

Município da Nazaré e Serviços Municipalizados da Nazaré

Gerência de 2009

RELATÓRIO nº. 17/2018

VERIFICAÇÃO INTERNA DE CONTAS



1 – Sumário executivo	3
1.1 – Nota Prévia.....	3
1.2 – Principais conclusões.....	3
2 – Recomendações.....	4
3 - Contraditório.....	6
4 - Exame das contas	8
5 – Verificação Interna das Contas.....	11
5.1. – Município	11
5.1.1 - Limites de Endividamento	11
5.1.2 - Equilíbrio Corrente	12
5.1.3 - Provisões	13
5.1.4 - Ata do órgão executivo referente à apreciação dos documentos de prestação de contas.....	13
5.1.5 - Inventariação e valorização dos bens imóveis	14
5.1.6 - Certificação legal de contas.....	14
5.1.7 - Rubrica orçamental residual de montante elevado	17
5.1.8 - Não acatamento de recomendação formulada pelo Tribunal de Contas relativamente a modificação orçamental e correção do valor inscrito - DCAV's N.ºs 07/2009 e 105/2009 – Apensos por linha aos presentes autos.....	20
5.1.9 - Auditoria Financeira – Controlo do Endividamento e da Situação Financeira da Administração Local – Auditoria ao Município da Nazaré – Projeto de Relatório da Inspeção Geral de Finanças (IGF) N.º 2193/2015	22
5.2. - Serviços Municipalizados do Município da Nazaré - Instrução do processo de prestação de contas.....	25
6 - Evolução das principais situações relatadas nos pontos anteriores, nos exercícios de 2016 e 2017.....	26
6.1 - Execução orçamental	26
6.2 - Dívida total.....	26
6.3 - Limites da dívida	26
6.4 - Certificação Legal de Contas	27
6.5 - Instrução do processo de prestação de contas dos Serviços Municipalizados da Nazaré.....	31
7 – Apresentação das alegações.....	31
7.1 – Contraditório Institucional.....	32
7.1.1 - Município	32
7.1.2 – Serviços Municipalizados da Nazaré	34
7.2 – Contraditório pessoal.....	34
7.3 - Apreciação do contraditório	38
7.3.1 – Apreciação do contraditório institucional.....	38
7.3.2– Apreciação do contraditório pessoal	38
8 - Conclusão.....	40
9 – Vista ao Ministério Público	41
10 - Emolumentos	41

11 - Decisão	42
11 - Ficha técnica	43

1 – Sumário executivo

1.1 – Nota Prévia

Em cumprimento do Programa de Fiscalização da 2ª Secção do Tribunal de Contas (TdC), foi realizada a verificação interna das contas de gerência do Município da Nazaré e dos Serviços Municipalizados, relativas ao período de 01/01 a 31/12/2009 da responsabilidade dos elementos constantes das respetivas relações nominais¹.

O exame das contas foi feito tendo presente o disposto no n.º 2, do artigo 53.º, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)² e ainda a Resolução n.º 06/03 – 2ª Secção, de 18 de dezembro³.

1.2 – Principais conclusões

As desconformidades detetadas na verificação interna das contas de 2009 do Município da Nazaré e dos Serviços Municipalizados suscitam a formulação das seguintes conclusões:

- a) As taxas de execução orçamental da receita e da despesa revelaram valores muito baixos, denotando pouco rigor na previsão face aos valores efetivamente arrecadados e pagos. O facto de terem sido aprovados orçamentos sobreavaliados originou a acumulação de dívidas a fornecedores, tendo a atividade autárquica, ao longo destes anos, sido em parte financiada pelos seus fornecedores, com as consequentes implicações ao nível do endividamento;
- b) A estrutura de Resultados do Município revelou Resultados operacionais e Resultado Líquido do exercício, negativos, indicadores da degradação da situação económico-financeira da entidade;
- c) O Município excedeu os limites de endividamento de médio e longo prazo, bem como do endividamento líquido, não tendo dado cumprimento ao estipulado no n.º 3 do artigo 39.º e n.º 2 do artigo 37.º, ambos da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, em vigor à data dos factos, que impunha uma redução de 10%, em cada ano subsequente, dos montantes que excediam aquele limite.
Não pode dissociar-se desta situação, o facto de a entidade ter celebrado acordos de regularização de dívida com fornecedores, em tudo semelhantes a contratos de empréstimos, o que contribuiu para agravar ainda mais a situação de endividamento em que o Município se encontrava;
- d) Não se encontrava inventariada a totalidade dos bens móveis e imóveis, direitos e obrigações constitutivos do património municipal, conforme determina o ponto 2.8.1 do POCAL. A não evidenciação de todos os elementos relevantes do património municipal resulta no incumprimento do princípio da materialidade, previsto na alínea g) do ponto 3.2 do POCAL, e consequentemente, numa subvalorização das respetivas rubricas do Balanço;

¹ Insertas no Anexo A

² Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, sucessivamente alterada e republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março e alterada posteriormente pelo art.º 248.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro.

³ Publicada no Diário da República, II Série, n.º 5, de 7 de janeiro de 2004.

- e) Não foi efetuada a revisão ao orçamento do Município referente ao exercício de 2009, conforme foi determinado pelo Tribunal de Contas no âmbito da denúncia efetuada ao Tribunal de Contas pelo Grupo de Cidadãos Independentes do Concelho da Nazaré, que deu origem ao DCAV n.º 07/2009;
- f) A Certificação legal de contas, face à relevância das reservas e ênfases reportadas, pronunciou-se no sentido de não expressar opinião sobre os mapas de execução orçamental e sobre as demonstrações financeiras;
- g) No relatório complementar, produzido pelo auditor externo, responsável pela certificação legal de contas, são reportadas situações que, na sua generalidade, consubstanciam, divergências de saldos, saldos que não foi possível confirmar⁴, inobservância de princípios, nomeadamente contabilísticos⁵ e faltas graves de controlo interno⁶, e a não efetivação dos procedimentos de controlo⁷, sendo que todas as situações reportadas têm reflexos diretos na falta de qualidade e fiabilidade da informação financeira produzida;
- h) As conclusões expressas no Projeto de Relatório da IGF, referem a fragilidade dos documentos de prestação de contas e do processo de elaboração e gestão orçamental, endividamento municipal desadequado face ao quadro financeiro, situação financeira de curto prazo muito negativa e desequilibrada, incumprimento dos objetivos previstos no PREDE, violação do limite legal de endividamento líquido, e ainda o facto de a norma de controlo interno e o plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas não serem coerentes e articulados, e se encontrarem desajustados da estrutura dos serviços municipais.

2 – Recomendações

O Presidente da Câmara Municipal ouvido, em sede de exercício do direito de contraditório, sobre o projeto de recomendações, pronunciou-se no sentido de já terem sido encetadas diligências tendentes ao seu acatamento. Assim, formulam-se as seguintes recomendações ao atual órgão executivo do Município da Nazaré:

- Adotar maior rigor na elaboração dos orçamentos municipais tendo em consideração o disposto na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, e respetivas alterações, mais concretamente o que sobre a matéria dispõe o artigo 5.º relativamente à estabilidade orçamental, bem como o respeito pelas regras orçamentais previstas nos artigos 40º a 46º da mesma lei, a fim de que os orçamentos sejam alicerçados em previsões consistentemente fundamentadas e fiáveis, de modo a que na sua execução seja dado cumprimento ao estatuído na Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, e respetivas alterações, evitando a assunção de compromissos financeiros sem garantia efetiva de financiamento.

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

⁴ Situações referentes às alíneas a), b), c) e d) do ponto 5.1.6.2 do presente Relatório

⁵ Situações relativas às alíneas e), f) e g) do ponto 5.1.6.2 do presente Relatório

⁶ Situações identificadas no ponto 5.1.6.2 do presente Relatório

⁷ Previstos nos pontos: 2.9.10.1.4, 2.9.10.1.5, 2.9.10.1.3, 2.9.10.2.6, 2.9.10.2.7, 2.9.10.2.8 e 2.9.10.4 do POCAL

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

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

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

- Cumprir rigorosamente os limites de endividamento previstos na lei, tendo em consideração o estipulado, designadamente, nos artigos 48º a 54º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, bem como o previsto na Lei de Enquadramento Orçamental e os limites impostos pelas Leis de Orçamento de Estado.
- Atentar na circunstância de estar vedado, à luz do disposto na alínea c), do n.º 7, do artigo 49º, da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, a realização 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, impedindo a sua repetição e renegociação e no facto de estas operações serem hoje inequivocamente reclassificáveis como verdadeiros mútuos, nos termos do Sistema Europeu de Contas, aprovado pelo Regulamento n.º 549/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013 (cfr. neste sentido, Decisão do EUROSTAT, de 31 de julho de 2012);
- Implementar as medidas tendentes à regularização das reservas e ênfases constantes da certificação legal de contas;
- Atualizar a Norma de Controlo Interno, aprovada em novembro de 2003 e que até ao momento não foi objeto de qualquer revisão, face às alterações legislativas em matéria de gestão financeira, orçamental, patrimonial e da própria estrutura orgânica do Município;
- Inventariar todos os bens móveis e imóveis, em cumprimento do ponto 2.8.1 do POCAL, cujo inventário, de acordo com o artigo único do Decreto-Lei n.º 315/2000, de 02/12, deveria estar elaborado e aprovado em 31/12/2001;
- Efetuar os procedimentos de controlo previstos nos pontos: 2.9.10.1.3, 2.9.10.1.4, 2.9.10.1.5, 2.9.10.2.6, 2.9.10.2.7, 2.9.10.2.8, 2.9.10.4, do POCAL;
- Enviar na prestação de contas a ata completa da reunião do órgão executivo na qual foram apreciados os documentos de prestação de contas;
- Acatar as recomendações formuladas pela IGF no âmbito do Relatório n.º 2193/2015⁸.

⁸ A saber:

- a) A regularização imediata, ao nível da informação contabilística do MN, das variações patrimoniais omitidas, caso ainda não tenham sido corrigidas;
- b) Implementação do subsistema de contabilidade de custos;
- c) Utilização, de forma sistemática e adequada, das contas relativas a compromissos de exercícios futuros;
- d) Inventariação, e posterior reflexo na contabilidade, de todos os bens que integram o património da Autarquia que se encontram omitidos.
- e) Elaboração rigorosa dos orçamentos de receita:

3 - Contraditório

No âmbito do exercício do contraditório, consagrado nas normas constantes dos artigos 13.º e 61.º, n.º 6, da LOPTC, foram, nos termos dos Despachos superiores para exercício do Contraditório, citados:

- o atual Presidente da Câmara Municipal da Nazaré para, querendo, se pronunciar, relativamente ao Projeto de recomendações expressas no ponto 6 do Relato;

-
- ✓ Fundamentando, de forma adequada, todas as rubricas previstas, independentemente de estarem ou não sujeitas no POCAL a regra previsional (em especial, nos casos em que o valor a orçamentar traduza uma evolução atípica – crescimento – da receita face ao seu histórico de cobrança efetiva);
 - ✓ Considerando apenas as que apresentem um elevado grau de probabilidade em termos de cobrança efetiva.
 - f) Consequente utilização, se for caso disso, dos instrumentos relativos às modificações orçamentais previstos no POCAL.
 - g) Execução prudente do orçamento de despesa, com base na cobrança efetiva das receitas e não apenas na sua previsão orçamental, de modo a garantir um efetivo equilíbrio orçamental e, assim, o pagamento atempado dos seus compromissos.
 - h) Acompanhamento e controlo rigorosos e contínuos dos níveis de execução orçamental, devendo ser dada especial atenção às despesas variáveis e não obrigatórias.
 - i) Cumprimento sistemático das regras previstas no POCAL e na Lei n.º 8/2012, de 21/fev, em matéria de assunção de compromissos.
 - j) Acompanhamento e controlo rigorosos da evolução e da assunção de nova dívida municipal, de modo a conter e adequar o seu montante ao quadro financeiro da Autarquia, nomeadamente às suas receitas, salvaguardando, assim, o pagamento atempado das suas obrigações.
 - k) Realização de novos investimentos tendo sempre subjacente uma análise de custo/benefício, que integre, de forma sistemática, a previsão dos custos, a suportar pelo MN, com a sua exploração, manutenção e conservação.
 - l) Assunção de compromissos, com repercussões em anos futuros, precedida de análise rigorosa, detalhada e ponderada, levando em conta a dimensão intergeracional das decisões político-financeiras e a capacidade da Autarquia libertar fundos para efetuar o seu pagamento atempado.
 - m) Ponderação, nas áreas de atividade ou programas com um maior peso e flexibilidade ao nível da despesa, da eventual adoção de medidas no sentido de descontinuar aquelas que tenham menor impacto negativo sobre os cidadãos ou de diminuir os meios financeiros afetos, de modo a proporcionar uma redução relevante e estrutural na despesa municipal.
 - n) Implementação de medidas que contribuam para a melhoria da situação financeira Autarquia, em especial, de CP, o que pressupõe, designadamente, a:
 - ✓ Otimização da cobrança das receitas municipais (através da atualização das taxas e preços praticados na Autarquia e da fixação das taxas dos impostos municipais);
 - ✓ Racionalização da despesa realizada através, nomeadamente, da:
 - Análise e ponderação sistemáticas da necessidade e utilidade das despesas a realizar;
 - Adoção, ainda que não prevista legalmente, do instrumento da cativação das despesas, consagrando regras de execução orçamental que incluam a identificação das rubricas da despesa e as percentagens a cativar, bem como a competência para a sua descativação.
 - o) Acompanhamento e controlo rigorosos da evolução e da assunção de nova dívida administrativa e/ou comercial, de modo a conter e adequar o seu montante às receitas municipais efetivamente disponíveis (isto é, após a dedução das despesas fixas e rígidas), salvaguardando, assim, o pagamento atempado das obrigações de CP.
 - p) Redução dos PMP para os parâmetros legalmente previstos, de modo a cumprir atempadamente os seus compromissos e evitar a ocorrência de custos financeiros.
 - q) Adesão, de acordo com o quadro legal, ao mecanismo de recuperação e consolidação financeira previsto para a situação da Autarquia de acordo com os critérios definidos.
 - r) Adoção de mecanismos que salvaguardem o cumprimento efetivo dos objetivos fixados no PREDE, nomeadamente a redução anual do PMP, com os quais o MN se comprometeu de forma expressa.
 - s) Cumprimento integral e sistemático, no futuro, do quadro legal previsto, em especial, nos arts. 52º e 54º do RFALEI, em matéria de limites legais de endividamento municipal.
 - t) Prestação de informação rigorosa à DGAL para efeitos de acompanhamento e controlo do endividamento, o que resultará, designadamente, de uma maior fiabilidade da informação decorrente dos registos contabilísticos do MN e da comunicação da informação de todas as entidades relevantes.
 - u) Criação, caso venha a concretizar-se o recurso ao Fundo de Apoio Municipal, dos instrumentos necessários ao cumprimento e monitorização das obrigações resultantes do respetivo Plano de Ajustamento Municipal.
 - v) Cabimento, logo no início do exercício, do valor dos encargos dos empréstimos estimado para o ano e respetivo compromisso assumido de acordo com a Lei n.º 8/2012, de 21/fev.
 - w) Elaboração e aprovação do regulamento de inventário e cadastro.
 - x) Envio formal do Plano a todas as entidades previstas na Recomendação n.º 1/2009 do Conselho de Prevenção da Corrupção, para as quais ainda não foi remetido.
 - y) Promoção da divulgação, interna e externa, do Plano, em especial, junto das chefias e restantes trabalhadores do MN, designadamente através da sua disponibilização no portal da Autarquia, incrementando, assim, a eficácia e eficiência na implementação das medidas previstas.
 - z) Revisão do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, de modo a prever a responsabilidade pela função de monitorização e acompanhamento e a definição dos termos/prazos em que deverá ocorrer a sua revisão/alteração.

