

Município de Pedrógão Grande

Processo n.º 2571/2016

RELATÓRIO N.º 2/2024

VERIFICAÇÃO INTERNA DE CONTAS



TC TRIBUNAL DE
CONTAS



Índice

1.	SUMÁRIO EXECUTIVO.....	2
1.1	Nota prévia.....	2
1.2	Principais conclusões.....	2
2.	RECOMENDAÇÕES.....	3
3.	CONTRADITÓRIO.....	4
4.	EXAME DA CONTA.....	5
5.	DILIGÊNCIAS EFETUADAS.....	8
6.	ANÁLISE DA CONTA DE GERÊNCIA.....	8
6.1	Endividamento municipal.....	8
6.2	Certificação legal de contas.....	8
6.3	Norma de controlo interno.....	9
6.4	Divergências entre o mapa de fluxos de caixa e de operações de tesouraria.....	9
7.	PARTICIPAÇÃO DE IRREGULARIDADES PELO REVISOR OFICIAL DE CONTAS.....	11
7.1	Relatório do Revisor Oficial de Contas do Município sobre irregularidades na Divisão Administrativa e Financeira do Município de Pedrógão Grande.....	11
7.2	Relatório de Auditoria Forense.....	13
8.	APRECIÇÃO DO CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL E PESSOAL.....	21
8.1	Contraditório Institucional e Pessoal.....	21
8.2	Apreciação Geral.....	25
8.3	Atualização do Processo A.....	27
9.	VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	27
10.	EMOLUMENTOS.....	30
11.	QUADRO DAS EVENTUAIS RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS.....	31
12.	DECISÃO.....	32
	FICHA TÉCNICA.....	34

1. SUMÁRIO EXECUTIVO

1.1 NOTA PRÉVIA

Em cumprimento do Programa de Fiscalização da 2ª Secção do Tribunal de Contas¹ (TdC), foi realizada a verificação interna da conta de gerência do Município de Pedrógão Grande (MPG), relativa à gerência de 2016, 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 dezembro.

1.2 PRINCIPAIS CONCLUSÕES

Em resultado da verificação interna da conta de gerência de 2016, das diligências instrutórias realizadas, da análise aos documentos enviados, bem como das informações prestadas em contraditório institucional e pessoal, conclui-se que:

- i. A autarquia apresentou, e tem vindo a apresentar, consecutivamente, resultados operacionais, financeiros e resultados líquidos do exercício negativos;
- ii. O município cumpriu com os limites legais de endividamento, tendo utilizado 38,6 % da sua capacidade de endividamento;
- iii. Embora a entidade ainda não tivesse concluído, em 2016, o registo e valorização de todo o património municipal, conforme reserva formulada pelo revisor oficial de contas, observa-se que atualmente esta matéria já não é referida na CLC de 2022;
- iv. A norma de controlo interno em vigor, aprovada em 29 de abril de 2002, encontra-se desatualizada e não cumpre a finalidade a que se destina, permitindo situações de irregularidades contabilísticas e eventuais fraudes, conforme relatado no ponto 6.3 deste Relatório, sendo de salientar que esta matéria foi já objeto de recomendação em anterior ação de controlo;

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

² A folhas 60 do processo.

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, pela Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho e pela Lei 12/2022, de 27 de junho, e pela Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro.

- v. A autarquia não conseguiu identificar as situações de desconformidade entre os saldos de operações de tesouraria, relatados no ponto 6.4, aproveitando a implementação do SNC-AP para regularizar essas situações, sem, no entanto, identificar a origem das mesmas, o que leva o Tribunal a concluir pela falta de integralidade e fiabilidade das demonstrações apresentadas;
- vi. De acordo com o relatório de auditoria forense realizada ao MPG, nas áreas identificadas no caderno de encargos, relativamente às gerências de 2013 a 2017, foram identificadas várias irregularidades contabilísticas, falsificação de documentos que configuram a prática de diversos crimes e de eventuais infrações financeiras de carácter sancionatório e reintegratório, que totalizam € 86.320,82 a repor pelos funcionários municipais – Chefe de Divisão Administrativa e Financeira, responsável pela contabilidade e tesoureira, por desvio de dinheiros públicos, sancionado nos termos do n.º 3 do artigo 59º da LOPTC;
- vii. Foi instaurado um processo pelo Departamento de Investigação e Ação Penal de Leiria,⁴ relativamente aos factos indiciados pelo Revisor Oficial de Contas, nos trabalhos de auditoria, que levaram a concluir pela prática de irregularidades contabilísticas, fraude, pagamentos indevidos, em conluio, por três funcionários municipais.
- viii. Na fase de Inquérito que correu termos no Departamento de Investigação e Ação Penal de Leiria, na sequência do processo acima citado, com data de 31/03/2023, foi deduzida acusação contra os arguidos - Chefe de Divisão Administrativa e Financeira, responsável pela contabilidade e tesoureira, tendo sido calculado o património incongruente de cada arguido e arrestados bens e contas bancárias, para garantir o pagamento dos valores liquidados, a declarar perdidos a favor do Estado.
- ix. O Tribunal Judicial da Comarca de Leiria, em 07/07/2023, emitiu despacho de acusação, aplicando aos arguidos a pena acessória de proibição do exercício de funções, mantendo a medida de Termo de Identidade e Residência e o arresto de todos os bens encontrados em poder dos arguidos.
- x. Tendo presente as conclusões deste Relatório, que indiciam a existência de eventuais infrações financeiras sancionatórias e reintegratórias, não se pode concluir no sentido de que a conta do Município de Pedrógão Grande, do exercício de 2016, reúna condições para ser homologada, pelo que se decide recusar a homologação da conta ora objeto de verificação interna com formulação de recomendações.

2. RECOMENDAÇÕES

Atenta a natureza das conclusões acima expostas, formulam-se as seguintes recomendações ao atual órgão executivo do Município de Pedrógão Grande:

⁴ Processo A

- i. Providenciar pelo reforço dos resultados da autarquia evidenciados na Demonstração de Resultados;
- ii. Promover a revisão e implementação da norma de controlo interno, tendo em consideração a entrada em vigor do SNC-AP, bem como os mecanismos de controlo que assegurem a integralidade da informação, através da definição clara e objetiva de orientações e diretrizes dos procedimentos a adotar na área do controlo interno.

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 Pedrógão Grande - gerência de 2016:

Exercício do contraditório			
Nome	Cargo	Período de responsabilidade	Observações
Institucional – Presidente da Câmara Municipal			Pronunciou-se em contraditório institucional
João Manuel Gomes Marques	Presidente	01/01/2013 a 18/10/2013	Pronunciou-se em contraditório
	Vereador	21/10/2017 a 31/12/2018	
Valdemar Gomes Fernandes Alves	Presidente	19/10/2013 a 31/12/2018	Pronunciou em contraditório
Carlos Manuel Santos David	Vereador	01/01/2013 a 18/10/2013	Pronunciou-se em contraditório
Paulo Alexandre de Carvalho e Silva	Vereador	01/01/2013 a 18/10/2013	Não se pronunciou em contraditório
Sofia Alexandra Fernandes Neves	Vereadora	01/01/2013 a 18/10/2013	Pronunciou-se em contraditório
António da Silva Pena	Vereador	19/10/2013 a 20/10/2017	Não se pronunciou em contraditório
Bruno Miguel Antunes Gomes	Vereador	19/10/2013 a 20/10/2017	Pronunciou-se em contraditório
Maria Margarida David Lopes Guedes	Vereadora	19/10/2013 a 31/12/2018	Pronunciou-se em contraditório, através de advogado
José Antunes Graça	Vereador	01/01/2013 a 20/10/2017	Pronunciou-se em contraditório, através de advogado
Nelson David Fernandes	Vereador	21/10/2017 a 31/12/2018	Pronunciou-se em contraditório



Raul José Piedade Batista Garcia	Vereador	21/10/2017 a 31/12/2018	Pronunciou-se em contraditório
-	Responsável pela Contabilidade	01/01/2013 a 31/12/2018	Não se pronunciou em contraditório
-	Tesoureira	01/01/2013 a 31/12/2018	Não se pronunciou em contraditório
-	Chefe de Divisão	01/01/2013 a 31/12/2018	Não se pronunciou em contraditório

Conforme é evidenciado no quadro anteriormente apresentado, foram citados os 11 (onze) responsáveis que integraram o órgão executivo do Município nos exercícios de 2013 a 2018, o atual Presidente da Câmara Municipal e os funcionários municipais indicados no ponto 5 do Relato - Chefe da Divisão Administrativa e Financeira, responsável pela Contabilidade e Tesoureira.

O atual Presidente da Câmara Municipal exerceu o direito de **contraditório institucional**, pronunciando-se sobre a exequibilidade das recomendações transmitidas no ponto 7 do Relato de Verificação Interna.

Em relação ao **contraditório pessoal**, 9 dos 11 responsáveis citados, apresentaram as suas alegações, designadamente: João Manuel Gomes Marques, Carlos Manuel Santos David, Sofia Alexandra Fernandes Neves, Bruno Miguel Antunes Gomes, Maria Margarida David Lopes Guedes, José Antunes Graça, Nelson David Fernandes, Raul José Piedade Batista Garcia e Valdemar Gomes Fernandes Alves.

Os funcionários municipais indicados no ponto 5 do Relato não se pronunciaram em contraditório.

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

4. EXAME DA CONTA

O exame da conta foi feito tendo presente o disposto no n.º 2, do art.º 53.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)⁶ e ainda o disposto na Resolução n.º 06/2003 – 2ª Secção, de 18 de dezembro.

Foram seguidas as Instruções⁷ aplicáveis e, pelo exame dos documentos enviados, conclui-se que o resultado da gerência é o que consta da seguinte demonstração numérica:

⁷ Resolução n.º 04/2001, 2ª Secção, de 12 de julho - Instruções n.º 1/2001.



Unid. Euros

	Conta de Documentos (Contas de Ordem) ⁸		Conta de Dinheiro (Mapa de Fluxos de Caixa) ⁹	
Débito				
Saldo de Abertura	224.396,16		1.338.578,27	
Entradas	72.653,40	297.049,56	5.659.114,54	6.997.692,81
Crédito				
Saídas	91.424,48		5.196.448,82	
Saldo de Encerramento	205.625,08	297.049,56	1.801.243,99	6.997.692,81

Conforme os mapas do balanço¹⁰, demonstração de resultados¹¹ e mapas de controlo orçamental¹², apresenta-se de seguida a estrutura de resultados da entidade:

Unid. Euros

Norma Controlo Interno	Resultados		Execução Orçamental		
Aprovada pelo órgão executivo em 29/04/2002	Resultados operacionais	- 640.887,26	Receita	Previsões corrigidas	6.478.321,96
	Resultados financeiros	- 18.522,46		Receita cob. líquida	6.513.536,84
				% de execução	100,54 %
	Resultados correntes	- 659.409,72	Despesa	Dotações corrigidas	6.478.321,96
	Resultados extraordinários	126.882,82		Despesas pagas	4.884.742,19
Resultado líquido do exercício	- 532.526,90		% de execução	75,40 %	

A autarquia apresenta resultados operacionais e financeiros negativos e, conseqüentemente, resultados correntes e resultado líquido do exercício também negativos, sem fazer qualquer divulgação no relatório de gestão¹³ e nas Notas ao balanço e à demonstração de resultados¹⁴ sobre essa matéria.

