

Município de Peso da Régua

Gerência de 2018

RELATÓRIO 14/2021

VERIFICAÇÃO INTERNA DE CONTAS



ÍNDICE

1 – SUMÁRIO EXECUTIVO	3
1.1 – NOTA PRÉVIA	3
1.2 – PRINCIPAIS CONCLUSÕES	3
2 – RECOMENDAÇÕES.....	5
3 – CONTRADITÓRIO.....	6
4 – EXAME DA CONTA.....	8
5 – DILIGÊNCIAS EFETUADAS	10
6 – TAXAS DE EXECUÇÃO ORÇAMENTAL.....	10
7 – MAPAS DE PRESTAÇÃO ELETRÓNICA DE CONTAS.....	10
8 – EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL.....	11
9 – ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL	14
10 – ACORDO DE REGULARIZAÇÃO DE DÍVIDAS.....	16
11 – PRINCÍPIO DA ESPECIFICAÇÃO.....	18
12 – CAUÇÕES DE FORNECEDORES	20
13 – CUSTOS DIFERIDOS - ESPECIALIZAÇÃO DOS EXERCÍCIOS	21
14 – CERTIFICAÇÃO LEGAL DE CONTAS (CLC)	22
15 – NORMA DE CONTROLO INTERNO.....	24
16 – CONTABILIDADE DE CUSTOS	25
17 – IMPLEMENTAÇÃO DO SNC-AP.....	25
18 – APRECIÇÃO DO CONTRADITÓRIO PESSOAL E INSTITUCIONAL.....	25
19 – CONCLUSÃO.....	26
20 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	26
21 - EMOLUMENTOS	26
22 - DECISÃO	27
FICHA TÉCNICA	29
CONSTITUIÇÃO DO PROCESSO	29

Relatório de Verificação Interna de Contas – DA IX – UAT.2

1 – SUMÁRIO EXECUTIVO

1.1 – NOTA PRÉVIA

Em cumprimento do Programa de Fiscalização da 2ª Secção do Tribunal de Contas (TC), foi realizada a verificação interna à conta de gerência do Município de Peso da Régua, relativa ao período de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2018, da responsabilidade dos elementos constantes da respetiva relação nominal¹.

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 2018, suscitam a formulação das seguintes conclusões:

- I. Os Resultados Operacionais apresentam-se negativos em 2018, mantendo-se negativos em 2019 e 2020, pelo que deverá ser recomendado à entidade que diligencie pela regularização da situação.
- II. Incumprimento da regra de equilíbrio orçamental, justificada pela contratualização de um empréstimo de médio e longo prazo para substituição de dívida existente, que teve suporte legal no art.º 101.º da Lei do Orçamento de Estado para 2018. O contrato de empréstimo foi submetido a fiscalização prévia deste Tribunal e foi visado por não originar aumento da dívida total, dado tratar-se de substituição de dívida existente. Foi demonstrado em contraditório, que o Município cumpriu a regra do equilíbrio orçamental em 2019 e 2020.
- III. Ultrapassagem do limite legal da Dívida Total, na gerência em apreciação, situação passível de eventual infração financeira sancionatória, mas que, face às alegações apresentadas e ao facto de que em 2019 e 2020 já não se verificou o incumprimento daquele limite e, ainda, que o excesso de endividamento decorreu de um comportamento exigido por lei – o registo contabilístico de faturas pré-existentes – e atento o disposto no n.º 1 do artigo 36.º do Código Penal sobre a matéria de colisão de deveres, entende-se ser de afastar a imputação da responsabilidade financeira e recomendar ao Município o cumprimento escrupuloso do Limite da Dívida previsto no RFALEI.

¹ Anexo A do Relato – Fls. 374 a 376.

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

IV. A metodologia adotada para o registo das cauções anteriores a 2016 não permitiu que todas as contas bancárias controladas pelo Município estivessem refletidas no Mapa Síntese das Reconciliações Bancárias, pelo que o método de registo adotado deverá ser revisto de modo a que os documentos de prestação de contas espelhem de forma verdadeira os ativos que o MPR tem à sua guarda.

A partir de 2016, para as cauções anteriores a este ano, foi criada uma conta na contabilidade para registo destas operações, com o valor acumulado dos depósitos existentes à data nas diversas contas bancárias no banco “A”, a fim de que pudessem ser refletidas no Resumo Diário de Tesouraria.

Desde essa data que o procedimento de registo de cauções prestadas passa pelo registo contabilístico, na ótica de operações de tesouraria e ótica patrimonial, na conta bancária domiciliada no banco “B”.

V. Não foi dado cumprimento ao princípio da especialização dos exercícios ou do acréscimo no registo dos seguros da autarquia, o que se traduz no incumprimento do disposto no Ponto 3.2, alínea d) do POCAL. O Município justifica com a pouca materialidade dos seguros, contudo, será de recomendar à entidade que dê cumprimento aos princípios contabilísticos previstos no normativo agora em vigor, designadamente, na NCP 1 — Estrutura e Conteúdo das Demonstrações Financeiras integrante do SNC-AP, para que as demonstrações financeiras proporcionem uma imagem verdadeira e apropriada da posição financeira da entidade.

VI. A Certificação Legal de Contas de 2018 apresenta como reserva o facto de não ser possível emitir uma opinião devidamente fundamentada sobre a plenitude e adequação do valor do imobilizado do Município, bem como das amortizações e dos subsídios para investimentos e, conseqüentemente, os seus efeitos nos resultados. O Município alegou que deve ter-se em consideração a natureza, grandeza e dispersão de todo o património do Município, incluindo os bens de domínio público que não são passíveis de registo predial. Informa ainda que tem vindo a desenvolver esforços no sentido de concluir a inventariação da posição patrimonial, mas que a insuficiência de recursos humanos tem sido uma limitação.

VII. A norma de controlo interno (NCI) em vigor no ano de 2018, foi aprovada pelo órgão executivo em 14/04/2016, mostrando-se desatualizada face à legislação em vigor, estando os serviços da autarquia a proceder à sua atualização.

2 – RECOMENDAÇÕES

Atenta a natureza das conclusões acima expostas, formulam-se as seguintes recomendações ao atual órgão executivo municipal:

- Tendo-se constatado que a autarquia apresenta Resultados Operacionais negativos, que se mantêm em 2019 e 2020, deverá providenciar pela regularização desta situação, prevenindo assim as consequências que da mesma poderão advir no futuro;
- Avaliar a metodologia adotada para o registo das cauções prestadas antes de 2016, na medida em que os documentos de prestação de contas têm de refletir de forma verdadeira os ativos que o Município tem à sua guarda, e evidenciar todas as contas bancárias controladas pelo Município;
- Considerar, no cálculo dos limites da dívida total, o estipulado designadamente, nos art.ºs 52.º a 54.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro que estabelece o Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais, bem como as disposições constantes na Lei de Orçamento de Estado em vigor;
- Concluir o processo de inventariação e valorização do inventário municipal, bem como acautelar a valorização da totalidade dos bens atendendo aos critérios plasmados no SNC-AP, de modo a refletir no seu Balanço uma imagem fidedigna da posição patrimonial da autarquia;
- Garantir o cumprimento dos princípios contabilísticos, nomeadamente, a aplicação do princípio da especialização no reconhecimento e mensuração das despesas com seguros, de modo a que as demonstrações financeiras reflitam, de forma verdadeira e apropriada, a realidade financeira da entidade;
- Atualizar e aprovar a 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 e artigo 9.º do SNC-AP.

