



Tribunal de Contas

Processos n.ºs 3348/2012 e 5566/2013



**RELATÓRIO CONSOLIDADO N.º 5
DE VERIFICAÇÃO INTERNA DE CONTAS
DO MUNICÍPIO DE VILA VERDE
Gerências de 2012 e 2013**

Tribunal de Contas
Lisboa, 2016



Índice

1 – SUMÁRIO EXECUTIVO	4
1.1. – NOTA PRÉVIA	4
1.2. – PRINCIPAIS CONCLUSÕES	4
2 – RECOMENDAÇÕES.....	5
3 – CONTRADITÓRIO.....	6
4 – ANÁLISE E CONFERÊNCIA DAS CONTAS	8
5 – GERÊNCIA DE 2012	9
5.1. – ANÁLISE À EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA RECEITA E DA DESPESA.....	9
5.2. - CÁLCULO DOS LIMITES DOS EMPRÉSTIMOS BANCÁRIOS E DO ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO MUNICIPAL	10
5.3. – DECLARAÇÕES PREVISTAS NA LEI DOS COMPROMISSOS E PAGAMENTOS EM ATRASO	11
5.4. – REMESSA DA ATA DE APROVAÇÃO DA CONTA DE GERÊNCIA	12
5.5. – INCUMPRIMENTO DO PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL	13
5.6. – CERTIFICAÇÃO LEGAL DE CONTAS	13
5.7. – ACORDOS DE REGULARIZAÇÃO DE DÍVIDAS COM FORNECEDORES E CONTRATOS DE <i>FACTORING</i>	14
5.8. – ESCRITURAÇÃO EM RÚBRICAS ORÇAMENTAIS RESIDUAIS.....	22
6 – GERÊNCIA DE 2013	24
6.1. – CÁLCULO DOS LIMITES DOS EMPRÉSTIMOS BANCÁRIOS E DO ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO MUNICIPAL	24
6.2. – DECLARAÇÕES PREVISTAS NA LEI DOS COMPROMISSOS E PAGAMENTOS EM ATRASO	24
6.3. – REMESSA DA ATA DE APROVAÇÃO DA CONTA DE GERÊNCIA	24
6.4. – INCUMPRIMENTO DO PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL	24
6.5. – CERTIFICAÇÃO LEGAL DE CONTAS	25
6.6. – ACORDOS DE REGULARIZAÇÃO DE DÍVIDAS COM FORNECEDORES E CONTRATOS DE <i>FACTORING</i>	25
6.7. – DIVERGÊNCIAS ENTRE BALANÇO E SÍNTESE DA RECONCILIAÇÃO BANCÁRIA.....	29
6.8. – DIVERGÊNCIAS ENTRE O MAPA DE EMPRÉSTIMOS E OS MAPA DE FLUXOS DE CAIXA E DE CONTROLO ORÇAMENTAL DA DESPESA	30
6.9. – ESCRITURAÇÃO EM RÚBRICAS ORÇAMENTAIS RESIDUAIS.....	30
6.10. – PLANO DE SANEAMENTO FINANCEIRO (PSF)	31



3
[Handwritten signature]

6.11. – PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL (PAEL)	31
6.12. – PEQD N.º 133/14	32
7 – APRECIÇÃO DO CONTRADITÓRIO PESSOAL E INSTITUCIONAL	33
7.1 – SÍNTESE DAS RESPOSTAS	33
7.2 – APRECIÇÃO DO CONTRADITÓRIO.....	34
8 – CONCLUSÃO.....	34
9 – EMOLUMENTOS.....	35
10 – DECISÃO	35
11 – FICHA TÉCNICA.....	37
12 – CONSTITUIÇÃO DO PROCESSO	37



Processos n.ºs 3348/2012 e 5566/2013

1 – SUMÁRIO EXECUTIVO

1.1. – NOTA PRÉVIA

Em cumprimento do Programa de Fiscalização da 2ª Secção do Tribunal de Contas, foi realizada a verificação interna das contas de gerência do Município de Vila Verde (MVV) relativas aos exercícios de 2012 e 2013.

A análise e conferência das contas foram feitas tendo presente o disposto no n.º 2, do artigo 53.º, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, e ainda o disposto na Resolução n.º 06/03 – 2ª Secção, de 18 de dezembro, publicada no Diário da República, II Série, n.º 5, de 07 de janeiro de 2004.

Refira-se que, dada a natureza e o impacto das situações que foram objeto de análise mais pormenorizada no processo de verificação interna das contas de gerência de 2012 e 2013, o presente **Relatório Consolidado** apresenta dados de natureza económico-financeira e tece observações a factos cuja origem é anterior a 2012, mas cujos efeitos, produziram resultados significativos nessas gerências, sendo as suas repercussões ainda visíveis na atual gestão do Município.

1.2. – PRINCIPAIS CONCLUSÕES

As desconformidades detetadas na verificação interna das contas de gerência de 2012 e 2013 do MVV suscitam a formulação das seguintes conclusões:

- a) Existência de orçamentos sobreavaliados, pelo facto de na sua elaboração não terem sido consideradas as cobranças de anos anteriores, o que levou a que o município assumisse compromissos face a terceiros sem dispor de receitas suficientes para o seu pagamento (ponto 5.1 do presente Relatório Consolidado);
- b) Inobservância, nos exercícios de 2012 e 2013, dos limites de endividamento líquido previsto na lei das finanças locais e demais leis do Orçamento do Estado (pontos 5.2 e 6.1 do presente Relatório Consolidado);
- c) Não observância das disposições da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso, relativas, da elaboração e publicação das declarações de compromissos plurianuais e das declarações de pagamentos e recebimentos em atraso (pontos 5.3 e 6.2 do presente Relatório Consolidado);
- d) Não observância do princípio do equilíbrio orçamental, previsto no ponto 3.1.1, alínea e) do POCAL (pontos 5.5 e 6.4 do presente Relatório Consolidado);
- e) Menção de Reservas pelo Revisor Oficial de Contas da autarquia, nas gerências de 2012 e 2013, de idêntico teor, respeitando à falta de circularização de saldos com terceiros,



nomeadamente com a Escola Profissional Amar Terra verde, Lda, impossibilitando a confirmação dos saldos recíprocos (pontos 5.6 e 6.5 do presente Relatório Consolidado);

- f) Pagamentos efetuados na gerência de 2012, de € 1.676.689,20 relativos a amortizações de capital e de € 185.636,27 relativos a juros e, na gerência de 2013, de € 6.704.040,42 e € 33.678,41 relativos a amortizações e juros, respetivamente, decorrentes de 59 acordos de regularização de dívidas com fornecedores e posteriores cessações de créditos a instituições bancárias, celebrados entre 2006 e 2010, situação conflituante com o disposto na LFL de 2007, na medida em que visava a consolidação de dívida comercial de curto prazo, substituindo-a por dívida financeira a médio e longo prazo (pontos 5.7 e 6.6 do presente Relatório Consolidado);
- g) Esta situação por força do disposto no artigo 16º, da Lei 8/2012, de 21 de fevereiro, conjugado com o disposto no artigo 18º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, deixa de configurar infração financeira, por aplicação do disposto no artigo 2º, n.º 4 do Código Penal (pontos 5.7 e 6.6 do presente Relatório Consolidado);
- h) Deficiente escrituração em rubricas residuais de despesas efetuadas, podendo ser melhor especificadas económica e patrimonialmente, de acordo com o classificador económico e o POCAL, contrariando o disposto no ponto 3.1.1, alínea f) (pontos 5.8 e 6.9 do presente Relatório Consolidado);
- i) Existência de divergências inter-mapas, nomeadamente entre o balanço e a síntese das reconciliações bancárias e entre o mapa de empréstimos e os mapas de fluxos de caixa e do controlo orçamental da despesa (pontos 6.7 e 6.8 do presente Relatório Consolidado);
- j) Não ficou demonstrado que a autarquia tenha cumprido o disposto na legislação que rege o Saneamento Financeiro Municipal, bem como, o Programa de Apoio à Economia Local, nomeadamente a prestação de informação completa e regular à Assembleia Municipal, sobre o cumprimento dos planos a que estão sujeitos (pontos 6.10 e 6.11 do presente Relatório Consolidado);
- k) Estas conclusões não obstam a homologação da verificação interna das contas, em virtude ou de não constituírem infrações financeiras, ou no caso de configurarem, deixaram de ter constituído face à conclusão referida em g) (pontos 5.7 e 6.6 do presente Relatório Consolidado), mas justificam a formulação das recomendações constantes do n.º 2.

2 – RECOMENDAÇÕES

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

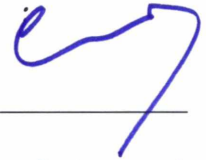
- a) Cumprir rigorosamente os limites de endividamento previstos na lei e, no cálculo dos limites da dívida total para o exercício de 2016 e seguintes, ter em consideração o estipulado, designadamente, nos art.ºs 48º a 54º da Lei n.º 73/2013, de 03 de setembro,



- que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, bem como o previsto na Lei de Enquadramento Orçamental e os limites impostos pelas Leis do Orçamento do Estado;
- b) Proceder de acordo com o manual de procedimentos da LCPA, disponível na Direção-Geral do Orçamento (DGO), onde indicam um modelo-tipo para as Declarações de Compromissos Plurianuais e as Declarações de Pagamentos e de Recebimentos em Atraso, e proceder de acordo com o n.º 3, do art.º 15º que obriga a que *“as declarações são, ainda, publicitadas no sítio da Internet das entidades e integram o respetivo relatório e contas;*
 - c) Adotar mecanismos no sentido de corrigir as Reservas e Ênfases ressalvadas na Certificação Legal de Contas de 2012 e 2013, em especial, a circularização de saldos recíprocos, com os principais clientes e fornecedores;
 - d) Atentar na circunstância de estar vedada, à luz do disposto no artigo 49.º, n.º 7, alínea c), da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, a realização de operações com a configuração descrita nos pontos 4.7 e 5.6, impedindo a sua repetição e renegociação e no facto de estas operações serem hoje inequivocamente reclassificáveis como verdadeiros mútuos, nos termos do Sistema Europeu de Contas, aprovado pelo Regulamento n.º 549/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013 (cfr. neste sentido, Decisão do EUROSTAT, de 31 de julho de 2012);
 - e) Impor maior rigor e detalhe na classificação das despesas a imputar a rubricas de natureza residual, por forma a não originar situações conflituantes com o princípio da especificação, definido pelo POCAL (ponto 3.1.1, alínea f);
 - f) Proceder em conformidade com as normas e procedimentos legalmente fixados no que concerne ao conteúdo dos documentos e inerente consistência da informação, acautelando a articulação inter mapas nos exatos termos previstos no POCAL, bem como o carregamento de dados exigido pela prestação eletrónica de contas, por forma a colmatar divergências como as observadas, nomeadamente no ponto 5.7., entre o Balanço e a Síntese das Reconciliações Bancárias e no ponto 5.8., entre o Mapa de Empréstimos e os Mapas de Fluxos de Caixa e de Controlo Orçamental da Despesa;
 - g) Cumprir rigorosamente o disposto na legislação que regula o Plano de Saneamento Financeiro e o Plano de Apoio à Economia Local, nomeadamente a apresentação regular à Assembleia Municipal, dos relatórios de acompanhamento, enquanto perdurar o pagamento dos respetivos empréstimos;

3 – CONTRADITÓRIO

No âmbito do exercício do contraditório, consagrado nas normas constantes dos artigos 13º e 61º, n.º 6, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na versão resultante da republicação operada pela Lei n.º 20/2015, de 09 de março, os responsáveis identificados no quadro seguinte foram citados para,



querendo, se pronunciarem sobre os factos insertos no Relato Consolidado de Verificação Interna de Contas do Município de Vila Verde – gerências de 2012 e 2013, nos termos do Despacho Judicial de Contraditório do Juiz Conselheiro Relator.

