

**AÇÃO DE CONTROLO**  
**AO**  
**MUNICÍPIO DE TRANCOSO**

---

**Relatório n.º 2018/1389**

**Independência**

**InteGridade**

**ConFiança**

**PARECER:**

Confirmam-se, de uma forma geral, as denúncias relativas ao M. de Trancoso. Porém, considerando a data da ocorrência dos factos analisados e a existência de diversos processos judiciais em curso, com objeto parcialmente coincidente, afigura-se não se justificar a realização de diligências adicionais com esses fundamentos.

À consideração do Senhor Inspetor-Geral, com o meu acordo.

Subinspetora-Geral

Assinado de forma digital por ANA  
PAULA PEREIRA COSME FRANCO  
BARATA SALGUEIRO  
Dados: 2019.03.28 15:18:19 Z

Concordo, salientando a:

Assunção, em 2013, de um elevado montante de compromissos sem FD (6,1 M€), situação suscetível, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira sancionatória, mas relativamente à qual, atendendo à alteração ocorrida no respetivo regime dos membros dos órgãos executivos das autarquias locais e à jurisprudência do TC sobre essa matéria, não se justifica a realização de outras diligências.

Realização/assunção, entre 2005/2013, de despesas relacionadas com a execução de obras e prestações de serviços e um pedido de indemnização ( com um total reclamado judicialmente de 3,7 M€ ) com violação do quadro legal ( em matéria de competência para a sua autorização, gestão e controlo orçamental e de património, bem como a LCPA e o CCP ), situações que já foram resolvidas ou se encontram em contencioso judicial.

Participação direta do MT na [redacted] empresa que detém 49% da [redacted] ( detida em 51% por parceiros privados ), que consubstancia uma PPPI, mas que deixou de cumprir com as suas obrigações financeiras, intentando, conseqüentemente, a [redacted] uma ação judicial ( 9,1 M€ ) contra aquelas empresas e os seus sócios/acionistas, resultando desta situação, não obstante a ação judicial também apresentada pela Autarquia, um elevado risco para a evolução da dívida e situação financeira municipais.

Violação do princípio da imparcialidade, pelos então Presidente e Vereador da Câmara Municipal, ao votarem favoravelmente, na reunião daquele órgão de 27/09/2013, uma deliberação de atribuição de subsídios quando estavam impedidos, situação relativamente à qual não se justificam outras diligências.

À consideração superior.

Chefe de Equipa  
com Direção de Projeto

Digitally signed by  
ALEXANDRE VIRGÍLIO  
TOMÁS AMADO  
Date: 2019.03.28  
13:46:06 Z

**DESPACHO:**

Sublinho o Parecer à margem, proferido pela responsável pelo centro de competência do controlo da administração local (n.º 2 do art. 3.º do D.L. n.º 96/2012, de 23 de abril).

Remeta-se a Sua Ex.ª o Secretário de Estado do Orçamento.

Inspetor-Geral.



Assinatura digitalizada  
( Vitor Braz )

Assinado de forma digital por  
VÍTOR MIGUEL RODRIGUES BRAZ  
Dados: 2019.04.04 16:33:49  
+01'00'

**Relatório n.º 2018/1389**

**Processo n.º 2016/255/B3/703**

**AÇÃO DE CONTROLO AO MUNICÍPIO DE TRANCOSO**

**SUMÁRIO EXECUTIVO**

A presente ação de controlo foi realizada com o objetivo de confirmar factos participados à IGF sobre o **Município de Trancoso ( MT )** relacionados com eventuais ilegalidades relativas à inobservância de princípios e regras de contratação pública, administrativos, orçamentais, financeiros e contabilísticos e a uma parceria público-privada institucionalizada, tendo-se obtido do exame efetuado e do exercício do procedimento do contraditório ( Anexos 1 a 6 ), em especial, os seguintes resultados:

### 1. Incumprimento da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso ( LCPA )

1.1. A Autarquia **não tinha adotado**, entre 2013/2015, **todas as medidas necessárias ao exigível cumprimento da LCPA**, pois **foram assumidos**, de acordo com o controlo da IGF, **compromissos sem fundos disponíveis ( FD ) no valor materialmente relevante** de, pelo menos, **6,2 M€** ( ainda que quase totalmente em 2013: 6,1 M€ ).

Estas situações **seriam suscetíveis**, em abstrato, de gerar **responsabilidade financeira sancionatória**, mas, atendendo à alteração ocorrida no respetivo regime dos membros dos órgãos executivos das autarquias locais e à correspondente jurisprudência do Tribunal de Contas ( TC ), não se justifica a realização de outras diligências.

### 2. Inobservância do quadro legal subjacente à assunção/realização de despesas

2.1. **Foram realizadas/assumidas despesas, entre 2005/2013**, relacionadas com a execução de de obras e prestações de serviços e um pedido de indemnização, **no montante total reclamado judicialmente pelos credores de 3,7 M€, com violação do quadro legal**, pois não foram cumpridas as normas relativas à competência para a autorização e à gestão e controlo orçamental e de património, bem como a LCPA e o Código dos Contratos Públicos ( CCP ).

Quanto a **dois desses eventos já foi proferida sentença judicial de homologação do termo de transação celebrado entre as partes**, estando **reconhecido contabilisticamente pelo MT, no final de 2017**, quanto a todas as situações em causa, **como dívida a terceiros e provisões**, respetivamente, **945 500 euros e 1 839 060 euros**.

As eventuais **ilegalidades em sede administrativa e exigibilidade dos restantes créditos por parte do MT** encontram-se a ser dirimidas judicialmente, **não havendo lugar**, pelas razões antes expostas, a **responsabilidade financeira**, sendo ainda de acrescentar, **quanto à sua eventual relevância em sede criminal**, que os factos foram comunicados às autoridades competentes.

É de sublinhar, por fim, **os elevados riscos que decorrem dos eventos descritos para a evolução da dívida e situação financeira municipais**, nomeadamente caso os processos judiciais em curso sejam decididos de forma desfavorável para o MT.

### 3. Violação do princípio da imparcialidade

3.1. Os **Presidente e Vereador da Câmara Municipal de Trancoso** [REDACTED] [REDACTED] **participaram e votaram favoravelmente, na reunião daquele órgão de 27/09/2013**, uma deliberação de atribuição de subsídios [REDACTED] ( no total de 80 mil euros ) **quando estavam legalmente impedidos**, pois, naquela data, eram também, respetivamente, provedor e membro da mesa administrativa desta entidade, **mostrando-se**, assim, **violado o princípio da imparcialidade**, resultando do **facto descrito a anulabilidade da referida deliberação**.

Todavia, tratando-se de um ato constitutivo de direitos, a eventual participação ao Ministério Público está já prejudicada, pois encontra-se esgotado o prazo para o efeito.

A situação descrita era, ainda, **suscetível**, em abstrato, **de gerar responsabilidade em termos tutelares administrativos e financeiros sancionatórios**, mas **não se justifica a realização de outras diligências** atendendo, respetivamente, a que os eleitos locais a quem era passível de ser imputada a prática de tais factos já não exercem funções dessa natureza e à alteração legislativa entretanto ocorrida e respetiva jurisprudência do TC.

### 4. Ilegalidades/irregularidades relativas a uma parceria público privada institucionalizada ( PPPI )

4.1. Foi constituída, através da empresa [REDACTED], uma PPPI, detida a 51% por um conjunto de parceiros privados e em 49% pela empresa [REDACTED] tendo

Relevantes montantes de compromissos assumidos sem FD ( 2013/2015: 6,2 M€ )

Violação do quadro legal na realização/assunção de despesas ( em especial, LCPA e CCP )

Eventos reconhecidos, no final de 2017, a título de provisões ou de dívida a terceiros

Riscos para a evolução da dívida e da situação financeira municipais

Violação do princípio da imparcialidade na atribuição de subsídio

sido **contratado**, pela primeira empresa indicada, em **2009**, um EMLP, com [REDACTED] de **9,9 M€** ( pelo prazo de 23 anos ) e **celebrado com o MT, em junho de 2010, contratos de arrendamento para fins não habitacionais** ( mediante o **pagamento de rendas mensais durante 24 anos**, com um **encargo global de 23,7 M€** ). Esta **responsabilidade passou**, em dezembro de 2010, **para a indicada empresa** [REDACTED] após cedência da posição contratual por parte da Autarquia.

**4.2.** Neste contexto, importa salientar que [REDACTED] face ao **incumprimento do serviço da dívida pela** [REDACTED] **interpôs, em abril/2016, uma ação contra aquelas empresas e os respetivos acionistas/sócios, na qual reclama o pagamento da quantia de 9,1 M€, cuja apreciação foi suspensa, após recurso do MT, enquanto não for decidida uma outra intentada por este e pela** [REDACTED]

De facto, estas últimas entidades também **interpuseram uma outra ação contra** [REDACTED] a [REDACTED] e os **respetivos acionistas privados**, na qual **solicitam a declaração de nulidade dos atos e contratos objeto da parceria e o restabelecimento da situação que existiria se não tivessem sido praticados/outorgados.**

**4.3.** Sobre esta matéria salienta-se que:

- ✓ Não obstante a [REDACTED] **continuar a emitir a respetiva faturação, a dívida resultante das rendas deixou de ser reconhecida pela** [REDACTED] **desde 2014**, encontrando-se refletido contabilisticamente apenas 1,2 M€ ( correspondente às faturas por pagar de agosto de 2012 e dezembro de 2013 ), sendo que o **valor total das rendas faturadas, vencidas e não pagas ascendia, no final de 2017, a 4,5 M€;**
- ✓ De **forma algo contraditória com a evolução da posição do MT quanto à natureza dos contratos em causa** ( que passou a considerar que se assemelhavam a uma verdadeira locação financeira ), a [REDACTED] não refletiu a operação atendendo à nova natureza atribuída aos contratos.

**4.4.** Importa, por fim, referir que foi subscrita, no contexto da PPPI, em 09/11/2009, [REDACTED] **uma carta de conforto em nome do MT, com o intuito de garantir,** [REDACTED] **o pagamento do serviço da dívida do EMLP por parte da** [REDACTED] facto que **configura a concessão de uma garantia pessoal em nome do MT, possibilidade que estava legalmente vedada** ( n.º 10, do art. 38º, da Lei n.º 2/2007, de 15/02 ), ainda que seja de referir que das diligências efetuadas não tenha decorrido, desse documento, pelo menos diretamente e até à data das verificações, quaisquer efeitos financeiros na esfera jurídica do MT.

Este facto seria suscetível de consubstanciar, em abstrato, uma infração financeira ( nos termos das als. b) e d), do n.º 1, do art. 65º, da LOPTC ), mas atendendo à data da sua prática e à alteração legislativa entretanto ocorrida e à posição e jurisprudência do TC a que já aludimos, não se justifica a realização de outras diligências.

**4.5.** Em síntese, **da situação descrita resulta a existência de riscos**, materialmente relevantes e eminentes, **para o MT, que, de momento, pela incerteza que envolvem, não são possíveis de quantificar, desde logo porque dependem, em grande medida, das sentenças que vierem a ser proferidas nos diversos processos judiciais em curso**, mas que **podem comprometer, de forma muito significativa, a evolução da dívida e da situação financeira municipal.**

Saliente-se, aliás, que o MT utilizou, desde a sua construção, os equipamentos englobados no âmbito da PPPI ( Central de Camionagem, Centro Cultural de Vila Franca das Naves e Campo da Feira ) para prestar serviços às populações.

Não obstante o exposto, atendendo a que a **empresa** [REDACTED] **está em processo de dissolução/liquidação**, os diversos aspetos relacionados com a PPPI encontram-se a ser dirimidos em sede judicial e foram comunicados à Polícia Judiciária, pelo que não se justifica a realização de outras diligências sobre esta matéria.

Criação de uma parceria PPPI com recurso ao crédito num valor materialmente relevante ( 9,9 M€ ) e que gerava encargos financeiros para o MT de 23,7 M€

Incumprimento do serviço da dívida, por parte da [REDACTED] junto [REDACTED] ( que interpôs ação judicial onde redama a quantia de 9,1 M€ )

Ação judicial apresentada pelos MT e [REDACTED] contra [REDACTED] e a [REDACTED]

Emissão ilegal de uma carta de conforto, [REDACTED] para garantir o cumprimento do pagamento das rendas

Riscos materialmente relevantes e eminentes para o MT resultantes da PPPI, ainda que insuscetíveis, de momento, de serem quantificados

A [REDACTED] ainda se encontra em processo de dissolução/liquidação

## 5. Principais recomendações

5.1. Destacamos as **recomendações ao MT** que visam, no essencial, garantir a:

- ✓ Adoção, caso a LCPA se mantenha ou volte a estar em vigor, de procedimentos e controlos que garantam o cumprimento integral e sistemático do regime consagrado na LCPA, nomeadamente no que respeita à não assunção de compromissos sem FD;
- ✓ Criação de procedimentos de controlo que garantam a observância do princípio da imparcialidade, nomeadamente dos deveres de comunicação caso se verifiquem situações de impedimento legalmente previstas e, conseqüente, não participação nas respetivas deliberações;
- ✓ Promoção, de forma prudencial, para além do pedido de prova pericial que vem sendo solicitada no âmbito dos processos judiciais relativos às situações concretas participadas, de procedimentos no sentido de confirmar o efetivo fornecimento dos bens e a realização dos serviços, bem como a correspondente adequação dos valores faturados e que estão a ser exigidos pelos credores;
- ✓ Concretização do processo de dissolução e liquidação da [REDACTED] assegurando o registo contabilístico, imediato e adequado, das variações patrimoniais decorrentes da mesma, mas também do que venha a decorrer da evolução dos processos judiciais em curso;
- ✓ Adoção dos mecanismos de controlo necessários para garantir o cumprimento do regime legal consagrado no RFALEI, em especial no que respeita à proibição legal de concessão de garantias pessoais e reais, revogando imediatamente a carta de conforto subscrita pelo MT.

