

# Município de Castelo de Paiva

PROCESSO N.º 2209/2012

RELATÓRIO N.º 1/2019

VERIFICAÇÃO INTERNA DE CONTAS



**TC**  
TRIBUNAL DE  
CONTAS

## Índice

1 – SUMÁRIO EXECUTIVO .....	2
1.1– NOTA PRÉVIA.....	2
1.2 – PRINCIPAIS CONCLUSÕES.....	2
2 – RECOMENDAÇÕES.....	3
3 – CONTRADITÓRIO .....	5
4 – EXAME DA CONTA.....	6
5 – ACATAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS .....	8
6 – PLANO DE SANEAMENTO FINANCEIRO (PSF).....	8
7 – ACORDOS DE REGULARIZAÇÃO DE DÍVIDAS COM FORNECEDORES E CONTRATOS DE FACTORING.....	10
8 – ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL.....	13
9 – INVENTÁRIO DE BENS.....	16
10 – DECLARAÇÕES PREVISTAS NA LEI DOS COMPROMISSOS E PAGAMENTOS EM ATRASO.....	16
11 - PROCESSO J - ROCI – MUNICÍPIO DE CASTELO DE PAIVA.....	17
12 – CONTABILIDADE DE CUSTOS.....	18
13– INCORRETA ESCRITURAÇÃO DE MAPAS DE PRESTAÇÃO ELETRÓNICA.....	18
14 – APRESENTAÇÃO DO CONTRADITÓRIO PESSOAL E INSTITUCIONAL .....	19
14.1 – CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL.....	19
14.2 – CONTRADITÓRIO PESSOAL.....	20
14.3 – APRECIÇÃO DO CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL E PESSOAL.....	20
15 – CONCLUSÃO.....	21
16 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO .....	21
17 – EMOLUMENTOS .....	21
18 – DECISÃO .....	22

## 1 – SUMÁRIO EXECUTIVO

### 1.1 – NOTA PRÉVIA

O presente Relatório consubstancia o resultado da verificação interna efetuada à conta de gerência do Município de Castelo de Paiva (MCP), relativa ao período de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2012, da responsabilidade dos elementos constantes da respetiva relação nominal<sup>1</sup>.

A ação constava do Programa de Fiscalização do Departamento de Verificação Interna de Contas (DVIC.2)<sup>2</sup>, aprovado pelo Tribunal de Contas (TdC).

O exame da conta foi feito tendo presente o disposto no artigo 53.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (LOPTC)<sup>3</sup> e ainda o disposto na Resolução n.º 06/2003 – 2.ª Secção, de 18 de dezembro.

### 1.2 – PRINCIPAIS CONCLUSÕES

As desconformidades detetadas na Verificação Interna da Conta (VIC) do Município de Castelo de Paiva, exercício de 2012, e considerando as alterações dos procedimentos e as situações retificadas posteriormente, suscitam a formulação das seguintes conclusões:

- A Norma de Controlo Interno aprovada pelo órgão executivo do Município, em 22/04/2002, não foi objeto de qualquer alteração, estando os serviços da autarquia a proceder à sua atualização;
- A autarquia na elaboração dos orçamentos municipais não tem observado o rigor necessário de modo a obviar os mecanismos de alerta precoce de desvios estipulados no artigo 56.º, n.º 3, do RFALEI<sup>4</sup>, tendo registado em anos consecutivos, taxas de execução da receita previstas nos orçamentos respetivos inferiores a 85%;
- Ocorrência de pagamentos, no montante de €156.857,16, referentes a 5 (cinco) acordos de regularização de dívida celebrados no período de 2004 a 2009, entre a autarquia e fornecedores/empreiteiros, e de 6 (seis) contratos de *factoring* de titulares de créditos sobre o Município;
- Inobservância do limite de endividamento de médio e longo prazo em resultado, designadamente, da contração de empréstimo(s) no âmbito do Plano de Saneamento Financeiro (PSF), registando-se contudo, que o excesso tem vindo a decrescer cumprindo os objetivos no mesmo expressos;
- Não foram elaboradas as declarações de compromissos plurianuais, de pagamentos e de recebimentos em atraso, existentes em cada um dos anos, de acordo com o artigo 15.º, n.º 1,

---

<sup>1</sup> Anexo 1.

<sup>2</sup> Atualmente, DA IX-UAT.2.

<sup>3</sup> Alterada e republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9/03, alterada posteriormente pelo artigo 248.º da Lei n.º 42/2016, de 28/12 (OE 2017).

<sup>4</sup> Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais, Lei n.º 73/2013, de 03/09 e demais alterações legislativas.

alíneas a) e b), da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, com as alterações operadas pela Lei n.º 22/2015, de 17 de março, e que devem integrar o respetivo relatório e contas, nos termos do n.º 3 do mesmo artigo. Porém, as mesmas já constam da conta do exercício de 2017;

- Não está concluído o processo de inventariação e valorização do Património Municipal, conforme estipula o ponto 2.8.1 do POCAL;
- Não se encontra implementada na íntegra a contabilidade de custos, conforme determina o ponto 2.8.3 do POCAL;
- Desrespeito de algumas normas e procedimentos legalmente fixados no que concerne ao conteúdo dos documentos designadamente, Mapa de Empréstimos, Mapas de Controlo Orçamental da Despesa e da Receita e a Relação Nominal de Responsáveis e inerente consistência da informação, bem como na articulação inter-mapas nos exatos termos previstos no POCAL, bem como o carregamento de “dados” exigidos pela prestação eletrónica de contas, como sejam as declarações dos compromissos plurianuais e dos recebimentos e pagamentos em atraso, de acordo com o artigo 15.º, n.º 1 alíneas a) e b) da Lei n.º 8/2012, de 21/02 e ata da reunião do executivo que aprovou a conta.

## 2 – RECOMENDAÇÕES

O atual Presidente da Câmara Municipal pronunciou-se no sentido de já terem sido encetadas diligências com vista ao acatamento do projeto de Recomendações formuladas no Relato de VIC, contudo tendo em consideração que as mesmas ainda não se encontram totalmente implementadas, e face às conclusões anteriormente expressas, formulam-se ao atual executivo municipal as recomendações seguintes:

- i) - Atualizar e aprovar a Norma de Controlo Interno, de modo a manter em funcionamento o sistema de controlo interno adequado às atividades da autarquia, assegurando o seu acompanhamento e avaliação permanente, de acordo com o ponto 2.9.3 do POCAL e artigo 9.º do SNC-AP, já que face às alterações legislativas em matéria de gestão financeira, orçamental e patrimonial, a norma atualmente em vigor se revela desatualizada;
- ii) - Adotar maior rigor na elaboração dos orçamentos municipais tendo em consideração o disposto na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro<sup>5</sup>, no que concerne à estabilidade orçamental e aos princípios e regras orçamentais, a fim de que os orçamentos sejam alicerçados em previsões sinceras e fiáveis, de modo a que na sua execução seja dado cumprimento ao estatuído na Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, com as alterações dadas pela Lei n.º 22/2015, de 17 de março, evitando a assunção de compromissos financeiros sem garantia efetiva de financiamento.

