

Município de Loures e Serviços Intermunicipalizados de Águas e Resíduos dos Municípios de Loures e Odivelas

Gerência de 2014

Relatório N.º 5/2022

VERIFICAÇÃO INTERNA DE CONTAS



TC
TRIBUNAL DE
CONTAS

ÍNDICE

1 – SUMÁRIO EXECUTIVO	3
1.1 – NOTA PRÉVIA	3
1.2 – PRINCIPAIS CONCLUSÕES	3
2 – RECOMENDAÇÕES	5
3 – CONTRADITÓRIO.....	5
4 - EXAME DA CONTA	8
5 - DILIGÊNCIAS EFETUADAS	11
6– MUNICÍPIO DE LOURES.....	11
6.1 – TAXAS DE EXECUÇÃO ORÇAMENTAL	11
6.2 – EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL	12
6.3– ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL.....	12
6.4– PRINCÍPIO DA ESPECIFICAÇÃO	13
6.5 – CERTIFICAÇÃO LEGAL DE CONTAS (CLC)	14
6.6 – NORMA DE CONTROLO INTERNO	16
6.7 – CONTABILIDADE DE CUSTOS	16
6.8 – IMPLEMENTAÇÃO DO SNC-AP.....	16
7 – SERVIÇOS INTERMUNICIPALIZADOS (SIMAR).....	17
7.1 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL.....	17
7.2 – MOVIMENTOS A DÉBITO NO MAPA DE OPERAÇÕES DE TESOURARIA.....	17
7.3 – RECONCILIAÇÕES BANCÁRIAS	17
7.4 – ESPECIALIZAÇÃO DOS EXERCÍCIOS – CUSTOS DIFERIDOS.....	19
7.5 – PERDAS EM EXISTÊNCIAS.....	20
7.6 – NORMA DE CONTROLO INTERNO (NCI)	21
7.7 – CERTIFICAÇÃO LEGAL DE CONTAS	21
8 – APRECIÇÃO DO CONTRADITÓRIO PESSOAL E INSTITUCIONAL	21
9 – CONCLUSÃO.....	22
10 – VISTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO	22
11 – EMOLUMENTOS.....	22
12 – DECISÃO	23
FICHA TÉCNICA	25
CONSTITUIÇÃO DO PROCESSO.....	25

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

1 – SUMÁRIO EXECUTIVO

1.1 – NOTA PRÉVIA

O presente Relatório consubstancia o resultado da verificação interna efetuada às contas de gerência do Município de Loures e dos Serviços Intermunicipalizados de Águas e Resíduos dos Municípios de Loures e Odivelas (SIMAR), relativas ao período de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2014, da responsabilidade dos elementos constantes das respetivas relações nominais¹.

A ação consta do Programa de Fiscalização do Departamento de Auditoria IX – Unidade de Apoio Técnico 2 (DA IX – UAT.2), aprovado pelo Tribunal de Contas.

1.2 – PRINCIPAIS CONCLUSÕES

As situações detetadas na presente verificação interna suscitam a formulação das seguintes conclusões:

Município de Loures

- Na gerência em apreciação, o Município cumpriu a Regra do Equilíbrio Orçamental e o Limite de Endividamento previstos no Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI);
- Verificou-se que foram registadas algumas tipologias de despesas na rubrica residual, *02.02.25 – Outros Serviços*, que poderiam enquadrar-se noutras rubricas mais apropriadas, o que resultou no incumprimento do Princípio da Especificação, na medida em que só devem ser utilizadas as rubricas residuais (outros/diversos) quando as despesas não possam de modo algum ser classificadas noutra rubrica orçamental prevista no classificador económico das receitas e das despesas.

Os alegantes informaram que no orçamento de 2021 a maioria destas despesas já se encontram consideradas em rubricas específicas, em cumprimento do Princípio da Especificação, conforme determina o artigo 17.º da Lei de Enquadramento Orçamental², bem como as regras constantes na NCP 26 - Contabilidade e Relato Orçamental integrante do SNC-AP.

¹ Anexo A do Relato – Fls.365 a 367.

² Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, na redação atual.

Serviços Intermunicipalizados de Águas e Resíduos dos Municípios de Loures e Odivelas (SIMAR)

- Os Resultados Extraordinários apresentaram um valor negativo muito elevado, sobretudo, devido ao elevado valor registado em custos extraordinários (€ 5 117 297) relativo a perdas em existências. Nestas perdas em existências incluem-se as perdas de água, isto é, montantes que não são faturados aos clientes e que representam ineficiências da rede (€ 4 800 227). Apesar da problemática das perdas de água ser transversal ao setor da água, os SIMAR têm vindo a definir um conjunto de medidas que permitem reduzir aquelas perdas. Assim, parece claro que, os SIMAR estão conscientes da importância da sustentabilidade ambiental e económica, traduzida na necessidade de uma maior eficiência dos sistemas de abastecimento de água, devendo para o efeito continuar a implementar as estratégias definidas que lhes permitam melhorar o desempenho dos seus sistemas e diminuir as perdas associadas.
- As reconciliações bancárias apresentavam valores por regularizar com antiguidade significativa. Contudo, a entidade demonstrou que, recentemente, procedeu à regularização dos movimentos em aberto nas reconciliações bancárias com antiguidade superior a um ano e que os valores por regularizar estão devidamente identificados e referem-se, essencialmente, a créditos em conta bancária (receita). Ainda assim, será de alertar a entidade para o dever de regularização tempestiva dos valores em reconciliação bancária, e melhoria do procedimento de controlo e registo de débitos diretos.
- Os SIMAR reconheceram que não procederam em 2014 à especialização de custos com seguros, tendo justificado a situação com a pouca materialidade. Contudo, entende-se que independentemente da materialidade, existe a obrigatoriedade de ser cumprido o Princípio da Especialização de 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, procedimento que foi, entretanto, corrigido.
- Na Certificação Legal de Contas de 2014 são expressas quatro reservas, mas constata-se que entretanto foram todas supridas, sendo de realçar que nas Certificações Legais de Contas relativas aos exercícios de 2019 e 2020, consta uma única reserva relacionada com o ativo imobilizado, referente aos ramais cedidos gratuitamente aos SIMAR no âmbito de operações de loteamento, cujos registos contabilísticos se encontram na fase final de valorização dos ativos.

Município de Loures e SIMAR

- No ano de 2021, em ambas as entidades, vigoram Normas de Controlo Interno recentemente elaboradas à luz do novo normativo contabilístico SNC-AP.