Exercício do Contraditório		
Pessoal – Responsável ¹	Cargo / Período	Anexo
António Fernando N. Cerqueira Vilela*	Presidente – 01.01.2012 a 31.12.2013	Não exerceu contraditório
António José Zamith Soares Rosas	Vereador – 01.01.2012 a 31.12.2013	Não exerceu contraditório
Daniel Cerqueira Oliveira	Vereador – 01.01.2012 a 19.10.2013	Não exerceu contraditório
Júlia Maria Caridade Rodrigues Fernandes	Vereador – 01.01.2012 a 31.12.2013	a)
Luís Filipe Oliveira Silva	Vereador – 01.01.2012 a 31.12.2013	Não exerceu contraditório
Porfírio António da Silva Correia	Vereador – 01.01.2012 a 19.10.2013	Não exerceu contraditório
Rui Manuel Ferreira da Silva	Vereador – 01.01.2012 a 19.10.2013	Correspondência não entregue via OPC
José Augusto Marçal Morais	Vereador – 01.01.2012 a 31.12.2013	Não exerceu contraditório
Manuel Oliveira Lopes	Vereador – 01.01.2012 a 31.12.2013	b)
Manuela Alexandra M. M. Ferreira Nunes	Vereador – 19.10.2013 a 31.12.2013	Não exerceu contraditório
Patrício José Correia Pinto de Araújo	Vereador – 19.10.2013 a 31.12.2013	c)
Institucional – MVV*	Presidente da C.M. de Vila Verde	d)

*O atual Presidente do Município de Vila Verde é o Presidente da Câmara Municipal à data dos factos, Sr. António Fernando N. Cerqueira Vilela

De acordo com as normas anteriormente referidas, “é assegurado aos responsáveis (...) o direito de serem ouvidos sobre os factos que lhes são imputados, a respetiva qualificação, o regime legal (...)” e, ainda, que “a audição faz-se antes de o Tribunal formular juízos públicos de simples apreciação, censura ou condenação”.

No exercício do contraditório existe legitimidade para os responsáveis se pronunciarem sobre os factos que lhes são imputados no relato tendo, antes de concluído o prazo para esse exercício, a faculdade de solicitar os elementos considerados pertinentes à sua defesa.

Em sede de contraditório não há lugar a pronúncia sobre matérias que não integram o relato que foi enviado para os responsáveis nem sobre as orientações e métodos de verificação interna de contas adotados pelo Tribunal e determinados pelo juiz relator, nos termos do artigo 78º, n.ºs 1 a 4, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas e artigos 11º e 12º, do Regulamento da 2ª Secção do Tribunal de Contas, aprovado pela Resolução n.º 3/98 – 2.ª S., de 4 de junho, com as alterações constantes da Resolução n.º 2/2002 – 2.ª S, de 17 de janeiro e da Resolução n.º 3/2002 – 2.ª S, de 05 de junho.

Nessa conformidade, foram citados 11 responsáveis que integraram o órgão executivo municipal no horizonte temporal 2012-2013, e o atual Presidente da Câmara (que é o mesmo que à data dos factos), tendo exercido o direito de contraditório de acordo com o quadro, pronunciando-se nos seguintes termos:

¹ Anexo A



Os responsáveis **Manuel de Oliveira Lopes, Patrício José Correia Pinto de Araújo e Júlia Maria Caridade Rodrigues Fernandes**, apresentaram documento de idêntico teor, adaptado ao período temporal que desempenharam funções de Vereador, expressam comentários concordantes com a factualidade descrita no relato, mas alegando que nunca agiram de má-fé, nem que os seus atos possam ser responsabilizados por dolo direto, eventual ou até de mera negligência. Referem ainda que terão em atenção as Recomendações vertidas no Relato, diligenciando nesse sentido junto dos serviços camarários competentes, solicitando o arquivamento dos autos.

As alegações apresentadas pelo **atual Presidente do executivo** (e Presidente em funções de 01.01.2012 a 31.12.2013) são no mesmo sentido de nada ter a apontar às considerações e observações de natureza económica-financeira expressas no relato consolidado de verificação interna de contas, sendo de teor idêntico às anteriores, remetendo em anexo o Relatório de Acompanhamento do PAEL de 2015.

4 – ANÁLISE E CONFERÊNCIA DAS CONTAS

Foram seguidas as Instruções aplicáveis, no caso, as constantes da Resolução n.º 04/2001, 2.ª S, de 12 de julho, e pelo exame dos documentos enviados, das operações que integram o débito e o crédito das contas das gerências de 2012 e 2013, resulta a demonstração numérica, detalhada que se apresenta a seguir:

Euros

Gerência de 2012	Conta de Documentos (Contas de Ordem)		Conta de Dinheiro (Mapa de Fluxos de Caixa)	
Débito				
Saldo de Abertura	4.104.278,80		731.351,69	
Entradas	2.546.329,13	6.650.607,93	26.122.178,46	26.853.530,15
Crédito				
Saídas	3.063.054,33		25.923.036,96	
Saldo de Encerramento	3.587.553,60	6.650.607,93	930.493,19	26.853.530,15
Gerência de 2013	Conta de Documentos (Contas de Ordem)		Conta de Dinheiro (Mapa de Fluxos de Caixa)	
Débito				
Saldo de Abertura	3.587.553,60		930.493,19	
Entradas	3.485.776,46	7.073.330,06	40.128.607,70	41.059.100,89
Crédito				
Saídas	3.117.703,98		38.403.184,75	
Saldo de Encerramento	3.955.626,08	7.073.330,06	2.655.916,14	41.059.100,89



Conforme Mapas do Balanço², Demonstração de Resultados³ e Mapas de Controlo Orçamental⁴ e a título meramente informativo, apresentam-se de seguida a estrutura de resultados da entidade:

Em 31.12.2012

Norma Controlo Interno	Resultados		Grau de Execução		
		Unid: Euro			
Aprovada pelo órgão executivo em 26.09.2012	Resultados Operacionais	- 5.410.187,28	Receita	Previsões Corrigidas	43.318.074,00
	Resultados Financeiros	801.197,37		Receita Cob. Liquida	24.800.084,78
				Total	57,25 %
	Resultados Correntes	- 4.608.989,91	Despesa	Dotações Corrigidas	43.318.074,00
	Resultados Extraordinários	1.243.447,94		Despesas Pagas	24.738.033,54
	Resultado Liquido do Exercício	- 3.365.541,97		Total	57,11 %

Em 31.12.2013

Norma Controlo Interno	Resultados		Grau de Execução		
		Unid: Euro			
Aprovada pelo órgão executivo em 26.09.2012	Resultados Operacionais	- 5.792.966,06	Receita	Previsões Corrigidas	45.688.473,33
	Resultados Financeiros	669.576,93		Receita Cob. Liquida	38.835.497,11
				Total	85,00 %
	Resultados Correntes	- 5.123.389,13	Despesa	Dotações Corrigidas	45.688.473,33
	Resultados Extraordinários	751.965,72		Despesas Pagas	36.878.888,69
	Resultado Liquido do Exercício	- 4.371.423,41		Total	80,72%

5 – GERÊNCIA DE 2012

5.1. – ANÁLISE À EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA RECEITA E DA DESPESA

Da análise aos Mapas de Controlo Orçamental da Receita e da Despesa⁵ do Município de Vila Verde, verificamos a existência de baixos graus de execução orçamental, de 57,25% e 57,11% respetivamente.

De acordo com o apresentado no Relatório de Gestão⁶, o desvio entre as receitas previstas e arrecadadas cifrou-se em mais de 18 Milhões de euros (ME), refletindo uma desadequada

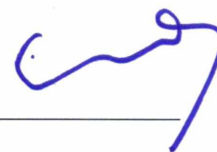
² Anexo B

³ Anexo C

⁴ Anexo D

⁵ Anexo D

⁶ Anexo E



orçamentação previsional, podendo constatar-se um desvio de 8 ME nas receitas correntes e de 10 ME nas receitas de capital justificado, no relatório, pelas transferências provenientes dos Fundos Comunitários e pela inexistência de Venda de Bens de Investimento.

Consultados os Mapas de Controlo Orçamental entregues nas Gerências de 2011 a 2014 constatamos que os graus de execução orçamental tiveram uma melhoria significativa:

	2011	2012	2013	2014
Receita	55,29 %	57,25 %	85,00 %	86,77 %
Despesa	55,17 %	57,11 %	80,72 %	85,34 %

Fonte: Econtas, gerências de 2011 a 2014

No entanto, as taxas de execução orçamentais para as gerências em apreciação, quer da receita quer da despesa, revelam acentuada falta de rigor, face aos valores efetivamente arrecadados e pagos.

Verificou-se assim que o Município assumiu compromissos face a terceiros, no montante total de € 9.626.349,96⁷, mas não encaixou receitas suficientes para o seu pagamento⁸ promovendo, desta forma, a acumulação de dívidas a fornecedores. Deverá assim, proceder a uma maior contenção das despesas e à definição de estratégias consistentes para solvência do seu passivo acumulado. No entanto, constata-se que no exercício de 2013, este rácio⁹ melhorou.

5.2. - CÁLCULO DOS LIMITES DOS EMPRÉSTIMOS BANCÁRIOS E DO ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO MUNICIPAL

Consultada a informação disponível no ponto “Endividamento Municipal” do Relatório de Gestão¹⁰, os serviços do Município de Vila Verde, logo adiantam que no exercício em causa excederam os limites legais de endividamento líquido municipal (ELM - € 1.841.467,01) informando também que, atento o disposto no Regime Jurídico do Saneamento Financeiro¹¹, “o Município encontra-se (...) em *desequilíbrio financeiro conjuntural (...)* deste modo, foi aprovado um plano de saneamento financeiro” e “*aderido igualmente ao Programa de Apoio à Economia Local...*”.

Questionado o Município acerca dos cálculos para apuramento dos limites de endividamento¹², este veio a remeter os mapas da DGAL para aferição do endividamento¹³, que este Tribunal entende não serem os corretos já que têm por base o valor das participações do FEF e IRS referentes ao próprio ano (Orçamento do Estado para 2012), quando se deverá adotar o valor das participações do FEF e IRS, do ano anterior, como determinado no n.º 1, do art.º 37º e n.ºs 1 e 2 do art.º 39º, da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, em vigor à data, para apuramento da Receita Relevante.

⁷ Anexo D - Valor dos compromissos por pagar em 31.12.2012

⁸ Anexo F - € 335.456,33 - Saldo de execução Orçamental do MFC a 31.12.2012

⁹ Compromissos por pagar MCOD – 4.507.523,24 VS. Saldo Orçamental MFC - € 2.026.670,17

¹⁰ Anexo E

¹¹ DL n.º 38/2008 de 07 de março

¹² Anexo G

¹³ Anexo H



Tribunal de Contas

Assim, o apuramento dos montantes de endividamento¹⁴, com base nos dados solicitados e de acordo com os critérios utilizados por este Tribunal, permitiram chegar a valores diferentes dos que foram apresentados pela Autarquia, tendo-se apurado, para a gerência de 2012, um excesso do endividamento líquido municipal de € 1.614.715,68, a que corresponde um rácio de 114%.

No que concerne aos limites de endividamento líquido, espelhados no quadro infra também se constata um excesso face aos limites definidos na LFL e no normativo dos diversos orçamentos do estado:

	2010	2011	2012
Limite ELM - LFL	€ 19.668.221,81	€ 20.569.391,15	€ 19.475.041,91
Capacidade Utilizada	€ 19.145.059,22	€ 11.400.448,79	€ 13.015.164,47
Excesso – LFL	- € 523.162,59	- € 9.168.942,36	- € 6.459.877,49
Limite ELM – OE	---	€ 19.145.059,22	€ 11.400.448,79
Excesso – OE	---	- € 7.744.610,43	€ 1.614.715,68
Rácio	97%	60%	114%

Face à nova Lei n.º 73/2013, de 03 de setembro, em vigor desde 2014, e considerando as alterações introduzidas quanto ao cálculo do limite da Dívida Total, entende-se não ser de formular qualquer recomendação ao Município quanto à legislação anterior.

5.3. – DECLARAÇÕES PREVISTAS NA LEI DOS COMPROMISSOS E PAGAMENTOS EM ATRASO

No decurso da verificação da conta, foram solicitadas ao Município as declarações previstas na Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA)¹⁵, nomeadamente a Declaração de Compromissos Plurianuais e as Declarações de Pagamentos e de Recebimentos em Atraso (*art.º 15, n.º 1, alíneas a) e b)*).