Observando a evolução destes resultados ao longo dos exercícios de 2016 a 2022, podemos constatar um agravamento dos resultados operacionais, e uma melhoria dos resultados financeiros, enquanto o regime contabilístico aplicável foi o do Plano Oficial de Contabilidade para as Autarquias

⁸ A folhas 36 e 152 do processo. O mapa entregue com a prestação de contas apresentava divergências, pelo que foi remetido um novo documento, em sede de diligências instrutórias.

⁹ De folhas 33 a 35 do processo.

¹⁰ De folhas 37 a 40 do processo.

¹¹ A folhas 41 e 42 do processo.

¹² De folhas 43 a 47 do processo.

¹³ De folhas 62 a 75 do processo.

¹⁴ De folhas 142 a 151 do processo.

Locais (POCAL)¹⁵; no entanto, no período de 2020 a 2022, na vigência do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP)¹⁶, verifica-se que os resultados operacionais, embora permaneçam negativos, evoluíram favoravelmente em 2020, voltando a agravar-se em 2021 e melhorando em 2022, conforme se constata do quadro seguinte:

		Unid. Euros					
Exercício	2016	2017	2018	2019	2020 ¹⁷	2021	2022
Res. Operacionais	- 640.887,26	- 858.884,67	- 1.572.921,38	- 1.849.641,37	- 140.312,93	- 657.232,22	- 520.095,52
Res. Financeiros	- 18.522,46	- 6.706,62	49.358,25	56.611,03	n.a.	n.a.	n.a.
Res. Líquido Exercício	- 532.526,90	240.323,03	- 1.106.895,27	- 1.719.641,49	- 150.650,70	- 664.867,25	- 536.093,72

Tendo em consideração que o acumular de resultados líquidos negativos ao longo dos últimos anos tem agravado o balanço da autarquia, que apresentou em 2016¹⁸ resultados transitados de € 5.315.202,30 negativos, que se agravaram nos últimos anos, para € - 11.458.999,31 em 2021¹⁹ e € - 12.653.141,59 em 2022, recomenda-se à entidade que providencie pela regularização desta situação, envidando esforços no sentido da redução dos gastos e aumento dos proveitos, de modo a garantir a sustentabilidade financeira do município.

Em sede de contraditório institucional, veio o atual Presidente da Câmara Municipal informar que *“reavaliará a possibilidade de aumento das receitas próprias geradas por influência direta da autarquia, quer em taxas quer em preços, mediante a revisão dos valores cobrados e as reduções e isenções concedidas nos termos dos Regulamentos em vigor e da demais legislação aplicável.*

Adicionalmente, reavaliará a estrutura de despesa da autarquia, designadamente da despesa corrente, por forma a identificar e mitigar a existência de despesas não essenciais à prossecução das atribuições do Município e no exercício cabal das suas competências.

Independentemente dos resultados que venham a ser obtidos com a execução e implementação das medidas suprarreferidas, mais se esclarece que o Município de Pedrogão Grande tem procurado cumprir pontual e integralmente com as disposições legais estabelecidas para a execução orçamental, designadamente pelo cumprimento do equilíbrio corrente e para os limites da dívida, encontrando-se numa situação financeira equilibrada, conforme informação remetida, periodicamente, à DGAL e, anualmente, ao TdC.”

¹⁵ Decreto-Lei n.º 54-A/2009, de 22/02, e demais alterações legislativas.

¹⁶ Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11/09, e demais alterações legislativas.

¹⁷ Valor apurado em regime contabilístico SNC-AP, diferentemente dos exercícios anteriores, em que foi utilizado o regime constante do POCAL - Resultado operacional (antes de resultados financeiros), tal como na gerência seguinte (2021).

¹⁸ De folhas 37 a 40 do processo.

¹⁹ Conforme o balanço constante da prestação de contas da gerência de 2021 (Proc.º 3329/2021)



5. DILIGÊNCIAS EFETUADAS

A fim de esclarecer as questões suscitadas aquando da análise da presente conta e suprir a falta de alguns documentos, expediram-se ofícios²⁰ dirigidos ao Presidente da Câmara Municipal, o qual enviou os documentos²¹ e respostas possíveis²², que se dão aqui por reproduzidos, devendo, contudo, ser evidenciadas as situações apresentadas nos pontos seguintes.

6. ANÁLISE DA CONTA DE GERÊNCIA

6.1 ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL

No relatório de gestão²³ da autarquia, a entidade apresenta sucintamente a situação de endividamento face ao limite legal estabelecido nos termos do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI)²⁴, indicando um valor da dívida total de € 2.804.578 para um limite de endividamento de € 7.270.868.

Assim, solicitou-se ao MPG os cálculos detalhados e documentos comprovativos para o apuramento do endividamento municipal, tendo sido remetida toda a informação e documentação comprovativa referente ao cálculo, de onde se evidencia, para a gerência em apreciação, o montante de € 2.804.791 de dívida total, para um limite de € 7.270.868.

Os cálculos efetuados nesta verificação interna²⁵, com base na informação recolhida dos documentos de prestação de contas e das diligências instrutórias efetuadas, apresentam uma dívida total aproximada daquela indicada pela entidade, de € 2.804.918,64, demonstrando que utilizou 38,6 % da sua capacidade de endividamento.

6.2 CERTIFICAÇÃO LEGAL DE CONTAS

A certificação legal de contas (CLC)²⁶ apresenta a seguinte reserva: “*Não foi possível validar os valores inscritos no Balanço relativos aos “Bens do domínio público” e às “Imobilizações corpóreas”, bem como os relativos às Amortizações acumuladas, em virtude de não ter sido feita a respetiva inventariação e de não existir um ficheiro atualizado que permita obter listagens de todos os bens que fazem parte do património do Município. Do mesmo modo e pela mesma razão, também não é possível, a partir dos elementos contabilísticos existentes, validar o valor dos “Subsídios para investimentos” recebidos, incluídos na conta “Proveitos diferidos”, relacionados com o património referido. Assim, não nos é possível pronunciar sobre a plenitude, propriedade e*

²⁰ A folhas 107 a 108, 170, 285, 287, 293 e 300 do processo.

²¹ Volume II.

²² De folhas 110 a 305 do processo. De referir que os documentos de despesa e receita foram apreendidos pela Polícia Judiciária no âmbito do processo de investigação mencionado no ponto 7.1 deste Relatório

²³ A folhas 75 do processo.

²⁴ Lei n.º 73/2013, de 03 de setembro, retificada pela Declaração de Retificação n.º 46-B/2013, de 01 de novembro, alterada pela Lei n.º 82-D/2014, de 31 de dezembro, Lei n.º 69/2015, de 16 de julho, Lei n.º 132/2015, de 04 de setembro, Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto, retificada pela Declaração de Retificação n.º 35-A/2018, de 12 de outubro, alterada pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro e pela Lei n.º 29/2023, de 4 de julho.

²⁵ De folhas 11 a 31 do processo.

²⁶ De folhas 82 a 84 do processo.

valorização das rubricas de balanço mencionadas anteriormente e, conseqüentemente, sobre o seu impacto no ativo, passivo, fundos patrimoniais e resultados do exercício”.

Consultada a CLC de 2021²⁷, constata-se que o revisor oficial de contas, que representava a Sociedade B, mantém uma reserva pela falta de conciliação e validação do património, entre os ficheiros de imobilizado (em excel) e os registos contabilísticos da autarquia, indicando que *“os serviços preveem terminar esta conciliação e as validações finais do património e proceder ao registo de eventuais regularizações durante o ano de 2022”.*

Em 2022, a CLC da responsabilidade da mesma sociedade não faz qualquer alusão à reserva anterior. No entanto, refere o facto de que a informação preparada pela entidade ainda não cumpre na totalidade as divulgações previstas na NCP 27 – Contabilidade de Gestão.

6.3 NORMA DE CONTROLO INTERNO

A norma de controlo interno (NCI)²⁸, em vigor na autarquia, e remetida em sede de prestação de contas, data de 29 de abril de 2002, sem que tenha sido submetida qualquer revisão do documento.

Neste sentido, face às alterações legislativas em matéria de gestão financeira, orçamental, patrimonial e da própria estrutura orgânica do MPG que se verificaram desde a aprovação da NCI, esta revela-se desatualizada, não contribuindo para o cumprimento dos objetivos elencados no ponto 2.9.2 do POCAL, a que acresce o facto de ter sido aprovado o SNC-AP, o que implica a necessidade de a norma ser revista e aprovada em respeito por este novo normativo, em especial o seu artigo 9.º.

Em contraditório institucional o Presidente da Câmara Municipal vem informar que *“...o Município de Pedrogão Grande procederá à abertura imediata de procedimento com vista à revisão e implementação da Norma de Controlo Interno, em adequação à entrada em vigor do SNC-AP.”*

Uma vez que esta matéria constava do projeto de recomendações formuladas no Relato de Verificação Interna de contas, entende-se ser de manter a presente recomendação à entidade, para posterior acompanhamento do respetivo acatamento.

6.4 DIVERGÊNCIAS ENTRE O MAPA DE FLUXOS DE CAIXA E DE OPERAÇÕES DE TESOURARIA

Analisados os MFC²⁹ e de MOT³⁰ da gerência em questão, apurou-se a seguinte divergência relativamente ao saldo inicial e saldo final de operações de tesouraria registados em cada um deles:

²⁷ Processo n.º 3329/2021.

²⁸ De folhas 76 a 81 do processo.

²⁹ De folhas 33 a 35 do processo.

³⁰ De folhas 48 a 52 do processo.



	MFC	MOT ³¹	Unid. Euros Divergência
Saldo Inicial 2016	216.077,31	218.385,31	2.308,00
Saldo Final 2016	169.164,61	171.472,61	2.308,00

Questionada a autarquia, veio o PCM informar que “a divergência apurada no saldo inicial no montante de 2.308,00€, constata-se que já vem de anos anteriores a 2016 (e que) a responsável pela contabilidade que tinha a seu cargo a elaboração das prestações de contas dos anos em causa, encontra-se suspensa e a aguardar processo disciplinar e judicial. Assim sendo, foi-nos de todo impossível apurar o porquê da existência da divergência”.

