

Município do Cartaxo

Gerências de 2010, 2011 e 2012

Processos n.ºs 18260/2010,
19409/2011 e 5850/2012

RELATÓRIO N.º 19/2023

VERIFICAÇÃO INTERNA DE CONTAS



ÍNDICE

1.	SUMÁRIO EXECUTIVO	3
1.1.	Nota prévia.....	3
1.2.	Principais conclusões.....	3
2.	RECOMENDAÇÕES	6
3.	CONTRADITÓRIO	7
4.	EXAME DAS CONTAS	10
5.	DILIGÊNCIAS EFETUADAS	13
6.	CÁLCULO DO ENVIDAMENTO MUNICIPAL	13
6.1.	Endividamento de curto prazo.....	15
6.2.	Endividamento de médio e longo prazo.....	15
6.3.	Endividamento líquido municipal.....	16
7.	EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL CORRENTE	18
8.	TAXAS DE EXECUÇÃO ORÇAMENTAL	18
9.	PAGAMENTOS A FORNECEDORES	19
9.1.	Prazo Médio de Pagamento.....	19
9.2.	Dívidas a Fornecedores.....	20
9.3.	Compromissos e Pagamentos em Atraso.....	20
10.	ADESÃO A PROGRAMAS COM VISTA À REDUÇÃO DO ENVIDAMENTO MUNICIPAL	22
10.1.	Plano de Saneamento Financeiro.....	22
10.2.	Programa de Apoio à Economia local (PAEL).....	25
10.3.	Apoio transitório de urgência (ATU).....	27
10.4.	Fundo de Apoio Municipal (FAM)/Plano de Ajustamento Municipal (PAM).....	27
11.	EMPRESA LOCAL	29
12.	ACORDOS DE REGULARIZAÇÃO DE DÍVIDAS E FACTORING	31
13.	OUTRAS SITUAÇÕES EVIDENCIADAS NAS CONTAS DE GERÊNCIA	35
13.1.	Empréstimos de curto prazo não liquidados.....	35
13.2.	Penhora do Banco F ao Município.....	36
13.3.	Divergências nos Mapas de Prestação de Contas.....	37
13.4.	Saldo negativo.....	38
13.5.	Juros.....	39
13.6.	Deficiente escrituração dos mapas de prestação de contas.....	39
14.	CERTIFICAÇÕES LEGAIS DE CONTAS	40
15.	PROCESSO REFERENTE A DENÚNCIA	43
15.1.	Contraditório pessoal.....	49
15.2.	Contraditório institucional.....	49
16.	APRECIÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS – GERÊNCIAS DE 2016 a 2021	50
17.	APRECIÇÃO DO CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL E PESSOAL	56
17.1.	Contraditório pessoal.....	56
17.2.	Contraditório institucional.....	60

17.3. <i>Apreciação do contraditório</i>	62
18. CONCLUSÃO	63
19. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	64
20. QUADRO DAS EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS	65
21. EMOLUMENTOS	67
22. DECISÃO	68
FICHA TÉCNICA	70
CONSTITUIÇÃO DO PROCESSO	71

1. SUMÁRIO EXECUTIVO

1.1. Nota prévia

O presente Relatório consubstancia o resultado da verificação interna efetuada às contas de gerência do Município do Cartaxo (MC), relativas aos períodos de 01.01 a 31.12 de 2010, 2011 e 2012, da responsabilidade dos elementos constantes das respetivas relações nominais¹.

A ação constava do Programa de Fiscalização do DVIC.2 aprovado pelo Tribunal de Contas, tendo posteriormente transitado para o DA IX – UAT.2.

1.2. Principais conclusões

Em face das situações evidenciadas no presente Relatório, conclui-se que:

- 1) Em 2011 e 2012 verificou-se a existência de excesso de endividamento municipal, regulado pela Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro (LFL). A sua não redução em 2012, originou a publicação em DR, 2.ª série, n.º 7, de 10 de janeiro de 2014, do Despacho n.º 466/2014 que determinou uma redução de 10% na respetiva transferência do Fundo de Equilíbrio Financeiro, prevista no OE para 2013 e seguintes, pelo número de duodécimos necessários até perfazer o montante de € 3.751.369,00, devido ao incumprimento de endividamento líquido.
- 2) No ano de 2011, as despesas correntes foram superiores às receitas correntes, o que violou o princípio do equilíbrio orçamental, ao contrário do que se verificou nos anos de 2010 e 2012, em que foi dado cumprimento ao disposto na alínea e), do ponto 3.1.1., do POCAL. Esta situação consubstancia uma eventual infração financeira sancionatória, no entanto, atendendo à data da verificação da situação, o respetivo procedimento de responsabilidade financeira já se encontra prescrito, por força do disposto nos artigos 69º e 70º do mesmo diploma.

Posteriormente, entre 2016 e 2019, já com o novo conceito do Princípio do equilíbrio orçamental corrente, previsto no artigo 40º do RFALEI, o Município encontrava-se em desequilíbrio orçamental, situação justificada pelo facto de o Município ter recorrido a mecanismos de recuperação financeira, tendo recebido as tranches de assistência financeira do FAM (como receita de capital) e ter amortizado valores em dívida a fornecedores (despesa corrente).

Em 2020 e 2021, o MC conseguiu inverter a situação e apresentar equilíbrio orçamental.

- 3) Entre 2012 e 2016 as taxas de execução orçamental revelaram falta de rigor na previsão das receitas e despesas, face aos valores efetivamente arrecadados e pagos e, conseqüentemente, na elaboração dos orçamentos; no entanto, registou-se uma subida substancial das taxas de execução da receita, superando os 85%, nas gerências de 2017 a 2021, cumprindo os pressupostos do art.º 56º, do RFALEI.

¹ Anexo A ao Relato.

4) Em consequência do constante crescimento do endividamento municipal a terceiros de curto prazo, ao reescalonamento de dívidas com recurso a acordos de pagamento faseado de dívidas vencidas e ao endividamento bancário, o Município, desde 2008, tem vindo a recorrer a mecanismos de recuperação financeira:

a) Em 04.08.2008, o MC celebrou um contrato de empréstimo destinado ao Saneamento Financeiro do Município, no montante máximo de € 13.000.000,00, pelo prazo de 12 anos, o qual foi visado pelo TC, em 31.10.2008. O plano de saneamento financeiro não foi cumprido, conforme deliberação da sessão da Assembleia Municipal de 28.04.2014, encontrando-se o Município em situação de desequilíbrio financeiro estrutural a 31.12.2011, conforme declarado pelo Despacho n.º 14763-A/2012, de 7 de novembro.

Verifica-se o incumprimento do Plano de Saneamento Financeiro aprovado em 2008, com desvios relevantes entre os valores previstos e realizados ao nível das receitas e despesas correntes, a inobservância dos princípios e regras orçamentais, bem como da estabilidade orçamental, desde 2008 a 2016, contrariando o disposto no artigo 5.º, do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de março e a alínea a) do n.º 4 do artigo 40.º e artigo 4.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, aplicável à data em vigor, sendo suscetível de fazer incorrer os responsáveis, no caso, os membros do órgão executivo que exerceram funções no ano de 2016, em eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos previstos nas alíneas b) e d) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, uma vez que tinham a seu cargo a elaboração e a execução das opções do plano e do orçamento anual, de acordo com as alíneas c) e d) do n.º 1 do artigo 33.º do RJAL.

b) O mesmo Despacho veio autorizar a adesão do Município do Cartaxo ao Programa de Apoio à Economia Local (PAEL) para regularização do pagamento de dívidas (administrativa ou comercial) vencidas há mais de 90 dias, registadas na DGAL, a 31.03.2012, no valor de €17.667.910,00, que foi visado pelo TC.

c) Em 2015, o MC solicitou à DGAL, um apoio financeiro de urgência, previsto no âmbito do Fundo de Apoio Municipal (FAM), cujo contrato de empréstimo, no valor de € 4.817.322,91, foi visado pelo TC, em 17.03.2015.

Este apoio transitório de urgência do FAM foi fundamental para que o Município tivesse tido condições, entre os anos de 2015 e 2017, para satisfazer as suas obrigações, nomeadamente os serviços públicos essenciais e os salários.

d) Em 2016, a autarquia solicitou a adesão ao Fundo de Apoio Municipal (FAM), sujeitando a fiscalização prévia um contrato de empréstimo para a assistência financeira ao Município do Cartaxo, destinado à sua recuperação financeira, exclusivamente destinado às seguintes finalidades: amortização antecipada de dívidas de natureza financeira, pagamento de dívidas de natureza não financeira, pagamento das dívidas e dos custos de internalização da empresa local, pagamento de passivos contingentes e amortização do empréstimo de Apoio Transitório de Urgência, até ao valor máximo de € 52.035.854,77.

- e) O Plano de Ajustamento Municipal (PAM) aprovado pelo FAM e visado pelo TC em 2017, encontra-se em execução, referindo os Relatórios de Acompanhamento de 2020 e 2021, apresentados pelo Município, que as medidas de maximização da receita e redução da despesa foram total ou parcialmente cumpridas. Refere, ainda, que caso não consiga implementar algumas das medidas previstas de melhoria da cobrança das receitas, será obrigado a realizar uma revisão ao PAM. No que concerne às despesas, mantém a política de contenção, tendo apresentado um desvio positivo face ao previsto.
- 5) O MC celebrou, nos anos de 2010, 2011 e 2012, diversos acordos de regularização de dívida/contratos de *factoring* com fornecedores, com cedência de créditos por estes a instituições financeiras. Esses acordos de regularização de dívida conexos aos contratos de cessão de créditos eram ilegais por não se subsumirem a nenhum dos instrumentos previstos na Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro (LFL) representando, na realidade, efeitos semelhantes a contratos de empréstimo.

No entanto, a entrada em vigor da Lei n.º 8/2012, de 21/02 e do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21/06, com as respetivas atualizações, 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 03.09, por força da aplicação do art.º 2, n.º 4, do Código Penal.

- 6) O MC assumiu compromissos sem fundos disponíveis, desde 2013 a 2016, contrariando o disposto no artigo 5.º da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro e artigos 4.º, 5.º e n.º 2 do artigo 7º do Decreto-Lei 127/2012, de 21 de junho, com as alterações previstas pelo Decreto-Lei n.º 99/2015, de 2 de junho. Tal situação consubstancia uma eventual infração financeira sancionatória, sendo responsáveis os membros do executivo no ano de 2016 (factos não prescritos), nos termos do disposto nas alíneas b) e d), do n.º 1, do art.º 65º da LOPTC.
- 7) Verificou-se que os empréstimos de curto prazo não foram regularizados nas gerências em que foram contraídos, consubstanciando, logo à partida, dívida fundada, estando sujeitos a fiscalização prévia de acordo com o disposto na alínea a), do n.º 1, do art.º 46º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, pelo que deveriam ter sido sujeitos a visto do Tribunal de Contas, o que não ocorreu.

Acresce, ainda, que o Município não amortizou estes contratos de empréstimo no prazo de 1 ano, pelo que violou o disposto no art.º 38º, n.º 3, da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro (Lei das Finanças Locais), em vigor à data dos factos.

O incumprimento das mencionadas normas é suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto nas alíneas b), d), f) e h), do n.º 1, do art.º 65º da LOPTC, sendo responsáveis os membros do executivo de 2010, 2011 e 2012. No entanto, atendendo à data da prática dos atos, o respetivo procedimento de responsabilidade financeira já se encontra prescrito, por força do disposto nos artigos 69º e 70º do mesmo diploma.

- 8) Verificou-se que o somatório do saldo da gerência anterior de execução orçamental com a receita cobrada bruta em 2011, foi inferior à despesa total paga, o que resultou num saldo negativo para a gerência seguinte, tendo sido utilizadas verbas de operações de tesouraria para pagar despesas orçamentais na própria gerência, contrariando, assim, o disposto na alínea e), do ponto 3.1.1., do POCAL, não tendo sido apresentada qualquer justificação para esta situação, por parte do Presidente da Câmara Municipal.

A não observância desta norma seria suscetível de fazer incorrer os responsáveis em eventual responsabilidade financeira sancionatória, pela utilização indevida de fundos movimentados por operações de tesouraria para financiar despesas orçamentais, nos termos do disposto na alínea g) do n.º 1 do art.º 65º da LOPTC. No entanto, atendendo à data da prática dos atos (2011), as mesmas já se encontram prescritas, por força do disposto nos artigos 69º e 70º do mesmo diploma.

- 9) Verificados os mapas entregues na prestação eletrónica de contas, foram detetadas algumas faltas e incorreções, nomeadamente, no tocante às Relações Nominais dos Responsáveis relativas aos anos de 2010 e 2011, que não se encontravam corretamente preenchidas; quanto às atas completas das reuniões do órgão executivo, em que foram discutidas e votadas as contas de 2010 a 2012, por terem sido enviadas apenas as respetivas minutas; e, ainda, quanto ao mapa relativo à “Contratação Administrativa – Situação dos Contratos” (mapa 8.3.3 do POCAL), por apresentar omissões.
- 10) Constatou-se que foram exercidas as funções de Adjunto do Gabinete de Apoio Pessoal do Presidente da Câmara Municipal (GAPP) em acumulação com a situação de reforma, com o recebimento simultâneo da remuneração e da pensão, desde novembro de 2005 até março de 2011, o que originou a assunção, autorização e pagamento de despesas ilegais. No entanto, encontram-se prescritas quer a responsabilidade financeira sancionatória, quer a responsabilidade financeira reintegratória.

2. RECOMENDAÇÕES

As situações relatadas permitiram constatar a subsistência de erros e desconformidades elencadas neste Relatório, com as normas legais aplicáveis, com reflexos na execução orçamental e demonstrações financeiras apresentadas, que justificam a formulação de recomendações ao órgão executivo, no sentido de:

1. Continuar a zelar pelo cumprimento das regras orçamentais, nomeadamente, a regra do equilíbrio orçamental, tendo em conta o estatuído no artigo 40.º do RFALEI;
2. Atentar na circunstância de estar vedada, à luz do disposto no artigo 49.º, n.º 7, alínea c) e n.º 9 do RFALEI, a realização de operações relativas a acordos de regularização de dívidas com fornecedores ou entidades financeiras com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo, sempre que a duração do acordo ultrapasse o exercício orçamental, bem como a posterior

cedência de créditos não vencidos a instituições financeiras, impedindo a sua repetição e renegociação, com exceção dos casos expressamente permitidos pela lei;

3. Garantir a existência de fundos disponíveis necessários à assunção dos compromissos, de modo a dar cumprimento às disposições do artigo 5.º da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro e artigos 4.º, 5.º e n.º 2 do artigo 7.º do Decreto-Lei 127/2012, de 21 de junho, com as alterações previstas pelo Decreto-Lei n.º 99/2015, de 2 de junho.
4. Submeter a fiscalização prévia do Tribunal de Contas todos os atos ou contratos celebrados pelo Município do Cartaxo, relativamente aos quais se verifiquem os requisitos estipulados no artigo 46.º, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (LOPTC) e respetivas atualizações;
5. Cumprir rigorosamente o Plano de Ajustamento Municipal aprovado nos termos do Regime Jurídico da Recuperação Financeira Municipal (RJRFM);
6. Tomar diligências no sentido de colmatar as Reservas efetuadas pelo Revisor Oficial de Contas, na Certificação Legal de Contas de 2021, que ainda não se encontrem regularizadas;
7. 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, de acordo com o novo regime contabilístico (SNC-AP) e a Instrução n.º 1/2019 do Tribunal de Contas, publicada no DR, 2ª série, n.º 46, de 6 de março de 2019;
8. Observar o regime legal em vigor, previsto nos artigos 78.º e 79.º do Estatuto da Aposentação, com as alterações introduzidas pelo artigo 4.º da Lei n.º 11/2014, de 6 de março e da Lei n.º 25/2017, de 30 de maio.
9. 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 do POCAL e artigo 9.º do SNC-AP.

3. CONTRADITÓRIO

No âmbito do exercício do contraditório, consagrado nas normas constantes dos artigos 13.º e 61.º, n.º 6, este último aplicável por força da remissão constante do artigo 67.º, n.º 3, todos da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)², os responsáveis identificados no quadro seguinte foram citados, para, querendo, se pronunciarem sobre as situações mencionadas no Relatório de Verificação Interna de Contas do Município do Cartaxo, gerências de 2010, 2011 e 2012.

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

Exercício do Contraditório			
Nome	Cargo	Período de responsabilidade	Observações ³
Mário Júlio Roque dos Reis	Vereador	01.01.2010 a 31.12.2012	Não se pronunciou em sede de contraditório
Paulo Alexandre Fernandes Varela Simões Caldas	Presidente	01.01.2010 a 08.11.2011	Pronunciou-se em contraditório pessoal ⁴
Paulo Jorge Vieira Varanda	Vereador	01.01.2010 a 08.11.2011 e 01.01.2016 a 31.12.2016	Pronunciou-se em contraditório pessoal ⁵
	Presidente	09.11.2011 a 31.12.2012	
Paulo José Lopes das Neves	Vereador	01.01.2010 a 31.12.2012 e 01.01.2016 a 31.12.2016	Pronunciou-se em contraditório pessoal ⁶
Pedro Gil Gomes Franco	Vereador	01.01.2010 a 31.12.2012	Não se pronunciou em sede de contraditório
Pedro Miguel Ferreira Reis	Vereador	01.01.2010 a 31.12.2012	Pronunciou-se em contraditório pessoal ⁷
Rita Roque Aires Gameiro Santos	Vereadora	27.04.2010 a 10.01.2012	Pronunciou-se em contraditório pessoal ⁸
Rute Isabel Ribeiro Ouro	Vereadora	01.01.2010 a 21.04.2010	Não se pronunciou em sede de contraditório
Bernardo José Martins Pereira	Vereador	11.01.2012 a 31.12.2012	Não se pronunciou em sede de contraditório
Fernando António Martinho Martins	Vereador	01.01.2012 a 31.12.2012	Pronunciou-se em contraditório pessoal ⁹
Fernando Manuel da Silva Amorim	Vereador	01.01.2016 a 31.12.2016	Pronunciou-se em contraditório pessoal ¹⁰
Nuno Filipe Rosa Nogueira	Vereador	01.01.2016 a 31.12.2016	Pronunciou-se em contraditório pessoal ¹¹
Pedro Miguel Magalhães Ribeiro	Presidente	01.01.2016 a 31.12.2016	Pronunciou em sede de contraditório ¹²
Sónia Margarida Pimenta da Piedade Teixeira Santos Serra	Vereadora	01.01.2016 a 31.12.2016	Pronunciou-se em contraditório pessoal ¹³
Vasco Manuel Henriques Cunha	Vereador	01.01.2016 a 31.12.2016	Não se pronunciou em sede de contraditório
Institucional - Presidente da Câmara Municipal – João Miguel Ferreira Heitor			Pronunciou-se em contraditório institucional ¹⁴

³ Volume XVII do processo.

⁴ A folhas 7106 a 7108 do processo.

⁵ A folhas 7129 a 7133 do processo.

⁶ A folhas 7168 do processo.

⁷ A folhas 7135 do processo.

⁸ A folhas 7046 do processo.

⁹ A folhas 7104 do processo.

¹⁰ A folhas 7137 a 7163 do processo.

¹¹ A folhas 7165 e 7166 do processo.

¹² A folhas 7058 a 7082 do processo.

¹³ A folhas 7110 a 7119 verso do processo.

¹⁴ A folhas 7096 a 7102 verso do processo.

Nessa conformidade, foram citados os 15 (quinze) responsáveis que integraram os órgãos executivos, nas gerências de 2010, 2011, 2012 e 2016, bem como o atual Presidente da Câmara Municipal, tendo 10 (dez) dos responsáveis exercido o direito de contraditório pessoal.

O atual Presidente da Câmara Municipal exerceu o direito de contraditório institucional, pronunciando-se sobre a exequibilidade das recomendações transmitidas no ponto 16 do Relato de Verificação Interna, apresentando-se o conteúdo das mesmas no ponto 17.2 do presente Relatório.

Em relação ao contraditório pessoal, todos os responsáveis que apresentaram alegações, fizeram-no individualmente.

A responsável **Rita Roque Aires Gameiro dos Santos**¹⁵ esclareceu que, na qualidade de vereadora da Câmara Municipal do Cartaxo, no período de 27.04.2010 a 10.01.2012, teve interrupções por mais de um ano, por motivos pessoais e profissionais e, não tendo pelouros atribuídos, apenas tinha acesso à documentação disponibilizada nas reuniões quinzenais em que esteve presente, pelo que refere, desconhecer as situações mencionadas no Relato de Verificação Interna de Contas e não ter contributos a prestar nestas matérias.

O responsável **Fernando António Martinho Martins**¹⁶ comunicou nada ter a acrescentar, uma vez que conclui que, relativamente ao período de 01.01.2012 a 31.12.2012, em que foi vereador da Câmara Municipal do Cartaxo, as possíveis responsabilidades pessoais já se encontram prescritas.

Os responsáveis **Pedro Miguel Ferreira Reis**¹⁷, **Paulo José Lopes das Neves**¹⁸ informaram que aderem à Pronúncia apresentada pelo Município do Cartaxo.

Os responsáveis **Pedro Miguel Magalhães Ribeiro**¹⁹, **Sónia Margarida Pimenta da Piedade Teixeira Santos Serra**²⁰ e **Fernando Manuel da Silva Amorim**²¹ apresentaram alegações de idêntico teor.

Os responsáveis **Paulo Alexandre Fernandes Varela Simões Caldas**²² e **Paulo Jorge Vieira Varanda**²³, alegaram individualmente, em documentos apresentados de idêntico teor, pronunciando-se, apenas, sobre o ponto 13 do Relato de Verificação Interna de Contas, no que se refere à sua indicição em eventuais responsabilidades financeiras reintegratórias.

O vereador **Nuno Filipe Nogueira** alegou que, relativamente às matérias em que lhe são imputadas responsabilidades, uma vez que não tinha pelouros distribuídos e que se encontrava em regime de

¹⁵ A folhas 7046 do processo - Volume XVII.