2 – RECOMENDAÇÕES

Em face das situações evidenciadas justifica-se a formulação aos Serviços Intermunicipalizados de Águas e Resíduos dos Municípios de Loures e Odivelas (SIMAR) das seguintes recomendações:

- Zelar pelo cumprimento do ponto 2.9.10.1.6 do POCAL procedendo à averiguação e regularização das diferenças detetadas nas reconciliações bancárias, a fim de acautelar, desse modo, a deteção tempestiva de eventuais erros e a evidenciação, nas demonstrações financeiras, de todos os elementos relevantes, bem como melhorar o procedimento de controlo e registo de débitos diretos.
- Proceder à correção da situação evidenciada na "Reserva" constante das Certificações Legais de Contas de 2019 e 2020, referente aos ramais cedidos gratuitamente aos SIMAR no âmbito de operações de loteamento, que não estão registados contabilisticamente.
- Continuar a implementar estratégias que permitam uma maior eficiência dos sistemas de abastecimento de água, de forma a reduzir as “Perdas em Existências”, promovendo a sustentabilidade ambiental e económica;

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)³, os responsáveis⁴ identificados no quadro seguinte foram citados⁵, entre 20/10/2021 e 04/01/2022⁶ para, querendo, se pronunciarem sobre os factos insertos no Relato de Verificação Interna de Contas do Município de Loures e dos Serviços Intermunicipalizados de Águas e Resíduos dos Municípios de Loures e Odivelas (SIMAR), - Gerência de 2014:

Exercício do contraditório			
Nome	Cargo	Período de responsabilidade	Observações
Institucional – Atual Presidente da Câmara Municipal de Loures - Ricardo Jorge Colaço Leão			Pronunciou-se em contraditório institucional
Bernardino José Torrão Soares	Presidente da CM de Loures	01-01-2014 a 31-12-2014	Pronunciou-se em contraditório pessoal
	Presidente do CA dos SMAS de Loures	01-01-2014 a 07-10-2014	
	Presidente do CA dos SIMAR	08-10-2014 a 31-12-2014	

³ 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.

⁴ Anexo 1 do Anteprojeto de Relatório.

⁵ Anexo 2 do Anteprojeto de Relatório.

⁶ O facto de diversos citados não terem levantado o Relato nos CTT e algumas moradas estarem incorretas, originaram novas notificações, em momentos diferentes.

Exercício do contraditório			
Nome	Cargo	Período de responsabilidade	Observações
Paulo Jorge Piteira Leão	Vereador da CM de Loures	01-01-2014 a 31-12-2014	Pronunciou-se em contraditório pessoal
	Vogal do CA do SMAS de Loures	01-01-2014 a 07-10-2014	
António Manuel Pombinho Costa Guilherme	Vereador da CM de Loures	01-01-2014 a 31-12-2014	Pronunciou-se em contraditório pessoal
	Vogal do CA dos SMAS de Loures	01-01-2014 a 07-10-2014	
	Vogal do CA dos SIMAR	08-10-2014 a 31-12-2014	
Maria Eugénia Cavalheiro Coelho	Vereadora da CM de Loures	01-01-2014 a 31-12-2014	Pronunciou-se em contraditório pessoal
Tiago Farinha Matias	Vereador da CM de Loures	01-01-2014 a 31-12-2014	Pronunciou-se em contraditório pessoal
Nuno Miguel Vasconcelos Botelho	Vereador da CM de Loures	01-01-2014 a 31-12-2014	Não se pronunciou em contraditório pessoal
Fernando José da Costa	Vereador da CM de Loures	01-01-2014 a 31-12-2014	Não se pronunciou em contraditório pessoal
João Luís Costa Nunes	Vereador da CM de Loures	01-01-2014 a 31-12-2014	Pronunciou-se em contraditório pessoal
Ricardo Jorge Colaço Leão	Vereador da CM de Loures	01-01-2014 a 31-12-2014	Não se pronunciou em contraditório pessoal
Sónia Alexandra S. Paixão S.B. Lopes	Vereadora da CM de Loures	01-01-2014 a 31-12-2014	Pronunciou-se em contraditório pessoal
Ricardo Jorge Monteiro Lima	Vereador da CM de Loures	01-01-2014 a 31-12-2014	Pronunciou-se em contraditório pessoal
Institucional – Atual Presidente da Câmara Municipal - Odivelas ⁷			Pronunciou-se em contraditório institucional
Susana de Fátima Carvalho Amador	Presidente da CM de Odivelas	08-10-2014 a 31-12-2014	Pronunciou-se em contraditório pessoal
Carlos Manuel Maio Bodião	Vereador da CM de Odivelas	08-10-2014 a 31-12-2014	Pronunciou-se em contraditório pessoal
Edgar Luis Simões Valles	Vereador da CM de Odivelas	08-10-2014 a 31-12-2014	Pronunciou-se em contraditório pessoal
Hugo Manuel dos Santos Martins	Vereador da CM de Odivelas	08-10-2014 a 31-12-2014	Não se pronunciou em contraditório pessoal na qualidade de Vereador da CM
	Vogal do CA dos SIMAR		Pronunciou-se em contraditório pessoal na qualidade de Vogal dos SIMAR
Maria da Luz Ribeiro Nogueira	Vereadora da CM de Odivelas	08-10-2014 a 31-12-2014	Pronunciou-se em contraditório pessoal
Maria Fernanda dos Santos Mateus	Vereadora da CM de Odivelas	08-10-2014 a 31-12-2014	Pronunciou-se em contraditório pessoal

⁷ O facto dos SIMAR serem Serviços Intermunicipalizados dos Municípios de Loures e Odivelas obrigou à audição dos responsáveis de ambas as autarquias, no que se refere às matérias relacionadas relativas aos SIMAR.

Exercício do contraditório			
Nome	Cargo	Período de responsabilidade	Observações
Maria Fernanda Marcelo Faria Duarte Franchi	Vereadora da CM de Odivelas	08-10-2014 a 31-12-2014	Pronunciou-se em contraditório pessoal
Mónica Lisa Gonçalves Vilarinho	Vereadora da CM de Odivelas	08-10-2014 a 31-12-2014	Pronunciou-se em contraditório pessoal
Paulo César Prata Teixeira	Vereador da CM de Odivelas	08-10-2014 a 31-12-2014	Pronunciou-se em contraditório pessoal
Rui Manuel Rodrigues Francisco	Vereador da CM de Odivelas	08-10-2014 a 31-12-2014	Pronunciou-se em contraditório pessoal
Sandra Cristina de Sequeiros Pereira	Vereadora da CM de Odivelas	08-10-2014 a 31-12-2014	Pronunciou-se em contraditório pessoal
Institucional - Atual Presidente do CA dos SIMAR - Ricardo Jorge Colaço Leão			Pronunciou-se em contraditório institucional
Graça Maria Nobre Gualdino Dias Teixeira	Diretora Delegada dos SMAS de Loures	01-01-2014 a 06-01-2014	Não se pronunciou em contraditório pessoal
Rui Manuel Batista de Abreu	Diretor Delegado dos SMAS de Loures	07-07-2014 a 07-10-2014	Não se pronunciou em contraditório pessoal ⁸
	Diretor Delegado dos SIMAR	08-10-2014 a 31-12-2014	

Nessa conformidade, foram citados os responsáveis que integraram os órgãos executivos dos Municípios de Loures e Odivelas e dos SIMAR, os atuais Presidentes daqueles órgãos, e os Diretores Delegados, no exercício de 2014, sendo que os responsáveis, que assim o entenderam, exerceram o direito de contraditório aderindo às alegações⁹ apresentadas pelos atuais Presidentes.

