostos pelas Leis do Orçamento do Estado;
- iv. O Município deve abster-se de pagar prestações a funcionários ou ex-funcionários que não tenham expressa previsão legal.
- v. As declarações de compromissos plurianuais, de pagamentos e de recebimentos em atraso, de acordo com o art.º 15º, n.º 1, als. a) e b) da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, com as alterações dadas pela Lei n.º 22/2015, de 17 de março, devem integrar o respetivo relatório e contas, nos termos do n.º 3 do mesmo artigo.
- vi. Tendo presente o princípio da prossecução do interesse público consagrado no art.º 266º da Constituição da República Portuguesa e no art.º 4º do Código do Procedimento Administrativo, decorre o dever da boa administração em toda a atividade da administração pública, prosseguindo o interesse público no respeito pelos interesses legalmente protegidos dos cidadãos.

Como tal, deverá ser assegurada uma intervenção por parte do Município em todas as empresas em que tenha participação, seja sob a forma de empresas locais, sociedades comerciais ou outras, enquanto representante e participante na gestão das mesmas, no sentido de acautelar os interesses municipais, designadamente, na completa e pontual execução dos contratos com elas celebrados.
- vii. A autarquia deve abster-se de conceder garantias pessoais e reais, sob qualquer forma, dando cumprimento ao disposto no art.º 49º, n.º 7, al. a) da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.
- viii. Submeter a fiscalização prévia do Tribunal de Contas todos os atos ou contratos celebrados pelo Município de Caminha, relativamente aos quais se verifiquem os requisitos estipulados no artigo 46º, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (LOPTC) e respetivas atualizações.
- ix. Diligenciar pela correção das Reservas e Enfâses emitidas nas Certificações Legais de Contas, em especial, registar todo o património e mantê-lo atualizado, concluir o processo de reconciliação ao nível das rubricas de imobilizado, amortizações e subsídios ao investimento, registar as dívidas não reconhecidas ou as imparidades, se for esse o caso, relativamente aos

valores relacionados com o serviço de transporte do *ferryboat* e os necessários ajustamentos aos valores registados no balanço em relação às empresas participadas, nos termos do regime contabilístico aplicável.

3. CONTRADITÓRIO

No âmbito do exercício do contraditório, consagrado nas normas constantes dos artigos 13º e 61º, n.º 6 da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (LOPTC), os responsáveis identificados no quadro seguinte foram citados⁴, para querendo, se pronunciarem sobre as situações mencionadas no Relato de Verificação Interna de Contas do Município de Caminha, gerência de 2013, tendo o atual Presidente da Câmara Municipal, **Luís Miguel da Silva Mendonça Alves** ⁵, subscrito o contraditório institucional, pronunciando-se sobre o conteúdo do referido relato designadamente, sobre as recomendações vertidas no seu ponto 7.

Responsáveis	Cargo	Período	Contraditório ⁶
Júlia Paula Pires Pereira da Costa	Presidente	01.01.2013 a 18.10.2013	Alegou
Paulo Pinto Pereira	Vereador	01.01.2013 a 18.10.2013	Alegou
Flamiano Gonçalves Martins	Vereador	01.01.2013 a 31.12.2013	Alegou
Mário Augusto Pais Patrício	Vereador	01.01.2013 a 31.12.2013	Alegou
Jorge Paulo Miranda	Vereador	01.01.2013 a 18.10.2013	Alegou
Maria Teresa Varanda Ramalhosa Guerreiro	Vereadora	01.01.2013 a 18.10.2013	Alegou
António Manuel Quintas de Vasconcelos	Vereador	01.01.2013 a 18.10.2013	Alegou
Luís Miguel da Silva Mendonça Alves	Presidente	18.10.2013 a 31.12.2013	Alegou
Guilherme Cesário Lagido Domingos	Vereador	18.10.2013 a 31.12.2013	Alegou
Ana Sofia Garcia Barros São João	Vereadora	18.10.2013 a 31.12.2013	Não alegou
Rui Pedro Teixeira Ferreira da Silva	Vereador	18.10.2013 a 31.12.2013	Alegou
Liliana Sofia Bouça Silva	Vereadora	18.10.2013 a 31.12.2013	Alegou
João José Correia Torres Sampaio	Vereador	05.08.2013	Alegou
Humberto César Martins Gomes	Vereador	05.08.2013	Não alegou
Institucional	Cargo		
Município de Caminha	Presidente da Câmara Municipal Luís Miguel da Silva Mendonça Alves		Alegou

⁴ Volume IV.

⁵ Atual Presidente da Câmara Municipal e do executivo em apreciação, no período de 18.10.2013 a 31.12.2013.

⁶ Volume V.

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

4. EXAME DA CONTA

O exame da conta foi feito tendo presente o disposto no n.º 2 do art.º 53º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto⁷, e ainda o disposto na Resolução n.º 06/2003 – 2ª S., de 18 de dezembro.

Foram seguidas as Instruções aplicáveis, no caso, as constantes da Resolução n.º 4/2001–2ª S., de 12 de julho e, pelo exame dos documentos enviados⁸, conclui-se que o resultado da gerência é o que consta da seguinte demonstração numérica:

Unid.: Euro

Débito:	Contas de Ordem		Conta de Dinheiro	
	Saldo de abertura	2.671.102,22		3.053.297,60
Entradas	458.803,86	3.129.906,08	20.089.186,42	23.142.484,02
Crédito				
Saídas	318.776,92		21.545.676,58	
Saldo de Encerramento	2.811.129,16	3.129.906,08	1.596.807,44	23.142.484,02

Conforme mapas do Balanço, Demonstração de Resultados e mapas de Controlo Orçamental⁹ e a título meramente informativo, apresenta-se de seguida a estrutura de resultados da entidade:

Norma de Controlo Interno	Resultados		Execução Orçamental		
		Unid: Euro			
Datada de 01.10.2006	Resultados Operacionais	- 1 856 428,52	Receita	Previsões corrigidas	28 668 008,74
	Resultados Financeiros	- 76 559,77		Receita Cobrada Líquida	19 028 619,29
				Total	66,38 %
	Resultados Correntes	- 1 932 988,29	Despesa	Dotações corrigidas	28 722 001,28
	Resultados Extraordinários	1 014 726,77		Despesas Pagas	20 467 362,86
	Resultado Líquido do Exercício	- 918 261,52		Total	71,26 %

⁷ Alterada e republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março e posteriormente pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro.

⁸ Anexo A do Relato.

⁹ Anexo A do Relato.

Mais se informa, que o Município dispõe de uma norma de controlo interno, datada de 1 de outubro de 2006. Em relação a esta matéria, o Presidente da Câmara¹⁰ refere que os serviços estão a desenvolver trabalhos no sentido de melhorar/ajustar a norma existente; no entanto, até à prestação da conta de gerência de 2018, a referida norma não sofreu quaisquer alterações.

Na gerência em apreciação, verifica-se que os Resultados Operacionais são negativos, em resultado do aumento dos custos operacionais com fornecimentos e serviços externos, dos custos com o pessoal, das transferências, subsídios correntes concedidos e prestações sociais e das amortizações do exercício.

No Relatório de Gestão é justificado o aumento dos custos com o pessoal devido a novas admissões e a reclassificações, bem como aos aumentos das contribuições¹¹.

Os Resultados Financeiros mantêm-se negativos, em consequência dos juros suportados.

O Resultado Líquido do exercício apresenta-se negativo, essencialmente, por força do aumento dos custos operacionais, de acordo com o já referido.

Os Resultados Extraordinários apresentam-se positivos, destacando-se a conta de “Outros proveitos e ganhos extraordinários” (€ 1.020.436,43), que engloba várias transferências recebidas, nomeadamente das entidades C e D, relativo a apoios para estágios profissionais e os ganhos em regularizações de compras, superando, assim, os montantes registados como custos extraordinários, no montante global de € 340.442,66.

Nos exercícios de 2016 a 2018, verifica-se que as respetivas demonstrações de resultados apresentam igualmente valores negativos, à exceção dos resultados extraordinários.

Sobre as baixas taxas de execução orçamental, o Presidente da Câmara Municipal refere¹², que “*A principal causa associada a estes graus de execução orçamental, deve-se ao facto de terem sido estimados valores que não vieram a ser realizados*”; exemplo disso, é o facto da previsão da receita no Cap.º 09 “Venda de Bens de Investimento” ter sido de € 1 000 000,00, tendo, no entanto, apenas sido cobrada receita, no valor de € 46 204,20, apresentando assim uma taxa de execução de 4,62%.

O Relatório de Gestão¹³ não apresenta qualquer justificação para o facto, apenas dá nota de que a baixa execução orçamental se ficou a dever a previsões de receita excessiva, relativamente a verbas de financiamento e venda de imóveis.

¹⁰ Anexo H do Relato.

¹¹ Esta situação é abordada no ponto 7.5 relatório.

¹² Anexo H do Relato.

¹³ Integrado no Volume I.

Também é referido que o aumento das despesas correntes se ficou a dever ao incremento da despesa com a aquisição de bens, nomeadamente água e saneamento, devido ao início do acordo de pagamento, neste exercício, com a empresa E.

As taxas de execução orçamental, nos exercícios de 2016 a 2018, foram na receita de 86,99%, 67,32% e de 82,41% e na despesa de 86,95%, 66,93% e de 73,33%, respetivamente.

Apesar de se terem registado melhorias nos exercícios subsequentes, ao nível da receita, verificou-se, no entanto, uma execução inferior a 85%, em 2017 e 2018.

5. DILIGÊNCIAS EFETUADAS

A fim de esclarecer as questões suscitadas aquando da análise da presente conta e suprir a falta de alguns documentos, expediram-se os ofícios, dirigidos ao Presidente da Câmara¹⁴, que enviou os documentos e respostas¹⁵, que se dão aqui por reproduzidos, tendo sido explicadas as questões levantadas e enviados os documentos solicitados¹⁶, devendo contudo ser evidenciadas as situações apresentadas nos pontos seguintes.

6. ACATAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS

A última verificação interna efetuada foi à gerência de 2011, tendo a conta sido homologada com recomendações, pela 2ª Secção, em 28.01.2016. As recomendações¹⁷ formuladas diziam respeito à necessidade de impor maior rigor na elaboração e execução dos orçamentos municipais, à atualização da Norma de Controlo Interno, ao cumprimento da legislação em vigor, no que respeita à realização de contratos com entidades financeiras ou diretamente com os credores, com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo, à observância do prazo de pagamento dos planos de regularização de dívidas vencidas com as entidades gestoras de sistemas multimunicipais de abastecimento de água, saneamento ou resíduos urbanos e quanto ao cumprimento dos limites da dívida total.

Em agosto de 2016, o Presidente da Câmara Municipal comunicou a este Tribunal o grau de acatamento das referidas recomendações; no entanto, e uma vez que não tinha sido ainda aprovada qualquer alteração à Norma de Controlo Interno, situação que continua a verificar-se, deverá a mesma ser objeto de acompanhamento na verificação interna das contas da autarquia.

¹⁴ Anexo H do Relato.

¹⁵ Anexo H do Relato.

¹⁶ Integrados nos Volumes I, II e III.

¹⁷ Anexo G do Relato.

7. SITUAÇÕES RESULTANTES DA VERIFICAÇÃO DOS DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

7.1 Princípio do equilíbrio orçamental

O facto das despesas correntes (€ 16 063 454,59) serem superiores às receitas correntes (€ 13 450 716,62) violou o princípio do equilíbrio orçamental, contrariando o disposto na alínea e) do número 3.1.1. do POCAL, aprovado pelo Decreto-Lei 54-A/99, de 22 de fevereiro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 84-A/2002, de 5 de abril, em vigor à data dos factos.

No ofício proveniente da entidade¹⁸ é referido que houve um aumento significativo nas transferências correntes e na aquisição de serviços e também no facto de terem sido repostos os subsídios de férias e Natal, o que contribuiu para um aumento da despesa corrente.

O saldo de gerência foi utilizado na sua totalidade para se proceder ao reforço de rubricas correntes tais como as “Transferências correntes”, “Aquisição de serviços” e “Despesas com pessoal”.

Esta situação poderá consubstanciar a infração financeira sancionatória prevista na alínea b), do n.º 1, do artigo 65º da LOPTC, passível de multa, e que tem como limite mínimo o montante correspondente a 25 UC (€ 2.550,00) e como limite máximo o correspondente a 180 UC (€ 18.360,00), nos termos dos n.ºs 2 a 9 do referido artigo, da responsabilidade dos membros do órgão executivo do MC que exerceram funções na gerência de 2013.

Por consulta às contas das gerências de 2016¹⁹, 2017²⁰ e 2018²¹, do Município de Caminha, constatamos que a autarquia tem cumprido o princípio do equilíbrio orçamental, de acordo com o previsto no art.º 40º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro e respetivas alterações.

7.2 Limites de endividamento

Da análise dos mapas do endividamento municipal²², constata-se que o Município de Caminha, na gerência em apreciação, não excedeu os limites legalmente estabelecidos para os empréstimos de curto, médio e longo prazos, tendo no entanto, excedido os limites de endividamento líquido, nos anos de 2011 e 2013.

¹⁸ Anexo H do Relato.

