

MUNICÍPIO VINHAIS

DE

Gerência de 2016

Processo n.º 2864/2016

RELATÓRIO N.º 5/2021

VERIFICAÇÃO INTERNA DE CONTAS



ÍNDICE

1. SUMÁRIO EXECUTIVO.....	3
1.1 NOTA PRÉVIA	3
1.2 PRINCIPAIS CONCLUSÕES	3
2. RECOMENDAÇÕES	4
3. CONTRADITÓRIO	5
4. EXAME DA CONTA.....	6
5. DILIGÊNCIAS EFETUADAS	7
6. CERTIFICAÇÃO LEGAL DE CONTAS (CLC)	8
7. ACATAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS	9
7.1 IMPLEMENTAÇÃO DA CONTABILIDADE DE CUSTOS	9
7.2 ELABORAÇÃO DOS ORÇAMENTOS MUNICIPAIS.....	9
8. CUMPRIMENTO DOS LIMITES DE ENDIVIDAMENTO	10
9. NORMA DE CONTROLO INTERNO	11
10. EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL.....	11
11. APRECIÇÃO DO CONTRADITÓRIO PESSOAL E INSTITUCIONAL.....	12
12. CONCLUSÃO	17
13. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	18
14. EMOLUMENTOS	18
15. DECISÃO	19

Relatório de Verificação Interna de Contas

1. SUMÁRIO EXECUTIVO

1.1 NOTA PRÉVIA

Em cumprimento do Programa de Fiscalização¹ da 2ª Secção do Tribunal de Contas (TC), foi realizada a verificação interna da conta de gerência do Município de Vinhais, relativa à gerência de 2016.

O exame da conta foi feito tendo presente o n.º 2 do artigo 53.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)² e ainda o disposto na Resolução n.º 06/03 – 2ª Secção, de 18 de dezembro³.

1.2 PRINCIPAIS CONCLUSÕES

As desconformidades detetadas na verificação interna da conta de gerência de 2016 suscitam a formulação das seguintes conclusões:

- A ocorrência de Resultados Operacionais sistematicamente negativos, quer na gerência em apreciação quer nas gerências subsequentes;
- A incompleta inventariação e valorização da totalidade dos bens do Ativo imobilizado, que condiciona o reconhecimento e validação do proveito reconhecido no período;
- Tanto na gerência em apreciação, como no período de 2017 a 2019, verificou-se que o grau de execução orçamental da receita ficou aquém do valor de referência, estipulado no RFALEI;
- A tardia regularização dos registos das participações em entidades societárias, designadamente, a participação na entidade A e respetiva transformação em empresa municipal.

¹ Aprovado através da Resolução n.º 03/2018 – 2ª Secção, de 25 de janeiro

² Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 20/2015, de 09 de março e alterada posteriormente pelo art.º 248º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março, e pela Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho.

³ Publicada no Diário da República, II Série, n.º 5, de 07 de janeiro de 2004

2. RECOMENDAÇÕES

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

- Atendendo à existência de Resultados Operacionais negativos, registados nesta gerência e nas gerências seguintes, a entidade pondere a melhor forma de ultrapassar esta situação, prevenindo assim as consequências que da mesma poderão advir no futuro;
- Proceder à inventariação e valorização dos bens do domínio público edificados anteriormente a 2003, e à regularização da situação relativa ao Bairro Social entregue ao Município pelo ex-Fundo da entidade B, procedendo à sua valorização;
- Proceder à completa implementação da Contabilidade de Custos;
- Adotar maior rigor na elaboração dos orçamentos municipais tendo em consideração o disposto na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na redação atual, mais concretamente o que sobre a matéria dispõe o artigo 5.º relativamente à estabilidade orçamental, bem como o respeito pelas regras orçamentais previstas nos artigos 40º a 46º da mesma lei, a fim de que os orçamentos sejam alicerçados em previsões sinceras e fiáveis, de modo a que na sua execução seja dado cumprimento ao estatuído na Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, 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.

As entidades devem ter em atenção os mecanismos de alerta precoce de desvios estipulados no artigo 56.º, n.º 3, da Lei n.º 73/2013, quanto às medidas a tomar nos casos em que se verifiquem, em dois anos consecutivos, taxas de execução da receita previstas nos orçamentos respetivos inferiores a 85%.

- No que respeita à entidade C, deve o Município, no âmbito do exercício dos poderes de acompanhamento e fiscalização (cf. alíneas a) e b) do n.º 2, do artigo 25.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais), ponderar o seu envolvimento na empresa face à frágil situação financeira que esta revela, bem como deve observar os condicionalismos legais previstos no RJAELPL, designadamente no que respeita ao equilíbrio de contas nos termos do artigo 40.º, com as consequências previstas no artigo 62.º, designadamente a obrigatoriedade de dissolução da empresa, de alienação integral da participação detida ou de internalização, quando se verificar o desequilíbrio das contas por qualquer das situações previstas no n.º 1 da mesma disposição legal, sem prejuízo do decurso do período decorrente da pandemia da doença COVID-19 e das medidas extraordinárias destinadas a fazer face a este quadro epidemiológico.