¹⁶ A folhas 7104 do processo - Volume XVII.

¹⁷ A folhas 7135 do processo - Volume XVII.

¹⁸ A folhas 7168 do processo - Volume XVII.

¹⁹ A folhas 7058 a 7082 do processo - Volume XVII.

²⁰ A folhas 7110 a 7119 verso do processo - Volume XVII.

²¹ A folhas 7137 a 7163 do processo – Volume XVII.

²² A folhas 7106 a 7108 do processo - Volume XVII.

²³ A folhas 7129 a 7133 do processo - Volume XVII.

não permanência, despachou com base em informação/proposta dos serviços e/ou dos membros do órgão executivo com pelouros atribuídos, pelo que entende que atuou sem culpa, não tendo cometido qualquer infração, ou que a existir, a mesma foi cometida por negligência.

As alegações apresentadas serão tidas em consideração no presente Relatório.

4. EXAME DAS CONTAS

O exame das contas foi feito tendo presente o disposto no n.º 2 do art.º 53º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto²⁴ e ainda o disposto na Resolução n.º 06/03 – 2ª Secção, de 18 de dezembro.

Foram seguidas as Instruções aplicáveis, no caso as constantes da Resolução n.º 4/2001–2ª Secção, de 12 de julho, e, pelo exame dos documentos enviados, conclui-se que o resultado das gerências é o que consta das seguintes demonstrações numéricas:

Ano de 2010

Unid.: Euro

Débito:	Contas de Ordem		Conta de Dinheiro	
Saldo de abertura	3 354 017,28		608 014,35	
Entradas	2 499 711,46	5 853 728,74	21 794 038,60	22 402 052,95
Crédito				
Saídas	2 169 877,81		19 981 288,61	
Saldo de Encerramento	3 683 850,93	5 853 728,74	2 420 764,34	22 402 052,95

Ano de 2011

Unid.: Euro

Débito:	Contas de Ordem		Conta de Dinheiro	
Saldo de abertura	3 683 850,93		2 420 764,34	
Entradas	299 053,72	3 982 904,65	17 247 908,75	19 668 673,09
Crédito				
Saídas	209 162,66		19 426 578,84	
Saldo de Encerramento	3 773 741,99	3 982 904,65	242 094,25	19 668 673,09

²⁴ Alterada e republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março e posteriormente pelo art.º 248º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março, pela Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho e pela Lei n.º 12/2022, de 27 de junho.

Ano de 2012

Unid.: Euro

Débito:	Contas de Ordem		Conta de Dinheiro	
Saldo de abertura	3 773 741,99		242 094,25	
Entradas	86 184,86	3 859 926,85	16 011 480,73	16 253 574,98
Crédito				
Saídas	61 735,46		15 698 203,84	
Saldo de Encerramento	3 798 191,39	3 859 926,85	555 371,14	16 253 574,98

As mesmas refletem os resultados das operações financeiras constantes dos Mapas de Fluxos de Caixa e de Contas de Ordem do Município, nos exercícios de 2010, 2011 e 2012 ²⁵.

Conforme Mapas do Balanço²⁶, Demonstração de Resultados²⁷ e Mapas de Controlo Orçamental²⁸ 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	Ativo	Passivo	Fundos próprios	Disponibilidades
31.12.2010	87 958 465,00	71 731 491,66	16 226 973,34	2 420 764,34
31.12.2011	65 448 396,53	74 607 823,02	- 9 159 426,49	242 831,26
31.12.2012	65 498 886,81	77 638 912,42	- 12 140 025,61	648 273,11

- Nas gerências em apreciação, os Resultados Operacionais, Financeiros, Correntes, Extraordinários e os Resultados Líquidos do Exercício apresentam valores negativos, à exceção dos Resultados Extraordinários e do Resultado Líquido do Exercício, no ano de 2010:

Unid.: Euro

Resultados/Fundos próprios	2010	2011	2012
Resultados Operacionais	- 4 147 838,80	- 3 456 669,20	- 1 436 725,19
Resultados Financeiros	- 97 618,84	- 260 456,08	- 666 060,25
Resultados Correntes	- 4 245 457,64	- 3 717 125,28	- 2 102 785,44
Resultados Extraordinários	4 303 253,76	- 1 676 991,97	- 840 584,88
Resultado Líquido do Exercício	57 796,12	- 5 394 117,25	- 2 943 370,32
Resultados transitados	235 295,20	- 19 756 987,38	- 25 141 163,43
Fundos próprios	16 226 973,34	- 9 159 426,49	- 12 140 025,61

²⁵ Anexos D, E, F ao Relato.

²⁶ Anexos D, E, F ao Relato.

²⁷ Anexos D, E, F ao Relato.

²⁸ Anexos D, E, F ao Relato.

Constata-se que os Resultados Operacionais são negativos, em consequência do peso dos Custos Operacionais, com fornecimentos e serviços externos, custos com o pessoal, transferências e subsídios correntes concedidos e prestações sociais, bem como com as amortizações do exercício.

Os Resultados Financeiros mantêm-se negativos, em resultado dos juros suportados.

O Resultado Líquido do Exercício apresenta-se negativo, essencialmente, por força do peso dos custos operacionais, designadamente, com fornecimentos e serviços externos e com o pessoal.

Os Resultados Extraordinários negativos foram influenciados pelas transferências de capital concedidas e pelas correções contabilísticas efetuadas em perdas relativas a anos anteriores.

- No que respeita aos “Resultados transitados” e “Fundos próprios”, constantes dos Balanços e das Demonstrações de Resultados, apresentam valores negativos nos exercícios de 2011 e 2012.

Sobre esta situação, a autarquia informou que se encontravam “(...) *relevados nas demonstrações financeiras anteriores a 2011, 17,5 milhões de euros referentes a um incentivo não reembolsável, que como não se concretizou foi regularizado contabilisticamente no exercício de 2011, traduzindo-se numa diminuição do ativo e dos fundos próprios de igual valor.*

Encontrava-se relevado nas demonstrações financeiras do 1º semestre de 2011, um valor superior a 1 milhão de euros referente a encargos suportados pelo Município, cujos protocolos não tinham sido ainda formalizados, e que foram regularizados no 2º semestre de 2011 traduzindo-se numa diminuição dos fundos próprios”.

Mais informou que, analisado o resumo do Balanço, dos exercícios de 2010 e 2011, constata-se “(...) *que neste último os resultados são negativos em € 25 151 104,63* ²⁹ *em resultado das regularizações contabilísticas anteriormente referidas e do resultado líquido do exercício de 2011 negativo em € 5.394.117,25.”*

Também foi referido pela entidade que “*No final do ano de 2012, foi feita uma regularização de imobilizado tendo para tal sido debitada a conta “45301 – Bens de domínio público – Outras construções e infraestruturas – Viadutos, arruamentos e obras complementares” e creditada a conta “59001 – Resultados transitados – Regularização de Imobilizado” no valor de € 9.941,20”.*

- No quadro que se segue, verifica-se que, nas gerências em análise, registaram-se reduzidas taxas de execução orçamental, quer da receita quer da despesa, traduzindo-se na sobreavaliação de algumas das rubricas do orçamento, nomeadamente ao nível das receitas:

²⁹ Refere-se à soma dos resultados transitados negativos (- € 19 756 987,38) com o resultado líquido do exercício de 2011 (- € 5 394 117,25)

Unid.: Euro

Norma de Controlo Interno	Grau de Execução Orçamental		2010	2011	2012
Aprovada pelo órgão executivo em 13.05.2002 e pelo deliberativo em 08.07.2002	Receita	Previsões Corrigidas	53 450 734,42	63 448 188,00	63 607 573,56
		Receita Cobrada Líquida	20 928 755,14	18 160 617,28	14 969 950,52
		Total	39,16 %	28,62 %	23,53 %
	Despesa	Dotações Corrigidas	53 450 734,42	63 448 188,00	63 607 573,56
		Despesas Pagas	18 692 148,53	18 464 827,26	14 591 031,24
		Total	34,97 %	29,10 %	22,94 %

A Norma de Controlo Interno foi aprovada pelo órgão executivo em 13.05.2002 e pelo órgão deliberativo em 08.07.2002, não tendo sido objeto de qualquer alteração, até à presente data.

Neste sentido, face às alterações legislativas em matéria de gestão financeira, orçamental, patrimonial e da própria estrutura orgânica do Município, que se verificaram desde a aprovação da NCI, esta revela-se desatualizada, não contribuindo para o cumprimento dos objetivos elencados no ponto 2.9 do POCAL, a que acresce o facto de ter sido aprovado e se encontrar em vigor o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP), pelo que se recomenda à autarquia que proceda à revisão e aprovação da Norma de Controlo Interno existente.

5. DILIGÊNCIAS EFETUADAS

A fim de esclarecer as questões suscitadas aquando da análise das presentes contas e suprir a falta de alguns documentos, expediram-se os ofícios, dirigidos ao Presidente da Câmara ³⁰, que enviou os documentos e respostas³¹, que se dão aqui por reproduzidos, tendo sido explicadas as questões levantadas e enviados os documentos solicitados³², sendo, no entanto, de evidenciar as situações apresentadas nos pontos seguintes.

6. CÁLCULO DO ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL

Os apuramentos dos limites legais de endividamento municipal foram realizados com base nos documentos de prestação de contas e de acordo com a Lei das Finanças Locais (LFL)³³, em vigor nas gerências em análise.

³⁰ Anexo G ao Relato.

³¹ Anexo H ao Relato.

³² Integrados nos Volumes II a XII.

³³ Lei n.º 2/2007, de 15/01, retificada pela Declaração de Retificação n.º 14/2007, de 15/02, alterada pela Lei n.º 22-A/2007, de 29/06, Lei n.º 67-A/2007, de 31/12; Lei n.º 3-B/2010, de 28/04, Lei n.º 55-A/2010, de 31/12 e Lei n.º 64-B/2011, de 30/12

Refira-se, desde já, que os apuramentos efetuados pela autarquia e constantes dos relatórios de gestão apresentam incorreções, por considerarem as participações do FEF e do IRS do próprio ano, para efeitos do cálculo da receita relevante, situação contrária ao disposto no n.º 1 do artigo 37º e n.ºs 1 e 2 do artigo 39º da LFL, e cuja interpretação o TC oportunamente divulgou nos seus relatórios de verificação interna de contas.

Como se demonstrará de seguida, o MC excedeu os limites de endividamento de curto prazo em 2010 e 2011, de médio e longo prazo em 2010, 2011 e 2012 e os limites de endividamento líquido municipal em 2011 e 2012, tendo como consequência a redução de 10% nos duodécimos das transferências do Fundo de Equilíbrio Financeiro, que se cifrou em cerca de 3,75 milhões de euros, pelo facto de não ter cumprido os limites de endividamento durante os anos de 2011 e 2012. Sublinhe-se que, no ano de 2012, o endividamento líquido aumentou 1,36 milhões de euros³⁴.

Nos termos dos artigos 37º, n.º 2 e 39º, n.º 3 da LFL, os municípios que não cumprissem os limites do endividamento líquido ou dos empréstimos a médio e longo prazos deviam reduzir, em cada ano subsequente, pelo menos 10% do excesso de endividamento, até que os limites fossem observados.

Nos cálculos efetuados nesta verificação interna, apenas são evidenciados os montantes constantes nas demonstrações financeiras do MC e nas respostas dadas ao TC, aquando da análise das contas, não tendo sido contabilizadas outras operações financeiras, nomeadamente as derivadas de acordos de regularização de dívidas a fornecedores e cedências de créditos a instituições financeiras, que são tratados no ponto 12 deste Relatório.

Ressalve-se que, de acordo com o demonstrado pelo MC nos Relatórios de Gestão³⁵, referentes ao período de 2016 a 2021, a autarquia ainda não tinha conseguido reduzir a dívida, sendo esta calculada nos termos do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI)³⁶, leia-se Dívida Total, apresentando assim excesso de dívida³⁷.

Refira-se que o Município em 2017 aderiu ao FAM (Fundo de Apoio Municipal) encontrando-se, por isso, abrangido pelo estipulado na Lei n.º 53/2014, de 25/8, nomeadamente, o n.º 6 do artigo 4º, estando obrigado ao cumprimento de medidas de recuperação financeira, que tinham como objetivo principal a respetiva redução da dívida.

³⁴ Anexo S ao Relato. Cfr. Relatório de Gestão de 2013 e 2014.

³⁵ Anexo S ao Relato.

³⁶ Lei n.º 73/2013, de 03.09, retificada pela Declaração de Retificação n.º 46-B/2013, de 01.11, alterada pela Lei n.º 82-D/2014, de 31.12, Lei n.º 69/2015, de 16.07, Lei n.º 132/2015, de 04.09, Lei n.º 7-A/2016, de 30.03, Lei n.º 42/2016, de 28.12, Lei n.º 114/2017, de 29.12, Lei n.º 51/2018, de 16.08, retificada pela Declaração de Retificação n.º 35-A/2018, de 12.10, Lei n.º 71/2018, de 31/12, Lei n.º 2/2020, de 31.03 e Lei n.º 66/2020, de 04.11.

³⁷ Nos montantes apurados de € 33 988 226, € 31 687 728, € 33 262 716, de € 30 940 425, de € 32 971 960,44 e de € 29 451 722,50, respetivamente.

6.1. Endividamento de curto prazo

O MC indicava³⁸ um excesso de endividamento de Curto Prazo (CP), no montante de € 3.933,92, em 2012, situação diferente dos cálculos efetuados nesta verificação interna³⁹, em que foi apurado um excesso de € 33.632,25 e de € 18.299,19, nos anos de 2010 e 2011, respetivamente, em consequência da diferença resultante da fórmula de cálculo adotada para a receita relevante, conforme se evidencia no quadro que se segue:

		Unid.: Euro		
		2010	2011	2012
Município (R. Gestão e Ofício)	Limite	800.769,85	746.866,31	736.066,08
	Endividamento	775.000,00	740.000,00	740.000,00
	Excesso/Margem	25.769,85	6.866,31	(3.933,92)
Verificação Interna	Limite	741.367,75	721.700,81	744.169,48
	Endividamento	775.000,00	740.000,00	740.000,00
	Excesso/Margem	(33.632,25)	(18.299,19)	4.169,48

A ultrapassagem dos limites de empréstimos de curto prazo violou a norma prevista no n.º 1, do artigo 39º da LFL, em vigor à data dos factos, consubstanciando eventual infração financeira sancionatória prevista na alínea f), do n.º 1, do artigo 65º da LOPTC, que seria passível de multa, da responsabilidade dos membros do órgão executivo do MC que exerceram funções nas gerências de 2010 e 2011. No entanto, atendendo à data da prática dos atos, a mesma já se encontra prescrita, por força do disposto nos artigos 69º e 70º do mesmo diploma.

Sobre esta matéria importa ainda ter em atenção o explanado no ponto 10 deste Relatório.

6.2. Endividamento de médio e longo prazo

No que concerne aos limites de endividamento de médio e longo prazo (MLP) e, de acordo com o indicado⁴⁰ pelo MC, bem como através dos cálculos efetuados nesta verificação interna⁴¹, foi excedido o limite dos empréstimos de MLP em € 9.751.380,26, € 8.932.857,16 e € 8.625.981,75, nos anos de 2010, 2011 e 2012, respetivamente. Para este cálculo não foram tidos em consideração os empréstimos bancários de MLP do Setor Empresarial Local (SEL)⁴², uma vez que não se encontrava em incumprimento das regras de equilíbrio de contas; no entanto, foram considerados os montantes de Curto Prazo contratados pelo MC e não amortizados até final dos exercícios em apreciação, constituindo assim dívida pública fundada.

³⁸ Anexo H ao Relato. Ofício n.º 879, de 19.03.2014.

³⁹ Anexo J ao Relato.

⁴⁰ Anexo H ao Relato. Ofício n.º 879, de 19.03.2014. Anexos D, E, F ao Relato - Relatórios de Gestão de 2010, 2011, 2012.

⁴¹ Anexo J ao Relato.

⁴² Relativo à empresa local.

As situações descritas constam do quadro que a seguir se apresenta:

		Unid.: Euro		
		2010	2011	2012
Município (R. Gestão e Ofício)	Limite	8.007.698,48	7.468.663,08	7.360.660,83
	Endividamento	17.165.057,74	16.149.865,24	16.067.676,58
	Excesso/Margem	(9.157.359,26)	(8.681.202,16)	(8.707.015,75)
Verificação Interna	Limite	7.413.677,48	7.217.008,08	7.441.694,83
	Endividamento	17.165.057,74	16.149.865,24	16.067.676,58
	Excesso/Margem	(9.751.380,26)	(8.932.857,16)	(8.625.981,75)

Esta situação da ultrapassagem do limite dos empréstimos de médio e longo prazo, verificada em 2010, 2011 e 2012, violou o n.º 2 do artigo 39º da LFL, em vigor à data dos factos, consubstanciando uma eventual infração financeira sancionatória prevista na alínea f), do n.º 1, do artigo 65º da LOPTC, que seria passível de multa, e que teria como limite mínimo o montante correspondente a 25 UC (€ 2.550,00) e como limite máximo o correspondente a 180 UC (€ 18.360,00), nos termos do n.º 2 e seguintes do referido artigo, da responsabilidade dos membros do órgão executivo do MC que exerceram funções nas gerências de 2010, 2011 e 2012. Contudo, atendendo à data da prática dos atos, as mesmas já se encontram prescritas, por força do disposto nos artigos 69º e 70º do mesmo diploma.

Sobre esta matéria importa ainda ter em atenção o explanado no ponto 10 deste Relatório.

6.3. Endividamento líquido municipal

Da análise do endividamento líquido municipal, à data regulado pela Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro (LFL), conclui-se que o MC não excedeu o limite legalmente estabelecido para o referido endividamento, na gerência de 2010, uma vez que a autarquia tinha os seus ativos superiores aos passivos, encontrando-se numa situação superavitária em termos de endividamento líquido⁴³.

Relativamente aos anos de 2011 e 2012, a autarquia informou, através de ofício⁴⁴, quais os montantes que excederam os limites de endividamento líquido municipal, que, no entanto, tendo em consideração a legislação acima citada, divergem dos apurados nesta verificação interna, conforme consta do quadro que a seguir se apresenta:

		Unid.: Euro		
		2010	2011	2012
Município (Ofício)	Limite	10.009.623,00	9.335.828,85	9.200.826,04
	Endividamento	0,00	21.730.487,00	25.264.551,00
	Excesso/Margem	0,00	(12.394.658,15)	(16.063.724,96)
Verificação Interna	Limite	9.267.096,85	9.021.260,10	9.302.118,54
	Endividamento	(3.087.001,51)	22.532.098,12	23.809.989,54
	Excesso/Margem	a)	(13.510.838,02)	(14.507.871,00)

a) Em 2010, o MC não tinha endividamento líquido.

⁴³ Anexo J ao Relato.

⁴⁴ Anexo H ao Relato. Ponto 15 do ofício n.º 673, de 09.03.2017.

Contudo, as Leis do OE para 2011 e 2012 vieram definir limites mais restritivos ao endividamento líquido municipal. Assim:

O art.º 53.º, n.º 1, da Lei n.º 55-A/2010, de 31/12 (LOE para 2011), veio estabelecer que *“em 31 de dezembro de 2011, o valor do endividamento líquido de cada município, calculado nos termos da Lei n.º 2/2007 (...) não pode exceder o que existia em 30 de setembro de 2010”*. Esta norma foi, posteriormente, alterada pelo art.º 2.º da Lei n.º 60-A/2011, de 30/11 (2.ª alteração à LOE para 2011), que fixou que o referido valor de endividamento líquido não podia exceder o que existia em 31.12.2010;

O art.º 66.º, n.º 1, da Lei n.º 64-B/2011, de 30/12 (LOE para 2012), determinou que *“o valor do endividamento líquido de cada município em 31 de dezembro de 2012, calculado nos termos da Lei n.º 2/2007 (...) não pode ser superior ao observado em 31 de dezembro do ano anterior”*.

A 31.12.2011, e de acordo com a informação prestada pela Autarquia, o MC tinha € 21.730.487,00 de endividamento líquido, o que resultou num excesso de endividamento do mesmo montante, uma vez que a 31.12.2010 não tinha endividamento líquido.

Em 31.12.2012, o MC incumpe novamente com o estipulado na Lei de Orçamento de Estado, ao apresentar um valor de endividamento líquido superior ao observado em 31.12.2011, quando deveria ter reduzido 10% (€ 2.173.049,00) do valor em excesso.

Face ao excesso de endividamento líquido verificado em 2011, e à sua não redução em 2012, foi publicado no DR, 2.ª série, n.º 7, de 10 de janeiro de 2014, o Despacho n.º 466/2014, que determinou uma redução de 10% na respetiva transferência do Fundo de Equilíbrio Financeiro, prevista no OE para 2013 e seguintes, pelo número de duodécimos necessários até perfazer o montante de € 3.751.369,00, devido ao incumprimento do limite do endividamento líquido.

A ultrapassagem do limite de endividamento líquido municipal, verificada nas gerências de 2011 e 2012 violou o n.º 1 do artigo 37º da LFL, em vigor à data dos factos, assim como as Leis do Orçamento de Estado para os anos de 2011 e 2012, consubstanciando eventual infração financeira sancionatória prevista na alínea f) do n.º 1 do artigo 65º da LOPTC, que seria passível de multa, da responsabilidade dos membros do órgão executivo do MC que exerceram funções nas gerências de 2011 e 2012. No entanto, atendendo às datas de verificação das situações, o respetivo procedimento de responsabilidade financeira já se encontra prescrito, por força do disposto nos artigos 69º e 70º do mesmo diploma.

Esta matéria será abordada noutra ação de controlo em curso sobre a execução de planos de ajustamento financeiro das Autarquias Locais.

7. EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL CORRENTE

No quadro que se segue, apresenta-se a evolução do equilíbrio orçamental corrente para as gerências de 2010 a 2013:

	Unid.: Euro			
	2010	2011	2012	2013
Receitas Correntes	18.035.553,20	12.410.703,50	10.506.043,91	10.495.404,24
Despesas Correntes	13.321.749,21	13.116.976,76	9.967.323,70	9.568.530,84
Saldo Corrente	4.713.803,99	-706.273,26	538.720,21	926.873,40

No ano de 2011, as despesas correntes foram superiores às receitas correntes, o que violou o princípio do equilíbrio orçamental, ao contrário do que se verificou nos anos de 2010, 2012 e 2013 em que foi dado cumprimento ao disposto na alínea e) do ponto 3.1.1. do POCAL.

Esta situação consubstanciaria uma eventual infração financeira sancionatória, prevista na alínea b), do n.º 1, do artigo 65º da LOPTC, que seria passível de multa, da responsabilidade dos membros do órgão executivo do MC que exerceram funções na gerência de 2011. No entanto, atendendo à data da verificação da situação, o respetivo procedimento de responsabilidade financeira já se encontra prescrito, por força do disposto nos artigos 69º e 70º do mesmo diploma.

Tendo em conta que o conceito do Princípio do Equilíbrio Orçamental Corrente foi alterado, encontrando-se atualmente previsto no n.º 2 do artigo 40º do RFALEI, que determina que *“a receita corrente bruta cobrada deve ser pelo menos igual à despesa corrente acrescida das amortizações médias de empréstimos de médio e longo prazos”*, constatou-se que, nas gerências de 2016 a 2019, o Município encontrava-se em desequilíbrio orçamental, de acordo com os cálculos apresentados pela autarquia⁴⁵, registando-se, naquele período, saldos negativos de € 3.056.980,35, € 7.343.308,80, € 1.054.921,17 e € 264.196,37, respetivamente.

Estas situações resultaram do facto do Município ter recorrido a mecanismos de recuperação financeira, tendo recebido as tranches do empréstimo de assistência financeira do FAM (registadas como receita de capital) e ter amortizado os valores em dívida a fornecedores (registados como despesa corrente).

Em 2020 e 2021, verificou-se o cumprimento da regra do equilíbrio orçamental corrente, com saldos positivos de € 2.505.487,21 e € 999.122,62, respetivamente.

8. TAXAS DE EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

Nas gerências em apreciação, as taxas de execução orçamental⁴⁶, quer da receita, quer da despesa, registaram valores muito baixos, pelo que foi questionada a autarquia que informou que *“resultaram*

⁴⁵ Anexo S ao Relato. Relatórios de Gestão de 2016, 2017, 2018 e 2019

⁴⁶ Anexos D, E, F ao Relato.

de orçamentos com valores muito superiores à receita que efetivamente se conseguiu cobrar e por consequência à despesa que se conseguiu pagar⁴⁷, e que, concretamente no exercício de 2012, estava prevista a arrecadação de receitas provenientes da ocupação do subsolo, de coimas e multas, do direito de superfície, de concessão de exploração, de rendas, de venda de terrenos e prédios urbanos e referentes a projetos com financiamento, que não vieram a ser cobradas⁴⁸.

Contudo, verificadas as prestações de contas posteriores, constata-se que as taxas de execução orçamental até 2014 se mantêm nos mesmos níveis de 2010-2012; no entanto, apresentam uma ligeira subida, nos anos de 2015 e 2016, até cerca de 50%, não cumprindo até essa data os pressupostos do art.º 56º, do RFALEI; contudo, nos anos seguintes, entre 2017 e 2021, superaram os 85% de execução da receita.

Sucintamente espelha-se a evolução das referidas taxas, de 2009 a 2021:

Taxas de Execução	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Receita	28,34	39,16	28,62	23,53	21,80	33,57	50,43	51,47	89,83	89,71	88,23	102,39	97,42
Despesa	27,55	34,97	29,10	22,94	20,46	33,19	49,61	47,12	88,20	72,56	78,61	67,20	57,92

Fonte: Mapas de controlo orçamental da receita e da despesa, DOREC E DODES.

Entre 2014 e 2017, o Município recorreu a mecanismos de recuperação financeira, celebrando contratos de financiamento bancário, o que provocou um aumento das receitas arrecadadas e das despesas pagas, com repercussões nas taxas de execução orçamental.

Em suma, as taxas de execução orçamental revelaram, até 2016, falta de rigor na previsão das receitas e despesas, face aos valores efetivamente arrecadados e pagos e, conseqüentemente, na elaboração dos orçamentos; no entanto, tal como já referido, registou-se uma subida substancial das taxas de execução da receita, nas gerências de 2017 a 2021, resultado do efetivo recebimento do empréstimo de assistência financeira (FAM), cumprindo, assim, os pressupostos do art.º 56º, do RFALEI.

9. PAGAMENTOS A FORNECEDORES

9.1. Prazo Médio de Pagamento

Nos Relatórios de Gestão de 2010 a 2021, apresentados pelo MC, consta a seguinte informação, relativa ao Prazo Médio de Pagamento (PMP) a fornecedores:

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
PMP (dias)	347	255	470	372	257	225	113	30	39	23	29	5

Durante os anos de 2012 e 2013 verificou-se um aumento do prazo médio dos pagamentos, contrariamente ao estabelecido nas Leis de Orçamento do Estado dos respetivos anos, influenciando

⁴⁷ Anexo H ao Relato. Ponto 6 do ofício n.º 571, de 24.02.2017.

⁴⁸ Anexo H ao Relato. Ponto 21 do ofício n.º 613/2014, de 25.02.2014.

negativamente o PMP. Por sua vez, as descidas verificadas em 2017 e 2018 tiveram origem no facto do MC ter procedido ao pagamento a fornecedores com o recurso ao empréstimo concedido pelo FAM. Esta regularização manteve-se nas gerências subsequentes, conforme se pode observar no quadro anterior.

9.2. Dívidas a Fornecedores

Analisados os Balanços e os mapas de Controlo Orçamental da Receita, no período de 2010 a 2012, verifica-se que as dívidas a fornecedores foram superiores a 50% das receitas totais do ano anterior, conforme se demonstra no quadro seguinte:

Unid.: Euro

	2010	2011	2012
Dívidas a Fornecedores (Balanço) ⁴⁹	19.611.185,50	23.790.545,01	23.954.091,33
50% Receita Total n-1 (MCOR) ⁵⁰	7.770.762,80	10.497.306,26	9.105.292,91

Neste contexto, o Município foi declarado pelo Despacho n.º 14763-A/2012, de 7 de novembro, em situação de desequilíbrio financeiro estrutural a 31.12.2011, nos termos da alínea a) do n.º 3 do art.º 41º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro - Lei das Finanças Locais (LFL), pelo que teria necessidade de contrair um empréstimo de assistência financeira nos termos da citada Lei, conforme desenvolvimento no ponto 10, deste Relatório.

9.3. Compromissos e Pagamentos em Atraso

A Lei n.º 64-B/2011, 30 de dezembro (LOE para 2012), no seu artigo 65º, veio prever regras relativas aos compromissos assumidos, obrigando as autarquias com pagamentos em atraso a procederem às seguintes reduções até ao final do ano de 2012:

- i. No mínimo de 10% dos pagamentos em atraso com mais de 90 dias registados no Sistema Integrado de Informação da Administração Local (SIIAL) em setembro de 2011;
- ii. Do equivalente a um sétimo da despesa efetuada com remunerações certas e permanentes no ano de 2011; e
- iii. No mínimo 5% de pagamentos em atraso com mais de 90 dias registados no SIIAL entre junho e dezembro de 2011.

Relativamente ao Município do Cartaxo, a 31.12.2012, os pagamentos em atraso registados no SIIAL eram de € 20 187 079,09, não tendo a entidade cumprido o estipulado na LOE/2012⁵¹.

⁴⁹ Anexos D, E, F, Q ao Relato.

⁵⁰ Anexos D, E, K ao Relato.

⁵¹ Anexo H ao Relato. Ponto 12 do ofício n.º 613, de 25.02.2014.

No caso de incumprimento das reduções previstas nos n.ºs 3, 4 e 5 do referido artigo 65.º, haveria lugar a uma redução das transferências do Orçamento do Estado, no montante equivalente ao valor da redução respetivamente em falta, nos termos do n.º 8 do mesmo artigo.

De notar que, pelo facto de a autarquia apresentar excesso de endividamento em 2011, e não ter procedido à sua redução em 2012, foi publicado no DR, 2.ª série, n.º 7, de 10 de janeiro de 2014, o Despacho n.º 466/2014, que determinou uma redução de 10% na respetiva transferência do Fundo de Equilíbrio Financeiro, prevista no Orçamento de Estado para 2013 e seguintes, pelo número de duodécimos necessário até perfazer o montante de € 3.751.369,00, devido ao incumprimento de endividamento líquido⁵².

Conforme evidenciado nas ênfases das CLCs dos anos de 2013 a 2016:

“O Município encontra-se em incumprimento face à Lei de Compromissos e Pagamentos em Atraso, uma vez que tem apresentado sistematicamente compromissos assumidos superiores aos seus fundos disponíveis e acumulação de dívidas por liquidar com antiguidade superior a 90 dias após a data do seu vencimento.”

A assunção de compromissos sem fundos disponíveis desrespeita o disposto no artigo 5.º da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro e artigo 4.º, 5.º e n.º 2 do 7.º do Decreto-Lei 127/2012, de 21 de junho, com as alterações previstas pelo Decreto-Lei n.º 99/2015, de 2 de junho, situação suscetível de eventual responsabilidade financeira sancionatória dos membros do executivo, no ano de 2016, nos termos previstos nas alíneas b) e d) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, conforme quadro constante do ponto 20. O procedimento por assunção de despesas sem fundos disponíveis nos anos de 2013 a 2015 encontra-se prescrito, nos termos do disposto nos artigos 69.º e 70.º do mesmo diploma.

De referir ainda que, à data, o MC não observou as metas estabelecidas no Plano de Saneamento Financeiro aprovado em 2008, situação que se encontra desenvolvida no ponto 10, do presente Relatório.

No mês de janeiro de 2018, o MC passou a apresentar Fundos Disponíveis positivos, situação que ocorreu pela primeira vez desde a entrada em vigor da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro.

Em 31 de dezembro de 2020 e 2021, o valor dos Fundos Disponíveis⁵³ era de € 6.411.396,17 e de € 7.491.407,63, respetivamente.

No final de 2020 e 2021, o MC não possuía pagamentos em atraso, isto é, não apresentava dívidas a fornecedores com mais de 90 dias.

⁵² Cfr. ponto 6.3 do presente Relatório.

⁵³ Anexo S ao Relato. Cfr. Relatório de Gestão, págs. 57 e 52, respetivamente.

Sobre esta matéria, em **sede de contraditório**, os responsáveis **Pedro Miguel Magalhães Ribeiro**⁵⁴, **Sónia Margarida Pimenta da Piedade Teixeira Santos Serra** e **Fernando Manuel da Silva Amorim** alegaram individualmente, em documentos apresentados de idêntico teor, e informaram em síntese, o seguinte:

“Quando da entrada em vigor da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, e de acordo com o disposto no artigo 5.º da referida lei, o município encontrava-se em incumprimento, uma vez que os compromissos assumidos eram superiores aos fundos disponíveis e, para além disso, existiam dívidas acumuladas por liquidar, com antiguidade superior a 90 dias após a data de vencimento.

Em 16 de outubro de 2013, (...) o Município tinha FUNDOS DISPONÍVEIS, segundo informação dos serviços financeiros da autarquia, com um valor NEGATIVO de 55.662,968,20€.

O anterior executivo em funções (...) não teve a preocupação em enquadrar a ausência de fundos disponíveis no novo quadro legal, desta forma condicionou a atuação dos futuros executivos.

O Executivo em funções no ano de 2012, comprometeu a gestão municipal para os mandatos seguintes, uma vez que o desequilíbrio financeiro estrutural existente à entrada em vigor da Lei 8/2012, 21 de fevereiro e a necessidade de obter fundos no valor de 55.662.968,20€ para poder realizar compromissos, era praticamente impossível, considerando que o município, após a entrada em vigor da lei, estava impedido de realizar despesa, pois não podia assumir compromissos, por não ter fundos disponíveis, teria que “fechar as portas” no sentido figurativo”.

10. ADEÇÃO A PROGRAMAS COM VISTA À REDUÇÃO DO ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL

Em consequência do constante crescimento do endividamento municipal a terceiros de curto prazo, ao reescalamento de dívidas com recurso a acordos de pagamento faseado de dívidas vencidas e ao endividamento bancário, o MC desde 2008 tem vindo a recorrer aos programas lançados pelo governo, com vista à redução do endividamento das entidades públicas, situação que poderá vir a ser objeto de acompanhamento noutras ações de controlo do Tribunal de Contas.

10.1. Plano de Saneamento Financeiro

Em 04.08.2008, o MC celebrou um contrato de empréstimo destinado ao Saneamento Financeiro do Município, nos termos do art.º 40º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro (LFL) e do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de março, no valor de € 13.000.000,00, pelo prazo de 12 anos, o qual foi visado pelo TC, em 31.10.2008 ⁵⁵.

⁵⁴ A folhas 7075 e seguintes do processo - Volume XVII. Iniciou em 16.10.2013, as funções de Presidente da CMC para o mandato de 2013-2017.

⁵⁵ Proc.º n.º 1120/08.

No cumprimento do disposto no art.º 5.º do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de março⁵⁶ e através do ofício de diligências instrutórias foram solicitados à autarquia os relatórios de acompanhamento do Plano de Saneamento Financeiro (PSF), tendo sido remetidos os respeitantes a 31 de dezembro de 2010, 2011 e 2012 ⁵⁷, que foram objeto de análise, nesta verificação interna.

Sobre esta matéria, verificou-se que:

- Para além do auditor externo, na CLC de 2012, chamar a atenção para o facto de o município se encontrar em situação de desequilíbrio financeiro estrutural a 31.12.2011, conforme declarado pelo Despacho n.º 14763-A/2012, de 7 de novembro, também é referido nas CLCs⁵⁸ dos anos 2013 a 2016 que *“O Município não observou as metas estabelecidas no plano de saneamento financeiro aprovado em 2008, uma vez que apresenta sucessivamente desvios relevantes entre os valores previstos e os realizados, nomeadamente ao nível das receitas e despesas correntes, encontrando-se por isso o referido plano de saneamento em situação de incumprimento”*.
- Nas deliberações tomadas pela Câmara Municipal em relação à demonstração do cumprimento do Plano de Saneamento Financeiro, foi deliberado, por maioria, remeter o referido Plano à Assembleia Municipal para apreciação; no entanto, na reunião ordinária de 30.04.2012⁵⁹, uma vereadora da oposição votou contra, uma vez que considerava que o plano financeiro não estava a ser cumprido, tendo em conta que a receita cobrada líquida tinha reduzido, que a redução da despesa era inexpressiva, que o excesso de endividamento líquido tinha atingido 21,730 M€ e, ainda, que os empréstimos de médio e longo prazo atingiam 20,817 M€, necessitando por isso da reestruturação de algumas medidas.

O mesmo sentido de voto foi registado por outro vereador, aquando da deliberação de remessa à sessão da Assembleia Municipal do 2º relatório semestral de 2012, sobre a execução do plano de saneamento financeiro.

- Apenas na sessão da Assembleia Municipal de 28.04.2014⁶⁰ foi apreciado o relatório de acompanhamento do Plano de Saneamento Financeiro do 2º semestre de 2013, tendo este órgão constatado o incumprimento do mesmo e comunicado⁶¹ ao Ministro das Finanças e ao Ministro

⁵⁶ Obrigações dos municípios - dispunha a alínea c) do n.º 4 do artigo 40º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro que, *“Os órgãos executivos, durante o período do empréstimo, ficam obrigados a elaborar relatórios semestrais sobre a execução do plano financeiro mencionado no número anterior e remetê-los, para apreciação, aos órgãos deliberativos”*.

⁵⁷ Não foi remetido o relatório relativo a 2012, tendo o Presidente da CMC em 25.02.2014 informado este Tribunal que *“Desde que tomou posse este executivo camarário já tomou várias medidas para otimizar os resultados e eficiência do Município, nomeadamente: (...) Revisão do Plano de Ajustamento Financeiro que se encontra desatualizado pois foi elaborado em setembro de 2012”*. Of.º n.º 613/2014, de 25.02, no entanto, não se insistiu na sua remessa, em virtude de ter sido solicitado no âmbito da fiscalização prévia do contrato de empréstimo do PAEL (Proc.º n.º 1593/2012). Of.º n.º 2177/2014, de 30.07 .

⁵⁸ Anexo I ao Relato.

⁵⁹ Anexo E ao Relato - Ata n.º 8/2012, de 30 de abril.

⁶⁰ Anexo P ao Relato. Edital n.º 06/2014 de 5 de maio.

⁶¹ Anexo P ao Relato - Ofícios n.ºs 21 e 22 de 29 de julho de 2014.

que tutelava as autarquias locais, nos termos do disposto no n.º 5 do art.º 40º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro⁶² e artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de março.

- O incumprimento do Plano de Saneamento Financeiro, por parte do Município do Cartaxo, consubstanciado em desvios relevantes entre os valores previstos e realizados ao nível das receitas e despesas correntes⁶³ e na inobservância dos princípios e regras orçamentais, bem como da estabilidade orçamental, contrariou o constante no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de março e a alínea a) do n.º 4 do artigo 40.º e artigo 4.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, aplicável à data em vigor, sendo suscetível de fazer incorrer os responsáveis pelo período de 2008 até 2016, em eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos previstos nas alíneas b) e d) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, uma vez que tinham a seu cargo a elaboração e a execução das opções do plano e do orçamento anual, de acordo com as alíneas c) e d) do n.º 1 do artigo 33.º do RJAL⁶⁴.

No entanto, atendendo à data da prática dos atos, o respetivo procedimento por responsabilidade financeira encontra-se prescrito, nos anos de 2008 a 2015, por força do disposto nos artigos 69º e 70º da LOPTC, pelo que, apenas se responsabilizam os membros do órgão executivo que exerceram funções no ano de 2016, conforme quadro constante do ponto 20.

De referir que o Município do Cartaxo encontrava-se em situação de desequilíbrio financeiro estrutural a 31 de dezembro de 2011, tal como declarado em sessão da Assembleia Municipal de 3 de outubro de 2012.

Verifica-se ainda que durante a vigência do PSF, o Município do Cartaxo assumiu compromissos sem fundos disponíveis, conforme desenvolvido no ponto 9.3 do presente Relatório.

Nesta matéria, o Município deveria ter instituído 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.

Em sede de contraditório, os responsáveis **Pedro Miguel Magalhães Ribeiro⁶⁵, Sónia Margarida Pimenta da Piedade Teixeira Santos Serra e Fernando Manuel da Silva Amorim**, informaram em síntese, o seguinte:

⁶²De acordo com o artigo 86º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, são aplicáveis as disposições constantes da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro e do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de março.

⁶³ Anexo P ao Relato - Relatório de Acompanhamento do Plano de Saneamento Financeiro, no ano de 2016.

⁶⁴ Regime Jurídico da Autarquias Locais, previsto na Lei 75/2013, de 12 de setembro, na redação em vigor.

⁶⁵ A folhas 7065 e seguintes do processo - Volume XVII. Iniciou em 16.10.2013, as funções de Presidente da CMC para o mandato de 2013-2017.

“Ora, esta situação, da responsabilidade de anteriores Executivos, acabou por prejudicar financeiramente a gestão dos exercícios económicos entre 2013 e 2016, no sentido em que contribuiu para a oneração dos orçamentos de exercícios da responsabilidade do executivo em funções de 2013 a 2017.

*(...) A constatação do desvio do Plano de Saneamento Financeiro aprovado em 2008 está associada a factos alheios ao executivo que tomou posse em outubro de 2017 (...) no trabalho que solicitámos aos nossos serviços, verificámos que alguns dos pressupostos em que assentou as previsões para a elaboração do Plano de Ajustamento Financeiro, não estavam de modo algum alinhados com a realidade e com o histórico dos resultados financeiros do município, razão pela qual que, por si, justificava a existência e a observância dos desvios verificados entre 2008 e 2016. **Reforçamos, neste ponto, que relatámos esta situação às entidades fiscalizadoras da atividade autárquica.***

Na sessão da Assembleia Municipal de 28/04/2014 (seis meses após o executivo a que presidi ter tomado posse) foi apreciado o relatório de acompanhamento do Plano de Saneamento Financeiro do 2.º semestre de 2013, tendo sido constatado e plasmado em ata o incumprimento do mesmo.

O incumprimento do Plano de Saneamento financeiro era consubstanciado em desvios relevantes entre os valores previstos e realizados ao nível das receitas e despesas correntes e na inobservância dos princípios e regras orçamentais, bem como da estabilidade orçamental”.

10.2. Programa de Apoio à Economia local (PAEL)

O Município do Cartaxo, na sessão da Assembleia Municipal de 03.10.2012,⁶⁶ em cumprimento dos requisitos legais exigíveis, nomeadamente os constantes no artigo 9.º, do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de março e artigo 41.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro (em vigor à data dos factos), aprovou:

- A declaração de situação de desequilíbrio estrutural do Município do Cartaxo;
- O Plano de Reequilíbrio Financeiro;
- Autorização expressa da contratação de empréstimo no âmbito do PAEL;
- Contratação de empréstimo bancário de longo prazo no âmbito de Reequilíbrio.

Através do Despacho n.º 14763-A/2012, de 7 de novembro,⁶⁷ dos membros do governo responsáveis pela área das finanças e das autarquias locais, foi aprovada a adesão do Município do Cartaxo ao Programa de Apoio à Economia Local (PAEL I) – Programa I⁶⁸ e aceite o Plano de Ajustamento Financeiro do MC que inclui um Plano de Reequilíbrio Financeiro, nos termos da Lei n.º 43/2012 de 28 de agosto.

⁶⁶ Anexo I ao Relato - Ata n.º 5/2013 de 3 de outubro.

⁶⁷ Despacho conjunto do Secretário de Estado da Administração Local e Reforma Administrativa (SEALRA), do Secretário de Estado do Orçamento (SEO) e da Secretária de Estado do Tesouro (SET), publicado no DR, 2ª série, n.º 222, de 16.11.2012.

