

MUNICÍPIO DE OVAR

Gerência de 2015

Processo n.º 2418/2015

RELATÓRIO N.º 14/2022

VERIFICAÇÃO INTERNA DE CONTAS



ÍNDICE

1.	SUMÁRIO EXECUTIVO	2
1.1	Nota prévia	2
1.2	Principais conclusões.....	2
2.	RECOMENDAÇÕES	4
3.	CONTRADITÓRIO	4
4.	ANÁLISE E CONFERÊNCIA DA CONTA.....	6
4.1	demonstração numérica	6
4.2	evolução dos resultados da prestação de contas das gerências de 2015 a 2019.....	9
4.3	evolução da execução orçamental	10
5.	DILIGÊNCIAS EFECTUADAS	11
6.	EQUILIBRIO ORÇAMENTAL.....	11
7.	DECLARAÇÕES DE COMPROMISSOS E PAGAMENTOS EM ATRASO	12
8.	CÁLCULO DO LIMITE DA DÍVIDA TOTAL.....	12
9.	NORMA DE CONTROLO INTERNO.....	13
10.	NATUREZA DOS VALORES ESCRITURADOS NAS RUBRICAS 03.05.02 E 03.06.01.....	13
11.	CERTIFICAÇÃO LEGAL DE CONTAS (CLC)	14
12.	FACTO SUPERVENIENTE	15
12.1	Diligências Iniciais	15
12.2	situação atualizada do processo.....	16
12.3	medidas corretivas tomadas pelo município de ovar.....	19
13.	ANALISE DA SITUAÇÃO NA VERIFICAÇÃO INTERNA DA CONTA	21
14.	APRECIÇÃO DO CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL E PESSOAL	25
14.1	contraditório	25
14.2	Apreciação geral.....	29
15.	APRECIÇÃO DO CONTRADITÓRIO DA EX-FUNCIONÁRIA.....	29
16.	CONCLUSÃO.....	31
17.	VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	32
18.	Emolumentos	34
19.	DECISÃO	35
20.	QUADRO DE EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS.....	37
	FICHA TÉCNICA.....	38
	CONSTITUIÇÃO DO PROCESSO	38

Relatório de Verificação Interna de Contas

1. SUMÁRIO EXECUTIVO

1.1 NOTA PRÉVIA

Em cumprimento do Programa de Fiscalização¹ da 2ª Secção do Tribunal de Contas (TC), foi realizada a verificação interna da conta de gerência do Município de Ovar, relativa à gerência de 2015, da responsabilidade dos elementos constantes da respetiva relação nominal².

O exame da conta foi feito tendo presente o n.º 2 do artigo 53.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)³ e ainda o disposto na Resolução n.º 06/03 – 2ª Secção, de 18 de dezembro⁴.

1.2 PRINCIPAIS CONCLUSÕES

As desconformidades detetadas na verificação interna da conta de gerência de 2015, suscitam a formulação das seguintes conclusões:

- I. Os Resultados operacionais do Município apresentam-se negativos na gerência em apreciação, bem como nos anos subsequentes, à exceção dos resultados financeiros e dos extraordinários relativamente aos anos de 2015, 2018 e 2019.
- II. O Município apresenta taxas de execução orçamental da receita acima dos 85% nos anos de 2015, 2017, 2018 e 2020, em acordo com o disposto no Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI), no entanto, em 2016 e 2019 regista-se uma redução cujos valores foram de 83,90% e os 80,87%, respetivamente, isto é, aquém do valor referenciado.
- III. Foi instaurado processo disciplinar à funcionária, A, por indícios de irregularidades relativas à arrecadação de receita, através da emissão de notas de crédito, mediante as quais se terá procedido à anulação de faturas emitidas sem que fosse emitida nova fatura,

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

² Anexo A – Relação Nominal de Responsáveis, a fls. 1

³ Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 20/2015, de 09 de março e alterada posteriormente pelo art.º 248º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março, e pela Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho.

⁴ Publicada no Diário da República, II Série, n.º 5, de 07 de janeiro de 2004

embora tivessem sido emitidos títulos ou tivesse havido prestação de serviços associados, no período entre 2014 e 2017.

Do Processo Disciplinar instaurado à trabalhadora resultou a sanção disciplinar de despedimento, assim como a obrigação de reposição nos cofres municipais da quantia de €67.239,87.

A trabalhadora interpôs uma providência cautelar de suspensão da decisão administrativa, que correu termos no Tribunal B, tendo a mesma sido indeferida.

- IV. Na pendência da Providência Cautelar, a trabalhadora intentou uma Ação Administrativa no Tribunal B, a requerer, a revogação dos efeitos da decisão de despedimento, a sua reintegração efetiva na Autarquia e o pagamento de uma indemnização por danos não patrimoniais, ação que ainda não foi decidida.
- V. Na sequência da comunicação efetuada pela Câmara Municipal de Ovar junto do Ministério Público do Tribunal C, a mesma foi encaminhada para o Departamento D, tendo dado origem a um processo de Inquérito, entretanto incorporado nos autos, relativamente ao qual foram feitas diligências de investigação a cargo da Polícia Judiciária.

Em 25 de fevereiro de 2022, foi deduzida acusação pelo Ministério Público, no sentido da condenação da arguida a pagar ao Estado o valor total de €67.239,87 (sessenta e sete mil duzentos e trinta e nove euros e oitenta e sete cêntimos), que corresponde à vantagem da atividade criminosa desenvolvida, nos termos do artigo 110.º, n.º 1, alínea b), e n.º 4, do Código Penal, sem prejuízo dos direitos do lesado Município de Ovar em eventual dedução de Pedido de Indemnização Civil ou da atribuição ao lesado da referida quantia, ao abrigo do n.º2 do artigo 130.º do Código Penal.”

O Município de Ovar foi notificado, em 09.03.2022, do referido Despacho de Acusação deduzida pelo Ministério Público, para, querendo, deduzir o pedido de indemnização civil.

Por despacho de 09.03.2022, proferido pelo Exmo. Senhor Vice-Presidente da Câmara Municipal, foi determinada a constituição do **Município de Ovar como assistente no processo crime** e a dedução de **pedido de indemnização civil**.

O pedido já foi apresentado junto da Entidade E, sendo o valor peticionado, a título de indemnização, de **€78.670,64**, abrangendo o valor de taxas e outras receitas que o Município de Ovar deixou de receber e que lhe eram devidas, no valor de € 67.239,87, e juros vencidos até à data, sem prejuízo da sua atualização até efetivo e integral pagamento.

- VI. Atentos os factos descritos, evidencia-se eventual responsabilidade financeira sancionatória dos membros do órgão executivo, no período de 2015 a 2017, identificados no ponto 14 deste Relatório e no mapa das eventuais infrações financeiras, por violação

do disposto nos pontos 2.9.2, 2.9.3 e 2.9.10 (2.9.10.1.4 e 2.9.10.1.8) do POCAL, o que os faz incorrer na infração descrita na alínea d), do n.º 1 do artigo 65º da LOPTC.

- VII. É igualmente imputada eventual responsabilidade financeira sancionatória à funcionária A, por desvio de dinheiros públicos pertencentes ao Município de Ovar, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alíneas d) e i) da LOPTC.

2. RECOMENDAÇÕES

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

- Tendo em consideração os Resultados operacionais negativos apresentados, a autarquia pondere a melhor forma de ultrapassar esta situação, prevenindo assim as consequências que da mesma poderão advir no futuro;
- Providenciar pela integralidade e oportunidade dos registos na contabilidade, em respeito pelas regras e princípios orçamentais e contabilísticos consagrados nos normativos legais em vigor, de modo a que as demonstrações financeiras reflitam, de forma verdadeira e apropriada, a realidade financeira da entidade.

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)⁵, os responsáveis identificados no quadro seguinte foram citados, para, querendo, se pronunciarem sobre os factos insertos no Relato de Verificação Interna de Contas do Município de Ovar - gerência de 2015:

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.



Exercício do contraditório			
Nome	Cargo	Período de responsabilidade	Observações
Institucional – Presidente da Câmara Municipal			Pronunciou-se em contraditório institucional
Salvador Malheiro Ferreira da Silva	Presidente	01/01/2015 a 31/12/2017	Pronunciou-se em contraditório pessoal em ofício comum
Domingos Manuel Marques Silva	Vereador	01/01/2015 a 31/12/2017	Pronunciou-se em contraditório pessoal em ofício comum
Ana Isabel Tavares Cunha	Vereadora	01/01/2015 a 31/12/2017	Pronunciou-se em contraditório pessoal em ofício comum
Alexandre Valente Rosas Caetano	Vereador	01/01/2015 a 31/12/2017	Pronunciou-se em contraditório pessoal em ofício comum
Vitor Manuel Gouveia Ferreira	Vereador	01/01/2015 a 20/10/2017	Pronunciou-se em contraditório pessoal em ofício comum
Aníbal Manuel dos Santos Moreira	Vereador	01/01/2015 a 20/10/2017	Pronunciou-se em contraditório pessoal em ofício comum
Maria João da Rosa Lima Duarte	Vereadora	01/01/2015 a 20/10/2017	Pronunciou-se em contraditório pessoal em ofício comum
António Manuel Silva Costa	Vereador	08/10/2015 a 31/12/2015 e 01/01/2016 a 21/01/2016	Pronunciou-se em contraditório pessoal em ofício comum
Mónica Cristina Ferreira dos Santos	Vereadora	03/12/2015	Pronunciou-se em contraditório pessoal em ofício comum
Rui Pedro Polónia Santos	Vereador	04/02/2016 a 07/04/2016	Pronunciou-se em contraditório pessoal em ofício comum
Maria Júlia Lopes Oliveira	Vereadora	01/01/2015 a 31/12/2017	Pronunciou-se em contraditório pessoal em ofício comum
Ruben Américo Jorge Ferreira	Vereador	21/10/2017 a 10/11/2017	Pronunciou-se em contraditório pessoal em ofício comum
Joana Isabel Soares Ferreira	Vereadora	10/11/2017 a 21/12/2017	Pronunciou-se em contraditório pessoal em ofício comum
António Pedro Albergaria Coelho	Vereador	21/10/2017 a 31/12/2017	Pronunciou-se em contraditório pessoal em ofício individual
Artur Manuel Borges Duarte	Vereador	21/10/2017 a 31/12/2017	Não respondeu
Luís Manuel Pereira de Magalhães Cardoso Alves	Vereador	13/08/2015, 22/10/2015, 21/07/2016 e 18/08/2017	Pronunciou-se em contraditório pessoal em ofício individual
Vítor Manuel Reis Amaral	Vereador	21/10/2017 a 31/12/2017	Não respondeu
Funcionária A	Funcionária (Exerceu funções até 13/12/2019)		Pronunciou-se sobre as situações mencionadas nos pontos 10.1, 10.2 e 11. do Relato de Verificação Interna de Contas

Nessa conformidade, foram citados os 17 (dezassete) responsáveis que integraram o órgão executivo do Município nos exercícios de 2015, 2016 e 2017 e o atual Presidente da Câmara Municipal, tendo 15 (quinze) dos responsáveis exercido o direito de contraditório pessoal.

Foi, igualmente, citada a ex-funcionária da Autarquia, que se pronunciou sobre as questões constantes dos pontos 10.1, 10.2 e 11 do Relato.

O atual Presidente da Câmara Municipal exerceu o direito de contraditório institucional, pronunciando-se sobre a exequibilidade das recomendações transmitidas no ponto 13 do Relato de Verificação Interna.