3. CONTRADITÓRIO

No âmbito do exercício do contraditório, consagrado nas normas constantes dos artigos 13.º e 61.º, 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)⁴, os responsáveis identificados no quadro seguinte foram citados, para, querendo, se pronunciarem sobre os factos insertos no Relato de Verificação Interna de Contas do Município de Vinhais - gerência de 2016:

Exercício do contraditório			
Nome	Cargo	Período de responsabilidade	Observações
Institucional – Presidente da Câmara Municipal			Pronunciou-se em contraditório institucional, respondendo ao ponto 10 do Relato
Américo Jaime Afonso Pereira	Presidente	01/01 a 31/12/2016	Pronunciou-se em contraditório pessoal, respondendo aos pontos 4, 5.1,7 e 10 do Relato
Luís dos Santos Fernandes	Vereador	01/01 a 31/12/2016	Pronunciou-se em contraditório pessoal, respondendo aos pontos 4, 5.1,7 e 10 do Relato
Salvador dos Santos Marques	Vereador	01/01 a 31/12/2016	Pronunciou-se em contraditório pessoal, respondendo aos pontos 4, 5.1,7 e 10 do Relato
Amândio José Rodrigues	Vereador	01/01 a 31/12/2016	Pronunciou-se em contraditório pessoal
Maria Antónia Carvalho de Almeida	Vereadora	01/01 a 31/12/2016	Não respondeu
Roberto Carlos Morais Afonso	Vereador	01/01 a 31/12/2016	Não respondeu
Duarte Manuel Diz Lopes	Vereador	01/01 a 30/10/2016	Pronunciou-se em contraditório pessoal
Carla Sofia Pires Tavares	Vereadora	31/10 a 31/12/2016	Não respondeu

Nessa conformidade, foram citados os 8 (oito) responsáveis que integraram o órgão executivo do Município no exercício de 2016 e o atual Presidente da Câmara Municipal, tendo cinco exercido o direito de contraditório pessoal.

O atual Presidente da Câmara Municipal exerceu o direito de contraditório institucional, pronunciando-se sobre a exequibilidade das recomendações transmitidas no ponto 10 do Relato de Verificação Interna.

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

⁴ Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 20/2015, de 09 de março e alterada posteriormente pelo art.º 248º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março, e pela Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho.

4. EXAME DA CONTA

O exame da conta foi feito tendo presente o disposto no artigo 53.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97⁵, de 26 de agosto, 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:

Unid: Euro

Gerência de 2016	Conta de Documentos (Contas de ordem)		Conta de Dinheiro	
Débito:				
Saldo de abertura	1 288 263,29		1 376 730,30	
Entradas	134 384,08	1 422 647,37	11 983 346,37	13 360 076,67
Crédito				
Saídas	245 057,69		11 196 881,02	
Saldo de Encerramento	1 177 589,68	1 422 647,37	2 163 195,65	13 360 076,67

Conforme Mapas do Balanço,⁶ da Demonstração de Resultados⁷ e Mapas de Controlo Orçamental da Receita e Despesa,⁸ apresentam-se de seguida os montantes globais dos Ativo, Passivo, Fundos Próprios e Disponibilidades, a estrutura de resultados da entidade, os dados da execução orçamental, assim como a data de aprovação da Norma de Controlo Interno:

Unid: Euro

Balanço 31/12/2016	Ativo	Passivo + Acréscimos	Fundos Próprios	Disponibilidades
MV	40.059.891,03	18.750.897,57	21.308.993,46	2.163.195,65

⁵ Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), 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.

⁶ Anexo B - Balanço

⁷ Anexo C – Demonstração de Resultados

⁸ Anexo D – Mapas do Controlo Orçamental da Receita e da Despesa

Unid: Euro

Norma Controlo Interno	Resultados		Grau de Execução		
Aprovada pelo órgão executivo em 27/01/2003 e Revista em Dez/2018	Resultados Operacionais	-290.854,46	Receita	Previsões Corrigidas	14.227.782,35
	Resultados Financeiros	610.367,12		Receita Cob. Líquida	12.070.464,30
	Resultados Correntes	319.512,66		Total	84,9%
	Resultados Extraordinários	-107.495,63	Despesa	Dotações Corrigidas	14.227.782,35
	Resultado Líquido do Exercício	212.017,03		Despesas Pagas	10.479.449,00
				Total	73,65%

O Município apresenta desempenho negativo na componente dos Resultados operacionais, no entanto, o valor dos Resultados Financeiros, que foi influenciado positivamente pelo montante de €623.997,12, correspondente a Rendimentos de Imóveis⁹, originou Resultados Correntes igualmente positivos, que contribuiram para que a entidade apresentasse um Resultado Líquido do Exercício de €212.017,03.

Em 2019¹⁰, verificou-se que os Resultados operacionais continuam negativos, no montante de €86.227,73, pelo que se recomenda à entidade que providencie pela regularização desta situação.

