

MUNICÍPIO DE GRÂNDOLA

Processo nº. 4855/2013

Relatório de nº.04/2021

Verificação Interna de Contas



TRIBUNAL DE
CONTAS



Índice

1 – Sumário Executivo	2
1.1 – Nota Prévia	2
1.2 – Principais Conclusões	2
2 – Recomendações	4
3 – Contraditório	4
4 – Exame da Conta	6
5 – Homologação da Verificação Interna da Conta de 2012	8
6 – Análise dos Documentos de Prestação de Contas das gerências de 2013 a 2019	8
6.1 – Equilíbrio Orçamental	8
6.2 – Taxas de Execução Orçamental da Receita e da Despesa	9
6.3 – Certificação Legal de Contas	9
6.4 – Limites da Dívida Total	10
6.5 – Programa de Apoio à Economia Local/ Prazos Médios de Pagamento	11
6.6 – Acordos de Regularização de Dívidas com Fornecedores	12
7 – Processos de Exposições, Queixas ou Denúncias (PEQD)	13
8 – Relatório de Órgão de Controlo Interno (ROCI)	19
9 – Apuramento das situações irregulares detetadas	21
10 – Apreciação do contraditório pessoal e institucional	31
11 – Conclusão	32
12 – Vista ao Ministério Público	33
13 - Emolumentos	33
14 – Decisão	34

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 Grândola, relativa ao período de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2013, da responsabilidade dos elementos constantes da respetiva relação nominal¹.

A ação consta do Programa de Fiscalização da 2ª Secção, aprovado pelo Tribunal de Contas (TC), através da Resolução n.º 06/2016 – 2ª Secção, de 13 de dezembro.

1.2 – PRINCIPAIS CONCLUSÕES

As desconformidades detetadas na verificação interna da conta de gerência de 2013 e nos exercícios de 2010 a 2019, do Município de Grândola, suscitam a formulação das seguintes conclusões:

- Na gerência em análise (2013), a entidade apresenta resultados positivos, excetuando-se os Resultados Financeiros, em consequência dos custos suportados com os juros e outros custos e perdas financeiros (empréstimos e de mora) o que, por sua vez, influencia os resultados correntes de forma negativa.
- Da análise efetuada aos documentos de prestação de contas de 2013 a 2019, designadamente dos mapas de execução orçamental da receita e da despesa, verifica-se que a regra do equilíbrio orçamental foi respeitada e as taxas de execução orçamental da receita cumprem com o disposto no RFALEI.
- Nos exercícios de 2011 a 2013, tendo em consideração os montantes do *FEF* e *IRS*, dos respetivos anos, os limites do endividamento bancário de médio e longo prazo e do endividamento líquido não foram ultrapassados. Nos exercícios de 2014 a 2019, e de acordo com os Relatórios de Gestão apresentados pela entidade, o Município cumpriu os limites da Dívida Total, de acordo com a Lei nº 73/2013, de 3 de setembro. No entanto, para este apuramento não foram considerados os montantes relativos ao “processo de antecipação de receitas”.
- Em 2012, o município, face aos elevados prazos médios de pagamento a fornecedores e à situação de desequilíbrio estrutural, recorreu à contração de um empréstimo ao abrigo do Programa de Apoio à Economia Local (PAEL) e, em 2016, realizou uma operação de substituição da dívida com a celebração de um contrato de empréstimo de médio e longo prazo. Da análise dos Relatórios de Gestão conclui-se que os valores apurados face aos

¹ Anexo 1 do Relato



estimados no Plano de Ajustamento Financeiro (PAF) foram positivos, salientando-se o equilíbrio orçamental e patrimonial do Município e a redução do passivo, nomeadamente a dívida a fornecedores.

- Apesar das situações evidenciadas no Relato, nos relatórios das auditorias elaboradas pela IGF e da auditoria interna elaborado pela Sociedade A, no período de 2010 a 2013, constata-se, em sede de verificação interna da prestação de contas, que, nos anos subsequentes, a entidade revelou uma evolução positiva ao nível dos resultados alcançados, da situação da dívida de curto prazo e de médio e longo prazo, do equilíbrio orçamental e dos prazos médios de pagamento.

Quanto às questões mencionadas no Processo n.º 16/2016 – PEQD, conclui-se que:

- entre o Município de Grândola e as sociedades detentoras de terrenos existem relações com base numa série de contratos/protocolos de urbanização celebrados, entre 1998 e 2008, nos termos dos quais as partes acordaram na elaboração conjunta dos adequados instrumentos de gestão territorial, de competência municipal, mas com os custos repartidos entre o Município e aquelas sociedades interessadas. Da factualidade apurada não se revelou possível nesta sede aferir a exata execução das obrigações contratualizadas, nem a contraprestação efetiva relativa aos pagamentos efetuados pelo município, nem a existência de mecanismo de controlo das transações financeiras. Alerta-se, contudo, o Município para o facto de eventuais pagamentos indevidos constituírem infração financeira, geradora de responsabilidade financeira reintegratória, e de a violação das normas sobre a assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos, bem como de normas legais relativas à contratação pública, serem igualmente suscetíveis de constituir infrações financeiras, geradoras de responsabilidade financeira sancionatória.
- no que respeita ao “*processo de antecipação de receitas*”, ou seja, ao contrato de cedência de créditos futuros e vincendos, pelo período de 17 anos, no valor de € 5.000.000,00, respeitante a rendas, detidas pela entidade B, celebrado com o consórcio de bancos formado pela entidade C e pela entidade D, sendo, tecnicamente e estruturalmente, um mútuo bancário a médio prazo, deveria ter sido submetido a fiscalização prévia do TC, em cumprimento do art.º 46.º, n.º1, al. a) da LOPTC. Não tendo sido, trata-se de uma situação eventualmente passível de procedimento por responsabilidade sancionatória, nos termos da al. h) do n.º1, do art.º 65.º da LOPTC, contudo, pelo período de tempo entretanto decorrido, o procedimento de responsabilidade sancionatória encontra-se, à presente data, prescrito, de acordo com o art.º 70.º da LOPTC.

E, quanto ao seu processamento contabilístico, a entidade deveria tê-lo escriturado enquanto operação geradora de endividamento e, como tal, deveria ter sido considerado para o cálculo do endividamento líquido, no âmbito da vigência do artigo 37.º da Lei das Finanças Locais (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), bem como para efeitos do cálculo da dívida total, conforme previsto no artigo 49.º do RFALEI.

2 – RECOMENDAÇÕES

Atenta a natureza das conclusões acima expostas, formulam-se as seguintes recomendações ao atual órgão executivo do Município de Grândola, embora, em sede de contraditório institucional tenham sido feitas considerações sobre as mesmas:

- Dar continuidade à implementação de procedimentos que permitam uma gestão equilibrada, que dê cumprimento aos normativos legais plasmados nas normas contabilísticas e que permita criar um adequado sistema de controlo interno, que passa pela atualização da Norma de Controlo Interno, a fim de ser possível detetar atempadamente eventuais erros e desconformidades.
- Concluir o processo de inventariação e valorização do património municipal, bem como acautelar a valorização da totalidade dos bens, atendendo aos normativos legais em vigor, de modo a refletir no Balanço uma imagem fidedigna da posição patrimonial da autarquia.
- Releva contabilisticamente toda e qualquer operação geradora de endividamento, independentemente da forma que revista, considerando todas as operações relevantes para efeitos de apuramento da dívida total.
- Atentar na circunstância de estar vedada, à luz do disposto no artigo 49.º, n.º 7, alínea c) do RFALEI, a cedência de créditos não vencidos, nomeadamente no caso de instrumentos de antecipação de receitas.

3 – CONTRADITÓRIO

No âmbito do exercício do contraditório, consagrado nas normas constantes dos artigos 13º e 61º, n.º 6, este último aplicável por força da remissão constante do artigo 67.º, n.º 3, todos da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)², os responsáveis³ identificados no quadro seguinte foram citados⁴, em 11 de dezembro de 2020 e 06 de janeiro de 2021, para, querendo, se pronunciarem sobre os factos insertos no Relato de Verificação Interna de Contas do Município de Grândola – Gerência de 2013:

² Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 20/2015, de 09 de março, e posteriormente pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março, e pela Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho.

³ Anexo A do Anteprojeto de Relatório.

⁴ Anexo B do Anteprojeto de Relatório.



Exercício do contraditório			
Nome	Cargo	Período de responsabilidade	observações
Institucional - Presidente da Câmara Municipal			Pronunciou-se em contraditório, respondendo a vários pontos do Relato
António Jesus Figueira Mendes	Presidente	18-09-2013 a 31-12-2013	Pronunciou-se em contraditório, juntamente com a resposta institucional
Aníbal Manuel Guerreiro Cordeiro	Vice-Presidente	18-09-2013 a 31-12-2013	Pronunciou-se em contraditório, aderindo à resposta institucional
António Francisco Palhinhas Candeias	Vereador	18-09-2013 a 31-12-2013	Não respondeu
Carina de Jesus Faustino Batista	Vereadora	18-09-2013 a 31-12-2013	Pronunciou-se em contraditório, juntamente com a resposta institucional
Fernando Manuel Jones dos Santos Sardinha	Vereador	18-09-2013 a 31-12-2013	Pronunciou-se em contraditório, juntamente com a resposta institucional
Carlos Vicente Morais Beato	Presidente	01-01-2013 a 09-01-2013	Pronunciou-se em contraditório, aderindo à resposta institucional
Célia Graça Galvão Eusébio	Vereadora	01-01-2013 a 17-09-2013	Não respondeu
Gonçalo Valentim Gomes	Vereador	01-01-2013 a 17-09-2013	Não respondeu
Graça da Conceição Candeias Guerreiro Nunes	Presidente	10-01-2013 a 17-09-2013	Pronunciou-se em contraditório, aderindo à resposta institucional
	Vereadora	01-01-2013 a 09-01-2013; 18-09-2013 a 31-12-2013	
Maria Luísa Matias Barreiros Araújo	Vereadora	01-01-2013 a 17-09-2013	Não respondeu
Paulo Alexandre Mateus Carmo	Vereador	01-01-2013 a 17-09-2013	Não respondeu
Rafael Francisco Lobato Rodrigues	Vereador	01-01-2013 a 17-09-2013	Não respondeu
Ricardo Alexandre Manguito Campaniço	Vereador	01-01-2013 a 31-12-2013	Não respondeu

Em resultado das citações efetuadas, seis dos responsáveis do órgão executivo na gerência em apreciação, no exercício do direito ao contraditório pessoal, aderiram às alegações⁵ apresentadas pelo atual Presidente da Câmara Municipal, António de Jesus Figueira Mendes, que também ocupou o mesmo cargo na gerência em causa, no período entre 18-09 a 31-12-2013.

