

61

Exm.^a Senhora
Subinspetora-Geral da
Inspeção-Geral de Finanças
Ana Paula Barata Salgueiro
Rua Angelina Vidal, 41
1199-005 LISBOA

Sua Referência

Nossa Referência
17196

Data
2017-12-04

Assunto: Auditoria ao Município de Vila Nova de Gaia – Contribuir para uma gestão orçamental e financeira rigorosa e um nível de endividamento sustentável na Administração Local - Proc. n.º 2016/238/A3/855 - Contraditório

Município de Vila Nova de Gaia, tendo sido notificado para se pronunciar sobre o projeto de relatório elaborado no processo acima identificado e não se conformando como seu conteúdo, apresenta a sua

PRONÚNCIA

O que faz nos termos e com os fundamentos seguintes:

0. Vícios globais e metodológicos do projeto de relatório

1. Pelo presente vem este Município apresentar sua resposta ao projeto de relatório elaborado pela Inspeção-Geral de Finanças («IGF»), na sequência da auditoria que realizou ao Município de Vila Nova de Gaia enquadrada no projeto designado «*Contribuir para uma gestão orçamental e financeira rigorosa e nível de endividamento sustentável na administração local*».



Infelizmente a resposta só pode ser uma firme e convicta refutação do resultado produzido pela IGF.

É evidente que em qualquer auditoria existirão divergências entre a entidade ou pessoa auditada e os auditores, que podem resultar de diferentes apreciações dos factos ou das circunstâncias, ou de diferentes valorações de pontos de vista. Aceita-se que o Município de Vila Nova de Gaia tenha de melhorar as suas práticas, e que esse melhoramento resulte também da ação desencadeada pela IGF – aliás, já o fez sem ter de esperar pelo Relatório.

Mas o problema é que este projeto de relatório vai para além do natural espaço de dissídio entre as partes, ultrapassando limites daquilo que deve ser a natural divergência entre auditor e auditado. Porque, e não vale a pena poupar as palavras, o projeto de relatório é superabundante de erros, do princípio ao fim; podendo questionar-se até se, com base nesses erros e em certos aspetos, não será difamatório da honra dos visados. Difamatório, porque em vários pontos, à laia de reparos ou críticas ao desempenho de indicadores financeiros do Município, deixar sugeridos certos juízos de valor sobre as intenções, motivações, ou ainda supostos interesses de funcionários ou titulares de cargos políticos deste Município nas suas decisões, o que pode ser lido como um lançamento de suspeitas sobre a sua probidade e o seu zelo profissional – em suma, sobre a sua honorabilidade.

É um documento que merece por isso não menos do que uma resposta veemente, no sentido de ver repostas a verdade material dos factos que surgem incorretamente apresentados no projeto de relatório, de modo a que o mesmo possa produzir um resultado útil.

2. Começando, não se deixa passar em claro as opções metodológicas do projeto de relatório, que se estranham e têm evidente reflexo nas conclusões atingidas e consequentes recomendações.

Veja-se que a auditoria vem com um âmbito temporal claramente definido, conforme figura no ponto 1.2.1.: a apreciação da evolução da gestão orçamental e da situação financeira do município no triénio de 2013/2015. Porém, constatou-se ao longo da auditoria um desvio relativamente ao âmbito temporal da ação, que nunca foi justificado junto da entidade auditada.

Senão, vejamos, se o «Objetivo 2» se concretizava na «Apreciação da evolução da gestão orçamental e da situação financeira do Município (triénio 2013/2015), incluindo, em termos genéricos, o controlo da aplicação da Lei dos Compromissos e Pagamentos em atraso (LCPA)», como justifica a IGF centrar-se exclusivamente nos anos de 2015/2016 para esse efeito? O ano de 2016 está inclusivamente fora do âmbito temporal da auditoria e da comunicação de serviço dirigida ao Senhor Presidente da Câmara aquando do seu início (cfr. Anexo 1 que se junta e dá por integralmente reproduzido, alínea c)).

Por outro lado, é **inexplicável - e inaceitável - que a IGF tenha abdicado de fazer a mesmíssima análise do controlo da aplicação da Lei dos Compromissos e Pagamentos em atraso (LCPA) aos anos de 2013 e 2014.**

O Município de Vila Nova de Gaia exige saber o critério ou fundamento dessa decisão da IGF de selecionar os anos sujeitos ao controlo, ao abrigo do qual deixou de fora dois anos expressamente incluídos no âmbito da auditoria e incluiu um ano fora do âmbito da auditoria.