¹⁹ Proc.º n.º 943/2016.

²⁰ Proc.º n.º 2759/2017.

²¹ Proc.º n.º 3776/2018.

²² Anexo B do Relato.

Solicitou-se, à entidade²³, informação sobre se nos anos de 2010 a 2013 foram excedidos os limites de endividamento por parte da Autarquia, tendo sido esclarecido²⁴ que estes tinham sido apenas excedidos no ano de 2013.

Verificou-se que os cálculos realizados na verificação interna da conta diferem dos apresentados nos mapas da DGAL, uma vez que a conta 292 - *Provisões para riscos e encargos* incluía montantes que deveriam ter sido registados nas rubricas das dívidas a terceiros - *Dívidas a fornecedores*, pelo facto de se relacionarem com situações para as quais não existia nenhum litígio judicial em curso, mas antes acordos de pagamento²⁵.

À data de 31 de dezembro de 2013, verificou-se que foram acolhidas pela autarquia, as recomendações formuladas pelos auditores externos nesta matéria, uma vez que no Balanço²⁶ registou-se uma diminuição significativa na conta 292 - *Provisões para riscos e encargos* e um aumento expressivo nas contas de Dívidas a terceiros – Curto prazo, nas rubricas 221 - *Fornecedores c/c* e 2611 - *Fornecedores de imobilizado, c/c*, face ao ano de 2012.

Confirmou-se que o limite de endividamento líquido foi ultrapassado no exercício de 2013.

No entanto, tendo em conta que a Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, em vigor desde 2014, veio alterar os conceitos do endividamento autárquico, bem como os cálculos dos seus limites, não se justifica propor recomendações relativas a uma lei entretanto revogada.

Nos anos de 2016 e 2017, o Município de Caminha cumpriu o limite da dívida total previsto no n.º1, do art.º 52º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro. No entanto, ao abrigo da al. b) do n.º 3 do mesmo artigo, apenas poderia aumentar 20% da margem disponível no início do exercício, tendo em 2017, excedido a referida margem, ultrapassando, assim, o limite da dívida em € 2 386 685,00.

Em 2018, o Município excedeu em € 652 612,29 o referido limite.

A ultrapassagem do limite de endividamento líquido municipal, verificada na gerência de 2013, viola o n.º 1, do artigo 37º da LFL²⁷, e poderá consubstanciar a infração financeira sancionatória prevista na alínea f), do n.º 1, do artigo 65º da LOPTC, passível de multa, e que tem como limite mínimo o montante correspondente a 25 UC (€ 2.550,00) e como limite máximo o correspondente a 180 UC (€ 18.360,00), nos termos dos n.ºs 2 a 9 do referido artigo, da responsabilidade dos membros do órgão executivo do MC que exerceram funções na gerência de 2013.

²³ Anexo H do Relato.

²⁴ Anexo H do Relato.

²⁵ “Relatório Final de Revisão Limitada às Demonstrações Financeiras do Município de Caminha com referência a 31 de outubro de 2013”²⁵, referente à auditoria realizada pela Sociedade de Revisores Oficiais de Contas G – ponto 8 do presente relatório.

²⁶ Anexo A do Relato.

²⁷ Lei n.º 2/2007, de 15/01, retificada pela Declaração de Retificação n.º 14/2007, de 15/02, alterada pela Lei n.º 22-A/2007, de 29/06, Lei n.º 67-A/31/12; Lei n.º 3-B/2010, de 28/04, Lei n.º 55-A/2010, de 31/12 e Lei n.º 64-B/2011, de 30/12; Lei n.º 64-B/2011, de 30/12; Lei n.º 22/2012, de 30/05.

Em sede de alegações, os responsáveis **Júlia Paula Pires Pereira da Costa, Paulo Pinto Pereira, Flamiano Gonçalves Martins, Mário Augusto Pais Patrício e Liliana Sofia Bouça Silva** afirmam que *“(...) no exercício de 2013 foi ultrapassado o limite ao endividamento (...)”*. A justificação da situação prende-se com *“(...) o lançamento em 31.12.2013 do valor de € 5 065 981,42 das piscinas, mas se assim for a responsabilidade é do executivo a partir de 18.10.2013”*²⁸.

7.3 Acordos de regularização de dívida/contratos de factoring

Solicitou-se à autarquia²⁹ que esclarecesse a que se referiam as despesas creditadas na rubrica 02.03.05.02 - Outros, no montante de € 332 023,46, tendo sido informado que se tratava de juros provenientes da cedência de créditos/acordos de pagamentos e juros de mora relativos ao atraso nos pagamentos aos fornecedores³⁰.

Também se solicitou o envio dos contratos de *factoring* e dos acordos de regularização de dívidas celebrados pela autarquia, bem como, as deliberações dos órgãos executivo e deliberativo de autorização da celebração dos contratos e do órgão executivo de autorização das despesas e pagamentos³¹.

A situação da celebração de acordos de regularização de dívida com fornecedores, com o fim de consolidar dívida de curto prazo, foi relatada na conta de gerência de 2011 do Município de Caminha, que foi objeto de homologação com recomendações, em 28.01.2016 ³², pela 2ª Secção do Tribunal de Contas, tendo sido comunicado ao Presidente da Câmara Municipal de Caminha a circunstância de estar vedada a realização de contratos com entidades financeiras ou diretamente com os credores, com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo.

De notar que na gerência em apreciação, não foram celebrados quaisquer novos contratos, limitando-se o município a cumprir os planos de pagamentos relativos a contratos celebrados nos anos de 2006, 2011 e 2012 ³³, pelo que se considera estar devidamente acautelada esta situação.

7.4 Declarações previstas na Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA)

No decurso da verificação da conta, foram solicitadas à autarquia as declarações previstas na LCPA³⁴, nomeadamente a Declaração de Compromissos Plurianuais e as Declarações de Pagamentos e de Recebimentos em Atraso de 2011 a 2013 (art.º 15º, n.º1, alíneas a) e b)), a qual informou que não existiam as respetivas declarações ³⁵.

²⁸ Volume V.

²⁹ Anexo H do Relato.

³⁰ Anexo H do Relato.

³¹ Anexo H do Relato.

³² Proc.º n.º 18777/2011.

³³ Anexo C do Relato.

³⁴ Anexo H do Relato.

³⁵ Anexo H do Relato.

Nas gerências subsequentes não foram elaboradas as declarações de pagamentos e recebimentos em atraso, no entanto, a autarquia informou que, a referência à existência ou não de pagamentos em atraso a 31 de dezembro e o seu valor estão mencionados no relatório de gestão das respectivas prestações de contas e que, de futuro, a informação relativa a pagamentos e recebimentos em atraso será elaborada de acordo com o art.º 15º, n.º 1, al. b) da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA)³⁶ e no Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho³⁷.

7.5 Número de trabalhadores

A Autarquia não deu cumprimento ao n.º1, do art.º 65º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, pelo que se solicitou a remessa de informação detalhada acerca do incumprimento dos objetivos de redução do número de trabalhadores, face aos existentes em 31.12.2012.

Relativamente à “Monitorização da evolução do número de trabalhadores do município no ano de 2013”, a Autarquia remeteu à DGAL a Informação dos Serviços³⁸ e, já com o novo executivo, mas ainda no decurso do ano de 2013, solicitou esclarecimentos à IGF, sobre os procedimentos a adotar na perspetiva de cumprir a Lei³⁹.

Apesar de resultar do incumprimento dos objetivos de redução, mencionados no n.º 1 do citado artigo 65º da LOE para 2013, que haveria lugar a uma redução das transferências do Orçamento do Estado para a autarquia, no montante equivalente ao que resultaria, em termos de poupança, com a efetiva redução de pessoal prevista naquela disposição, no período em causa, a entidade informou que não foi efetuada nenhuma retenção por parte do Estado⁴⁰, não estando prevista nesta lei outra sanção.

Esta questão foi abordada na reunião do órgão executivo, de 16 de abril de 2014, aquando da aprovação dos documentos de prestação da conta de gerência de 2013⁴¹.

³⁶ Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, com as alterações dadas pelas Leis n.ºs 20/2012, de 14 de maio, 64/2012, de 20 de dezembro, 66-B/2012, de 31 de dezembro e 22/2015, de 17 de março.

³⁷ Procedimentos necessários à aplicação da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso, com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 64/2012, de 20 de dezembro, 66-B/2012, de 31 de dezembro e pelo Dec.-Lei n.º 99/2015, de 2 de junho.

³⁸ Anexo F do Relato.

³⁹ Anexo F do Relato.

⁴⁰ Anexo H do Relato.

⁴¹ Anexo A do Relato.

8. PROCESSO I ⁴²

Deu entrada na Direção-Geral do Tribunal de Contas um ofício⁴³, remetido, em 14 de fevereiro de 2014, pelo Presidente da Câmara Municipal, dando nota que, na sequência das eleições autárquicas de 29 de setembro de 2013, o executivo, que tomou posse no dia 18 de outubro, foi confrontado com situações não conhecidas pelos munícipes e sem justificação por parte dos serviços, nomeadamente em relação à situação financeira do Município.

Segundo o Presidente da Câmara Municipal, face à dificuldade em aferir a verdadeira situação económico-financeira, solicitou uma auditoria externa, que foi realizada pela Sociedade de Revisores Oficiais de Contas G, e que visou:

- Avaliar a situação económico-financeira do Município de Caminha, em 31.10.2013.
- Analisar a parceria público-privada realizada para a construção do Complexo A.
- Avaliar o cumprimento da Lei dos Compromissos e dos pagamentos em atraso, assim como dos contratos/compromissos assumidos após 1 de julho de 2013.

O referido processo é constituído pelo “Relatório Final de Revisão Limitada às Demonstrações Financeiras do Município de Caminha com referência a 31 de outubro de 2013”.

8.1 Limitações do âmbito

No entender dos auditores, constituíram limitações ao âmbito do trabalho (até 31 de outubro de 2013), as seguintes situações:

- Ausência de aplicação plena do princípio da especialização do exercício

Os procedimentos de especialização eram realizados pelo Município no final do exercício, pelo que, à data de 31.10.2013, os cálculos não se encontravam realizados e não foi possível proceder à sua verificação, não permitindo concluir sobre a existência, plenitude das transações, valorização e titularidade dos ativos registados nas rubricas relativas ao imobilizado corpóreo e sobre as rubricas de amortizações acumuladas, destacando-se:

- Existência de bens que pertenciam ao Município de Caminha, cujos registos não se encontravam na contabilidade nem nos Serviços do Património;
- Existência de inconsistências entre os registos matriciais, os registos prediais e os registos financeiros, relativos aos edifícios e às viaturas do Município;

⁴² Anexo D do Relato.

⁴³ Anexo D do Relato.

- Ausência de registo das amortizações relativas aos meses de setembro e outubro, relativamente aos ativos sujeitos a depreciação.

Verificou-se, ainda, que nas situações que se seguem, não foi possível quantificar o seu efeito nas demonstrações financeiras:

- Na rubrica de Proveitos diferidos – Subsídios ao investimento, com base nas limitações apresentadas e tendo em consideração que o Município não procedeu ao cálculo e registo das amortizações do exercício, em 31.10.2013, também não foi realizado o reconhecimento no período, do montante de subsídios ao investimento, correspondentes à depreciação dos ativos subsidiados, nem quanto aos compromissos assumidos pelo Município que, em caso de incumprimento, poderiam eventualmente levar à restituição dos valores recebidos ou outras penalidades;
- No que se refere aos encargos suportados pelo Município, relativos a complementos de reforma e medicamentos a ex-funcionários, uma vez que não existiu qualquer provisão, não foi possível determinar o valor dos mesmos⁴⁴;
- O Município de Caminha celebrou um contrato de aluguer do Complexo A, o qual foi contabilisticamente tratado como uma locação operacional.

Atendendo à substância da operação, os auditores consideraram que o mesmo deveria ter sido contabilisticamente registado como uma locação financeira, pelo que, no momento do contrato, a locação deveria ter sido registada por igual quantitativo no ativo e no passivo pelo mais baixo dos seguintes valores: o justo valor entre o imobilizado nesse regime, líquido de subsídios e de créditos de imposto, recebíveis pelo locador, se existissem; ou o montante atual das prestações, excluindo comissões e serviços do locador.

Por não se encontrar disponível informação quanto ao justo valor do ativo, na data do contrato, nem informação que permita segregar o valor das comissões e serviços nas prestações a pagar pelo Município, não foi possível quantificar o efeito exato que esta situação implicaria nas demonstrações financeiras.

No entender dos auditores, a situação descrita teria um impacto material no endividamento e nas demonstrações financeiras do Município, tendo em conta quer a relevância do custo de construção da obra (€ 6 026 761), quer o valor das prestações a pagar pelo Município durante todo o contrato (€ 19 517 940).

- Não foi possível validar se as existências em armazém se encontravam registadas pelo seu efetivo custo de aquisição.

⁴⁴ Uma vez que dos elementos disponíveis não é possível aferir e quantificar as situações concretas e os montantes envolvidos, não se mostra viável avaliar da respetiva legalidade e regularidade financeira.