Na resposta¹⁶, a autarquia, não correspondeu ao solicitado enviando, apenas, cópia de uma comunicação remetida à Inspeção-Geral de Finanças com a indicação, por conta patrimonial, das dívidas registadas a 01.01.2012.

Após nova insistência por ofício¹⁷, a autarquia remeteu a declaração de compromissos plurianuais¹⁸, apenas informando que “*todos os compromissos plurianuais existentes a 31 de dezembro de 2011 e 2012, se encontram devidamente registados na base de dados do Município*”, não esclarecendo quaisquer montantes e as gerências a que se reportam.

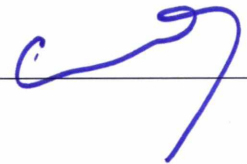
¹⁴ Anexo I

¹⁵ Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro

¹⁶ Anexo H

¹⁷ Anexo J

¹⁸ Anexo K



No que respeita às declarações de pagamentos e recebimentos em atraso remetidas, constata-se a sua deficiente escrituração nomeadamente, quanto à identificação da dívida, à sua classificação económica, à descrição das despesas e eventuais implicações do atraso nos pagamentos.

Nesta circunstância, recomenda-se que se atue de acordo com o manual de procedimentos da LCPA disponível na Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL)¹⁹, o qual indica um modelo-tipo para as declarações e que se proceda de acordo com o n.º 3, do art.º 15º que obriga a que *“as declarações são, ainda, publicitadas no sítio da Internet das entidades e integram o respetivo relatório e contas”*.

5.4. – REMESSA DA ATA DE APROVAÇÃO DA CONTA DE GERÊNCIA

Foi entregue, juntamente com a Prestação de Contas eletrónica, cópia de um extrato da ata que aprovou a conta de gerência de 2012²⁰ do qual consta, apenas, a deliberação do executivo e as declarações de voto apresentadas na reunião.

Ora, dispunha o n.º 1, do art.º 92, da Lei n.º 169/99²¹, de 18 de setembro, alterada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro, que as atas *“contém um resumo do que de essencial nela se tiver passado, indicando, designadamente, a data e o local da reunião, os membros presentes e ausentes, os assuntos apreciados, as decisões e deliberações tomadas e a forma e o resultado das respetivas votações e, bem assim, o facto de a ata ter sido lida e aprovada”*.

Assim, foi solicitada à autarquia²² a remessa da ata completa da reunião do executivo em que foi apreciada, discutida e votada a Conta de Gerência. Em resposta, por duas vezes, o Município remete novamente cópias dos extratos anteriormente enviados limitando-se a juntar-lhe cópia das atas da Assembleia Municipal, não podendo este Tribunal validar a eficácia deste documento, de acordo com o n.º 4, do art.º 92º, da Lei n.º 169/99 supra.

Pelo ofício n.º 14107 de 06.08.2015, da DGTC²³, insistiu-se na remessa da ata completa. A autarquia, em 12.08.2015, acabou por enviar o documento²⁴ solicitado. No entanto, comparando os documentos anteriormente enviados, foram solicitados esclarecimentos²⁵ ao Município sobre a forma de redação e assinaturas neles expostos. O Município, após dois pedidos de prorrogação de prazo para resposta²⁶, devidamente autorizados²⁷, veio esclarecer²⁸ que se tratavam de dois

¹⁹ <http://www.portalautarquico.pt/pt-PT/financas-locais/lcpa/>

²⁰ Anexo L

²¹ Estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias, atualmente estabelecido no art.º 57º, da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro

²² Anexos G e J

²³ Anexo M

²⁴ Anexo N

²⁵ Anexo O

²⁶ Anexo P

²⁷ Anexo Q

²⁸ Anexo R



documentos distintos, em que um seria a ata completa da reunião do executivo, conforme o exigido por este Tribunal e constante da Resolução n.º 04/2001, 2.ª S, de 12 de julho e o outro a respetiva minuta da deliberação aprovada em conformidade com o n.º 3, do art.º 57, da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

5.5. – INCUMPRIMENTO DO PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL

Relativamente à execução orçamental, contata-se que não foi cumprido o princípio do equilíbrio orçamental corrente, previsto no ponto 3.1.1, alínea e), do POCAL²⁹, uma vez que as despesas correntes no montante de € 17.761.576,68 são superiores às receitas correntes € 17.516.922,64, em € 244.654,04³⁰.

Os serviços aludem³¹ a que o incumprimento do princípio do equilíbrio orçamental corrente deve-se, essencialmente, ao facto do Município de Vila Verde ter pago “as dívidas mais antigas o que resultou num acréscimo de despesa corrente, além disso o Município foi obrigado a efetuar elevadas despesas correntes no domínio dos transportes escolares, refeições e outras do género...” e que “houve inclusive necessidade do recurso a um plano de saneamento financeiro para consolidação do passivo existente”.

A este propósito sublinha-se que essa foi uma das situações já referidas na Verificação Interna da gerência de 2008, objeto de Recusa de Homologação em 29.03.2012³². Cabe, no entanto, referir que na prestação eletrónica de contas de 2014³³ há evidência de ter sido dado cumprimento ao princípio do equilíbrio orçamental corrente.

5.6. – CERTIFICAÇÃO LEGAL DE CONTAS

Após solicitação deste Tribunal³⁴ foi remetida a Certificação Legal de Contas³⁵ emitida pela Sociedade de Revisores Oficiais de Contas (SROC) – Armino Costa, Serra Cruz, Martins e Associados, de onde se observa que é feita a menção a duas *Reservas* e a duas *Ênfases*.

Como Reservas, a SROC aponta a falta de circularização de saldos, efetuada aos serviços jurídicos externos do Município e os pedidos de confirmação externa de saldos com a Escola Profissional Amar Terra Verde, Lda.

Assim, foi solicitada essa circularização³⁶, tendo a autarquia apenas remetido uma cópia da Conta Corrente da Entidade discriminando as operações registadas na sua contabilidade no ano de 2012,

²⁹ Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro

³⁰ Anexo F

³¹ Anexo H

³² Proc.º 1926/2008

³³ Proc.º 2801/2014

³⁴ Anexo G

³⁵ Anexo S

³⁶ Anexo J



compromissos e despesa realizada, ficando em falta a troca de informação sobre os saldos registados em ambas as instituições, de modo a confirmar os saldos recíprocos.

Como Ênfases, o Revisor menciona as baixas taxas de execução orçamental e o incumprimento do princípio do equilíbrio orçamental, bem como a menção de que a empresa subsidiária PROVIVER EEM entrará em dissolução ou transformação no decurso de 2013 por força do n.º 1, do art.º 62, da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto³⁷, situação que se mantém até final de 2014, tendo sido entregue a conta de gerência da PROVIVER, EMM, pelo gestor liquidatário³⁸.

No entanto, após pedido de informação formulado pela DGTC³⁹, veio a Câmara Municipal informar que⁴⁰, àquela data (agosto de 2015), *“todo o passivo e ativo se encontra liquidado, estando-se a aguardar pela Assembleia Municipal que se realiza em Setembro para se proceder ao registo na conservatória da extinção da empresa”*.

5.7. – ACORDOS DE REGULARIZAÇÃO DE DÍVIDAS COM FORNECEDORES E CONTRATOS DE FACTORING

A solicitação deste Tribunal⁴¹, foi remetido um quadro identificativo dos acordos de regularização de dívidas com fornecedores e respetivos pagamentos, mas indevidamente preenchido no que concerne ao período temporal a que diz respeito e faltando face ao solicitado, cópias dos referidos contratos e ordens de pagamento associadas.

Assim, insistiu-se com a autarquia⁴² a qual veio responder,⁴³ que *“não celebrou este Município nenhum contrato ou acordo de regularização de dívida”* e que *“os fornecedores que notificaram o Município da cessão de créditos aos bancos foram: Sociedade Novo Modelo Europa para Banif, Ecorede para Santander Totta e Águas do Noroeste para Caixa Geral de Depósitos”*, ao contrário do indicado na primeira comunicação.

No sentido de esclarecer esta ambiguidade nas duas respostas, foi solicitado novamente à autarquia que esclarecesse se no exercício em causa houve ou não execução financeira de contratos de *factoring* e/ou acordos de regularização de dívida⁴⁴, tendo a autarquia reafirmado que *“não foram celebrados por este Município quaisquer contratos. Recebeu-se apenas comunicações dos fornecedores de cessões de crédito de acordo com a resposta remetida ao tribunal em 20.07.2015. Efetivamente na nossa resposta de 08.01.2015 optou-se por remeter listagens de pagamentos já liquidados ao abrigo de anteriores contratos efetuados pelos fornecedores, dado que esses*

³⁷ Regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais

³⁸ Proc.º 4824/2014

³⁹ Anexo M

⁴⁰ Anexo N

⁴¹ Anexo G

⁴² Anexo J

⁴³ Anexo K

⁴⁴ Anexo M



pagamentos tiveram repercussão financeira em 2013, uma vez que foram pagos ao abrigo dos montantes recebidos pelo PAEL e Saneamento”⁴⁵

Numa última insistência⁴⁶ foi solicitado o envio de cópias de todas as ordens de pagamento executadas em 2012 e 2013, na sequência de acordos de regularização de dívidas anteriormente celebrados, ao que o Município de Vila Verde correspondeu pela remessa da informação, abaixo resumida⁴⁷:

Credor (cedente)	Acordo de regularização de dívida - 2012						Pagamentos	
	Data da celebração	Identificar quem autorizou a sua celebração	Valor	Taxa de juro por atraso nos pagamentos (à data do contrato)	Taxa de spread	Juros de Mora	Capital	Juros
Alexandre Barbosa Borges, S.A.	21/05/2009	Vice-Presidente António Vilela	88.777,90 €	Euribor 1M - BPI	0,75%	0,75%	12.682,50	1.511,24
Alberto Couto Alves, SA	26/11/2007	Vereador António Vilela	822.078,87 €	Euribor 1M - BPI	0,20%	0,20%	67.753,10	7.952,93
	22/05/2009	Vice-Presidente António Vilela	189.876,10 €	Euribor 1M - BPI	0,75%	0,75%		
Águas do Ave, SA	11/11/2008	Vice-Presidente António Vilela	170.074,52 €	Euribor 1M - BPI	0,75%	0,75%	18.897,20	2.254,14
Aparício & Filhos, Lda	21/05/2009	Vice-Presidente António Vilela	171.713,63 €	Euribor 1M - BPI	0,75%	0,75%	55.808,08	6.574,63
	12/04/2010	Presidente António Vilela	187.662,56 €	Euribor 1M - BPI	2,00%	2,00%		
António dos Prazeres da Silva & Filhos, Lda	21/04/2009	Vice-Presidente António Vilela	111.037,49 €	Euribor 1M - BPI	0,75%	0,75%	35.566,10	4.239,41
	06/05/2010	Presidente António Vilela	118.221,81 €	Euribor 1M - BPI	2,00%	2,00%		
Antunes & Durães, Lda	02/11/2006	Vereador António Vilela	217.690,59 €	BPI			153.349,98	6.961,21
	11/12/2007	Vereador António Vilela	169.236,67 €	Euribor 1M - BPI	0,20%	0,20%		
	03/06/2008	Vice-Presidente António Vilela	186.698,95 €	Euribor 1M - BPI	0,75%	0,75%		
	21/05/2009	Vice-Presidente António Vilela	82.083,52 €	Euribor 1M - BPI	0,75%	0,75%		

⁴⁵ Anexo N

⁴⁶ Anexo O

⁴⁷ Anexo T – Listagens remetidas pela autarquia, por correio eletrónico de 28.09.2015