- o atual Presidente do Conselho de Administração dos Serviços Municipalizados da Nazaré para, querendo, se pronunciar, relativamente ao referido Projeto de recomendações;
- os responsáveis do Município da Nazaré em funções no exercício de 2009, para, querendo, se pronunciarem, relativamente às situações mencionadas no Relato;
- o Presidente da Câmara e os vereadores em funções, nos exercícios de 2016 e 2017, para, querendo, se pronunciarem, relativamente às situações mencionadas no ponto 4 do Relato;
- os responsáveis que, nos exercícios de 2009, 2016 e 2017, integraram o Conselho de Administração dos Serviços Municipalizados da Nazaré, para, querendo, se pronunciarem, relativamente às situações mencionados no Relato.

Nessa conformidade, foram citados os 20 (vinte) responsáveis, bem como o atual Presidente da Câmara Municipal e o atual Presidente do Conselho de Administração dos Serviços Municipalizados da Nazaré, tendo sido exercido o direito de contraditório de acordo com o expresso no quadro infra:

Exercício do Contraditório			
Pessoal			
Nome	Cargo	Período de responsabilidade	Observações
Alberto Madaíl da Silva Belo	Vereador	14-10-2017 a 31-12-2017	Não exerceu contraditório
António Gordinho Trindade	Vereador	01-01-2009 a 31-12-2009 e 01-01-2016 a 31-12-2017	Fls. 9 - 34 do Anexo Q
Belmiro José Eusébio da Fonte	Vereador	02-11-2009 a 31/12/2009 e 01-01-2016 a 13-10-2017	Não exerceu contraditório
Manuel António Águeda Sequeira	Vereador	01-01-2016 a 31-12-2017	Fls. 79 – 82 do Anexo Q
	Vogal do CA dos SMN	01/01/2016 a 22/10/2017	
Maria de Fátima Soares Lourenço Duarte	Vereadora	01-01-2016 a 13-10-2017	Não exerceu contraditório
Orlando Jorge Eustáquio Rodrigues	Vereador	14-10-2017 a 31-12-2017	Fls. 83 - 90 do Anexo Q
	Vogal do CA dos SMN	23/10/2017 a 31/12/2017	
Regina Margarida Amada Piedade Matos	Vereadora	01-01-2016 a 31-12-2017	Fls. 42 - 73 do Anexo Q
	Vogal do CA dos SMN	01/01/2016 a 22/10/2017	
Rita Sanches Bento Varela	Vereadora	01-01-2016 a 13-10-2017	Fls. 74 - 78 do Anexo Q
Salvador Portugal Formiga	Vereador	14-10-2017 a 31-12-2017	Fls. 91 do Anexo Q
	Vogal do CA dos SMN	23-10-2017 a 31-12-2017	
Walter Manuel Cavaleiro Chicharro	Presidente	01-01-2016 a 31-12-2017	Fls. 35 - 41 do Anexo Q
	Presidente do CA dos SMN	01-01-2016 a 31-12-2017	
Jorge Codinha Antunes Barroso	Presidente da CMN	01-01-2009 a 31-12-2009	Fls. 6 - 8 do Anexo Q
	Presidente do CA dos SMN	01-01-2009 a 14-12-2009	
Mafalda Vigia Tavares	Vereadora	01-01-2009 a 31-12-2009	Fls. 6 - 8 do Anexo Q
António Duarte Salvador	Vereador	01-01-2009 a 31-12-2009	Não exerceu contraditório
José Joaquim Pires Belo	Vereador	01-01-2009 a 01-11-2009	Não exerceu contraditório
Vitor Manuel Estrelinha Esgaio	Vereador	01-01-2009 a 31-12-2009	Fls. 9 – 14 do Anexo Q
Reinaldo José Rocha da Silva	Vereador	01-01-2009 a 01-11-2009	Correspondência devolvida
Maria João Fernandes Ramos	Vereadora	02-11-2009 a 31-12-2009	Fls. 9 - 14 do Anexo Q
Afonso Augusto Ova Santos	Vogal do CA dos SMN	01-01-2009 a 14-12-2009	Não exerceu contraditório
	Presidente do CA dos SMN	15-12-2009 a 31-12-2009	
Luis Miguel Ferreira Benavente	Vogal do CA dos SMN	01-01-2009 a 31-12-2009	Correspondência devolvida

Exercício do Contraditório			
Pessoal			
Nome	Cargo	Período de responsabilidade	Observações
Paulo António Tacha Mendes	Vogal do CA dos SMN	15-12-2009 a 31-12-2009	Não exerceu contraditório
Institucional			
Câmara Municipal			Fls. 1 – 4 do Anexo Q
Serviços Municipalizados da Nazaré			Fls. 5 do Anexo Q

- As alegações apresentadas pelo atual Presidente do executivo, e pelo atual Presidente do Conselho de Administração dos SMN, versam sobre a exequibilidade do Projeto de Recomendações formuladas no Relato, e o conteúdo das mesmas apresenta-se no ponto 7.1 do presente Relatório;
- Os responsáveis Jorge Codinha Antunes Barroso e Mafalda Vigia Tavares, alegaram conjuntamente, de acordo com o período temporal em que desempenharam funções, cuja exposição se apresenta, de forma resumida, no ponto 7.2 do presente Relatório;
- Os responsáveis Vitor Manuel Estrelinha Esgaio, Maria João Fernandes Ramos e António Gordinho Trindade⁹, alegaram conjuntamente, cuja exposição se apresenta, de forma resumida, no ponto 7.2 do presente Relatório;
- Os responsáveis Walter Manuel Cavalheiro Chicharro, Regina Margarida Amada Piedade de Matos e Rita Sanches Bento Varela alegaram individualmente, mas os documentos apresentados são de teor análogo, de acordo com o período temporal em que desempenharam funções, cuja exposição se apresenta, de forma resumida, no ponto 7.2 do presente Relatório;
- Os responsáveis António Gordinho Trindade¹⁰, Manuel António Águeda Sequeira e Orlando Jorge Eustáquio Rodrigues, Salvador Portugal Formiga alegaram individualmente, de acordo com o período temporal em que desempenharam funções, cuja exposição se apresenta, de forma resumida, no ponto 7.2 do presente Relatório;
- Os restantes responsáveis não apresentaram quaisquer alegações.

4 - Exame das contas

O exame das contas foi feito tendo presente o disposto no n.º 2 do art.º 53º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)¹¹ e ainda o disposto na Resolução n.º 06/03 – 2ª S.

Foram seguidas as Instruções aplicáveis, no caso as constantes da Resolução n.º 4/2001, 2ª S, de 12/07/01 e, pelo exame dos documentos enviados, conclui-se que o resultado da gerência é o que consta da seguinte demonstração numérica:

⁹ Alega na qualidade de vereador no período de 01/01/2009 a 31/12/2009

¹⁰ Alega na qualidade de vereador no período de 01/01/2016 a 31/12/2017

¹¹ Lei n.º 98/97, de 26/08, sucessivamente alterada e republicada pela Lei n.º 20/2015, de 09/03 e pelo artigo 248º da Lei n.º 42/2016, de 28/12 (LOPTC)

Unid: euro

	Conta de Documentos (Contas de ordem)		Conta de Dinheiro	
Débito:				
<u>Câmara Municipal</u>				
Saldo de abertura	231 563,93		2 524 233,28	
Entradas	1 523 100,24	1 754 664,17	22 170 751,35	24 694 984,63
<u>Serviços Municipalizados</u>				
Saldo de abertura	7 885,65		98 077,61	
Entradas	0,00	7 885,65	3 450 766,55	3 548 844,16
TOTAL		1 762 549,82		28 243 828,79
Crédito				
<u>Câmara Municipal</u>				
Saídas	0,00		20 107 109,76	
Saldo de Encerramento	1 754 664,17	1 754 664,17	4 587 874,87	24 694 984,63
<u>Serviços Municipalizados</u>				
Saídas	0,00		3 474 804,48	
Saldo de Encerramento	7 855,65	7 855,65	74 039,68	3 548 844,16
TOTAL		1 762 519,82		28 243 828,79

A título meramente informativo é de referir que o Município dispõe de uma norma de controlo interno aprovada em 24/11/2003, a qual, de acordo com os documentos que integram a prestação de contas, se manteve em vigor no exercício de 2017.

Conforme Mapas do Balanço¹², Demonstração de Resultados¹³ e Mapas de Controlo Orçamental¹⁴, e a título meramente informativo, apresenta-se de seguida a estrutura de resultados da entidade, bem como dos graus de execução orçamental da receita e da despesa.

Em 31.12.2009

Resultados			Grau de Execução Orçamental		
Designação	Câmara Municipal	SMAS	Designação	Câmara Municipal	SMAS
Resultados Operacionais	-3.960.684,38	-809.280,25	Receita	42,2%	68,0%
Resultados Financeiros	-110.032,08	-10.848,45			
Resultados Correntes	-4.070.716,46	-820.128,70	Despesa	38,7%	67,9%
Resultados Extraordinários	1.775.131,07	250.745,04			
Resultado Líquido do Exercício	-2.295.585,39	-569.383,66			

A taxa de execução orçamental das receitas revela acentuada falta de rigor na previsão face aos valores efetivamente arrecadados¹⁵, sendo mais significativa na componente de capital. O procedimento adotado teve como consequência a sobreavaliação do orçamento.

¹² Anexo B

¹³ Anexo B

¹⁴ Anexo B

¹⁵ Refira-se que o grau de execução orçamental no quadriénio 2014 - 2017 é igualmente baixo, e na componente da receita fica aquém dos 85% previstos no n.º 1 do artigo 56º da Lei n.º 73/2013, de 03 de setembro, como se demonstra no quadro infra:



A conclusão expressa para as receitas é igualmente válida para as despesas, sendo a previsão das despesas de capital a que evidencia maior falta de rigor.

Relativamente à receita, destacam-se, pelo seu impacto no total do valor orçamentado, as rubricas 06.01.01.02 e 11.10. De acordo com a explicação apresentada pelo serviço¹⁶, a receita classificada na rubrica 06.01.01.02 – Empresas Municipais, não teve execução orçamental, no exercício em análise, situação que se ficou a dever à expectativa criada com o projeto Nazaré XXI, desenvolvido e aprovado pelo município em 2008. Ao dar expressão ao projeto, o município pretendeu valorizar a sua aposta, cuja concretização traria ao concelho, um futuro sustentado, utilizando os seus recursos naturais, paisagísticos e ambientais; no entanto, atenta a crise económica mundial, os projetos de investimento foram protelados, não se tendo assim cumprido as previsões orçamentais.

No que se refere à rubrica 11.10 – Ativos Financeiros – Alienação de partes sociais de empresas, também não se verificou qualquer execução orçamental.

Conclui-se, assim, que não foi preocupação do Município ajustar as previsões orçamentais, na medida em que se constatou que na componente da receita, duas das classificações envolvidas apresentam em conjunto uma previsão de € 15.000.000,00¹⁷ e uma execução nula, situação esta que não é alheia ao facto de a Câmara Municipal da Nazaré (CMN) ter aprovado um orçamento sobreavaliado que lhe permitiu realizar despesas públicas para as quais dispunha de cabimento orçamental, mas não encaixou receitas suficientes para o seu pagamento, promovendo desta forma a acumulação de dívidas a fornecedores, podendo assim constatar-se que a atividade autárquica foi, em parte, financiada pelos seus fornecedores, situação que deverá ser ponderada pela autarquia para, no âmbito da sua gestão financeira, proceder a maior contenção das despesas e à definição de estratégias consistentes para solvência do seu passivo acumulado.

De acordo com os elementos disponibilizados para as últimas gerências, continuam a registar-se baixos graus de execução orçamental, que em 2016-2017 se situam à volta dos 30%.

Ainda relacionado com a situação financeira do Município, importa referir que de acordo com o n.º 1 do art.º 8º do Decreto-Lei n.º 38/2008¹⁸, de 7 de março, a situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de rutura financeira pode ser declarada quando se verificarem pelo menos três das situações mencionadas nas alíneas a) a f) do nº 1 do citado artigo¹⁹, constatando-se na realidade que

Ano	Grau de execução orçamental	
	Receitas	Despesas
2014	22,74	22,59
2015	48,63	47,58
2016	30,65	30,39
2017	27,86	29,20

¹⁶ Cfr. fls. 6 do Anexo D e fls. 33 e 34 do Anexo L

¹⁷ Representam cerca de 30% da receita orçada:

Classificação	Previsões corrigidas	Receitas cobradas	Observações
06.01.01.02 – Trans. correntes – Empresas públicas municipais e intermunicipais	8.000.000,00	0,00	Nenhum dos valores inscritos resultou de critérios previamente definidos e/ou cálculos realizados para o efeito, mas sim, de uma avaliação das perspetivas que a realização do projeto Nazaré XXI traria para o Município
11.10 – Ativos financeiros – Alienação de partes sociais de empresas	7.000.000,00	0,00	

¹⁸ Este diploma legal tem por objeto densificar as regras referentes aos regimes jurídicos do saneamento financeiro municipal e do reequilíbrio financeiro municipal, previstos nos artigos 40.º e 41.º da Lei das Finanças Locais, aprovada pela Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro (LFL), e regulamenta o Fundo de Regularização Municipal, consagrado no artigo 42.º da LFL

¹⁹ A saber:

o Município da Nazaré reunia quatro dos pressupostos previstos na citada legislação, para se enquadrar na situação de **desequilíbrio financeiro estrutural**²⁰.

5 – Verificação Interna das Contas

A verificação interna teve por referência a análise contabilística dos documentos de prestação de contas relativos ao exercício de 2009, sem prejuízo do alargamento deste horizonte temporal a anos anteriores e/ou posteriores, nas situações em que se mostrou pertinente, tendo resultado as desconformidades a seguir evidenciadas.

5.1. – Município

5.1.1 - Limites de Endividamento

Da análise dos Mapas de Endividamento do Município, para o exercício de 2009, constata-se que os limites legais de endividamento na referida gerência foram calculados com base nas receitas relativas a Impostos Diretos do Ano N-1 e nas participações do FEF e IRS referentes ao ano N²¹.

Era, porém, orientação firme do Tribunal de Contas o entendimento de que o cálculo deveria ser feito com base no valor das participações do FEF e IRS, do ano anterior, como determinava o n.º 1 do artigo 37º, e n.ºs 1 e 2 do artigo 39º, da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, em vigor à data dos factos.

Com base nos cálculos efetuados²², de acordo com os critérios definidos na lei, constata-se que:

- ✓ O limite de endividamento de curto prazo não foi ultrapassado.
- ✓ O limite de endividamento de médio e longo prazo²³ foi excedido e, mesmo no caso de não terem sido considerados os acordos de regularização de dívida, o referido limite teria igualmente sido ultrapassado²⁴.
- ✓ O limite de endividamento líquido foi ultrapassado, e de acordo com informação prestada pelo serviço²⁵, o mesmo se verificou em relação ao exercício de 2008, sendo ainda de referir que não foi dado cumprimento ao disposto no n.º 2 do artigo 37º²⁶ da Lei n.º 2/2007, de 15

-
- a) Ultrapassagem do limite de endividamento a médio e longo prazo previsto no artigo 39.º da LFL;
 - b) Endividamento líquido superior a 175 % das receitas previstas no n.º 1 do artigo 37.º da LFL;
 - c) Existência de dívidas a fornecedores de montante superior a 50 % das receitas totais do ano anterior;
 - d) Rácio dos passivos financeiros, incluindo o valor dos passivos excecionados para efeitos de cálculo do endividamento líquido, em percentagem da receita total superior a 300 %;
 - e) Prazo médio de pagamentos a fornecedores superior a seis meses;
 - f) Violação das obrigações de redução dos limites de endividamento previstos no n.º 2 do artigo 37.º e no n.º 3 do artigo 39.º, ambos da LFL.

²⁰ Em 31/12/2008 e 31/12/2009 o Município reunia cumulativamente os seguintes pressupostos:

- ✓ Foi ultrapassado o limite de endividamento de médio e longo prazo previsto no art.º 39º da LFL;
- ✓ O endividamento líquido foi superior a 175% das receitas previstas no n.º 1 do art.º 37º da LFL;
- ✓ O montante das dívidas a fornecedores foi superior a 50% das receitas totais do ano anterior;
- ✓ O prazo médio de pagamento a fornecedores foi superior a seis meses.