Na pronuncia é referido que os responsáveis, João Luís Costa Nunes, Ricardo Jorge Colaço Leão, Sónia Alexandra S. Paixão S.B. Lopes e Ricardo Jorge Monteiro Lima foram vereadores sem pelouro, e *“que dentro das suas limitações procuraram saber se tudo estava em conformidade com os documentos que lhes foram enviados, tendo em conta a limitação inerente a vereadores da oposição, nomeadamente verificando as indicações dos Revisores Oficiais de Contas, e todos os esclarecimentos ao seu alcance, tendo-se absterido nessa votação”*.

De seguida apresentam as suas alegações e justificações relativas aos pontos 4 .4, 5.3 a 5.7 e 6 do relato¹⁰.

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

⁸ A pronuncia apresentada não se encontra assinada pelo Diretor Delegado.

⁹ Anexo 3 do Anteprojeto de Relatório.

¹⁰ Pontos 6.4, 7.3 a 7.7 do Relatório.

4 - EXAME DA CONTA

O exame das contas foi realizado tendo presente o disposto no n.º 2, do art. 53.º, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)¹¹ 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 Contas¹².

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 2014	Conta de Documentos (Mapa de Contas de ordem)		Conta de Dinheiro (Mapa de Fluxos de Caixa)	
Município de Loures				
Débito:				
Saldo de abertura	67 388 041,06		3 137 498,70	
Entradas	4 174 141,91	71 562 182,97	110 231 710,02	113 369 208,72
SIMAR				
Débito:				
Saldo de abertura	1 963 913,36		4 739 138,71	
Entradas	457 363,28	2 421 276,64	67 335 667,74	72 074 806,45
Total Geral	73 983 459,61		185 444 015,17	
Município de Loures				
Crédito				
Saídas	6 342 729,98		111 528 935,64	
Saldo de encerramento	65 219 452,99	71 562 182,97	1 840 273,08	113 369 208,72
SIMAR				
Crédito				
Saídas	272 517,88		65 688 476,69	
Saldo de encerramento	2 148 758,76	2 421 276,64	6 386 329,76	72 074 806,45
Total Geral	73 983 459,61		185 444 015,17	

A mesma reflete o resultado das operações financeiras constantes dos Mapas de Fluxos de Caixa e Contas de Ordem¹³ do Município e dos SIMAR¹⁴. Ressalva-se que o Mapa de Contas de Ordem do Município contém um erro, que foi explicado no esclarecimento prestado pelo mesmo, remetendo para o efeito um novo mapa¹⁵, devidamente corrigido, aprovado pelo órgão competente.

¹¹ Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, sucessivamente alterada e republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 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.

¹² 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.

¹³ Anexo B do Relato – Fls.1633 a 1649.

¹⁴ Anexo B do Relato – Fls.1633 a 1649.

¹⁵ Anexo B do Relato – Fls.1647 a 1648.

Conforme Balanços¹⁶, Demonstrações de Resultados¹⁷ e Mapas de Controlo Orçamental¹⁸, apresentam-se de seguida os montantes globais dos Ativos, Passivos e Fundos Próprios, a estrutura de resultados das entidades, os dados de execução orçamental, bem como as datas de aprovação das Normas de Controlo Interno¹⁹.

Unid.: Euro

Balanço 31/12/2014	Ativo	Passivo	Fundos Próprios
Município de Loures	1 374 402 517,23	163 442 607,67	1 210 959 909,56
SIMAR	58 868 050,44	19 785 794,39	39 082 256,05

Município de Loures

Unid.: Euro

Norma de Controlo Interno	Resultados		Execução Orçamental		
Aprovada pelo órgão executivo em 30/04/2002	Resultados Operacionais	46 789,87	Receita	Previsões Corrigidas	129 439 857,72
	Resultados Financeiros	738 115,55		Receita Cobrada Líquida	101 706 191,55
	Resultados Correntes	784 905,42		Taxa de Execução	78,57%
	Resultados Extraordinários	2 875 454,01	Despesa	Dotações Corrigidas	129 439 857,72
	Resultado Líquido do Exercício	3 660 359,43		Despesas Pagas	102 581 277,53
			Taxa de Execução	79,25%	

Os Resultados Operacionais apresentam-se positivos, o que significa que os proveitos gerados na atividade da entidade são suficientes para fazer face aos seus custos.

Os Resultados Operacionais aumentaram relativamente ao ano anterior em que registaram um valor negativo, passando de (€ 2 316 095,69) em 2013, para € 46 789,87 em 2014, destacando-se a evolução da componente das provisões do exercício, que passou de € 9 796 534,73, em 2013, para € 3 643 453,18, em 2014. A variação ocorrida de (€ 6153 081,55) respeita essencialmente ao decréscimo do valor provisionado para processos judiciais²⁰, uma vez que o processo que envolvia o valor mais elevado, em 2013, relacionado com a massa insolvente da empresa “A”, já não se verifica na gerência em apreciação.

Refira-se que o resultado não tem um valor muito expressivo devido ao decréscimo dos proveitos provenientes de Impostos e Taxas, justificado pela conjuntura económico-social que condicionou o mercado imobiliário, refletindo-se na redução da receita de IMT²¹.

¹⁶ Anexo C do Relato – Fls. 1650 a 1654.

¹⁷ Anexo D do Relato – Fls.1655 a 1661.

¹⁸ Anexo E do Relato – Fls.1662 a 1669.

¹⁹ Anexo L do Relato – Fls.1787 a 1790.

²⁰ Anexo M do Relato – Fls.1792.

²¹ Anexo M do Relato – Fls.1793.

Os Resultados Financeiros²² positivos resultam do facto da autarquia ter obtido proveitos e ganhos no âmbito de juros obtidos, de rendimentos de imóveis e da distribuição de dividendos das empresas participadas (Simtejo e Valorsul), no valor de € 3 880 068,93, superiores aos custos e perdas, que respeitam aos juros suportados, às amortizações de investimentos em imóveis e ao reforço das provisões para investimentos financeiros, no valor de € 3 141 953,38.

Os Resultados Correntes são positivos, pois resultam do somatório dos Resultados Operacionais com os Resultados Financeiros, ambos positivos.

Os Resultados Extraordinários²³ são positivos e registaram um aumento significativo, passando de (€ 6 243 506,90) para € 2 875 454,01. Esta variação é justificada pelo aumento dos proveitos e ganhos relacionados com a redução de amortizações e provisões e com o decréscimo dos custos com transferências de capital concedidas às Freguesias, Associações de Bombeiros e Instituições Diversas.