⁵ Anexo C do Anteprojeto de Relatório.



Na qualidade de atual Presidente da Câmara Municipal exerceu o direito de contraditório institucional, pronunciando-se sobre a exequibilidade das recomendações transmitidas no ponto 9 do Relato de Verificação Interna.

De entre os responsáveis que exerceram contraditório, o próprio António de Jesus Figueira Mendes, Carina de Jesus Faustino Batista e Fernando Manuel Jones dos Santos Sardinha, que atualmente se mantêm em funções no órgão executivo autárquico, subscreveram o contraditório institucional, e os responsáveis, Aníbal Manuel Guerreiro Cordeiro e Carlos Vicente Morais Beato, evidenciando o facto de estarem em desacordo com alguns pontos abordados no Relato, principalmente em matéria de urbanismo (sem contudo pormenorizarem quaisquer situações), manifestaram, juntamente com a responsável Graça da Conceição Candeias Guerreiro Nunes, adesão à análise do atual executivo *“(..). que sempre norteou a sua ação e gestão de forma mais consentânea com o direito e as regras administrativas de boa gestão autárquica”*.

Os vereadores, António Francisco Palhinhas Candeias, Célia Graça Galvão Eusébio, Gonçalo Valentim Gomes, Maria Luísa Matias Barreiros Araújo, Paulo Alexandre Mateus Carmo, Rafael Francisco Lobato Rodrigues e Ricardo Alexandre Manguito Campaniço não apresentaram qualquer resposta.

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

4 – EXAME DA CONTA

O exame da conta foi feito tendo presente o disposto no n.º 2, do art.º 53.º, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto⁶, e ainda o disposto na Resolução n.º 06/2003 – 2.ª Secção, de 18 de dezembro.

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

⁶ Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, objeto de sucessivas alterações e republicada pela Lei n.º 20/2015, de 09 de março, posteriormente alterada pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março, e pela Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho.



Euro

Gerência de 2013	Conta de documentos (Contas de Ordem) ⁷		Conta de Dinheiro (Mapa de Fluxos de Caixa) ⁸	
<i>Débitos</i>				
Saldo de abertura	272.588,66		1.404.344,27	
Entradas	64.962,59	337.551,25	21.685.540,47	23.089.884,74
<i>Créditos</i>				
Saídas	37.278,30		21.840.974,37	
Saldo de Encerramento	300.272,95	337.551,25	1.248.910,37	23.089.884,74

Conforme Mapa do Balanço⁹, Demonstração de Resultados¹⁰ e Mapas de Controlo Orçamental¹¹ e a título meramente informativo, apresenta-se de seguida a estrutura de resultados da entidade:

Resultados		Grau de execução orçamental	
	Euro		
Resultados Operacionais	106.011,75	Receita	Previsões Corrigidas 24.527.577,00 €
Resultados Financeiros	-326.736,93		Receita Cobrada Líquida 20.988.916,13 €
Resultados Correntes	-220.725,18		% Execução 85,57
Resultados Extraordinários	461.275,78	Despesa	Dotações Corrigidas 24.527.577,00 €
Resultado Líquido do Exercício	240.550,60		Despesas Pagas 20.105.623,80 €
			% Execução 81,97

A entidade apresenta resultados positivos, excetuando-se os Resultados Financeiros, que se apresentam negativos em consequência dos custos suportados com os juros e outros custos e perdas financeiros (empréstimos e de mora) o que, por sua vez, influencia os resultados correntes de forma negativa.

Norma de Controlo Interno	Aprovada pelo órgão executivo em 28 de setembro de 2005
---------------------------	---

⁷ Anexo 2 do Relato

⁸ Anexo 3 do Relato

⁹ Anexo 4 do Relato

¹⁰ Anexo 5 do Relato

¹¹ Anexo 6 do Relato



5 – HOMOLOGAÇÃO DA VERIFICAÇÃO INTERNA DA CONTA DE 2012

A última verificação interna efetuada foi à gerência de 2012¹², tendo a conta sido homologada, pela 2ª Secção, em subsecção, em 03 de julho de 2014, com a recomendação¹³ de que fosse adotado maior rigor na elaboração dos orçamentos, a fim de que os mesmos fossem alicerçados em previsões sinceras e fiáveis, de modo a que, na sua execução, fosse dado cumprimento ao estatuído na Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, evitando a assunção de compromissos financeiros sem garantia efetiva de financiamento.

6 – ANÁLISE DOS DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DAS GERÊNCIAS DE 2013 A 2019

Após a análise dos documentos de prestação de contas da gerência de 2013, procedeu-se à análise dos documentos constantes das contas prestadas posteriormente (2014 a 2019), a fim de avaliar a evolução da situação da autarquia, pelo que, face à análise efetuada, são de evidenciar as situações que de seguida se apresentam.

6.1 – EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL

Da análise efetuada aos documentos de prestação de contas de 2013 a 2019, verifica-se que a regra do equilíbrio orçamental¹⁴ foi sempre respeitada, tendo-se procedido, a partir de 2014, ao respetivo cálculo de acordo com o preceituado no artigo 40.º da Lei n.º 73/2013¹⁵, de 03 de setembro, na qual a receita corrente bruta cobrada deve ser pelo menos igual à despesa corrente acrescida das amortizações médias de empréstimos de médio e longo prazo¹⁶, conforme se apresenta no quadro seguinte:

Euro				
Gerência	Receitas Correntes (bruta)	Despesas Correntes	AMEMLP (a partir de 01/01/2014)	Margem
2013	16 858 490,18	14 999 503,57		1 858 986,61
2014	18 322 623,04	15 324 033,23	824 537,00	2 174 052,81
2015	17 515 375,73	15 441 360,77	824 537,00	1 249 477,96
2016	17 986 606,31	15 919 592,48	796 229,74	1 270 784,09
2017	26 521 043,06	16 593 478,96	778 613,03	9 148 951,07

¹² Conta de gerência n.º 3259/2012

¹³ Anexo 7 do Relato

¹⁴ Anexo 8 do Relato

¹⁵ Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (*RFALEI*) alterado e republicado pela Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto, e com as alterações resultantes da Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro.

¹⁶ Anexo 8 do Relato



Euro

Gerência	Receitas Correntes (bruta)	Despesas Correntes	AMEMLP (a partir de 01/01/2014)	Margem
2018	24 426 347,17	18 798 441,23	778 613,03	4 849 292,91
2019	23 494 239,68	18 821 617,92	778 613,03	3 894 008,73

6.2 – TAXAS DE EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA RECEITA E DA DESPESA

Analisados os mapas de execução orçamental da receita e da despesa, verifica-se que as taxas de execução da receita, de 2013¹⁷ a 2019, são superiores a 85%, tendo em consideração o previsto no artigo 56.º do *RFALEI*. Já as taxas de execução da despesa têm vindo a diminuir nos últimos anos em análise.

A evolução das referidas taxas de execução orçamental, apresenta-se no quadro seguinte:

Mapa de Execução Orçamental	Taxa de Execução Orçamental							
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Receita	69,92%	85,57%	91,42%	94,36%	97,83%	115,89%	103,27%	96,51%
Despesa	64,58%	81,97%	83,22%	84,92%	84,37%	74,40%	69,39%	66,57%

Pode-se, assim, constatar que a entidade, no que respeita à receita, acatou a recomendação do Tribunal de Contas e apresenta taxas de execução orçamental da receita que cumprem com o disposto no *RFALEI*.

6.3 – CERTIFICAÇÃO LEGAL DE CONTAS

As Certificações Legais de Contas (CLC)¹⁸, de 2013 a 2017, emitidas pela empresa E, não apresentam quaisquer Reservas ou Ênfases, mencionando a opinião de que “(...) as demonstrações financeiras apresentam de forma verdadeira e apropriada, em todos os aspetos materialmente relevantes, a posição financeira do Município de Grândola em 31 de Dezembro (...)”.

A partir de 2018, a CLC passou a ser realizada por outra entidade – entidade F -, sem que, no entanto, se registem igualmente quaisquer reservas ou ênfases, em 2018 e 2019.

¹⁷ Anexo 6 do Relato

¹⁸ Anexo 9 do Relato



6.4 – LIMITES DA DÍVIDA TOTAL

O Município apresenta os cálculos para apuramento dos limites de endividamento no Relatório de Gestão¹⁹, e, da sua análise, constata-se que os limites de endividamento nas referidas gerências foram calculados com base nos impostos diretos e nos valores das participações do *FEF* e *IRS*, referentes aos anos anteriores, como era orientação do Tribunal de Contas e como determinavam o n.º 1 do artigo 37.º e os n.ºs 1 e 2 do artigo 39.º, da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, à data em vigor.

Nos termos do disposto no artigo 98.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro (*OE* para 2013), os limites de endividamento líquido e de médio e longo prazo para cada município eram apurados do seguinte modo:

1. *“Nos termos do n.º 3 do artigo 5.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, 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.*
2. *Sem prejuízo do disposto nos números seguintes, o limite de endividamento de médio e de longo prazo para cada município em 2013 é o calculado nos termos do artigo 39.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.”*

Conforme os nossos cálculos espelhados nos Mapas do Endividamento²⁰, efetuados aos exercícios de 2011 a 2013, tendo em consideração os montantes do *FEF* e *IRS*, dos respetivos anos, os limites do endividamento bancário de médio e longo prazo e do endividamento líquido não foram ultrapassados.