²¹ Cfr. cálculos apresentados pelo serviço insertos no Anexo E

²² Anexo F

²³ Considerando-se no respetivo cálculo o valor em dívida a 31/12/2008 de € 490.995,90, referente aos contratos de acordos de regularização de dívida.

²⁴ Cfr. fls. 2 e 3 do Anexo F

²⁵ Cfr. fls. 3 do Anexo D

²⁶ O qual determina que quando o Município não cumprir o limite de endividamento líquido deve reduzir em cada ano subsequente pelo menos 10% do montante que excede o seu limite de endividamento líquido

de janeiro, na medida em que não foi efetuada qualquer redução, mas antes, pelo contrário, ocorreu o aumento do mesmo²⁷.

A inobservância do limite legal de endividamento de médio e longo prazos, e consequente violação do n.º 2 do art.º 39º da Lei n.º 2/2007, de 15/01, configura eventual responsabilidade financeira sancionatória, de acordo com as als. b) e f) do n.º 1 do art.º 65º, da LOPTC, imputando-se a responsabilidade aos membros do executivo camarário.

Por último, e a título informativo, é de referir que no exercício de 2016²⁸, pese embora estar em vigor um quadro normativo distinto, ainda se verifica um excesso de Dívida total.

5.1.2 - Equilíbrio Corrente

As receitas correntes são inferiores às despesas correntes²⁹, concluindo-se que não foi observado o disposto na al. e) do ponto 3.1.1 do POCAL, salientando-se que, mesmo com a utilização integral do saldo de abertura, a situação de desequilíbrio manter-se-ia.

Sobre o motivo pelo qual não foi observado este normativo legal, o serviço explica³⁰ que em 2009 foi contraído um empréstimo de médio e longo prazo para pagamento de dívidas a fornecedores (PREDE). A correspondente verba entrou nos cofres municipais como receita de capital, contudo na sua utilização foram pagas despesas correntes e de capital.

Pese embora os argumentos invocados, facto é que no exercício de 2009 se verificou o incumprimento do princípio do equilíbrio orçamental corrente, situação que é passível de eventual responsabilidade financeira sancionatória, prevista na alínea b) do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, e respetivas alterações, imputando-se a responsabilidade aos membros do executivo camarário.

A título meramente informativo é de referir que no exercício de 2017³¹ também não foi observado o equilíbrio orçamental previsto no n.º 2 do artigo 40º³² da Lei n.º 73/2013³³, de 03 de setembro, uma vez que a receita corrente bruta cobrada é inferior à despesa corrente acrescida das amortizações médias de empréstimos de médio e longo prazo³⁴.

²⁷ Em justificação apresentada pelo serviço é referido que uma das razões que impossibilitou a redução de 10% do endividamento, face ao ano anterior, foi a redução verificada nas receitas, que no triénio 2007/2009 apresenta em três das suas componentes um decréscimo que totaliza €2.664.580,53.

A explicação apresentada apenas versa sobre uma das componentes orçamentais, a da receita, sendo omissa quanto à componente da despesa, a qual carecia de ser ajustada em função dos constrangimentos evidenciados, procedimento que o Município não adotou e, nessa sequência, efetua despesas para as quais dispunha de cabimento orçamental, mas não dispunha de meios monetários para o correspondente pagamento, e deste modo concorreu para o agravamento da degradação da situação económica.

²⁸ Cfr. fls. 23 do Anexo F, tomou-se por referência o exercício de 2016, porque o relatório de gestão enviado na prestação de contas relativa ao exercício de 2017 não faz qualquer alusão a este ítem

²⁹ Cfr. Mapa de Fluxos de Caixa inserto a fls. 1 do Anexo B

³⁰ Cfr. fls. 1 do Anexo G

³¹ Proc.º 1990/2017

³² O qual estabelece 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

³³ Com as seguintes atualizações: Lei n.º 114/2017, de 29/12, Lei n.º 42/2016, de 28/12, Retificação n.º 10/2016, de 25/05, Lei n.º 7-A/2016, de 30/03, Lei n.º 132/2015, de 04/09, Lei n.º 69/2015, de 16/07, Lei n.º 82-D/2014, de 31/12, Retificação n.º 46-B/2013, de 01/11

³⁴ Cfr. Cálculos insertos a fls. 7 e 8 do Anexo G

5.1.3 - Provisões

No exercício em apreciação não foram constituídas provisões, conforme determina o ponto 2.7.1 do POCAL quando se verificaram situações que o justificavam, nomeadamente a existência de processos judiciais em curso, em 31/12/2009, em que o Município era réu e existência de clientes de cobrança duvidosa.

Relativamente a esta omissão, o serviço esclareceu³⁵ que para os processos judiciais a provisão a criar deveria acautelar os encargos decorrentes das despesas com o processo de litígio, situação que nem sempre é fácil de determinar, e que estava em curso um trabalho de avaliação das situações, a fim de que em 2010 pudesse ser dado cumprimento a este normativo legal³⁶.

No tocante aos clientes de cobrança duvidosa, o serviço estava a proceder à identificação, caso a caso, da documentação que compõe o valor de € 231.563,93, de modo a possuir todos os elementos que permitissem provisionar a verba, ou mesmo verificar se alguma parte já se encontrava prescrita, e conseqüentemente proceder à sua anulação.

Importa ainda referir que analisado o Balanço relativo ao exercício de 2017³⁷ constata-se que esta situação já não se verifica, uma vez que o Município efetuou provisões para clientes de cobrança duvidosa³⁸, bem como para riscos e encargos³⁹.

5.1.4 - Ata do órgão executivo referente à apreciação dos documentos de prestação de contas

Com os documentos de prestação de contas foi enviada a certidão de extrato da ata referente à reunião do executivo na qual se procedeu à apreciação dos documentos de prestação de contas, não tendo assim sido observado o disposto no ponto III⁴⁰ das Notas técnicas da Resolução n.º 4/2001 – 2ª Secção – Instruções para a organização e documentação das contas das autarquias locais e entidades equiparadas abrangidas pelo POCAL⁴¹, que impõe o envio da ata completa da reunião do executivo.

O procedimento adotado pelo serviço configura uma irregularidade administrativa, e tendo em consideração que a prestação de contas referente ao exercício de 2017⁴² apresenta uma desconformidade semelhante, justifica-se, nesta sede, a recomendação constante do ponto 2, deste Relatório, de modo a que na prestação de contas de exercícios futuros sejam observadas as instruções aplicáveis.

³⁵ Cfr. fls. 2 e fls. 3 do Anexo H

³⁶ Da análise ao Balanço relativo ao exercício de 2010, processo GDOC n.º 18130/2010, verifica-se que a conta de provisões para riscos e encargos se encontra valorizada

³⁷ Cfr. fls. 4 e fls. 5 do Anexo H

³⁸ Cfr. fls. 4, fls. 6 e fls. 7 do Anexo H

³⁹ Cfr. fls. 5 e fls. 8 do Anexo H

⁴⁰ No qual é referido que:

“Documento n.º 30 – Deve ser enviada ata completa, com indicação das presenças, do sentido de voto e declarações de voto, quando as houver, devendo constar de forma expressa que os documentos de prestação de contas elencados no anexo I se encontram integralmente elaborados (nos casos negativos deve constar a justificação para tal), foram presentes à correspondente reunião e encontram-se devidamente arquivados, estando disponíveis para consulta quando para tal forem solicitados.”

⁴¹ Publicada no DR II N.º 191, de 18 de agosto de 2001

⁴² Processo n.º 1990/2017, integra uma certidão, na qual é expresso que as contas foram aprovadas; nesse documento não são identificados os responsáveis presentes na reunião, nem o sentido de voto adotado pelos mesmos;

5.1.5 - Inventariação e valorização dos bens imóveis

Relativamente ao estado de inventariação dos bens pertença do Município, o serviço esclareceu⁴³ que o procedimento decorreu por etapas, sendo que no exercício em análise não se encontrava terminado, concluindo-se, assim, que não foi observado o disposto no ponto 2.8.1 do POCAL, o qual estatui que as autarquias locais elaboram e mantêm atualizado o inventário de todos os bens, direitos e obrigações constitutivos do seu património⁴⁴, situação que se traduz na violação do princípio da materialidade constante da alínea g) do ponto 3.2 do POCAL.

A título informativo é de referir que no exercício de 2017⁴⁵ esta irregularidade ainda não tinha sido ultrapassada, na medida em que a situação é mencionada na Certificação legal de contas, sendo essa temática desenvolvida no ponto 6.4 do presente Relatório.

Em face do exposto, conclui-se que esta desconformidade carece de correção imediata por parte do Município, sendo objeto de recomendação no ponto 2, deste Relatório.

5.1.6 - Certificação legal de contas

5.1.6.1 - A certificação legal de contas⁴⁶ reporta entre outras as seguintes reservas:

- ✓ As rubricas Imobilizações corpóreas e Bens do Domínio Público apresentam saldos respetivamente de € 34.831.333,50 e € 11.198.320,71. Por não haver fichas de imobilizado, só foi possível realizar trabalho sobre os ativos adquiridos e registados no ano de 2007 e seguintes, no valor aproximado respetivamente de € 3.148.420,00 e € 8.354.603,00, que estão suportados por faturas ou documento equivalente e foram registados ao custo de aquisição. Assim, não foi possível pronunciarem-se sobre as Imobilizações Corpóreas e Bens do Domínio Público adquiridos anteriormente a 2007 por também não ter sido ainda realizada a confrontação entre os bens existentes fisicamente e os registos contabilísticos;
- ✓ Não foi possível verificar as amortizações do exercício no valor de € 1.651.991,18 nem as amortizações acumuladas no valor de € 7.412.016,93 por não ter sido disponibilizado o mapa de amortizações do exercício;
- ✓ Não foram preparadas as reconciliações bancárias das contas de depósito à ordem. Das respostas obtidas à circularização a bancos verificou-se uma diferença de €2.662.168,83, entre os registos contabilísticos e os saldos bancários. Nesta diferença não está considerado um banco que apresenta um saldo na contabilidade de €1.062.226,00 porque não foi obtida a respetiva resposta. Assim, não foi possível emitir opinião sobre os saldos em depósitos à ordem e os eventuais efeitos ao nível de custos e proveitos;
- ✓ A rubrica Outros Devedores e Credores apresenta um saldo credor de € 5.178.054,44 que é composto por fornecedores de imobilizado e outros credores. A análise efetuada consistiu na validação dos saldos expressos no balancete, no Mapa de Faturas por liquidar e no Mapa de Dívidas a Terceiros. Referem, ainda, que o Município concretizou com credores diversos acordos de cessão de créditos sem recurso, que não se apresentam registados na contabilidade. Os montantes mencionados nas respostas às circularizações (confirmações externas) também não se encontram concordantes com nenhum dos mapas referidos anteriormente. Deste modo não

⁴³ Cfr. fls. 2 do Anexo D

⁴⁴ De acordo com o artigo único do Decreto-Lei n.º 315/2000, de 02/12, o inventário inicial deveria estar elaborado e aprovado a 31/12/2001

⁴⁵ Cfr. fls. 6 do Anexo J

⁴⁶ Cfr. fls. 1 do Anexo J

foi possível concluir sobre a conformidade dos saldos apresentados na rubrica Outros Devedores e Credores;

- ✓ A rubrica Fornecedores apresenta um saldo credor de € 7.023.189,08. A análise efetuada consistiu na validação dos saldos expressos no balancete, no Mapa de Faturas por liquidar e no Mapa de Dívidas de Terceiros. Concluem que o Município realizou com fornecedores acordos de cessão de créditos sem recurso, mas que não se encontram registados na contabilidade. Em consequência desses acordos, os fornecedores nas suas confirmações externas consideraram como liquidadas as faturas objeto do acordo de cessão de créditos. Porém, o Município só considera como pagas as faturas no momento do pagamento à entidade bancária. Resultante deste tratamento diferente, os saldos constantes no balancete não são concordantes com o mapa de dívidas a terceiros, com o mapa de faturas por liquidar e com as respostas às circularizações (confirmações externas). Deste modo não foi possível concluir sobre a adequacidade dos saldos apresentados na rubrica Fornecedores;
- ✓ Não foi obtida a declaração do órgão de gestão, conforme disposto no número 20 das Normas Técnicas e nas Diretrizes de Revisão/Auditoria da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas.

São mencionadas as seguintes ênfases:

- ✓ O Município, em 31 de dezembro de 2009, apresentava uma dívida à Segurança Social no montante de € 909.453,00, dos quais cerca € 625.486,00 dizem respeito à dívida para com a Caixa Geral de Aposentações;
- ✓ No exercício de 2009, o limite de endividamento líquido foi ultrapassado, contrariando o disposto no n.º 1 do artigo 37º, da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro.

A opinião formulada pela sociedade de Revisores Oficiais de Contas é de que “*dada a relevância e significado dos efeitos das situações descritas (...) não estamos em condições de expressar, e não expressamos, uma opinião sobre os mapas de execução orçamental e as referidas demonstrações financeiras.*”

5.1.6.2 Ainda relacionado com a atividade do auditor externo, é de referir que o Relatório Complementar, produzido pela Sociedade de Revisores Oficiais de Contas, e enviado ao Presidente da Câmara Municipal⁴⁷, menciona que, para além dos aspetos aludidos na certificação legal de contas, é seu entendimento relatar o seguinte:

- a) A rubrica de Caixa não é suportada por Folha de Caixa, pelo que não foi possível concluir sobre a conformidade da rubrica Caixa que, em 31 de dezembro de 2009, ascendia a € 229.477;
- b) Do exame efetuado aos saldos de Clientes Conta Corrente constataram *que existe um saldo que apresenta natureza contrária, no montante de 7.149,57 Euros, pelo menos desde o exercício de 2005;*
- c) A rubrica Empréstimos Bancários na Instituição Caixa Geral de Depósitos apresenta um saldo credor de € 6.140.921,66. Porém, a confirmação de saldos obtida junto da Instituição Bancária evidencia um valor de € 6.448.079,33 de empréstimos concedidos, sendo a diferença total de € 307.157,67;
- d) O Município detém participações de capital nas entidades Águas do Oeste e na Resioeste – Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, S. A, o que, pelos documentos a que tiveram

⁴⁷ Inseto a fls. 3 a fls. 5 do Anexo J

- acesso, estimam que os Ativos do Município encontram-se subvalorizados, no valor total de € 525.504, por não se encontrarem registados os valores daquelas participações de capital;
- e) O Município não teve em consideração o Princípio da Especialização, registando os custos aquando do seu pagamento. Deste modo a rubrica de Fornecimentos de Serviços Externos encontrava-se sobrevalorizada em cerca de € 601.709,50, com faturas anteriores ao exercício de 2009;
- f) A rubrica “Clientes, Contribuintes e Utentes de Cobrança Duvidosa” apresentava um saldo de € 231.563,93, que transitou inalterado, pelo menos, desde o exercício de 2006. No final do exercício económico, o Município, de acordo com o ponto 2.7.1 do POCAL, deveria ter criado uma provisão (ajustamento) de cobrança duvidosa (custo) sobre os saldos acima referidos;
- g) Está registado na rubrica Proveitos e Ganhos Financeiros o valor de € 83.058,23 referente a rendimentos de propriedade do exercício de 2008, relativamente aos quais não foi observado o princípio da especialização.