Para o efeito deve o município proceder ao registo sequencial dos compromissos e certificar-se de que dispõe, no momento de assunção do compromisso com entidades exteriores à autarquia, de fundos e de receitas suficientes para assegurar o cumprimento tempestivo das obrigações pecuniárias emergentes de contratos de qualquer natureza, celebrados sob qualquer forma e condição, com ou sem dispensa de celebração de contrato escrito, e ou mediante apenas emissão de requisição, dentro dos prazos contratualmente previstos; e, ainda, que na situação de encargos

<sup>5</sup> Republicada pela Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto, designadamente, o que sobre a matéria dispõe o artigo 5.º relativamente à estabilidade orçamental, bem como o respeito pelos princípios previstos nos artigos 9.ºA, 9.ºB e 9.ºC, e pelas regras orçamentais previstas nos artigos 40.º, 44.º a 46.º da mesma Lei.

vencidos em 31 de dezembro de cada ano, com mais de 6 meses, devem ser apresentados à Assembleia Municipal, nos termos da referida Lei e do artigo 49.º, n.ºs 6 e 7 alínea c), da Lei n.º 73/2013, já citada, não podendo qualquer reescalonamento de encargos ir para além do fim do mandato autárquico.

As entidades devem ter em atenção os mecanismos de alerta precoce de desvios estipulados no artigo 56.º, n.º 3, da Lei n.º 73/2013, quanto às medidas a tomar nos casos em que se verifiquem, em dois anos consecutivos, taxas de execução da receita previstas nos orçamentos respetivos inferiores a 85%.

Chama-se a atenção de que a não observância dos normativos legais acima citados constitui infração financeira, nos termos da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC);

- iii) - Atentar na circunstância de estar vedado, à luz do disposto no artigo 49.º, n.º 7, alínea c), da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, a celebração de contratos com entidades financeiras ou diretamente com os credores, com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo, sempre que a duração do acordo ultrapasse o exercício orçamental, bem como a cedência de créditos não vencidos, 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);
- iv) - Concluir o processo de inventariação e valorização do património municipal, conforme estipula o ponto 2.8.1 do POCAL, bem como acautelar a valorização da totalidade dos bens atendendo aos critérios plasmados no SNC-AP, de modo a refletir no Balanço uma imagem fidedigna da posição patrimonial da autarquia;
- v) - Implementar na íntegra a contabilidade de custos, conforme determina o ponto 2.8.3 do POCAL, devendo ainda informar este Tribunal do grau de implementação da Contabilidade de Gestão preconizada no SNC-AP (NCP 27);
- vi) - Efetuar a prestação de contas 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 de modo a colmatar divergências como as observadas no ponto 13 deste Relatório.

### 3 – CONTRADITÓRIO

No âmbito do exercício do contraditório, consagrado nas normas constantes do artigo 13.º, da LOPTC, os responsáveis identificados no quadro seguinte foram citados<sup>6</sup> para querendo se pronunciarem sobre o conteúdo do Relato de Verificação Interna de Contas do Município, relativo ao período de 01/01 a 31/12/2012.

Exercício do Contraditório			
Pessoal /Responsável	Cargo	Período	Observações
Gonçalo Fernando da Rocha Jesus	Presidente	01/01 a 31/12	a) Pronunciou-se em contraditório <sup>7</sup> .
António dos Santos Rodrigues	Vice - Presidente	01/01 a 31/12	a) Pronunciou-se em contraditório <sup>8</sup> .
José Manuel Moreira Carvalho	Vereador	01/01 a 31/12	Não se pronunciou em contraditório.
Norberto dos Santos Rodrigues Moreira	Vereador	01/01 a 31/12	b) Não se pronunciou em contraditório.
Rui César Sousa Albergaria Castro	Vereador	01/01 a 31/12	c) Não se pronunciou em contraditório.
Cláudia Vanessa da Silva Rodrigues Pereira	Vereadora	01/01 a 31/12	Não se pronunciou em contraditório.
Judite Manuela de Castro Rocha Quintas	Vereadora	01/01 a 31/12	Não se pronunciou em contraditório.
Institucional	Cargo		Observações
Município de Castelo de Paiva	Presidente da Câmara Municipal		d) Pronunciou-se em contraditório <sup>9</sup> .

Legenda: a) - Respostas individuais do mesmo teor.  
 b) - Não recebeu a notificação, porque “*não atendeu*” cf. indicação dos CTT.  
 c) - Não veio devolvido o Aviso de Receção.  
 d) - O atual PCM é o Sr. Gonçalo Fernando da Rocha Jesus.

Nessa conformidade, foram citados os 7 (sete) responsáveis que integraram o órgão executivo do Município, no exercício de 2012, bem como o atual Presidente da Câmara Municipal (PCM), tendo sido exercido o contraditório conforme expresso no quadro supra, sendo que:

As alegações apresentadas pelo atual Presidente do executivo versam sobre a exequibilidade do Projeto de Recomendações formuladas no Relato, e o conteúdo das mesmas apresenta-se no ponto 14.1 do presente Relatório e nos pontos pertinentes;

Os responsáveis Gonçalo Fernando da Rocha Jesus e António dos Santos Rodrigues, apresentaram alegações, individualmente, mas de igual teor, cuja exposição se apresenta, de forma resumida, no ponto 14.2 do presente Relatório

Os demais responsáveis pela gerência de 2012, incluindo o Sr. Norberto dos Santos Rodrigues Moreira que não recebeu a notificação, não apresentaram o contraditório pessoal.

<sup>6</sup> Ofícios e Avisos de Receção (AR) de fls. 1 a fls. 16 do Anexo 2.

<sup>7</sup> (Fls. 3 do Anexo 3).

<sup>8</sup> (Fls. 4 do Anexo 3).

<sup>9</sup> (Fls. 1 e 2 do Anexo 3).

#### 4 – EXAME DA CONTA

4.1 - O exame da conta foi feito tendo presente o disposto no artigo 53.º, n.º 2, da LOPTC e ainda o disposto na Resolução n.º 06/2003 – 2.ª Secção, de 18 de dezembro.

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

Unid.: Euro

Gerência de 2012	Conta de Documentos (Contas de Ordem) <sup>10</sup>		Conta de Dinheiro (Mapa de Fluxos de Caixa) <sup>11</sup>	
<b>Débito</b>				
Saldo de Abertura	251 454,32		1 725 911,28	
Entradas	206 183,25	457 637,57	9 795 468,85	11 521 380,13
<b>Crédito</b>				
Saídas	184 569,20		9 673 094,87	
Saldo de Encerramento	273 068,37	457 637,57	1 848 285,26	11 521 380,13

Conforme Mapa do Balanço<sup>12</sup>, Demonstração de Resultados<sup>13</sup> e Mapas de Controlo Orçamental<sup>14</sup> e a título meramente informativo, apresentam-se de seguida os montantes globais dos Ativo, Passivo, Fundos Próprios e Disponibilidades, a estrutura de resultados da entidade, dados da execução orçamental, assim como a data de aprovação da Norma de Controlo Interno:

Unid.: Euro

Balanço 31/12/2012	Ativo	Passivo+Acréscimos	Fundos Próprios	Disponibilidades
MCP	36.244.135,00	23.030.881,35	13.213.253,65	1.848.285,26

Unid.: Euro

Norma Controlo Interno	Resultados		Execução Orçamental		
Aprovada pelo órgão executivo, em 22/04/2002	Resultados Operacionais	1.307.352,76	Receita	Previsões Corrigidas	19.600.967,94
	Resultados Financeiros	-304.470,97		Receita Cobrada Líquida	11.024.773,04
				% Execução	56,25
	Resultados Correntes	1.002.881,79	Despesa	Dotações Corrigidas	19.600.967,94
	Resultados Extraordinários	43.854,58		Despesas Pagas	9.198.062,26
	Resultado Líquido do Exercício	1.046.736,37		% Execução	46,93

4.2 - O Município dispõe de uma norma de controlo interno (NCI) aprovada pelo órgão executivo em 22/04/2002, a qual não foi objeto de alteração subsequente.

<sup>10</sup> Anexo 4.

<sup>11</sup> Anexo 5.

<sup>12</sup> Anexo 6.

<sup>13</sup> Anexo 7.

<sup>14</sup> Anexo 8, de fls. 1 a fls. 8.

