

MUNICÍPIO DE BARCELOS

Gerência de 2013

Proc.º n.º 5245/2013

RELATÓRIO N.º 25/2023

DE VERIFICAÇÃO INTERNA DE CONTAS



Índice

7.	SUMÁRIO EXECUTIVO	2
1.1.	Nota prévia	2
1.2.	Principais conclusões.....	2
2.	RECOMENDAÇÕES.....	4
3.	CONTRADITÓRIO	5
4.	EXAME DA CONTA.....	6
5.	DILIGÊNCIAS EFETUADAS	9
6.	ACATAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS.....	9
7.	EXECUÇÃO ORÇAMENTAL	10
8.	EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL.....	11
9.	LIMITES DE ENDIVIDAMENTO	11
10.	CERTIFICAÇÃO LEGAL DAS CONTAS	12
11.	PROCESSO PECQ N.º 115/2013.....	14
12.	CONTRATO DE CONCESSÃO DE EXPLORAÇÃO DAS REDES PÚBLICAS DE ÁGUA E SANEAMENTO CELEBRADO COM A EMPRESA ÁGUAS DE BARCELOS, S.A. (AdB) - REPOSIÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÓMICO-FINANCEIRO	18
12.1	PROCESSO PECQ N.º 11/2018	18
12.2	ADITAMENTO AO PROCESSO PECQ N.º 11/2018.....	21
12.3	ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE BRAGA (Proc.º PEQD N.º 22/2019)	22
12.4	SOLICITAÇÃO DE ESCLARECIMENTOS E DOCUMENTOS ADICIONAIS.....	24
13.	APRECIÇÃO DO CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL E PESSOAL.....	28
13.1	Contraditório pessoal.....	28
13.2	Contraditório institucional.....	28
13.3	Apreciação do contraditório	32
14.	VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	32
15.	EMOLUMENTOS	33
16.	DECISÃO	34
	FICHA TÉCNICA	36

7. SUMÁRIO EXECUTIVO

1.1. Nota prévia

O presente Relatório consubstancia o resultado da verificação interna efetuada à conta de gerência do Município de Barcelos, relativa ao período de 01.01.2013 a 31.12.2013, da responsabilidade dos elementos constantes da respetiva relação nominal¹.

A ação consta do Programa de Fiscalização do Departamento de Verificação Interna de Contas, aprovado pelo Tribunal de Contas.

1.2. Principais conclusões

Em resultado da verificação interna da conta de gerência de 2013, das diligências instrutórias realizadas e da análise aos documentos que constituíram as denúncias referidas nos pontos 11 e 12 deste Relatório e dos contraditórios institucional e pessoal recebidos, conclui-se que:

- i. A Norma de Controlo Interno entrou em vigor em 30.05.2003, encontrando-se desatualizada, não refletindo as diversas alterações legislativas em matéria de gestão financeira, orçamental e patrimonial, que tiveram lugar até à presente data.

Em sede de contraditório institucional, foi informado que com a aprovação e publicitação do novo Regulamento Orgânico dos Serviços do Município de Barcelos foi criada a Divisão de Auditoria e Qualidade que, na sequência das diligências efetuadas com vista à revisão da NCI, já dispõe de um projeto, o qual se encontra em apreciação pelas diferentes unidades orgânicas deste Município, prevendo-se a conclusão deste procedimento de revisão até ao final do corrente ano.

- ii. Apesar de na gerência em análise a taxa de execução orçamental da receita ter sido de 84,14%, verificou-se que, no quadriénio 2018-2021, as taxas de execução orçamental da receita foram superiores a 85%, respeitando, assim, o valor de referência apresentado no n.º 3 do artigo 56.º do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI).
- iii. No ano de 2013, as receitas correntes foram superiores às despesas correntes, cumprindo o princípio do equilíbrio orçamental, previsto na alínea e), do ponto 3.1.1., do POCAL.

Constatou-se, ainda, que, no quadriénio 2018-2021, o Município deu cumprimento ao Princípio do equilíbrio orçamental, de acordo com o estabelecido no n.º 2 do artigo 40º do RFALEI.

- iv. Da análise dos mapas do endividamento municipal, constata-se que o Município de Barcelos, em 31 de dezembro de 2013, cumpriu os limites legalmente estabelecidos para os empréstimos de curto, médio e longo prazos e o endividamento líquido.

¹ Anexo A do Relato.

No quadriénio 2018-2021, conforme se constata dos Relatórios de Gestão, o Município de Barcelos cumpriu em cada exercício económico os respetivos limites da Dívida Total, dando assim cumprimento ao disposto no n.º 1 do artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, e respetivas alterações (RFALEI).

- v. O Município de Barcelos, entre 2011 e 2013, celebrou três contratos, por ajuste direto, com a firma A para a prestação de serviços de patrocínio judiciário, assessoria jurídica e representação judicial, um no âmbito do litígio arbitral proposto pela AdB – Águas de Barcelos, S.A. contra o Município de Barcelos, outro no âmbito das questões emergentes daquele litígio e o último no âmbito da ação judicial que opôs o Município de Barcelos às empresas B, C, D e E.

O valor acumulado dos contratos, relacionados entre si, ascendeu a um total de € 800 000,00, o que obrigaria à sua submissão a fiscalização prévia do Tribunal de Contas (art.º 48.º da LOPTC).

No entanto, face à atual redação do n.º 2 do art.º 48.º da LOPTC², e por força do princípio da aplicação da lei mais favorável, previsto no n.º 2 do artigo 2.º do Código Penal, aplicável ao regime substantivo da responsabilidade financeira sancionatória (cfr. n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC) é de concluir que, em face da alteração legislativa ocorrida, os contratos em apreço estariam atualmente dispensados de fiscalização prévia.

Assim, apesar de os pagamentos realizados violarem a lei vigente à data da sua prática, não constituem agora qualquer infração nem podem acarretar responsabilidade financeira sancionatória.

- vi. Por contrato de concessão celebrado em 27 de setembro de 2004, entre o MB e a AdB, foi atribuída a esta última a concessão da exploração e gestão dos serviços públicos municipais de abastecimento de água e de saneamento de Barcelos.

No âmbito de um processo de arbitragem instaurado pela AdB em 2010, foi proferido, em 18.01.2012, acórdão arbitral que julgou integralmente procedente os pedidos da concessionária quanto à reposição do equilíbrio económico-financeiro, condenando o Município ao pagamento à AdB de uma compensação financeira.

Posteriormente, foi proposta pela AdB contra o MB uma ação executiva para pagamento da compensação financeira, na parte da dívida entretanto vencida, com base no acórdão arbitral.

Por sua vez, a autarquia impugnou judicialmente, em várias sedes, o acórdão proferido pelo Tribunal Arbitral, não tendo obtido nenhum aresto favorável aos seus pedidos.

² Redação dada pela Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho.

Perante tais decisões, com consequências económicas incomportáveis para o município, as partes encetaram um processo negocial com o objetivo de repor o equilíbrio económico-financeiro da Concessão, pelo que em 2 de Março de 2017 foi outorgado entre as Partes um “Memorando de Entendimento” que não teve seguimento e que acabou por não se concretizar, vindo a caducar, levando as Partes a renegociarem e a estabelecerem um novo acordo global, com os mesmos objetivos, mas com diferenças para os utilizadores e para o interesse público.

- vii. O novo Acordo de reposição do equilíbrio financeiro da Concessão, aprovado pela Câmara Municipal de Barcelos em 17.02.2023 e pela Assembleia Municipal de Barcelos em 28.02.2023, foi assinado em 22/03/2023 e assenta nas seguintes modalidades cumulativas: a) prorrogação do prazo do Contrato de Concessão por mais 20 (vinte) anos; b) revisão do Tarifário; c) revisão do Plano de Investimentos a cargo da concessionária; d) revisão do Plano de Investimento municipal; e) eliminação da obrigação de pagamento de retribuição à concedente; f) alteração dos termos do exercício do direito de resgate; g) pagamento de compensação financeira à concessionária no valor de 18M€.

De acordo com os últimos desenvolvimentos referentes a este processo, o Terceiro Aditamento ao Contrato de Concessão da Exploração e Gestão dos Serviços Públicos Municipais de Abastecimento de Água e de Saneamento de Barcelos foi remetido para fiscalização prévia do Tribunal de Contas, encontrando-se em apreciação.

2. RECOMENDAÇÕES

Face às conclusões apresentadas no ponto anterior deste Relatório, justifica-se a formulação ao órgão executivo do Município de Barcelos das seguintes recomendações:

- i. Concluir o procedimento de apreciação e respetiva aprovação da Norma de Controlo Interno, no sentido de que a mesma se adegue aos normativos em vigor, nomeadamente, às normas do Regime Jurídico das Autarquias Locais, bem como às normas constantes do Decreto-Lei que aprovou o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP), designadamente no que respeita ao controlo interno;
- ii. Concluir o processo de inventariação e valorização do inventário municipal, bem como acautelar a valorização da totalidade dos bens atendendo aos critérios plasmados no SNC-AP, e que ainda se encontram por regularizar, de modo a refletir no Balanço uma imagem fidedigna da posição patrimonial da autarquia, bem como diligenciar com vista a regularizar as restantes situações constantes das CLC.

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 responsáveis identificados no quadro seguinte foram citados, para, querendo, se pronunciarem sobre as situações mencionadas no Relato de Verificação Interna de Contas do Município de Barcelos, gerência de 2013.

Exercício do Contraditório			
Nome	Cargo	Período de responsabilidade	Observações ⁴
Miguel Jorge da Costa Gomes	Presidente	01.01.2013 a 31.12.2013	Não se pronunciou em sede de contraditório
Domingos Ribeiro Pereira	Vereador	01.01.2013 a 31.12.2013	Pronunciou-se em contraditório pessoal ⁵
Ana Maria Ribeiro da Silva	Vereadora	01.01.2013 a 10.10.2013	Não se pronunciou em sede de contraditório
José Carlos da Silva Brito	Vereador	01.01.2013 a 31.12.2013	Não se pronunciou em sede de contraditório
Maria Armandina Félix Vila- Chã Saleiro	Vereadora	01.01.2013 a 31.12.2013	Não se pronunciou em sede de contraditório
César Manuel Ferreira Pires	Vereador	01.01.2013 a 10.10.2013	Não se pronunciou em sede de contraditório
Alexandre Miguel Gonçalves Maciel	Vereador	11.10.2013 a 31.12.2013	Não se pronunciou em sede de contraditório
Maria Elisa Azevedo Leite Braga	Vereadora	11.10.2013 a 31.12.2013	Não se pronunciou em sede de contraditório
Manuel Carlos da Costa Marinho	Vereador	01.01.2013 a 31.12.2013	Não se pronunciou em sede de contraditório
Joana Macedo Garrido Fernandes	Vereadora	01.01.2013 a 10.10.2013	Não se pronunciou em sede de contraditório
Félix Falcão de Araújo	Vereador	01.01.2013 a 31.12.2013	Não se pronunciou em sede de contraditório
Agostinho José Carvalho Pizarro Silveira Bravo	Vereador	01.01.2013 a 10.10.2013	Não se pronunciou em sede de contraditório
Domingos José da Silva Araújo	Vereador	01.01.2013 a 31.12.2013	Não se pronunciou em sede de contraditório
Rosa Cristina Rodrigues Barbosa	Vereadora	11.10.2013 a 31.12.2013	Não se pronunciou em sede de contraditório
António Jorge da Silva Ribeiro	Vereador	11.10.2013 a 31.12.2013	Não se pronunciou em sede de contraditório
Institucional - Presidente da Câmara Municipal – Mário Constantino Lopes			Pronunciou-se em contraditório institucional ⁶

³ Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, objeto de sucessivas alterações e republicada pela Lei n.º 20/2015, de 09 de março, posteriormente alterada pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março, pela Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho, pela Lei n.º 12/2022, de 27 de junho e pela Lei n.º 56/2023, de 06 de outubro.