Nos exercícios de 2014 a 2019, e de acordo com os Relatórios de Gestão apresentados pela entidade, o Município cumpriu os limites da Dívida Total, de acordo com a Lei nº 73/2013, de 3 de setembro, conforme o quadro que se segue:

¹⁹ Anexo 10 do Relato

²⁰ Anexo 11 do Relato



Ano	Dívida Total	Limite do ano
2014	12 269 219,87	22 504 321,03
2015	11 020 842,77	24 707 824,78
2016	9 539 796,48	26 308 989,11
2017	8 480 352,17	26 873 047,17
2018	6 110 166,05	30 992 693,65
2019	5 092 513,60	34 466 998,27

Euro

Fonte: Relatórios de Gestão (Valores de acordo com o cálculo para apuramento da Margem de Endividamento)

No entanto, para esse apuramento não foram considerados os montantes relativos ao “processo de antecipação de receitas”, mencionado mais à frente neste Relatório (ponto 9.3).

6.5 – PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL/ PRAZOS MÉDIOS DE PAGAMENTO

Os elevados prazos médios de pagamento a fornecedores e a situação de desequilíbrio estrutural levaram à contração de um empréstimo ao abrigo do Programa de Apoio à Economia Local (PAEL)²¹, celebrado com a Direção-Geral do Tesouro, em novembro de 2012, no valor de €1.477.120,05, para regularização do pagamento de dívidas vencidas há mais de 90 dias.

Em 2016, o Município realizou uma operação de substituição da dívida do empréstimo anteriormente contraído ao abrigo do PAEL, com a celebração de um contrato de empréstimo de médio e longo prazo, com a entidade C, no valor de € 1.111.109,44, correspondendo “(...) integralmente ao capital em dívida após a amortização realizada em 15 de maio de 2016, pelo que, com a celebração deste contrato não se verifica aumento nem do prazo nem do montante da dívida total”.²²

Os referidos contratos para pagamento a fornecedores, submetidos a fiscalização prévia, constam do quadro que se segue:

Processo de Fiscalização prévia	Empréstimo	Duração	Montante €	Concessão do visto
1615/2012	PAEL	14 anos	1.477.120,05	22/02/2013
2043/2016	Substituição da dívida do PAEL	10 anos	1.111.109,44	27/10/2016

A fim de dar cumprimento ao disposto no artigo 12.º da Lei n.º43/2012, de 28 de agosto, a Autarquia incluiu nos documentos de prestação de contas, de 2014 a 2017, um anexo relativo à

²¹ Anexo 12 do Relato

²² Anexo 12 do Relato

execução do PAEL, expondo diversos quadros com os valores previstos, executados e respetivos desvios.

Da análise dos Relatórios de Gestão elaborados pela entidade resulta que os valores apurados face aos estimados no Plano de Ajustamento Financeiro (PAF) foram positivos.

Em 2015, na declaração anual de pagamentos²³ em atraso, o município informa que não tem pagamentos em atraso superiores a 90 dias. Nos anos de 2016 a 2019, os prazos médios de pagamento, de acordo com os elementos facultados pela DGAL²⁴, foram de 62, 47, 23 e 21 dias, respetivamente.

6.6 – ACORDOS DE REGULARIZAÇÃO DE DÍVIDAS COM FORNECEDORES

Em 2012, o Município celebrou acordos de pagamento²⁵ para regularização de créditos vencidos com o fornecedor G, no montante de €239.281,32, e com a entidade H, no montante de € 1.363.974,25, tendo este último sido objeto de renegociação em dezembro de 2014, conforme o quadro seguinte:

Euro

Fornecedor	Acordos de Regularização de dívida em 2013/2014		
	Data da celebração	Valor	Data do fim do acordo
Fornecedor G	30/06/2012	239 281,32	30/09/2015
Entidade H	31/12/2012	1 363 974,25	31/12/2017
Entidade H - Renegociação	31/12/2014	1 243 666,43	25/12/2019
Total		2 846 922,00	

Sobre os mencionados acordos é de referir que a Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2013, bem como as Leis que aprovaram os Orçamentos do Estado para os anos seguintes, possibilitaram às autarquias que tivessem dívidas vencidas às entidades gestoras de sistemas multimunicipais de abastecimento de água, saneamento ou resíduos urbanos ou de parcerias entre o Estado e as autarquias locais, nos termos previstos no Decreto-lei n.º 90/2009, de 9 de abril, a apresentação, no prazo de 60 dias, de um plano àquelas entidades com vista à celebração de acordos de pagamento.

Para 2015, 2016 e 2017 foram ainda permitidos os acordos entre municípios e respetivos credores que visassem o pagamento de dívidas reconhecidas em decisão judicial transitada em julgado, excluindo-os da proibição constante do disposto no artigo 49.º, n.º 7, alínea c) da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

²³ Anexo 13 do Relato

²⁴ Anexo 14 do Relato

²⁵ Anexo 15 do Relato



A Lei n.º114/2017, de 29 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2018, além de continuar a permitir às autarquias a celebração de acordos de regularização de dívidas vencidas com as referidas entidades, estabelece que o período de pagamento dos acordos já celebrados e dos que venham a ser celebrados pode atingir os 25 anos.

Pelo exposto, verifica-se que as Leis do Orçamento atrás referidas tratam, de forma autónoma, diferente e mais favorável, o pagamento das dívidas vencidas a fornecedores nos setores das águas, saneamento e resíduos, excepcionando mesmo, a partir de 2015, a aplicação da proibição da celebração destes acordos determinada no artigo 49.º, n.º7, alínea c) da Lei n.º73/2013, de 3 de setembro.

7 – PROCESSOS DE EXPOSIÇÕES, QUEIXAS OU DENÚNCIAS (PEQD)

7.1 - O **Processo n.º 16/2016 – PEQD**²⁶, teve origem no expediente remetido a este Tribunal, em janeiro de 2016, pela Procuradoria da República do Tribunal Administrativo e Fiscal de Beja (TAFB), do qual consta uma certidão do Processo I, acompanhada do Relatório de Análise Orçamental e Financeira – Parte I, e do Relatório Final da Auditoria Externa Económico-Financeira e Administrativa – Parte II, elaborado pela Sociedade A, efetuado às gerências de 2005-2013, ao Município de Grândola, na sequência das eleições autárquicas de 2013.

O mencionado Relatório Financeiro e de Auditoria²⁷ foi remetido à Procuradoria do Ministério Público, pelo Presidente da Câmara de Grândola, com a referência que do relatório advém “(...) a ocorrência de transações financeiras que não decorreram da melhor forma (...)”.²⁸

No decorrer da análise do PEQD, deu entrada neste Tribunal de Contas, em julho de 2016, um pedido de informação²⁹ do Departamento de Investigação e Ação Penal (DIAP) – 1ª Secção, de Setúbal³⁰, sobre a sequência dada à comunicação do Ministério Público do Tribunal Administrativo e Fiscal de Beja³¹, no âmbito do Relatório de Análise Orçamental e Financeira do Município de Grândola.

Sobre a documentação remetida pelo TAFB, objeto de análise e apreciação, recaiu o Despacho Judicial, proferido pelo Excelentíssimo Senhor Juiz Conselheiro Relator da área, à data, conforme se transcreve:

“1 - Este relatório deverá ser integrado na análise da conta de gerência de 2013.

2 – Os factos ocorridos em gerências anteriores que eventualmente configurem infrações financeiras, ao nível da despesa, da receita ou que tenham indicação nos balanços e demonstrações de resultados deverão ser reapreciados, as decisões de homologação serem

²⁶ Anexo 16 do Relato

²⁷ Denominado por Relatório de Auditoria e Revisão de Contas

²⁸ Retirado do ofício constante do PEQD

²⁹ Anexo 17 do Relato

³⁰ Processo J

³¹ Processo I

*eventualmente revogadas, com vista à indicição das infrações formais ou de factos constitutivos com relevação “ex post” nas respetivas demonstrações financeiras com verificação “in loco”.*³²

7.2.– Por sua vez, o Relatório Financeiro e de Auditoria menciona um Relatório de Auditoria realizado pela Inspeção Geral de Finanças (IGF), resultante de *“uma Auditoria ao Município de Grândola enquadrada no projeto “Controlo do Endividamento e da Situação Financeira da Administração Local”, debruçando-se sobretudo sobre o ano de 2012, embora tenha procedido igualmente a uma análise da evolução das contas entre 2010 e 2013.”*³³

Entretanto, por consulta ao site da IGF, o então referenciado **Relatório de Auditoria nº 2345/2014**³⁴, encontra-se disponível e apresenta as conclusões a seguir transcritas (no seu ponto 3):

“3.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DE 2010 A 2013

3.1.1. Os balanços do MG, de 2010 a 2013, não refletiam, com inteira fiabilidade, em algumas rubricas do passivo exigível, a sua situação financeira, tendo sido apuradas pela IGF diferenças, ainda que materialmente pouco relevantes, para mais, de, respetivamente, m€ 5, m€ 57, m€ 102 e m€ 41.

3.1.1.1. Existiam outras insuficiências com repercussões ao nível da qualidade e fiabilidade de informação financeira do Município, de que destacamos a falta de inventariação da totalidade dos bens do ativo imobilizado, designadamente os bens de domínio público.

3.1.1.2. A evolução das grandezas que integram os balanços, após as correções da IGF, revela, no quadriénio 2010/2013:

- ✓ A manutenção do grau de dependência de capitais alheios para financiamento do ativo (24%) e a diminuição do peso dos fundos próprios (de 62% para 58%);
- ✓ O aumento do peso dos acréscimos e diferimentos (de 14% para 17%).

³² Anexo 17 do Relato

³³ Consta do ponto 5.2 do Relatório de Revisão de Contas

³⁴ Anexo 18 do Relato

3.2. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA (2010/2013)

(...)

3.2.1.5. Em síntese, entre 2010/2013, o MG:

- ✓ Elaborou e aprovou documentos previsionais que não refletiam a real expectativa da execução orçamental, não podendo, por isso, constituir um eficaz instrumento de gestão, nem servir de base a uma análise rigorosa quanto à eficácia da sua execução;
- ✓ Não efetuou uma gestão orçamental prudente e equilibrada, uma vez que não adequou o nível de realização e/ou existência da despesa (e não somente o seu pagamento) à real cobrança da receita (e não à sua mera previsão orçamental).

