

Município de Santarém

Gerências de 2017 e 2018

RELATÓRIO N.º 19/2021

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 das contas.....	7
5 – Diligências efetuadas.....	9
6 – Acompanhamento das recomendações do Tribunal de Contas.....	9
7 – Análise das contas de gerência (2017 e 2018).....	10
7.1 – Endividamento municipal.....	10
7.2 – Certificação legal de contas (CLC).....	12
7.3 – Acordos de regularização de dívidas.....	13
7.4 – Norma de controlo interno.....	13
7.5 – Reconciliações bancárias.....	14
7.5.1 – Reconciliações bancárias (Gerências de 2017 e 2018).....	14
7.5.2 – Reconciliações bancárias (Gerências de 2019 e 2020).....	16
7.5.3 – Reconciliações bancárias (ponto de situação a 31/05/2021).....	17
7.5.4 – Reconciliações bancárias (Conclusões).....	17
7.6 – Aquisição do imóvel t.....	19
8 – Relatórios de Órgãos de Controlo Interno (ROCI).....	22
9 – Apreciação do contraditório pessoal e institucional.....	22
10 – Conclusão.....	23
11 – Vista ao Ministério Público.....	24
12 - Emolumentos.....	24
13 - Quadro das eventuais infrações financeiras.....	24

14 – Decisão	27
Ficha técnica	29
Constituição do processo.....	29

Relatório de Verificação Interna de Contas

1 – SUMÁRIO EXECUTIVO

1.1 – NOTA PRÉVIA

Em cumprimento do programa de fiscalização da 2ª Secção do Tribunal de Contas¹ (TC), foi realizada a verificação interna das contas de gerência do Município de Santarém (MS), relativas aos períodos de 01 de janeiro a 31 de dezembro de 2017² e 2018³, da responsabilidade dos elementos constantes das respetivas relações nominais⁴.

O exame das contas foi feito tendo presente o n.º 2 do artigo 53.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)⁵ e ainda o disposto na Resolução n.º 06/03 – 2ª Secção, de 18 de dezembro⁶.

1.2 – PRINCIPAIS CONCLUSÕES

Em resultado da verificação interna das contas de gerência de 2017 e 2018, das diligências instrutórias realizadas e da análise ao contraditório recebido por parte dos responsáveis, conclui-se que:

- i. Apesar das informações prestadas pelo MS, no sentido de que foram encetadas diligências com vista ao acatamento das recomendações formuladas no relatório de verificação interna das contas⁷ de 2006 a 2008, encontram-se, no entanto, por finalizar, a atualização da norma de controlo interno, o processo de inventariação dos bens de domínio público da autarquia e a regularização das situações detetadas e relatadas naquelas gerências, nomeadamente, na área financeira e que resultaram, em grande parte, da ausência de controlo interno e de procedimentos corretos nas áreas da tesouraria e da contabilidade, que se constataram em anos anteriores.

Para além das divergências nas reconciliações bancárias existentes em anos anteriores, que ainda não foram regularizadas, existem outras, mais recentes, que se mantêm por reconciliar, conforme consta nas sínteses das reconciliações bancárias de 2019, 2020 e de 31/05/2021, recentemente enviadas.

¹ Aprovado através da Resolução n.º 09/2018 – 2ª Secção, de 06 de dezembro

² Proc.º n.º 4831/2017

³ Proc.º n.º 3761/2018

⁴ A folhas 03, 04 e 209 do processo

⁵ 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

⁶ Publicada no Diário da República, II Série, n.º 5, de 07 de janeiro de 2004

⁷ A folhas 182 a 200 do processo

- ii. Verificou-se, ainda, que em 2017, o MS apresentou uma dívida total de € 57,8 M, apurando-se um excesso de dívida total de € 6,4 M, o que configura o incumprimento do disposto no n.º 1, do artigo 52.º do RFALEI⁸, apesar do Município ter dado integral cumprimento ao disposto na alínea a), do n.º 3, do referido artigo 52.º, que obriga à redução em, pelo menos, 10% do montante em excesso, razão pela qual não se evidencia, a este propósito, qualquer responsabilidade financeira.

Em 2018, podemos concluir que o MS apresenta, pela primeira vez, nos últimos anos, um valor de endividamento abaixo dos limites impostos pela Lei, dispondo, em 2019 e 2020 de margem para novos financiamentos.

A autarquia registou uma melhoria significativa dos rácios de endividamento municipal, apresentando, em 2020, uma margem de € 13,2 M.

- iii. Constatou-se que a autarquia tem registado, no seu balanço e no mapa de outras dívidas a terceiros, uma dívida à Entidade A, num valor total de € 16 M, relativa à aquisição de T.

Esta situação, que remonta a dezembro de 2008, não foi ainda resolvida e, segundo informação recente, transmitida pela Entidade A⁹ e pelo MS¹⁰, não houve, até à data, qualquer pagamento referente à aquisição de T, mantendo-se em dívida o total do preço definido no contrato, acrescido dos juros compensatórios.

Salienta-se a necessidade de regularizar a situação relativa àquela aquisição pelo MS, no sentido de ultrapassar o incumprimento contratual do MS, que a prolongar-se acarreta um encargo significativo para o município.

No entanto, a CLC de 2019 refere que a autarquia já desenvolveu diligências com a Entidade A, no sentido de renegociar em baixa o valor a pagar pelas instalações de T.

2 – RECOMENDAÇÕES

Face às conclusões apresentadas no ponto anterior, justifica-se a formulação, ao atual órgão executivo do MS, das seguintes recomendações:

- i. Reforço das recomendações, já formuladas anteriormente, relativas à necessidade de atualização da norma de controlo interno e à implementação de um sistema de controlo interno eficiente e eficaz, à conclusão do processo de inventariação e registo dos bens de domínio público e à regularização das situações que se encontram pendentes nas reconciliações bancárias, com maior antiguidade e que ainda não foram identificadas, bem como das divergências existentes em 2018, que ainda se mantiveram nas prestações de contas de 2019 e

⁸ Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais – Lei n.º 73/2013, de setembro e demais alterações legislativas

⁹ A folhas 971, 1000 e 1001 do processo

¹⁰ A folhas 979 a 981 do processo

2020¹¹, informando o TC, logo que estejam regularizadas as várias situações, incluindo as que atualmente se encontram em contencioso;

- ii. Justifica-se, igualmente, a recomendação à Entidade B que promova, conjuntamente com o MS e a Entidade A, a regularização da situação relativa à aquisição pelo MS de T, no sentido de ultrapassar o incumprimento contratual do MS, que, a prolongar-se, acarreta um encargo financeiro significativo para o município.

3 – CONTRADITÓRIO

No âmbito do exercício do contraditório, consagrado nas normas constantes dos artigos 13º e 61º, n.º 6, aplicável também à responsabilidade financeira sancionatória por força da remissão constante do artigo 67º, n.º 3, da LOPTC, os responsáveis identificados no quadro seguinte foram citados, em 07 de outubro de 2021¹², para, querendo, se pronunciarem sobre os factos insertos no Relato de Verificação Interna de Contas – Gerências de 2017 e 2018, nos termos do Despacho Judicial¹³, de 22 de setembro de 2021:

Exercício do Contraditório		
Pessoal – Responsável	Cargo / Período	Observações
Ricardo Gonçalves Ribeiro Gonçalves	Presidente de 01/01/2014 a 31/12/2020	Não se pronunciou em sede de contraditório
Susana Cristina Coelho da Silva Pita Soares	Vereadora de 01/04/2014 a 24/10/2017	Não se pronunciou em sede de contraditório
Maria Inês Leiria Barroso Ferreira Lopes	Vereadora de 01/01/2014 a 31/12/2020	Pronunciou-se em sede de contraditório, aderindo aos fundamentos invocados na resposta do contraditório institucional da CMS
Luís Manuel Sousa Farinha	Vereador de 01/01/2014 a 24/10/2017	Não se pronunciou em sede de contraditório
Idália Maria Marques Salvador Serrão	Vereadora de 01/01/2014 a 15/02/2016	Pronunciou-se em sede de contraditório, afirmando desconhecer a factualidade descrita no Relato
António José da Piedade Carmo	Vereador de 01/01/2014 a 24/10/2017	Pronunciou-se em sede de contraditório, afirmando desconhecer a factualidade descrita no Relato
Otília Margarida Jacinta Torres	Vereadora de 01/01/2014 a 29/02/2016 e de 01/08/2016 a 24/10/2017	Pronunciou-se em sede de contraditório, afirmando desconhecer a factualidade descrita no Relato
Ricardo Jorge Figueiredo Segurado	Vereador de 01/01/2014 a 24/10/2017	Pronunciou-se em sede de contraditório, afirmando desconhecer a factualidade descrita no Relato
Francisco Miguel Baudoin Madeira Lopes	Vereador de 01/01/2014 a 30/11/2015 e de 01/06/2016 a 24/10/2017	Não se pronunciou em sede de contraditório