⁴ Volume VIII do processo.

⁵ A fls. 2951 a 2961 do processo.

⁶ A folhas 2867 a 2949 do processo.

Nessa conformidade, foram citados os 15 (quinze) responsáveis que integraram o órgão executivo, na gerência de 2013, bem como o atual Presidente da Câmara Municipal, tendo apenas 1 (um) dos responsáveis exercido o direito de contraditório pessoal.

O atual Presidente da Câmara Municipal exerceu o direito de contraditório institucional, pronunciando-se sobre a exequibilidade das recomendações transmitidas no ponto 12 do Relato de Verificação Interna, apresentando-se o conteúdo das mesmas no ponto 13.2 do presente Relatório.

4. EXAME DA CONTA

O exame da conta foi feito tendo presente o disposto no n.º 2 do art.º 53º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto⁷, e ainda o disposto na Resolução n.º 06/2003 – 2ª S., de 18 de dezembro.

Foram seguidas as Instruções aplicáveis, no caso, as constantes da Resolução n.º 4/2001–2ª S., de 12 de julho e, pelo exame dos documentos enviados⁸, conclui-se que o resultado da gerência é o que consta da seguinte demonstração numérica:

Unid.: Euro

Débito:	Contas de Ordem		Conta de Dinheiro	
Saldo de abertura	9 458 994,16		2 365 513,19	
Entradas	648 347,55	10 107 341,71	64 238 044,72	66 603 557,91
Crédito				
Saídas	991 231,51		64 249 606,89	
Saldo de Encerramento	9 116 110,20	10 107 341,71	2 353 951,02	66 603 557,91

A mesma reflete o resultado das operações financeiras constantes dos Mapas de Fluxos de Caixa e de Contas de Ordem do Município, no exercício de 2013⁹.

Conforme mapas do Balanço¹⁰, Demonstração de Resultados¹¹ e mapas de Controlo Orçamental¹², apresentam-se de seguida a estrutura de Resultados da entidade, dados da execução orçamental, assim como a data de aprovação da Norma de Controlo Interno.

⁷ Alterada e republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, e posteriormente pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março, pela Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho e pela Lei n.º 12/2022, de 27 de junho e pela Lei n.º 56/2023, de 06 de outubro.

⁸ Anexo B do Relato.

⁹ Anexo B do Relato.

¹⁰ Anexo B do Relato.

¹¹ Anexo B do Relato.

¹² Anexo B do Relato.

Norma de Controlo Interno	Resultados		Execução orçamental		
		Unid: Euro			
Aprovada pelo órgão executivo em 09.05.2003	Resultados Operacionais	3 948 757,27	Receita	Previsões corrigidas	73 694 003,04
	Resultados Financeiros	- 112 340,03		Receita Cobrada Líquida	62 007 603,15
				Total	84,14%
	Resultados Correntes	3 836 417,24	Despesa	Dotações corrigidas	73 694 003,04
	Resultados Extraordinários	- 10 790 884,99		Despesas Pagas	61 285 263,91
	Resultado Líquido do Exercício	- 6 954 467,75		Total	83,16%

A Norma de Controlo Interno (NCI) foi aprovada pelo órgão executivo em 09.05.2003 e entrou em vigor em 30.05.2003, não tendo sido objeto de qualquer alteração até à presente data. Segundo informação prestada pelo Vice-Presidente da Câmara¹³ era intenção do Município proceder à sua atualização, no entanto, até à data da prestação da conta de gerência de 2022 não foram efetuadas quaisquer alterações.

Entretanto, foi aprovada a Estrutura Orgânica Nuclear e Flexível dos Serviços do Município de Barcelos - Regulamento Orgânico dos Serviços do Município de Barcelos, constante do Aviso n.º 1221/2022, publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 13, de 19 de janeiro, sem qualquer outra informação sobre uma eventual revisão ou atualização da NCI, o que, face ao período de tempo entretanto decorrido, permite constatar que a mesma se encontra bastante desatualizada face à legislação atualmente vigente.

Na gerência em apreciação, verifica-se que os Proveitos Operacionais ultrapassam os Custos da mesma natureza, traduzindo-se em Resultados Operacionais positivos, em consequência do aumento que se verificou em algumas componentes dos proveitos, principalmente nos impostos e taxas.

Os Resultados Financeiros apresentam um valor negativo de € 112 340,03, em resultado dos juros suportados.

Os Resultados Extraordinários apresentam, em 2013, um resultado negativo de € 10 790 884,99, influenciado pelas transferências de capital concedidas e pelas perdas em imobilizações.

O Resultado Líquido do Exercício apresenta-se negativo, no montante de € 6 954 467,75, tal como nas gerências subsequentes até 2016, verificando-se uma inversão da situação a partir de 2017, conforme quadro que se segue:

¹³ Anexo D do Relato. Ofício n.º 91, de 15.01.2015 - Ponto 5.

Unid.: Euro

Resultado líquido do exercício - Anos				
2012	2013	2014	2015	2016
- 8 436 476,87	- 6 954 467,75	- 6 044 708,67	- 6 188 049,42	- 93 309 886,82

Unid.: Euro

Resultado líquido do exercício - Anos				
2017	2018	2019	2020	2021
28 585 293,27	2 678 095,24	5 306 900,23	4 184 338,85	5 114 815,38

Fonte: Demonstração de Resultados de 2012 a 2019 e Demonstração de Resultados por Natureza de 2020 e 2021

No ano de 2016¹⁴, o Resultado líquido do exercício foi negativo em 93,3 milhões de euros, por força do registo, no ano, do valor das provisões constituídas para os processos da Concessão de exploração das redes públicas de água e saneamento celebrado com a empresa Águas de Barcelos, SA (AdB)¹⁵ e da parceria público privada F¹⁶.

Sobre esta questão, o Vice-Presidente da Câmara Municipal¹⁷ considera que entre outras justificações se deverá considerar que as “(...) receitas do Município provenientes da atividade municipal, onde se enquadra o licenciamento de obras e loteamentos, diminuiu drasticamente e por outro lado, aumentou a necessidade de conceder apoios a estratos sociais mais desfavorecidos”.

Também refere que “(...) Por outro lado, existe um conjunto de despesas que influenciam negativamente o Resultado Líquido, como são as amortizações do imobilizado, cujo valor é muito relevante” e que o Município “(...) optou por realizar alguns investimentos em colaboração com as Juntas de Freguesia, entidade de maior proximidade com a população, que originou um valor de transferências de capital mais significativo e com impacto negativo nos resultados”.

As contas de 2020 e 2021 do Município de Barcelos apenas apresentam resultados financeiros negativos, justificados pelos juros e gastos similares suportados, conforme o quadro seguinte:

¹⁴ Cfr. Relatório de Gestão de 2016, pág. 56.

¹⁵ Esta matéria encontra-se desenvolvida mais à frente neste Relatório (Cfr. ponto 12).

¹⁶ Por decisão do Tribunal Arbitral, em 27.03.2014, confirmada pelos acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo (STA) de 20.06.2017 e de 12.11.2019, foi ordenada a dissolução e liquidação da parceria público privada F, tendo o Município sido condenado ao pagamento global de € 8.600.000,00, acrescido de juros de mora no valor de € 4.388.179,46, às empresas B, C, D e E, na qualidade de acionistas da sociedade F. A 20.03.2018 foi registada a dissolução e encerramento da mencionada sociedade e, no decurso de 2019, o MB procedeu ao pagamento dos montantes a que foi condenado, encontrando-se, à presente data, a decisão judicial totalmente cumprida pelo Município (Cfr. documentação anexa à Correspondência com o Reg. n.º E 6112/2023, de 22/06).

¹⁷ Anexo D do Relato. Ofício n.º 91, de 15.01.2015 - Ponto 7.

Unid.: Euro

Resultados (DRN)	2020	2021
Resultados antes de depreciações e resultados financeiros	12 393 968,29	12 329 963,14
Resultados operacionais (antes de resultados financeiros)	4 355 260,82	5 171 258,75
Resultados financeiros	-170 921,97	-56 443,37
Resultado líquido do período	4 184 338,85	5 114 815,38

Fonte: Demonstrações de Resultados por Natureza

5. DILIGÊNCIAS EFETUADAS

As questões suscitadas no âmbito da análise conjugada dos Processos PEQD n.ºs 115/2013, 11/2018 e 22/2019 com a conta, bem como a respetiva instrução e conteúdo de alguns documentos, originaram a elaboração das Informações do ex-DVIC.2 de 01.11.2013 ¹⁸, n.º 7/18 – DA IX.1, de 02.04.2018, do Aditamento à Informação n.º 7/18 – DA IX.1, de 01.06.2018 ¹⁹ e 111/19 – NATDR, de 26.04.2019²⁰; posteriormente, expediram-se os ofícios de diligências instrutórias²¹, cujas respostas²² se dão aqui por reproduzidas, tendo sido explicadas as questões levantadas e enviados os documentos solicitados²³, sendo, no entanto, de evidenciar as situações apresentadas nos pontos seguintes.

6. ACATAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS

A última verificação interna efetuada foi à gerência de 2011, tendo a conta sido homologada com uma recomendação, pela 2ª Secção, em 30.06.2016. A única recomendação²⁴ formulada foi no sentido de a autarquia informar este Tribunal das decisões finais, relativas aos diferendos entre a

¹⁸ Anexo H do Relato.

¹⁹ Anexo I do Relato.

²⁰ Anexo J do Relato.

²¹ Anexo C do Relato.

²² Integrados nos Volumes II, III, IV e V.

²³ Integrados nos Volumes II, III, IV e V.

²⁴ Anexo E do Relato.

Autarquia e a AdB – Águas de Barcelos, SA, concessionária das redes de abastecimento de água e tratamento de águas residuais do concelho de Barcelos, e que constituísse uma provisão que correspondesse à melhor estimativa do dispêndio exigido, para liquidar a obrigação, para o caso de o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (STA) ser desfavorável e confirmar o Acórdão do Tribunal Central Administrativo do Norte.

O Presidente da Câmara Municipal de Barcelos^{25 26}, em cumprimento da referida recomendação, comunicou a situação em que se encontrava, à data, o diferendo entre o Município de Barcelos e a já referida empresa concessionária, especificando o estado dos processos judiciais em curso, nomeadamente que o recurso apresentado pelo Município de Barcelos junto do Supremo Tribunal Administrativo (STA) com vista à anulação da decisão arbitral proferida em 18.01.2012, não mereceu provimento, e que, posteriormente, o Município de Barcelos interpôs recurso para o Tribunal Constitucional, tendo como efeito o adiamento do processo de execução da sentença do Tribunal Arbitral que decorria em paralelo.