3.2.2. A dívida global do MG de OO³⁵, no quadriénio de 2010/2013, incluindo o saldo em dívida de uma operação de antecipação de receitas, aumentou cerca de M€ 1,7 (12,4%), por força do acréscimo das outras dívidas a terceiros (M€ 2,7 e 124%), ainda que a dívida financeira tenha diminuído (M€ 942 e 11%), passando, no final de 2013, para o significativo montante de M€ 15,6, sendo de salientar:

- ✓ O elevado período de recuperação da dívida municipal tendo em conta as receitas regulares expurgadas das despesas rígidas e vinculadas (2013: 2 anos);
- ✓ A manutenção de um relevante e crescente valor da dívida municipal “per capita” (2013: €1 055);
- ✓ A materialidade da dívida de MLP (2013: M€ 12,2) e o significativo peso na dívida total (2013: 78%).

Estes factos repercutem-se e condicionam, necessariamente, a gestão orçamental de exercícios futuros.

3.2.2.1. Em 2013 foram realizadas despesas, relativamente às quais não foi efetuado o correspondente compromisso, mostrando-se, por isso, violados os princípios e regras de execução orçamental, situação que é suscetível de configurar um ilícito de natureza financeira.

Todavia, atendendo ao carácter difuso da responsabilidade envolvida, à relação custo/benefício do seu apuramento, ao objetivo e à natureza da análise efetuada, não se justifica a realização de qualquer outra diligência.

3.2.2.2. O stock da dívida de EMLP³⁶ decresceu, entre 2010/2013, cerca de m€ 125 (1,4%), passando para € 8 877 129. Ao contrário, o respetivo serviço da dívida aumentou 10%, importando, em 2013, em cerca de m€ 933, sendo expectável que continue a aumentar nos

³⁵ Operações Orçamentais

³⁶ Empréstimos de Médio e Longo Prazo



próximos anos, atendendo ao quadro de EMLP existente, no final de 2013, que inclui o empréstimo utilizado ao abrigo do PAEL (M€ 1,5), sem período de carência.

3.2.2.3. Apesar do MG ter contratado, entre 2011/2013, ECP³⁷ não existia qualquer valor em dívida dessa natureza no final dos referidos anos.

3.2.2.4. A dívida resultante de contratos de locação, para além de ter diminuído 96%, entre 2010/2013, importou sempre em montantes materialmente pouco relevantes (passou de € 306 239 para € 11 622).

3.2.2.5. Em 2005, a Autarquia arrecadou uma receita muito significativa na sequência de um processo de antecipação de receitas futuras (M€ 3), a que correspondia, no final de 2010 a 2013, uma dívida de, respetivamente, M€ 2,5, M€ 2,3, M€ 2,1 e M€ 1,9. Desta operação resultaram elevados custos para a Autarquia (até 2013, M€ 1) e o comprometimento dos orçamentos futuros, tendo sido, dessa forma, posta em causa a aplicação do princípio da equidade intergeracional.

3.2.2.6. As outras dívidas a terceiros (de OO³⁸) cresceram, entre 2010/2013, cerca de M€ 2,7 (124%), importando, no final do último ano, em € 4 804 989, tendo também crescido o seu peso na despesa total realizada (de 7% para 19%). A situação financeira de CP do MG manteve-se, no final de 2013, negativa e desequilibrada, com:

- ✓ Relevantes e sistemáticos saldos reais negativos de Operações Orçamentais (2013: M€ 3,9), de que decorre a oneração indevida dos orçamentos futuros;
- ✓ PMP a terceiros e a fornecedores (RCM³⁹ n.º 34/2008) elevados e que ultrapassam os parâmetros legais (2013: respetivamente, 185 e 186 dias);
- ✓ Violação, em 2012 e 2013, da regra do equilíbrio financeiro mínimo, pois não existe qualquer ajustamento entre as dívidas de CP e a correspondente liquidez do ativo, em especial, com as disponibilidades;
- ✓ Custos financeiros relativos a atrasos no pagamento a fornecedores (no quadriénio de 2010/2013: juros de mora liquidados e pagos no montante de m€ 146).

Estas situações repercutem-se e condicionam a gestão orçamental de exercícios futuros, sendo de salientar que dos saldos reais negativos de operações orçamentais decorre a transferência indevida de dívida assumida e que devia ser paga por um determinado orçamento anual para os subsequentes.

³⁷ Empréstimos de Curto Prazo

³⁸ Operações Orçamentais

³⁹ Resolução do Conselho de Ministros

3.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL DE 2011 E 2012

3.3.1. Em 2011 e 2012 foram criados, pelas LOE⁴⁰ desses anos, limites especiais de endividamento. Dos apuramentos realizados pela IGF quanto ao EL⁴¹, que implicaram correções aos valores calculados pelo Município, resultam:

- ✓ Endividamento Líquido (EL) - € 10 604 695 e € 9 576 461; e
- ✓ Endividamento MLP (EMLP) - € 9 589 121 e € 8 263 383.

Por sua vez, os limites legais de ECP, para os mesmos anos, apurados pela IGF, de harmonia com o previsto na LFL⁴², foram de € 1 157 712 e € 1 022 346, respetivamente.

3.3.1.1. O perímetro relevante para aferir do cumprimento dos limites legais de endividamento municipal de 2011 e 2012, atento o conceito de endividamento líquido total, englobava, para além do Município, as seguintes oito entidades:

- ✓ Quatro associações de municípios (AMAGRA, AMBAAL, CIMAL e AMPV);
- ✓ Quatro entidades de natureza empresarial (entidade G, entidade K, entidade L e entidade M).

Aplicando, relativamente aos exercícios de 2011 e 2012, a regra de equilíbrio anual de contas, verificámos que a entidade G e a entidade L apresentam contas equilibradas, não contribuindo, por isso, para os limites do endividamento municipal.

3.3.1.2. A Autarquia, nos anos de 2011 e 2012, respeitou os limites de EL, EMLP e de ECP.

Saliente-se que, no referido período, estão excecionados dos limites legais de EMLP e EL, os montantes de cerca de M€ 1,8 e M€ 1,7, respetivamente, pelo que os valores que estão a ser considerados, para tais limites, são inferiores aos das respetivas grandezas.

3.3.1.3. O MG cumpriu, relativamente aos anos de 2011 e 2012, a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL para efeitos do apuramento e controlo da evolução do seu endividamento, em especial, dos respetivos limites legais.

No entanto, a informação reportada, em 2011 e 2012, não refletia, com inteira fiabilidade, a sua situação nesta matéria, pois foram apuradas diferenças, respetivamente, para mais, ao nível do EL (M€ 2,8 e M€ 2,4), e, para menos, relativamente ao EMLP (m€ 38,6 e m€ 32,5).

Estas diferenças resultaram:

⁴⁰ Lei Orçamento de Estado

⁴¹ Endividamento Líquido

⁴² Lei das Finanças Locais

- ✓ EL: Das correções efetuadas pela IGF, ao nível do passivo exigível, da inclusão dos saldos da conta 2749 e da não comunicação ou do reporte incorreto de diversas entidades relevantes;
- ✓ EMLP: Do reporte incorreto de uma entidade relevante.

Todavia, as divergências verificadas acabaram por não ter repercussão sobre as conclusões globais retiradas em matéria de (in)cumprimento dos limites legais.

Saliente-se, por fim, que não estão consagrados, de forma integrada e sistemática, quaisquer procedimentos específicos relativos à identificação das entidades relevantes para os limites legais de endividamento municipal e à recolha da informação relevante.

3.3.2. O MG contribuiu, em 2011 e 2012, de forma positiva, para o défice do subsetor das autarquias locais, uma vez que, entre 1/jan e 31/dez, daqueles anos, diminuiu o seu EL (sem exceções) em cerca de, respetivamente, M€ 1,1 e m€ 741.

3.4. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS NO FINAL DE 2012

3.4.1. O MG não apresentava no final de 2012, de acordo com o quadro legal, uma situação de desequilíbrio financeiro conjuntural ou estrutural, não justificando o recurso a um plano de saneamento financeiro, contudo aderiu, entretanto, ao PAEL (utilizou cerca de M€ 1,5 em 2013).

3.5. CONTROLO INTERNO, PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS E PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS

3.5.1. A NCI não está articulada com o regulamento de organização dos serviços municipais da CMG, atualmente em vigor. A Autarquia não dispõe de nenhum departamento específico ou elemento responsável pela função de controlo interno.

3.5.2. Do trabalho realizado resultaram algumas fragilidades ao nível do controlo interno e dos procedimentos contabilísticos, de que destacamos as seguintes:

- ✓ O MG não constitui provisões para depreciação de existências, nos termos do POCAL, nem foi efetuada uma análise das situações que podiam levar à sua eventual criação;
- ✓ Não foi apresentado, no passivo de CP, dos balanços de 2010 a 2012, o valor das amortizações da dívida de contratos de EMLP cujos pagamentos se venciam em cada um dos anos imediatos;
- ✓ Não foram elaborados os mapas relativos às transferências correntes e de capital – receita previstos no POCAL;

- ✓ Inobservância das instruções emitidas pelo SATAPOCAL quanto à elaboração do mapa do Ativo Bruto (Nota Explicativa de ago/2010).”

Em face dos resultados apresentados, o relatório, com recomendações, foi remetido ao Presidente da Câmara Municipal de Grândola, para efeitos de exercício de contraditório e para que, no prazo de 60 dias, informasse do estado de operacionalização das recomendações efetuadas e remessa das atas dos órgãos municipais que evidenciassem que lhes foi dado conhecimento do relatório.

8 – RELATÓRIO DE ÓRGÃO DE CONTROLO INTERNO (ROCI)

Para além do Relatório mencionado no ponto anterior, em 2019, foi remetida a este Tribunal a Informação nº 1956/2016 da Inspeção Geral de Finanças, contendo as conclusões da auditoria realizada por aquela Inspeção ao MG, aos exercícios de 2013 e 2014, no âmbito do Controlo do Programa de Apoio à Economia Local (PAEL), compulsadas no Relatório nº 2016/1957⁴³, que foi classificado como **Relatório de Órgão de Controlo Interno (ROCI) nº 10/2019**⁴⁴, e que se transcreve:

“C.1. O MG recorreu, em 2012, ao PAEL (Programa II), tendo beneficiado do acesso a um EMLP, com um capital contratado e arrecadado no total de M€ 1,48 (utilizado, quase na totalidade, para pagar despesas elegíveis, ou seja, PA⁴⁵ constantes da lista aprovada para pagamento), que foi amortizado integralmente em 9/12/2016, no âmbito de uma operação de substituição de dívida.