Em relação ao **contraditório pessoal**, 13 dos 17 responsáveis citados, apresentaram as suas alegações em ofício comum, tendo apenas os responsáveis António Pedro Albergaria Coelho e Luís Manuel Pereira de Magalhães Cardoso Alves apresentado alegações individualmente.

Ao tomarem conhecimento de que o Presidente da Câmara Municipal, nessa qualidade, também havia sido notificado do Relato de Verificação Interna de Contas da Gerência de 2015, para se pronunciar, ao abrigo do exercício do direito de contraditório, **os 13 signatários que responderam em ofício comum, aderiram integralmente à pronúncia apresentada pelo Presidente da Câmara Municipal**, nomeadamente no que respeita à responsabilidade financeira sancionatória dos eleitos locais, e que também consta deste processo.

A referida pronúncia do Presidente da Câmara Municipal **consubstancia, assim também, a pronúncia de cada um dos signatários**, em todos os argumentos expostos, que emitem ao abrigo do exercício do direito ao contraditório, para que foram notificados, nos termos do disposto no artigo 13º da LOPTC, dando-a aqui, por razões de economia processual, por integralmente reproduzida, para todos os devidos e legais efeitos.

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

4. ANÁLISE E CONFERÊNCIA DA CONTA

O exame da conta foi feito tendo presente o disposto no n.º 2, do artigo 53.º, da Lei n.º 98/97⁶, de 26 de agosto e ainda o disposto na Resolução n.º 06/2003 – 2.ª Secção, de 18 de dezembro.

4.1 DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA

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

⁶ Alterada e republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9/03, alterada posteriormente pelo artigo 248.º da Lei n.º 42/2016, de 28/12 e pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março e pela Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho.

Unid: euro

Conta de Documentos (Contas de Ordem)			Conta de Dinheiro		
Débito:			Débito:		
Saldo de abertura	4 243 222,32		Saldo de abertura	9 704 824,35	
			Disponível	9 702 780,75	
			Omissão e Desvio de Receita (2014)	2 043,60	
Entradas	956 746,04		Entradas	29 604 041,38	
			Omissão e Desvio de Receita (2015)	10 442,82	
		5 199 968,36			39 319 308,55
Crédito			Crédito		
Saídas	1 350 388,25		Saídas	31 069 077,05	
Saldo de Encerramento	3 849 580,11		Saldo de Encerramento		
			Disponível	8 237 745,08	
			Omissão e Desvio de Receita (2014 e 2015)	12 486,42	
		5 199 968,36			39 319 308,55

A mesma reflete o resultado das operações financeiras constantes dos Mapas de Fluxos de Caixa⁷ e de Contas de Ordem⁸ do Município.

Note-se, no entanto, que tal como referido no ponto 12, deste Relatório, no período que decorreu entre 2014 e 2017, constatou-se a ocorrência de desvio de dinheiros públicos da Autarquia, de que se encontra indiciada uma funcionária daquela entidade.

Os documentos de prestação de contas remetidos ao Tribunal de Contas não contemplaram a referida situação, uma vez que a mesma, àquela data, ainda não tinha sido detetada.

Conforme Mapas do Balanço,⁹ da Demonstração de Resultados¹⁰ e de Controlo Orçamental da Receita e Despesa,¹¹ apresentam-se de seguida os montantes globais dos Ativo, Passivo, Fundos Próprios e Disponibilidades, a estrutura de resultados da entidade, dados da execução orçamental, assim como a data de aprovação da Norma de Controlo Interno:

Unid: Euro				
Balanço 31/12/2015	Ativo	Passivo	Fundos Próprios	Disponibilidades
Município de Ovar	175.377.163,33	41.316.534,71	134.060.628,62	8.237.745,08

⁷ Anexo B – Mapa de Fluxos de Caixa, de fls. 2 a 11

⁸ Anexo C – Mapa de Contas de Ordem, a fls. 12

⁹ Anexo D – Balanço, de fls. 13 a 21

¹⁰ Anexo E - Demonstração de Resultados, de fls. 22 a 24

¹¹ Anexo F - Controlo Orçamental da receita e da despesa, de fls. 25 a 39

Unid: Euro

Norma de Controlo Interno	Resultados			Grau de Execução			
	Designação	2014	2015	Receita	Designação	2014	2015
Aprovada pelo órgão executivo em 05/01/2012 ¹²	Resultados Operacionais	1.018.692,53	-4.884.801,67	Receita	Previsões Corrigidas	38.923.480,26	36.798.862,62
	Resultados Financeiros	261.743,83	279.517,39		Receita Cob. Líquida	33.944.621,22	36.226.351,77
	Resultados Correntes	1.280.436,36	-4.605.230,28		Despesa	Total	87,21%
	Resultados Extraordinários	322.927,39	490.844,00	Dotações Corrigidas		38.923.480,26	36.798.862,62
	Resultado Líquido do Exercício	1.603.363,75	-4.114.386,28	Despesas Pagas		25.322.737,73	29.325.218,92
				Total		65,06%	79,69%

A última verificação interna efetuada a esta entidade foi à gerência de 2011, tendo a conta sido homologada com recomendações, pela 2ª Secção, em 18 de dezembro de 2014.

Da observação do quadro supra e da análise efetuada à Demonstração de Resultados, verifica-se que o Município apresenta um Resultado Líquido do Exercício negativo de (€4.114.386,28), contrariamente ao que se verificou no ano anterior em que o Resultado Líquido do Exercício foi positivo, no valor de €1.603.363,75.

Os resultados operacionais e correntes registaram valores negativos de (€4.884.801,67) e (€4.605.230,28), respetivamente. Face ao ano anterior, também se verifica um agravamento dos valores, já que os mesmos foram positivos, nos montantes de €1.018.692,53 e €1.280.436,36, respetivamente.

- No que respeita aos Resultados Operacionais, assistiu-se a um aumento acentuado das amortizações do exercício, no valor de €4.570.966,00, face a 2014.

- Quanto aos Resultados Financeiros, registou-se uma redução dos juros suportados e um aumento dos juros obtidos.

- No que respeita aos Resultados Extraordinários apesar do aumento registado ao nível dos custos, no que se refere às transferências de capital concedidas e das perdas em imobilizações, registou-se um valor considerável de ganhos em imobilizações e em outros proveitos e ganhos extraordinários.

¹² Remetida no decurso da presente Verificação Interna de Contas a nova Norma de Controlo Interno, aprovada pelo Órgão Executivo em 25/11/2021

4.2 EVOLUÇÃO DOS RESULTADOS DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DAS GERÊNCIAS DE 2015 A 2019

Os Resultados da Autarquia no período de 2015 a 2019, de acordo com os documentos de prestação de contas,¹³ apresentam-se negativos, à exceção dos resultados financeiros e dos resultados extraordinários, estes últimos, nos anos de 2015, 2018 e 2019.

Unid:Euro					
Resultados	2015	2016	2017	2018	2019
Resultados Operacionais	-4.884.801,67	-5.034.632,62	-5.636.341,92	-4.134.939,17	-3.869.301,92
Resultados Financeiros	279.517,39	242.608,27	222.177,32	242.332,63	244.987,43
Resultados Correntes	-4.605.230,28	-4.792.024,35	-5.414.164,60	-3.892.606,54	-3.624.314,49
Resultados Extraordinários	490.844,00	-6.121,61	-437.574,36	235.256,57	673.371,47
Resultado Líquido do Exercício	-4.114.386,28	-4.798.145,96	-5.851.738,96	-3.657.349,97	-2.950.943,02

Tendo em consideração os Resultados Operacionais negativos apresentados na gerência em análise e nos anos subsequentes, recomendou-se à autarquia que ponderasse a melhor forma de ultrapassar esta situação, prevenindo assim as consequências que da mesma poderão advir no futuro.

- A este respeito, em **sede de contraditório** informaram os responsáveis que, desde o ano económico de 2007, a certificação legal de contas do Município de Ovar apresentava uma reserva relativa ao processo de inventariação e valorização dos bens imóveis do Município, e ainda que os bens do Município não teriam sido transferidos de imobilizações em curso para a correspondente rubrica aquando do início do seu funcionamento, não tendo sido possível quantificar as amortizações que já deveriam ter sido reconhecidas para os bens considerados em curso, que em 31 de Dezembro de 2007 totalizam 19 799 581 euros.

Esta reserva manteve-se até ao ano de 2014, tendo o Município de Ovar, na impossibilidade de executar esta tarefa de Inventariação com recursos próprios, procedido à realização de um concurso público para a aquisição de serviços, para a execução deste trabalho de Inventariação do Património Imóvel de Domínio Privado e Público.

Da concretização deste trabalho, resultou um aumento do Ativo Líquido do Município, de 58,9 milhões de euros, em 2015 face ao ano anterior, como se demonstra:

Descrição	2015	2014	Variação Absoluta 2015/2014
Bens de domínio público	89 258 863,81	47 228 289,47	42 030 574,34
Imobilizações incorpóreas	353 417,29	339 081,64	14 335,65
imobilizações corpóreas	71 122 384,24	55 692 781,35	15 429 602,89
Investimentos financeiros	3 727 615,69	2 274 436,30	1 453 179,39
Total	164 462 281,03	105 534 588,76	58 927 692,27

Nota: Valores do Ativo Líquido

¹³ Anexo G - Demonstração de Resultados (2016 a 2019), de fls. 40 a 45

Verificou-se que o número de ativos inventariados passou de 19.397, em 2014, para 41.200, em 2015.

Este processo de Inventariação significou uma importante e profunda alteração quantitativa no Balanço e Demonstração de Resultados do exercício de 2015 e subsequentes; os resultados operacionais apresentam-se negativos em 2015, devido ao aumento das Amortizações do Imobilizado Corpóreo e Incorpóreo, no montante de €4.570.966,20, sem que ocorresse compensação do lado dos proveitos e ganhos do exercício.

O incremento das amortizações do exercício em valor superior a 4,5 milhões de euros, foi o resultado do trabalho desenvolvido, que permitiu ao Município de Ovar ter o reflexo de uma imagem verdadeira e apropriada do Património Móvel e Imóvel da Autarquia, sendo que as amortizações de 2015 praticamente duplicaram relativamente ao ano transato (2014), o que influenciou fortemente o resultado negativo dos Resultados operacionais.

A fim de acatar a recomendação do Tribunal de Contas, o Município informou que pondera analisar e verificar a possibilidade de aumento dos seus Rendimentos, através, por exemplo, da reavaliação do quadro de taxas e impostos municipais, entre outras medidas, de forma a reduzir o impacto negativo do aumento dos custos nos resultados operacionais.

4.3 EVOLUÇÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

Para complemento da análise, foram verificados os mapas de controlo orçamental da receita e da despesa, referentes às gerências de 2015 a 2020¹⁴, cujos graus de execução orçamental se apresentam no quadro seguinte:

Mapas de Controlo Orçamental	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Receita	98,44%	83,90%	96,08%	88,37%	80,87%	99,48%
Despesa	79,69%	69,83%	85,90%	75,35%	66,34%	74,87%

Fonte: Econtas, gerências de 2015 a 2020

No quadro acima, verifica-se que, à exceção dos anos de 2016 e 2019, o Município de Ovar apresenta taxas de execução orçamental da receita que cumprem com o disposto no Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI)¹⁵, situando-se acima dos 85%; no entanto, em 2016 e 2019 registaram-se valores de 83,90% e de 80,87%, respetivamente, isto é, aquém do valor referenciado.

¹⁴ Anexo H – Mapas de Controlo orçamental da receita e da despesa de 2015 a 2020, de fls. 46 a 70

¹⁵ 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.

