

Município de Macedo de Cavaleiros

Visto.
Verificou-se a fidedignidade
dos dados.

Gerências de 2017 e 2018

21.5.2024

J. S. Pereira

Processos n.ºs 6125/2017 e 3180/2018

RELATÓRIO N.º 3/2024

VERIFICAÇÃO INTERNA DE CONTAS





Índice

1 – Sumário executivo	3
1.1 – Nota prévia.....	3
1.2 – Principais conclusões.....	3
2 – Recomendações	6
3 – Contraditório	6
4 – Exame das contas	12
5 – Diligências efetuadas	14
6 – Acompanhamento das recomendações do Tribunal de Contas.....	15
7 – Análise das contas de gerência (2017 e 2018)	16
7.1 – Endividamento municipal	16
7.2 – Certificação legal de contas	17
7.3 – Execução orçamental.....	19
7.4 – Norma de controlo interno.....	20
7.5 – Contabilidade de custos	20
7.6 – Inventário municipal	21
7.7 – Lei dos compromissos e pagamentos em atraso	22
7.8 – Equilíbrio orçamental.....	22
7.9 – Rubricas orçamentais residuais	25
7.10 – Deficiências na escrituração dos mapas contabilísticos	26
7.11 – Reconciliação bancária	27
7.12 – Dívidas não refletidas na contabilidade.....	29
8– Apreciação do contraditório pessoal e institucional	36
8.1 – Contraditório institucional.....	36
8.2 – Responsáveis pelo órgão executivo da CMMC.....	37
8.3 – Membros da Assembleia Municipal de Macedo de Cavaleiros	39
9 – Vista ao Ministério Público	40

10– Emolumentos	40
11 – Quadro das eventuais infrações financeiras.....	41
12 – Decisão	43
Ficha técnica.....	45



Relatório de Verificação Interna de Contas

1 – SUMÁRIO EXECUTIVO

1.1 – NOTA PRÉVIA

O presente Relatório consubstancia o resultado da verificação interna efetuada às contas de gerência do Município de Macedo de Cavaleiros (MMC), relativas aos exercícios de 01 de janeiro a 31 de dezembro de 2017 e de 2018, da responsabilidade dos elementos constantes das respetivas relações nominais¹.

A ação consta do Programa de Fiscalização da 2ª Secção do Tribunal de Contas (TC), aprovado através da Resolução n.º 09/2018 – 2ª Secção, de 06 de dezembro.

1.2 – PRINCIPAIS CONCLUSÕES

Em resultado da verificação interna das contas de gerência de 2017 e 2018, das diligências instrutórias realizadas e do contraditório institucional e pessoal recebido, conclui-se que:

- i. De acordo com o informado, não existem evidências de que os executivos anteriores tivessem dado orientações aos serviços da Câmara Municipal, para que estes pudessem acatar as recomendações formuladas no relatório de verificação interna da conta de 2012², encontrando-se por regularizar o processo de inventariação dos bens de domínio público da autarquia, a implementação da contabilidade de custos e a excessiva utilização de rubricas orçamentais residuais;
- ii. Verificou-se, nas gerências em apreciação e no período 2019/2021, que a autarquia apresenta resultados operacionais negativos, em resultado do balanceamento entre rendimentos e gastos do exercício. Apesar de se verificar um agravamento dos gastos com amortizações que a autarquia não conseguirá reverter, deverão ser encetados esforços no sentido de controlar os resultados operacionais, tanto do lado dos custos como dos proveitos, de modo a acomodar os custos das amortizações do seu património, a fim de manter uma situação económica estável;

¹ A folhas 12 e 79 do processo.

² Relatório n.º 65/2014 – DVIC.2



- iii. Em face das verificações e acompanhamento efetuado pelo revisor oficial de contas, as Certificações Legais de Contas (CLC) de 2018 e 2019 foram objeto de escusa de opinião, tendo por base a inexistência de um cadastro completo e devidamente valorizado dos bens da autarquia, a falta de informação financeira de algumas das suas entidades participadas, a existência de processos judiciais em curso de desfecho imprevisível, a existência de dívidas ocultas na contabilidade e a falta de reconciliação bancária com os registos contabilísticos. No entanto, nas gerências de 2020 e 2021 a situação de “Escusa de opinião” encontra-se ultrapassada, fazendo as CLC menção a reservas e ênfases. Atente-se que foi esclarecido, em sede de contraditório, que a CLC de 2022 já não menciona as reservas referentes à inexistência do cadastro completo e atualizado, à existência de dívidas ocultas na contabilidade e à falta de reconciliação bancária com os registos contabilísticos;
- iv. Embora na gerência de 2018 se tenha verificado que a taxa de execução orçamental da receita atingiu um valor acima do preconizado no Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI), verifica-se que não foi essa a tendência nas gerências subsequentes, uma vez que foram apresentadas taxas de execução orçamental reduzidas;
- v. A norma de controlo interno da autarquia encontra-se desatualizada face aos normativos legais em vigor, traduzindo-se na ausência de um sistema de controlo interno municipal adequado, com reflexos na ocorrência de um conjunto de situações irregulares, como se evidencia ao longo do texto do presente Relatório;
- vi. Nas gerências em apreciação, com a vigência do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), não se encontrava implementada uma contabilidade de custos que permitisse, com rigor, o apuramento dos custos e rendimentos por função e dos custos subjacentes à fixação de tarifas e preços de bens e serviços por função. Esta situação continua a manter-se na vigência do Sistema de Normalização Contabilística da Administração Pública (SNC-AP), apesar do disposto na NCP 27, que recomenda a adoção de um sistema de contabilidade de gestão;
- vii. Tal como referido no ponto iii), conclui-se que a autarquia não dispunha de um cadastro de bens imóveis completo e devidamente valorizado, o que afetou a informação financeira do Balanço, em montante indeterminado, nas rubricas de imobilizado e amortizações, situação atualmente ultrapassada;
- viii. Nas gerências em apreciação, a entidade não elaborou as declarações previstas na Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA);
- ix. Os órgãos executivo e deliberativo aprovaram, por maioria, o orçamento municipal de 2018, com um défice de € 4.663.479,00, o que consubstancia uma eventual infração financeira, cuja justificação teve por base a necessidade de acomodar despesas do anterior executivo que não estavam contabilizadas;
- x. Da análise dos documentos de prestação de contas, constatou-se a utilização de rubricas orçamentais residuais para escriturar diversas despesas que teriam melhor enquadramento



em rubricas orçamentais específicas, bem como, deficiências de escrituração nos mapas da prestação eletrónica em confronto com os mapas aprovados pelo MMC;

- xi. Em resultado da inexistência de um adequado sistema de controlo interno, verificou-se também que não foram efetuadas reconciliações bancárias nas gerências em apreciação, o que levou à existência de divergências entre os saldos contabilísticos e bancários, situação que aliás, segundo informação do MMC, já vinha de anos anteriores, mas que atualmente já se encontra ultrapassada;
- xii. Tal como divulgado nos anexos às demonstrações financeiras, e informado em sede de diligências instrutórias, o executivo, que assumiu funções em outubro de 2017, deparou-se com despesa que não se encontrava refletida na contabilidade do município, resultante quer de faturas provenientes da Empresa A, num total aproximado de € 2,2 M, de documentos datados desde 2010 e juros de mora, quer de encargos assumidos perante diversos fornecedores, sem o cumprimento formal do ciclo da despesa pública, num total aproximado de € 750m. Estas situações, que já foram regularizadas pelo atual executivo, traduzem-se em eventuais infrações financeiras da responsabilidade dos membros do executivo que assumiram aquelas despesas, bem como do órgão executivo em funções em 2018, por incumprimento das normas da LCPA, da alínea d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL, bem como do n.º 2 do art.º 4.º e da alínea e) do n.º 2 do art.º 6.º do RFALEI;
- xiii. Embora se tenha em consideração os esclarecimentos prestados, não se pode concluir que os membros do órgão executivo, em funções nas gerências em apreciação, cumpriram os deveres decorrentes das funções para que foram eleitos, nomeadamente até outubro de 2017. Não terão exercido as competências e atribuições inerentes aos cargos, de acordo com o regime estabelecido na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, com as respetivas alterações, assim como não foram observadas algumas das regras constantes do POCAL, em vigor à data dos factos, designadamente quanto ao cumprimento do ciclo da despesa e quanto ao funcionamento do Sistema de Controlo Interno implementado na entidade.

Tendo presente o relatado nos pontos 7.8, 7.11 e 7.12, que indicia a existência de eventuais infrações financeiras de cariz sancionatório, ainda que ponderado o contraditório apresentado, decide-se recusar a homologação da conta ora objeto de verificação interna, com a formulação de recomendações.

Importa, no entanto, referir que foram introduzidas melhorias pelos executivos que iniciaram funções a partir de outubro de 2017, conforme análise efetuada aos documentos de prestação de contas dos exercícios seguintes, nomeadamente: quanto à realização de reconciliações bancárias, que em 2019, ainda refletiam na síntese das reconciliações bancárias, situações de reconciliação em curso, tendo sido regularizadas a partir de 2020; quanto aos orçamentos

apresentados que, a partir de 2019, se revelaram equilibrados³; com a redução dos prazos médios de pagamento a fornecedores⁴; e com o cumprimento dos limites da Dívida Total.

2 – RECOMENDAÇÕES

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

- i. Tomar medidas no sentido do reforço dos resultados operacionais da autarquia, evidenciados na Demonstração de Resultados, tanto do lado dos custos como dos proveitos, de modo a acomodar os custos das amortizações do seu património, a fim de manter uma situação económica estável;
- ii. Reforçar os mecanismos de controlo na elaboração e execução do orçamento municipal de receitas e despesas, de modo a atingir a meta preconizada no RFALEI;
- iii. Providenciar pela elaboração, aprovação e entrada em vigor de uma norma de controlo interno devidamente atualizada face aos normativos legais em vigor, e ajustada à realidade da autarquia, que contribua para um adequado sistema de controlo interno municipal;
- iv. Adotar um sistema de contabilidade de gestão adequado ao Município e nos termos da NCP 27 do SNC-AP;
- v. Cumprir com o disposto no artigo 15.º da LCPA, elaborando e divulgando as declarações previstas nesse normativo;
- vi. Reforçar os mecanismos de controlo na escrituração das despesas, evitando a utilização de rubricas orçamentais residuais, bem como lapsos na escrituração dos mapas constantes da prestação eletrónica de contas do TC.

3 – CONTRADITÓRIO

No âmbito do exercício do contraditório, consagrado nas normas constantes dos artigos 13º e 61º, n.º 6, aplicável também à responsabilidade financeira sancionatória por força da remissão constante do artigo 67º, n.º 3, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)⁵, os responsáveis identificados no quadro seguinte foram citados, em 25 e 26 de maio de 2023⁶, para,

³ Em 2019 – Receita=Despesa = €22 687 926; em 2020 – Receita=Despesa = € 29 536 290; em 2021 – Receita=Despesa = € 32 730 706; e em 2022 – Receita=Despesa = 28 087 418.

⁴ Sendo de 96 dias em 2019, passando a 30 dias, nos anos seguintes.

⁵ Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua versão atual.

⁶ Primeira citação de todos os responsáveis. Após diversas devoluções por moradas erradas e correspondência não recolhida nos CTT, foram efetuados reenvios do contraditório em junho e julho, conforme consta do volume IV do processo.



querendo, se pronunciarem sobre os factos insertos no Relato de Verificação Interna de Contas – Gerências de 2017 e 2018, nos termos do Despacho Judicial⁷, de 18 de maio de 2023:

Exercício do contraditório			
Nome	Cargo	Período de responsabilidade	Observações
Benjamim do Nascimento Pereira Rodrigues	Presidente da CMMC	De 24/10/2017 a 31/12/2018	Pronunciaram-se em contraditório
Manuel Duarte Fernandes Moreno		De 01/01/2016 a 23/10/2017	
Manuel Duarte Fernandes Moreno	Vereador(a)	De 24/10/2017 a 31/12/2018	
Carlos Manuel Pinto Barroso		De 01/01/2016 a 23/10/2017 e de 02/04/2018 a 31/12/2018	
Elsa Carina da Silva Escobar		De 24/10/2017 a 31/12/2018	
Fernando Rui Castanheira Pinto	Vereador(a)	De 01/01/2016 a 23/10/2017	Pronunciaram-se em contraditório
José Luís Gonçalves Tomé Afonso		De 01/01/2016 a 31/03/2018	
Maria da Assunção Gemelgo Correia		De 24/10/2017 a 31/12/2018	
Maria Manuela dos Santos		De 01/01/2016 a 30/03/2017	
Pedro Fernando Reis Mascarenhas		De 24/10/2017 a 31/12/2018	
Ricardo Jorge Salsas Batista		De 01/04/2017 a 23/10/2017	
Rui Alexandre Serapicos Vilarinho		De 24/10/2017 a 31/12/2018	
Rui Jorge da Silva Costa		De 01/01/2016 a 23/10/2017	
Rui Manuel Rodrigues Vaz		De 01/01/2016 a 23/10/2017	
Acácio João Carvalho do Espírito Santo	Membro da Assembleia Municipal	Participação nas sessões ordinárias realizadas nos dias 27/12/2017 e 28/12/2018	Pronunciaram-se em contraditório
Alípio Augusto Marcos			
Ana Rita Simão Rodrigues			
António dos Santos Pires Afonso			
António João Alves Trovisco			
António Luís Gomes			
António Miguel Vinhas Romão			

⁷ A folhas 476 do processo.