Informou também que o Município de Barcelos e os acionistas da Águas de Barcelos, SA se encontravam a tentar um desfecho negociado que permitisse ultrapassar o diferendo e anulasse as decisões judiciais. Neste sentido, estabeleceram, em novembro de 2015, um acordo de princípios que previa a aquisição da concessão por parte do Município de Barcelos, tendo o referido acordo sido aprovado pelos órgãos autárquicos²⁷.

Em 26.10.2016, a autarquia procedeu ao reforço de Provisões de Riscos e Encargos, no montante de € 87 000 000,00 ²⁸.

Esta situação e respetiva evolução encontram-se desenvolvidas no ponto 12 do presente Relatório.

7. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

Através dos Mapas de Controlo Orçamental da Receita e da Despesa verifica-se que a execução orçamental nos exercícios de 2018 a 2021²⁹ foi a que consta do quadro seguinte:

	2018	2019	2020	2021
Taxa de Execução Orçamental da Receita	89,3%	90,63%	88,76%	93,48%
Taxa de Execução Orçamental da Despesa	64,75%	73,30%	61,95%	65,28%

²⁵ Anexo E do Relato. Ofício n.º 21835/2016, de 04.08

²⁶ Anexo E do Relato. Ofício n.º 771/GAT, de 26.12.2016.

²⁷ Atas de 05.11.2015 da CMB e de 13.11.2015 da AMB.

²⁸ Anexo E do Relato.

²⁹ Anexo E do Relato.

Pode-se concluir que, apesar de na gerência em análise a taxa de execução orçamental da receita ter sido de 84,14%, verificou-se que, no quadriénio 2018-2021, as taxas de execução orçamental da receita foram superiores a 85%, respeitando, assim, o valor de referência apresentado no n.º 3 do artigo 56.º do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI)³⁰.

8. EQUILIBRIO ORÇAMENTAL

No ano de 2013, as receitas correntes foram superiores às despesas correntes, cumprindo o princípio do equilíbrio orçamental, previsto na alínea e), do ponto 3.1.1., do POCAL.

Tendo em conta que o conceito do Princípio do Equilíbrio Orçamental Corrente foi alterado, encontrando-se atualmente previsto no n.º 2 do artigo 40º do RFALEI, que determina 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”*, constatou-se que, no quadriénio 2018-2021, o Município deu cumprimento ao Princípio do equilíbrio orçamental, de acordo com os cálculos apresentados pela autarquia no Relatório de Gestão³¹, e constantes do quadro que se segue:

Unid: Euro

	Designação	2018	2019	2020	2021
1	Receita Corrente Cobrada Bruta	53.377.594	54.897.856	56.870.167	71.151.083
2	Despesa Corrente	35.315.681	41.014.640	34.941.809	47.499.169
3	Amortizações Médias de Empréstimos	2.767.245	1.784.349	1.940.999	1.451.067
4	Excedente Orçamental (1 > 2+3)	15.294.668	12.098.867	19.987.359	22.200.847

9. LIMITES DE ENDIVIDAMENTO

Da análise dos mapas do endividamento municipal³², constata-se que o Município de Barcelos, em 31 de dezembro de 2013, não excedeu os limites legalmente estabelecidos para os empréstimos de curto, médio e longo prazos e o endividamento líquido.

No quadriénio 2018-2021, conforme se constata dos Relatórios de Gestão³³, o Município de Barcelos cumpriu em cada exercício económico os respetivos limites da Dívida Total, dando assim cumprimento ao disposto no n.º 1 do artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, e respetivas alterações (RFALEI).

³⁰ Lei n.º 73/2013, de 03 de setembro, objeto de sucessivas alterações, na redação mais recente dada pela Lei n.º 29/2023, de 4 de julho.

³¹ Cfr. Relatório de Gestão de 2021.

³² Anexo F do Relato.

³³ Relatórios de Gestão de 2018-2021 – Volume VI do processo.

10. CERTIFICAÇÃO LEGAL DAS CONTAS

- I. Analisada a CLC³⁴ emitida pela empresa G, constata-se que dispõe de uma Reserva e seis Ênfases, que referem o seguinte:
- a) Na única Reserva é referido que os auditores não se pronunciaram sobre eventuais passivos e contingências passivas que, a existirem, deveriam estar registadas e (ou) divulgadas, em virtude de não terem obtido resposta às suas solicitações, por parte dos consultores jurídicos do Município.

No que respeita às ênfases, é referido que:

- b) A questão relacionada com o pedido de reposição do equilíbrio financeiro da empresa AdB – Águas de Barcelos, SA, e a sua respetiva tradução financeira, mantém-se divulgada na nota 8.2.1 do Anexo ao Balanço e à Demonstração de Resultados³⁵, porquanto *“em simultâneo com o desenvolvimento dos processos judiciais, o Município tem efetuado diligências tendentes a uma negociação com a concessionária no sentido de ser retomada pelo Município a exploração do contrato”*.
- c) A mesma nota 8.2.1 do Anexo refere a decisão tomada pelo tribunal arbitral, em 2014 ³⁶, em que ordena a dissolução e liquidação da parceria público privada F, fixando uma indemnização de cerca de 8,5 milhões de euros a pagar pelo Município aos acionistas privados da PPP. Este montante corresponderá a parte – em estudo – dos investimentos já realizados.
- d) Os órgãos executivo e deliberativo do Município aprovaram a fusão das duas empresas municipais, H e I, à qual não foi concedido o visto prévio pelo Tribunal de Contas³⁷.

Na concretização da solução definitiva para esta questão, em curso, decorrerá para o Município a assunção de responsabilidades financeiras – de valor relevante, mas, à data, de estimação complexa – corporizadas nos passivos das empresas locais em dissolução.

- e) No ativo do Município encontrava-se reconhecido na rubrica Rendas da Concessão, Dívidas de Terceiros, em Médio e Longo Prazo, o montante de € 24 279 833, quando, parte deste montante, de € 2 697 300 (valor estimado), deveria encontrar-se divulgado no Curto Prazo.

Por sua vez, encontrava-se reconhecido no passivo do Município, na rubrica Dívidas a Instituições de Crédito, Dívidas a Terceiros, em Médio e Longo Prazo, o montante de € 21 761 764, quando, parte deste montante, de € 2 661 000, deveria encontrar-se divulgado no Curto Prazo.

³⁴ Anexo G do Relato.

³⁵ Anexo B do Relato.

³⁶ Anexo G do Relato. A CLC datada de 14.04.2014.

³⁷ Cfr. Acórdão n.º 22/2013 - 6.set.-1ª S/SS- Proc.º n.º 311/2013.

- f) No ativo do Município encontrava-se reconhecido em Devedores e Credores Diversos, o montante de € 755 000 relativo à remuneração dos capitais próprios a que o Município terá direito, nos termos do contrato de concessão da entidade J. Nas contas da entidade concessionária o valor deste ativo do Município encontra-se contido na nota 39 do Anexo.
- g) As participações financeiras detidas pelo Município de Barcelos estão reconhecidas ao custo de aquisição.

II. Na **Certificação Legal de Contas relativa ao exercício de 2021** ³⁸ do Município de Barcelos, nas bases para a opinião com reservas, os auditores manifestaram que:

- 1. À data de 19.04.2022, encontrava-se em curso o processo de inventariação dos bens da Entidade, nomeadamente no que respeita aos bens em curso, aos bens objeto da transferência de competências do Estado para a Entidade e à atualização do cadastro e da vida útil dos edifícios e outras construções³⁹.

Dado que o processo de regularização destes bens ainda não se encontrava concluído, os auditores referem não ter sido possível antecipar as conclusões destes trabalhos e quantificar o seu efeito no ativo, no património líquido e no resultado líquido.

- 2. A Entidade ainda não tinha terminado a análise dos direitos, obrigações e eventuais responsabilidades emergentes dos contratos de concessão de serviços, de forma a dar cumprimento à Norma de Contabilidade Pública 4 (NCP4), pelo que não foi possível determinar o impacto nas demonstrações financeiras separadas.
- 3. Relativamente ao litígio judicial com a AdB – Águas de Barcelos, SA, enquanto não obtiverem informação acerca do desenvolvimento deste processo, não poderão emitir opinião acerca do valor estimado para a provisão respetiva.

III. Relativamente à empresa municipal K confirmou-se a dissolução em 16.03.2015 e o encerramento da sua liquidação em 30.06.2016, de acordo com as publicações no Portal da Justiça⁴⁰ de 17.03.2015 e 12.07.2016, respetivamente.

Consultada a aplicação GDOC, a última prestação de contas relativa ao encerramento da liquidação e aprovação das contas e do relatório completo da liquidação, reportado à data de

³⁸ Anexo L do Relato.

³⁹ De acordo com as orientações previstas na Portaria n.º 189/2016, de 14 de julho (Notas de Enquadramento ao Plano de Contas Multidimensional — Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas).

⁴⁰ Anexo M do Relato.

30.04.2016 ⁴¹, foi aprovada, por unanimidade, em 30.04.2016 pela Comissão Liquidatária e, por maioria, pela Câmara Municipal de Barcelos em 27.06.2016.

Quanto aos ativos e passivos, resulta da Ata da Comissão Liquidatária, de 30.04.2016⁴², que foi aprovada a transmissão global de ativos e passivos para o Município, pelo que *“transitam para o Município de Barcelos ativos no montante de 67.841,88 euros e passivos no montante de 261.841,48 euros. Salienta-se que o passivo é integralmente composto por dívida ao Município de Barcelos”*.

Resulta, ainda, do Relatório de Gestão do MB de 2015 o seguinte *“a empresa municipal K foi entretanto dissolvida e liquidada durante o ano de 2015 e início de 2016 pelo que o impacto financeiro resultante da liquidação está consolidado na conta de gerência de 2015”*⁴³. E no Relatório de Gestão do MB de 2016 é referido que *“a opção (do MB) foi a de proceder à internalização dos ativos e passivos e posterior dissolução da referida empresa municipal. Deste modo, desde maio de 2015, que o Município assume diretamente todas as responsabilidades inerentes ao funcionamento dos equipamentos desportivos (...) e do quadro de pessoal da empresa”*⁴⁴.

A empresa municipal H continua a sua atividade, tendo a prestação de contas do ano de 2021 ⁴⁵ ao Tribunal de Contas dado entrada 31.05.2022 ⁴⁶, tendo a conta sido aprovada, por maioria, pela Assembleia Geral.

11. PROCESSO PECQ N.º 115/2013⁴⁷

- I. Em 16.05.2013 e 24.05.2013, foram recebidas cartas anónimas⁴⁸, acompanhadas de documentação, tendo por objeto denunciar factos que se prendem com eventuais indícios da prática de irregularidades/ilegalidades, no âmbito de vários procedimentos concursais abertos pelo Município de Barcelos, solicitando que se promovessem todas as diligências entendidas por convenientes no sentido de se apurar eventuais ilegalidades no âmbito desses procedimentos.

A situação prende-se com o facto de o Município de Barcelos ter celebrado três contratos por ajuste direto com a firma A⁴⁹:

⁴¹ Constante do Proc.º n.º 5512/2016.