Em sede de contraditório, o atual PCM informou que, os serviços da autarquia estão a proceder à atualização da NCI tendo em conta todas as alterações legislativas ocorridas designadamente, da Lei das Finanças Locais, do Código dos Contratos Públicos e do SNC-AP.

Ainda assim, face à ocorrência, entretanto, de modificações legislativas e orgânicas, será de recomendar à autarquia que proceda à sua integral revisão, em consonância com a legislação em vigor<sup>15</sup>, e que da mesma dê conhecimento a este Tribunal.

4.3 - Apesar dos Resultados Financeiros terem sido negativos, cujo montante foi inferior aos desempenhos positivos nas componentes dos Resultados Operacionais e Extraordinários, o Município apresenta um Resultado Líquido do Exercício positivo.

4.4 - Os graus de execução da receita e da despesa de 2012, apresentados pelo Município, são na ordem dos 56% e 47%, respetivamente.

Face à constatação destes baixos graus de execução da receita e da despesa apresentados pelo Município, foram questionados os motivos de tal ocorrência, sendo que, na sua resposta, o Presidente da autarquia referiu designadamente, que tal deveu-se “(...) sobretudo ao facto da não concretização do previsto na venda de bens de investimento, bem como a celebração de novos contratos de financiamento que se previam”, no que concerne à receita, e em relação à despesa, “à não concretização de investimentos que foram orçados”.

Na realidade, em termos das “Dotações corrigidas” da despesa, as rubricas “Aquisições de bens de capital-Investimentos” e “Aquisições de bens e serviços” com valor na ordem dos M€7,9<sup>16</sup> o que correspondeu a cerca de 40,3% do Orçamento da despesa, registaram no final do ano como “despesa paga” o montante de M€0,6, ou seja 3% do mesmo orçamento.

Por parte da receita, os capítulos “Vendas de bens de investimento” e “Passivos Financeiros”, com os montantes orçamentados de M€3, e M€2,3, respetivamente, correspondendo a cerca de 27% do Orçamento da receita, registaram uma execução orçamental conjunta, no exercício, de €72.000<sup>17</sup> correspondendo a 0,036% do referido Orçamento.

Para complemento da análise foram verificados os mapas<sup>18</sup> de controlo orçamental da receita e da despesa das gerências posteriores (2013 a 2017), nos quais se constatou que os respetivos graus de execução foram os que se apresentam de seguida:

Exec. Orçam.	Anos				
	2013	2014	2015	2016	2017
(%) Exec. da Receita	64,28	57,99	70,87	43,80	62,00
(%) Exec. da Despesa	62,37	60,13	74,00	44,51	63,88

Na sua alegação, o PCM referiu que o MCP tem ao longo dos últimos anos adotado, como princípio na elaboração dos seus orçamentos municipais, medidas de maior rigor, reduzindo o valor global

<sup>15</sup> Ponto 2.9.3 do POCAL, e artigo 9.º do DL n.º 192/2015, de 11 de setembro, que aprovou o Sistema de Normalização Contabilística para a Administração Pública (SNC-AP).

<sup>16</sup> M€, leia-se milhões de euros.

<sup>17</sup> A execução orçamental de “Passivos Financeiros” foi de €0,00.

<sup>18</sup> Anexo 8, de fls. 9 a fls. 34.



do orçamento comparativamente com outros anos, tentando que os mesmos possam refletir a realidade dos valores executados e minorar a prática de elaboração de orçamentos irrealistas.

Porém, como é dado a observar no quadro anterior, as taxas de execução, quer na receita quer na despesa, designadamente de 2014 a 2017, não atingem os níveis mínimos indicados no n.º 3 do artigo 56.º do Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI)<sup>19</sup>.

Tendo em consideração designadamente, o disposto na referida Lei n.º 73/2013, a autarquia deve observar um maior rigor na elaboração dos orçamentos municipais bem como ter em atenção os mecanismos de alerta precoce de desvios estipulados no artigo 56.º da referida Lei, quanto às medidas a tomar nos casos em que se verifiquem, em dois anos consecutivos, taxas de execução da receita previstas nos orçamentos respetivos inferiores a 85%.

## 5 – ACATAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS

5.1 - Decorrente da verificação interna da conta de gerência de 2007 do MCP, foram emitidas Recomendações dirigidas ao Presidente da Câmara Municipal, por ofício<sup>20</sup> de 04/06/2010.

5.2 - Em resposta, o Presidente da Câmara referiu em síntese, que:

*“Foi reduzido o excesso de endividamento conforme cópia dos documentos enviados à DGAL; A contabilidade de custos foi instalada, mas ainda não se encontra implementada na sua plenitude em todos os serviços; Tem procedido à especialização dos exercícios como previsto no ponto 3.2 do POCAL; e Foram constituídas provisões”.*

5.3 - Relativamente à situação que se prende com a elaboração dos orçamentos com maior rigor, de forma a evitar o empolamento das receitas, até ao ano de 2017, tal não se vem observando como já referido no ponto 4.4, e quanto aos limites de endividamento, o de médio e longo prazo foi excedido, na gerência em apreciação (cf. ponto 8 deste Relatório).

5.4 - Do exposto, conclui-se que na gerência de 2012, ainda não tinham sido implementadas todas as recomendações formuladas aquando da verificação interna da conta de 2007.

Atualmente, e face à análise dos documentos de prestação de contas enviados, e respostas, conclui-se que ainda se encontra em implementação a contabilidade de custos (vd. ponto 12), e que os orçamentos continuam a não ser elaborados com o rigor imposto pelos normativos legais vigentes.

## 6 – PLANO DE SANEAMENTO FINANCEIRO (PSF)

6.1 - O Município, em 2010, registava situações<sup>21</sup> que fundamentavam o recurso ao saneamento financeiro, pelo que entendeu recorrer a um empréstimo com esta finalidade. Relativamente ao Plano de Saneamento Financeiro (PSF), três vereadores do Município apresentaram ao TC um

---

<sup>19</sup> Lei n.º 73/2013, de 03/09 e demais alterações legislativas.

<sup>20</sup> Anexo 9.

<sup>21</sup> Previstas no artigo 3.º, n.º 4, do DL n.º 38/2008, de 07/03, como sejam a ultrapassagem dos limites de endividamento líquido e MLP, e o Prazo Médio de Pagamentos a fornecedores superior a 180 dias.

documento<sup>22</sup> em que aludem a eventuais anomalias na execução do referido Plano designadamente, pela falta de indicação, no respetivo relatório de execução, da lista de entidades com créditos sobre a autarquia.

6.2 - Perante as solicitações: do estudo fundamentado sobre a situação financeira da autarquia para efeito de contratação do empréstimo de médio e longo prazo (MLP) para o saneamento financeiro; do PSF a que a autarquia foi submetida; bem como dos Relatórios semestrais de acompanhamento até 31/12/2012, acompanhados da listagem dos fornecedores aos quais foram liquidados os respetivos créditos abrangidos pelo PSF, o Presidente da Câmara Municipal de Castelo de Paiva veio a remeter os seguintes documentos:

Plano de Saneamento Financeiro; Lista de dívidas a solver com o recurso ao empréstimo de saneamento financeiro e Relatórios<sup>23</sup> de execução do plano de saneamento financeiro.

6.3 - Do PSF, resulta genericamente que o empréstimo no montante de M€9,6<sup>24</sup>, com um período de carência de capital de 3 anos, permitiria a transformação de toda a dívida de curto prazo em dívida de médio e longo prazo (MLP).

O PSF incluiu a recuperação da situação financeira conjuntural do Município através de um empréstimo de MLP de 12 anos (2010-2022), e de acordo com as projeções financeiras no mesmo expressas, dava-se cumprimento ao respeito pelas regras estipuladas pela Lei das Finanças Locais, à redução do número de postos de trabalho durante o período do empréstimo, à redução dos custos operacionais e à maximização dos proveitos.