Exige saber por que razão a equipa inspetiva não concretizou a determinação do Senhor Inspetor-Geral de Finanças, expressamente vertida no ofício 698, de 1 de agosto de 2016 (já citado Anexo 1).

Exige saber por que razão se extravasou o âmbito temporal da ação, não tendo esse alargamento sido formalmente comunicado ao Município de Vila Nova de Gaia por meio idêntico ao da comunicação inicial.

6

Exige saber por que razão, tendo o projeto de relatório sido rececionado no Município em finais de 2017 (!), não houve o cuidado, sempre exigível, de a IGF adaptar as conclusões de 2016 à nova realidade da entidade auditada, atualizando, relevando e valorizando toda a análise e reporte das evidências do controlo e cumprimento da LCPA nesse mesmo ano de 2017.

Exige saber, finalmente, por que razão também não se extravasou o âmbito temporal da ação para o ano de 2013, procedendo a uma análise exaustiva desse mesmo ano.

3. São estas escolhas da IGF que tornam o projeto de relatório *obliquo* e difícil de compreender - e aceitar.

Parece-nos absolutamente imprescindível proceder a uma análise do ano de 2013, pela simples mas decisiva razão de que foi nesse ano que se originou o vício que enfermou toda a parametrização para a implementação da LCPA no Município, causa de todos os apontados erros de cálculo ao nível dos fundos disponíveis. Mas a IGF não o fez.

Parece-nos absolutamente imprescindível proceder a uma análise do ano de 2017, porquanto nesse ano o Município já tinha voluntariamente corrigido toda a parametrização para a implementação da LCPA, eliminando todos os apontados erros de cálculo ao nível dos fundos disponíveis. Mas a IGF não o fez.

4. No fundo, a IGF parece ter prescindido voluntariamente de querer saber a causa/origem da irregularidade financeira que alegadamente detetou! A IGF parece ter prescindido também de saber se nos anos de 2013 e 2014 foi cometido o mesmo ilícito alegado financeiro, e por quem - apesar de o Senhor Inspetor-Geral ter expressamente ordenado essa análise aos anos de 2013 e 2014!

O que é inédito. Se o tivessem feito, seguramente seriam justificadas algumas dúvidas e seguramente evitar-se-ia a formulação de juízos de valor injustos e inaceitáveis, ao longo do projeto de relatório, sobre os atuais responsáveis municipais. A IGF parece ter-se contentado em poder verificar a existência de uma irregularidade e imputá-la aos responsáveis atuais, ao invés de procurar saber a sua origem, definir o nexó causal e apurar devidamente as responsabilidades.

Esta forma de fazer uma auditoria suscita, por isso, muitas e legítimas dúvidas sobre a aptidão de o relatório ir ao encontro do objetivo do projeto, que seria o de «Contribuir para uma gestão orçamental e financeira rigorosa e nível de endividamento sustentável na administração local» - se assim fosse, ter-se-ia tido o cuidado de conhecer o problema no seu todo.

Esta *técnica* de elaboração de relatórios é censurável e não pode aceitar-se que o relatório final venha a cristalizar estes erros e desvios. O relato de auditoria da IGF tem de pautar-se pela legalidade, transparência, prudência e equilíbrio, de modo a ser possível conhecer os limites da verdade material.

Estas opções da estruturação do trabalho e do projeto de relatório, bem como todos os erros que, de seguida, se apontam, inquinam a validade do projeto de relatório no seu todo, devendo por isso ser alvo de reforma integral, sob pena de ilegalidade. Ou a IGF altera o projeto de relatório, ou a IGF explica as suas opções - habilitando assim o Município e os demais visados a reagir com todos os instrumentos jurídicos ao seu dispor.

5. Como se isso não bastasse, o projeto de Relatório sustenta-se ainda numa sucessão notável de erros factuais e de erros de direito. O apuramento do desempenho e a sua ponderação estão em muitos casos precludidos por erros de facto e de direito, conduzindo a acusações injustas. O Município de Vila Nova de Gaia produz, de seguida, a necessária resposta à análise parcial e/ou in-

6

correta da factualidade, de molde a repor a verdade material dos factos e exigir a reforma dos resultados, das propostas de conclusões e das recomendações.