Posteriormente veio adiantar que “apesar dos esforços desenvolvidos para identificar a razão da existência desta divergência nos saldos iniciais de 2016 não foi possível identificar a sua origem. Procedeu-se à consulta dos dados informáticos existentes na aplicação de apoio ao registo da contabilidade, bem como dos documentos de prestação de contas dos anos anteriores, não tendo sido possível obter qualquer evidência que justifique esta divergência. Foi possível concluir que os documentos da prestação de contas aprovados nos anos anteriores não correspondem aos mapas produzidos pela aplicação da contabilidade, não tendo sido possível identificar qual a razão para que tal tenha sucedido”.

No decurso da análise à conta de 2016, verificou-se que esta divergência transitou para as gerências seguintes, tendo na gerência de 2017 sido constatada outra situação, conforme quadro seguinte:

	2016	2017	2018	2019
Diferença Saldo Inicial	2.308,00	2.308,00	- 17.401,91	- 17.401,91
Diferença Saldo Final	2.308,00	- 17.401,91	- 17.401,91	-17.402,01

A justificação apresentada pelo PCM foi de que “no decurso da elaboração da prestação de contas, cujos documentos foram integralmente emitidos através da aplicação de apoio aos registos da contabilidade, constatou-se a existência de saldos errados nas contas das cauções dos empreiteiros, bem como numa conta associada à entrega de verbas retidas no âmbito de um processo judicial. Por forma a que os registos contabilísticos passassem a evidenciar os saldos corretos nas contas de operações de tesouraria, foram efetuados registos contabilísticos de regularização, sem que estes tenham influenciado o mapa de fluxos de caixa (...) Estas correções deveriam ter sido acompanhadas da emissão de ordens de pagamento e de guias de receita, por forma a que as mesmas tivessem influenciado o mapa de fluxos de caixa.

A divergência (na gerência de 2019) corresponde a um acerto de 0,10€ no pagamento ao REVITA dos donativos recebidos na sequência dos incêndios de 2017. Esta incoerência foi regularizada contabilisticamente através de um movimento de operações diversas, sem afetar o mapa de fluxos de caixa.

³¹ Pela diferença entre o saldo credor e devedor do mapa de operações de tesouraria.

Em 2020 procedeu-se à validação dos saldos das contas de operações de tesouraria registadas no balancete e no mapa de operações de tesouraria, não tendo sido identificada qualquer incongruência nos respetivos saldos. Nesse sentido, por forma a regularizar a divergência existente entre o mapa de fluxos de caixa e o mapa de operações de tesouraria procedeu-se à transferência dos valores registados em excesso como operações de tesouraria no mapa de fluxos de caixa para as dotações orçamentais da autarquia, através da emissão de uma ordem de pagamento de OT e uma guia de receita orçamental”.

Embora a autarquia tenha regularizado contabilisticamente estas situações, aproveitando a implementação do SNC-AP, em 2020, subsistem por esclarecer os motivos para aquelas diferenças, tanto na gerência de 2016 (€ 2.308,00), como na gerência de 2017 (€ 19.709,91³²), pelo que não nos podemos pronunciar sobre a correção dos saldos apresentados nas demonstrações financeiras e orçamentais, presentes na prestação de contas da autarquia, não sendo assim possível aferir pela integralidade e fiabilidade das demonstrações apresentadas.

7. PARTICIPAÇÃO DE IRREGULARIDADES PELO REVISOR OFICIAL DE CONTAS

7.1 RELATÓRIO DO REVISOR OFICIAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO SOBRE IRREGULARIDADES NA DIVISÃO ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA DO MUNICÍPIO DE PEDRÓGÃO GRANDE

No decurso das diligências instrutórias levadas a cabo nesta ação de controlo, o PCM veio informar³³ que, em 20 de março de 2018, o MPG foi “*alvo de buscas por parte da Polícia Judiciária de Coimbra, resultante da denúncia do Sr. Presidente da Câmara Municipal, na pessoa do Sr. Valdemar Gomes Fernandes Alves e também do revisor oficial de contas do município, sociedade C. Os departamentos sujeitos a buscas foram os serviços de contabilidade e tesouraria, tendo sido apreendidos e alvo de arresto vários documentos. Desta situação resultaram a instauração de três processos disciplinares, tendo sido suspensos das suas atividades o Chefe de Divisão Administrativa e Financeira, a Responsável pela Contabilidade e a Tesoureira Municipal, por suspeita de graves irregularidades nas contas do município. A investigação prossegue sob direção do Ministério Público do Departamento de Investigação e Ação Penal de Leiria, com a coadjuvação da Polícia Judiciária de Coimbra”.*

O despoletar desta situação ocorreu com a entrega ao PCM, por parte da Sociedade de Revisores Oficiais de Contas, em resultado do trabalho normal de auditoria, de um “*Relatório sobre Irregularidades*”³⁴, de 29 de dezembro de 2017, que indiciava a “*existência de eventuais fraudes e irregularidades na Divisão Administrativa e Financeira do Município de Pedrógão Grande*”. As situações detetadas foram, resumidamente, as seguintes:

³² € 19.709,91 = € 2.308,00 (em 2016) + € 17.401,91 (em 2017).

³³ A folhas 173 e seguintes do processo.

³⁴ De folhas 178 a 182 do processo.

- i. Pagamentos à ACSS³⁵/ADSE³⁶: Além de irregularidades contabilísticas verificadas na conta G – ACSS, o revisor constatou diversos pagamentos indevidos, no valor total de € 19.517,10³⁷, com base em documentos falsificados;
- ii. Cauções prestadas por fornecedores para garantia em obras: O revisor identificou alguns registos de pagamentos de cauções a fornecedores que, pelos prazos de garantia das obras, estabelecidos no Código dos Contratos Públicos, não deveriam ter sido efetuados na gerência de 2017, totalizando € 11.628,57³⁸;
- iii. Fundo de Maneio: O revisor identificou, em contagem física da caixa, valores superiores a € 10.000,00 quando o fundo de maneio atribuído ao Chefe de Divisão Municipal era de apenas € 500,00, indiciando que esta situação serviria para “*acumular valores para depois serem efetuados pagamentos ilícitos em dinheiro*”, já que “*foram pagos diversos documentos cuja legalidade questionamos, em resultado de nos serem apresentadas sempre cópias e não documentos originais*”.

Os auditores selecionaram uma amostra de documentos e do respetivo confronto com os documentos originais, identificaram ainda falsificações de documentos pagos à Conservatória do Registo Predial de Pedrógão Grande, em que os “*documentos originais relativos aos pagamentos efetivamente pagos na CRPPG, foram alterados de modo a que no documento (fotocópia) pago e contabilizado, aparece um valor muito superior*”. O total destes documentos foi de € 1.288,26 (em 2017).

Assim, o relatório conclui que “*a serem confirmadas as situações de fraude (...) estas foram realizadas em conluio pelos seguintes funcionários: Chefe da Divisão Administrativa e Financeira; responsável pela Contabilidade; e Tesoureira*”. Adianta, ainda, que “*os factos referidos provam um comportamento grave e condenável dos funcionários referidos, lesivo dos interesses do Município, pela apropriação indevida e ilegal, de bens que faziam parte do património municipal*” recomendando “*que seja feita uma auditoria específica, abrangendo as 3 áreas referidas e outras em que possam também existir irregularidades (...) de modo a poder concluir-se sobre o montante total que terá sido subtraído ao património do Município, com as consequências disciplinares e criminais inerentes*”.

Em sede da presente verificação interna de contas e no que se refere à participação efetuada pelo PCM à Polícia Judiciária de Coimbra e que correu termos no Ministério Público do Departamento de Investigação e Ação Penal de Leiria, no processo A, o MPG informou, em 05/09/2022, que “*o Tribunal de Instrução Criminal de Leiria decretou a suspensão de funções, aguardando o mesmo despacho de acusação, o qual ainda não foi proferido. Encontrando-se tal processo em segredo de justiça*”.

³⁵ Administração Central do Sistema de Saúde.

³⁶ Assistência na Doença aos Servidores Cívicos do Estado - Instituto de Proteção e Assistência na Doença.

³⁷ Ordens de pagamento n.º 1281/2017 (€ 5.467,67), 2200/2017 (€ 4.393,86), 2198/2017 (€ 2.531,90), 2954/2017 (€ 4.131,73) e 2953/2017 (€ 2.991,94).

³⁸ Cauções das empresas D (€ 1.887,08), E (€ 6.982,17) e F (€ 2.759,32).

Presentemente, ainda não foi proferida decisão final no referido processo.

7.2 RELATÓRIO DE AUDITORIA FORENSE

O município de Pedrógão Grande procedeu à contratação de uma Sociedade de Revisores B, para a realização de uma auditoria forense³⁹, aos anos de 2013 a 2017, com vista à certificação do montante total no qual o município foi lesado, tendo tal Sociedade elaborado um relatório⁴⁰, de onde se extraem as seguintes conclusões e recomendações:

- Análise de balancetes e saldos de abertura⁴¹: Da verificação sumária efetuada aos balancetes, de 2005 a 2015, constataram-se perdas de informação contabilística e alterações de saldos entre contas, bem como lançamentos contabilísticos sem qualquer documentação de suporte⁴², concluindo o Revisor que *“(...) a maioria dos movimentos efetuados por estes registos contabilísticos se destinam a regularizar as contas, pelas ausências dos movimentos de abertura ocorridos em sucessivos exercícios anteriores. No entanto, não nos foi possível proceder à sua validação, face à inexistência de documento de suporte e, nalguns casos, à incompreensível movimentação contabilística”*.

Estas situações evidenciam falhas no sistema de controlo interno e poderão ser constitutivas de eventual responsabilidade financeira sancionatória, por aplicação da infração prevista na alínea d) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, que é passível de multa, e que tem como limite mínimo o montante correspondente a 25 UC⁴³ (€ 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, que após contraditório, se apurou ser da responsabilidade do Presidente do MPG, por deter o pelouro da área da Administração Geral e das Finanças⁴⁴, que terá assumido um comportamento baseado na confiança e não zelou pelo estrito cumprimento dos mais elementares deveres de vigilância e controlo.

- Documentação em falta e deficiências no arquivo documental⁴⁵: Foi relatado igualmente que *“o sistema de arquivo, pelo menos parcialmente, estava desatualizado ou incompleto, nomeadamente pela falta de algumas OP’s, bem como o arquivo/documentos de suporte dos movimentos contabilísticos, em especial os relacionados com o diário 13 (operações diversas), em especial, nos anos de 2013 e 2014”* o que releva um desadequado sistema de controlo interno da área financeira.