- **Em contraditório** os responsáveis referiram que no exercício de 2016, a taxa de execução da receita situou-se nos 83,90%, devido à taxa de execução das receitas de capital, que se situou nos 20,47%, resultado da baixa taxa de execução de receita, em rubricas associadas a projetos cofinanciados por fundos comunitários. No entanto, a execução da receita corrente situou-se em 99,15%, e as outras receitas apresentam uma taxa de execução de 100,40%.

A mesma situação se aplica pelo facto de, em 2019, a taxa de execução da receita se cifrar em 80,87%. Neste exercício, as receitas correntes apresentam uma taxa de execução de 103,94%, as outras receitas uma taxa de execução de 100,19% e as receitas de capital, 17,94%, resultado da baixa taxa de execução de receita, em rubricas associadas a projetos cofinanciados por fundos comunitários.

Assim, concluem que apesar das taxas de execução da receita total se cifrarem abaixo dos 85% em 2016 e 2019, como nos anos anteriores as taxas foram superiores ao valor de referência, o Município de Ovar cumpriu o definido no n.º 3 do artigo 56º da Lei 73/2013, de 3 de setembro, na atual redação e que terá em consideração as recomendações do Tribunal de Contas.

5. DILIGÊNCIAS EFECTUADAS

No decurso da verificação interna da presente conta do Município de Ovar, constatou-se a existência das situações que se evidenciaram no ofício dirigido ao Presidente da Câmara Municipal¹⁶, que dentro do prazo fixado, enviou as respostas¹⁷ que se dão aqui por reproduzidas, tendo sido explicadas as questões levantadas e enviados os documentos solicitados, sendo no entanto de referir as situações descritas nos pontos seguintes.

6. EQUILIBRIO ORÇAMENTAL

Relativamente ao exercício económico de 2015, verifica-se que o Município de Ovar cumpriu a regra do equilíbrio orçamental, consagrada no artigo 40.º do RFALEI¹⁸.

No quadro que se segue, apresentam-se detalhadamente os cálculos para os anos de 2014 e 2015, de acordo com os dados expressos nos correspondentes Mapas de prestação de Contas¹⁹:

Unid: Euro						
Ano	Receitas Brutas (1)	Correntes	Despesas Correntes (2)	Amortizações Médias de Empréstimos (3)	Despesas Correntes + Amortizações (4) = (2)+(3)	Excedente Orçamental (4) = (1)-[(2) + (3)]
2014	22.259.137,18		18.342.515,64	561.590,48	18.904.106,12	3.355.031,06
2015	23.788.009,13		19.948.024,17	561.590,48	20.509.614,65	3.278.394,48

¹⁶ Anexo I – Ofício n.º 6788/2018 de 16/03/2018, de fls. 71 a 73

¹⁷ Anexo J – Ofício n.º 2381 de 21/03/2018, de fls. 74 a 112

¹⁸ Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto e com as alterações resultantes da Lei n.º 71/2018, de 31/12

¹⁹ Anexo K -Mapas de suporte para o cálculo do equilíbrio e da execução Orçamental, de fls. 113 a 115

Constata-se, desta análise, a ocorrência de equilíbrio orçamental corrente, nos anos de 2014 e 2015, com um excedente orçamental corrente na ordem dos €3.355.031,06 e €3.278.394,48, respetivamente.

7. DECLARAÇÕES DE COMPROMISSOS E PAGAMENTOS EM ATRASO

Foram remetidas pelo Município as declarações de compromissos anuais, plurianuais e de pagamentos e recebimentos em atraso existentes a 31/12/2015²⁰, de acordo com o artigo 15.º, n.º1, alíneas a) e b), da Lei n.º8/2012, de 21 de fevereiro²¹, das quais se extrai o seguinte:

O Município de Ovar tinha os compromissos anuais e plurianuais, existentes a 31/12/2015, devidamente registados na sua contabilidade e identificados pelos seguintes montantes:

- **Compromissos Plurianuais à data de 31 de dezembro de 2015**

ANO	MONTANTE
2016	815.363,96
2017	255.782,00
2018	205.782,00
Seguintes	617.346,39

- No que diz respeito a **recebimentos em atraso**, totalizavam em 31/12/2015, o valor de €419.468,71, referentes a vendas e prestações de serviços.
- Quanto a **pagamentos em atraso**, não existiam, em 31/12/2015, quaisquer dívidas em atraso a fornecedores.

Apresenta-se, a título informativo, a evolução do **prazo médio de pagamento (PMP)** a fornecedores, no período compreendido entre 2015 e 2020, o que demonstra uma estabilidade ao longo do referido período, nos termos estabelecidos no Despacho n.º9870/2009²², como se pode verificar no quadro que se segue:

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
PMP (dias)	1	7	21	15	11	25

8. CÁLCULO DO LIMITE DA DÍVIDA TOTAL

De acordo com o RFALEI, estipula-se no art.º 52º, que o limite da dívida total do município inclui todas as dívidas de operações orçamentais do próprio município (muito além dos encargos com

²⁰ Anexo L - Declarações de compromissos plurianuais e de pagamentos e recebimentos em atraso, de fls. 116 a 117

²¹ Alterada e republicada pela Lei n.º22/2015, de 17 de março.

²² Cf. Fórmula de cálculo do PMP definida nos termos do Despacho n.º 9870/2009 do Gabinete do Ministro das Finanças e da Administração Pública, de 13 de abril.

empréstimos bancários) e das entidades previstas no art.º 54 do mesmo diploma, sejam serviços municipalizados e intermunicipalizados, entidades intermunicipais e entidades associativas municipais, empresas locais e participadas, cooperativas e fundações e outras, desde que preencham os requisitos aí mencionados para integrar o perímetro da Dívida Total do Município.

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

Foi analisado o Endividamento Municipal, constante do Relatório de Gestão, onde demonstram o cálculo do limite da dívida²³, especificando as entidades relevantes para o efeito de acordo com o RFALEI, tendo-se verificado que os cálculos da aferição da dívida total apresentados pela entidade são semelhantes aos valores apresentados na presente verificação interna²⁴, em que foi apurada uma margem de €28.622.690,86, da qual resulta num limite para aumento de endividamento em 2016, de €5.724.538,17, podendo concluir-se que a autarquia cumpre os limites impostos.

9. NORMA DE CONTROLO INTERNO

Foi observado que a Norma de Controlo Interno da autarquia remetida com a prestação de contas, se encontrava datada de 05.01.2012, pelo que foi questionado o Presidente da Câmara sobre a eventual alteração da Norma e, em caso afirmativo, solicitada a respetiva remessa.

Em resposta, foi comunicado pelo Município que a referida norma não tinha sido, ainda, objeto de qualquer alteração, mas que, no entanto, os serviços já se encontravam a desenvolver trabalhos no sentido de apresentar e submeter a aprovação uma nova Norma de Controlo Interno, tendo em conta os ajustamentos decorrentes da entrada em vigor do SNC-AP.

Posteriormente, em fevereiro do corrente ano, foi enviada a Norma de Controlo Interno²⁵, aprovada pelo Órgão Executivo em 25/11/2021 e pelo Órgão Deliberativo em 21/12/2021.

10. NATUREZA DOS VALORES ESCRITURADOS NAS RUBRICAS 03.05.02 E 03.06.01

Aquando da análise dos documentos de prestação de contas, verificou-se a contabilização de €55.218,97, na rubrica 03.05.02 – Outros Juros e de €22.976,75, na rubrica 03.06.01- Outros encargos financeiros, tendo-se solicitado à entidade informação sobre a natureza destes valores e se os mesmos se referiam a acordos de regularização de dívida, celebrados na gerência de 2015 ou em gerências anteriores, mas que tivessem originado pagamentos na presente gerência.

Em resposta, o Município de Ovar esclareceu que o montante de €55.218,97, correspondia a juros pagos à entidade F, referentes à dívida de Médio e Longo Prazo, não vencida, na sequência do acordo transacional celebrado entre a entidade F e o Município de Ovar, em 6 de novembro de

²³ Relatório de Gestão fls. 75 a 77

²⁴ Anexo M – Cálculos da Dívida Total efetuados na presente Verificação Interna, de fls. 118 a 119

²⁵ Anexo N – Norma de Controlo Interno, de fls. 120 a 128

2008, no qual foi estabelecido que a liquidação do montante seria efetuada na exata medida da distribuição de dividendos.

Este montante resultou de juros apurados até 31 de dezembro de 2014.

Relativamente ao montante de €22.976,75, o mesmo correspondia a despesas com juros das contas bancárias de que o Município é detentor, taxas de expediente referentes a aluguer do TPA – Terminal de pagamento automático e despesas debitadas referentes a pagamentos de serviços da SIBS.

Estes esclarecimentos foram devidamente documentados pelo Município através do envio de documentos contabilísticos.

11. CERTIFICAÇÃO LEGAL DE CONTAS (CLC)

A Certificação Legal de Contas (CLC)²⁶, emitida pela Sociedade de Revisores Oficiais de Contas G, aponta a seguinte Reserva:

“(…) o processo de “Inventariação e Reconciliação Físico-Contabilística, Avaliação de Bens Móveis e Avaliação do Património Imóvel de Domínio Privado e de Domínio Público”, foi finalizado no decurso do exercício de 2015. Em resultado da análise ao referido processo, ultrapassamos a limitação ao âmbito identificada no exercício anterior quanto ao montante de €100.225.456 euros do total da rubrica de “Imobilizado” que em 31 de dezembro de 2015 ascende a €164.462.281 euros.

Contudo, por não ter sido possível finalizar até à data do presente documento os procedimentos de verificação, validação e conciliação dos resultados da avaliação de alguns imóveis, não estamos habilitados a emitir opinião sobre os montantes de €14.077.162 euros e €50.159.633 euros incluídos nas rubricas de “Bens do Domínio Público” e de “Imobilizações Corpóreas”, respetivamente, e sobre eventuais impactos que possam resultar desta situação na rubrica de “Amortizações do exercício” que consta da demonstração dos resultados a 31 de dezembro de 2015”.

As situações referidas encontram-se ultrapassadas, conforme consta da Certificação Legal de Contas, referente ao exercício de 2020²⁷, onde é apenas apontada como Ênfase, a aplicação pela primeira vez do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP), referindo-se que a informação comparativa apresentada é baseada no normativo contabilístico anterior, pelo que não está assegurada a comparabilidade entre os períodos.

²⁶ Anexo O - Certificação Legal de Contas – 2015, de fls. 129 a 131

²⁷ Anexo O - Certificação Legal de Contas – 2020, de fls. 132 a 133

12. FACTO SUPERVENIENTE

12.1 DILIGÊNCIAS INICIAIS

No decurso da presente Verificação Interna, vieram a público através da comunicação social, notícias referentes a “Suspeitas de desvio de dinheiro na Câmara Municipal de Ovar”, ao longo dos últimos quatro anos, pelo que foram encetadas diligências complementares²⁸ junto do Município, da Inspeção-Geral de Finanças e do Procurador da República junto do Tribunal C, com vista ao cabal esclarecimento da situação.

❖ MUNICÍPIO DE OVAR

O Município de Ovar informou²⁹ que, na sequência da auditoria efetuada pela Inspeção-Geral de Finanças (IGF) na área do Urbanismo, no período relativo ao triénio 2014-2016 (cujo Relatório, àquela data, ainda não tinha sido recebido pelo Município), foram apurados indícios de irregularidades relativas à arrecadação de receita.