1. Documentos de prestação de contas

6. O ponto 2.1.1 do projeto de relatório alega fragilidades em matéria de prestação de contas. E para lhes fazer frente, recomenda ao Município de Vila Nova de Gaia, designadamente:

- A «eliminação do valor global reconhecido na conta de investimentos financeiros relativo a alegadas participações no capital de entidades (1,3 M€), que, atendendo ao disposto no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), não configuram um investimento financeiro».
- A «consideração, no passivo exigível, de dívidas omitidas na contabilidade de, respetivamente, 55 m€, 98 m€ e 286 m€»;
- O «reconhecimento, em 2014, no passivo exigível e ativo, do contrato de locação financeira assumido na sequência do processo de dissolução/liquidação da atividade da empresa municipal GAIANIMA – Equipamentos Municipais, EEM (8,7 M€) e da subscrição das unidades de participação no Fundo de Apoio Municipal (FAM), no valor total de 5,7 M€».

Sucedem que não se justificam os reparos feitos, pelo que se tecem as seguintes considerações, pela mesma ordem.

1.1 Erro nos pressupostos de direito respeitante à qualificação das participações em capital

7. Relativamente ao alegado registo indevido das participações no capital de entidades de direito privado

[REDACTED] e conforme se demonstra em anexo pelos respetivos estatutos e pactos constitutivos, esclarece-se que todas têm efetivamente fundo social ou unidades de participação (cfr. a esse propósito, os Anexos 2, 3, 4 e 5, que se juntam e dão por integralmente reproduzidos).

Por essa razão, precisamente por força do disposto no POCAL e em linha com as melhores práticas, devem ser consideradas e registadas em investimentos financeiros. Como foram, e assim permanecem, mais precisamente, na conta 41.

8. Essa interpretação do Município e dos seus funcionários e órgãos até já foi validada e corroborada pela IGF, reforçando a convicção dos mesmos que estavam a cumprir a lei.

Na verdade, esta interpretação e este comportamento do Município não eram ignorados pela IGF. Pelo contrário, **esse registo já assim existia aquando da última inspeção feita pela IGF, em 2007, sem que nada fosse apontado sobre esta matéria.**

Tendo o Município sido já escrutinado pela IGF, não foi reportado qualquer problema nem imputada qualquer violação do POCAL ou de outras normas. Se a IGF tivesse na altura detetado alguma irregularidade nos registos, com certeza que o teria reportado no seu relatório. Porém, não o fez,

É por isso inquestionável para o Município que o procedimento por si adotado é conforme às disposições legais aplicáveis, até pela corroboração já antes realizada pela IGF.

9. Da mesma forma, esse registo nunca foi objeto de qualquer reserva ou reparo por parte da equipa da Sociedade de Revisores Oficiais de Contas com res-

h

ponsabilidades na regularidade financeira e contabilística do Município (cfr. a esse propósito, o Anexo 6 que se junta e dá por integralmente reproduzido).

10. Em conformidade, a identificação desse registo como errada é um erro na aplicação do direito, o qual deve ser corrigido sob pena de inquirir de ilegalidade o Relatório Final.

1.2 Erro nos pressupostos de facto sobre as chamadas «dívidas omitidas»

11. No ponto 2.1.1. (página 5 do projeto de relatório) afirma-se que no passivo exigível «existem dívidas omitidas na contabilidade de, respetivamente, 55 m€, 98 m€ e 286 m€».

Essa afirmação é falsa e reveste-se de enorme gravidade – no seu conteúdo e nas suas consequências. O Município quer acreditar que a IGF o faz apenas por lapso. Corrija-se então esse lapso: não há qualquer dívida omitida na contabilidade. Vejamos.

12. Da análise circunstanciada importa identificar três situações inerentes às diferenças aventadas:

- i. Saldos da Conta «2x Terceiros» (saldos de 54.550 €, 97.993 € e 98.606 €, respetivamente em 2013, 2014 e 2015), corresponde a juros de mora debitados ao Município em anos anteriores. Os mesmos foram contabilizados em 2016 na sequência da auditoria do Tribunal de Contas. Em muitos casos deram origem a créditos sobre essas faturas, por se concluir não serem certos líquidos e exigíveis pelo que foram anulados pelos próprios fornecedores em momento posterior.
- ii. Saldo da conta 221 Fornecedores c/c, de 173 054 €, em 2015:

- [REDACTED] 156.601,36 € - faturas recebidas e registadas em 2016 (embora com data de emissão de 31.12.2015), o correspondente valor não foi especializado nas contas de 2015, pela sua receção já tardia, como se referiu, em 2016. Contudo, aquando do seu registo procedeu-se ao reconhecimento do custo na conta 697 - correções a exercícios anteriores.
- [REDACTED] 16.452,40 € em iguais circunstâncias às descritas no ponto anterior (fatura recebida em 2016, mas com data de emissão de 2015), cujo valor especializado foi de 2.871,70 € e o valor remanescente 13.580,70 €. Foi registado em 2016 por contrapartida, também, da conta 697 - correções de exercícios anteriores.

iii. Saldo da conta 268 (Credores Diversos) - 15.982,20 €, em 2015. Este valor não foi, também, especializado nas contas de 2015. Contudo, aquando do seu registo procedeu-se ao reconhecimento do custo na conta 697 - correções a exercícios anteriores.