¹¹ Últimos elementos da entidade, disponíveis na presente data

¹² Primeira citação a todos os responsáveis pelo período de 2014 a 2020, tendo sido necessário remeter nova correspondência por alteração da morada de alguns responsáveis, em 14 e 22 de outubro

¹³ A folhas 1075 do processo

António Manuel Garriapa Melão	Vereador de 01/01/2014 a 31/03/2014	Não se pronunciou em sede de contraditório
Paula Alexandra Machado de Sousa Canavarro	Vereadora de 07/03/2016 a 24/10/2017	Não se pronunciou em sede de contraditório
Celso Ricardo Pimenta Brás	Vereador de 01/03/2016 a 31/07/2016	Pronunciou-se em sede de contraditório, afirmando desconhecer a factualidade descrita no Relato
Jorge Luis de Matos de Oliveira	Vereador de 01/03/2016 a 31/07/2016	Não se pronunciou em sede de contraditório
Nuno Rafael Marona de Carvalho Serra	Vereador de 25/10/2017 a 31/12/2020	Não se pronunciou em sede de contraditório
Jorge Manuel Fernandes Rodrigues	Vereador de 25/10/2017 a 30/04/2019	Pronunciou-se em sede de contraditório, aderindo aos fundamentos invocados na resposta do contraditório institucional da CMS
Ricardo Gonçalves dos Santos Rato	Vereador de 25/10/2017 a 31/12/2020	Pronunciou-se em sede de contraditório, aderindo aos fundamentos invocados na resposta do contraditório institucional da CM
Rui Pedro de Sousa Barreiro	Vereador de 25/10/2017 a 31/12/2020	Não se pronunciou em sede de contraditório
José Augusto Alves dos Santos	Vereador de 25/10/2017 a 31/12/2020	Não se pronunciou em sede de contraditório
Virgínia Maria Ramos Carrondo Mena Esteves	Vereadora de 25/10/2017 a 31/12/2020	Não se pronunciou em sede de contraditório
Sofia Margarida Antero dos Santos Martinho Pó	Vereadora de 25/10/2017 a 31/12/2020	Não se pronunciou em sede de contraditório
Cristina Margarida Gomes Casanova de Pereira Martins	Vereadora de 01/05/2019 a 31/12/2020	Pronunciou-se em sede de contraditório, aderindo aos fundamentos invocados na resposta do contraditório institucional da CM
Presidente da CM Santarém – Dr. Ricardo Gonçalves		Pronunciou-se em sede de contraditório, prestando esclarecimentos quanto aos pontos 5.1 a 5.6 do Relato
Entidade B		Pronunciou-se em sede de contraditório aderindo ao ponto 5.6 do Relato e informando que tem acompanhado a matéria junto da Entidade A e da CMS
Presidente do Conselho de Administração da Entidade A		Não se pronunciou em sede de contraditório

Em resultado das citações efetuadas, houve um conjunto¹⁴ de responsáveis do órgão executivo, que exerceram o direito de contraditório pessoal, não se pronunciando individualmente sobre o relato, mas antes, aderindo à resposta prestada pela Câmara Municipal, em sede de contraditório institucional.

Constatou-se, também, um outro conjunto de responsáveis que não se pronunciaram sobre o relato remetido a contraditório, como se evidencia no quadro anterior.

Por sua vez, o atual Presidente da CM, que exerceu igualmente as funções de Presidente nas gerências em apreciação, respondeu em ofício, a cada um dos pontos 5.1 a 5.6 do relato, pelo que

¹⁴ Conforme quadro acima

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

Por último, também a Entidade B, se pronunciou sobre o ponto 5.6 do relato, conforme adiante se dará nota.

4 – EXAME DAS CONTAS

O exame das contas foi feito tendo presente o disposto no n.º 2, do art.º 53.º, da LOPTC e ainda o disposto na Resolução n.º 06/2003 – 2ª Secção, de 18 de dezembro.

Foram seguidas as Instruções¹⁵ aplicáveis e, pelo exame dos documentos enviados, conclui-se que o resultado das gerências é o que consta da seguinte demonstração numérica:

2017	Conta de Documentos (Contas de Ordem) ¹⁶		Conta de Dinheiro (Mapa de Fluxos de Caixa) ¹⁷	
Débito				
Saldo de Abertura	2.894.778,02		6.943.304,22	
Entradas	6.220.818,82	9.115.596,84	41.380.824,41	48.324.128,63
Crédito				
Saídas	703.718,77		40.739.736,66	
Saldo de Encerramento	8.411.878,07	9.115.596,84	7.584.391,97	48.324.128,63
2018	Conta de Documentos (Contas de Ordem) ¹⁸		Conta de Dinheiro (Mapa de Fluxos de Caixa) ¹⁹	
Débito				
Saldo de Abertura	8.411.878,07		7.584.391,97	
Entradas	779.705,74	9.191.583,81	61.008.060,60	68.592.452,57
Crédito				
Saídas	293.660,99		60.886.241,18	
Saldo de Encerramento	8.897.922,82	9.191.583,81	7.706.211,39	68.592.452,57

Conforme os mapas do balanço²⁰, demonstração de resultados²¹ e mapas de controlo orçamental²², apresenta-se de seguida a estrutura de resultados da entidade:

¹⁵ Resolução n.º 04/2001, 2ª Secção, de 12 de julho - Instruções n.º 1/2001

¹⁶ A folhas 11 do processo

¹⁷ A folhas 07 a 10 do processo

¹⁸ A folhas 216 do processo

¹⁹ A folhas 212 a 215 do processo

²⁰ A folhas 12 a 15 e 217 a 220 do processo

²¹ A folhas 16, 17, 221 e 222 do processo

²² A folhas 18 a 24 e 223 a 229 do processo

Norma Controlo Interno	Resultados 2017		Grau de Execução Orçamental 2017		
		Unid: Euro			
Aprovada pelo órgão executivo em 11 de abril de 2005	Resultados operacionais	4.447.277,91	Receita	Previsões corrigidas	46.747.897,00
	Resultados financeiros	1.741.479,08		Receita cob. líquida	44.651.643,76
				Total	95,52 %
	Resultados correntes	6.188.756,99	Despesa	Dotações corrigidas	46.747.897,00
	Resultados extraordinários	- 3.254.839,77		Despesas pagas	37.777.228,55
	Resultado líquido do exercício	2.933.917,22		Total	80,81 %

A autarquia apresenta resultados extraordinários negativos, na ordem de € 3,2 M, evidenciando um forte agravamento, face ao montante positivo, de € 71.457,23, registado em 2016.

Conforme detalhado no relatório de gestão²³, do lado dos proveitos extraordinários, as rubricas que mais influenciaram os resultados foram as “*correções de exercícios anteriores*” (€ 563 m) e os “*outros proveitos e ganhos*” (€ 734 m). Por outro lado, os custos extraordinários mais relevantes foram escriturados nas rubricas de “*correções de exercícios anteriores*” (€ 2,03 M), “*transferências de capital concedidas*” (€ 1,33 M) e “*umentos de amortizações e provisões*” (€ 1,11 M).

Norma Controlo Interno	Resultados 2018		Grau de Execução Orçamental 2018		
		Unid: Euro			
Aprovada pelo órgão executivo em 11 de abril de 2005	Resultados operacionais	2.699.675,13	Receita	Previsões corrigidas	69.231.327,88
	Resultados financeiros	2.043.932,61		Receita cob. líquida	65.006.223,06
				Total	93,90 %
	Resultados correntes	4.743.607,74	Despesa	Dotações corrigidas	69.231.327,88
	Resultados extraordinários	1.289.240,57		Despesas pagas	57.980.159,17
	Resultado líquido do exercício	6.032.848,31		Total	83,75 %

A evolução dos resultados extraordinários negativos (€ 3,2 M), em 2017, para positivos de € 1,2 M, em 2018, encontra justificação no relatório de gestão²⁴, evidenciando-se do lado dos proveitos, o aumento registado na rubrica de “*reduções de amortizações e provisões*”, que passou de € 59 m para € 1,771 M. Do lado dos custos, também se verificaram oscilações significativas, tais como, a redução na rubrica “*correção de exercícios anteriores*”, que passou de € 2,030 M, em 2017, para € 584 m, em 2018, correspondendo a uma variação de € 1,446 M e na rubrica “*umentos de*

²³ A folhas 80 e 81 do processo

²⁴ A folhas 290 a 292 do processo

amortizações e provisões”, que passou de € 1,113 M, em 2017, para € 94 m, em 2018, traduzindo-se numa variação de € 1,019 M.