No âmbito das diligências realizadas nessa auditoria, foram solicitados, pelo Inspetor, elementos relativos à emissão de notas de crédito, mediante as quais se terá procedido à anulação de faturas emitidas, face à existência de indícios de emissão dos títulos ou de prestação de serviços associados, sem que fosse emitida nova fatura.

Indiciando esta situação a existência de possíveis irregularidades nesta matéria, foi instaurado um Processo de Inquérito por parte do Município, para apuramento dos factos, que mereceu a concordância do Vice-Presidente da Câmara Municipal através de despacho de 13/12/2017, ao abrigo do artigo 229.º, n.º 1 da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, tendo a instauração do processo de inquérito sido determinada pelo Presidente da Câmara Municipal, por despacho de 14/12/2017.

Foi feito um levantamento das notas de crédito emitidas no Serviço de Atendimento no período de 01/01/2014 a 30/11/2017, tendo-se verificado o seguinte:

- ✓ Foram emitidas 407 notas de crédito pelo serviço de atendimento, registadas no programa informático;
- ✓ Destas 407 notas de crédito, 192 deram origem a uma nova fatura;
- ✓ As remanescentes 215 notas de crédito, não deram lugar a nova emissão de fatura, pelo que se presume não terem sido emitidos aos Municípios, no âmbito dos processos a que reportaram, os documentos, autorizações, licenças, alvarás ou outros serviços, que se atribuem apenas mediante o respetivo pagamento.

O processo de Inquérito seguiu os seus trâmites legais, tendo as conclusões do mesmo indicado a existência de indícios suficientes de que foram praticadas infrações disciplinares, e identificado

²⁸ De acordo com o Despacho proferido na Informação n.º 207/18-DA IX.2

²⁹ Anexo P – Ofício n.º 4669/DAJF, de 29/05/2018, de fls. 363 a 404

o seu autor, a funcionária A, sem prejuízo de serem apurados futuramente outros trabalhadores envolvidos.

Identificou-se, também, a existência de factos que podem integrar a prática de infração penal, acentuando-se nas conclusões do respetivo Relatório, o dever de participação ao Ministério Público e proposto a afetação da referida funcionária a outro Serviço Municipal, que não envolvesse o contacto com verbas municipais ou processos de obras.

Assim, em 06/03/2018 foi proferido novo despacho pelo Presidente da Câmara Municipal, que determinou:

- a instauração de procedimento disciplinar, o qual, em 29/05/2018, se encontrava em curso a seguir os seus trâmites, tendo sido informado que ainda não tinha sido elaborado o Relatório Final;
- a participação dos factos ao Ministério Público de Ovar, junto do Tribunal K, tendo a mesma sido efetuada em comunicação datada de 13/03/2018;
- a afetação da funcionária A, à Divisão de Ambiente da Autarquia, tendo cessado a situação de mobilidade interna na categoria L, em que se encontrava investida.

❖ INSPEÇÃO GERAL DE FINANÇAS

A IGF informou³⁰ que a auditoria ao Município de Ovar, no âmbito do Urbanismo que abrangeu o triénio 2014/2016 e o 1.º trimestre de 2017, se encontrava em ultimação interna e que o respetivo Relatório final seria submetido a homologação tutelar.

❖ TRIBUNAL C

O Ministério Público junto do Tribunal C informou³¹ que efetuadas pesquisas no sistema informático “Habilus”, no período compreendido entre 01/03/2018 e 20/06/2018, foram encontrados diversos processos, no entanto, não foi possível averiguar se o expediente remetido deu origem a algum processo.

12.2.SITUAÇÃO ATUALIZADA DO PROCESSO

Com o objetivo de atualizar as informações anteriormente obtidas, foram novamente oficiadas todas as referidas entidades³², a saber:

³⁰ Anexo Q – Ofício n.º 447, de 27/06/2018, de fls. 408 a 409

³¹ Anexo R – Ofício n.º 31, de 20/06/2018, de fls. 405 a 407

³² De acordo com o Despacho proferido na Informação n.º 93/19 -DA IX.2

❖ **MUNICÍPIO DE OVAR**

Através do ofício n.º 37091, de 07/10/2021, dirigido ao Presidente da Câmara Municipal, foi questionado:

- i. se o Processo Disciplinar, entretanto instaurado a uma funcionária da autarquia já se encontrava concluído;
- ii. se o Município já teria informação sobre a participação efetuada dos factos ao Ministério Público, e
- iii. se já tinha rececionado o Relatório da Auditoria efetuada pela IGF.

Em resposta,³³ o Município esclareceu o seguinte:

- i. Relativamente ao Processo Disciplinar instaurado à trabalhadora e que correu termos na Autarquia, foi proferida decisão pelo órgão executivo municipal, na sua reunião ordinária de 09.08.2019, tendo disso deliberado, por unanimidade, aplicar a sanção disciplinar de despedimento da funcionária A, nos termos do artigo 180º, n.º 1, alínea d) da Lei 35/2014, de 20 de junho, na redação atual (adiante designada LTFP), bem como lhe foi determinada a obrigação de reposição nos cofres municipais da quantia de € 67.239,87.
A trabalhadora foi notificada através de ofício datado de 16.08.2019.

A trabalhadora interpôs uma providência cautelar de suspensão da decisão administrativa, que correu termos no Tribunal B sob o número H.
O Município de Ovar apresentou contestação.

A sentença foi proferida em 21.11.2019, tendo sido indeferida a providência cautelar requerida e transitado em julgado em 13.12.2019, data em que foi considerado extinto o vínculo contratual detido pela trabalhadora com o Município de Ovar, efetuando-se as respetivas comunicações à Caixa Geral de Aposentações e à ADSE, assim como a desativação interna do utilizador I.

Na pendência da Providência Cautelar, a trabalhadora intentou a Ação Administrativa no Tribunal B, a correr termos sob o número J, a requerer, entre outros pedidos que formulava, a revogação dos efeitos da decisão de despedimento proferida no processo disciplinar, a sua reintegração efetiva na Autarquia e o pagamento de uma indemnização por danos não patrimoniais.

O Município de Ovar apresentou a contestação e foram praticados outros atos instrutórios. A ação ainda não foi decidida.

- ii. No que respeita à participação dos factos efetuada ao Ministério Público, suscetíveis de integrar a prática de infração penal, o Município informou que se mantinha praticamente inalterada a informação transmitida no último ofício remetido ao Tribunal de Contas. Apenas foram solicitados, em 07.10.2019, pela Polícia Judiciária à Câmara Municipal, no

³³ Anexo S – Ofícios n.º 1382/DAJF, de 13/02/2019 e n.º 12520, de 21/10/2021, a fls. 417 e 429

âmbito da instrução do processo, elementos relativos às perícias no decurso do processo disciplinar. A Câmara Municipal forneceu os elementos solicitados.

- iii. No que se refere à Auditoria realizada ao Município de Ovar pela IGF, a Câmara Municipal foi notificada da homologação do Relatório final dela resultante, através de comunicação eletrónica enviada em 18.10.2019.

De acordo com as conclusões do referido Relatório e respetivos Anexos, foi determinado que o Presidente da Câmara Municipal desse conhecimento do respetivo teor a todos os membros do órgão executivo e à Assembleia Municipal, ao abrigo do artigo 35º, n.º1, alínea o) do anexo I, da Lei 75/2013, de 12 de setembro, na redação atual, assim como, que fosse transmitido à IGF, no prazo de 60 dias, a contar da data da receção do documento, quais as medidas e decisões entretanto adotadas, na sequência das recomendações formuladas, documentalmente comprovadas.

Em cumprimento do determinado nas referidas conclusões, a Câmara Municipal tomou conhecimento do teor do Relatório, na sua reunião de 31.10.2019, e a Assembleia Municipal, na sua reunião de 12.12.2019.

Em face das recomendações efetuadas no âmbito do urbanismo, o Município, através do ofício n.º 349/DAJF, de 14.01.2020, enviou à IGF o elenco das medidas corretivas adotadas e em curso, assim como documentos comprovativos da respetiva aplicação.

O Município informou, ainda, este Tribunal de que nada consta do Relatório da IGF quanto aos factos aqui em referência, não tendo sido notificado de qualquer outro processo iniciado pela IGF relativo aos factos que motivaram o Processo Disciplinar.

❖ INSPEÇÃO-GERAL DE FINANÇAS

A IGF, não deu qualquer resposta aos pedidos de informação deste Tribunal, relativos aos ofícios n.º 4807/2019, de 19/02/2019, n.º 32600/2019, de 22/10/2019 e n.º 37211/2021, de 08/10/2021, sendo a única informação dada a que consta do ofício n.º 447, de 27/06/2018, como se transcreve:

“Na sequência do pedido relativo ao Município identificado em epígrafe, informamos V. Ex. que a Auditoria ao Município de Ovar, no âmbito do Urbanismo, que abrangeu o triénio 2014/2016 e o primeiro semestre de 2017, se encontra em últimação interna nesta Inspeção-Geral, após o que o respetivo relatório final será submetido a homologação tutelar.”

❖ TRIBUNAL C/D

Na sequência da nova comunicação efetuada ao Tribunal C, o mesmo informou³⁴ que a denúncia entregue em 15/03/2018, pela Câmara Municipal de Ovar, foi encaminhada para o Departamento D, o que levou a que o pedido de informação fosse reencaminhado para essa entidade.

³⁴ Anexo T – Ofício n.º 4-A, de 11/02/2019 (C), a fls. 419

O Departamento D, após receção do pedido de informação, comunicou³⁵ que, por ordem da Procuradora-Adjunta, a denúncia apresentada pela Câmara Municipal de Ovar, deu origem a um processo de Inquérito, entretanto incorporado nos autos, relativamente ao qual, àquela data, ainda se encontravam em curso as diligências de investigação a cargo da Polícia Judiciária.

Recentemente, em 7 de março do corrente ano, foi remetido a este Tribunal o Despacho de Acusação, proferido a 25 de fevereiro de 2022³⁶, tendo sido deduzida a seguinte acusação pelo Ministério Público:

“Nestes termos, o Ministério Público promove que se condene a arguida a pagar ao Estado o valor total de Euros 67.239,87 (sessenta e sete mil duzentos e trinta e nove euros e oitenta e sete cêntimos), que corresponde à vantagem da atividade criminosa desenvolvida, nos termos do artigo 110.º, n.º 1, alínea b), e n.º 4, do Código Penal, sem prejuízo dos direitos do lesado Município de Ovar em eventual dedução de Pedido de Indemnização Civil ou da atribuição ao lesado da referida quantia, ao abrigo do n.º 2 do artigo 130.º do Código Penal.”

Do referido Despacho, constam os valores das notas de crédito emitidas pela funcionária, no período de 2014 a 2017, que lhe permitiram anular algumas das faturas entretanto emitidas, cujo apuramento consta do quadro seguinte:

Unid: Euro

Anos	Total das notas de crédito
2014	2.043,60
2015	10.442,82
2016	25.837,30
2017	28.916,15
Total	67.239,87

12.3 MEDIDAS CORRETIVAS TOMADAS PELO MUNICÍPIO DE OVAR

Através das informações prestadas pelo Município de Ovar, ficou claro que ao terem conhecimento dos indícios de irregularidades relativas à arrecadação de receita, foram de imediato tomadas medidas para sanar o problema, através da instauração de um processo de inquérito.

As conclusões desse inquérito permitiram constatar a existência de indícios suficientes de que foram praticadas infrações disciplinares, tendo sido identificado o seu autor, a funcionária A.