Em suma, o Resultado Líquido do Exercício apresenta-se positivo, como consequência dos Resultados Operacionais, Financeiros e Extraordinários positivos, sendo o maior contributo destes últimos.

Serviços Intermunicipalizados de Águas e Resíduos dos Municípios de Loures e Odivelas

Unid: Euro

Norma de Controlo Interno	Resultados		Execução Orçamental		
Aprovada pelo órgão executivo em 08/10/2014	Resultados Operacionais	4 485 807,27	Receita	Previsões Corrigidas	85 161 795,00
	Resultados Financeiros	-214 173,41		Receita Cobrada Líquida	68 460 066,57
	Resultados Correntes	4 271 633,86		Taxa Execução	80,39%
	Resultados Extraordinários	-3 611 322,62	Despesa	Dotações Corrigidas	85 161 795,00
	Resultado Líquido do Exercício	660 311,24		Despesas Pagas	62 421 331,72
			Taxa Execução	73,30%	

Os Resultados Operacionais apresentam-se positivos, contudo, os Resultados Financeiros e os Extraordinários são negativos.

Os Resultados Financeiros negativos são explicados pelos juros de mora pagos à Câmara Municipal de Odivelas, relativamente a faturas em dívida de 2013, no montante de € 232 267,72, conforme consta da resposta ao ofício de diligências instrutórias²⁴.

²² Anexo D do Relato – Fls.1657.

²³ Anexo D do Relato – Fls. 1658.

²⁴ Anexo G do Relato – Fls.1685.

Os Resultados Correntes são positivos, pois o valor positivo dos Resultados Operacionais é muito superior ao valor negativo dos Resultados Financeiros.

Os Resultados Extraordinários apresentam um valor negativo muito elevado. O elevado valor registado em custos extraordinários, de € 5 117 297, refere-se, principalmente, a perdas em existências. Segundo o Relatório de Auditoria do ROC²⁵, incluem-se em perdas de existências o valor das perdas de água, ou seja, montantes que não são faturados aos clientes e que representam ineficiências da rede, cujo valor ascende a € 4 800 227. Os proveitos e ganhos extraordinários incluem, essencialmente, correções de exercícios anteriores e subsídios ao investimento.

Em síntese, o Resultado Líquido do Exercício é positivo, embora tenha sido fortemente penalizado pelo impacto negativo dos Resultados Extraordinários.

5 - DILIGÊNCIAS EFETUADAS

A fim de esclarecer as questões suscitadas aquando da análise da presente conta e suprir a falta de alguns documentos, expediu-se o ofício dirigido ao Presidente da Câmara Municipal²⁶ que enviou os documentos e respostas²⁷, 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 – MUNICÍPIO DE LOURES

6.1 – TAXAS DE EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

Através dos Mapas de Controlo Orçamental da Receita e da Despesa²⁸, verifica-se que a evolução da execução orçamental, no período compreendido entre 2014 e 2019, foi a que consta do quadro seguinte:

Execução Orçamental	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Taxa de Execução da Receita	78,57%	87,52%	90,52%	94,00%	95,90%	95,80%
Taxa de Execução da Despesa	79,25%	85,26%	84,74%	82,54%	77,10%	76,36%

Refira-se que as taxas de execução da receita que constam dos Mapas de Controlo Orçamental integrantes dos documentos de prestação eletrónica de contas, não refletem o saldo da gerência anterior na Receita Cobrada Líquida, por limitação da aplicação informática, conforme informou o Município.

Contudo, foi evidenciado documentalmente que o saldo da gerência anterior foi introduzido em todos os anos através do mecanismo da Revisão Orçamental. Assim, as taxas apresentadas no

²⁵ Anexo I do Relato – Fls.1744.

²⁶ Anexo F do Relato – Fls.1670 a 1677.

²⁷ Anexo G do Relato – Fls.1678 a 1690.

²⁸ Anexo M do Relato – Fls.1795 a 1828.

quadro refletem o grau de execução da receita considerando a utilização do saldo da gerência anterior.

Como se pode verificar, em 2014, a Taxa de Execução da Receita é inferior à Taxa de Execução da Despesa, circunstância que decorre da reduzida execução das receitas de capital, de acordo com a informação do Município.

Todavia, constata-se que nos anos seguintes a Taxa de Execução da Receita foi sempre superior, cumprindo-se a regra geral do equilíbrio e o disposto no n.º 3 do art.º 56.º do Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI)²⁹.

6.2 – 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 vem prever o cálculo das amortizações médias para o caso dos empréstimos já existentes quando da entrada em vigor da referida lei, ou seja, 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.

Neste sentido, o cálculo das amortizações médias deve ter em conta o capital em dívida em 01/01/2014 (data de entrada em vigor da RFALEI), e não a 31/12/2014 conforme consta dos documentos apresentados pelo Município³⁰.

Ainda assim, efetuados os cálculos³¹ em consonância com a lei vigente, conclui-se que existe um excedente orçamental corrente na ordem de € 2 242 181,42, conforme se demonstra:

Designação		Valor
1	Receita Corrente Cobrada Bruta	91 797 970,14 €
2	Despesa Corrente	84 066 571,60 €
3	Amortizações Médias de Empréstimos	5 489 217,12 €
4	Excedente Orçamental (1 ≥ 2+3)	2 242 181,42 €

6.3 – ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL

Para 2014, com o RFALEI e de acordo com o seu art. 52.º, o limite da dívida total do município inclui todas as dívidas de operações orçamentais do próprio município e das entidades previstas no art. 54.º do mesmo diploma, quer sejam serviços municipalizados e Intermunicipalizados, entidades intermunicipais e entidades associativas municipais, empresas locais e participadas, cooperativas e fundações e outras, desde que preencham os requisitos aí mencionados para integrar o perímetro da dívida total do município.

²⁹ 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.

³⁰Anexo J do Relato – Fls.1758/1759.

³¹Anexo J do Relato – Fls.1754 a 1757.

Questionado o Município acerca dos cálculos para apuramento do limite da dívida total, este veio a remeter o mapa³² da DGAL com esse apuramento, onde é aferida a contribuição das entidades relevantes para efeito da dívida total, bem como foram enviadas as Demonstrações Orçamentais/Financeiras de suporte e explicados os valores constantes do referido mapa.

Quanto ao cálculo da aferição da dívida total, apresentado pelo Município³³, verifica-se que os valores relativos à receita corrente cobrada líquida de 2011 e 2013 não coincidem com os constantes dos Mapas de Controlo Orçamental da Receita dos respetivos anos. O Município justifica as divergências com o facto de terem ocorrido correções posteriores aos encerramentos dos exercícios económicos³⁴. Em sede de verificação interna de contas³⁵ efetuaram-se os cálculos com base nos documentos de prestação de contas remetidos a este Tribunal, tendo sido apurada uma margem de € 175 356 027,88, resultando um limite para o aumento da dívida em 2015, de 20% desta margem, ou seja, € 35 071 205,58.