13. Pelo que se sintetizou, com exceção dos débitos de juros, cujo registo não foi feito por se considerar que não eram certos, líquidos e exigíveis, como se veio a verificar pela subsequente anulação de parte deles pelos respetivos fornecedores, **as dívidas não foram ocultadas, mas antes reconhecidas após a sua receção no Município.**

Aquilo que aconteceu foi tão só o registo daquelas dívidas atendendo à data da receção no Município das faturas ou documentos equivalentes que lhe dão suporte e não reportadas à data de emissão das mesmas, procedendo-se, ainda assim, à correção, para efeito do princípio do acréscimo, do custo em correções de exercícios anteriores.

Cumpram ainda realçar que a materialidade das diferenças evidenciadas, face à situação financeira do Município naqueles exercícios, não era relevante e não

6

melhoraria ou pioraria de forma material o enquadramento do Município de Vila Nova de Gaia face ao limite da dívida total, prazos médios de pagamento e outros indicadores.

14. Refuta-se por isso liminarmente a gravíssima afirmação da IGF de ter ocorrido a omissão dolosa de dívidas. Os serviços não ocultaram qualquer dívida, nem tiveram intenção de o fazer. É falso que os serviços municipais não relevaram propositadamente dívidas, visando com isso obter uma posição financeira mais favorável.

Deve por isso o projeto de relatório ser corrigido desse erro factual, evitando-se que o Relatório Final fique inquinado de ilegalidade.

1.3 Erro de direito sobre o reconhecimento do passivo da GAIANIMA

15. Aponta o projeto de relatório o problema de ter sido feito o «reconhecimento, em 2014, no passivo exigível e ativo, do contrato de locação financeira assumido na sequência do processo de dissolução/liquidação da atividade da empresa municipal GAIANIMA – Equipamentos Municipais, EEM (8,7 M€) e da subscrição das unidades de participação no Fundo de Apoio Municipal (FAM), no valor total de 5,7 M€».

Quanto a este facto, tem o Município a referir que a dívida do contrato de *leasing* da Gaianima não consta do Relatório de Responsabilidades do Banco de Portugal, a 31 de dezembro de 2014, como sendo dívida da Câmara mas sim dívida da Gaianima (cfr. Anexos 7 e 8 que se juntam e dão por integralmente reproduzidos).

É portanto um erro na aplicação do direito a correção efetuada pela IGF, devendo a mesma ser alterada em sede de Relatório Final, sob pena de o inquirar de ilegalidade.

1.4 Erro nos pressupostos de facto e de direito na apreciação da subscrição do Fundo de Apoio Municipal (FAM)

16. Não se aceita o dever de correção, proposto pela IGF, promovido por conta da subscrição das unidades de participação no Fundo de Apoio Municipal (FAM), no valor total de 5,7 M€.

Relativamente ao registo contabilístico da subscrição do capital do FAM, a qual não é voluntária porque é legalmente imposta ao Município pelo respetivo regime legal, cumpre referir que se considera que a mesma não deveria ter sido registada. E só o foi **por orientação da tutela governamental**, pelo que se discorda da alegada omissão constante do relatório e contas de 2014.

O pressuposto assumido pela IGF de que se trata de uma subscrição com realização diferida, e que por isso a obrigação deveria ser reconhecida no alegado momento da subscrição, ainda que escalonada, colide com o teor literal da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, designadamente com o seu artigo 18.º, segundo o qual:

- O capital social do FAM é representado por unidades de participação escriturais e intransmissíveis de valor unitário de (euro) 1.
- As unidades de participação são realizadas em numerário colocado à disposição do FAM, em conta por este titulada junto da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, E. P. E.
- Cada detentor do capital social do FAM recebe as unidades de participação na proporção do capital realizado.

Em face do que se descreve, trata-se de participações com subscrição e realização simultânea e não diferida, pelo que o registo da obrigação não se afigu-

ra necessário, uma vez que a mesma coincide, a cada pagamento, com a realização. A recomendação da IGF fica assim despida de fundamento.