5 – DILIGÊNCIAS EFETUADAS

A fim de esclarecer as questões suscitadas aquando da análise das presentes contas e suprir a falta de alguns documentos, expediram-se ofícios e correios eletrónicos²⁵, dirigidos ao Presidente da Câmara Municipal, o qual enviou os documentos e respostas²⁶, que se dão aqui por reproduzidos, tendo sido explicadas as questões levantadas e enviados os documentos solicitados²⁷, devendo, contudo, ser evidenciadas as situações apresentadas nos pontos seguintes.

6 – ACOMPANHAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS

A última verificação interna de contas efetuada ao MS direcionou-se aos exercícios de 2006, 2007 e 2008, e deu origem ao Relatório n.º 104/2017 – DVIC.2, homologado com recomendações, pela 2ª Secção, em 14 de dezembro de 2017.

Relativamente às recomendações formuladas, a autarquia informou que:

- i. *“o Município de Santarém tem adotado os métodos e procedimentos (...) nomeadamente, a elaboração de reconciliações bancárias mensais e a regularização de eventuais diferenças aí detetadas, o controlo de cheques em trânsito e a realização de balanços à tesouraria no encerramento de contas (...) e tanto assim é que, desde o exercício de 2016 que a Certificação Legal de Contas deixou de conter qualquer reserva/ênfase no que a essa matéria diz respeito”;*
- ii. *“está neste momento a ser preparada uma extensa alteração ao atual Regulamento do Sistema de Controlo Interno deste Município, adequando-o, tanto às normas atualmente em vigor, como àquelas que num futuro próximo as substituirão”;*
- iii. *“o Município (...) tem elaborado os seus documentos previsionais incorporando uma perspetiva de maior rigor, permitindo assim a obtenção de taxas de execução muito superiores às obtidas no período em análise (2006 a 2008) (...) tem observado (...) o registo sequencial de compromissos e verificação da existência de fundos disponíveis no momento de assunção dos mesmos”;*
- iv. *“os procedimentos deste Município atinentes ao cálculo da sua dívida total vão ao encontro das recomendações apresentadas (...) Por outro lado (...) apresentando-se em incumprimento do limite da dívida total tem, ao longo destes últimos anos (...) reduzindo um mínimo de 10% do excesso de dívida”;*

²⁵ A folhas 361, 362, 967 e 990 do processo

²⁶ A folhas 365 a 369, 979 a 981, 991 e 995 a 997 do processo

²⁷ Volumes III e IV

- v. *“O Município de Santarém tem, nestes últimos anos conseguido honrar os seus compromissos dentro dos prazos legais estipulados (...) desta forma (...) não tem celebrado quaisquer contratos tendentes à consolidação de créditos de dívida de curto prazo”;*
- vi. *“relativamente ao processo de inventariação completa dos bens de domínio público e privado (...) existe atualmente um esforço adicional nesse sentido, na medida em que, com a entrada em vigor do novo normativo contabilístico, o SNC-AP (...) esses bens terão que estar contabilizados, de forma a constarem do Balanço inicial” e “quanto às reconciliações bancárias (...) as mesmas encontram-se, atualmente, em dia”;*
- vii. *“como comprovam as certificações legais de contas dos últimos anos, o Município de Santarém tem procurado dotar as suas prestações de contas de altos níveis de transparência, responsabilidade e fiabilidade”;*
- viii. *“relativamente às regularizações consideradas necessárias, nas contas de 2006 a 2008, solicitámos (...) junto da Entidade C, bem como junto do nosso auditor externo (...) o apoio necessário (...) mas informamos que, até à presente data, nenhuma das entidades antes mencionadas se pronunciou sobre o assunto, razão pela qual as situações continuam pendentes de regularização”.*

Assim, conclui-se que o MS encetou diligências no sentido do acatamento das recomendações formuladas, estando, no entanto, por finalizar a atualização da norma de controlo interno, o processo de inventariação dos bens de domínio público e privado da autarquia e a regularização das situações detetadas e relatadas nas gerências de 2006 a 2008, nomeadamente as incorreções verificadas na área dos meios monetários (caixa e equivalentes de caixa).

7 – ANÁLISE DAS CONTAS DE GERÊNCIA (2017 E 2018)

7.1 – ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL

Nos relatórios de gestão²⁸ a autarquia apresenta sucintamente a sua situação face ao limite de endividamento, nos termos do RFALEI, evidenciando uma dívida total de € 57,8 M e € 51,7 M, em 2017 e 2018, respetivamente, o que representa, em 2017 um excesso de dívida total de € 6,3 M e, em 2018, uma margem de € 0,8 M, face aos limites legais para cada um dos exercícios.

Assim, solicitou-se ao MS os cálculos detalhados e documentos comprovativos para o apuramento dos limites da dívida total, tendo sido remetido todo o detalhe e documentação comprovativa referente ao cálculo, bem como a informação prestada à Entidade C, cuja informação transmitida, por esta última entidade, coincide em 2017, com o valor apurado de excesso de dívida total, mas para 2018, apresenta uma margem inferior, de € 0,5 M.

Em sede de contraditório institucional, o PCM veio prestar esclarecimentos, informando que *“no que concerne às divergências identificadas (...) não nos foi possível aferir relativamente à causa de*

²⁸ A folhas 82 (vs.) e 293 do processo

tais divergências, considerando, inclusive, que os valores constantes dos mapas disponibilizados por V. Ex.as são muito aproximados aos valores apurados pelo Município, tal como os apresentados pela Entidade C.

Salienta-se que os montantes apresentados pela Entidade C diferem ligeiramente dos apresentados pelo Município, considerando que contêm atualizações relativas aos valores das empresas participadas, que só foram comunicados à Autarquia, após a apresentação das contas municipais aos respetivos órgãos.”

Os cálculos efetuados nesta verificação interna²⁹, com base na informação recolhida dos documentos de prestação de contas e das diligências instrutórias, apresentam divergências dos que foram efetuados pelo MS, no que respeita ao apuramento das dívidas de operações orçamentais³⁰ do próprio município.

Em 2017, em sede de verificação interna, ficou apurado, de acordo com os dados constantes dos mapas de prestação de contas, uma dívida total de € 57,8 M, valor coincidente com o da Entidade C e ligeiramente diferente do apresentado pelo MS³¹. Daqui resulta, conseqüentemente, uma ultrapassagem do limite da dívida total (€ 51,4 M), pelo que na verificação interna ficou apurado um excesso de € 6,4 M.

Esta situação de ultrapassagem do limite da dívida total, configura o incumprimento do disposto no n.º 1, do artigo 52.º do RFALEI, sendo passível de eventual responsabilidade financeira sancionatória, de acordo com a alínea f) do n.1, do art.º 65.º da LOPTC.

Regista-se, contudo, que o Município deu integral cumprimento ao disposto na alínea a), do n.º 3, do artigo 52.º, do RFALEI, que obriga à redução em, pelo menos, 10% do montante em excesso, situação que ocorreu na gerência de 2018, razão pela qual não se evidencia, a este propósito, qualquer responsabilidade financeira.

Em 2018, internamente apurou-se uma dívida de operações orçamentais, no valor de € 51,8 M, valor coincidente com o apuramento da Entidade C, enquanto que o MS apresentou uma dívida de € 51,7 M. Daí, em consequência, a margem da dívida total, apurada internamente, é € 0,80 M e a apresentada pelo MS é de € 0,83 M, para um limite apurado de € 52,6 M.

Independentemente das pequenas divergências verificadas, pode concluir-se que o MS apresentou, pela primeira vez, nos últimos anos, um valor de endividamento abaixo dos limites impostos pela Lei, dispondo em 2019 de uma ligeira margem para novos financiamentos, situação que, segundo o relatório de gestão de 2020³² registou uma melhoria significativa, apresentando uma margem de € 7,8 M.