Principais áreas das  
recomendações

## ÍNDICE

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>7</b>
<b>1.1. Fundamento .....</b>	<b>7</b>
<b>1.2. Objetivos e âmbito .....</b>	<b>7</b>
<b>1.3. Metodologia .....</b>	<b>8</b>
<b>1.4. Contraditório .....</b>	<b>8</b>
<b>2. RESULTADOS .....</b>	<b>8</b>
<b>2.1. Incumprimento do regime legal consagrado na LCPA .....</b>	<b>8</b>
<b>2.2. Inobservância do quadro legal subjacente à assunção/realização de despesas .....</b>	<b>15</b>
<b>2.3. Violação do princípio da imparcialidade.....</b>	<b>19</b>
<b>2.4. Ilegalidades/irregularidades relativas a uma parceria público privada institucionalizada ( PPPI )...21</b>	
<b>3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>26</b>
<b>4. PROPOSTAS.....</b>	<b>29</b>
<b>ANEXOS 1 ( fls. 1 a 43 ), 2 ( fls. 44 e 45 ), 3 ( fls. 46 a 63 ), 4 ( fls. 64 a 66 ), 5 ( fls. 67 a 84 ) e 6 ( fls. 85 a 91 )</b>	

**LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

<b>Al(s)</b>	Alínea(s)
<b>ATFD</b>	Aumento temporário de fundos disponíveis
<b>Cfr</b>	Confrontar
<b>CCP</b>	Código dos Contratos Públicos
<b>CPA</b>	Código do Procedimento Administrativo
<b>CPTA</b>	Código de Processo nos Tribunais Administrativos
<b>DGAL</b>	Direção-Geral das Autarquias Locais
<b>DL</b>	Decreto-Lei
<b>DR</b>	Diário da República
<b>EMLP</b>	Empréstimo(s) de médio e longo prazos
<b>FD</b>	Fundos disponíveis
<b>IGF</b>	Inspeção-Geral de Finanças
<b>LCPA</b>	Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso
<b>LFL</b>	Lei das Finanças Locais
<b>LOPTC</b>	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
<b>M€</b>	Milhões de euros
<b>MT</b>	Município de Trancoso
<b>PAEL</b>	Programa de Apoio à Economia Local
<b>POCAL</b>	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
<b>PPPI</b>	Parceria Público Privada Institucionalizada
<b>RFALEI</b>	Regime Financeiro das Autarquias locais e Entidades Intermunicipais
<b>RJAEPL</b>	Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais
<b>SATAPOCAL</b>	Subgrupo de Apoio Técnico à implementação do POCAL
<b>SIAL</b>	Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais
<b>SF</b>	Saneamento financeiro
<b>TC</b>	Tribunal de Contas

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. Fundamento

**1.1.1.** De acordo com o seu plano de atividades, a Inspeção-Geral de Finanças ( IGF ) realizou diligências ao Município de Trancoso ( MT ) <sup>1</sup>, enquadradas no Projeto designado “ Controlo do Programa de Apoio à Economia Local ( PAEL ) ” <sup>2</sup> ”.

**1.1.2.** A IGF, na sequência da análise preliminar efetuada às participações recebidas anteriormente ao início das diligências <sup>3</sup>, elaborou duas informações <sup>4</sup> nas quais se concluiu que os factos participados estavam relacionados, essencialmente, com eventuais ilegalidades relativas à inobservância de princípios e regras de contratação pública, administrativos, orçamentais, financeiros e contabilísticos e a uma parceria público-privada institucionalizada, tendo sido proposta a realização de uma ação de controlo.

Consequentemente, no contexto da execução da ação de controlo a que aludimos supra, foi decidido analisar os factos constantes das denúncias/participações referidas que estavam relacionados, atendendo à natureza das matérias em causa, com o objetivo definido para a mesma, ainda que, dada a sua relevância, materialidade e dimensão, de forma autónoma numa ação de averiguações específica <sup>5</sup>.

### 1.2. Objetivos e âmbito

**1.2.1.** Face ao exposto, esta ação teve como **objetivo analisar os seguintes factos:**

**Figura 1 – Objetivos da ação**

<b>Incumprimento da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA) <sup>6</sup></b>	Ilegalidades praticadas ao nível da aplicação, nos exercícios de 2013/2015, das regras e princípios estabelecidos na LCPA no que concerne ao cálculo e reporte dos fundos disponíveis (FD), em especial, no que respeita à consideração de receitas de empréstimos de médio e longo prazos (EMLP) sem que os mesmos tivessem o visto do Tribunal de Contas (TC), e à assunção de compromissos sem existência de FD.
<b>Inobservância do quadro legal subjacente à assunção/realização de despesas</b>	Realização de despesas relativas à execução de algumas obras e à prestação de serviços, entre 2007/2013, com violação de princípios e regras de contratação pública, administrativos, orçamentais, financeiros e contabilísticos. Pedido de indemnização efetuado por uma empresa privada ao MT (ação judicial intentada em 2014) devido ao alegado incumprimento, por parte da Autarquia, da obrigação de disponibilização de um terreno para a construção das suas instalações.
<b>Violação do princípio da imparcialidade</b>	Aprovação, pela Câmara Municipal, em 27/09/2013, de um subsídio para [REDACTED] com violação do princípio da imparcialidade, consagrado no n.º 2 do artigo 266º da Constituição da República Portuguesa.
<b>Ilegalidades praticadas ao nível da parceria público-privada institucionalizada (PPPI) PACETEG, SA</b>	Risco decorrente da participação, ainda que indireta, do MT na PPPI [REDACTED] e eventual impacto desta situação na evolução da dívida municipal. Emissão ilegal, pelo MT, em 9/11/2009, de uma carta de conforto à [REDACTED] na sequência do contrato de EMLP celebrado entre esta entidade e [REDACTED] que é participada em 51% por parceiros privados e em 49% pela [REDACTED]

Anexo 1 (fls. 1 a 43)

<sup>1</sup> Processo n.º 2016/240/A3/451, tendo sido elaborado o Relatório n.º 2017/1384.

<sup>2</sup> Programa de Apoio à Economia Local, aprovado pela Lei n.º 43/2012, de 31/08.

<sup>3</sup> Entradas n.ºs 1907/2013, de 21/11, 1963/2013, de 3/12, 541/2014, de 11/03, 1960/2014, de 19/08, 712/2015, de 23/03, 2121/2015, de 17/06, 842/2015, de 9/04, 2387/2015, de 6/07 e 309/2016, de 22/02, de que anexamos, dada a sua dimensão, apenas os essenciais para a apreciação da IGF.

<sup>4</sup> As Informações n.º 1265/2015 ( participações referentes às entradas n.ºs 1907/2013, 1963/2013, 541/2014, 1960/2014, 712/2015 e 2121/2015 ) e n.º 1397/2015 ( participações correspondentes às entradas n.º 842/2015, tendo sido também enviada uma versão igual à desta última à Diretoria da Guarda da Polícia Judiciária, de acordo com a entrada EG 2387/2015, proveniente do Ministério Público – Comarca da Guarda – Procuradoria da Inst. Local – 1º Sec. Inquéritos ).

<sup>5</sup> Confrontar Informação n.º 2018/96 ( Processo n.º 2016/255/A8/703 ).

<sup>6</sup> Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso ( LCPA ), tendo sido estabelecidos no Decreto-Lei ( DL ) n.º 127/2012, de 21/06, os procedimentos necessários à sua aplicação e à operacionalização da prestação de informação.

### **1.3. Metodologia**

**1.3.1.** A presente ação de controlo baseou-se, em especial, na/o:

- ✓ Exame documental da informação relacionada e relevante para a apreciação dos factos participados e com os respetivos reflexos nos subsistemas das contabilidades orçamental e financeira, bem como nos reportes de informação à Direção-Geral das Autarquias Locais ( DGAL ), através do Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais ( SIIAL );
- ✓ Realização de entrevistas com dirigentes e outros colaboradores da entidade;
- ✓ Recolha e análise da informação com recurso a um conjunto diversificado de mapas;
- ✓ Efetivação de testes de conformidade e substantivos.

Anexo 2 (fls. 44 e 45)

### **1.4. Contraditório**

**1.4.1.** Nos termos do disposto no art. 12º ( princípio do contraditório ) do Decreto Lei ( DL ) n.º 276/2007, de 31/07, do n.º 2, do art. 19º, e do art. 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF<sup>9</sup>, foi dado conhecimento formal ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Trancoso das principais asserções, conclusões e recomendações deste documento, através do envio de um projeto de relatório em 19/12/2018.

A análise da resposta recebida ( EEL 2018/4869 ), em 28/12/2018, que não põe em causa as asserções, conclusões e recomendações do projeto de relatório, consta do presente documento, no qual introduzimos, em alguns pontos específicos, os aspetos que consubstanciam informações ou dados complementares relevantes.

Anexo 6 (fls. 85 a 91)

## **2. RESULTADOS**

### **2.1. Incumprimento do regime legal consagrado na LCPA**

**2.1.1.** De acordo com as participações efetuadas, a Autarquia, nos exercícios de 2013/2015, praticou ilegalidades no que concerne ao cálculo e reporte dos FD, em especial, quanto à consideração de receitas de EMLP sem que os mesmos tivessem o visto do TC e à assunção de compromissos sem que existissem FD, constando os resultados da análise efetuada dos itens seguintes.

Anexo 1 (fls. 1 e 19)

**2.1.1.1.** O **MT cumpriu**, entre 2013 e 2015, a **obrigação de prestação periódica de informação à DGAL relativamente à LCPA**, ainda que, quanto a **alguns meses** ( designadamente, novembro de 2013 e janeiro, junho e julho de 2014 ), **já depois do prazo legalmente definido**<sup>10</sup>.

Anexo 3 (fls. 46 e 47)

**2.1.1.2.** De acordo com os **dados** do SIIAL, o **MT, entre janeiro/2013 e dezembro/2015, reportou FD com uma evolução, em termos de montante, muito irregular** ( especialmente, em 2013/2014 ), tendo

<sup>9</sup> Aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010, de 5/04, do Ministro de Estado e das Finanças e publicado no Diário da República ( DR ), 2ª Série, n.º 70, de 12/04.

<sup>10</sup> Em 2013, até ao dia 10 do mês a que respeita ( al. a ), do n.º 1, do art. 57º, do DL n.º 36/2013, de 11/03 ), e, em 2014 e 2015, até ao 10º dia útil ( respetivamente, al. a ), do n.º 1, do art. 60º do DL n.º 52/2014, de 07/04, e al. c ), do n.º 1, do art. 60º, do DL n.º 36/2015, de 09/03 ).

apurado e comunicado, inclusivamente, **valores negativos muito relevantes nos meses de maio, junho, agosto e setembro de 2013.**

Anexo 3 (fls. 46 e 47)

Acresce que da análise efetuada resultou a existência de **divergências**, nos meses de janeiro e julho de 2013 <sup>11</sup>, **entre os valores reportados à DGAL e os constantes das contas correntes** extraídas da aplicação informática da Autarquia <sup>12</sup>, situação que os serviços do MT não conseguiram justificar, apontando apenas o facto de que, nesse ano, a referida aplicação evidenciava muitas falhas e insuficiências no módulo dos FD.

A IGF, face à referida inconsistência, optou por considerar, na abordagem realizada, os montantes reportados no SIIAL, por se tratar da informação oficialmente comunicada à entidade competente.

Anexo 3 (fls. 49)

**2.1.1.3.** Quanto aos **procedimentos adotados pela Autarquia no cálculo dos FD**, refere-se, na participação, que, entre 2013/2015, **foram considerados incorretamente significativos montantes de receitas relativas a EMLP ainda não visados pelo TC**, do que decorreu um relevante empolamento dos FD apurados e reportados à DGAL <sup>13</sup>.

Anexo 1 (fls. 1 a 19)

Ora, em 2012 foi aprovado pelos órgãos municipais a contratação de um EMLP no âmbito do PAEL e, de forma articulada e com base no mesmo Plano de Ajustamento Financeiro, de um outro para saneamento financeiro ( SF ) <sup>14</sup>, que foram celebrados em, respetivamente, 16/11/2012 e 26/09/2013, mas apenas o primeiro foi submetido a fiscalização prévia do TC ( com um capital final contratado, após diversas vicissitudes, de 3 583 676,56 euros ), tendo sido visado em 11/04/2013 <sup>15</sup>.

Todavia, em termos de apuramento dos FD, os referidos empréstimos começaram a ser considerados, pelo MT, no respetivo cálculo e reporte, a partir, respetivamente, de dezembro de 2012 <sup>16</sup> e de outubro de 2013 <sup>17</sup>, ou seja, em ambos os casos, desde o mês seguinte àquele em que os respetivos contratos foram celebrados.

Assim, interessa clarificar, antes de mais, a questão suscitada na participação que tem, essencialmente, a ver com a eventual ilegalidade que decorre da consideração do capital de EMLP contratados, no âmbito dos PAEL e SF, no cálculo dos FD sem que tenham sido visados pelo TC ( respetivamente, entre dezembro/2012 e abril/2013 e outubro/2013 e julho/2014 ).

De acordo com o POCAL <sup>18</sup>, as importâncias relativas aos empréstimos podem ser consideradas no orçamento depois da sua contratação, independentemente da eficácia do respetivo contrato, ou seja,

<sup>11</sup> Respetivamente, mais 918 109 euros e 1 474 580 euros, o que significa que se o valor reportado no SIIAL em cada um dos referidos meses fosse consistente com o do montante que consta das respetivas contas correntes, conforme se verificou nos restantes meses, teríamos em janeiro/2013 um FD de apenas 715 759 euros e em julho/2013 um FD negativo de - 1 145 448 euros.