⁶⁸ O contrato de empréstimo no âmbito do PAEL, foi remetido ao TC em 19.11.2012 e visado em 28.10.2014.

Ao abrigo do referido Despacho, foi autorizada a concessão de um empréstimo pelo Estado até ao valor de € 17.667.910,00, bem como concedida autorização para a celebração de um contrato de empréstimo de reequilíbrio financeiro, até ao valor de € 27.332.090,00, com qualquer instituição de crédito.

Em 16.11.2012⁶⁹ foi celebrado um contrato de empréstimo no âmbito do PAEL, entre o MC e o Estado Português (Direção-Geral do Tesouro e Finanças – DGTF), para regularização do pagamento de dívidas (administrativa ou comercial) vencidas há mais de 90 dias, registadas na DGAL a 31.03.2012, no valor de € 17.667.910,00, que foi remetido ao TC em 19.11.2012 e visado em 28.10.2014.

O desfasamento temporal entre a submissão do contrato de empréstimo PAEL a fiscalização prévia e a obtenção do Visto deste Tribunal, deveu-se à necessidade de existência de articulação entre o PAEL e o Reequilíbrio Financeiro.

Conforme autorização concedida pelo Despacho, o MC contraiu também um empréstimo de reequilíbrio financeiro junto do Banco A, com vista ao pagamento das dívidas constantes do anexo ao contrato, pelo prazo de 20 anos e até € 5.000.000,00⁷⁰, que enviou para fiscalização prévia em 24.10.2014. Contraiu igualmente um empréstimo junto da Instituição de Crédito B, no montante de € 19.582.090,00, que não veio a ser enviado a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

Em 20.02.2015, o MC submeteu um contrato de adesão ao Fundo de Apoio Municipal (FAM)⁷¹ a fiscalização prévia e comunicou também que tinha sido deliberado na sessão da Assembleia Municipal de 09.02.2015, revogar a contratualização dos empréstimos de reequilíbrio financeiro, com as entidades bancárias A e B, no valor de € 5.000.000,00 e de € 19.582.090,00, respetivamente.

Na CLC de 2016, foi evidenciado pelo auditor externo a seguinte ênfase: *“O Município não observou as metas estabelecidas no Plano de Saneamento Financeiro, nem cumpriu o Plano de Reequilíbrio Financeiro, aprovado em 2012, sendo que estes serão substituídos em 2017 pelo Plano de Ajustamento Municipal, no âmbito do Fundo de Apoio Municipal (FAM) (...)”*.

A violação das cláusulas previstas no contrato de reequilíbrio financeiro celebrado (PAEL), seria suscetível de eventual responsabilidade financeira sancionatória, dos membros do executivo, nos anos de 2014 a 2016, nos termos previstos nas alíneas b), d) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC com a aplicação das sanções previstas no n.º 4 do artigo 11.º da Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto.

No entanto, a alteração introduzida pela Lei nº 74/2021, de 18 de novembro, aos n.ºs 8 e 9 do artigo 6.º daquela Lei, veio determinar a extinção de quaisquer procedimentos sancionatórios após a liquidação do empréstimo PAEL, com recurso a fundos próprios ou alheios (sendo este o caso).

⁶⁹ Proc.º n.º 1593/12.

⁷⁰ Proc.º n.º 2174/14.

⁷¹ Proc.º n.º 421/2015.

Desta forma, face ao enquadramento jurídico em apreço, atendendo ao facto do Município do Cartaxo, em 31.12.2017, ter liquidado a totalidade do empréstimo concedido pelo Estado, o procedimento por eventual responsabilidade financeira encontra-se extinto à luz do citado normativo legal.

Sobre esta questão, em **sede de contraditório**, os responsáveis **Pedro Miguel Magalhães Ribeiro**⁷², **Sónia Margarida Pimenta da Piedade Teixeira Santos Serra** e **Fernando Manuel da Silva Amorim**, informaram em síntese, o seguinte:

“Em 16/11/2012 (...) foi celebrado um contrato de empréstimo com o Estado, no âmbito do PAEL, remetido ao TC em 19/11/2012 e visado em 28/10/2014 (...). Este desfasamento temporal entre a submissão do contrato do empréstimo do PAEL - devido ao facto do anterior executivo não ter facultado ao TC a totalidade dos necessários elementos instrutórios - levou ao agravamento da situação de desequilíbrio financeiro do município (entre outros, o aumento do contencioso com consequente aumento de juros comerciais). (...) o Município do Cartaxo no final de 2014 estava em situação financeira muito difícil e foi “obrigado” a submeter um contrato de adesão ao FAM em 20/02/2015, e revogar a contratualização dos empréstimos de reequilíbrio financeiro (...) A impossibilidade do Município do Cartaxo cumprir com os serviços essenciais era enorme, existia o risco de rutura de fornecimento de bens e serviços essenciais para a atividade municipal, (...)”.

10.3. Apoio transitório de urgência (ATU)

Em 2015, nos termos do artigo 55º da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto⁷³, ao abrigo do Fundo de Apoio Municipal, o MC solicitou à DGAL um apoio financeiro de urgência, previsto no âmbito do Fundo de Apoio Municipal (FAM), e submeteu a fiscalização prévia, em 13.02.2015, um contrato de empréstimo no valor de € 4.817.322,91, celebrado com o Estado Português, representado pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), tendo sido visado pelo Tribunal de Contas em 17.03.2015⁷⁴.

Este apoio transitório de urgência do FAM foi considerado fundamental para que o Município tivesse tido condições, entre os anos de 2015 e 2017, para satisfazer as obrigações da autarquia, nomeadamente os serviços públicos essenciais e os salários, de acordo com o Relatório de Gestão e com o Relatório de Execução e Acompanhamento do FAM do 4º trimestre de 2017.

10.4. Fundo de Apoio Municipal (FAM)/Plano de Ajustamento Municipal (PAM)

O MC não observou as metas estabelecidas no Plano de Saneamento Financeiro, aprovado em 2008⁷⁵, nem cumpriu o Plano de Reequilíbrio Financeiro, aprovado em 2012, pelo que em 2016 a autarquia solicitou a adesão ao Fundo de Apoio Municipal (FAM), sujeitando a fiscalização prévia

⁷² A folhas 7067 e seguintes do processo - Volume XVII. Iniciou em 16.10.2013, as funções de Presidente da CMC para o mandato de 2013-2017.

⁷³ Regime Jurídico da Recuperação Financeira Municipal (RJRFM).

⁷⁴ Proc.º n.º 421/2015. Decisão n.º 274/15, de 17.03 1ª S/SDV.

⁷⁵ Proc.º n.º 1120/08, visado em 31.10.2008.

um contrato de empréstimo para assistência financeira ao Município do Cartaxo⁷⁶, destinado à sua recuperação financeira, exclusivamente com as seguintes finalidades: amortização antecipada de dívidas de natureza financeira, pagamento de dívidas de natureza não financeira, pagamento das dívidas e dos custos de internalização da empresa local, pagamento de passivos contingentes e amortização do empréstimo de Apoio Transitório de Urgência⁷⁷, até ao valor máximo de € 52.035.854,77, por um prazo de 30 anos, o qual foi objeto de visto por parte do Tribunal de Contas⁷⁸, ainda em 2017.

Os desembolsos do empréstimo de assistência financeira até 31.12.2018, foram os seguintes:

Unid.: Euro

Desembolso	Valor	Data
1ª tranche	€ 18,7 M	18.04.2017
2ª e 3ª tranches	€ 30,4 M	dez./2017
5ª (parte) e 6ª tranches		
4ª, 5ª tranche (parte restante) e 7ª tranche	€ 2,4 M	abril e julho/2018
Total	€ 51,5 M	

O último desembolso foi realizado em abril de 2019, no valor de € 12.000,00, que dizia respeito a parte dos passivos contingentes que com ele foram liquidados.

O Plano de Ajustamento Municipal previa além da assistência financeira, a reestruturação da dívida financeira e não financeira, bem como a redução e racionalização da despesa e a maximização das receitas próprias.

No entender do auditor externo e de acordo com as Certificações Legais de Contas de 2017 a 2019⁷⁹, a implementação destas medidas é fundamental para a recuperação financeira do Município e para o futuro cumprimento da regra do equilíbrio orçamental, do limite da dívida total e da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso⁸⁰.

Relativamente às dívidas de natureza financeira, o MC, em 31.12.2017, já tinha liquidado a totalidade dos empréstimos⁸¹ às entidades bancárias B, C, de Apoio Transitório de Urgência (ATU) e do PAEL, bem como, os encargos associados de juros remuneratórios, juros de mora e comissões.

⁷⁶ Proc.º n.º 2952/2016, visado pelo TC em 02.03.2017.

⁷⁷ O contrato de empréstimo ATU foi visado em SDV de 17 de março de 2015, ao abrigo do Proc.º n.º 421/2015.

⁷⁸ Em 2 de março de 2017 (Decisão n.º 290/17; Proc.º n.º 2952/2016).

⁷⁹ Anexo I ao Relato.

⁸⁰ Anexo W ao Relato. Transcreve-se o referido no Relatório de Execução e Acompanhamento do FAM do 4º trimestre de 2017 (pág. 28/9): "(...), uma vez que face ao elevado grau de endividamento o Município nunca dispôs de Fundos Disponíveis desde a entrada em vigor da Lei até à presente data, estando previsto o cumprimento da mesma no primeiro trimestre de 2018, face à evolução positiva dos valores deste indicador no período de 30.06.2016 a 31.12.2017".

⁸¹ Referenciados para tal.

Na mesma data, também foram liquidados na totalidade os encargos decorrentes do processo dos contratos de *leasing* celebrados com o Banco D e dos juros decorrentes dos contratos de regularização de dívida, cedidos pelos credores ao Banco D, bem como, os juros associados ao processo de regularização de dívida à Caixa Geral de Aposentações (CGA).

Em relação às dívidas de natureza não financeira, o MC, em 31.12.2018, já tinha liquidado o passivo resultante do processo de internalização da empresa municipal⁸², o valor de passivos contingentes⁸³ e a dívida a fornecedores.

Unid.: Euro

	FAM aprovado	Total de desembolsos do FAM até 31.12.2020	Pagamentos efetuados com desembolsos do FAM até 31.12.2020	Pagamentos antecipados com receita própria e/ou a regularizar FAM
Dívidas de natureza financeira	€ 43,8 M	43,7 M	43,6 M	264 m
Dívidas de natureza não financeira	€ 8,2 M	7,7 M	7,8 M	57 m
Total	€ 52,0 M	51,5 M	51,4 M	321 m

Nos Relatórios de Acompanhamento do PAM de 2020 e 2021 apresentados pelo Município é mencionado, genericamente, que as medidas de maximização da receita e redução da despesa foram total ou parcialmente cumpridas. Relativamente às receitas, o MC refere que caso não consiga implementar algumas das medidas previstas de melhoria da cobrança, será obrigado a realizar uma revisão ao PAM. No que concerne às despesas, mantém a política de contenção, tendo apresentado um desvio positivo face ao previsto.

11. EMPRESA LOCAL

A empresa foi criada por deliberação da Assembleia Municipal de 29.09.2006, sob proposta da Câmara Municipal, tendo sido constituída por escritura pública em 16.10.2006, tendo a natureza de empresa local. Constavam do seu objeto social, o desenvolvimento, a implementação, construção, gestão e exploração das áreas de desenvolvimento urbano prioritárias, a requalificação urbana e ambiental, a construção e gestão de habitação social, a construção de vias municipais, a construção, gestão e exploração de equipamentos desportivos, turísticos, culturais e de lazer e o desenvolvimento de zonas de atividades económicas. O seu acionista único era o Município do Cartaxo com 100% do capital social.

Na reunião da CMC realizada em 30.04.2013⁸⁴ foi aprovada a proposta de deliberação de dissolução da empresa municipal, com a internalização da sua atividade, seguindo-se os demais

⁸² Estimado com um impacto de € 4.140.232,44 e constante do Anexo C do contrato de empréstimo de assistência financeira.

⁸³ Cujos processos foram emitidos com trânsito em julgado e cujo desembolso foi por isso antecipado.

⁸⁴ Anexo F ao Relato.

procedimentos administrativos inerentes à sua extinção e liquidação, uma vez que, tal como é referido na proposta apresentada ao órgão executivo *“O diagnóstico efetuado (...) é bem elucidativo da situação da empresa nos últimos três anos, isto é, os anos relativos a 2009, 2010 e 2011 (...) levando a concluir que a situação da empresa local preenche a previsão do artigo 62.º”*⁸⁵ e *“justifica-se assim a necessidade de dissolução da referida empresa municipal”*.

Tendo sido remetida à Assembleia Municipal do Município do Cartaxo, em 30.04.2013, para a mesma se pronunciar sobre a extinção da empresa municipal, a proposta não foi objeto de deliberação.

Como referido nas ênfases constantes das CLC's de 2012 relativas às contas individual e consolidada do município, foi alertado o MC para o facto de que *“deverão ser cumpridos os formalismos estabelecidos na Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, relativamente às empresas da atividade empresarial local”*⁸⁶.

Nos exercícios de 2013 e 2014⁸⁷, os auditores expressaram numa reserva e numa ênfase, respetivamente, o facto de se encontrar em curso a extinção da empresa municipal, e o impacto significativo na apresentação futura das contas da edilidade, nomeadamente sobre o seu ativo, passivo e níveis de endividamento.

Os referidos documentos também atestam que o Município constituiu já em 2014 uma provisão, no valor de € 2 469 561, para fazer face à perda de valor de um direito de superfície de um terreno que havia sido vendido em 2007 àquela Empresa Municipal, o qual se encontrava registado nas contas desta pelo seu valor de aquisição líquido de amortizações.

Na reunião da CMC realizada em 21.04.2014⁸⁸ foi de novo deliberado submeter à Assembleia Municipal a proposta de dissolução da empresa local, para autorização da extinção da mesma, com a consequente internalização da sua atividade, seguindo-se os demais procedimentos administrativos inerentes à respetiva dissolução e liquidação, bem como a autorização para a alienação integral da participação desta empresa, na empresa E⁸⁹.

⁸⁵ Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto (Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais)
Artigo 62.º - Dissolução das empresas locais

1 – (...) sempre que se verifique uma das seguintes situações:

a) As vendas e prestações de serviços realizados durante os últimos três anos não cobrem, pelo menos, 50 /prct. dos gastos totais dos respetivos exercícios;

b) Quando se verificar que, nos últimos três anos, o peso contributivo dos subsídios à exploração atribuídos pela entidade pública participante é superior a 50 /prct. das suas receitas;

c) Quando se verificar que, nos últimos três anos, o valor do resultado operacional subtraído ao mesmo, o valor correspondente às amortizações e às depreciações é negativo;

d) Quando se verificar que, nos últimos três anos, o resultado líquido é negativo.

⁸⁶ Anexo I ao Relato.

⁸⁷ Anexo I ao Relato.

⁸⁸ Anexo W ao Relato.

⁸⁹ Foi encerrada a 23.12.2015, extinguindo-se a participação daquela empresa no capital da empresa E.

A empresa encontrava-se em fase de liquidação desde 28.04.2014, data em que foi aprovada a sua extinção pela Assembleia Municipal no seguimento do não cumprimento dos critérios definidos no artigo 62º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.

Nas CLC's de 2015 e 2016 ⁹⁰, numa ênfase salienta-se que os custos e perdas associados a este processo de integração já se encontravam refletidos nos resultados do Município.

Em 09.09.2016, solicitou-se informação ao Presidente da Edilidade⁹¹ relativa à extinção daquela empresa municipal, tendo sido referido que “(...) *ainda se encontra em dissolução e estando prevista a conclusão da mesma e a integração dos seus ativos e passivos no Município do Cartaxo até final de abril de 2017*”⁹².

Em 24.04.2017, deu-se a conclusão do processo de internalização da empresa municipal, com a assunção de todo o passivo no balanço do Município e a sua posterior liquidação, tendo todos os valores referentes aos ativos e passivos desta empresa sido totalmente incorporados nas contas do Município.

Em 26.04.2017 ⁹³, a Assembleia Municipal deliberou aprovar o Relatório da Liquidação e as demonstrações financeiras e anexo, à data de 31.03.2017, que contêm as contas e a respetiva reversão para o Município do Cartaxo, de todos os direitos, ativos, obrigações e passivos, no âmbito do processo de internalização da atividade da empresa local. A Liquidação com Transmissão Global foi realizada em 27.04.2017 e o encerramento da liquidação foi registado em 02.05.2017 ⁹⁴.

12. ACORDOS DE REGULARIZAÇÃO DE DÍVIDAS E FACTORING

Nos ofícios de diligências instrutórias foi solicitado à autarquia que esclarecesse a que se referiam as despesas creditadas na rubrica 01.03/03.05.02 - Juros e outros encargos – Outros Juros - Outros, e, na eventualidade de se reportarem a acordos de pagamentos, acordos de regularização de dívida e/ou *factoring*, se procedesse ao preenchimento do mapa desses contratos.

Neste sentido foram enviadas as relações das despesas pagas⁹⁵ através da referida rubrica orçamental e que se referem essencialmente a juros de mora apresentados pelos fornecedores do MC, bem como, a juros referentes a operações de acordos de pagamento e aceitação de contratos de *factoring* entre os fornecedores e instituições financeiras.

⁹⁰ Anexo I ao Relato.

⁹¹ Anexo G ao Relato. Final do ofício n.º 24899/2016, de 09.09

⁹² Anexo H ao Relato. Ponto 16 do ofício n.º 673/2017, de 09.03

⁹³ Anexo W ao Relato.

⁹⁴ Anexo W ao Relato. Portal da Justiça.

⁹⁵ Anexo L ao Relato.

Dos elementos enviados constatou-se que o MC celebrou diversos acordos de regularização de dívida/contratos de *factoring* ⁹⁶ ⁹⁷, com fornecedores, com cedência de créditos por estes a instituições financeiras, sendo os valores das dívidas a terceiros a curto prazo, nos anos de 2010, 2011 e 2012, as seguintes:

Unid.: Euro

Dívidas a terceiros – Acordos de Regularização de Dívida / <i>Factoring</i>	Anos		
	2010	2011	2012
	12.376.966,70	10.540.143,07	10.299.684,32

Fonte: Mapa onde constam todos os acordos de regularização de dívida, com cedência de créditos a instituições financeiras ⁹⁸

Os acordos, de uma forma geral, consubstanciam a confirmação da validade das faturas e, por isso, a autarquia reconhece que os fornecedores são credores do Município. Estabelecendo o valor das prestações mensais sucessivas e um valor de juros, quer para o montante que está em dívida ao fornecedor, quer para o caso de mora no cumprimento das prestações mensais acordadas.

Os respetivos valores dos acordos de regularização de dívida não foram considerados para o cálculo dos limites de endividamento.

Se tivessem sido considerados os montantes atrás mencionados para o cálculo do endividamento municipal, nas gerências em apreciação, teríamos a seguinte situação:

Unid.: Euro

		2010	2011	2012
Verificação Interna (sem ARD/ <i>factoring</i>)	Limite CP	741.367,75	721.700,81	744.169,48
	Endividamento CP	775 000,00	740 000,00	740 000,00
Verificação Interna (com ARD/ <i>factoring</i>)	Limite CP	741.367,75	721.700,81	744.169,48
	Endividamento CP	13.151.966,70	11.280.143,07	11.039.684,32

Unid.: Euro

		2010	2011	2012
Verificação Interna (sem ARD/ <i>factoring</i>)	Limite MLP	7.413.677,48	7.217.008,08	7.441.694,83
	Endividamento MLP	17.165.057,74	16.149.865,24	16.067.676,58
Verificação Interna (com ARD/ <i>factoring</i>)	Limite MLP	7.413.677,48	7.217.008,08	7.441.694,83
	Endividamento MLP	29.542.024,44	26.690.008,31	26.367.360,90

Ora, através daqueles contratos, verifica-se que mais não se pretendeu do que obter para o MC efeitos semelhantes aos contratos de empréstimo.

Desta forma, os acordos de regularização de dívidas celebrados entre o MC e os fornecedores, 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

⁹⁶ Anexo L ao Relato.

⁹⁷ Fotocópias constantes dos Volumes VII a XI.

⁹⁸ Anexo L ao Relato.

adiantaram aos credores, acrescidas dos juros e taxas de *spread* acordados entre si, traduz-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 03/02, alterada pelo art.º 81, da Lei n.º 87-B/98, de 31/12 (Regime Geral de Emissão e Gestão da Dívida Pública), define dívida pública fundada no art.º 3, 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, definida 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 cessão de créditos” celebrados na vigência da Lei n.º 2/2007, de 15/01 [Lei das Finanças Locais (LFL)], verifica-se que as dívidas resultantes dos fornecimentos de bens ou serviços prestados à autarquia, reportam-se a faturas cuja data de vencimento é, em regra, de um ou 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, em vigor à data dos factos, 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.

Verifica-se, assim, relativamente aos contratos em análise, realizados na vigência da LFL⁹⁹ que a celebração dos mesmos estava vedada pela 1.ª parte, do n.º 12, do art.º 38, da LFL, na medida em que visam consolidar dívida de curto prazo. Ainda no domínio dos normativos legais vigentes (cfr. art.º 40, n.º 1, da LFL e 3, 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.

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

⁹⁹ Lei n.º 2/2007, de 15/01, retificada pela Declaração de Retificação n.º 14/2007, de 15/02, alterada pela Lei n.º 22-A/2007, de 29/06, Lei n.º 67-A/31/12; Lei n.º 3-B/2010, de 28/04, Lei n.º 55-A/2010, de 31/12 e Lei n.º 64-B/2011, de 30/12.

existência de infração financeira de carácter sancionatório, nos termos do artigo 65, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26/08.

Da análise que antecede, resulta que os acordos de regularização de dívida conexos aos contratos de cessão de créditos eram 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 21/02 e do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21/06, com as respetivas atualizações, 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 03.09, por força da aplicação do art.º 2, n.º 4, do Código Penal.

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 2, n.º 2, também do Código Penal.

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.