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)⁴, os responsáveis⁵ identificados no quadro seguinte foram citados⁶, em 14 de Janeiro e 3 de fevereiro de 2021 para, querendo, se pronunciarem sobre os factos insertos no Relato de Verificação Interna de Contas do Município de Peso da Régua–Gerência de 2018:

Exercício do contraditório			
Nome	Cargo	Período de responsabilidade	Observações
Institucional - Presidente da Câmara Municipal		De 2018 até à presente data	Pronunciou-se em contraditório
José Manuel Gonçalves	Presidente	01-01-2018 a 31-12-2018	Pronunciou-se em contraditório
Agostinho Gonçalves Alves da Santa	Vereador	01-01-2018 a 31-12-2018	Pronunciou-se em contraditório
Bruno Miguel Botelho Gonçalves	Vereador	01-01-2018 a 31-12-2018	Pronunciou-se em contraditório
Eduardo Jorge Ribeiro Pinto	Vereador	01-01-2018 a 31-12-2018	Pronunciou-se em contraditório
Eduardo José Sousa Cardoso	Vereador	01-01-2018 a 31-12-2018	Pronunciou-se em contraditório
Maria do Céu Ramos	Vereadora	01-01-2018 a 31-12-2018	Pronunciou-se em contraditório
Maria José Fernandes Lacerda	Vereadora	01-01-2018 a 31-12-2018	Pronunciou-se em contraditório

Nessa conformidade, foram citados os sete responsáveis que integraram o órgão executivo, na gerência de 2018, bem como o atual Presidente da Câmara Municipal.

Conforme é evidenciado no quadro acima exposto, o direito de contraditório institucional e pessoal foi exercido pelos respetivos responsáveis.

⁴ 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.

⁵ Anexo 1 do Anteprojeto – Fls. 612 a 616.

⁶ Anexo 2 do Anteprojeto – Fls. 617 a 634.

Assim, os responsáveis citados pronunciaram-se nos seguintes termos:

- i. Os responsáveis, José Manuel Gonçalves, Eduardo Jorge Ribeiro Pinto, Eduardo José Sousa Cardoso e Maria José Fernandes Lacerda, apresentaram alegações subscritas em conjunto, pronunciando-se sobre os pontos 6 a 14 do relato, encontrando-se as mesmas inseridas em cada uma das matérias versadas ao longo deste Relatório.

Sobre a exequibilidade das recomendações apresentadas no Relato, informaram que *“Apesar da grande maioria já serem prática corrente dos serviços municipais, serão dadas instruções para que as mesmas sejam mais eficazes e manifestem maior rigor na execução”*.

- ii. Os responsáveis Bruno Miguel Botelho Gonçalves, Agostinho Gonçalves Alves da Santa e Maria do Céu Ramos na qualidade de vereadores da Câmara Municipal de Peso da Régua, apresentaram pronuncia pessoal individual, mas com conteúdo comum, afirmando o seguinte:

“(...) o signatário é vereador da Câmara Municipal de Peso da Régua, na situação de oposição, sem que nada tenha a ver com a gestão e aplicação de dinheiros e/ou com a preparação, lançamento e execução de obras ou projetos, muito menos tendo a ver com a elaboração de documentos que integram a prestação de contas de gerência (...).

(...)

Os vereadores eleitos, em minoria, por parte do Partido Socialista, em que se enquadra o pronunciante, constituindo, embora, o órgão Câmara Municipal, participam nas respetivas reuniões, analisando e votando as propostas trazidas pelo presidente e sua equipa, não sendo chamados a participar na gestão do modo e do conteúdo de desenvolvimento da ação executiva propriamente dita, não lhes podendo ser assacada, a esse nível, muito menos nos termos do presente Relato de Verificação, qualquer quota de envolvimento infracional relativa a atos e/ou omissões praticados pela equipa camarária verdadeiramente executiva (...).

(...) quanto à hipótese de responsabilização financeira do signatário (...) é preciso que atente no facto de ele (como os demais vereadores da oposição) terem votado contra os documentos de prestação de contas da gerência de 2018, que lhe foram presentes para discussão e votação na reunião de câmara de 11 de abril de 2019 (...).

Para além de ter votado contra e de apresentar “declaração de voto” sustentadora dessa opção, não se vê, (...) que mais o pronunciante e colegas da oposição podiam fazer para evitar a aprovação da “conta”, maioritariamente votada a favor pelo “Executivo camarário” (...).

As alegações anteriores serão tidas em consideração nos pontos seguintes deste Relatório.

4 – EXAME DA CONTA

O exame da conta foi realizado tendo presente o disposto no n.º 2, do art.º 53.º, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)⁷ e ainda o disposto na Resolução n.º 06/03 - 2.ª S, de 18 de dezembro e no artigo 128.º do Regulamento do Tribunal de Contas⁸.

Foram seguidas as Instruções aplicáveis, no caso as constantes da Resolução n.º 04/01, 2.ª S, 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 2018	Conta de Documentos (Mapa de Contas de ordem)		Conta de Dinheiro (Mapa de Fluxos de Caixa)	
Município de Peso da Régua				
Débito:				
Saldo de abertura	707 288,58		574 547,37	
Entradas	283 978,55	991 267,13	24 537 581,53	25 112 128,90
Crédito				
Saídas	317 490,52		24 627 568,57	
Saldo de encerramento	673 776,61	991 267,13	484 560,33	25 112 128,90

A mesma reflete o resultado das operações financeiras constantes dos Mapas de Fluxos de Caixa e Contas de Ordem⁹ do Município.

Conforme Balanço¹⁰, Demonstração de Resultados¹¹, Anexo às Demonstrações Financeiras⁶ e Mapas de Controlo Orçamental¹², apresentam-se de seguida os montantes globais dos Ativo, Passivo e Fundos Próprios, a estrutura de resultados da entidade, os dados de execução orçamental, bem como a data de aprovação da Norma de Controlo Interno¹³.

Unid.: Euro

Balanço 31/12/2018	Ativo	Passivo	Fundos Próprios
Município de Peso da Régua	63 580 696,87	51 089 796,14	12 490 900,73

⁷ Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, sucessivamente alterada e republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, e posteriormente pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março, e pela Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho.

⁸ Aprovado em reunião do Plenário Geral, de 24 de janeiro de 2018 e publicado no DR, 2.ª série, n.º 33, de 15 de fevereiro de 2018.

⁹ Anexo B do Relato – Fls. 377 a 381.

¹⁰ Anexo C do Relato – Fls. 382 a 384.

¹¹ Anexo D do Relato – Fls. 385 a 393.

¹² Anexo E do Relato – Fls. 394 a 410.

¹³ Anexo F do Relato – Fls. 411 a 425.

Unid: Euro

Norma de Controlo Interno	Resultados		Execução Orçamental		
Aprovada pelo órgão executivo em 23/12/2002, atualizada em 14/04/2016	Resultados Operacionais	-3 202 399,44	Receita	Previsões Corrigidas	27 243 982,12
	Resultados Financeiros	-420 886,03		Receita Cobrada Líquida	23 556 700,72
	Resultados Correntes	-3 623 285,47		Taxa Execução	86,47%
	Resultados Extraordinários	638 519,02	Despesa	Dotações Corrigidas	27 243 982,12
	Resultado Líquido do Exercício	-2 984 766,45		Despesas Pagas	23 632 614,15
			Taxa Execução	86,74%	

- Os Resultados Operacionais, apesar de negativos, tiveram uma variação positiva relativamente ao ano anterior, passando de (€ 4 255 144,72) em 2017, para (€ 3 202 399,44) em 2018, destacando-se a evolução da componente das provisões do exercício, que passou de € 1 072 510,56 (2017) para € 4 137,44 (2018). Ainda assim, os Resultados Operacionais apresentam-se negativos, essencialmente, devido às amortizações do exercício.

Os Resultados Financeiros¹⁴ negativos resultam do facto da autarquia ter obtido proveitos e ganhos no âmbito de juros obtidos e da distribuição de dividendos das empresas participadas, inferiores aos custos e perdas, que respeitam aos juros suportados e outros custos e perdas financeiras.

Os Resultados Extraordinários¹⁵ são positivos, mas registaram um decréscimo, passando de € 687 134,44 (2017) para € 638 519,02 (2018). Esta variação é justificada pelo aumento significativo dos custos relativos a correções de exercícios anteriores, embora os proveitos e ganhos relacionados com a redução de amortizações/provisões tenha atingido o valor de € 1 153 018,50, quando em 2017, não registou qualquer valor.