⁴² Constante do Proc.º n.º 5512/2016.

⁴³ Cf. pág. 7 e 8 do Relatório de Gestão do MB de 2015

⁴⁴ Cf. pág. 36 e 37 do Relatório de Gestão do MB de 2016

⁴⁵ Proc.º n.º 5528/2021.

⁴⁶ Proc.º 1135/2022 – Pedido de justificação de remessa intempestiva de contas de 2022.04.29.

⁴⁷ Apenso ao presente processo.

⁴⁸ Anexo H do Relato.

⁴⁹ Anexo H do Relato.

- a) **Contrato de aquisição de prestação de serviços de patrocínio judiciário** no âmbito do litígio arbitral proposto pela AdB – Águas de Barcelos, SA contra o Município de Barcelos que decorreu no Tribunal Arbitral sediado em Lisboa, celebrado em 12.12.2011, pelo prazo de 365 dias (1 ano), pelo preço de € 200 000,00;
- b) **Contrato de aquisição de serviços de assessoria jurídica e representação judicial** no âmbito das questões emergentes do litígio que opôs o Município de Barcelos à AdB – Águas de Barcelos, SA, celebrado em 02.04.2012, pelo prazo de 1 460 dias (4 anos), pelo preço de € 300 000,00;
- c) **Contrato de aquisição de serviços de assessoria jurídica e representação judicial** na ação judicial que opôs o Município de Barcelos às empresas B, C, D e E, no âmbito da Parceria Público Privada, celebrado em 26.04.2013, pelo prazo de 720 dias (1 ano, 11 meses e 20 dias), pelo preço de € 300 000,00.

Da análise feita à denúncia resultou que os referidos contratos tinham como traços comuns o facto de terem sido celebrados entre os mesmos outorgantes, de se destinarem à prestação de serviços de assessoria jurídica e representação judicial, de se sobreporem os respetivos prazos contratuais, sem que se verificasse qualquer interrupção temporal, e de terem como fundamentação a previsão legal do artigo 27º, n.º 1, alínea b) do Código dos Contratos Públicos (CCP). Os dois últimos mencionados contratos invocavam, ainda, a necessidade de recurso ao ajuste direto por ausência de recursos próprios.

Face à factualidade descrita, concluiu-se estar em causa contratos relacionados entre si e, como tal, atendendo ao somatório dos seus valores, num total de € 800 000,00, deveriam ter sido submetidos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas ⁵⁰ pois as Leis do Orçamento de Estado para os anos de 2011, 2012 e 2013 ⁵¹ estabeleciam, para efeitos do disposto no artigo 48º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), que ficavam isentos de fiscalização prévia os “*atos e contratos, considerados isolada ou conjuntamente com outros que aparentem estar relacionados entre si, cujo montante não excedesse o valor de € 350 000,00*”.

Por outro lado, afigurava-se que poderiam existir indícios de um eventual fracionamento de despesa, cuja proibição se encontrava prevista no art.º 13º do Decreto-Lei n.º 40/2011, de 22 de março⁵² (atualmente prevista no artigo 16.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 08/06⁵³) e no artigo 22.º do Código dos Contratos Públicos.

⁵⁰ Neste sentido vide Acórdão n.º 39/10 - 03.nov. -1ª S/SS, do Tribunal de Contas, de fls. 4 a 22-v, dos autos apensos a este processo – Proc.º n.º 115/13-PECQ.

⁵¹ Cf. art.º 152º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro; art.º 184º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro e, art.º 145º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro.

⁵² Diploma entretanto revogado pela Resolução da AR n.º 86/2011, de 11 de abril.

⁵³ Repristinado pela Resolução da AR n.º 86/2011, de 11 de abril.

Este processo mereceu despacho superior⁵⁴, no sentido de ser objeto de análise no âmbito da presente verificação interna da conta de gerência de 2013.

- II. Em 23.05.2019, no âmbito do presente processo de verificação interna da conta, foi solicitado ao Presidente da Câmara Municipal de Barcelos que, relativamente aos contratos celebrados com a sociedade de advogados que exerceu o patrocínio judiciário em representação do Município de Barcelos no processo que correu os seus termos no Tribunal arbitral (ou outros), esclarecesse este Tribunal⁵⁵ porque não foram os mesmos sujeitos a fiscalização prévia, tendo em conta que se trata de contratos relacionados entre si que, pelo seu valor acumulado, ultrapassavam o limiar da sujeição a fiscalização prévia, nos termos do art.º 48.º da LOPTC, tendo sido solicitados os documentos comprovativos dos respetivos procedimentos pré-contratuais⁵⁶.

Em resposta, em 20.02.2020, o Presidente da Câmara Municipal, esclareceu⁵⁷ que os contratos celebrados são verdadeiramente autónomos entre si, especificando que diferem quanto ao objeto dos serviços jurídicos a prestar, quanto ao valor dos honorários e quanto ao prazo de execução contratual, motivo pelo qual, em seu entendimento, ficaria demonstrada a não obrigatoriedade de sujeição a fiscalização prévia dos mesmos. Para fundamentar a sua opinião alegou o seguinte:

"(...) o primeiro contrato celebrado - no seguimento do Ajuste Direto n.º 61/11 - destinou-se à "Aquisição de Prestação de Serviços de Patrocínio Judiciário no âmbito da Ação Arbitral proposta pela "Águas de Barcelos, S.A." contra o Município de Barcelos que decorre no Tribunal Arbitral sediado em Lisboa".

Especificamente, o objeto contratual visava a representação forense no âmbito de uma ação arbitral proposta pela "Águas de Barcelos, S.A." contra o Município de Barcelos, processo de natureza para-judicial, que corria termos num Tribunal Arbitral, de elevada complexidade técnico-jurídica e de uma dimensão factual significativa. (...) os serviços contratados tinham como prazo de execução 1 (um) ano, sendo que o valor global do mesmo se situou nos € 200.000,00 (duzentos mil euros).

No seguimento do desfecho da suprarreferida ação arbitral (cujo desfecho, como é bom de ver, não se mostrava passível de conhecimento pela Autarquia em momento anterior ao da prolação da respetiva decisão), foi celebrado um segundo contrato no seguimento do Ajuste Direto n.º 18/12-, o qual visava a "Aquisição de Serviços de Assessoria Jurídica e Representação Judicial no âmbito das questões emergentes do litígio que opõe o Município de Barcelos às Águas de Barcelos, S.A.". (...) Ora, uma vez proferido um acórdão arbitral que conduzia à condenação do Município de Barcelos no pagamento, fracionado no tempo, de uma indemnização à Águas de Barcelos, S.A. que ascendia ao valor de € 172.000.000,00 (cento e setenta e dois milhões de

⁵⁴ Anexo H do Relato.

⁵⁵ Anexo C do Relato. Ofício n.º 16155/2019, de 23.05 – Ponto II.

⁵⁶ Constituem o Volume III do processo.

⁵⁷ Anexo D do Relato. Ofício n.º 131/GAT, de 20.02.2020 - Ponto n.º 12.

euros), decidiu o executivo municipal promover a impugnação do mesmo junto do Tribunal Central Administrativo Norte (TCAN).

Simultaneamente, no decurso do processo arbitral, decorreu uma ação inspetiva ao Município de Barcelos por parte da Inspeção Geral da Administração Local (IGAL), a qual deu origem a diversos procedimentos, a correr termos em diferentes entidades, nomeadamente participações da IGAL junto do Departamento Central de Investigação e Ação Penal, Ministério Público do Tribunal Administrativo e Fiscal de Braga e deste Tribunal de Contas.

Assim sendo, julgou-se necessário contratar a prestação de serviços de assessoria jurídica e representação judicial no âmbito destas questões laterais emergentes do litígio que opôs o Município à "Águas de Barcelos, S.A. ".

Cumprir referir que os serviços contratados neste âmbito tinham como prazo de execução 4 (quatro) anos, sendo que o valor global do mesmo se situou nos € 300.000,00 (trezentos mil euros).

(...) Ademais, veja-se que, aquando da celebração do primeiro vínculo contratual público em questão, não seria possível à Entidade Adjudicante prever (sequer equacionar) a necessidade do segundo contrato entretanto celebrado, uma vez que a mencionada necessidade pública deriva exclusivamente do resultado obtido na demanda arbitral, quer quanto à sua carência propriamente dita, quer relativamente às singularidades da assessoria jurídica a prestar.

(...)Por tudo quanto se expôs, não se tratando de contratos relacionados entre si, porque verdadeiramente autónomos, a sua consideração individual no que respeita ao valor do contrato - e não uma consideração do valor acumulado - resulta na não ultrapassagem dos limiares dos limites para sujeição a fiscalização prévia, nos termos do artigo 48.º da LOPTC, pelo que não se poderá concluir pela violação de qualquer obrigação legal pelo Município de Barcelos na não submissão de tais contratos a fiscalização prévia por esta instância. (...)"

Ora, serão de atender os argumentos apresentados que sustentam tratar-se de contratos autónomos, insuscetíveis de constituírem objeto de um único contrato, e, como tal, verifica-se não existir uma divisão artificial dos contratos com o intuito de evitar o correto procedimento pré contratual, de acordo com as regras da contratação pública, nem existir violação das regras relativas ao fracionamento da despesa que resultam do regime da realização de despesas públicas.

Ainda assim, sempre se dirá que os contratos em causa apresentam uma conexão jurídica derivada do seu efeito complementar, devendo concluir-se estar preenchido o conceito de contratos relacionados entre si, ainda que de modo aparente, para efeitos da sua sujeição a fiscalização prévia, como impunha o artigo 48.º da LOPTC.

No entanto, face à atual redação do n.º 2 do art.º 48.º da LOPTC⁵⁸, que estabelece que ficam dispensados de fiscalização prévia os contratos que estejam ou aparentem estar relacionados entre si com um valor global inferior a € 950 000,00, e por força do princípio da aplicação da lei penal mais favorável, previsto no n.º 2 do artigo 2.º do Código Penal, aplicável ao regime substantivo da responsabilidade financeira sancionatória (cfr. n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC) é de concluir que, em face da alteração legislativa ocorrida, os contratos em apreço estariam atualmente dispensados de fiscalização prévia. Assim, apesar de os pagamentos realizados violarem a lei vigente à data da sua prática, não constituem agora qualquer infração nem podem acarretar responsabilidade financeira sancionatória.

Importa ainda referir, relativamente à fundamentação apresentada para o recurso ao procedimento de ajuste direto para celebração de contratos com os valores acima referidos, que, não obstante a complexidade jurídica da matéria que constitui objeto dos vários contratos celebrados, a autarquia deveria ter privilegiado, logo no primeiro contrato, e, se adequado, nos seguintes, um procedimento em que tivesse sido ouvida mais do que uma entidade apta a prestar o serviço, privilegiando a concorrência e potenciando um adequado resultado financeiro do contrato.