6.4– PRINCÍPIO DA ESPECIFICAÇÃO

As despesas orçamentais devem ser registadas em conformidade com as rubricas previstas no classificador económico das receitas e das despesas. Assim, as rubricas residuais, como é o caso da 02.02.25 – Outros Serviços³⁶, só devem ser utilizadas quando as despesas não possam de modo algum ser classificadas noutra rubrica orçamental.

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

- Vistorias de elevadores;
- Deslocações no âmbito de Projetos Comunitários;
- Formação de Funcionários da Polícia Municipal;
- Diversos trabalhos de serralharia solicitados ao exterior;
- Contratos de aluguer de fotocopiadoras para escolas.

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*

³² Anexo K do Relato – Fls.1767/1768.

³³ Anexo K do Relato – Fls.1769 a 1774.

³⁴ Anexo K do Relato – Fls.1775 a 1778.

³⁵ Anexo K do Relato – Fls.1761 a 1766 e 1779/1780.

³⁶ Em que a despesa executada totalizou € 17 167 036,97.

³⁷ Anexo G do Relato – Fls.1681.

orçamentos são apresentados, executados e relatados, tendo uma correlação direta com a transparência e coerência do orçamento.

Em sede de contraditório, os alegantes mencionam que a tipologia de despesas inscritas na rubrica orçamental da despesa 02.02.25, no ano de 2014, referidas no Relato, encontram-se no orçamento de 2021 em rubricas específicas, em cumprimento do princípio da especificação. Informando que *“após a análise cada vez mais minuciosa e integral que todos os anos é efetuada sobre o Orçamento Municipal, o Município de Loures tem inscrito despesas constantes na rubrica residual aqui em apreço noutras rubricas mais específicas.”*

Face ao exposto, entende-se que a entidade, recentemente, tem vindo a impor um maior rigor no cumprimento do Princípio da Especificação, tendo em consideração o artigo 17.º da Lei de Enquadramento Orçamental³⁸, bem como as regras constantes na NCP 26 - Contabilidade e Relato Orçamental integrante do SNC-AP.

A situação relatada na gerência em apreciação traduziu-se no incumprimento do Princípio da Especificação, previsto na alínea f) do ponto 3.1 do POCAL, em vigor à data dos factos, e seria passível de eventual responsabilidade financeira sancionatória, de acordo com a alínea b), do n.º 1, do art.º 65.º da LOPTC, da responsabilidade dos elementos do Órgão Executivo em funções em 2014; contudo, constata-se que a entidade tem vindo, ao longo dos anos, a proceder à correção da contabilização inicial das despesas inseridas na rubrica 02.02.25, impondo, assim, um maior rigor na elaboração e execução orçamental, nomeadamente, quanto à aplicação do classificador orçamental, sendo por isso de afastar a imputação de responsabilidade financeira sancionatória.

6.5 – CERTIFICAÇÃO LEGAL DE CONTAS (CLC)

6.5.1 - A presente conta foi objeto de certificação legal³⁹, emitida pela sociedade “B”, tendo sido manifestada a seguinte opinião:

“(…) exceto quanto aos efeitos dos ajustamentos que poderiam revelar-se necessários caso não existissem as limitações descritas nos parágrafos n.ºs 7 a 11, as demonstrações financeiras apresentam de forma verdadeira e apropriada, em todos os aspetos materialmente relevantes, a posição financeira do Município de Loures em 31 de dezembro de 2014, o resultado das suas operações e a execução orçamental relativa à despesa paga e à receita cobrada no exercício findo naquela data, em conformidade com os princípios geralmente aceites em Portugal previstos no POCAL”.

³⁸ Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, na redação atual.

³⁹ Anexo H do Relato – Fls.1691 a 1723.

6.5.2 - Os parágrafos n.ºs 7 a 11 da referida CLC respeitam às seguintes reservas que se sintetizam:

- Impossibilidade de validar as rubricas de imobilizado e a respetiva titularidade do imobilizado corpóreo, pela inventariação incompleta ou duplicada de bens transferidos;
- Não ser possível validar a rubrica de subsídios ao investimento e a sua imputação a resultados do ano;
- À data da emissão da certificação legal de contas em análise, as empresas “C”, “D” e “E”, participadas pelo Município de Loures, ainda não tinham apresentado contas auditadas, não permitindo avaliar a necessidade da constituição de provisões;
- Impossibilidade de validar o valor provisionado relativo à prestação de serviços no âmbito da gestão urbana na área do concelho de Loures da zona de intervenção da Entidade “F” e posteriormente transferida para a Entidade “G”, por existir discordância entre as entidades quanto ao valor de encargo a assumir pela CM Loures.
- Não ser possível aferir se os equipamentos e património do Município estão devidamente cobertos de riscos.

6.5.3 - A CLC refere ainda uma ênfase que se transcreve:

“As dívidas a instituições de crédito foram consideradas na sua globalidade em empréstimos de Médio e Longo Prazo, não tendo sido relevado o montante da dívida a vencer em 2015, conforme indicação que o Município obteve da DGAL”.

Averiguada a situação, confirma-se que existe uma Nota Explicativa da DGAL relativa ao registo dos empréstimos obtidos⁴⁰. Tal orientação refere que por uma questão técnica da aplicação informática que procede à recolha dos reportes, a parcela dos empréstimos de M/L prazo que se vencem no curto prazo, terá de se manter na conta 2312 – Empréstimos de médio e longo prazos, mas em subconta específica.

Este entendimento da DGAL não invalida que, para efeitos de elaboração do Balanço, a parcela dos financiamentos de médio e longo prazos a amortizar no prazo de 12 meses após a data de relato figure nas Dívidas a Terceiros - Curto prazo, de modo a que a Demonstração Financeira (Balanço) apresente uma imagem verdadeira da situação financeira da autarquia.

Analisadas as Demonstrações Financeiras mais recentes, verifica-se que o Município alterou a apresentação dos empréstimos no Balanço, fazendo figurar a conta 2312 nas Dívidas de M/L Prazo e nas Dívidas de Curto Prazo.

⁴⁰ Anexo M do Relato – Fls.1794.

6.5.4 - Consultada a CLC relativa ao exercício de 2020⁴¹, constata-se que foram supridas todas as reservas, sendo de realçar a seguinte ênfase:

“Até 30 de junho de 2020, o passivo incluía uma provisão para outros riscos e encargos de cerca de 33.200.000 euros, relacionada com um processo em curso em tribunal, iniciado pela Entidade “F”. Na sequência de uma reavaliação da estimativa de desfecho daquele processo, efetuada pela Entidade, alicerçada numa clarificação dos seus consultores jurídicos (que consideram uma classificação do nível de risco para a Entidade de 49%, perspetivando um desfecho favorável), esta considera que o nível de risco efetivo deste processo não é de “provável” mas sim de “possível”, pelo que, aquela provisão foi anulada e efetuada a respetiva divulgação no anexo às demonstrações financeiras (Nota 15). Tendo em consideração, a circunstância de a Entidade ter adotado o SNC-AP pela primeira vez em 31 de dezembro de 2020 e a circunstância da clarificação supra referida, não resultar de nenhum facto ou informação que não estivesse já disponível em períodos anteriores, a anulação da provisão, foi efetuada diretamente por contrapartida de resultados transitados, por ser seu entendimento que esta se enquadra nas situações previstas na NCP-2.”