5. DILIGÊNCIAS EFETUADAS

No decurso da verificação interna da conta do Município de Vinhais, constatou-se a existência das situações que se evidenciaram no ofício dirigido ao Presidente da Câmara Municipal¹¹, que dentro do prazo fixado, enviou as respostas¹² que se dão aqui por reproduzidas, tendo sido explicadas as questões levantadas e enviados os documentos solicitados.

No entanto, apesar dos esclarecimentos apresentados pela entidade, procedeu-se, em cumprimento dos n.ºs 6 e 7, do artigo 128.º do Regulamento do Tribunal de Contas, à realização do contraditório, pessoal e institucional, a fim de que os responsáveis se pronunciassem sobre as situações mencionadas no Relato de Verificação Interna de Contas e o atual Presidente da Câmara Municipal se pronunciasse, igualmente, sobre o projeto de recomendações.

⁹ A saber: Rendas de edifícios, rendas de habitação, taxas de disponibilidade de contadores de água e rendas de concessão da Entidade D e da entidade E.

¹⁰ Últimos valores de que se dispõe

¹¹ Anexo E – Ofício n.º 15683/2018 de 07/06/2018, a fls.22 e 23

¹² Anexo F – Ofício n.º 548 de 18/06/2018, de fls. 24 a fls.33

6. CERTIFICAÇÃO LEGAL DE CONTAS (CLC)

A Certificação Legal de Contas (CLC)¹³, emitida pela empresa F, aponta como base para a opinião com **reservas**, os seguintes aspetos:

- O Município ainda não ter procedido à inventariação e valorização dos bens do domínio público edificados anteriormente a 2003, não sendo possível estimar o seu valor, o que se repercute numa subvalorização do património e dos fundos próprios;
- O bairro social entregue ao Município pelo ex-Fundo da entidade B não se encontrar valorizado, o que se traduz também numa subvalorização do ativo e dos Fundos Próprios, num montante que não é possível estimar;
- Não ter sido obtida informação do jurista da autarquia sobre a eventual existência de processos judiciais contra o Município, pelo que não foi possível ter conhecimento da eventual existência de responsabilidades contingentes.

Relativamente a **ênfases**, a Certificação Legal de Contas refere o seguinte:

- A inexistência de qualquer contrato com a empresa concessionária de recolha dos resíduos sólidos relativamente à cedência de contentores de lixo que pertencem ao Município, não estando assim salvaguardada a sua devolução no final do período de concessão/exploração, em perfeitas condições de uso e utilização;
- A aquisição de duas quotas na entidade A, passando o Município a deter a maioria do capital, não tendo ainda sido feito o registo da transformação em Empresa Municipal;
- A contabilidade de custos, embora em curso, ainda não se encontrar completamente implementada.

Consultada a CLC referente à gerência de 2017, constata-se que não houve qualquer esforço no sentido da regularização das Reservas já formuladas para a gerência em apreciação, uma vez que, àquela data, se mantinham todas as situações acima evidenciadas.

No entanto, segundo as alegações que os responsáveis apresentaram em sede de contraditório, e que se evidenciam no ponto 11 deste Relatório, as reservas formuladas estão a ser colmatadas e, quanto às ênfases, já se encontra regularizada a questão da utilização dos contentores de lixo pertencentes ao Município, pela empresa concessionária de recolha dos resíduos sólidos, uma vez que os mesmos já foram recolhidos pelos serviços camarários, sendo agora utilizados contentores próprios da referida empresa, assim como o registo da transformação da “entidade A” em empresa municipal (“entidade C”).

¹³ Anexo G - Certificação Legal de Contas, de 2016 e 2017, de fls.34 a fls.35

Consultada a CLC de 2019, verifica-se que apenas se mantém a reserva que respeita ao facto do Município ainda não ter procedido à inventariação e valorização dos bens do domínio público edificados anteriormente a 2003.

7. ACATAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS

Decorrente da verificação interna da conta de gerência de 2008 do Município de Vinhais¹⁴, foram emitidas recomendações dirigidas ao Presidente da Câmara Municipal¹⁵, no sentido de se proceder à implementação da contabilidade de custos, em cumprimento do determinado no ponto 2.8.3 do POCAL, e da entidade adotar maior rigor na elaboração dos orçamentos municipais.

Sobre estas matérias, que foram igualmente questionadas no ofício de diligências instrutórias, veio a entidade referir o seguinte:

7.1 IMPLEMENTAÇÃO DA CONTABILIDADE DE CUSTOS

No ano de 2016, a Contabilidade de Custos ainda não se encontrava implementada, tendo-se verificado o seu início apenas ao longo de 2017.

Na gerência em apreciação, esta situação também referida na Certificação Legal de Contas revestiu-se de elevada importância, uma vez que o Município executa várias obras por Administração direta, sendo os ativos produzidos valorizados em função dos consumos de existências, não lhes sendo imputados os consumos, também suportados, de mão-de-obra, equipamentos e outros gastos gerais. Esta situação resultou assim numa subvalorização do valor desses ativos e dos resultados, influenciando a classificação da despesa.