17. E faz-se ainda notar que o Esclarecimento à Nota Explicativa no âmbito da Contabilização da Contribuição dos Municípios para o capital do FAM foi emitido pela DGAL em maio de 2015. Ou seja, em momento posterior ao da aprovação das contas do ano de 2014: 20 de abril de 2015, pelo órgão executivo, e 30 abril de 2015, pelo órgão deliberativo (cfr. Anexos 9 e 10 que se juntam e dão por integralmente reproduzidos).

É por isso notório o erro nos pressupostos de direito desta parte do projeto de relatório, devendo o mesmo ser reformado no sentido de sufragar o comportamento do Município de Vila Nova de Gaia.

2. Equilíbrio orçamental e sustentabilidade orçamental

2.1 Erro de pressupostos de facto sobre o (in)cumprimento do objetivo do equilíbrio orçamental

18. No que concerne ao ponto 2.2. do projeto de relatório, refuta-se a conclusão da IGF de «empolamento» de receitas.

O Município vê e concretiza a imperiosa necessidade de cumprir as regras de equilíbrio global do orçamento, em cumprimento da lei, socorrendo-se de receitas de natureza extraordinária como forma de assegurar o cumprimento das suas atribuições, designadamente honrar as despesas obrigatórias, mitigar os encargos assumidos e não pagos e assegurar os serviços essenciais razão última da existência do Município.

Acresce salientar e enaltecer o empenho do Presidente da Câmara Municipal, dos demais membros dos órgãos municipais e dos dirigentes com responsabilidades na gestão financeira do Município, que exerceram e exercem as suas funções e competências com a firme convicção de efetuarem uma gestão rigorosa, económica, eficiente e eficaz, em conformidade com a lei, reconhecendo

todos que a salvaguarda dos interesses próprios das populações só é possível se proporcional aos recursos disponíveis.

19. Também neste caso não se entende que a IGF, na análise formulada, não considere os exercícios de 2016 e 2017 e proceda, grande parte das vezes, a análises circunstanciais, descontextualizadas e anacrónicas. Os períodos escolhidos ao longo do projeto de relatório para serem analisados sob os diversos indicadores é flutuante; parecem ser *moldados* para abranger ou afastar exercícios.

O projeto de relatório afirma com veemência que o «MVNG criou, artificialmente, a possibilidade formal de realização e/ou existência de despesas de elevado valor para o pagamento das quais não existiam, de facto, disponibilidades financeiras, potenciando assim, uma gestão orçamental desequilibrada, sendo que tal risco, apesar de ter diminuído no triénio de 2013/2015, manteve-se, no último ano, num valor materialmente muito relevante (39,1 M€), que corresponde a 31% da receita total disponível».

Não é correto: deveria, em abono da verdade, dizer-se que o Município, em face da situação financeira extraordinariamente frágil, socorreu-se de medidas extraordinárias, designadamente lançamento de novas taxas e venda de bens de investimento como forma de mitigar os elevados volumes de contas a pagar e manter os níveis mínimos de funcionamento e que, em face à sua não concretização operou, expressamente visada pelo Tribunal de Contas, uma operação de saneamento financeiro.

20. É preciso recordar que a situação financeira herdada no momento da tomada de posse do atual executivo camarário, em 2013, era de rotura financeira eminente, e veio a agravar-se nos anos seguintes com a sucessiva revelação dos impactos de ações passadas.

h

Esses anos não foram, caricatamente, escrutinados pela IGF, não obstante ter sido esse o mandato conferido pelo Senhor Inspetor-Geral. Todavia, já tinha sido (bem) analisada pelo douto Tribunal de Contas, o qual impunha o recurso a medidas extraordinárias de equilíbrio global orçamental.

21. Em todo o caso, o Município realizou uma análise diacrónica (série 2013-2017), que demonstra a evolução financeira do Município e a conformação formal e substancial com os limites legalmente fixados (cfr. Anexo 11 que se junta e dá por integralmente reproduzido).

E isso é reconhecido, ainda que timidamente e em contradição com o anterior, pela proposta de relatório, nos termos da qual se assume que «a Autarquia cumpriu a regra do equilíbrio orçamental pois, em todas as fases do ciclo orçamental indicadas, a receita corrente bruta foi superior à despesa com a mesma natureza, acrescida das amortizações médias dos EMLP» (cfr. p.10).

Deve pois ser corrigido o projeto de relatório nos aspetos acima referidos elaborados em erro nos pressupostos de facto, sob pena de inquinar de ilegalidade o Relatório Final.

2.2 Erro de pressupostos de direito sobre o (in)cumprimento do objetivo do equilíbrio orçamental

22. No ponto 2.2.1.5. a IGF imputa ao Município a violação do «princípio do equilíbrio orçamental numa perspetiva substancial». Mais ainda: presume a vontade e o dolo dos agentes e órgãos do município que teria permitido que alegadamente assim fosse.