6.6 – NORMA DE CONTROLO INTERNO

A Norma de Controlo Interno (NCI) em vigor no ano de 2014, foi aprovada pelo órgão executivo em 30/04/2002, revelando-se desatualizada face às alterações legislativas em matéria de gestão financeira, orçamental e patrimonial. Contudo, o Município informou que a NCI foi objeto de atualização em 2019 e que a mesma cumpre com os objetivos elencados no ponto 2.9.2 do POCAL, bem como com as normas constantes do SNC-AP⁴². Posteriormente, em 09/11/2020, foi remetida a Norma de Controlo Interno, aprovada pelo órgão executivo em 06/05/2020.

6.7 – CONTABILIDADE DE CUSTOS

A contabilidade de custos encontra-se implementada no Município de Loures, conforme determina o ponto 2.8.3 do POCAL. Os documentos de prestação de contas integram um capítulo destinado à contabilidade de custos onde é apresentada a análise dos custos e a Demonstração de Resultados por Funções⁴³.

6.8 – IMPLEMENTAÇÃO DO SNC-AP

Questionado o Município sobre as diligências efetuadas com vista à transição para o SNC-AP, este informou que a autarquia criou uma estrutura informal, em 2017, de acompanhamento, monitorização e divulgação do SNC-AP. Nesse âmbito, foi definido um plano de implementação que inclui a formação dos trabalhadores, a atualização da NCI, a parametrização dos sistemas informáticos, os ajustamentos aos modelos de reporte e a reanálise dos procedimentos e manuais internos de acompanhamento à gestão⁴⁴.

⁴¹ Anexo M do Relato – Fls.1875 a 1877.

⁴² Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro e respetivas alterações.

⁴³ Anexo G do Relato – Fls.1681.

⁴⁴ Anexo G do Relato – Fls.1681.

7 – SERVIÇOS INTERMUNICIPALIZADOS (SIMAR)

7.1 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

Através dos Mapas de Controlo Orçamental da Receita e da Despesa⁴⁵ verifica-se que a evolução da execução orçamental, no exercício em apreciação e nos anos subsequentes, foi a seguinte:

Execução Orçamental	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Taxa de Execução da Receita	80,39%	87,42%	88,30%	86,26%	89,59%	85,99%
Taxa de Execução da Despesa	73,30%	77,32%	77,05%	78,19%	77,05%	81,85%

Refira-se que os mapas de controlo orçamental da receita não refletiam os saldos da gerência anterior na Receita Cobrada Líquida destorcendo a taxa de execução. Os SIMAR admitem que se trata de um erro de parametrização informática, remetendo os comprovativos das revisões orçamentais que permitiram a introdução dos saldos das gerências anteriores e o cálculo das taxas de execução.

Assim, verificou-se que em 2014 a Taxa de Execução da Receita era inferior a 85%, mas regista-se uma evolução positiva, ultrapassando aquela percentagem nos exercícios de 2015 a 2019.

7.2 – MOVIMENTOS A DÉBITO NO MAPA DE OPERAÇÕES DE TESOURARIA

No exercício de 2014, verifica-se a existência de movimentos a débito nos saldos da gerência anterior e para a gerência seguinte no Mapa de Operações de Tesouraria, no montante de € 2.046,25. De acordo com a informação dos SIMAR trata-se de um erro que foi corrigido no exercício de 2018, comprovando-se com o Mapa de Operações de Tesouraria de 2018⁴⁶.

7.3 – RECONCILIAÇÕES BANCÁRIAS

Conforme solicitado no ofício de diligências instrutórias, os SIMAR remeteram o extrato bancário da conta n.º “H” do banco “I”. Após análise, constatou-se que existe uma divergência entre o saldo bancário a 31/12/2014 e o valor introduzido no mapa Síntese das Reconciliações Bancárias. Os SIMAR esclareceram que, por lapso, no referido mapa, não foi considerado o valor relativo ao depósito a prazo, constituído na mesma instituição bancária, no valor de 2 000 000 euros⁴⁷.

Verificou-se também, no mapa de reconciliações bancárias remetido pela entidade, que existem diversos valores a regularizar relativos aos anos de 2010, 2011, 2012 e 2013⁴⁸. Assim, complementarmente, solicitaram-se as reconciliações bancárias à data de setembro de 2020, no sentido de averiguar se ainda se mantinham os valores em aberto.

Analisada a documentação⁴⁹ remetida relata-se o seguinte:

⁴⁵ Anexo M do Relato – Fls.1811 a 1826.

⁴⁶ Anexo M do Relato – Fls.1827 a 1828.

⁴⁷ Anexo G do Relato – Fls.1686.

⁴⁸ Anexo M do Relato – Fls.1829 a 1834.

⁴⁹ Anexo M do Relato – Fls.1835 a 1838.

- Na conta domiciliada no banco “J” existem débitos relativos a revogações e comissões de prestações de serviços bancários de débitos diretos SEPA, no valor total de €133 656,33, por regularizar. Deste valor, € 30 855,75 referem-se a comissões cobradas em 2014, no início da prestação de serviços bancários de débitos diretos e que se encontram em análise pelo Departamento Comercial por existirem divergências nos valores cobrados pelo banco “J”. Os restantes € 102 800,58 também relativos a revogações e comissões encontram-se a ser regularizados periodicamente.
Refira-se, ainda, que € 27 443,14 corresponde ao valor a regularizar respeitante ao ano 2020, enquanto o restante se reporta ao período de 2014 a 2019.
- Quanto à conta bancária domiciliada no banco “K” informaram os SIMAR que existem créditos em conta no valor de € 34 918,80, relativos ao ano de 2010, referentes a clientes que até esta data não foi possível identificar. Para além disso, os SIMAR explicaram que existem alguns débitos por regularizar relativos a despesas em portagens, que se reportam aos anos de 2016 a 2018, cujas faturas não foram rececionadas pelos SIMAR e que aguardam que seja enviada a 2.º via.

Refere o ponto 2.9.10.1.5 do POCAL que as reconciliações bancárias são elaboradas mensalmente e confrontadas com os registos da contabilidade, pelo responsável designado para o efeito, que não se encontre afeto à tesouraria nem tenha acesso às respetivas contas correntes. O ponto 2.9.10.1.6 do mesmo normativo acrescenta que, quando se verificarem diferenças nas reconciliações bancárias, estas são averiguadas e prontamente regularizadas, se tal se justificar.