C.2. A Autarquia violou, em 2013/2014, em termos absolutos ou segundo uma perspetiva substancial e integrada, os principais objetivos a que se vinculou com a adesão ao PAEL, facto que é suscetível, em abstrato, de ser sancionado em termos tutelares administrativos e financeiros.
(...)

C.3. O MG, em 2013/2014, não cumpriu os principais objetivos quantitativos a que se vinculou, em termos absolutos, no PAF⁴⁶ ou considerando o PAF (Ajustado), no que se refere:

- ✓ À receita orçamental (respetivamente, menos M€ 4,8 e M€ 8,2), valores que persistem, em 2013, segundo o PAF (Ajustado), e não utilizou todos os instrumentos disponíveis para alcançar esse objetivo, pois não potenciou totalmente, por exemplo, a arrecadação do IMI, da derrama e das taxas municipais;
- ✓ À despesa orçamental, também na perspetiva agregada ou da classificação económica (mais M€ 1,4 e m€ 680), situação que se mantém, em 2013, considerando o PAF (Ajustado), o mesmo acontecendo, ainda que de forma materialmente pouco relevante, com as medidas específicas de redução e racionalização da despesa corrente (mais respetivamente, m€ 29 e m€ 43);

⁴³ Anexo 18 do Relato

⁴⁴ Anexo 19 do Relato

⁴⁵ Pagamentos em Atraso

⁴⁶ PAF – Plano de Ajustamento Financeiro



- ✓ Ao stock da dívida de 2013 em termos globais, embora por uma margem ligeira (mais m€ 23), ao contrário do que se verificou em 2014 (menos m€ 340, incluindo a dívida do FAM);
- ✓ Aos saldos orçamentais (corrigidos, em termos previsionais, pela IGF), com diferenças, para menos, materialmente muito relevantes (respetivamente, M€ 6,3 e M€ 9).

C.4. Por sua vez, em 2013/2014, a relação, no PAF e considerando o PAF (Ajustado), entre um conjunto de variáveis (receita, despesa, dívida e saldo orçamentais) piorou significativamente em termos reais, com se evidencia de seguida:

- ✓ Receita/despesa orçamentais: Respetivamente menos M€ 6,3 e M€ 9, com uma deterioração significativa no último ano face ao anterior (-M€ 2,7), atendendo aos valores do PAF ou, em 2013, também do PAF (Ajustado);
- ✓ Saldo/stock da dívida orçamental: Menos, respetivamente, M€ 6,3 e M€ 8,6 (que passa, no último ano, considerando o PAF (Ajustado), para M€ 7,8), com uma variação no período de -M€ 2,3;
- ✓ Receita/stock da dívida orçamental: Menos, respetivamente, M€ 4,9 e M€ 7,9, que passam, considerando o PAF (Ajustado), para M€ 4,8 e M€ 7,1.

C.5. O EMLP do PAEL foi utilizado (M€ 1,5) para diminuir, entre 2011/2012 e 2014, as “outras dívidas a terceiros” e o stock de PA, ainda que, ao contrário do que seria expectável, num valor inferior ao do indicado financiamento, ao que acresce que não foi fixado, no PAF, qualquer objetivo para a evolução do PMP, mas, atendendo à informação da DGAL, a evolução desta grandeza, em 2013/2014 face a 2011, foi negativa (mais, respetivamente, 29 e 15 dias).

C.6. Dado o incumprimento, em 2013/2014, dos principais objetivos do PAEL, a autarquia estava legalmente obrigada a fixar a taxa máxima do IMI relativamente a 2014/2015 (a liquidar em cada ano seguinte), o que não se verificou quanto aos prédios urbanos, sendo tal facto suscetível de implicar a resolução do contrato e de gerar, em abstrato, responsabilidade financeira sancionatória. (...)

C.7. O MG, relativamente a 2013/2014, quanto aos deveres legais de reporte e de divulgação de Informação decorrentes da adesão ao PAEL:

- ✓ Comunicou a informação à DGAL para efeitos de acompanhamento do PAEL, mas os respetivos dados não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação nesta matéria (em especial, diferença para mais, na dívida orçamental, em m€ 150);
- ✓ Não incluiu, no Relatório de Gestão de 2013, informação sobre a execução do PAEL, situação que foi sanada em 2014.”



Tendo os pontos C.3, C.5 e C.6 sido objeto de recomendações.

O referido ROCI nº 10/2019 foi analisado, neste Tribunal, pelo Núcleo de Análise Técnica de Denúncias e Relatórios (NATDR) e remetido ao Ministério Público, de acordo com o despacho proferido pela Excelentíssima Senhora Conselheira da Área, razão pela qual esta matéria não será objeto de tratamento nesta verificação.

Entretanto, em 31 de outubro de 2019, recaiu sobre o ROCI o despacho final⁴⁷ do Ministério Público, conforme se transcreve:

“(…)

- 9. Os factos apurados, parecem resultar, na verdade, de diversas circunstâncias alheias à vontade dos presumíveis responsáveis, entre os quais avulta a situação financeira do Município no contexto de grave crise económica e financeira que assolou o país.*
- 10. O facto de se ter registado uma evolução positiva da situação do Município no período de 2012 a 2015, aponta, inequivocamente, para uma conduta dos visados orientada no sentido do cumprimento das obrigações decorrentes da adesão do PAEL.*
- 11. Em suma, perante o conjunto de factos e circunstâncias referidas, afigura-se-nos que – mesmo a admitir-se a configuração dos ilícitos financeiros referidos no RA⁴⁸ - sempre haveria que admitir a ampla probabilidade de os responsáveis virem a ser absolvidos das infrações que lhe são imputadas tendo em conta a falta de indícios seguros quanto ao elemento subjetivo das infrações, isto é, saber, sem margem para dúvidas, se os visados, tendo condições financeiras para cumprir os objetivos e metas a que se vincularam, se mostraram indiferentes a tal desiderato, não o tendo conseguido porque não investiram qualquer esforço nesse sentido.*
- 12. Por tais motivos, afigura-se-nos não haver fundamento bastante para a instauração do procedimento jurisdicional quanto aos factos descritos e, por conseguinte, determina-se o arquivamento dos autos.”*

9 – APURAMENTO DAS SITUAÇÕES IRREGULARES DETETADAS

9.1 - Considerando as situações apresentadas nos aludidos Relatórios de Análise Financeira e de Auditoria⁴⁹, o exame dos documentos da conta de gerência de 2013 e das contas posteriores prestadas a este Tribunal (2014-2019), o Relatório da IGF⁵⁰ realizado em 2014, às gerências de 2010 a 2013, e tendo em conta o contraditório prestado pelo Município, constante do Relatório da IGF, conclui-se que, das situações elencadas, umas se encontram sanadas e outras em vias de resolução, sendo de mencionar o seguinte:

⁴⁷ Anexo 19 do Relato

⁴⁸ Relatório de Auditoria

⁴⁹ Anexos 16, 18 e 19 do Relato

⁵⁰ Anexo 18 do Relato



- Em relação à falta de **inventariação da totalidade dos bens do ativo imobilizado**, designadamente dos bens de domínio público, o Município informa que se encontra a trabalhar nesse sentido, estando a receber apoio da entidade L, na identificação dos equipamentos existentes e da sociedade E, quanto ao processo de valorização e inventariação.⁵¹

No Relatório de Gestão de 2019, no ponto 8.2.14/8.2.15, referem que *“Os bens do imobilizado que ainda não foi possível valorizar, foram na sua maioria, os de domínio público, nomeadamente pela grande extensão territorial do concelho e pela insuficiência de recursos humanos na autarquia para, em tempo útil, proceder à sua inventariação e correspondente valorização.”*⁵²

A este respeito, em sede de contraditório institucional, o Presidente da Câmara Municipal refere que *“(...) tem vindo a desenvolver os melhores esforços no sentido de concluir a inventariação do seu ativo imobilizado, ação cujo desenvolvimento sofreu uma evolução positiva com a participação da entidade L (...) os Bens Intangíveis e Tangíveis encontram-se completamente inventariados e valorizados.*

Os bens do imobilizado que ainda não foi possível valorizar, foram na sua maioria os relativos ao domínio público.” O que se deve *“(...) à grande extensão territorial do concelho de Grândola, mas também à insuficiência de recursos humanos na autarquia para proceder a uma inventariação e valorização completa e aturada.*

Não podemos também deixar de referir que, nos últimos anos e no seguimento das recomendações dirigidas a este Município, foi dado, nos últimos anos, um impulso assinalável ao incremento patrimonial municipal.”

- No que toca à *“prática de **empolamento na previsão das receitas orçamentais**”* e à *“violação sistemática, nos anos de 2010/2013, do **princípio do equilíbrio orçamental**”*, as situações encontram-se ultrapassadas, conforme consta dos valores apresentados nos quadros elencados nos pontos 6.1 e 6.2 deste Relatório.

No que respeita a este assunto, o Presidente da Câmara, em sede de contraditório, vem aditar *“(...) quanto à evolução positiva dos indicadores financeiros referidos, importa acrescentar que o caminho que tem vindo a ser seguido pelo Município, através dos seus órgãos e serviços, se mantém.”*

E acrescenta que *“o Orçamento, as Grandes Opções do Plano e as Normas Reguladoras da Execução Orçamental para 2021-2025 refletem justamente as preocupações do Município no sentido da apresentação de orçamentos equilibrados (...)”*.

⁵¹ Anexo 18 do Relato

⁵² Anexo 20 do Relato



- Quanto à **evolução da Dívida Municipal**, apesar de ter evoluído negativamente entre 2010 e 2013, verificou-se uma evolução positiva nos anos subsequentes, de acordo com o quadro que se segue:

Euro							
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Dívida de M/L	10 258 906,27	8 936 561,01	8 302 912,12	7 036 048,78	5 715 403,35	4 393 253,63	3 485 882,44
Dívida Curto Prazo	3 759 230,71	3 478 504,47	2 922 337,81	2 787 298,93	3 087 285,71	2 218 310,15	2 282 001,18
Dívida total	14 018 136,98	12 415 065,48	11 225 249,93	9 823 347,71	8 802 689,06	6 611 563,78	5 767 883,62
Δ		11,44%	9,58%	12,49%	10,39%	24,89%	12,76%

O Presidente da Câmara Municipal, em sede de contraditório, vem alegar que a dívida municipal continua a evidenciar uma redução significativa, tendo em conta que, a 31 de dezembro de 2020, apresenta o montante de €4.408.893,00, embora seja ainda um apuramento provisório. E enfatiza que o objetivo é atingir “dívida 0”.