	16/03/2009	Presidente António Vilela	130.834,04 €	BPI				
	27/04/2010	Presidente António Vilela	51.648,60 €	Euribor 1M - BPI	2,00%	2,00%		
Arlindo Correia & Filhos, SA	30/09/2008	Vice-Presidente António Vilela	475.211,37 €	Euribor 1M - BPI	0,75%	0,75%	102.111,30	12.135,76
	05/02/2009	Vice-Presidente António Vilela	124.712,58 €	Euribor 1M - BPI	0,75%	0,75%		
	05/05/2009	Vice-Presidente António Vilela	247.515,35 €	Euribor 1M - BPI	0,75%	0,75%		
Construtora da Loureira, Lda	05/06/2008	Vice-Presidente António Vilela	50.259,16 €	Euribor 1M - BPI	0,75%	0,75%	15.020,80	1.766,45
	05/12/2008	Vice-Presidente António Vilela	57.536,81 €	Euribor 1M - BPI	0,75%	0,75%		
	30/03/2009	Vice-Presidente António Vilela	28.486,67 €	Euribor 1M - BPI	0,75%	0,75%		
Costa & Rodrigues, Lda	15/09/2010	Presidente António Vilela	47.436,05 €	Euribor 6M - Totta	1,25%	1,25%	8.539,02	
Custódio Joca- Terraplanagens, Lda	12/01/2009	Vice-Presidente António Vilela	53.010,89 €	Euribor 1M - BPI	0,75%	0,75%	5.679,70	663,03
Cruz Vermelha Portuguesa	31/01/2009	Vice-Presidente António Vilela	78.527,32 €	Euribor 1M - BPI	0,75%	0,75%	54.829,68	4.043,34
	31/05/2010	Presidente António Vilela	154.133,12 €	Euribor 1M - BPI	2,00%	2,00%		
	29/09/2010	Presidente António Vilela	115.146,38 €	Euribor 6M - Totta	1,25%	1,25%		
Domingos Silva Teixeira, S.A.	24/09/2008	Vice-Presidente António Vilela	341.680,53 €	Euribor 1M - BPI	0,75%	0,75%	114.852,82	5.394,52
	31/07/2010	Presidente António Vilela	312.977,08 €	Euribor 1M - BPI	2,00%	2,00%		
Granitoamares, Lda	21/05/2009	Vice-Presidente António Vilela	60.526,50 €	Euribor 1M - BPI	0,75%	0,75%	7.781,94	1.030,29
H.P.N - Consultores de Engenharia, S.A.	04/03/2009	Vice-Presidente António Vilela	68.692,50 €	Euribor 1M - BPI	0,75%	0,75%	8.995,00	1.050,11
Joaquim Peixoto Azevedo & Filhos, Lda	11/11/2008	Vice-Presidente António Vilela	135.534,89 €	Euribor 1M - BPI	0,75%	0,75%	16.941,90	1.978,21
Irmãos Faria dos Santos, Lda	25/06/2008	Vice-Presidente António Vilela	107.376,11 €	Euribor 1M - BPI	0,75%	0,75%	20.974,44	2.448,57
	06/03/2009	Vice-Presidente António Vilela	78.503,62 €	Euribor 1M - BPI	0,75%	0,75%		



José Manuel dos Santos & Filhos, Lda	25/07/2008	Vice-Presidente Rui Silva	145.979,11 €	Euribor 1M - BPI	0,75%	0,75%	25.032,04	3.258,24
	16/12/2008	Vice-Presidente António Vilela	107.736,90 €	Euribor 1M - BPI	0,75%	0,75%		
Martins & Filhos, SA	22/02/2009	Vereador António Vilela	432.098,37 €	Euribor 1M - BPI	0,75%	0,75%	76.601,00	8.985,18
	21/05/2009	Vereador António Vilela	122.112,74 €	Euribor 1M - BPI	0,75%	0,75%		
MartinsPrestige II Construções, Lda	06/05/2010	Presidente António Vilela	125.272,75 €	Euribor 1M - BPI	2,00%	2,00%	20.878,70	2.487,90
Metalobonfim-Carlos Manuel da Rocha Machado, Lda	11/03/2009	Vereador António Vilela	38.732,95 €	Euribor 1M - BPI	0,75%	0,75%	5.533,30	645,94
Petro Verde - Petróleos de Vila Verde, Lda.	16/04/2008	Vice-Presidente António Vilela	124.354,86 €	Euribor 1M - BPI	0,75%	0,75%	27.525,77	3.249,59
	23/04/2010	Presidente António Vilela	89.654,22 €	Euribor 1M - BPI	2,00%	2,00%		
Rodoviária D'Entre Douro e Minho, S.A.	22/12/2006	Vereador António Vilela	166.848,30 €	Euribor 1M - BPI	0,20%	0,20%	232.186,07	15.838,77
	02/07/2008	Vice-Presidente António Vilela	145.374,15 €	Euribor 1M - BPI	0,75%	0,75%		
	31/12/2008	Vice-Presidente António Vilela	156.464,02 €	Euribor 1M - BPI	0,75%	0,75%		
	30/03/2009	Vice-Presidente António Vilela	242.837,60 €	Euribor 1M - BPI	0,75%	0,75%		
	21/05/2009	Vice-Presidente António Vilela	68.496,00 €	Euribor 1M - BPI	0,75%	0,75%		
	30/04/2010	Presidente António Vilela	343.986,41 €	Euribor 1M - BPI	2,00%	2,00%		
	21/09/2010	Presidente António Vilela	168.284,74 €	Euribor 6M - Totta	1,25%	1,25%		
Salvador Alves Pereira & F., Lda	23/02/2009	Vice-Presidente António Vilela	84.638,53 €	Euribor 1M - BPI	0,75%	0,75%	40.618,90	2.913,58
	12/04/2010	Presidente António Vilela	89.285,85 €	Euribor 1M - BPI	2,00%	2,00%		
	04/10/2010	Presidente António Vilela	78.310,37 €	Euribor 6M - Totta	1,25%	1,25%		
Serralharia Nelito, Lda	15/12/2008	Vice-Presidente António Vilela	140.581,37 €	Euribor 1M - BPI	0,75%	0,75%	55.556,44	3.265,46
	06/04/2009	Vice-Presidente António Vilela	30.037,92 €	Euribor 1M - BPI	0,75%	0,75%		



	08/05/2009	Presidente António Vilela	31.769,39 €	BPI				
	31/05/2010	Presidente António Vilela	138.484,24 €	Euribor 1M - BPI	2,00%	2,00%		
Socirmãos - Comercio de Artigos Sanitários, Lda	27/09/2010	Presidente António Vilela	37.168,59 €	Euribor 6M - Totta	1,25%	1,25%	6.690,33	
Terra e Pedra - Terraplanagens, Lda	08/11/2006	Vereador António Vilela	475.307,59 €	Euribor 1M - BPI	0,20%	0,20%		
	31/10/2007	Vereador António Vilela	327.986,04 €	Euribor 1M - BPI	0,20%	0,20%		
	14/10/2008	Vice-Presidente António Vilela	340.376,25 €	Euribor 1M - BPI	0,75%	0,75%	486.283,09	8.948,22
	21/05/2009	Vice-Presidente António Vilela	93.739,80 €	Euribor 1M - BPI	0,75%	0,75%		
<i>Juros dos acordos de regularização de dívida do Banco Totta, pagos sem discriminação do factoring</i>								9.147,48
<i>OBS: Juros de vários acordos de regularização de dívida de diversos credores que posteriormente foi transformado num único acordo de regularização de dívida com a referência: Empréstimo n.º 2886430830020 - Banco BPI</i>								66.892,07

Importa neste momento esclarecer sobre a caracterização dos contratos celebrados, que tem todos a mesma composição, com as devidas alterações das taxas de Euribor associada, *spreads* e juros, que variam conforme o momento da celebração do contrato.

Num primeiro momento, é celebrado entre o Município de Vila Verde e o fornecedor de bens/serviços/empreitadas um acordo de regularização de dívidas constituído por considerandos e cláusulas.

É referido que entre as partes se estabeleceram relações comerciais sobre a atividade da empresa e que se torna impossível ao município solver as suas obrigações.

Nas cláusulas a autarquia reconhece a dívida na íntegra, de acordo com a lista anexa de créditos integrada no acordo, estabelecendo-se entre as partes o número e datas das mensalidades (com exceção dos meses de junho e novembro), o pagamento de juros compensatórios indexados à Euribor, acrescidas de *spreads* e outros juros, designadamente remuneratórios, se aplicável.

Todos os contratos, à exceção de um (de 25.07.2008, com o fornecedor José Manuel dos Santos & Filhos, Lda) foram assinados por António Fernando N. C. Vilela, quer na qualidade de Vereador, de Vice-Presidente ou de Presidente da autarquia.

Todos os acordos celebrados até meados de 2010, foram posteriormente cedidos ao Banco BPI, S.A. pelos respetivos fornecedores e, os posteriores, foram cedidos ao Banco Santander Totta.



Num segundo momento é comunicado ao Município, por notificação, que determinada instituição financeira adquiriu os créditos que as empresas detinham sobre o Município relativos aos acordos de regularização de dívidas.

O total de pagamentos efetuados na gerência em questão foi de € 1.676.689,20 em amortizações de capital e de € 185.636,27 de juros.

Do exposto anteriormente e da análise de toda documentação relacionada com estes contratos, resulta que as situações descritas apresentam em comum a seguinte factualidade:

- ✚ As faturas que deram origem aos acordos encontram-se todas vencidas;
- ✚ Foi o Município quem suportou os juros resultantes das cedências dos créditos efetuadas pelos fornecedores aos *factors*;

Interessa, agora, saber se estes contratos configuram uma cessão financeira, ou *factoring*, ou se pelo uso de uma designação ou terminologia destinada a induzir à qualificação do contrato se está, materialmente e até formalmente, a celebrar um contrato de mútuo (designado comumente por empréstimo no direito financeiro), que obriga aos formalismos e restrições legalmente previstos.

A celebração de um contrato de *factoring* entre um fornecedor do Município e a sociedade de *factoring* não acarreta quaisquer custos adicionais para o município, não altera a natureza, os pressupostos e as condições da dívida relativamente ao seu titular. Trata-se de um contrato bilateral, negociado e decido apenas entre cedente e cessionário, ainda que com repercussões na esfera do devedor do crédito cedido, e apenas dependente de notificação a este da celebração do contrato, condições que não se verificaram nas situações em análise.

Analisando cada uma das situações em apreço verifica-se, que os acordos celebrados entre o Município e os fornecedores, seguidos de contratos de *factoring* celebrados por estes com instituições financeiras⁴⁸, através dos quais a autarquia ficou devedora a essas instituições das quantias que as mesmas adiantaram aos credores, acrescidas de taxas de juro e *spreads*, traduzem uma consolidação de dívida de curto prazo através de uma forma indireta de recurso ao crédito não prevista na lei.

Assim, estamos perante contratos que apresentam todos os elementos e características de um contrato de empréstimo, produto do empréstimo e taxa de juro, prazo do empréstimo e plano do reembolso do capital e juros. A autarquia deixa de ter dívidas a fornecedores, sujeitas quanto aos prazos, mora, taxas de juro, não pagamento, etc., às normas que vigoram para as relações de direito comercial, para passar a beneficiar de um financiamento de uma instituição de crédito, com taxas de juro e plano de pagamentos acordados entre as partes, vendo os fornecedores os seus créditos imediatamente, ou no curto prazo, satisfeitos.

⁴⁸ Tiveram como objetivo o pagamento de dívidas a fornecedores, mediante a reestruturação de passivos, com o estabelecimento de um plano de pagamento acordado que produzia efeitos no ano ou anos subsequentes, o estabelecimento da respetiva taxa de juro, o reconhecimento da dívida por parte da autarquia e a declaração por parte desta em que se compromete ao integral pagamento da dívida nos termos acordados.



Na prática, cada um destes acordos operou, na esfera jurídica do Município, uma alteração da natureza da dívida subjacente⁴⁹ e do regime de cumprimento originário⁵⁰ pelo que, na sua celebração, o Município deveria observar as normas legais aplicáveis à contratação de empréstimos de médio e longo prazo, designadamente:

- ✦ Autorização da Assembleia Municipal, atento o disposto no art.º 53º, n.º 2 da alínea d), da Lei n.º 169/99, de 18/09, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 5-A/2002, de 11/01;
- ✦ Sujeição do correspondente contrato a visto do TC⁵¹ - alínea a) do n.º 1 do artigo 46º, conjugado com a alínea c) do n.º 1 do artigo 2º da LOPTC;
- ✦ Quadro legal vigente em matéria de endividamento, nomeadamente os limites de endividamento previstos na Lei das Finanças Locais.