No seguimento do referido processo, foi deliberado, por unanimidade, aplicar a sanção disciplinar de despedimento da funcionária, bem como lhe foi determinada a obrigação de reposição nos cofres municipais da quantia de €67.239,87.

³⁵ Anexo T – Ofício n.º 105882550, de 26/02/2019 (D), a fls. 422

³⁶ Anexo U – Despacho de Acusação do Ministério Público, de fls. 134 a 215

Embora esta decisão tenha sido objeto de vários recursos por parte da trabalhadora e ainda não tenha havido uma conclusão do processo, o Município, para além de manter o cumprimento das medidas corretivas que já haviam sido determinadas, elaborou uma nova Norma de Controlo de Interno e iniciou o estudo para a elaboração do novo Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e de Infrações Conexas, a fim de serem reforçados os mecanismos de prevenção e controlo.

- Em relação ao desvio de dinheiro ocorrido na Câmara Municipal de Ovar, em **sede de contraditório**, foram atualizadas as informações constantes do Relato de Verificação Interna, designadamente, no que respeita à **Ação Administrativa**, que corre termos no Tribunal B, informando que, em 12.02.2022, a Juíza determinou a notificação do Município de Ovar para, no prazo de 10 dias, informar se já teria sido proferida decisão no processo crime e, em caso afirmativo, juntar certidão da mesma, com nota do respetivo trânsito em julgado (caso tenha ocorrido).

O Município de Ovar esclareceu, em 24.02.2022, que ainda não tinha recebido a notificação de qualquer decisão proferida no âmbito do processo crime.

No que diz respeito ao **processo crime**, o Município de Ovar já foi notificado, em 09.03.2022, do Despacho de Acusação deduzida pelo Ministério Público, datado de 25.02.2022, assim como para, querendo, deduzir o pedido de indemnização civil.

Por despacho de 09.03.2022, proferido pelo Exmo. Senhor Vice-Presidente da Câmara Municipal, foi determinada a constituição do Município de Ovar como assistente no processo crime e a dedução de pedido de indemnização civil.

O pedido foi apresentado junto da Entidade E, sendo o valor peticionado, a título de indemnização, de **€78.670,64**, abrangendo o valor de taxas e outras receitas que o Município de Ovar deixou de receber e que lhe eram devidas, no valor de €67.239,87, e juros vencidos até à data, sem prejuízo da sua atualização até efetivo e integral pagamento.

No que diz respeito às medidas corretivas implementadas pelo Município, foi efetuado o reforço de procedimentos de controlo relativos à emissão de notas de crédito, emitida poucos dias após o conhecimento da situação detetada no âmbito da Inspeção da IGF, em meados do mês de novembro de 2017, referente ao período compreendido entre 01.01.2014 e 30.11.2017.

Até esta data, não existia qualquer suspeita/indício de não cumprimento dos procedimentos internos vigentes relativos à cobrança de receitas, que se encontravam definidos na Norma de Controlo Interno do Município de Ovar, aprovada pela Assembleia Municipal de Ovar em 20.01.2012, sob proposta da Câmara Municipal de 05.01.2012

Posteriormente aos factos, os procedimentos relativos à cobrança de receitas foram objeto de revisão e constam atualmente do Manual de Controlo Interno, que foi aprovado pela

Assembleia Municipal de Ovar em 21.12.2021, sob proposta da Câmara Municipal, de 25.11.2021.

13. ANÁLISE DA SITUAÇÃO NA VERIFICAÇÃO INTERNA DA CONTA

Face ao exposto, conclui-se que a conta de gerência de 2015 não reflete a verdadeira situação da entidade, já que os documentos de prestação de contas apresentados ao Tribunal de Contas não contemplaram os factos apurados, não refletindo, por isso, uma imagem da verdadeira situação da entidade.

- Sobre esta conclusão vêm os **responsáveis alegar** que a elaboração e execução dos documentos previsionais, bem como a elaboração das demonstrações financeiras e o cumprimento pelo sistema contabilístico, foram assegurados no exercício de 2015 e subsequentes.

Os documentos de prestação de contas remetidos ao Tribunal de Contas não contemplaram a referida situação de "desvio de dinheiro", uma vez que, à data da aprovação e do envio da prestação de contas de 2015, ao Tribunal de Contas, os factos supervenientes relatados não tinham sido detetados, pelo que não eram do conhecimento dos serviços municipais, nem dos órgãos municipais que os apreciaram e votaram, o que apenas aconteceu no final do ano de 2017.

Realçam, ainda, que a Sociedade de Revisores Oficiais de Contas nunca efetuou qualquer menção, nos seus relatórios, aos procedimentos de emissão de notas de crédito ou ao seu controlo. Por outro lado, a decisão administrativa do Processo Disciplinar apenas foi proferida em agosto de 2019 e a Acusação pelo Ministério Público, deduzida já no ano de 2022, sendo que sobre os mesmos factos ainda decorre, uma Ação Administrativa tendente à anulação da deliberação camarária de 09.08.2019, não se podendo antever o seu resultado final.

Pelas mesmas razões, também nos documentos de Prestação de Contas dos anos de 2016, 2017 e 2018, não consta qualquer referência aos referidos factos supervenientes, uma vez que o Processo de Inquérito, com carácter secreto, destinado a apurar a efetiva verificação dos factos, apenas foi iniciado a 13.12.2017.

No Relatório de Gestão de 2019, face à conclusão do Processo Disciplinar e à participação criminal efetuada ao Ministério Público, foi relatada a situação nas Notas às Demonstrações Financeiras. Após decisão do processo, os registos contabilísticos serão efetivamente realizados na classificação de «Outras Contas a Receber», bem como será constituída uma «Imparidade», pelo que e de acordo com o normativo contabilístico em vigor - SNC-AP, mantêm-se como um ativo contingente, salvo disposições legais contrárias.

Embora se tenha em consideração os esclarecimentos prestados, não podemos concluir que os membros do órgão executivo, em funções na gerência em apreciação, cumpriram os deveres decorrentes das funções para que foram eleitos. Não terão exercido as competências e atribuições inerentes aos cargos, de acordo com o regime estabelecido na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, com as respetivas alterações, assim como não foram observadas algumas das regras constantes do POCAL, em vigor à data dos factos, designadamente quanto às competências de funcionamento da Autarquia e quanto ao funcionamento do Sistema de Controlo Interno implementado na entidade, tendo permitido que a funcionária se apropriasse, de forma continuada, de verbas do Município, no valor estimado de €67.239,87.

Verificou-se que o sistema de controlo interno implementado, 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 dos saldos de abertura e de encerramento e das disponibilidades. Concretizando, comprova-se que não foi dado cumprimento ao disposto nos pontos 2.9. 2, 2.9.3 e 2.9.10 (2.9.10.1.4 e 2.9.10.1.8) do POCAL.

Acresce que à Câmara Municipal compete aprovar e manter em funcionamento um sistema de controlo interno adequado às respetivas atividades, assegurando o seu acompanhamento e avaliação permanente (ponto 2.9.3 do POCAL), o que não aconteceu no caso em apreciação, tanto mais que a Norma de Controlo Interno em vigor, à data dos factos, datava de 05/01/2012.

De salientar, no entanto, que, já em fevereiro do corrente ano, foi enviada a nova Norma de Controlo Interno³⁷, aprovada pelo Órgão Executivo em 25/11/2021 e pelo Órgão Deliberativo em 21/12/2021.

Cumpre, ainda, referir que os eleitos locais no exercício das suas funções estão vinculados ao cumprimento de diversos princípios previstos no Estatuto dos Eleitos Locais³⁸, nomeadamente, o dever de observar escrupulosamente as normas legais e regulamentares aplicáveis aos atos por si praticados ou pelos órgãos a que pretendem.

Refira-se que o próprio despacho de acusação do Ministério Público, recentemente remetido ao TC, faz referência à falta de um controlo regular sobre os atos da funcionária, o que terá criado um ambiente favorável a sua conduta fraudulenta, como se transcreve:

“A arguida, após não ter entregado na Tesouraria os primeiros montantes que recebeu e ao introduzir no sistema informático de taxas e licenças (TAX) notas de crédito falsas, falsas entidades e falsos números de contribuinte, praticou o mesmo tipo de conduta ao longo de todos os restantes meses e anos porquanto, em virtude de não ter sido sujeita a inspeção regular e por conseguir ocultar os seus actos, se convenceu que a actuação que vinha empreendendo estava a ser bem-sucedida, o que motivou a instalação de um ambiente favorável à sua reiteração, homogeneamente, ao longo do período de tempo referido.”

³⁷ Anexo N – Norma de Controlo Interno, de fls. 120 a 128

³⁸ Lei n.º 29/87, de 30 de junho e suas alterações

- Sobre esta questão, respeitante ao incumprimento, por parte dos responsáveis, dos deveres decorrentes das funções para que foram eleitos, os responsáveis, no **exercício do contraditório**, discordam do informado, afirmando que os membros do órgão executivo em funções, em 2015 (assim como nos anos seguintes), exerceram as suas competências e atribuições inerentes aos cargos no respeito pelo quadro legal vigente, nomeadamente constante da Lei 75/2013, de 12 de setembro, com as respetivas alterações, do Estatuto dos Eleitos Locais e demais legislação especial aplicável, e pelos princípios normativos da atuação administrativa.

Acrescentam que a situação detetada, que se traduz nos factos supervenientes relatados, no que respeita à cobrança de receita por uma trabalhadora, não resultou da ausência de um sistema de controlo interno adequado, uma vez que o mesmo existia, estava definido e implementado, mas sim de uma conduta pessoal inadequada e fraudulenta, que desrespeitou as regras definidas e ordens emitidas e aproveitou a arquitetura do sistema (informático) para subverter o respetivo funcionamento em seu benefício.

Afirmam, ainda, que não se pode concluir tratar-se de violação por ação ou omissão, e muito menos intencional ou consciente dos princípios e das normas legais e regulamentares aplicáveis, por parte dos eleitos locais, mas sim da adulteração do sistema operada pela trabalhadora municipal.

Concluem que o sistema de controlo interno existia, era respeitado e aplicado pelos intervenientes e responsáveis pelos procedimentos de cobrança e entrega de valores nos cofres municipais e pelos responsáveis pela gestão e funcionou de forma correta e suficiente, não tendo sido registadas outras situações de desrespeito às regras vigentes com consequências financeiras ou outras.

- **Pronunciam-se, ainda**, sobre a questão da imputação de eventual responsabilidade financeira sancionatória aos responsáveis que constituíram o órgão executivo da Autarquia de 2014 a 2017, referindo que os procedimentos internos foram definidos e adaptados, de forma legal e regulamentar, às funcionalidades e mecanismos previstos nas aplicações informáticas.

Em concreto, no que respeita às cobranças efetuadas pelos serviços municipais, foi previsto um procedimento que, inclusive, foi respeitado nas situações de irregularidade detetadas, de acordo com o qual ao final de cada dia não existia qualquer divergência entre os documentos e os montantes entregues.

As operações de anulação das guias de pagamento/faturas, mediante a emissão de notas de crédito, eram efetuadas pela funcionária sem o conhecimento de qualquer outro trabalhador ou responsável, sendo que, em virtude dessa anulação, os valores que lhe eram entregues a título de taxas, licenças ou de pagamento de outros serviços prestados pelo Município não davam entrada nos cofres municipais, impedindo a sua contabilização

nos fluxos de caixa (disponibilidades), uma vez que a nota de crédito anula a guia de pagamento/fatura.