Em suma, o Resultado Líquido do Exercício apresenta-se negativo, em consequência dos Resultados Operacionais e Financeiros negativos, apesar de ter registado uma evolução positiva comparativamente com o ano 2017, passando de (€ 3 881 520,83) para (€ 2 984 766,45).

Em 2019 e 2020, a entidade continua a apresentar Resultados Operacionais negativos, pelo que se mantém a recomendação no sentido de diligenciar pela regularização da situação.

¹⁴ Anexo D do Relato – Fls. 393.

¹⁵ Anexo D do Relato – Fls. 393.

- Quanto aos Mapas de Controlo Orçamental, regista-se que o Mapa de Controlo Orçamental da Receita, submetido no âmbito da prestação eletrónica de contas, se encontrava incorreto, assumindo o Município o erro, tendo remetido para o efeito um novo mapa¹⁶ que foi aprovado pelo órgão executivo, e que serviu de base aos cálculos apresentados.

5 – DILIGÊNCIAS EFETUADAS

A fim de esclarecer as questões suscitadas aquando da análise da presente conta e suprir a falta de alguns documentos, expediram-se ofícios dirigidos ao Presidente da Câmara Municipal¹⁷ que enviou os documentos e respostas¹⁸, que se dão aqui por reproduzidos, tendo sido explicadas as questões levantadas e enviados os documentos solicitados, sendo no entanto de evidenciar as situações apresentadas nos pontos seguintes.

6 – TAXAS DE EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

Execução Orçamental	2017	2018	2019
Taxa de Execução da Receita	85,20%	86,47%	83,56%
Taxa de Execução da Despesa	72,00%	86,74%	84,61%

O Município de Peso da Régua apresenta taxas de execução orçamental da receita em 2017 e 2018¹⁹, que cumprem com o disposto no Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI)²⁰, situando-se a taxa de execução da receita acima dos 85%. No entanto, em 2019²¹, regista-se uma redução passando a 84%, isto é, aquém do valor referenciado.

7 – MAPAS DE PRESTAÇÃO ELETRÓNICA DE CONTAS

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

- a) O Mapa de Controlo Orçamental da Receita que foi inicialmente enviado ao Tribunal apresentava a omissão das previsões corrigidas das rubricas 01.02.08 e 09.03.01 e da inclusão do saldo da gerência anterior (16.01.01) nas receitas liquidadas e receita cobrada líquida.

¹⁶ Anexo E do Relato – Fls. 396 a 398.

¹⁷ Anexo G do Relato – Fls. 426 a 437.

¹⁸ Anexo H do Relato – Fls. 438 a 481.

¹⁹ Anexo E do Relato – Fls. 396 a 398.

²⁰ Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, objeto de sucessivas alterações e republicação pela Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto.

²¹ Anexo E do Relato.

- b) O Mapa Síntese das Reconciliações Bancárias apresentava um valor total de Saldo Contabilístico, a 31/12/2018, de € 478 971,03 divergente do saldo da conta 12 – Depósitos em Instituições Financeiras, no valor de € 484 039,43, constante do Balanço.

Segundo o MPR, o Mapa Síntese das Reconciliações Bancárias não foi atualizado depois de ter sido identificado um movimento a 31/12/2018.

- c) O Mapa de Empréstimos apresentava um valor de capital utilizado do empréstimo de curto prazo de € 400 000, não coincidente com o valor registado na rubrica 12.05 do Mapa de Controlo Orçamental da Receita de € 700 000.

Em resposta ao ofício de diligências instrutórias, o Município assumiu os erros dos referidos mapas e remeteu novos mapas devidamente aprovados pelo órgão executivo²².

Em contraditório institucional e pessoal, o Presidente e os Vereadores que se pronunciaram, referem que *“O Município já remeteu novos mapas devidamente aprovados pelo órgão executivo, encontrando-se a situação regularizada.*

Por conseguinte, tratou-se de facto, de algumas divergências, entretanto corrigidas, pelo que já não serão repetidas nos exercícios de 2019 e 2020 na medida em que a recomendação foi, e será tida em devida conta.”

Neste sentido, face às alegações, considera-se que aquela recomendação se mostra respeitada, mas que deverá ser tida em consideração em futuras verificações internas de contas a efetuar à entidade.

8 – EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL

O Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI), estipula no artigo 40.º que a receita corrente bruta cobrada deve ser pelo menos igual à despesa corrente acrescida das amortizações médias de empréstimos de médio e longo prazos. O artigo 83.º do mesmo diploma vem prever o cálculo das amortizações médias para o caso dos empréstimos já existentes quando da entrada em vigor da referida lei, definindo que as amortizações médias de empréstimos correspondem à divisão do capital em dívida à data da entrada em vigor da lei pelo número de anos de vida útil remanescente do contrato.

No cálculo das amortizações médias de empréstimos existentes à data de 01/01/2014, apresentado pelo Município²³, é considerado o capital utilizado e o número de anos do contrato, contrariando o previsto no artigo referido anteriormente.

Efetuados os cálculos²⁴ em consonância com a lei vigente, conclui-se que o Município não cumpre a Regra do Equilíbrio Orçamental previsto no art.º 40.º da RFALEI, situação passível de eventual infração financeira sancionatória, prevista na alínea b), do n.º 1, do artigo 65.º da LOPTC, da responsabilidade dos membros do Órgão Executivo, em funções em 2018.

²² Anexo I do Relato – Fls. 482 a 489.

²³ Anexo J do Relato – Fls. 490 a 497.

²⁴ Anexo J do Relato – Fls. 490 a 497.

O MPR assume que o incumprimento ocorre a partir do momento em que contratualizou um empréstimo de médio e longo prazo para substituição de dívida existente referente ao empréstimo PAEL, a diversos acordos de pagamento e ao empréstimo para aquisição de viaturas de transporte escolar. Em termos de registos na contabilidade orçamental, o empréstimo constitui receita de capital, enquanto algumas das despesas decorrentes de acordos de regularização de dívidas são de natureza corrente, originando o desequilíbrio relatado.

Refira-se que o contrato de empréstimo de médio e longo prazo foi submetido a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, processo n.º “X”²⁵, que foi visado em 12/07/2018. A admissibilidade do contrato de empréstimo para substituição de dívida tem suporte legal no art.º 101.º da Lei do Orçamento de Estado para 2018²⁶ e não origina aumento da dívida total por se tratar de substituição de dívida existente.

Em sede de contraditório o Presidente da Câmara e os Vereadores que subscreveram as referidas alegações vêm alegar que:

*“(...) quer a metodologia de cálculo das amortizações médias de EMPL, quer a metodologia de apuramento da regra do equilíbrio orçamental, desde cedo suscitaram alguma controvérsia.
(...)”*

Assim, viria a ser emitida uma nota explicativa do Grupo SATAPOCAL, tendo em vista clarificar o entendimento da fórmula de cálculo da regra de equilíbrio prevista no RFALEI, dirimindo eventual dispersão de critérios, adotados pelos municípios, (...).”

Acrescenta ainda que a conclusão de incumprimento da regra do equilíbrio orçamental, *“(...) deriva de um erro manifesto resultante de diferente interpretação da regra de aplicabilidade do mecanismo de cálculo das amortizações médias de EMLP, previsto no art.º 83.º da Lei n.º 73/2013, de 3/9, que aprova o Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RAFLEI), entretanto corrigido.*

*Por conseguinte, após a correta utilização da variável “capital contratado”, ao invés de “capital utilizado” e “número de anos de vida útil remanescente do contrato”, ao invés de “número de anos do contrato”, deixa-se de implicar qualquer irregularidade quanto à referida regra de equilíbrio orçamental.
(...)”*

²⁵ Anexo K do Relato – Fls.498 a 513.