Sabendo que os princípios da Especialização dos exercícios, da Continuidade, da Prudência e da Consistência, são princípios contabilísticos fundamentais, o PSF apresentado cumpria os requisitos estabelecidos nas condições de acesso, uma vez que, por um prazo máximo de 12 anos, reprogramou-se a dívida, consolidando o passivo financeiro e diminui-se progressivamente o endividamento líquido e de longo prazo.

As medidas económicas e financeiras expressas no PSF previam a ocorrência de forte impacto ao nível do equilíbrio orçamental, de acordo com o estipulado no artigo 4.º, n.º 2 alínea g), do DL n.º 38/2008, a diminuição progressiva anual superior a 10% do endividamento líquido e de MLP, de acordo com o estipulado no n.º 2, alínea d), do referido artigo 4.º, bem como a diminuição do prazo médio de pagamentos a fornecedores.

6.4 - Dos referidos relatórios e das respetivas conclusões, indica-se resumidamente o seguinte:

O Município, no final de 2012, na sequência de medidas tomadas pelo executivo, necessárias e fundamentais ao equilíbrio e legalidade das suas finanças, apresentou indicadores económico financeiros<sup>25</sup> e de endividamento municipal com uma tendência favorável, para o cumprimento dos objetivos definidos no PSF.

---

<sup>22</sup> A (Cópia em Anexo 10).

<sup>23</sup> Relatórios semestral (setembro) e anual de 2012.

<sup>24</sup> Duas tranches de M€4,8 cada, sendo que de uma delas apenas foi utilizado o montante de M€2,5, perfazendo um total utilizado de M€7,3.

<sup>25</sup> Exemplos: Liquidez Geral = 2; Solvabilidade = 57%; Autonomia Financeira = 36%; Prazo Médio de Pagamentos a Fornecedores = 105 dias.

Com efeito, apesar da redução das transferências do Estado, o Município não só libertou fundos, que lhe permitiram a realização de investimentos comparticipados, como também, recuperou progressivamente o seu equilíbrio de tesouraria e financeiro.

Por outro lado, a boa performance quer quanto à diminuição, face a 2011, do endividamento líquido quer quanto à diminuição do endividamento de médio e longo prazo demonstram uma tendência para o cumprimento do disposto nos artigos 37.º e 39.º, n.º 3, ambos da Lei n.º 2/2007, de 15/01 (LFL), em vigor à data dos factos.

6.5 - Do supra referido, retira-se designadamente, que o Município tem dado cumprimento aos objetivos previstos no PSF, e que os resultados sobre os limites legais de endividamento de 2012, apresentados no ponto 8<sup>26</sup> deste Relatório, indicam melhorias no cumprimento do limite legal do endividamento líquido e o decréscimo do endividamento de empréstimos de MLP.

No entanto, nas verificações internas subsequentes, deverá continuar a ser analisada a execução do PSF bem como os respetivos resultados.

## 7 – ACORDOS DE REGULARIZAÇÃO DE DÍVIDAS COM FORNECEDORES E CONTRATOS DE FACTORING

7.1 - Da documentação relativa a acordos de regularização de dívida (ARD) e de contratos de *factoring*, que originaram pagamentos em 2012, verifica-se que, no período de 2004 a 2009, o Município de Castelo de Paiva celebrou designadamente, 5 (cinco) acordos de regularização de dívida com fornecedores/empreiteiros, e aceitou 6 (seis) contratos de *factoring* de titulares de créditos<sup>27</sup> sobre a autarquia, que ascenderam ao montante global de €4.895.012,75, visando diferir no tempo o pagamento de dívidas vencidas de curto prazo, por contrapartida do pagamento de uma taxa de juro indexada à taxa euribor, acrescida de uma taxa de *spread*, e dos quais resultaram montantes em dívida nos finais dos anos de 2010 a 2012, como se indicam:

### Acordos de regularização de dívida celebrados entre o Município e o empreiteiro/fornecedor

Unid.: Euro

Empreiteiro/ Fornecedor	Data do acordo	Montante de créditos Capital (1)	Valor em dívida em 31/12/2010 (2)	Valor em dívida em 31/12/2011 (3)	Montante Pago em 2012 (4)	Valor em dívida em 31/12/2012 (5)=(3)-(4)
B	19/11/2009	41.142,43	1.264,93	1.264,93	1.264,93	0,00
C	05/01/2009	619.426,90	397.103,86	14.925,92	10.645,79	4.280,13
D	23/12/2008	430.728,79	89.523,76	8.521,60	8.521,60	0,00
D	24/05/2006	553.504,06	20.231,70	20.231,70	18.170,58	2.061,12
E	27/12/2004	581.141,36	6.887,16	6.887,16	6.887,16	0,00
<b>Total</b>		<b>2.225.943,54</b>	<b>515.011,41</b>	<b>51.831,31</b>	<b>45.490,06</b>	<b>6.341,25</b>

<sup>26</sup> Endividamento Municipal.

<sup>27</sup> Que à *posteriori* cederam os respetivos créditos a entidades financeiras.

**Factorings celebrados entre o empreiteiro/fornecedor e entidade financeira e aceites pelo Município**

Unid.: Euro

Empreiteiro/ Fornecedor	Data do acordo	Montante de créditos Capital (1)	Valor em dívida em 31/12/2010 (2)	Valor em dívida em 31/12/2011 (3)	Montante Pago em 2012 (4)	Valor em dívida em 31/12/2012 (5)=(3)-(4)
F	01/09/2006	292.816,72	15.338,03	15.338,03	13.943,67	1.394,36
G	14/02/2006	370.000,00	3.959,27	3.959,27	3.959,27	0,00
H	18/07/2006	148.067,21	9.602,52	9.602,52	9.602,52	0,00
I	27/03/2006	60.655,13	5.211,53	589,43	109,99	479,44
D	13/04/2005	288.425,18	0,00	0,00	0,00	0,00
D	29/12/2005	1.509.104,97	74.274,81	74.274,81	73.751,65	523,16
Total		2.669.069,21	108.386,16	103.764,06	101.367,10	2.396,96

Por conta destes contratos, o Município amortizou em 2012, o montante de €156.857,16.

7.2 - Ainda da informação recolhida e dos quadros supra, infere-se que:

- As faturas que deram origem aos acordos de pagamento e *factoring's* respeitam aos anos de 2001 a 2008;
- A autarquia reconhece que os fornecedores são credores do Município, e os contratos estabelecem os valores das prestações mensais sucessivas;
- Os valores dos acordos de regularização de dívida, não foram considerados para o cálculo dos limites de endividamento.

7.3 - Dos acordos de pagamento e subsequentes "*contratos de factoring*" celebrados, verifica-se que, mais não se pretendeu, do que obter, para o Município efeitos semelhantes aos de um contrato de empréstimo.

Desta forma os acordos de regularização de dívidas celebrados entre o Município de Castelo de Paiva e os fornecedores/empreiteiros, alguns seguidos de contratos de cessão de créditos celebrados por estes com instituições financeiras, através dos quais a autarquia ficou devedora a estas instituições das quantias que as mesmas adiantaram aos credores, acrescidos de juros e taxas de spread acordados entre si<sup>28</sup>, traduzem-se na consolidação de dívida de curto prazo através de uma forma indireta de recurso ao crédito não prevista legalmente.

A Lei n.º 7/98, de 3 de fevereiro, alterada pelo artigo 81.º da Lei n.º 87-B/98, de 31/12 (Regime geral de emissão e gestão da dívida pública), define dívida fundada no artigo 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*".