²⁹ A folhas 370 a 378 do processo

³⁰ Nos termos do n.º 2 do artigo 52º do RFALEI

³¹ A diferença é de menos € 9,6m

³² Proc.º 5285/2020

Quanto à proposta de recomendação formulada no relato, no sentido do Município diminuir, o quanto possível, os encargos perante terceiros, a fim de libertar verbas para futuros investimentos e melhorar os rácios de endividamento municipal, o PCM veio indicar que *“a Autarquia melhorou significativamente a sua margem de endividamento, apresentando em 2014 um excesso de 36,2 milhões de euros, enquanto em 2020 apresentou uma margem de 13,2 milhões de euros, o que significa uma melhoria de 49,4 milhões de euros em, apenas, seis anos. Relativamente ao investimento, e considerando que os montantes referentes a 2014 estão inflacionados pelo pagamento de dívidas de exercícios anteriores, no âmbito do recurso ao PAEL e PSF, verifica-se que o Município tem aumentado o seu nível de investimento, por via da diminuição do seu endividamento e, conseqüentemente, dos encargos decorrentes da dívida”*, pelo que se considera não haver necessidade de se formular qualquer recomendação sobre esta matéria.

7.2 – CERTIFICAÇÃO LEGAL DE CONTAS (CLC)

As CLC³³ de 2017 e 2018 são da responsabilidade de sociedades de revisores oficiais de contas distintas, apresentando a seguinte reserva comum:

- i. *“O Município procedeu ao trabalho de inventariação dos bens de domínio privado (mas) tem ainda em curso a inventariação dos bens de domínio público”*.

O MS veio informar que *“relativamente ao processo de inventariação e registo dos bens de domínio privado e público (...) existe atualmente um esforço adicional no sentido de promover a harmonização entre os registos municipais e a informação na AT e Conservatória relativamente aos imóveis da Autarquia (e) equaciona-se a possibilidade de contratação de uma empresa externa para efetuar o trabalho de levantamento e valorização dos bens de domínio público”*.

Na CLC do ano de 2019, é referido pelos auditores que *“o Município procedeu ao trabalho de inventariação dos bens de domínio privado, tendo identificado bens que se encontram na listagem de artigos na Autoridade Tributária e Aduaneira e que não se encontram registados no seu património imobilizado. Na sua maioria encontram-se identificadas as razões burocráticas para a conclusão do registo, cuja resolução se reconhece como sendo um processo complexo e moroso, associado, posteriormente, à aplicação dos critérios valorimétricos dos pontos 4.1.4 e 4.1.5 do POCAL. Tem ainda em curso a inventariação de bens do domínio público. Assim, não estamos em condições de concluir o montante que falta reconhecer no ativo, por contrapartida dos fundos próprios.”*

Em sede de contraditório institucional, foi referido que, *“o Município continua a prosseguir com o trabalho de inventariação da totalidade do património municipal e que, no seguimento de informação prestada anteriormente, encontra-se a concluir a “Contratação de Serviços para a elaboração do Levantamento Mobile Mapping do Concelho de Santarém”, que aguarda, unicamente, a tomada de posse dos novos órgãos municipais para efeitos de decisão de contratação. Este levantamento permitirá alcançar todos os elementos necessários à valorização do património e sua*

³³ A folhas 103, 104, 320 e 321 do processo

consequente inventariação, prevendo-se que a curto prazo, as contas já incorporem todo o património municipal³⁴.

A fim de completar a informação, o PCM apresenta um mapa, onde demonstra a evolução da contabilização do património municipal de 2010 a 2020, permitindo verificar que, o montante de bens de domínio publico cresceu de € 74.687 M para € 110.620 M neste período.

Dada a relevância que a inventariação e valorização do património de bens de domínio público tem nas autarquias locais e o seu impacto nas demonstrações financeiras, julga-se oportuno recomendar ao órgão executivo que proceda de forma célere e completa à conclusão do processo de inventariação e valorização de todo o património municipal.

7.3 – ACORDOS DE REGULARIZAÇÃO DE DÍVIDAS

No decurso da verificação interna, a autarquia informou que, durante os exercícios de 2017 e 2018, teve em execução os seguintes acordos de regularização de dívidas (ARD) e respetivos contratos de cessão de créditos³⁴:

Fornecedor	Cessão de Créditos	Acordo		Amort. pagas em 2017	Juros pagos em 2017	Dívida em 31.12.17	Amort. pagas em 2018	Juros pagos em 2018	Dívida em 31.12.18
		Data	Valor						
Fornecedor D	Banco H	27.08.08	146.084,91	14.608,44	233,49	9.739,47	9.739,47	53,47	0,00
Fornecedor E	Banco H	27.06.08	186.262,57	18.626,28	277,88	10.865,10	10.865,10	54,06	0,00
Fornecedor F	Banco H	08.08.08	103.851,36	10.385,16	740,61	6.923,20	6.923,20	38,00	0,00
Fornecedor G	Banco H	09.02.09	122.815,72	2.558,70	6,65	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL			559.014,56	46.178,58	1.258,63	27.527,77	27.527,77	145,53	0,00

Relativamente a esta matéria, e atendendo a que a mesma já foi desenvolvida no ponto 10 do Relatório n.º 104/2017 – DVIC.2, onde se apresentou a qualificação jurídica dos referidos contratos de cessão de créditos, precedidos de acordos de regularização de dívidas com os fornecedores, entende-se que não carece neste relatório de maior desenvolvimento, já que, segundo a informação disponibilizada pelo atual Executivo, todos os acordos celebrados cessaram no exercício de 2018, não tendo o município qualquer acordo de regularização de dívida com fornecedores, em vigor, nesta data.

Sobre esta matéria, o PCM, em sede de contraditório institucional “*entende que nada mais há a acrescentar*”.

7.4 – NORMA DE CONTROLO INTERNO

A norma de controlo interno (NCI), em vigor na autarquia, data de 11 de abril 2005, sem que dela resultasse qualquer alteração ou modificação.

³⁴ A folhas 955 a 966 do processo

Idêntica constatação foi efetuada na verificação interna às contas de gerência de 2006 a 2008, da qual resultou uma recomendação do TC no sentido de se “*proceder à atualização e respetiva aprovação da Norma de Controlo Interno no sentido de que a mesma se adequa aos normativos em vigor...*”³⁵.

Das diligências levadas a cabo nesta ação de fiscalização, a autarquia informa que “*em consonância com as recomendações apresentadas por esse Douto Tribunal, está neste momento a ser preparada uma extensa alteração ao atual Regulamento do Sistema de Controlo Interno deste Município, adequando-o, tanto às normas atualmente em vigor, como àquelas que num futuro próximo as substituirão, como é o caso do SNC-AP e das IPSAS (...). A atualização da Norma (...) aguarda ainda pela elaboração e aprovação da nova estrutura orgânica e do regulamento dos serviços municipais (...) que se estima que ocorra no curto prazo*”.

Na resposta ao relato, o PCM informa que “*está a ultimar a nova versão do Regulamento do Sistema de Controlo Interno (RSCI) que já incorpora as alterações decorrentes da implementação do SNC-AP, bem como da nova estrutura orgânica municipal*”. Informa adicionalmente que “*não obstante o facto de o RSCI ainda não estar atualizado, salienta-se a existência de um Manual de Procedimentos da Tesouraria que foi implementado imediatamente após a deteção das situações de alcance verificadas na Tesouraria*”³⁶.

Neste sentido, julga-se oportuno reforçar a recomendação, antes formulada, ao PCM para que envie ao TC cópia do RSCI após a aprovação pelos órgãos municipais.