Não há um único aspeto desta posição que seja verdade, porque não tem qualquer respaldo legal.

23. Vejamos então. O projeto de relatório imputa ao Município a violação dos objetivos de equilíbrio orçamental. Porém, não do equilíbrio orçamental cor-

respondente à relação que se estabelece, num dado Orçamento, entre receitas e despesas. Mas o que se entende por equilíbrio orçamental?

24. O por equilíbrio orçamental pode ser *formal* ou *substancial*.

Entende-se por equilíbrio *formal* a exigência de igualdade entre receitas e despesas, sem que se distinga a proveniência das receitas e a finalidade das despesas. O equilíbrio *formal* corresponde a uma exigência básica de elaboração de uma previsão orçamental, de forma a evitar a falta de receitas para cobrir as despesas previstas. Exemplo da exigência de equilíbrio formal consta do artigo 105.º, n.º 4, da Constituição da República Portuguesa, prevendo que no Orçamento do Estado as receitas nele incluídas cubram as despesas, sem qualquer limite quanto à utilização de receitas provenientes de empréstimo. O artigo 40.º, n.º 1, da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, também prevê a verificação do equilíbrio formal para os orçamentos locais.

Entende-se por equilíbrio *substancial* a exigência de que certas despesas sejam financiadas por determinadas receitas. Este critério é utilizado para se disciplinar o recurso ao crédito público, impedindo as receitas que provenham deste tipo de financiamento de cobrirem a generalidade das despesas. Esta disciplina é normalmente feita especificando que despesas podem ser cobertas pelas receitas creditícias. É a esta luz que deve ser lido o n.º 2 do artigo 40.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

Podemos enumerar quatro critérios de equilíbrio *substancial* que foram utilizados em Portugal para o Orçamento do Estado: o critério clássico, o critério do orçamento ordinário, o critério do ativo patrimonial e o critério do ativo de tesouraria.

De acordo com o critério clássico, utilizado de 1822 a 1928, distinguem-se as receitas normais (patrimoniais e tributárias) das não normais (creditícias). Só se verificaria, à luz deste critério, a existência do equilíbrio orçamental quan-

do as receitas normais cobrissem todas as despesas. Nesse sentido, o déficit orçamental só seria admissível, para os financeiros clássicos, no caso de sobrevivência nacional (guerra ou calamidade pública), enquanto nas restantes situações difíceis seria preferível o agravamento de impostos ao agravamento de empréstimos. Sendo assim, os empréstimos apenas teriam como função o financiamento de bens reprodutivos ou duradouros. Este critério suscitou algumas dificuldades práticas, na medida em que se começou a questionar a proibição do recurso ao empréstimo em relação aos bens duradouros. É que a ser contraído, mesmo que para a aquisição de bens reprodutivos, este estaria na base de uma permanente situação de desequilíbrio.

De acordo com o critério do orçamento ordinário, utilizado de 1928 a 1973, haveria equilíbrio quando as despesas ordinárias fossem cobertas pelas receitas ordinárias, e as despesas extraordinárias cobertas pelo excedente das receitas ordinárias e receitas extraordinárias. No entanto, este critério suscitou sempre alguma subjetividade quanto à distinção entre verbas ordinárias e extraordinárias. Para uns, estava em causa a repetição qualitativa das receitas nos vários orçamentos, para outros, enquanto a receita/despesa tinha natureza ordinária, porquanto a sua prestação de utilidade esgotava-se no período anual, a receita/despesa adquiria natureza extraordinária, porquanto a sua prestação de utilidade se prolongava no tempo. A propósito deste critério, havia ainda quem distinguisse as despesas certas/ordinárias e variáveis/extraordinárias, consoante o montante sofresse ou não variações.

De acordo com o critério do ativo patrimonial do Estado, utilizado de 1977 a 1991, estabelece-se a distinção entre o orçamento corrente e o orçamento de capital. conceptualmente, enquanto as Receitas/Despesas de capital alteram a situação ativa ou passiva do património do Estado, as Receitas/Despesas correntes não oneram nem aumentam o valor do património duradouro do Estado. Para haver equilíbrio, as despesas correntes têm de ser cobertas pelas re-

ceitas correntes, enquanto que as despesas de capital são cobertas pelas receitas de capital ou pelo excedente das correntes. O desequilíbrio depende, neste caso, da cobertura das despesas correntes pelas receitas de capital.