<sup>13</sup> Nas participações enviadas à IGF refere-se que o MT teria incluído, de forma sistemática, no cálculo dos FD, um EMLP contratado para saneamento financeiro, no montante de 3 500 000 euros, sem que o mesmo tivesse sido submetido a visto do TC, o que terá conduzido à assunção de compromissos em desrespeito pelas regras impostas pela LCPA.

<sup>14</sup> Contratados em 16/11/2012 e 26/09/2013, nos montantes de, respetivamente, 3 583 676,56 euros ( o valor previsto inicialmente era de 3 603 965 euros ) e 3 500 000 euros.

<sup>15</sup> Ao contrário, o EMLP para SF nunca foi submetido a visto do TC e o respetivo capital também não foi utilizado pela Autarquia.

<sup>16</sup> Sendo de salientar que, entre janeiro e março de 2013, o MT incluiu, nas receitas relevantes para o apuramento dos FD, o montante aprovado pelos órgãos municipais ( 3 603 965 euros ) e, a partir de abril, já o valor do capital visado pelo TC ( 3 583 677 euros ).

<sup>17</sup> Até junho de 2014, pelo montante contratado para o EMLP de saneamento financeiro ( 3 306 626 euros ).

<sup>18</sup> Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22/02.

antes da obtenção do visto do TC ( cfr. al. d), ponto 3.3. ).

Aliás, a responsável pela divisão financeira do MT alega que a consideração do capital de ambos os EMLP ( PAEL e SF ) na previsão de receita relevante para a LCPA depois de contratados ( ainda que antes da obtenção dos respetivos vistos do TC ) teve por base uma interpretação extensiva do disposto sobre esta matéria no POCAL, onde se preconiza, como já referimos, que um empréstimo contratado, independentemente da respetiva eficácia, ou seja, da existência de visto, pode ser incluído no orçamento, o que, aliás, também decorre, quanto à LCPA, para a generalidade dos empréstimos, da FAQ n.º 10, que integra o Manual de Apoio à Aplicação da LCPA no Subsetor da Administração Local ( elaborado e publicitado pela DGAL em julho de 2012 ).

Saliente-se, no entanto, que tal posição não acompanha a assumida pelo SATAPOCAL<sup>19</sup>, no contexto da concretização do PAEL, que esclareceu, através da FAQ n.º 3<sup>20</sup>, que, sem prejuízo do disposto no POCAL<sup>21</sup>, **no caso concreto do EMLP do PAEL**<sup>22</sup>, a respetiva receita só poderia ser considerada no apuramento dos FD após o visto do TC e não apenas com a sua contratualização.

Esta solução interpretativa, ainda que controversa e adotada relativamente ao EMLP do PAEL, deve, em nosso entender, ser objeto de uma leitura mais abrangente, e, como tal, extensível, por identidade de razões, a todos os empréstimos associados a mecanismos de recuperação financeira ( como é o caso do SF ) ou de regularização extraordinária de dívidas, atendendo, por um lado, a que se trata de instrumentos a que os municípios só recorrem a título excecional e, por outro lado, a que na presente situação os processos da contratação dos dois EMLP a que aludimos foram efetuados, como já referimos, de forma articulada e têm uma finalidade idêntica.

Todavia, ao que conseguimos apurar, nomeadamente através de contato com a DGAL e face a alguns elementos disponíveis, **a referida interpretação efetuada pelo SATAPOCAL**, quanto ao momento da consideração do capital dos EMLP dos PAEL/SF ao nível do apuramento dos FD, **apenas terá sido divulgada na respetiva página na internet em 2014** ( em dia/mês que não foi possível concretizar ), pelo que **não podia ser do conhecimento dos serviços do MT durante, pelo menos, a maior parte do período em que efetuaram o tratamento daquela receita nos termos descritos anteriormente**, sendo, inclusivamente, afirmado pela responsável pela divisão financeira que não teve conhecimento oportuno daquela instrução.

Todavia, aquela responsável, de forma algo contraditória com o argumento referido, prestou explicações, na reunião da Câmara Municipal de 18/03/2013<sup>23</sup>, no sentido de que “ (...) *apenas se poderá considerar a existência de Fundos Disponíveis após a obtenção de visto por parte do Tribunal de Contas ao empréstimo de M/L prazo contratualizado no âmbito do PAEL, pelo que se entende que até essa data que não poderá existir a assunção de compromissos, sob pena de os processos de despesa serem ilegais.* ”.

De qualquer modo, importa, ainda, referir, neste contexto, que **a inclusão do EMLP do SF** no cálculo e reporte dos

<sup>19</sup> Subgrupo de Apoio Técnico à implementação do POCAL, criado pelo Despacho n.º 4839/99, de 22/02, do Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território, publicado no DR n.º 57, II Série, de 09/03 e aditado pelo Despacho n.º 19942/99, de 28/09, publicado no DR n.º 245, II Série, de 20/10.

<sup>20</sup> Cfr. disponível em [www.portalautarquico.pt](http://www.portalautarquico.pt), site oficial da DGAL, no seguinte caminho: Página Inicial > Finanças Locais > POCAL > SATAPOCAL > FAQ's.

<sup>21</sup> Cfr. al. d), do ponto 3.3..

<sup>22</sup> Ainda que, designadamente da FAQ n.º 10, que integra o Manual de Apoio à Aplicação da LCPA no Subsetor da Administração Local elaborado e publicitado pela DGAL, não resulte a aplicação desta regra em todas as situações, designadamente nos empréstimos destinados a investimento ( cfr. art. 51.º da Lei n.º 73/2013, de 3/09 ).

<sup>23</sup> Cfr. ponto \*A.24\* da Ata n.º 6/2013.

FD **ocorre**, como já referimos, pela primeira vez, **em outubro de 2013**, na sequência de uma deliberação do órgão executivo, tomada em 27/09/2013, no sentido da autorização de antecipação de receitas<sup>24</sup>, ou seja, da realização de um aumento temporário de FD (ATFD)<sup>25</sup>, num momento em que, atendendo ao período de três meses abrangidos pelo cálculo a que se aplicava ( outubro ), tal procedimento teria um impacto nulo sobre o valor dos FD<sup>26</sup>.

Porém, a responsável pela divisão financeira do MT, com o intuito de dar cumprimento ao objetivo visado por tal deliberação( mas não à respetiva letra ), ou seja, que o capital do indicado EMLP influenciasse, de facto, os FD apurados, **considerou o respetivo valor**, no cálculo de outubro/2013, **a título de previsão de receita** ( para o mês seguinte) **e não de ATFD**, devido, segundo os esclarecimentos prestados, em especial, ao efeito inócuo sobre o saldo de FD caso o considerasse a este último título, situação que se manteve até ao final de 2013.

Saliente-se, no entanto, que a referida responsável, em reunião do órgão executivo de 18/10/2013<sup>27</sup>, fez questão de afirmar e esclarecer que “ (...) após a antecipação de fundos deliberada nos termos do artigo 4º da Lei 8/2012, de 21 de junho, na passada reunião de executivo municipal de 27 de setembro, concluiu-se existirem Fundos Disponíveis, ainda que tal facto, saliente-se, apenas se torna verdadeiramente efetivo após o referido empréstimo [do SF] obter o respetivo visto por parte do Tribunal de Contas.”, ou seja, manteve uma posição idêntica à que tomou inicialmente quanto ao EMLP do PAEL.

Acresce que a mesma funcionária submeteu à consideração superior, em 6/12/2013, uma informação na qual solicitou ao executivo municipal instruções sobre como proceder relativamente à consideração da receita do EMLP contratualizado para SF [REDACTED] referindo expressamente que o mesmo não só não tinha obtido visto do TC, como, até à data, ainda não tinha sido enviado para esse efeito.

O Presidente da Câmara Municipal, [REDACTED], exarou, em 10/12/2013, o seguinte despacho quanto àquela informação “ *Concordo com a deliberação do anterior executivo municipal datada de 27 de setembro último, devendo manter-se a antecipação do produto de empréstimo no cálculo do valor dos fundos disponíveis.* ”.

Consequentemente, a partir de janeiro de 2014, a responsável pela divisão financeira passou a incluir a referida receita no cálculo dos FD a título de ATFD, situação que se manteve até junho de 2014, até porque durante esse período não se punha, relativamente àquela opção, as limitações em termos do apuramento dos FD que ocorriam no final do ano anterior.

De qualquer modo, não obstante algumas inconsistências nos esclarecimentos prestados e nos procedimentos adotados e o facto de do exposto anteriormente decorrer, em especial, no que respeita ao EMLP para SF, que foi utilizado apenas com o objetivo de garantir a existência de FD, pois nem sequer chegou a ser submetido a fiscalização prévia do TC, **não nos parece que se possa afirmar**, tendo em conta o enquadramento descrito, que **a consideração do capital dos EMLP do PAEL/SF após a sua contratação, mas antes do visto do TC, tenha consubstanciado uma prática ilegal ao nível da LCPA.**

Saliente-se, ainda assim, o forte impacto que da prática referida sobre o cálculo e reporte dos FD de vários meses de 2013/2014, como se evidencia de seguida.

<sup>24</sup> Cfr. Ponto \*A26\* da Ata nº 19/2013.

<sup>25</sup> De acordo com o que foi possível apurar, a deliberação em causa não terá tido por base qualquer informação técnica dos serviços financeiros.

<sup>26</sup> Pois, nesse mês, de acordo com o quadro legal, os ATFD teriam de estar integralmente corrigidos, pelo que, ao considerar o ATFD, a aplicação informática obrigava a que fosse registada, nos meses subsequentes e até ao final do ano, a respetiva correção total.

<sup>27</sup> Cfr. ponto \*A.7\* da Ata n.º 20/2013.

Figura 2 - Fundos disponíveis reportados no SIAL e apurados pela IGF sem as receitas de EMLP

Un: euro

MÊS	FUNDOS DISPONÍVEIS								
	2013			2014			2015		
	Reporte		FD sem impacto EMLP	Reporte		FD sem impacto EMLP	Reporte		FD sem impacto EMLP
	FD	Impacto EMLP	(4)=(2)-(3)	FD	Impacto EMLP	(7)=(5)-(6)	FD	Impacto EMLP	(10)=(8)-(9)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
janeiro	1 633 867	3 603 965	- 1 970 098	1 054 364	3 306 626	- 2 252 262	469 893	0	469 893
fevereiro	767 984	3 603 965	- 2 835 981	1 391 250	3 306 626	- 1 915 376	732 824	0	732 824
março	1 153 774	3 603 965	- 2 450 191	1 610 787	3 306 626	- 1 695 839	747 265	0	747 265
abril	1 389 695	3 583 677	- 2 193 982	1 473 345	3 306 626	- 1 833 281	936 232	0	936 232
maio	- 895 557	0	- 895 557	1 147 956	3 306 626	- 2 158 670	554 518	0	554 518
junho	- 669 326	0	- 669 326	2 181 635	3 306 626	- 1 124 991	813 178	0	813 178
julho	329 132	0	329 132	212 117	0	212 117	648 860	0	648 860
agosto	- 1 332 286	0	- 1 332 286	183 519	0	183 519	756 554	0	756 554
setembro	- 1 402 807	0	- 1 402 807	205 981	0	205 981	623 360	0	623 360
outubro	466 241	3 306 626	- 2 840 385	300 931	0	300 931	341 750	0	341 750
novembro	382 131	3 306 626	- 2 924 495	266 375	0	266 375	512 073	0	512 073
dezembro	1 141 450	3 306 626	- 2 165 176	407 981	0	407 981	271 153	0	271 153

Fonte: Dados extraídos do SIAL e controlo da IGF

Verifica-se, então, que, sem as referidas receitas de EMLP, os FD passariam, na maior parte dos meses de 2013/2014, de positivos a negativos, com as consequências que daí decorreram em termos da assunção de compromissos com FD momentaneamente positivos, mas apenas porque estavam a ser consideradas receitas de EMLP que ainda não eram certas, o que, aliás, acabou por acontecer com a do SF que nunca chegou a ser concretizada.

O MT, no contraditório esclarece “ Quanto à inclusão dos EMLP nos FD, nomeadamente no que concerne ao empréstimo de SF, (...) que, apesar da sua inclusão, não foram assumidas despesas adicionais que colocassem em causa os objetivos do PAF, nomeadamente a redução dos níveis de endividamento, bem como a redução e extinção dos pagamentos em atraso ”.

Acrescenta que “ (...) ainda que o MT não se encontre em situação de recurso a novo mecanismo de recuperação financeira, considera-se ser inevitável nessas situações a inclusão da receita do EMLP nos FD, uma vez que o TC exige a emissão da informação de FD para os encargos do contrato onde se constate a existência de FD positivos (devendo a mesma corresponder exclusivamente ao montante total dos compromissos já registados na conta corrente de FD a regularizar com o EMLP) ”.

Ora, a Autarquia, com os referidos argumentos, não põe em causa as asserções produzidas pela IGF nesta matéria, pelo que as mantemos.

Anexo 6 (fls. 86 e 87)

**2.1.1.4.** De qualquer modo, do controlo expedito efetuado pela IGF<sup>28</sup> e da informação constante das contas correntes da Autarquia resulta que foram assumidos, em ambas as perspetivas, em especial em 2013, compromissos sem FD<sup>29</sup> de valor materialmente relevante, conforme decorre da figura seguinte:

<sup>28</sup> Cujos pressupostos e metodologia estão descritos detalhadamente nos Anexos 2 (fls. 44 e 45) e 3 (fls. 48, 50 a 52).

<sup>29</sup> Foram considerados como compromissos assumidos sem FD, o montante total líquido de anulações e reduções.