²⁶ Lei n.º 114/2017, de 28/12.

Ora, à luz da norma vigente as amortizações médias de empréstimos de médio e longo prazos são calculadas da seguinte forma:

- a) Empréstimos existentes em 01/01/2014²⁷:
As amortizações médias de empréstimos de médio e longo prazos correspondem à divisão do capital em dívida à data da entrada em vigor da lei pelo número de anos de vida útil remanescente do contrato.
- b) Empréstimos contratados após 01/01/2014²⁸:
As amortizações médias de empréstimos de médio e longo prazos correspondem à divisão do capital utilizado pelo número de anos do contrato, independentemente do seu pagamento efetivo.

Neste sentido, conclui-se que os cálculos efetuados nesta verificação interna foram consentâneos com a norma legal, e permitem constatar o incumprimento da regra do equilíbrio orçamental. O Município apesar da incorreta aplicação da norma, havia reconhecido perante este tribunal esse incumprimento em sede de resposta ao ofício de diligências instrutórias, o que demonstra que independentemente da interpretação, o Município tinha consciência da violação da referida regra.

Contudo, conforme explicado anteriormente, o incumprimento ocorre a partir do momento em que contratualizou um empréstimo de médio e longo prazo para substituição de dívida existente, que foi submetido a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, processo n.º “X”, que foi visado em 12/07/2018.

Em contraditório, o Município refere ainda que, nos anos de 2019 e 2020, “já desenvolveu aplicação consentânea das normas previstas nos art.ºs 40.º e 83.º do RFALEI, que vão de encontro à clarificação promovida pela Nota Explicativa do SATAPOCAL (...)”, apresentando os quadros com o respetivo apuramento, comprovando o cumprimento da regra do equilíbrio, nos referidos anos²⁹.

²⁷ Artigo 83.º, Lei n.º 73/2013, de 3/9: *Para efeitos do disposto no n.º 4 do artigo 40.º, no caso de empréstimos já existentes quando da entrada em vigor da presente lei, considera-se amortizações médias de empréstimos o montante correspondente à divisão do capital em dívida à data da entrada em vigor da presente lei pelo número de anos de vida útil remanescente do contrato.*

²⁸ - N.º 4 do artigo 40.º da Lei 73/2013 (na redação inicial): *Para efeitos do disposto no n.º 2, considera-se amortizações médias de empréstimos de médio e longo prazos o montante correspondente à divisão do capital contraído pelo número de anos do contrato, independentemente do seu pagamento efetivo.*

A DGAL, em 2014, veio esclarecer em nota técnica publicada, que o Capital Contraído diz respeito ao montante do capital arrecadado em cumprimento do contrato celebrado, pois, em nosso entender, tal conceito está relacionado com o nascimento e reconhecimento contabilístico da consequente obrigação, o que, em eventos desta natureza, não ocorre na sequência da celebração formal do contrato, mas sim com a utilização do capital contratado, momento a partir do qual passa a existir uma dívida.

- N.º 4 do artigo 40.º da Lei 73/2013 (na redação da Lei n.º 51/2018, de 16/08): *Para efeitos do disposto no n.º 2, consideram-se amortizações médias de empréstimos de médio e longo prazos o montante correspondente à divisão do capital utilizado pelo número de anos do contrato, independentemente do seu pagamento efetivo.*

²⁹ Anexo 3 do Anteprojeto – Fls. 635 a 732.

9 – ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL

No relatório de gestão, a autarquia apresenta os seus cálculos referentes à situação face ao limite de endividamento, nos termos do RFALEI, apresentando uma dívida total de € 18.172.094,06, e um excesso de € 653.626,69, face ao limite legal.

Ainda assim, solicitou-se³⁰ ao MPR os cálculos detalhados e documentos comprovativos para o apuramento dos limites da dívida total, tendo sido remetidos³¹ esclarecimentos e documentação comprovativa referente ao cálculo, bem como a informação prestada à Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL).

Os cálculos efetuados nesta verificação interna³² divergem daqueles apresentados pelo MPR, no que respeita à contribuição das entidades relevantes para efeitos de limites da dívida total, mas a diferença não é significativa.

Na verificação interna da conta de gerência de 2014, foi formulada uma recomendação relativa ao cumprimento rigoroso dos limites de endividamento previstos na lei. Esta recomendação foi cumprida, conforme demonstram os documentos remetidos pelo MPR³³, comprovando que reduziu a sua dívida, durante os anos de 2015 e 2016 e, em 2017, cumpriu o limite da dívida total.

Contudo, em 2018 verifica-se o incumprimento do limite de endividamento, tendo o Município informado, em sede de contraditório, que tal se ficou a dever a factos derivados de anos anteriores que originaram endividamento, nomeadamente em dezembro/2017, em que o município apresentou uma ação judicial contra a empresa “C”, pelo facto desta ter acordado com o Município, a transferência de infraestruturas e o pagamento de um montante das respetivas rendas, até final de 2016, quando os valores de fornecimento de água e receção e tratamento de efluentes faturados pela empresa, só seriam exigíveis à autarquia na mesma data em que ocorresse o pagamento por parte daquela empresa ao Município.

Em dezembro de 2018, a empresa “C” apresentou em Tribunal um pedido de condenação contra o Município, referente ao pagamento de um conjunto de faturas em dívida, que a Autarquia contestou, deduzindo reconvenção, invocando compensação, com base nos créditos relativos à transferência de infraestruturas.

Por força destes processos judiciais, em 2018, encontrava-se contabilisticamente provisionado o valor da faturação vencida³⁴ e em dívida à empresa “C”, valor relevado no passivo municipal, pelo montante de €1.377.067,91, e, em simultâneo o Município reclamava a dívida da empresa “C”, pelo montante de €1.676.252,00, cujo valor não se encontrava reconhecido pelo Município, na respetiva conta de Dívidas de Terceiros.

³⁰ Anexo G do Relato – Fls.426 a 437.

³¹ Anexo L do Relato – Fls. 514 a 555.

³² Anexo L do Relato – Fls. 514 a 555.

³³ Anexo M do Relato – Fls. 556 a 565.

³⁴ Faturas relativas ao ano de 2017.

Tendo em vista a regularização destas situações, as partes manifestaram intenção em celebrar um Acordo de Regularização de Dívidas, tendo o Município informado que *“(...) promoveu o reconhecimento da faturação em dívida a incluir no Acordo de Regularização de dívidas e compensação de créditos a celebrar com a empresa “C”, registando, nos trabalhos de prestação de contas do exercício de 2018, mas já durante o ano de 2019 (...), um valor de € 1.377.067,91, no intuito de não desprezar a prerrogativa legalmente conferida pela Lei do Orçamento de Estado de 2019 (“LOE2019”), já em vigor à data de realização dos trabalhos preparatórios à Prestação de Contas de 2018, e tendo em vista viabilizar a celebração do Acordo de Regularização de dívidas e compensação de créditos, com a empresa “C”.*”

O Município refere ainda que *“(...) a celebração do Acordo de regularização de tais dívidas, (...) ficaria sempre condicionada, pela verificação cumulativa dos seguintes pressupostos (...) já previstos desde a Lei do Orçamento de Estado de 2018 (“LOE2018”), a saber:*

- *Publicação do Decreto-Lei regulador dos termos e condições da celebração dos acordos de regularização de dívida e cessão de créditos, em conformidade com o disposto no n.º 4, do artigo 83.º da LOE2018;*
- *Aprovação da minuta do contrato, pela Assembleia Municipal.*

Tal diploma legal teve consagração, mediante publicação do Decreto-Lei n.º 5/2019, de 14 de janeiro (...).

Assim, face à resenha legislativa enquadradora da matéria em questão, apenas, pela publicação, em 2019, do aludido diploma regulamentador de um conjunto de normas e pressupostos atinentes à celebração do acordo de regularização de dívidas a celebrar, se encontraram reunidas as condições para a concretização do referido acordo, em 01/03/2019, altura em que foi possível, ao município, proceder ao pedido de exceção, tendo em vista a não relevância dos montantes previstos no Acordo, para a Dívida Total do Município.”