12. CONTRATO DE CONCESSÃO DE EXPLORAÇÃO DAS REDES PÚBLICAS DE ÁGUA E SANEAMENTO CELEBRADO COM A EMPRESA ÁGUAS DE BARCELOS, S.A. (AdB) - REPOSIÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÓMICO-FINANCEIRO

12.1 PROCESSO PECQ N.º 11/2018 ⁵⁹

Em 20.12.2017 deu entrada neste Tribunal⁶⁰ ⁶¹ uma denúncia efetuada por L⁶², relativa à alteração do contrato de concessão de exploração das redes públicas de água e saneamento celebrado com a empresa Águas de Barcelos, SA (AdB). Para instrução da denúncia, o participante juntou diversa documentação, conforme consta dos referidos autos⁶³.

Nos termos da denúncia e respetivos anexos, o denunciante veio chamar a atenção deste Tribunal para um conjunto de factos e circunstâncias respeitantes à alteração dos termos da concessão celebrada com AdB que, no seu entendimento, colocam em causa a *“legalidade e legitimidade dos compromissos assumidos pelo Município de Barcelos (MB)”*.

⁵⁸ Redação dada pela Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho

⁵⁹ Apenso ao presente processo.

⁶⁰ Bem como à Inspeção-Geral de Finanças e ao Procurador do Ministério Público junto do TAF de Braga.

⁶¹ Anexo I do Relato. Ofício datado de 18.12.2017, com o registo de entrada n.º 19072/2017, de 20.12.2017.

⁶² Anexo A do Relato.

⁶³ Apenso ao presente processo.

Factos e circunstâncias que decorreram, em síntese, de um processo de arbitragem intentado em 2010 pela concessionária, AdB, que condenou o MB ao pagamento de uma indemnização compensatória por conta da reposição do equilíbrio financeiro do contrato, no valor de M€ 172.

Da análise efetuada à denúncia (cf. Informação n.º 7/18 – DA IX.1), resultou o apuramento da seguinte factualidade:

O contrato de concessão da rede pública de água e saneamento de Barcelos foi celebrado em 27 de março de 2004, por um prazo de 30 anos, entre o MB (concedente) e a empresa Águas de Barcelos, SA, empresa (concessionária) detida em 45% pela empresa M, 30% pela empresa N, e 25% pela empresa B.

O contrato foi visado pela 1ª Secção do TC em 10.01.2005 (Proc. n.º 2167/04).

Sinteticamente, de acordo com o contrato, encontrava-se estabelecido um plano de investimentos para os 30 anos de concessão, no montante de M€ 116,4, dos quais, 80% (M€ 91,6) a realizar nos primeiros quatro anos de vigência do negócio.

Até 2016, e de acordo com os dados do Relatório e Contas da AdB, a concessionária realizou um conjunto de investimentos no valor de M€ 108, sendo estes compreendidos entre ativos reversíveis e não reversíveis para o Município.

O contrato previa uma cláusula de reposição do equilíbrio financeiro sempre que se verificasse alguma das situações previstas na cláusula 87.º, n.º 1, e que, no caso concreto, correspondeu à diminuição do efeito da procura em mais de 20%, face à procura estimada no Caso Base constante do anexo XVIII do contrato de concessão⁶⁴.

Em 2010, gorado o processo de negociações tendentes à reposição do equilíbrio financeiro da concessão, a concessionária instaurou um processo de arbitragem que culminou com o acórdão arbitral, proferido em 18.01.2012, que julgou procedentes os pedidos da AdB e condenou o MB ao pagamento de uma compensação financeira direta da seguinte forma: i) M€ 24,6 relativo à reposição do equilíbrio do contrato no período entre 2005-2009 e; ii) M€ 5,9 ao ano, desde 2010 até ao termo da concessão (2034).

No seguimento desta decisão, o MB intentou uma ação de anulação da decisão arbitral junto do Tribunal Central Administrativo Norte (TCAN), que julgou improcedente o pedido da autarquia, tendo sido interposto recurso para o Supremo Tribunal Administrativo (STA) e para o Tribunal Constitucional, tendo a concessionária obtido ganho de causa em todos os processos.

⁶⁴ O contrato partiu de pressupostos que a realidade veio contrariar. Nomeadamente, nos indicadores de população onde foi previsto um aumento da população residente, verificou-se uma diminuição de 15,5%, em 2015, e nos indicadores de consumo, que previam um aumento de 3L/dia por habitante até 2018, na realidade verificou-se uma forte quebra da faturação do consumo de água (57%) e no serviço de saneamento de águas residuais (40%), entre 2005 e 2015.

Esta circunstância levou a que os resultados da AdB tivessem acumulado prejuízos entre 2011 e 2016, de cerca de M€ 17,4, sendo os capitais próprios, em 2016, negativos num valor superior a M€ 6,7.

Paralelamente, corre termos uma ação executiva para pagamento de quantia exequenda e uma ação relativa a uma garantia bancária, ambas intentadas pela concessionária contra a concedente, no Tribunal Administrativo e Fiscal de Braga e no Tribunal Judicial da Comarca de Lisboa, respetivamente.

Em termos globais, o valor que o Município foi condenado a pagar à AdB ascendia, até ao termo do contrato de concessão (2034), a M€ 172, acrescido de juros de mora nos termos legais.

Face à impossibilidade financeira de o MB cumprir a sentença do Tribunal Arbitral, foi então iniciado um período de negociações visando alcançar uma de três soluções: (i) o resgate da concessão; (ii) a aquisição de uma posição maioritária no capital acionista da AdB, correspondente a 75% do seu capital social, ou; (iii) a aquisição de uma posição minoritária, de 49% do capital social da AdB.

Neste contexto, em 2 de novembro de 2015, o MB encetou negociações junto da AdB tendo em vista o resgate da concessão, propondo-se para o efeito, pagar a título de indemnização por danos sofridos e lucros cessantes, o montante de M€ 87, comprometendo-se a diligenciar junto de instituições bancárias para obter o financiamento necessário.

Este acordo de princípio, aceite e outorgado por todos os intervenientes, foi objeto de aprovação da CMB, em reunião extraordinária de 5 de novembro de 2015 e pela Assembleia Municipal, em sessão de 13 de novembro de 2015.

Posteriormente, foram goradas as negociações com o acionista B sobre a possibilidade da compra pela CMB dos 75% do capital da AdB.

Em 26 de junho de 2017, a CMB elaborou o Memorando do Contrato de Concessão de Água e Saneamento do MB, nos termos do qual se encontravam desenvolvidos os contornos de cada uma das opções e a descrição dos riscos e vantagens inerentes a cada solução.

Em síntese, de acordo com este documento, que se encontra alicerçado nas conclusões de dois estudos de viabilidade económico-financeira, a opção de aquisição de 49% da posição acionista da AdB pela autarquia (opção iii), era aquela que apresentava um "*balanço global positivo*".

Finalmente, em 13 de julho de 2017, foi reciprocamente aceite o Memorando de Entendimento e acordados os textos das minutas que: i) regulavam a concretização do equilíbrio financeiro da concessão tendo em vista ao cumprimento do Acórdão Arbitral e a faziam extinguir os processos judiciais existentes, e; ii) enquadravam a transmissão de ações e de cessão de créditos acionistas.

A proposta e o Memorando de Entendimento foram aprovados pela CMB, em 7 de novembro de 2017, e pela Assembleia Municipal de Barcelos, nas sessões de 29 de novembro e de 23 de dezembro de 2017.

Da análise da factualidade denunciada, concluiu-se que, caso se concretizasse, a reconfiguração da estrutura acionista da AdB e a alteração dos termos da concessão do contrato celebrado em 27 de

março de 2004, resultaria, mais do que numa mera modificação do contrato anterior, num novo contrato, o que violaria as regras e princípios de contratação pública. Além de se traduzir numa alteração do modelo vigente de gestão do serviço de águas e resíduos do concelho de Barcelos, na medida em que a compra de 49% do capital social da AdB pelo MB implicaria uma participação de capitais públicos em situação de quase paridade com os capitais privados, desvirtuando o modelo de gestão adotado (concessão de serviço público a um cocontratante privado), o que contenderia com os modelos legalmente previstos nos termos do Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto, que estabelece o regime jurídico dos serviços municipais de abastecimento de água, saneamento de águas residuais e gestão de resíduos sólidos urbanos.

12.2 ADITAMENTO AO PROCESSO PECQ N.º 11/2018

Através de ofício datado de 8 de maio de 2018, o mesmo exponente L, remeteu a este Tribunal elementos adicionais ao Processo n.º 11/2018 PEQD, já alvo da supracitada Informação n.º 7/18 – DA IX.1, de 02.04.2018.

O denunciante veio manifestar preocupação e expor as dúvidas que se lhe colocavam após tomar conhecimento da existência de um denominado “Contrato promessa de compra e venda de ações e cessão de créditos”, em que figuram como outorgantes o Município de Barcelos, a sociedade B, e a sociedade O, estes últimos na qualidade de “vendedores”, celebrado em 19 de maio de 2016.

Os vendedores integravam, juntamente com a empresa M e a empresa N, o agrupamento oponente e vencedor do concurso público internacional lançado pelo Município para a concessão da “Exploração e Gestão dos Serviços Públicos Municipais do Abastecimento de Água e Saneamento” e que deu lugar à sociedade AdB – Águas de Barcelos, S.A, concessionária.

Refere o denunciante que, na reunião de câmara de 7 de novembro de 2017, onde foi deliberado enviar para autorização do órgão deliberativo a aprovação da celebração de uma adenda àquele contrato de concessão, não constava da listagem dos documentos instrutórios o acordo firmado com as empresas B e O, em contraste com o relativo à empresa M, o que foi questionado naquela reunião.

O mesmo, refere, terá sucedido também na reunião da Assembleia Municipal, sendo que só após insistências várias, foi enviado o “contrato promessa de compra e venda de ações e cessão de créditos”, disponibilizado ao signatário em 30 de abril de 2018.

Em face de tal contrato promessa, alerta o exponente para vários aspetos atinentes ao mesmo, que considera não estarem devidamente fundamentados e explicados de forma inequívoca, designadamente o facto de não ter sido apreciado e autorizado pelos órgãos executivo e ou/ deliberativo do MB.

Como já referido, está em causa um aditamento ao PEQD n.º 11/2018, na medida em que o mesmo exponente vem juntar um novo elemento: um contrato promessa de compra e venda de ações e de cessão de créditos que a empresa B deteria sobre a concessionária (AdB), celebrado entre o Município de Barcelos, as empresas B e O, acionistas da sociedade AdB – Águas de Barcelos, S.A (juntamente com as empresas M e N), concessionária da “Exploração e Gestão dos Serviços Municipais de abastecimento de Água e Saneamento de Barcelos”, que não constava dos elementos anteriormente enviados, alegadamente por não haver sido “tornado público”.

12.3 ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE BRAGA (Proc.º PEQD N.º 22/2019) ⁶⁵

Foi recebido nesta Direção-Geral, um CD-ROM⁶⁶, remetido pelo Tribunal Judicial de Braga – Juízo Central Criminal de Braga – J3, comunicando a decisão proferida através de Acórdão datado de 30.10.2018, no âmbito do Processo Comum (Tribunal Coletivo) P, cujo teor foi objeto de análise no âmbito da Informação n.º 111/19 – NATDR, de 26.04.2019.