Em sede de contraditório foi dito que a contabilidade de custos já se encontra implementada, embora a ser objeto de pequenos ajustes.

7.2 ELABORAÇÃO DOS ORÇAMENTOS MUNICIPAIS

No que se refere à elaboração dos orçamentos municipais e designadamente, aos valores apresentados na presente gerência, onde se verificou a existência de graus de execução da despesa e da receita de 73,65% e 84,9%, respetivamente¹⁶, a entidade refere que os mesmos se ficaram a dever à diminuição das receitas de vendas de Bens de Investimento, já que previam a venda de habitações num bairro social que não se verificou, no montante de €88.436,20 e, ainda, pela falta de transferência de capital por parte dos Fundos Comunitários, no valor de €546.121,31.

¹⁴ Relatório n.º 9/2015 – (Proc.º n.º 2824/2008)

¹⁵ Anexo H – Ofício n.º 4750/2015 de 30/03/2015, a fls.36

¹⁶ Anexo I – Resumo da execução da receita e da despesa, fls. 37

Quanto ao grau de execução da despesa, foi influenciado sobretudo pela demora na implementação do Quadro Comunitário de Apoio 2020.

Em termos de análise comparativa e, de acordo com o mapa que a seguir se apresenta, verifica-se que até 2015 houve uma evolução crescente nos graus de execução orçamental, com uma descida na gerência em apreciação, pelos motivos atrás expostos. No entanto, no período de 2017 a 2019, verificou-se uma descida considerável, em que o grau de execução orçamental da receita ficou aquém do valor de referência estipulado no RFALEI, pelo que se recomenda ao município que tenha em consideração esta situação.

EXECUÇÃO ORÇAMENTAL – ANÁLISE COMPARATIVA							
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Receita	61,98%	70,58%	86,06%	84,9%	72,63%	63,81%	70,21%
Despesa	63,84%	68,48%	81,14%	73,65%	69,74%	65,05%	68,96%

Fonte: Econtas, gerências de 2013 a 2019

8. CUMPRIMENTO DOS LIMITES DE ENDIVIDAMENTO

No que diz respeito ao cálculo do limite da dívida total na presente gerência, verifica-se que os cálculos são efetuados de acordo com o Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI), Lei n.º 73/2013, de 12/09, e respetivas alterações, que estipula no art.º 52, que o limite da dívida total do município inclui todas as dívidas de operações orçamentais do próprio município (muito além dos encargos com empréstimos bancários) e das entidades prevista no art.º 54 do mesmo diploma, sejam serviços municipalizados e intermunicipalizados, entidades intermunicipais e entidades associativas municipais, empresas locais e participadas, cooperativas e fundações e outras, desde que preencham os requisitos aí mencionados para integrar o perímetro da Dívida Total do Município.

O limite da dívida é estabelecido, a 31 de dezembro de cada ano, como 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores.

Foi analisado o Endividamento Municipal, constante das Fichas do Município de reporte à DGAL, onde demonstram o cálculo do limite da dívida¹⁷, tendo-se verificado que os cálculos da aferição da dívida total apresentados pela entidade são semelhantes aos valores apresentados na presente verificação interna¹⁸, em que foi apurada uma margem de €12.819.684, da qual resulta um limite para aumento de endividamento de €2.563.936,84, podendo concluir-se que a autarquia cumpre os limites impostos.

Analisados os documentos de prestação de contas das gerências subsequentes, constata-se que a entidade continua a cumprir os limites da Dívida Total.

¹⁷ Anexo J – Fichas de reporte de Informação à DGAL, de fls. 38 a fls. 41

¹⁸ Anexo K – Cálculos da Dívida Total efetuados na presente Verificação Interna, de fls.42 a fls.49

9. NORMA DE CONTROLO INTERNO

Quanto à Norma de Controlo Interno, foi questionado o Município no sentido de informar sobre a existência de eventual alteração à mesma, uma vez que o documento que consta da prestação de contas em análise data de 27-01-2003.

Este facto justificou que, na proposta de recomendações efetuada no Relato de Verificação Interna, fosse recomendado ao Município que processasse à atualização da Norma de Controlo Interno, de modo a manter em funcionamento o sistema de controlo interno adequado às atividades da autarquia, assegurando o seu acompanhamento e avaliação permanente, de acordo com o ponto 2.9.3 do POCAL, bem como do novo referencial contabilístico, decorrente da entrada em vigor do SNC-AP, já que face às alterações legislativas em matéria de gestão financeira, orçamental e patrimonial, a norma em vigor se revelava desatualizada.

No exercício do contraditório, foi referido pelos responsáveis que a mesma seria objeto de atualização, aquando da elaboração dos instrumentos de gestão financeira, tendo em consideração o novo referencial contabilístico, decorrente da entrada em vigor do SNC-AP.

Analisados os documentos de prestação de contas de 2019, verificou-se que as alterações à Norma de Controlo Interno foram efetivamente realizadas, tendo sido aprovadas pelo Órgão Executivo em 10/12/2018 e pela Assembleia Municipal em 27/12/2018.

10. EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL

Com vista ao apuramento da regra do equilíbrio orçamental consagrada no artigo 40.º do RFALEI, foram efetuados os respetivos cálculos, para os anos de 2015 e 2016, expressos nos correspondentes Mapas dos Empréstimos¹⁹, de acordo com o quadro seguinte:

Unid: Euro

ANO	Receitas Correntes Brutas (1)	Despesas Correntes (2)	Amortizações Médias (3)	Excedente Orçamental (4) = (1) - [(2) + (3)]
2015	10.024.323,62	8.405.978,44	347.479,79	1.270.865,39
2016	10.123.795,79	8.422.898,25	210.827,58	1.490.069,96

Constata-se, assim, a ocorrência de equilíbrio orçamental em 2015 e 2016, com um excedente orçamental de €1.270.865,39 e de €1.490.069,96, respetivamente.

Nas gerências seguintes continua a verificar-se o cumprimento da regra do Equilíbrio orçamental.

¹⁹ Anexo L - Mapas de suporte para cálculos do equilíbrio orçamental, de fls.50 a fls.52

11. APRECIÇÃO DO CONTRADITÓRIO PESSOAL E INSTITUCIONAL

Conforme já referido no ponto 3 deste Relatório, foram citados²⁰ todos os responsáveis da Câmara Municipal de Vinhais que desempenharam funções no exercício de 2016, para se pronunciarem em contraditório pessoal, bem como a Câmara Municipal de Vinhais, na pessoa do atual Presidente (PCM), para se pronunciar relativamente à exequibilidade do Projeto de Recomendações expressas no ponto 10 do Relato.

Decorrido o prazo estabelecido, o atual PCM apresentou o contraditório institucional, reservado à pronúncia sobre o projeto de recomendações, referindo, no essencial, o seguinte:

- A inventariação e valorização dos bens do domínio público, edificados anteriormente a 2003, ainda não se encontram efetuadas, uma vez que a autarquia não dispõe de meios humanos com conhecimentos nessa matéria, para o efeito. No entanto, vai ser aberto um procedimento de aquisição de serviços para valorização daqueles bens;
- Em matéria de salvaguarda dos ativos, nomeadamente nos contratos de concessão/exploração celebrados pela autarquia, é informado que, atualmente os contentores utilizados pela empresa concessionária de recolha dos resíduos sólidos são da própria empresa, já não estando a ser utilizados os pertencentes ao Município;
- O registo, em nome do Município, da participação na “entidade A” já se encontra regularizado, conforme cópia da escritura que remetem como suporte das alegações;
- A contabilidade de custos já se encontra implementada, embora esteja sujeita a pequenos ajustes;
- A atualização da Norma de Controlo Interno terá lugar aquando da elaboração dos instrumentos de gestão financeira, procedendo-se ao seu ajustamento ao novo referencial contabilístico.

Os responsáveis Américo Jaime Afonso Pereira, Luís dos Santos Fernandes e Salvador dos Santos Marques apresentaram o contraditório pessoal²¹, sendo o teor das suas alegações idênticas e o seu conteúdo semelhante ao contraditório institucional, também se pronunciando essencialmente sobre o projeto de recomendações.

Não apresentaram alegações os vereadores, Maria Antónia Carvalho de Almeida, Roberto Carlos Morais Afonso e Carla Sofia Pires Tavares.

Os responsáveis Amândio José Rodrigues e Duarte Manuel Diz Lopes, vereadores sem pelouro, referem que votaram contra o Relatório e Contas do ano de 2016, conforme ata n.º7/2017, de 10/04/2017, que anexaram aos respetivos ofícios, e dizem ainda que, no decurso

²⁰ Anexo M – Ofícios de Citação

²¹ Anexo N – Ofícios de Contraditório

do mandato, sempre mantiveram uma postura no sentido de alertar o executivo municipal sobre as situações que foram agora apresentadas no Relato e nos Relatórios do Revisor Oficial de Contas dos vários anos, com vista à sua correção uma vez que as mesmas eram recorrentes.

Apesar das alegações apresentadas terem sido tidas em consideração, apreciadas e trazidas ao texto deste Relatório, nos pontos a que respeitam, nas respostas obtidas não foi contrariado nenhum dos factos apresentados no relato remetido aos responsáveis.

Em sede de contraditório foram, outrossim, trazidos a este processo, novos factos. Por um lado, em anexo ao contraditório institucional, foi remetida a escritura pública de transformação da “entidade A” em empresa municipal (“entidade C”), celebrada em 04/06/2018, contudo da mesma constam outras operações além da aquisição de participações sociais que foram objeto de processo de fiscalização prévia, visado em 06/10/2015. Por outro lado, em sede de contraditório pessoal dos responsáveis Amândio José Rodrigues e Duarte Manuel Diz Lopes, foi feita referência à atividade da empresa entidade G, tendo sido evidenciado pelo primeiro vereador o contrato-programa celebrado anualmente entre a empresa e o MV, pelo valor de €270.000,00 e a celebração de contrato de “fornecimento de serviços de manutenção e mão-de-obra na limpeza do complexo das piscinas cobertas, descobertas, estádio municipal e parque verde”, no valor de 64.680,00 €.