Exercício do contraditório			
Nome	Cargo	Período de responsabilidade	Observações
António Nuno Baptista Mendes de Moraes			
Armando Luis Fernandes Carrazedo			
Armindo Caseiro Cepeda			
Camilo António Moraes			
Carla Margarida da Costa Palhau			
Carlos Alberto Brás Cabanas Justo			
Carlos Manuel Rodrigues Carneiro			
Celestino Alberto Carneiro Gonçalves			
Celina da Conceição de Sá Martins			
Daniel Augusto Macaera Fraga	Membro da Assembleia Municipal	Participação nas sessões ordinárias realizadas nos dias 27/12/2017 e 28/12/2018	Pronunciaram-se em contraditório
David da Silva Martins			
Edgar Manuel Rodrigues Fragoso			
Eduardo João Martins Pereira			
Elias de Jesus Monteiro Afonso			
Fernando Humberto Gomes			
Gilberto Amadeu Pires			
Henrique Manuel Crujo Mendes Palma			
Humberto José Trovisco			
Inácio de Jesus Roma			
Jacinta Lúcia Catarino Lopes			
Joana Margarida Silveira Esteves da Silva Vaz			
João José Cunha Pinto			
João Manuel Rodrigues Alves			
Jorge Orlando Pires Asseiro			
José António Cordeiro			



Exercício do contraditório			
Nome	Cargo	Período de responsabilidade	Observações
José António da Silva Madalena			
José António Génio Mendes			
José Carlos Moreira Silva Azevedo			
José Carlos Vasco Jecas			
José Manuel Fernandes			
Leonardo do Nascimento Vila-Franca			
Luís Filipe Sardinha Cabeceiro			
Luis Manuel Costa Rodrigues			
Luís Manuel Dias Gonçalves			
Manuel António de Sá Mico	Membro da Assembleia Municipal	Participação nas sessões ordinárias realizadas nos dias 27/12/2017 e 28/12/2018	Pronunciaram-se em contraditório
Manuel António Machado Carvalho			
Manuel António Pinto Santos			
Maria Adelaide Alves Gonçalves Baptista			
Maria Delfina Guiomar Sarmento			
Maria Inácia Ferreirinha			
Maria Inês Falcão			
Paulo Jorge Ferreirinha			
Ramiro Borges Valadar			
Ricardo Jorge Vaz Cordeiro			
Rui Filipe Branco Lopes			
Simão Augusto Ventura Ferreirinha			
Manuel Alberto Rodrigues			Não se pronunciaram em contraditório
Rogério Paulo Talhas Rodrigues			
Catarina Lúcia Pinto de Matos	Membro da Assembleia Municipal	Participação na sessão ordinária realizada no dia 27/12/2017	Pronunciaram-se em contraditório
Helena Isabel Pires Seabra			



Exercício do contraditório			
Nome	Cargo	Período de responsabilidade	Observações
Maria Helena Lopes Gonçalves			Não se pronunciou em contraditório
Maria Inácia Rosa			
Paulo Duarte da Silva Dias			
Luis Manuel de Oliveira Miranda Pereira			
António José da Costa Vila Franca	Membro da Assembleia Municipal	Participação na sessão ordinária realizada no dia 28/12/2018	Pronunciaram-se em contraditório
Carlos Manuel Lourenço Rodrigues			
Halestino Ernesto Gomes Pimentel			
Judite Maria Paulos Lino			
Luis Miguel Pereira Vaz			
Ricardo Jorge Salsas Batista	Membro da Assembleia Municipal	Participou na sessão ordinária realizada no dia 28/12/2018	Pronunciou-se em contraditório
Presidente da CM de Macedo de Cavaleiros – Benjamim do Nascimento Pereira Rodrigues			Pronunciou-se em contraditório

Em resultado das citações efetuadas, os treze responsáveis que integraram o órgão executivo exerceram o direito ao contraditório pessoal, bem como o atual Presidente da Câmara Municipal, que se pronunciou, nomeadamente, quanto ao projeto de recomendações formulado e às matérias versadas nos pontos 5.8, 5.11 e 5.12 do Relato.

De entre os responsáveis do órgão executivo, constatou-se que dois⁸ apresentaram alegações idênticas ao contraditório institucional, outros dois⁹ apresentaram alegações individuais, mas em moldes semelhantes, pronunciando-se em especial sobre os factos suscetíveis de configurar infrações financeiras, e por fim, os restantes nove¹⁰ elementos também apresentaram alegações de conteúdo e forma similar, dando especial ênfase aos pontos 5.8, 5.11 e 5.12 do Relato, encontrando-se as alegações inseridas em cada uma das matérias versadas ao longo deste Relatório.

No que tange à Assembleia Municipal (AM), dos 67 membros notificados, verificou-se que as respostas obtidas foram semelhantes em conteúdo e forma, podendo ser divididas em dois grupos:

⁸ Para todos os efeitos, quando se referir ao longo do presente texto o contraditório institucional, leia-se, igualmente, o contraditório de Benjamim Rodrigues e Rui Vilarinho que acompanharam o teor da resposta da Câmara Municipal.

⁹ Elsa Escobar e Pedro Mascarenhas

¹⁰ Manuel Moreno, Carlos Barroso, José Afonso e Rui Costa apresentaram contraditórios individuais, em tudo semelhantes em conteúdo. Rui Vaz, Fernando Pinto, Maria Santos e Ricardo Batista apresentaram uma só resposta de contraditório subscrita pelos quatro eleitos sem pelouros na Câmara Municipal. Maria Correia apresentou uma resposta individual em termos idênticos aos apresentados por alguns membros da Assembleia Municipal.



- 41¹¹ dos membros apresentaram alegações referindo que não lhes podem ser imputadas responsabilidades financeiras quanto ao relatado nos pontos 5.8 (Equilíbrio Orçamental) e 5.12 (Dívidas não refletidas na contabilidade) do Relato, defendendo quanto ao primeiro ponto que à AM compete aprovar a proposta de orçamento elaborada pela Câmara Municipal, pelo que a haver violação de normas sobre a elaboração do Orçamento, as mesmas devem ser assacadas ao órgão executivo, acrescentando ainda que, de acordo com o informado pelo Diretor de Departamento de Administração Geral da CM, o processo de apuramento de responsabilidades incidiria sobre quem executa o orçamento e que o Chefe de Divisão dos Serviços Financeiros da CM também esclareceu que na elaboração do referido documento estavam refletidos todos os compromissos legalmente contratualizados; e, quanto ao segundo ponto, que o voto favorável à proposta do Presidente se ficou a dever às razões apresentadas pelo executivo municipal, no sentido de que não pagando as quantias devidas, o Município estaria a beneficiar em detrimento dos fornecedores, gerando uma situação de enriquecimento sem causa, pelo que tinha o dever e a obrigação de assumir os seus compromissos perante terceiros e apelando à necessidade de unanimidade na decisão;

- e, 23¹² responsáveis, também apresentaram respostas de conteúdo idêntico, sobre os mencionados pontos 5.8 e 5.12 do Relato, no mesmo sentido do outro grupo, considerando que não lhes podem ser imputadas quaisquer responsabilidades, uma vez que estavam convictos de que as propostas presentes para deliberação eram previamente verificadas quanto à sua sustentação legal, quer pelo Presidente e membros do executivo com pelouros distribuídos, quer pelos serviços municipais e, que, ainda alertaram para a desconformidade que se verificava entre a receita e a despesa na proposta de orçamento de 2018¹³; e, quanto ao facto de terem votado favoravelmente a assunção e pagamento das dívidas assumidas pelo anterior executivo em desrespeito pela LCPA e POCAL, as quais não se encontravam refletidas na contabilidade, o mesmo ficou a dever-se ao entendimento de que, tratando-se de matéria da competência do órgão executivo, apenas se pretendia o conforto político para a tomada de decisão, que, de acordo com os argumentos invocados pelo Presidente da CM, seria vantajosa para a Autarquia e para os fornecedores; no entanto, tendo havido 2 votos contra e uma abstenção tinha sido entendimento dos membros da AM que não estavam reunidas as condições para a sua concretização, contrariamente ao que se veio posteriormente a verificar.

¹¹ Catarina Matos e Elias Afonso apresentaram uma resposta idêntica à apresentada pelos Srs. Vereadores Elsa Escobar e Pedro Mascarenhas (adaptada à circunstância de serem membros da AM), enquanto os restantes membros, Camilo Morais, Acácio Santos, Maria Baptista, Henrique Palma, José Azevedo, Carla Palhau, Fernando Gomes, Maria Ferreirinha, Joana Silva, Celestino Gonçalves, José Jecas, Armando Carrazedo, José Fernandes, António Gomes, José Cordeiro, Daniel Fraga, Armindo Cepeda, Ramiro Valadar, Ricardo Cordeiro, João Pinto, Gilberto Pires, Inácio Roma, António Trovisco, Manuel Mico, João Alves, Jorge Asseiro, Ricardo Batista, Paulo Ferreirinha, Manuel Carvalho, Helena Seabra, Celina Martins, Luis Cabeceiro, Jacinta Lopes, Leonardo Vila-Franca, Eduardo Pereira, Paulo Dias, António Vila-Franca, Luis Vaz e Manuel Santos apresentaram respostas semelhantes.

¹² Carlos Rodrigues, Judite Lino, Halestino Pimentel, David Martins, Carlos Justo, António Romão, Maria Sarmento, Rui Lopes, Simão Ferreirinha, Alípio Marcos, Luis Rodrigues, Edgar Fragoso, José Mendes, Ana Rodrigues, Humberto Trovisco, Maria Rosa, António Morais, Luis Gonçalves, José Madalena, Maria Gonçalves, António Afonso, Maria Falcão e Carlos Carneiro

¹³ Situação que levou alguns dos membros da AM a votar contra a referida proposta



De salientar ainda que 3¹⁴ membros da Assembleia Municipal não apresentaram qualquer resposta.

Todas as alegações apresentadas, quer pelos membros da Câmara Municipal quer da Assembleia Municipal, serão tidas em consideração e trazidas ao texto deste Relatório, nos pontos a que digam respeito.

4 – EXAME DAS CONTAS

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

Foram seguidas as Instruções¹⁵ aplicáveis e, pelo exame dos documentos enviados, conclui-se que o resultado das gerências é o que consta das seguintes demonstrações numéricas:

Unid. Euros				
2017	Conta de Documentos (Contas de Ordem) ¹⁶		Conta de Dinheiro (Mapa de Fluxos de Caixa) ¹⁷	
Débito				
Saldo de Abertura	1.771.108,64		754.390,49	
Entradas	300.686,82	2.071.795,46	17.799.735,06	18.554.125,55
Crédito				
Saídas	142.769,43		17.181.310,68	18.554.125,55
Saldo de Encerramento	1.929.026,03	2.071.795,46	1.372.814,87	

Unid. Euros				
2018	Conta de Documentos (Contas de Ordem) ¹⁸		Conta de Dinheiro (Mapa de Fluxos de Caixa) ¹⁹	
Débito				
Saldo de Abertura	1.929.026,03		1.372.814,87	
Entradas	234.282,74	2.163.308,77	18.107.921,97	19.480.736,84
Crédito				
Saídas	343.224,23		18.140.392,12	
Saldo de Encerramento	1.820.084,54	2.163.308,77	1.340.344,72	19.480.736,84

¹⁴ Luis Pereira, Manuel Rodrigues e Rogério Rodrigues

¹⁵ Resolução n.º 04/2001, 2ª Secção, de 12/07 - Instruções n.º 1/2001.

¹⁶ A folhas 18 do processo.

¹⁷ De folhas 15 a 17 do processo.

¹⁸ A folhas 86 do processo.

¹⁹ De folhas 82 a 85 do processo.



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

Unid. Euros					
Norma Controlo Interno	Resultados 2017		Execução Orçamental 2017		
	Unid: Euro				
Aprovada pelo órgão executivo em 02 de dezembro de 2003	Resultados operacionais	- 1.390.740,33	Receita	Previsões corrigidas	22.149.107,25
	Resultados financeiros	908.005,67		Receita cob. líquida	16.789.450,34
				% de Execução	75,80 %
	Resultados correntes	- 482.734,66	Despesa	Dotações corrigidas	22.149.107,25
	Resultados extraordinários	190.290,16		Despesas pagas	16.243.690,00
	Resultado líquido do exercício	- 292.444,50		% de Execução	73,34 %

Unid. Euros					
Norma Controlo Interno	Resultados 2018		Execução Orçamental 2018		
	Unid: Euro				
Aprovada pelo órgão executivo em 02 de dezembro de 2003	Resultados operacionais	- 773.147,13	Receita	Previsões corrigidas	18.469.962,65 ²³
	Resultados financeiros	1.077.784,89		Receita cob. líquida	17.086.847,39
				% de Execução	92,51 %
	Resultados correntes	304.637,76	Despesa	Dotações corrigidas	20.118.780,05
	Resultados extraordinários	436.599,50		Despesas pagas	17.030.487,33
	Resultado líquido do exercício	741.237,26		% de Execução	84,65 %

A autarquia não apresenta qualquer justificação, quer no relatório de gestão, quer nas notas ao balanço e à demonstração de resultados, para os resultados operacionais negativos, em ambas as gerências.

Da análise aos mapas da Demonstração de Resultados²⁴ podemos verificar que o peso das amortizações do exercício, de € 2.558.245,61 e de € 3.108.622,40, em 2017 e 2018, respetivamente,

²⁰ De folhas 19 a 22 e 87 a 90 do processo.

²¹ De folhas 23 a 24 e 91 a 92 do processo.

²² De folhas 25 a 27 e 93 a 96 do processo.

²³ A questão referente ao facto de o valor das receitas previstas corrigidas ser inferior ao valor das dotações das despesas corrigidas encontra-se analisado no ponto 7.8.

²⁴ De folhas 23 a 24 e 91 a 92 do processo.



tiveram uma influência preponderante para os resultados operacionais, e consequentemente para o resultado líquido do exercício, que em 2017, ainda foi negativo em € 292.444,50.

Historicamente, a entidade tem apresentado os seguintes resultados:

Unid. Euros						
Resultados	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Amortizações*	1.324.367,55	2.558.245,61	3.108.622,40	2.223.291,90	2.108.951,70	2.098.278,71
Operacionais	-285.807,66	- 1.390.740,33	- 773.147,13	-546.780,33	- 339.830,58	-4.390,91
Financeiros	975.749,02	908.005,67	1.077.784,89	634.669,69		
Correntes	689.941,36	- 482.734,66	304.637,76	87.889,36		
Extraordinários	18.876,51	190.290,16	436.599,50	- 1.451.401,85		
Líquidos	708.817,87	-292.444,50	741.237,26	-1.363.512,49	- 409.476,06	-283.698,26

*A partir de 2020, e estando em vigor o SNC-AP, deve ler-se “Gastos/reversões de depreciação e amortização”.