³⁹ Cujo âmbito se centrou exclusivamente na validação do cumprimento legal de todas as despesas pagas em numerário, validação dos pagamentos realizados às entidades estatais, validação dos pagamentos de operações de tesouraria, validação do cumprimento das normas de controlo interno e do fundo de maneiio e validação da legalidade dos documentos pagos pelo fundo de maneiio.

⁴⁰ De folhas 311 a 344 do processo.

⁴¹ A folhas 317 e 318 do processo.

⁴² De folhas 353 a 360 do processo (anexos 2.10/2 a 2.10/5 do relatório de auditoria forense).

⁴³ De acordo com o Regulamento de Custas Processuais aprovado pelo Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26/02.

⁴⁴ Cfr. reunião da câmara municipal de 24 de outubro de 2013 e de 9 de novembro de 2017.

⁴⁵ A folhas 319 do processo.

- Fundo de maneio⁴⁶: De acordo com a auditoria realizada foi constatada, em todos os anos analisados, a sistemática violação da constituição, reconstituição e reposição do fundo de manei. Desde logo, em 2013, aquando da constituição do fundo, pelo valor de € 500 não foi dado o devido tratamento contabilístico já que “(...) *os montantes aprovados na reunião do executivo foram de imediato registados como saídas da caixa principal (111) e registados em contas de despesa de fornecimentos e serviços externos, conta 62*” realizando-se operações de despesa normais⁴⁷, sem apresentação de documentos de suporte que permitissem validar a operação, possibilitando “*a apropriação pelo Chefe de Divisão Administrativa e Financeira deste montante*”.

Esta situação revela o incumprimento dos pontos 2.3.4.2, alínea d), 2.3.4.3 e 2.9 do POCAL, em vigor à data dos factos, passível de eventual responsabilidade financeira sancionatória prevista na alínea d) do n.º 1 do artigo 65º da LOPTC, passível de multa, e 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 a 9 do referido artigo, da responsabilidade do chefe de divisão municipal, responsável pela gestão do fundo de manei.

No entanto, verifica-se que dado o tempo entretanto decorrido, a responsabilidade financeira sancionatória encontra-se prescrita, nos termos do disposto nos artigos 69º e 70º do mesmo diploma.

Verifica-se ainda que a apropriação indevida deste montante é geradora de eventual responsabilidade financeira reintegratória, atenta a infração prevista no n.º 3 do artigo 59.º da LOPTC, da responsabilidade do chefe de divisão municipal, responsável pelo fundo de manei.

De 2013 a 2018, os auditores verificaram que “(...) *o elevado número de reposições ocorridas em cada ano, bem como os montantes envolvidos, indiciam a sua utilização para efetuar pagamentos correntes sem que os mesmos fossem sujeitos ao sufrágio da aprovação e cabimentação prévia da despesa e não para despesas urgentes e inadiáveis*”.

Verificaram-se igualmente ultrapassagens sistemáticas aos limites definidos por rubrica orçamental, em cerca de 40% das OP’s analisadas, entre 2013 e 2018, “*concluindo-se que existiu uma violação sistemática, em termos de rubricas da classificação económica, dos montantes previstos nos normativos internos, e cujo responsável, Chefe de Divisão Administrativa e Financeira, preparava e era reembolsado das despesas que apresentava*”.

Da mesma forma, observou-se um volume elevado de alguns tipos de despesas, tais como pagamentos na Conservatória e Registo Predial, alimentação, combustível e despesas de farmácia que não cumpriam os requisitos para serem consideradas urgentes e inadiáveis, o que levou à existência de várias reconstituições, em cada mês, do fundo de manei.

⁴⁶ De folhas 321 a 324 do processo.

⁴⁷ De folhas 361 a 368 do processo (anexos 5.1.1/2 a 5.1.2/2 do relatório de auditoria forense).

- Pagamentos à Segurança Social⁴⁸: Os auditores assinalaram e documentaram várias situações de OP's cuja documentação de suporte, ou foi forjada, ou não tem qualquer correlação aparente com a despesa, cujos pagamentos foram efetuados por caixa (em dinheiro) e que se julgam ter sido realizados em conluio pelo chefe de divisão, pela responsável da contabilidade e pela tesoureira em funções, para apropriação indevida dos seguintes montantes:
 - ✓ No exercício de 2013⁴⁹ foi indevidamente documentado, processado, e indevidamente subtraído aos cofres do Município, o montante de € 1.877,60;
 - ✓ No exercício de 2014⁵⁰ foram indevidamente documentadas, processadas, e indevidamente subtraídas aos cofres do Município, as quantias de € 1.256,62, € 2.000,00, € 2.786,85 e € 2.100,00;
 - ✓ No exercício de 2015⁵¹ foi indevidamente documentado, processado, e indevidamente subtraído aos cofres do Município, o valor de € 2.138,04.

Do exposto conclui-se não ter sido dado cumprimento aos pontos 2.3.4.2, alínea d), 2.3.4.3 e 2.9 do POCAL, em vigor à data dos factos, situação suscetível de eventual responsabilidade financeira sancionatória prevista na alínea d) do n.º 1 do artigo 65º da LOPTC, passível de multa, e 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 a 9 do referido artigo, da responsabilidade do chefe de divisão, da responsável da contabilidade e da tesoureira em funções, àquela data.

Verifica-se, contudo, que dado o tempo entretanto decorrido, a responsabilidade financeira sancionatória encontra-se prescrita, nos termos do disposto nos artigos 69º e 70º do mesmo diploma.

De salientar que as apropriações indevidas destes montantes são geradoras de eventual responsabilidade financeira reintegratória, atento o disposto no n.º 3 do artigo 59º da LOPTC, da responsabilidade dos funcionários municipais que atuaram em conluio, atrás referidos.

- Pagamentos à Administração Central do Sistema de Saúde (SNS)⁵²: Analisados os processamentos na contabilidade dos recebimentos e pagamentos efetuados, por retenção da DGAL à ACSS, verificou-se que a autarquia não cumpriu os princípios contabilísticos da não compensação, durante os exercícios de 2013 e 2014, já que registava apenas o valor líquido recebido relativo ao Fundo de Equilíbrio Financeiro proveniente da DGAL, quando deveria contabilizar como receita o montante total que receberia caso não houvesse retenção direta, e depois registar o processo de despesa para o montante retido, resultando depois no valor líquido efetivamente recebido.

⁴⁸ De folhas 324 a 327vs do processo.

⁴⁹ De folhas 369 a 370 do processo (anexos 5.2.1/1 a 5.2.1/2 do relatório de auditoria forense).

⁵⁰ De folhas 371 a 384 do processo (anexos 5.2.1/6 a 5.2.1/23 do relatório de auditoria forense).

⁵¹ De folhas 385 a 386 do processo (anexos 5.2.1/24 a 5.2.1/25 do relatório de auditoria forense).

⁵² De folhas 327 vs. a 331 do processo.

No entanto, de 2015 a 2017, verificaram-se registos de despesa de valores excessivos, em nome da ACSS, cuja diferença para mais, totalizou € 32.594,92, cujos montantes foram indevidamente documentados, processados e pagos por caixa (em dinheiro), e que se julga terem sido realizados em conluio pelo chefe de divisão, pela responsável da contabilidade e pela tesoureira em funções, para apropriação indevida das seguintes quantias:

- ✓ No exercício de 2015⁵³, a quantia de € 3.781,90;
- ✓ No exercício de 2016⁵⁴, a quantia de € 9.295,92;
- ✓ No exercício de 2017⁵⁵, a quantia de € 19.517,10.

Esta situação revela o incumprimento dos pontos 2.3.4.2, alínea d), 2.3.4.3 e 2.9 do POCAL, em vigor à data dos factos, geradora de eventual responsabilidade financeira sancionatória prevista na alínea d) do n.º 1 do artigo 65º da LOPTC, passível de multa, e 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 a 9 do referido artigo, da responsabilidade do chefe de divisão, da responsável da contabilidade e da tesoureira em funções, àquela data.

Estamos perante uma infração financeira geradora de eventual responsabilidade financeira sancionatória, cometida de forma continuada, atendendo à realização plúrima do mesmo tipo de infração que fundamentalmente protege o mesmo bem jurídico e no quadro de uma mesma situação exterior (art.º 30.º n. 2, do Código Penal, aplicável ex vi do artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC).

Verifica-se que as apropriações indevidas destes montantes constituem eventual responsabilidade financeira reintegratória, nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 59.º da LOPTC, da responsabilidade dos funcionários municipais, atrás referidos, que atuaram em conluio.

- Cauções e garantias⁵⁶: Aos movimentos efetuados por operações de tesouraria, relativos a cauções e garantias prestadas por fornecedores/empreiteiros de obras públicas, foram identificadas e documentadas as seguintes situações:
 - ✓ Em 2015⁵⁷ foi indevidamente suportado e processado em nome da empresa D, a quantia de € 1.887,08, na conta corrente do fornecedor, e pago por OT, em conluio pelo chefe de divisão, pela responsável da contabilidade e pela tesoureira em funções;
 - ✓ Em 2015⁵⁸ foi indevidamente suportado e processado em nome da empresa F, a quantia de € 2.789,32, na conta corrente do fornecedor, e pago por OT, em conluio pelo chefe de divisão, pela responsável da contabilidade e pela tesoureira em funções;

⁵³ De folhas 387 a 390 do processo (anexos 5.2.2/12 a 5.2.2/15 do relatório de auditoria forense).

⁵⁴ De folhas 391 a 392 do processo (anexos 5.2.2/17 a 5.2.2/21 do relatório de auditoria forense).

⁵⁵ De folhas 393 a 395 do processo (anexos 5.2.2/23 a 5.2.2/29 do relatório de auditoria forense).

⁵⁶ De folhas 331 vs. a 337 do processo.

⁵⁷ A folhas 396 do processo (anexo 5.3.1/24 do relatório de auditoria forense).

⁵⁸ A folhas 399 do processo (anexo 5.3.3/11 do relatório de auditoria forense).

- ✓ Em 2017⁵⁹ foi indevidamente suportado e processado em nome da empresa E, a quantia de € 6.982,17, na conta corrente do fornecedor, e pago por OT, em conluio pelo chefe de divisão, pela responsável da contabilidade e pela tesoureira em funções.

Constata-se, assim, que não foi dado cumprimento aos pontos 2.3.4.2, alínea d), 2.3.4.3 e 2.9 do POCAL, em vigor à data dos factos, situação que poderá gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória prevista na alínea d) do n.º 1 do artigo 65º da LOPTC, passível de multa, e 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 a 9 do referido artigo, da responsabilidade do chefe de divisão, da responsável da contabilidade e da tesoureira em funções, àquela data.