Do já anteriormente expresso infere-se que este não foi o procedimento adotado pelo Município, pelo que se conclui que estes acordos foram executados sem que tenham sido autorizados pelo órgão competente para o efeito, e não foram submetidos a fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos, e por consequência não foi observado o disposto no art.º 53º, n.º 2, da alínea d), da Lei n.º 169/99, de 18/09, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 5-A/2002, de 11/01, e alínea a), do n.º 1, do artigo 46º, conjugado com a alínea c), do n.º 1, do artigo 2º, da LOPTC, situação que é passível de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto na alínea b), do n.º 1, do art.º 65º, da Lei n.º 98/97, de 26/08, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29/08.

Refira-se, a propósito da qualificação jurídica destas operações, que o Acórdão n.º 1/2011, da 3.ª Secção do TC, considerou, sobre matéria semelhante, que *“na verdade, estamos perante novas operações financeiras tituladas por instrumentos, celebrados com novos credores mediante contratos com cláusulas próprias estipulando os limites de crédito disponível, as taxas de juro remuneratório, o prazo máximo de reembolso dos créditos (...)”*.

Com efeito, os municípios estão sujeitos a um regime legal de crédito fortemente enformado pelos princípios do interesse público, da legalidade, do equilíbrio e da estabilidade orçamental que determinam, entre outros aspetos, a fixação legal das condições a que os empréstimos devem obedecer.

Neste sentido, os artigos 38.º e seguintes da LFL, dispõem que: *“os municípios podem contrair empréstimos e utilizar aberturas de crédito junto de quaisquer instituições autorizadas por lei a conceder crédito (...) nos termos da lei”* que, conjugados com as normas anualmente publicadas nas

⁴⁹ As dívidas resultantes dos fornecimentos de produtos/serviços prestados à autarquia reportam-se a faturas cuja data de vencimento é, em regra, de 30 ou 60 dias, o que, na sua génese, configura a prática de uma relação jurídica de curto prazo, escriturada contabilisticamente como dívida de curto prazo, e que, agora, são apresentadas como se de dívidas de médio e longo prazo se tratasse.

⁵⁰ A Lei n.º 7/98, de 3 de fevereiro, alterada pelo art.º 81.º da Lei n.º 87-B/98, de 31 de dezembro (Regime geral de emissão e gestão da dívida pública), define dívida pública fundada no art.º 3.º alínea g) como aquela que é “contraída para ser totalmente amortizada num exercício orçamental subsequente ao exercício no qual foi gerada”. Este conceito contrapõe-se ao de dívida pública flutuante, definido na alínea f) do mesmo artigo, como a dívida “contraída para ser totalmente amortizada até ao termo do exercício orçamental em que foi gerada”

⁵¹ Note-se que caso o valor em dívida neste tipo de contratos transite de um ano para o outro, a dívida em causa passa a ser considerada dívida fundada, levando a que o correspondente contrato fique sujeito a visto do Tribunal de Contas – al. a) do n.º 1 do art.º 46º da LOPTC



Leis do Orçamento do Estado (LOE), devem ser entendidos como estabelecendo um *numerus clausus* imperativo no que concerne aos tipos e finalidades possíveis de endividamento por parte dos municípios.

Verifica-se, assim, relativamente aos contratos em análise, que a celebração dos mesmos estava vedada pela 1.ª parte do n.º 12, do art.º 38.º, da LFL, na medida em que visa consolidar dívida de curto prazo. Ainda no domínio dos normativos legais vigentes (cfr. art.º 40.º, n.º 1, da LFL e 3.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 07/03), apenas se admitia o recurso ao crédito público para reestruturação de dívidas vencidas a fornecedores no âmbito de um contrato de empréstimo para saneamento financeiro.

Um contrato de empréstimo, porque implica uma deliberação autorizadora de realização de despesa, só poderá produzir efeitos jurídicos se tal despesa não for proibida por lei – art.º 3.º, n.º 4, da LFL.

Esse objetivo estava interdito pelo art.º 38.º, n.º 12, da LFL de 2007.

Este juízo de não conformidade desta operação com as normas legais aplicáveis e de acordo com a interpretação uniforme do Tribunal de Contas, em sede de fiscalização prévia, fiscalização sucessiva e de julgamento de responsabilidades financeiras conduziria à conclusão da eventual existência de infração financeira de carácter sancionatório, nos termos do artigo 65º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

Da análise que antecede, resulta que os acordos de regularização de dívida conexos aos contratos de cessão de créditos são ilegais por não se subsumirem a nenhum dos instrumentos previstos na LFL representando, na realidade, efeitos semelhantes a contratos de empréstimo.

No entanto, a entrada em vigor da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, *maxime* art.º 16 e, do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21/06, *maxime* art.º 18, veio permitir às entidades contabilísticas abrangidas pelo seu âmbito de aplicação, que à data da sua entrada em vigor dispunham de pagamentos em atraso, a possibilidade de apresentarem planos de regularização de dívidas em atraso a negociar com os respetivos credores, cujos prazos de vigência não poderiam exceder o limite máximo de 5 anos ou, excecionalmente, de 10. Esta situação configura objetivamente a entrada em vigor de uma lei posterior mais favorável, deixando assim as condutas dos responsáveis pela sua autoria que levaram à celebração destas operações, de constituir infrações financeiras, desde a data da entrada em vigor destes diplomas até à data da entrada em vigor da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, por força da aplicação do art.º 2.º, n.º 4, do Código Penal⁵².

⁵² Esta orientação tem vindo a ser adotada invariavelmente pela 2ª Secção, do Tribunal de Contas, em todas as situações que tenham esta configuração, no horizonte temporal que vai desde a entrada em vigor da Lei n.º 8/2012, de 21.02 e do Decreto-Lei n.º 127/2012 de 21.06 até à entrada em vigor da Lei n.º 73/2013, de 03.09. Veja-se para maiores desenvolvimentos a fundamentação de facto e de direito e os juízos de auditoria constantes do Relatório n.º 13/2015 - Auditoria Orientada ao Endividamento Municipal - Município de Vila Nova de Gaia.



Com a entrada em vigor da Lei n.º 73/2013, de 03/09, este tipo de operações está completamente interdito para o futuro. Não é porém possível aplicar esta nova proibição, com efeito retroativo às operações examinadas, por força do disposto no art.º 2º, n.º 1, também do Código Penal.

Assim, pela interpretação exposta, os factos em causa, a celebração de todos estes tipos de contratos deixam de constituir infrações financeiras até à data da entrada em vigor da Lei n.º 73/2013 de 03/09.

Realce-se a existência de um acordo de regularização de dívidas com uma empresa referente ao setor das águas (Águas do Ave, S.A.), situação que desde o Orçamento do Estado para 2012 mereceu uma atenção especial por parte do legislador, atribuindo-lhes um caráter excecional, impondo mesmo às autarquias que apresentassem dívidas às empresas referentes aos setores da água, saneamento e resíduos, um plano com vista à celebração de acordos de pagamentos. Esta exceção verifica-se até ao Orçamento do Estado para 2015.

Embora não constituindo infração financeira, não deixam, pelas razões expostas, de desrespeitar normas, regras e princípios do direito financeiro, que carecem de ação corretiva pronta e imediata, traduzida nas recomendações que constam no ponto 2.

5.8. – ESCRITURAÇÃO EM RÚBRICAS ORÇAMENTAIS RESIDUAIS

De acordo com o Mapa de Fluxos de Caixa⁵³ existem no exercício de 2012 diversas rubricas orçamentais com execução de montantes elevados, pelo que se questionou⁵⁴ a sua natureza:

Class. Económica	Montante	Justificação
02.01.21	1.207.576,15	Modernização e construção de vias
02.02.10	1.420.393,25	Transportes escolares
03.05.02	233.917,47	Outros juros
06.02.03	187.052,05	Serviços bancários, IVA, indemnizações
09.07.02	98.454,00	Aumento de capital nas Águas Noroeste, S.A.

A autarquia, à semelhança do procedimento adotado relativamente a outras questões, também na sua primeira resposta⁵⁵ foi omissa quanto a este ponto. Acresce que, no seu ofício de julho de 2015⁵⁶ apenas dá a informação constante no quadro supra, sem mais qualquer comentário.

No seguimento desta resposta foi solicitada lista detalhada dos registos contabilísticos⁵⁷, tendo sido remetidas ao Tribunal listagens com a indicação das Ordens de Pagamento, Valor Líquido, Fornecedor e Conta de Custos (incompleta)⁵⁸.

⁵³ Anexo F

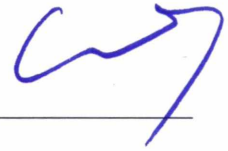
⁵⁴ Anexo G

⁵⁵ Anexo H

⁵⁶ Anexo K

⁵⁷ Anexo M

⁵⁸ Anexo U



Da análise à informação remetida, resulta haver evidências de registos em rubricas de despesas correntes residuais que poderiam ter outra classificação económica, nomeadamente na rubrica 02.01.21, uma vez que a autarquia informou tratar-se maioritariamente de despesas com a “modernização e construção de vias” e combustíveis (evidenciado nas listagens remetidas), quando deveriam classificar-se como despesas de capital e na rubrica 07.01.04 – Construções diversas, face ao que refere o Classificador para as Autarquias Locais⁵⁹ que *“inclui os valores com a construção, grandes reparações ou a renovação de obras, como viadutos, arruamentos, estradas, pontes, parques de estacionamento de viaturas, parques desportivos, instalações de redes de esgotos, rede de abastecimento de água, mercados sem telhado, lavadouros, parques e jardins, instalações para tratamento de resíduos sólidos, cemitérios e outros. O custo de preparação dos terrenos (terraplanagens, nivelamentos, etc.) indispensáveis à construção...”* e em 02.01.02 – Combustíveis e lubrificantes que *“inclui as despesas com bens de consumo a utilizar como combustão ou lubrificação (...) como, por exemplo, óleos, gasolina, gasóleo, petróleo, gás em garrafas, álcool, carvão, lenha, oxigénio e outros compostos, velas, fósforos, etc.”*.

Em relação à despesa contabilizada na rubrica 03.05.02 – Outros juros, constata-se que a maioria dos pagamentos foi efetuada ao Banco BPI não se tratando de juros da dívida pública ou de empréstimos de curto, médio e longo prazo. São, de facto, juros decorrentes de outras dívidas contraídas que, segundo o número da ordem de pagamento presente na listagem, coincidem com os números e valores dos juros pagos, referentes a acordos de regularização de dívidas.

Outra situação detetada, na sequência das anteriores, diz respeito à utilização da rubrica residual 06.02.03 – Outras Despesas Correntes – Outras, para registo de encargos bancários associados ao pagamento de acordos de regularização de dívida e contratos de cessão de créditos, como comissões bancárias e imposto de selo que deveriam ter sido escriturados na rubrica orçamental 03.06.01 – Outros encargos financeiros.

Porém, após insistência por parte deste Tribunal⁶⁰, solicitando um maior detalhe dos registos contabilísticos constantes das rubricas 01.01_03.05.02 e 01.03_06.02.03, veio a autarquia informar⁶¹ que, de facto, se tratam de encargos com juros e outros encargos bancários (p.e. comissões de processamento, imposto de selo, etc.), que na gerência de 2012, perfazem € 420.969,52.

Em virtude do relatado, entende-se recomendar ao Município, maior rigor e mais correta classificação económica e patrimonial das despesas públicas, de acordo com o estabelecido no Classificador Económico e no POCAL, utilizando rubricas residuais apenas em casos excecionais.

⁵⁹ Anexo V

⁶⁰ Anexo O

⁶¹ Anexo R



6 – GERÊNCIA DE 2013

6.1. – CÁLCULO DOS LIMITES DOS EMPRÉSTIMOS BANCÁRIOS E DO ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO MUNICIPAL

No que se refere à informação referida no ponto “Endividamento Municipal” do Relatório de Gestão⁶², são apresentados dois quadros, um excluindo o contributo do Setor Empresarial Local e o segundo, refletindo a situação do Município na sua globalidade.

É aqui confirmada a ultrapassagem dos limites impostos ao endividamento líquido municipal, explicada pela autarquia *“pelos empréstimos contraídos no âmbito do saneamento financeiro (3.867.273,13 euros) e do PAEL (10.438.783,28 euros), o que permitiu uma reestruturação da dívida”* de curto prazo com os fornecedores para médio e longo prazo.