Questionada a autarquia sobre a situação, o Vereador com competências delegadas informou que *“Nas gerências subsequentes não se efetivaram quaisquer acordos de regularização de dívida adicionais e que à data de 04.12.2018, todos os montantes, quer de capital, quer de juros se encontram totalmente liquidados”*¹⁰⁰.

Face ao exposto, recomenda-se ao Município que não proceda 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, nem à cedência de créditos não vencidos, qualquer que seja a forma ou designação dos mesmos.

¹⁰⁰ Anexo H ao Relato. Ofício n.º 5366, de 04.12.2018.

13. OUTRAS SITUAÇÕES EVIDENCIADAS NAS CONTAS DE GERÊNCIA

13.1. Empréstimos de curto prazo não liquidados

- a) Em 04.03.2010, o MC celebrou um contrato de empréstimo de curto prazo, sob a forma de abertura de crédito na modalidade de conta corrente, com o Banco F, no montante de € 775 000,00, para vigorar pelo prazo improrrogável de 12 meses, tendo por finalidade funcionar como fundo de maneo de apoio à tesouraria.

A autorização da contração foi concedida pelo órgão executivo na reunião de 28.12.2009¹⁰¹ e pelo órgão deliberativo em 30.12.2009¹⁰², deliberações tomadas por unanimidade e por maioria, respetivamente.

A amortização deste empréstimo ocorreu em 25.03.2011¹⁰³.

- b) Em 22.02.2011, o Município do Cartaxo celebrou um contrato de empréstimo de curto prazo, sob a forma de abertura de crédito na modalidade de conta corrente, com o Banco F, até ao limite de € 740 000,00, até 04.02.2012, que se destinava a ser usado por uma ou mais vezes, como fundo de maneo de apoio à tesouraria¹⁰⁴.

A autorização para a contração do referido empréstimo de curto prazo para o ano de 2011 foi aprovada, por unanimidade, pelo órgão executivo, em 22.02.2011¹⁰⁵ e, por maioria, pelo órgão deliberativo.

Verificou-se que o referido empréstimo não foi amortizado até 31.12.2011, transitando em dívida para os exercícios de 2012¹⁰⁶ e 2013¹⁰⁷, tendo sido amortizado apenas na gerência de 2014¹⁰⁸, constando no mapa dos Empréstimos, como de médio e longo prazo.

Questionou-se a autarquia sobre o motivo por que o empréstimo de curto prazo, constante do mapa dos Empréstimos, tinha saldo por amortizar em 31 de dezembro, tendo sido informado que *“Este empréstimo de curto prazo destinava-se a ocorrer a dificuldades de tesouraria, pelo que o seu capital foi integralmente utilizado em março de 2011.*

Em dezembro de 2011 era intenção proceder à amortização da totalidade do empréstimo, pelo que não havia necessidade de o submeter a visto do Tribunal de Contas.

¹⁰¹ Anexo U ao Relato.

¹⁰² Anexo U ao Relato.

¹⁰³ Anexo U ao Relato.

¹⁰⁴ Anexo U ao Relato.

¹⁰⁵ Anexo U ao Relato. Ata n.º 5, de 22 de fevereiro de 2011.

¹⁰⁶ Anexo E ao Relato. Mapa dos empréstimos de 2011.

¹⁰⁷ Anexo T ao Relato. Mapa dos empréstimos de 2013.

¹⁰⁸ Anexo T ao Relato. Mapa dos empréstimos de 2014.

(...) Em 29.06.2012 o Banco F enviou uma carta ao Município a informar que o contrato se encontrava vencido desde 04.02.2012, pelo que eram imediatamente exigíveis todas as obrigações¹⁰⁹.

Também refere que *“devido a dificuldades de tesouraria este empréstimo só veio a ser amortizado em 2014 através de uma penhora do Banco F ao Município”¹¹⁰.*

Estes contratos consubstanciavam, logo à partida, dívida fundada¹¹¹, estando, assim, sujeitos a fiscalização prévia de acordo com o disposto na alínea a), do n.º 1, do art.º 46º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, pelo que deveriam ter sido sujeitos a visto do Tribunal de Contas, para esse efeito, o que não ocorreu.

Acresce, ainda, que o Município não amortizou estes contratos de empréstimo no prazo de 1 ano, pelo que violou o disposto no art.º 38º, n.º 3, da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro (Lei das Finanças Locais), em vigor à data dos factos.

O incumprimento das mencionadas normas é suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto nas alíneas b), d), f) e h), do n.º 1, do art.º 65º da LOPTC, sendo responsáveis os membros do executivo de 2010, 2011 e 2012. No entanto, atendendo à data da prática dos atos, o respetivo procedimento por responsabilidade financeira já se encontra prescrito, por força do disposto nos artigos 69º e 70º do mesmo diploma.

13.2. Penhora do Banco F ao Município

Na sequência do incumprimento das obrigações resultantes de dois contratos celebrados com o Banco F¹¹², um de curto prazo, referido no ponto anterior, e outro de longo prazo, foi efetuada uma penhora¹¹³, por parte do referido Banco, tendo sido solicitado à Autarquia documentação comprovativa das penalizações e/ou dos bens penhorados, com indicação do valor do capital em dívida, dos juros e do que foi efetivamente pago¹¹⁴, tendo sido informado pelo Presidente da Câmara Municipal quais os valores penhorados e que foram liquidados na sua totalidade pelo Município¹¹⁵, conforme quadro síntese¹¹⁶:

¹⁰⁹ Anexo H ao Relato. Pontos 19 e 20 do ofício n.º 613/2014, de 25.02; Pontos 9 e 10 do ofício n.º 571/2017, de 24.02 e Pontos 19 e 20 do ofício n.º 613/2014, de 25.02.

¹¹⁰ Anexo H ao Relato. Ponto 9 do ofício n.º 571/2017, de 24.02.

¹¹¹ Entende-se por dívida pública fundada a contraída para ser totalmente amortizada num exercício orçamental subsequente ao exercício no qual foi gerada, por oposição ao conceito de dívida pública flutuante, que respeita a dívida pública contraída para ser totalmente amortizada até ao termo do exercício orçamental em que foi gerada (Lei n.º 7/98, de 3 de fevereiro, aplicável às autarquias locais por força do disposto no seu artigo 18º).

¹¹² Anexo V ao Relato.

¹¹³ Proc.º n.º 1112/12.3TBCTX.

¹¹⁴ Anexo G ao Relato. Ponto 1 do ofício n.º 32084/2019, de 17.10.

¹¹⁵ Anexo H ao Relato. Ponto 1 do ofício n.º 649998, de 18.11.2019.

¹¹⁶ Anexo V ao Relato. Penhora do Banco F.

Unid.: Euro

	Empréstimo curto prazo	Empréstimo longo prazo
Capital	740 000,00	382 978,09
Juros	3 243,84	1 836,45
Juros de Mora	0,00	6 325,73
Imposto Selo	129,75	326,49
Sub-total	743 373,59	391 466,76
Despesas Prováveis	56 742,02	
Total	1 191 582,37	

O valor penhorado foi regularizado da seguinte forma:

- € 3.246,57, através da conta bancária do Município, em 30.11.2012;
- € 271 000,00, através da Autoridade Tributária e Aduaneira, em abril e maio de 2014¹¹⁷;
- o restante, através das retenções sobre as transferências provenientes do Orçamento de Estado¹¹⁸ efetuadas pela DGAL, entre maio de 2014 e abril de 2016.

13.3. Divergências nos Mapas de Prestação de Contas

- a) Constataram-se divergências entre os montantes do “Saldo da gerência anterior” e do “Saldo para a gerência seguinte” entre o mapa de Fluxos de Caixa e os respetivos valores registados no Balanço, conforme quadro seguinte:

Unid.: Euro

	2011		2012		2013	
	Saldo da gerência anterior	Saldo para a gerência seguinte	Saldo da gerência anterior	Saldo para a gerência seguinte	Saldo da gerência anterior	Saldo para a gerência seguinte
Balanço	2.420.764,34	242.831,26	242.831,26	648.273,11	648.273,11	1.332.231,18
Mapa de Fluxos de Caixa	2.420.764,34	242.094,25	242.094,25	555.371,14	555.371,14	1.332.231,18
Diferença	0,00	737,01	737,01	92.901,97	92.901,97	0,00

- b) Foram, igualmente, detetadas divergências entre os valores escriturados no Balanço em “Depósitos em instituições financeiras” e os valores que figuram no mapa Síntese das Reconciliações Bancárias, como se apresenta de seguida:

¹¹⁷ Proveniente de IMI – Imposto Municipal sobre Imóveis, IUC – Imposto Único de Circulação, Derrama e IMT – Imposto Municipal sobre Transmissão de Imóveis. Anexo V - Ofícios da Autoridade Tributária e Aduaneira.

¹¹⁸ Relativas ao Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) e Participação variável do IRS.

Unid.: Euro

	2011	2012	2013
Balço – Depósitos em instituições financeiras	240.202,73	642.802,32	1.330.529,12
Mapa síntese das reconciliações bancárias	239.465,72	549.900,35	1.330.529,12
Diferença	737,01	92.901,97	0,00

Sobre estas divergências, o Presidente da Câmara Municipal esclareceu¹¹⁹ que:

- “A diferença de € 737,01 é referente ao saldo negativo em 31.12.2011 da conta bancária junto do Banco D, conforme se pode verificar no resumo diário de tesouraria de 31.12.2011”¹²⁰;
- “A diferença de € 92.901,97 é referente ao saldo negativo em 31.12.2012 da conta bancária junto do Banco G, conforme se pode verificar no resumo diário de tesouraria de 31.12.2012 (...) e pelo mapa síntese das reconciliações bancárias de 2012”¹²¹;

A entidade acrescentou, ainda, que celebrou Acordos de Regularização de Dívida com vários fornecedores, que por sua vez cederam os respetivos créditos ao G. Em 2012, devido a dificuldades financeiras, a conta não tinha saldo suficiente para fazer face às referidas prestações, apesar do Banco continuar a debitar os valores na referida conta.

Numa fase inicial e tendo em conta que a prestação eletrónica de contas obedece a regras de pré-validação e validação, as divergências indicadas não permitiam a entrada das referidas contas; no entanto, após justificação apresentada pela autarquia, foi autorizado superiormente o levantamento das referidas regras, a fim de permitir à entidade proceder ao envio das contas de gerência de 2011 e 2012.

Consultados os documentos de prestação da conta da gerência de 2013, constatou-se que as referidas divergências foram, entretanto, regularizadas.

13.4. Saldo negativo

Verificou-se que o somatório do saldo da gerência anterior de execução orçamental (€ 2 302 464,00) com a receita cobrada bruta (€ 15 908 121,82) em 2011, no montante de € 18.210.585,82, foi inferior à despesa total paga, no valor de € 18.464.827,26, o que resultou num saldo negativo para a gerência seguinte no valor de € 254.241,44, tendo sido utilizadas verbas de operações de tesouraria para pagar despesas orçamentais na própria gerência, contrariando, assim, o disposto na alínea e), do ponto 3.1.1., do POCAL, não tendo sido apresentada qualquer justificação para a referida situação por parte do Presidente da Câmara Municipal¹²².

¹¹⁹ Anexo H ao Relato. Pontos 7, 8 e 9 do ofício n.º 613, de 25.02.2014.

¹²⁰ Anexo E ao Relato.

¹²¹ Anexo F ao Relato.

¹²² Anexo H ao Relato. Ponto 10 do ofício n.º 613, de 25.02.2014.

A não observância desta norma seria suscetível de fazer incorrer os responsáveis em eventual responsabilidade financeira sancionatória, pela utilização indevida de fundos movimentados por operações de tesouraria para financiar despesas orçamentais, nos termos do disposto na alínea g) do n.º 1 do art.º 65º da LOPTC. No entanto, atendendo à data da prática dos atos (2011), as mesmas já se encontram prescritas, por força do disposto nos artigos 69º e 70º do mesmo diploma.

13.5. Juros

No decurso da verificação interna das contas, solicitou-se à autarquia a justificação para as diferenças verificadas entre o valor dos encargos com juros, constante do mapa dos Empréstimos e o valor da rubrica 01.03/03.01.03. “Juros e outros encargos – Juros da dívida pública - Sociedades financeiras – Bancos e outras instituições financeiras” do mapa de Fluxos de Caixa, nos anos de 2010, 2011 e 2012. O Presidente da Câmara veio esclarecer que, nas notas de rodapé ao mapa dos Empréstimos, consta que *“Este mapa foi elaborado com base na contabilidade patrimonial, o que significa que a coluna dos juros não coincide com os valores constantes do mapa dos Fluxos de Caixa, mas sim com os valores constantes da Demonstração de Resultados”*¹²³.

Também é referido que *“O valor dos encargos do ano de 2012 de juros totalizam € 402.022,06 e referem-se aos juros do período de 01.01.2012 a 31.12.2012 com os custos especializados”*.

E no mapa de Fluxos de Caixa, na referida rubrica *“encontra-se registado o valor de € 66.382,07 (...) que corresponde a juros pagos no ano de 2012”*¹²⁴.

Contudo, entende-se que o valor de encargos com juros refletido no Mapa de empréstimos deve corresponder aos pagamentos desta natureza, tratando-se, portanto, de despesas pagas, obrigatoriamente refletidas na contabilidade orçamental, no ano em que ocorrem. Neste sentido, o valor dos encargos com juros deve corresponder ao constante do Mapa de Controlo Orçamental da Despesa.

13.6. Deficiente escrituração dos mapas de prestação de contas

Verificados os mapas entregues na prestação eletrónica de contas, foram detetadas algumas faltas e incorreções, nomeadamente, no tocante às Relações Nominais dos Responsáveis relativas aos anos de 2010 e 2011, que não se encontravam corretamente preenchidas; quanto às atas completas das reuniões do órgão executivo, em que foram discutidas e votadas as contas de 2010 a 2012, por terem sido enviadas apenas as respetivas minutas; e ainda quanto ao mapa relativo à “Contratação Administrativa – Situação dos Contratos” (mapa 8.3.3 do POCAL), em que as colunas relativas ao Visto do Tribunal de Contas não se encontravam preenchidas nalguns contratos de empreitada, pelo que foram solicitados os devidos esclarecimentos e novos documentos de modo a clarificar os mesmos, tendo, posteriormente, sido enviados novos documentos.

¹²³ Anexo H ao Relato. Ponto 8 do ofício n.º 571, de 24.02.2017.

¹²⁴ Anexo H ao Relato. Ponto 18 do ofício n.º 613, de 25.02.2014.

Face ao exposto, recomenda-se à Autarquia que efetue 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, de acordo com o regime contabilístico (SNC-AP) e a Instrução n.º 1/2019 do Tribunal de Contas, publicada no DR, 2ª série, n.º 46, de 6 de março de 2019, atualmente em vigor.

14. CERTIFICAÇÕES LEGAIS DE CONTAS

As diversas certificações legais de contas (CLC), respeitantes ao período de 2010 a 2021, contêm várias reservas e ênfases, alertando para as desconformidades verificadas nas demonstrações financeiras da autarquia, verificando-se que, desde 2010, os Revisores Oficiais de Contas foram alertando os responsáveis para a situação de acordos de pagamentos a fornecedores, que se estendem por prazos até oito anos (desde 2011); que os fundos próprios apresentam valores negativos, os quais foram considerados pelos auditores, integralmente perdidos; para o excesso de endividamento líquido; para a existência de dívidas em mora ao setor público estatal; e, em 2012, foi declarada a situação de desequilíbrio financeiro estrutural, face à situação em que se encontrava o MC, a 31 de dezembro de 2011.

Nas gerências de 2010 a 2012, o revisor do MC foi a Sociedade H e, nos exercícios de 2016 a 2021, foi a Sociedade I a responsável pela certificação das contas da autarquia, tendo emitido as devidas Certificações Legais de Contas (CLC's).

As CLC's apresentam Reservas e Ênfases, dando-se nota no quadro seguinte das situações de maior relevância nas gerências em apreciação¹²⁵, bem como nas gerências mais recentes¹²⁶ de 2016 a 2021:

Reservas/Ênfases	Anos								
	2010	2011	2012	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Falta de implementação da contabilidade de custos/gestão.	X	X	X	X	X	X	X	X	
Falta de inscrição obrigatória de imóveis na repartição de finanças e conservatória do registo predial e respetivos custos e proveitos associados.	X	X	X	X	X	X	X	X	X
O ativo encontrava-se sobreavaliado em € 17.500.000 e o resultado do período em cerca € 5.833.333, com suporte no Programa de ação elaborado com base na Resolução do Conselho de Ministros n.º 135/2008, de 28.08.2008 ¹²⁷ .	X								

¹²⁵ Anexo I ao Relato.

¹²⁶ Anexo I ao Relato.

¹²⁷ Anexos I e H ao Relato. Publicada no DR, 1ª série, n.º 174, de 09.09.2008 (págs. 6274 e 6275) relativa ao Programa de Ação aprovado para o desenvolvimento da região, tendo em conta a localização do Novo Aeroporto de Lisboa. Nesse contexto, foi efetuado o registo de um incentivo não reembolsável que não se concretizou, e foi regularizado em 2011, conforme esclarecimento prestado através do ofício n.º 571/2017, de 24.02.2017 (ponto 12).

Reservas/Ênfases	Anos								
	2010	2011	2012	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Regularizações efetuadas no Balanço de que resultou uma diminuição do ativo e dos fundos próprios e aumento do endividamento líquido de igual valor.		X							
Acordos de pagamentos a fornecedores que se estenderam por um prazo até 8 anos.	X	X							
De acordo com o princípio da especialização do exercício foram acrescidos proveitos por impostos sobre imóveis a receber.	X	X							
A assunção de compromissos que excedam os fundos disponíveis				X					
O valor dos fundos próprios encontrava-se integralmente perdido, sendo os mesmos negativos.		X	X	X	X	X	X		
Dívidas em mora ao Setor Público Estatal.		X	X						
O montante da despesa paga foi superior ao montante de receita cobrada, tendo transitado para a gerência seguinte um saldo negativo.		X							
Excesso de endividamento líquido.		X							
Incumprimento dos formalismos estabelecidos na Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, relativamente às empresas da atividade empresarial local.			X						
Situação de desequilíbrio financeiro estrutural.		X	X						
Concessão de exploração e gestão dos Serviços Públicos de distribuição de água e drenagem de águas residuais do Cartaxo – Empresa J				X	X	X	X	X	X

De acordo com o exposto no quadro, sintetizam-se as situações mais relevantes:

- No ano de 2016, o MC procedeu à assunção de compromissos que excedem os fundos disponíveis, incumprindo o disposto no artigo 5.º da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro e artigos 4.º, 5.º e n.º 2 do 7.º do Decreto-Lei 127/2012, de 21 de junho, com as alterações previstas pelo Decreto-Lei n.º 99/2015, de 2 de junho. (Cfr. ponto 9.3 do presente Relatório).
- Até 2020, não se encontrava implementada a contabilidade de custos/gestão¹²⁸;
- No período de 2010 a 2021, registou-se a falta de inscrições obrigatórias de imóveis quer na repartição de finanças quer na conservatória do registo predial e respetivos custos e proveitos associados. O MC também neste caso não se encontrava a cumprir os requisitos exigidos pelo POCAL, quanto aos métodos e procedimentos de controlo, assim como em relação aos critérios de valorimetria do imobilizado.

¹²⁸ Anexo H ao Relato - Ponto 25 e Anexo I ao Relato. Apesar do Presidente da CMC ter informado este Tribunal que “o Município já se encontra a implementar a contabilidade de custos no exercício de 2014”, as CLC’s de 2016 a 2019 referem nas Ênfases que “o Município não tinha reunido as condições indispensáveis à utilização da Contabilidade Analítica de Custos, cuja implementação é obrigatória nos termos do ponto 2.8.3 do POCAL”. Em 2021, é referido na CLC que o subsistema da contabilidade de gestão (NCP27 do SNC-AP) se encontra implementado, carecendo de aperfeiçoamento.

Nas gerências de 2016 a 2021, mantém-se uma reserva no sentido da existência de um conjunto de terrenos e edifícios que permaneciam por regularizar quanto à sua titularidade, os quais se encontravam registados no imobilizado em curso¹²⁹.

- Em 2010, o ativo encontrava-se sobrevalorizado em € 17.500.000 e o resultado líquido do período em cerca € 5.833.333, com suporte no Programa de Ação para o desenvolvimento da região, aprovado com base na Resolução do Conselho de Ministros de 28.08.2008, tendo sido efetuado o registo de um incentivo não reembolsável que não se concretizou.

Em 2011, a situação referida foi regularizada, traduzindo-se numa diminuição do ativo e dos fundos próprios e aumento do endividamento líquido de igual valor, constando como ênfase na CLC.

A CLC de 2011 menciona, ainda, como ênfase que foi efetuada uma regularização no montante de € 1.634.027, relativa a protocolos não formalizados, que se traduziu numa diminuição do ativo e dos fundos próprios e aumento do endividamento líquido de igual valor.

- Nos anos de 2011 e 2012, encontravam-se dívidas em mora ao Setor Público Estatal, nos montantes de € 788.602 e € 1.254.225, respetivamente.

Segundo informação prestada pelo Presidente da CMC *“Este valor refere-se a dívidas à ADSE, CGA e Segurança Social. Durante o ano de 2012/2013 foram celebrados vários acordos de pagamento em prestações com a segurança social que irão permitir regularizar estas situações. No final do ano de 2013 foram estabelecidos dois planos prestacionais para liquidar a dívida à CGA”*¹³⁰.

Esta situação não é mencionada nas CLC's dos exercícios económicos seguintes.

- Em 2011, o montante da despesa paga foi superior ao montante de receita cobrada, em € 2.556.705. Tendo sido integralmente utilizado o saldo da gerência anterior¹³¹, transitou para a gerência seguinte um saldo negativo de € 254.241.

A situação de saldos negativos não se verificou nas gerências subsequentes.