Estamos perante uma infração financeira, geradora de eventual responsabilidade financeira sancionatória, cometida de forma continuada, atendendo à realização plúrima do mesmo tipo de infração que fundamentalmente protege o mesmo bem jurídico e no quadro de uma mesma situação exterior (art.º 30.º n. 2, do Código Penal, aplicável ex vi do artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC).

De referir que as apropriações indevidas destes montantes, constituem eventual responsabilidade financeira reintegratória, como decorre do disposto no n.º 3 do artigo 59.º da LOPTC, da responsabilidade dos funcionários municipais, atrás referidos, que atuaram em conluio.

- Despesas da Conservatória do Registo Predial⁶⁰: Os auditores concluíram que parte significativa dos documentos de suporte às OP's⁶¹ referentes a despesas da Conservatória foram falsificados, na parte que indicava o montante a pagar, tendo apenas sido anexadas fotocópias aos documentos de despesa, manipulando valores a pagar, originalmente baixos, entre € 1,00 a € 4,00, para montantes entre € 183,42 a € 300,00, todos pagos por fundo de maneiio, apurando assim os seguintes montantes indevidamente pagos:

- ✓ Em 2013⁶², a quantia de € 4.178,28;
- ✓ Em 2014⁶³, a quantia de € 3.484,98;
- ✓ Em 2015⁶⁴, a quantia de € 5.134,06;
- ✓ Em 2016⁶⁵, a quantia de € 5.351,82;
- ✓ Em 2017⁶⁶, a quantia de € 5.017,62;
- ✓ Em 2018⁶⁷, a quantia de € 1.483,68.

⁵⁹ De folhas 397 a 398 do processo (anexos 5.3.2/10 a 5.3.2/11 do relatório de auditoria forense).

⁶⁰ De folhas 337 a 338vs do processo.

⁶¹ Estes documentos não estão impressos, mas disponíveis em formato digital apenso ao processo – A folhas 310 do processo.

⁶² De folhas 400 a 401 do processo (anexos 5.4.1/1 a 5.4.1/56 do relatório de auditoria forense).

⁶³ De folhas 400 a 401 do processo (anexos 5.4.1/60 a 5.4.1/107 do relatório de auditoria forense).

⁶⁴ De folhas 400 a 401 do processo (anexos 5.4.1/109 a 5.4.1/182 do relatório de auditoria forense).

⁶⁵ De folhas 400 a 401 do processo (anexos 5.4.1/184 a 5.4.1/263 do relatório de auditoria forense).

⁶⁶ De folhas 400 a 401 do processo (anexos 5.4.1/265 a 5.4.1/320 do relatório de auditoria forense).

⁶⁷ De folhas 400 a 401 do processo (anexos 5.4.1/322 a 5.4.1/334 do relatório de auditoria forense).

Assim conclui-se que, dos 171 documentos verificados, 122 foram adulterados, tendo passado de um valor de € 314,00 para € 24.650,44, pelo que o montante de €24.336,44 se refere a valores que foram indevidamente processados em nome da Conservatória do Registo Predial de Pedrógão Grande com vista à apropriação indevida de meios monetários do município, por parte dos envolvidos.

Esta situação revela o incumprimento dos pontos 2.3.4.2, alínea d), 2.3.4.3 e 2.9 do POCAL, em vigor à data dos factos, passível de eventual responsabilidade financeira sancionatória prevista na alínea d) do n.º 1 do artigo 65º da LOPTC, passível de multa, e 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 a 9 do referido artigo, da responsabilidade do chefe de divisão, da responsável da contabilidade e da tesoureira em funções, àquela data.

Estamos perante uma infração financeira, geradora de eventual responsabilidade financeira sancionatória, cometida de forma continuada, atendendo à realização plúrima do mesmo tipo de infração que fundamentalmente protege o mesmo bem jurídico e no quadro de uma mesma situação exterior (art.º 30.º n. 2, do Código Penal, aplicável ex vi do artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC).

De referir que as apropriações indevidas destes montantes constituem eventual responsabilidade financeira reintegratória, nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 59.º da LOPTC, da responsabilidade dos funcionários municipais, atrás referidos, que atuaram em conluio.

- Despesas de combustível⁶⁸: À semelhança do ponto anterior, foram analisados 153 documentos de combustível, dos quais 113 situações revelam desconformidades, totalizando o montante de € 4.412,07, tendo-se verificado que foram efetuados pagamentos⁶⁹ por fundo de maneiio, para abastecimentos de combustível, tendo sido confrontadas igualmente as fichas do registo de serviço de cada veículo, de forma a confrontar as deslocações efetuadas com as datas/horas e número de quilómetros efetuados, tendo-se concluído que foram indevidamente suportados, processados e pagos os seguintes montantes:

- ✓ Em 2015⁷⁰, a quantia de € 405,76;
- ✓ Em 2016⁷¹, a quantia de € 1.593,62;
- ✓ Em 2017⁷², a quantia de € 2.034,40;
- ✓ Em 2018⁷³, a quantia de € 378,29.

Esta situação revela o incumprimento dos pontos 2.3.4.2, alínea d), 2.3.4.3 e 2.9 do POCAL, em vigor à data dos factos, passível de eventual responsabilidade financeira sancionatória prevista na alínea d) do n.º 1 do artigo 65º da LOPTC, passível de multa, e que tem como limite mínimo o

⁶⁸ De folhas 338vs a 340vs do processo.

⁶⁹ Estes documentos não estão impressos, mas disponíveis em formato digital apenso ao processo – A folhas 310 do processo

⁷⁰ De folhas 402 a 404 do processo (anexos 5.5.1/14 a 5.5.1/26 do relatório de auditoria forense).

⁷¹ De folhas 402 a 404 do processo (anexos 5.5.1/27 a 5.5.1/53 do relatório de auditoria forense).

⁷² De folhas 402 a 404 do processo (anexos 5.5.1/54 a 5.5.1/92 do relatório de auditoria forense).

⁷³ De folhas 402 a 404 do processo (anexos 5.5.1/93 a 5.5.1/99 do relatório de auditoria forense).

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 a 9 do referido artigo, da responsabilidade do chefe de divisão, da responsável da contabilidade e da tesoureira em funções, àquela data.

Mais uma vez, estamos perante uma infração financeira, geradora de eventual responsabilidade financeira sancionatória, cometida de forma continuada, atendendo à execução plúrima do mesmo tipo de infração que essencialmente protege o mesmo bem jurídico e no quadro de uma mesma situação exterior (art.º 30.º n. 2, do Código Penal, aplicável ex vi do artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC).

As apropriações indevidas destes montantes constituem eventual responsabilidade financeira reintegratória, nos termos do n.º 3 do artigo 59.º da LOPTC, da responsabilidade dos funcionários municipais, atrás referidos, que atuaram em conluio.

- Despesas de farmácia⁷⁴: Da mesma forma, de um total de 28 documentos, foram efetuados pagamentos⁷⁵ por fundo de maneiio, para aquisição em farmácia do produto Rhinomer, supostamente para consumo nas piscinas municipais, tendo sido interpelados alguns funcionários acerca do assunto, que afirmaram ter existido um consumo muito pontual e excecional desse produto, tendo-se concluído que foram indevidamente suportados, processados e pagos os seguintes montantes, num total de € 659,71:

- ✓ Em 2014⁷⁶, a quantia de € 139,16;
- ✓ Em 2015⁷⁷, a quantia de € 77,35;
- ✓ Em 2016⁷⁸, a quantia de € 166,35;
- ✓ Em 2017⁷⁹, a quantia de € 221,00;
- ✓ Em 2018⁸⁰, a quantia de € 55,85.

Esta situação revela o incumprimento dos pontos 2.3.4.2, alínea d), 2.3.4.3 e 2.9 do POCAL, em vigor à data dos factos, passível de eventual responsabilidade financeira sancionatória prevista na alínea d) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, passível de multa, e 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 a 9 do referido artigo, da responsabilidade do chefe de divisão, da responsável da contabilidade e da tesoureira em funções, àquela data.

Conforme anteriormente referido, estamos perante uma infração financeira geradora de eventual responsabilidade financeira sancionatória, cometida de forma continuada, atendendo à realização plúrima do mesmo tipo de infração que fundamentalmente protege o mesmo bem jurídico e no quadro de uma mesma situação exterior (art.º 30.º n. 2, do Código Penal, aplicável ex vi do artigo 67.º, n.º 4, da LOPTC).

⁷⁴ De folhas 341 a 342 do processo.

⁷⁵ Estes documentos não estão impressos, mas disponíveis em formato digital apenso ao processo – A folhas 310 do processo

⁷⁶ A folhas 405 do processo (anexos 5.6.1/1 a 5.6.1/13 do relatório de auditoria forense).

⁷⁷ A folhas 405 do processo (anexos 5.6.1/14 a 5.6.1/21 do relatório de auditoria forense).

⁷⁸ A folhas 405 do processo (anexos 5.6.1/22 a 5.6.1/35 do relatório de auditoria forense).

⁷⁹ A folhas 405 do processo (anexos 5.6.1/36 a 5.6.1/54 do relatório de auditoria forense).

⁸⁰ A folhas 405 do processo (anexos 5.6.1/55 a 5.6.1/58 do relatório de auditoria forense).

As apropriações indevidas destes montantes constituem eventual responsabilidade financeira reintegratória, nos termos do n.º 3 do artigo 59.º da LOPTC, da responsabilidade dos funcionários municipais, atrás referidos, que atuaram em conluio.

Em conclusão, salienta-se que “ (...) o relatório resulta de uma auditoria forense, limitada aos objetos previstos no caderno de encargos, pelo que não se trata de uma auditoria completa às contas do município no referido período (2013 a 2017), pelo que as conclusões e montantes apurados se limitam aos existentes nas áreas especificadas do caderno de encargos”.

Avança, afirmando que “ (...) foram identificadas diversas situações, além da apropriação ilícita de verbas, que revelam deficiências graves na segregação de funções e cumprimento do disposto no POCAL e Regulamento do Sistema de Controlo Interno do município. A eventual segregação de funções prevista estava, desde logo, viciada pela atividade em conluio dos três envolvidos, que detinham posições chave na hierarquia e respetivas áreas, e em que muitos dos incumprimentos do normativo interno terão visado servir os próprios interesses dos envolvidos”⁸¹.

Porém, não deixa de frisar que “ também ao nível do executivo, apesar de em regra existir uma relação de confiança entre o executivo e os funcionários responsáveis aos diversos níveis não podem ser descuradas as mais elementares regras de controlo”.