Relativamente aos acordos de pagamento e subsequentes "*contratos de factoring*" celebrados, na vigência da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro [Lei das Finanças Locais (LFL)], verifica-se que, as

<sup>28</sup> Nas modalidades: Município com Fornecedor/empreiteiro (ARD); Município com Entidade financeira e Fornecedor/empreiteiro com Entidade financeira (*factoring's*).

dívidas resultantes dos fornecimentos de produtos/serviços prestados à autarquia, reportam-se a faturas cuja data de vencimento é, em regra, de um/dois meses, configurando dívidas de curto prazo, escrituradas contabilisticamente enquanto tal.

Por via dos acordos de regularização de dívida e das cessões de crédito operadas, tal dívida convola-se em dívida financeira de médio e longo prazo.

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 designadamente, 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 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.

A celebração dos contratos<sup>29</sup> estava vedada pela 1.ª parte do n.º 12 do artigo 38.º da LFL, na medida em que visam consolidar dívida de curto prazo. Ainda no domínio dos normativos legais vigentes (cfr. artigo 40.º, n.º 1, da LFL e 3.º, n.º 1, do Dec.- Lei n.º 38/2008, de 7/03), 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.

Esse objetivo estava interdito pelo artigo 38.º, n.º 12 da LFL de 2007. Este juízo de não conformidade destas operações 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 65.º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (LOPTC).

7.4 - 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<sup>30</sup> e do Dec.- Lei n.º 127/2012, de 21 de junho<sup>31</sup>, 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 artigo 2.º, n.º 4, do Código Penal.

---

<sup>29</sup> Formalizados com data posterior a 01/01/2007 [data da entrada em vigor da Lei 2/2007 (LFL)].

<sup>30</sup> Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA), alterada pelas Leis n.ºs 20/202, de 14 de maio, 64/2012, de 20 de dezembro, 66-B/2012, de 31 de dezembro e 22/2015, de 17 de março.

<sup>31</sup> Alterada pelas Leis n.ºs 64/2012, de 20 de dezembro, 66-B/2012, de 31 de dezembro e Decreto-Lei n.º 99/2015, de 2 de junho.

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 artigo 2.º, n.º 2, também do Código Penal.

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

Embora não constituindo infração financeira, não deixam, pelas razões expostas, de desrespeitar normas, regras e princípios do direito financeiro. Exigia-se a observância do princípio do equilíbrio orçamental em ordem a que os compromissos assumidos não só dispusessem de cabimento orçamental, mas também de garantia de fundos disponíveis na tesouraria para pagamento pontual e tempestivo das obrigações jurídicas perfeitas emergentes dos contratos, nos prazos contratualmente estipulados e na vigência do orçamento anual ou na parcela do orçamento anual de cada encargo plurianual. Para tal, justificava-se a existência de um adequado sistema de controlo interno que permitisse, a todo o tempo, monitorar a adequação do ritmo de realização de despesa ao ritmo de arrecadação de receitas e garantir que as obrigações assumidas perante terceiros pudessem ser cumpridas pontualmente.

7.5 - Nas suas alegações, o PCM informou que não é prática do Município desde 2010 a celebração de contratos com entidades financeiras ou diretamente com credores com o propósito de consolidar dívida de curto prazo, bem como a cedência de créditos não vencidos, referindo ainda que o Prazo Médio de Pagamentos (PMP) aos fornecedores e credores do Município, em 30/09/2018, era de 68 dias.

Porém, face ao exposto e apesar do alegado, deverá o Município ser alertado de que não pode proceder à celebração de contratos com entidades financeiras ou diretamente com os credores, com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo, sempre que a duração do acordo ultrapasse o exercício orçamental, bem como a cedência de créditos não vencidos, qualquer que seja a forma ou designação dos mesmos.

Os montantes em dívida<sup>32</sup> resultantes dos acordos de regularização de dívida e de contratos de *factoring* foram levados em consideração no cômputo global dos empréstimos de médio e longo prazo para efeitos do cálculo do respetivo limite legal de endividamento, descrito designadamente, no ponto 8.6 seguinte.

## 8 – ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL

8.1 - Da análise dos Mapas do Endividamento do Município, para os exercícios de 2010 a 2012, constata-se que os limites de endividamento nas referidas gerências foram calculados:

- sem serem levados em consideração os empréstimos em dívida, a 31/12, das Associações de Municípios nem os montantes dos ARD's e contratos de *factoring*,
- considerando o valor das participações do FEF e IRS, correspondentes ao Orçamento do Estado, do próprio ano.

---

<sup>32</sup> A 31/12/2010, a 31/12/2011 e a 31/12/2012.

8.2 - É porém orientação firme do Tribunal de Contas o entendimento de que o cálculo deve ser feito com base nas receitas de impostos e no valor das participações do FEF e IRS, do ano anterior, como determinam os artigos 37.º, n.º 1<sup>33</sup>, e 39.º, n.ºs 1 e 2<sup>34</sup>, ambos da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro (LFL).

Ainda de acordo com o determinado nos artigos 37.º, n.º 2 e 39.º, n.º 3, da referida Lei n.º 2/2007, quando um Município tenha excedido os limites anteriormente referidos, deve reduzir em cada ano subsequente pelo menos 10% do montante que excede o limite violado, até que aquele(s) limite(s) seja(m) cumprido(s).

8.3 - O Orçamento do Estado para 2011, aprovado pela Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, veio introduzir alterações ao regime de endividamento ao preceituar no artigo 53.º, n.º 1, que, *“em 31 de dezembro de 2011, o valor do endividamento líquido, calculado nos termos da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro (...) de cada município, não pode exceder o que existia em 30 de setembro de 2010”*<sup>35</sup>, referindo ainda o n.º 2 do mesmo artigo que *“no ano de 2011, a contração de novos empréstimos de médio e longo prazos está limitada ao valor resultante do rateio do montante global das amortizações efetuadas pelos municípios em 2009, proporcional à capacidade de endividamento disponível para cada município (...)”*.

8.4 - Por sua vez, o OE para 2012, aprovado pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, veio consignar no artigo 66.º, n.º 1, que, *“O valor do endividamento líquido de cada município em 31 de dezembro de 2012, calculado nos termos da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, alterada pelas Leis (...) não pode ser superior ao observado em 31 de dezembro do ano anterior”*. No seu n.º 2 refere ainda que *“no ano de 2012, e sem prejuízo do disposto no (...), a celebração de novos contratos de empréstimo de médio e longo prazos é limitado ao valor resultante do rateio do montante global das amortizações efetuadas pelos municípios no ano de 2010, proporcional à capacidade de endividamento disponível para cada município”*.

8.5 - Quanto a eventual ocorrência, em 2011, de excesso dos limites de endividamento líquido e de médio e longo prazo (MLP), os serviços referiram que:

*-“No final de 2011, o Município tinha excesso de endividamento de MLP, e*

*-No ano de 2012, não foi cumprido<sup>36</sup> o disposto no artigo 37.º, n.º 2, e no artigo 39.º, n.º 3 da Lei n.º 2/2007, de 15/01”*.

---

<sup>33</sup> *“O montante do endividamento líquido total de cada município, em 31 de dezembro de cada ano, não pode exceder 125% do montante das receitas provenientes dos impostos municipais, das participações do município no FEF, da participação no IRS, da derrama e da participação nos resultados das entidades do setor empresarial local, relativas ao ano anterior”*,

<sup>34</sup> *“O montante da dívida de cada município referente a empréstimos de médio e longo prazo, não pode exceder, em 31 de dezembro de cada ano, a soma do montante das receitas provenientes dos impostos municipais, das participações do município no FEF, da participação no IRS, da derrama e da participação nos resultados das entidades do setor empresarial local, relativas ao ano anterior”*

<sup>35</sup> Com a entrada em vigor da Lei n.º 60-A/2011, de 30 de novembro, a nova redação do artigo 53.º, n.º 1, *in fine*, é *“(...) de cada município, não pode exceder o que existia em 31 de dezembro de 2010”*.