- Relativamente à Concessão de exploração e gestão dos Serviços Públicos de distribuição de água e drenagem de águas residuais do Cartaxo, cujo contrato foi outorgado em 2010, com a Empresa J refira-se que as CLC's até 2012 não fazem qualquer referência a esta matéria. Contudo, a partir de 2013, as CLC's passaram a incluir uma reserva que se manteve até 2022, onde é evidenciado que:

¹²⁹ Pelo montante global de € 852.081 (2016), € 594.025 (2017) e € 558.025 (2018, 2019 e 2020).

¹³⁰ Anexo H ao Relato. Ponto 25 do ofício n.º 613, de 25.02.2014.

¹³¹ Anexo E ao Relato. Cfr. Mapa de Fluxos de Caixa e Mapas do controlo orçamental da receita e da despesa.

Os Balanços de final de exercício apresentam saldos nas rubricas de “Outros Devedores/Outras contas a receber” do ativo e de “Proveitos Diferidos/Diferimentos” do passivo que decorrem da contabilização do contrato de concessão com a empresa J, o qual foi objeto de revisão em março de 2013, que teve implicações na fórmula de apuramento da retribuição da concessão, existindo uma estimativa de quebra de receitas, com consequências desfavoráveis para o Município, cujo efeito não se encontra refletido nos saldos acima referidos. De acordo com a opinião dos auditores a informação disponibilizada sobre esta situação, não lhes permite avaliar a justeza dos valores que se encontram registados nas demonstrações financeiras, quer ao nível patrimonial, quer na vertente orçamental.

A partir de 2018, as CLC's evidenciam, na reserva sobre esta matéria, que a ERSAR – Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos se encontram a analisar o processo sobre o 3.º adicional ao contrato, podendo dessa análise advir correções materialmente relevantes ao contrato e consequentemente aos valores que se encontram registados nas demonstrações financeiras.

Na CLC de 2022, é ainda referido que neste ano foi registado no passivo e nos resultados do Município uma provisão para fazer face ao processo judicial interposto pela empresa J e ao litígio existe entre as partes acerca do contrato de concessão.

Esta matéria será abordada noutra ação de controlo em curso sobre a execução de planos de ajustamento financeiro das Autarquias Locais.

15. PROCESSO REFERENTE A DENÚNCIA

Foi rececionada nesta Direção-Geral, em 25.07.2011, uma denúncia¹³² efetuada por um membro da Assembleia Municipal do Cartaxo, bem como idêntico expediente proveniente da Inspeção-Geral de Finanças, relativos a um conjunto de factos, ocorridos nos mandatos de 2005/2009 e de 2009/2013, que se reportam a pagamentos indevidos de remunerações no exercício de funções públicas a dois elementos das Forças Armadas, em situação de reserva, fora da efetividade de serviço.

É referido, em síntese, o seguinte:

- O Presidente da Câmara Municipal (PCM), nomeou para o Gabinete de Apoio Pessoal do Presidente da Câmara Municipal (GAPP), o Adjunto e o Secretário, os quais pertenciam às Forças Armadas e estavam em situação de reserva.

¹³² Processo DCAV n.º 66/11.

- Não foi efetuado qualquer pedido de autorização para o exercício de funções públicas, nem efetuada a opção da suspensão do pagamento da pensão ou da remuneração, nos termos do n.º 1 do artigo 79º, conjugado com o n.º 1 do artigo 78º do Estatuto de Aposentação¹³³.
- Consequentemente, apesar de não terem sido autorizadas superiormente as referidas acumulações de funções, a Câmara Municipal do Cartaxo efetuou o pagamento da totalidade das remunerações pelo exercício de funções públicas ao Adjunto, no período de 31.10.2005 a 28.02.2011 e, ao Secretário, no período de 31.10.2005 a 03.08.2006.

Em sede de verificação interna das contas foram efetuadas diligências junto do atual Presidente da Câmara Municipal, e analisados os documentos remetidos, verificou-se que:

Tendo em consideração o facto do Presidente da Câmara Municipal (PCM) ter competência para proceder à nomeação, constituição e exoneração do respetivo gabinete de apoio pessoal, conforme disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 73º e artigo 74º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, alterada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro, em vigor à data dos factos, foram proferidos os seguintes Despachos do Presidente da CM:

- Relativamente ao Adjunto, L:
 - a) Despacho de nomeação¹³⁴, datado de 31 de outubro de 2005 e despacho de nomeação¹³⁵ de 30 de outubro de 2009;
 - b) Despacho de exoneração¹³⁶, de 28 de fevereiro de 2011, com efeitos a partir de 1 de março de 2011.
- No que se refere ao Secretário, M:
 - a) Despacho de nomeação¹³⁷ de 31 de outubro de 2005;
 - b) Despacho exarado pelo PCM, em 21 de agosto de 2006, na informação da Divisão de Administração e Finanças¹³⁸, com fim de exercício de funções, demissão por iniciativa do próprio Secretário, com efeitos à data de 3 de agosto de 2006.

¹³³ Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de dezembro, alterado pelos Dec. Lei n.º 179/2005, de 2 de novembro, com a redação dada pelo Decreto-Lei n.º 137/2010, de 28 de dezembro, enquadramento jurídico aplicável à data dos factos.

¹³⁴ Anexo M A ao Relato.

¹³⁵ Anexo M ao Relato.

¹³⁶ Anexo M ao Relato.

¹³⁷ Anexo M ao Relato.

¹³⁸ Anexo M ao Relato. Informação n.º 246/2006, de 9 de agosto de 2006, que refere: “(...) o que consta na ata n.º 15 de 10 de julho (disponibilizada em 8 de agosto) é a produção de efeitos desta situação a partir do dia dessa reunião de câmara.”

No sentido do cabal esclarecimento dos factos em apreço, foram solicitados esclarecimentos à Caixa Geral de Aposentações¹³⁹ (CGA) sobre as datas de início da situação de reserva/reforma/aposentação dos dois elementos supra identificados, assim como uma declaração comprovativa dos respetivos pagamentos efetuados, no período de 2010 a 2013.

Em resposta, a CGA confirmou, assim, a situação de ativo, com inscrição pela Força Aérea, do referido Secretário bem como a situação de reforma do Adjunto do GAPP, em 01.04.2003. Foi, ainda, remetida informação¹⁴⁰ relativa às importâncias pagas ao referido adjunto, a título de pensão que correspondem ao valor mensal ílquido de € 1 035,85.

No que respeita ao Secretário do GAPP da Câmara Municipal, o mesmo optou pelo abono de remuneração correspondente à atividade profissional de origem¹⁴¹ (quadro permanente da Força Aérea), por ser superior à função de secretário. Acresce que foi concedida uma Licença Especial pela Força Aérea Portuguesa, colocando-o fora da efetividade de serviço, na situação de adido ao respetivo quadro, tendo cessado qualquer obrigação remuneratória de natureza militar, durante o período que exerceu funções na Câmara Municipal, conforme documento enviado¹⁴² e constante do respetivo processo individual, concluindo-se, assim, que o mesmo não se encontrava em situação de reserva.

Quanto ao Adjunto supramencionado nomeado para o GAPP, desde 31 de outubro de 2005, encontrava-se reformado da função pública e manteve-se a auferir a totalidade da remuneração durante o exercício de funções públicas¹⁴³ em simultâneo com a respetivo pagamento da pensão mensal abonada pela CGA, situação que se verificou até março de 2011¹⁴⁴. Verificou-se que apenas em 6 de janeiro de 2011, apresentou declaração junto do Município do Cartaxo em como se encontrava reformado/aposentado da CGA, sendo posteriormente exonerado com efeitos a partir de 1 de março de 2011.

O Adjunto foi novamente nomeado por Despacho de 8 de novembro de 2013, com efeitos a partir de 6 de novembro de 2013¹⁴⁵, tendo declarado em 14 de novembro de 2013, que pretendia exercer a opção pelo pagamento da pensão de reforma.

Para análise da situação em apreço, é necessário atender ao previsto nos artigos 78º e 79º do Estatuto de Aposentação¹⁴⁶ que impunham que os aposentados, reformados, reservistas fora de efetividade e equiparados não podiam exercer funções públicas ou prestar trabalho remunerado, em

¹³⁹ Anexo G ao Relato. Ofício registado sob o n.º 28428, remetido em 3 de agosto de 2022.

¹⁴⁰ Anexo H ao Relato. Ofício registado sob o n.º 10756, de 17 de agosto de 2022.

¹⁴¹ Anexo M ao Relato. Cfr. requerimento apresentado pelo secretário, datado de 9 de novembro de 2005.

¹⁴² Anexo M ao Relato. Subscrito pelo próprio, datado de 19 de setembro de 2006.

¹⁴³ Estatuto dos membros do gabinete de apoio pessoal, previsto no n.º 2 do artigo 43.º do Anexo à Lei n.º 75/2013, de 12/09, do Regime Jurídico das Autarquias Locais, na redação em vigor.

¹⁴⁴ No mês de março foram efetuados pagamentos relativos a acertos decorrentes da cessação de funções.

¹⁴⁵ Novo Mandato de 2013/2017, Presidente da Câmara Municipal (Pedro Magalhães Ribeiro).

¹⁴⁶ Dec. Lei n.º 498/72, de 9 de dezembro, alterado pelo Dec. Lei n.º 179/2005, de 2 de novembro e pelo Dec. Lei n.º 137/2010, de 28 de dezembro, em vigor à data dos factos.

quaisquer serviços do Estado e pessoas coletivas públicas (nas quais se incluem os municípios) exceto:

- Quando a lei o permita¹⁴⁷;
- Quando, por razões de interesse público excecional, o Primeiro-Ministro ou os membros do Governo responsáveis pelas áreas das Finanças e da Administração Pública, expressamente o autorizem.

Não tendo sido concedida a autorização legal para o exercício de funções públicas, nos termos acima mencionados, as despesas relativas às remunerações do Adjunto do GAPP, são consideradas ilegais, por não se encontrarem preenchidos os respetivos pressupostos legais para o efeito, senão vejamos:

- Quanto à possibilidade de “Cumulação de remunerações”, o artigo 79º do Estatuto da Aposentação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de dezembro, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 179/2005, de 2 de novembro, prescreve o seguinte:

“1 - Quando aos aposentados e reservistas, ou equiparados, seja permitido, nos termos do artigo anterior, exercer funções públicas ou prestar trabalho remunerado, é-lhes mantida a respetiva pensão ou remuneração na reserva, sendo-lhes, nesse caso, abonada uma terça parte da remuneração base que competir àquelas funções ou trabalho, ou, quando lhes seja mais favorável, mantida esta remuneração, acrescida de uma terça parte da pensão ou remuneração na reserva que lhes seja devida.

2 - As condições de cumulação referidas no número anterior são fixadas pela decisão prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo anterior.”

O referido artigo, foi alterado pelo Decreto-Lei n.º 137/2010, de 28 de dezembro, passando a ter a seguinte redação:

“1 - Os aposentados (...), autorizados a exercer funções públicas não podem cumular o recebimento da pensão com qualquer remuneração correspondente àquelas funções.

2 - Durante o exercício daquelas funções é suspenso o pagamento da pensão ou da remuneração, consoante a opção do aposentado.”

Face ao explanado, constata-se que o Adjunto do GAPP recebeu a totalidade das remunerações da Câmara Municipal do Cartaxo em acumulação com a pensão da CGA, quando legalmente não era permitido. Ainda que, com a redação dada pelo Decreto-Lei n.º 179/2005, de 2 de novembro, em 2010 existisse a possibilidade de cumulação de um terço da remuneração com a pensão, tal situação apenas seria permitida excecionalmente por motivos de interesse público, mediante despacho de autorização do Primeiro-Ministro, para o efeito, que no caso em apreço, nunca existiu. No ano

¹⁴⁷ Decreto-Lei n.º 236/99, de 25 de junho, que aprova o Estatuto dos Militares das Forças Armadas (em vigor à data dos factos), que no n.º 4 do artigo 121.º, quanto à remuneração na reserva dispõe: “Quando ao militar na situação de reserva seja, nos termos da lei, permitido exercer funções públicas ou prestar serviço (...) e o vencimento correspondente seja superior à remuneração da reserva, o montante desta será reduzido a um terço salvo se, por despacho do Primeiro-Ministro, sob proposta do MDN, for autorizado montante superior, até ao limite da mesma remuneração.”

seguinte, face à alteração do regime legal da aposentação, o mesmo deveria ter optado pela remuneração ou pela pensão, o que também não sucedeu, tendo auferido ilegalmente ambas as remunerações.

Deste modo, conclui-se que foram exercidas as funções de Adjunto do GAPP em acumulação com a situação de reforma, e o recebimento simultâneo da remuneração e da pensão, desde novembro de 2005 até março de 2011, o que originou a assunção, autorização e pagamento de despesas ilegais, situação que seria suscetível de constituir eventual infração financeira sancionatória, prevista na alínea b), do n.º 1, do artigo 65º da LOPTC¹⁴⁸.

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

Apurou-se também que a existência de acumulação de funções, em violação do disposto no Estatuto da Aposentação, e o pagamento da totalidade do valor da remuneração em acumulação com a pensão, são considerados pagamentos indevidos imputáveis aos responsáveis que autorizaram os pagamentos, sendo por isso, igualmente suscetível de constituir infração financeira reintegratória, prevista nos n.ºs 1 e 4 do artigo 59º da LOPTC.

Sobre esta matéria, o Tribunal de Contas pronunciou-se¹⁴⁹ na Sentença n.º 8/2015, proferida no processo n.º 1 JC 2014 - Câmara Municipal de Vila do Conde - que se subscreve:

- *“(...) os pagamentos foram autorizados pelos demandados sem suporte legal e o seu montante foi muito além do devido. Portanto, como a responsabilidade reintegratória é tributária da responsabilidade civil, há que ter em conta o princípio contido no art.º 483.º, n.º 1, do Código Civil, segundo o qual “aquele que com dolo ou mera culpa, violar ilicitamente o direito de outrem ou qualquer disposição legal destinada a proteger interesses alheios fica obrigado a indemnizar pelos danos resultantes da violação”. (...) A Autorização de tais despesas e os consequentes pagamentos são, portanto, ilícitos ou ilegais porque contrários ao disposto no art.º 79.º do Decreto-Lei n.º 498/72, de 09/12, na redação introduzida pelo D.L. n.º 215/87, de 29 de Maio - e constituem, objetivamente, uma situação de pagamentos indevidos prevista no referido artigo 59.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97 de 26/08, na redação original (...)”*
- *É irrelevante a alegação de que não tinham formação jurídica, pois quem, como o primeiro demandado, ocupa este tipo de cargos públicos tem de estar preparado para exercer cabalmente, como os eleitores esperam e exigem. De contrário, assumir e manter um cargo sem capacitação para o mesmo, é já, por si só, uma forma negligente ou temerária de o*

¹⁴⁸ Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua redação inicial.

¹⁴⁹ Sentença n.º 8/2020, 3ª Secção- Proc.º n.º 25/2019, que refere: “Atento o disposto nos artigos 78.º e 79.º do EA, designadamente dos seus n.ºs 1, podemos dizer que só há lugar a remuneração pela contraprestação efetiva quando o aposentado ou o pensionista tiver sido autorizado a exercer funções públicas e tiver optado pelo pagamento desta em detrimento da pensão de aposentação.

Não se verificando, in casu, tal condicionalismo, qualquer remuneração paga é, por força da lei, um pagamento indevido.”

ocupar, não deixando assim que outro cidadão mais capaz o desempenhe. (...) Autarcas com larga experiência no poder local, (...) tinham o dever de saber que a limitação remuneratória do art.º 79.º do EA era aplicável (...)”.

Esta questão foi objeto de recurso ordinário n.º 6 RO-JC/2015, tendo sido proferida decisão no Acórdão n.º 12/2016- 3ªSecção, onde foi reafirmado:

- *“(...) A legislação em causa (...), era absolutamente clara quanto aos princípios estruturantes do Estatuto Remuneratório dos Aposentados que exercessem funções de natureza pública para o Estado ou Administração Autárquica.*
 - *Os ora Recorrentes, ao autorizarem os pagamentos, mesmo convictos que eram legais, agiram de forma descuidada e inadequada ao que se exigiria de um administrador de dinheiros públicos atento às exigências legais que, há muito, restringiam o montante remuneratório devido a aposentados, pelo que é censurável a conduta que assumiram autorizando os pagamentos em causa sem base legal.”*
- Durante o período em que o Adjunto do Gabinete de Apoio ao Presidente da Câmara Municipal esteve a exercer funções, foram efetuados os seguintes pagamentos indevidos das correspondentes remunerações¹⁵⁰, conforme quadro infra:

Unid.: Euro

Período	Valor Anual Remunerações (€)
	Adjunto do GAPP
2005	4 593,64
2006	22 091,63
2007	23 023,00
2008	23 683,76
2009	24 517,47
2010	22 213,39
2011	6 914,38
Total	127 037,27

Procedendo aos respetivos cálculos globais, verifica-se que foi pago, ilegal e indevidamente, o valor de € 127 037,27 ¹⁵¹.

¹⁵⁰ Volume VI – Constan as Ordens de pagamento de folhas 1826 a 2310.

¹⁵¹ Anexo M ao Relato. Mapa resumo dos pagamentos e as respetivas autorizações.

Face ao período de tempo entretanto decorrido, a responsabilidade financeira reintegratória, nos anos de 2005 a 2011, encontra-se prescrita, nos termos do disposto nos artigos 69º e 70º da LOPTC.

Neste sentido, recomenda-se ao órgão executivo que diligencie no sentido de dar cumprimento ao regime legal em vigor, previsto nos artigos 78º e 79º do Estatuto da Aposentação, com as alterações introduzidas pelo artigo 4º da Lei n.º 11/2014, de 6 de março e da Lei n.º 25/2017, de 30 de maio.

15.1. Contraditório pessoal

Em sede de contraditório, os responsáveis **Paulo Alexandre Fernandes Varela Simões Caldas (PCM)**¹⁵² ¹⁵³ e **Paulo Jorge Vieira Varanda (Vereador)**¹⁵⁴, vieram apresentar alegações, tendo informado, em síntese, o seguinte:

- i. O PCM, refere, não ter tido conhecimento, de que o adjunto do seu gabinete de apoio estivesse na situação de reformado ou que recebesse qualquer quantia nessa qualidade. Tendo procedido à sua exoneração, após ter tomado conhecimento dessa situação, com efeitos a 01.03.2011.
- ii. O Vereador refere que a sua intervenção na situação descrita foi exercida nessa qualidade, limitando-se à autorização de pagamentos e não ter tido intervenção na seleção ou contratação do referido funcionário.
- iii. No que respeita ao regime aplicável, sem prejuízo da aplicação das normas relativas aos prazos prescricionais, as alterações introduzidas pela LOE para 2017 e a nova redação do n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC, consagram que os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais só são responsáveis financeiramente quando não tenham ouvido as estações competentes ou quando, tendo-as ouvido, tenham adotado uma resolução diferente.
- iv. Sempre atuaram em conformidade com as informações e pareceres dos serviços.

Atendendo a que as infrações cometidas se encontram prescritas, não cumpre, nesta sede, proceder à análise das alegações proferidas.

15.2. Contraditório institucional

O atual Presidente da Câmara Municipal do Cartaxo, **João Miguel Ferreira Heitor**, vem referir¹⁵⁵ que, tendo em conta o período em referência, anos de 2010 e 2011, ainda que tenham existido pagamentos indevidos neste domínio, os mesmos ocorreram, no limite, há doze anos, pelo que a responsabilidade se encontra prescrita, o que, efetivamente, se verifica.

¹⁵² A folhas 7106 a 7108 do processo - Volume XVII.

¹⁵³ Foi Presidente da Câmara Municipal do Cartaxo no ano de 01.01.2010 a 08.11.2011.

¹⁵⁴ A folhas 7129 a 7133 do processo - Volume XVII.

¹⁵⁵ Cfr. folhas 7101 verso e seguintes do processo – Volume XVII.

De referir ainda que foi alegado que em 03/01/2011, o PCM à data, Paulo Caldas: “(...) emitiu uma “Nota Interna”, que, no seguimento da alteração do artigo 78.º do Estatuto da Aposentação, promovida pelo artigo 6.º do Decreto-Lei, n.º 137/2010, de 28 de dezembro, determinava que o pessoal que se encontrasse na situação de aposentado deveria declarar qual o seu regime de aposentação, através do preenchimento de um requerimento criado para o efeito. O mesmo é dizer que o Executivo daquela data pugnou pelo cumprimento dos normativos em vigor em matéria de cumulação de rendimentos provenientes de pensão de aposentação e de remuneração pelo exercício de uma atividade profissional, tendo diligenciado no sentido de apurar e retificar as situações que pudessem colidir com o cumprimento da Lei”.

De salientar que tal procedimento se traduziu numa boa prática, entretanto instituída.

16. APRECIÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS – GERÊNCIAS DE 2016 a 2021

Consultados os documentos de prestação de contas submetidos a este Tribunal, constatou-se que:

- i. As contas foram prestadas por via eletrónica, tendo dado entrada dentro do prazo legal¹⁵⁶;
- ii. Analisados os exercícios económicos referentes ao período de 2016 a 2019, constata-se que os Resultados Extraordinários e o Resultado Líquido do Exercício são sempre positivos, enquanto que os Resultados Financeiros se apresentam sempre negativos. Os Resultados Operacionais mostram-se positivos nos anos de 2016 e 2019, conforme o quadro que se segue:

	Unid.: Euro			
Resultados (DR)/ Balanço	2016	2017	2018	2019
Resultados Operacionais	621.067,17	- 13.944,82	- 588.171,03	100.944,84
Resultados Financeiros	- 1.242.646,26	-528.161,25	- 77.614,16	- 71.536,92
Resultados Correntes	- 621.579,09	- 542.106,07	- 665.785,19	29.407,92
Resultados Extraordinários	1.401.550,46	1.544.571,92	1.804.493,90	2.741.727,20
Resultado Líquido do Exercício	779.971,37	1.002.465,85	1.138.708,71	2.771.135,12
Resultados transitados	- 33.125.101,78	- 31.238.483,47	- 30.286.140,91	- 29.204.367,64
Fundos próprios	- 16.379.763,88	- 14.212.963,86	- 13.072.117,18	- 10.260.960,34

Fonte: Balanços e Demonstrações de Resultados¹⁵⁷.