O critério do ativo de tesouraria é o que vigora desde 1991 para o Orçamento do Estado e tem por base a distinção entre verbas efetivas e não efetivas. conceitualmente, as verbas efetivas representam uma efetiva diminuição do património monetário do Estado. Quando estamos perante uma verba não efetiva, embora haja uma alteração do património de tesouraria, esta provoca no mesmo um acréscimo/diminuição idêntica. Para haver equilíbrio segundo este critério (ativo de tesouraria), as despesas efetivas só podem ser financiadas por receitas efetivas, ao passo que as despesas não efetivas podem ser financiadas por receitas efetivas e por receitas não efetivas. Sendo assim, o recurso a um empréstimo só serve para amortizar outro empréstimo, isto é, défices dos anos anteriores e nunca o défice do ano orçamental em causa. O critério do ativo de tesouraria tem duas vertentes: (a) a do saldo total, na qual as receitas efetivas devem ser iguais ou superiores às despesas efetivas. Este critério inclui as necessidades de financiamento e cumula com os encargos da dívida pública; (b) a do saldo primário: reporta-se apenas às necessidades líquidas de financiamento, excluindo os encargos correntes da dívida pública.

25. De acordo com esta tipologia compreende-se que o n.º 2 do artigo 40.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, estabeleça para as autarquias locais um critério diferente daquele que vigora para o Orçamento do Estado.

Para as autarquias locais, vigora (na esteira do que já se encontrava no ponto 3.1.1 do POCAL) o critério do ativo patrimonial do Estado. Não obstante, o critério do ativo patrimonial deve ser entendido de uma forma agravada, ou seja, com uma exigência complementar. Ao passo que no critério de ativo patrimonial puro se permite que as despesas de capital ligadas com a amortização de empréstimos sejam cobertas com receitas creditícias, no critério de

6

equilíbrio constante do 40.º, n.º 2, exige-se que as primeiras sejam cobertas pelas receitas correntes. Portanto, para haver equilíbrio nos orçamentos das autarquias locais, as receitas correntes devem cobrir despesas correntes, bem como a despesa proveniente das amortizações médias de empréstimos a médio e longo prazo.

26. Ora, tudo isto para chegar a esta conclusão: é que **o princípio de equilíbrio substancial indicado pela IGF no projeto de relatório e no seu Anexo 1 não é o princípio de equilíbrio substancial aceite pelo legislador**. É um outro, exclusivamente da autoria da própria IGF, no qual entra «também em consideração, entre outros aspetos, como receita disponível, os direitos de elevada certeza de cobrança e liquidez que visam financiar dívida reconhecida na contabilidade ou já paga».

O problema (para a IGF) é que a opção pelo critério de equilíbrio *substancial* é feita pelo legislador, beneficiando este de uma reserva de lei neste domínio. Esta reserva de lei pode ser inferida da reserva de competência legislativa da Assembleia da República, estabelecida para todas os regimes de elaboração e organização dos orçamentos do Estado, locais e regionais, bem como para elaboração dos regimes das finanças das regiões autónomas e das autarquias locais (v. artigos 164.º, alíneas r) e t), e 165.º, n.º 1, alínea q)).

27. For isso, o dito «princípio» da IGF não é um verdadeiro princípio, a sua natureza é a de um mero critério de análise a que a IGF lança mão para realizar as suas análises. Pode a IGF fazê-lo?

Claro, mas apenas com eficácia interna. Apenas para efeitos de ponderação ou avaliação interna, e não para usar como padrão definitivo de julgamento do comportamento de terceiros, ao ponto de achar que pode adicionar ou suplantar o critério plasmado na lei (!). Só por *ficção*, por sua iniciativa, lhe chama de princípio. Mas não o é – pelo menos enquanto as autoridades adminis-

trativas de inspeção não tiverem poder criador de normas e princípios em matéria de direito financeiro.

28. Como tal, das duas uma: ou a IGF reconhece que não existe o princípio como tal o formulou, reformando o projeto de relatório em conformidade e limitando-se a aferir se o Município respeitou a lei neste capítulo – e já reconheceu que respeitou –; ou mantém a sua apreciação e o Relatório Final enfeimará de vício de violação de lei por violação dos artigos 164.º, alíneas r) e t), e 165.º, n.º 1, alínea q), da Constituição da República Portuguesa e do n.º 2 do artigo 40.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

3. Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso

29. Não se verificam igualmente as violações da LCPA apontadas no projeto de relatório, de que resultam a imputação de responsabilidades financeiras sancionatórias.