Ficou esclarecido na resposta ao ofício de diligências instrutórias que, em 20.03.2019, o Município fez um pedido ao Sr. Secretário de Estado das Autarquias Locais no sentido de vir a ser excecionado do limite legal de endividamento, no que se refere à dívida reconhecida na conta de 2018, pedido esse que não obteve qualquer resposta.

Regista-se, assim, que o Município não deu, no decurso do ano de 2018, cumprimento ao disposto no n.º 7 do artigo 83.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2018), não tendo obtido despacho que lhe permitisse ultrapassar os limites legais de endividamento nesse mesmo ano. O pedido formulado em 2019, ao abrigo da Lei do Orçamento de Estado para 2019 foi, pois, extemporâneo, e baseado num diploma destinado a reger, no caso concreto, os limites de endividamento de 2019 e não os de 2018.

No entanto, em sede de alegações, o Município informou que *“(....) foi outorgado o Contrato de Cedência de Infraestruturas e um Acordo de Compensação de Créditos com a Empresa “C”, com despacho favorável da Secretaria de Estado do Ambiente (.....), nos termos dos quais foi colocado termo aos processos alvo de litígio judicial entre as partes, (.....) resultando, pela compensação, um crédito, a favor do Município de € 293.670,69 (.....).”*

Conforme documentação remetida pelo MPR, no Acordo de Compensação de Créditos, a Autarquia reconheceu um crédito a favor da empresa “C” no valor de € 1.124.986,69 correspondente a faturas³⁵ de serviços de fornecimento de água e recolha de águas residuais e a empresa “C” reconheceu o crédito a favor do Município no valor de € 1.520.820,08, resultando num valor de dívida da empresa “C” ao Município, no montante de € 395.833,39. Acordaram ainda que o Município devia à empresa “C”, € 133.282,70 de faturação, e que a empresa “C” devia ao Município um valor de € 31.120 referente a taxa do subsolo do ano de 2010. Em síntese, resulta um valor final de € 293.670,69 de dívida da empresa “C” perante o Município.

O Acordo de Regularização de Dívidas e o Acordo de Compensação de Créditos permitiram resolver os litígios entre as partes e regularizar as faturas em dívida do Município para com a empresa “C” relativas aos anos de 2017, 2018 e 2019.

Conclui-se, assim, que a ultrapassagem do limite legal da Dívida Total viola a norma prevista no n.º 1, do artigo 52.º do RFALEI, sendo, em circunstâncias normais, passível de eventual infração financeira sancionatória, prevista na alínea f), do n.º 1, do artigo 65.º da LOPTC, da responsabilidade dos membros do Órgão Executivo em funções em 2018. Contudo, tendo em conta as alegações apresentadas, considerando ainda o facto de que em 2019 e 2020 já não se verificou o incumprimento daquele limite e, uma vez que o excesso de endividamento decorreu de um comportamento exigido por lei – o registo contabilístico de faturas pré-existentes – e atento o disposto no n.º 1 do artigo 36.º do Código Penal sobre a matéria de colisão de deveres, entende-se não ser de evidenciar a respetiva infração financeira e recomendar ao Município o cumprimento escrupuloso do Limite da Dívida Total previsto no RFALEI.

10 – ACORDO DE REGULARIZAÇÃO DE DÍVIDAS

No decurso da verificação interna, a autarquia informou que, durante o exercício de 2018, teve em execução os seguintes acordos de regularização de dívidas (ARD)³⁶:

Fornecedor	Contrato		Amortização em 2018	Juros pagos em 2018	Dívida em 31/12/2018	Ato autorizador da celebração do contrato
“D”	16/01/2018	295 987,31 €	295 987,31 €	16 471,19 €	- €	Sentença proferida pelo TAF de Mirandela em 24/01/2018
“E”	19/01/2018	704 658,60 €	704 658,60 €	21 175,43 €	- €	Sentença proferida pelo TAF de Mirandela em 18/04/2018
“F”	28/12/2017	251 230,35 €	251 230,35 €	9 824,33 €	- €	Acordo de Transação assinado em 28/12/2017
Total		1 251 876,26 €	1 251 876,26 €	47 470,95 €	- €	

³⁵ Faturas relativas ao ano de 2019, visto que as faturas de 2017 que constam da petição inicial do processo judicial foram incluídas no Acordo de Regularização de Dívidas.

³⁶ Anexo O do Relato – Fls.571 a 573.

Os acordos de regularização de dívida com as empresas “D” e “E” decorrem de sentença proferida pelo Tribunal Administrativo e Fiscal e, por esse motivo, são permitidos ao abrigo do n.º 8, do art.º 49.º da Lei 73/2013, de 3 de setembro.

No que respeita ao acordo celebrado com a empresa “F”, deverá ter-se em consideração o facto de que o legislador veio tratar de forma autónoma as dívidas vencidas das autarquias locais referentes aos sectores da água, saneamento e resíduos, relativamente às outras dívidas e pagamentos em atraso, abrindo uma exceção à proibição de celebração de acordos de pagamento.

No quadro que se segue, sintetizam-se os pagamentos efetuados, referentes a contratos de factoring, objeto de cedência de créditos a instituições financeiras, por parte dos fornecedores da autarquia:

Fornecedor	Data	Valor	Factor	Dívida em 01/01/2018	Dívida em 31/12/2018	Juros pagos em 2018	Pago em 2018
“F”	18/12/2015	328 612,05	“N”	179 631,22	0,00	2 180,30	179 631,22
“F”	31/05/2017	349 139,26	“N”	290 284,66	0,00	3 333,44	290 284,66
“G”	29/03/2017	723 724,75	“N”	593 403,77	0,00	6 889,13	593 403,77
“H”	05/01/2017	615 649,78	“B”	518 305,09	0,00	20 504,64	518 305,09
“I”	28/03/2016	801 310,45	“B”	544 063,09	0,00	12 719,73	544 063,09
“J”	09/09/2016	430 522,72	“B”	334 250,06	0,00	12 525,22	334 250,06
“K”	13/05/2016	254 717,29	“B”	181 069,83	0,00	6 088,79	181 069,83
“C”	29/08/2014	984 050,14	“B”	284 665,05	0,00	11 906,12	284 665,05
“C”	06/01/2016	527 638,38	“B”	343 999,33	0,00	12 560,76	465 734,88
“C”	01/02/2017	1 082 489,99	“B”	924 159,98	0,00	32 268,37	956 428,35
“I”	15/11/2018	262 697,05	“B”	0,00	258 504,33	383,10	4 192,72
“L”	17/05/2018	1 082,40	“O”	0,00	1 082,40	0,00	0,00
“M”	29/10/2018	57 902,25	“P”	0,00	57 902,25	0,00	0,00
“M”	28/12/2016	11 111,76	“Q”	10 000,00	0,00	0,00	10 000,00
“M”	04/04/2017	3 436,01	“N”	3 436,01	0,00	0,00	3 436,01
“M”	09/11/2017	6 283,92	“N”	6 283,92	0,00	0,00	6 283,92
“M”	27/12/2017	18 851,75	“N”	18 851,75	1 168,50	0,00	17 683,25
“M”	20/07/2018	5 108,88	“P”	6 283,92	0,00	0,00	6 283,92

Os montantes em dívida a 31/12/2018 referem-se a:

- Contrato de factoring, celebrado entre o fornecedor “I” e a instituição bancária “B”, com base no qual foram cedidos os respetivos créditos sobre o Município, na sequência de sentença judicial, e como tal, trata-se de uma operação permitida por lei;
- Contratos de factoring, celebrados entre dois fornecedores (“L” e “M”) e duas instituições financeiras, com base nos quais foram cedidos os respetivos créditos sobre o Município, sem acréscimo de quaisquer custos para o Município.