Entendem, assim, que não pode ser imputada responsabilidade financeira aos eleitos locais, nem aos que exerciam diariamente as suas funções na Câmara Municipal, em regime de permanência ou de meio tempo, nem aos que exerceram funções em regime de não permanência, que tudo continuaram a fazer, para a descoberta e prova da verdade e a reposição das quantias devidas ao erário público que não tenham dado entrada nos cofres municipais, como seria devido, acrescido de juros até ao integral pagamento, procurando e acreditando que será feita, nesta e nas demais instâncias, a tão almejada justiça.

Concluem, face ao exposto nas suas alegações, que o Tribunal de Contas deverá decidir no sentido de emitir um juízo favorável sobre a conta de gerência de 2015 e proceder à sua homologação, e de afastar a responsabilidade financeira sancionatória dos eleitos locais que integraram o órgão executivo nos períodos de gerência de 2015 a 2017, sem prejuízo de o Município de Ovar acatar as recomendações efetuadas, comprometendo-se a uma progressiva melhoria do seu sistema de controlo interno.

Apesar do que foi exposto pelos responsáveis, conclui-se que se trata de uma situação passível de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto na alínea d), do n.º 1, do art.º 65.º da LOPTC, sancionável com multa, que tem como limite mínimo o montante correspondente a 25 UC (€2.550,00) e como limite máximo o correspondente a 180 UC (€18.360,00), nos termos dos n.ºs 2 e seguintes do referido artigo, sendo responsáveis o presidente da Câmara Municipal, os vereadores que exerceram funções em regime de permanência e aqueles que não se encontrando em regime de permanência, estiveram em funções entre 01/01/2015 e 20/10/2017 e que votaram favoravelmente os documentos de prestação de contas, nos anos em que exerceram funções.

No entanto, as eventuais responsabilidades financeiras sancionatórias, respeitantes aos factos praticados até 2014, encontram-se prescritas, nos termos dos artigos 69.º e 70.º da LOPTC.

Relativamente aos **danos causados pela conduta da funcionária A**, que configuram ilícitos de natureza criminal, os mesmos deram origem à participação dos factos ao Ministério Público de Ovar, junto do Tribunal K.

No âmbito da instrução do processo, a Polícia Judiciária solicitou à CMO elementos relativos às perícias no decurso do processo disciplinar, os quais foram fornecidos pelo Município, para as diligências de investigação a cargo da Polícia Judiciária, tendo em 25 de fevereiro do corrente ano, sido deduzida acusação pelo Ministério Público, no sentido da condenação da arguida a pagar ao Estado o valor total de €67.239,87.

Verificou-se, igualmente, que através do processo disciplinar instaurado à trabalhadora e que correu termos na Câmara Municipal, foi proferida decisão pelo órgão executivo municipal de despedimento da funcionária A, tendo-lhe sido, igualmente, determinada a obrigação de reposição nos cofres municipais da quantia de € 67.239,87.

Desta decisão a trabalhadora intentou uma Ação Administrativa no Tribunal B, a requerer, a revogação dos efeitos da decisão de despedimento proferida no processo disciplinar, a sua reintegração efetiva na Autarquia e o pagamento de uma indemnização por danos não patrimoniais.

O Município de Ovar apresentou a sua contestação, não tendo a ação ainda sido decidida.

Face à factualidade descrita, aguarda-se a conclusão deste processo, bem como do eventual processo criminal que venha a ser instaurado na sequência do Despacho de Acusação proferido pelo Ministério Público e suprarreferido, no que se refere à responsabilidade financeira reintegratória, prevista no artigo 59º, nºs 1 e 3 da LOPTC, no sentido de avaliar se existe motivo para a sua efetivação, não se justificando, deste modo, dar início a um processo para efetivação de responsabilidade financeira reintegratória, se a mesma vier a ser considerada responsável no âmbito de ações já em curso noutros Tribunais.

Já no que se refere à responsabilidade financeira sancionatória, a conduta continuada da funcionária A, no sentido do desvio de dinheiros públicos, configura situação passível de procedimento por responsabilidade financeira sancionatória, nos termos das alíneas d) e i), do n.º 1 do artigo 65º da LOPTC, sancionável com multa, que tem como limite mínimo o montante correspondente a 25 UC (€2.550,00) e como limite máximo o correspondente a 180 UC (€18.360,00), nos termos do n.º 2 e seguintes do referido artigo.

14. APRECIÇÃO DO CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL E PESSOAL

Conforme já referido no ponto 3 deste Relatório, foram citados³⁹ todos os responsáveis da Câmara Municipal de Ovar que desempenharam funções no exercício de 2015, 2016 e 2017 para se pronunciarem em contraditório pessoal, bem como a Câmara Municipal de Ovar, na pessoa do atual Presidente, para se pronunciar relativamente à exequibilidade do Projeto de Recomendações expressas no ponto 13 do Relato de Verificação Interna.

14.1 CONTRADITÓRIO

O atual Presidente da Câmara Municipal exerceu o direito de contraditório institucional⁴⁰, tendo os 13 vereadores citados⁴¹, que responderam ao Contraditório pessoal, em ofício comum⁴², aderido

³⁹ Anexo V – Ofícios de Citação, de fls. 689 a 711

⁴⁰ Anexo X – Ofício de contraditório Institucional n.º 4597/DAJF, de 18/04/2022, de fls. 712 a 783

⁴¹ Salvador Malheiro Ferreira da Silva, Domingos Manuel Marques Silva, Ana Isabel Tavares Cunha, Alexandre Valente Rosas Caetano, Vítor Manuel Gouveia Ferreira, Aníbal Manuel dos Santos Moreira, Maria João da Rosa Lima Duarte, António Manuel Silva Costa, Monica Cristina Ferreira dos Santos, Rui Pedro Polónia Santos, Maria Júlia Lopes Oliveira, Ruben Américo Jorge Ferreira e Joana Isabel Soares Ferreira.

⁴² Anexo Z – Ofício comum de Contraditório Pessoal n.º 4606/DAJF, de 18/04/2022, de fls. 784 a 830

integralmente à pronúncia apresentada pelo Presidente da Câmara Municipal, nomeadamente no que respeita à responsabilidade financeira sancionatória dos eleitos locais.

Através do citado ofício comum, aqueles responsáveis prestaram, igualmente, as informações que de seguida se sintetizam:

I. Salvador Malheiro Ferreira da Silva, na qualidade de Presidente da Câmara Municipal de Ovar, no período de 01.01.2015 a 31.12.2017:

Informou não ser possível dissociar a pessoa do conhecimento dos factos, da responsabilidade assumida no exercício das suas funções e das diligências realizadas ao longo dos anos, assim como da pronúncia a apresentar perante as notificações recebidas, em função do momento em que atuou e atua como eleito local, investido como Presidente da Câmara Municipal de Ovar, considerando como integralmente reproduzido, para efeitos desta pronúncia, tudo o que expôs na sua pronúncia, no mesmo processo, em representação do Município de Ovar, e que, por economia processual, se considera reproduzido.

II. Domingos Manuel Marques Silva, Ana Isabel Tavares Cunha e Alexandre Valente Rosas Caetano que exerceram funções de Vereadores da Câmara Municipal de Ovar, em regime de permanência, no período de 01.01.2015 a 31.12.2017, vêm referir que:

Enquanto Vereadores em regime de permanência, foram-lhes atribuídos pelouros, delegadas e subdelegadas competências em matérias relativas aos referidos pelouros e distribuídas funções nas mesmas áreas, pelo Presidente da Câmara Municipal, a fim de o coadjuvarem nas respetivas tarefas.

Referem que atuaram sempre no respeito integral pela lei e regulamentos vigentes, a que se vincularam, agindo com lisura e correção e decidindo com rigor e seriedade, no cumprimento escrupuloso da missão que assumiram de participar e contribuir para a prossecução e satisfação do interesse público municipal.

No exercício do seu mandato, nos períodos identificados, não identificaram a existência de irregularidades ou de ineficiências no sistema de controlo interno e nos procedimentos e mecanismos de controlo implementados na Câmara Municipal, que exigissem a adoção imediata de medidas, sem prejuízo do reconhecimento da necessidade de melhorias técnicas paulatinas, inclusive no quadro da desmaterialização procedimental em curso.

Em particular, no que respeita ao Vereador Domingos Manuel Marques Silva, atentas as suas competências e o exercício de funções de Vice-Presidente da Câmara Municipal, assim que tomou conhecimento, com carácter reservado, da existência de possíveis irregularidades que vieram a dar origem ao "facto superveniente" constante do Relato, no final do ano de 2017, de imediato articulou com o Presidente da Câmara Municipal e os dirigentes responsáveis pelos serviços municipais em apreço, o apuramento dos factos e a adoção e implementação de medidas reforçadas de controlo interno, dando origem, nomeadamente, à Comunicação de Serviço nº

1/2017, de 15 de dezembro, por si subscrita, relativa a procedimentos de emissão de notas de crédito e outras ações supervenientes, suficientemente descritas no ofício que foi remetido ao TC.

- III. **Vitor Manuel Gouveia Ferreira, Aníbal Manuel dos Santos Moreira, Maria João da Rosa Lima Duarte, Maria Júlia Lopes Oliveira, que exerceram funções no período de 01.01.2015 a 20.10.2017, bem como Ruben Américo Jorge Ferreira, no período de 21.10.2017 a 10.11.2017 e Joana Isabel Soares Ferreira, no período de 10.11.2017 a 21.12.2017, exerceram as suas funções de Vereadores da Câmara Municipal em regime de não permanência, tendo informado que:**

Enquanto Vereadores em regime de não permanência, a sua participação na gestão municipal fez-se, ao longo do mandato autárquico 2013-2017, essencialmente, através da sua presença nas reuniões do órgão executivo municipal, em que apreciaram e votaram os assuntos constantes da ordem do dia de cada reunião. Não lhes estavam atribuídos quaisquer pelouros e não lhes foram distribuídas quaisquer funções, pelo Presidente da Câmara Municipal, para o coadjuvar em quaisquer tarefas. Não lhes competia a gestão e o acompanhamento da atividade diária dos serviços municipais, bem como do funcionamento dos sistemas de controlo interno existentes.

Em concreto, no que se refere à definição, implementação, monitorização e avaliação de mecanismos e procedimentos de controlo interno, tendo por referência o previsto nas disposições legais e regulamentares vigentes, de que são exemplo o POCAL e a Norma de Controlo Interno - aqui citados porque se relacionam com o teor do Relato da Verificação Interna de Contas e a sua derivação para o espectro de eventual responsabilidade financeira dos eleitos locais - consideram que se trata de matérias intrínsecas à organização e funcionamento dos serviços municipais, cuja direção, supervisão e coordenação não está (nem pode estar) legalmente cometida a quem, como eles, exerceram o seu mandato e as suas funções de Vereadores em regime de não permanência, sem pelouros ou funções concretas atribuídas.

- IV. **António Manuel Silva Costa, Monica Cristina Ferreira dos Santos e Rui Pedro Polónia Santos exerceram as suas funções de Vereadores em regime de não permanência, em substituição, o primeiro apenas com participação em reuniões do órgão executivo municipal durante a licença de maternidade da Vereadora Ana Isabel Tavares Cunha, a segunda na reunião realizada no dia 03.12.2015 e o terceiro nas reuniões dos dias 04.02.2016 e 07.04.2016, informaram que:**

Acolheram as observações dos Vereadores que exerceram as suas funções em regime de não permanência, ainda com a argumentação reforçada pela sua presença pontual em reuniões do órgão executivo municipal.