Os referidos autos tiveram origem no Acórdão do Tribunal de Braga, de 30 de outubro de 2018, que absolveu o Ex-Presidente da Câmara Municipal de Barcelos (Q), a Diretora do Departamento de Ambiente (R), S e T (representantes de empresa concessionária), da acusação da prática de um crime de prevaricação de titular de cargo político, previsto e punível nos termos do disposto no art.º 11º da Lei n.º 34/87, de 16 de julho (Crimes da Responsabilidade de Titulares de Cargos Políticos), por referência ao disposto nos artigos 1º, 2º e 3º, n.º 1, al. j) do mesmo diploma.

O Município de Barcelos deduziu pedido de indemnização cível contra os arguidos, pedindo a respetiva condenação solidária a pagar-lhe a quantia que o demandante tiver de despende por força do acórdão do tribunal arbitral que serve de título à ação executiva que corre termos no Tribunal Administrativo e Fiscal de Braga sob a referência U.

Da análise àquele expediente, levada a cabo pelo Núcleo de Análise e Tratamento de Denúncias e de Relatórios dos Organismos de Controlo Interno (NATDR), resultou que:

“No que respeita aos poderes de jurisdição financeira do Tribunal de Contas, a factualidade dada como provada pelo Tribunal Judicial de Braga, evidencia um eventual contexto de má gestão de

dinheiros públicos no processo de concessão das Águas de Barcelos, e em concreto, a prática de atos e tomada de decisões contrários aos princípios de economia, eficácia e eficiência da despesa associada ao contrato de concessão, a que alude a alínea c) do n.º 3 do artigo 52º da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro - Lei de Enquadramento Orçamental-LEO, e em geral, a um princípio de boa gestão dos dinheiros públicos.

⁶⁵ Apenso ao presente processo.

⁶⁶ Inserto a fls. 2 do Apenso.

De acordo com este artigo, nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que obedeça aos supracitados princípios, evidenciando aquela sentença algumas situações que terão causado prejuízos para a autarquia, e dessa forma, poderiam, independentemente do julgamento de responsabilidades de natureza criminal pelo Tribunal de Braga, ser enquadrados como ilícitos financeiros.

Sucedem, porém, que aquele Tribunal, analisou e considerou, um conjunto de circunstâncias que determinaram a absolvição dos responsáveis do executivo camarário quanto às acusações da prática de crimes de prevaricação, e que de alguma forma, mitigam ou afastam, uma eventual relevância em matéria de ilicitude financeira (...).

Acrescem, ainda, outras circunstâncias que mitigam a eventual relevância dos factos descritos numa perspetiva de efetivação de responsabilidades financeiras, designadamente, as seguintes:

- *O essencial dos factos que foram objeto de julgamento pelo Tribunal de Barcelos ocorreram em data anterior a 2009, pelo que, ainda que se pudesse concluir pela prática de ilícitos financeiros, os eventuais procedimentos de apuramento de responsabilidade financeira sancionatória ou reintegratória, estariam abrangidos, ou na eminência de o ser, pelo efeito da prescrição previsto no artigo 70.º da LOPTC;*
- *O contrato de concessão das Águas de Barcelos foi visado pelo Tribunal de Contas em 11 de janeiro de 2005;*
- *No âmbito da auditoria do Tribunal de Contas à Regulação de PPP no Sector das Águas (sistemas em baixa) - Relatório n.º 03/2014 - 2.ª Secção - que envolveu um universo de 27 concessões municipais de águas, entre as quais, a concessão das Águas de Barcelos, são feitas considerações críticas à execução deste contrato, referindo-se, em jeito de conclusão que "(...) Os custos envolvidos com este processo são o reflexo de sucessivas decisões lesivas para os interesses do município de Barcelos.*

No entanto, não foram evidenciadas ou apuradas quaisquer situações de responsabilidade financeira neste processo."

E conclui que "Em face do exposto, entende-se que o teor da sentença do Tribunal Judicial de Braga não convoca a necessidade de realização de diligências adicionais nos presentes autos, tanto mais que é previsível que a 1ª Secção do Tribunal se venha a pronunciar, em sede de fiscalização prévia, relativamente ao 3º aditamento ao contrato de concessão das Águas de Barcelos".

Perante tal informação, mereceu despacho de arquivamento da Excelentíssima Senhora Juíza Conselheira da Área, de 10.05.2019⁶⁷, com menção à remessa a este Departamento de Auditoria, para conhecimento e consideração em eventual ação de fiscalização.

⁶⁷ Anexo J do Relato.

12.4 SOLICITAÇÃO DE ESCLARECIMENTOS E DOCUMENTOS ADICIONAIS

Para esclarecimento das questões levantadas no Proc.º PEQD n.º 11/2018 (e respetivo aditamento) foram, no âmbito do presente processo de verificação interna da conta, solicitadas informações relativamente à concessão da exploração das redes públicas de água e saneamento à AdB.

Para o efeito, em 23.05.2019, solicitou-se ao Presidente da Câmara Municipal⁶⁸ que informasse e comprovasse documentalmente o ponto de situação do contrato de concessão e das relações contratuais entre o Município e a concessionária, nomeadamente, a existência de ações contenciosas (pendentes ou em que já exista decisão final) entre o município e a concessionária relativas à execução do contrato ou outras ou processos crime instaurados contra eleitos locais; e que esclarecesse se o município já tinha procedido ao pagamento da indemnização à concessionária fixada pelo Tribunal Arbitral em 18.01.2012 ou se haviam sido encontradas outras soluções negociadas entre as partes.

Foi, também, questionado relativamente ao contrato promessa de compra e venda de ações, celebrado em 19 de maio de 2016, entre o Município e as empresas B e O, assim como relativamente ao Memorando de Entendimento, celebrado em 13 de julho de 2017, entre o Município, a concessionária e a empresa N.

Mais se solicitou que informasse porque não foram aqueles últimos instrumentos submetidos a fiscalização prévia deste Tribunal, tendo em atenção as disposições conjugadas dos arts.ºs 5º, n.º 1. alínea c), 44º, 45º, 46º, n.º 1, alínea d) e 48º (conjugado com o preceito da Lei do Orçamento do Estado que anualmente fixava o limiar da sujeição a fiscalização prévia), todos da LOPTC.

Em 20.02.2020, o Presidente da Câmara Municipal de Barcelos, através de ofício⁶⁹, vem apresentar uma descrição do processo de concessão da exploração e gestão dos serviços públicos municipais de abastecimento de água e de saneamento de Barcelos à AdB - ÁGUAS DE BARCELOS, S.A. e do processo de arbitragem (e dos recursos judiciais que lhe sucederam) relativo ao pedido de reposição do equilíbrio económico-financeiro daquele contrato apresentado pela concessionária, em que foi condenado o Município de Barcelos.

Em resposta às questões colocadas⁷⁰, informou o seguinte:

“(...) Deste modo, a AdB - ÁGUAS DE BARCELOS, S.A. obteve já ganho de causa para as suas pretensões, com as consequências económicas, já acima referidas, inoportáveis para o MUNICÍPIO sem que se garanta de forma alguma a manutenção e qualidade dos sistemas de abastecimento de águas e recolha de afluentes.

⁶⁸ Anexo C do Relato. Ofício n.º 16155/2019, de 23.05.2019 – Ponto I.

⁶⁹ Anexo D do Relato. Ofício n.º 131/GAT, de 20.02.2020.

⁷⁰ Anexo D do Relato, Ofício n.º 131/GAT, de 20.02.2020.

Por essa razão, ambas as partes envolvidas entabularam negociações que vieram a ser vertidas no Memorando de Entendimento, outorgado em 13 de julho de 2017 (cfr. doc. n.º 10 e respetivos anexos), onde pretenderam:

- i. regular a concretização da reposição do equilíbrio económico-financeiro da Concessão, com vista ao cumprimento do Acórdão Arbitral e a fazer extinguir os processos judiciais existentes e ainda;*
- ii. enquadrar a referida transmissão de ações e de cessão de créditos acionistas, (quanto ao acionista B — cfr. doc.s n.º 11).*

Tal instrumento foi já aprovado nos órgãos do Município de Barcelos, nos termos da deliberação do Executivo datada de 7 de novembro de 2017 (cfr. doc. n.º 12), das deliberações da Assembleia Municipal de Barcelos datadas de 29 de novembro de 2017 (cfr. doc. n.º 13) e de 26 de janeiro de 2019 (cfr. doc. n.º 14). Esse instrumento mereceu ainda parecer prévio favorável da ERSAR, nos termos do respetivo ofício n.º 0-000280/2019, datado de 17 de janeiro de 2019 (cfr. doc. n.º 15)”.

Relativamente às demais questões colocadas, o Presidente da Câmara Municipal nada acrescentou.

No âmbito das diligências efetuadas no presente processo de verificação interna de contas, foram consultados as Certificações Legais de Contas e os Relatórios de Gestão que compõem os documentos de Prestação de Contas, relativos aos períodos de gerência de 2018 a 2021, tendo-se verificado que é sempre formulada uma “Base para opinião com reservas”, nas CLC’s, relativa ao litígio judicial com a AdB, bem como consta uma descrição da sua evolução nas Notas ao Balanço e à Demonstração de Resultados/Notas do Anexo às Demonstrações Financeiras separadas, por se tratar de um processo que justifica o ajustamento das provisões.

Nos termos da informação mais recente⁷¹, a proposta negociada, de adenda ao contrato de concessão, que resultou do Memorando de Entendimento de 2017, foi submetida a parecer da ERSAR. Esta entidade “*teceu várias considerações e por imposição foram introduzidos alguns ajustamentos propostos (...)*”, tendo as sugestões sido aceites, submetidas e aprovadas em reunião do órgão executivo, em 18.01.2019, e deliberativo, em 26.01.2019, “*estando o processo a ser preparado para envio ao Tribunal de Contas para efeito de visto prévio. (...) Em 31 de maio de 2021 as partes não outorgaram a escritura por motivos alheios ao município, no entanto mantiveram-se contactos e negociações com vista a manter o acordo de aquisição de 49% do capital da Águas de Barcelos. (...) O atual executivo, que tomou posse em 18.10.2021, tem mantido negociações com os acionistas da empresa concessionária, AdB – Águas de Barcelos SA no sentido de encontrar a melhor solução para a problemática que decorre da execução do contrato de concessão. De referir que a 19.10.2021 a AdB requereu o procedimento de ação executiva mencionando que suspenderá a mesma se vier a entender que as negociações assim o justificam. Dado o pouco tempo decorrido desde o início das funções do atual executivo, não existe ainda qualquer tomada de posição sobre o assunto”.*

⁷¹ Anexo N do Relato. Relatório de Gestão de 2021.