7.5 – RECONCILIAÇÕES BANCÁRIAS

7.5.1 – RECONCILIAÇÕES BANCÁRIAS (GERÊNCIAS DE 2017 E 2018)

Da verificação efetuada às sínteses das reconciliações bancárias³⁷, de 2017 e 2018, constatou-se a existência de duas contas bancárias cujas divergências entre os saldos contabilísticos e os saldos bancários não estavam completamente justificadas, a saber, a conta do Banco I e a conta do Banco J, registando-se nas duas gerências em análise, as seguintes situações:

31/12/2017	Saldo Bancário	Saldo Contabilístico	Divergência Total
Banco I	968.975,96	511.186,99	+ 457.788,97
Banco J	834.148,21	908.339,84	- 74.191,63

31/12/2018	Saldo Bancário	Saldo Contabilístico	Divergência Total
Banco I	532.850,10	362.639,67	+ 170.210,43
Banco J	19.684,86	93.601,90	- 73.917,04

³⁵ A folhas 199 do processo

³⁶ Que, de acordo com a conclusão do Ministério Público, no âmbito do Processo K, não foi possível recolher indícios que permitissem imputar a autoria dos factos, quer aos funcionários da Tesouraria quer a terceiros

³⁷ A folhas 60 e 268 do processo

Analisados os movimentos bancários e contabilísticos, por reconciliar a 31 de dezembro de 2018, constantes dos mapas de reconciliação bancária,³⁸ referentes a estas duas contas, remetidos pela Câmara Municipal, em sede de diligências instrutórias, constata-se que, à data da resposta, verificavam-se as seguintes situações:

- i. Na conta bancária do Banco I existem quer movimentos por reconciliar na contabilidade (diário de tesouraria), quer nos extratos bancários (por contabilizar), cuja antiguidade já é, em muitos casos, superior a 10 anos, situação aliás já objeto de recomendação por parte do TC em anteriores relatórios de verificação interna de contas e que até à data não foram regularizados:
 - a. Foram identificados três talões de depósito, contabilizados, que nunca chegaram a ser entregues à instituição bancária, no total de € 9.500,00, no período de novembro de 2011 a janeiro de 2012. Relativamente a esta situação, segundo informação da autarquia, no âmbito do processo K, foi concluído pelo Ministério Público que *“não foi possível recolher indícios suficientes que nos permitam imputar a autoria dos factos em investigação a qualquer das funcionárias da tesouraria, nem resultam indícios que nos permitam imputar a autoria dos mesmos a terceiros”* tendo-lhe sido dado ordem de arquivamento. A autarquia informou, adicionalmente, que *“após receção desse despacho e em face da inexistência de novos elementos/factos/indícios que fossem do conhecimento dos serviços municipais e não obstante o envio desse processo a mandatário judicial do Município de Santarém, não foi requerida, por inexistência de novos indícios, a reabertura da instrução. Do ponto de vista jurídico, em função do supra exposto, não foram tomadas mais diligências nesse âmbito”*³⁹.

Esta situação carece de regularização contabilística dada a antiguidade das operações e dada a impossibilidade de identificação dos eventuais responsáveis;

- b. Existem ainda três movimentos a débito, num total de € 3.038,06 (de 2008 e 2011) e dez movimentos a crédito⁴⁰ (sendo um de 2010 e os restantes nove de 2017 e 2018), num total de € 5.346,74, cuja identificação não foi ainda possível, desconhecendo a autarquia a justificação para os débitos e a proveniência dos créditos na conta bancária;

Mais uma vez, as situações com antiguidade de 2008 a 2011 e que até ao momento não foi possível à autarquia reconhecer a justificação e eventuais responsáveis, carecem de regularização na contabilidade, de modo a ultrapassar as divergências objeto de anterior recomendação e que afetam a imagem da síntese das reconciliações bancárias;

- c. Ainda no que se refere a esta conta bancária, existe um conjunto de movimentos, do final do mês de dezembro de 2018, que se encontravam em trânsito e que totalizavam cerca de 160 mil euros, que foram identificados pela entidade, e que, de acordo com informação prestada,

³⁸ A folhas 910 a 927 do processo

³⁹ A folhas 995 (vs) do processo

⁴⁰ Com antiguidade superior a um ano, os referentes aos anos de 2008 a 2011

respeitavam, na sua maioria, a pagamentos efetuados que ainda não tinham sido debitados no banco, tendo sido posteriormente reconciliados⁴¹;

- ii. Na conta bancária do Banco J, a 31 de dezembro de 2018, existia um conjunto de movimentos a débito, que datam dos anos de 2008 a 2011, e que dizem respeito a pagamentos de faturas em duplicado, nos acordos de regularização de dívida, e cujas situações estão em contencioso.

A autarquia veio informar que *“todos (os movimentos) se referem ao seguinte processo: Fornecedor L – débitos efetuados pelo Banco J entre 20/11/2008 e 21/02/2011”*. O MS detalha as diligências que têm sido efetuadas ao longo dos anos, desde 2008 a 2020, da parte da autarquia, do Banco J e do próprio fornecedor (Fornecedor L), no âmbito do Processo M, a correr termos no Tribunal N, concluindo que, à data, *“o processo encontra-se a aguardar marcação de Audiência Prévia”*⁴².

Posteriormente, foram efetuadas diligências adicionais, por parte deste Tribunal, junto do Tribunal N, que informou que *“os autos de Ação Administrativa acima identificados encontram-se a aguardar disponibilidade de agenda para realização da fase de saneamento”*.

7.5.2 – RECONCILIAÇÕES BANCÁRIAS (GERÊNCIAS DE 2019 E 2020)

A fim de avaliar a situação nas gerências mais recentes, foram solicitadas as reconciliações bancárias⁴³ das gerências de 2019 e 2020, tendo-se constatado que persistem divergências nas contas bancárias já evidenciadas, de acordo com os quadros que a seguir se apresentam:

31/12/2019	Saldo Bancário	Saldo Contabilístico	Divergência Total
Banco I	519.387,16	347.406,78	+ 171.980,38
Banco J	32.699,23	106.392,09	- 73.692,86

31/12/2020	Saldo Bancário	Saldo Contabilístico	Divergência Total
Banco I	1.594.753,75	1.236.144,33	+ 358.609,39
Banco J	2.035.367,99	2.106.524,93	- 71.156,94

Quanto à conta bancária do Banco I, encontram-se ainda por reconciliar os movimentos, tanto a débito como a crédito, identificados nos anteriores pontos i.a) e i.b), que datam de abril de 2008 a janeiro de 2012 e que carecem de regularização contabilística, dada a sua antiguidade e a impossibilidade de os identificar.

Contudo, verificamos que na reconciliação bancária de 31 de dezembro de 2020 remetida pela entidade, persiste um conjunto de 7 movimentos creditados no banco, de fevereiro de 2017 até junho

⁴¹ Foram, entretanto, enviados novos elementos pela autarquia confirmando-se que as divergências atualmente existentes prendem-se com movimentos dos exercícios mais recentes (2020 e 2021)

⁴² A folhas 1002 e 1003 do processo

⁴³ A folhas 1013 a 1028 do processo

de 2018, no total de € 4.613,09 e outros 16 movimentos de 2019, no total de € 1.228,92 que ainda não tinham sido reconciliados por falta de identificação dos créditos.⁴⁴

No caso do Banco J, com as exceções dos movimentos bancários realizados no final dos exercícios, que posteriormente foram reconciliados, persistem apenas por regularizar as situações referidas no anterior ponto ii), que se encontram identificadas e estão, segundo informação da autarquia, incluídas num processo a correr termos no Tribunal N.

7.5.3 – RECONCILIAÇÕES BANCÁRIAS (PONTO DE SITUAÇÃO A 31/05/2021)

No quadro que se segue, apresenta-se o último ponto de situação das reconciliações bancárias, das duas contas em análise, a 31/05/2021:

31/05/2021	Saldo Bancário	Saldo Contabilístico	Divergência Total
Banco I	660.201,99	654.284,76	+5.917,23
Banco J	741.207,57	814.498,00	-73.290,43

Note-se, no entanto, que a divergência total apresentada no mapa para a conta do Banco I, em 31/05/2021, não pode ser comparável com a divergência refletida na síntese das reconciliações bancárias, referente a 31 de dezembro de 2020, uma vez que os saldos no final de cada exercício económico podem incluir movimentos, quer a débito, quer a crédito, em volume e/ou valor eventualmente assinalável e que não pode ser regularizado até ao encerramento do exercício (v.g. cheques em trânsito).

Estas situações denotam uma dificuldade do MS em identificar diversos créditos no banco, que passam de um exercício para outro, tornando cada vez mais difícil a sua correta identificação e contabilização, pelo que deverá ser melhorado o circuito da receita, implementando um sistema que não permita pagamentos e/ou transferências bancárias para contas do MS, sem uma identificação segura da origem e destino das verbas.

7.5.4 – RECONCILIAÇÕES BANCÁRIAS (CONCLUSÕES)

As dificuldades e problemas verificados na área financeira do MS já ficaram bem patentes em anteriores ações de fiscalização deste Tribunal e resultam em grande parte da falta de controlo interno e da falta de procedimentos claros nas áreas da tesouraria e da contabilidade, que se constataram em anos anteriores.