Mais informaram que, analisadas as atas das reuniões em que participaram, verificaram que os assuntos nelas agendados, apreciados e votados integram a atividade dita normal, regular e corrente da Câmara Municipal, não tendo sido tratados quaisquer assuntos relacionados com a

prestação de contas, com o "facto superveniente" constante do n.º 10 do Relato de Verificação Interna de Contas da Gerência de 2015, assim como com a definição ou apreciação de quaisquer mecanismos e procedimentos de controlo interno da Câmara Municipal.

V. António Pedro Albergaria Coelho, vereador no período de 21/10/2017 a 31/12/2017, apresentou alegações individualmente, através de advogado⁴³, tendo sido informado que:

Apenas exerceu funções como vereador relativamente ao período do relato por dois meses e meio, tendo exercido essas funções em regime de meio tempo, com competências muito limitadas.

Foi designado pelo Presidente da Câmara Municipal de Ovar para o coadjuvar nas tarefas relacionadas com Projetos e Obras Municipais, Desenho, Topografia e Cartografia.

Nestas circunstâncias, relativamente às funções exercidas, refere que o Município dispunha de uma Norma de Controlo Interno que respeitava as normas legais, tendo as infrações identificadas extravasado a Norma de controlo interno, sendo imputáveis à conduta desviante de uma funcionária e não a eventuais insuficiências que a norma de controlo pudesse ter.

Por outro lado, os factos descritos no ponto 12 do Relato, sucederam nos anos de 2014 a 2017, pelo que tal conhecimento dos factos, por parte do Município de Ovar, ocorreu em meados do mês de novembro de 2017, ou seja, cerca de um mês após o início de funções do responsável.

Neste sentido, refere que não cometeu qualquer infração financeira, pelo que se deverá concluir pelo arquivamento do respetivo processo.

VI. Luís Manuel Pereira de Magalhães Cardoso Alves, vereador em regime de substituição, nas reuniões do órgão executivo de 13/08/2015, 22/10/2015, 21/07/2016 e de 18/08/2017, apresentou alegações individualmente, através de advogado⁴⁴, referindo que:

Do confronto dos diversos assuntos abordados nas reuniões do órgão executivo em que esteve presente e dos temas abordados no Relato, relativo à gerência de 2015, não lhe restam dúvidas de que não esteve presente em nenhuma reunião em que aqueles assuntos tenham sido abordados.

Por este facto, não teve qualquer responsabilidade pela gestão municipal, não podendo por isso ser responsabilizado, quer por ação quer por omissão.

⁴³ Anexo AA – Ofício de contraditório individual n.º 6232/2022, de 20/04/2022, de fls. 831 a 850

⁴⁴ Anexo AB – Ofício de contraditório individual n.º 8605/2022, de 14/06/2022, de fls. 851 a 938

14.2 APRECIÇÃO GERAL

Em traços gerais, os responsáveis consideram que não lhes pode ser imputada responsabilidade financeira sancionatória pelos factos descritos no Relato de Verificação Interna de Contas ao Município de Ovar, relativo à Gerência de 2015, pela alegada "Ausência de um sistema de controlo interno adequado 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", enquanto membros do órgão executivo responsáveis nas gerências de 2015 a 2017, tendo presente, o disposto no artigo 65º, n.º 1, alínea d) e n.ºs 2 a 9 da LOPTC, entendendo que não deverá ser instaurado processo de efetivação de responsabilidades financeiras ou de multa.

Entende-se, contudo, que deverá ser de manter a responsabilidade financeira sancionatória, no que se refere aos responsáveis mencionados nos pontos I e II (Salvador Malheiro Ferreira da Silva, Domingos Manuel Marques Silva, Ana Isabel Tavares Cunha e Alexandre Valente Rosas Caetano), bem como no ponto III (Vítor Manuel Gouveia Ferreira, Aníbal Manuel dos Santos Moreira, Maria João da Rosa Lima Duarte e Maria Júlia Lopes Oliveira), uma vez que estando em funções nos períodos em análise, independentemente de se encontrarem em regime de permanência ou de não permanência, competia-lhes assegurar o correto funcionamento da entidade, com vista à prossecução e satisfação do interesse público municipal, implementando, para o efeito, um adequado e eficaz sistema de controlo interno.

Não o tendo assegurado, violaram o disposto nos pontos 2.9.2, 2.9.3 e 2.9.10 (2.9.10.1.4 e 2.9.10.1.8) do POCAL, incorrendo, eventualmente, na infração prevista na alínea d), do n.º 1 do artigo 65º da LOPTC.

Considera-se ser de afastar a responsabilidade dos vereadores constantes dos pontos III (Ruben Américo Jorge Ferreira e Joana Isabel Soares Ferreira) e ainda, dos vereadores Artur Manuel Borges Duarte e de Vítor Manuel Reis Amaral, por terem exercido as suas funções na entidade, por um curto espaço de tempo, e nos pontos IV (António Manuel Silva Costa, Mónica Cristina Ferreira dos Santos e Rui Pedro Polónia Santos), V (António Pedro Albergaria Coelho) e VI (Luís Manuel Pereira de Magalhães Cardoso Alves), uma vez que estes responsáveis apenas participaram pontualmente nalgumas reuniões do órgão executivo, em regime de substituição, e que, quanto ao vereador referido no ponto V, apenas exerceu funções por dois meses e meio, em relação ao período do relato, e com competências muito específicas e muito limitadas.

15. APRECIÇÃO DO CONTRADITÓRIO DA EX-FUNCIONÁRIA

A ex-funcionária do Município de Ovar, notificada para se pronunciar sobre as situações mencionadas nos pontos 10.1, 10.2 e 11 do Relato de Verificação Interna de Contas, vem, através do seu representante legal, alegar⁴⁵ sobre a eventual responsabilidade financeira sancionatória, em

⁴⁵ Anexo AC - Ofício de Contraditório Ex-Funcionária n.º 6317/2022, de 21/04/2022, de fls. 939 a 957

virtude de alegado desvio de dinheiros públicos, bem como da respetiva reintegração, nos seguintes termos:

Não concorda com tal imputação, não só porque se encontram **pendentes duas ações judiciais** onde tais atos que lhe são imputados estão a ser sindicados, mas, também e acima de tudo, porque refere, não ter praticado os factos que lhe são injustamente imputáveis.

Durante a fase de inquérito dos processos judiciais foram recolhidos documentos e depoimentos, nos termos dos quais apenas se pode concluir que os factos que foram imputados à ex-funcionária **não foram, pela mesma, praticados**, e que nenhum elemento de prova foi produzido, ou sequer indiciado, que possa comprovar ou **demonstrar a apropriação**, por parte da mesma, dos valores que lhe vêm infundadamente imputados na acusação.

Sempre com o argumento de que não existem suficientes e conclusivos elementos de prova, que não podem fundamentar a aplicação de qualquer sanção disciplinar, refere que para fundamentar a sua convicção, quer a Sra. Instrutora, quer o Ministério Público, fundamentam-se quase exclusivamente no histórico de emissão de **faturas e notas de crédito do programa TAX**, no entanto, o referido programa, incluindo o aludido histórico, apresenta desconformidades e incongruências que não podem deixar de ser valoradas para a desconsideração da falta de rigor e credibilidade das informações constantes naquele programa.

As infrações que lhe são imputadas traduzem-se no facto de a mesma, alegadamente, receber a cobrança de taxas dos munícipes e **não ter entregue tais valores nos cofres** da entidade administrativa, no entanto, a autora refere que entregou todos os valores recebidos dos utentes na Tesouraria, o que se comprova pelas folhas de caixa que diariamente eram preenchidas e assinadas pela mesma.

Refere, também, que se verificou, no entanto, que as **folhas de caixa**, incompreensivelmente e através de uma atuação injustificável, foram **destruídas pela Tesouraria da autarquia**, sem qualquer autorização ou despacho superior prévio para o efeito e já na pendência do processo de averiguações, impossibilitando assim a ex-funcionária de obter um elemento de prova essencial e determinante para demonstrar e provar a entrega de todos os valores cuja apropriação, infundadamente, lhe é imputada na decisão impugnada e na acusação.

A acusação limita-se a fundamentar a apropriação das quantias pela arguida, única e exclusivamente na circunstância de ter emitido notas de crédito, no entanto, a decisão impugnada **assume ser possível que uma terceira pessoa aceda ao programa TAX**, ora com credenciais suficientes para tal, ora com o “username” da ex-funcionária, por forma a emitir documentos na respetiva base de dados, sendo que a Exponente não emitiu nenhuma das notas de crédito elencadas na decisão impugnada e muito menos se apropriou dos valores que lhe são imputados.

Acresce que existem várias faturas (e notas de créditos) emitidas em nome de utentes, pessoas coletivas, sendo de estranhar que, ao longo dos anos, sendo enviados **os SAFTS⁴⁶ da entidade administrativa**, previamente aos quais se presume que era verificada a anulação das faturas, nenhuma empresa tenha reclamado junto da entidade administrativa o facto dessas faturas não constarem do cruzamento de SAFTS.

Pois que, estando as faturas em causa anuladas, o lançamento contabilístico das mesmas, por parte das empresas, quer para efeitos de IRC, quer para efeitos de dedução do respetivo IVA, traduziria certamente um alerta da Autoridade Tributária.

Estranhamente, nenhuma empresa apresentou qualquer reclamação junto da autarquia até à presente data, pelo que parece resultar que as faturas em causa nos presentes autos foram comunicadas à Autoridade Tributária como válidas.

Para além disso, afirma não ter conhecimentos informáticos que lhe possibilitassem delinear todo o complexo “modus operandi” que resulta do presente processo disciplinar, pelo que não era possível ter planeado e, muito menos, executado, os complexos procedimentos informáticos que lhe vêm injustamente imputados.

Conclui que tudo o que foi exposto, inviabiliza, em abono da justiça, a aplicação de qualquer sanção.

Embora se tenha em consideração as alegações apresentadas, as mesmas não permitem afastar a imputação de responsabilidade financeira sancionatória constante do Relato e discriminada no Quadro de Eventuais Infrações Financeiras, causada pela conduta continuada da funcionária A, no sentido do desvio de dinheiros públicos, situação passível de procedimento por responsabilidade financeira sancionatória, nos termos das alíneas d) e i), do n.º 1 do artigo 65º da LOPTC, sancionável com multa, que tem como limite mínimo o montante correspondente a 25 UC (€2.550,00) e como limite máximo o correspondente a 180 UC (€18.360,00), nos termos do n.º 2 e seguintes do referido artigo, pelo que se mantém integralmente o teor do mesmo relativamente a esta matéria.

Quanto à eventual responsabilidade financeira reintegratória, tal como já referido no ponto 13, as matérias encontram-se a ser analisadas noutros Tribunais, pelo que não se justifica, deste modo, dar início a um processo para efetivação da referida responsabilidade.

16. CONCLUSÃO

Face às situações atrás relatadas, não se pode concluir no sentido de que a verificação interna da presente conta reúna as condições para homologação pela 2ª Secção, conforme o art.º 53.º, n.º 3, da LOPTC, tendo-se apurado eventuais infrações financeiras sancionatórias pela ineficácia do

⁴⁶ SAFTS – É um ficheiro predefinido, em formato XML, que tem o objetivo de reunir e exportar toda a informação fiscal e contabilística de uma empresa, durante um determinado período.

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, pelo que a presente conta deverá ser objeto de recusa de homologação com recomendações.