Observa-se um agravamento das amortizações até 2018, com resultados operacionais continuamente negativos em todos os exercícios, o que influencia, consequentemente, os resultados correntes e líquidos, situação que, embora revele melhorias quanto aos resultados, nas gerências de 2020 e 2021, não pode ser dissociada da alteração do regime contabilístico, uma vez que nos últimos anos se verificou a transição para SNC-AP.

Em sede de contraditório institucional, o Presidente da CMMC refere que “o Órgão Executivo do Município está consciente das enormes dificuldades com que se defronta num concelho fortemente desertificado (...) a que acresce um nível de receitas próprias extremamente reduzido. Fatores que obrigam a uma gestão diária das receitas e das despesas para poder acorrer a todas as solicitações (...). Não podemos deixar de referir que o facto de as amortizações do património serem elevadas resulta do trabalho efetuado ao nível do apuramento dos bens do Município (que) evidencia nos seus registos a totalidade dos bens sua propriedade, o que consequentemente tem impacto nos resultados”.

Apesar das alegações apresentadas, mantém-se a recomendação à entidade alertando-a para a necessidade de reforçar medidas que controlem os resultados operacionais, tanto do lado dos custos como dos proveitos, de modo a acomodar os custos das amortizações do seu património, a fim de manter a sua situação económica estável.

5 – DILIGÊNCIAS EFETUADAS

A fim de esclarecer as questões suscitadas aquando da análise das presentes contas e suprir a falta de alguns documentos, expediram-se ofícios e emails²⁵, dirigidos ao Presidente da Câmara Municipal, o qual enviou os documentos e respostas²⁶, que se dão aqui por reproduzidos, tendo

²⁵ De folhas 133 a 134 do processo.

²⁶ De folhas 159 a 160, 268, 304, 315, 327, 331, 338, 342 e 372 do processo.

sido esclarecidas as questões levantadas e enviados os documentos solicitados²⁷, devendo, contudo, ser evidenciadas as situações apresentadas nos pontos seguintes.

6 – ACOMPANHAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS

A última verificação interna de contas efetuada ao MMC direcionou-se ao exercício de 2012, e deu origem ao Relatório n.º 65/2014 – DVIC.2²⁸, homologado com recomendações, pela 2ª Secção, em 03 de julho de 2014.

Relativamente ao acatamento das recomendações formuladas, pode concluir-se que:

- i. Sobre o rigor na elaboração e execução orçamental, o MMC tem apresentado, nas gerências mais recentes, taxas de execução orçamental inferiores a 85%, com exceção do exercício de 2018, no qual atingiu uma taxa de execução orçamental da receita de 92,51% e de despesa de 84,65%. Contudo, será de referir que, em 2018, se registou um desequilíbrio orçamental na elaboração do orçamento municipal, em que as previsões da receita foram inferiores às dotações da despesa, situação desenvolvida no ponto 7.8 deste Relatório;
- ii. Relativamente à implementação da então designada contabilidade de custos é claramente referido no ponto 9.1 das Notas ao balanço e à demonstração dos resultados (NBDR)²⁹ que, nas gerências em apreciação, não se encontrava aplicado o ponto 2.8.3 do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL)³⁰, situação que se mantém na gerência de 2021³¹, conforme relatado na página 38 do respetivo Relatório de Gestão, onde é afirmado “*não ter sido exequível proceder à implementação do modelo de contabilidade de gestão*”;
- iii. Quanto ao Princípio do equilíbrio orçamental corrente consagrado no ponto 3.1.1, alínea e) do POCAL, alterado pelo artigo 40.º do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFLAEI)³², de acordo com os cálculos internos³³ efetuados na presente verificação interna, confirma-se que a entidade deu cumprimento ao referido princípio;
- iv. A inventariação e valorização do património municipal ainda continuava por finalizar, tendo inclusive sido objeto de reservas nas Certificações Legais de Contas (CLC) de 2017 e 2018;
- v. Mantém-se a falta de rigor na classificação orçamental das despesas, nas gerências em apreciação, dando-se conta desta matéria no ponto 7.9 deste Relatório;

²⁷ Volumes II e III.

²⁸ De folhas 70 a 76 do processo.

²⁹ A folhas 37 do processo.

³⁰ Decreto-Lei n.º 54-A/2009, de 22/02 e demais alterações legislativas.

³¹ Processo n.º 4362/2021.

³² Lei n.º 73/2013, de 03 de setembro, na sua versão atual

³³ A folhas 67 e 132 do processo.



Questionado, em sede de diligências instrutórias, sobre que medidas haviam sido tomadas pela autarquia no sentido de observar as recomendações formuladas, o PCM informou³⁴ que “as recomendações expressas pelo TdC na verificação interna da conta de gerência de 2012 só, agora, foram conhecidas pelo atual executivo municipal, pois não é o mesmo que estava em funções nos anos de 2012 e seguintes. Os serviços não têm evidências que os executivos anteriores tivessem dado instruções no sentido de dar cumprimento às recomendações (...)”.

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

7.1 – ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL

A informação constante dos documentos de prestação de contas, nomeadamente dos relatórios de gestão³⁵ não permite aferir o apuramento realizado pela autarquia quanto ao cálculo da dívida total de operações orçamentais, nos termos do RFALEI. Contudo, evidencia dívidas totais de € 16.540.615 e € 14.031.993, em 2017 e 2018, respetivamente, o que representa margens face aos limites legais de endividamento de € 4.980.917 e de € 7.920.972, para cada um dos exercícios, representando, assim, um crescimento na capacidade de contrair novos encargos.

Ainda assim, solicitou-se ao MMC os cálculos detalhados e documentos comprovativos para o apuramento dos limites legais e da dívida total, tendo sido remetido todo o detalhe e documentação comprovativa referente ao cálculo, bem como a informação prestada à Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL). Regista-se que a informação disponibilizada pela DGAL, na Ficha do Município, difere da apresentada anteriormente pela autarquia nos relatórios de gestão, reportando dívidas totais de € 16.271.108³⁶ e € 14.290.493³⁷, em 2017 e 2018, respetivamente.

Os cálculos efetuados nesta verificação interna³⁸, com base na informação recolhida dos documentos de prestação de contas e das diligências instrutórias, apresentam divergências dos que foram efetuados pelo MMC, no que respeita ao apuramento das dívidas de operações orçamentais³⁹ do município. Em 2017, em sede de verificação interna, foi apurada, de acordo com os dados constantes dos mapas de prestação de contas, uma dívida total de € 16.957.017 e uma margem de € 4.564.514, e em 2018 foi apurada uma dívida total de € 15.115.801 e uma margem de € 6.428.729⁴⁰.

Independentemente das divergências verificadas, pode concluir-se que o MMC apresentou valores de endividamento abaixo dos limites impostos pela Lei, dispondo de margem para novos financiamentos.

³⁴ A folhas 305 do processo.

³⁵ De folhas 50 vs. a 51 e 118 vs. do processo.

³⁶ A folhas 167 do processo.

³⁷ A folhas 169 do processo.

³⁸ De folhas 67-b a 67-d e 132-b a 132-d do processo.

³⁹ Nos termos do n.º 2 do artigo 52º do RFALEI.

⁴⁰ A CLC de 2018 alerta para o facto de que os revisores não tiveram acesso a elementos indispensáveis sobre a situação financeira das Entidades B e C, o que não garante o rigor dos valores aqui expressos.



Mais se informa que, relativamente às contas de gerência mais recentes, o MMC apresenta nos seus relatórios de gestão, a seguinte informação:

	Dívida Total	Margem Absoluta
2019	€ 16.246.808,00	€ 6.430.239,00
2020	€ 13.172.429,75	€ 9.504.617,90
2021	€ 12.936.683,28	€ 10.691.338,72

7.2 – CERTIFICAÇÃO LEGAL DE CONTAS

As certificações legais de contas (CLC)⁴¹ de 2017 e 2018 são da responsabilidade de sociedades distintas, tendo-se constatado que, em 2017, foram apresentadas uma reserva e três ênfases, e em 2018, o novo revisor emitiu uma escusa de opinião.

As situações referidas em 2017 foram as seguintes:

- i. Reserva: “*Pese embora o trabalho de assessoria à situação financeira do Município desencadeado após a tomada de posse do atual executivo, o processo de inventariação dos bens imóveis, efetuada aquando da entrada em vigor do POCAL, não constitui uma garantia da sua plenitude (...). Em resultado deste facto, não estamos habilitados a emitir opinião sobre a razoabilidade do valor das rubricas de «Bens de domínio público» e de «Imobilizações corpóreas» (e o) saldo da rubrica de «Amortizações do exercício» (...)*”;
- ii. Ênfases: “*(...) Após o início de funções do atual Órgão Executivo, (...), foi desencadeado um trabalho de assessoria económica e financeira do qual resultaram ajustamentos significativos às Demonstrações Financeiras, transitados de exercícios passados, que se traduzem na não comparabilidade das contas do Exercício de 2017 face às do Exercício de 2016 (...) o trabalho realizado conduziu a regularizações relativas a exercícios anteriores, fundamentalmente em rubricas de Imobilizado, cujo efeito líquido na rubrica de «Fundos Próprios» se traduz numa diminuição de 16.504.096 euros*”; “*(...) foram identificados passivos contingentes relativos a processos judiciais e dívidas a terceiros não reconhecidas pelo Município relativamente a exercícios anteriores, que poderão vir a efetivar-se em exercícios futuros*”; “*encontra-se ultrapassada a situação identificada na Certificação Legal das Contas de 2016 relativa às faturas do fornecedor, Empresa A que não se encontravam relevadas contabilisticamente pelo Município naquele exercício*”.

Já na CLC de 2018, da responsabilidade de outra SROC, o revisor emitiu escusa de opinião, por não ter obtido prova de auditoria suficiente e apropriada, que permitisse formular uma opinião sobre as demonstrações financeiras, com base nas seguintes afirmações:

⁴¹ De folhas 57 a 59 e 124 a 126 do processo.



- i. *“A informação existente na Entidade ao nível dos bens imóveis (...) encontra-se desatualizada e não conciliada com os registos contabilísticos e outras fontes de informação externa, não permitindo garantir, com razoável segurança, a sua plenitude e exatidão”;*
- ii. *“(...) não obtivemos dos auditores da participada Entidade B, detida pelo Município em 26% (...) os elementos considerados indispensáveis e que nos permitam dar cumprimento ao disposto nas Normas Internacionais de Auditoria”;*
- iii. *“À semelhança do referido na alínea anterior não obtivemos resposta do auditor/ROC da participada Entidade C, detida pelo Município em 11,2% (...) a falta de resposta impede-nos de aferir, entre outros aspetos, sobre a existência de eventuais contingências que possam afetar indiretamente as contas do Município”;*
- iv. *“A resposta obtida ao processo de circularização do advogado (...) refere a existência dum conjunto de processos judiciais movidos contra o Município, cujos desfechos e respetivos efeitos financeiros, em alguns casos, não são passíveis de quantificação com rigor (e) foram consideradas como Passivos Contingentes, ou seja, objeto de relato/divulgação e não de registo contabilístico”;*
- v. *“A rubrica Disponibilidades apresenta um conjunto de diferenças não justificadas entre os registos contabilísticos e os extratos bancários, transitadas do exercício anterior, no montante de 268.758 euros, as quais foram reduzidas ao Ativo do Município. Adicionalmente e em sentido oposto, existem diferenças originadas no exercício de 2018 no montante de 149.072 euros” A não resolução destas situações impede-nos de aferir sobre a razoabilidade dos valores apresentados”.*

Consultada a CLC de 2019⁴², constata-se que o revisor manteve a escusa de opinião, com base nas mesmas situações apresentadas em 2018, uma vez que não se registaram melhorias significativas ou não foram, de todo, resolvidas as situações atrás elencadas.

Em sede de diligências instrutórias, o MMC veio informar⁴³ que *“está em curso, mediante contratação de entidade externa, o trabalho referente à elaboração de listagens de bens do município, avaliação do imobilizado e identificação das coberturas de seguros existentes”*, que *“foi participado às entidades B e C para que, no futuro e atempadamente, fosse disponibilizada toda a informação ao nosso auditor externo”* e que *“em finais de 2017, constatámos que inexístiam reconciliações bancárias desde, pelo menos, de 2010”*. Mais informou que *“A correta inventariação e suporte documental dos movimentos contabilísticos de tantos anos demorou muito tempo. Este problema encontra-se, atualmente⁴⁴, ultrapassado”* e que relativamente ao conjunto de processos judiciais em curso *“a questão está ultrapassada”*.

⁴² Proc.º 3972/2019.

⁴³ A folhas 304 vs. do processo.

⁴⁴ Informação transmitida por correio eletrónico de 01 de outubro de 2020.

Consultadas as Certificações Legais de Contas de 2020 e 2021, verifica-se que, embora contendo algumas reservas e ênfases, foi ultrapassada a situação de escusa de opinião.

Assim, dada a informação prestada pelo MMC, bem como o conteúdo das CLC das gerências subsequentes, recomenda-se à autarquia que diligencie no sentido de, com brevidade, serem ultrapassadas as situações geradoras das reservas que ainda persistem.

7.3 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

Da análise dos mapas de controlo da execução orçamental⁴⁵ da receita e da despesa do MMC, verifica-se que, nas gerências em apreciação, a execução orçamental foi de 75,80% e 73,34%, em 2017 e 92,51 % e 84,65%, em 2018, respetivamente, tendo atingido, nesta última gerência, o valor de referência para o grau de execução da receita estipulado no artigo 56.º do RFALEI.

Contudo, consultadas as contas de gerência mais recentes, verifica-se uma execução orçamental da receita inferior a 85%, conforme quadro seguinte:

	Taxa de execução da receita
2019	79,92 %
2020	72,13 %
2021	80,72 %

Recorde-se que esta matéria já tinha sido objeto de recomendação formulada pelo TC no relatório de verificação interna de contas, da gerência de 2012, conforme referido no ponto 6 deste Relatório.