Figura 3 - Compromissos assumidos mensalmente sem FD ( 2013/2015 )

Un: euro

MÊS	FD AJUSTADOS - IGF			COMPROMISSOS LÍQUIDOS ASSUMIDOS SEM FD						
	2013	2014	2015	2013		2014		2015		
				IGF	MT	IGF	MT	IGF	MT	
janeiro	1 633 867	1 054 364	469 893	130 160	0	0	0	0	0	0
fevereiro	767 984	1 391 250	732 824	0	0	0	0	0	0	0
março	1 153 774	1 610 787	747 265	0	0	0	0	0	0	0
abril	1 389 695	1 473 345	936 232	1 130 713	1 101 820	0	0	0	0	0
maio	- 895 557	1 147 956	554 518	447 781	0	0	0	0	0	0
junho	- 669 326	2 981 635	813 178	385 796	355 413	0	0	0	0	0
julho	329 132	212 117	648 860	1 780 492	513 181	26 048	0	0	0	0
agosto	- 1 332 286	183 519	756 554	659 639	126 880	0	0	0	0	0
setembro	- 1 402 807	205 981	623 360	1 606 095	38 924	0	0	0	0	0
outubro	466 241	300 931	341 750	0	0	0	0	26 150	0	0
novembro	382 131	266 375	512 073	0	0	0	0	0	0	0
dezembro	1 141 450	407 981	271 153	0	0	0	0	0	0	0
<b>Total</b>				<b>6 140 675</b>	<b>2 136 218</b>	<b>26 048</b>	<b>0</b>	<b>26 150</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Fonte: SIIAL e controlo da IGF

Anexo 3 (fls. 46 a 48)

A análise efetuada pela IGF tem subjacente os seguintes pressupostos:

- ✓ Os FD ajustados correspondem aos reportados pela Autarquia ( cfr. figura 2 ), acrescidos, de imediato, dos ATFD posteriormente efetuados durante esse mês<sup>30</sup>;
- ✓ Os compromissos assumidos em cada mês são apurados através da diferença entre o montante total considerado em dois períodos de reporte consecutivos, ainda que corrigido, o último deles, dos incluídos, pela primeira vez, na sequência da adoção do procedimento de agendamento<sup>31</sup>, no momento do próprio cálculo dos FD e dos assumidos no início do mês seguinte e antes do respetivo cálculo de FD.

Anexo 3 (fls. 50 a 52)

Realce-se, assim, que da **informação constante das contas correntes** da Autarquia, extraídas da respetiva aplicação informática, também decorria, **expressamente, a assunção de compromissos sem FD ( 2,1 M€ )** nos meses de **abril e junho a setembro de 2013**, o que indicia que **os eleitos locais responsáveis por garantir o cumprimento da LCPA terão tido conhecimento de que, naquele período, estavam a violar o quadro legal respetivo.**

Anexo 3 (fls. 53 a 58)

Em síntese, **entre 2013/2015**, foram, de facto, **assumidos compromissos sem FD** no montante total materialmente relevante de, pelo menos, **6,2 M€** ( respetivamente, **6,1 M€** - ou, segundo as contas correntes da Autarquia, **2,1 M€ - , 26 048 euros e 26 150 euros** ), mostrando-se, por isso, **violado o disposto na al. f), do art. 3º, e no n.º 1, do art. 5º, ambos da LCPA**, bem como no n.º 1, do art. 5º e no art. 7º, do DL n.º 127/2012, de 21/06, sendo esta situação **suscetível**, em abstrato, **de gerar responsabilidade financeira sancionatória**, de harmonia com o previsto no n.º 1, do art. 11º, da LCPA, e na al. b), n.º 1, do art. 65º, da Lei n.º 98/97, de 26/08<sup>32</sup>.

Anexo 3 (fls. 46 e 47)

<sup>30</sup> Esta opção, que foi tomada atendendo ao tipo de controlo efetuado, beneficia e é a mais favorável para a Autarquia, pois considera que os ATFD são efetuados logo após o cálculo do mês ( melhorando, assim, desde logo, os FD ), quando podem ter sido concretizados ao longo do mês e, assim, só a partir dessa data teriam impacto sobre os FD.

<sup>31</sup> Trata-se de um procedimento incorreto adotado pela Autarquia, no que respeita às despesas de caráter permanente ou continuado, que permite, em termos informáticos, assumir um compromisso na contabilidade orçamental ( ao nível da dotação da despesa ) por um determinado montante ( em princípio, o que corresponde à despesa global relativa ao exercício ) e, simultaneamente, diferir e agendar mensalmente o seu impacto, total ou parcial, para efeitos dos compromissos relevantes para o cálculo dos FD, atendendo ao mês previsível de execução ( gradual ) da correspondente despesa.

<sup>32</sup> Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas ( LOPTC ).

O MT, no contraditório, refere que “ (...) tem procurado cumprir integralmente as disposições da LCPA, nomeadamente no que concerne à assunção de compromissos com FD positivos (...)”, sendo que “ (...) apenas em 2013 se registou a existência de FD negativos (...)”, pois as situações ocorridas 2014 e 2015, “ (...) resultam de erros aplicacionais, uma vez que a conta corrente foi sempre positiva”.

Anexo 6 (fls. 86 e 87)

De qualquer modo, **eventual responsabilidade financeira associada à violação da LCPA seria imputável**



Todavia, na sequência da alteração introduzida pelo art. 248º da Lei n.º 42/2016, de 28/12, o n.º 2, do art. 61º, da LOPTC, passou a consagrar que a responsabilidade financeira “ (...) prevista no número anterior recai sobre (...) os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, nos termos e condições fixadas para a responsabilidade civil e criminal nos n.ºs 1 a 3 do art. 36º do Decreto n.º 22257, de 25 de fevereiro de 1933.”<sup>33</sup>.

Desta modificação resulta que os titulares dos órgão executivos das autarquias locais só podem agora ser responsabilizados se não ouvirem as estações competentes ou se, quando esclarecidos de acordo com a lei, adotarem solução diferente, ou seja, à eventual responsabilidade financeira daqueles eleitos locais foram adicionados novos requisitos que conformam a referida responsabilização de maneira diferente e que restringem “ (...) a extensão do âmbito dos factos financeiramente puníveis.”<sup>34</sup>.

Na sequência da referida alteração, a jurisprudência do TC tem sido consistente<sup>35</sup> no sentido de que não estando a exigência de tais elementos/requisitos da responsabilidade financeira dos responsáveis autárquicos prevista na ocasião da prática dos factos ( anteriores a 01/01/2017 ), não podem agora tais condutas ser puníveis atendendo ao disposto no n.º 2, do art. 2º, do Código Penal, aplicável por força do n.º 4, do art. 67º, da LOPTC.

Afirma-se, aliás, expressamente<sup>36</sup>, que as condutas, anteriores à entrada em vigor desta alteração ( 01/01/2017 ), que “ (...) , no momento em que foram praticadas (...) eram infrações financeiras puníveis, deixaram de o ser (...)”, pois a referida alteração “ (...) estabelece condições objetivas de punibilidade que à data, não existiam. “, acrescentando-se, ainda, que “ (...) a consequência tenha que ser a do não sancionamento de todas as condutas praticadas (...) antes (...)” da data indicada.

Face ao exposto, não se justifica a realização de outras diligências sobre esta matéria.

**2.1.1.5. Para além disso, a análise relativa aos anos 2013/2015, destinada a aferir da razoabilidade e compatibilidade, numa perspetiva anual, dos valores respeitantes às grandezas relevantes e com influência no cumprimento da LCPA, permitiu constatar que os valores totais das(os):**

<sup>33</sup> Em que se prevê que: “ São civil e criminalmente responsáveis por todos os atos que praticarem, ordenarem, autorizarem, ou sancionarem, referentes a liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessões contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar um dano para o Estado. “, acrescentando-se nos seus n.ºs 1 e 2, respetivamente, que “ Os ministros que não tenham ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adotado resolução diferente; “ e “ Os funcionários que nas suas informações para os Ministros não esclareçam os assuntos da sua competência em harmonia com a Lei. “.

<sup>34</sup> Acórdão n.º 7/2017 – 3ª Secção – PL.

<sup>35</sup> Ainda que com uma classificação e enquadramento divergente destes novos elementos, pois, por exemplo, no Acórdão n.º 7/2017 – 3ª Secção – PL, são considerados condições objetivas de punibilidade e, no Acórdão n.º 5/2017.29.MAR – 3ª SECÇÃO – PL, requisitos constitutivos da responsabilidade financeira, ou seja, um elemento típico constitutivo da responsabilidade financeira para aqueles eleitos locais.

<sup>36</sup> Acórdão n.º 7/2017 – 3ª Secção – PL.

- ✓ **Receitas consideradas no apuramento dos FD de dezembro de 2013/2015** <sup>37 e 38</sup> **não eram**, em regra, **consistente com o potencial máximo relevante para os FD**, nem **com a receita total disponível**, verificando-se, em 2013, em qualquer das perspetivas, uma prática de **elevado empolamento**, em termos anuais, **das receitas consideradas nos FD ( mais de 4 M€**, relacionado com a consideração das receitas dos EMLP do PAEL e SF ), que sofreu um significativo decréscimo nos anos seguintes;
- ✓ **Compromissos assumidos na perspetiva orçamental e ao nível dos FD eram iguais no final dos anos**, o que evidencia a ultrapassagem, nessas datas, das fragilidades e divergências que ocorreram ao longo do exercício ao nível das regras adotadas na assunção de compromissos naquelas duas bases <sup>39</sup>;
- ✓ **Receitas, em 2013, atendendo ao respetivo potencial máximo no final daquele exercício e à receita total disponível face à execução orçamental eram manifestamente insuficientes para cobrir os compromissos totais assumidos no exercício** ( diferenças relevantes entre 3,8 M€ e 4,1 M€ ), situação **que melhorou significativamente nos anos seguintes, continuando**, no entanto, **a persistir**, nalgumas das relações referidas, **algum desajustamento** entre os **valores das receitas e os compromissos totais assumidos**.

Refira-se, ainda, que, no **cálculo e reporte dos FD novembro/dezembro de 2015 não existiu articulação quantitativa entre as receitas** <sup>40</sup> e **compromissos** <sup>41</sup> considerados, de forma sucessiva e cumulativa, quanto a janeiro a março de 2016, resultando desse facto **a possibilidade artificial e**, assim, **o risco de assumir**, até ao final do indicado exercício, **novos compromissos de valor materialmente relevante sem a garantia de existirem**, de facto, **FD**, pois, por exemplo, **em dezembro**, foram incluídas receitas de **1,4 M€** e compromissos de **943 mil euros**, do que resulta um **impacto positivo líquido sobre os FD de cerca de 449 mil euros** <sup>42</sup>.

Anexo 3 (fls. 61 a 63)

Sobre a recomendação efetuada sobre este último aspeto ( consideração, de forma sucessiva, articulada e prudente, nos reportes, atualmente, de FD de agosto a dezembro de cada ano, dos compromissos de carácter permanente e continuado dos cinco meses iniciais do seguinte, caso também sejam incluídas as receitas desses períodos ), o MT, no contraditório, refere que o “ (...) *tem cumprido escrupulosamente com os referidos procedimentos desde o ano 2016 inclusive* ”, o que, de qualquer modo, não põe em causa a asserção produzida pela IGF sobre esta matéria.

Anexo 6 (fls. 87)

## 2.2. Inobservância do quadro legal subjacente à assunção/realização de despesas

### 2.2.1. De acordo com a participação recebida na IGF <sup>43</sup>, [REDACTED]

<sup>37</sup> Que correspondem à soma dos valores acumulados até novembro e os previsionais para dezembro.

<sup>38</sup> Trata-se do reporte respeitante ao derradeiro mês do ano, único em que o valor previsional considerado ( ainda que, eventualmente, apenas quanto a esse mês ) nunca chega a ser objeto de correção, para efeitos de apuramento de FD, face à execução efetiva das receitas.

<sup>39</sup> Cfr. Manual de Procedimentos – Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso ( elaborado pela Direção-Geral do Orçamento ) e Manual de Apoio à Aplicação da LCPA no Subsetor da Administração Local da DGAL, respetivamente, a páginas 23 e 26, segundo os quais as regras a adotar ao nível da assunção de compromissos, em termos de data e montante, devem ser idênticas ao nível dos FD e das dotações orçamentais de despesa ( prevalecendo as consagradas na LCPA - cfr. o respetivo art. 13º ).

<sup>40</sup> Nos termos previstos no n.º 4, do art. 5º, do DL n.º 127/2012, de 21/06 ( aditado pelo art. 172º, da Lei n.º 66-B/2012, de 31/12 ).

<sup>41</sup> Em conformidade com o disposto no n.º 1, do art. 5º, do DL 127/2012, de 21/06, e com as instruções da DGAL, de novembro/2013, indica que “ *Tendo em consideração o princípio da prudência e do equilíbrio da gestão de receitas e compromissos, uma vez consideradas as receitas dos meses de janeiro e fevereiro de 2014 deverão ser considerados igualmente os compromissos com despesas certas e permanentes desses meses, bem como os compromissos agendados para esses mesmos meses* ”.

<sup>42</sup> Pois o respetivo cálculo está influenciado por receitas dos meses do ano seguinte que podem ser necessárias para assumir, nesse exercício, outros compromissos, de carácter permanente e continuado, para além dos já incluídos no cálculo.

<sup>43</sup> Entrada n.º 842/2015, de 9/04 ( cfr. Anexo 1, fls. 20 a 27 ), tendo sido a mesma igualmente participada, pelo atual órgão executivo, à Polícia Judiciária da Guarda ( cfr. Anexo 1, fls. 41 ).

██████████ autorizou, verbalmente <sup>44</sup>, a realização de despesas com a execução de obras e prestações de serviços, com desrespeito, alegadamente, pelas regras e princípios administrativos, de contratação pública, orçamentais e contabilísticas legalmente consagrados e sem recurso a qualquer instrumento contratual.