11 – PRINCÍPIO DA ESPECIFICAÇÃO

O Princípio da Especificação, previsto na alínea f) do ponto 3.1 do POCAL, determina que o orçamento discrimina suficientemente todas as despesas e receitas nele previstas, sendo que essas despesas e receitas orçamentais devem ser registadas em conformidade com as rubricas previstas no classificador económico das receitas e das despesas (adaptação às autarquias locais do Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro).

Analisou-se a rubrica 02.02.20 — Outros trabalhos especializados, que apresenta um valor materialmente relevante e engloba diversas tipologias de despesas.

Na referida rubrica incluem-se as despesas relativas aos serviços técnicos prestados por outras empresas, que a própria entidade não pode superar pelos seus meios, tais como serviços informáticos, análises laboratoriais, trabalhos tipográficos, etc.

Em resposta³⁷ ao pedido de esclarecimento sobre as despesas registadas naquela rubrica, o Município indica a natureza das despesas nela incluídas. Após a análise, realçam-se as tipologias de despesas que se entende que poderão enquadrar-se noutras rubricas mais apropriadas:

a) Serviços de manutenção/assistência técnica.

TIPOLOGIA DE DESPESAS
MANUTENÇÃO SISTEMA DETENCAO DE INCENDIO DE CO E DETETOR OPTICO DE FUMOS
INSPECAO DOS ELEVADORES
SERVIÇO DE MANUTENÇÃO DE PARCÓMETROS
MANUTENCAO ANUAL DE EXTINTOR
SERVIÇO DE ASSISTENCIA

Este tipo de despesas enquadrar-se-ão na conta 02.02.19 - Assistência técnica, pois aí se registam as despesas referentes à assistência técnica dos bens, no âmbito de contratos realizados.

³⁷ Anexo P do Relato – Fls. 574 a 580.

b) Material Promocional

TIPOLOGIA DE DESPESAS
AQUISIÇÃO DE MATERIAL PROMOCIONAL DO CONCELHO

Esta tipologia de despesa poderá registar-se na conta 02.02.17 — Publicidade, que inclui as despesas referentes a publicidade independentemente da forma, designadamente anúncios em meios de comunicação social, campanhas publicitárias promocionais e materiais publicitários.

c) Serviços de Segurança

TIPOLOGIA DE DESPESAS
SERVIÇO DE SEGURANÇA

As despesas referentes a materiais e/ou serviços de vigilância e segurança das pessoas e bens da autarquia, enquadram-se na rubrica específica para o efeito, a rubrica 02.02.18 — Vigilância e segurança.

d) Reparação de Viaturas

TIPOLOGIA DE DESPESAS
DIVERSO MATERIAL PARA REPARAÇÃO DA VIATURA

As despesas com a reparação de viaturas do Município têm enquadramento na rubrica 02.02.03 — Conservação de bens, onde se registam as pequenas reparações e conservações que não provocam nem aumento nem alteração à estrutura dos móveis ou imóveis deles passíveis, visando mantê-los em boas condições de funcionamento ou de aproveitamento.

Por fim, refira-se que também o novo referencial contabilístico na NCP 26 — Contabilidade e Relato Orçamental define que a contabilidade orçamental é processada de acordo com o método das partidas dobradas, sendo para o efeito considerada a classe zero que permitirá registar: a elaboração do orçamento, as alterações, a execução e o encerramento da contabilidade orçamental. Aquando dos registos, conjuntamente com as contas da classe zero, deverão ser considerados os classificadores orçamentais que estiverem em vigor. *Os classificadores orçamentais são um elemento estruturante de qualquer sistema de gestão orçamental, pois definem a forma como os orçamentos são apresentados, executados e relatados, tendo uma correlação direta com a transparência e coerência do orçamento.*

Relativamente a esta matéria, o Município refere em contraditório que *“(...) alcançou, nos exercícios de 2019 e 2020, maior especificação no enquadramento das despesas, evidenciando-se maior rigor na classificação da despesa, por rubrica económica e uma redução de 57,55% de 2018 para 2019 e de 6,06%, de 2019 para 2020, na rubrica económica da despesa 020220 “Outros trabalhos especializados (...)”.*

Face ao exposto, reconhece-se o esforço para a existência de um maior rigor no cumprimento do Princípio da Especificação no último ano, e foram tidas em consideração as regras constantes na NCP 26 - Contabilidade e Relato Orçamental integrante do SNC-AP.

12 – CAUÇÕES DE FORNECEDORES

Analisado o mapa Síntese das Reconciliações Bancárias e o Balanço verificou-se que existia uma divergência entre o valor do Saldo contabilístico e o Saldo da Conta 12 – Depósitos em Instituições Financeiras. Confrontado o MPR através do ofício de diligências instrutórias, foi esta justificada da seguinte forma:

“A divergência identificada deve-se ao facto de ter havido um lapso, pois o mapa síntese das reconciliações bancárias não foi atualizado depois de ter sido identificado um movimento registado no dia 31/12 relativo à retenção de uma caução no pagamento de uma empreitada e que não constava dos movimentos da respetiva “Conta 12 – Depósitos em Instituições Financeiras”.

Para o efeito foi remetido o Mapa Síntese das Reconciliações Bancárias, devidamente corrigido³⁸.

Em complemento, solicitaram-se as reconciliações bancárias e extratos bancários a 31/12, das contas domiciliadas no banco “A”, com os n.ºs “R” e “S”.

O MPR³⁹ remeteu os documentos solicitados relativamente à conta n.º “R”, tendo, no entanto, quanto à conta n.º “S” esclarecido o seguinte:

“De referir que a conta “S” não traduz uma conta bancária domiciliada em instituição bancária, antes, trata-se de uma designação que veio a ser criada para que, em termos contabilísticos, se pudesse regularizar um procedimento incorreto quanto ao registo das cauções de empreitadas, através do qual os depósitos de tais retenções eram depositados na entidade “A” em nome do empreiteiro, mas não refletido no resumo de tesouraria.

À data atual e desde o ano de 2016, os montantes referentes a retenções para reforço de garantias em empreitadas de obras públicas encontram-se depositados na conta bancária n.º “T”, domiciliada na entidade “B”.

Com o objetivo de clarificar a informação prestada, foi solicitado que o MPR esclarecesse o procedimento adotado até 2016 e o facto da conta n.º “S” não traduzir uma conta bancária domiciliada em instituição bancária, tendo sido esclarecido que, até 2016, a movimentação das cauções passava por contas bancárias domiciliadas no banco “A”, mas que não tinha qualquer registo, quer contabilístico, quer no Resumo Diário de Tesouraria.

O procedimento adotado consistia no depósito de cada uma das cauções em contas no banco “A”, tituladas pelo Município e tendo como designação o nome do fornecedor, e cujos valores seriam libertados posteriormente, por precatório cheque à ordem do respetivo fornecedor.

³⁸ Anexo I do Relato – Fls.489.

³⁹ Anexo H do Relato – Fls. 438 a 481

A Autarquia remeteu uma declaração da instituição bancária “A”, atestando a titularidade do Município relativamente às contas nas quais depositava os valores das cauções dos fornecedores e referiu que tal procedimento resultou da interpretação das regras contabilísticas e de controlo interno previstas no POCAL.

A partir de 2016, para as cauções anteriores a este ano, foi criada uma conta na contabilidade para registo destas operações, com o valor acumulado dos depósitos existentes à data nas diversas contas bancárias no banco “A”, a fim de que pudessem ser refletidas no Resumo Diário de Tesouraria.

Desde essa data que o procedimento de registo de cauções prestadas passa pelo registo contabilístico, na ótica de operações de tesouraria e ótica patrimonial, na conta bancária domiciliada na instituição bancária “B”.