No entanto, para o apuramento da dívida total não foram considerados os montantes relativos ao “processo de antecipação de receitas” mencionado no ponto 9.3 deste Relatório.

- Em relação à **evolução dos Resultados** apresentados pela Autarquia, constatou-se, em 2017, uma acentuada melhoria face aos exercícios anteriores, conforme se pode constatar no quadro seguinte:

Euro							
Resultados	2013	2014	2015	2016	2017*	2018	2019
Resultados Operacionais	106 011,75	1 769 150,85	-520 908,07	1 102 393,58	7 209 492,04	4 475 454,69	1 474 251,41
Resultados Financeiros	-326 736,93	-411 356,06	-255 925,06	-237 299,17	-218 494,99	-175 184,81	-151 454,70
Resultados Correntes	-220 725,18	1 357 794,79	-776 833,13	865 094,41	6 990 997,05	4 300 269,88	1 322 796,71
Resultados Extraordinários	461 275,78	1 290 486,27	1 295 742,03	1 571 759,78	1 818 885,50	752 456,07	761 136,75
Resultado Líquido do Exercício	240 550,60	2 648 281,06	518 908,90	2 436 854,19	8 809 882,55	5 052 725,95	2 083 933,46

* De acordo com o Relatório de Gestão da Entidade, referente a 2017, os Resultados Operacionais foram influenciados substancialmente pelo grande aumento do Imposto Municipal sobre Transmissões.

Fonte: Demonstração de Resultados de 2013 a 2019

9.2 – Consta, também, das situações apresentadas no PEQD, uma questão que se prende com a emissão de 10 faturas pela **Sociedade N**⁵³, todas datadas de 2010, num total de € 7.317.186,50, as quais, de acordo com a informação prestada por quem as visou, não estariam conforme os autos de medição da empreitada.

Em consequência de várias pesquisas, constatou-se a existência de vários instrumentos de planeamento urbanístico para o desenvolvimento do concelho ao nível do Ordenamento do Território do Alentejo com a elaboração de diversos Planos de Urbanização (PU) e Planos de Pormenor (PP), tal como, o Regulamento Autónomo da Venda de Lotes de Terreno para a construção no Carvalhal/Lagoas (2007), assim como o Plano de Pormenor da ADT₃ – Herdade da Comporta (2008), para a área de desenvolvimento turístico da Comporta, tendo como objetivo “ (...) a constituição de uma área para uso turístico, residencial, de recreio e de lazer, de acordo com os princípios e critérios definidos no Plano Diretor Municipal de Grândola, e do Plano Regional de Ordenamento do território do Litoral Alentejano, contou-se com a melhor colaboração da entidade N (...)”⁵⁴, o que induziu ao pedido de elementos adicionais ao Município.

Em resposta ao solicitado, o Município remete os contratos/protocolos de urbanização celebrados, entre 1998 e 2008, com as sociedades detentoras de terrenos (Sociedade O -1998; Sociedade P – 2001 e 2005; e Sociedade N⁵⁵ – 2005, 2007 e 2008) nos termos dos quais as partes, reconhecendo o interesse de ambas no correto ordenamento urbanístico dos centros subconcelhios de Carvalhal/Lagoa Formosa e no desenvolvimento integrado e programado dos aglomerados urbanos de génese ilegal daqueles territórios, acordaram na elaboração conjunta dos adequados instrumentos de gestão territorial (Plano de Urbanização e Plano de Pormenor) - de competência municipal mas com os custos repartidos entre o Município e aquelas sociedades interessadas – com vista à “*determinação, demarcação e regularização do estatuto jurídico-registral das parcelas a passar para os domínios público e privado do Município*”, bem como a “*melhorar as infra estruturas urbanas e sociais, aproveitar as potencialidades turísticas da zona e permitir uma melhoria rápida da qualidade de vida de todos os seus habitantes*”.

Tais instrumentos contratuais, desde 1998 e objeto de vários aditamentos, discriminam os atos de execução de cada contrato, tal como a demarcação das propriedades, trabalhos de conceção, de projetos de loteamento e de execução de obras, determinação das áreas de intervenção e dos custos a incorrer com a urbanização, com a definição para cada uma das partes dos custos suportados e de prazos e execução, dando origem à adjudicação pela Sociedade N, de prestações de serviços/empreitadas para a contratação de equipas técnicas para a elaboração dos Planos, de projetos e execução de obras de urbanização e, consequentemente, à cedência de terrenos para o domínio municipal em consequência da aprovação de loteamentos naquelas áreas, ficando o Município com a contrapartida de, além de resolver as situações conflituais emergentes da eventual colisão de direitos decorrentes de

⁵³ Anexo 16 do Relato

⁵⁴ Anexo 21 do Relato

⁵⁵ Sucedeu à Sociedade O



ocupações de génese ilegal, liquidar as taxas urbanísticas associadas a tais operações urbanísticas (por compensação dos créditos da Sociedade N sobre o Município decorrentes de tais contratos de urbanização) e, em caso de necessidade, ajustando entre si, a transmissão de lotes do Município para a Sociedade N a “*preços de mercado*”.

Da factualidade apurada não se revelou possível nesta sede aferir a exata execução das obrigações contratualizadas, nem a contraprestação efetiva relativa aos pagamentos efetuados pelo município.

No âmbito dos custos/proveitos consta desses contratos uma cláusula, com o acordo entre as partes intervenientes, em criar uma conta corrente onde serão lançados os débitos e os créditos gerados entre si, assim como, no início de cada ano, o Município e a Sociedade N deverão efetuar o balanço da conta corrente com a reconciliação de saldos, acordando entre si as “*(...) formas e prazos de regularização por compensação, dação em cumprimento ou por pagamento em dinheiro dos saldos apurados.*”

Os referidos contratos apresentam a cláusula do “Dever de colaboração e fiscalização”, em que o “*(...) Município poderá sempre fiscalizar diretamente quaisquer obras realizadas por terceiros no âmbito da execução (...)*”, e, por conseguinte, controlar todos os custos apresentados, nomeadamente com a prévia confirmação dos autos de medição, por técnico competente e responsável.

Da factualidade apurada não se revelou, no entanto, possível nesta sede confirmar a existência de mecanismo de controlo das transações financeiras, havendo outrossim indícios da não compatibilização dos autos de medição com os trabalhos planeados e executados⁵⁶.

É de ressaltar, no entanto, que a análise das relações entre o MG e o universo da Sociedade N, no sentido de perceber o eventual impacto financeiro nas contas da gerência de 2013, pressupõe o estudo integrado e global de várias questões que se interligam, nomeadamente as relativas ao direito de propriedade e transmissões de posse dos terrenos objeto de intervenção urbanística (área do Carvalhal e Lagoas), a elaboração de Planos Municipais de Ordenamento de Território, o apoio e colaboração entre as duas entidades, o contrato de urbanização (e as sucessivas alterações) e as transações financeiras subjacentes.

Sem prejuízo da tecnicidade exigida para o efeito, atenta a complexidade e longevidade das relações em análise e o facto de não existir um instrumento global que fixe as obrigações das partes, mas sim vários parcelares celebrados ao longo de vários anos, uma das principais conclusões a retirar de uma análise sumária é a de que não se revelou possível nesta sede aferir a repartição das obrigações subjacentes a cada uma das partes, em ponderação com os interesses público e privado em presença, nem, por maioria de razão, concluir que decorreu de forma justa e igualitária.

⁵⁶ Anexo 16 do Relato



Verifica-se, aliás, que, na fixação da forma de colaboração entre as partes, nomeadamente no que diz respeito à conceção e execução dos planos urbanísticos, as competências inerentes à entidade pública (de programar, coordenar e controlar as operações que, de forma integrada, executam os planos) são transmitidas ao privado interessado sem mecanismos efetivos que permitam garantir a imparcialidade e isenção necessárias na gestão urbanística, assumindo o particular interessado funções de planeamento e gestão urbanística que deviam estar na esfera da intervenção pública, podendo assim tratar-se de situação geradora de conflitos de interesses.

Além do mais, a transmissão das obrigações municipais para a Sociedade N de contratualizar a elaboração de instrumentos urbanísticos reveste uma forma de efetivar a adjudicação de serviços sem o respeito pelas regras de contratação pública, que seriam exigidas caso a contratação fosse realizada diretamente pelo município, conforme legalmente lhe estava cometido⁵⁷.

Para justificar a substituição pelo privado nas obrigações municipais, o MG invocava que não previa dispor a curto prazo de meios técnicos e financeiros que lhe permitissem elaborar e executar os planos e as obras necessários. No entanto, trata-se de uma falsa questão de financiamento na medida em que o privado apenas avança com o montante necessário à sua realização, competindo depois ao MG compensá-lo, por diversas formas, de tal investimento. Ora, desconhecendo-se se existe efetivo balanço final dos acertos e compensações previstos entre as partes não se revelou possível nesta sede aferir da correspondente contraprestação efetiva. E, considerando os eventuais montantes em causa, globalmente considerados⁵⁸, tais contratos ficariam ainda sujeitos a visto prévio do Tribunal de Contas, formalidade que não se mostra cumprida.

E, também, no que especificamente respeita ao contrato de urbanização (que estabelece as responsabilidades e encargos das partes), não se revelou possível nesta sede, pelos motivos já enunciados, se o interesse público se encontra salvaguardado, na medida em que não é possível avaliar a justa repartição das responsabilidades e encargos.

Alerta-se, contudo, o Município para o facto de eventuais pagamentos indevidos constituírem infração financeira, geradora de responsabilidade financeira reintegratória, e de a violação das normas sobre a assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos, bem como de normas legais relativas à contratação pública, serem igualmente suscetíveis de constituir infrações financeiras, geradoras de responsabilidade financeira sancionatória.