Novamente, de acordo com o mencionado no ponto 5.2. deste Relatório Consolidado, os cálculos apresentam divergência para com os da Verificação Interna⁶³, tendo sido apurada uma ultrapassagem para o exercício em questão de € 1.706.797,93 e um rácio de 113%.

Face à nova Lei n.º 73/2013, de 03 de setembro, em vigor desde 2014, e considerando as alterações introduzidas quanto ao cálculo do limite da Dívida Total, entende-se não formular recomendações ao Município reportadas à legislação anterior.

6.2. – DECLARAÇÕES PREVISTAS NA LEI DOS COMPROMISSOS E PAGAMENTOS EM ATRASO

Reitera-se, neste ponto, tudo quanto foi mencionado em 5.3. deste Relatório Consolidado, referente ao exercício de 2012.

6.3. – REMESSA DA ATA DE APROVAÇÃO DA CONTA DE GERÊNCIA

Reitera-se, neste ponto, tudo quanto foi mencionado em 5.4. deste Relatório Consolidado, referente ao exercício de 2012.

6.4. – INCUMPRIMENTO DO PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL

Reitera-se, neste ponto, tudo quanto foi mencionado em 5.5. deste Relatório Consolidado, referente ao exercício de 2012, sublinhando que o défice neste exercício se cifrou em € 4.357.840,74 e que não mereceu da autarquia qualquer justificação na sequência do pedido de informação que lhe foi dirigido no decorrer dos trabalhos de verificação.

⁶² Anexo W

⁶³ Anexo X

**6.5. – CERTIFICAÇÃO LEGAL DE CONTAS**

Foi entregue, em conjunto com a restante documentação da conta de gerência, a CLC⁶⁴ emitida por Armindo Costa, Serra Cruz, Martins e Associados, Sociedade de Revisores Oficiais de Contas, a qual volta a emitir exatamente as mesmas Reservas, nomeadamente sobre a falta de circularização de saldos, efetuada aos serviços jurídicos externos do Município e os pedidos de confirmação externa de saldos com a Escola Profissional Amar Terra Verde, Lda., enquanto, como Ênfase, chama a atenção para a liquidação da empresa PROVIVER EEM, referida também em 2012.

6.6. – ACORDOS DE REGULARIZAÇÃO DE DÍVIDAS COM FORNECEDORES E CONTRATOS DE FACTORING

Reitera-se, neste ponto, tudo quanto foi mencionado em 5.7. deste Relatório Consolidado relativamente ao exercício de 2012, sendo que o resumo dos pagamentos nesta gerência se reflete no quadro abaixo:

Credor (cedente)	Acordo de regularização de dívida - 2013						Pagamentos	
	Data da celebração	Identificar quem autorizou a sua celebração	Valor	Taxa de juro por atraso nos pagamentos (à data do contrato)	Taxa de spread	Juros de Mora	Capital	Juros
Alexandre Barbosa Borges, S.A.	31/10/2006	Vereador António Vilela	1.041.402,13 €	Euribor 1M	0,20%	0,20%	440.503,54	191,30
	21/05/2009	Vice-Presidente António Vilela	88.777,90 €	Euribor 1M	0,75%	0,75%		
Alberto Couto Alves, SA	25/10/2006	Vereador António Vilela	2.713.719,78 €				1.073.931,28	1.007,91
	26/11/2007	Vereador António Vilela	822.078,87 €	Euribor 1M	0,20%	0,20%		
	22/05/2009	Vice-Presidente António Vilela	189.876,10 €	Euribor 1M	0,75%	0,75%		
Águas do Ave, SA	11/11/2008	Vice-Presidente António Vilela	170.074,52 €	Euribor 1M	0,75%	0,75%	81.257,96	283,39
Aparício & Filhos, Lda	21/05/2009	Vice-Presidente António Vilela	171.713,63 €	Euribor 1M	0,75%	0,75%	185.478,57	830,95
	12/04/2010	Presidente António Vilela	187.662,56 €	Euribor 1M	2,00%	2,00%		
António dos Prazeres da Silva & Filhos, Lda	21/04/2009	Vice-Presidente António Vilela	111.037,49 €	Euribor 1M	0,75%	0,75%	154.904,80	535,07



	06/05/2010	Presidente António Vilela	118.221,81 €	Euribor 1M	2,00%	2,00%		
Antunes & Durães, Lda	02/11/2006	Vereador António Vilela	217.690,59 €	Euribor 1M			321.423,78	878,48
	11/12/2007	Vereador António Vilela	169.236,67 €	Euribor 1M	0,20%	0,20%		
	03/06/2008	Vice-Presidente António Vilela	186.698,95 €	Euribor 1M	0,75%	0,75%		
	21/05/2009	Vice-Presidente António Vilela	82.083,52 €	Euribor 1M	0,75%	0,75%		
	16/03/2009	Vice-Presidente António Vilela	130.834,04 €	Euribor 1M	0,75%	0,75%		
	27/04/2010	Presidente António Vilela	51.648,60 €	Euribor 1M	2,00%	2,00%		
Arlindo Correia & Filhos, SA	02/11/2006	Vereador António Vilela	755.731,85 €	Euribor 1M	0,20%	0,20%	865.770,64	1.530,29
	30/09/2008	Vice-Presidente António Vilela	475.211,37 €	Euribor 1M	0,75%	0,75%		
	05/02/2009	Vice-Presidente António Vilela	124.712,58 €	Euribor 1M	0,75%	0,75%		
	05/05/2009	Vice-Presidente António Vilela	247.515,35 €	Euribor 1M	0,75%	0,75%		
	21/09/2010	Presidente António Vilela	120.678,72 €	Euribor 1M	1,25%	1,25%		
Construtora da Loureira, Lda	09/11/2006	Vereador António Vilela	231.936,90 €				307.441,08	222,59
	05/06/2008	Vice-Presidente António Vilela	50.259,16 €	Euribor 1M	0,75%	0,75%		
	05/12/2008	Vice-Presidente António Vilela	57.536,81 €	Euribor 1M	0,75%	0,75%		
	30/03/2009	Vice-Presidente António Vilela	28.486,67 €	Euribor 1M	0,75%	0,75%		
Costa & Rodrigues, Lda	15/09/2010	Presidente António Vilela	47.436,05 €	Euribor 6M	1,25%	1,25%	26.564,21	0,00
Custódio Joca- Terraplanagens, Lda	12/01/2009	Vice-Presidente António Vilela	53.010,89 €	Euribor 1M	0,75%	0,75%	24.422,71	83,70
Cruz Vermelha Portuguesa	23/01/2009	Vice-Presidente António Vilela	78.527,32 €	Euribor 1M	0,75%	0,75%	215.994,26	511,48
	23/04/2010	Presidente António Vilela	154.133,12 €	Euribor 1M	2,00%	2,00%		



	29/09/2010	Presidente António Vilela	115.146,38 €	Euribor 6M	1,25%	1,25%		
Domingos Silva Teixeira, S.A.	24/09/2008	Vice-Presidente António Vilela	341.680,53 €	Euribor 1M	0,75%	0,75%	174.818,09	610,00
Freitas Costa & Filhos, Lda.	31/10/2006	Vereador António Vilela	369.693,96 €	Euribor 1M	0,20%	0,20%	360.005,30	0,00
Gráfica Vilaverdense, Lda.	31/10/2006	Vereador António Vilela	75.668,00 €				8.867,90	0,00
Granitoamare, Lda	21/05/2009	Vice-Presidente António Vilela	60.526,50 €	Euribor 1M	0,75%	0,75%	38.045,04	130,42
H.P.N - Consultores de Engenharia, S.A.	04/03/2009	Vice-Presidente António Vilela	68.692,50 €	Euribor 1M	0,75%	0,75%	38.678,50	132,56
Joaquim Peixoto Azevedo & Filhos, Lda	11/11/2008	Vice-Presidente António Vilela	135.534,89 €	Euribor 1M	0,75%	0,75%	79.829,01	249,68
Irmãos Faria dos Santos, Lda	10/11/2006	Vereador António Vilela	37.650,45 €					
	25/06/2008	Vice-Presidente António Vilela	107.376,11 €	Euribor 1M	0,75%	0,75%	90.383,92	309,08
	06/03/2009	Vice-Presidente António Vilela	78.503,62 €	Euribor 1M	0,75%	0,75%		
José Manuel dos Santos & Filhos, Lda	10/11/2006	Vereador António Vilela	84.925,76 €				121.053,81	415,59
	10/09/2007	Vereador António Vilela	78.401,76 €	Euribor 1M	0,20%	0,20%		
	25/07/2008	Vice-Presidente Rui Silva	145.979,11 €	Euribor 1M	0,75%	0,75%		
	16/12/2008	Vice-Presidente António Vilela	107.736,90 €	Euribor 1M	0,75%	0,75%		
Martins & Filhos, SA	02/11/2006	Vereador António Vilela	565.325,59 €				525.877,28	1.134,96
	22/02/2009	Vereador António Vilela	432.098,37 €	Euribor 1M	0,75%	0,75%		
	21/05/2009	Vereador António Vilela	122.112,74 €	Euribor 1M	0,75%	0,75%		
MartinsPrestige II Construções, Lda	09/11/2006	Vereador António Vilela	243.120,17 €	Euribor 1M	0,20%	0,20%	103.093,65	314,93
	06/05/2010	Presidente António Vilela	125.272,75 €	Euribor 1M	2,00%	2,00%		
Metalobonfim- Carlos Manuel da Rocha Machado, Lda	11/03/2009	Vereador António Vilela	38.732,95 €	Euribor 1M	0,75%	0,75%	23.793,19	81,54



Tribunal de Contas

Petro Verde - Petróleos de Vila Verde, Lda.	16/07/2008	Vice-Presidente António Vilela	124.354,86 €	Euribor 1M	0,75%	0,75%	119.872,17	410,83
	23/04/2010	Presidente António Vilela	89.654,22 €	Euribor 1M	2,00%	2,00%		
Rodoviária D'Entre Douro e Minho, S.A.	22/12/2006	Vereador António Vilela	166.848,30 €	Euribor 1M	0,20%	0,20%	704.840,19	2.002,18
	02/07/2008	Vice-Presidente António Vilela	145.374,15 €	Euribor 1M	0,75%	0,75%		
	31/12/2008	Vice-Presidente António Vilela	156.464,02 €	Euribor 1M	0,75%	0,75%		
	30/03/2009	Vice-Presidente António Vilela	242.837,60 €	Euribor 1M	0,75%	0,75%		
	21/05/2009	Vice-Presidente António Vilela	68.496,00 €	Euribor 1M	0,75%	0,75%		
	30/04/2010	Presidente António Vilela	343.986,41 €	Euribor 1M	2,00%	2,00%		
	21/09/2010	Presidente António Vilela	168.284,74 €	Euribor 6M	1,25%	1,25%		
Salvador Alves Pereira & F., Lda	23/02/2009	Vice-Presidente António Vilela	84.638,53 €	Euribor 1M	0,75%	0,75%	151.165,64	367,79
	12/04/2010	Presidente António Vilela	89.285,85 €	Euribor 1M	2,00%	2,00%		
	04/10/2010	Presidente António Vilela	78.310,37 €	Euribor 6M	1,25%	1,25%		
Serralharia Nelito, Lda	15/12/2008	Vice-Presidente António Vilela	140.581,37 €	Euribor 1M	0,75%	0,75%	114.024,46	390,79
	06/04/2009	Vice-Presidente António Vilela	30.037,92 €	Euribor 1M	0,75%	0,75%		
	08/05/2009	Presidente António Vilela	34.769,39 €	Euribor 1M	0,75%	0,75%		
Socirmãos - Comercio de Artigos Sanitários, Lda	27/09/2010	Presidente António Vilela	37.168,59 €	Euribor 6M	1,25%	1,25%	21.557,62	0,00
Terra e Pedra - Terraplanagens, Lda	08/11/2006	Vereador António Vilela	475.307,59 €	Euribor 1M	0,20%	0,20%	330.441,82	1.130,04
	31/10/2007	Vereador António Vilela	327.986,04 €	Euribor 1M	0,20%	0,20%		
	14/10/2008	Vice-Presidente António Vilela	340.376,25 €	Euribor 1M	0,75%	0,75%		
	21/05/2009	Vice-Presidente António Vilela	93.739,80 €	Euribor 1M	0,75%	0,75%		



<i>Juros dos acordos de regularização de dívida do Banco Totta, pagos sem discriminação do factoring</i>	---	1.954,35
<i>Juros de vários acordos de regularização de dívida de diversos credores que posteriormente foi transformado num único acordo de regularização de dívida com a referência: Empréstimo n.º 2886430830020 - Banco BPI</i>	---	8.443,99
<i>Juros dos acordos de regularização de dívida pagos no âmbito do PAEL</i>	---	17.968,51

Realce, por último, que todos os acordos de regularização de dívidas foram liquidados em abril de 2013, por recurso do Município ao PAEL, o que na gerência em questão resultou em pagamentos de amortizações de capital no total de € 6.704.040,42 e de juros de € 33.678,41.