Partindo da análise da escritura pública de transformação da entidade A em empresa municipal, e de acordo com outros elementos que constam do histórico das entidades neste Tribunal (processos de prestação de contas e de fiscalização prévia), e dos dados registados na Conservatória do Registo Comercial²², relativamente às empresas municipais entidade C. e entidade G, foi possível apurar:

➤ ENTIDADE C

- Em 2014, a entidade C era uma sociedade por quotas, com capital social de €121.135,06, em que a quota do Município de Vinhais era no valor de €30.852,67 (25.47%);
- Em 2015, verificou-se uma operação harmónio, com uma redução do capital social de €60.000,00, para cobertura de prejuízos acumulados, passando o capital social a ser €61.135,06 e a quota do MV de €15.183,76, seguida de um aumento do capital social de €46.800,00, passando para €107.935,06 e a quota do MV para €30.183,76. Nesta operação o MV subscreveu o montante de €30.000,00, em numerário, e passou a deter 27.96% da sociedade.
- Na sequência do processo de fiscalização prévia n.º 1397/2015 (visado em 06/10/2015), o MV adquiriu as quotas da entidade H e da entidade I por

²² acessíveis em <https://publicacoes.mj.pt/>

10.200,00€/cada, sendo o valor nominável de cada uma de €20.264,56 (o valor pago corresponde ao montante do último aumento de capital efetuado pelos alienantes - ata CM 11/05/2015).

Com esta operação o MV reforçou a sua posição na sociedade, passando a quota a cifrar-se em €70.712,88, o que corresponde a deter 65,5% (27.96%+18.77%+18.77%) e, assim, a exercer influência dominante nos termos do art. 19.º do RJAELPL²³.

- Em 2018, em resultado da aquisição das quotas da entidade H e entidade I, o MV procedeu ao registo da transformação da sociedade em empresa municipal, sob a forma de sociedade anónima, através de escritura celebrada em 04/06/2018. De acordo com aquela escritura, operou-se, a par, uma nova redução do capital social²⁴ para cobertura de perdas e prejuízos acumulados, passando de €107.935,06 a 0€. Esta operação foi seguida de uma reintegração de capital²⁵, para cobertura de prejuízos restantes, no montante de €97.854,49, realizada integralmente pelo MV, em que €45.173,39 correspondem à conversão de créditos do MV relativos ao abastecimento de água e €52.681,10 correspondem a dinheiro. Consecutivamente, realizou-se, ainda, um aumento de capital social no valor de €50.000,00, integralmente realizado em dinheiro, mediante a emissão de 50.000 ações, no valor nominal de €1/cada. Com esta intervenção, a empresa municipal passou a ser totalmente detida pelo MV e a ter capital social no montante de €50.000.00. Nesta operação é o MV que suporta todos os prejuízos da sociedade e que a recapitaliza, desresponsabilizando os privados associados em prejuízo do património público.

A partir da conversão em empresa local, levantava-se a questão da sujeição ao equilíbrio de contas nos termos do artigo 40.º, com as consequências previstas no artigo 62.º, todos do RJAELPL, designadamente a obrigatoriedade de, no prazo máximo de seis meses, promover a dissolução da empresa ou a alienação integral da participação detida, a integração ou a internalização da respetiva atividade, quando se verificar o desequilíbrio das contas por qualquer das situações previstas no n.º 1 da mesma disposição legal, ou seja:

- a) As vendas e prestações de serviços realizadas nos últimos três anos não cobrem, pelo menos, cinquenta por cento dos gastos totais dos respetivos exercícios;
- b) Quando se verificar que, nos últimos três anos, o peso contributivo dos subsídios à exploração é superior a cinquenta por cento das suas receitas;

²³ Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais, aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, objeto de sucessivas alterações, na redação mais recente dada pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro.

²⁴ Esta operação destina-se a fazer corresponder o capital social ao património líquido da sociedade, ie, assegurar a coincidência do montante do capital social com a soma dos valores nominais das participações sociais e, assim, dar a imagem correta da situação da sociedade.

²⁵ Esta operação não consiste numa alteração do capital social mas sim do património social. É uma operação de realização de bens (de dinheiro), destinados a compensar perdas patrimoniais sofridas pela sociedade, que tem por finalidade recolocar o património líquido ao nível do montante do capital social.

Se o património real da sociedade for inferior ao montante do seu capital social, por ter havido perdas, isso significa que as participações sociais estão sobrevalorizadas, ie, que o valor real é inferior ao valor nominal.

- c) Quando se verificar que, nos últimos três anos, o valor do resultado operacional subtraído ao mesmo o valor correspondente às amortizações e às depreciações é negativo;
- d) Quando se verificar que, nos últimos três anos, o resultado líquido é negativo.