De acordo com a informação veiculada, após a aprovação da Câmara Municipal, em 17.02.2023, e da Assembleia Municipal em 28.02.2023⁷², foi oficializado, em 22.03.2023, o acordo entre o Município e a empresa Águas de Barcelos, que estabelece o reequilíbrio financeiro da Concessão, tendo como “*grandes linhas de orientação três condições essenciais (...): primeiro, que a sentença indemnizatória de mais 200 milhões de euros caísse e ficasse sem efeito; segundo, que a definição das novas tarifas de água e saneamento fossem menores do que as que constavam no acordo de 2017 (que nunca chegou a ser assinado entre as partes); terceiro, que a ligação de ramais de água e saneamento passassem a ser gratuitas. Aceites estes pressupostos, a Câmara Municipal mostrou abertura para prolongar o prazo de concessão em mais 20 anos, e aceitou pagar 18 milhões de euros de indemnização, montante muito menor do que a condenação judicial de mais de 200 milhões de euros. No que respeita a investimentos, a concessionária terá de efetuar um investimento de cerca de 32 milhões de euros no desenvolvimento de novos ramais de abastecimento de água e de redes de saneamento. Neste aspeto, também a Câmara se compromete a investir cerca de 6 milhões, alargando desta forma a cobertura do saneamento a praticamente 80% do território.*”

Nos termos daquelas deliberações dos órgãos municipais, confirma-se a aprovação pela Assembleia Municipal do pedido de autorização da Câmara Municipal para a outorga da adenda ao Contrato de Concessão da Exploração e Gestão dos Serviços Públicos Municipais de Abastecimento de Água e Saneamento do Concelho de Barcelos (para vigorar a partir de 2024), fazendo parte integrante os seguintes anexos:

- Anexo 1 – Regulamento do Serviço;
- Anexo 2 – Caso Base Revisto;
- Anexo 3 – Tarifário Revisto (para vigorar em 2024);
- Anexo 4 – Protocolo Tarifário Especial (social);
- Anexo 5 – Plano de Investimentos da Concessionária;
- Anexo 6 – Plano de Investimentos Municipal.

Consultados os documentos⁷³, verifica-se que o Acordo de reposição do equilíbrio financeiro da Concessão assenta nas seguintes modalidades cumulativas: a) prorrogação do prazo do Contrato de Concessão por mais 20 (vinte) anos; b) revisão do Tarifário; c) revisão do Plano de Investimentos a cargo da concessionária; d) revisão do Plano de Investimento municipal; e) eliminação da obrigação de pagamento de retribuição à concedente; f) alteração dos termos do exercício do direito de resgate; g) pagamento de compensação financeira à concessionária no valor de 18M€. Não cabe nesta sede comparar o volume financeiro da despesa resultante da condenação do Município em Tribunal Arbitral com o resultante da despesa e da perda de receita resultante deste Acordo.

A fim de atualizar a informação em análise na presente verificação interna da conta da Autarquia, foram solicitados esclarecimentos ao Presidente da CM⁷⁴, nomeadamente a razão por que, até à

⁷² Anexo O do Relato. Deliberações dos órgãos municipais e anexos, disponibilizados no site do MB.

⁷³ Anexo O do Relato. Documentos constantes da ordem de trabalhos da sessão da AM, realizada no 28 de fevereiro de 2023, acessíveis em <https://www.am-barcelos.pt/evento/13-a-sessao-da-assembleia-municipal/>

⁷⁴ Correspondência com o Reg. n.º S 25104/2023, de 14/06

data, não havia sido enviado para fiscalização prévia aquele Acordo, tendo sido informado o seguinte⁷⁵:

- “1. As deliberações tomadas pela Câmara Municipal e pela Assembleia Municipal em Fevereiro de 2023 sobre o litígio que opõe o Município de Barcelos e a Águas de Barcelos, S.A. foram decisões de aprovação do acordo de princípio com a Concessionária da Exploração e Gestão dos Serviços Públicos Municipais de Abastecimento de Água e de Saneamento, e de autorização de celebração de um Acordo, com vista a encerrar o referido litígio judicial existente e pôr termo ao processo executivo da condenação do Município ocorrida por decisão transitada em julgado.*
- 2. Não se encontra, assim, outorgada qualquer adenda ao contrato de concessão.*
- 3. Tais deliberações autorizaram a Câmara Municipal a outorgar um Acordo com a Concessionária que prevê a futura celebração de uma transação judicial, que será submetida a homologação judicial, assim pondo termo ao processo pendente.*
- 4. Esse Acordo de princípio foi assinado em 22/03/2023 e a sua execução encontra-se condicionada a um prévio conjunto de condições (nomeadamente a obtenção do parecer prévio da Entidade Reguladora, aprovação por entidades financiadoras da concessionária e aprovações dos órgãos competentes) sendo que a verificação de algumas dessas condições ainda se encontra em curso.*
- 5. Apenas após a verificação dessas condições se passará à formalização do Acordo, mediante a outorga do Termo de Transação e submissão a homologação judicial, sendo que a sua execução consiste na celebração de um Terceiro Aditamento ao Contrato de Concessão cujos termos lhe são anexados.*
- 6. O supra exposto explica a razão pela qual, a este propósito, não foi enviado qualquer contrato para fiscalização prévia do Tribunal de Contas.”*

Do exposto resulta que a Assembleia Municipal autorizou a Câmara Municipal a formalizar uma adenda ao contrato de concessão que parece modificá-lo substancialmente. Salienta-se, contudo, que o Município deve respeitar escrupulosamente os limites impostos pelo artigo 313.º do Código dos Contratos Públicos.

De acordo com os últimos desenvolvimentos deste processo, e na sequência da notificação do relato desta VIC aos responsáveis da autarquia, o Terceiro Aditamento ao Contrato de Concessão da Exploração e Gestão dos Serviços Públicos Municipais de Abastecimento de Água e de Saneamento de Barcelos foi remetido para fiscalização prévia, encontrando-se em análise naquela sede.

⁷⁵ Correspondência com o Reg. n.º E 6112/2023, de 22/06

13. APRECIÇÃO DO CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL E PESSOAL

Conforme já referido no ponto 3 deste Relatório, foram citados os responsáveis da Câmara Municipal de Barcelos que desempenharam funções no exercício de 2013, para se pronunciarem em contraditório pessoal, assim como a Câmara Municipal de Barcelos, na pessoa do atual Presidente da Câmara Municipal, em contraditório institucional, para se pronunciar relativamente à exequibilidade do Projeto de Recomendações expressas no ponto 12 do Relato de Verificação Interna.

13.1 Contraditório pessoal

O responsável, Domingos Ribeiro Pereira⁷⁶ informou que o Resgate, de facto, foi aprovado na reunião da CMB de 5 de novembro de 2015 e também aprovado, em sessão da Assembleia Municipal de 13 de novembro de 2015, pelo que se procedeu à correspondente correção no presente Relatório.

Não foram apresentadas quaisquer outras alegações.

13.2 Contraditório institucional

O atual Presidente da Câmara Municipal de Barcelos, Mário Constantino Lopes, subscreveu o contraditório institucional⁷⁷, juntando para o efeito pareceres de juristas⁷⁸, pronunciando-se sobre as recomendações constante do Relato, no sentido de que:

1. Quanto à atualização e aprovação da Norma de Controlo Interno, o Município de Barcelos informou que *“(...) com a aprovação e publicitação do novo Regulamento Orgânico dos Serviços do Município de Barcelos⁷⁹ foi criada a Divisão de Auditoria e Qualidade, que, considerando as suas atribuições, e depois de devidamente dotada de meios, encetou várias diligências tendo em vista a revisão da NCI.*

Atualmente, esta divisão já dispõe de um projeto de NCI, o qual se encontra em apreciação pelas diferentes unidades orgânicas deste Município, prevendo-se a conclusão deste procedimento de revisão até ao final do corrente ano”.

2. Relativamente ao processo de inventariação e valorização do inventário municipal, esclareceu que, *“(...) no que se refere aos bens objetos de transferência de competências do Estado para esta Autarquia, tem constituído uma prioridade deste Município, encontrando-se em fase de conclusão.*

⁷⁶ A folhas 2953 do processo.

⁷⁷ Remetido pela Câmara Municipal de Barcelos (CMB) através do Ofício n.º 324/DJ, de 20 de setembro, a fls. 2868 a 2949

⁷⁸ A folhas 2883 a 2949 do processo.

⁷⁹ Aviso n.º 1221/2022, de 19 de janeiro, publicado no Diário da República.

Encontra-se ainda, em curso, a atualização do cadastro e da vida útil dos edifícios e outras construções, de acordo com as orientações previstas na Portaria n.º 189/2016, de 14 de julho, prevendo-se que o processo fique concluído no presente ano económico”.

3. Em relação à questão que se prende em concreto, com o Terceiro Aditamento ao Contrato de Concessão da Exploração e Gestão dos Serviços Públicos Municipais de Abastecimento de Água e de Saneamento de Barcelos, para além das situações constantes do presente Relatório, ponto 12, é mencionado, em síntese, o seguinte:

(...) “Em julho de 2021 a exequente Concessionária requereu o prosseguimento dos autos, atualizando a liquidação da quantia em execução, contabilizando as compensações e juros de mora devidos até 2020 em € 94.342.832,15 de capital e juros de mora no montante de € 37.747.808,80, num total de € 132.090.640,23.

A estes valores acresceriam ainda os referidos € 5.897.179,00 anuais até ao final da concessão (janeiro de 2035), ou seja, mais 82.560.506,00, sem contar quaisquer juros.

Pelo que em julho de 2021 as responsabilidades do Município atingiam (...) a quantia (vencida e vincenda, de capital e juros) de € 214.651.146,00.”

(...) “a execução do Contrato de Concessão, e as suas vicissitudes, tinham criado um encargo para o Município de Barcelos que até ao final de 2022 já estava liquidado em € 214.651.146,00 (...), dos quais se encontravam vencidos, e em fase de cobrança coerciva inevitável, € 132.090.640,23.”

“(...) Esta situação tem consequências financeiras inoportáveis para o Município, sem permitir garantir de forma alguma a manutenção e a qualidade dos sistemas de abastecimento de águas e recolha de águas residuais, nem sequer a garantia da continuidade dos investimentos e do serviço”.

“Considerando tal factualidade, o Município, em defesa do interesse público, pretendeu repor o equilíbrio económico-financeiro da Concessão através de uma solução negocial que, como recomendado pelo Tribunal Arbitral, permite evitar a inoportabilidade prática para o Concedente do pagamento da Compensação Financeira equivalente, e assim viabilizar a extinção dos processos judiciais existentes e assegurar a normalização da vida da concessão.”

“(...) a análise da minuta de Terceiro Aditamento ao Contrato de Concessão não pode desconsiderar as circunstâncias envolventes da mesma, designadamente que o acordo ora alcançado constitui uma forma de concretização de uma sentença transitada em julgado cuja execução, embora devida, seria altamente penalizadora para o futuro do Município”. (...)

Cabe agora calcular que responsabilidades e encargos financeiros resultam do Acordo e do consequente Terceiro Aditamento:

a. *Uma compensação à Concessionária de € 18.000.000,00;*

b. *Um plano de Investimentos Municipal de € 7.000.000,00 a executar entre 2024 e 2025;*

c. *A eliminação da retribuição do Concedente, no valor de € 300.000,00/ano durante todo o período do contrato atualizável com base no IPC excluindo habitação. Considerando o alargamento do prazo contratual até 2055, estima-se este valor, para todo este período, em € 13.500.000,00.*

d. *Num total de € 38.500,000,00.*

(...) “O Acordo foi, na generalidade, aprovado em reunião da Câmara Municipal de Barcelos realizada no dia 17/02/2023.

(...) em reunião da Assembleia Municipal de Barcelos realizada no dia 28/02/2023.

(...) em reunião do Conselho de Administração da Concessionária.