Em sede de contraditório institucional foi informado que *“têm sido definidas funções e responsabilidades ao nível dos diferentes intervenientes do Município de forma a antecipar eventuais desajustes/desvios entre os valores orçados e os executados. É seguramente meta deste Executivo atingir a meta preconizada no RFALEI”*.

Ainda assim, conclui-se que, embora se tenha verificado um aumento da taxa de execução orçamental da receita, na gerência de 2018, que se situou acima do valor de referência estipulado no RFALEI, verifica-se, contudo, que nos exercícios seguintes, aqueles valores voltam a baixar, pelo que se mantém a recomendação ao MMC para intensificar os mecanismos de controlo interno, na elaboração e execução dos orçamentos municipais, tendo em consideração, em especial, os baixos valores globais e os valores nulos registados ao nível da execução orçamental de diversas rubricas da receita, conforme espelhado no Mapa do controlo orçamental da receita.

⁴⁵ De folhas 25 a 27 e 93 a 96 do processo.

7.4 – NORMA DE CONTROLO INTERNO

A norma de controlo interno (NCI), em vigor na autarquia, data de 02 de dezembro de 2003, sem que se tenha procedido, posteriormente, a qualquer alteração.

Idêntica constatação foi efetuada na verificação interna à conta de gerência de 2012, sem que daí resultasse qualquer recomendação do TC, já que foi indicado pelo MMC, à data⁴⁶, que estaria a ser trabalhada uma alteração substancial ao documento.

Das diligências levadas a cabo nesta ação de fiscalização, a autarquia informou⁴⁷ que “*não existem evidências que a norma de controlo interno, desde a sua aprovação até ao início de funções deste executivo (em outubro de 2017), tenha tido alguma alteração e/ou revisão. Com o adiar sucessivo da implementação do SNC-AP, este executivo também não promoveu qualquer alteração e/ou revisão ao referido documento. Estando, agora, em vigor o SNC-AP e os serviços municipais a adequar-se a este novo regime contabilístico, o executivo municipal já deu instruções no sentido de adequar este normativo regulamentar a esse regime*”.

Em contraditório institucional foi referido que a conclusão da atualização da NCI estava “*prevista no decurso do corrente ano de 2023. Saliencia-se que a correspondente implementação ainda não foi possível de concretizar em razão das prioridades que tiveram de ser definidas em termos de regularização de aspetos contabilísticos/financeiros, sistema informático, reorganização interna, definição de responsabilidades, delegação de competências, entre outros, a que acrescem os constrangimentos provocados pela COVID 19 na implementação do SNC-AP*”.

Assim, recomenda-se ao executivo que faça aprovar e coloque em prática uma nova NCI que reforce os mecanismos de controlo financeiro, contabilístico e administrativo, em linha com os normativos legais em vigor e com a estrutura atual do MMC.

7.5 – CONTABILIDADE DE CUSTOS

De acordo com a informação prestada nas NBDR⁴⁸ a autarquia ainda não dispôs, em 2017 e 2018, de uma estrutura de contabilidade de custos devidamente aplicada, conforme previsto no ponto 2.8.3 do POCAL.

Refira-se que esta foi matéria já anteriormente alvo de recomendação à autarquia, em sede de verificação interna da conta de gerência de 2012.

Contudo, com a entrada em vigor do SNC-AP, que revogou parcialmente o POCAL, nomeadamente o ponto 2.8.3 do POCAL que obrigava à implementação de uma contabilidade de custos nas autarquias locais, este novo sistema de normalização contabilística prevê na Norma de

⁴⁶ Em abril de 2014.

⁴⁷ A folhas 304 vs. do processo.

⁴⁸ A folhas 37 e 105 do processo.

Contabilidade Pública 27 – Contabilidade de Gestão, que as entidades diligenciem pela implementação dum sistema que se destine a produzir informação relevante e analítica sobre custos, e sempre que se justifique, sobre rendimentos e resultados.

Sobre esta questão, e em contraditório institucional, foi informado que *“este trabalho preparatório teve já início no ano de 2022, prevendo-se a sua conclusão durante o corrente ano de 2023, conforme já referido na Certificação Legal das Contas do Exercício de 2022”*.

Não havendo qualquer evidência de que esta situação esteja resolvida, recomenda-se à entidade que adote um sistema de contabilidade de gestão adequado ao Município, nos termos da NCP 27 do SNC-AP.

7.6 – INVENTÁRIO MUNICIPAL

Foi constatado nas CLC's⁴⁹ referidas no ponto 7.2 deste Relatório, que os revisores mencionam a inexistência de um cadastro de bens imóveis completo e devidamente valorizado, o que afeta a credibilidade dos montantes registados no balanço nas rubricas de bens de domínio público, imobilizações corpóreas e amortizações, desde a entrada em vigor do POCAL, bem como, o referido pela própria autarquia nas NBDR⁵⁰ das gerências em análise, de que *“o Município, ainda, não dispõe de uma listagem completa e identificativa da totalidade dos seus bens que permita que as Demonstrações Financeiras apresentem com rigor o seu património, dando dessa forma uma imagem verdadeira e apropriada, cumprindo igualmente a legislação em vigor. Por isso não foi, ainda, possível efetuar um apuramento rigoroso dos bens e a consolidação destes com a contabilidade, trabalho que se prevê ser executado no curto prazo, conjuntamente com a transição do POCAL, para o SNC-AP”*.

Questionada a autarquia, em sede de diligências instrutórias, foi informado⁵¹ que *“está em curso, mediante contratação de entidade externa, o trabalho referente à elaboração de listagens de bens de do município, avaliação do imobilizado e identificação das coberturas de seguros existentes. Concluído este trabalho até final deste exercício (exercício de 2020), estaremos em condições de purgar este problema”*.

O Presidente da CMMC informa em contraditório que *“esta questão encontra-se ultrapassada, não se vislumbrando a sua inclusão nas recomendações emitidas a esta data. Isto mesmo se pode concluir da leitura/comparação entre a Certificação Legal das Contas do Exercício de 2020 com a Certificação Legal das Contas do Exercício de 2019”*.

⁴⁹ De folhas 57 a 59 e 124 a 126 do processo.

⁵⁰ A folhas 41 vs. e 107 do processo.

⁵¹ A folhas 304 vs. do processo.



7.7 – LEI DOS COMPROMISSOS E PAGAMENTOS EM ATRASO

O MMC não integrou nos documentos de prestação de contas as declarações previstas no artigo 15.º da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA)⁵², nomeadamente as declarações de compromissos plurianuais e as declarações de todos os pagamentos e recebimentos em atraso existentes a 31 de dezembro.

Tendo sido solicitadas, em sede de diligências instrutórias, a entidade informou que *“por lapso dos serviços as mesmas não foram efetuadas, facto que já não se verificou no ano de 2019”*.

Contudo, também não foram integradas as mencionadas declarações nos documentos de prestação de contas de 2019 enviados ao TC, nem foi possível localizar no sítio da internet da autarquia⁵³ as mesmas declarações.

É referido em contraditório institucional que *“registamos a situação e informamos terem já sido tomadas as medidas em conformidade”*, mantendo-se, no entanto, a recomendação à entidade para que proceda em conformidade com as disposições legais anteriormente referidas.

7.8 – EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL

Dos cálculos efetuados internamente⁵⁴ a autarquia deu pleno cumprimento à regra definida no n.º 2 do artigo 40.º do RFALEI, tendo obtido um superavit das receitas correntes sobre as despesas correntes, acrescidas das amortizações médias de empréstimos de médio e longo prazo, quer em 2017, no montante de € 387.178,25, quer em 2018, no valor de € 236.479,09.

Contudo, define o n.º 1 do referido artigo que *“os orçamentos das entidades do setor local preveem as receitas necessárias para cobrir todas as despesas”* à semelhança do que vinha disposto no POCAL, na alínea e) do ponto 3.1.1.

Assim, e tendo em consideração este último articulado, constatou-se que o orçamento municipal de 2018 apresentou um desequilíbrio orçamental, tendo como receitas previstas corrigidas, a 31 de dezembro, um total de € 18.469.962,65, e como dotações de despesa corrigidas, a 31 de dezembro, um total de € 20.118.780,05.

A autarquia justificou-se, informando⁵⁵ que *“em finais de 2017, este executivo deparou-se com um avultado volume de compromissos assumidos e não pagos, sem que estivessem registados na contabilidade da autarquia e com compromissos programados de valores elevados que se iniciavam*

⁵² Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro alterada pelas Lei n.º 20/2012, de 14 de maio, Lei n.º 64/2012, de 20 de dezembro, Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro e Lei n.º 22/2015, de 17 de março.

⁵³ https://www.cm-macedodecavaleiros.pt/pages/711?folders_list_69_folder_id=1437 consultada em 22 de janeiro de 2021.

⁵⁴ A folhas 67 e 132 do processo.

⁵⁵ A folhas 304 do processo.

no ano de 2018 e seguintes. Perante esta factualidade, porque toda a despesa comprometida tem de estar registada nas contas da autarquia e os compromissos assumidos programados devem ser cumpridos, respeitando as regras de cálculo de previsão da receita, a proposta de orçamento apresentada foi desequilibrada para o lado da despesa, pois a previsão inicial da receita foi de 16.954.780,00€ e a previsão inicial da despesa foi de 21.618.259,00€, ou seja, verificava-se um desequilíbrio orçamental no montante de 4.663.479,00€". No entanto "foi possível mitigar o défice, não na totalidade, encerrando-se, por isso, o exercício com um diferencial negativo de 1.648.817,40€".

Quanto a esta matéria, o Presidente da CM, em contraditório institucional, informou que "o orçamento para o ano de 2018 foi apresentado por um executivo que acabara de tomar posse, sendo que os eleitos com funções permanentes desconheciam, por completo, a situação financeira da autarquia (...). A situação financeira da autarquia encontrada era caótica (...), não obstante as sucessivas recomendações do Tribunal de Contas, a verdade é que nunca foram tidas em conta, situação que contribuiu para a precaridade financeira com que nos deparamos na elaboração do orçamento (...).

Porque assim foi, porque queríamos mudar o «status quo», as diretrizes/instruções dadas aos serviços (...) foi:

«- refletir todos os compromissos existentes previstos para 2018

- cumprimento das regras vertidas no POCAL quanto à previsão da receita

- apresentar um documento rigoroso, quer ao nível da receita, quer ao nível da despesa, que reflita a situação financeira atual da autarquia (...).»

Perante estas diretrizes, o princípio do equilíbrio orçamental não era cumprido. O que fazer? Que caminho seguir?

Não registar a despesa existente – esconder os compromissos? A ser assim também se violava as regras contabilísticas, com consequente infração financeira.

Empolar a receita para acomodar a despesa? A ser assim também se violava as regras contabilísticas, com consequente infração financeira.

Para cumprir o equilíbrio orçamental tínhamos de violar regras contabilísticas, passíveis de infrações financeiras, tal como vinha até então sendo feito (...).

Seguimos este caminho com o compromisso de, ao longo do exercício, mitigarmos, por completo este desequilíbrio. Perante tanta dificuldade não o conseguimos, pois iniciámos o exercício com um desequilíbrio de 4.6M€ e encerrámos com um desequilíbrio de 1.6M€ (...) e hoje a autarquia apresenta, dentro das suas limitações, contas certas, rigorosas e verdadeiras (...).

Assim foi feito e os anos subsequentes são prova disso – orçamentos equilibrados, toda a despesa registada e pagamentos a fornecedores a tempo e horas".

Os vereadores Elsa Escobar e Pedro Mascarenhas vieram referir que "discorda(m) da análise e das conclusões que constam do Relato, em especial, no que respeita à responsabilidade (financeira sancionatória) que, ainda que eventual, lhe é imputada".

Após análise do enquadramento jurídico-legal relatado e sujeito a contraditório, vêm concluir que "a responsabilidade financeira sancionatória (...) verifica-se quando existe violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos (que) compete à Câmara Municipal (...).



(...) a câmara municipal é constituída por um presidente e por vereadores (...) que atuam no âmbito das competências que lhes são designadas e delegadas (e que) nunca exerceu funções nas áreas de Gestão Financeira do Município ou nas áreas relativas aos assuntos jurídicos, que ficaram a cargo do Presidente da Câmara (...) o mesmo é dizer que à Requerente não cabia a elaboração (de facto) ou a fiscalização da elaboração do Orçamento Municipal”.

Alegam, igualmente, que em sede de reunião da Câmara e na sessão da Assembleia Municipal, o Diretor de Departamento de Administração Geral sempre esclareceu que “o que se prevê arrecadar não cobre tudo aquilo que foi assumido pelo anterior executivo nos 4 anos que antecederam, e daí que, sendo inédito nesta entidade, não há outra solução senão apresentar um orçamento desequilibrado (...).

Todavia, se no futuro próximo nada for feito, ou seja, se as práticas, se as regras das despesas não forem corrigidas, no fecho deste exercício teremos um défice orçamental real e aí sim, com penalidades sancionatórias. (...) Compete-nos, agora, corrigir este défice orçamental formal evidenciado (...).

Não temos previsão legal que impeça de apresentar um orçamento nestas condições (...) Se a lei ab initio não prevê qualquer penalidade na apresentação de um orçamento que não cumpra o princípio do equilíbrio orçamental, o mesmo já não se passa no final da sua execução, isto é, se no final do ano este desequilíbrio se verificar, aí sim, o legislador já contemplou penalidades. (...)

Em suma: O orçamento deve, por princípio, cumprir o equilíbrio orçamental formal; inexistente dispositivo legal que impeça a aprovação dos documentos previsionais nos termos propostos – não cumprimento deste princípio”.