Importa referir que a prestação de cauções e garantias bancárias por empreiteiros adjudicatários de obras, em sede de empreitadas de obras públicas ou por urbanizadores em sede de emissão de alvará de loteamento conduz à movimentação de fundos que ficam na posse da autarquia local, sem afetar as suas disponibilidades, porquanto constituem garantia do cumprimento de certas obrigações, devendo, em momento futuro, ser restituídos aos empreiteiros ou urbanizadores em caso de cumprimento das cláusulas contratuais ou ser acionadas quando, por incumprimento das mesmas, a autarquia local tenha de utilizar tais fundos nas obras em causa.

Perante os documentos complementares remetidos pelo MPR⁴⁹, nomeadamente, a declaração da instituição bancária “A” que comprova a titularidade das contas por parte do Município, bem como a emissão dos cheques precatórios assinados pelo Presidente da CMPR ou em quem ele delegue e o Tesoureiro, conclui-se que o Município possui um total controlo sobre as contas bancárias associadas às cauções anteriores a 2016, podendo ordenar a libertação dos valores depositados nessas contas bancárias para o efeito de caução.

Contudo, a metodologia adotada para o registo das cauções anteriores a 2016 deverá ser revista, na medida em que os documentos de prestação de contas têm de refletir de forma verdadeira os ativos que o MPR tem à sua guarda, e nesse sentido o Mapa Síntese das Reconciliações Bancárias terá de conter todas as contas bancárias controladas pelo Município.

Em sede de contraditório foi mencionado que *“(...) de modo a dar satisfação à recomendação, foi dada a melhor atenção aos procedimentos internos nestas matérias.”*

13 – CUSTOS DIFERIDOS - ESPECIALIZAÇÃO DOS EXERCÍCIOS

Analisado o Balanço verifica-se que não existem registos contabilísticos na conta 272 - Custos diferidos. Esta conta compreende as despesas ocorridas no exercício, cujo custo deve ser considerado no exercício seguinte.

⁴⁹ Anexo H do Relato – Fls.464 a 481.

Solicitou-se a lista de apólices de seguros⁴¹ pagas em 2018, onde consta que algumas dessas apólices se iniciaram em 2018 e terminaram em 2019, isto é, o custo do seguro deveria ser reconhecido no exercício seguinte.

Em sede de contraditório o MPR reconhece que *“Os Balanços dos exercícios de 2018 e 2019, não evidenciam registos na conta 272 – Custos diferidos, não tendo, o Município, efetuado o adequado tratamento contabilístico- especialização do exercício- da grandeza relativa aos Seguros.”*

(...) o Município levará em consideração a recomendação do TC, sobre a matéria ora em apreço, pelo que, o Ativo do Balanço de 2020, traduzirá o competente registo do diferimento dos Seguros, de acordo com o Plano de contas em vigor, (...).”

Face ao exposto, verifica-se que não foi dado cumprimento ao princípio da especialização dos exercícios ou do acréscimo, que determina que os proveitos e os custos são reconhecidos quando obtidos ou incorridos, independentemente do seu recebimento ou pagamento, devendo incluir-se nas demonstrações financeiras dos períodos a que respeitem.

A não observância do Princípio da Especialização traduziu-se no incumprimento do disposto no Ponto 3.2, alínea d) do POCAL, sendo de recomendar ao Município a aplicação da contabilidade na base do acréscimo prevista no normativo agora em vigor, designadamente, na NCP 1 — Estrutura e Conteúdo das Demonstrações Financeiras integrante do SNC-AP, em que as transações e outros acontecimentos são reconhecidos quando ocorrem e não apenas quando é recebido ou pago dinheiro ou seu equivalente, para que as demonstrações financeiras proporcionem uma imagem verdadeira e apropriada da posição financeira da entidade.

14 – CERTIFICAÇÃO LEGAL DE CONTAS (CLC)

A CLC, remetida com os documentos de prestação de contas, contém sucintamente as seguintes reservas e ênfases:

14.1 - A presente conta foi objeto de certificação legal⁴², emitida pela sociedade “U”, representada por “V” – ROC, tendo sido manifestada a seguinte opinião com reservas:

- 1) *Não obstante as diversas diligências efetuadas pelo Município não foram obtidas confirmações externas dos saldos de algumas das principais contas de terceiros, incluindo advogados, pelo que não estamos habilitados a emitir uma opinião devidamente fundamentada sobre a adequação dos saldos apresentados nesta rubrica nem conseqüentemente, sobre a adequação do valor das provisões e dos seus eventuais efeitos.*

⁴¹ Anexo Q do Relato – Fls.581 a 583.

⁴² Anexo R do Relato – Fls. 584 a 585.

2) *Tendo em consideração a grandeza, dispersão, assim como a insuficiente informação externa ao Município (nomeadamente da Conservatória do Registo Predial) não nos é possível emitir uma opinião devidamente fundamentada sobre a plenitude e adequação do valor do imobilizado do Município bem como das amortizações e dos subsídios para investimentos e, conseqüentemente, os seus efeitos nos resultados.*

14.2— A referida CLC contém ainda as seguintes ênfases:

- a) *Conforme referido no ponto 7.2.2 do relatório de gestão, o Município manteve, sem qualquer aumento ou atualização, as taxas e tarifas municipais, nomeadamente no que respeita à água, saneamento, recolha e tratamento de resíduos sólidos urbanos, situação que se mantém desde 2005 e que representa, atualmente, um défice anual na ordem dos 2.000.000 euros.*
- b) *Conforme referido no ponto 7.4.3.2 do relatório de gestão, o Município apresenta, em 31 de dezembro de 2018, um excesso de endividamento, no valor de 651.000 euros, em consequência da dívida à sociedade “C” que foi alvo de um acordo de regularização, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 5/2019, e de autorização especial para a sua exclusão, para efeitos do cálculo da dívida, ao abrigo do art.º 90.º da Lei n.º 71/2018.*

14.3 - Nestes termos, questionou-se a autarquia⁴³ sobre que medidas haviam tomado para colmatar tais referências, pelo que foi esclarecido o seguinte⁴⁴:

“Em relação ao processo de inventariação e valorização dos bens da propriedade do Município, o nosso entendimento é de que não existe qualquer desacordo entre a opinião emitida pelo ROC e a informação constante das demonstrações financeiras, sendo mais curial entender-se que se trata de uma limitação de âmbito e não de desacordo.

Com efeito, a existência da reserva decorre da natureza, grandeza e dispersão de todo o património do Município, incluindo os bens de domínio público que não são passíveis de registo predial, pelo que, em sede de auditoria, não é possível comprovar nem a plenitude nem a titularidade ou ónus sobre tais bens, uma vez tratar-se de bens indisponíveis como pontes, estradas, passeios, muros, caminhos, barragens, terrenos, cemitérios, jazigos, monumentos, estátuas, entre outros.

Desta forma, existe uma limitação imposta pelo tipo de bens em causa, não sendo possível confirmar que todos os bens pertencentes ao Município – incluindo os de domínio público – se encontram registados nas suas contas, não sendo, por isso, possível ao auditor validá-las em termos de propriedade.”

No que se refere à reserva que menciona não ser possível emitir opinião sobre a adequação dos subsídios para investimento, o Município esclarece que:

⁴³ Anexo G do Relato – Fls. 426 a 437.

⁴⁴ Anexo H do Relato – Fls. 438 a 481.

“Relativamente aos valores contabilizados na conta “2745 – Subsídios ao Investimento”, respeita a uma reserva “por limitação de âmbito”, em consequência da reserva por limitação do “âmbito do imobilizado”, o que, tendo em consideração a natureza, grandeza e dispersão de todo o património do Município, é difícil senão impossível de assegurar a sua plenitude, inclusivamente no reconhecimento dos subsídios ao investimento.

O reconhecimento da realidade levou a que no ano de 2018 se procedesse à inventariação e registo dos bens propriedade do Município.”

Quanto à ênfase referida no ponto 14.2 a) o MPR esclarece o seguinte:

“Foi aprovado em sessão ordinária do órgão deliberativo realizada em 23/04/2019 a adesão do Município à empresa intermunicipal designada por Águas do Interior Norte, E.I.M, S.A, destinada à gestão do abastecimento de águas e saneamento.