Em sede de alegações, os responsáveis **Júlia Paula Pires Pereira da Costa, Paulo Pinto Pereira, Flamiano Gonçalves Martins, Mário Augusto Pais Patrício e Liliana Sofia Bouça Silva** ⁴⁵, mencionam o seguinte:

- Em relação à existência de bens que pertenciam ao Município de Caminha, cujos registos não se encontravam na contabilidade nem nos Serviços do Património referem que o executivo “(...) em 2002, quando iniciou funções, manteve as chefias de divisão da contabilidade que tiveram um trabalho extraordinário para nesse ano implementar a contabilidade patrimonial em paralelo com a contabilidade orçamental. O inventário dos bens existentes até essa data era da responsabilidade dos executivos anteriores. Acontece (...) que foi necessário o recurso a tribunal para obter decisão sobre bens, (...) esses procedimentos judiciais, (...) ficaram resolvidos. Mas mais situações foram sendo detetadas e em 18.10.2013 todo esse património pertença do município, todo ele muito anterior ao executivo que precedeu o (...) que tomou posse a 11 janeiro 2002, foi cadastrado, foram encontradas as escrituras ou concursos de obras de construção, ou até os pagamentos de lotes de terrenos onde até estavam instalados edifícios públicos e camarários, (...) construídos há muitos e muitos anos, mas os lotes de terrenos, porque ainda não estavam totalmente pagos, não estavam registados a favor do município”.
- Em relação à existência de inconsistências entre os registos matriciais, os registos prediais e os registos financeiros, relativos aos edifícios do Município manifestam que “(...) instalações com anos e anos, não estavam registadas nas finanças, na conservatória, nem nos registos patrimoniais do município. O executivo (...) desencadeou todos os procedimentos. Julgamos que entre 2011 e 2012, envolveu os serviços jurídicos, os serviços de contabilidade, obteve documentos de partes envolvidas nos negócios, entregou depois aos serviços técnicos para avaliar os valores de construção ou de aquisição e, tanto quanto nos recordamos, o gabinete jurídico informou dos custos de registos à medida que cada processo estava concluído. (...) se algum registo não foi concluído pelos serviços jurídicos, é porque haveria questões na conservatória que seria preciso fundamentar, mas até 31.12.2013 era objetivo do executivo (...) ter pressionado os serviços internos do município, administrativos, técnicos e jurídicos, a concluir os procedimentos legais para apresentar a registo os bens património do município e nunca registados. Importa relevar que todos esses bens eram anteriores à gestão (...), de 2002 a 18.10.2013 e ao que julgamos saber, anteriores até à gestão (...) que nos antecedeu”.
- No tocante à ausência de registo de amortizações relativas aos meses de setembro e outubro, relativamente aos ativos sujeitos a depreciação é referido que desconhecem as razões, mas julgam que “(...) terá sido pelo enorme esforço que aos serviços estava a ser pedido com a atualização do património não registado sendo que na contabilidade havia apenas um funcionário com estas tarefas sendo apoiado pela empresa J. Em finais da 2012 e em 2013, as horas foram absorvidas com a formação dada nas instalações para manusear a aplicação dos fundos disponíveis”.

⁴⁵ Volume V.

8.2 Principais situações detetadas

De acordo com as conclusões dos auditores, foram detetadas várias situações suscetíveis de constituir irregularidades ou mesmo consubstanciar ilegalidades, destacando-se como mais relevantes os aspetos que se sintetizam de seguida:

a) Custos com o pessoal - encargos sociais

As contribuições da entidade patronal relativas às entidades K e L eram registadas contabilisticamente apenas no momento do seu pagamento, não se encontrando registadas as contribuições da entidade patronal relativas ao processamento salarial de outubro de 2013, encontrando-se os custos com o pessoal – encargos sociais subvalorizados com a consequente subvalorização de dívidas ao estado e outros entes públicos.

A rubrica de custos com o pessoal apresentava um valor superior ao verificado em todo o ano de 2012, cujo aumento foi justificado por:

- Pagamento de férias e de subsídio de férias em 2013 à generalidade do pessoal, com um impacto de aproximadamente € 350 000;
- Entrada de nove novos colaboradores, com um impacto total, até outubro de 2013, de aproximadamente € 104 300.

b) Custos com o pessoal – M

As contribuições efetuadas à entidade M, relativas a períodos anteriores a 31 de outubro de 2013, apenas foram registadas como custo em novembro de 2013, pelo que os custos com o pessoal – encargos sociais e as dívidas ao Estado e outros entes públicos, encontravam-se subavaliados, em outubro de 2013.

c) Custos com o pessoal – Remunerações a liquidar

As rubricas de gastos com o pessoal e de acréscimos de custos – remunerações a liquidar, encontravam-se subavaliadas, em outubro de 2013, em cerca de € 417 771.

d) Dívidas a terceiros registadas na rubrica *Provisões para outros riscos e encargos*

A rubrica *Provisões para outros riscos e encargos* incluía, em 31.12.2012 e em 31.10.2013, os montantes de € 4 141 745 e de € 1 575 708, respetivamente, que deveriam ter sido registados nas rubricas das dívidas a terceiros - *Dívidas a fornecedores*, pelo facto de se relacionarem com situações para as quais não existia nenhum litígio judicial em curso, mas antes acordos de pagamento.

A provisão relativa a E refere-se a dívidas do Município a esta empresa, geradas nos anos de 2009 a 2011.

No decurso de 2013 esta dívida foi sendo regularizada no seguimento de um financiamento concedido ao Município, ao abrigo do Programa de Apoio à Economia Local (PAEL), o qual permitiu que, em 31 de outubro de 2013, a mesma ascendesse a € 684 591 (montante integralmente pago em novembro, no seguimento de uma tranche adicional recebida do PAEL).

Esta rubrica incluía, igualmente, o montante de € 891 117, relacionado com faturas cedidas pela empresa E (posteriormente integradas na empresa N) à entidade bancária B, no ano de 2009.

e) Acordo de pagamento com a empresa N ⁴⁶

O Município de Caminha reconheceu a existência de uma dívida para com a empresa N em dezembro de 2012, relativa a serviços prestados de abastecimento de água para consumo público, serviços prestados de saneamento de águas residuais e de protocolos relativos a estudos/projetos de obras e de juros de mora, no valor de € 3 202 051,42.

Parte desta dívida, € 2 310 934, seria regularizada através de um plano de 40 prestações mensais de € 31 756,76, vencendo, a mesma, juros postecipados à taxa anual de 6,5%.

A parte remanescente da dívida, € 891 117, seria paga pelo Município, através de uma eventual retribuição que este viesse a ter direito por inclusão na Parceria Estado – Autarquias para a gestão dos sistemas municipais do Noroeste, que se encontrava em constituição, e/ou por via dos dividendos a que, enquanto acionista, o Município de Caminha teria direito, vencendo esta parte igualmente juros à taxa anual de 6,5%. Os encargos financeiros não se encontravam registados nas demonstrações financeiras, contribuindo para uma sobreavaliação do Fundo Patrimonial e uma subavaliação do prejuízo.

A empresa N reconheceu-se como devedora do Município, pela quantia de € 1 008 906,88, por contrapartida da integração dos Reservatórios Municipais e dos restantes equipamentos de saneamento até à data final da concessão, enquanto que, por sua vez, o Município reconheceu-o como proveito.

Os auditores consideraram que este proveito deveria ter sido diferido pelo restante período da concessão, pelo que, os fundos patrimoniais encontravam-se sobreavaliados em cerca de € 992 000.

⁴⁶ A empresa N tem origem no processo de fusão das sociedades O e E, de que resultou a extinção dos Sistemas Municipais P, Q e R.

f) Transferências correntes não reconhecidas

Os proveitos relativos a diversas transferências efetuadas pelas entidades F, S, T ⁴⁷, entre outras, no montante de € 81 686, encontravam-se por registar na contabilidade.

g) Conta bancária não registada na contabilidade

Verificou-se a existência de uma conta de depósitos à ordem, junto da entidade bancária B, com um saldo, em 31.10.2013, de € 942, a qual não constava da contabilidade.

h) Faturação do Complexo A

Os proveitos relativos a montantes cobrados aos munícipes, entre junho e outubro de 2013, pelos serviços prestados pelo Complexo A, no montante de € 18 281, encontravam-se por registar na contabilidade, traduzindo-se numa subavaliação da faturação e dos depósitos bancários.

i) Garantia bancária recebida não contabilizada

O Município recebeu uma indemnização da entidade bancária U, no valor de € 58 739, em consequência do acionamento de uma garantia bancária prestada por um fornecedor de imobilizado, no entanto, à data da auditoria, não tinha sido registado como proveito extraordinário.

j) Faturação e custos com distribuição de água não registados

Os proveitos e os custos relativos à água faturada e adquirida no mês de outubro não foram registados na contabilidade, implicando uma subavaliação das vendas e das contas a receber, em € 225 272, bem como dos fornecimentos e serviços externos e das dívidas a terceiros, em € 62 464.

k) Capital subscrito e não realizado – Sociedade V

Em 31 de outubro de 2013, o Município apresentou um investimento financeiro, relativo a esta empresa, no valor de € 2 923 200 e um montante de € 2 436 000 na rubrica *Provisões para outros riscos e encargos*.

As rubricas de *Investimentos financeiros* e de *Provisões para outros riscos e encargos* encontravam-se sobreavaliadas, uma vez que o valor desta participação deveria ter sido diminuído pelo montante correspondente ao capital social da sociedade V não realizado.

l) Regularizações registadas na rubrica *Resultados transitados*

As diminuições de *Resultados transitados*, diziam respeito a:

⁴⁷ Entidades F, W, D.

- Juros de mora debitados ao Município, no ano de 2011, que não foram registados na contabilidade, no seguimento de um acordo de pagamento que foi realizado com o fornecedor X, no valor de € 152 788;
- Faturas da empresa N, assumidas como dívida, no seguimento dos acordos de pagamento realizados com esta empresa, no final de 2012, que não foram contabilizadas como custo nesse exercício, no montante de € 278 112.

Estas regularizações deveriam ter sido contabilizadas por contrapartida dos custos do exercício de 2013.

m) Provisão para processo com a entidade Y

A rubrica *Provisão para outros riscos e encargos* incluía uma provisão para processos judiciais em curso, no valor de € 297 724, relativa à entidade Y, a qual já deveria ter sido reconhecida numa conta de terceiros, tendo em consideração que este processo já tinha sido concluído no final de 2012, com uma decisão desfavorável ao Município.

n) Cobranças a clientes em reconciliação bancária

As reconciliações bancárias do Município evidenciavam um valor de € 476 095, relativo a cobranças de serviços de água e saneamento concretizadas, mas que ainda não tinham sido registadas nas respetivas contas correntes dos clientes.

o) Dívidas a terceiros – curto e médio/longo prazo: Fornecedores c/c com *factoring*

O saldo desta rubrica respeitava a dívidas ao fornecedor Z o qual cedeu o crédito à entidade bancária AA, através de um contrato de *factoring* celebrado em 2011, ficando o Município obrigado a liquidar a referida dívida a esta instituição. No final de 2012, o Município encontrava-se em incumprimento perante aquela entidade, tendo sido acordado um plano de pagamentos entre ambas as partes, o qual, segundo os auditores estava a ser cumprido.

Em sede de alegações, os responsáveis **Júlia Paula Pires Pereira da Costa, Paulo Pinto Pereira, Flamiano Gonçalves Martins, Mário Augusto Pais Patrício e Liliana Sofia Bouça Silva** ⁴⁸, mencionam o seguinte:

- Em relação à situação que se prende com o facto da rubrica de custos com o pessoal apresentar um valor superior ao verificado em todo o ano de 2012, cujo aumento foi justificado pelo pagamento de férias e de subsídio de férias em 2013 à generalidade do pessoal e à entrada de nove novos colaboradores é mencionado pelos referidos responsáveis que “até 18-10-2013 existiram compromissos decorrentes de decisões alheias ao Município,

⁴⁸ Volume V.

que implicaram o pagamento dos subsídios de Natal e de férias, referidos no relatório e com impacto na ordem dos € 350.000, que foram pagos mesmo não havendo fundos disponíveis, como aconteceu em todas as Câmaras, porque decorreu da decisão do Tribunal AB. Mesmo assim, até 18.10.2013 o Município pagava a tempo e horas, conforme consta da informação da DGAL, não tendo pagamentos em atraso e ainda deixou em disponibilidades financeiras, constantes do relatório da auditoria, cerca de 2,4 milhões de euros⁴⁹. Aliás, no recente relatório da entidade H ⁵⁰ ⁵¹ relevam a incompreensão de o executivo que sucedeu, de outubro até dezembro 2013, (...) não ter pago aos fornecedores aumentando o PMP⁵² quando a 31.12.2013, ainda tinha cerca de 1,6 milhões em bancos”.

- O facto de não terem sido efetuados os registos pelos serviços da contabilidade da autarquia, dos proveitos relativos a diversas transferências e a montantes cobrados aos munícipes, dos proveitos e dos custos relativos à água faturada e adquirida, dos fornecimentos e serviços externos e das dívidas a terceiros, das vendas e das contas a receber, no momento certo, segundo os referidos responsáveis eram “(...) os procedimentos desde sempre face à dificuldade que é apurar as centenas de transferências ajustadas aos clientes/contratos de fornecimento”.