Dada a sua relevância e significado, e no que toca ao controlo interno, à contabilidade e/ou à informação de gestão, foi ainda reportado que:

- ✓ No que concerne à rubrica de Disponibilidades, não existe evidência de que o Município tenha em atenção os métodos e procedimentos de controlo estipulados nos seguintes pontos do POCAL:
- 2.9.10.1.4 – que determina que “a entrega dos montantes das receitas cobradas por entidades diversas da tesouraria seja feita diariamente, utilizando para o efeito os meios definidos pelo órgão executivo;
 - 2.9.10.1.5 – que estipula que “as reconciliações bancárias se fazem mensalmente e são confrontadas com os registos da contabilidade, pelo responsável designado para o efeito, que não se encontre afeto à tesouraria nem tenha acesso às respetivas contas correntes;
 - 2.9.10.1.7 – de acordo com o qual “findo o período de validade dos cheques em trânsito, se procede ao respetivo cancelamento junto da instituição bancária, efetuando-se os necessários registos contabilísticos de regularização;
 - 2.9.10.1.13 – o qual determina que “o tesoureiro responde diretamente perante o órgão executivo pelo conjunto das importâncias que lhe são confiadas e os outros funcionários e agentes em serviço na tesouraria respondem perante o respetivo tesoureiro pelos seus atos e omissões que se traduzem em situações de alcance, qualquer que seja a sua natureza, para o que o tesoureiro deve estabelecer um sistema de apuramento diário de contas relativo a cada caixa, segundo o que se encontra em vigor nas tesourarias da Fazenda Pública, com as necessárias adaptações.
 - Não foram observados os pontos 2.9.10.2.6, 2.9.10.2.7 e 2.9.10.2.8 do POCAL que estabelecem que se efetuem reconciliações nas contas de devedores e credores, nas contas de empréstimos bancários com instituições de crédito e nas contas de “Estado e outros entes públicos”, respetivamente.
 - Não foi, igualmente, observado o ponto 2.9.10.4 – O qual estabelece os métodos e procedimentos de controlo do imobilizado.

Por último, e a título informativo, é de referir que na certificação legal de contas referente ao exercício de 2017, entre outras, ainda são reportadas reservas relativas ao imobilizado, divergências entre

saldos reais das rubricas de caixa, bancos, financiamentos bancários, locações financeiras e dívidas de fornecedores em factoring.

5.1.7 - Rubrica orçamental residual de montante elevado

A rubrica orçamental residual 01.03/03.06.01 – Outros encargos financeiros, apresenta uma execução orçamental de € 570.938,07, e de acordo com a explicação apresentada pelo serviço⁴⁸, a mesma, reporta-se a:

- a) Juros de mora pelo atraso no pagamento de faturas: € 523.473,85;
- b) Comissões bancárias: € 4.127,99;
- c) Custas de processos judiciais: € 3.167,81;
- d) Juros pagos ao abrigo do contrato de cessão de créditos celebrado com a Caixa Geral de Aposentações (CGA) e a Caixa Geral de Depósitos (CGD), relativamente aos créditos que a CGA detinha sobre o Município: € 39.143,54;
- e) Juros referentes aos créditos que a empresa Pragosa, S.A. - Empreiteiros de Obras Públicas, detinha sobre o Município e que transmitiu a favor da instituição financeira EUROGES – Aquisição de Créditos a curto Prazo, S. A.: € 1.024,88.

No que concerne às situações identificadas nas alíneas d) e e) e relativamente ao exercício de 2009, foi solicitada informação sobre a celebração do acordo de regularização de dívida e do contrato de *factoring*, bem como a remessa do mapa modelo, devidamente preenchido referente aos mesmos, tendo o Município enviado a documentação solicitada, a qual constitui o **Anexo K**.

5.1.7.1 - Da análise da referida documentação, verifica-se que no ano de 2002, o Município da Nazaré confirmou à EUROGES - Aquisição de Créditos a Curto Prazo, S.A., que era do seu conhecimento que os créditos que o seu fornecedor Construções Pragosa, S.A, detinha sobre o Município, no montante € 203.722,78⁴⁹, foram por ele cedidos àquela instituição financeira, assumindo sem reservas ou restrições, a obrigação irrevogável de proceder ao pagamento⁵⁰ integral dos mesmos, 50% dos quais dentro de 150 dias e o restante a 180 dias.

No mesmo documento é expresso que o Município suportará os juros, sendo igualmente definida a correspondente taxa, bem como os meios envolvidos no pagamento dos juros e da amortização do capital.

Por conta da presente cedência de créditos, no exercício em análise, o Município pagou juros no montante de € 1.024,88, como se evidencia no quadro seguinte:

Fornecedor	Contrato		Valor em dívida em 01/01/2009	Factor	Montante dos juros pagos em 2009	Valor da dívida paga em 2009	Valor em dívida em 31/12/2009
	Data da celebração	Valor (€)					
Construções Pragosa, S.A	08/08/2002	203.722,78	33.102,61	Eurogés	1.024,88	0,00	33.102,61

⁴⁸ Cfr. fls. 1 do Anexo K

⁴⁹ Titulado pelas faturas que identifica

⁵⁰ Efetuado diretamente à EUROGES – Aquisição de Créditos a Curto Prazo, S.A.

5.1.7.2 - No ano de 2007 foi celebrado, a pedido do Município da Nazaré, um contrato de cessão de créditos entre a Caixa Geral de Aposentações e a Caixa Geral de Depósitos, relativo aos créditos que a CGA detinha sobre o Município, os quais, em 31/08/2007, ascendiam a € 586.103,33. No mesmo documento foram definidas as condições de pagamento do capital em dívida, bem como a taxa de juro por mora dos pagamentos.

Por conta do presente contrato de cessão de créditos, no exercício em análise, o Município pagou juros no montante de € 39.143,54, como se evidencia no quadro seguinte:

Fornecedor	Contrato		Valor em dívida em 01/01/2009	Factor	Montante dos juros pagos em 2009	Valor da dívida paga em 2009	Valor em dívida em 31/12/2009
	Data da celebração	Valor (€)					
Caixa Geral de Aposentações	18/09/2007	586.103,33	586.103,33	CGD	39.143,54	128.210,04	457.893,29

Da análise da documentação enviada, relativa às situações identificadas em 5.1.7.1 e 5.1.7.2, infere-se que:

- ✓ As faturas que deram origem à situação descrita no ponto 5.1.7.1 respeitam aos anos de 2000 a 2002⁵¹;
- ✓ As situações referentes ao ponto 5.1.7.2 dizem respeito a quotas dos subscritores⁵² e contribuições da entidade que não foram entregues⁵³, encargos de pensões⁵⁴ e juros de mora⁵⁵;
- ✓ É o Município quem suporta os juros resultantes dos acordos de regularização de dívida;
- ✓ Os correspondentes acordos de regularização de dívida, não foram submetidos a “visto”⁵⁶ do Tribunal de Contas, nem foram os respetivos valores considerados para o cálculo dos limites de endividamento.

Ora analisando ambas as situações verifica-se que mais não se pretendeu do que obter para o Município da Nazaré efeitos semelhantes a contratos de empréstimo.

Desta forma os acordos de regularização de dívidas, celebrados pelo Município da Nazaré, seguidos de contratos de cessão de créditos celebrados com instituições financeiras, através dos quais a autarquia ficou devedora a estas instituições das quantias que as mesmas 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 3 de fevereiro, alterada pelo art.º 81.º da Lei n.º 87-B/98, de 31 de dezembro (Regime geral de emissão e gestão da dívida pública), define dívida pública fundada no art. 3.º alínea g) como aquela que é “*contraída para ser totalmente amortizada num exercício orçamental subsequente ao*

⁵¹ Cfr. fls. 4 do Anexo K

⁵² No montante de € 199.147,19 cfr. fls. 5 do Anexo K

⁵³ No montante de € 278.866,58 cfr. fls. 5 do Anexo K

⁵⁴ No montante de € 32.470,31 cfr. fls. 5 do Anexo K

⁵⁵ No montante de € 75.619,25 cfr. fls. 5 do Anexo K

⁵⁶ Note-se que caso o valor em dívida neste tipo de contratos transite de um ano para o outro, a dívida em causa passa a ser considerada dívida fundada, levando a que o correspondente contrato fique sujeito a visto do Tribunal de Contas – al. a) do n.º 1 do art.º 46.º conjugado com a alínea c) do n.º 1 do artigo 2.º, ambos da LOPTC.

exercício no qual foi gerada". Este conceito contrapõe-se ao de dívida pública fluante, definido na alínea f) do mesmo artigo, como a dívida *"contraída para ser totalmente amortizada até ao termo do exercício orçamental em que foi gerada"*.

Na vigência da Lei das Finanças Locais, a Lei n.º 42/98, de 6 de agosto, não continha qualquer referência relativamente à celebração destes contratos ou acordos, com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo, ao contrário da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro.

Relativamente aos acordos de pagamento e subsequentes *"contratos de cessão de créditos"* celebrados na vigência da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro (Lei das Finanças Locais), verifica-se que as dívidas resultantes dos fornecimentos de produtos/serviços prestados à autarquia, reportam-se a faturas cuja data de vencimento é, em regra, de um/dois meses, configurando dívida de curto prazo, escriturada 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 a partir de 2007, 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, que a sua celebração a partir de 2007, estava vedada pela 1.ª parte do n.º 12 do art.º 38.º da LFL, na medida em que visam consolidar dívida de curto prazo. Ainda no domínio dos normativos legais vigentes, à data (cfr. art.º 40.º, n.º 1, da LFL e 3.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de março), 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 existência de infração financeira de carácter sancionatório, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC.

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

No entanto, a entrada em vigor da Lei n.º 8/2012⁵⁷, de 21 de fevereiro e do Decreto-Lei n.º 127/2012⁵⁸, de 21 de junho, 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

⁵⁷ Com as alterações operadas pelas leis n.ºs 22/2015, de 17/03, 66-B/2012, de 31/12, 64/2012, de 20/12 e 20/2012, de 14/05

⁵⁸ Com as seguintes alterações: Decreto-Lei n.º 99/2015, de 02/06, Lei n.º 66-B/2012, de 31/12 e Lei n.º 64/2012, de 20/12

diplomas até à data da entrada em vigor da Lei n.º 73/2013⁵⁹, de 3 de setembro, por força da aplicação do art.º 2º, n.º 4, do Código Penal.

Com a entrada em vigor da Lei n.º 73/2013⁶⁰, de 3 de setembro, este tipo de operações está completamente interdito para o futuro. Não é, porém, possível aplicar esta nova proibição, com efeito retroativo às operações examinadas, por força do disposto no art.º 2º, n.º 2, também do Código Penal.

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

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

5.1.8 - Não acatamento de recomendação formulada pelo Tribunal de Contas relativamente a modificação orçamental e correção do valor inscrito - DCAV's N.ºs 07/2009 e 105/2009 – Apensos por linha aos presentes autos

O Presidente da Assembleia Municipal da Nazaré, em funções em 09/12/2008, através de ofício, registado nesta Direção-Geral, sob a referência DCAV N.º 07/09⁶¹, procedeu ao envio de um requerimento apresentado⁶² pelo Grupo de Cidadãos Independentes do Concelho da Nazaré (G.C.I.C.N.), pelo qual é requerido que o Tribunal de Contas apure, relativamente ao exercício de 2009, a legitimidade e legalidade de inscrição no orçamento municipal do valor de € 11.374.102,00 relativo a transferências correntes, as quais englobam € 8.000.000,00 de suposto lucro futuro potenciado pelas empresas municipais Nazaré XXI e Nazaré Qualifica.

Na sequência das análises efetuadas no âmbito do supra referenciado DCAV foi recomendado⁶³ ao Presidente da Câmara Municipal, para que providenciasse no sentido de serem desenvolvidas as diligências necessárias para que a situação relativa à previsão em “transferências correntes” do Orçamento para 2009 e Grandes Opções do Plano para 2009-2012 da verba de € 8.000.000,00, resultante do lucro esperado pelas empresas municipais Nazaré XXI e Nazaré Qualifica, fosse alterada, uma vez que a verba em causa não deveria ser classificada em transferências correntes, mas sim no Capítulo 05, Grupo 08 – (rendimentos da propriedade – dividendos e participações em

⁵⁹ Com as seguintes atualizações: Lei n.º 114/2017, de 29/12, Lei n.º 42/2016, de 28/12, Retificação n.º 10/2016, de 25/05, Lei n.º 7-A/2016, de 30/03, Lei n.º 132/2015, de 04/09, Lei n.º 69/2015, de 16/07, Lei n.º 82-D/2014, de 31/12, Retificação n.º 46-B/2013, de 01/11

⁶⁰ Com as seguintes atualizações: Lei n.º 114/2017, de 29/12, Lei n.º 42/2016, de 28/12, Retificação n.º 10/2016, de 25/05, Lei n.º 7-A/2016, de 30/03, Lei n.º 132/2015, de 04/09, Lei n.º 69/2015, de 16/07, Lei n.º 82-D/2014, de 31/12, Retificação n.º 46-B/2013, de 01/11

⁶¹ O qual se encontra apenso aos presentes autos

⁶² Na Assembleia realizada no dia 05/12/2008

⁶³ Através do ofício inserto por cópia a fls. 23 do Anexo L

lucros de sociedades financeiras), cuja modificação só poderia ser efetivada através de uma revisão orçamental, dado que a referida rubrica não se encontrava contemplada no orçamento da receita. Foi igualmente recomendado que a referida inscrição orçamental refletisse o mais fielmente possível a realidade financeira.

Inconformado com as recomendações formuladas, o Presidente⁶⁴ informou das razões que estiveram na base da classificação atribuída⁶⁵. Ainda relacionado com esta temática, em 15/06/2009, a Vice-Presidente⁶⁶ esclareceu que, relativamente à questão colocada pelo Grupo de Cidadãos Independentes do Concelho da Nazaré, porventura existiu por parte daquela formação política uma deficiente interpretação da real natureza das receitas previstas, o que conduziu à recomendação formulada, anexando a justificação dos serviços municipais sobre as razões subjacentes à atribuição daquela classificação orçamental⁶⁷.

Posteriormente, em 21/07/2009, o vereador da Câmara Municipal da Nazaré, António Gordinho Trindade, representante do Grupo de Cidadãos Independentes do Concelho da Nazaré, enviou um fax a esta Direção Geral⁶⁸, pelo qual informou que já tinham decorrido cerca de quatro meses após a formulação da recomendação, e que a situação orçamental do Município se mantinha inalterada.

Em face da conduta adotada questionou-se o Município no sentido de que, relativamente ao que é designado por Projeto Nazaré XXI, informasse dos critérios e base de cálculo utilizados para apuramento dos € 8.000.000,00 inscritos no orçamento municipal para 2009⁶⁹ e indicasse o(s) motivo(s) pelo(s) qual(ais) no ano em análise aquela rubrica não apresentava qualquer valor de execução orçamental, procedendo ao envio de cópia da documentação que evidenciasse as diligências efetuadas pelo Município, tendentes à efetivação das verbas inscritas no orçamento.

O serviço esclareceu⁷⁰ que o valor inscrito não resultou de cálculos realizados especificamente para o efeito, mas sim de uma avaliação das perspetivas que a realização do projeto traria para o município, e informou que não foram efetuadas diligências para efetivar a realização da referida verba, visto que não foram criadas as condições para a constituição da empresa que iria desenvolver todo o projeto, em conformidade com o caderno de encargos e demais documentos do processo.

⁶⁴ Através do ofício n.º 1895 de 08/05/2009, a fls. 25 do Anexo L

⁶⁵ A saber:

A Nazaré Qualifica – trata-se de uma empresa municipal jovem com uma estrutura financeira em consolidação, que no ano anterior apresentou prejuízo de exploração. Como tal não se revelou adequado considerar distribuição de dividendos desta empresa, visto que neste momento o que se mostra mais necessário é que ela consolide a sua estrutura financeira, designadamente os seus capitais próprios;

A Nazaré XXI – iniciando a atividade em 2009, só em 2010 existiria distribuição de lucros pelos acionistas, caso tal fosse a decisão a ser tomada em Assembleia Geral a realizar até final de março de 2010. Por isso, também não poderia existir inscrição de dividendos no orçamento municipal de 2009.

A verba que foi inscrita no orçamento de 2009 resultou da aprovação pela Assembleia Municipal do “Projeto Nazaré XXI”, o qual inclui todos os parâmetros do seu desenvolvimento, designadamente as componentes infra-estrutural, urbanística, turística e financeira.

⁶⁶ Através do ofício inserto por cópia a fls. 26 do Anexo L

⁶⁷ Embora mais desenvolvidas, as razões invocadas coincidem com a justificação apresentada pelo Presidente

⁶⁸ Registado internamente como DCAV n.º 105/2009 que se encontra apenso aos presentes autos

⁶⁹ Na classificação 06.01.01.02 – Empresas Municipais

⁷⁰ Cfr. fls. 33 e fls. 34 do Anexo L

Mais referiu, que este projeto não foi abandonado e que Município voltou a ser contactado por potenciais interessados, e que estava a preparar o processo para voltar a abrir o respetivo concurso público.