As situações descritas neste ponto 7.2 revelam o incumprimento do ponto 2.9 do POCAL, em vigor à data dos factos, podendo consubstanciar a infração financeira geradora de eventual responsabilidade financeira sancionatória prevista na alínea d) do n.º 1 do artigo 65º da LOPTC, passível de multa, e 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 a 9 do referido artigo, conforme mencionado, da responsabilidade do Presidente da Câmara Municipal em funções naqueles períodos.

Dos montantes totais apurados na auditoria realizada, sintetiza-se o seguinte quadro:

Situação/Ano	Unid. Euros						
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Apropriação do FM	500,00						500,00
Pagamentos Seg. Social	1.877,60	8.143,47	2.138,04				12.159,11
Pagamentos ACSS			3.781,90	9.295,92	19.517,10		32.594,92
Caução –Jardimagem			1.887,08				1.887,08
Caução – J. Antunes					6.982,17		6.982,17
Caução – Emprípar			2.789,32				2.789,32
FM - Conservatória	4.152,28	3.420,98	5.078,06	5.234,82	4.976,62	1.473,68	24.336,44
FM - Combustível			405,76	1.593,62	2.034,40	378,29	4.412,07
FM - Farmácia		139,16	77,35	166,35	221,00	55,85	659,71
Total	6.529,88	11.703,61	16.157,51	16.290,71	33.731,29	1.907,82	86.320,82

⁸¹ O chefe de divisão, a responsável da contabilidade e a tesoureira

Concomitantemente, foram instaurados processos disciplinares aos funcionários em causa, em 20 de março de 2018 e decretada a suspensão preventiva, por 90 dias, daqueles trabalhadores, na mesma data. Contudo, o PCM veio informar que “*de acordo com os pareceres emitidos pelo prestador de serviços jurídicos do Município, ocorreu a prescrição do procedimento disciplinar*”⁸², tendo por base o artigo 178.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LGTFP)⁸³, em 12 de setembro de 2021.

Sobre este ponto, os responsáveis dos órgãos executivos pelo período em análise, em **sede de contraditório**, apresentaram as alegações que em síntese se transcrevem no ponto seguinte

8. APRECIÇÃO DO CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL E PESSOAL

Conforme já referido no ponto 3 deste Relatório, foram citados todos os responsáveis da Câmara Municipal que desempenharam funções nos exercícios de 2013 a 2018,⁸⁴ bem como o MPG, na pessoa do atual Presidente⁸⁵ e ainda os funcionários municipais indicados no ponto 5 do Relato⁸⁶, Chefe da Divisão Administrativa e Financeira, responsável pela Contabilidade e Tesoureira.

8.1 CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL E PESSOAL

Decorrido o prazo estabelecido, o atual Presidente da Câmara Municipal de Pedrógão Grande apresentou o **contraditório institucional**⁸⁷, reservado à pronúncia sobre o projeto de recomendações, informando que vão ser tomadas medidas para reverter os resultados negativos apresentados pela autarquia bem como irão proceder à atualização e respetiva aprovação da Norma de Controlo Interno (NCI), de acordo com o normativo contabilístico do SNC-AP.

Em sede de **contraditório pessoal**⁸⁸, os responsáveis dos órgãos executivos no período de 2013 a 2018 vieram pronunciar-se sobre o que vem referido no ponto 5.2 do Relato, designadamente, sobre as suas responsabilidades relativas à ausência de implementação de um adequado sistema de controlo interno, que permita a salvaguarda dos ativos, a prevenção e a deteção de situações de ilegalidade e a integridade e fiabilidade dos registos contabilísticos, tendo sido violadas as normas contantes do ponto 2.9 do POCAL, em especial os subpontos 2.9.2 e 2.9.3, nos anos de 2015 a 2018.

Assim:

João Manuel Gomes Marques⁸⁹ e **Raúl José Piedade Batista Garcia** que apresentaram alegações conjuntas, exerceram funções em regime de não permanência sem pelouros, entre 21/10/2017 a 31/12/2018. Alegam que em 16/03/2015, foi pelo Município contratualizada a aquisição de serviços de auditor Externo a C, para os anos económicos de 2015 a 2018, o qual nunca, em momento algum,

⁸² De folhas 338vs a 340 do processo.

⁸³ Lei n.º 35/2014, de 20 de junho e demais alterações legislativas.

⁸⁴ De folhas 426 a 464 do processo.

⁸⁵ De folhas 448 a 449 do processo.

⁸⁶ De folhas 444, 446 e 452 do processo.

⁸⁷ De folhas 468 a 469 do processo.

⁸⁸ De folhas 490 a 593 do processo.

⁸⁹ João Manuel Gomes Marques foi também Presidente do MPG de 01/01/2013 a 18/10/2013 alegando que se encontra prescrita qualquer responsabilidade sancionatória enquanto Presidente.

constatou ou alertou para o alegado no ponto 5.2 do Relato tendo as práticas ali alegadas passado, ao que tudo indica, despercebidas aos olhares apurados do revisor.

Referem ainda que uma coisa é a inexistência de procedimentos internos ou a não observação dos mesmos, outra bem diferente é a existência e a observação de um procedimento fazendo correr o mesmo por referência a despesa falsificada ou adulterada por associação entre os principais ativos humanos do município numa comunhão de esforços que passa despercebida, quer ao Revisor, quer essencialmente, aos responsáveis políticos.

Finalizam as suas alegações, referindo que não lhes deve ser imputada qualquer responsabilidade financeira em virtude da prescrição do procedimento ou, quando assim se não entenda, por não terem violado qualquer disposição legal suscetível de desencadear responsabilidade sancionatória.

Nelson David Fernandes, vereador a meio tempo do MPG apenas a partir de 21.10.2017, indica que não tinha competência relativamente às áreas que estão em causa nos comportamentos imputados aos mencionados funcionários municipais.

Refere que quando o Município foi alvo de buscas por parte da Polícia Judiciária de Coimbra, em 20/03/2018, na origem do Processo de Inquérito A, em segredo de justiça, tinha tomado posse apenas há cerca de 6 meses.

No decurso das buscas, o Município teve conhecimento que havia vários envelopes enviados em datas anteriores pelo Tribunal de Contas, dirigidos ao Município, que tinham sido retidos pelo Chefe de Divisão administrativa e financeira, e que nunca os dera a conhecer ao executivo.

Informa ainda que não atuou em nenhum momento com culpa, com qualquer intenção ou dolo, ou com qualquer propósito de desrespeitar as normas relativas ao POCAL, nem equacionou como possível que tal desrespeito pudesse existir.

Sofia Alexandra Fernandes Neves, vereadora sem pelouros nem delegação de competências, no período de 01/01/2013 a 18.10.2013 e **Bruno Miguel Antunes Gomes**, vereador no período de 19.10.2013 a 20.10.2017 enviaram alegações em separado, mas de idêntico teor.

No geral, referem que os factos descritos no relatório foram praticados por terceiros e que por isso não tinham forma de os conhecer, pois no que se refere a Sofia Neves não exercia qualquer cargo na Câmara Municipal, à data dos factos, e Bruno Gomes, sendo responsável por outros pelouros, não tinha competências delegadas.

Alegam ainda que não seria possível controlar estes atos praticados por terceiros, mesmo que tivessem sido aprovadas as mais rigorosas normas de controlo interno, uma vez que era completamente impossível controlar a mente criminoso de terceiras pessoas.

Carlos Manuel dos Santos David, exerceu as funções de vereador a meio tempo, entre 01/01/2013 a 18/10/2013, com os pelouros do desporto, toponímia, ambiente, turismo e associativismo.

Este responsável vem alegar que, como decorre do relato, a esmagadora maioria dos atos praticados foram em articulação e conluio entre o Chefe de Divisão, a Tesoureira e a Técnica oficial de contas responsável pelos serviços de contabilidade do município.

No seu entender, não existiriam medidas de controlo financeiro que pudessem não sucumbir à conspiração e ação conjunta daquelas três pessoas, considerando não lhe dever ser imputada qualquer responsabilidade financeira por prescrição do procedimento.

Maria Margarida David Lopes Guedes, Vereadora do executivo do MPG, de 19/10/2013 a 20/10/2017, em regime de não permanência e sem pelouros atribuídos, vem alegar que não era responsável pelo funcionamento e acompanhamento do sistema de controlo interno da autarquia, pois à data ocupava o lugar da oposição no executivo municipal e não a posição de "poder" a quem são cometidas estas matérias. Não tinha, pois, qualquer poder de controlo. Mais refere que aquando da aprovação dos documentos de prestação de contas, dos exercícios de 2015 e de 2016, votou contra.

A partir de 21/10/2017, e assim, no ano de 2018, também abrangido nas situações descritas no ponto 5.2 do Relato, foi vereadora a tempo inteiro, com pelouros atribuídos, passando a integrar o executivo municipal como Vice-Presidente; não obstante, nos termos do POCAL, a aprovação e funcionamento do sistema de controlo interno ser competência dos responsáveis autárquicos, o que é facto é que a signatária não tinha quaisquer funções atribuídas, sequer de coadjuvação, no âmbito da Administração Geral e Gestão Financeira.

Refere ainda que foi precisamente no executivo que integrou a partir de outubro de 2017 que, após o trabalho normal de auditoria realizado pela Sociedade de Revisores Oficiais de Contas C, foi detetada "a existência de eventuais fraudes e irregularidades na Divisão Administrativa e Financeira do MPG". O Relatório entregue pela Sociedade de Revisores Oficiais de Contas indiciava potenciais situações de fraude praticadas por funcionários da Câmara Municipal, devidamente identificados, tendo o Senhor Presidente da Câmara tomado as diligências necessárias com vista ao apuramento de responsabilidades.

Mais alega que as fraudes e irregularidades identificadas no ponto 5.2 do Relato, apuradas em sede de auditoria forense, não resultaram, na verdade, da ausência de um sistema de controlo interno adequado, uma vez que o mesmo existia e estava definido e implementado, mas sim de uma conduta pessoal inadequada e fraudulenta levada a cabo por três trabalhadores do Município, que terão desrespeitado as regras definidas e as ordens emitidas, e que aproveitaram a arquitetura do sistema informático para subverter o respetivo funcionamento em seu benefício.

Entende que a sua conduta não deve ser qualificada como infração financeira, considerando, ainda, que nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 69.º da LOPTC, o procedimento por eventual responsabilidade sancionatória, ao abrigo dos artigos 65.º e 66.º, extingue-se por prescrição, face ao decurso do prazo de 5 anos e tendo em conta o período em referência de 2015 a 2018.