Comparando a evolução dos Resultados operacionais de 2016 para 2017, registou-se uma redução dos proveitos operacionais, na ordem dos 2,29%, em consequência da redução das transferências e subsídios obtidos, das vendas e prestações de serviços e de outros proveitos operacionais, apesar de se ter registado um aumento da rubrica de impostos e taxas, que se deveu ao aumento do valor dos impostos cobrados.

¹⁵⁶ Em 28.04.2017, 30.04.2018, 29.04.2019, 30.06.2020 e 29.06.2021, respetivamente. A conta de 2021 deu entrada em 03.05.2022, após deferimento do pedido de prorrogação de prazo de entrega.

¹⁵⁷ Anexos Q e R ao Relato.

No que se refere aos custos operacionais, aumentaram os custos com os fornecimentos e serviços externos e as transferências e subsídios correntes concedidos, face ao ano anterior.

Nos Resultados financeiros, houve uma variação positiva em 2017 face a 2016, que resultou da execução do FAM e da liquidação de parte dos empréstimos com a entidade bancária B, bem como da internalização da empresa municipal.

Os Resultados extraordinários aumentaram em 2017 face a 2016, em resultado da conjugação da diminuição dos custos extraordinários e do aumento dos proveitos extraordinários, face ao processo negocial levado a cabo pela Autarquia junto de alguns fornecedores e instituições, nomeadamente no que se refere a perdão de juros, de onde se destaca a empresa N.

No Relatório de Gestão de 2018 ¹⁵⁸ é referido um aumento do total dos Custos operacionais de 2017 para 2018, em cerca de € 449.394,44, que representa um acréscimo de 3,61%. Este aumento, deveu-se, além do incremento ao nível dos fornecimentos e serviços externos e custos com pessoal, também à variação positiva na rubrica de transferências e subsídios correntes concedidos, onde estão englobadas as transferências para as Freguesias, através dos acordos de execução de delegação de competências e às amortizações do exercício devido à continuação do trabalho, iniciado em 2014, de regularização e atualização do imobilizado municipal.

Os Proveitos operacionais tiveram uma variação negativa, face ao ano anterior, em resultado da redução dos impostos e taxas e de outros proveitos operacionais.

Em resumo, comparando os valores apurados nos exercícios de 2017 e 2018, verifica-se uma diminuição dos Proveitos Operacionais e um aumento dos Custos Operacionais, o que originou Resultados operacionais negativos, que passaram de (€ 13.944,82) em 2017 para (€ 588.171,03) em 2018.

Quanto aos Resultados Financeiros, verificou-se uma variação positiva de 85,30%, de 2017 para 2018, tendo esta sido originada pela continuação da execução do FAM, que permitiu consolidar a dívida registada em empréstimos bancários e a sua conseqüente redução em termos de juros remuneratórios e comissões associadas.

Esta variação positiva dos Resultados Financeiros de € 450.547,09, permitiu, segundo a autarquia¹⁵⁹, a libertação das verbas necessárias para fazer face ao acréscimo dos Custos operacionais verificados, nomeadamente, na sua aplicação na conservação e reparação de equipamentos.

Os Resultados Extraordinários aumentaram € 259.921,98, em 2018 face a 2017. Na rubrica de Proveitos Extraordinários estão registados entre outros valores, o perdão de montantes relacionados com as adendas dos empréstimos da entidade bancária B, no valor de € 211.428,44, obtido no âmbito da execução do FAM.

¹⁵⁸ Anexo S ao Relato.

¹⁵⁹ Anexo S ao Relato.

No que respeita ao Resultado Líquido do Exercício de 2018 apresenta uma variação positiva de 13,59% em relação ao resultado verificado no exercício de 2017, o que se deve à evolução positiva dos Resultados Financeiros e dos Resultados Extraordinários do Exercício.

Apesar da melhoria verificada, no entender dos auditores¹⁶⁰, o Município ainda evidenciava fundos próprios negativos de valor significativo¹⁶¹, o que traduz a situação de grave desequilíbrio financeiro em que a autarquia se encontra há vários anos, com condicionalismos também na gestão orçamental de exercícios futuros.

Em 2019, o Resultado operacional apresenta um valor positivo, tendo-se verificado, face ao ano de 2018, uma variação positiva dos Proveitos operacionais, de 8,45%, bem como dos Custos operacionais, de 2,72%, o que originou uma melhoria do resultado operacional.

Os Resultados financeiros apresentaram uma evolução positiva de 7,83%, que em termos absolutos representa € 6.077,24. Esta estabilidade deve-se ao grau de execução do empréstimo do FAM, que permitiu a consolidação da dívida financeira nos últimos anos.

Os Resultados extraordinários aumentaram, em 2019, € 937.233,30, em consequência, em grande parte, da redução da provisão para cobrança duvidosa relacionada com a empresa O, dos anos de 2015 e 2016, bem como da faturação da dívida da mesma natureza, relativa a 2017 e 2018, que por cumprimento das regras contabilísticas é refletida em Proveitos – Correções de exercício do ano anterior.

Em 2020 e 2021, o Resultado Operacional e o Resultado Líquido do período apresentam-se positivos, constatando-se que no exercício de 2020, a entidade já tinha adotado o novo normativo contabilístico, SNC-AP, e, em consequência, assistiu-se à alteração dos critérios de mensuração e registo de gastos e rendimentos.

- iii. No que se refere à Dívida Total, da observação do quadro, constata-se que a entidade excedeu os limites da Dívida Total no período de 2015 a 2021 ¹⁶², não deu cumprimento ao disposto no n.º 1 do artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, de 03 de setembro, e respetivas alterações (RFALEI), nem ao estipulado na alínea a), do n.º 3, do atrás mencionado artigo, até 2020, uma vez que, em cada um dos anos subsequentes, não reduziu 10% do montante em excesso. Apenas em 2021, apesar de exceder o limite da dívida total, reduziu em mais de 10% o montante em excesso, conforme quadro infra:

¹⁶⁰ Anexo I ao Relato.

¹⁶¹ Anexo Q ao Relato.

¹⁶² Anexo S ao Relato. Relatórios de Gestão referentes aos anos de 2016 a 2021.

Unid.: Euro

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Limite da dívida no ano	16 769 810,17	17 625 073,27	19 265 718,15	19 327 539,40	19 776 096,25	19 593 743,00	21 027 750,51
Dívida Total	53 460 088,00	51 613 299,00	50 953 446,00	52 590 256,00	50 716 521,00	52 565 703,44	50 479 473,00
Excesso	-36 690 277,83	-33 988 225,73	-31 687 727,85	-33 262 716,60	-30 940 424,75	-32 971 960,44	-29 451 722,49
Diferença [N - (N-1)]		-2 702 052,10	-2 300 497,88	1 574 988,75	-2 322 291,85	2 031 535,69	-3 520 237,95
10%		-3 669 027,78	-3 398 822,57	-3 168 772,79	-3 326 271,66	-3 094 042,48	-3 297 196,04

Fonte: Relatórios de Gestão, referentes aos anos de 2015 a 2021

Perante este cenário de desequilíbrio financeiro, o MC apresentou ao Fundo de Apoio Municipal (FAM), em 16.11.2015, uma proposta de ajustamento Municipal (PAM), ao abrigo do n.º 3 do artigo 24.º da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto (LFAM) e a proposta final do PAM, em 16.11. 2016, aprovada pela direção executiva do FAM e na Assembleia Municipal de 27.12.2016, nos termos do artigo 26.º n.º 1 da LFAM. O contrato de empréstimo de assistência financeira foi efetuado pelo prazo de 30 anos e foi visado pelo TC em 02.03.2017.

O referido Programa de Ajustamento Municipal estabelece um conjunto de medidas de racionalização da despesa e maximização da receita¹⁶³ que, previsivelmente, conduziria o Município ao cumprimento do limite da dívida total imposto por lei, em 2047. Neste sentido, o MC ficou obrigado ao cumprimento do PAM, afastando-se a imposição prevista no artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, 03/09.

- iv. No que concerne ao cumprimento das medidas contratualizadas no PAM¹⁶⁴, referentes ao equilíbrio orçamental, conforme Relatório de Monitorização do 4º trimestre de 2019, o FAM concluiu que existe incumprimento de diversas medidas – as medidas consideradas incumpridas e parcialmente cumpridas constam do quadro infra –, encontrando-se o PAM parcialmente cumprido, constatando-se o seguinte:
1. Das medidas previstas quanto à execução da receita, 8 foram cumpridas, 3 foram parcialmente cumpridas e 1 foi não cumprida, situação que foi acompanhada pela diminuição da receita executada face à prevista no PAM.
 2. Do lado da despesa, 4 medidas foram cumpridas, 2 foram parcialmente cumpridas e 3 foram não cumpridas, situação que foi acompanhada pelo aumento da despesa executada face ao previsto em PAM.

¹⁶³ Anexo Y do Relato - Contrato Programa de Ajustamento Municipal celebrado em 28.12.2016.

¹⁶⁴ Anexo Y do Relato – Quadro - Relatórios de execução e acompanhamento do FAM.

Medidas de maximização da receita	
Análise e proposta de revogação de benefícios fiscais e isenções de taxas, cuja concessão seja da competência do Município, bem como a abster-se de conceder benefícios durante a vigência do PAM, exceto se autorizado pelo FAM mediante justificação das vantagens económicas para o Município.	Parcialmente cumprida
Fixar os preços a cobrar nos sectores do saneamento, água e resíduos de acordo com as recomendações da entidade reguladora daqueles setores, pelo prazo de vigência do PAM.	Parcialmente cumprida
Cobrança de receita do estacionamento (superfície e subterrâneo) no centro do Cartaxo, a partir de 2017, com os impactos previstos anualmente, constantes do Mapa 3 do contrato de Programa de Ajustamento Municipal.	Não cumprida
Recuperação de 20% ao ano, do valor total de 685.492,56 € do IMI em dívida à AT em 31/12/2015, a partir de 2017, constantes do Mapa 3 do contrato Programa de Ajustamento Municipal.	Parcialmente cumprida
Medidas de racionalização da despesa	
A não apresentar um aumento de despesa com pessoal superior à taxa de inflação, sem prejuízo dos limites quantitativos estabelecidos quanto a despesas com pessoal.	Não cumprida
Promover a racionalização da aquisição de serviços, mediante análise de valores mensais e fixação de requisitos para novas contratações e renovações, por forma a reduzir as despesas, de acordo com os objetivos fixados no Mapa 2 do Contrato Programa de Ajustamento Municipal.	Não cumprida
Não adotar medidas em matéria de gestão do tempo de trabalho que conduzam ao aumento da despesa.	Não cumprida
Proceder ao faseamento da despesa de investigação respeitando os limites quantitativos constantes do Mapa 2 do Contrato Programa de Ajustamento Municipal, comprometendo-se a partir do final do período de ajustamento a não aumentar a despesa realizada a um ritmo superior à taxa de inflação.	Parcialmente cumprida
Renegociar os contratos de seguros, comunicações, manutenção e assistência técnica, cumprindo os objetivos de despesa com aquisição de bens e serviços.	Parcialmente cumprida

No que se refere à Análise da Execução Orçamental, face à previsão de execução inscrita no PAM, a receita total apresenta um desvio negativo face ao PAM (diminuição) de cerca de 1,3% e a despesa total um desvio positivo (acréscimo) de cerca de 8,2%.

Os desvios verificados na receita¹⁶⁵, resultam, em grande medida, de receita não cobrada relativa a venda de bens e serviços correntes e impostos indiretos. De referir que na receita proveniente de "Impostos diretos" e "Transferências correntes", verificaram-se desvios positivos de 9,8% e 2,9%, respetivamente.

Do lado da despesa¹⁶⁶, verifica-se uma expansão significativa nas rubricas de "Despesas com pessoal", "Aquisição de bens e serviços", "Transferências correntes" e "Aquisição de bens de capital", ficando acima do previsto em cerca de 3,6%, 12%, 15,5% e 18,3% respetivamente.

Caso o Município não consiga implementar algumas das medidas previstas de melhoria de cobrança da receita, mantendo os atuais níveis de despesa, é obrigado a realizar uma revisão ao PAM, conforme previsto na lei.

¹⁶⁵ Anexo X ao Relato. Parecer do Auditor Externo de 2017, sobre o grau de cumprimento dos objetivos do PAM no âmbito do FAM.

¹⁶⁶ Idem.

- v. Quanto à aferição do cumprimento do Princípio do equilíbrio orçamental¹⁶⁷, nos termos dos artigos 40º e 83º do Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI), apresenta-se a respetiva evolução nos exercícios económicos de 2014 a 2021:

Unid.: Euro

Anos	Receita Corrente Bruta Cobrada	Despesa Corrente Paga	Amortização Média de Empréstimos	Margem
2014	12 854 728,41	16 194 205,67	4 131 658,66	-7 471 135,92
2015	12 196 464,54	14 977 787,26	4 428 082,16	-7 209 404,88
2016	13 810 497,33	12 439 395,52	4 428 082,16	-3 056 980,35
2017	12 904 097,44	18 452 659,61	1 794 746,63	-7 343 308,80
2018	13 104 149,18	12 285 304,58	1 873 765,77	-1 054 921,17
2019	13 461 884,25	11 906 537,81	1 819 542,81	-264 196,37
2020	15 664 026,08	11 338 996,06	1 819 542,81	2 505 487,21
2021	14 682 130,14	11 929 091,71	1 753 915,81	999 122,62

Fonte: Relatórios de Gestão, referentes aos anos de 2014 a 2021

O desequilíbrio orçamental em 2017 e 2018 foi influenciado pela execução do FAM, uma vez que os desembolsos efetuados foram registados em receita de capital e os pagamentos inerentes foram parcialmente refletidos em despesa corrente.

Salienta-se que, pela primeira vez de há vários anos, o Município conseguiu atingir um equilíbrio orçamental com excedente orçamental em 2020, que se manteve em 2021.

- vi. Sucintamente, espelha-se a evolução das taxas de execução orçamental da receita e da despesa, de 2016 a 2021:

Taxas de execução orçamental	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Receita	51,47	89,83	89,71	88,23	102,39	97,42
Despesa	47,12	88,20	72,56	78,61	67,20	57,92

Fonte: documentos de prestação eletrónica de contas.

A partir do exercício de 2017, a receita registou uma execução superior a 85%, invertendo a evolução que se vinha a verificar em relação às baixas taxas de execução orçamental da receita.

- vii. O MC registou uma redução do PMP, entre os anos de 2017 e 2021, para valores inferiores a 60 dias:

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
PMP (dias)	113	30	39	23	29	5

¹⁶⁷ Anexo S ao Relato. Relatórios de Gestão referentes aos anos de 2016 a 2021.

- viii. As contas de 2016 a 2018 foram aprovadas, por maioria, pelo órgão executivo, sendo que a de 2016, com três votos a favor e três abstenções, as de 2017 a 2020, com cinco votos a favor e dois votos contra e a de 2021, por unanimidade.

Pode, assim, concluir-se que o agravamento da situação financeira da autarquia culminou na celebração do contrato de empréstimo de assistência financeira com o FAM em 2017, e destinou-se ao pagamento: das dívidas de natureza financeira, das dívidas de natureza não financeira, das dívidas da Empresa Municipal, dos passivos contingentes, devidamente provisionados e à amortização do ATU.

17. APRECIÇÃO DO CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL E PESSOAL

Conforme já referido no ponto 3 deste Relatório, foram citados todos os responsáveis da Câmara Municipal do Cartaxo que desempenharam funções nos exercícios de 2010, 2011, 2012 e 2016 para se pronunciarem em contraditório pessoal, bem como a Câmara Municipal do Cartaxo, na pessoa do atual Presidente da Câmara Municipal, para se pronunciar relativamente à exequibilidade das Recomendações expressas no ponto 16 do Relato de Verificação Interna.

17.1. Contraditório pessoal

Em sede de contraditório, os responsáveis **Pedro Miguel Magalhães Ribeiro**¹⁶⁸, **Sónia Margarida Pimenta da Piedade Teixeira Santos Serra**¹⁶⁹ e **Fernando Manuel da Silva Amorim**¹⁷⁰ alegaram em síntese, o seguinte:

“(...) o executivo municipal, após a tomada de posse em outubro de 2013, dirigiu-se, em junho de 2014, quer em reuniões presenciais quer por ofício, para alertar o conjunto das entidades de fiscalização da situação real que se encontravam as contas do município, numa postura que classificamos de boa-fé e de transparência, assumindo, assim, uma postura e uma conduta pró-ativa para resolver as irregularidades/ilegalidades das situações detetadas.

De facto, foi dado conhecimento antecipado por parte do executivo a que presidi a um conjunto de entidades (...) Tribunal de Contas¹⁷¹ (...) do contexto económico e financeiro crítico em que se encontrava o Município do Cartaxo, impossibilitando, de forma clara, o cumprimento do PAF elaborado pelo anterior executivo e a suscetibilidade de incumprimento da Lei no exercício da gestão corrente da Câmara Municipal.

¹⁶⁸ A folhas 7058 a 7082 do processo - Volume XVII. Iniciou em 16.10.2013, as funções de Presidente da CMC para o mandato de 2013-2017.

¹⁶⁹ A folhas 7110 a 7119 verso do processo - Volume XVII. Na sequência das eleições autárquicas que tiveram lugar em 29.09.2013, foi eleita Vereadora para o mandato de 2013-2017.

¹⁷⁰ A folhas 7137 a 7163 do processo - Volume XVII. Na sequência das eleições autárquicas que tiveram lugar em 29.09.2013, foi eleito Vereador para o mandato de 2013-2017.

¹⁷¹ A folhas 311 a 314 do processo – Volume I, cfr. ofício n.º 2105, de 18.07.2014.

(...) o Município do Cartaxo no final de 2014 estava em situação financeira muito difícil e foi “obrigado” a submeter um contrato de adesão ao FAM em 20/02/2015, e revogar a contratualização dos empréstimos de reequilíbrio financeiro”

(...) Este apoio transitório de urgência do FAM foi considerado fundamental para o município ter condições, entre os anos de 2015 a 2017, de satisfazer as obrigações da autarquia, nomeadamente os serviços públicos essenciais e os salários, não conseguindo corrigir as divergências do Plano de Saneamento Financeiro (2008), nem o Plano de Ajustamento Financeiro (2012), nem cumprir com a Lei dos Compromissos, situação que apenas se veio a verificar possível com a implementação do Plano de Ajustamento Municipal (FAM), após visto do TC em 2 de março de 2017, onde permitiu amortização antecipada de dívidas de natureza financeira, pagamentos de dívidas de natureza não financeira, pagamento das dívidas e dos custos de internalização da empresa local, pagamento de passivos contingentes e amortização do empréstimo de Apoio Transitório de Urgência, até ao valor máximo de € 52.035.854,77, por um prazo de 30 anos.

(...) Quando da entrada em vigor da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, e de acordo com o disposto no artigo 5.º da referida lei, o município encontrava-se em incumprimento, uma vez que os compromissos assumidos eram superiores aos fundos disponíveis e, além disso, existiam dívidas acumuladas por liquidar com antiguidade superior a 90 dias após a data de vencimento.

(...) Associada à existência de fundos disponíveis negativos, o executivo que tomou posse em 16 de outubro de 2013, deparou-se com um conjunto de obstáculos já mencionados (...), excesso de endividamento, incumprimentos sucessivos do Plano de Saneamento Financeiro (2008), Plano de Ajustamento Financeiro (PAEL) no período de 2008 a 2013, que criou grandes obstáculos à gestão do Município do Cartaxo, colocando em causa, (...) os serviços públicos essenciais que o município está obrigado a prestar à população (...).

No período de 2014 a 2017 o executivo (...) teve como principal objetivo credibilizar o município do Cartaxo junto das diversas entidades públicas com que se relacionava, cumprir com as obrigações assumidas pelos anteriores executivos, garantir a operacionalidade dos serviços mínimos municipais, garantir à população do concelho do Cartaxo os serviços públicos essenciais e, ao mesmo tempo, cumprir com a legislação legal em vigor. Para o efeito foi crucial a adesão ao Fundo de Apoio Municipal (FAM) e a sua implementação em 2 de março de 2017, após visto do TC.

Após a implementação do FAM/PAM é que o município do Cartaxo consegue amortizar e antecipar dívidas de natureza financeira, realizar pagamentos de dívidas de natureza não financeira, pagamento das dívidas e dos custos de internalização da empresa local, realizar pagamentos de passivos contingentes e amortização do empréstimo de Apoio Transitório de Urgência, e cumprir com a Lei 8/2012, de 21 de fevereiro. Em janeiro de 2018, consegue pela primeira vez Fundos Disponíveis positivos no valor de 774,060.76€”.

A título de conclusão, foi referido que:

“(…) No conjunto dos trabalhos realizados pelos serviços municipais identificou-se em fevereiro de 2014 um conjunto de responsabilidades que não estavam devidamente registadas e, por essa razão, também não estavam previstas no PAF.

Logo que identificadas, por uma questão de reposição da legalidade e por uma questão de transparência e rigor, regularizou-se a situação que, naturalmente, teve impactos negativos sobre todos os indicadores previstos no PAF”.

No que respeita à arrecadação de receita pública ***“(…) o município deu cumprimento, neste mandato (2013-2017), em termos quantitativos, às medidas de fixação da taxa máxima de IMI, da derrama e da participação no IRS.***

Foi, ainda, referido em conclusão:

“(…) que o contrato de concessão outorgado em 2010 (pelo anterior executivo) com a Empresa J, previa um pagamento de uma retribuição de 460 mil euros. Em 2015 não foi concretizado devido à necessidade de auditar e renegociar o contrato, em defesa do interesse para o Município e em conformidade com relatório da ERSAR e com os pareceres técnicos recolhidos (...).

(…) que no tocante à otimização da receita, os esforços assumidos foram refletidos num aumento das taxas municipais a cobrar que, sob proposta do executivo camarário, a Assembleia Municipal deliberou aprovar na sessão de 29/12/2014, para o ano de 2015 e seguintes.