As razões dos registos nas rubricas de custos com o pessoal - encargos sociais e das dívidas ao estado e outros entes públicos, dos gastos com o pessoal e dos acréscimos de custos – remunerações a liquidar, de só serem efetuados no momento do pagamento, são desconhecidas dos responsáveis “(...) porquanto era da responsabilidade dos serviços de contabilidade e da secção do pessoal e nunca houve informação das chefias de divisão com alertas de alterações aos procedimentos mensais”.

- Em relação à existência de uma conta de depósitos à ordem, junto da entidade bancária B, com um saldo, em 31.10.2013, de € 942, a qual não constava da contabilidade e não figurava na Síntese das Reconciliações Bancárias, à data de 31 de dezembro de 2013 e de 2018 é referido por aqueles responsáveis que “(...), remontará a um período anterior até ao anterior executivo (...), a qual depois de descoberta junto da instituição bancária foram iniciados todos os procedimentos para a recuperar desde logo pela obtenção de assinaturas de vereadores titulares, vereadores que já não o eram há largos anos. Devemos referir que outros valores e em idênticas circunstâncias foram descobertos na agência bancária, foram informados pelos serviços, foi dado conhecimento em reunião de Câmara e foi dada entrada na contabilidade como proveitos extraordinários, rondando, (...) um valor de cerca de € 20.000. Acerca da conta com € 942, cujo processo de regularização da mesma foi iniciado

⁴⁹ Cfr. página 13 do relatório de auditoria.

⁵⁰ Anexo IV — Cópia da Ação de Controlo no Município de Caminha realizada pela entidade H, que acompanhou o ofício - Volume V.

⁵¹ Na sequência da referida ação de controlo realizada pela entidade H no Município de Caminha, foi enviada ao Tribunal de Contas, em 16.04.2019 uma Informação, relativa à verificação de eventual responsabilidade financeira, que apesar de respeitar ao mesmo Processo, difere do Relatório que foi remetido à Câmara Municipal de Caminha.

⁵² Prazo Médio de Pagamentos.

ainda pelo executivo (...), não se compreende como em 2018 o executivo (...) não deu seguimento ao processo de apuramento feito pelo executivo (...) até 18.10.2013”⁵³.

Em sede de alegações, os responsáveis **António Manuel Quintas de Vasconcelos, Jorge Paulo Miranda e Maria Teresa Varanda Ramalhosa Guerreiro**⁵⁴, referem que “(...) no exercício de 2013, à semelhança dos anteriores, sempre os Vereadores (...) votaram contra as propostas para contratações de novos trabalhadores, os ajustes diretos e avenças propostas para assessoria e consultadoria jurídica, uma vez que, a Câmara de Caminha não carecia de mais trabalhadores, até porque, conforme notícias veiculadas na comunicação social, aquela era uma das 5 Câmaras do distrito de Viana do Castelo, com mais funcionários.

Ao nível da assessoria e consultadoria jurídica, a Câmara sempre se encontrou dotada de um vasto Gabinete Jurídico, de assessores e consultores jurídicos, pelo que a contratação externa nunca se afigurou necessária, razão da votação contra dos Vereadores (...).”

8.3 Lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso (LCPA)

Relativamente à observação pelo Município de Caminha da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA), no decurso do período de dez meses, findo em 31.10.2013, os auditores salientam o seguinte:

- a) O apuramento dos fundos disponíveis foi acompanhado com uma periodicidade mensal e não permanente, o que contrariou o previsto no n.º 4 do art.º 7º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho;
- b) No início de 2013, o Município efetuou uma previsão das receitas e das despesas para todo o exercício, com vista a determinar os seus “fundos disponíveis”, tendo em conta os compromissos assumidos para igual período; este procedimento não se encontrava em conformidade com o art.º 5º da referida disposição legal, segundo o qual esta análise deveria ser feita para o período de três meses;
- c) Nos termos do art.º 4º da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro e art.º 6º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, o Município procedeu, desde o início de 2013, ao aumento temporário dos seus fundos disponíveis, no entanto, esta decisão só foi aprovada na reunião ordinária da Câmara Municipal, de 6 de março de 2013;
- d) O montante de fundos disponíveis nos meses de julho, agosto e setembro de 2013 apresentava-se negativo, no entanto, os auditores verificaram que no mesmo período foram assumidos novos compromissos, o que contraria o previsto no n.º 2 do art.º 7º do referido Decreto-lei, segundo o qual, “os compromissos assumidos não podem ultrapassar os fundos disponíveis”;
- e) No dia 17 de outubro de 2013 foram anulados compromissos, apenas com a justificação “Estorno2013”, em que uma parte foi transferida para novos compromissos, tendo-se

⁵³ Volume V.

⁵⁴ Volume V.

constatado que dos compromissos anulados, constavam serviços/bens previamente encomendados a fornecedores, pelo que o Município encontrava-se impedido de liquidar as faturas, entretanto, já apresentadas por aqueles fornecedores;

- f) No cálculo inicial dos fundos disponíveis efetuado pelo Município em janeiro de 2013, a receita total prevista para o ano de 2013, quando comparada com a receita efetivamente cobrada até 31 de outubro de 2013, levou os auditores a concluir que a estimativa inicial de receita se mostrou sobreavaliada;
- g) No final de outubro de 2013, o valor dos compromissos assumidos era superior à estimativa inicial de receita;
- h) No cálculo dos fundos disponíveis, à data de 30 de outubro de 2013, foi considerado um montante de receita esperada para o QREN, de € 2 094 112, quando nesta data, apenas, existiam candidaturas submetidas por aprovar no valor aproximadamente de € 300 000.

Em sede de alegações, os responsáveis **Júlia Paula Pires Pereira da Costa, Paulo Pinto Pereira, Flamiano Gonçalves Martins, Mário Augusto Pais Patrício e Liliana Sofia Bouça Silva** ⁵⁵, mencionam o seguinte:

- *“É importante referir que o ano de 2012, com a entrada em vigor da Lei dos Compromissos que apanhou todas as Câmaras de surpresa, o Município de Caminha, tal como todos os Municípios do país, através da ANMP, foi a sessões de esclarecimento, nomeadamente a mais alargada em Cabeceiras de Bastos, de forma a poder dar seguimento à nova Lei dos Compromissos cujos objetivos essenciais era estancar a dívida atual e diminuir os prazos médios de pagamento; Paralelamente o Governo desenvolveu um plano de apoio financeiro, para todos os Municípios, designado PAEL, o qual visava um empréstimo a médio prazo (14 anos) a que as Câmaras se podiam candidatar, e o Município de Caminha assim procedeu, candidatando-se apenas ao pagamento das faturas das águas, cujo pagamento à empresa estava suspenso devido a um procedimento em falta por parte da empresa. Esta situação deveu-se ao facto do contrato da concessão inicial, que era de 30 anos ter passado para 60 por decisão unilateral do Governo e a Câmara de Caminha não ter sido consultada dessa dilatação de prazo que exigia, no mínimo, a renegociação dos valores atribuídos à concessão inicial, facto que não aconteceu. No entanto, no âmbito do PAEL foi possível renegociar contrapartidas para o Município e terminar o litígio que opunha a Câmara à Empresa. O PAEL tinha dois tipos de empréstimos, um com condições mais exigentes e outro com restrições e objetivos menos exigentes. O Município de Caminha estava em condições de aceder ao segundo que era mais flexível;*
- *Para ajustar o sistema informático à nova legislação foi avaliada com a empresa J um plano de formação para que o sistema instalado pudesse comportar uma aplicação nova acoplada ao POCAL, de forma a obter os registos necessários ao apuramento dos fundos disponíveis e depois ao registo sequencial dos compromissos, o que foi feito, e a empresa J começou os*

⁵⁵ Volume V.

procedimentos para instalar a aplicação dando formação no local a alguns funcionários da contabilidade no final de 2012 e início de 2013;

- *Para poder dar seguimento a uma lei que estava a preocupar a gestão dos municípios, a Câmara de Caminha contratou um Assessor financeiro externo, (...) que era especialista nesta área, e estava no terreno a dar sessões de esclarecimento promovidas pela entidade AC;*
- *Era aliás de sua responsabilidade, e consta dos dossiers arquivados na contabilidade do Município, o apuramento mensal dos fundos disponíveis, o acompanhamento da diminuição dos PMP, a diminuição do passivo, e a tudo isso a vereação deu aval de tal forma que até ao 3º trimestre de 2013, e os dados são da DGAL, o Município de Caminha reduziu os PMP de 166 dias em 31.12.2011, para 139 dias em 31.03.2012, para 113 dias em 30.06.2012, para 97 dias em 30.09.2012, para 79 dias em 31.12.2012, sobe para 86 dias em 31.03.2013. desce para 85 dias em 30.06.2013 e estabiliza nos 85 dias em 30.09.2013.
Com o novo executivo camarário o PMP sobe para 98 dias em 31.12.2013, aumentando brutalmente para 293 dias em 31.12.2014, desce para 110 dias em 31.12.2015 e volta a subir para 134 dias em 31.12.2016, apesar do Relatório de Contas do Município referir que em 31.12.2016 o PMP era de 175 dias;*
- *Mesmo considerando 2013 com dois períodos de gestão, o Município reduziu a dívida até 18.10.2013, conforme acima se disse e conforme mapa anexo, e se compararmos 31.12.2012 com 31.12.2013 a redução foi de € 567 904,91.
Para sustentar a explicação dos factos, fizemos os mapas de comparação de exercícios, que seguem em anexo, para evidenciar o impacto do aumento do passivo com a contabilização "patrimonial" de € 5 065 961,42 da piscina concluída em 2010 e objeto de um contrato de arrendamento.*

O atual Presidente da Câmara resolveu contabilizar as piscinas de forma distinta, da que estava a ser contabilizada, em 31-12-2013, sem orçamento e sem PPI, distorcendo a análise comparativa e em nosso entender de forma não legal, as contas de 31.12.2013 face às contas de 18.10.2013 e às contas de 31.12.2012. Importa também dizer que a Lei dos Compromissos obrigava a reduzir o passivo e os PMP, e o executivo (...) assim respeitou essas normas. Bastará analisar os balanços até 18.10.2013. E quando dizemos que controlamos a redução dos PMP desde 2011 suportamo-nos dos documentos da DGAL, da mesma forma que quando dizemos que reduzimos o passivo suportamo-nos das contas de gerência de 2012 e 2013. Mas temos de explicar que o executivo (...) procedeu a alterações contabilísticas em 31.12.2013, em nosso entender erradas. Como exemplo, voltamos a referir, o lançamento da verba das piscinas sem orçamento, sem PPI, errando a análise do PPI executado em 2013 que é totalmente diferente do aumento do ativo imobilizado corpóreo.

Por outro lado, também em 31.12.2013, o executivo (...) retira de provisões a verba de € 2 436 000 que em 31.12.2012 e em 18.10.2013 estavam naquela conta, dando apenas uma nota explicativa no texto das contas de 2013 no seu ponto 3.1 - Balanço. Ora, tendo a Lei dos Compromissos três finalidades preventivas e reguladoras, desde logo "estancar a dívida", "diminuir o prazo de pagamento a fornecedores" e "controlar os compromissos plurianuais" estas alterações promovidas distorcem a análise comparativa;

- *É certo, e os dados registados desde a entrada da Lei dos Compromissos provam isso, ao contrário do que o relatório da auditoria promovido pelo executivo (...) aquando da sua entrada em funções a 18.10.2013, o município de Caminha tinha um equilíbrio nas dívidas de curto prazo face às disponibilidades de tesouraria acrescido dos valores das dívidas de curto prazo que importa aqui referir e evidenciar:*

	31.12.2012	31.12.2013
<i>Disponibilidades + dívidas curto prazo</i>	<i>€ 6 366 848,89</i>	<i>€ 5 119 399,11</i>
<i>Dívidas a curto prazo</i>	<i>€ 3 401 832,23</i>	<i>€ 4 148 342,38 / € 9 214 323,80</i>

Nota:

- a) O novo executivo, que entrou em funções em outubro de 2013, lançou por erro (além de outras desconformidades como a falta de inscrição em PPI e Orçamento) as dívidas do Complexo A como dívida de curto prazo em 31.12.2013 e em 31.12.2014 passa aquele valor de € 5 065 981,42 para dívida de MLP, sem qualquer explicação (...)*
- b) Como se vê, o executivo (...) tinha uma situação financeira invejável, de excedente financeiro, situação que se veio a inverter vertiginosamente nos anos seguintes, quer porque passaram a haver prejuízos anuais brutais, quer porque o município reduziu as receitas do IMI, do IRS e da água, não respeitando a Lei dos Compromissos naqueles vetores essenciais, de redução do passivo, porque aumentou de 31.12.2013 para 31.12.2016 em cerca de € 303 428,03, porque aumentou os PMP de 85 dias no 3º trimestre de 2013 para 134 dias no 4º trimestre de 2016, face aos dados da DGAL porque face aos dados do relatório e contas de 2016 do município esse PMP era de 175 dias.
(...)*
- *A Lei dos Compromissos é regulada pelo Dec. Lei nº 127/2012, de 21 de junho tendo a Câmara de Caminha mesmo antes desta data, a 24.04.2012, aprovado as normas internas de realização de despesa, como forma de dar cumprimento ao preceituado na Lei nº 8/2012 já que foi ela que despoletou as ações formativas e de esclarecimento promovidas pela ANMP em Coimbra, Almeirim, Alcácer do Sal e Cabeceiras de Bastos, aquelas em que a Câmara de Caminha participou;*
- *A partir da entrada em vigor desta lei o Município respeitou integralmente o apuramento mensal dos fundos disponíveis beneficiando exatamente dos 100%, porque não tinha pagamentos em atraso desde o 4º trimestre de 2012, que era de 79 dias, até ao 3º trimestre de 2013 que era de 85 dias, o que demonstra que desde 2012 houve de facto um esforço de contenção apesar de algumas despesas extraordinárias como a reposição do subsídio de férias, cujo montante teve reflexos financeiros, mas não prejudicou a gestão de tesouraria que era confortável, naqueles anos de 2012 e 2013, até 18 de Outubro;*
- *Ora, previa a lei que os Municípios que não tivessem pagamentos em atraso, embora estivessem obrigados em determinar o apuramento dos fundos disponíveis até ao dia 5 de cada mês e de os comunicar à DGAL, nos termos do nº 4 do art.º 16º do DL n.º 127/2012, as entidades-como a Câmara de Caminha - que não tivessem pagamentos em atraso estavam isentas do dever de prestação de informação relativa aos fundos disponíveis. Apesar desse conforto entendemos continuar a informar a DGAL sobre os fundos disponíveis apurados,*

o que demonstra que o Município de Caminha estava a respeitar as recomendações "preventivas e reguladoras" vertidas no espírito da lei;

- Contudo, em 2013, por via da decisão do Tribunal AB, existiram despesas não previstas, como foram os subsídios de férias, que ao serem pagos, implicou depois reduzir orçamentalmente em outras despesas, procedendo-se ao estorno de valores registados na contabilidade como compromissos o que não entendemos ser o espanto do atual executivo vertido no relatório da auditoria elaborado pela empresa escolhida pessoalmente pelo próprio executivo, depois contratados para a Câmara num concurso dito público, sobre questões de registo e estorno de compromissos quando o mesmo executivo lança o valor de € 5 065 981,42 em 31.12.2013 referente à obra do Complexo A que foi concursada por empresa da qual a Câmara é sócia em 49% ao abrigo de uma PPP, mas em que aquela empresa tem a obra no seu ativo fixo tangível, contraiu o empréstimo para a sua construção, e a Câmara de Caminha lança na contabilidade um valor sem orçamento nem PPI nem documento de concurso de uma obra concluída em 2010 por uma empresa privada. Por outro lado, e apenas com base nesse relatório de auditoria a Câmara estorna € 2 436 000 registados na conta de provisões, alterando comparativamente os dados desta conta de 2012, os dados informativos das participações em sociedades, e apenas com uma insignificante nota explicativa nas contas de 2013 no quadro 3.1 - balanços.*
- Existiu um grau de dificuldade das Câmaras que desde 2002 tinham dois tipos contabilidade, a Orçamental e a Patrimonial, que implicaram um enorme esforço tanto na formação de recursos humanos qualificados como nos encargos com novas aplicações informáticas, e que esta Lei dos Compromissos de 2012 viria a impor em paralelo com a passagem da digitalização dos documentos de uma plataforma desenvolvida no âmbito da entidade AD para outra da empresa J com todos os graus de dificuldade logística e até de limitações do software existente, implicaram. Tudo isto em 2012 e 2013.*
- O recurso a uma folha excel para controlo dos fundos disponíveis mensais foi a sugestão possível dita na sessão de esclarecimento promovida pela ANMP em Cabeceiras de Bastos, em 2012, numa fase conturbada provocada pelos enormes esforços a que os serviços de contabilidade iriam estar sujeitos e pela exigência de aquisição de aplicações informáticas associadas aos programas, que ainda tinham de ser desenvolvidos por cada uma das empresas de informática que tinham contratos com os municípios, no caso de Caminha a empresa J dá apoio a cerca de 30% das Câmaras do País e percebeu-se que entre o preparar o programa, a formação do pessoal e o ajustamento de formulários à exigência legal, não seria em 2012 que tal seria possível;*
- Mas será justo pedir à IGF que avalie os procedimentos do Município na articulação com a empresa J para a implementação daquela aplicação, da urgência com que solicitamos deslocação dos técnicos, para que se verifique que a par do esforço de redução dos PMP, que são verificáveis, a par da redução dos montantes totais das dívidas, que também são verificáveis, a par da existência de confortáveis disponibilidades financeiras, que também são verificáveis, se conclua que os vereadores tudo fizeram, mesmo sendo ano eleitoral e*

tendo de suportar despesas não previstas orçamentalmente, nem nos fundos disponíveis como o foi a resultado da decisão do TC com o pagamento do subsídio de férias em junho de 2013 que obrigou a reforços de verbas orçamentais e estornos de outras”.

Mais considerações foram feitas, mas atendendo a que não dizem respeito à gerência em apreciação, nem aos factos que lhes são imputados, não são aqui mencionadas.

Em sede de alegações, os responsáveis **António Manuel Quintas de Vasconcelos, Jorge Paulo Miranda e Maria Teresa Varanda Ramalhosa Guerreiro**⁵⁶, relativamente ao aumento excecional dos fundos disponíveis informam que “(...) *na ordem de trabalhos respeitante à reunião camarária realizada a 06.03.2013, constava no ponto 12, o aumento excecional dos fundos disponíveis a que alude a alínea c), do n.º 1, do artigo 4.º da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, que regulamenta a assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas, tendo os Vereadores (...), votado contra a indicada proposta e manifestado verbalmente naquela reunião e documentado na Ata a que respeita, que nenhum fundamento de exceção havia sido arguido pelo executivo para semelhante aumento dos indicados fundos”.*

8.4 Procedimentos adotados pela entidade com base nas conclusões da auditoria

As situações tratadas nos pontos 8.1 a 8.3 traduzem-se no incumprimento de alguns dos princípios previstos no POCAL, nomeadamente nos pontos 2.3.4, quanto à execução orçamental das receitas e das despesas, 2.8.1, relativamente à atualização dos bens patrimoniais, 2.9.2, alínea e), 2.9.10.1.5, em relação ao controlo das disponibilidades e 3.2, alínea d), no respeitante à ausência de aplicação plena do princípio da especialização, que constituiu, no entender dos auditores externos, uma das limitações ao âmbito dos trabalhos, bem como das disposições legais contidas nalguns dos artigos constantes da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso, mencionados no ponto anterior.

Pese embora o Presidente da Câmara⁵⁷ ter esclarecido que foram efetuadas as correções, a nível da contabilidade patrimonial, de todos os alertas descritos nas conclusões da auditoria⁵⁸, com repercussões no encerramento da conta de gerência em apreciação (31.12.2013) e no exercício de 2014, não enviou, no entanto, quaisquer elementos comprovativos de tais regularizações.

Analisados os documentos de prestação de contas das gerências subseqüentes, constata-se que algumas das situações relatadas nos pontos 8.1 e 8.3 se mantêm e são comuns aos anos de 2014 a 2018, conforme consta das respetivas Certificações Legais de Contas⁵⁹ e, que se passam a indicar:

- a) O Município de Caminha ainda não implementou procedimentos que permitam assegurar um controlo sistemático e regular da existência, avaliação de capacidade de uso e valorização

⁵⁶ Volume V.

⁵⁷ Anexo H do Relato.

⁵⁸ Realizada pela Sociedade de Revisores Oficiais de Contas G e que constam do “Relatório Final de Revisão Limitada às Demonstrações Financeiras do Município de Caminha com referência a 31 de outubro de 2013”,

⁵⁹ Anexo I do Relato. As Certificações Legais das Contas (CLC) de 2014 a 2017 foram efetuadas pela mesma Sociedade de Revisores Oficiais de Contas G e a CLC de 2018 foi pela sociedade AE.

contabilística das imobilizações corpóreas e dos bens de domínio público, bem como assegurar uma adequada correspondência entre os registos matriciais, os registos prediais e os registos financeiros relativos aos imóveis do Município.

Segundo os auditores não foi possível excluir a existência de erros ou deficiências e quantificar os eventuais efeitos que poderiam advir da conclusão destes procedimentos e reconciliações, ao nível das rubricas de imobilizado, amortizações e subsídios ao investimento, com correspondente tradução no valor global do património.

- b) Na rubrica “Outros devedores” transitou de anos anteriores um saldo de € 1 292 700 ⁶⁰, a haver, do Município AF, resultante de valores relacionados com o serviço de transporte do *Ferryboat*, dos quais apenas € 194 812 estavam reconhecidos pelo devedor e considerados no âmbito de um protocolo de acordo extrajudicial.

Para os restantes € 1 097 888 é mantida pelo município a pretensão de exigibilidade, com recurso a processo judicial a aguardar julgamento, havendo, assim, risco de imparidade que não foi considerado e que não foi possível quantificar.

- c) Verificou-se ainda que, por não ser possível dispor das demonstrações financeiras confirmadas das empresas participadas, reportadas ao fim do exercício de 2018, não foi possível identificar e quantificar eventuais ajustamentos ao valor com que se mantêm registadas no balanço, o qual corresponde ao seu custo de aquisição, totalizando € 1 295 390, não estando, assim, reconhecidos ajustamentos que poderiam resultar do método da equivalência patrimonial, quando aplicável.
- d) Refere-se a existência de vários processos judiciais em curso contra o município, provenientes de anos anteriores, envolvendo risco de pagamento de indemnizações, que no seu conjunto representam, em 2018, cerca de 2 125 mil euros, para as quais não existiam provisões constituídas, sem que se mostre suficientemente fundamentada a sua generalizada exclusão.

As situações tratadas nos pontos 8.1 e 8.2 poderão consubstanciar as infrações financeiras sancionatórias previstas na alínea b), do n.º 1, do artigo 65º da LOPTC, passíveis de multa, e que têm como limite mínimo o montante correspondente a 25 UC (€ 2.550,00) e como limite máximo o correspondente a 180 UC (€ 18.360,00), nos termos dos n.ºs 2 a 9 do referido artigo, da responsabilidade dos membros do órgão executivo do Município de Caminha que exerceram funções na gerência de 2013.

Em sede de alegações, o responsável **Rui Pedro Teixeira Ferreira da Silva** ⁶¹, esclarece que “(...) *quanto ao exercício e nos anos 2014, 2015, 2016 e 4 meses de 2017 foi cumprida a legislação em vigor e foram tomadas medidas de correção e acolhimento das situações relevadas pelo Revisor*

⁶⁰ Valor apurado em 31.12.2018.

⁶¹ Volume V.

Oficial de Contas como reservas, tal como pode ser comprovado pelas Certificações Legais de Contas (CLC) dos vários anos referidos”.

8.5 Sociedade AG ⁶²

A situação desenvolvida neste ponto autónomo, prende-se com a constituição da sociedade AG, com a atividade que vem desenvolvendo, com os empréstimos que tem contraído e com as relações jurídico-financeiras com o Município de Caminha.

Resumidamente a sociedade AG, é uma sociedade comercial anónima de capitais minoritariamente públicos, que foi constituída no âmbito de uma parceria público-privada promovida pelo Município de Caminha para a conceção, implementação, desenvolvimento, construção, instalação, equipamento, conservação e manutenção dos parques de estacionamento e das piscinas municipais⁶³.

A constituição desta sociedade foi aprovada pela Assembleia Municipal, em 28.09.2007, sendo que a seleção da pessoa coletiva de direito privado para participar com o Município de Caminha na constituição da sociedade foi objeto de prévio concurso público internacional, cujo anúncio foi publicado em 21.11.2007, tendo sido adjudicada a proposta de € 4 390 826 para a execução dos trabalhos, ao agrupamento de empresas AH, AI, AJ, AK.

Os atos e contratos celebrados na sequência deste concurso público internacional deveriam ter sido submetidos à fiscalização prévia deste Tribunal, por razões de natureza subjetiva - foram realizados pelo Município - e substantivas - pelo objeto e valor do contrato (cfr. Artigos 46.º, 47.º e 48.º da LOPTC).

Em 18.06.2008 foi celebrada a escritura de constituição da sociedade AG, com a seguinte estrutura acionista:

Acionista	Capital social	Participação
	Euro	%
Município de Caminha	24 500	49,0%
Empresa AH	10 000	20,0%
Empresa AL	2 750	5,5%
Empresa AK	2 750	5,5%
Empresa AI	10 000	20,0%
	50 000	

Por forma a realizar a sua parte no capital social da sociedade AG, o Município de Caminha cedeu o direito de superfície, por 25 anos, de um conjunto de terrenos (onde se viria a localizar o complexo A, bem como os parques de estacionamento subterrâneos previstos, mas que, até à data, não foram

⁶² Anexo E do Relato.

⁶³ Anexo E do Relato.

construídos), por um valor total de € 300 000, de acordo com o valor atribuído pelo Revisor Oficial de Contas, do qual € 24 500 ficou afeto a capital social e o remanescente de € 275 500 ficou a constituir um crédito do Município sobre a sociedade AG, deduzido nas rendas anuais a pagar pelo Município, de acordo com o contrato de arrendamento celebrado em 01.05.2010⁶⁴.