<sup>36</sup> Redução em 10% do montante que excede o respetivo limite legal.

8.6 - Verificou-se, cf. cálculos<sup>37</sup> efetuados internamente, relativamente aos exercícios de 2010 a 2012, o seguinte:

8.6.1 - Os limites legais do Endividamento de Curto Prazo, não foram ultrapassados;

8.6.2 - O Endividamento de Médio e Longo Prazo (MLP) e o Endividamento Líquido registaram os valores e percentagens que se descrevem de seguida:

**Endividamento de Médio e Longo Prazo (MLP) e Endividamento Líquido e seus Limites legais**

Unid.: Euro

Limites		Anos			
		2010	2011	2012	
Receita Relevante (RR)		6.416.564,17	6.227.558,65	6.031.401,45	
Endividamento de M/L Prazo	Montante	10.056.571,98	12.481.839,58	11.301.464,60	
	Limite Legal (100%RR)	6.416.564,17	6.227.558,65	6.031.401,45	
	Excesso	Montante	3.640.007,81	6.254.280,93	5.270.063,15
		%	56,73	100,43	87,38
Endividamento Líquido	Montante	13.274.007,06	12.449.707,03	10.385.489,50	
	Limite Legal	1)-(125%RR)	8.020.705,21	-	-
		2)- a)	-	13.274.007,06	-
		3)- b)	-	-	12.449.707,03
	Excesso	5.253.301,85	-	-	
Margem	-	824.300,03	2.064.217,53		

Legenda: a) - artigo 39.º, n.º 2 da LFL e alteração operada pela Lei n.º 55-A/2010, de 31/12, artigo 53.º, n.º 1, com a posterior alteração operada pela Lei n.º 60-A/2011, de 30/11.

b) - artigo 39.º, n.º 2 da LFL e alteração operada pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 /12, artigo 66.º, n.º 1.

Decorre do exposto no quadro, em síntese, que:

8.6.2.1 - O limite legal de Endividamento de MLP foi ultrapassado nos anos de 2010 a 2012, pelos montantes de €3.640.007,81, €6.254.280,93 e de €5.270.063,15, respetivamente, representando 157%, 200% e 187% das respetivas capacidades de endividamento;

8.6.2.2 - Em 2012 o excesso de Endividamento de MLP teve uma redução de €984.217,78 (15,74%) relativamente ao excesso verificado em 2011, de acordo com o estipulado no artigo 39.º n.º 3, da referida Lei n.º 2/2007 (LFL);

8.6.2.3 - Da conjugação da LFL com o estipulado nos respetivos OE para 2011 e 2012, dado que provocaram alterações no método de cálculo, não ocorreram excessos no endividamento líquido, existindo, nesses anos, margens na ordem de €824.300,03 e de €2.064.217,53, respetivamente.

8.7 - Porém, é de referir que, nos anos de 2011 e 2012 os excessos verificados relativamente ao limite legal de empréstimos de MLP, decorrem fundamentalmente do registo contabilístico do(s) empréstimo(s) contraído(s) no âmbito do PSF, no valor de M€7,3, cujo montante representa, 56,27% e 61,56%, em relação aos respetivos totais dos empréstimos de MLP, €12.973.657,43 em 2011, e €11.859.217,77 em 2012.

<sup>37</sup> Anexo 11. Nestes cálculos estão incluídos os montantes em dívida, a 31/12, dos empréstimos das Associações de Município na parte pertinente, bem como dos contratos de *factoring* e dos ARD.



## 9 – INVENTÁRIO DE BENS

9.1 - Quando solicitado à Autarquia que informasse o Tribunal sobre o estado de inventariação dos respetivos bens, foi referido que: *“O executivo municipal iniciou durante o exercício de 2014 os trabalhos de inventário e registo de cadastro de imobilizado, nos termos da Portaria n.º 671/2000, de 17 de abril (CIBE), que tendo em consideração a dimensão dos bens do Município, tal como os recursos atualmente existentes no município, é expectável que os trabalhos terminem durante o ano de 2017”*.

9.2 - No contraditório institucional apresentado, o PCM refere que o Município, apesar de alguns constrangimentos de ordem operacional, está a proceder à inventariação/valorização do seu património, estando nesta fase a aplicar o sistema de informação geográfica para a sua georreferenciação de forma a validar/registar toda a informação relativa ao mesmo.

9.3 - No entanto, apesar do alegado, será de recomendar à autarquia que conclua a inventariação e valorização da totalidade do património Municipal nos termos do disposto no ponto 2.8.1 do POCAL, e acautele a valorização da totalidade dos bens atendendo aos critérios plasmados no artigo 9.º do SNC-AP<sup>38</sup>, aprovado pelo DL n.º 192/2015, de 11 de setembro, de modo a refletir no Balanço uma imagem fidedigna da posição patrimonial da autarquia.

## 10 – DECLARAÇÕES PREVISTAS NA LEI DOS COMPROMISSOS E PAGAMENTOS EM ATRASO

10.1 - No que se refere às declarações de compromissos plurianuais e de pagamentos e recebimentos em atraso existentes em 31/12/2012, de acordo com o artigo 15.º, n.º 1 alíneas a) e b), da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro(LCPA)<sup>39</sup>, o Presidente da Câmara Municipal de Castelo de Paiva informou que as declarações de compromissos plurianuais não foram elaboradas atendendo a que os compromissos/despesas eram registadas/cabimentadas na aplicação POCAL na sua totalidade, tendo remetido documentação, relativa ao ano de 2012, que inclui:

10.1.1 - Documento extraído da aplicação POCAL/Tesouraria como sendo “Declaração de recebimentos em atraso existentes em 31/12/2012” do qual resulta que os recebimentos em atraso, a 31/12/2012, perfaziam o montante de €74.824,82;

10.1.2 - Calendário de Dívidas e Mapa de pagamentos em atraso, documentos extraídos da aplicação POCAL, dos quais se infere que os pagamentos em atraso a 31/12/2012 perfaziam o montante de €323.973,09.

10.2 - Em virtude do atrás descrito, concluiu-se pelo incumprimento do estabelecido na referida legislação, pela não elaboração das declarações de compromissos plurianuais, de pagamentos e de recebimentos em atraso, existentes em cada um dos anos, de acordo com o artigo 15.º, n.º 1, alíneas a) e b), da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, com as alterações dadas pela Lei n.º 22/2015, de 17 de março, e que deverão integrar o respetivo relatório e contas, nos termos do n.º 3 do mesmo artigo.

Porém, consultado no GDOC, o processo da conta de 2017 (n.º 2870/2017) constata-se que estas declarações já fazem parte da respetiva prestação de contas ao Tribunal.

<sup>38</sup> Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas.

<sup>39</sup> Alterada e republicada pela Lei n.º 22/2015, de 17 de março.

## 11 - PROCESSO J - ROCI – MUNICÍPIO DE CASTELO DE PAIVA

11.1 - Constatou-se a existência do processo acima identificado<sup>40</sup>, remetido pela Inspeção Geral de Finanças (I.G.F.), referente ao *controlo da contratação pública*, o qual se encontrava em análise pelo Núcleo de Apoio ao Ministério Público junto do Tribunal de Contas, com vista à eventual interposição da competente “ação de responsabilidade financeira”.

O mesmo relata factos ocorridos nos anos de 2009 a 2012, tendo já, no âmbito da realização daquela ação, decorrido os respetivos contraditórios, institucional e pessoal.