6.7. – DIVERGÊNCIAS ENTRE BALANÇO E SÍNTESE DA RECONCILIAÇÃO BANCÁRIA

Contatou-se, do cruzamento dos mapas do Balanço⁶⁵ e da Síntese da Reconciliação Bancária (SRB)⁶⁶ a 31.12.2013, que o saldo de encerramento da conta 12 – depósitos em instituições financeiras (€ 2.640.517,21) era divergente do valor constante do saldo contabilístico na SRB (€ 715.868,90), pelo que foi solicitada a sua justificação⁶⁷.

Como do ofício enviado, não resultou qualquer resposta da parte da autarquia sobre este assunto, foi necessário insistir⁶⁸, pela segunda vez, tendo, finalmente, a autarquia remetido cópia da SRB⁶⁹, que se verificou conter informação totalmente divergente da que foi prestada eletronicamente ao Tribunal, sendo que o saldo contabilístico é de € 3.140.517,21 acrescentando que, nesta SRB, ainda se encontra um lapso na conta da CGD, no valor de € 500.000,00, quando, afinal, seria € 0,00 havendo, assim, coincidência com o Balanço.

Confrontada esta situação com a constante da conta de gerência de 2014⁷⁰ constata-se que a divergência de € 500.000,00 acima referida se mantém.

Recomenda-se pois ao Município que proceda com o máximo rigor na apresentação da conta de gerência eletrónica ao Tribunal de Contas, fazendo coincidir os mapas elaborados e aprovados pelo executivo municipal com os remetidos para sede de fiscalização do Tribunal, transmitindo-lhe a verdadeira imagem da situação económico-financeira do Município relativa a cada gerência.

65 Anexo B

66 Anexo Z

67 Anexo G

68 Anexo J

69 Anexo AA

70 Proc.º 2801/2014



6.8. – DIVERGÊNCIAS ENTRE O MAPA DE EMPRÉSTIMOS E OS MAPA DE FLUXOS DE CAIXA E DE CONTROLO ORÇAMENTAL DA DESPESA

Outra divergência inter-mapas foi detetada entre o Mapa de Empréstimos⁷¹ e os valores constantes no Mapa de Fluxos de Caixa⁷² e no Mapa de Controlo Orçamental da Despesa⁷³, rúbricas 10.06 (empréstimos a MLP) e 03.01.03 (Juros – bancos e outras instituições financeiras).

Das questões levantadas no ofício de liquidação⁷⁴, a autarquia responde⁷⁵ no sentido de que as diferenças dizem respeito ao “*princípio da especialização (ou do acréscimo)*” e que o “*mapa de empréstimos expressa os valores patrimoniais e o mapa de controlo orçamental expressa os valores orçamentais*”.

Tal justificação não é atendível, uma vez que o princípio da especialização (ou do acréscimo) tem reflexo no Balanço, nas contas patrimoniais 271, 272, 273 e 274, e não no Mapa dos Empréstimos que deve ser escriturado de acordo com os movimentos numa base de caixa (pagamentos efetuados).

O mapa de empréstimos deve refletir os pagamentos efetivamente realizados de amortizações de capital e de pagamento de juros, efetuados entre 01 de janeiro, e 31 de dezembro, prevendo aliás uma coluna com o título “encargos do ano vencidos e não pagos” que se destina a acolher situações como a descrita.

Assim, torna-se necessário recomendar ao Município de Vila Verde que altere o procedimento de preenchimento do Mapa de Empréstimos.

6.9. – ESCRITURAÇÃO EM RÚBRICAS ORÇAMENTAIS RESIDUAIS

Reitera-se, neste ponto, tudo quanto foi mencionado em 5.8. deste Relatório Consolidado, referente ao exercício de 2012, sendo que as rúbricas que foram objeto de verificação são as seguintes:

Class. Económica	Montante	Justificação
02.01.21	2.678.321,88	Modernização e construção de vias
02.02.10	3.269.706,75	Transportes escolares
03.05.02	182.348,99	Outros juros
03.06.01	9.000,00	Outros encargos financeiros
06.02.03	185.955,75	Serviços bancários, IVA, indemnizações
09.07.02	98.454,00	Aumento de capital nas Águas Noroeste, S.A.

71 Anexo BB

72 Anexo F

73 Anexo D

74 Anexo G

75 Anexo H



6.10. – PLANO DE SANEAMENTO FINANCEIRO (PSF)

No final do exercício de 2012 foi aprovado pela Autarquia um Plano de Saneamento Financeiro, que contemplava um empréstimo bancário de € 3.867.273,13, devidamente submetido a Visto do TC⁷⁶, contratado com a Caixa Central de Crédito Agrícola Mútuo, CRL.

De acordo com o estabelecido na LFL de 2007⁷⁷ e no Regime Jurídico do Saneamento Financeiro Municipal⁷⁸, os Municípios que se encontrassem em situação de desequilíbrio financeiro conjuntural deveriam contrair um empréstimo para saneamento financeiro, tendo em vista a reprogramação da dívida e a consolidação de passivos financeiros. Estes Planos deverão ser acompanhados pelas respetivas Assembleias Municipais, a quem deverão ser apresentados Relatórios Semestrais sobre a execução do plano financeiro, bem como deverá acompanhar a Conta de Gerência, a demonstração do cumprimento do PSF.

Assim, foi solicitado ao Município⁷⁹ cópias dos Relatórios Semestrais e das apreciações pelo órgão deliberativo, tendo em consideração que o mesmo PSF só teve execução após a comunicação do Visto por parte do TC, em 20.03.2013.

A autarquia remeteu, apenas, cópia do Relatório de Acompanhamento do PAEL de dezembro de 2013 e da informação que acompanha o Relatório de Gestão de 2013 e 2014, fazendo menção que os relatórios são conjuntos com os do PSF.

Não ficou demonstrado que a autarquia tenha elaborado todos os relatórios de acompanhamento semestrais nem, por sua vez, remeteu ao Tribunal cópias das deliberações da Assembleia Municipal, conforme estipulado na legislação em vigor.

6.11. – PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL (PAEL)

Igualmente, também no final de 2012 foi aprovado pelo Município a adesão ao PAEL, que contemplava um empréstimo bancário de € 10.438.783,28, devidamente submetido a Visto do TC⁸⁰, contratado com a Direção-Geral do Tesouro e Finanças.

O PAEL⁸¹ tem por objetivo a regularização do pagamento de dívidas dos municípios, vencidas há mais de 90 dias e abrange todos os pagamentos, seja de natureza administrativa ou comercial.

De acordo com a situação dos pagamentos em atraso a 31.03.2012, o Município de Vila Verde foi enquadrado no Programa II (n.º 3, art.º 2), pelo que, por proposta da Câmara Municipal, a

⁷⁶ Proc. Fiscalização Prévia n.º 10/2013, Visto em 20.03.2013

⁷⁷ Art.º 40º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro

⁷⁸ Decreto-Lei n.º 38/2008, de 07 de março

⁷⁹ Anexo O

⁸⁰ Proc. Fiscalização Prévia n.º 1645/2012, Visto em 27.02.2013

⁸¹ Lei n.º 43/2012, de 31 de agosto



Assembleia aprovou a adesão ao PAEL, acompanhada do Plano de Ajustamento Financeiro. A monitorização é efetuada pela Assembleia Municipal, mediante a apresentação de Relatórios trimestrais, pela DGAL e pela IGF.

Também, foram solicitadas ao Município⁸² cópias dos Relatórios Trimestrais e das apreciações pelo órgão deliberativo, tendo em consideração que o mesmo PAEL só teve execução após a comunicação do Visto por parte do TC, em 27.02.2013.

A autarquia remete, apenas, cópia do Relatório de Acompanhamento do PAEL de dezembro de 2013 e da informação que acompanha o Relatório de Gestão de 2013 e 2014, fazendo menção que os relatórios são conjuntos com os do PSF.

À semelhança do que foi relatado anteriormente em 6.10., também a autarquia não demonstra que elaborou todos os relatórios trimestrais, nem que foi efetuada a respetiva apreciação pela Assembleia Municipal.

6.12. – PEQD N.º 133/14

Deu entrada no Tribunal em 07.05.2014⁸³ uma cópia da exposição relativa à Prestação de Contas da Câmara Municipal de Vila Verde de 2012 e 2013, remetida por Luís Filipe Oliveira da Silva, Vereador da Câmara Municipal, ao Exmo. Senhor Procurador Adjunto do Tribunal Administrativo e Fiscal de Braga, o qual procedeu ao seu reencaminhamento para o Tribunal de Contas, para os efeitos tidos por convenientes.

Nesse documento, é exposto que na Prestação de Contas de 2012 e 2013 se assumem incongruências muito graves, “*produzidas para contornar e dissimular questões como os limites de endividamento e a débil situação económico-financeira do Município de Vila Verde*” nomeadamente, os “*montantes em dívida para com a Escola Profissional Amar Terra Verde (...) que, de forma consciente, não constam nas Prestações de Contas da Câmara Municipal de Vila Verde*”⁸⁴.

Neste quadro foi solicitado, por duas vezes, o envio de cópias da conta corrente do Município com a Escola Profissional Amar Terra Verde, Lda. e a respetiva circularização de saldos, de 2012 e 2013.

Em ambas as respostas, a Autarquia limita-se a enviar o Mapa de Outras Dívidas a Terceiros de 2012 e 2013, de onde constam dívidas no montante de € 4.758,25 e € 40.162,95 respetivamente e uma Conta Corrente da Entidade de 2012 e 2013⁸⁵, discriminando as operações registadas na sua contabilidade, compromissos e despesa realizada, ficando em falta a troca de informação sobre os saldos recíprocos, registados em ambas as instituições, de modo a confirmar os saldos.

⁸² Anexo O

⁸³ Registo n.º 8089, de 07.05.2014 – PEQD n.º 133/14

⁸⁴ Apenso ao Relato - PEQD n.º 133/14

⁸⁵ Anexo CC



Numa terceira tentativa⁸⁶, solicitou-se a circularização de saldos recíprocos ou a indicação da falta deste, ao que a autarquia remeteu cópia de um pedido de confirmação de saldos no exercício de 2013 e cópia do envio por fax, datado de 05.06.2014, já depois do prazo legal para a prestação de contas de 2013 e cópia do Relatório de Gestão da Escola Profissional Amar Terra Verde, Lda, de onde consta a indicação das dívidas registadas ao Município de Vila Verde, num montante total de € 1.164.582,85 e a Reserva de que “*as Câmaras não responderam aos pedidos de confirmação externa destes saldos*”, da Sociedade de Revisores Oficiais de Contas, Armindo Costa, Serra Cruz, Martins e Associados⁸⁷.

Pelo exposto, não foi efetuada qualquer confirmação de saldos recíprocos nas gerências de 2012 e 2013 pelo que os montantes registados na contabilidade do Município poderão não refletir todos os encargos passados, presentes e futuros, assumidos para com a Escola Profissional Amar Terra Verde.

7 – APRECIÇÃO DO CONTRADITÓRIO PESSOAL E INSTITUCIONAL

Foram notificados, através de Despacho Judicial de 30.03.2016, o anterior Presidente do Município de Vila Verde, António Fernando Nogueira Cerqueira Vilela e todos os Vereadores que desempenharam funções nos exercícios de 2012 e 2013, bem como o Município de Vila Verde, na pessoa do atual Presidente da Câmara Municipal, para “*querendo, se pronunciar (...) sobre as situações mencionadas no Relato Consolidado de Verificação Interna de Contas...*”.