Assim, a atualização das taxas previstas no regulamento de taxas e outras receitas e no regulamento de taxas e compensações urbanísticas para vigorar em 2016, acompanham já, tanto quanto possível, a despesa.

(…) que à data da tomada de posse (16.10.2013) os Fundos Disponíveis eram negativos em 55.662.968,20€ (cálculo realizado pelos Serviços Municipais da DGF) em 31 de dezembro de 2016 o valor era de 18.756,997,64€ negativos, representado uma redução de mais de 36,9 milhões de euros (66,3%).

Todas as medidas adotadas possibilitaram que o município em janeiro de 2018, tivesse Fundos Disponíveis positivos e cumprisse com a Lei do Compromissos e Pagamentos em Atraso.

(…) os compromissos assumidos entre outubro de 2013 a dezembro de 2016 refletem a realização de despesas essenciais à prossecução das atribuições autárquicas (serviço da dívida, pagamento de salários e pagamento de serviços públicos essenciais), incorridas no período de regularização das contas municipais a que fizemos referência e sem que sobre a mesma tivesse existido qualquer reparo por órgão de controlo interno ou censura à conduta dos responsáveis indicados.

(…) A situação financeira em que encontramos o município do Cartaxo em outubro de 2013 colocou os autarcas que iniciavam funções em risco”.

O responsável **Pedro Miguel Magalhães Ribeiro** realçou que presidiu a “(...) *uma equipa de grande rigor e seriedade, que pautou a sua atuação com base nos princípios da legalidade, da transparência e da defesa do interesse público*”.

Os responsáveis **Sónia Margarida Pimenta da Piedade Teixeira Santos Serra** e **Fernando Manuel da Silva Amorim** acrescentaram, ainda, que “(...) *se por um lado a lei dos compromissos não permite a assunção destes sem que existam fundos disponíveis (cfr. artigo 5.º) por outro, também proíbe que a execução orçamental possa conduzir a um aumento dos pagamentos em atraso (artigo 7.º)*” e que “(...) *foi o executivo anterior ao mandato de 2013-2017 que não cumpriu com o Princípio da equidade intergeracional (...). Assim, sem prejuízo de reconhecer que nem sempre foram assumidos compromissos em cumprimento de todas as regras financeiras, face aos motivos alegados, essa factualidade não pode servir para diminuir a conduta globalmente muito positiva no sentido da melhoria das contas autárquicas que tem vindo a ser manifestada, já com reflexos evidentes nos mais recentes indicadores (...)*”.

Também, entendem que “(...) *não devem ser assacadas responsabilidades aos membros do executivo (mandato 2013-2017) face aos fundamentos expostos, quer para efeitos do modo como assumiram alguns dos compromissos embora não existissem fundos disponíveis, bem como pelo não cumprimento integral dos contratos de saneamento financeiro. Se o fizeram, agiram sem culpa e apenas para cumprimento de outros deveres (...)*”.

Relativamente à matéria relacionada com a assunção de compromissos sem fundos disponíveis em 2016 e ao incumprimento do Plano de Saneamento, o responsável **Nuno Filipe Rosa Nogueira**^{172 173} manifestou, que “*o seu posicionamento na abordagem das matérias em concreto que eram sujeitas a discussão e votação em sede de reunião do executivo municipal sempre foi baseado na análise do mérito das propostas em apreciação e do seu contributo de melhoria*” e “*pretendia também combater uma política desestruturada em matéria de orientação estratégica e resultados financeiros que evidenciavam dificuldades*”.

*(...) A realidade dos vereadores da oposição é muito específica e desproporcionada porque os membros do executivo que representam o partido vencedor e que têm pelouros atribuídos têm acesso aos serviços e gerem a agenda em função da maturação das matérias e quando as submetem para a ordem do dia de uma reunião, parte-se do princípio que está tudo devidamente estudado, ao passo que, um vereador em contexto de oposição recebe a documentação de suporte à ordem do dia com dois dias úteis de antecedência sobre a data do início da reunião;
Essa realidade impele na prática que o exercício do papel de vereador da oposição tenha de se circunscrever ao patamar das opções ao mesmo tempo que tem de confiar nos serviços que sustentam legalmente as propostas”.*

¹⁷² Folhas 7165 e 7166 do processo – Volume XVII.

¹⁷³ Foi eleito vereador nas eleições autárquicas realizadas no ano 2013, integrando a lista de um Movimento de Cidadãos, assumindo o lugar de vereador sem pelouros e em regime de não permanência.

O mesmo responsável alega que, uma vez que despachou com base em informação/proposta dos serviços e/ou dos membros do órgão executivo com pelouros atribuídos entende que atuou sem culpa, pelo que não cometeu qualquer infração.

E, a considerar-se que existe infração, no seu entender, a mesma foi cometida por negligência, pelo que, deverá ser relevada a responsabilidade, nos termos do artigo n.º 65º, n.º 9, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, por se verificarem os respetivos requisitos.

Os responsáveis **Pedro Miguel Ferreira Reis**¹⁷⁴, **Paulo José Lopes das Neves**¹⁷⁵ informaram que aderem à Pronúncia apresentada pelo Município do Cartaxo, pelo que se dão aqui por reproduzidas as alegações constantes do contraditório institucional.

Os responsáveis **Paulo Alexandre Fernandes Varela Simões Caldas**¹⁷⁶ e **Paulo Jorge Vieira Varanda**¹⁷⁷, pronunciaram-se, apenas, sobre o ponto 13 do Relato de Verificação Interna de Contas, no que se refere à sua indicição em eventuais responsabilidades financeiras reintegratórias.

De referir que o PCM, alega o desconhecimento de que o adjunto do seu gabinete de apoio estivesse na situação de reformado ou que recebesse qualquer quantia nessa qualidade, tendo procedido à sua exoneração, após ter tomado conhecimento dessa situação, com efeitos a 01.03.2011.

Por outro lado, o Vereador refere que a sua intervenção na situação descrita foi exercida nessa qualidade, limitando-se à autorização de pagamentos e não ter tido intervenção na seleção ou contratação do referido funcionário.

Mais referem que quanto ao regime aplicável, sem prejuízo da aplicação das normas relativas aos prazos prescricionais, as alterações introduzidas pela LOE para 2017 e a nova redação do n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC, consagram que os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais só são responsáveis financeiramente quando não tenham ouvido as estações competentes ou quando, tendo-as ouvido, tenham adotado uma resolução diferente. Alegam ainda o facto de sempre terem atuado em conformidade com as informações e pareceres dos serviços.

17.2. Contraditório institucional

O atual Presidente da Câmara Municipal do Cartaxo, **João Miguel Ferreira Heitor**¹⁷⁸, subscreveu o contraditório institucional, pronunciando-se sobre as recomendações constante do Relato, no sentido de que:

1. No que respeita ao cumprimento das regras orçamentais, o atual executivo do Município do Cartaxo *“tem vindo a munir esforços no sentido do cumprimento do regime indicado, sendo de*

¹⁷⁴ A folhas 7135 do processo - Volume XVII.

¹⁷⁵ A folhas 7168 do processo - Volume XVII.

¹⁷⁶ A folhas 7106 a 7108 do processo - Volume XVII.

¹⁷⁷ A folhas 7129 a 7133 do processo - Volume XVII.

¹⁷⁸ A folhas 7096 a 7102 verso do processo – Volume XVII.

assinalar que, na prestação de contas de 2022 reportada ao Tribunal de Contas em 2/5/2022, a regra do equilíbrio orçamental também se mostrou observada, considerando o saldo positivo que apresentaram no valor de 3.047.599 €”, mais referindo que “o equilíbrio orçamental é um objetivo prioritário e é precisamente nesse sentido que o Município tem atuado e pretende continuar a atuar”.

2. Relativamente à realização de operações relativas a acordos de regularização de dívidas com fornecedores ou entidades financeiras, foi referido que o Município do Cartaxo tem cumprido integralmente o regime do artigo 49.º do RFALEI.
3. Quanto à existência de fundos disponíveis necessários à assunção dos compromissos, o Município referiu a existência de fundos disponíveis positivos desde 2017, cumprindo o disposto no artigo 5.º da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro.
4. No que respeita à necessidade de serem submetidos a fiscalização prévia todos os atos ou contratos celebrados pelo Município, nos termos do artigo 46.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (LOPTC), foi referido que apesar do escrupuloso cumprimento da lei, por parte da Autarquia, dada a complexidade de alguns contratos, certamente terão existido dúvidas quanto à sua sujeição a visto do Tribunal, tratando-se, contudo, de casos isolados.
5. Relativamente ao cumprimento do Plano de Ajustamento Financeiro, o Município do Cartaxo referiu que cumpriu o Plano de Ajustamento Municipal que foi aprovado.

Mais foi referido que, no final de 2022, apesar de ainda existirem melhorias a implementar, designadamente, quanto à execução da receita e da despesa, as mesmas foram total ou parcialmente cumpridas; e que caso o Município não consiga implementar algumas das medidas previstas de melhoria de cobrança da receita, mantendo os atuais níveis de contenção da despesa, este será obrigado a realizar uma revisão ao PAM, conforme previsto na Lei.

No que se refere ao plano de Reestruturação da Dívida, as medidas previstas estão a ser cumpridas até a presente data, bem como, o integral cumprimento das medidas relativas à assistência financeira.

6. No que respeita à correção das Reservas suscitadas pelo ROC, foi informado que quanto à inscrição obrigatória de imóveis nas Finanças e Conservatória do registo predial, foi destacado um colaborador para tratar especificamente do tema, estando já em curso, no âmbito das infraestruturas de concessão, a regularização de alguns imóveis; no que respeita à empresa J, a mesma só poderá ser efetivamente resolvida quando do desfecho do processo judicial, movido pela referida entidade.
7. Quanto à prestação de contas em conformidade com as normas e procedimentos legais fixados, a Autarquia informou que se encontra a dar cumprimento ao regime contabilístico (SNC-AP) e à Instrução n.º 1/2019 do Tribunal de Contas.

8. No que se refere aos pagamentos indevidos a um membro do Gabinete de Apoio ao Presidente da Câmara Municipal, no período compreendido entre 2005 e 2011 e a respetiva observância do regime legal em vigor, previsto nos artigos 78.º e 79.º do Estatuto da Aposentação, na sua redação atual, relativo ao exercício de funções públicas por parte de aposentados, foi referido que, ainda que, tenham existido alguns pagamentos indevidos, o atual executivo conseguiu apurar através do arquivo do município, àquela data, que o Presidente da Câmara Municipal em exercício de funções, emitiu uma “Nota Interna”, em 03.01.2011, que determinava que o pessoal que se encontrasse na situação de aposentado deveria declarar qual o seu estatuto de aposentação, através do preenchimento do requerimento criado para o efeito. Refere também que os factos ocorreram há 12 anos, pelo que a responsabilidade se encontra prescrita.

Não obstante, foi referido o compromisso de dar cumprimento a todos os normativos em vigor, em matéria de exercício de funções públicas por parte de aposentados no Município, nos termos constantes dos art.ºs 78.º e 79.º do Estatuto da Aposentação, bem como outros diplomas legais que venham a ser aprovados neste âmbito.

9. Quanto à atualização e aprovação da Norma de Controlo Interno, o Município do Cartaxo está a executar o procedimento necessário para a atualização e aprovação da NCI, o qual deverá estar concluído a curto prazo.

17.3. Apreciação do contraditório

De referir que os membros dos órgãos executivos do Município do Cartaxo, que exerceram funções nas gerências em apreciação, nos anos de 2010, 2011 e 2012, bem como no ano de 2016, foram citados para, querendo, pronunciarem-se sobre os pontos constantes do Relato de Verificação Interna.

No entanto, verifica-se que, nos anos de 2010, 2011 e 2012, atendendo à data da prática dos atos, as eventuais responsabilidades financeiras sancionatórias, encontram-se prescritas, por força do disposto nos artigos 69º e 70º da LOPTC.

Cumprir apreciar as alegações apresentadas, que apesar de se reconhecer que foram introduzidas melhorias pelos executivos que iniciaram funções a partir de **outubro de 2013**, visando a recuperação financeira da autarquia e a introdução de algumas medidas corretivas, continuaram a verificar-se, situações irregulares, nomeadamente, no que respeita à assunção de compromissos sem fundos disponíveis e ao incumprimento do Plano de Saneamento Financeiro aprovado em 2008, com desvios relevantes entre os valores previstos e realizados ao nível das receitas e despesas correntes, a inobservância dos princípios e regras orçamentais, bem como da estabilidade orçamental, desde **2008 a 2016**, que não permitem formular um juízo favorável acerca das demonstrações financeiras apresentadas pela entidade.

Desta forma, deve manter-se a indicição de responsabilidades financeiras sancionatórias, no que se refere aos responsáveis pela **gerência de 2016**, mencionados no quadro das eventuais infrações financeiras (Ponto 20).

O responsável **Paulo Jorge Vieira Varanda**, pronunciou-se, apenas, sobre o ponto 13 do Relato de Verificação Interna de Contas, no que se refere à sua indicição em eventuais responsabilidades financeiras reintegratórias, as quais se encontram prescritas. No entanto, o referido responsável encontra-se indiciado no que se refere a eventuais responsabilidades financeiras sancionatórias, pelo que será de manter a respetiva indicição, no que se refere à **gerência de 2016**, de acordo com o mencionado no quadro das eventuais infrações financeiras (Ponto 20).

Verifica-se, igualmente, que deverão ser imputadas eventuais responsabilidades financeiras sancionatórias a **Nuno Filipe Rosa Nogueira**, uma vez que, apesar do alegado de que foi vereador sem pelouros e em regime de não permanência, não se pode concluir que o membro do órgão executivo, em funções na **gerência de 2016**, cumpriu os deveres decorrentes das funções para que foi eleito, considerando que lhe competia controlar e assegurar a correta gestão da autarquia, mantendo-se assim a indicição de responsabilidades financeiras sancionatórias, no que se refere à **gerência de 2016**, face ao mencionado no quadro das eventuais infrações financeiras (Ponto 20).

No que se refere a **Vasco Manuel Henriques Cunha**, que não se pronunciou em sede de contraditório, mantém-se a indicição de responsabilidades financeiras sancionatórias, no que se refere à **gerência de 2016**, de acordo com o constante no quadro das eventuais infrações financeiras (Ponto 20).

18. CONCLUSÃO

Tendo presente as conclusões atrás elencadas, e considerando a ultrapassagem dos limites de endividamento; a violação do princípio do equilíbrio orçamental; a falta de rigor na previsão das receitas e despesas; o incumprimento do Plano de Saneamento Financeiro aprovado em 2008, com desvios relevantes entre os valores previstos e realizados ao nível das receitas e despesas correntes, a inobservância dos princípios e regras orçamentais, bem como da estabilidade orçamental; a celebração de diversos acordos de regularização de dívidas com fornecedores ou entidades financeiras com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo, com cedência de créditos não vencidos a instituições financeiras, em incumprimento dos normativos legais em vigor; a não amortização dos empréstimos de curto prazo no ano, consubstanciando dívida fundada, não tendo sido sujeitos a visto do TC; e a utilização de fundos movimentados por operações de tesouraria para financiar despesas orçamentais; a existência de acumulação de funções com a situação de reforma, com o pagamento da totalidade do valor da remuneração em acumulação com a pensão, consistindo a autorização da despesa e dos pagamentos em situações ilegais, não se torna possível aferir pela veracidade e fiabilidade das demonstrações financeiras evidenciadas nos documentos de prestação de contas, pelo que se decide, nos termos do n.º 5 da Resolução n.º 06/03 - 2ª Secção, de 18 de dezembro, a recusa de homologação das contas ora objeto de verificação interna, referentes ao Município do Cartaxo, gerências de 2010, 2011 e 2012.

19. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Do Projeto de Relatório de Verificação Interna de Contas foi dada vista ao Ministério Público neste Tribunal, nos termos do disposto no n.º 5, do artigo 29.º da LOPTC, ao que se dignou o Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto de emitir o Parecer do Ministério Público n.º 57/2023, de 15 de setembro, nos seguintes termos:

“1. Enquadramento

1.1. *A verificação interna às contas (VIC) de gerência do Município de Cartaxo, constava do Programa de Fiscalização do DVIC2, tendo transitado para o DA IX — UAT, e mostra-se consubstanciada no Projecto de Relatório da 2.ª. secção do Tribunal de Contas (TC) abrangendo os exercícios de 01/01 a 31/12 de 2010, 2011 e 2012.*

1.2- *Concluiu-se, fundamentadamente, para além do mais:*

- que a gerência em análise, e conforme os documentos de prestação de contas da autarquia, ao longo de vários exercícios, demonstra a ultrapassagem dos limites de endividamento;

- pela falta de rigor na previsão das receitas e despesas;

- pelo incumprimento do Plano de Saneamento Financeiro aprovado em 2008, com desvios relevantes entre os valores previstos e realizados ao nível das despesas e receitas correntes;

- pela inobservância dos princípios e regras orçamentais, bem como da estabilidade orçamental;

- que se celebraram diversos acordos de regularização de dívidas com fornecedores ou entidades financeiras com finalidade de consolidar dívida de curto prazo com cedência de créditos não vencidos a instituições financeiras, em incumprimento da legislação em vigor;

- pela verificação de não amortização de empréstimos de curto prazo no ano, consubstanciando dívida fundada, não tendo sido sujeitos a visto prévio do Tribunal de contas;

para além de muitos outros aspectos e situações ilegais verificadas, e que determinaram, nos termos do n.º.5 da Resolução n.º 06/03 — 2a. Secção, de 18 de Dezembro, a recusa da homologação das Contas, objecto de verificação interna, nas gerências de 2010, 2011 e 2012, do Município do Cartaxo.

2- Apreciação e posição do Ministério Público

No Projecto de Relatório, que ora se aprecia, mostram-se indiciadas infracções financeiras de natureza sancionatória, pelas quais serão eventualmente responsáveis o Presidente da Câmara e os Vereadores do Executivo Camarário, mormente as assinaladas no Quadro de eventuais Infracções Financeiras.

Assim, o Ministério Público procederá, oportunamente, à análise mais detalhada da matéria em causa, respectivo suporte documental e imputação de eventuais responsabilidades financeiras sancionatórias.”

20. QUADRO DAS EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS

Ponto do Relatório	Descrição dos factos	Normas violadas	Apuramento de Responsabilidade Financeira	Responsáveis
9.3 e 14	A assunção de compromissos sem fundos disponíveis, desde 2013 a 2016.	Artigo 5.º da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro e artigo 4.º, 5.º e n.º 2 do artigo 7.º do Decreto-Lei 127/2012, de 21 de junho, com as alterações previstas pelo Decreto-Lei n.º 99/2015, de 2 de junho.	Artigo 65.º, alíneas b) e d) da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com a nova redação dada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março.	Membros do órgão executivo Ano de 2016

Ponto do Relatório	Descrição dos factos	Normas violadas	Apuramento de Responsabilidade Financeira	Responsáveis
10.1	Incumprimento do Plano de Saneamento Financeiro aprovado em 2008, com desvios relevantes entre os valores previstos e realizados ao nível das receitas e despesas correntes, a inobservância dos princípios e regras orçamentais, bem como da estabilidade orçamental, desde 2008 a 2016.	Artigo 5.º, do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de março e alínea a) do n.º 4 do artigo 40.º e artigo 4.º da Lei n.º 2/2007 de 15 de janeiro, aplicável à data em vigor.	Artigo 65º, alíneas b) e d) da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com a nova redação dada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março.	Membros do órgão executivo Ano de 2016

21. EMOLUMENTOS

Nos termos do art.º 9º, do Dec. Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com a redação dada pelo art.º 1º, da Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, os emolumentos¹⁷⁹ calculados relativos às gerências em análise são:

Unid.: Euro

Gerência	Montante
2010	17 164,00
2011	14 300,55
2012	10 988,62

¹⁷⁹ A folhas 355 a 374 do processo – Volume I.

22. DECISÃO

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

- I. Aprovar o presente Relatório relativo às gerências de 2010, 2011 e 2012;
- II. Recusar a homologação das contas do Município do Cartaxo, das gerências de 2010, 2011 e 2012, objeto de verificação interna, com as recomendações elencadas no ponto 2;
- III. Ordenar:
 1. Que o presente Relatório seja remetido:
 - a) Ao Presidente da Câmara Municipal do Cartaxo e a todos os membros do executivo em funções, bem como ao Presidente da Assembleia Municipal;
 - b) Aos responsáveis pelas contas do Município do Cartaxo relativas aos exercícios de 2010, 2011, 2012 e 2016;
 - c) À Diretora-Geral das Autarquias Locais;
 2. Ao Presidente da Câmara Municipal do Cartaxo para que, no prazo de 180 dias, comunique ao Tribunal de Contas as medidas adotadas, acompanhadas dos respetivos documentos comprovativos, tendentes a confirmar o acatamento das recomendações formuladas no presente Relatório;
 3. A remessa deste Relatório ao Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto neste Tribunal, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 57º da referida LOPTC;
- IV. Após notificação nos termos dos n.ºs 1 e 3 do ponto III, se proceda à respetiva divulgação via internet, excluindo os anexos, conforme previsto no n.º 4 do artigo 9º da LOPTC;
- V. Fixar os emolumentos a pagar conforme constante do ponto 21.

Tribunal de Contas, em 28 de setembro de 2023.

A Juíza Conselheira Relatora

(Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote)

Os Juízes Conselheiros Adjuntos,

(Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes)

(José Manuel Gonçalves Santos Quelhas)

FICHA TÉCNICA

Nome

Categoria

Coordenação Geral

Helena Cruz Fernandes

Auditora-Coordenadora

Coordenação

Isabel Maria de Fátima Relvas Cacheira

Auditora-Chefe

Técnicos

Isabel Maria Basílio Marques Melo

Técnico Verificador Especialista Principal

Carla Linder Martins*

Técnico Verificador Superior

Ilda Sofia Pereira Dias Fino**

Jurista

*Integrou a equipa de 06.06.2022 a 02.09.2022

** Integrou a equipa a partir de 18.08.2022.