Analisando sumariamente os resultados da entidade, de acordo com os Relatórios de Gestão de 2018 e 2019, verifica-se que a entidade C apresenta os seguintes resultados líquidos:

Resultado líquido (€)	2015	2016	2017	2018	2019
	(s/ dados)	-36.567,41	-53.059,44	-46.441,94	2.048,07

E, relativamente os anos transatos, foi possível apurar²⁶:

Resultado líquido (€)	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	645,26	-11.338,38	-21.288,15	10.787,09	-16.202,59	-11.116,28

Assim, face à frágil situação financeira que a entidade revela, recai sobre o MV a obrigação de ponderar o seu envolvimento na empresa municipal, sem prejuízo do decurso do período decorrente da pandemia da doença COVID-19 e das medidas extraordinárias destinadas a fazer face a este quadro epidemiológico²⁷. Esta situação continuará a ser acompanhada por este Tribunal.

➤ ENTIDADE G

- Em 2007, foi constituída enquanto empresa municipal de desenvolvimento rural, com capital social de €50.000,00.
- Em 2007, 2013, 2014 e 2015, foram realizadas alterações aos estatutos, para alteração sucessiva do objeto social e designação dos órgãos sociais.
- No âmbito do processo de fiscalização prévia n.º 396/2013, o MV remeteu ao Tribunal de Contas, em 12/03/2013, para conhecimento, como estabelece o n.º 7 do art. 47.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, um contrato-programa celebrado com a entidade G, com vista a atribuição de um subsídio à exploração, pelo período de um ano, no valor de €270.000,00.

Atendendo ao valor em apreço, e como não tinha sido celebrado nenhum outro contrato-programa no mesmo ano com a referida empresa municipal, o entendimento deste Tribunal foi de que o mesmo não se encontrava sujeito a fiscalização prévia, nos

²⁶ Ofício n.º E15383/2015, de 18/09 - Prestação de esclarecimentos do MV no âmbito do Proc. de Fiscalização Prévia n.º 1397/2015 (Anexo P)

²⁷ O exercício das empresas locais que tenha sido comprovadamente afetado pela situação de emergência decorrente da pandemia da doença COVID-19, não releva para a verificação das situações que determinam a sua dissolução obrigatória, previstas no n.º 1 do artigo 62.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, na sua redação atual (art. 7.º-F da Lei n.º 6/2020, de 10 de abril, aditado pela Lei n.º 12/2020, de 07 de maio, mantido em vigor até 31/12/2021 pelo artigo 10.º da Lei n.º 6/2020, de 10 de abril, alterada pelo DL n.º 6-D/2021, de 15 de janeiro).

termos conjugados dos art.ºs 48.º da LOTC e 145.º da LOE/2013, tendo por isso o processo sido devolvido à entidade. Este contrato passou a ser repetido todos os anos, com o valor de 270.00,00€.

- Desde 2014 é celebrado, anualmente, entre o MV e a entidade G um contrato de “Fornecimento de serviços de manutenção e mão-de-obra na limpeza do complexo das piscinas cobertas, descobertas, estádio municipal e parque verde”, no valor de 64.680,00 €, por ajuste direto, fazendo menção à existência de parecer jurídico que o fundamenta.
- Analisando sumariamente os resultados da entidade, de acordo com os Relatórios de Gestão²⁸, a entidade G apresenta os seguintes resultados líquidos:

Resultado líquido (€)	2016	2017	2018	2019
	214,75	507,68	1.574,74	4.631,65

Resultado líquido (€)	2012	2013	2014	2015
	(s/ dados)	1.204,57	3.300,53	4.387,23

Ora, relativamente às questões levantadas em contraditório é de referir que não foi possível apurar qualquer evidência relativa à prática de infrações financeiras. Vejamos:

Antes de mais, relativamente à questão da natureza das atividades que a entidade G prossegue, verifica-se que o seu objeto social se insere nas atribuições do município e se encontra dentro dos limites articulados no RJAEPL (art.ºs 20.º e 48.º), pois além do potencial foco mercantil existe o objetivo e interesse de promover o desenvolvimento local, pelo que o eventual caráter lucrativo vem acompanhado de um interesse público.

Quanto à viabilidade económico-financeira e racionalidade económica, verifica-se que os resultados líquidos têm sido positivos.

Conforme vem sendo mencionado nos Relatórios de Gestão da entidade G, a sua sustentabilidade financeira é assegurada pelo subsídio à exploração atribuído anualmente pelo Município, sendo o mesmo admissível nos termos do n.º 4 do art. 32.º do RJAEPL. E de acordo com a Certificação Legal de Contas de 2016²⁹, a entidade apresenta um resultado de exploração favorável, uma vez que os rendimentos obtidos foram superiores aos gastos incorridos, e os subsídios à exploração atribuídos pelo MV representam 42% no total dos rendimentos, o que significa que, nos termos do n.º 1 do art. 62.º do RJAEPL, reúne condições de enquadramento e continuidade para funcionar como empresa municipal.

²⁸ Anexo Q

²⁹ Anexo Q

Relativamente ao contrato de “Fornecimento de serviços de manutenção e mão-de-obra na limpeza do complexo das piscinas cobertas, descobertas, estádio municipal e parque verde”, considerando o seu valor anual e o do contrato-programa, verifica-se que o valor acumulado não é suficiente para a sujeição obrigatória a visto prévio do Tribunal de Contas.