Em 12.09.2008 foi estabelecido um contrato de empreitada⁶⁵ entre a sociedade AG e a empresa AH, para a construção das piscinas, pelo valor de € 4 390 836, contrato que resultou do concurso público, realizado para a celebração do contrato entre o Município de Caminha e os parceiros privados, tendo por isso o mesmo valor.

Em 15.09.2009, com vista a financiar a empreitada, a sociedade contraiu um empréstimo (abertura de crédito) junto da entidade bancária B ⁶⁶, até ao valor de € 5 462 000, pelo prazo de 23 anos, tendo entregue como garantias a hipoteca do empreendimento a ser construído, penhores sobre os acionistas da sociedade AG (exceto o Município), bem como o compromisso de consignação da receita decorrente do contrato de arrendamento com o Município adiante referido, na eventualidade de qualquer incumprimento.

No âmbito desta operação, o Município de Caminha emitiu uma carta de conforto à entidade bancária B ⁶⁷, na qual reitera a sua intenção em cumprir todos os compromissos que venha a assumir perante a sociedade AG, para que esta possa por sua vez assumir os seus compromissos perante o banco. Esta carta refere ainda que *“... o Município reconhece que o seu compromisso foi um elemento determinante na formação da vontade da entidade bancária B no sentido da celebração dos referidos contratos”*.

Ora, tendo presente que a carta de conforto emitida em 07.09.2009, em representação do Município e assinada pelo Vice-presidente da Câmara Municipal de Caminha, à data, integra a prestação de uma garantia pessoal que poderá gerar responsabilidade civil⁶⁸, tem que se concluir que a sua emissão viola o art.º 38º, n.º 10 da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro (Lei das Finanças Locais), em vigor à data dos factos, sendo, portanto, passível de constituir a infração financeira de natureza sancionatória, prevista no art.º 65º, n.º 1, al. b) da LOPTC, da qual seriam eventualmente responsáveis os membros do executivo de 2009, em funções nessa data^{69 70}, encontrando-se, no entanto, extinto o procedimento para efetivação de responsabilidades financeiras por prescrição, por força dos artigos 69º e 70º da LOPTC.

⁶⁴ Anexo E do Relato.

⁶⁵ Anexo E do Relato.

⁶⁶ Anexo E do Relato.

⁶⁷ Anexo E do Relato.

⁶⁸ Vide Acórdão do Tribunal AM de 05.05.2016.

⁶⁹ Anexo J do Relato.

⁷⁰ O Município não deveria comprometer-se a não diminuir e a não onerar a sua participação na sociedade, quando poderá, caso se verifiquem certos requisitos e condicionalismos legalmente previstos, ser obrigado a fazê-lo.

Tem igualmente que se ter presente que, no caso de, em qualquer circunstância, não se proceder ao pagamento das prestações que a carta de conforto visa garantir e que resulte para o Município a obrigação de indemnizar, poderão ser efetivadas eventuais responsabilidades financeiras reintegratórias, de acordo com o art.º 59º, n.º 5 da LOPTC, relativamente aos mesmos responsáveis.

Em 06.08.2009, antes da celebração do contrato de empréstimo, foi assinado entre a sociedade AG e o Município de Caminha o contrato-promessa de arrendamento, que deu origem ao contrato definitivo, em 01.05.2010,⁷¹ do Complexo A, o qual previa, entre outras, as seguintes condições:

- Renda mensal de € 51 250, acrescida de IVA, atualizável ao longo dos anos;
- Pagamento de uma caução pelo Município no valor de € 153 750;
- Prazo de 23 anos, podendo ser renovável, não se estabelecendo as condições a que o novo contrato obrigaria;
- As despesas com água, gás, eletricidade, comunicações, entre outras, são da responsabilidade do Município de Caminha;
- As entradas no Complexo A são receitas do Município de Caminha;
- A sociedade AG fica responsável pela execução de obras de conservação ordinárias e extraordinárias;
- O cumprimento integral do contrato de arrendamento implicará uma despesa em rendas, no valor aproximado de 15 868 244,34 + IVA a 23% = € 19.517.940, que segundo o relatório de auditoria referido *“terá sempre um impacto material no endividamento e nas demonstrações financeiras do Município de Caminha”*.

O contrato de arrendamento celebrado com a sociedade AG deveria ter sido contabilizado de acordo com o previsto para uma locação financeira, pelo que o valor do ativo e a correspondente responsabilidade deveriam ter sido registados no Balanço do Município, o que não aconteceu.

Os contratos de locação financeira, com valor contratual igual ou superior ao montante fixado anualmente pela respetiva Lei do Orçamento de Estado, estão obrigados a fiscalização prévia do Tribunal de Contas⁷², a qual nunca ocorreu.

Saliente-se que à data da auditoria externa (16.12.2013) e decorridos seis anos desde a assinatura da parceria com a sociedade AG, não tinham sido ainda iniciadas as obras de construção de qualquer dos parques de estacionamento previstos no objeto do contrato celebrado entre o Município e a Sociedade, não tendo sido possível apurar os motivos que obstaram ao seu início.

Aquando da resposta ao ofício de diligências instrutórias⁷³, o atual Presidente da Câmara Municipal de Caminha⁷⁴ afirmou desconhecer em absoluto a razão da não construção dos parques de

⁷¹ Anexo E do Relato.

⁷² Al. b) do n.º 1 do art.º 46º e art.º 48º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, alterada pela Lei n.º 87-B/98, de 31 de dezembro.

⁷³ Anexo H do Relato.

⁷⁴ Anexo H do Relato.

estacionamento previstos no objeto da constituição da empresa AG, afirmação incompreensível, uma vez que o Município é o maior acionista da sociedade, sendo representado na assembleia geral e no conselho de administração, participando em todas as decisões que dizem respeito à empresa.

Questionado⁷⁵, presentemente, o Presidente da Edilidade informou que não foram construídos os parques de estacionamento subterrâneos previstos no objeto da sociedade⁷⁶, pelo facto de que “*na mancha de implementação dos parques foram realizados estudos geotécnicos os quais não foram favoráveis à construção na medida em que o resultado terá registado algum condicionalismo quanto à viabilidade da obra em termos de profundidade da escavação e metodologia construtiva*” e acrescenta que “*a obra seria promovida pela mesma entidade com a qual o Município avançou com a construção do Complexo A*”⁷⁷.

Os contratos de constituição da empresa, da empreitada e do empréstimo não definem prazos para a conclusão das obras objeto dos mesmos, pelo que, estando em vigor os mesmos até ao ano de 2033⁷⁸, não se pode inferir que as obras em falta não venham a ser realizadas e conseqüentemente concluir pela existência de eventuais infrações financeiras, tanto mais que não existem quaisquer evidências de transferência de verbas, empréstimos ou quaisquer outros modos de financiamento para a construção dos parques de estacionamento.

No entanto, a execução dos contratos deverá, para além de ser objeto de recomendação ao atual executivo municipal, ser acompanhada em futuras ações de fiscalização sucessiva deste Tribunal, visto representarem encargos financeiros, constituírem um complexo de direitos e obrigações e terem efeitos de carácter patrimonial com reflexos para o erário municipal, pelo menos até ao ano de 2033.

Acrescente-se que todo o complexo de negócios jurídicos relacionados com a empresa AG e com o Município de Caminha, nas diversas fases e atos que implicou, seria suscetível de configurar eventuais infrações financeiras passíveis de efetivação de responsabilidades, que não são evidenciadas no presente Relatório, tendo em conta o período de tempo entretanto decorrido, que levou a que os eventuais procedimentos por responsabilidades financeiras a efetivar se encontrem extintos por prescrição, de acordo e nos termos do disposto nos artigos 69º e 70º da LOPTC.

As situações descritas não poderiam atualmente ocorrer, por efeito da jurisprudência reiterada pelo Tribunal de Contas no sentido de as impedir e porque a legislação em vigor, designadamente a Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, proíbe expressamente grande parte dos atos praticados.

Em sede de alegações, os responsáveis **António Manuel Quintas de Vasconcelos, Jorge Paulo Miranda e Maria Teresa Varanda Ramalhosa Guerreiro**⁷⁹, mencionam que desconhecem “(...) a dita

⁷⁵ Anexo H do Relato.

⁷⁶ Anexo E do Relato. Escritura da constituição de sociedade em 18.06.2008.

⁷⁷ Anexo H do Relato.

⁷⁸ Anexo E do Relato.

⁷⁹ Volume V.

carta de conforto emitida em 07.09.2009, em representação do Município e assinada pelo Vice-Presidente da Câmara, à data, uma vez que tal facto teve lugar em data anterior à eleição autárquica realizada nesse ano, que foi a 11.10.2009, portanto, em data anterior à eleição dos Vereadores (...)”.

9. APRECIÇÃO DO CONTRADITÓRIO PESSOAL E INSTITUCIONAL

As alegações apresentadas pelos Responsáveis não permitem afastar as imputações de responsabilidades constantes do relatório e discriminadas no Quadro de Eventuais Infrações Financeiras.

As infrações ocorreram porque os membros do órgão executivo, em funções até 19.10.2013, não cumpriram os deveres decorrentes das funções para que foram eleitos, não tendo exercido as competências e atribuições inerentes aos cargos, de acordo com o regime estabelecido na Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, com as respetivas alterações, assim como não foram observadas as regras contabilísticas constantes do POCAL, não tendo nenhum deles alegado factos ou situações que justifiquem, no todo ou em parte, afastar a referida imputação de responsabilidades.

Assim mantem-se integralmente o teor do mesmo relativamente a esta matéria com a exceção seguinte.

- I. O Vereador em regime de substituição **João José Correia Torres Sampaio**⁸⁰ informou, em síntese, que:

“Durante todo o mandato e exercício 2009 a 2013, apenas intervim no dia 5 de agosto de 2013, na qualidade de vereador do Município de Caminha, em regime de substituição, na reunião extraordinária da Câmara Municipal de Caminha.

(...)

Ora, nessa reunião extraordinária, Ata n.º107/09-13, que junto em anexo⁸¹, não esteve presente a Senhora Presidente Júlia Paula e o Senhor Vereador Mário Augusto Pais Patrício, que se fizeram substituir pelos Senhores João José Correia Torres Sampaio, eu próprio, e Humberto César Martins Gomes⁸².

(...)

Durante a reunião extraordinária foram feitas propostas no âmbito dos assuntos mencionados no ponto anterior⁸³, dos quais não estava plenamente informado, já que se tratam de assuntos demasiado específicos, tendo em conta as funções que me são inerentes.

(...)

⁸⁰ Volume V.

⁸¹ Volume V.

⁸² Não apresentou alegações. De acordo com a Relação Nominal dos Responsáveis só esteve presente na reunião de 5 de agosto de 2013, na qualidade de vereador em regime de substituição.

⁸³ - Alteração do Mapa de Pessoal; - Regulamento Municipal sobre o Licenciamento das Atividades Diversas; - Homologação da ata número um e do auto de sorteio da reunião da Comissão de Acompanhamento do XVII Procedimento do Sorteio de Espaços de Venda na Feira Semanal de Caminha;- Atribuição de subsídio à paróquia de Santa Marinha de Vila Praia de Âncora;- Atribuição de subsídio à fabrica da Igreja Paroquial de São Martinho de Lanhelas;- Aprovação da ata em minuta.

Durante a reunião extraordinária sempre se fez menção ao Orçamento e a necessidade de o fazer cumprir”.

Não deverão ser imputadas responsabilidades financeiras a **João José Correia Torres Sampaio** e a **Humberto César Martins Gomes**, porque apenas intervieram em regime de substituição, na reunião extraordinária da Câmara Municipal de Caminha, no dia 5 de agosto de 2013, não se podendo considerar que essa participação permitiu ou contribuiu, por qualquer forma, para a ocorrência dos factos que constituem as infrações financeiras em causa.

- II. O atual Presidente da Câmara Municipal, **Luís Miguel da Silva Mendonça Alves** subscreveu o contraditório institucional, pronunciando-se sobre o conteúdo do Relato, designadamente, sobre as recomendações vertidas no ponto 7.
- i. Relativamente à atualização e respetiva aprovação da Norma de Controlo Interno, no sentido de que a mesma se adegue aos normativos em vigor, esclareceu que:

Tendo em conta as alterações legislativas, entretanto ocorridas, só a partir de “(...) 1 de janeiro de 2020 é que terá de ser usado o novo sistema contabilístico.

Deste modo, o Município de Caminha está a encetar as diligências necessárias e obrigatórias para a sua implementação, entre as quais está a elaboração do novo manual de procedimentos de acordo com a legislação que irá vigorar”.

- ii. Mais informou que na elaboração dos últimos orçamentos municipais “(...), mais concretamente na previsão da receita do Município, teve-se em conta os princípios e regras orçamentais assim como as regras previsionais presentes no POCAL, aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro e suas alterações.
- Em 6 de setembro do corrente ano, a DGAL, em conformidade com o artigo 56.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na sua redação atual, emitiu o alerta precoce de desvios referente à taxa de execução da receita prevista nos orçamentos de 2017 e 2018 ser inferior a 85%.*

Esta taxa de execução resulta de previsões excessivas da receita de capital mais concretamente investimentos aprovados em projetos financiados por fundos europeus, uma vez que a taxa de execução das receitas correntes cifra-se em 88,5% e 91,3%, em 2017 e 2018, respetivamente⁸⁴.