Em sede de contraditório, a propósito da eventual responsabilidade financeira sancionatória relativa à celebração de contratos/protocolos de urbanização celebrados entre os anos de 1998 e 2008, o Presidente da Câmara alega a aplicação das normas relativas aos prazos

⁵⁷ Anexo 22 do Relato

⁵⁸ O Contrato para elaboração de projetos de execução de obras de urbanização, celebrado em 04/05/2005, e respetivo adicional, celebrado em 14/12/2007, preveem que os custos ascendem a €12.039.584,50.



prescricionais e invoca a modificação do regime de responsabilidade financeira dos titulares dos órgãos executivos prevista na LOPTC, operada pela Lei do Orçamento de Estado para 2017 (redação dada ao n.º2 do art.º 61.º da LOPTC, introduzida pelo art.º 248.º da LOE 2017).

Mais informa que “(...) os pagamentos efetuados resultaram de documentos contratuais validamente celebrados na execução de planos urbanísticos.

A figura dos protocolos e contratos de urbanização encontra-se prevista no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, aprovado pelo Decreto-Lei nº 555/99, de 16 de dezembro, pelo que constitui instrumento legal e válido para o desenvolvimento de operações urbanísticas como a dimensão das que foram desenvolvidas no Município de Grândola.

Acresce que a negociação e celebração destes documentos de gestão urbanística foram sempre acompanhados pelos serviços municipais e por consultores externos especializados, no sentido de assegurar o equilíbrio das obrigações assumidas e a legalidade dos atos praticados e suas obrigações.

No que se prende com a repartição dos encargos, tal como fixado nos documentos contratuais celebrados, a mesma foi, e continua a ser, avaliada pelo Município em sede de execução dos protocolos e contratos em vigor, assegurando-se o equilíbrio das relações entre o Município e os promotores privados, bem como a salvaguarda da inexistência de quaisquer pagamentos de natureza ilegal.

(...) Acresce ainda que, atentas as relevantíssimas operações em matéria urbanística desenvolvidas no concelho, o Município de Grândola tem sido regularmente objeto de verificação de várias entidades de fiscalização e controlo no tocante aos processos em apreço, incluindo, consoante os casos, em diversas ordens judiciais, sem qualquer ressalva que ditasse a alteração dos procedimentos desencadeados.”

Nas alegações apresentadas em contraditório não foi contrariado nenhum dos factos apresentados no relato, nem foi feita qualquer prova da salvaguarda do alegado equilíbrio das relações entre o Município e os promotores privados, nem da inexistência de quaisquer pagamentos de natureza ilegal.

É de notar, ainda, que, sem prejuízo de os instrumentos contratuais celebrados entre a Sociedade N e o Município poderem ter habilitação legal ao abrigo do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, aprovado pelo Decreto-Lei nº 555/99, de 16 de dezembro, ou até do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, aprovado pelo Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de setembro, o que está em causa é o seu conteúdo, ao nível da justa repartição de benefícios e encargos e da coordenação das atuações das entidades envolvidas necessária à sua implementação e execução, bem como a sua monitorização.

9.3 – Do PEQD resulta, ainda, a questão do “*processo de antecipação de receitas*”, ou seja, um “contrato” que respeita à **cedência de créditos futuros e vincendos**, pelo período de 17 anos,



no valor de € 5.000.000,00, respeitante a rendas de distribuição em baixa tensão, detidas pela entidade B, celebrado com o consórcio de bancos formado pela entidade C e pela entidade D.

Analisado o clausulado de tal contrato e demais documentação remetida a este Tribunal, verifica-se, ainda, que:

- a) a Câmara Municipal de Grândola, em 05 de janeiro de 2005, bem como a Assembleia Municipal, em 11 de Fevereiro de 2005, aprovaram a “*proposta de alienação de Rendas da entidade B para obtenção de recursos para investimento*”, constando da Proposta que “*foram efetuadas consultas a quatro instituições bancárias em Grândola para a celebração de um contrato de cessão de créditos nos termos do art.º 577 do código civil(..)*”, tendo sido “*recebidas três propostas, procedendo-se à análise das mesmas (...)*”, foi preferida, tendo por base as condições verificadas e por permitir “*efetuar um encaixe monetário mais significativo*”, a da entidade D do grupo da entidade C.
- b) Os créditos em questão correspondem a parte das rendas/retribuição que o Município terá direito a receber em virtude do contrato de concessão celebrado, em 20 de agosto de 2002, para a distribuição de energia elétrica, em baixa tensão, no Município de Grândola.
- c) Nos termos do contrato, para um prazo de 17 anos e tendo por referência um valor total nominal das rendas a ceder de € 5.000.000,00, está previsto o pagamento de 68 trimestralidades, com data de transferência de 31/09/05 até 30/06/2022.
- d) O preço seria pago da seguinte forma: pagamento inicial na data da produção de efeitos e pagamentos diferidos durante a restante duração da vigência do contrato. Ao valor do pagamento inicial seria deduzida a quantia referente à “Comissão de Montagem”⁵⁹, acrescida de quaisquer impostos ou outros encargos legais sobre ela incidentes (Cláusula 3.ª, n.º 2, e Cláusula 10.ª). O Município pagaria, ainda, à entidade C uma “Comissão de Gestão” (remuneração pelos serviços de agenciamento) no montante de € 5.000 por ano, atualizável, em quatro prestações trimestrais, iguais e sucessivas, acrescida de quaisquer encargos e impostos devidos nos termos da lei (Cláusula 8.ª).
- e) Prevê-se a possibilidade de ocorrerem ajustamentos ao “Preço” dos créditos cedidos, a suportar pelo Município, caso se verifique algumas das situações elencadas na Cláusula 4.ª, n.º 3, nomeadamente o incumprimento pela entidade B das obrigações referentes aos créditos cedidos.
- f) O incumprimento, ainda que parcial, pelo Município, de qualquer das obrigações previstas na Cláusula 7.ª, n.º 1, nomeadamente a de proceder aos depósitos ou às transferências do montante devido pelo ajustamento ao “Preço”, sempre que a este haja lugar, confere à entidade C o direito a resolver automática e imediatamente o contrato,

⁵⁹ Remuneração da entidade D pela organização e montagem da operação.

mediante comunicação dirigida ao Município, sem que daí derive qualquer direito ao Município a ser indemnizado e sem prejuízo da reparação de quaisquer danos que advierem para a entidade C (Cláusula 7.^a, n.º 2).

Pelo exposto, considerando que o preço dos créditos cedidos será ajustado (ajustamento a suportar pelo Município) caso se verifique, nomeadamente, atraso ou incumprimento por parte do terceiro devedor (a entidade B) da obrigação de pagamentos de rendas correspondentes aos créditos cedidos - o que equivale a dizer que a assunção dos riscos da cobrança de créditos corre pelo Município/cedente-, conclui-se que o contrato em apreço é estruturalmente um mútuo bancário, a longo prazo, com restituição atípica, assumindo a cessão de créditos um papel de execução do contrato-fonte, ou seja, a cessão de créditos consubstancia o modo por que o mútuo bancário se torna eficaz⁶⁰.

Sendo o contrato em causa, tecnicamente e estruturalmente, um mútuo bancário a médio prazo, o que equivale a dizer que se trata de um empréstimo, a questão que se coloca é a de saber se, à data da sua contratação, foram cumpridos os requisitos legais aplicáveis para o Município poder celebrar tal contrato, nomeadamente: as disposições constantes da Lei das Finanças Locais (LFL), aprovada pela Lei nº 42/98, de 06/08 (artigos 24.º e 25.º), da Lei do Orçamento do Estado para 2005, aprovada pela Lei nº 55-B/2004 (art.º 19.º, que exigia a prévia existência de um valor atribuído em rateio para acesso a novos empréstimos a médio e a longo prazo) e da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), aprovada pela Lei nº 98/97, de 26 de agosto⁶¹ (art.º 46.º, nº1, al. a), que sujeita a fiscalização prévia do Tribunal de Contas os atos de que resulte o aumento da dívida pública).

Tendo sido questionado, o Município vem responder⁶² que o referido contrato de antecipação de receitas da entidade B não foi submetido a fiscalização prévia e nada refere quanto ao destino das verbas provenientes dessa antecipação de receitas, motivo pelo qual, sem necessidade de mais aprofundada análise (nomeadamente no que respeita ao cumprimento do rateio para acesso a novos empréstimos a médio e a longo prazo exigido pelo OE2005 ou no que respeita ao procedimento para a contração de empréstimo exigido pela LFL à data) se poderá concluir pela violação do art.º 46.º, nº1, al. a) da LOPTC, situação passível de procedimento por responsabilidade sancionatória nos termos da al. h) do nº 1 do art.º 65.º da LOPTC. Atendendo, contudo, ao momento da realização do ato infrator e ao período de tempo entretanto decorrido, o procedimento de responsabilidade sancionatória encontra-se, à presente data, prescrito, de acordo com o art.º 70.º da LOPTC.

Quanto ao processamento contabilístico da antecipação de receitas - Recebimento de Outras Receitas - foi efetuado em 06 de outubro de 2005, com o crédito na conta 798 – Outros proveitos e ganhos extraordinários por contrapartida da conta 2688 - Outros devedores e

⁶⁰ Posição sufragada por este Tribunal nos seguintes Acórdãos: n.º 50/06-1ªS-PL, de 17/10; n.º 312/06 – 1ªS-SS, de 17/10; n.º 327/06-1ªS-SS, de 07/11, e n.º 327/06-1ªS-SS, de 07/11.

⁶¹ Objeto de sucessivas alterações e republicada pela Lei nº 20/2015, de 09 de março, posteriormente alterada pela Lei nº 42/2016, de 28 de dezembro, pela Lei nº 2/2020, de 31 de março (LOE 2020), e pela Lei nº 27-A/2020, de 24 de julho.

⁶² Anexo 24 do Relato



credores diversos. A regularização dos custos e dos proveitos, de cada ano, tem sucessivamente sido registados no âmbito das contas de especialização, utilizando a conta 2749 – Outros proveitos diferidos e a conta 2729 – Outros custos diferidos. Pela análise efetuada, verifica-se que as obrigações decorrentes do contrato referente ao processo de antecipação de receitas encontram-se a ser liquidadas.