José Antunes Graça, vereador entre 01/01/2013 e 20/10/2017, alega que embora tivesse pelouros atribuídos, o pelouro relativo à Administração Geral e Gestão Financeira ficou atribuído diretamente ao Sr. Presidente do Executivo, competindo-lhe a fiscalização direta relativamente às contas da Autarquia, nomeadamente em relação à autorização necessária das despesas a realizar.

Refere ainda que, no Relato de Verificação Interna de Contas, as falhas apontadas dizem respeito maioritariamente a falhas nos documentos de suporte, por terem sido alegadamente forjados, manipulados ou por não terem correlação aparente com a despesa e que o controlo de tais documentos de suporte das despesas era efetuado pelo Senhor Presidente, no âmbito do pelouro suprarreferido, que chamou a si. Seria, portanto, a este que cabia implementar e assegurar um sistema de controlo e verificação de tais documentos, a efetuar antes de ser dada autorização para a referida despesa.

Nestes termos é seu entendimento que não existe fundamento para que lhe seja instaurado qualquer processo para averiguação da sua responsabilidade sancionatória.

Valdemar Gomes Fernandes Alves, presidente do Município entre 19/10/2013 e 31/12/2018, após pedido de prorrogação de prazo para resposta, o qual foi concedido⁹⁰, inicia a sua exposição referindo, por um lado, a realidade vivida no Município de Pedrógão Grande, no que se refere à escassez de recursos humanos com qualificações técnicas e de meios materiais e técnicos que em muito se ficaram a dever aos enormes constrangimentos definidos pelos sucessivos Orçamentos de Estado ao nível da contratação de pessoal, e, por outro lado, todo o clima vivido, quer com a situação de conluio existente entre os três infratores, que ocupavam cargos de controlo da gestão administrativa e financeira da autarquia, bem como a falta de informação transmitida pelo Chefe de Divisão que controlava os serviços administrativos e financeiros, coagindo os funcionários e controlando todos os canais de comunicação internos, a que acresce a situação vivida com os incêndios de 2017.

Informa que *“A primeira referência à necessidade de revisão da NCI resultou do relatório de inspeção da IGF, cuja versão homologada foi rececionada no Município de Pedrógão Grande em março de 2017.*

(...) A Câmara Municipal comprometeu-se a dar início ao processo de revisão da NCI, tendo sido mandatado o Chefe de Divisão para aferir em que medida os serviços da autarquia estariam em condições de procederem per si à concretização desta tarefa.

Este processo acabou por não ter desenvolvimentos, quer pela inação do Chefe de Divisão, quer pelo facto de 3 meses após a receção do relatório da IGF (...) se registar a trágica ocorrência dos Incêndios de 17 de junho de 2017, que tiveram Pedrógão Grande como epicentro da morte, devastação e destruição.

(...) A atualização da NCI, recomendada pela IGF (...), perdeu-se no tempo desta realidade desenfadada de conseguir responder e corresponder a tudo e a todos, porque tudo e todos eram sempre urgentes, sempre a emergir, sempre em emergência. (...)

⁹⁰ De folhas 460 a 467 do processo.

Mas tal não significa que a Câmara Municipal tivesse entrado em disfuncionamento. Foi preciso encontrar muitas alternativas e energia para que o mais possível de tudo o quanto deveria funcionar, funcionasse. Prova disso é que em pleno período de resposta à catástrofe, em finais de 2017, surgiu a suspeita de irregularidades nas contas municipais perpetradas por três funcionários. Transmitidas estas suspeitas ao revisor oficial de contas à época, encetaram-se trabalhos deslindadores desta possibilidade que mostraram um alto grau de confirmação da suspeição que apresentei às devidas autoridades”.

Alega, ainda, que “(...) foi o executivo autárquico, na minha pessoa, enquanto Presidente da Câmara Municipal, que remeteu ao revisor oficial de contas da autarquia a documentação que indiciava a existência de irregularidades e fraudes...”, uma vez que “...o revisor oficial de contas, em funções desde 2014, não advertiu nem mencionou na CLC a existência de irregularidades ou divergências contabilísticas, designadamente as identificadas no Relato de verificação interna de contas em referência.”

Refere também ser “(...) inequívoco que a NCI do Município de Pedrogão Grande se encontra desatualizada, mantendo-se em vigor a versão aprovada em 2002”. No entanto, esse facto “... não foi determinante para a existência de irregularidades e fraudes, uma vez que as mesmas resultam da ação em conluio dos três infratores”.

8.2 APRECIÇÃO GERAL

Em traços gerais, os membros do órgão executivo responsáveis consideram que não lhes pode ser imputada responsabilidade financeira sancionatória pelos factos descritos no Relato de Verificação Interna de Contas ao Município de Pedrogão Grande, pela alegada *“Ausência de implementação, de um adequado sistema de controlo interno, que permita a salvaguarda dos ativos, a prevenção e a deteção de situações de ilegalidade e a integridade e fiabilidade dos registos contabilísticos”, enquanto membros do órgão executivo responsáveis nas gerências de 2015 a 2018*”, uma vez que entendem que o sistema de controlo interno seria sempre ineficaz face à conduta abusiva e fraudulenta dos três funcionários municipais que atuaram em conluio entre si.

Contudo, não deixa de ser certo que, embora existisse uma relação de confiança entre o executivo e os funcionários responsáveis dos diversos níveis, não podem ser descuradas as mais elementares regras de controlo por parte dos responsáveis e, em particular, do Presidente da Câmara Municipal em exercício de funções à data, o qual detinha competências⁹¹ nesse âmbito, sendo responsável pelo pelouro da área da Administração Geral e Finanças.

No que respeita aos demais membros do órgão executivo, vêm alegar que não eram responsáveis pelo funcionamento e acompanhamento do sistema de controlo interno da autarquia, não tinham quaisquer funções atribuídas, nem sequer de coadjuvação, no âmbito da Administração Geral e Finanças, pelo que será de relevar a eventual responsabilidade financeira, por se verificarem preenchidos todos os requisitos previstos no n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, nomeadamente o grau

⁹¹ Cfr. reunião da câmara municipal de 24 de outubro de 2013 e de 9 de novembro de 2017.

diminuto da culpa e a inexistência, em relação à entidade e aos referidos responsáveis, de recomendações e condenações anteriores do TC por situações análogas às referidas neste Relatório.

No que se refere à falta de atualização da Norma de Controlo Interno (NCI), a qual foi aprovada em 29 de abril de 2002, segundo os factos alegados pelo Presidente da Câmara, a sua não concretização, ficou a dever-se a um conjunto de situações, designadamente:

- a) Falta de meios humanos e materiais, que não tornou possível recrutar mais recursos e com maior capacidade técnica, dados os constrangimentos do Orçamento de Estado ao nível da contratação de pessoal;
- b) A existência de conluio entre três funcionários do município, com desvio de verbas, situação que foi reportada por parte deste executivo;
- c) A situação dos incêndios e inquéritos judiciais.

De referir, no entanto, que a Câmara Municipal de Pedrogão Grande, já tinha sido objeto de recomendação anterior no sentido de proceder à respetiva atualização da NCI, conforme relatório do auditor externo do Município, relativo ao exercício de 2015⁹² e por parte da Inspeção-Geral de Finanças (IGF), no âmbito do relatório referente ao triénio 2011-2013, (Proc. n.º 2014/869), que foi homologado em 10 de março de 2017.

Face ao exposto, os constrangimentos referidos não afastam a responsabilidade do Presidente do Município, pois apesar das diversas recomendações anteriores, manteve-se a NCI desatualizada e foram detetadas insuficiências na área do controlo interno, o que contribuiu para que não se detetasse, atempadamente, as situações de risco, entretanto ocorridas, no âmbito da segregação de funções, resultando em irregularidades contabilísticas e fraudes, com desvio de fundos por parte de funcionários municipais, na área financeira, a qual estava sob a jurisdição do Presidente.

Por outro lado, verifica-se que, na situação em apreço, incumbia ao Presidente da Câmara Municipal, na qualidade de responsável pelo pelouro da área financeira, o dever de zelo, quanto à conformidade legal e atualização da norma de controlo interno, bem como promover os mecanismos de controlo que assegurassem a integridade da informação, através da definição clara e objetiva de orientações e diretrizes dos procedimentos a adotar na área do controlo interno.

Quanto ao facto de ter sido referido pelo Presidente que esta situação de eventual responsabilidade financeira sancionatória deveria ter sido aplicável também ao atual executivo em funções, refira-se que, na presente ação, se tomou conhecimento de situações ocorridas apenas até 2018, no âmbito das insuficiências do controlo interno e deteção das irregularidades financeiras e fraudes, pelo que a análise efetuada se circunscreve a este período, razão pela qual não se evidenciam eventuais responsabilidades financeiras referentes a exercícios económicos posteriores. No entanto, situações posteriores são suscetíveis de vir a ser analisadas em sede de futuras ações de controlo.

Face ao exposto, entende-se que deverá manter-se a responsabilidade financeira sancionatória por incumprimento, de forma continuada, do ponto 2.9 do POCAL, em especial os subpontos 2.9.2 e

⁹² cfr. Documentos de prestação de contas do ano 2015 – Parecer do Auditor Externo, disponível no site do Município em: [KM_C284e-20160506110122 \(cm-pedrogaogrande.pt\)](http://KM_C284e-20160506110122(cm-pedrogaogrande.pt))

2.9.3, em relação aos métodos e procedimentos de controlo, no que se refere ao **Presidente da Câmara Municipal, nos anos de 2015 a 2018**, tendo presente o disposto no artigo 65.º, n.º1, alínea d) da LOPTC, uma vez que, estando em funções nos períodos em análise, e tendo sob sua responsabilidade a área financeira, competia-lhe 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.

8.3 ATUALIZAÇÃO DO PROCESSO A

Conforme referido no ponto 7.1 deste Relatório, na sequência da participação efetuada pelo PCM à Polícia Judiciária de Coimbra e que correu termos no Ministério Público do Departamento de Investigação e Ação Penal de Leiria, no processo A, o Tribunal de Instrução Criminal de Leiria decretou a suspensão de funções, aguardando o mesmo despacho de acusação, o qual ainda não tinha sido proferido à data.

Já no âmbito do processo de alegações relativas ao Relato VIC, veio o ex-presidente Valdemar Gomes Fernandes Alves, remeter cópia do Inquérito que correu termos no Departamento de Investigação e Ação Penal de Leiria, na sequência do processo acima citado, com data de 31/03/2023, no qual é deduzida acusação imputada aos arguidos Chefe de Divisão Administrativa e Financeira, responsável pela contabilidade e tesoureira.

Na referida acusação foi calculado o património incongruente de cada arguido, perfazendo individualmente os seguintes montantes: Chefe de Divisão Administrativa e Financeira – 305.423,32€; responsável pela contabilidade – 19.117,13€ e tesoureira – 191.162,34€.