Trazem também aos autos que esta responsabilidade financeira sancionatória não lhes deve ser imputada já que os “(...) titulares dos órgãos executivos das autarquias locais não são responsáveis pelas infrações financeiras que pratiquem, ordenem ou autorizem quando tenham ouvido as estações competentes ou, quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, tenham aditado comportamentos condizentes com esses mesmos esclarecimentos” sendo que ouviram “as estações competentes, designadamente o Sr. Presidente da Câmara, que é o membro do executivo responsável pelas áreas de gestão financeira e dos assuntos jurídicos (e o) Sr. Diretor de Departamento de Administração Geral da Câmara Municipal, responsável por coordenar os serviços financeiros do MMC na elaboração do orçamento”^{56 57}.

Em resposta ao contraditório pessoal realizado aos membros da Assembleia Municipal, os eleitos locais identificados na nota de rodapé n.º 11, que votaram ou se abstiveram no que respeita a esta matéria, vêm referir que “votaram e/ou abstiveram-se na «proposta de orçamento e opções do plano para o ano de 2018», aprovando-o (sendo-lhes) imputada a infração financeira (...) pela violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos (...).

(...) compete à Câmara Municipal (...) elaborar e submeter a aprovação da assembleia municipal as opções do plano e a proposta de orçamento (...) à AM compete aprovar a proposta de orçamento elaborada pela Câmara Municipal.

⁵⁶ Conforme n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC.

⁵⁷ Artigo 36.º do Decreto n.º 22 257, de 25 de fevereiro de 1933.

A haver «violação das normas sobre a elaboração do orçamento», tal violação deve assacar-se ao órgão que a elaborou.

E na discussão da proposta de orçamento submetido a votação da AM foi, pelo Sr. Diretor de Departamento de Administração Geral (...) esclarecido que: «o processo de apuramento de responsabilidades incide sobre quem executa o orçamento – o órgão executivo (...) a legislação não inviabiliza a apresentação de um orçamento nestas circunstâncias (...) pelo que nenhuma infração financeira sancionatória foi praticada pelos pronunciante».

Quanto ao contraditório realizado aos membros da Assembleia Municipal, identificados na nota de rodapé n.º 12, os autarcas que votaram contra a proposta apresentada vieram alegar que “*alertaram para a ilegalidade da desconformidade que se verificava entre a receita e a despesa na proposta do Orçamento de 2018 e votaram contra; razão pela qual (...) não têm qualquer responsabilidade pela aprovação do identificado orçamento*”; nos casos em que votaram favoravelmente ou se abstiveram, vieram alegar que “*(...) apesar de terem constatado a desconformidade que se verificava entre a receita e a despesa (...) votaram a favor ou se abstiveram por entenderem que a proposta não era politicamente negativa. (...) Tomando em consideração, os argumentos aduzidos pelo Senhor Presidente da Câmara Municipal e a defesa do mesmo apresentada pelo Diretor da Câmara Municipal à data, (...) optaram por viabilizar o orçamento na convicção de que a não aprovação, colocaria o Concelho e a gestão autárquica numa situação de ingovernabilidade (...).*”

Esta situação consubstancia uma eventual infração financeira sancionatória prevista na alínea b) 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 UC (€ 2.550,00) e como limite máximo o correspondente a 180 UC (€ 18.360,00), nos termos do n.º 2 e seguintes do referido artigo, da responsabilidade dos membros dos órgãos executivo e deliberativo⁵⁸ do MMC, que votaram a favor ou se abstiveram na votação do orçamento municipal de 2018, uma vez que, de acordo com a alínea c) do n.º 1 do artigo 33.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e respetivas alterações, compete, à Câmara Municipal, elaborar e submeter à aprovação da Assembleia Municipal as opções do plano e a proposta do orçamento, assim como as respetivas revisões, sendo da competência do Órgão deliberativo, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 25.º, da mesma Lei, aprovar as opções do plano e a proposta de orçamento, bem como as respetivas revisões, situação que se evidencia no quadro das eventuais infrações financeiras, constante do ponto 11 deste Relatório.

7.9 – RUBRICAS ORÇAMENTAIS RESIDUAIS

Da análise dos mapas de fluxos de caixa (MFC)⁵⁹ da autarquia, para as gerências em análise, verificou-se um elevado valor de despesas pagas em rubricas orçamentais de caráter residual, nomeadamente nas rubricas 02.02.20 – Outros trabalhos especializados e 02.02.25 – Outros serviços, de acordo com o quadro que se segue:

⁵⁸ Ponto 2.20 da Ata n.º 5/2017, da Sessão Ordinária da AM, de 27/12/2017, a folhas 383 a 392 do processo.

⁵⁹ De folhas 15 a 17 e 82 a 85 do processo.



	Unid. Euros	
	2017	2018
02.02.20	974.204,02	1.035.771,62
02.02.25	3.711.810,78	3.425.148,88
Total	4.686.014,80	4.460.920,50
% em relação às despesas correntes	35%	32%

A autarquia informou⁶⁰ com detalhe a natureza das despesas registadas nas referidas rubricas orçamentais, permitindo concluir que os maiores encargos se devem essencialmente à recolha e tratamento de resíduos sólidos (rubrica 02.02.20) e à iluminação pública (rubrica 02.02.25), situação que se aceita pela inexistência de rubrica orçamental específica no classificador orçamental.

Contudo, para além daquelas despesas constatou-se, também, o registo nestas rubricas de custos com alojamentos, refeições, abonos aos eleitos locais e de juros relativos a pagamento de acordos de regularização de dívidas, entre outras, que poderiam e deveriam ter tido melhor enquadramento orçamental em rubricas específicas.

Sobre esta matéria foi referido em contraditório institucional que *“foram já tomadas as medidas em conformidade. Adicionalmente, com a elaboração da NCI e a implementação da NCP 27 do SNC-AP, estamos certos que o Município ficará a dispor de meios eficientes e eficazes que lhe permitam acautelar eventuais inconformidades”*.

Refira-se que esta matéria foi também objeto de recomendação na verificação interna da conta de gerência de 2012, pelo que se reitera a recomendação anterior, no sentido de a autarquia impor maior rigor e especificação na classificação das diversas despesas.

7.10 – DEFICIÊNCIAS NA ESCRITURAÇÃO DOS MAPAS CONTABILÍSTICOS

Da análise realizada aos mapas contabilísticos remetidos ao TC, relativos às gerências de 2017 e 2018, verificaram-se divergências entre o Balanço e o Mapa de Empréstimos, relativamente à dívida a 31/12 de cada um dos anos, tendo sido informado pela entidade, em sede de diligências instrutórias, que:

Em 31/12/2017 consta do Balanço mais um empréstimo, cuja dívida é de € 691.861,20, tendo sido justificado que *“existe uma diferença no capital em dívida a 31/12/2017 do empréstimo: PREDE – Pagamento de dívidas a fornecedores com vista à redução do prazo médio de pagamento, no valor de 691.861,20€ que, por lapso, não foi inserido na prestação de contas eletrónica enviada ao Tribunal de Contas”*.

⁶⁰ De folhas 224 a 267 do processo.

Relativamente a 31/12/2018, continua a verificar-se que o mapa de empréstimos remetido ao TC mantém a falta do empréstimo anteriormente referido, cuja dívida é de € 230.620,40, tendo a entidade esclarecido que *“existem diferenças nomeadamente no capital em dívida a 31/12/2018 do empréstimo PREDE (...) no montante de 230.620,40 (...) que por lapso não foi inserido na prestação de contas eletrónica”*.

Foi ainda constatada a seguinte divergência:

	MCOD ⁶¹	Mapa de Empréstimos ⁶²	Unid. Euros Diferença
Capital Pago 2017	1.161.291,36	700.050,56	461.240,80
Juros Pagos 2017	26.459,43	14.268,85	12.190,58
Capital Pago 2018	1.163.766,07	702.525,27	461.240,80
Juros Pagos 2018	23.511,14	16.911,56	6.599,58

A justificação do MMC⁶³ foi de que *“após análise aos mapas enviados verifico que os valores relativos à Prestação de Contas dos anos de 2017 e 2018 não correspondem aos exarados nos documentos aprovados (...) e que por lapso ao enviar a Prestação de Contas para o Tribunal de Contas não foram registados corretamente os valores nos mapas”*, remetendo em anexo os documentos elaborados e aprovados pelo órgão executivo.

Quanto a este ponto, a autarquia remete para a justificação apresentada anteriormente.

Assim, recomenda-se à autarquia que proceda com maior rigor à prestação eletrónica de contas, de modo a que os dados e documentos remetidos sejam coincidentes com os mapas aprovados em sede de reunião do órgão executivo.

7.11 – RECONCILIAÇÃO BANCÁRIA

Tendo-se constatado das sínteses das reconciliações bancárias (SRB)⁶⁴ entregues com a prestação de contas que, em 2017, nenhuma das contas bancárias tinha a reconciliação efetuada e que, em 2018, se encontravam ainda sete contas bancárias com a reconciliação em curso, questionou-se a entidade no sentido de informar o motivo para a inexistência de reconciliação dos saldos bancários com os saldos contabilísticos.

Após insistências acerca desta matéria, a autarquia informou⁶⁵ que *“no que se refere a esta matéria verificámos que não existiam reconciliações bancárias na entidade há largos anos. Efetuar essas*

⁶¹ Mapa de Controlo Orçamental da Despesa, de folhas 25 a 27 e 93 a 96 do processo.

⁶² A folhas 33 e 101 do processo.

⁶³ De folhas 334 a 337 do processo.

⁶⁴ A folhas 35 e 103 do processo.

⁶⁵ A folhas 372 vs. do processo.

mesmas reconciliações demorou tempo, pois, dado o largo tempo de inexistência, teve de haver muita insistência junto das instituições bancárias. Nesta data podemos afirmar e comprovar – doc. 1 a 14 que se anexam, que a 31-12-2020, as reconciliações das contas bancárias da câmara municipal se encontram efetuadas”.

Em anexo à resposta, a autarquia remete cópia das reconciliações bancárias, dos extratos bancários e contabilísticos a 31 de dezembro de 2020, evidenciando as respetivas reconciliações e demonstrando a existência de um número reduzido de movimentos em trânsito, datados de final do exercício de 2020.

O Presidente da CM em sede de contraditório institucional reforçou que *“os eleitos com funções permanentes desconheciam, por completo, a situação financeira da autarquia. No início do ano de 2018, os serviços financeiros da autarquia confrontam-nos com a inexistência de reconciliações bancárias há longa data. Foi necessário fazer esse trabalho, não sendo possível concluí-lo no ano de 2018 (...). Sancionar um executivo que herdou, mais uma vez, uma situação irregular e nunca evidenciada nos exercícios anteriores, será penalizador para quem tudo fez para repor uma legalidade, como repôs (...). Hoje as reconciliações bancárias são uma realidade, assim como aquelas que dizem respeito aos exercícios de outros executivos municipais”.*

Por sua vez, os eleitos Manuel Moreno, Carlos Barroso, José Afonso e Rui Costa vieram alegar em moldes idênticos que *“a operação mensal de reconciliação bancária dos saldos bancários com os saldos contabilísticos constitui matéria/procedimento que é realizado ou assegurado pela Divisão Financeira. Divisão na qual depositavam confiança e que desde há vários anos vinha executando tal tarefa (...) pelo que nunca sequer previram que tal reconciliação não estivesse a ser efetuada, e não o estando, o Chefe de Divisão lhes comunicasse tal eventualidade. Por outro lado, nunca os Revisores Oficiais de Contas, nos seus relatórios anuais, consignaram tal falha no controlo interno (...) E mesmo perante a falha dos serviços o que é facto é que a mesma não originou qualquer situação de ilegalidade, nem a integridade e fiabilidade dos registos contabilísticos, nomeadamente ao nível das disponibilidades (...) Tal situação não aportou qualquer prejuízo ou dano material ao Município, devendo, como tal, não lhes ser imputada qualquer infração financeira”.*

Por outro lado, os eleitos Rui Vaz, Fernando Pinto, Maria Santos e Ricardo Batista alegam sobre esta matéria que *“nunca tiveram qualquer acesso aos procedimentos e práticas de controlo existentes na Autarquia, nem lhes estava atribuído qualquer pelouro ou delegação de competências para o controlo de qualquer ato de gestão (pelo que não lhes) pode ser assacada qualquer responsabilidade (e que os levou) a absterem-se na votação dos documentos de prestação de contas de 2016”.*

Já os vereadores Elsa Escobar e Pedro Mascarenhas vêm alegar que *“(…) a responsabilidade financeira sancionatória (...) verifica-se quando existe violação das normas relativas à gestão e controlo orçamental”* e que os requerentes foram designados *“para exercerem funções em áreas de intervenção (pelouros) que não estão relacionados com as áreas de Gestão Financeira do Município. Estas, por sua vez, ficaram a cargo do Presidente da Câmara”.* Adiantam que souberam *“por conta de uma auditoria realizada às contas do MMC promovida pelo seu executivo, que o MMC não se encontrava a realizar, desde há muitos anos, as chamadas reconciliações bancárias. Porém, foi dito (...) que os serviços se encontravam a regularizar essa situação”.*

A falta de reconciliações bancárias nos exercícios em análise, que levou à existência de divergências entre os saldos contabilísticos e bancários, assinaladas nas Sínteses das reconciliações bancárias, indicia uma situação de 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, nomeadamente ao nível das disponibilidades, situação que viola o disposto nos números 2.9.10.1.5⁶⁶ e 2.9.10.1.6^{67 68}, do POCAL, em todos os anos em que se verificou. Esta situação é passível de eventual responsabilidade financeira sancionatória dos membros dos executivos, de acordo com alínea d) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

No entanto, verifica-se que o procedimento para efetivação dessa responsabilidade já prescreveu para os anos até 2015, sendo, portanto, de evidenciar apenas para os anos de 2016 a 2018, tal como evidenciado no quadro das eventuais infrações financeiras constante do ponto 11 deste Relatório.

7.12 – DÍVIDAS NÃO REFLETIDAS NA CONTABILIDADE

Da análise efetuada aos documentos de prestação de contas, constatou-se que a autarquia divulgou nas NBD⁶⁹, e que foi feita referência pelo revisor oficial de contas na CLC⁷⁰, ao reconhecimento, em 2017 “*de dívida omissa nas contas do Município, suportada em documentos aprovados pelos anteriores órgãos autárquicos, no montante aproximado de 2.208.000 €*”, bem como da existência de outras “*dívidas a terceiros (Fornecedores), para as quais não existem suportes documentais adequados (...) no montante aproximado de 750.000 €*”.