Em face do exposto, conclui-se que o Município não só não acatou a recomendação formulada pelo Tribunal de Contas⁷¹, como também não foi prudente, uma vez que procedeu à inscrição orçamental de verbas correspondentes a um projeto que se encontrava numa fase embrionária, que apenas consubstanciava uma intenção de investimento, sem ter sido materializada qualquer ação para a sua implementação.

Esta situação, tendo em consideração o peso relativo da rubrica em causa, contribuiu diretamente para o Município ter aprovado um orçamento sobreavaliado, o que lhe permitiu autorizar despesas para as quais dispunha de cabimento orçamental, sem, contudo, arrecadar receitas suficientes para o seu pagamento, promovendo desta forma a acumulação de dívida a fornecedores, com o consequente reflexo daí advindo para o desequilíbrio financeiro da entidade.

5.1.9 - Auditoria Financeira – Controlo do Endividamento e da Situação Financeira da Administração Local – Auditoria ao Município da Nazaré – Projeto de Relatório da Inspeção Geral de Finanças (IGF) N.º 2193/2015

A solicitação do Tribunal de Contas a IGF procedeu ao envio de uma fotocópia do Projeto de Relatório n.º 2193/2015, relativo ao processo identificado por aquela inspeção como Proc.º n.º 2012/180/A3/311, o qual se reporta a uma auditoria financeira, levada a efeito no Município da Nazaré, relativa ao período compreendido entre 01/01/2009 e 31/12/2012, e teve como objetivos:

- ✓ A avaliação da qualidade da informação constante da prestação de contas do exercício de 2011;
- ✓ A análise, no quadriénio - 2009/2012, do comportamento do Município em termos de execução orçamental e do endividamento municipal (designadamente, no que respeita aos empréstimos, *leasing* e outras dívidas a terceiros) e apreciação da situação financeira, em especial, de curto prazo;
- ✓ O controlo do cumprimento, relativamente aos anos de 2011 e 2012, do regime de endividamento previsto, respetivamente, na Lei das Finanças Locais (Lei 2/2007, de 15 de janeiro) e nas respetivas Leis do Orçamento de Estado desses anos (Leis n.ºs 55-A/2010, de 31 de dezembro e 64-A/2011, de 30 de dezembro);
- ✓ A verificação, no que respeita ao final de 2012, da posição do Município em termos de equilíbrios conjuntural e estrutural (saneamento e reequilíbrio financeiro) previstos na Lei n.º 2/2007, de 15 janeiro;
- ✓ O conhecimento do sistema de controlo interno instituído em relação a vários aspetos do endividamento e sua avaliação em termos de adequação e eficácia.

O Projeto de Relatório produzido pela IGF apresenta, em síntese, as seguintes conclusões:

1. Insuficiências nos documentos de prestação de contas

⁷¹ Na medida em que não procedeu à revisão orçamental e não procedeu ao ajustamento do valor inscrito no orçamento correspondente ao designado Projeto Nazaré XXI

1.1. Os balanços, os mapas de execução orçamental da despesa e de fluxos de caixa do MN não refletiam, com o mínimo de fiabilidade, a situação financeira e orçamental da Autarquia, sendo de destacar a elevada materialidade das correções efetuadas, entre 2010/2012, no passivo exigível (2012: mais de M€⁷² 3,5) e no ativo, em especial, nas disponibilidades (2012: menos M€ 6,2).

De facto, das correções efetuadas, nos anos de 2010/2012, destacam-se as relativas à diferença entre os saldos contabilísticos das contas de depósitos em instituições financeiras e os respetivos extratos bancários (menos, respetivamente, M€ 4,3, M€ 5,7 e M€ 6,2), cuja reconciliação já não era efetuada há vários anos.

1.2. Foram detetadas diversas insuficiências ao nível da adoção do POCAL com repercussões na qualidade da informação orçamental, financeira e económica, sendo de destacar a não utilização, de forma sistemática e abrangente, das contas relativas a compromissos de exercícios futuros, a incompleta inventariação dos bens do domínio público e a inexistência de contabilidade de custos.

2. Fragilidades do processo de elaboração e gestão orçamental e suas consequências

2.1. A receita global disponível da Autarquia importou, nos anos de 2009/2012, respetivamente, em M€ 21,2, M€ 13,5, M€ 13 e M€ 12,3, incluindo, em cada um dos exercícios, a arrecadação de empréstimos no montante de M€ 9,7, M€ 1,8, m€⁷³ 600 e m€ 600.

2.2. Prática reiterada e crescente de elevado empolamento na previsão das receitas orçamentais, que evidenciaram reduzidos índices de execução em termos globais (passou, entre 2009/2012, de 41% para 27%), em especial, na componente de capital (de 40% para 8%), o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL.

Deste procedimento decorre um acentuado risco para o equilíbrio e sustentabilidade financeira do MN, pois permite e potencia, de forma artificial, a realização e/ou existência de elevados valores da despesa (2011 e 2012: M€ 32,4 e M€ 29,2) para além da efetiva capacidade para promover o seu pagamento atempado, potenciando, assim, uma gestão orçamental totalmente desequilibrada.

2.3. Violação do princípio do equilíbrio orçamental corrente, previsto na al. e), do ponto 3.1.1. do POCAL, nos exercícios de 2009 e 2010.

2.4. Incumprimento sistemático e crescente do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial, situação que espelha a concretização, ao nível da execução orçamental, do referido risco e a consequente existência de uma gestão orçamental totalmente desequilibrada.

2.5. A despesa orçamental apresenta, no mesmo período, uma total rigidez, não dispondo o MN de qualquer margem de manobra ao nível da gestão financeira, designadamente para fazer face às despesas municipais que não se encontravam, à partida, já “vinculadas”.

3. Endividamento municipal desadequado face ao quadro financeiro e situação financeira de Curto Prazo muito negativa e desequilibrada

3.1. No quadriénio 2009/2012, a dívida global do MN apresentou sempre valores materialmente muito relevantes e crescentes (aumentou M€ 19,4, passando, no final do último ano, para, pelo menos, M€ 42,3), por força do aumento significativo da dívida administrativa/comercial de CP

⁷² Milhões de Euros

⁷³ milhares de Euros

(M€ 21,5, passando para M€ 33,3), pois a dívida financeira de MLP decresceu cerca de 8% (de M€ 11 para M€ 8,9).

A Autarquia manteve, ao longo de todo o período analisado, uma dívida global num valor materialmente muito relevante e completamente desproporcionado do seu quadro financeiro, nomeadamente face às suas receitas orçamentais, sendo de salientar, em 2012:

- ✓ Elevado período de recuperação da dívida municipal (7 anos e 4 meses);
- ✓ Reduzido nível de cobertura da dívida pelas receitas anuais disponíveis (28%);
- ✓ Significativo valor da dívida municipal “ *per capita* ” (M € 5,3).

Estes factos repercutem-se e condicionam a gestão orçamental de exercícios futuros.

3.2. O *stock* da dívida de Empréstimos de Médio e Longo Prazo diminuiu no quadriénio de 2009/2012 (menos 22,6% e M€ 2,4), embora o serviço da dívida tenha registado uma trajetória inversa (mais 71% e m€ 411), sendo expectável que continue a crescer nos próximos anos.

3.3. A situação financeira de Curto Prazo manteve-se, não obstante a adesão ao PREDE, muito negativa e desequilibrada, com:

- ✓ Elevados e sistemáticos saldos reais negativos de operações orçamentais (2012: M € 33);
- ✓ Prazos Médios de Pagamentos a terceiros e a fornecedores que ultrapassam largamente os parâmetros legais (2012 respetivamente, 1616 e 1505 dias);
- ✓ Violação, em todos os anos, da regra do equilíbrio financeiro mínimo, com um permanente desajustamento entre as dívidas de Curto Prazo e a correspondente liquidez do ativo, em especial, com as disponibilidades.

Em consequência da situação descrita e dos consequentes atrasos no pagamento a fornecedores, a Autarquia suportou elevados custos financeiros (juros de mora liquidados, entre 2009/2011, no montante de M € 4,6 e pagos de m € 753, estando, ainda, em dívida, no final de 2014, M € 3,9).

3.4. No final de 2011 e 2012, o MN evidenciava, de acordo com os parâmetros legais, uma situação de simultâneo desequilíbrio financeiro conjuntural e estrutural, o que justificaria o recurso a um plano de reequilíbrio financeiro, tendo aprovado a adesão ao PAEL e declarado o desequilíbrio financeiro estrutural, processos que, no entanto, nunca se chegaram a concretizar em termos de utilização do capital de qualquer Empréstimo de Médio e Longo Prazo.

4. Incumprimento dos objetivos previstos no Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado (PREDE)

4.1. O MN aderiu, em 2009, ao PREDE, tendo obtido financiamento total no montante de M€ 8,9.

Tendo em conta a evolução do Prazo Médio de Pagamentos entre 2009/2012, a taxa de juro base remuneratória do capital mutuado deve ser acrescida de 1,2 %.

Entre 2009/2012, não foram atingidos os objetivos, tanto de âmbito específico (evolução do Prazo Médio de Pagamentos) como geral (diminuição permanente da dívida de Curto Prazo em valor pelo menos equivalente ao dos Empréstimos de Médio e Longo Prazo), subjacentes à conceção e adesão ao PREDE.

5. Violação do limite legal de Endividamento Líquido de 2011/2012

5.1. No final de 2011 e 2012, o MN:

- ✓ Cumpriu os limites legais de empréstimos de Curto Prazo e de Médio e Longo Prazo previstos, respetivamente, na Lei das Finanças Locais e nas Leis do Orçamento de Estado desses anos;

- ✓ Violou os limites de Endividamento Líquido consagrados nas respetivas Leis do Orçamento de Estado, tendo cumprido, em 2012, a obrigação legal de redução de, pelo menos, 10% do excesso que se verificava no início do ano.

5.2. A informação reportada à DGAL, quanto a 2011 e 2012, para apurar e controlar os referidos limites legais, não refletia, com inteira fiabilidade, a situação do MN, tendo sido apuradas diferenças muito relevantes, respetivamente:

- ✓ Endividamento Líquido: mais M€ 9,5 e M€ 8,3, respetivamente em 2011 e 2012; e
- ✓ Endividamento de Médio e Longo Prazo: mais m€ 30,8 e menos m€ 446, em cada um daqueles anos.

6. Controlo interno, procedimentos contabilísticos e Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC)

A Norma de Controlo Interno e o PGRCIC não são coerentes e articulados entre si e encontram-se desajustados da atual estrutura dos serviços.

A Autarquia, à data da Auditoria Financeira, não dispunha de nenhum departamento, serviço ou elemento responsável pela função de controlo interno.

Das conclusões evidenciadas no Projeto de Relatório de auditoria da IGF aquela Inspeção constatou que a gestão autárquica, no período analisado se pautou por uma falta de rigor no que diz respeito à forma como foi elaborado e executado o orçamento do Município, com repercussões diretas na falta de qualidade evidenciada na informação contabilística e nos documentos de prestação de contas apresentados.

5.2. - Serviços Municipalizados do Município da Nazaré - Instrução do processo de prestação de contas

Na prestação de contas, referente ao exercício de 2009, não foi observado o disposto no ponto III⁷⁴, dos Documentos a remeter ao Tribunal de Contas, da Resolução n.º 4/2001 – 2ª Secção – instruções para a organização e documentação das contas das autarquias locais e entidades equiparadas abrangidas pelo POCAL⁷⁵, na medida em que não foi enviada a ata completa da reunião da Câmara Municipal referente à apreciação dos documentos de prestação de contas; contudo essa deficiência de instrução foi suprida, na sequência da solicitação formulada por este Tribunal no ofício de diligências instrutórias.

Da análise da ata posteriormente remetida, constatou-se que a apreciação e votação dos documentos de prestação de contas ocorreu na reunião do órgão executivo de 16/04/2010, e que os mesmos foram aprovados por maioria.

⁷⁴ Referindo no seu n.º 1 como sendo de remessa obrigatória o documento n.º 30 que corresponde à ata da reunião que em que foi discutida e votada a conta

⁷⁵ Publicada no DR II N.º 191 de 18 de agosto de 2001

6 - Evolução das principais situações relatadas nos pontos anteriores, nos exercícios de 2016 e 2017

Em face das desconformidades legais resultantes da análise efetuada às contas de gerência relativas ao exercício de 2009, do Município da Nazaré e dos Serviços Municipalizados, evidenciadas nos pontos anteriores do presente Relatório, importa, nesta sede, dar nota da evolução das desconformidades que foi possível aferir através dos documentos de prestação de contas, relativos aos exercícios de 2016 e 2017, e que seguidamente se evidenciam.

6.1 - Execução orçamental

O Município, em ambos os exercícios, aprovou orçamentos sobreavaliados, os quais apresentam reduzidas taxas de execução, como seguidamente se demonstra:

Designação	2016	2017
Receita	30,65%	27,86%
Despesa	30,39%	29,20%

A receita, em ambos os exercícios, apresenta uma execução inferior aos 85% impostos pelo n.º 3 do artigo 56.º da Lei n.º 73/2013⁷⁶, verificando-se, desta forma, que os correspondentes orçamentos não foram elaborados e executados em conformidade com este normativo legal.

6.2 - Dívida total

A evolução da dívida do Município, entre 2015 e 2017, foi a seguinte:

Exercício	Dívida Total (1)	Montante em excesso em relação ao limite	Dívida Financeira (2)	Peso da dívida financeira na dívida total (2/1)
2015	36.937.673,00	12.796.974,00	12.116.305,00	32,80%
2016	33.091.747,00	9.119.410,00	11.920.164,00	36,02%
2017	34.798.697,00	*	11.724.138,00	33,69

* sem informação disponível no relatório de gestão

A dívida total reduziu em 2016 face ao valor registado em 2015, mas aumentou em 2017 face ao ano anterior.

A dívida financeira, pese embora apresente uma trajetória decrescente, mantém-se elevada.

6.3 - Limites da dívida

Sobre os limites da dívida o relatório de gestão referente ao exercício de 2016 refere que *“(...) embora ainda em excesso, o município tem desenvolvido esforços no sentido de regularizar a situação, verificando-se que face ao início do ano a dívida reduziu 10,29% e no que se refere ao excesso da*

⁷⁶ Com as seguintes alterações: Lei n.º 114/2017, de 29/12, Lei n.º 42/2016, de 28/12, Retificação n.º 10/2016, de 25/05, Lei n.º 7-A/2016, de 30/03, Lei n.º 132/2015, de 04/09, Lei n.º 69/2015, de 16/07, Lei n.º 82-D/2014, de 31/12, Retificação n.º 46-B/2013, de 01/11

dívida existiu uma redução de 28,74%, apesar de ainda se encontrar numa situação de excesso de dívida.”

O relatório de gestão referente ao exercício de 2017 não faz alusão ao limite da dívida total.

6.4 - Certificação Legal de Contas

A Certificação Legal de Contas, em ambos os exercícios, foi emitida por Amável Calhau, Ribeiro da Cunha & Associados, SROC, Ld.^a, e evidencia ênfases e reservas:

Exercício de 2016

“Bases para opinião com reservas

1) *Imobilizado*

1.1 *Conforme referido nas notas anexas às demonstrações financeiras (ABDR), está ainda em curso, a identificação de todos os bens imóveis propriedade do Município, a atualização dos respetivos registos na Conservatória do Registo Predial e nas Finanças bem como a comparação entre os respetivos valores de aquisição e os registos contabilísticos.*

Uma parte significativa do património imóvel do Município, registado contabilisticamente, não foi ainda objeto de registo na Conservatória do registo Predial e/ou Finanças, contrariando assim as disposições do POCAL – Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais.

Até 31 de dezembro de 2015, o Município não dispunha de um mapa de amortizações, item a item, que permitisse a sua confrontação com os registos contabilísticos, nomeadamente, no que concerne aos valores de aquisição/construção, amortizações do exercício e acumuladas.