É, no entanto, de salvaguardar que a presente análise não obsta às obrigações de controlo e fiscalização previstas no RJAELPL e na lei comercial, devendo o desempenho da empresa local ser objeto de avaliação anual da efetiva situação económico-financeira pelos respetivos órgãos sociais, bem como pelos órgãos do Município no âmbito do exercício dos seus poderes de acompanhamento e fiscalização (cf. alíneas a) e b) do n.º 2, do artigo 25.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais³⁰).

Em suma, analisadas as alegações apresentadas em sede de contraditório, conclui-se que deverá ser de manter a posição defendida no Relato, à exceção da matéria relativa à atualização da Norma de Controlo Interno e à salvaguarda dos ativos, designadamente, em relação à cedência de equipamentos à empresa concessionária de recolha dos resíduos sólidos, em que já não se justificam as respetivas recomendações por as situações se encontrarem regularizadas.

Por seu turno, no que respeita à entidade C., justifica-se uma recomendação ao Município no sentido de, face à frágil situação financeira que a entidade revela, dever ponderar o seu envolvimento na empresa municipal, sem prejuízo do decurso do período decorrente da pandemia da doença COVID-19 e das medidas extraordinárias destinadas a fazer face a este quadro epidemiológico.

12. 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, a conta reúne as condições para ser homologada, propondo-se a respetiva homologação com recomendações tendentes a suprir ou corrigir as situações detetadas.

³⁰ Aprovado em anexo à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, objeto de sucessivas alterações, na redação mais recente dada pela Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.

De acordo com o n.º 2 do artigo 25.º, “*compete ainda à assembleia municipal: a) Acompanhar e fiscalizar a atividade da câmara municipal, dos serviços municipalizados, das empresas locais e de quaisquer outras entidades que integrem o perímetro da administração local (...); b) Apreciar, com base na informação disponibilizada pela câmara municipal, os resultados da participação do município nas empresas locais e em quaisquer outras entidades.*”

13. 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, ao que se dignou a Excelentíssima Senhora Procuradora-Geral Adjunta de emitir o Parecer do Ministério Público n.º 13/2021, de 24 de março, concluindo que:

“O presente projecto de relatório respeita à verificação interna da conta de gerência do Município de Vinhais, relativa à gerência de 2016.

Sob os pontos 1.2 e 2 constam, respectivamente, as principais conclusões e recomendações.

Não vem indicada factualidade susceptível de gerar responsabilidades financeiras.

Nada se opõe à homologação da conta do Município de Vinhais, da gerência de 2016, com as recomendações elencadas sob o ponto 2.”

14. 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
2016	3.689,85

15. 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 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 2016;
- II. Aprovar a homologação da conta do Município de Vinhais, da gerência de 2016, 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 2016;
 - 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;
 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 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 9, da LOPTC;
- V. Fixar os emolumentos a pagar conforme o constante do ponto 14.

Tribunal de Contas, em 8 de abril de 2021.

A Juíza Conselheira Relatora,

(Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote)

Os Juízes Conselheiros Adjuntos,

(Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes)

(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

Aida Nogueira

Margarida Santos

Técnico Verificador Assessor

Jurista

CONSTITUIÇÃO DO PROCESSO

	VOLUME	SEPARADOR	DESCRIÇÃO
I	Relatório de Verificação Interna de Contas do Município de Vinhais - Gerência de 2016	I.1	
	Projeto de Relatório de Verificação Interna de Contas do Município de Vinhais - Gerência de 2016	I.2	
	Anteprojecto de Relatório de Verificação Interna de Contas do Município de Vinhais - Gerência de 2016	I.3	
	Relato de Verificação Interna da Conta do Município de Vinhais – Gerência de 2016	I.4	
II Anexos		A	Relação Nominal dos Responsáveis
		B	Balanço
		C	Demonstração de Resultados
		D	Mapas do Controlo Orçamental da Receita e da Despesa
		E	Ofício n.º 15683/2018 de 07/06/2018
		F	Ofício n.º 548 de 18/06/2018
		G	Certificação Legal de Contas 2016 e 2017
		H	Ofício n.º 4750/2015 de 30/03/2015
		I	Resumo da execução da receita e da despesa
		J	Fichas de reporte de Informação à DGAL
		K	Cálculos da Dívida Total efetuados na presente Verificação Interna
		L	Mapas de suporte para cálculos do equilíbrio orçamental
		M	Ofícios de Citação
		N	Ofícios de Contraditório
	O	Restantes Documentos da Conta de Gerência	
	P	Decisão n.º 1054/2015, proferida no âmbito do Proc. de Fiscalização Prévia n.º 1397/2015, e Ofício n.º E15383/2015, de	



		18/09 - Prestação de esclarecimentos do MV
	Q	Relatórios de Gestão da entidade G de 2013 a 2019 e Certificação Legal de Contas da entidade G de 2016
	R	Parecer do Ministério Público