Perante esta factualidade, e dado que a autarquia reconheceu a dívida omissa das contas do Município e acomodou-a na execução do orçamento de 2018, no valor aproximado de € 2,2M, questionou-se a situação da dívida perante fornecedores, nos casos em que se verificou a inexistência de suporte documental.

A autarquia informou que “*o relatado e apurado vem do mandato anterior, tomando conhecimento do problema este executivo municipal após a entrada em funções (outubro de 2017)*”, tendo para o efeito anexado toda a documentação e respetivas decisões que foram tomadas após essa data, sendo que “*o assunto foi apreciado pela Câmara Municipal (14-12-2018) e pela Assembleia Municipal (28-12-2018)*”.

⁶⁶ “*As reconciliações bancárias se fazem mensalmente e são confrontadas com os registos da contabilidade, pelo responsável designado para o efeito, que não se encontre afeto à tesouraria nem tenha acesso às respetivas contas correntes*”.

⁶⁷ “*Quando se verificarem diferenças nas reconciliações bancárias, estas são averiguadas e prontamente regularizadas, se tal se justificar*”.

⁶⁸ Os pontos 2.9.10.1.5 e 2.9.10.1.6 do POCAL mantêm-se em vigor, atento o disposto no artigo 17º do Dec. Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro (SNC-AP).

⁶⁹ A folhas 44 do processo.

⁷⁰ A folhas 58 e 125 do processo.

Da proposta⁷¹ do Presidente da Câmara suprarreferida consta que *“o valor que se encontra na situação acima descrita cifra-se em 757.747,19 €, conforme listagem que anexo (...). Perante esta factualidade, os serviços municipais competentes informam da impossibilidade de liquidar este montante, porquanto não foram cumpridos os trâmites legais”*.

Com base num parecer jurídico da Entidade D que alertava para que o Município apenas considerasse como obrigações aqueles compromissos que foram assumidos em conformidade com os imperativos legais que suportam a realização de despesas públicas, a entidade, até aquela data, não liquidou quaisquer valores.

Contudo, diz-se na proposta que *“esta situação não pode perdurar, porquanto os serviços, os bens e as obras foram prestados/fornecidos, estando a Câmara Municipal com benefício em detrimento dos fornecedores que, de boa-fé, prestaram o seu trabalho. Estamos perante uma situação de enriquecimento sem causa, a qual a Câmara Municipal repudia, pelo que tudo deverá fazer para saldar estes créditos”*. Adianta que *“perante a situação criada, a forma legal e correta de saldar estas quantias é cada fornecedor recorrer à via judicial”*.

Assim, e tendo em conta os considerandos da proposta do PCM, foi proposto que *“(...) com os riscos que todos conhecemos, não obrigar todos os fornecedores a recorrer às vias judiciais para obterem os valores que lhes são devidos; que se defina um valor máximo a partir do qual se entenda justificar o recurso às vias judiciais; que cada fatura seja confirmada pelo dirigente/chefia que, à altura, exercia funções e a mesma diga respeito ao serviço que coordenava. Dada a gravidade do assunto e, em especial, a solução proposta, porque não vai ao encontro da solução legal aconselhada, mais proponho que todos os órgãos municipais – Câmara Municipal e Assembleia Municipal – intervenham nesta decisão, votando unanimemente na solução, ora proposta”*.

A CM deliberou, em 14 de dezembro de 2018, por unanimidade, autorizar os pagamentos dos valores, sem recurso à via judicial, até ao montante de € 20.000,00 por fatura.

Discutido o assunto na reunião da AM, de 28 de dezembro de 2018, o mesmo foi aprovado por maioria dos presentes, com 58 votos a favor, 1 abstenção e 2 votos contra.

Ainda que não tenha obtido uma aprovação por unanimidade na AM, como vinha descrito na proposta apresentada, segundo informação recente da autarquia, do total da dívida de € 757.747,19 de documentos não registados nos exercícios anteriores, a entidade validou junto dos serviços municipais requisitantes, e pagou em 2019 e 2020, um total de € 551.129,98 a fornecedores diversos, tendo sido recusado o pagamento dos restantes valores.

Face ao exposto, urge apurar as eventuais infrações financeiras e os seus responsáveis, relativamente ao descrito neste ponto.

⁷¹ De folhas 374 a 379 do processo.

Em primeiro lugar, o anterior executivo em funções até outubro de 2017 autorizou despesa, num total aproximado de € 2,2 M sem que a mesma tivesse reflexo nas contas municipais. Esta despesa diz respeito a uma só entidade, a Empresa A, como esclarece o atual executivo, em sede de diligências instrutórias:

“Despesas por contabilizar e liquidar: no último ato eleitoral, nova força política assumiu os destinos do município. O atual executivo municipal ao inteirar-se da situação financeira da autarquia, no início de 2018, constatou que, com a Empresa A, existiam despesas por serviços prestados avultadas que não estavam contabilizadas, como se indica:

a) Faturas relativas a 2010, 2011 e 2012: estavam por liquidar. Quanto ao seu registo verificámos que não estavam registadas pelo valor das mesmas, mas antes, com dedução da tarifa E. Os responsáveis do município, naquele período, entendiam que o valor por m3, quer da água, quer do saneamento, era inferior à tarifa apurada pelo Ministério do Ambiente, não reconhecendo, por isso, como dívida esse diferencial. Consequentemente, como esse entendimento não prevaleceu, o município tem de pagar a totalidade dos montantes constantes nas faturas. Para o efeito, a entidade gestora instaurou processos judiciais nesse sentido, totalizando o valor de 1.195.031,86€.

b) Depois, o atual executivo municipal, também, constatou que, relativamente ao ano de 2017, por serviços prestados pela Empresa A, se encontrava por liquidar o valor de 995.144,68€, estando esta registada.

c) Por fim, também se constatou que os juros de mora, referentes a toda a faturação feita ao município se encontrava por liquidar e por registar. O montante apurado ascendia a 118.584,47€. Esta foi a situação que encontrámos – montantes registados, montantes registados não consonantes com os valores das faturas e faturação sem qualquer registo.

No que respeita ao ponto de situação atual: referente aos valores envolvidos e em dívida, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 5/2019, de 14 de janeiro, a câmara municipal, em 12-03-2019, assinou um Acordo de Regularização de Dívida, encontrando-se, atualmente, a ser liquidado, conforme plano de pagamentos acordado. De notar que, depois disso, a credora (Empresa A) cedeu os créditos ao BEI”.

Esta situação consubstancia uma eventual infração financeira sancionatória prevista nas alíneas b) e d) do n.º 1 do artigo 65º da LOPTC, que é 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 do n.º 2 e seguintes do referido artigo, da responsabilidade dos membros do órgão executivo do MMC que estiveram em funções no mandato de 2013 a outubro de 2017.

Sobre esta matéria, os responsáveis Manuel Moreno, Carlos Barroso, José Afonso e Rui Costa justificam que *“O processo de fornecimento de água à Autarquia e respetivo contrato, através da Concessionária Empresa A, nasceu algo inquinado e penalizador para as autarquias aderentes (...). No aludido contrato previa-se a revisão de tarifas (...) a apresentar anualmente pela concessionária (...). Apesar de tal dever/obrigação a concessionária nunca apresentou o projeto de revisão de tarifas (...) não se logrando alcançar um dos objetivos fundamentais da exploração e gestão dos sistemas*

multimunicipais de abastecimento de água, qual seja o de contribuir progressivamente para a redução do preço a pagar pelo consumidor final (...). Contudo a política tarifária da concessionária sempre se revelou violadora dos princípios e finalidades subjacentes ao contrato de concessão, violando grosseiramente o princípio da proporcionalidade e/ou equivalência das prestações. A tarifa aplicada, por exemplo em 2010, no que se refere a recolha e rejeição de efluentes teve um crescimento de 41,78% (...).

Sendo o período de duração dos contratos de 30 anos, e considerando o desvio médio anual do tarifário (...) tal situação constituiu um claro incumprimento e violação das regras contratuais por parte da concessionária Empresa A, e que justificavam o não pagamento das faturas apresentadas, e cujo valor resultou de tarifas ilegalmente formadas (...). E foi neste conspecto que, tal como no anterior mandato, não fossem contabilizados os montantes relativos a fornecimentos de água não aceites pela Autarquia, e o seu pagamento/cumprimento fosse discutido em Tribunal (...).

E atentas as várias ações judiciais intentadas pela Concessionária, a Autarquia sempre manteve na sua contabilidade a rubrica de provisões relativas e correspondentes aos processos judiciais em curso. Sempre os requerentes pensaram que tal situação era a que melhor espelhava a referida litigiosidade cumprindo as normas legais contabilísticas em vigor (e) (...) os serviços financeiros nunca alertaram e/ou recomendaram para qualquer procedimento não adequado ou ilegal e violador de normas relativas à gestão e controlo orçamental”.

Por outro lado, os eleitos Rui Vaz, Fernando Pinto, Maria Santos e Ricardo Batista alegaram sobre esta matéria que “(...) nunca tiveram acesso aos lançamentos contabilísticos nem possuíam qualquer delegação de competências que lhes permitisse (...) efetuar qualquer acareação sobre qualquer valor suportado em documentos aprovados, reconhecidos e não lançados” e que “nunca tiveram qualquer responsabilidade na aprovação de qualquer documento de despesa nos exercícios de 2016 e 2017 (nem) participaram na votação e aprovação dos documentos de prestação de contas do ano de 2017”.

Em segundo lugar, o anterior executivo autorizou despesa, num total aproximado de 750 mil euros, sem qualquer suporte documental válido e sem seguir os trâmites da execução da despesa pública, não existindo igualmente qualquer reflexo nas contas da autarquia. Contudo, o executivo em funções em 2018, e através de deliberação por maioria da Assembleia Municipal, autorizou o pagamento de parte dos valores em dívida, contrariamente a um parecer jurídico da Entidade D, até um total de € 551.129,98 a diversos fornecedores.

Sobre esta matéria, esclareceram em sede de diligências instrutórias, que:

“Relativamente a quem autorizou cada uma das despesas: desconhecemos quem tenha autorizado cada uma das despesas à altura em que ocorreram. Estas despesas dizem respeito ao mandato 2013/2017 e, embora algumas das despesas tenham informação inicial, não consta no documento o despacho/deliberação de quem as tivesse autorizado (...).

Os fornecedores pressionavam os serviços municipais no sentido de a câmara municipal liquidar os serviços/bens fornecidos. Os atuais órgãos municipais (câmara municipal e assembleia municipal) aprovaram a proposta já referida anteriormente. Relativamente ao seu pagamento e conforme se



conclui pelo doc. 2D, este seguiu a seguinte tramitação constante da proposta aprovada pelos órgãos municipais, a qual se transcreve. «c) Que cada fatura seja confirmada pelo dirigente/chefia que, à altura, exercia funções e a mesma diga respeito ao serviço que coordenava».

Algumas faturas não foram confirmadas. Assim sendo, o valor total destas dívidas que foram validadas para pagamento é de 551.129,98€. (...)

Quem autorizou o pagamento destas despesas foi o Presidente da Câmara Municipal, tendo por base o deliberado pelos órgãos municipais.

De notar, tal como consta da proposta aprovada, este procedimento adotado foi até ao valor correspondente a ajuste direto, com consulta a uma entidade. Qualquer despesa acima desse valor, não foi paga, recorrendo o fornecedor às vias judiciais. Assim ocorreu, por exemplo, relativamente a uma empreitada no valor de 99.934,23€. No caso vertente, não existiu procedimento, nem havia qualquer outra documentação. O que existia efetivamente era a obra executada”.

A preterição de todos os procedimentos legais exigíveis, bem como a não evidenciação da despesa nas contas da autarquia, consubstancia uma eventual infração financeira sancionatória prevista nas alíneas b) e d) do n.º 1, do artigo 65º da LOPTC, que é 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 do n.º 2 e seguintes do referido artigo, da responsabilidade dos membros do órgão executivo do MMC que estiveram em funções no mandato de 2013 a outubro de 2017, sendo que as responsabilidades financeiras sancionatórias por situações de contratação sem o devido procedimento pré-contratual até 2015 se encontram prescritas, nos termos do n.º 1 do artigo 70º da LOPTC.

Contudo, a situação que se prende com a assunção destas despesas, com o registo do seu compromisso e com o seu posterior pagamento, pelo atual órgão executivo, em desrespeito do parecer produzido pela Entidade D, viola o disposto na LCPA⁷², a alínea d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL, bem como o n.º 2 do art.º 4.º e a alínea e) do n.º 2 do art.º 6.º do RFALEI, consubstanciando eventuais infrações financeiras, previstas nas alíneas b) e d) do n.º 1 do artigo 65º da LOPTC, que é 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 do n.º 2 e seguintes do referido artigo, da responsabilidade dos membros do órgão executivo do MMC e do seu Presidente, que autorizou os pagamentos.

O contraditório institucional apresentado veio trazer ao processo informação de que existiam “encargos assumidos provenientes de trabalhos prestados e bens fornecidos em desrespeito pela LCPA e POCAL, por prática do anterior executivo municipal (...).

A fundamentação que justificou o procedimento adotado está na proposta apresentada aos órgãos municipais (...).

Sabíamos que não era o procedimento adequado, mas era justo e honesto.

⁷² N.ºs 3 e 5 do art.º 5 da LCPA

Com exceção de uma obra, esta no valor de 99.500€, a qual foi paga por ordem judicial, os restantes compromissos, na sua maioria, situavam-se abaixo de 5.000 euros. Dizer ao fornecedor que só recebe se recorrer às vias judiciais, na maioria dos casos, era dizer-lhe para estar quieto, havendo um enriquecimento ilegítimo da câmara municipal (...). Por outro lado, recorrer a Tribunal implicaria mais custos para os cofres da autarquia por via do pagamento das custas judiciais, em resultado da sua condenação no(s) processo(s) e eventuais juros reclamados.