Estas situações são reveladoras da inexistência de um adequado sistema de controlo interno que não permitiu a salvaguarda dos ativos, a prevenção e a deteção de situações de ilegalidade e a falta de integridade e de fiabilidade dos registos contabilísticos, nomeadamente ao nível das disponibilidades, levando a que os documentos de prestação de contas não traduzissem a verdadeira situação económico-financeira da autarquia, tendo-se igualmente verificado, em gerências anteriores, a total ausência de reconciliações bancárias, refletindo uma situação de

⁴⁴ Acrescem a estes, os movimentos a débito e a crédito da gerência de 2020 constantes da Síntese das Reconciliações Bancárias

descontrolo em que funcionou a entidade, durante vários anos, demonstrando uma falta de rigor e cuidado, a que todos os responsáveis autárquicos estavam obrigados no exercício das suas funções.

Assim, no que respeita à responsabilidade pela prática de tais irregularidades, são responsáveis os membros de cada um dos órgãos executivos até à gerência de 2020, uma vez que não cumpriram os deveres decorrentes das funções para que foram eleitos, não tendo exercido as competências e atribuições inerentes aos cargos com respeito pelos deveres constantes, designadamente, das alíneas a) e b) do artigo 4.º do Estatuto dos Eleitos Locais, constante da Lei n.º 29/87, de 30 de junho, sucessivamente alterada, não tendo atuado de forma a que fossem cumpridas as regras contabilísticas constantes do POCAL – designadamente o seu ponto 2.9), em especial os subpontos 2.9.10.1.5 e 2.9.10.1.6 -, em vigor à data dos factos.

Tais práticas são suscetíveis de configurar infrações financeiras sancionatórias, previstas na alínea d), do n.º 1, do artigo 65.º da LOPTC, a partir de 2014, uma vez que no que respeita ao período de 2007 a 2013, as referidas infrações, atendendo à data da prática dos atos, já se encontram prescritas.

No que respeita à responsabilidade financeira reintegratória, tendo em consideração o que já foi referido no âmbito do processo K, no que respeita à conclusão do Ministério Público, no sentido de que não foi possível recolher indícios suficientes que permitissem imputar a autoria dos factos a qualquer das funcionárias da tesouraria, nem resultaram indícios que permitissem imputar a autoria dos mesmos a terceiros, também se conclui não haver matéria probatória suficiente que permita imputar tal responsabilidade.

Em sede de contraditório, o PCM veio esclarecer, que *“a Autarquia tem desenvolvido um longo trabalho de recuperação das reconciliações bancárias das diversas contas do Município de Santarém (e) tem desenvolvido esforços no sentido de eliminar todas as divergências existentes entre os saldos bancários e os valores expressos nas contas municipais, verificando-se a existência de divergências mais antigas, para as quais o Município de Santarém solicitou indicações/autorização para realização dos procedimentos tendentes à eliminação das mesmas”*.

Assim, anexa cópia de diversos ofícios dirigidos ao TC e à Entidade C, no período de 2009 a 2019, aos quais alega não terem sido dadas quaisquer respostas, pelo que *“a autarquia viu-se impedida de realizar os lançamentos que se impunham para eliminar as divergências mais antigas. No entanto, e considerando o teor da vossa comunicação enviada a 07/10/2021, nomeadamente o exposto no ponto 5.5 – Reconciliações bancárias (Relato), iremos proceder à regularização das diversas divergências”*.

Quanto a este ponto específico do contraditório institucional do MS, há que salientar que o TC não tem competências consultivas, nem lhe compete autorizar a realização das operações contabilísticas que devem ser propostas, autorizadas e concretizadas pelos respetivos órgãos municipais. A recomendação formulada é no sentido de que o MS deve regularizar estas situações, não estando o TC a conceder qualquer autorização que isente os órgãos autárquicos de qualquer responsabilidade, que de futuro se venha a apurar.

Além desta informação, o PCM adianta também que “*as reconciliações bancárias tem sido realizadas com uma periodicidade mensal e que, tendo-se verificado que a maioria dos movimentos pendentes se refere a processos de urbanismo, o Município está a ultimar a implementação da plataforma “Conector AIRCPay” que conduzirá à inexistência de valores a crédito pendentes em reconciliação bancária. Adicionalmente, a Autarquia tem, ao longo dos últimos anos, implementado o pagamento através de referência multibanco, que demonstra uma utilização crescente por parte dos devedores, minorando, assim, os valores pendentes de movimentação interna*”.

Neste sentido, dever-se-á recomendar ao Município que aprove uma norma de controlo interno atualizada e que implemente um sistema de controlo interno eficiente e eficaz, de forma a prevenir a continuação da situação de descontrolo supra descrita.

É também de reforçar a recomendação anteriormente formulada ao Município para que proceda à regularização quer dos montantes pendentes na reconciliação bancária, com maior antiguidade, e que ainda não foram identificados, quer das divergências existentes em 2017 e 2018, que ainda se mantém, informando o TC, logo que estejam regularizadas as várias situações, incluindo as que atualmente se encontram em contencioso.

7.6 – AQUISIÇÃO DO IMÓVEL T

Na análise dos documentos de prestação de contas, das gerências em apreciação, verificou-se que a autarquia tem registado no seu Balanço e no mapa de Outras Dívidas a Terceiros uma dívida à Entidade A, num valor total de € 16 M, relativa à aquisição de T.

Questionado o MS acerca do estado do processo de aquisição do imóvel, foi apresentado o historial do processo negocial para a sua aquisição, desde 2008, que se resume de seguida:

Em dezembro de 2008, foi celebrado um contrato-promessa de compra e venda, entre o MS e a Entidade A, para quatro imóveis, no valor total de € 26 M. Tendo o processo sido questionado em sede de fiscalização prévia, foi decidido elaborar um novo contrato⁴⁵, desta feita de compra e venda, em 2011, apenas para a aquisição de um prédio urbano e de um prédio misto, no valor de € 16 M, o qual foi visado pelo TC.

A escritura pública⁴⁶ para a aquisição dos referidos prédios foi celebrada em 07 de setembro de 2011, tendo o registo de aquisição sido averbado na Conservatória O em 19 de setembro de 2011, conforme certidão do registo predial⁴⁷.

Contudo, do negócio não houve execução financeira face à débil situação financeira da autarquia, que teve necessidade de recorrer aos programas do PAEL⁴⁸ e PSF⁴⁹, que se mantiveram em vigor,

⁴⁵ A folhas 979 a 988 do processo

⁴⁶ A folhas 1029 a 1031 do processo

⁴⁷ A folhas 1011 e 1012 do processo

⁴⁸ Plano de Apoio à Economia Local

⁴⁹ Plano de Saneamento Financeiro

até abril de 2019. Desde então, a Câmara Municipal informou que se manteve um processo negocial, tendo ocorrido várias reuniões com a participação dos representantes do MS, da Entidade A e dos governantes responsáveis pela Entidade B.

O MS propôs a realização de uma nova avaliação do imóvel, já que considera o valor desajustado do valor de mercado, bem como a alteração do prazo de pagamento, a carência de pagamento de 24 meses após a formalização da alteração do contrato e o perdão total de juros (vencidos e vincendos), proposta que não obteve anuência por parte da Entidade A, tendo-se chegado, posteriormente, a um acordo sobre a realização de uma nova avaliação por peritos externos e independentes.

Ainda assim, na atual legislatura, não foi possível reunir e concluir o processo com o Estado Português, via Entidade B.

Por outro lado, a Entidade A, quando questionada acerca do processo negocial relativo à aquisição do imóvel informa inicialmente que *“o preço estabelecido para aquisição do mencionado imóvel foi de € 7.292.849,00 (...); o pagamento (...) de acordo com o previsto na respetiva escritura de compra e venda, deveria ser efetuado em 108 (cento e oito) prestações mensais sucessivas, tendo-se vencido a primeira no dia 07 de setembro de 2014 (...); ainda de acordo com o estabelecido na referida escritura (...), como compensação pela dilação do pagamento do preço, a compradora obrigou-se ao pagamento, desde 12 de maio de 2011 até ao integral pagamento do preço, de (...) juros (...); por último, ficou acordado no contrato em apreço que as cento e oito prestações mensais do capital seriam constantes, sendo acrescidas dos juros(.....).*

Não obstante o enquadramento supra descrito, cumpre-nos informar que, até à presente data, não obstante as diversas reuniões havidas e as interpelações efetuadas em tal sentido, a Câmara Municipal de Santarém não efetuou qualquer pagamento a esta Sociedade no âmbito da referida transação imobiliária, pelo que, na presente data, se encontra em dívida a totalidade do preço acordado, acrescido da compensação/juros igualmente estabelecidos na escritura pública de compra e venda do imóvel em causa”.