Realce-se que tinham sido instaurados processos judiciais relativamente a todos os eventos identificados na participação e que a Autarquia, na sequência desse facto, efetuou o respetivo reconhecimento contabilístico, sendo a situação, em 31/12/2017, a seguinte:

**Figura 4 – Despesas com obras e prestações de serviços**

Un: euro

N.º	DESCRIÇÃO	CREDOR	ANO	PROCESSO JUDICIAL			Reflexo contabilístico em 31/12/2107	
				Valor reclamado	Número	Situação a 31/12/2017	Provisões	Dívida a terceiros
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
1	Obras diversas no concelho	██████████	2009	1 825 666	██████████	terminado	0	945 500
2	Obras diversas no concelho	██████████	2009	592 604	██████████	em curso	592 604	0
3	Diversas obras na chamada "Zona Industrial de Reboleiro"	██████████	2009	466 424	██████████	em curso	466 424	0
4	Obras executadas no chamado "Convento dos Frades"	██████████	2008 e 2009	150 001	██████████	em curso	150 001	0
5	Serviços de recolha e transporte de resíduos sólidos urbanos no concelho de Trancoso	██████████	maio de 2009 a janeiro de 2013	112 452	██████████	em curso	112 452	0
<b>TOTAIS</b>				<b>3 147 146</b>			<b>1 321 480</b>	<b>945 500</b>

Fonte: Participação efetuada, Boletim Municipal e controlo da IGF

Anexo 1 (fls. 20 a 27)

Relativamente a estas despesas, é de referir que a IGF verificou a inexistência, na Autarquia, de qualquer documentação que suporte a realização das mesmas, não tendo, assim, sido:

- ✓ Elaborado, pelos serviços municipais, previamente à sua realização, uma informação prévia com proposta devidamente fundamentada sobre a sua necessidade e finalidade;
- ✓ Tomada pela entidade competente <sup>45</sup>, nomeadamente em razão do valor <sup>46</sup>, qualquer decisão/deliberação formal de autorização de realização da despesa ou da concretização da sua adjudicação, podendo, por isso, a decisão, ainda que verbal, de realização dessas despesas estar ferida do vício de incompetência, do que resulta a sua invalidade ( anulabilidade ), nos termos do Código do Procedimento Administrativo ( CPA ) em vigor à data da prática dos factos <sup>47</sup>;
- ✓ Formalmente realizado qualquer procedimento de contratação para selecionar a entidade adjudicatária, tendo em conta as características e/ou valor estimado dos bens e serviços a adquirir e ao disposto no Código dos Contratos Públicos ( CCP ), aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29/01, o que, dado o previsto na al. c), do n.º 1, do art. 2º, daquele diploma legal, viola os respetivos arts. 16º a 20º, sendo suscetível de gerar a nulidade dos atos, ainda que verbais, subjacentes à realização dessas despesas ( cfr. al. l), do n.º 2, do art. 161º, do CPA, aprovado pelo DL n.º 4/2015, de 7/01 );
- ✓ Efetuado o cabimento da despesa estimada ou o compromisso do valor da despesa a realizar em termos

<sup>44</sup> Conforme se pode ler em várias passagens na participação identificada anteriormente ( cfr., por exemplo, Anexo 1, a fls. 22, 26 e 27 ).

<sup>45</sup> Ao nível dos municípios, a autorização da despesa, de acordo com o quadro legal, pode competir aos presidentes das assembleia e câmara municipais, por delegação deste último, aos vereadores e mesmo aos dirigentes municipais, de harmonia com o disposto no art. 68º, n.º 1, al. f), da Lei n.º 169/99, de 18/09, e, após a sua revogação, no n.º 2, do art. 30º, al. f), do n.º 1, do art. 33º, al. g), do n.º 1, do art. 35º, n.º 2, do art. 36º e al. f), do n.º 2, e als. a) e b), do n.º 3, todos do art. 38º, do Anexo I, à Lei n.º 75/2013, de 12/09.

<sup>46</sup> Nos termos dos arts. 18º e 29º, do DL n.º 197/99, de 8/06, reprimado pela Resolução n.º 86/2011, de 11/04.

<sup>47</sup> Cfr. arts. 135º e 133º, do aprovado pelo DL n.º 442/91, de 15/11, bem como arts. 163º e 168º do que o revogou, aprovado pelo DL n.º 4/2015, de 7/01.

das dotações da despesa orçamental ( al. d), do ponto 2.3.4.2 e ponto 2.6.1., ambos do POCAL )<sup>48</sup>;

- ✓ Verificado a existência de FD, a regularidade e conformidade legal das despesas, bem como emitido número de compromisso válido e sequencial, o que viola os n.ºs 1 e 3, do art. 5º, da LCPA e os n.ºs 2 e 3, do art. 7º, do DL n.º 127/2012, de 12/06 e, conseqüentemente, acarreta a nulidade dos contratos, ainda que verbais, subjacentes às referidas despesas, não podendo, nos termos do n.º 1, do art. 9º, da LCPA, ser efetuado qualquer pagamento relativamente às mesmas<sup>49</sup>;
- ✓ Submetidos, sendo caso disso, a fiscalização prévia do TC, em violação, nalguns casos, atendendo ao valor da despesa alegadamente realizada, da al. b), do n.º 1, do art. 46º, conjugado com o art. 48º, ambos da LOPTC;
- ✓ Elaborado, com intervenção dos serviços municipais, qualquer auto de medições ou documento que comprove a realização das obras e a prestação de serviços em causa, em violação do art. 387º e seguintes do CCP;
- ✓ Reconhecido contabilisticamente, até ao encerramento dos documentos de prestação de contas de 2013, ao nível da contabilidade financeira, aqueles eventos a qualquer título, o que viola o princípio da materialidade<sup>50</sup>, previsto na al. g), do ponto 3.2., do POCAL.

Todavia, quanto ao último aspeto referido, o executivo em funções no final do exercício de 2014, quando do encerramento dos respetivos documentos de prestações de contas, apesar de não reconhecer a conformidade legal e regularidade financeira das despesas efetuadas, passou a refletir contabilisticamente, em provisões para riscos e encargos, relativamente a cada situação, o valor reclamado judicialmente pelos diversos empreiteiros e fornecedores ( 3,1 M€ ).

Neste contexto, importa, ainda, salientar, que, segundo as informações prestadas e as verificações efetuadas, dos processos judiciais instaurados pelos credores encontravam-se em curso, em 31/12/2017, os identificados sob os números 2, 4 e 5 da figura anterior.

Por sua vez, quanto aos identificados sob os **números 1 e 3**, respetivamente, já foi **proferida sentença judicial de homologação do termo de transação celebrado entre as partes**:

- ✓ Em 13/07/2017, pelo valor final de 1 020 500 euros, estando reconhecido contabilisticamente em dívida, no final desse ano, 945 500 euros ( ou seja, foi pago, durante aquele ano, o valor de 75 mil euros );
- ✓ Com trânsito em julgado em 28/10/2013, mas que, até à data da conclusão das verificações, não foi cumprida pelo atual órgão executivo por considerar que o então Presidente da Câmara Municipal não estava legitimado para reconhecer a dívida<sup>51</sup>, sendo ainda de acrescentar que o autor da ação não interpôs, até 31/12/2017, qualquer ação para executar essa dívida e que foi, entretanto, instaurado um processo crime ainda não concluído.

<sup>48</sup> No qual se determina que “ (...) à utilização das dotações de despesa deve corresponder o registo das fases de cabimento ( cativação de determinada dotação visando a realização de uma despesa ) e compromisso ( assunção, face a terceiros, da responsabilidade de realizar determinada despesa ).

<sup>49</sup> Saliente-se, no entanto, que, nos termos do n.º 4, do art. 5º, da LCPA, a referida nulidade pode ser sanada por decisão judicial, “ (...) quando ponderados os interesses públicos e privados em presença, a nulidade do contrato ou da obrigação se revele desproporcionada ou contrária à boa fé. ”.

<sup>50</sup> Segundo João Carvalho, Maria José Fernandes e Ana Teixeira, em “ POCAL Comentado ”, 2.ª edição, fls. 179, “ Com este princípio, exige-se que apenas as operações « materialmente relevantes » sejam evidenciadas nas demonstrações financeiras. No entanto, o respeito pela legalidade impera sobre todos os outros princípios contabilísticos, pelo que nem sempre este princípio pode ser aplicado. ”, acrescentando os mesmos autores que, atendendo à primazia do princípio da legalidade na contabilidade pública, no que respeita às operações orçamentais e que envolvam fluxos monetários ( como é o caso das situações em apreço ), nem sequer se põe a questão da materialidade para aferir da relevância de eventuais omissões, pois todas elas serão materialmente relevantes.

<sup>51</sup> Uma vez que das atas da Câmara Municipal não consta qualquer deliberação de autorização para o efeito.

A este propósito, parece-nos, ainda, de salientar que o atual executivo considera que a ausência de documentação, designadamente, de mapas de quantidades de obra, impede a cabal identificação e confirmação da realização das mesmas, argumento que tem sido usado na contestação às várias ações judiciais interpostas pelos credores, requerendo por esse motivo, de forma sistemática, prova pericial e estando, por isso, estas situações e a sua exigibilidade a ser analisadas nos órgãos competentes.

**2.2.1.1.** Os factos descritos, que violam as normas citadas no ponto anterior, relacionadas com a competência para a autorização das despesas, a gestão e controlo orçamental e de património e os regimes consagrados na LCPA e no CCP, são suscetíveis, em abstrato, de determinar a nulidade dos correspondentes contratos (ainda que verbais), bem como de gerar responsabilidade financeira e, eventualmente, criminal.

Contudo, **em matéria de ilegalidades administrativas**, a eventual exigibilidade destes créditos à Autarquia encontra-se a ser dirimida em sede judicial, sendo, ainda assim, de salientar, no que respeita às consequências de uma eventual declaração de nulidade face às ilegalidades praticadas, que, em sentença do Tribunal Administrativo e Fiscal de Leiria (Processo 1005/124BELRA), relativamente a uma situação idêntica, se afirma o seguinte:

*“ (...) aplicando-se o regime jurídico vigente para a nulidade dos contratos civis, a nulidade do contrato opera, ipso iure, sendo imposta pelo interesse público, atribuindo-se-lhe eficácia retroativa ( cfr. n.º 1 do artigo 289º do CC ). Declarada a nulidade do contrato, e face à aludida retroatividade, deve ser restituído tudo o que houver sido prestado, conforme dispõe n.º 1, 2ª parte, do art. 289º do CC. Esta restituição é feita em espécie se ela for possível. ”, acrescentando-se que, caso contrário, “ (...) a restituição terá de ser feita pelo valor. ”;*

*“ Por outras palavras, ao abrigo do regime da nulidade, previsto no n.º 1 do art. 289º do CC, segundo o qual, em caso de nulidade, se impõe a restituição de tudo quanto haja sido prestado ou se a restituição não for possível, o valor correspondente, que traduz o efeito restitutivo da nulidade, será de reconhecer o direito à autora de ser ressarcida das despesas em que incorreu com a realização dos trabalhos de execução realizados e, em consequência, condenar o Réu no pedido. ”.*

Por sua vez, **em sede criminal**, os referidos factos, que, nalguns casos, de acordo com a participação efetuada, indiciam a prática de ilegalidades dessa natureza, já foram comunicados às autoridades competentes para a sua apreciação em razão da matéria, nomeadamente à Polícia Judiciária da Guarda, pelo que não se justificam outras considerações.

Por fim, atendendo ao disposto na als. b), d), h) e l), do nº 1, do art. 65º, da LOPTC, bem como ao nº 1, do art. 11º, da LCPA, tais factos são, ainda, suscetíveis de gerar, em abstrato, **responsabilidade financeira sancionatória**, sendo imputáveis, por ação ou omissão, [REDACTED]

Todavia, como já referimos, atendendo à data da prática dos factos ( entre 2013/2015 ) e à alteração ocorrida no regime da responsabilidade financeira dos membros dos órgãos executivos das autarquias locais ( com impacto nas situações anteriores a 1/01/2017, como é o caso ) e à respetiva jurisprudência consistente do TC ( cfr., por exemplo, Acórdão n.º 7/2017 – 3ª seção – PL ), não se justifica a realização de outras diligências.

Sobre esta matéria, o MT, no contraditório, refere que “ (...) as irregularidades identificadas são da exclusiva

<sup>52</sup> Cfr. al. b), do nº 1, do art. 68º, da Lei n.º 169/99, de 18/09, e, após a sua revogação, a al. b), do nº 1, do art. 35º, do Anexo I, à Lei n.º 75/2013, de 12/09.

responsabilidade [REDACTED] Ainda assim o MT terá em boa conta a referida recomendação.”.

Anexo 6 ( fls. 87 )

**2.2.2.** De acordo com a participação em análise<sup>53</sup> e o trabalho realizado pela IGF, verificámos que foi instaurada uma ação contra o Município, pela empresa [REDACTED] a exigir uma indemnização com fundamento no incumprimento de um alegado contrato de promessa, ao que tudo indica verbal, assumido pelo [REDACTED] no sentido de expropriar e de disponibilizar o terreno onde se encontra implantado o Centro Comercial Grossista de Trancoso.

A situação quanto a esta matéria, em 31/12/2017, era a seguinte:

**Figura 5 – Pedido de indemnização**

Un: euro

DESCRIÇÃO	CREDOR	ANO	PROCESSO JUDICIAL			Reflexo contabilístico em 31/12/2107	
			Valor reclamado	Número	Situação a 31/12/2017	Provisões	Dívida a terceiros
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Indemnização pelo incumprimento do MT em disponibilizar o terreno onde está implantado o Centro Comercial Grossista	[REDACTED]	2007	517 580	[REDACTED]	em curso	517 580	0

Fonte: Participação efetuada, Boletim Municipal e controlo da IGF

( Anexo 1, a fls. 27 a 29 )

Assim, não obstante as eventuais ilegalidades praticadas em matéria de autorização da despesa a realizar pela Autarquia que está subjacente ao pedido de indemnização e as respetivas consequências ( cfr. o que referimos nos itens anteriores ), na data indicada ainda não tinham decorrido, do processo referido, quaisquer responsabilidades ou prejuízos de natureza financeira para o MT.