No que concerne ao valor pago/bem ou serviço prestado, o interesse público foi salvaguardado, pois só pagámos o que se provou ter existido fornecimento ou obra executada”.

Já os responsáveis, pela CMMC, Manuel Moreno, Carlos Barroso, José Afonso e Rui Costa informam que “da listagem de dívidas a terceiros sem suporte contabilístico, apresentada pelo executivo que sucedeu (...) é impossível situar temporalmente a prestação de serviços ou fornecimentos de bens (...) Sempre esteve ciente que todas as despesas eram autorizadas (...) que todas as faturas apresentadas resultavam das despesas ou bens efetivamente prestados e fornecidos à autarquia (...) e é normal que alguns fornecedores não emitissem de imediato (...) as correspondentes faturas (...) o que originaria sempre atraso consequente na respetiva autorização ou pagamento (...).

Sempre estiveram convictos que as despesas realizadas e contratualizadas pelos serviços do Município estavam devidamente comprovadas, documentadas e contabilizadas e/ou em condições de tal acontecer (...). Em tal ciclo de despesa orçamental e dinâmica diária não era esperado que o executivo seguinte (...) não tivesse feito refletir nas contas da autarquia o montante mencionado em tal listagem.

Não era exigível ao Presidente da Câmara que estivesse de «atalaia» ou fiscalizador de faturas de 1,58 € e valores semelhantes, o que provocaria uma desconfiança recíproca com os técnicos e serviços responsáveis pela contratação. Para a Autarquia não ocorreu qualquer prejuízo material”.

Os vereadores Rui Vaz, Fernando Pinto, Maria Santos e Ricardo Batista reforçam que “nunca tiveram qualquer competência delegada para efetuar aquisições em nome do Município (e) não lhes era possível efetuar qualquer controlo ou acareação sobre a existência de qualquer bem adquirido e não documentado, ou cujo valor não estivesse refletido nas contas do Município (...)”.

A Vereadora Maria Correia refere que “a proposta apresentada foi indicada como o meio mais adequado, para solucionar uma situação que estava a trazer imensos problemas à gestão autárquica e aos pequenos fornecedores e que visava evitar maiores prejuízos ao erário público, no caso ao município, com ações judiciais contra o mesmo (...).

Não era, para mim, minimamente configurável nem aceitável que o Senhor Presidente da Câmara colocasse à câmara uma proposta ilegal para ser votada por unanimidade (...). Votei a favor porque considerei que o que estava em causa não era mais do que o conforto político para a tomada de decisão da responsabilidade exclusiva do Presidente da Câmara (...).

(...) considero que a deliberação (da Assembleia Municipal) só poderia produzir efeitos se fosse cumprida a condição de aprovação por unanimidade, por parte de todos os órgãos municipais (...) o que não se veio a verificar (...).

Perante a votação de dois votos contra e uma abstenção, em sede de reunião da Assembleia Municipal, estava assim convicta de que a mesma não procederia (...) razão pela qual, entendo não ter qualquer responsabilidade pelos pagamentos efetuados e os termos em que os mesmos ocorreram”.

Por último, os eleitos Elsa Escobar e Pedro Mascarenhas alegam que a competência para autorizar estas despesas é do “*Presidente da Câmara, nos termos do referido artigo 18.º do DL n.º 197/99 (despesas com locação e aquisição de bens e serviços, até 30000 contos (i.e. € 149.639,00))*” e que a proposta para pagamento de dívidas a fornecedores foi submetida a “*votação da Câmara Municipal «dada a gravidade do assunto e, em especial, a solução proposta, porque não vai ao encontro da solução legal aconselhada» e todos «sabiam que a aprovação pela Câmara Municipal era desnecessária (sob o ponto de vista legal), na medida em que (...) o Presidente da Câmara teria competência para decidir pela assunção e pagamento daquelas dívidas»*”.

Adiantam que “*a deliberação da Câmara teve, por isso, um valor essencialmente político, na medida em que não era necessária para a assunção e pagamento das dívidas efetivamente liquidadas. Razão pela qual também se exigiu, adicionalmente, que esta deliberação (de assunção e pagamento daquelas dívidas) fosse tomada, simultaneamente e por unanimidade, pela Câmara Municipal e pela Assembleia Municipal (...) pelo que, para além de meramente política, a deliberação tomada pela Câmara Municipal (e, bem assim, pela Assembleia Municipal) não tem qualquer valor legal*”.

Informam igualmente que “*soube, a dada altura, que aqueles montantes se encontravam a ser pagos, mas não participou em qualquer outra deliberação ou diligência relativa aos mesmos. O que a fez convencer-se de que estes se encontravam a ser pagos por despacho do Sr. Presidente que, reiterar-se, tinha competência para o efeito, dado que a proposta votada em reunião de Câmara, perante a falta de votação em unanimidade pela Assembleia Municipal, não teve qualquer valor – i.e., não serviu para aprovar a assunção/pagamento daquela dívida*”.

Os eleitos locais identificados na nota de rodapé n.º 11 alegam que “*votaram favoravelmente a proposta do Presidente de Câmara (...) e fizeram-no convencidos de que nenhuma infração financeira sancionatória/delitual estavam a cometer (...) face às razões ou fundamentos aportados/explicados pelo executivo municipal:*

«*os serviços, os bens e as obras foram prestados/fornecidos, estando a Câmara Municipal com benefício em detrimento dos fornecedores que, de boa fé, prestaram o seu trabalho. Estamos perante uma situação de enriquecimento sem causa (...) a Câmara Municipal é uma pessoa de bem e tem o dever e a obrigação de assumir os seus compromissos perante os fornecedores*».

(...) a aludida votação/aprovação (...) não se encontra elencada nas competências que, por lei, são atribuídas à AM (...) tal competência é da Câmara (...) os pronunciantes tomaram tal assunto/atribuição votando-o por solidariedade institucional, e no sentido de resolver tal questão e preservar a imagem e bom nome do Município”.

Quanto aos membros da Assembleia Municipal, identificados na nota de rodapé n.º 12, alegam que votaram “*a favor porque consideraram que o que estava em causa não era mais do que o conforto político para a tomada de decisão da responsabilidade exclusiva da Câmara Municipal (...) a proposta apresentada à Assembleia Municipal, foi indicada como o meio mais adequado, para solucionar uma situação que estava a trazer imensos problemas à gestão autárquica e aos pequenos fornecedores e que visava evitar maiores prejuízos ao erário público, no caso ao município, com ações judiciais contra o mesmo. (...) não era minimamente configurável, nem aceitável (...) que o executivo camarário, colocasse uma proposta à Assembleia Municipal, para que os deputados municipais unanimemente votassem uma proposta ilegal, apenas e tão só por solidariedade (...)*

(...) a deliberação só poderia produzir efeitos se fosse cumprida a condição de aprovação por unanimidade imposta pelo Senhor Presidente da Câmara (...) o que não se veio a verificar. Perante a votação de dois votos contra e uma abstenção, estavam assim (...) convictos de que a mesma não procederia (...) razão pela qual (...) entendem que não têm qualquer responsabilidade pelos pagamentos efetuados e os termos em que os mesmos ocorreram (...)”.

Não se evidencia qualquer responsabilidade financeira dos membros da Assembleia Municipal uma vez que, não tendo este órgão competência para a prática de atos referentes à execução orçamental, como seja a assunção das despesas em análise, a deliberação tomada deve entender-se apenas no contexto político.

8— APRECIÇÃO DO CONTRADITÓRIO PESSOAL E INSTITUCIONAL

Conforme já referido no ponto 3 deste Relatório, foram citados, através do Despacho Judicial, de 18 de maio de 2023, todos os responsáveis da Câmara Municipal que desempenharam funções nos exercícios de 2016 a 2018, bem como a CMMC, na pessoa do atual Presidente, assim como os membros da Assembleia Municipal, presentes nas Sessões Ordinárias de 27 de dezembro de 2017 e 28 de dezembro de 2018.

Decorrido o prazo estabelecido, constatou-se que o atual PCM apresentou o contraditório institucional, reservado à pronúncia sobre o projeto de recomendações, no qual apresentou igualmente alegações sobre os pontos 5.8, 5.11 e 5.12 do Relato, embora nunca contrariando os factos apresentados, dando apenas as justificações devidas e que foram trazidas ao texto deste Relatório.

Atendendo ao número elevado de respostas em sede de contraditório pessoal, dos membros do órgão executivo e deliberativo, foram agrupadas as respostas recebidas, podendo as transcrições efetuadas não refletir *ipsis verbis* as respostas de todos os responsáveis, mantendo-se apenas o teor das mesmas.

8.1 – CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL

Sobre o projeto de recomendações formulado no Relato, o atual presidente da CMMC esclareceu que o executivo tem vindo a adotar um conjunto de procedimentos com vista à correção das situações ainda pendentes, nomeadamente a atualização da Norma de Controlo Interno, a conclusão da implementação da Contabilidade de Gestão, o cumprimento do art.º 15.º da LCPA e o controlo da escrituração das despesas e utilização de rubricas orçamentais residuais e de lapsos de escrituração dos mapas da prestação eletrónica das contas ao TC.

No que respeita às questões constantes do mapa das eventuais infrações financeiras, o atual Presidente da CM referiu que:

- A razão por que foi aprovado um orçamento para o ano de 2018 com défice orçamental prendeu-se com a caótica situação financeira em que encontraram a autarquia, o que os

levou a incumprir regras contabilísticas, passíveis de infrações financeiras, com o propósito de ao longo do exercício, mitigarem, por completo, aquele desequilíbrio. Tal não foi possível no ano de 2018, embora hoje a autarquia apresente, dentro das suas limitações, contas rigorosas e verdadeiras, verificando-se nos anos subsequentes orçamentos mais equilibrados, com toda a despesa registada e pagamentos a fornecedores a tempo e horas;

- A falta de elaboração de reconciliações bancárias já se verificava há vários anos e apesar do trabalho realizado, não foi possível concluí-lo em 2018;
- A auditoria externa levada a efeito concluiu pela existência de encargos assumidos provenientes de trabalhos prestados e bens fornecidos à Autarquia em desrespeito pela LCPA e POCAL, por prática do anterior executivo municipal. Embora soubessem que não era o procedimento adequado, entenderam ser justo e honesto proceder ao respetivo pagamento.

Com exceção de uma obra, esta no valor de 99.500€, a qual foi paga por ordem judicial, os restantes compromissos, na sua maioria, situavam-se abaixo de 5.000 euros. Se nada fosse feito teria havido um enriquecimento ilegítimo da câmara municipal além de que recorrer a Tribunal implicaria mais custos para os cofres da autarquia, por via do pagamento das custas judiciais, em resultado da sua condenação no(s) processo(s) e eventuais juros reclamados. Optaram, assim, por só pagar o que se provou ter existido fornecimento ou obra executada, salvaguardando o interesse público.

O Presidente atual veio defender que as opções tomadas foram no sentido de repor a legalidade, perante as situações irregulares encontradas nos exercícios anteriores e nunca evidenciadas até então.

8.2 – RESPONSÁVEIS PELO ÓRGÃO EXECUTIVO DA CMMC

O presidente Benjamim Pereira Rodrigues e o vereador Rui Alexandre Vilarinho acompanharam o que foi informado em contraditório institucional, nomeadamente quanto ao projeto de recomendações formuladas e, quanto às matérias evidenciadas no quadro das eventuais infrações financeiras, referiram que só quando elaboraram o orçamento se aperceberam da situação financeira caótica em que se encontrava o município, tendo optado por seguir o caminho da transparência e da verdade e agindo na defesa do interesse público; que a regularização das reconciliações bancárias foi um processo demorado, dado o lapso de tempo de inexistência deste processo e dificuldades várias, nomeadamente escassez de recursos humanos; e que, quanto à assunção e pagamento dos encargos assumidos pelo anterior executivo, tratou-se de um problema legal, social e de credibilidade institucional e sendo os pagamentos na sua maioria abaixo dos 5 000 euros, obrigar o fornecedor a recorrer às vias judiciais, não era justo nem honesto, pois para receber uma pequena quantia, gastaria mais em custas judiciais e patrocínio forense. Só pagaram o que se provou ter existido fornecimento ou obra executada.

Os vereadores Manuel Duarte Moreno, Carlos Pinto Barroso, Rui da Silva Costa e José Luís Afonso referiram que, no que respeita às reconciliações bancárias, estas estavam a cargo da Divisão financeira na qual confiavam e que os Revisores oficiais de contas também nunca alertaram para qualquer irregularidade; que as dívidas à Empresa A resultaram de falta de comunicação da concessionária com os municípios e que a política tarifária seguida por aquela entidade sempre se revelou violadora dos princípios e finalidades subjacentes ao contrato de concessão, o que levou a que a autarquia, tal como outras no país, tivesse de recorrer aos Tribunais; quanto aos encargos com os fornecedores que não foram reconhecidos na contabilidade da autarquia, não lhes é possível situar temporalmente a prestação de serviços ou os fornecimentos de bens, tendo confiado que os serviços técnicos do município teriam acautelado o cumprimento de todos os procedimentos concursais, estando por isso convencidos de que as despesas estavam devidamente comprovadas, documentadas e contabilizadas/e ou em condições de tal acontecer. Sobre esta última matéria, votaram a favor os responsáveis Manuel Duarte Moreno e Carlos Pinto Barroso, enquanto que os responsáveis Rui da Silva Costa e José Luís Afonso estiveram ausentes na reunião, não tendo por isso participado da votação.