O mapa extraído do “programa património”, relativamente ao exercício de 2016, evidencia divergências relativamente aos registos contabilísticos, quer nas amortizações do exercício quer nas amortizações acumuladas que estão a ser objeto de análise.

1.2 *De referir ainda que, até 31 de dezembro de 2016, as áreas cedidas ao Município, no âmbito das operações de loteamento, quer para o seu património privado quer público, ainda não foram identificadas e valorizadas pelo que não constam no património do Município;*

1.3 *O Município, não refletiu nas suas demonstrações financeiras as operações de alienação de lotes da zona industrial realizadas até 31 de dezembro de 2016”.*

Não foi possível aos auditores externos quantificar o impacto das situações acima referidas nas demonstrações financeiras.

2) *“No exercício de 2014, o Município transferiu para os serviços municipalizados a atividade de saneamento de águas residuais urbanas, a gestão de resíduos urbanos e limpeza pública e o transporte de passageiros”. Até 31 de dezembro de 2016, as infraestruturas inerentes à rede de saneamento continuam a fazer parte integrante do património do Município. Tendo como objetivo ressarcir o Município do custo anual destas infraestruturas, os Serviços Municipalizados da Nazaré, estimaram como montante a pagar ao Município, o valor de 220 mil euros tendo constituído, para esse efeito em 2015, uma provisão para riscos e*

encargos daquele valor. No exercício de 2015, este montante foi refletido, como valor a receber, nas demonstrações financeiras do Município.

No exercício de 2016, os Serviços Municipalizados reforçaram a referida provisão, por igual valor, e o Município refletiu nas suas demonstrações financeiras, como proveito do ano e de exercícios anteriores, o montante global de 440.000 euros, correspondente aos exercícios de 2015 e 2016.”

Os auditores externos não dispuseram de documentação que lhes permitisse suportar a estimativa efetuada.

- 3) *O Município apurou divergências entre os saldos reais das rubricas de caixa, bancos, financiamentos bancários, locações financeiras e dívidas de fornecedores em factoring e os registos contabilísticos, que, à data de 31 de dezembro de 2016, ascendem a 5.383.986 euros. Estes valores estão identificados no balanço da empresa como “valores a regularizar” e, no essencial, correspondem a divergências apuradas, no final do exercício de 2015. Este montante deverá ser objeto de regularização logo que possível.*
- 4) *No final do exercício, estão identificados juros de mora debitados por fornecedores, referentes a exercícios anteriores e ainda não registados contabilisticamente no montante de 162.733 euros.*
- (...)

Ênfases

- 1) *O Município procedeu à identificação e valorização dos seus ativos e passivos para a elaboração do balanço inicial (em 31 de dezembro de 2001). Aos bens do domínio público não foi atribuído qualquer valor até que esses bens sejam objeto de um investimento ou grande reparação. Assim, à data de 31 de dezembro de 2016, os bens de domínio público, já existentes à data de 31 de dezembro de 2001 e que não foram objeto de qualquer investimento ou grande reparação, não integram o património do Município.*
- 2) *Os investimentos financeiros são valorizados ao custo de aquisição, conforme é referido no Anexo, não sendo assim refletido nas demonstrações financeiras do Município, a evolução da situação económica e financeira das suas participadas.*
- 3) *Nos termos do artigo 55º da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, o Município recorreu ao Apoio Transitório de Urgência, estando em fase de conclusão a elaboração do PAM- Programa de Ajustamento Municipal, nos termos da legislação em vigor.”*

A opinião dos auditores externos não é modificada em relação a estas matérias.

Exercício de 2017

“Bases para opinião com reservas

- 1) *Imobilizado*

1.1 *Está em fase de conclusão, a identificação de todos os bens imóveis propriedade do Município, a atualização dos respetivos registos na Conservatória do Registo Predial e nas Finanças bem como a comparação entre os respetivos valores de aquisição e os registos contabilísticos.*

Uma parte significativa do património imóvel do Município, registado contabilisticamente, não foi ainda objeto de registo na Conservatória do Registo Predial e/ou Finanças, contrariando assim as disposições do POCAL – Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais.

De acordo com o POCAL o imobilizado do Município deve ser registado pelo seu valor de aquisição/produção. O mapa extraído do “programa património”, relativamente ao exercício de 2017, evidencia bens registados contabilisticamente, em exercícios anteriores, por valor diferente do valor de aquisição que estão a ser objeto de análise.

- 1.2 De referir ainda que, até 31 de dezembro de 2017, as áreas cedidas ao Município, no âmbito das operações de loteamento, quer para o seu património privado quer público, ainda não foram identificadas e valorizadas pelo que não constam no património do Município;*
- 1.3 O Município, não refletiu nas suas demonstrações financeiras as operações de alienação de lotes da zona industrial realizadas até 31 de dezembro de 2017.”*

Não foi possível aos auditores externos quantificar o impacto das situações acima referidas nas demonstrações financeira.

- 2) No exercício de 2014, o Município transferiu para os serviços municipalizados a atividade de “saneamento de águas residuais urbanas, a gestão de resíduos urbanos e limpeza pública e o transporte de passageiros”. Até 31 de Dezembro de 2017, as infraestruturas inerentes à rede de saneamento continuam a fazer parte integrante do património do Município. Tendo como objetivo ressarcir o Município do custo anual destas infraestruturas, no exercício de 2015 e 2016, foi registado como proveito pelo Município, o montante de 220 mil euros ano.*

O suporte documental inerente aos montantes debitados, relativamente àqueles exercícios, era manifestamente insuficiente, razão pela qual este assunto foi objeto de reserva às demonstrações financeiras, quer do Município quer dos Serviços Municipalizados, nos exercícios de 2015 e 2016.

Conforme referido no relatório de gestão, neste exercício, o Município decidiu anular o proveito anteriormente registado, não reconhecer qualquer proveito inerente ao exercício de 2017 e, no exercício de 2018, proceder a uma análise fundamentada do valor a debitar pelo Município aos serviços municipalizados.

Assim, o resultado do exercício de 2017, bem como a conta de resultados transitados do Município estão subavaliados, no montante que vier a ser fixado em 2018, relativamente ao ano de 2017 e exercícios anteriores.

- 3) O Município apurou divergências entre os saldos reais das rubricas de caixa, bancos, financiamentos bancários, locações financeiras e dívidas de fornecedores em factoring e os registos contabilísticos, que, à data de 31 de dezembro de 2017, ascendem a 5.343.842 euros. Estes valores estão identificados no balanço da empresa como “valores a regularizar” e, no essencial, correspondem a divergências apuradas, no final do exercício de 2015.*

Este montante deverá ser objeto de regularização logo que possível.” (...)

Ênfases

- 1) *O Município procedeu à identificação e valorização dos seus ativos e passivos para a elaboração do balanço inicial (em 31 de dezembro de 2001). Aos bens do domínio público não foi atribuído qualquer valor até que esses bens sejam objeto de um investimento ou grande reparação. Assim, à data de 31 de dezembro de 2017, os bens de domínio público, já existentes à data de 31 de dezembro de 2001 e que não foram objeto de qualquer investimento ou grande reparação, não integram o património do Município.*
- 2) *Os investimentos financeiros são valorizados ao custo de aquisição, conforme é referido no Anexo, não sendo assim refletido nas demonstrações financeiras do Município, a evolução da situação económica e financeira das suas participadas.*
- 3) *Nos termos do artigo 55º da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, o Município recorreu ao Apoio Transitório de Urgência, estando em fase de conclusão a elaboração do PAM- Programa de Ajustamento Municipal, nos termos da legislação em vigor.”*

A opinião dos auditores externos não é modificada em relação a estas matérias.

Das certificações legais de contas retiram-se, em síntese, as seguintes conclusões:

- O Património expresso no Balanço não reflete a totalidade dos bens e direitos do Município, uma vez que:
 - ✓ não está concluída a identificação de todos os imóveis pertença do Município, nem a atualização dos registos contabilísticos com os respetivos registos na Conservatória do Registo Predial e nas Finanças;
 - ✓ as áreas cedidas ao Município, no âmbito de operações de loteamento, ainda não foram identificadas nem valorizadas;
 - ✓ as alienações de lotes na zona industrial não estão refletidas nas demonstrações financeiras;
 - ✓ os bens do domínio público, já existentes à data de 31 de dezembro de 2001 e que não foram objeto de investimento ou grande reparação, não integram o Património do Município.
- O Município transferiu para os Serviços Municipalizados a atividade de *“saneamento de águas residuais urbanas, a gestão de resíduos urbanos e limpeza pública e o transporte de passageiros”*, mantendo no seu património as infraestruturas inerentes à rede de saneamento. Em 2015 e 2016, tendo por objetivo ressarcir o custo dessas infraestruturas, o Município reconheceu o proveito correspondente à provisão efetuada pelos Serviços Municipalizados; contudo, em 2017 decidiu não reconhecer qualquer proveito e anular o proveito anteriormente registado, manifestando a intenção de no exercício de 2018 proceder a uma análise fundamentada do valor a debitar pelo Município aos Serviços Municipalizados.
- Existem divergências entre os saldos reais das componentes caixa, bancos, financiamentos bancários, locações financeiras e dívidas a fornecedores em *factoring* e os correspondentes registos contabilísticos.

6.5 - Instrução do processo de prestação de contas dos Serviços Municipalizados da Nazaré

Consultado o processo de prestação de contas dos Serviços Municipalizados da Nazaré relativo ao exercício de 2017, verifica-se que o separador correspondente à ata integra dois documentos, ambos designados “por termo de aprovação final”, sendo um deles correspondente à aprovação da conta por parte do órgão executivo, e o outro respeitante à apreciação por parte do órgão deliberativo. Contudo nenhum deles identifica os responsáveis presentes nas correspondentes reuniões, nem o sentido de voto adotado pelos mesmos.

O ponto III, Documentos a remeter ao Tribunal de Contas, da Resolução n.º 4/2001 – 2ª Secção – instruções para a organização e documentação das contas das autarquias locais e entidades equiparadas abrangidas pelo POCAL, prevê relativamente ao Documento n.º 30 que *“Deve ser enviada a ata completa, com indicação das presenças, do sentido de voto e declarações de voto, quando as houver, devendo constar de forma expressa que os documentos de prestação de contas elencados no anexo I se encontram integralmente elaborados (nos casos negativos deve constar a justificação para tal), foram presentes à correspondente reunião e encontram-se devidamente arquivados, estando disponíveis quando para tal forem solicitados.”*

Em face do anteriormente descrito, conclui-se que na prestação de contas relativa ao exercício de 2017, não foi observado o previsto para o documento n.º 30, do ponto III, da referida Resolução n.º 4/2001 – 2ª.

6.6 - Apreciação

Em face da evolução evidenciada nos pontos 6.1 a 6.5, pode afirmar-se que o executivo em funções, no biénio 2016-2017, não tomou as medidas necessárias tendentes à correção das desconformidades legais relativas à elaboração e execução dos orçamentos, não cumpriu os limites da dívida total, não enviou a ata de aprovação das contas de 2017 dos Serviços Municipalizados, e manteve algumas das situações que, em 2009, levaram a que o auditor externo se pronunciasse no sentido de que *“(…) não estamos em condições de expressar, e não expressamos, uma opinião sobre os mapas de execução orçamental e as referidas demonstrações financeiras”*, designadamente, as relativas ao imobilizado e às divergências entre os saldos reais das componentes de caixa, bancos, financiamentos bancários, locações financeiras e dívidas a fornecedores em *factoring* e os registos contabilísticos, sendo que essas reservas não abonam a favor da fidedignidade das demonstrações financeiras da entidade.

7 – Apresentação das alegações

Foram notificados em cumprimento dos despachos superiores, datados de 12/07/2018 e 25/07/2018, os responsáveis que integram o órgão executivo do Município da Nazaré, nos exercícios de 2009, 2016 e 2017, a Câmara Município da Nazaré, na pessoa do atual Presidente da Câmara Municipal, os responsáveis que integraram o Conselho de Administração dos SMN nos exercícios de 2009, 2016 e 2017, bem como os Serviços Municipalizados da Nazaré na pessoa do Presidente do Conselho de Administração, de acordo com o que foi referido no ponto 3, deste Relatório.

7.1 – Contraditório Institucional

7.1.1 - Município

No que concerne à exequibilidade do Projeto de Recomendações, constante do Relato, o **atual Presidente da Câmara Municipal** pronunciou-se nos termos seguintes:

- ✓ Relativamente à adoção de maior rigor na elaboração dos orçamentos municipais, afirma que, pese embora o maior rigor adotado, a execução orçamental, ainda, apresenta baixas taxas de execução, situação que, em seu entender, radica nos compromissos assumidos e não pagos que transitaram de anos anteriores.
Conclui que, aliando o rigor imposto no plano financeiro à obtenção do empréstimo FAM, prevê concretizar em pleno a recomendação formulada;
- ✓ No tocante ao cumprimento rigoroso dos limites de endividamento previstos na Lei, no RFALEIM bem como o previsto na Lei de Enquadramento Orçamental e os limites impostos pelas Leis de Orçamento de Estado, afirmou que a situação ficará ultrapassada com a aprovação do empréstimo do FAM;
- ✓ No que se refere à circunstância de estar vedado, à luz do disposto na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, e respetivas alterações a realização 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, informou que o Município, desde 2010, não mais realizou contratos desta natureza, e que desde 2011 a dívida contraída é exclusivamente de curto prazo;
- ✓ No que diz respeito à regularização das reservas e ênfases constantes da certificação legal de contas, informou que têm vindo a desenvolver esforços no sentido de regularizar todas as situações reportadas, e que os auditores externos têm vindo a emitir opinião sobre as demonstrações financeiras e o número de reservas reportadas tem vindo a diminuir.
Nesta oportunidade, comprometeu-se que tudo faria para regularizar as situações que ainda tivessem sido sinalizadas pelo auditor externo;
- ✓ No que concerne à atualização da Norma de Controlo Interno, aprovada em novembro de 2003 e que até ao momento não foi objeto de qualquer revisão, transmitiu que se encontrava concluído o projeto da Norma de Controlo Interno;
- ✓ No que se refere à inventariação de todos os bens móveis e imóveis, informou que:
 - os bens móveis se encontram todos inventariados,
 - No que se refere aos bens imóveis, a sua identificação encontra-se em fase de conclusão, bem como quer a atualização dos respetivos registos na Conservatória do Registo Predial e Finanças, quer a comparação entre o valor de aquisição e os correspondentes registos contabilísticos;
 - se iniciou o processo de identificação e valorização das áreas cedidas ao Município, no âmbito das operações de loteamento, que culminará com os respetivos registos no

património do Município, prevendo que este procedimento esteja concluído até ao final de 2018.

- ✓ Sobre a implementação dos procedimentos de controlo previstos nos pontos: 2.9.10.1.3, 2.9.10.1.4, 2.9.10.1.5, 2.9.10.2.6, 2.9.10.2.7, 2.9.10.2.8, 2.9.10.4, do POCAL referiu que a maioria desses procedimentos já estão a ser cumpridos⁷⁷;
- ✓ Quanto ao envio da ata completa da reunião do órgão executivo na qual foram apreciados os documentos de prestação de contas, admitiu, que era enviada a certidão da ata, manifestando o propósito de que nas próximas prestações de contas seja enviada a parte da ata que aprova os documentos de prestação de contas, bem como o sentido de voto adotado pelos responsáveis presentes.
- ✓ Relativamente ao acatamento das recomendações formuladas pela IGF no âmbito do Relatório n.º 2193/2015 informou que tem vindo a seguir essas recomendações⁷⁸, contudo

⁷⁷ Referindo para cada um dos procedimentos o seguinte:

- Ponto 2.9.10.1.3 - Os cheques não preenchidos e os cheques anulados encontram-se à guarda do setor de contabilidade do Município. Os cheques anulados são devidamente inutilizados.
- Ponto 2.9.10.1.4 - O Município tem vindo a realizar esforços no sentido de que a entrega dos montantes das receitas cobradas seja feita diariamente. No entanto, ainda há diversos setores que não o fazem, nomeadamente, no que respeita à receita proveniente das instalações desportivas que é feita semanalmente, da Universidade Sénior e Biblioteca Municipal que é feita mensalmente e Mercados e Feiras que é entregue 2 vezes por semana.
- Ponto 2.9.10.1.5 - O Município, desde o início do ano de 2014, tem vindo a realizar mensalmente as reconciliações bancárias por um funcionário não afeto à tesouraria.
- Ponto 2.9.10.2.6 - Nos últimos anos tem vindo a ser feita a reconciliação de terceiros.
- Ponto 2.9.10.2.7 - Desde o exercício de 2015 é efetuada a reconciliação dos empréstimos bancários.
- Ponto 2.9.10.2.8 - A reconciliação das contas do “Estado e outros entes públicos” é feita regularmente.
- Ponto 2.9.10.4 - As aquisições de imobilizado são feitas através de requisições externas ou documentos equivalentes, quer em matéria de empreitadas, quer de fornecimentos.
As reconciliações entre os registos das fichas e os registos contabilísticos são feitas regularmente, no que respeita a valores de aquisição e amortizações acumuladas. A verificação física periódica dos bens do ativo imobilizado não tem sido feita, uma vez que não existem recursos afetos a este serviço. Do mesmo modo, nem todas as fichas do imobilizado são mantidas atualizadas, uma vez que não existe comunicação entre os diversos setores e o setor da contabilidade. O Município está a trabalhar no sentido de articular essa comunicação.