Relativamente aos arguidos Chefe de Divisão Administrativa e Financeira e tesoureira, foram-lhes arrestados bens e saldo das contas bancárias, para garantir o pagamento dos valores liquidados, a declarar perdidos a favor do Estado.

Em 07/07/2023, o Tribunal Judicial da Comarca de Leiria, emitiu Despacho de Acusação, aplicando aos arguidos a pena acessória de proibição do exercício de funções, mantendo a medida de Termo de Identidade e Residência e o arresto de todos os bens encontrados em poder dos arguidos.

O Julgamento deste processo esteve agendado, no entanto, tem vindo a ser sucessivamente adiado.

9. 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, e do artigo 136.º do Regulamento do TC, tendo a Excelentíssima Senhora Procuradora-Geral Adjunta emitido o Parecer do Ministério Público n.º 13/2024, de 3 de abril, nos seguintes termos:

“A) A Verificação Interna da Conta (VIC) subjacente ao presente Projeto de Relatório surgiu no âmbito do programa de fiscalização da 2ª Secção do Tribunal de Contas (TC) e é relativa à gerência do município de Pedrógão Grande no ano de 2016.

B) São as seguintes as conclusões do referido projeto de relatório:

Em resultado da verificação interna da conta de gerência de 2016, das diligências instrutórias realizadas, da análise aos documentos enviados, bem como das informações prestadas em contraditório institucional e pessoal, conclui-se que:

- i. A autarquia apresentou, e tem vindo a apresentar, consecutivamente, resultados operacionais, financeiros e resultados líquidos do exercício negativos;*
- ii. O município cumpriu com os limites legais de endividamento, tendo utilizado 38,6 % da sua capacidade de endividamento;*
- iii. Embora a entidade ainda não tivesse concluído, em 2016, o registo e valorização de todo o património municipal, conforme reserva formulada pelo revisor oficial de contas, observa-se que atualmente esta matéria já não é referida na CLC de 2022;*
- iv. A norma de controlo interno em vigor, aprovada em 29 de abril de 2002, encontra-se desatualizada e não cumpre a finalidade a que se destina, permitindo situações de irregularidades contabilísticas e eventuais fraudes, conforme relatado no ponto 6.3 deste Projeto de Relatório, sendo de salientar que esta matéria foi já objeto de recomendação em anterior ação de controlo;*
- v. A autarquia não conseguiu identificar as situações de desconformidade entre os saldos de operações de tesouraria, relatados no ponto 6.4, aproveitando a implementação do SNCAP para regularizar essas situações, sem, no entanto, identificar a origem das mesmas, o que leva o Tribunal a concluir pela falta de integralidade e fiabilidade das demonstrações apresentadas;*
- vi. De acordo com o relatório de auditoria forense realizada ao MPG, nas áreas identificadas no caderno de encargos, relativamente às gerências de 2013 a 2017, foram identificadas várias irregularidades contabilísticas, falsificação de documentos que configuram a prática de diversos crimes e de eventuais infrações financeiras de carácter sancionatório e reintegratório, que totalizam € 86.320,82 a repor pelos funcionários municipais, (...), por desvio de dinheiros públicos, sancionado nos termos do n.º 3 do artigo 59º da LOPTC;*
- vii. Foi instaurado um processo pelo Departamento de Investigação e Ação Penal de Leiria - Processo A - relativamente aos factos indiciados pelo Revisor Oficial de Contas, nos trabalhos de auditoria, que levaram a concluir pela prática de irregularidades*

contabilísticas, fraude, pagamentos indevidos, em conluio, por três funcionários municipais.

- viii. *Na fase de Inquérito que correu termos no Departamento de Investigação e Ação Penal de Leiria, na sequência do processo acima citado, com data de 31/03/2023, foi deduzida acusação contra os arguidos (...), tendo sido calculado o património incongruente de cada arguido e arrestados bens e contas bancárias, para garantir o pagamento dos valores liquidados, a declarar perdidos a favor do Estado.*
- ix. *O Tribunal Judicial da Comarca de Leiria, em 07/07/2023, emitiu despacho de acusação, aplicando aos arguidos a pena acessória de proibição do exercício de funções, mantendo a medida de Termo de Identidade e Residência e o arresto de todos os bens encontrados em poder dos arguidos.*
- x. *Face às situações atrás relatadas, designadamente as descritas nos pontos 6.3 e 7 deste Projeto de Relatório, que indiciam a existência de eventuais infrações financeiras sancionatória e reintegratória, não se pode concluir que a conta do Município de Pedrogão Grande, do exercício de 2016, reúna condições para ser homologada, pelo que se decide a recusa de homologação com recomendações da conta ora objeto de verificação interna, com as recomendações a seguir referidas:*
- Providenciar pelo reforço dos resultados da autarquia evidenciados na Demonstração de Resultados;*
 - Promover a revisão e implementação da norma de controlo interno, tendo em consideração a entrada em vigor do SNC-AP, bem como os mecanismos de controlo que assegurem a integralidade da informação, através da definição clara e objetiva de orientações e diretrizes dos procedimentos a adotar na área do controlo interno.*

C) Apreciação e posição do Ministério Público

No PR são evidenciados, nos pontos 6.3 e 7, nas conclusões e bem assim no Anexo Responsabilidade financeiras - factos e situações suscetíveis de, em abstrato, poderem configurar irregularidades passíveis de integrar infrações financeiras que, como aí se refere, originam responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória para os seus autores.

Estas situações estão corretamente caracterizadas do ponto de vista formal e legal, pelo que se concorda com as conclusões do PR acima referidas e se reserva para momento posterior oportuno, uma análise mais aprofundada às circunstâncias factuais, legais, objetivas e subjetivas da situação indiciada para verificar se estão reunidos todos os pressupostos que determinem ou possibilitem a efetivação da responsabilidade financeira dos indigitados responsáveis.”

10. EMOLUMENTOS

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

Unid: Euros

Gerência	Montante
2016	2.914,31



11. QUADRO DAS EVENTUAIS RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS

ITEM	DESCRIÇÃO DO FACTO	NORMAS VIOLADAS	NORMAS SANCIONATÓRIAS	MONTANTES	RESPONSÁVEIS
7.2	Apropriação de dinheiros públicos relativos à constituição do Fundo de Maneio em 2013, pertencentes ao Município de Pedrógão Grande	Pontos 2.3.4.2, alínea d), 2.3.4.3 e 2.9 do POCAL	Reintegratória: N.º 3 do artigo 59º da LOPTC	500,00	Chefe de Divisão Administrativa e Financeira
7.2	Apropriação de dinheiros públicos relativos a pagamentos à Segurança Social, de 2013 a 2015	Pontos 2.3.4.2, alínea d), 2.3.4.3 e 2.9 do POCAL	Reintegratória: N.º 3 do artigo 59º da LOPTC	12.159,11	Chefe de Divisão Administrativa e Financeira, Responsável pela contabilidade, Tesoureira
7.2	Apropriação de dinheiros públicos relativos a pagamentos à ACSS, de 2015 a 2017	Pontos 2.3.4.2, alínea d), 2.3.4.3 e 2.9 do POCAL	Sancionatória: Art.º 65.º, n.º 1, alínea d) da LOPTC Reintegratória: N.º 3 do artigo 59º da LOPTC	32.594,92	Chefe de Divisão Administrativa e Financeira, Responsável pela contabilidade, Tesoureira
7.2	Apropriação de dinheiros públicos relativos caução das empresas D, F (2015) e E (2017)	Pontos 2.3.4.2, alínea d), 2.3.4.3 e 2.9 do POCAL	Sancionatória: Art.º 65.º, n.º 1, alínea d) da LOPTC Reintegratória: N.º 3 do artigo 59º da LOPTC	11.658,57	Chefe de Divisão Administrativa e Financeira, Responsável pela contabilidade, Tesoureira
7.2	Apropriação de dinheiros públicos relativos a pagamentos por Fundo de Maneio, relativos à CRP, combustível e farmácia de 2013 a 2018	Pontos 2.3.4.2, alínea d), 2.3.4.3 e 2.9 do POCAL	Sancionatória: Art.º 65.º, n.º 1, alínea d) da LOPTC Reintegratória: N.º 3 do artigo 59º da LOPTC	29.408,22	Chefe de Divisão Administrativa e Financeira, Responsável pela contabilidade, Tesoureira
7.2	Ausência de implementação, de um adequado sistema de controlo interno que permita a salvaguarda dos ativos, a prevenção e a deteção de situações de ilegalidade e a integridade e fiabilidade dos registos contabilísticos.	Ponto 2.9) do POCAL, em especial os subpontos 2.9.2 e 2.9.3	Sancionatória: Art.º 65.º, n.º 1, alínea d) da LOPTC	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 65.º, n.ºs 2 a 9 da LOPTC.	Presidente da Câmara Municipal, no período de 2015 a 2018

12. DECISÃO

Os Juízes da 2.^a Secção, em Subsecção, face ao que antecede e nos termos da alínea b) do n.º 2 do art.º 78.º, da LOPTC, deliberam:

- I. Aprovar o presente Relatório relativo à gerência de 2016;
- II. Recusar a homologação da conta do Município de Pedrógão Grande, da gerência de 2016, objeto de verificação interna, com a formulação das recomendações elencadas no ponto 2;
- III. Ordenar:
 1. Que o presente Relatório posteriormente seja remetido:
 - a) Ao Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território;
 - b) Ao Presidente da Câmara Municipal de Pedrógão Grande e a todos os membros do executivo municipal em funções, bem como ao Presidente da Assembleia Municipal;
 - c) Aos responsáveis pela conta do Município relativa ao ano económico de 2016;
 - d) À Diretora-Geral das Autarquias Locais;
 2. Ao Presidente da Câmara Municipal para que, no prazo de 6 meses, comunique ao TC as medidas adotadas, acompanhadas dos respetivos documentos comprovativos, tendentes a confirmar o acatamento das recomendações formuladas no presente Relatório;
 3. A remessa deste Relatório ao Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto neste Tribunal, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 57.º, da LOPTC;
- IV. Após notificação nos termos dos n.ºs 1 e 3 do ponto III, se proceda à respetiva divulgação via internet, excluindo os anexos, conforme previsto no n.º 4 do art.º 9, da LOPTC;
- V. Fixar os emolumentos a pagar conforme o constante do ponto 10.

Tribunal de Contas, em 11 de abril de 2024.

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 Hélder José Navalhinhas Varanda Aida Maria Nogueira Ilda Dias Fino	Técnico Verificador Superior de 1.ª Classe Técnico Verificador Assessor Jurista