Os vereadores Elsa Carina Escobar e Pedro Fernando Mascarenhas alegaram em moldes idênticos, contestando o facto de serem responsabilizados pela aprovação de um orçamento com défice orçamental, uma vez que, apesar de terem pelouros distribuídos em várias áreas, nunca exerceram funções nas áreas de gestão financeira e de assuntos jurídicos, tendo confiado no entendimento do Diretor de Departamento de Administração Geral, de que só haveria responsabilidade no final do ano económico, se não fossem tomadas medidas no sentido de corrigir o desequilíbrio evidenciado aquando da elaboração do orçamento; pelas mesmas razões apontadas na questão anterior, também consideram que a elaboração das reconciliações bancárias não era da sua responsabilidade, confiando, nomeadamente, no presidente da CM e nos técnicos dos serviços financeiros do município; relativamente à realização de despesas e correspondentes pagamentos em desrespeito pelo POCAL e pela LCPA, entenderam dever aprovar aqueles pagamentos, uma vez que, apesar da existência de uma informação prestada pela Entidade D, foi defendido pelo presidente da CM a liquidação dos valores em dívida, com base no facto de que se estava perante “um enriquecimento sem causa”, e porque consideraram que o Presidente da CM tinha competência para assumir e pagar montantes de valor inferior a € 20 000, sendo que as deliberações por unanimidade da CM e da AM tinham um valor essencialmente político, e uma vez que se verificou que, no que respeita à Assembleia municipal, não houve unanimidade, ficaram com a convicção de que os pagamentos estavam a ser feitos por despacho do PCM.

Os vereadores da oposição e sem pelouros distribuídos, Rui Manuel Vaz, Fernando Pinto, Maria Manuela Santos e Ricardo Batista alegaram no sentido de que não possuíam conhecimentos especializados nas áreas Financeira e Contabilística, referindo que nunca tiveram qualquer acesso aos procedimentos e práticas de controlo existentes na autarquia, bem como aos lançamentos contabilísticos e que nunca tiveram qualquer responsabilidade na aprovação de qualquer documento de despesa, nem sobre o cumprimento do ciclo da despesa orçamental. Alegaram também que não participaram na aprovação dos documentos de prestação de contas de 2017.

A vereadora da oposição Maria da Assunção Correia justificou o seu posicionamento em relação às matérias que foram sendo apresentadas para apreciação, com base no facto de as mesmas

serem sempre apresentadas e subscritas pelo Presidente ou pelos vereadores com pelouros atribuídos e em regime de permanência e que as fundamentações técnicas e legais estavam a cargo dos serviços municipais e gabinetes de apoio, aos quais não tinha acesso. No que diz respeito às Dívidas não refletidas na contabilidade, o seu voto favorável ficou a dever-se à necessidade de conforto político para uma tomada de decisão da responsabilidade exclusiva do Presidente da Câmara Municipal, tendo em consideração todos os argumentos apresentados pelo autarca, nomeadamente, o facto de se estar a viver um problema que a continuar poderia dar origem a litígios futuros e criar constrangimentos com os fornecedores.

8.3 – MEMBROS DA ASSEMBLEIA MUNICIPAL DE MACEDO DE CAVALEIROS

Tal como já referido no ponto 3 deste Relatório, foram citados os 67 membros da Assembleia Municipal (AM), tendo sido obtidas 64 respostas semelhantes em conteúdo e forma, podendo ser divididas em dois grupos:

- 41⁷³ dos membros apresentaram alegações referindo que não lhes podem ser imputadas responsabilidades financeiras quanto ao relatado nos pontos 5.8 (Equilíbrio Orçamental) e 5.12 (Dívidas não refletidas na contabilidade) do Relato, defendendo que compete à AM aprovar a proposta de orçamento elaborada pela Câmara Municipal, a quem devem ser assacadas responsabilidades, e que o voto favorável à proposta do Presidente da CM, de pagamento das despesas a fornecedores da responsabilidade do anterior executivo, se ficou a dever às razões apresentadas pelo executivo municipal, no sentido de que não pagando as quantias devidas, o Município estaria a beneficiar em detrimento dos fornecedores, gerando uma situação de enriquecimento sem causa, pelo que tinha o dever e a obrigação de assumir os seus compromissos perante terceiros, apelando por isso à necessidade de unanimidade na decisão;

- e, quanto aos restantes 23⁷⁴ responsáveis, também apresentaram respostas no mesmo sentido do outro grupo, considerando que não lhes podem ser imputadas quaisquer responsabilidades, uma vez que estavam convictos de que as propostas presentes para deliberação eram previamente verificadas quanto à sua sustentação legal, pelo Presidente e membros do executivo com pelouros distribuídos e pelos serviços municipais e, que, alertaram para a desconformidade que se verificava entre a receita e a despesa na proposta de orçamento de 2018⁷⁵, e que, quanto ao facto de terem votado favoravelmente a assunção e pagamento das dívidas assumidas pelo anterior executivo em

⁷³ Catarina Matos e Elias Afonso apresentaram uma resposta idêntica à apresentada pelos Srs. Vereadores Elsa Escobar e Pedro Mascarenhas (adaptada à circunstância de serem membros da AM), enquanto os restantes membros, Camilo Morais, Acácio Santos, Maria Baptista, Henrique Palma, José Azevedo, Carla Palhau, Fernando Gomes, Maria Ferreirinha, Joana Silva, Celestino Gonçalves, José Jecas, Armando Carrazedo, José Fernandes, António Gomes, José Cordeiro, Daniel Fraga, Armindo Cepeda, Ramiro Valadar, Ricardo Cordeiro, João Pinto, Gilberto Pires, Inácio Roma, António Trovisco, Manuel Mico, João Alves, Jorge Asseiro, Ricardo Batista, Paulo Ferreirinha, Manuel Carvalho, Helena Seabra, Celina Martins, Luís Cabeceiro, Jacinta Lopes, Leonardo Vila-Franca, Eduardo Pereira, Paulo Dias, António Vila-Franca, Luís Vaz e Manuel Santos apresentaram respostas semelhantes.

⁷⁴ Carlos Rodrigues, Judite Lino, Halestino Pimentel, David Martins, Carlos Justo, António Romão, Maria Sarmiento, Rui Lopes, Simão Ferreirinha, Alípio Marcos, Luís Rodrigues, Edgar Fragoso, José Mendes, Ana Rodrigues, Humberto Trovisco, Maria Rosa, António Morais, Luís Gonçalves, José Madalena, Maria Gonçalves, António Afonso, Maria Falcão e Carlos Carneiro

⁷⁵ Situação que levou alguns dos membros da AM a votar contra a referida proposta



desrespeito pela LCPA e POCAL e que não se encontravam refletidas na contabilidade, o mesmo ficou a dever-se ao entendimento de que tratando-se de matéria da competência do órgão executivo, apenas se pretendia o conforto político para a tomada de decisão, que seria vantajosa para a Autarquia e para os fornecedores, e que tendo havido 2 votos contra e uma abstenção tinha sido entendimento dos membros da AM que não estavam reunidas as condições para a sua concretização, contrariamente ao que se veio posteriormente a verificar.

De salientar, ainda, que 3⁷⁶ membros da Assembleia Municipal não apresentaram qualquer resposta.

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, ao que se dignou o Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto de emitir o Parecer do Ministério Público n.º 20/2024, de 29 de abril, nos seguintes termos:

“ (...) Concluiu-se estar indiciada: i) aprovação do orçamento municipal de 2018 com défice orçamental; ii) a falta de elaboração das reconciliações bancárias; iii) Falta de reconhecimento na contabilidade da autarquia de € 2,2M de encargos com a Empresa A; iv) Falta de reconhecimento na contabilidade da autarquia de € 750m de encargos com fornecedores, sem o cumprimento do ciclo da despesa orçamental; v) Assunção de despesa e pagamento de € 551m referente a encargos assumidos pelo anterior executivo em desrespeito pela LCPA e POCAL; vi) a prática dos tipos legais de infração financeira sancionatória das alíneas b) e d) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

Reserva-se para momento posterior e oportuno, numa análise necessariamente mais aprofundada, analisar caso a caso todas as circunstâncias factuais, legais, objetivas e subjetivas das situações indiciadas para verificar se estão reunidos todos os pressupostos que determinem ou possibilitem a efetivação da responsabilidade financeira dos indigitados responsáveis. Pelo que, por ora, nada mais se nos oferece pronunciar quanto ao Projeto de Relatório em análise.”

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 às gerências em análise são:

Unid: Euros

Gerência	Montante
2017	10.841,89
2018	10.905,78

⁷⁶ Luís Pereira, Manuel Rodrigues e Rogério Rodrigues



11 – QUADRO DAS EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS

Item	Descrição do Facto	Norma Violada	Responsáveis	Apuramento de responsabilidade financeira sancionatória
7.8)	Aprovação do orçamento municipal de 2018 com défice orçamental (reunião da CM de 21/12/2017 e reunião da AM de 27/12/2017)	N.º 1 do artigo 40.º do RFALEI	Os órgãos executivos ⁷⁷ e deliberativos ⁷⁸ que aprovaram o orçamento do MMC (votos a favor e abstenções)	Alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC
7.11)	Falta de elaboração das reconciliações bancárias	Pontos 2.9.10.1.5 e 2.9.10.1.6 do POCAL	O órgão executivo em funções nos exercícios de 2016 a 2018 ⁷⁹	Alínea d) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC
7.12)	Falta de reconhecimento na contabilidade da autarquia de € 2,2M de encargos com a Empresa A	Alínea d) do ponto 2.3.4.2, os pontos 2.6.1, 2.8.2.3 e 2.8.2.9 do POCAL N.ºs 3 e 5 do art.º 5 da LCPA	O órgão executivo em funções em 2016 e 2017 (até outubro) ⁸⁰	Alíneas b) e d) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC
7.12)	Falta de reconhecimento na contabilidade da autarquia de € 750m de encargos com fornecedores, sem o cumprimento do ciclo da despesa orçamental	N.º 2 do art.º 4.º e a alínea e) do n.º 2 do art.º 6.º do RFALEI	O órgão executivo em funções em 2016 e 2017 (até outubro) ⁸¹	Alíneas b) e d) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC

⁷⁷ O Presidente, Benjamim Pereira Rodrigues e os vereadores Pedro Fernando Reis Mascarenhas, Elsa Carina da Silva Escobar e Rui Alexandre Serapicos Vilarinho

⁷⁸ Catarina Matos, Elias Afonso, Camilo Morais, Acácio Espírito Santo, Maria Baptista, Henrique Palma, José Azevedo, Carla Palhau, Fernando Gomes, Maria Ferreirinha, Joana Silva, Celestino Gonçalves, José Jecas, Armando Carrazedo, José Fernandes, António Gomes, José Cordeiro, Daniel Fraga, Armindo Cepeda, Ramiro Valadar, Ricardo Cordeiro, João Pinto, Gilberto Pires, Inácio Roma, António Trovisco, Manuel Mico, João Alves, Jorge Asseiro, Paulo Ferreirinha, Manuel Carvalho, Helena Seabra, Celina Martins, Manuel Santos, David Martins, Carlos Justo, António Romão, Maria Sarmento, Rui Lopes, Simão Ferreirinha, Rogério Rodrigues.

⁷⁹ Carlos Manuel Pinto Barroso, Fernando Rui Castanheira Pinto, José Luís Gonçalves Tomé Afonso, Manuel Duarte Moreno, Maria Manuela dos Santos, Rui Jorge da Silva Costa, Rui Manuel Rodrigues Vaz, Ricardo Jorge Salsas Batista, Benjamim do Nascimento Pereira Rodrigues, Elsa Carina da Silva Escobar, Maria da Assunção Gemelgo Correia, Pedro Fernando Reis Mascarenhas, Rui Alexandre Vilarinho.

⁸⁰ Carlos Manuel Pinto Barroso, Fernando Rui Castanheira Pinto, José Luís Gonçalves Tomé Afonso, Manuel Duarte Moreno, Maria Manuela dos Santos, Rui Jorge da Silva Costa, Rui Manuel Rodrigues Vaz, Ricardo Jorge Salsas Batista.

⁸¹ Carlos Manuel Pinto Barroso, Fernando Rui Castanheira Pinto, José Luís Gonçalves Tomé Afonso, Manuel Duarte Moreno, Maria Manuela dos Santos, Rui Jorge da Silva Costa, Rui Manuel Rodrigues Vaz, Ricardo Jorge Salsas Batista.



Item	Descrição do Facto	Norma Violada	Responsáveis	Apuramento de responsabilidade financeira sancionatória
7.12)	Assunção de despesa e pagamento de € 551m referente a encargos assumidos pelo anterior executivo em desrespeito pela LCPA e POCAL	N.ºs 3 e 5 do art.º 5 da LCPA Alínea d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL N.º 2 do art.º 4.º e a alínea e) do n.º 2 do art.º 6.º do RFALEI	O órgão executivo em funções em 2018, que aprovou a respetiva despesa e o Presidente que autorizou os pagamentos ⁸²	Alíneas b) e d) do n.º 1 do artigo 65º da LOPTC

⁸² Benjamin do Nascimento Pereira Rodrigues, Carlos Manuel Pinto Barroso, Elsa Carina da Silva Escobar, Manuel Duarte Fernandes Moreno, Maria da Assunção Gemelgo Correia, Pedro Fernando Reis Mascarenhas, Rui Alexandre Vilarinho.



12 – DECISÃO

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

- I. Aprovar o presente Relatório relativo às gerências de 2017 e 2018;
- II. Recusar a homologação das contas do Município de Macedo de Cavaleiros, das gerências de 2017 e de 2018, objeto de verificação interna, com a formulação das recomendações elencadas no ponto 2;
- III. Ordenar:
 1. Que o presente Relatório seja remetido:
 - a) Ao Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território;
 - b) Ao Presidente da Câmara Municipal de Macedo de Cavaleiros e a todos os membros do órgão executivo em funções, bem como ao Presidente da Assembleia Municipal;
 - c) Aos responsáveis pelas contas do Município de Macedo de Cavaleiros relativas aos anos económicos de 2017 e 2018;
 - 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.º, da LOPTC;
- V. Fixar os emolumentos a pagar conforme o constante do ponto 10.

Tribunal de Contas, em 9 de maio 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

Coordenação Geral

Helena Cruz Fernandes

Auditora-Coordenadora

Coordenação Técnica

Isabel Maria de Fátima Relvas Cacheira

Auditora-Chefe

Técnicos

Hélder José Navalhinhas Varanda

Técnico Verificador Superior de 1.ª Classe*

Lurdes Nunes

Auditora Verificadora**

* Até 31/12/2022

** A partir de 07/08/2023