⁷⁸ Referindo relativamente às mesmas que:

“(…)”

- *Foram feitos vários lançamentos no final de 2015, com a indicação e supervisão do nosso Revisor Oficial de Contas, para regularizar as contas bancárias, os saldos do factoring e dos empréstimos (a diferença foi colocada numa conta 26.8.9.07: valores a regularizar). Mais, desde o início de 2014 que estão a ser feitas, mensalmente, as reconciliações bancárias pelos serviços.*
- *A contabilidade de custos foi implementada no que se refere à aquisição de bens e serviços, bem como nos diversos encargos financeiros, sendo lançadas as faturas com a respetiva conta da analítica. No âmbito dos custos com o pessoal, apesar de já estar com conta da analítica, existe ainda necessidade de aperfeiçoar e atualizar as áreas afetas aos funcionários – procedimento que se encontra em curso.*
- *Desde 2015, todas as propostas de cabimento que tenham valores para os anos seguintes, são refletidas aquando do registo do cabimento (conforme as informações que chegam aos serviços). Assim sendo, na elaboração do orçamento do ano seguinte, esses valores são necessariamente contemplados. Do ponto de vista dos compromissos, têm sido feitos esforços no sentido de todos os compromissos plurianuais estarem associados a contratos onde são espelhados os valores dos compromissos futuros.*
- *(…), tem vindo a ser feita a inventariação de todos os bens do imobilizado da CMN. Relativamente aos imóveis que não têm registo no sistema informático do património, está em fase de conclusão a inventariação dos mesmos.*
- *Desde o orçamento de 2016 que a receita corrente está de acordo com as regras previsionais do POCAL (ou seja, sem qualquer tipo de empolamento).*
- *Quanto à receita de capital, nos orçamentos dos 3 últimos anos, também não existe empolamento na rubrica residual “Outras receitas de capital”, tendo sido considerado o valor constante nos empréstimos do PAEL e Reequilíbrio Financeiro. Assim, o aumento da mesma deve-se à previsão do recebimento dos empréstimos do PAEL e Reequilíbrio Financeiro. (...) esta situação ficará resolvida quando o FAM tiver eficácia financeira.*
- *O Município tem vindo a utilizar adequadamente os instrumentos relativos às modificações orçamentais.*
- *O desequilíbrio orçamental será dirimido quando forem recebidos (derem entrada) os valores referentes ao FAM.*
- *Tendo em conta que a dívida mais antiga será paga com o FAM, os compromissos assumidos nos últimos anos têm sido pagos atempadamente.*

algumas delas ainda não estão plenamente concretizadas, encontrando-se em curso os procedimentos tendentes ao seu acolhimento.

7.1.2 – Serviços Municipalizados da Nazaré

O atual Presidente do Conselho de Administração dos Serviços Municipalizados da Nazaré⁷⁹, relativamente à exequibilidade do Projeto de Recomendações, constantes no Relato, expressou-se no sentido de que as mesmas se dirigem, na sua totalidade, à Câmara Municipal, e nessa conformidade, entende que os Serviços Municipalizados não podem/devem explicitar e comentar recomendações que não lhe são dirigidas.

7.2 – Contraditório pessoal

Em sede de alegações os responsáveis **Jorge Codinha Antunes Barroso**⁸⁰ e **Mafalda Vigia Tavares**⁸¹, apresentaram alegações conjuntas e, informaram que não partilham na íntegra as questões abordadas no Relato, tendo alegado que:

- A expectativa criada com o Projeto Nazaré XXI esteve na base do desequilíbrio orçamental, tendo sido previsto um conjunto de receitas relativas a um projeto que, por motivos alheios à vontade dos subscritores, não se concretizou;
- Foi feito um elevado esforço no sentido de reduzir a dívida financeira, tendo sido, em 2009, contraído um empréstimo de médio/longo prazo para pagamento de dívidas a fornecedores, cujas verbas foram utilizadas no pagamento de despesas correntes e de capital;

-
- *Tem sido feito um esforço no controlo da despesa. Por exemplo, adotou-se a medida de pedir 3 orçamentos a fornecedores de bens e serviços (atual consulta preliminar ao mercado), de modo a reduzir o nível da despesa. Da mesma forma, optou-se pela abertura de diversos concursos públicos, em áreas como a contratação do fornecimento de eletricidade, gás e combustíveis, para minimizar os custos/despesas em contratos que têm um impacto tão significativo no orçamento municipal.*
 - *As faturas que se encontravam em conferência e sem dotação orçamental correspondente, já estão devidamente orçamentadas e registadas.*
 - *O município tem vindo a controlar e acompanhar melhor a assunção de nova dívida e, com elevado esforço, tem conseguido reduzir o valor global da sua dívida.*
 - *A realização de novos investimentos tem sido alvo de apertada análise, sendo que a maioria dos projetos que estão em andamento bem como futuros, têm subjacente a importante variável da respetiva comparticipação financeira (FEDER e Contratos-Programa).*
 - *Assim, tendo sempre por base o objetivo de melhorar a qualidade de serviços prestados aos seus munícipes, o Município não tem deixado avançar para investimentos que apesar de terem um valor global significativo, apresentam custos para o Município reduzidos.*
 - *Apesar da dívida mais antiga continuar a apresentar um valor significativo, o Município tem vindo a efetuar pagamentos atempados aos seus fornecedores. Além disso, tem sido notório o esforço de efetuar pagamentos da dívida mais antiga (como se comprova pela redução do valor global da mesma e pela descida do PMP).*
 - *Tem sido otimizada a cobrança de receita municipal, quer com atualizações de taxas quer com a cobrança de impostos, de acordo com a realidade do Município. Relativamente ao PMP a terceiros, este ultrapassa largamente os parâmetros legais, uma vez que a grande maioria das faturas que contribuem para esse PMP encontram-se em contratos de factoring.*
 - *A dívida de factoring (que gera a maioria dos encargos financeiros), e a dívida de CP, ficará sanada com o FAM.*
 - *O esforço do Município tem resultado numa redução constante do montante em excesso face ao limite da dívida.*
 - *Tem sido prestada toda a informação exigida pela DGAL atempadamente e de forma mais rigorosa, bem como comunicada a informação relativa às entidades relevantes.*
 - *A revisão do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações conexas, ou seja, o novo documento atualizado, será alvo de apreciação e votação na reunião da Câmara Municipal (...)."*

⁷⁹ Deixa-se a nota de que este responsável desempenha igualmente as funções de Presidente da Câmara Municipal, e nessa conformidade subscreeveu o ofício referente ao contraditório institucional do Município

⁸⁰ Exerceu funções de Presidente da Câmara no período de 01/01/2009 a 31/12/2009 e de Presidente do Conselho de Administração no período de 01/01/2009 a 14/12/2009

⁸¹ Exerceu funções de vereadora no período de 01/01/2009 a 31/12/2009

- A inventariação e contabilização do Património Municipal foi efetuada de forma gradual, de forma a que as demonstrações financeiras evidenciassem a real situação do Património;
- O Município, tendo como escopo a salvaguarda da fiabilidade da informação de gestão, adotou sucessivos procedimentos⁸² de modo a melhorar o sistema de controlo interno;
- A questão relativa ao processo de revisão orçamental, em face da denúncia efetuada por um Grupo de Cidadãos, consubstancia uma diferente interpretação da natureza das receitas associadas ao Projeto Nazaré XXI.

Relativamente ao exercício de 2009, os responsáveis **Vitor Manuel Estrelinha Esgaio**⁸³, **Maria João Fernandes Ramos**⁸⁴ e **António Gordinho Trindade**⁸⁵, alegaram conjuntamente, referindo que, em 19/04/2010, por entenderem que os documentos de prestação de contas eram reflexo de uma política orçamental errada e manipulada, e ainda pela falta de rigor na elaboração do relatório, votaram contra a proposta de aprovação dos documentos de prestação de contas, relativos ao exercício de 2009, e na declaração de voto que apresentaram foi feita referência ao incumprimento do despacho do Tribunal de Contas.

Concluem declarando que nada contribuíram para a aprovação das contas, não lhes podendo, por isso, ser imputada, a esse título, qualquer responsabilidade.

António Gordinho Trindade⁸⁶ informou que, nas reuniões de 12/04/2017 e de 12/04/2018, votou contra a aprovação dos documentos de prestação de contas referentes aos anos económicos de 2016 e de 2017 e, que ao longo dos anos, enquanto vereador da autarquia, sempre pautou a sua conduta por princípios de defesa do Município, apresentando propostas, sugestões e recomendações no sentido de melhorar e salvaguardar o equilíbrio financeiro da autarquia⁸⁷.

Em face das condutas assumidas, declara-se desresponsabilizado sobre o Relato de Verificação Interna de Contas, considerando que as suas tomadas de posição e sentido de voto em nada contribuíram para a aprovação das contas objeto de análise.

Walter Manuel Cavalheiro Chicharro⁸⁸, **Regina Margarida Amada Piedade Matos**⁸⁹ e **Rita Sanches Bento Varela**⁹⁰ alegaram individualmente, mas os documentos apresentados são de teor análogo e, pronunciam-se no sentido de que as conclusões expressas no ponto 4 do Relato não refletem o que, no seu entender, tem sido a gestão autárquica do executivo, que tem primado pela efetiva recuperação financeira da autarquia e pela promoção de medidas corretivas das desconformidades do passado, sendo referido para cada um dos itens ponderados, o seguinte:

⁸² Deixa-se a nota de que não foi identificado nenhum procedimento

⁸³ Exerceu funções de vereador no período de 01/01/2009 a 31/12/2009

⁸⁴ Exerceu funções de vereadora no período de 01/01/2009 a 31/12/2009

⁸⁵ Exerceu funções de vereador no período de 01/01/2009 a 31/12/2009

⁸⁶ Exerceu funções de vereador no período de 01/01/2016 a 31/12/2017

⁸⁷ Referindo a título de exemplo que:

- ✓ Em 13/08/2007 apresentou uma proposta, a qual foi aprovada em reunião de Câmara, para ser enviada à Direção Geral das Autarquias Locais pela qual foi solicitada uma inspeção às contas do Município;
- ✓ Em 21/07/2009, enviou para o Tribunal de Contas um pedido de informação relativo ao despacho proferido, pelo Excelentíssimo Senhor Juiz Conselheiro, no DCAV n.º 7/2009, situação reportava-se a uma verba mal classificada no orçamento da Câmara, e ocasionou troca de correspondência entre as partes

⁸⁸ Exerceu funções de Presidente da Câmara Municipal no período de 01/01/2016 a 31/12/2017

⁸⁹ Exerceu funções de vereadora no período de 01/01/2016 a 31/12/2017 e de vogal do CA dos SMN no período de 01/01/2016 a 22/10/2017

⁹⁰ Exerceu funções de vereadora no período de 01/01/2016 a 13/10/2017

- **Sobre a execução orçamental** – afirmam que, pese embora o maior rigor adotado, a execução orçamental apresenta baixas taxas de execução, radicando a situação no peso detido pelos compromissos assumidos e não pagos transitados de anos anteriores.
Perspetivam que o recebimento do empréstimo FAM, que preveem ainda ocorrer em 2018, permita liquidar a dívida em atraso e, conseqüentemente, apresentar orçamentos com maior estabilidade e com taxas de execução apropriadas;
- **Sobre a dívida total** – referem que, pese embora a dívida total tenha reduzido em 2016, aumentou no ano de 2017⁹¹, advindo esse incremento da correção efetuada no lançamento do valor de aquisição do terreno para a Área de Localização Empresarial⁹². Desse aumento da dívida foi dado conhecimento à Câmara Municipal e à Assembleia Municipal, sendo que o mesmo resultou de um erro ocorrido em 2012, o qual veio a ser resolvido pelo atual executivo. Referem igualmente, o incremento na reabilitação e requalificação do espaço público, operada pela execução de obras financiadas pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), que ocasionaram custos consideráveis.
Invocam o esforço que tem sido feito pelo executivo que exerceu funções no biénio para amortizar a dívida, e por consequência a redução do Prazo Médio de Pagamentos (PMP).
- **Sobre os limites da dívida** – Manifestam opinião concordante com o exposto no Relato, acrescentado que a situação de excesso ficará ultrapassada com a contratação do empréstimo do FAM.
- **Sobre a Certificação Legal de Contas** - Referenciam que, nos últimos anos, o auditor externo expressou opinião sobre as demonstrações financeiras, contrariamente à “Escusa de opinião” de anos anteriores, e que o número de reservas reportadas tem vindo a diminuir.
- **Sobre a instrução do processo de prestação de contas dos Serviços Municipalizados da Nazaré** – Informam que a falta detetada foi corrigida na área de Prestação eletrónica do TC⁹³.
- **Sobre a conclusão** – Expressam-se no sentido de que têm vindo a ser tomadas medidas no sentido de corrigir as desconformidades legais evidenciadas no Relato, e que foi adotado maior rigor no controlo e acompanhamento da assunção de nova dívida e redução da existente, que foram realizados investimentos que apesar do avultado valor envolvido, têm acarretado custos reduzidos para o Município.
Mencionam que lhes parece excessivo afirmar que as Demonstrações Financeiras não são fidedignas, porquanto nas certificações legais de contas relativas aos exercícios de 2016 e 2017, é afirmado que as demonstrações financeiras apresentam de forma verdadeira e apropriada, em todos os aspetos materiais a posição financeira, o desempenho financeiro, e a execução orçamental de acordo com o POCAL.

⁹¹ Apresenta os seguintes valores:

Ano	Dívida total
2015	€ 36.937.673,00
2016	€ 33.091.747,00
2017	€ 34.798.697,00

⁹² Que por estar contabilizado numa conta de “Regularizações”, não constava na dívida total, e foi registada na conta 26.8.9.01 (Outros devedores e Credores)

⁹³ Consultada a base de dados GDOC, constatou-se que o processo n.º 3033/2017 foi, em 07/08/2018, alterado pela entidade, tendo no separador correspondente sido inserido o documento correspondente à ata da reunião do Conselho de Administração dos SMAS, na qual foram apreciados e votados os documentos de prestação de contas.
Acresce ainda que a responsável Regina Margarida Amada Piedade Matos refere que desempenhou funções, enquanto vogal do Conselho de Administração dos Serviços Municipalizados da Nazaré, até ao dia 22 de outubro de 2017, e relativamente à desconformidade evidenciada, manifesta o propósito de que tal lapso não voltará a acontecer.

As alegações apresentadas pelo responsável **Manuel António Águeda Sequeira**⁹⁴, com exceção dos comentários sobre a conclusão⁹⁵, são similares às apresentadas pelos responsáveis Walter Manuel Cavalheiro Chicharro, Regina Margarida Amada Piedade Matos e Rita Sanches Bento Varela, cujo teor se dá aqui por reproduzido.