As respostas obtidas foram todas de teor idêntico, pelo que a sua análise será efetuada em conjunto.

7.1 – SÍNTESE DAS RESPOSTAS

Os notificados finalizam a exposição em exercício de contraditório, solicitando “*o arquivamento dos autos, sem prejuízo da expurgação dos vícios de que enfermam os atos, dentro da sua possível exequibilidade*”.

Começam a exposição por:

- ✚ Concordar com a análise factual e consequente enquadramento normativo, pelo que servirá de auxílio à consecução das suas competências e atribuições;
- ✚ No caso, em particular dos Vereadores Manuel de Oliveira Lopes e Patrício José Correia Pinto de Araújo, limitar a sua responsabilidade aos meses de outubro a dezembro de 2013, por terem sido eleitos a 29.09.2013;
- ✚ Afirmar que nunca tiveram a intenção de violar as normas ou obter objetivos ilícitos ou ilegais pelo que não poderá ser assacada conduta de má-fé, de dolo direto, eventual ou até de mera negligência;

⁸⁶ Anexo O

⁸⁷ Anexo DD



- ✦ Afirmar que os eventuais desvios imputados tiveram origem na omissão de interpretação correta das normas aplicáveis no interesse da resolução de questões vitais ao município face a uma crise económico-financeira, não pretendendo ocultar a verdade ou furtar-se ao cumprimento das suas obrigações legais.

Concluem que:

- ✦ Registam como merecedor o Relato produzido, bem como as Recomendações, que protestam cumprir na íntegra, na medida da sua responsabilidade e exequibilidade, diligenciando junto dos serviços municipais, de forma a expurgar de vícios os atos que não se encontrem conformes à normatividade;
- ✦ As eventuais faltas, omissões ou deficiências de comunicação têm sido supridas, de modo a evitar delongas, manobras dilatórias ou outros expedientes processuais ou procedimentais que impeçam a ação do Tribunal de Contas;

7.2 – APRECIÇÃO DO CONTRADITÓRIO

As alegações apresentadas não alteram a factualidade apresentada nos pontos 5. e 6. do presente Relatório Consolidado.

Os notificados limitam-se, tão só, a aceitar a análise apresentada procurando diminuir as suas responsabilidades perante interpretações deficientes da legislação quer da sua parte, quer dos serviços autárquicos.

8 – CONCLUSÃO

Apesar das situações descritas no presente Relatório Consolidado elencadas nos pontos 5 e 6, que deram origem a casos de desconformidade e irregularidade com as normas e princípios financeiros em vigor, bem como as que configuraram irregularidades de caráter técnico, as contas reúnem as condições para serem homologadas, propondo-se a homologação com recomendações tendentes a suprir ou corrigir as situações detetadas.

Em especial, as situações identificadas nos pontos 5.7 e 6.6, a saber, a formalização e execução financeira de acordos de pagamentos de dívidas com fornecedores, com a Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro (LFL), àquela data em vigor, sobre faturas cuja data de vencimento é, em regra, de um a dois meses o que, na sua génese, configura a prática de uma relação jurídica de curto prazo, escriturada contabilisticamente como dívida de curto prazo e que, pelo decurso do tempo não perderam tal qualidade para efeitos do n.º 12, do art.º 38.º da LFL, acima citada.

Faturas que não tendo sido pagas nos períodos contratados são, agora, apresentadas como se de dívidas de médio e longo prazo se tratasse, consubstanciadas em contrato de empréstimo que tem por finalidade consolidar dívida de curto prazo, o que é vedado pelo já citado n.º 12, do art.º 38 da LFL. Um contrato de empréstimo, porque implica uma deliberação autorizadora de realização de



despesa, só poderá produzir efeitos jurídicos se tal despesa não for proibida por lei – art.º 3, n.º 4, da LFL.

Esta situação, independentemente da extinção da ilicitude - com a entrada em vigor da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro e do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, que configura objetivamente, a entrada em vigor de uma lei posterior mais favorável, deixando assim as condutas dos responsáveis que levaram à celebração destas operações de constituir infrações financeiras⁸⁸ - configura uma situação de não conformidade com as normas legais aplicáveis relativas à observância do estipulado no n.º 12, do art.º 38, da LFL.

Com a entrada em vigor da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, este tipo de operações está completamente interdito para o futuro. Não é porém possível aplicar esta nova proibição com efeito retroativo às operações examinadas, por força do disposto no art.º 2, n.º 1, também do Código Penal.

O Tribunal de Contas vai monitorar as recomendações e se as mesmas não forem acatadas poderá decidir proceder à instauração de processo de multa nos termos do art.º 65, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto com a redação dada pela Lei n.º 20/2015, de 09 de março (LOPTC) cujos limites (mínimo e máximo) fixados no n.º 2, do mesmo artigo, na alteração operada pela Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro, correspondem a 25 UC (€ 2.550,00) e 180UC (€ 18.360,00)⁸⁹.

9 – EMOLUMENTOS

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

Unid: Euros

Gerência	Montante
2012	16.155,04
2013	17.164,00

10 – DECISÃO

Os Juízes da 2.ª Secção, em Subsecção, face ao que antecede e nos termos da alínea b), do n.º 2, do art.º 78, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, conjugado com o disposto no n.º 5, da Resolução n.º 06/03 – 2.ª Secção, deliberam:

- I. Aprovar o presente Relatório Consolidado relativo às gerências de 2012 e 2013;
- II. Aprovar a homologação das contas do Município de Vila Verde das gerências de 2012 e 2013, objeto de verificação interna formulando as recomendações elencadas no ponto 2;

⁸⁸ Desde a data da entrada em vigor destes diplomas até à data da entrada em vigor da Lei nº 73/2013, de 3 setembro, por força da aplicação do artigo 2º, n.º 4, do Código Penal.

⁸⁹ O valor da UC é de € 102,00, desde 20 de abril de 2009, por força da entrada em vigor do Novo Regulamento de Taxas Processuais, publicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26 de fevereiro



Tribunal de Contas

III. Ordenar:

1. Que o presente Relatório Consolidado seja remetido:
 - a) Ao Presidente da Câmara Municipal de Vila Verde e a todos os membros do executivo municipal em funções, bem como ao Presidente da Assembleia Municipal;
 - b) Aos responsáveis pelas contas do Município de Vila Verde relativas aos anos económicos de 2012 e 2013;
 - c) Ao Diretor-Geral das Autarquias Locais;
 2. Ao Presidente da Câmara Municipal para que, no prazo de 120 dias, comunique ao Tribunal de Contas as medidas adotadas, acompanhadas dos respetivos documentos comprovativos, tendentes a confirmar o acatamento das recomendações formuladas no presente Relatório Consolidado.
 3. A remessa deste Relatório Consolidado ao Procurador-Geral Adjunto neste Tribunal, nos termos do disposto no n.º 4, do art.º 29 e n.º 1, do art.º 57º da referida LOPTC;
- IV. Após notificação nos termos do n.ºs 1 e 3 do ponto III, se proceda à respetiva divulgação via internet conforme previsto no n.º 4, do art.º 9, da LOPTC;
- V. Fixar os emolumentos a pagar conforme constante do ponto 9.

Tribunal de Contas, em 10 de Novembro de 2016

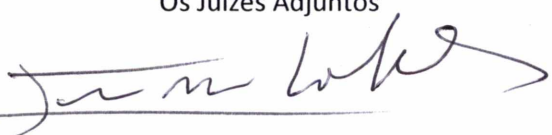
O Juiz Relator,

FUI PRONUNCIADO



(Conselheiro Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha)

Os Juizes Adjuntos



(Conselheiro Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes)



(Conselheiro José de Castro Mira Mendes)



11 – FICHA TÉCNICA

Nome

Categoria

Coordenação Geral

Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria⁹⁰

Auditora-Coordenadora

Julia Maria Luis Serrano⁹¹

Auditora-Coordenadora

Coordenação

Isabel Maria de Fátima Relvas Cacheira

Auditora-Chefe

Técnico

Helder José Navalhinhas Varanda

Técnico Verificador Superior Estagiário

12 – CONSTITUIÇÃO DO PROCESSO

Volume		Descrição
	Relatório Consolidado de Verificação Interna	
I	Documentos da conta de gerência de 2012 e 2013	Documentos de prestação de contas eletrónica 2012
		Documentos de prestação de contas eletrónica 2013
		Documentos de trabalho – VIC e Relatório GDOC
		Documentos de trabalho – Cálculo do Endividamento
		Documentos de trabalho – Conta de Emolumentos
		Cópia C.I 287/2014 – ST - DAP
II	Ofícios de Liquidação e Respostas da conta de gerência de 2012 e 2013	Ofício n.º 17781, de 17.12.2014, da DGTC
		Ofício n.º S/384/2015, de 08.01, do MV (inclui anexos)
III	Ofícios de Liquidação e Respostas da conta de gerência de 2012 e 2013	Ofício n.º 12409, de 08.07.2015, da DGTC
		Ofício n.º 6644/2015, de 20.07.2015, do MV (inclui anexos)
		Ofício n.º 14107, de 06.08.2015, da DGTC
		Ofício n.º S/7273/2015, de 12.08, do MV (inclui anexos)
IV	Ofícios de Liquidação e Respostas da conta de gerência de 2012 e 2013	Ofício n.º 14690, de 25.08.2015, da DGTC
		Ofício n.º 12322/2015, de 12.08, do MV (PPP)
		Informação n.º 306/2015 – DVIC.2 – PPP
		Ofício n.º 15145, de 07.09.2015, da DGTC
		Ofício n.º S/8187/2015, de 14.09, do MV
		Informação n.º 319/2015 – DVIC.2 – PPP
		Ofício n.º 15759, de 18.09.2015, da DGTC
		Correio eletrónico, de 28.09.2015, do MV
Ofício n.º S/13838/2015, de 30.09, do MV (inclui anexos)		

⁹⁰ Coordenou os trabalhos a partir de 01.11.2015 até à presente data

⁹¹ Coordenou os trabalhos de 22.05.2014 até 31.10.2015



Volume		Descrição
V	Ofícios de Liquidação e Respostas da conta de gerência de 2012 e 2013	Continuação dos anexos ⁹²
VI	Relato Consolidado de Verificação Interna	Relato e anexos
VII	Audição dos Responsáveis	Ofício n.º 10789, de 18.04.2016, da DGTC
		Ofício n.º 10792, de 18.04.2016, da DGTC
		Ofício n.º 10794, de 18.04.2016, da DGTC
		Ofício n.º 10812, de 18.04.2016, da DGTC
		Ofício n.º 10813, de 18.04.2016, da DGTC
		Ofício n.º 10816, de 18.04.2016, da DGTC
		Ofício n.º 10817, de 18.04.2016, da DGTC
		Ofício n.º 10818, de 18.04.2016, da DGTC
		Ofício n.º 10821, de 18.04.2016, da DGTC
		Contraditório de Manuel Lopes, Entrada DGTC n.º 7343/2016
		Ofício n.º 10827, de 18.04.2016, da DGTC
		Ofício n.º 10832, de 18.04.2016, da DGTC
		Contraditório de Patrício Araújo, Entrada DGTC n.º 7345/2016
		Ofício n.º 10834, de 18.04.2016, da DGTC
		Ofício n.º S/3959/2016, de 10.05, do MVV
		Informação n.º 148/2016, de 05.05 – DVIC.2
		Ofício n.º 14027, de 17.05.2016, da DGTC
		Contraditório de Júlia Fernandes, Entrada DGTC n.º 7720/2016
Ofício n.º 14028, de 17.05.2016, da DGTC		
Ofício n.º 14029, de 17.05.2016, da DGTC		
Ofício n.º 2098/16/EXP, de 07.07 da GNR Vila Verde		
CI n.º 131/2016, de 11.07, do DVIC.2		
VIII	Anteprojecto de Relatório de Verificação Interna	Informação n.º 226/2016 – DVIC.2
IX	Projecto de Relatório de Verificação Interna	
	PEQD n.º 133/14, de 12.05.2014	

⁹² A documentação de suporte aos anexos remetidos pelo MVV totaliza 13 caixas de resmas de papel, que incluem cópias das ordens de pagamento referentes aos acordos de regularização de dívida e que se encontram no DVIC.2