Em contraditório foram apresentadas as seguintes alegações:

“O procedimento das Reconciliações Bancárias adotado pelos SIMAR cumpriu com o disposto no ponto 2.9.10.1.5 do POCAL, na medida em que as mesmas foram sempre elaboradas de forma mensal, contudo à data da elaboração da Prestação de Contas de 2014, existiam, de facto, situações por regularizar. (.....)

Atualmente, a maioria das situações reportadas (...) foram regularizadas, (...) como atesta o Relatório sobre a Auditoria às Demonstrações Financeiras em 30 de junho de 2021.”

Refutando o argumento explanado, entende-se que as contas bancárias são consideradas como reconciliadas, se as diferenças na reconciliação forem nulas ou respeitarem a “situações em trânsito”, sob pena de refletirem falta de controlo das quantias movimentadas e de colocar em causa a característica da plenitude das demonstrações financeiras por omissão de registos contabilísticos. Assim, para que se verifique o cumprimento do procedimento de controlo interno relativo às reconciliações bancárias, têm de se respeitar cumulativamente as normas contidas nos pontos 2.9.10.1.5 e 2.9.10.1.6 do POCAL. Ainda assim, é de relevar o facto de as reconciliações bancárias apresentadas discriminarem e explicarem com clareza os valores por regularizar.

Quanto ao Relatório sobre a Auditoria às Demonstrações Financeiras em 30 de junho de 2021, elaborado pelo ROC, menciona diversos valores em reconciliação por regularizar com antiguidade superior a um ano, mas inferiores aos constantes das reconciliações bancárias de 2020, nomeadamente, a conta domiciliada no banco “J” cujos valores com antiguidade superior a 2 anos, anteriormente mencionados, já se encontram regularizados, refletindo empenho na resolução das situações pendentes. Ainda assim, realça-se que o ROC no referido Relatório *recomenda “a revisão dos itens de reconciliação, e a sua posterior regularização, com celeridade.”*

Esta situação traduziu-se no incumprimento dos procedimentos de controlo interno relativos às reconciliações bancárias, previstos nos pontos 2.9.10.1.5 e 2.9.10.1.6 do POCAL, que seria passível de eventual responsabilidade financeira sancionatória, de acordo com a alínea d), do n.º 1, do art.º 65.º da LOPTC, da responsabilidade dos elementos do Conselho de Administração dos SMAS de Loures (em funções de 01/01/2014 a 07/10/2014), dos elementos do Conselho de Administração dos SIMAR (em funções a partir de 08/10/2014), dos membros do órgão executivo do Município de Loures (em funções em 2014), dos membros do órgão executivo do Município de Odivelas (em funções de 08/10/2014 a 31/12/2014) e dos Diretores Delegados (em funções em 2014).

Contudo, face ao explanado, e considerando que a entidade tem procedido à regularização dos movimentos em aberto nas reconciliações bancárias com antiguidade superior a um ano, que os valores por regularizar estão devidamente identificados e se referem, essencialmente, a créditos em conta bancária (receita), será de afastar a imputação de responsabilidade sancionatória. Contudo, entende-se ser de recomendar à entidade o dever de regularização tempestiva dos valores em reconciliação bancária, e melhoria do procedimento de controlo e registo de débitos diretos.

7.4 – ESPECIALIZAÇÃO DOS EXERCÍCIOS – CUSTOS DIFERIDOS

A conta 272 – Custos diferidos- compreende as despesas ocorridas no exercício cujo custo deve ser considerado no exercício seguinte. Verifica-se que não existem registos contabilísticos na referida conta em 2013 e 2014. Nesse sentido, solicitou-se a lista de apólices de seguros⁵⁰ pagas em 2014, onde consta que algumas dessas apólices terminaram em 2015, isto é, o custo do seguro deveria ser reconhecido no exercício seguinte.

Os SIMAR⁵¹ reconheceram que não procedem à especialização de custos com seguros, tendo justificado a situação com o facto de terem apenas duas tipologias de seguros, os relativos a *Acidentes de Trabalho* que são pagos mensalmente, e por isso, não requerem diferimento, e os referentes a *Outros Ramos* em que o montante a diferir tem pouca materialidade (€ 19 082,66).

Em sede de contraditório, os alegantes informaram que o Princípio da Especialização e mensuração das despesas com seguros estão atualmente a ser cumpridos.

A não observação do Princípio da Especialização, traduziu-se no incumprimento do disposto no ponto 3.2, alínea d) do POCAL, que seria passível de eventual responsabilidade financeira

⁵⁰ Anexo M do Relato – Fls.1839 a 1840.

⁵¹ Anexo G do Relato – Fls.1678 a 1690.

sancionatória, de acordo com a alínea d), do n.º 1, do art.º 65.º da LOPTC, da responsabilidade dos elementos do Conselho de Administração dos SMAS de Loures (em funções de 01/01/2014 a 07/10/2014), dos elementos do Conselho de Administração dos SIMAR (em funções a partir de 08/10/2014), dos membros do órgão executivo do Município de Loures (em funções em 2014), dos membros do órgão executivo do Município de Odivelas (em funções de 08/10/2014 a 31/12/2014) e dos Diretores Delegados (em funções em 2014).

Apesar de se considerar que, independentemente da materialidade, existe a obrigatoriedade de ser cumprido o Princípio da Especialização de 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, face ao alegado, quanto ao facto do procedimento ter sido, entretanto, corrigido, entende-se ser de afastar a imputação de responsabilidade financeira.

7.5 – PERDAS EM EXISTÊNCIAS

Os Resultados Extraordinários apresentam um valor negativo muito elevado, sobretudo, devido ao elevado valor registado em custos extraordinários (€ 5 117 297) relativo a perdas em existências. Nestas perdas em existências incluem-se as perdas de água, isto é, montantes que não são faturados aos clientes e que representam ineficiências da rede (€ 4 800 227).

A problemática das perdas de água é transversal ao setor da água. As perdas, classificadas como água não faturada, dividem-se em reais (resultantes de fugas na rede, entre a captação e o consumidor final, por deficiência ou ineficiência das infraestruturas de rede), ou aparentes (relacionadas com contadores que "fazem mal a medição").

Os alegantes informaram que têm vindo a definir um conjunto de medidas que permitam reduzir aquelas perdas, como a substituição de contadores instalados nos domicílios dos utentes e clientes, instalação de contadores nas zonas verdes dos dois concelhos, a intensificação de ações de fiscalização para diminuição de perdas por consumo fraudulento sem medição, maior monitorização dos consumos através de sistemas de telegestão, telecontrolo e telemedição e substituição de condutas nas zonas de maior risco de rotura para diminuir as perdas por fadiga dos materiais.