Orlando Jorge Eustáquio Rodrigues⁹⁶, inicia a sua exposição com a contextualização das situações, remontando para tal à aprovação do orçamento de 2009, em cuja reunião subscreveu uma declaração de voto, bem como na aprovação do orçamento de 2011, faz o enquadramento da evolução financeira do Município, enuncia alguns dos atos que, no seu entender, foram cruciais para o desequilíbrio financeiro estrutural, revelando o sentido de voto por si adotado, na qualidade de Membro da Assembleia Municipal, em diversas ocasiões⁹⁷, analisa a evolução da dívida do Município no período de 2004⁹⁸ a 2012⁹⁹, referindo ainda que, em finais de 2013, a dívida foi acrescida em cerca de 6 milhões de euros, que resultaram do que designa de “ocultação de faturas”. Declara não ser fácil, em pouco tempo, solucionar as questões transitadas de anteriores executivos, e que durante o mandato de 2013-2017 participou, ainda que não diretamente¹⁰⁰, nos princípios estratégicos do novo projeto, que primaram pela amortização da dívida, cumprimento dos compromissos correntes e execução de obras necessárias às populações residentes, manifestando que nos próximos anos está prevista a execução de diversos projetos cofinanciados.

Explica que, no ano de 2017, o aumento da dívida resultou da necessidade de integração orçamental de compromissos assumidos e não pagos transitados de anos anteriores, mas que só àquela data foram detetados. Revela que a execução orçamental é uma das suas preocupações, e que o empolamento orçamental do passado resultou sempre em aumento de dívida, e na situação atual o mesmo resulta da necessidade de incorporação de compromissos assumidos no exercício, bem como os resultantes de dívidas contraídas durante mais de uma década. Prevê que com a receita proveniente do FAM, a situação de sobre orçamentação seja suprimida.

No tocante à certificação legal de contas, reconhece que são muitas as reservas reportadas, expressando-se no sentido de que a diferença substantiva se prende com o facto de os documentos mais recentes não expressarem escusa de opinião, o que, em seu entender, resultou dos esforços impostos pelos serviços de contabilidade, bem como das entidades que colaboram com o Município.

As situações referenciadas no Relato como anomalias relativas aos registos do património, referem-se a um processo que diz ter mais de quatro décadas, cuja solução exige capacidade financeira para

⁹⁴ Exerceu funções de vereador no período de 01/01/2016 a 31/12/2017 e de vogal do Conselho de Administração dos SMN de 01/01/2016 a 22/10/2017

⁹⁵ Relativamente à qual não tece qualquer consideração

⁹⁶ Exerceu funções de vereador no período de 14/10/2017 a 31/12/2017 e de vogal do Conselho de Administração dos SMN de 23/10/2017 a 31/12/2017

⁹⁷ Designadamente:

- na aprovação do orçamento para o exercício de 2009, transcreve a declaração de voto que subscreveu, qual é expresso, que aquele orçamento é o mais elevado de sempre, e que a sua aprovação traduz a faculdade de endividamento, num ano de, aproximadamente 9 milhões de euros;
- na aprovação do orçamento para o exercício de 2011, o Grupo Político que integrava apresentou uma declaração de voto, na qual é feita referência ao nível de endividamento detido, perspetiva-se o seu aumento, alertava para o desequilíbrio financeiro estrutural;
- Em 2007 foi aprovada uma proposta que tinha como fundamento primordial a realização de uma auditoria;
- Em 2010 foi apresentada uma proposta que, veio a ser rejeitada, tinha por objetivos fundamentais a realização de uma auditoria pelo Tribunal de Contas, e ao mesmo tempo, diligenciar pela implementação do Plano de Reequilíbrio Financeiro.

⁹⁸ A qual em 31/12/2004 apresentava um valor de € 12.102.770,49

⁹⁹ A qual em 31/12/2012 ascendia a € 39.895.920,60

¹⁰⁰ Na condição de secretário da administração

suportar os custos inerentes às correspondentes regularizações, e que, certamente, não será solucionado a curto prazo.

No que diz respeito à irregularidade evidenciada no processo de aprovação de contas dos SMN é sua convicção que se tratou de uma falha administrativa.

Salvador Portugal Formiga¹⁰¹ nos comentários que apresentou fez alusão a que só exerceu funções durante 3 meses, deu nota do esforço levado a efeito pelos eleitos do Partido Socialista (PS) tendentes à amortização da dívida existente, e referiu que:

- O Município tem vindo a reduzir o PMP, a dívida bruta, o que demonstra o empenho da autarquia em liquidar os compromissos assumidos;
- A dívida financeira apresenta uma trajetória crescente;
- A situação de endividamento excessivo ficará ultrapassada com a aprovação do empréstimo FAM;
- O Município tem vindo a controlar e a acompanhar melhor a assunção de nova dívida e, tem conseguido reduzir o valor da dívida detida;
- A realização de novos investimentos tem sido alvo de análise rigorosa, sendo que a maioria dos projetos previstos e em execução têm subjacente a comparticipação do FEDER¹⁰², e por essa circunstância acarretam custos reduzidos para o Município.

7.3 - Apreciação do contraditório

7.3.1 – Apreciação do contraditório institucional

As alegações apresentadas, em sede de contraditório institucional, pelo Presidente da Câmara Municipal não trouxeram novos elementos ao processo, referindo apenas que as recomendações formuladas no Relato são exequíveis, e reportando as diligências que já foram levadas a efeito tendentes ao acatamento das mesmas, designadamente a aprovação da alteração à norma de controlo interno, os procedimentos que já foram levados a efeito conducentes à contratação do empréstimo FAM¹⁰³, os desenvolvimentos tendentes à inventariação dos bens que se encontram omissos no património municipal, a efetivação dos procedimentos de controlo previstos nos pontos 2.9.10.1.3, 2.9.10.1.5, 2.9.10.2.6 e 2.9.10.4 do POCAL, bem como o acatamento das recomendações formuladas no Relatório da IGF.

7.3.2– Apreciação do contraditório pessoal

Nas alegações apresentadas em sede de contraditório pessoal, os responsáveis não refutam as desconformidades descritas no Relato, procedem antes à contextualização das mesmas e não apresentam novos elementos ao processo, sendo apenas de deixar a nota de que os responsáveis Walter Manuel Cavalheiro Chicharro, Regina Margarida Amada Piedade de Matos e Rita Sanches Bento Varela, referem:

¹⁰¹ Exerceu funções de vereador no período de 14/10/2017 a 31/12/2017 e de vogal do Conselho de Administração dos SMN de 23/10/2017 a 31/12/2017

¹⁰² Os equipamentos subjacentes têm por base infraestruturas que necessitam de profundas reparações ou mesmo de construção de raiz, que, para melhorar a qualidade dos serviços prestados aos munícipes, teriam de ser levadas a efeito com ou sem financiamento comunitário, e que, apesar dos avultados valores envolvidos, apresentam custos reduzidos para o Município.

¹⁰³ Prevendo que a assinatura do correspondente contrato ocorra no exercício de 2018

A. que lhes parece excessivo afirmar que as Demonstrações Financeiras não são fidedignas, porquanto nas certificações legais de contas relativas aos exercícios de 2016 e 2017, é afirmado que as demonstrações financeiras apresentam de forma verdadeira e apropriada, em todos os aspetos materiais a posição financeira, o desempenho financeiro, e a execução orçamental de acordo com o POCAL.

Sobre o argumento invocado importa referir que, não é despidendo para esta sede, o facto de se extrair dos documentos em causa, em síntese, as seguintes conclusões:

- O Património expresso no Balanço não reflete a totalidade dos bens e direitos do Município, uma vez que:
 - ✓ não está concluída a identificação de todos os imóveis pertença do Município, nem a atualização dos registos contabilísticos com os respetivos registos na Conservatória do Registo Predial e nas Finanças;
 - ✓ as áreas cedidas ao Município, no âmbito de operações de loteamento, ainda não foram identificadas nem valorizadas;
 - ✓ as alienações de lotes na zona industrial não estão refletidas nas demonstrações financeiras;
 - ✓ os bens do domínio público, já existentes à data de 31 de dezembro de 2001 e que não foram objeto de investimento ou grande reparação, não integram o Património do Município.
- O Município transferiu para os Serviços Municipalizados a atividade “saneamento de águas residuais urbanas, a gestão de resíduos urbanos e limpeza pública e o transporte de passageiros”, mantendo no seu património as infraestruturas inerentes à rede de saneamento. Em 2015 e 2016, tendo por objetivo ressarcir o custo dessas infraestruturas, o Município reconheceu o proveito correspondente à provisão efetuada pelos Serviços Municipalizados; contudo, em 2017 decidiu não reconhecer qualquer proveito e anular o proveito anteriormente registado, manifestando a intenção de no exercício de 2018 proceder a uma análise fundamentada do valor a debitar pelo Município aos Serviços Municipalizados.
- Existem divergências entre os saldos reais das componentes caixa, bancos, financiamentos bancários, locações financeiras e dívidas a fornecedores em *factoring* e os correspondentes registos contabilísticos.

Em face do alegado, e tendo em consideração que as conclusões extraídas da certificação legal de contas não são abonatórias da fidedignidade da informação expressa nas demonstrações financeiras, reitera-se o expresso no ponto 4 do Relato relativo à conclusão.

B. Que a falta detetada no processo de prestação de contas dos SMN foi corrigida na área de prestação eletrónica de contas do Tribunal de Contas. Efetivamente confirma-se que a conta foi alterada pela entidade, contudo não foi corrigida a desconformidade detetada, porquanto no separador correspondente foi inserida a ata do Conselho de Administração referente à reunião na qual foram apreciados os documentos de prestação de contas, quando o que é exigido é a ata da reunião da Câmara Municipal relativa à aprovação das contas dos SMN.

8 - Conclusão

As situações descritas nos pontos 5.1.1 a 5.2, consideram-se irregulares e justificam observações de carácter técnico, quanto à sua regularidade contabilístico-financeira ou de carácter jurídico, sendo que as descritas nos pontos 5.1.1¹⁰⁴ e 5.1.2¹⁰⁵ consubstanciam infrações passíveis de eventual responsabilidade financeira, a qual é imputável aos membros do executivo camarário, que exerceram funções na gerência de 2009.

Relativamente às responsabilidades financeiras acima referenciadas, importa referir que, atendendo que a prática dos atos ocorreu em 2009, por força da alínea a) do n.º 2 do art.º 69º e art.º 70º, da LOPTC, o correspondente procedimento encontra-se extinto por prescrição.

Dos factos descritos e das alegações apresentadas, não se pode concluir no sentido de que a verificação interna das presentes contas reúna as condições para homologação pela 2ª Secção, conforme o art.º 53, n.º 3, da LOPTC, já que não nos é possível aferir pela veracidade e fiabilidade das demonstrações financeiras evidenciadas nos documentos de prestação de contas, sendo que os responsáveis pela autarquia de 01/01/2009 a 31/12/2009 não adotaram os procedimentos de controlo com vista à exatidão, integridade e plenitude dos registos contabilísticos, a fim de procederem à preparação de informação financeira fiável.

Em face das desconformidades legais resultantes da análise efetuada às contas de gerência relativas ao exercício de 2009, do Município da Nazaré e dos Serviços Municipalizados, importa deixar nota que sobre a evolução dessas desconformidades, que foi possível aferir através dos documentos de prestação de contas, relativos aos exercícios de 2016 e 2017, concluiu-se que o executivo em funções, no biénio em causa, ainda não tomou todas as medidas necessárias tendentes à correção das desconformidades legais relativas à elaboração e execução dos orçamentos, não enviou a ata de aprovação das contas de 2017 dos Serviços Municipalizados, não cumpriu os limites da dívida total, e manteve algumas das situações que, em 2009, levaram a que o auditor externo se pronunciasse no sentido de que *“(...) não estamos em condições de expressar, e não expressamos, uma opinião sobre os mapas de execução orçamental e as referidas demonstrações financeiras”*, designadamente, as relativas ao imobilizado e às divergências entre os saldos reais das componentes de caixa, bancos, financiamentos bancários, locações financeiras e dívidas a fornecedores em *factoring* e os registos contabilísticos, sendo que essas reservas continuam a pôr em causa a fidedignidade das demonstrações financeiras da entidade, pese embora seja de relevar o esforço que tem vindo a ser feito pelos atuais responsáveis no sentido de implementar as medidas necessárias à regularização da situação do Município.

Assim, o Tribunal de Contas deverá acompanhar a evolução da situação do Município, nomeadamente quanto às diligências entretanto realizadas com vista à correção e regularização das situações e, sendo caso disso, deverão ser retiradas as competentes consequências em sede de responsabilidade financeira.

¹⁰⁴ A situação configura eventual responsabilidade financeira sancionatória, de acordo com as als. b) e f) do n.º 1 do art.º 65º, da LOPTC, imputando-se a responsabilidade aos membros do executivo camarário.

¹⁰⁵ A situação é passível de eventual responsabilidade financeira sancionatória, prevista na alínea b) do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, e respetivas alterações, imputando-se a responsabilidade aos membros do executivo camarário.

9 – Vista ao Ministério Público

Do Projeto de Relatório de verificação interna de conta (PR) foi dada vista ao Ministério Público no TC, nos termos do disposto no n.º 5, do artigo 29º da LOPTC e do artigo 122º do Regulamento do TC, ao que dignou-se a Excelentíssima Senhora Procuradora-Geral Adjunta de emitir o Parecer do Ministério Público n.º 90/2018, concluindo que “Nos pontos 5.1.1 e 5.2.2 são referidas situações suscetíveis de gerar responsabilidade financeira de natureza sancionatória (alíneas b) e f) do n.º 1 do art.º 65º da LOPTC), achando-se já extinto, por prescrição, o respectivo procedimento (alínea a) do n.º 2 do art.º 69º e n.º 1 do art.º 70º da LOPTC).

No mais, concorda-se com o projeto de relatório no sentido de que deve haver lugar à recusa da homologação das contas objecto de verificação interna nestes autos.+”

10 - Emolumentos

Nos termos do artigo 9º do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com a redação dada pelo artigo 1º da Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, os emolumentos calculados relativos à gerência ascendem a € 13.586,56.

11 - Decisão

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

- I. Aprovar o presente Relatório relativo à gerência de 2009;
- II. Recusar a homologação das contas do Município da Nazaré e dos Serviços Municipalizados da Nazaré, da gerência de 2009, objeto de verificação interna;
- III. Ordenar:
 1. Que o presente Relatório posteriormente seja remetido:
 - a) Ao Presidente da Câmara Municipal do Nazaré e a todos os membros do executivo em funções, bem como ao Presidente da Assembleia Municipal e aos Membros do Conselho de Administração dos Serviços Municipalizados da Nazaré;
 - b) Aos responsáveis pelas contas do Município e dos Serviços Municipalizados relativas ao ano económico de 2009;
 - c) À Diretora-geral das Autarquias Locais;
 2. Ao Presidente da Câmara Municipal que, no prazo de 6, 12 e 18 meses, 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 4 do artigo 29.º da LOPTC;
- IV. Após notificação nos termos dos n.ºs 1 e 3 do ponto III, se proceda à respetiva divulgação via internet, excluindo os anexos, conforme previsto no n.º 4, do artigo 9.º, da LOPTC;
- V. Fixar o pagamento de emolumentos, conforme constante do ponto 9.
- VI. A desapensação dos DCAV's n.ºs 07/2009 e 105/2009, a fim de serem arquivados.

Tribunal de Contas, em 13 de Dezembro de 2018

A Juíza Relatora,



(Conselheira Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote)

As Juízas Adjuntas,



(Conselheira Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes)

Ana Furtado

(Conselheira Ana Margarida Leal Furtado)

Fui Presente



A Procuradora-Geral Adjunta

Coordenação Geral

Maria da Luz Faria¹⁰⁶

Helena Cruz Fernandes¹⁰⁷

Auditora-Coordenadora

Auditora-Coordenadora

Coordenação Técnica

Isabel Relvas Cacheira

Auditora-Chefe

O técnico responsável pela Verificação Interna da Conta

Georgina Silva

Técnica Verificadora Assessora

¹⁰⁶ Coordenou os trabalhos até 31/12/2017

¹⁰⁷ Coordena os trabalhos a partir de 01/01/2018