Contudo, estando em face de um mútuo bancário, a entidade deveria tê-lo escriturado enquanto operação geradora de endividamento e, como tal, deveria ter sido considerado para o cálculo do endividamento líquido, no âmbito da vigência do artigo 37.º da Lei das Finanças Locais (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), bem como para efeitos do cálculo da dívida total, conforme previsto no artigo 49.º do RFALEI.

Mais se informa que estas matérias foram comunicadas pelo próprio Município ao Tribunal Administrativo e Fiscal de Beja, tendo sido determinado o arquivamento do respetivo processo por ausência de elementos objetivadores da possibilidade de responsabilização administrativa, conforme consta do ponto C da conclusão apresentada pelo referido Tribunal, que se transcreve: *“Determino o arquivamento deste Processo Administrativo (cuja reabertura poderá ocorrer caso entretanto venham a concretizar-se elementos objetivadores da possibilidade de responsabilização administrativa, emergentes dos atos auditados, o que, como se referiu, nesta fase, parece ser uma hipótese longínqua e abstrata)”*.

Na auditoria ao Município de Grândola, realizada pela IGF, esta matéria não foi objeto de análise.

Em sede de contraditório, o Presidente da Câmara invoca os mesmos argumentos relativos à prescrição e modificação do regime de responsabilidade financeira dos titulares dos órgãos executivos prevista na LOPTC e menciona que *“(...) volvidos mais de 15 anos de celebração do contrato de cedência de créditos, a operação financeira desenvolvida pelo Município encontra-se estribada em informações internas e de consultores.*

Contudo, não se logrou neste momento apurar qual o entendimento seguido e que determinou que o contrato celebrado não tivesse sido remetido a fiscalização prévia, apenas se justificando tal posição na existência de interpretações discordantes quanto à efetiva natureza do contrato à luz do normativo então aplicável.

No que se prende com o tratamento contabilístico da antecipação de receitas, o mesmo tem vindo a ser o seguido desde a respetiva celebração, sem qualquer reparo por parte de entidade superintendente.

No entanto, os serviços do Município atenderão escrupulosamente – como até aqui – às recomendações emanadas dos órgãos competentes.”

Sem prejuízo das alegações apresentadas, esta situação do correto processamento contabilístico do processo de antecipação de receitas da entidade B para efeitos de apuramento da dívida total continuará a ser acompanhada por este Tribunal.

10 – APRECIÇÃO DO CONTRADITÓRIO PESSOAL E INSTITUCIONAL

Conforme já referido no ponto 3 deste Relatório, foram citados todos os responsáveis da Câmara Municipal de Grândola que desempenharam funções no exercício de 2013, para se pronunciarem em contraditório pessoal, bem como a Câmara Municipal de Grândola, na pessoa do atual Presidente (PCM), para se pronunciar relativamente à exequibilidade do Projeto de Recomendações expressas no ponto 9 do Relato⁶³.

Decorrido o prazo estabelecido, o atual PCM apresentou o contraditório institucional, assim como seis responsáveis, que também apresentaram contraditório pessoal, manifestando a sua adesão ao institucional. No entanto, sete vereadores não deram qualquer resposta.

Em qualquer das respostas obtidas não foi contrariado nenhum dos factos apresentados no relato, sendo que, no entanto, as justificações que foram apresentadas pelo PCM e pelos responsáveis, nomeadamente, quanto aos pontos que deram origem a recomendações, foram tidas em consideração, apreciadas e trazidas ao texto deste Relatório.

O PCM menciona ainda que o atual executivo e os serviços municipais terão, como sempre, em boa conta as recomendações propostas, já sendo prática corrente dos serviços municipais seguir as instruções, criar mecanismos mais eficazes e preocupar-se em cumprir os diversos preceitos legais. Não foi, no entanto, feita qualquer prova nesse sentido, designadamente quanto às relações do Município com a entidade N (no que respeita à regular execução das obrigações contratualizadas e à existência de mecanismo de controlo das transações financeiras) ou quanto ao correto processamento contabilístico do processo de antecipação de receitas da entidade B para efeitos de apuramento da dívida total.

⁶³ Ponto 2 deste Relatório.



11 – CONCLUSÃO

Apesar das situações descritas no presente Relatório, que deram origem a casos de irregularidades de carácter administrativo, bem como a casos de desconformidade com as normas e princípios financeiros em vigor, e exceto quanto aos efeitos dos ajustamentos que pudessem revelar-se necessários caso não existissem as limitações descritas em 9.2 do presente Relatório, a conta objeto da presente verificação interna reúne as condições para ser homologada com reservas e recomendações tendentes a suprir ou a corrigir as situações detetadas. As reservas formuladas são referentes às seguintes situações:

- Relações contratuais existentes entre o Município de Grândola e as sociedades detentoras de terrenos, relativamente às quais não foi possível obter prova suficiente e apropriada para basear uma opinião, mas cujos possíveis efeitos sobre as contas podem revelar-se materiais. A situação merece um reparo ao município, no que respeita à necessidade de tornar o processo mais transparente, preservando o interesse público, com base numa atuação em conformidade com as normas legais vigentes, acautelando os fluxos financeiros envolvidos nas diferentes operações, tendo em consideração que eventuais pagamentos indevidos, seriam passíveis de constituir infração financeira, geradora de responsabilidade financeira reintegratória, e que o incumprimento das normas legais relativas à contratação pública, seriam igualmente suscetíveis de constituir infrações financeiras, geradoras de responsabilidade financeira sancionatória.
- “*Processo de antecipação de receitas*”, ou seja, celebração de contrato de cedência de créditos futuros e vincendos, pelo período de 17 anos, no valor de € 5.000.000,00, respeitante a rendas de distribuição em baixa tensão, detidas pela entidade B, celebrado com o consórcio de bancos formado pela entidade C e pela entidade D, pelo facto de não ter sido submetido a fiscalização prévia do TdC, em cumprimento do art.º 46.º, nº1, al. a) da LOPTC, e não ter sido escriturado como operação geradora de endividamento, com as consequentes implicações ao nível do cálculo da Dívida Total.

Esta homologação não afasta a possibilidade de o Tribunal de Contas proceder à reanálise das situações que determinaram as reservas, na eventualidade de chegarem ao seu conhecimento informações ou documentação que determinem a indicição de responsabilidades financeiras.

Estas situações serão objeto de acompanhamento e análise em futuras ações de fiscalização a realizar à entidade.



12 – 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 da LOPTC, tendo a Excelentíssima Senhora Procuradora-Geral Adjunta emitido o Parecer do Ministério Público n.º 12/2021, de 18 de março, concluindo que:

1. *“O presente Projeto de Relatório (PR), consubstancia o resultado da verificação interna efetuada à conta de gerência do Município da Grândola, relativa ao período de 1/01 a 31/12 de 2013.*
2. *No decurso da ação foram detetadas diversas irregularidades de caráter administrativo e de desconformidade com as normas e princípios financeiros em vigor, assim como duas situações referentes às relações contratuais existentes entre o Município e as sociedades detentoras dos terrenos denominados (....) e ao “Processo de antecipação de receitas”, que segundo o relatório, serão objeto de acompanhamento e análise em futuras ações de fiscalização à entidade.*
3. *Além disso, foi apurada uma determinada factualidade relacionada com aquela segunda situação (“Processo de antecipação de receitas”), passível de ser enquadrada em termos de responsabilidade financeira sancionatória, de acordo com o artigo 65º, nº 1, al. h) da LOPTC.*
4. *Nestes termos, nada mais se nos oferece dizer sobre o presente PR, para efeitos do disposto no artigo 29º, nº 5 da LOPTC.”*

13 - EMOLUMENTOS

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

Unid: Euros

Gerência	Montante
2013	17.164,00 €

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 artigo 78.º da LOPTC, conjugado com o disposto nos n.ºs 3 e 4, da Resolução n.º 06/03 – 2.^a Secção, deliberam:

- I. Aprovar o presente Relatório relativo à gerência de 2013;
- II. Aprovar a homologação da conta do Município de Grândola, da gerência de 2013, objeto de verificação interna, com as recomendações e as reservas elencadas nos pontos 2 e 11, respetivamente;
- 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 180 dias, comunique ao TC as medidas adotadas, acompanhadas dos respetivos documentos comprovativos, tendentes a confirmar o acatamento das recomendações formuladas no presente Relatório, bem como remeta a este Tribunal as contas correntes, dos últimos três anos, com as entidades privadas a que se reporta o ponto 9.2 deste Relatório, assim como o ponto de situação das dívidas do Município para com as referidas entidades e destas para com a Edilidade. Mais, que, no mencionado prazo, remeta documentação que comprove a correta contabilização da operação de antecipação de receitas a que se refere o ponto 9.3 do presente Relatório.
 3. A remessa deste Relatório ao Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto neste Tribunal, nos termos do disposto no n.º 4, do artigo 29º da LOPTC;
- IV. Após notificação nos termos do n.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 9, da LOPTC;
- V. Fixar os emolumentos a pagar conforme o constante do ponto 13.

Tribunal de Contas, em 25 de março de 2021.

A Juíza Conselheira Relatora,

(Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote)

Os Juízes Conselheiros Adjuntos,

(António Manuel Fonseca da Silva)

(Ana Margarida Leal Furtado)



FICHA TÉCNICA

Nome

Categoria

Coordenação Geral

Helena Cruz Fernandes

Auditora-Coordenadora

Coordenação

Isabel Maria de Fátima Relvas Cacheira

Auditora-Chefe

Técnico

Ana Maria Antunes Ramalheira Neto

Margarida Santos

Técnica Verificadora Superior de 2ª Classe

Técnica Superior - Jurista



CONSTITUIÇÃO DO PROCESSO

Volume	Descrição
	Relatório nº 04/2021
I	Relato VIC da Gerência de 2013 - Proc. n.º 4855/2013
	Anexos 1 a 24 Documentos anexos ao Relato
II	Outros documentos do exame da conta
	Conta de Emolumentos
III	Acordos de Pagamento para Regularização de Dívida a Fornecedores
IV	Anteprojeto de Relatório e Informação nº 7/2021; Projeto de Relatório