Esta empresa garantirá a atualização do respetivo tarifário pelo aporte de avançados procedimentos de faturação, cobrança e gestão de dívidas de cliente, pretendendo-se ainda a otimização da receita própria, já com efeitos a partir de janeiro de 2020, altura em que a mesma entra em funcionamento.”

O MPR informou, ainda, que o novo tarifário de abastecimento de água já foi aprovado e que os valores relativos à gestão de resíduos também foram atualizados, juntando para o efeito os documentos comprovativos.

No que concerne à ênfase relacionada com o excesso de endividamento foi analisada no ponto 9.

Em sede de contraditório, o Município informou que tem vindo a desenvolver esforços no sentido de concluir a inventariação da posição patrimonial, mas que a insuficiência de recursos humanos tem sido uma limitação, ainda assim entende que *“(…) nos últimos anos foi dado um impulso assinalável ao incremento patrimonial municipal, que se espera refletir já na gerência de 2020.”*

15– NORMA DE CONTROLO INTERNO

A norma de controlo interno (NCI) em vigor no ano de 2018, foi aprovada pelo órgão executivo em 14/04/2016, mostrando-se desatualizada.

Em sede de contraditório, os alegantes referem que a Norma de Controlo Interno *“(…) está a ser preparada em conformidade para ser submetida a aprovação do órgão executivo seguindo-se a deliberação da Assembleia Municipal, o que se espera ocorrer ainda no primeiro trimestre do ano em curso.”*

Assim, face à ocorrência de modificações legislativas será de manter a recomendação à autarquia, para que proceda à sua integral revisão, de modo a manter em funcionamento o sistema de controlo interno adequado às suas atividades, assegurando o seu acompanhamento e avaliação permanente, em consonância com a legislação em vigor⁴⁵.

⁴⁵ Ponto 2.9.3 do POCAL e artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, que aprovou o SNC-AP.

16 – CONTABILIDADE DE CUSTOS

A contabilidade de custos encontra-se implementada no Município de Peso da Régua, conforme determina o ponto 2.8.3 do POCAL, ainda que os trabalhos desenvolvidos não estejam totalmente consolidados. O Município evidenciou a aplicação da contabilidade de gestão remetendo o balancete analítico do apuramento de custos por funções.

17 – IMPLEMENTAÇÃO DO SNC-AP

Questionado o Município sobre as diligências efetuadas com vista à transição para o SNC-AP, este informou que a autarquia tem implementado o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas e que os funcionários da Divisão Administrativa e Financeira beneficiaram de formação adequada. Acrescentou, ainda, que dispõe de apoio técnico especializado ao nível do sistema informático de suporte à contabilidade do Município.

18 – APRECIÇÃO DO CONTRADITÓRIO PESSOAL E INSTITUCIONAL

Conforme já referido no ponto 3 deste Relatório, foram citados todos os responsáveis da Câmara Municipal de Peso da Régua que desempenharam funções no exercício de 2018, para se pronunciarem em contraditório pessoal, bem como a Câmara Municipal de Peso da Régua, na pessoa do atual Presidente (PCM), para se pronunciar relativamente à exequibilidade do Projeto de Recomendações expressas no Relato.

Decorrido o prazo estabelecido, o atual PCM apresentou o contraditório institucional e pessoal, assim como os responsáveis, Eduardo Jorge Ribeiro Pinto, Eduardo José Sousa Cardoso e Maria José Fernandes Lacerda apresentaram o contraditório pessoal, aderindo às alegações apresentadas pelo Presidente da Câmara Municipal em exercício na gerência - José Manuel Gonçalves.

Os referidos responsáveis apresentaram as alegações, através de informação dos serviços da Autarquia, anexa ao ofício de resposta, não tendo sido contrariado nenhum dos factos apresentados no relato, sendo que, no entanto, as justificações que foram apresentadas pelo PCM e pelos responsáveis, foram tidas em consideração, apreciadas e trazidas ao texto deste Relatório, relativamente aos pontos que deram origem a recomendações e a situações passíveis de eventuais infrações financeiras.

Os responsáveis Bruno Miguel Botelho Gonçalves, Agostinho Gonçalves Alves da Santa e Maria do Céu Ramos, na qualidade de vereadores da Câmara Municipal de Peso da Régua, apresentaram pronuncia pessoal individual, mas com conteúdo comum, referindo que não desenvolveram ação executiva propriamente dita e votaram contra os documentos de prestação de contas da gerência de 2018, tendo apresentado declaração de voto de vencido, não apresentando, por isso, qualquer alegação relativa aos pontos expressos no Relato e afastando, assim, a eventual responsabilidade financeira.

19 – 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, face às alegações apresentadas em sede de contraditório e aos elementos trazidos ao processo correspondentes aos cálculos efetuados para as gerências subsequentes, no que respeita ao cumprimento quer do equilíbrio orçamental quer da Dívida Total, conclui-se que a autarquia desenvolveu procedimentos no sentido da correção das situações, revelando ainda um esforço acrescido para a existência de um maior rigor no cumprimento do Princípio da Especificação. Deverá, no entanto, continuar a desenvolver esforços, no sentido de dar cumprimento às recomendações formuladas no ponto 2, deste Relatório.

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

Face ao exposto, a conta reúne condições para ser homologada com recomendações tendentes a suprir ou a corrigir as situações detetadas.

20 – 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 LOPTC e do artigo 136º do Regulamento do TC, ao que dignou-se a Excelentíssima Senhora Procuradora-Geral Adjunta de emitir o Parecer do Ministério Público n.º 54/2021, de 7 de setembro, concluindo que:

1. *O presente Projeto de Relatório (PR), consubstancia o resultado da verificação interna efetuada à conta de gerência do Município de Peso da Régua, relativa ao período de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2018.*
2. *Dos autos e do Relatório não resultam evidenciadas infrações financeiras sobre que o Ministério Público deva pronunciar-se, nos termos do artigo 29.º, n.º 5 da LOPTC.*
3. *De igual modo não foram evidenciadas quaisquer ilegalidades que justifiquem a intervenção de outras jurisdições.*
4. *Termos em que, nada mais se nos oferece nesta fase.*

21 - 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
2018	€ 10 426,32

22 - 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 2018;
- II. Aprovar a homologação com recomendações da conta do Município de Peso da Régua, da gerência de 2018, objeto de verificação interna, com as recomendações elencadas no ponto 2;
- III. Ordenar:
 1. Que o presente Relatório 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 2018;
 - 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 21.

Tribunal de Contas, em 16 de setembro de 2021

A Juíza Conselheira Relatora,

(Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote)

As Juízas Conselheiras Adjuntas,

(Ana Margarida Leal Furtado)

(Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes)

FICHA TÉCNICA

Nome	Categoria
Coordenação Geral Helena Cruz Fernandes	Auditora-Coordenadora
Coordenação Isabel Maria de Fátima Relvas Cacheira	Auditora-Chefe
Técnico Carla Linder Martins	Técnica Verificadora Superior

CONSTITUIÇÃO DO PROCESSO

Volume	Descrição
I	Documentos de prestação de Contas do Município – Gerência de 2018.
II	Ofício de Diligências Instrutórias N.º 1983/2020, de 21/01/2020, referente à conta de gerência de 2018, do Município de Peso da Régua. Pedidos de informação adicional.
	Ofícios de resposta do Município de Peso da Régua relativo às contas de gerência de 2018 e documentos anexos às respostas.
III	Relato - VIC do Município de Peso da Régua Exercício 2018 e Anexos.
	Anteprojeto de Relatório – VIC do Município de Peso da Régua Exercício 2018 e Anexos.
	Projeto de Relatório - VIC do Município de Peso da Régua Exercício 2018.
	Relatório - VIC do Município de Peso da Régua Exercício 2018.