Atendendo a que, como já referimos, esta situação está a ser apreciada em sede judicial, não se justifica a realização de outras diligências por parte da IGF.

**2.2.3.** Atendendo ao exposto nos itens anteriores, não podemos deixar de referir, **os elevados riscos que decorrem dos eventos descritos para a evolução da dívida e situação financeira municipal**, nomeadamente caso os processos judiciais em curso sejam decididos de forma desfavorável para o MT.

### 2.3. Violação do princípio da imparcialidade

**2.3.1.** Ainda de acordo com a participação recebida na IGF<sup>54</sup>, foi deliberado, por unanimidade, na reunião da Câmara Municipal de 27/09/2013, a atribuição de subsídios [REDACTED] [REDACTED]<sup>55</sup> em violação, alegadamente, do *princípio da imparcialidade*<sup>56</sup>.

Anexo 1 (fls. 29 e 30 )

Os subsídios em causa, cada um no valor de 40 mil euros ( no total de 80 mil euros ), concedidos um no âmbito da educação e o outro no âmbito do apoio social, foram aprovados, por unanimidade<sup>57</sup>, na referida reunião do

<sup>53</sup> Cfr. Anexo 1, fls. 27 a 29.

<sup>54</sup> Cfr. Anexo 1, fls. 29 e 30.

<sup>55</sup> Cfr. pontos \*A10\* da Ata n.º 19 da referida reunião.

<sup>56</sup> Consagrado no n.º 2, do art. 266º, da na Constituição da República Portuguesa e no art. 6º do CPA em vigor na época a que se reportam os factos, aprovado pelo DL n.º 442/91, de 15/11, que, entretanto, foi revogado pela Lei n.º 4/2015, de 7/01, constando tal princípio do seu art. 9º.

<sup>57</sup> Cfr. ponto \*A29\* da referida ata.

órgão executivo, em que estiveram presentes os senhores [REDACTED]

[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED] 58 .

Realce-se, de um modo geral, que os eleitos locais, no exercício das suas funções, estão vinculados ao princípio da imparcialidade em matéria de prossecução do interesse público, o qual, designadamente, estabelece o dever de não intervir em ato no qual tenha interesse, configurando a não comunicação de impedimento para a prática do ato, uma infração, por omissão, passível de influenciar a sua validade e de gerar responsabilidade.

**2.3.2.** Ora, na data em que ocorreu a referida reunião e foi deliberado a atribuição dos subsídios em causa, [REDACTED]

[REDACTED] eram também [REDACTED] [REDACTED] 59, situação que, pelo conteúdo da referida ata, não foi invocada por aqueles eleitos locais, que, conseqüentemente, também não declararam, ao contrário do legalmente exigível, que estavam impedidos de participar na discussão e votação dessa proposta 60.

Anexo 1 (fls. 40-a 40-B)

Saliente-se que os membros das câmaras municipais, dadas as competências decisórias que possuem nessa qualidade ou individualmente ( próprias ou delegadas ), estão, naturalmente, sujeitos aos impedimentos previstos, atendendo à situação em apreço e à época em que foi tomada a deliberação, na al. a), do n.º 1, do art. 44º, do CPA, aprovado pelo DL n.º 442/91, de 15/11 ( e, atualmente, na al. a), do n.º 1, do art. 69º, do aprovado pela Lei n.º 4/2015, de 7/01, que revogou o anteriormente referido ), bem como no ponto iv), do art. 4º, da Lei n.º 29/87, de 30/06 ( Estatuto dos Eleitos Locais ).

A intervenção daqueles autarcas no processo de atribuição dos subsídios nos termos descritos compromete o princípio da imparcialidade a que estão sujeitos os membros das câmaras municipais e viola o regime dos impedimentos legalmente consagrado, tendo como consequência a anulabilidade das deliberações a que aludimos nos termos art. 51º do CPA, aprovado pelo DL n.º 442/91, de 15/11 ( e, atualmente, no n.º 1, do art. 75º, do aprovado pela Lei n.º 4/2015, de 7/01, que revogou o anteriormente referido ).

Contudo, tratando-se um ato constitutivo de direitos, verifica-se que está prejudicada a sua eventual participação ao Ministério Público para declaração de invalidade do ato, dado que se encontra esgotado o prazo para o efeito previsto no n.º 1, do art. 136º e art. 141º, ambos do CPA, aprovado do DL n.º 442/91, de 15/11 61, conjugado com a al. a), do n.º 1, do art. 58º, do CPTA 62.

Para além do exposto, a situação descrita era, ainda, **suscetível, em abstrato, de ser sancionada em termos tutelares administrativos e financeiros sancionatórios**, de harmonia com o disposto, respetivamente, no n.º 2, do art. 8º, da Lei n.º 27/96, de 01/08, e na al. b), do n.º 1, do art. 65º, da LOPTC.

Contudo, atendendo a que os eleitos locais a quem era passível de ser imputada a prática de tais factos já não exercem quaisquer funções dessa natureza 63, não se justifica a realização de outras diligências sobre esta matéria por parte da IGF.

58 Estando ausentes [REDACTED] ( Cfr. ponto \*A2\* da referida ata ).

59 Cfr. ata da tomada de posse [REDACTED] ( Anexo 4, fls. 64 e 65 ).

60 O que, aliás, a acontecer, inviabilizaria, atendendo ao número de membros do órgão que estava presente na reunião, a discussão e aprovação dos subsídios em apreço.

61 E, atualmente, nos arts. 163º e 168º, ambos do aprovado pela Lei n.º 4/2015, de 7/01.

62 Código de Processo dos Tribunais Administrativos, aprovado pela Lei n.º 15/2002, de 22/02.

63 Cfr. Declaração emitida pelo atual Presidente da Câmara Municipal de Trancoso [REDACTED] ( Anexo 4, fls. 66 ).

O mesmo acontece em sede financeira, atendendo, como já referimos, à data da prática dos factos ( 2013 ) e à alteração ocorrida no regime da responsabilidade financeira dos membros dos órgãos executivos das autarquias locais ( com impacto nas situações anteriores a 1/01/2017, como é o caso ) e à respetiva jurisprudência consistente do TC ( cfr., por exemplo, Acórdão n.º 7/2017 – 3ª seção – PL ).

Sobre este aspeto, o MT, no contraditório, refere que “O atual executivo tem procurado pautar a sua ação por forma a cumprir com o princípio da imparcialidade, procurando não participar nas deliberações em que se verifique a existência de impedimentos. De futuro será tida em conta a recomendação da IGF nomeadamente no atinente aos deveres de comunicação caso se verifiquem situações de impedimento legalmente previstas.”.

Anexo 6 (fls. 87)

#### 2.4. Ilegalidades/irregularidades relativas a uma parceria público privada institucionalizada ( PPPI )

2.4.1. O atual executivo do MT participou à IGF <sup>64</sup> e <sup>65</sup>, no âmbito do documento a que temos vindo a aludir, diversos aspetos <sup>66</sup> alegadamente ilegais/irregulares relativos a uma PPPI, consubstanciada na criação, em 08/04/2008, da sociedade [REDACTED] que resultou da associação entre vários parceiros privados <sup>67</sup> e um público ( a empresa [REDACTED] ), detentores, respetivamente, de 51% e 49% do capital social.

Tendo por base o extenso expediente remetido ( que inclui, nomeadamente, contratos de arrendamento, carta de conforto, relatórios das diversas auditorias contratadas - jurídica, financeira e técnica - e processos judiciais em curso ) e o trabalho desenvolvido pela IGF, salientamos, nos itens seguintes, apenas os aspetos essenciais para a análise a efetuar nesta sede, constando sobre alguns deles informação mais detalhada nos anexos, para onde remeteremos oportunamente.

Anexo 5 (fls. 67 a 73 e 77 a 80)

2.4.2. No âmbito da PPPI, a [REDACTED] ficou responsável pela edificação, instalação e manutenção/conservação da Central de Camionagem, do Centro Cultural de Vila Franca das Naves e do Campo da Feira, equipamentos que seriam utilizados pelo MT para prestar serviços às populações, tendo para tal sido:

- ✓ **Contratado**, em 09/11/2009, um EMLP, com [REDACTED] no montante de 9 908 000 euros, pelo prazo de 23 anos;
- ✓ **Celebrados**, em 01/06/2010, contratos de arrendamento para fins não habitacionais diretamente com a Autarquia, que, em 28/12/2010, cedeu a sua posição nesses contratos de arrendamento [REDACTED] ( entidade que passou a ficar responsável pelo pagamento das respetivas rendas a partir de janeiro de 2011 ), nos quais foi previsto o pagamento de rendas mensais por um período de 24 anos, que correspondia a um encargo global de 23,7 M€.

2.4.2.1. Relativamente aos mencionados contratos de arrendamento, refira-se que apenas foi sendo

<sup>64</sup> E também à Polícia Judiciária da Guarda.

<sup>65</sup> Cfr. Anexo 1, fls. 30 a 40.

<sup>66</sup> Que tinham a ver essencialmente, por um lado, com a conformidade legal do modelo de parceria adotado, dos termos e condições observados na sua implementação, gestão e reorganização e, por outro lado, com a conformidade das operações realizadas com as normas contabilísticas e financeiras aplicáveis.

reconhecida contabilisticamente, pelas entidades envolvidas ( a ██████████, o MT - até dezembro 2010 - e a ██████████ a partir dessa data e até 2013 ), a quantia das rendas a liquidar em cada ano ( custo/despesa por contrapartida da dívida a terceiros e, posteriormente, de disponibilidades ).

Face ao exposto, a ██████████ em 31/12/2017<sup>69</sup>, tinha reconhecido, **na sua contabilidade, uma dívida à ██████████ no montante de 1 216 635,42 euros**, respeitante às rendas de agosto de 2012 a dezembro de 2013, que não pagou atempadamente, montante que, aliás, já constava das prestações de contas do último exercício indicado, pois, a partir do final deste último exercício, não voltou a ser reconhecida, em termos definitivos, qualquer outra obrigação daquela natureza.

Com efeito, a ██████████ durante o exercício de 2014, foi refletindo a dívida para com a ██████████ resultante do valor das rendas que se iam vencendo, mas, no final do mesmo, acabou por as desreconhecer da sua contabilidade, ainda que por força de uma decisão do respetivo Conselho de Administração tomada apenas em 27/03/2015<sup>70</sup>, com base num parecer jurídico, remetido pela Autarquia, onde se alega a ineficácia e invalidade dos contratos de arrendamento celebrados entre a ██████████ e o MT e, conseqüentemente, dos de cessão de posição contratual celebrados entre o MT e a ██████████.

O argumento apresentado, no referido parecer, para justificar a posição adotada vai, essencialmente, no sentido de que os referidos contratos não correspondem a puros contratos de arrendamento para fins não habitacionais, combinando elementos típicos de contratos de locação financeira ( imobiliária ), pelo que deveriam ter sido sujeitos a visto do TC ( no momento em que foram inicialmente celebrados entre a ██████████ e o MT ), o que não se verificou, impossibilitando, por isso, legalmente, a ██████████ de proceder ao pagamento das rendas.

Conseqüentemente, não obstante a ██████████ ter continuado a emitir a faturação relativa às rendas, a ██████████ deixou de efetuar qualquer tipo de registo contabilístico relativamente a esses valores, não divulgando, também, nos anexos às demonstrações financeiras, quaisquer passivos contingentes quanto a estas situações, o que, inclusivamente, serviu como base para uma escusa de opinião, por parte do Revisor Oficial de Contas, quanto à prestação de contas de 2017 daquela empresa ██████████.

A evolução da posição assumida pela Autarquia pressupõe o entendimento de que celebrou inicialmente, com a ██████████ um contrato de arrendamento visando a utilização do equipamento construído por esta, mas, posteriormente, alterou a sua posição no sentido de que, atendendo às suas características, o referido contrato assemelha-se a uma verdadeira locação financeira ( cfr., designadamente, os conceitos constantes do ponto 7 da NCISP 13<sup>71</sup> - Locações, da NCRF<sup>72</sup> 9 - Locações do SNC<sup>73</sup> e, mais recentemente, da NCP<sup>74</sup> 6 - Locações, do SNC-AP<sup>75</sup> ).

Ora, o enquadramento efetuado pelo MT, no parecer a que aludimos, não é pacífico, nomeadamente quando da celebração do contrato inicial entre si e a ██████████ e durante o período em que o arrendatário foi a Autarquia, atendendo a que o POCAL não contempla, autonomamente e de forma global, o princípio da substância sobre a forma ( cfr. ponto 3.2. ) e de não ser idêntico ao adotado, relativamente a situações da mesma natureza, noutros

<sup>69</sup> Pois, no caso do MT todas as rendas que lhe foram faturadas pela ██████████ entre junho e dezembro de 2010, no montante total de 609 684,03 euros, foram registadas e pagas no respetivo período, não apresentando, por isso, qualquer dívida desta natureza.

<sup>70</sup> Cfr. Anexo 5, fls. 74 a 76.

<sup>71</sup> Normas Internacionais de Contabilidade para o Setor Público.

<sup>72</sup> Normas Contabilísticas e de Relato Financeiro.

<sup>73</sup> Sistema de Normalização Contabilística, aprovado pelo DL n.º 158/2009, de 13/07.

<sup>74</sup> Normas de Contabilidade Pública.