Assim, parece claro que, os SIMAR estão conscientes da importância da sustentabilidade ambiental e económica, traduzida na necessidade de uma maior eficiência dos sistemas de abastecimento de água, devendo para o efeito continuar a implementar as estratégias referidas que lhes permitam melhorar o desempenho dos seus sistemas e diminuir as perdas associadas. Neste sentido, em futuras ações de controlo deve ser analisado o impacto económico-financeiro destas medidas.

7.6 – NORMA DE CONTROLO INTERNO (NCI)

Os Serviços Intermunicipalizados de Águas e Resíduos dos Municípios de Loures e Odivelas dispõem de uma norma de controlo interno aprovada em 08/10/2014.

Em sede de contraditório, os alegantes transmitiram que a nova norma de controlo interno foi aprovada em reunião extraordinária do Conselho de Administração, em 6 de novembro de 2020, procedendo à remessa da mesma.

7.7 – CERTIFICAÇÃO LEGAL DE CONTAS

A presente conta dos SIMAR foi objeto de certificação legal de contas (CLC), emitida pela sociedade “B”. As CLC de 2014 e 2018, bem como os Relatórios de Auditoria desses exercícios económicos foram solicitados aos SIMAR e prontamente remetidos.

Na Certificação Legal de Contas de 2014 são expressas quatro reservas, mas constata-se que foram todas supridas, sendo expressa nas CLC relativas aos exercícios de 2019 e 2020⁵², uma única reserva relacionada com o ativo imobilizado, referente aos ramais cedidos gratuitamente aos SIMAR no âmbito de operações de loteamento, que não estão registados contabilisticamente.

Os SIMAR, em contraditório, informaram que em agosto de 2019 contrataram uma empresa especializada para dar resposta àquela questão, bem como para criar um modelo integrado em que os registos contabilísticos reflitam o registado no cadastro, e que esse trabalho se encontra na fase final de valorização dos ativos.

8 – APRECIÇÃO DO CONTRADITÓRIO PESSOAL E INSTITUCIONAL

Conforme já referido no ponto 3 deste Relatório, foram citados todos os responsáveis da Câmara Municipal de Loures, do Conselho de Administração dos Serviços Intermunicipalizados de Águas e Resíduos dos Municípios de Loures e Odivelas (SIMAR) e da Câmara Municipal de Odivelas que desempenharam funções no exercício de 2014, assim como os Diretores Delegados dos SMAS/SIMAR, para se pronunciarem em contraditório pessoal, bem como os atuais Presidentes das Câmaras Municipais de Loures e Odivelas e dos SIMAR, para se pronunciarem relativamente à exequibilidade do Projeto de Recomendações expressas no Relato.

Decorrido o prazo estabelecido, os atuais Presidentes das referidas entidades apresentaram o contraditório institucional, tendo aderido ao mesmo os restantes membros das Câmaras Municipais e dos SMAS/SIMAR em funções em 2014, com exceção dos vereadores da Câmara Municipal de Loures, Nuno Miguel Vasconcelos Botelho, Fernando José da Costa, e os Diretores Delegados dos SMAS/SIMAR, Graça Maria Nobre Gualdino Dias Teixeira, Rui Manuel Batista de Abreu⁵³, que não apresentaram contraditório pessoal.

⁵² Anexo M do Relato – Fls.1866 e 1878/1880.

⁵³ A pronuncia apresentada não se encontra assinada pelo Diretor Delegado.

As alegações apresentadas não contrariaram nenhum dos factos constantes do Relato, tendo sido, no entanto, tidas em consideração, apreciadas e trazidas ao texto deste Relatório, as justificações que foram apresentadas pelos responsáveis, relativamente aos pontos que deram origem a recomendações e a situações passíveis de eventuais infrações financeiras.

9 – CONCLUSÃO

Apesar das situações descritas no presente Relatório, que deram origem a casos de desconformidade com as normas em vigor, face às alegações e justificações apresentadas, as contas reúnem as condições para serem homologadas com recomendações, tendentes a suprir ou a corrigir as situações detetadas.

10 – VISTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Do Projeto de Relatório de Verificação Interna de Contas foi dada vista ao Ministério Público neste Tribunal, nos termos do disposto no n.º 5, do artigo 29º da LOPTC 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 11/2022, de 15 de fevereiro, concluindo que:

- “1. O presente projeto de Relatório (PR), consubstancia o resultado da verificação interna efetuada às contas de gerência do Município de Loures e dos Serviços Intermunicipalizados de Águas e Resíduos dos Municípios de Loures e Odivelas, relativas ao período de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2014.*
- 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 outras situações que justifiquem a intervenção de outras jurisdições.*
- 4. Termos em que, nada mais se nos oferece dizer sobre o presente PR.”*

11 – 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
2014	17.164,00

12 – 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 2014;
- II. Aprovar a homologação com recomendações das contas do Município de Loures e dos Serviços Intermunicipalizados de Águas e Resíduos dos Municípios de Loures e Odivelas (SIMAR), da gerência de 2014, objeto de verificação interna, com as recomendações elencadas no ponto 2;
- III. Ordenar:
 1. Que o presente Relatório posteriormente seja remetido:
 - a) Aos Presidentes das Câmaras Municipais de Loures e Odivelas e a todos os membros dos executivos municipais em funções, aos Presidentes das Assembleias Municipais dos referidos Municípios, bem como ao Presidente do Conselho de Administração dos Serviços Intermunicipalizados de Águas e Resíduos dos Municípios de Loures e Odivelas;
 - b) Aos responsáveis pelas contas do Município de Loures e dos SIMAR relativas ao ano económico de 2014, bem como aos membros da Câmara Municipal de Odivelas em funções no período de 08/10/2014 a 31/12/2014;
 - c) Ao Diretor-Geral das Autarquias Locais;
 2. Aos Presidentes das Câmaras Municipais de Loures e Odivelas para que, no prazo de 180 dias, comuniquem 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 11.

Tribunal de Contas, em 25 de fevereiro de 2022

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 2014.
II	Documentos de prestação de Contas do SIMAR– Gerência de 2014.
III	Ofício de Diligências Instrutórias n.º 37775, referente às contas de gerência de 2014, do Município de Loures e SIMAR.
	Ofício de resposta do Município de Loures com o registo de entrada na DGTC, n.º 19755, de 23/12/2019, relativo às contas de gerência de 2014 e documentos anexos à resposta.
IV e V	Ofício de Diligências Instrutórias n.º 37775, referente às contas de gerência de 2014, do Município de Loures e SIMAR.
	Ofício de resposta dos SIMAR, com o registo de entrada na DGTC, n.º 19755, de 23/12/2019, relativo às contas de gerência de 2014 e documentos anexos à resposta.
VI	Relato - VIC do Município de Loures e SIMAR - Gerência 2014 e anexos ao Relato.
VII	Anteprojeto de Relatório VIC do Município de Loures e SIMAR - Gerência 2014 e anexos. Projeto de Relatório VIC.