Aquela entidade veio, posteriormente, clarificar que *“a dívida global do Município de Santarém ante esta Sociedade, decorrente da escritura de compra e venda dos imóveis designados de “T” e “U”, outorgada em 7 de setembro de 2011, é de 20.980.864,27”*, remetendo, para o efeito, um quadro demonstrativo da referida dívida, de cuja análise resulta o seguinte:

Montantes/Imóveis	U	T	Total
(1) Valor de venda/Capital Inicial	8.707.151,00	7.292.849,00	16.000.000,00
(2) Capital desde Set 2014*	10.702.489,08 8.707.151,00 (capital) + 1.995.338,08 (juros)	8.964.084,44 7.292.849,00 (capital) + 1.671.235,44 (juros)	19.666.573,52 16.000.000,00 (capital) + 3.666.573,52 (juros)
(3) Juros acumulados a 31 Dez 2020	715.233,00	599.057,75	1.314.290,75
(4) = (2) + (3)	11.417.722,08	9.563.142,19	20.980.864,27

**Nos primeiros três anos (Set-11 a Set-14) não houve amortização de capital e os juros acumulados a Set-14 foram adicionados ao capital inicial*

Da análise dos cálculos remetidos pela Entidade A, conclui-se que pela não concretização do negócio, pela falta de pagamento do preço contratualizado, correm juros compensatórios que totalizam € 4.980.864,27, até dezembro de 2020.

A CLC de 2019 refere que a autarquia já desenvolveu diligências com a Entidade A, no sentido de renegociar em baixa o valor a pagar pelas instalações de T, que a concretizar-se, poderá conduzir a um ajustamento do valor das imobilizações corpóreas, da dívida registada na rubrica de fornecedores de imobilizado e dos respetivos prazos de pagamento.

Quanto a esta matéria, o PCM veio esclarecer, em contraditório institucional, que “*adicionalmente às depreciações sofridas ao longo do tempo, em 2020, com a implementação do SNC-AP e com base na avaliação efetuada por um perito avaliador independente que atribuiu ao imóvel o valor de 9.738.000€, foram reconhecidas imparidades no valor de € 5.384.342,16€, pelo que, no final do referido ano, o bem estava avaliado, somente, em 9.354.039,46€, verificando-se uma disparidade de valores entre o bem registado no ativo e a dívida e os juros relativos à sua aquisição expressos no passivo, no valor total de 21.148.493,15€, evidenciando, assim, que o negócio efetuado em 2011 não foi equitativo*”. Acrescenta que “*ciente de que o negócio de aquisição de T não foi equitativo, e não obstante se encontrar na posição de devedora, a Autarquia tem, por sua iniciativa e ao longo dos últimos anos, efetuado inúmeras diligências junto da Entidade A para renegociar esta aquisição por valores ajustados ao mercado*”, remetendo em anexo 15 ofícios, datados de 2012 a 2020, remetidos tanto à Entidade A, como à Entidade B e à Entidade P.

Foi, ainda, referido em contraditório que a “*Entidade A não tentou qualquer ação contra o Município de Santarém pelo não pagamento das prestações referentes à aquisição de T, o que entendemos como sinónimo de que as partes estão em negociação, na tentativa de chegar a um acordo equitativo para ambas as entidades, revelando-se a abertura da Entidade A na prossecução de um entendimento*”.

Quanto ao contraditório recebido por parte da Entidade B, é informado que a “*Entidade B tem acompanhado com interesse e preocupação este assunto tendo manifestado junto das partes – naturalmente junto da Entidade A, mas também já teve oportunidade de o fazer junto do Senhor Presidente da Câmara Municipal de Santarém – a necessidade de ultrapassar a situação que persiste e que, conforme referido também no mencionado Relato, constitui uma situação irregular e penalizadora*”.

Neste sentido, as partes têm sido incentivadas a encontrar uma solução que respeite a lei, os direitos e deveres contratuais e os legítimos interesses das partes, não podendo ser ignorada a existência de um contrato validamente celebrado e que a Entidade A, enquanto empresa de capitais exclusivamente públicos, está vinculada à salvaguarda do valor dos recursos públicos cuja gestão lhe está confiada e à defesa dos seus interesses patrimoniais”.

Assim, entende o TC que se torna necessário recomendar à Entidade B que promova, conjuntamente com o MS e a Entidade A, a regularização da situação relativa à aquisição pelo MS de T, no sentido de ultrapassar o incumprimento contratual daquele município, que a prolongar-se acarreta encargos adicionais, podendo tornar a situação insustentável, necessitando de regularização urgente, já que tem um impacto significativo na situação financeira, quer do MS, quer da Entidade A.

8 – RELATÓRIOS DE ÓRGÃOS DE CONTROLO INTERNO (ROCI)

Deu entrada na DGTC, em 28 de junho de 2016, um expediente⁵⁰, que constituiu o ROCI n.º 8/2016, do Ministério Público (MP) de Évora, solicitando informação sobre se foi instaurado algum procedimento no TC, relativamente a uma informação da Entidade R, sobre alegadas ilicitudes verificadas em contratos celebrados entre o MS e o Fornecedor Q.

A Entidade R relata, que recebeu por sua vez, uma certidão provinda do MP junto do Tribunal N, do processo S, no qual o referido Fornecedor Q instaurou uma ação comum ordinária contra o MS reclamando o pagamento de € 1,6 M, acrescida de juros vencidos, respeitantes à execução de obras de empreitada, realizadas entre 2009 e 2010, com base em contratos e adjudicações verbais.

Os factos foram considerados provados e o MS foi condenado ao pagamento de € 1,6 M acrescidos de juros comerciais.

A Entidade R por seu turno identificou situações passíveis de constituir infrações financeiras, nomeadamente a autorização ilegal da execução das obras e a falta de sujeição a fiscalização prévia das empreitadas, pelo que remeteu essa informação ao MP junto do TC, arquivando o processo sem mais diligências naquela Entidade R.

Analisado o expediente rececionado na DGTC, via Gabinete do Procurador-Geral Adjunto, foi solicitado à Entidade R cópia da documentação do processo e da realização de contraditório pessoal e institucional, relativamente à matéria em causa.

O processo ROCI n.º 8/2016 foi, no entanto, arquivado pelo MP junto do TC, por despacho de 07 de novembro de 2016, justificado por falta de relatório formal e consequentemente, de carência de legitimidade do Ministério Público para promover qualquer procedimento jurisdicional⁵¹.

Considerando a antiguidade dos factos em causa, 2009 e 2010, verifica-se que qualquer eventual infração financeira sancionatória, que fosse apurada, estaria prescrita, atento o n.º 1 do artigo 70º da LOPTC, pelo que não serão realizadas quaisquer outras diligências relativamente a este ROCI.

9 – APRECIÇÃO DO CONTRADITÓRIO PESSOAL E INSTITUCIONAL

Conforme já referido no ponto 3 deste relatório, foram citados, através do despacho judicial de 22 de setembro de 2021, todos os responsáveis da Câmara Municipal que desempenharam funções

⁵⁰ A folhas 1 a 26 do ROCI n.º 8/2016

⁵¹ A folhas 55 e verso do ROCI n.º 8/2016

nos exercícios de 2014 a 2020, bem como a CMS, na pessoa do atual Presidente, Entidade B e o Presidente do Conselho de Administração da Entidade A.

Decorrido o prazo estabelecido, constatou-se, que o atual PCM apresentou o contraditório institucional, reservado à pronúncia sobre o projeto de recomendações, no qual apresentou alegações sobre os pontos 5.1 a 5.6 do relato, nunca contrariando os factos apresentados, antes apresentando as justificações que entendeu plausíveis para cada uma das situações relatadas.

Quanto aos responsáveis pelo órgão executivo da CMS, os vereadores Maria Inês Lopes, Jorge Rodrigues, Ricardo Rato e Cristina Martins vieram informar que aderiram “*aos fundamentos invocados na resposta enviada pelo Município*” em sede de contraditório institucional.

Os responsáveis, Idália Serrão, António Carmo, Otilia Torres, Ricardo Segurado e Celso Brás vieram afirmar, em termos idênticos, que exerceram “*funções não executivas, em regime de não permanência e sem qualquer pelouro atribuído e que (...) face às minhas funções não executivas, não acompanhei nem fui informado das factuais objecto das auditorias do Tribunal de Contas... (e que)... não tive qualquer intervenção direta ou indireta nas matérias visadas na verificação interna das contas de 2017 e 2018 do Município de Santarém...*” não tendo assim trazido quaisquer elementos relevantes ao processo.