<sup>75</sup> Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas, aprovado pelo DL n.º 192/2015, de 11/09.

municípios, mas já o mesmo não nos parece a partir do momento em que cedeu a sua posição contratual à [REDACTED] (28/12/2010), atendendo às normas contabilísticas citadas e ao facto de lhe ser aplicável, ao contrário do que se verificava com a Autarquia, o princípio da substância sobre a forma<sup>76</sup>, o que nunca se verificou.

De qualquer modo, apesar do exposto e do aludido parecer jurídico ir no sentido da invalidade e ineficácia dos contratos, importa atender, por um lado, a que a classificação dos contratos desta natureza é controversa e, por outro lado, ao princípio da prudência<sup>77</sup> e ao facto de a Autarquia continuar a utilizar os equipamentos para prestar serviços à população.

Assim, entendemos que, pelo menos até ao final de 2015, a [REDACTED] ainda que não efetuasse pagamentos, deveria ter reconhecido contabilisticamente, como passivo exigível<sup>78</sup>, a situação como se de um contrato de locação financeira se tratasse ( na sequência da posição assumida e da aludida aplicação a esta entidade do princípio da substância sobre a forma ) ou, no mínimo, o valor das rendas vencidas e não pagas a que já aludimos, admitindo-se que, a partir de 2016, tais montantes pudessem ser reclassificados em provisões, por força dos processos judiciais entretanto interpostos ( a que iremos aludir infra ).

Saliente-se que até 31/12/2017:

- ✓ Por um lado, a [REDACTED] **faturou à empresa [REDACTED]** pela utilização dos equipamentos, **rendas no valor total de 6,3 M€<sup>79</sup>**, embora esta última empresa apenas tenha reconhecido contabilisticamente na sua dívida 1,2 M€ ( cfr. Ponto 13 do Anexo ao Relatório e Contas do exercício de 2017 da [REDACTED] ), sendo, ainda, de salientar que no final de 2017, o **valor total das rendas faturadas, vencidas e não pagas pela empresa [REDACTED] ascendia, no âmbito do contrato em apreço, a 4,5 M€;**
- ✓ Por outro lado, que, com a informação disponível, não é **possível mensurar o valor a considerar caso esta operação fosse contabilisticamente reclassificada para uma locação financeira.**

Saliente-se que a [REDACTED] **para cumprir as suas obrigações para com a [REDACTED] dependia da transferência de verbas do MT**, que foram sendo efetuadas ao abrigo de contratos-programa celebrados, entre ambas as entidades, com essa finalidade específica, **o que deixou de se verificar a partir de 2013<sup>80</sup>**, situação que impossibilitou a [REDACTED] de continuar a cumprir o pagamento das rendas, **não obstante a Autarquia continuar**, como já indicámos, **a utilizar os equipamentos em causa até à presente data.**

Por fim, importa referir que, por força do art. 62º do RJAEPL<sup>81</sup> e, principalmente, após a recusa de visto do TC, em 26/05/2015, ao processo de “ Reorganização da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais do Município de Trancoso “ ( cfr. Acórdão nº 13/2015-26.MAI – 1.ª S/PL ), a [REDACTED] teve, impreterivelmente, que entrar em processo de dissolução/liquidação ( desde novembro de 2015 )<sup>82</sup>, tendo sido aprovada, em

<sup>76</sup> Cfr. § 35 da Estrutura Concetual do Sistema de Normalização Contabilística, aprovado pelo DL n.º 158/2009, de 13/07.

<sup>77</sup> Que “ *significa que é possível integrar nas contas um grau de precaução ao fazer as estimativas exigidas em condições de incerteza sem, contudo, permitir a criação de reservas ocultas ou provisões excessivas ou a deliberada quantificação de activos e proveitos por defeito ou de passivos e custos por excesso* “ ( cfr. al. f ), do ponto 3.2., do POCAL ).

<sup>78</sup> Não só os 1,2 M€ reconhecidos contabilisticamente, correspondentes às rendas vencidas de agosto de 2012 a dezembro de 2013 ( que permanecem em dívida até à data ), como também, 1,6 M€ correspondentes às rendas dos anos de 2014 e 2015 faturadas pela [REDACTED]

<sup>79</sup> Das quais a [REDACTED] pagou, entre 2011 e 2014, o montante total de 1,8 M€.

<sup>80</sup> Com o início do processo de “ Reorganização da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais do Município de Trancoso “, momento a partir do qual a Autarquia deixou de realizar transferências de subsídios à exploração a favor da [REDACTED].

<sup>81</sup> Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais, aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31/08.

<sup>82</sup> Esta empresa, aliás, já reunia, desde a entrada em vigor do RJAEPL ( 1/09/2013 ), as condições, previstas no referido art. 62º, que obrigavam à sua dissolução/liquidação.

10/11/2017, a prorrogação do prazo para se proceder ao registo de encerramento da liquidação da empresa, por um período não superior a um ano.

Neste contexto realce-se que, não obstante o referido anteriormente, **não foi dado cumprimento à obrigação prevista no n.º 3, do art. 68º, do RJAEP**, onde se determina que no prazo de seis meses após a sua entrada em vigor, as empresas locais (██████████), deviam “ (...) alienar integralmente as participações por elas detidas nas demais sociedades comerciais (...) ”.

**2.4.2.2.** Por sua vez, a ██████████ acabou, face ao exposto, por entrar em incumprimento do serviço da dívida do EMLP contratado perante a ██████████ tendo esta instituição financeira interposto, em abril de 2016, uma ação judicial contra aquela empresa<sup>83</sup> ( incluindo cada um dos parceiros privados que a integram ), o MT e ██████████ onde reclama o pagamento da quantia de **9 145 750 euros**<sup>84</sup>.

Esta ação foi objeto de contestação por parte do MT, que requereu a sua suspensão enquanto não fosse decidida a que tinha entretanto intentado ( n.º ██████████, a que aludiremos de seguida ), a qual foi decidida favoravelmente, em 1ª instância, durante o ano de 2017, situação que veio a ser confirmada, em 2018, na sequência do recurso por parte da ██████████, pelo Tribunal da Relação de Lisboa.

De facto, para além do processo interposto pela ██████████ antes referido, existem outras ações em contencioso judicial, nomeadamente, uma interposta pelo MT e pela ██████████<sup>85</sup>, na qual solicitam a declaração de nulidade dos atos e contratos objeto da parceria e restabelecimento da situação que existiria se os mesmos não tivessem sido praticados/outorgados.

É, assim, evidente que **existem riscos, materialmente relevantes, para o MT, na sequência da sua participação direta na ██████████ e, através desta empresa ( ██████████ ), indireta, na ██████████ (49%), os quais, no entanto, de momento, pela incerteza que envolvem, não são possíveis de quantificar ( ou estimar com fiabilidade )**<sup>86</sup>, desde logo porque dependem, em grande medida, das sentenças que vierem a ser proferidas nos processos judiciais em curso.

Aliás, o próprio Revisor Oficial de Contas da Autarquia, na Certificação Legal das Contas de 2017, emite uma opinião com reservas, remetendo para a já mencionada nota do Anexo, em que alerta que, face ao conjunto das ações judiciais a que se vem aludindo, “ (...) não foi constituída qualquer provisão [ por não ser ] possível nesta data, prever o desfecho das mesmas e a quantificação fiável de qualquer eventual provisão associada. ”.

Tais asserções não obstam, no entanto, a que se possa afirmar que **tais riscos são eminentes, materialmente relevantes e podem comprometer, de forma muito significativa, a evolução da dívida municipal** ( a qual, desde a adesão ao PAEL<sup>87</sup>, apresentava já uma trajetória bastante satisfatória ), tendo em conta,

<sup>83</sup> Ação de Processo Comum n.º ██████████.

<sup>84</sup> Quantia que corresponde ao capital em dívida, juros vencidos e demais encargos, liquidada até 05/01/2016, sendo ainda devidos juros moratórios vincendos nessa data até ao efetivo e total pagamento, calculados à taxa legal supletiva para as dívidas de natureza comercial, a título de responsabilidade contratual.

<sup>85</sup> Ação Administrativa n.º ██████████, intentada contra a ██████████ a ██████████, ██████████

<sup>86</sup> Conclusão que, aliás, também consta expressamente no ponto 8.2.27.2. do Anexo às Demonstrações Financeiras dos documentos de prestação de contas da Autarquia de 2017, onde se refere que aquela também foi a razão pela qual não foi possível reconhecer qualquer montante em provisões para riscos e encargos.

<sup>87</sup> Programa de Apoio à Economia Local, aprovado pela Lei n.º 43/2012, de 28/08 ( regulamentado pela Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09 ), objeto de uma ação de controlo no MT, ao ano de 2015, por parte da IGF ( Processo n.º 2016/240/A3/451 ).

nomeadamente, que, como referimos, a Autarquia utilizou, durante todo este período, os equipamentos construídos no âmbito da PPPI para prestar serviços às populações.

De qualquer modo, atendendo, em especial, a que a empresa [REDACTED] está em processo de dissolução/liquidação, os diversos aspetos relacionados com a PPPI encontram-se a ser dirimidos em sede judicial e também foram comunicados à Polícia Judiciária, não se justifica a realização de outras diligências sobre esta matéria.

O MT, relativamente à recomendação, efetuada pela IGF, no sentido da concretização do processo de dissolução e liquidação da [REDACTED] afirma, no contraditório, que “ (...) o processo foi encaminhado pelo liquidatário para a Conservatória do Registo Comercial para efeitos de liquidação administrativa uma vez que, por força dos processos judiciais em curso, não foi possível concluir o processo dentro do prazo legalmente estabelecido. ”.

Acrescenta, ainda, no que respeita ao PPPI, quanto à recomendação efetuada sobre o registo contabilístico imediato e adequado, de eventuais ou certas variações patrimoniais decorrentes da referida dissolução/liquidação e da evolução dos processos judiciais em curso, que “ (...) tem avaliado permanentemente a evolução do processo de liquidação, bem como dos processos judiciais em curso, encontrando-se identificadas as eventuais ou certas variações patrimoniais daí decorrentes. ”.

Anexo 6 (fls. 90)

**2.4.3.** Quanto à celebração, em 9/11/2009, do contrato de EMLP, entre a [REDACTED] e a [REDACTED], no montante de 9 908 000 euros, foi subscrita<sup>88</sup>, pelo [REDACTED], uma carta de conforto<sup>89</sup> que vinculava o MT, de forma irrevogável, enquanto se mantivessem por pagar responsabilidades emergentes do referido contrato perante aquela instituição bancária, nomeadamente, às seguintes obrigações:

- ✓ Não diminuir e não onerar a sua participação no capital social da [REDACTED] e assegurar que esta manterá uma participação não inferior a 49% do capital social da [REDACTED];
- ✓ Cumprir os seus compromissos perante a [REDACTED] e a [REDACTED], de modo a que esta possa cumprir as suas responsabilidades perante a [REDACTED];
- ✓ Não negociar nem realizar alterações aos contratos de arrendamento.

Anexo 5 (fls. 81 a 84)

Na referida carta de conforto, [REDACTED] declara ainda reconhecer que as declarações e compromissos assumidos naquele documento constituem elemento determinante para a formação da vontade da CGD, SA no sentido de celebrar o contrato de empréstimo.

Em síntese, resulta da referida carta de conforto que [REDACTED] vinculou a Autarquia à prestação de uma garantia com o objetivo de salvaguardar o cumprimento dos compromissos e obrigações da [REDACTED] para com aquela instituição financeira, sendo de referir, por um lado, que das diligências efetuadas não resultou que, de tal documento, tenham decorrido, diretamente, quaisquer efeitos financeiros na esfera jurídica do MT e, por outro lado, que esta carta de conforto ainda se mantém

<sup>88</sup> Precedida de aprovação por deliberação da Câmara Municipal, de 5/11/2009.

<sup>89</sup> As cartas de conforto são uma modalidade de garantias que consistem em declarações de um ente que, de uma forma mais ou menos intensa, procura que seja concedido crédito a um terceiro, manifestando determinadas intenções face ao creditado, ou mesmo assumindo determinadas obrigações perante o creditante, de maneira a “ confortá-lo ”, ou seja, a, de alguma forma, incrementar a sua expectativa de que as obrigações do creditado serão cumpridas ( cfr. L. Miguel Pestana de Vasconcelos, Direito das Garantias, Almedina, 2010, pág. 139 ).

em vigor, uma vez que não foi, ao que temos conhecimento, entretanto, revogada.

Ora, **esta situação consubstancia uma prática ilegal**, na medida em que a emissão de uma carta de conforto<sup>90</sup> pelo MT à [REDACTED] relativamente a um financiamento daquela instituição financeira à empresa [REDACTED] configura a **concessão de uma garantia pessoal<sup>91</sup> por parte da Autarquia**, possibilidade que lhe estava vedada, atendendo ao disposto, na época, no n.º 10, do art. 38º, da Lei n.º 2/2007, de 15/02 ( Lei das Finanças Locais - LFL )<sup>92</sup>.

Tal facto configura, em abstrato, nos termos do disposto nas als. b) e d), do n.º 1, do art. 65º, da LOPTC, uma infração suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, a qual, no entanto, atendendo à data da prática dos factos e à alteração ocorrida no regime da responsabilidade financeira dos membros dos órgãos executivos das autarquias locais ( com impacto nas situações anteriores a 1/01/2017, como é o caso ) e à respetiva jurisprudência consistente do TC ( cfr., por exemplo, Acórdão n.º 7/2017 – 3ª seção – PL ), não justifica a realização de outras diligências.