11.2 - Na parte pertinente do processo, e das situações aí elencadas, infere-se sinteticamente, que:

- i) - *No processo de empreitada n.º 8/2011, e contrariamente ao previsto no caderno de encargos, parte dos materiais para a obra foi fornecida pela própria autarquia que, assim sofreu um prejuízo de €839,00;*
- ii) - *Insuficiência nos procedimentos de formação dos contratos de aquisição de bens e serviços (ABS), processos n.ºs 5/2012 e 7/2012;*
- iii) - *Irregularidades na avaliação e alienação de um imóvel com prejuízo para o património municipal.*

11.3 - Às diligências efetuadas para obtenção de informação relativamente à avaliação e alienação do referido imóvel [ponto 11.2 iii)], o PCM respondeu que, conforme pugnou no contraditório enviado à IGF, a alienação efetuada cumpriu com todas as regras, reforçando que o valor de €72.000 consubstanciava o preço base de alienação, não sendo expectável que somente se apresentasse um único interessado à hasta pública.

11.4 - Posteriormente, por despacho<sup>41</sup> de 28/02/2018 do Ministério Público, foi determinado o arquivamento dos autos, designadamente nas partes pertinentes, cujos motivos se descrevem sucintamente:

- i) - Quanto ao facto de se ter gerado, para a autarquia, um prejuízo de €839,00, não se indiciou de forma bastante que os indigitados responsáveis tenham agido com culpa, pelo que, sendo a culpa um pressuposto essencial da responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, forçoso é concluir pela improcedência da imputação aos visados (cf. artigos 61.º, n.º 5 e 67.º, n.º 3, ambos da LOPTC). Aliás, mesmo perante diverso entendimento sempre se acharia extinto, pelo pagamento, o procedimento por eventual responsabilidade reintegratória (artigo 69.º da LOPTC);
- ii) - Quanto à insuficiência nos procedimentos de formação dos contratos de aquisição de bens e serviços, processos n.ºs 5/2012 e 7/2012, estando em causa a prática de infrações sancionatórias previstas nas alíneas b) e l) do n.º 1 do artigo 65.º, da LOPTC da responsabilidade do ex-Presidente da Câmara Municipal e do Presidente da Câmara Municipal, face à alteração introduzida pelo artigo 248.º da Lei do Orçamento do Estado para 2017 ao regime de responsabilidade financeira dos órgãos executivos das autarquias locais<sup>42</sup>, como já sucedia com os membros do governo, os titulares dos órgãos executivos das autarquias só podem agora ser responsabilizados se não

<sup>40</sup> O qual contém, em Apenso, o Processo K.

<sup>41</sup> Anexo 12.

<sup>42</sup> O artigo 61.º n.º 2, da LOPTC, passou a ter a redação: “A responsabilidade prevista no número anterior recai sobre os membros do Governo e os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, nos termos e condições fixadas para a responsabilidade civil e criminal nos n.ºs 1 e 3 do artigo 36.º do Decreto n.º 22 257, de 25 de fevereiro de 1933.

ouvíram as estações competentes ou se, quando esclarecidos por estas de acordo com a lei, hajam adotado solução diferente. Ou seja, quanto à responsabilidade financeira dos titulares dos órgãos executivos das autarquias, foram adicionados esses novos requisitos, conformando-se a responsabilização daqueles de uma forma diferente, através da exigência de tais elementos, verificando-se, com a nova lei, como que um “encolhimento” da sua responsabilidade.

Não se mostrando que “estações competentes” devessem ter sido consultadas, e não estando aqueles elementos/requisitos específicos da responsabilidade financeira dos responsáveis autárquicos previstos na ocasião da prática dos factos em apreciação, anteriores a 01/01/2017, não podem, ora, ser puníveis as condutas dos responsáveis.

iii) - A irregularidade na avaliação e alienação de um imóvel com prejuízo para o património municipal, ficando a dúvida sobre se o valor da avaliação adotado era o legal, justo e adequado, igualmente não pode deixar de se questionar o critério usado pelos senhores auditores para aferir do justo valor, não podendo concluir-se, face aos elementos constantes dos autos, se houve, ou não, prejuízo para o património municipal e/ou benefício para terceiro, e, ainda menos, no apontado valor.

De qualquer modo, atenta a data da prática dos factos, tratando-se os indigitados responsáveis de órgãos executivos da Câmara Municipal e face à alteração introduzida pelo artigo 248.º da Lei do Orçamento do Estado para 2017 ao regime de responsabilidade financeira dos órgãos executivos das autarquias locais (artigo 61.º, n.º 2, da LOPTC) há que considerar o já acima exposto [11.4 ii)], que aqui se dá por reproduzido.

## **12 – CONTABILIDADE DE CUSTOS**

12.1 - A contabilidade de custos (CC), conforme determina o ponto 2.8.3 do POCAL, está em fase de implementação, sendo inicialmente referido pelo Presidente da Câmara, que a mesma foi instalada, no entanto ainda não se encontra implementada na sua plenitude em todos os serviços e/ou departamentos municipais.

12.2 - Posteriormente, no seu contraditório institucional o PCM informou que, o Município obriga-se a concluir a implementação na íntegra da CC, e que nesta data alguns serviços já tem a CC implementada e a funcionar. Mais informou que em 2012 verificaram-se fortes restrições ao nível dos custos com pessoal e contratações, pelo que não foi possível ultrapassar a carência de recursos humanos com competências específicas para a efetiva implementação da CC.

12.3 - Nesta circunstância, atendendo a que existem esforços nesse sentido, será de recomendar à autarquia que implemente na íntegra a contabilidade de custos, conforme determina o ponto 2.8.3 do POCAL, devendo ainda informar este Tribunal do grau de implementação da Contabilidade de Gestão preconizada no SNC-AP (NCP 27).

## **13– INCORRETA ESCRITURAÇÃO DE MAPAS DE PRESTAÇÃO ELETRÓNICA**

13.1 - Verificados os mapas entregues na prestação eletrónica de contas, foram detetadas algumas faltas e incorreções, pelo que foram solicitados os devidos esclarecimentos e novos documentos de modo a clarificar as mesmas, designadamente os seguintes:

- i. O Mapa dos empréstimos não continha a informação relativa ao empréstimo contratado com a Direção Geral do Tesouro e Finanças, no âmbito do PREDE, no montante de M€3,5;

- ii. Ocorrência de uma diferença de €200,00 entre as “dotações corrigidas” e as “previsões corrigidas” constantes dos Mapas de Controlo Orçamental da Despesa (MCOB) e da Receita (MCOB);
  - iii. Inexistência das declarações dos compromissos plurianuais e dos recebimentos e pagamentos em atraso de acordo com o artigo 15.º, n.º 1 alíneas a) e b) da Lei n.º 8/2012, de 21/02;
  - iv. A Relação Nominal dos Responsáveis não se apresentava corretamente preenchida, cf. Notas Técnicas das Instruções n.º 1/2001, 2ª Secção, dada a não indicação dos reais montantes das remunerações líquidas e moradas dos responsáveis;
  - v. A ata da reunião do executivo que aprovou a conta não constava na prestação de contas apresentando apenas uma certidão.
- 13.2 - O PCM em contraditório informou que o Município terá em conta a situação e procederá às melhorias que se verificarem necessárias para aperfeiçoar a informação contida nos documentos de prestação de contas bem como o carregamento da mesma através da plataforma eletrónica.
- 13.3 - Neste sentido, e apesar das situações ficarem sanadas com os documentos remetidos *a posteriori*, julga-se oportuno recomendar à entidade que proceda 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 exigidos pela prestação eletrónica de contas, por forma a colmatar divergências e incorreções como as observadas.