Em 22 de março de 2023 o Acordo foi assinado pelos representantes legais da Concessionária e do Município de Barcelos.

O Acordo foi submetido a um conjunto de condições prévias, duas das quais teriam de se encontrar verificadas antes da sua aprovação final pelos órgãos autárquicos e submissão a homologação judicial:

a. Obtenção de parecer prévio da ERSAR;

b. Obtenção de autorizações à Concessionária pelos Bancos Financiadores.”

O atual Presidente, também informou que *“(...) foi obtida a concordância dos Bancos Financiadores, (...) o parecer prévio emitido pela ERSAR relativo ao Terceiro Aditamento ao Contrato de Concessão da Exploração e Gestão dos Serviços Públicos Municipais de Abastecimento de Água e de Saneamento de Barcelos⁸⁰(...).*

Relativamente ao parecer da ERSAR, é referido pelos juristas⁸¹, o seguinte:

“(...)No entanto, quando se pronuncia especificamente sobre a prorrogação do prazo da Concessão, enquanto um dos modos eleitos de reposição do equilíbrio económico financeiro daquela, a ERSAR acaba por concluir que tal modificação do Contrato é inviável, porquanto o DL 194/2009 - diploma que o referido regulador entende dever ser tido em consideração para efeitos da análise à modificação do Contrato de Concessão, por via da regra contida no respetivo artigo 80.º, n.º 2 - o não permite, uma vez que veio limitar a duração máxima deste tipo de contratos a 30 anos, incluindo prorrogações, sendo certo que o presente Contrato foi já originariamente celebrado por aquele período, ainda que ao abrigo do Decreto-Lei.º 379/93, de 5 de novembro (“DL 379/93”); (...)

A ERSAR, convocando igualmente o disposto no artigo 297.º do Código Civil (“CC”) - regra geral de direito dirigida à aplicação no tempo das leis sobre prazos - conclui, assim, que, contrariamente ao pretendido pelas Partes (prorrogação por mais 20 anos, para um total de 50

⁸⁰ Remetido à Câmara Municipal de Barcelos (CMB) pelo Ofício da entidade reguladora com a Ref.^a O-003054/2023, datado de 19 de maio de 2023.

⁸¹ A folhas 2916 (verso) e 2917 do processo.

anos), apenas seria possível em tese prorrogar a duração da Concessão por mais 8 anos, na medida em que: (i) o DL 194/2009 entrou em vigor a 1.1.2010; (ii) assim permitindo a vigência do Contrato até 31.12.2039 (30 anos a contar da entrada em vigor do diploma) - ou seja, mais 5 anos face ao termo atual; (iii) pese embora o DL 194/2009 (artigo 80.º, n.º 2) tenha conferido às Partes um prazo adicional de adaptação de 3 anos, perfazendo-se, deste modo, um total de 8 anos de prorrogação, em abstrato, possível (cfr. o Parecer da ERSAR, pp. 12-13).”

4. No tocante ao respeito escrupuloso do disposto no artigo 313.º do Código dos Contratos Públicos aquando da elaboração, aprovação e celebração de adenda ao contrato de concessão de águas, o atual Presidente, mencionou o seguinte:

(...) “No que respeita à necessidade imperativa de não configurar qualquer forma de impedir, restringir ou falsear a concorrência, o mesmo artigo 313.º do CCP, no seu número 2, menciona especificamente que essas circunstâncias poderiam advir de (vide as diversas alíneas):

a. Introduzir alterações que, se inicialmente previstas no Caderno de Encargos, teriam ocasionado no procedimento pré-contratual a alteração da qualificação dos candidatos, a alteração da ordenação das propostas avaliadas, a não exclusão ou a apresentação de outras candidaturas ou propostas. Entendemos que nenhuma das referidas situações se verifica, pois, as alterações derivadas do Terceiro Aditamento não se prendem com nenhuma questão de qualificação de candidatos, nem afetam quaisquer parâmetros de classificação das propostas concursais recebidas. O único elemento verdadeiramente relevante introduzido a este propósito no Terceiro aditamento é o alargamento – para 50 anos – do prazo da concessão, face aos 30 anos inicialmente adjudicados. Mas já o teor do Contrato original previa a possibilidade de prorrogação do prazo do contrato em caso de necessidade de reequilíbrio financeiro da concessão, e a própria lei em vigor na data do Contrato original admitia que as Concessões fossem estabelecidas até ao máximo de 50 anos.

b. “Alterar o equilíbrio económico do contrato a favor do cocontratante de modo que este seja colocado numa situação mais favorável do que a resultante do equilíbrio inicialmente estabelecido”. Com o Terceiro Aditamento verifica-se precisamente o contrário. O equilíbrio económico do contrato é alterado a favor do Município de Barcelos, pois o Caso Base revisto prevê a redução da TIR acionista e a cláusula contratual que prevê a reposição do equilíbrio financeiro do contrato (cláusula 87.ª) é significativamente alterada no sentido de transferir amplamente para a Concessionária os riscos da concessão, tendo-se mantido no Contrato, como motivos que conferem o direito à reposição do equilíbrio, apenas aqueles que a lei estabelece como imperativamente concedendo tal direito. Como é evidente, e se compreende bem face à diferença de encargos entre o que resulta do cumprimento do Contrato em vigor e o que resulta do Terceiro Aditamento (uma diferença superior a 176 milhões de euros a favor do Município), o equilíbrio económico do contrato não é alterado a favor do cocontratante.

c. “Alargar consideravelmente o âmbito do contrato”. Não há qualquer alargamento do âmbito do Contrato. No que respeita ao âmbito material, o Contrato tem precisamente o mesmo âmbito, a Concessão da exploração e gestão conjunta dos serviços de água e de saneamento do concelho de Barcelos. Do ponto de vista temporal, o alargamento do prazo

para 50 anos não se traduz numa inovação contratual, pois o Contrato original, celebrado por 30 anos, já continha a previsão da possibilidade da sua prorrogação (vide cláusula 87.ª, n.º 3, alínea c), tal como também o previa – até 50 anos – o Decreto-Lei n.º 379/93 de 5 de novembro, no seu artigo 8.º.”

O atual Presidente da Edilidade, entende também que:

(...) “Para além dos casos elencados especificamente no referido artigo 313.º do CCP, já analisados, não se vislumbram quaisquer outras situações que fossem suscetíveis de impedir, restringir ou falsear a concorrência, ou que, concretamente analisadas, produzam evidência de que teriam determinado qualquer outro resultado no concurso que levou à celebração do Contrato de Concessão”.

Pelo que, conclui que *“(...) se encontram verificados e respeitados todos os limites às modificações objetivas dos contratos públicos, estatuídos no artigo 313.º do CCP.”*

5. O Terceiro Aditamento ao Contrato encontra-se, atualmente, em apreciação em sede de fiscalização prévia.

13.3 Apreciação do contraditório

No que respeita às alegações apresentadas pelo atual Presidente da Câmara, em sede de contraditório institucional, conclui-se que se encontram em fase de execução final as duas situações referentes quer à atualização e aprovação da Norma de Controlo Interno quer quanto ao processo de inventariação e valorização do inventário municipal.

No que concerne ao Terceiro Aditamento ao Contrato de Concessão da Exploração e Gestão dos Serviços Públicos Municipais de Abastecimento de Água e de Saneamento de Barcelos nada mais se refere, uma vez que o mesmo foi remetido para fiscalização prévia, encontrando-se pendente o respetivo processo.

14. 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 da LOPTC, ao que se dignou o Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto de emitir o Parecer do Ministério Público n.º 82/2023, de 11 de dezembro, nos seguintes termos:

“1. Enquadramento geral

1.1 A verificação interna à conta (VIC) do Município de Barcelos ocorreu em cumprimento do Programa Anual da 2.ª Secção do Tribunal de Contas (TC) e abrangeu o período de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2013.

1.2 Concluiu-se, fundamentadamente, pela necessidade de:

1.2.1. Concluir o procedimento de apreciação e respetiva aprovação da Norma de Controlo Interno, no sentido de que a mesma se adequa aos normativos em vigor, nomeadamente, às normas do Regime Jurídico das Autarquias Locais, bem como às normas constantes do Decreto-Lei que aprovou o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP), designadamente no que respeita ao controlo interno;

1.2.2. Concluir o processo de inventariação e valorização do inventário municipal, bem como acautelar a valorização da totalidade dos bens atendendo aos critérios plasmados no SNC-AP, e que ainda se encontram por regularizar, de modo a refletir no Balanço uma imagem fidedigna da posição patrimonial da autarquia, bem como diligenciar com vista a regularizar as restantes situações constantes das CLC;

1.2.3 Respeitar escrupulosamente o disposto no artigo 313.º do Código dos Contratos Públicos, no âmbito do aditamento ao contrato de concessão de águas, bem como o Princípio da Concorrência, previsto no artigo 1-A, do Código dos Contratos Públicos e o Princípio da Equidade Intergeracional, consagrado no artigo 9.º do Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI).

1.2.4. Pela formulação ao atual órgão executivo do Município de recomendações e pela homologação da conta.

2. Apreciação e posição do Ministério Público

Não são evidenciados no Projeto de Relatório sobre o qual ora nos debruçamos quaisquer indícios de infrações financeiras de que caiba ao Ministério Público conhecer, ou outros que envolvam matéria integrante de responsabilidade a ser investigada em sede da competência de outras jurisdições.

Pelo que nada mais se nos oferece pronunciar quanto ao Projeto de Relatório em análise, emitindo-se parecer de concordância com o mesmo.”

15. EMOLUMENTOS

Nos termos do art.º 9º, do Dec. Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com a redação dada pelo art.º 1º, da Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, os emolumentos⁸² calculados relativos à gerência em análise são:

Unid.: Euro

Gerência	Montante
2013	17.164,00

⁸² A folhas 203.

16. 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 Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (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 2013;
- II. Aprovar a homologação com recomendações da conta do Município de Barcelos, da gerência de 2013, objeto de verificação interna, com as recomendações elencadas no ponto 2;
- III. Ordenar:
 1. Que o presente Relatório seja remetido:
 - a) Ao Presidente da Câmara Municipal de Barcelos 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 2013;
 - c) À Diretora-Geral das Autarquias Locais;
 2. Ao Presidente da Câmara Municipal de Barcelos para que, no prazo de 180 dias, comunique ao Tribunal de Contas 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 artigo 9º da LOPTC;
- V. Fixar os emolumentos a pagar conforme o constante do ponto 15.

Tribunal de Contas, em 21 de dezembro de 2023.

A Juíza Conselheira Relatora

(Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote)

Os Juízes Conselheiros Adjuntos,

(Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes)

(José Manuel Gonçalves Santos Quelhas)

FICHA TÉCNICA

Nome

Categoria

Coordenação Geral

Helena Cruz Fernandes

Auditora-Coordenadora

Coordenação

Isabel Maria de Fátima Relvas Cacheira

Auditora-Chefe

Técnicos

Isabel Maria Basílio Marques Melo

Técnico Verificador Especialista Principal

Margarida Santos*

Técnico Superior - Jurista

Ilda Dias Fino**

Técnico Superior - Jurista

*Integrou a equipa de 17.03.2023 a 30.06.2023

**Integrou a equipa a partir de 12.10.2023