17. 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 29.º e do n.º 1, do artigo 57.º da LOPTC, e do artigo 136.º do Regulamento do TC, ao que se dignou o Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto de emitir o Parecer do Ministério Público n.º 57/2022, de 8 de julho, concluindo que:

“I. Enquadramento geral

1.1 A presente VIC ocorreu em cumprimento do Programa de Fiscalização da 2.ª Seção do TdC e respeita à gerência de 2015.

1.2 Concluiu-se nos pontos 13 e 14.2 pela indicição quanto à funcionária A e quanto aos indigitados responsáveis identificados no parágrafo 2.º desse PR, a fls. 29, da prática da infração sancionatória prevista no art.º 6, n.º 1, al. d) e i) e n.ºs 2 a 9 da LOPTC.

1.3 No ponto 13, considerou-se que não era justificada a efetivação de responsabilidade financeira reintegratória face à existência/ pendência de um processo de natureza criminal e outro da jurisdição administrativa.

1.4 A fls. 24, no ponto 13 do PR, considerou-se que as eventuais responsabilidades financeiras sancionatórias respeitantes aos factos praticados até 2014 se encontram prescritas face ao disposto nos art.ºs 69º e 70º da LPOTC.

2. Apreciação e posição do Ministério Público

Concorda-se com o Projeto de Relatório quanto às conclusões acima aludidas nos pontos 1.2 e 1.4 deste Parecer.

Já no tocante ao ponto 1.3, respeitante à efetivação de responsabilidade financeira reintegratória, tal posição não é conforme a orientação deste TdC em várias decisões proferidas, como aconteceu na sentença n.º 16/2019 in

<https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Sentencas/35/Documents/2019/sto16-2019-3s.pdf>, onde se reafirma que o Tribunal de Contas é o «"órgão supremo" da jurisdição financeira» a quem cabe a «efetivação de responsabilidades financeiras, nomeadamente o julgamento da responsabilidade por infração financeira reintegratória. E isto "sem prejuízo de qualquer outro tipo de responsabilidade em que o mesmo [responsável] possa incorrer", como se estatui na parte final do n.º 1 do citado art.º 59º». Aliás, secundando a posição consignada nas conclusões 5.ª e 6.ª do Parecer n.º 130/2002 de 30.04.2003 do Conselho Consultivo da PGR (Relator: Mário Serrano, agora Juiz Conselheiro neste Tribunal de Contas) no sentido de que "a responsabilidade financeira ... deve ser apurada e efetivada independentemente de outras formas de responsabilidade que possam derivar dos mesmos factos" e que "a competência material para a efectivação da responsabilidade financeira pertence ao Tribunal de Contas, ... independentemente de eventuais

responsabilidades de outra natureza, emergentes dos mesmos factos, que devam ser apuradas noutras jurisdições."

Nessa medida, o nosso parecer é que tal posição seja assumida e contemplada no Projeto de Relatório ora em análise."

Decorre dos precedentes pontos 12.1 a 12.3 deste relatório que a matéria em causa foi objeto de tratamento em sede de inquérito, tendo, no termo deste, sido proferido, em 06/03/2018, pelo Presidente da Câmara Municipal, despacho que determinou a instauração de procedimento disciplinar e a participação dos factos ao Ministério Público, por se entender que os mesmos eram suscetíveis de qualificação como ilícito criminal, tendo tal participação ocorrido em 13/03/2018.

Relativamente ao processo disciplinar, encontra-se a correr termos uma ação administrativa proposta pela trabalhadora junto do Tribunal B, no âmbito da qual já foram praticados atos instrutórios, não tendo ainda sido proferida decisão.

No que respeita à participação dos factos ao Ministério Público, foram solicitados, em 07.10.2019, pela Polícia Judiciária à Câmara Municipal, no âmbito da instrução do processo, elementos relativos às perícias realizadas no decurso do processo disciplinar, tendo a Câmara Municipal disponibilizado os elementos existentes.

Em 25.02.2022, foi deduzida acusação pelo Ministério Público, tendo o Município sido também notificado para, querendo, deduzir o pedido de indemnização civil, o que fez, na sequência do despacho de 09.03.2022, proferido pelo Vice-Presidente da Câmara Municipal, que determinou a constituição do Município de Ovar como assistente no processo crime e a dedução de pedido de indemnização civil.

No processo de verificação interna de contas, a indiciada responsável vem alegar não ter praticado os factos em apreço, invocando a seu favor o *modus operandi* do sistema de informação financeira da entidade.

Neste contexto, regista-se que toda a prova existente se encontra em análise nas instâncias criminais, não existindo no processo de verificação interna da conta prova suficiente para indiciar, nesta fase, responsabilidade reintegratória da então trabalhadora do Município de Ovar. Entende-se ainda que a tomada de providências paralelas, por este Tribunal, poderá prejudicar a eventual ação criminal em curso pelo que se deverá aguardar o desenvolvimento da mesma.

Assim, e atento também o princípio da economia processual, entende-se não evidenciar, de momento, e nesta sede, infração financeira suscetível de gerar responsabilidade financeira reintegratória para a ex trabalhadora do Município, mantendo o Tribunal o acompanhamento periódico do desenvolvimento da ação judicial de natureza criminal, podendo vir a desencadear processo de apuramento de responsabilidade financeira reintegratória.

18. 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
2015	17.164,00

19. DECISÃO

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

- I. Aprovar o presente Relatório relativo à gerência de 2015;
- II. Recusar a homologação da conta do Município de Ovar, da gerência de 2015, objeto de verificação interna, com as recomendações elencadas no ponto 2;
- III. Determinar que o Presidente da Câmara Municipal de Ovar preste, semestralmente, informação sobre os desenvolvimentos ocorridos com referência à participação enviada ao Ministério Público em 6/03/2018, até à conclusão da ação judicial criminal.
- IV. Ordenar:
 1. Que o presente Relatório posteriormente seja remetido:
 - a) Ao Presidente da Câmara Municipal de Ovar e a todos os membros do executivo municipal em funções, bem como ao Presidente da Assembleia Municipal;
 - b) Aos responsáveis pela conta do Município relativa ao ano económico de 2015;
 - c) À Diretora-Geral das Autarquias Locais;
 2. Ao Presidente da Câmara Municipal para que, no prazo de 180 dias, comunique ao TC as medidas adotadas, acompanhadas dos respetivos documentos comprovativos, tendentes a confirmar o acatamento das recomendações formuladas no presente Relatório;
 3. A remessa deste Relatório ao Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto neste Tribunal, nos termos do disposto no artigo 57.º, n.º 1, da LOPTC;
- V. 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;
- VI. Fixar os emolumentos a pagar conforme o constante do ponto 18.

Tribunal de Contas, em 15 de julho de 2022.

A Juíza Conselheira Relatora,

(Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote)

Os Juízes Conselheiros Adjuntos,

(Luís Filipe Cracel Viana)

(Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria)



20. QUADRO DE EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS

Ponto do Relatório	Descrição do facto	Normas Violadas	Normas Sancionatórias	Montante (€)	Responsáveis
13.	O sistema de controlo interno implementado 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	Pontos 2.9.2, 2.9.3, 2.9.10.1.4 e 2.9.10.1.8. do POCAL; Art.º 65.º, n.º 1, alínea d) da LOPTC	Lei n.º 98/97, de 26/08, art.º 65, n.º 1, alínea d) e os n.ºs 2 a 9 do referido artigo	Limite mínimo o montante correspondente a 25 UC (€2.550,00) e como limite máximo o correspondente a 180 UC (€18.360,00), nos termos do art.º 65º, n.º 2 da LOPTC, da responsabilidade dos membros do órgão executivo	Responsáveis do Órgão Executivo nas Gerências de 2015 a 2017: Salvador Malheiro Ferreira da Silva, Domingos Manuel Marques Silva, Ana Isabel Tavares Cunha, Alexandre Valente Rosas Caetano, Vítor Manuel Gouveia Ferreira, Aníbal Manuel dos Santos Moreira, Maria João da Rosa Lima Duarte, Maria Júlia Lopes Oliveira.
12.1 12.2 e 13.	Desvio de dinheiros públicos pertencentes ao Município de Ovar.	Art.º 65.º, n.º 1, alíneas d) e i) da LOPTC	Art.º 65.º, n.º 1, alíneas d) e i) da LOPTC e os n.ºs 2 a 9 do referido artigo	Limite mínimo o montante correspondente a 25 UC (€2.550,00) e como limite máximo o correspondente a 180 UC (€18.360,00), nos termos do art.º 65º, n.º 2 da LOPTC, da responsabilidade da ex-funcionária A	Ex-Funcionária da Câmara Municipal de Ovar

FICHA TÉCNICA

Nome	Categoria
Coordenação Geral Helena Cruz Fernandes	Auditora-Coordenadora
Coordenação Isabel Maria de Fátima Relvas Cacheira	Auditora-Chefe
Técnico Aida Nogueira	Técnica Verificadora Assessora

CONSTITUIÇÃO DO PROCESSO

VOLUME I

SEPARADOR	DESCRIÇÃO
I.1	Relatório de Verificação Interna de Contas do Município de Ovar - Gerência de 2015
I.2	Projeto de Relatório de Verificação Interna de Contas do Município de Ovar - Gerência de 2015
I.3	Anteprojecto de Relatório de Verificação Interna de Contas do Município de Ovar - Gerência de 2015
I.4	Relato de Verificação Interna da Conta do Município de Ovar – Gerência de 2015

VOLUME II - ANEXOS

SEPARADOR	DESCRIÇÃO
A	Relação Nominal dos Responsáveis
B	Mapa de Fluxos de Caixa
C	Mapa de Contas de Ordem
D	Balanço
E	Demonstração de Resultados
F	Mapas de Controlo Orçamental da despesa e da receita
G	Demonstração de Resultados 2016 a 2019
H	Mapas de Controlo Orçamental da despesa e da receita 2015 a 2019

I	Ofício Expedido n.º 6788/2018 de 16/03/2018
J	Ofício Recebido n.º 2381 de 21/03/2018 + Anexos
K	Mapas de suporte para o cálculo do equilíbrio e da execução Orçamental
L	Declarações de compromissos plurianuais e de pagamentos e recebimentos em atraso
M	Cálculos da Dívida Total efetuados na Verificação Interna
N	Norma de Controlo Interno
O	Certificação Legal de Contas
P	Ofício n.º 4669/DAJF, de 29/05/2018 – Volume IV
Q	Ofício n.º 447, de 27/06/2018 – Volume IV
R	Ofício n.º 31, de 20/06/2018 – Volume IV
S	Ofícios n.º 1382/DAJF, de 13/02/2019 e n.º 12520, de 21/10/2021 – Volume IV
T	Ofícios n.º 4-A, de 11/02/2019 e n.º 105882550, de 26/02/2019 – Volume IV
U	Despacho de Acusação do Ministério Público
V	Ofícios de Citação – Volume V
X	Ofício de contraditório Institucional n.º 4597/DAJF, de 18/04/2022 – Volume V
Z	Ofício comum de Contraditório Pessoal n.º 4606/DAJF, de 18/04/2022 – Volume V
AA	Ofício de contraditório individual n.º 6232/2022, de 20/04/2022 – Volume V
AB	Ofício de contraditório individual n.º 8605/2022, de 14/06/2022 – Volume V
AC	Ofício de Contraditório Ex-Funcionária n.º 6317/2022, de 21/04/2022 – Volume V

VOLUME III

DESCRIÇÃO
Programa de Verificação Interna (PVIC)

VOLUME IV

DESCRIÇÃO
Informações/Ofícios

VOLUME V

DESCRIÇÃO
Ofícios