Já, os vereadores, Susana Soares, Luis Farinha, Francisco Lopes, António Melão, Paula Canavaro, Jorge Oliveira, Nuno Serra, Rui Barreiro, José Santos, Virgínia Esteves e Sofia Pó, bem como o Presidente da CM nas gerências em apreciação, Ricardo Gonçalves, não apresentaram quaisquer alegações em sede de contraditório pessoal, dentro do prazo estabelecido.

Por último, foram igualmente notificados do ponto 5.6 do relato, quer a Entidade B quer o Presidente do Conselho de Administração da Entidade A, verificando-se que a Entidade B, endereçou a sua resposta, referindo sucintamente que está a acompanhar o assunto e que tem mantido contactos no sentido da ultrapassagem da situação relatada, desde que a solução encontrada respeite a lei, os direitos e deveres contratuais e os legítimos interesses das partes; da parte do Presidente do Conselho de Administração da Entidade A nada foi dito.

Em suma, nenhum dos contraditórios recebidos contrariou os factos apresentados no relato e que fazem parte integrante deste relatório, onde foram transcritas as principais alegações produzidas, pelo que se mantêm as conclusões anteriormente relatadas.

10 – CONCLUSÃO

Tendo presente as situações atrás elencadas e sumariadas no ponto 1.2), conclui-se que, apesar do que foi apresentado em contraditório institucional, verificou-se a inexistência, durante vários anos, de um sistema de controlo interno eficaz, que originou as dificuldades e problemas verificados na área financeira do Município de Santarém e que levou a que os documentos de prestação de contas não refletissem a verdadeira situação económico-financeira da Autarquia, pelo que, nos termos do n.º 5, da Resolução n.º 06/03 – 2ª Secção, de 18 de dezembro, se recusa a homologação com

recomendações das contas do Município de Santarém, referentes às gerências de 2017 e 2018, objeto de verificação interna.

11 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Do projeto de relatório de verificação interna de contas foi dada vista ao Ministério Público neste Tribunal, nos termos do disposto no n.º 5, do artigo 29º e do n.º 1, do artigo 57º da LOPTC e do artigo 136º do Regulamento do TC, ao que dignou-se a Excelentíssima Senhora Procuradora-Geral Adjunta de emitir o Parecer do Ministério Público n.º 76/2021, de 11 de dezembro, concluindo que:

“O presente projecto de Relatório respeita à verificação interna das contas do Município de Santarém relativas ao período de 1/1 a 31/12/2017 e 2018.

As principais conclusões constam sob o ponto 1.2, constando sob o ponto 2 as recomendações ao actual executivo do Município e à Entidade B.

Sob o ponto 12 indica-se o quadro das eventuais infracções financeiras e indigitados responsáveis.

Em sede própria, o Ministério Público melhor apreciará todos os elementos carreados ao extenso processo, a factualidade em causa e eventual responsabilidade subjectiva⁵².”

12 - EMOLUMENTOS

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

Unid: Euros

Gerência	Montante
2017	17.164,00
2018	17.164,00

13 - QUADRO DAS EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS

Item	Descrição do Facto	Norma Violada	Responsáveis	Apuramento de responsabilidade financeira sancionatória
7.5)	Inexistência de um adequado sistema de controlo interno, o que não permitiu a salvaguarda dos ativos, a prevenção e a deteção de situações de ilegalidade e a falta de integridade e de fiabilidade dos registos contabilísticos, nomeadamente ao nível das disponibilidades	Ponto 2.9) do POCAL, em especial os subpontos 2.9.10.1.5 e 2.9.10.1.6	António José da Piedade Carmo – Vereador de 01/01/2014 a 24/10/2017 António Manuel Garriapa Melão – Vereador de 01/01/2014 a 31/03/2014 Celso Ricardo Pimenta Brás – Vereador de 01/03/2016 a 31/07/2016	Alínea d), do n.º 1, do artigo 65.º da LOPTC

⁵² O que não é, nesta sede, compatível com o prazo legalmente disponível.



Item	Descrição do Facto	Norma Violada	Responsáveis	Apuramento de responsabilidade financeira sancionatória
			<p>Cristina Margarida Gomes Casanova de Pereira Martins - Vereadora de 01/05/2019 a 31/12/2020</p> <p>Francisco Miguel Baudoin Madeira Lopes – Vereador de 01/01/2014 a 30/11/2015 e de 01/06/2016 a 24/10/2017</p> <p>Idália Maria Marques Salvador Serrão – Vereadora de 01/01/2014 a 15/02/2016</p> <p>Jorge Luís de Matos de Oliveira – Vereador de 01/01/2016 a 31/05/2016</p> <p>Jorge Manuel Fernandes Rodrigues – Vereador de 25/10/2017 a 30/04/2019</p> <p>José Augusto Alves dos Santos – Vereador de 25/10/2017 a 31/12/2020</p> <p>Luis Manuel Sousa Farinha – Vereador de 01/01/2014 a 24/10/2017</p> <p>Maria Inês Leiria Barroso Ferreira Lopes – Vereadora de 01/01/2014 a 31/12/2020</p> <p>Nuno Rafael Marona de Carvalho Serra – Vereador de 25/10/2017 a 31/12/2020</p> <p>Otilia Margarida Jacinta Torres – Vereadora de 01/01/2014 a 29/02/2016 e de 01/08/2016 a 24/10/2017</p> <p>Paula Alexandra Machado de Sousa Canavarro</p>	



Item	Descrição do Facto	Norma Violada	Responsáveis	Apuramento de responsabilidade financeira sancionatória
			<p>Chaves – Vereadora de 07/03/2016 a 24/10/2017</p> <p>Ricardo Gonçalves dos Santos Rato – Vereador de 25/10/2017 a 31/12/2020</p> <p>Ricardo Gonçalves Ribeiro Gonçalves – Presidente de 01/01/2014 a 31/12/2020</p> <p>Ricardo Jorge Figueiredo Segurado – Vereador de 01/01/2014 a 24/10/2017</p> <p>Rui Pedro de Sousa Barreiro – Vereador de 25/10/2017 a 31/12/2020</p> <p>Sofia Margarida Antero dos Santos Martinho Pó – Vereadora de 25/10/2017 a 31/12/2020</p> <p>Susana Cristina Coelho da Silva Pita Soares – Vereadora de 01/01/2014 a 24/10/2017</p> <p>Virgínia Maria Ramos Carrondo Mena Esteves – Vereadora de 25/10/2017 a 31/12/2020</p>	

14 – DECISÃO

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

- I. Aprovar o presente Relatório relativo às gerências de 2017 e 2018;
- II. Recusar a homologação das contas do Município de Santarém, das gerências de 2017 e 2018, objeto de verificação interna, nos termos do disposto no n.º 5, da Resolução n.º 06/03 – 2.^a Secção, com as recomendações elencadas no ponto 2;

III. Ordenar:

1. Que o presente Relatório seja remetido:
 - a) Ao Presidente da Câmara Municipal de Santarém e a todos os membros do órgão executivo em funções, bem como ao Presidente da Assembleia Municipal;
 - b) Aos responsáveis pelas contas do Município de Santarém relativas aos anos económicos de 2014 a 2020;
 - c) Ao Gabinete da Entidade B;
 - d) Ao Presidente do Conselho de Administração da Entidade A
 - e) Ao Diretor-Geral das Autarquias Locais;
2. Ao Presidente da Câmara Municipal de Santarém para que, no prazo de 180 dias, comunique ao TC as medidas adotadas, acompanhadas dos respetivos documentos comprovativos, tendentes a confirmar o acatamento das recomendações formuladas no presente relatório, bem como do processo relativo à aquisição de T;
3. A remessa deste relatório ao Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto neste Tribunal, nos termos do disposto no n.º 1, do artigo 57.º 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 12.

Tribunal de Contas, em 16 de dezembro 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 Helder José Navalhinhas Varanda	Técnico Verificador Superior de 2ª Classe

CONSTITUIÇÃO DO PROCESSO

Volume	Descrição
	Relatório VIC
I	Documentação das contas de gerência de 2017
II	Documentação das contas de gerência de 2018
III	Ofícios de diligências instrutórias e respostas
IV	Ofícios de diligências instrutórias e respostas (Cont.)
V	Relato VIC, ofícios para contraditório, e contraditório pessoal e institucional
VI	Contraditório (Cont.), anteprojeto de relatório VIC e projeto de relatório VIC