Mais informou que para suprir esta deficiência, o Município de Caminha “(...) está a proceder a uma monitorização dos cronogramas de execuções físicas e financeiras das obras coparticipadas por fundos europeus para que não exista o diferencial que origina a execução da receita abaixo dos 85%”.

No que diz respeito ao cumprimento da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, com as alterações dadas pela Lei n.º 22/2015, de 17 de março, esclareceu que este município “(...) dispõe de aplicação informática que procede ao registo sequencial dos compromissos (Empresa J)”.

⁸⁴ Volume V - Anexo I - Controlo orçamental da receita dos anos 2017 e 2018 que acompanhou o ofício.

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

“Em 2018 a dívida do Município de Caminha excedeu em € 666.778 o limite da dívida total, pelo que está em curso a adesão ao mecanismo de recuperação financeira municipal – saneamento financeiro, tendo sido aprovados empréstimos para saneamento financeiro assim como o Plano de Saneamento Financeiro pelos órgãos executivo e deliberativo em 18.11.2019 e 27.11.2019⁸⁵, respetivamente. Este processo será remetido ao Tribunal de Contas para fiscalização prévia”⁸⁶.

- iv. Sobre o pagamento de prestações a funcionários ou ex-funcionários sem previsão legal, informou que *“o Município de Caminha não está a pagar qualquer prestação”*. Acrescenta que *“(…) o tema identificado pelos revisores oficiais de contas que, no passado, suscitaram esta questão, prendia-se com a necessidade de ser registada uma provisão no balanço do Município de Caminha para fazer face a responsabilidades com pensões em pagamento”⁸⁷. Esta matéria é omissa em POCAL, motivo pelo qual esta provisão não foi registada. Contudo, com a aplicação do SNC-AP, este será um dos temas a ter em atenção”*.
- v. Relativamente à integração nos documentos de prestação de contas das declarações de compromissos plurianuais, de pagamentos e de recebimentos em atraso, esclareceu que *“(…) a prestação de contas relativa ao ano de 2019 e seguintes e o sítio da internet do Município de Caminha irão integrar as declarações de compromissos plurianuais, de pagamentos e de recebimentos em atraso, de acordo com as alíneas a) e b), do n.º 1, e n.º 3 do artigo 15.º, da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, na sua redação atual”*.
- vi. O atual Presidente da Câmara Municipal de Caminha e do executivo em apreciação, no período de 18.10.2013 a 31.12.2013, esclareceu que:
- “Salvo a Carta de Conforto prestada em 7 de setembro de 2009 à sociedade AG não foi prestada qualquer tipo de garantia”*.
Salientou, contudo, que *“(…) esta carta de conforto não foi emitida pelo atual Executivo, nem constava da documentação mantida nas instalações do Município de Caminha, tendo sido identificada pelos revisores oficiais de contas que efetuaram o relatório com referência a 31 de outubro de 2013”*.
Também informou que *“(…) esta matéria é, efetivamente, relevante, mas a sua origem e resolução não está nas nossas mãos”*.
- vii. Sobre a necessidade de submeter a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, todos os atos ou contratos em que se verifiquem os requisitos do artigo 46º da LOPTC, referiu que *“(…) todos os atos ou contratos celebrados pelo Município de Caminha, relativamente aos quais se verifiquem os requisitos estipulados no artigo 46º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (LOPTC) e respetivas atualizações, são submetidos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas”*.

⁸⁵ Volume V - Anexo II - Deliberações da Câmara Municipal e Assembleia Municipal, extratos que acompanharam o ofício.

⁸⁶ Deram entrada neste Tribunal dois processos de visto em 20.01.2020: Procºs n.ºs 140/2020 e 141/2020.

⁸⁷ Volume V - Anexo III - Extratos do relatório de revisão limitada de 31 de outubro de 2013, que acompanharam o ofício.

- viii. No que se refere à recomendação referente à correção das Reservas e Ênfases emitidas nas Certificações Legais de Contas pelo auditor externo, o atual Presidente da Edilidade referiu o seguinte:
- No que diz respeito ao registo do património do Município de Caminha está em curso “(...) *um processo de confrontação entre o artigo matricial, o registo predial e registo financeiro, no seguimento da certificação legal de contas do município, tendo havido uma evolução considerável nos últimos anos como se pode constatar das sucessivas prestações de Contas desde o ano 2014*”.
 - Relativamente aos subsídios de investimento está em uso “(...) *uma ferramenta informática (...) da empresa J, que identifica os financiamentos obtidos e a sua respetiva associação ao plano de investimentos, permitindo um controlo de execução financeira de cada um dos financiamentos, e uma imediata contabilização das amortizações e subsídios ao investimento na aplicação informática que gere o património municipal*”.
 - No que se refere ao registo das dívidas não reconhecidas ou das imparidades, relativamente aos valores relacionados com o serviço de transporte do *ferryboat*, informa que “(...) *o Município de Caminha e o Município AF são partes num processo judicial⁸⁸ (...) que, nesta fase, tem já data de julgamento marcada para 13 de janeiro de 2020. Apesar do exposto, é possível que este assunto se venha a resolver por acordo, atentos à óbvia necessidade de mantermos uma relação institucional regular com este Município. Com esta decisão ou transação judicial, ficará ultrapassada a reserva incluída na certificação legal das contas*”.
 - Quanto às ênfases, considera que “(...) *conforme referido na própria certificação legal das contas, as mesmas em nada modificam a opinião de auditoria emitida, pelo que não representam, de forma alguma, matérias alvo de correção*”.

Em conclusão, o atual Presidente da Câmara Municipal alega que “(...) *tem o atual Executivo todo o interesse em esclarecer todas as questões contantes do Relato de Verificação Interna de Contas - Gerência de 2013, quer na sua relação com o passado - matéria que ainda é objeto de debate político no momento - quer na sua projeção relativamente aos anos que se seguirem*”.

Acrescenta que “(...) *o Município de Caminha tem feito um esforço (...) por equilibrar as suas contas ao longo dos últimos seis anos e, para tanto, tem implementado várias medidas que passam por sanar as situações descritas pelo Tribunal de Contas*”.

Também informa que, a pedido do Município de Caminha, “(...) *foram os nossos serviços AN alvo de uma ação pela entidade H que concluiu pela existência de inúmeras irregularidades no passado, bastante menos naquilo que respeita ao atual Executivo e, sobretudo, pela existência de uma atuação*”.

⁸⁸ Que corre termos no Tribunal AO.

sólida dos atuais responsáveis na imposição de novos procedimentos que cumpram os requisitos legais e regulamentares⁸⁹”.

A título meramente informativo, refira-se que na sequência da referida ação de controlo realizada pela entidade H no Município de Caminha, foi enviada ao Tribunal de Contas, em 16.04.2019, uma Informação, relativa à verificação de eventual responsabilidade financeira⁹⁰, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 12º, n.º 2, alínea b) da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, que apesar de respeitar ao mesmo Processo, difere do Relatório que foi remetido à Câmara Municipal de Caminha⁹¹.

Após a sua análise, o processo foi remetido ao Ministério Público neste Tribunal, que decidiu o arquivamento dos autos,⁹² relativamente às duas situações evidenciadas e eventualmente geradoras de responsabilidade financeira sancionatória, uma praticada na gerência de 2013 e outra na gerência de 2015. Uma vez que foram apreciadas no âmbito de outra espécie processual e não tendo sido elencadas no Relato de Verificação Interna da presente conta de gerência em apreciação, considera-se que as referências efetuadas ao referido relatório da entidade H, quer pelo atual Presidente da Câmara Municipal quer pelos responsáveis pela gerência de 2013, não são aceitáveis.

10. CONCLUSÃO

As Certificações Legais de Contas para os períodos subsequentes, de que se dispõe, não permitem aferir da correção de grande parte das situações que foram objeto de análise, por parte dos auditores no relatório de auditoria referido no ponto 8, “Relatório Final de Revisão Limitada às Demonstrações Financeiras do Município de Caminha com referência a 31 de outubro de 2013”, nomeadamente, sobre a aplicação plena do princípio da especialização do exercício, o que não permitiu concluir sobre a existência, plenitude das transações, valorização e titularidade dos ativos registados nas rubricas relativas ao imobilizado corpóreo e sobre as rubricas de amortizações acumuladas.

Evidenciam-se, igualmente, ao longo deste relatório, as situações em que não foi possível quantificar o seu efeito nas demonstrações financeiras, nomeadamente, nos casos seguintes:

- Por não ter sido realizado o reconhecimento do montante de subsídios ao investimento, correspondentes à depreciação dos ativos subsidiados, nem quanto aos compromissos assumidos pelo Município;
- Por não existir qualquer provisão no que se refere aos encargos suportados pelo Município, relativos a complementos de reforma e medicamentos a ex-funcionários;

⁸⁹ Volume V - Anexo IV - Cópia da Ação de Controlo no Município de Caminha realizada pela entidade H.

⁹⁰ Proc.º AP.

⁹¹ Volume V - Anexo IV - Cópia da Ação de Controlo no Município de Caminha realizada pela entidade H.

⁹² Volume V - Junto ao presente processo.

- Por não se encontrar disponível informação quanto ao justo valor do ativo na data do contrato, nem informação que permita segregar o valor das comissões e serviços nas prestações a pagar pelo Município, não sendo possível quantificar o efeito exato que esta situação implicaria nas demonstrações financeiras e no endividamento do Município;
- Quanto ao caso do contrato de aluguer do Complexo A, o qual foi contabilisticamente tratado como uma locação operacional, entendendo, no entanto, os auditores que, atendendo à substância da operação, o mesmo deveria ter sido contabilisticamente registado como uma locação financeira; e
- Quanto à impossibilidade de validar se as existências em armazém se encontravam registadas pelo seu efetivo custo de aquisição.

Foram igualmente evidenciadas outras situações pelos auditores externos e que se prendem com o facto de não terem sido efetuados os registos, pelo serviço da contabilidade da autarquia, dos proveitos relativos a diversas transferências e a montantes cobrados aos munícipes, dos proveitos e dos custos relativos à água faturada e adquirida, dos fornecimentos e serviços externos e das dívidas a terceiros, das vendas e das contas a receber, no momento certo, que implicaram uma subavaliação dessas contas, o que motivou que as demonstrações financeiras se encontrassem subavaliadas.

Os registos nas rubricas de custos com o pessoal – encargos sociais e das dívidas ao estado e outros entes públicos, dos gastos com o pessoal e dos acréscimos de custos – remunerações a liquidar que só eram efetuados no momento do seu pagamento, o que causou uma subavaliação dessas contas nas demonstrações financeiras.

As rubricas de Investimentos financeiros e de Provisões para outros riscos e encargos, encontravam-se sobreavaliadas, uma vez que o valor das participações deveria ter sido diminuído, pelo montante correspondente ao capital social da empresa não realizado, o que provocou uma sobreavaliação dessas contas nas demonstrações financeiras.

Igualmente, é de salientar a existência de uma conta de depósitos à ordem junto da entidade bancária B com um saldo, em 31.10.2013, de € 942, a qual não constava da contabilidade e não figurava na Síntese das Reconciliações Bancárias, à data de 31 de dezembro de 2013 e de 2018.

Face ao exposto, às explicações e justificações apresentadas e documentação remetida e atento o facto das situações evidenciadas a nível da contabilidade patrimonial e de todos os alertas descritos nas conclusões da auditoria⁹³ só terem sido parcialmente corrigidos e, tendo, igualmente, presente as situações descritas que deram origem a casos de violação, desconformidade e irregularidade com

⁹³ Realizada pela Sociedade de Revisores Oficiais de Contas G e que constam do “Relatório Final de Revisão Limitada às Demonstrações Financeiras do Município de Caminha com referência a 31 de outubro de 2013”.

as normas e princípios financeiros em vigor bem como as que configuraram irregularidades de carácter técnico ou jurídico, não se pode concluir que a conta em apreciação reúna condições para ser homologada.

Face às alegações apresentadas, conclui-se igualmente que o Município se encontra em dificuldades financeiras, uma vez que se verificou em 2017 e 2018 uma execução da receita inferior a 85% e a ultrapassagem do limite da dívida total, no ano de 2018, o que motivou que o Município tenha recorrido à contração de dois empréstimos de médio e longo prazo para saneamento financeiro, um no valor de € 4 310 326,34, para liquidação das dívidas a fornecedores e outros credores e um outro, no valor de € 5 253 012,00, para a internalização da parceria público-privada denominada AG constituída em 18.06.2008⁹⁴, cujos processos foram remetidos em 20.01.2020 a visto do Tribunal de Contas⁹⁵, pelo que se considera ser de manter as recomendações constantes no Relato de Verificação Interna, que deverão ser acompanhadas em futuras verificações realizadas às contas do Município de Caminha.

11. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Do Projeto de Relatório de Verificação Interna de Contas foi dada vista ao Ministério Público neste Tribunal, nos termos do disposto no n.º 5, do artigo 29º e do n.º 1, do artigo 57º da LOPTC e do artigo 136º do Regulamento do TC, ao que dignou-se a Excelentíssima Senhora Procuradora-Geral Adjunta de emitir o Parecer do Ministério Público n.º 65/2020, de 3 de setembro, concluindo que:

“O presente projeto de relatório respeita à verificação interna da conta de gerência do Município de Caminha relativa ao período de 1/1/2013 a 31/12/2013.

Sob os pontos 7.1, 7.2, 8.1 e 8.2 vem indicada factualidade susceptível de integrar infracções financeiras sancionatórias (alíneas b), d) e f) do n.º 1 do art.º 65º da LOPTC) relativas ao exercício de 2013, sendo indigitados responsáveis os membros do órgão executivo identificados no Anexo 13 (quadro das eventuais infracções financeiras).

Estando em causa responsabilidade financeira sancionatória de titulares do executivo de uma autarquia local por factos anteriores a 1/1/2017, importará ponderar a alteração introduzida pelo art.º 248º da Lei do Orçamento do Estado para 2017¹ ao n.º 2 do art.º 61º da LOPTC, bem como o disposto no artigo 80º-A da Lei das Finanças Locais², disposições que alteraram o regime de responsabilidade financeira dos órgãos executivos das autarquias locais.

Concorda-se com o projeto de relatório no sentido de que deve haver lugar à recusa da homologação das contas do Município de Caminha (gerência em causa)”.

¹ Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro.

² Introduzido pelo art.º 3º da Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto.

⁹⁴ Volume V - Anexo II - Deliberações da Câmara Municipal e Assembleia Municipal, de 18 e 27 de novembro de 2019, respetivamente, extratos que acompanharam o ofício.

⁹⁵ Procºs n.ºs 140 e 141/2020.

12. EMOLUMENTOS

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

Unid.: Euro

Gerência	Montante
2013	16.128,55

13. QUADRO DAS EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS

Item	Descrição do Facto	Norma Violada	Montantes €	Responsáveis	Apuramento de responsabilidade financeira sancionatória
7.1	As despesas correntes (€16.063.454,59) são superiores às receitas correntes (€13.450.716,62) violando o princípio do equilíbrio orçamental.	Al. e) do número 3.1.1. do POCAL, aprovado pelo Dec.-Lei 54-A/99, de 22 de fevereiro, com as alterações introduzidas pelo Dec.-Lei n.º 84-A/2002, de 5 de abril.	Limite mínimo o montante correspondente a 25 UC (€ 2.550,00) e como limite máximo o correspondente a 180 UC (€18.360,00), nos termos do art.º 65º, n.ºs 2 a 9 da LOPTC.	Membros do órgão executivo: - Júlia Paula Pires Pereira da Costa a) - Paulo Pinto Pereira b) - Flamiano Gonçalves Martins c) - Mário Augusto Pais Patrício d) - Jorge Paulo Miranda e) - Maria Teresa Varanda Ramalhosa Guerreiro f) - António Manuel Quinta Vasconcelos g)	Art.º 65º, n.º 1, alínea d) da LOPTC.
7.2	O limite de endividamento líquido foi ultrapassado no exercício de 2013, em € 1.086.929,78 e € 6.177.526,21 ⁹⁶ ⁹⁷	N.º 1 dos art.ºs 36º e 37º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, alterados pelas Leis n.ºs 22-A/2007, de 29 de junho, 67-A/2007, de 31 de dezembro, 3-B/2010, de 28 de abril, 55-A/2010, de 31 de dezembro, 64-B/2011, de 30 de dezembro, e 22/2012, de 30 de maio	Limite mínimo o montante correspondente a 25 UC (€ 2.550,00) e como limite máximo o correspondente a 180 UC (€18.360,00), nos termos do art.º 65º, n.ºs 2 a 9 da LOPTC.	- Luís Miguel da Silva Mendonça Alves h) - Guilherme Cesário Lagido Domingos i) - Ana Sofia Garcia Barros São João j) - Rui Pedro Teixeira Ferreira da Silva k) - Liliana Sofia Bouça Silva l)	Art.º 65º, n.º 1, alínea f) da LOPTC.

⁹⁶ Anexo B do Relato.

⁹⁷ Artigo 98.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31.12 (OE para 2013):

Endividamento municipal em 2013

1 — Nos termos do n.º 3 do artigo 5.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, (...), o limite de endividamento líquido de cada município para 2013, tendo em vista assegurar uma variação global nula do endividamento líquido municipal no seu conjunto, corresponde ao menor dos seguintes valores:

a) Limite de endividamento líquido de 2012;

b) Limite resultante do disposto no n.º 1 do artigo 37.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, alterada pelas Leis n.ºs 22 -A/2007, de 29 de junho, 67 -A/2007, de 31 de dezembro, 3 -B/2010, de 28 de abril, 55 -A/2010, de 31 de dezembro, 64 -B/2011, de 30 de dezembro, e 22/2012, de 30 de maio.



<p>8.1</p> <p>e</p> <p>8.2</p>	<p>Ausência de aplicação plena do princípio da especialização do exercício, destacando-se:</p> <ul style="list-style-type: none">- Existência de bens que pertenciam ao MC, cujos registos não se encontravam na contabilidade nem nos Serviços do Património;- Existência de inconsistências entre os registos matriciais, os registos prediais e os registos financeiros, relativos aos edifícios e às viaturas do Município;- Ausência de registo das amortizações relativas aos meses de setembro e outubro, relativamente aos ativos sujeitos a depreciação. <p>Situações em que não foi possível quantificar o seu efeito nas demonstrações financeiras:</p> <ul style="list-style-type: none">- Na rubrica de Proventos diferidos – Subsídios ao investimento, com base nas limitações apresentadas e tendo em consideração que o Município não procedeu ao cálculo e registo das amortizações do exercício em 31.10.2013, também não foi realizado o reconhecimento no período, do montante de subsídios ao investimento, correspondentes à depreciação dos ativos subsidiados, nem	<p>N.ºs 2.3.4 do POCAL, quanto à execução orçamental das receitas e das despesas, 2.8.1, relativamente à atualização dos bens patrimoniais, 2.9.2, alínea e), 2.9.10.1.5, em relação ao controlo das disponibilidades e 3.2, alínea d), no respeitante à ausência de aplicação plena do princípio da especialização.</p>	<p>Limite mínimo o montante correspondente a 25 UC (€ 2.550,00) e como limite máximo o correspondente a 180 UC (€18.360,00), nos termos do art.º 65º, n.ºs 2 a 9 da LOPTC.</p>		<p>Art.º 65º, n.º 1, alíneas b) e d) da LOPTC.</p>
---	---	--	--	--	--



<p>quanto aos compromissos assumidos pelo Município que, em caso de incumprimento, poderiam eventualmente levar à restituição dos valores recebidos ou outras penalidades;</p> <p>- O MC celebrou um contrato de aluguer do Complexo A, o qual foi contabilisticamente tratado como uma locação operacional, quando atendendo à substância da operação, deveria ter sido contabilisticamente registado como uma locação financeira, pelo que não foi possível quantificar o efeito exato que esta situação implicaria nas demonstrações financeiras.</p> <p>A situação terá um impacto material no endividamento e nas demonstrações financeiras do Município, tendo em conta quer a relevância do custo de construção da obra (€ 6 026 761), quer o valor das prestações a pagar pelo Município durante todo o contrato (€19 517 940).</p> <p>O facto de não terem sido efetuados os registos, pelo serviço da contabilidade da autarquia, dos proveitos relativos a diversas transferências e a montantes</p>				
---	--	--	--	--



<p>cobrados aos munícipes, dos proveitos e dos custos relativos à água faturada e adquirida, dos fornecimentos e serviços externos e das dívidas a terceiros, das vendas e das contas a receber, no momento certo, que implicaram uma subavaliação dessas contas, o que motivou que as demonstrações financeiras se encontrassem subavaliadas.</p> <p>Os registos nas rubricas de custos com o pessoal – encargos sociais e das dívidas ao estado e outros entes públicos, dos gastos com o pessoal e dos acréscimos de custos – remunerações a liquidar que só eram efetuados no momento do seu pagamento, o que causou uma subavaliação dessas contas nas demonstrações financeiras.</p> <p>As rubricas de Investimentos financeiros e de Provisões para outros riscos e encargos, encontravam-se sobreavaliadas, uma vez que o valor das participações deveria ter sido diminuído, pelo montante correspondente ao capital social da empresa não realizado, o que provocou uma sobreavaliação dessas contas nas demonstrações financeiras.</p>				
---	--	--	--	--

<p>A existência de uma conta de depósitos à ordem junto da entidade bancária B com um saldo em 31.10.2013 de € 942, a qual não constava da contabilidade e não figurava na Síntese das Reconciliações Bancárias, à data de 31 de dezembro de 2013 e de 2018.</p>				
--	--	--	--	--

- Legenda:
- a) Presidente da CM de 01.01.2013 a 18.10.2013;
 - b) Vereador da CM em regime de tempo inteiro de 01.01.2013 a 18.10.2013;
 - c) Vereador da CM em regime de tempo inteiro de 01.01.2013 a 18.10.2013 e vereador de 18.10.2013 a 31.12.2013;
 - d) Vereador da CM em regime de tempo inteiro de 01.01.2013 a 18.10.2013 e vereador de 18.10.2013 a 31.12.2013;
 - e) Vereador da CM de 01.01.2013 a 18.10.2013;
 - f) Vereadora da CM de 01.01.2013 a 24.06.2013;
 - g) Vereador da CM de 01.01.2013 a 18.10.2013;
 - h) Presidente da CM de 18.10.2013 a 31.12.2013;
 - i) Vereador da CM de 18.10.2013 a 23.10.2013 e vereador em regime de tempo inteiro de 24.10.2013 a 31.12.2013;
 - j) Vereadora da CM de 18.10.2013 a 23.10.2013 e vereadora em regime de tempo inteiro de 24.10.2013 a 31.12.2013;
 - k) Vereador da CM de 18.10.2013 a 23.10.2013 e vereador em regime de tempo inteiro de 24.10.2013 a 31.12.2013;
 - l) Vereadora da CM de 18.10.2013 a 23.10.2013.

Tendo em consideração o disposto no art.º 70º da LOPTC, considera-se de relevar ainda os seguintes elementos:

- Data de entrada da conta na DGTC: 30.04.2014
- Início dos trabalhos de VIC: 12.11.2014
- Data de citação dos responsáveis no âmbito do contraditório: 20.11.2019, 21.11.2019, 22.11.2019, 25.11.2019, 10.12.2019, 19.12.2019 e 10.01.2020
- As situações descritas não foram objeto de qualquer recomendação ou censura deste Tribunal dirigida ao Município de Caminha, no entanto, já tinham sido formuladas outro tipo de recomendações em 02.03.2016 no âmbito da verificação interna da conta de gerência de 2011.

Se os responsáveis procederem ao pagamento voluntário da multa, o montante a liquidar é o mínimo de acordo com o estipulado no n.º 3, do artigo 65º da LOPTC.

Pode ser relevada a responsabilidade por infração financeira apenas passível de multa de acordo com o previsto no n.º 9 do artigo 65º da LOPTC.

14. 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 (LOPTC), conjugado com o disposto no n.º 5 da Resolução n.º 06/03 – 2.^a Secção, deliberam:

- I. Aprovar o presente Relatório relativo à gerência de 2013;
- II. Recusar a homologação da conta do Município de Caminha da gerência de 2013, objeto de verificação interna, com as recomendações elencadas no ponto 2;
- III. Ordenar:
 1. Que o presente Relatório posteriormente seja remetido:
 - a) Ao Presidente da Câmara Municipal e a todos os membros do executivo municipal em funções, bem como ao Presidente da Assembleia Municipal;
 - b) Aos responsáveis pela conta do Município relativa ao ano económico de 2013;
 - c) À Diretora-Geral das Autarquias Locais;
 2. Ao Presidente da Câmara Municipal para que, no prazo de 6 meses, comunique ao Tribunal de Contas as medidas adotadas, acompanhadas dos respetivos documentos comprovativos, tendentes a confirmar o acatamento das recomendações formuladas no presente Relatório;
 3. A remessa deste Relatório ao Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral adjunto neste Tribunal, nos termos do disposto no n.º 1, do art.º 57º da referida LOPTC;
 4. 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 art.º 9º da LOPTC;
 5. Fixar os emolumentos a pagar conforme o constante do ponto 12;
 6. A desapensação do processo I, a fim de ser arquivado.

Tribunal de Contas, em 17 de setembro de 2020

A Juíza Conselheira Relatora,

(Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote)

Os Juízes Conselheiros Adjuntos,

(José Manuel Gonçalves Santos Quelhas)

(Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria)

FICHA TÉCNICA

Nome

Categoria

Coordenação Geral

Helena Cruz Fernandes

Auditora-Coordenadora

Coordenação

Isabel Maria de Fátima Relvas Cacheira

Auditora-Chefe

Técnico

Isabel Maria Basílio Marques Melo
Pedro Moreira Campos

Técnico Verificador Especialista Principal
Jurista