Sobre à carta de conforto, no contraditório, o MT esclareceu que “ (...) não reconheceu a legalidade e validade da mesma junto da [REDACTED] encontrando-se este diferendo incluído no processo judicial em curso. ”, e acrescentou que “ (...) não procedeu nem pretende conceder quaisquer garantias pessoais ou reais. ”

Anexo 6 (fls. 90 e 91)

### 3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Em face do exposto, as principais conclusões desta ação de controlo, bem como as recomendações que formulamos à Câmara Municipal são as seguintes:

3.1. CONCLUSÕES	3.2 RECOMENDAÇÕES
<p><b>C1. Não tinham sido adotadas pela Autarquia</b>, no período de 2013/2015, <b>as medidas necessárias ao exigível cumprimento da LCPA</b>, pois:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Foram <b>assumidos compromissos sem FD no valor materialmente relevante</b> de, pelo menos, <b>6,2 M€</b>, situações que seriam suscetíveis, em abstrato, de gerar <b>responsabilidade financeira sancionatória</b>, mas relativamente às quais, atendendo à alteração ocorrida no respetivo regime dos membros dos órgãos executivos das autarquias locais e à jurisprudência do TC sobre essa matéria, não se justifica a realização de outras diligências.</li> </ul>	<p><b>R1. Adoção</b>, caso a LCPA se mantenha ou volte a estar em vigor, de procedimentos e controlos que garantam:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ A não assunção de compromissos sem que existam FD e exigência de que tal procedimento seja efetuado, salvo nas exceções legalmente previstas, antes do fornecimento dos bens e serviços subjacentes às despesas realizadas;</li> </ul>

<sup>90</sup> De acordo com o Supremo Tribunal de Justiça, no Acórdão de 19/12/2001, “ as cartas de conforto são tipicamente subscritas por uma sociedade, têm por destinatário um banco e visam facilitar determinado financiamento a conceder por este a uma outra sociedade que a primeira controla ou na qual tem, pelo menos, fortes interesses – e representam quase sempre o culminar de uma negociação, comportando, em regra, três personagens: a instituição financeira, que concede crédito; o beneficiário desse crédito e o “padrinho”, ou seja, o patrocinante ou subscritor da carta, o qual, com esta sua declaração, “conforta” o primeiro, tranquiliza-o, inspirando nele a necessária confiança à concessão do crédito. ”

<sup>91</sup> Segundo os critérios apresentados por L. Miguel Pestana Vasconcelos ( no artigo intitulado “ As garantias difusas do financiamento societário: as cartas de conforto ”, publicado na Revista Eletrónica de Direito – Fevereiro 2014 – Nº 1. ), trata-se de uma carta de conforto “ forte ”, que constitui uma verdadeira garantia pessoal em sentido estrito.

<sup>92</sup> Proibição, aliás, que se mantém atualmente no n.º 7, do art. 49º, da Lei n.º 73/2013, de 03/09, que aprovou o Regime Financeiro das Autarquias locais e Entidades Intermunicipais ( RFALEI ) e revogou a indicada LFL.

3.1. CONCLUSÕES	3.2 RECOMENDAÇÕES
<p>✓ Os <b>FD positivos apurados em vários meses de 2013/2014 decorreram, em especial, da consideração da receita relativa ao capital dos EMLP do PAEL/SF após a sua contratação, mas antes do visto do TC.</b></p> <p>✓ No cálculo e reporte dos <b>FD de dezembro/2015 não existiu articulação quantitativa entre as receitas e compromissos considerados, de forma sucessiva e cumulativa, quanto a janeiro a março de 2016, resultando desse facto a possibilidade artificial e o risco de assumir, até ao final do indicado exercício, novos compromissos de valor materialmente relevante (449 mil euros) sem a garantia de existirem, de facto, FD.</b></p> <p>( Vd. Pontos 2.1.1. a 2.1.1.5. )</p>	<p>✓ A consideração, de forma sucessiva, articulada e prudente, nos reportes, atualmente, de FD de agosto a dezembro de cada ano, dos compromissos de carácter permanente e continuado dos cinco meses iniciais do seguinte, caso também sejam incluídas as receitas desses períodos.</p>
<p><b>C2. Foram realizadas/assumidas despesas, entre 2005/2013, relacionadas com a execução de obras e prestações de serviços e um pedido de indemnização, no montante total reclamado judicialmente pelos credores de 3,7 M€, com violação do quadro legal (incumprimento das normas relativas à competência para a autorização e à gestão e controlo orçamental e de património, bem como a LCPA e o CCP).</b></p> <p>Quanto a <b>dois dos eventos participados já foi proferida sentença judicial de homologação do termo de transação celebrado entre as partes, estando reconhecido contabilisticamente pelo MT, no final de 2017, quanto a todas as situações causa, como dívida a terceiros e provisões, respetivamente, 945 500 euros e 1 839 060 euros.</b></p> <p>De qualquer modo, as eventuais <b>ilegalidades em sede administrativa e a exigibilidade dos restantes créditos por parte do MT</b> encontram-se a ser dirimidas judicialmente, ao que acresce que <b>não há lugar</b>, pelas razões expostas, a <b>responsabilidade financeira</b>, sendo, por fim, de referir, <b>quanto à relevância dos factos em sede criminal</b>, que os mesmos já foram comunicados às autoridades competentes.</p> <p>Não podemos deixar, no entanto, de referir, <b>os elevados riscos que decorrem dos eventos descritos para a evolução da dívida e situação financeira municipal</b>, nomeadamente caso os processos judiciais em curso sejam decididos de forma desfavorável para o MT.</p> <p>( Vd. Pontos 2.2.1. a 2.2.3. )</p>	<p><b>R2.</b> Criação de adequados procedimentos que contribuam para a racionalização e controlo da despesa pública no futuro, devendo ser salvaguardo, de forma sistemática, a/o:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Sua autorização prévia, expressa e formal pelos órgão ou indivíduo com competência para o efeito, com base numa proposta dos serviços, que deve incluir, pelo menos, a sua finalidade, a fundamentação da sua necessidade e a indicação do respetivo valor ( ainda que estimado );</li> <li>✓ Cumprimento dos princípios e regras orçamentais relativos à execução do orçamento, nomeadamente quanto ao exigível e oportuno registo do cabimento e compromisso;</li> <li>✓ Respeito pela promoção sistemática dos adequados procedimentos e regras previstos no regime jurídico da contratação pública, nomeadamente em matéria adoção dos procedimentos de contratação exigíveis atendendo a cada situação concreta e da sua tramitação nos termos legalmente previstos.</li> </ul> <p><b>R3.</b> Quanto às situações concretas participadas, promoção, de forma prudencial, para além do pedido de prova pericial que vem sendo efetuado no âmbito dos processos judiciais, de procedimentos no sentido de confirmar o efetivo fornecimento dos bens e a realização dos serviços, bem como a correspondente adequação dos valores faturados e que estão a ser exigidos pelos credores.</p>

3.1. CONCLUSÕES	3.2 RECOMENDAÇÕES
<p><b>C3. Violação, pelos</b> [REDACTED] [REDACTED] respetivamente, [REDACTED] numa <b>deliberação tomada</b>, por unanimidade, na reunião de 27/09/2013, do princípio da imparcialidade.</p> <p>Através daquela deliberação foram atribuídos dois subsídios à [REDACTED] (no total de 80 mil euros), entidade em que, à data, [REDACTED] resultando deste facto a sua anulabilidade.</p> <p>Todavia, tratando-se de um ato constitutivo de direitos, a eventual participação ao Ministério Público está prejudicada pelo decurso do tempo.</p> <p>Para além disso, a situação descrita era, ainda, <b>suscetível</b>, em abstrato, de <b>gerar responsabilidade em termos tutelares administrativos e financeiros sancionatórios</b>, mas <b>não se justifica a realização de outras diligências nestas sedes</b>, atendendo, respetivamente, a que os eleitos locais a quem era passível de ser imputada a prática de tais factos já não exercem funções dessa natureza e a posição e jurisprudência do TC.</p> <p>( Vd. Pontos 2.3.1 e 2.3.2. )</p>	<p><b>R4.</b> Criação de adequados procedimentos de controlo que garantam a observância do princípio da imparcialidade, nomeadamente dos deveres de comunicação caso se verifiquem situações de impedimento legalmente previstas e, conseqüente, não participação nas respetivas deliberações.</p>
<p><b>C4.</b> Da análise realizada a uma PPPI, constituída através da empresa [REDACTED] resultou que existem riscos, materialmente relevantes, para o MT, na sequência da sua participação direta na [REDACTED] e, através desta empresa [REDACTED], indireta, na [REDACTED] ( 49% ), os quais, no entanto, de momento, pela incerteza que envolvem, não são possíveis de quantificar, desde logo porque dependem das sentenças que vierem a ser proferidas nos diversos processos judiciais em curso.</p> <p>Para efeitos da concretização da parceria, a [REDACTED] contratou, em 2009, um EMLP, com [REDACTED] de 9 908 000 euros ( pelo prazo de 23 anos ) e celebrou com o MT, em junho de 2010, contratos de arrendamento para fins não habitacionais quanto aos equipamentos da Central de Camionagem, do Centro Cultural de Vila Franca das Naves e do Campo da Feira, com o pagamento de rendas mensais durante 24 anos ( com um encargo global de 23,7 M€ ), responsabilidade que, após cedência da posição contratual efetuada em dezembro de 2010, passou para a [REDACTED].</p> <p>A [REDACTED] face ao incumprimento do serviço da dívida pela [REDACTED] (na sequência, ao que tudo indica, da falta de pagamento atempado, a partir de agosto/2012, das rendas pela [REDACTED]), interpôs, em abril/2016, uma ação contra aquelas empresas e a Autarquia, na qual reclama o pagamento da quantia de 9,1 M€, cuja apreciação foi suspensa, após recurso do MT, enquanto não for decidida uma outra intentada por este e pela [REDACTED] em que solicitam a declaração de nulidade dos atos e contratos objeto da parceria e restabelecimento da situação que existiria se não tivessem sido praticados/outorgados.</p>	

3.1. CONCLUSÕES	3.2 RECOMENDAÇÕES
<p>Refira-se que:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Não obstante a [REDACTED] continuar a emitir a respetiva faturação, a dívida resultante das rendas deixou de ser reconhecida pela [REDACTED] desde 2014, encontrando-se refletido contabilisticamente apenas 1,2 M€ ( correspondente às faturas por pagar de agosto de 2012 e dezembro de 2013 ), sendo que o valor total das rendas faturadas, vencidas e não pagas ascendia, no final de 2017, a 4,5 M€;</li> <li>✓ A [REDACTED] não refletiu, de forma algo contraditória, a operação atendendo à nova natureza atribuída aos contratos.</li> </ul> <p>Em síntese, pode afirmar-se que os riscos para a Autarquia são eminentes, materialmente relevantes e podem comprometer, de forma muito significativa, a evolução da dívida e da situação financeira municipal, tendo em conta, nomeadamente, que utilizou, desde a sua construção, os equipamentos abrangidos pelo âmbito da PPPI para prestar serviços às populações.</p> <p>De qualquer modo, atendendo, em especial, a que a empresa [REDACTED] está em processo de dissolução/liquidação, os diversos aspetos relacionados com a PPPI encontram-se a ser dirimidos em sede judicial e também foram comunicados à Polícia Judiciária, não se justifica a realização de outras diligências sobre esta matéria.</p> <p>( Vd. Ponto 2.4.1. e 2.4.2.2. )</p>	<p><b>R5.</b> Concretização do processo de dissolução e liquidação da [REDACTED];</p> <p><b>R6.</b> Registo contabilístico, imediato e adequado, de eventuais ou certas variações patrimoniais decorrentes da referida dissolução/liquidação e da evolução dos processos judiciais em curso.</p>
<p><b>C5.</b> Verificámos que, no contexto da PPPI referida, foi subscrita, 09/11/2009, de forma ilegal, [REDACTED] uma carta de conforto em nome do MT, com o intuito de garantir à [REDACTED] o pagamento do serviço da dívida do EMLP por parte da [REDACTED]</p> <p>A subscrição da referida carta de conforto pelo eleito local configura a concessão de uma garantia pessoal em nome do MT quando essa possibilidade lhe estava legalmente vedada, ainda que seja de referir que das diligências efetuadas resultou que não tinham decorrido, diretamente e até à data das verificações, quaisquer efeitos financeiros na esfera jurídica do MT.</p> <p>De qualquer modo, tal facto é suscetível de consubstanciar, em abstrato, uma infração financeira, mas atendendo à data da sua prática e à alteração ocorrida no regime da responsabilidade financeira dos membros dos órgãos executivos das autarquias locais a que já aludimos, não se justifica a realização de outras diligências.</p> <p>( Vd. Ponto 2.4.3. )</p>	<p><b>R7.</b> Revogação imediata da carta de conforto subscrita pelo MT.</p> <p><b>R8.</b> Adoção dos mecanismos de controlo necessários para garantir o cumprimento do regime legal consagrado no RFALEI, em especial no que respeita à proibição legal de concessão de garantias pessoais e reais.</p>

## 4. PROPOSTAS

**4.1.** Em resultado do descrito propomos:

**4.1.1.** A homologação do presente relatório, nos termos do n.º 1, do art. 15º, do DL n.º 276/2007, de 31/07;

**4.1.2.** A remessa deste relatório, após obtenção do despacho homologatório, ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Trancoso, que, nos termos do n.º 6, do art. 15º, do DL n.º 276/2007, de 31/07, e do art. 22º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, deverá dar conhecimento a esta Inspeção-Geral, no prazo de 60 dias a contar da receção deste documento, das medidas e decisões entretanto adotadas na sequência das recomendações formuladas no Ponto 3.2., documentalmente comprovadas, bem como enviar as atas dos órgãos municipais que evidenciem que lhes foi dado conhecimento do presente relatório.

Este trabalho foi realizado pela Inspetora Andrea Saldanha, sob a coordenação da Chefe de Equipa Sónia Barbosa que subscreve, em seu nome e da referida Inspetora, o presente relatório.

Chefe de Equipa

**SÓNIA MARIA  
DA SILVA  
BARBOSA  
2019.03.28  
12:48:37 Z**