## 14 – APRESENTAÇÃO DO CONTRADITÓRIO PESSOAL E INSTITUCIONAL

Conforme já referido no ponto 3 deste Relatório, foram citados, através de ofícios datados de 29/10/2018, todos os responsáveis da Câmara Municipal que desempenharam funções no exercício de 2012, bem como a CM de Castelo de Paiva, na pessoa do atual Presidente<sup>43</sup>.

### 14.1 – CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL

Decorrido o prazo estabelecido, e após prorrogação de prazo concedida, o PCM pronunciou-se no sentido de que reforçará o cumprimento de todas as recomendações enunciadas, e outras que se considerem pertinentes para eliminação de qualquer desconformidade que se verifique, quer quanto à elaboração dos documentos de prestação de contas quer quanto ao relato dos mesmos, e no que concerne à exequibilidade do Projeto de Recomendações, pronunciou-se nos termos seguintes:

- i. Quanto à Norma de Controlo Interno (NCI), estão os serviços nesta data a proceder à sua revisão tendo em conta todas as alterações legislativas ocorridas<sup>44</sup>;
- ii. Ao longo dos últimos anos o MCP tem adotado medidas de maior rigor, quanto à elaboração dos seus Orçamentos, reduzindo o valor global do orçamento, comparativamente com outros anos, e minorando a prática de elaboração de orçamentos irrealistas;

<sup>43</sup> O qual, já em 2012, ocupava o cargo de PCM de Castelo de Paiva.

<sup>44</sup> Designadamente, Lei das Finanças Locais, Código dos Contratos Públicos e Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP).

- iii. Que não é prática do Município, desde 2010, a celebração de contratos com entidades financeiras ou diretamente com credores com o propósito de consolidar dívida de curto prazo, bem como a cedência de créditos não vencidos;
- iv. O MCP, apesar de alguns constrangimentos de ordem operacional, está a proceder à inventariação/valorização do seu património, sendo que se encontra nesta fase a utilizar o sistema de informação geográfica para a georreferenciação do Património Municipal, por forma a validar/registar toda a informação relativa ao mesmo;
- v. O Município obriga-se a concluir a implementação na íntegra da Contabilidade de Custos (CC), e que nesta data alguns Serviços já têm a CC implementada e a funcionar; e que
- vi. Terá em conta o referido no projeto de Recomendação, e procederá às melhorias, que se verifiquem necessárias, na informação contida nos documentos de Prestação de Contas, e no carregamento da mesma na plataforma eletrónica.

#### **14.2 – CONTRADITÓRIO PESSOAL**

Em sede de contraditório pessoal apenas os responsáveis Gonçalo Fernando da Rocha Jesus e António dos Santos Rodrigues apresentaram as respetivas alegações. Estes dois autarcas, encontrando-se ambos em funções no executivo atual, referiram, em síntese, que encetarão e implementarão todas as medidas corretivas e/ou preventivas para o integral cumprimento das obrigações a que o Município está sujeito, assim como o integral cumprimento da legislação em vigor bem como das recomendações do TdC, ou de outras entidades a quem o Município está obrigado a prestar informação.

Os demais responsáveis pela gerência de 2012, incluindo o Sr. Norberto dos Santos Rodrigues Moreira que não recebeu a notificação, não apresentaram o contraditório pessoal.

#### **14.3 – APRECIÇÃO DO CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL E PESSOAL**

Tendo sido inseridas nos pontos pertinentes as referências feitas pelos responsáveis alegantes, cabe neste ponto referir, em síntese, que as alegações apresentadas quer pelo atual PCM, quer pelos Presidente da Câmara Municipal e Vice-Presidente anteriores<sup>45</sup>, em sede de contraditório institucional e pessoal respetivamente, não alteram a factualidade apresentada no Relato de Verificação Interna de Contas, sendo proferidas no sentido da realização de todos os esforços atinentes ao cabal acatamento e implementação das Recomendações nele referidas.

---

<sup>45</sup> Ocupam atualmente os mesmos cargos na CMCP.

## 15 – CONCLUSÃO

Os factos e as alegações apresentadas levam a concluir que as situações relatadas traduzem-se em desconformidades e irregularidades com as normas e princípios financeiros em vigor que justificam observações de carácter técnico, quanto à sua regularidade contabilístico-financeira e/ou jurídico, que carecem de recomendações ao atual órgão executivo do Município, de acordo com o que se evidencia no ponto 2 do presente Relatório, propondo-se a homologação da conta com recomendações, tendentes a suprir ou corrigir as situações detetadas na gerência em análise e que, até à presente data, ainda não foram cabalmente sanadas.

## 16 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Do Projeto de Relatório de verificação interna de conta (PR) foi dada vista ao Ministério Público no TdC, nos termos do disposto no artigo 29º, n.º 5, da LOPTC, ao que, dignou-se a Excelentíssima Senhora Procuradora-Geral Adjunta de emitir o Parecer do Ministério Público n.º 1/2019, concluindo que *“No PR são evidenciadas várias irregularidades apenas dando origem a recomendações. A formulação de recomendações afigura-se-nos adequada atentas as circunstâncias em que decorreram os factos e as alegações apresentadas.*

*Termos em que, nada mais se nos oferece dizer, por ora, sobre o presente PR.”*

## 17 – EMOLUMENTOS

Nos termos do artigo 9.º, do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31/05, com a redação dada pelo artigo 1.º, da Lei n.º 139/99, de 28/08, os emolumentos calculados relativos à gerência em análise são:

Gerência	Montante
2012	€5.646,14

## 18 – DECISÃO

Os Juízes da 2.<sup>a</sup> Secção, em Subsecção, face ao que antecede e nos termos da alínea b), do n.º 2, do artigo 78.º, da LOPTC, conjugado com o disposto nos n.ºs 3 e 4, da Resolução n.º 06/03 – 2.<sup>a</sup> Secção, deliberam:

- I. Aprovar o presente Relatório da VIC relativo à gerência de 2012;
- II. Aprovar a homologação da conta do Município de Castelo de Paiva, gerência de 2012, objeto de verificação interna, com as recomendações elencadas no ponto 2;
- III. Ordenar:
  1. Que o presente Relatório posteriormente seja remetido:
    - a) Ao Presidente da Câmara Municipal de Castelo de Paiva e a todos os membros do executivo em funções, bem como ao Presidente da Assembleia Municipal;
    - b) Aos responsáveis pela conta do Município relativa ao ano económico de 2012;
    - c) À Diretora-Geral das Autarquias Locais;
  2. Ao Presidente da Câmara Municipal que, no prazo de 180 dias, comunique ao Tribunal de Contas as medidas adotadas, acompanhadas dos respetivos documentos comprovativos, tendentes a confirmar o acatamento das recomendações formuladas no presente Relatório;
  3. A remessa deste Relatório ao Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto neste Tribunal, nos termos do disposto no artigo 29.º, n.º 4, da LOPTC;
- IV. Após notificação nos termos dos n.ºs 1 e 3 do ponto III, se proceda à respetiva divulgação via internet, excluindo os Anexos, conforme previsto no n.º 4, do artigo 9.º, da LOPTC;
- V. Fixar o pagamento de emolumentos, conforme constante do ponto 17.

Tribunal de Contas, em 18 de janeiro de 2019

A Juíza Relatora,

(Conselheira Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote)

As Juízas Adjuntas,

(Conselheira Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes)

(Conselheira Ana Margarida Leal Furtado)

Fui Presente

A Procuradora-Geral Adjunta  
(Maria Manuela Luís)





## FICHA TÉCNICA

### Nome

### Categoria

#### Coordenação Geral

Helena Cruz Fernandes

Auditora - Coordenadora

#### Coordenação

Isabel Maria de Fátima Relvas Cacheira

Auditora - Chefe

#### Técnico

Quirino Pereira Sabino

Auditor