Sumariamente, segundo o projeto do relatório o Município de Vila Nova de Gaia teria reportado durante os anos de 2015 e 2016 fundos disponíveis positivos. Apercebeu-se a IGF ao fim de vários meses de auditoria que os fundos disponíveis estariam a ser calculados de forma incorreta. Aquando do alerta da IGF, no último trimestre de 2016, foram os fundos disponíveis retrospectivamente calculados de forma correta, e verificou-se que em vários meses de 2015 e 2016 esses fundos disponíveis eram afinal negativos.

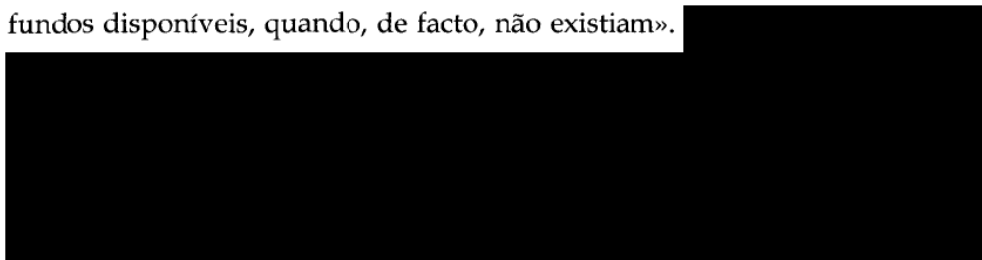
Daí retira a IGF que durante meses dos anos de 2015 e 2016 foram assumidos compromissos sem fundos disponíveis, em clara violação do disposto no n.º 1 do artigo 5.º da LCPA, segundo o qual «*os titulares de cargos políticos, dirigentes, gestores e responsáveis pela contabilidade não podem assumir compromissos que excedam os fundos disponíveis, referidos na alínea f) do artigo 3.º*».

Daqui extrai a eventual responsabilidade financeira sancionatória, em abstrato, atento o disposto no n.º 1 do artigo 11.º da LCPA: «*os titulares de cargos polí-*

6

ticos, dirigentes, gestores ou responsáveis pela contabilidade que assumam compromissos em violação do previsto na presente lei incorrem em responsabilidade civil, criminal, disciplinar e financeira, sancionatória e reintegratória, nos termos da lei em vigor». E o artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas estabelece que o Tribunal de Contas pode aplicar multas pela violação das normas sobre «assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos».

30. Segundo o projeto de relatório, a responsabilidade financeira sancionatória é imputável aos dirigentes das áreas financeiras e orçamentais do Município durante esse período, tanto pelo suposto «empolamento do montante de fundos disponíveis», quanto pela «assunção de compromissos com aparentes fundos disponíveis, quando, de facto, não existiam».



Já no que respeita aos eleitos locais, entende a IGF que a análise «indicia que não tinham conhecimento de que estavam a violar o quadro legal», razão pela qual não lhes deve ser imputada qualquer responsabilidade.

31. Sucede que existem vários motivos que afastam a responsabilidade financeira sancionatória sugerida pelo projeto de relatório, conforme se passa a demonstrar.

3.1 Erro nos pressupostos de direito na aplicação da LCPA

32. A LCPA aplica-se a todas as entidades do setor público administrativo e aos Hospitais EPE. Mas para as entidades integradas nos subsectores regional e local - como o Município de Vila Nova de Gaia - a LCPA prenuncia a aprovação de um regime especial.

Essa opção legislativa está de resto em linha com o disposto na Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 52/2011, de 13 de outubro, a qual no seu artigo 2.º, n.º 5, dispõe que apenas o Título II da mesma se aplica às autarquias locais – ou seja, os artigos respeitantes aos princípios –, ficando pendente de aprovação de diploma autónomo a fixação das demais regras de enquadramento orçamental que lhe são aplicáveis, como se tem expressamente e especificamente regulado nas subsequentes lei das finanças locais.

Só assim é possível compreender que, sem prejuízo do princípio da independência orçamental, estabelecido no n.º 2 do artigo 5.º da Lei de Enquadramento Orçamental, o n.º 2 do artigo 2.º da LCPA estabelece que «os princípios contidos na LCPA são aplicáveis aos subsectores regional e local, incluindo as entidades públicas reclassificadas nestes subsectores».

33. É especialmente relevante atender ao cuidado que o legislador teve ao consagrar à administração local e regional um regime específico em que se aplicam os princípios contidos na LCPA, mas não inteiramente todo o seu regime, em reforço do já reconhecido no artigo 64.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro (Lei OE 2012) que determinava que:

«as matérias relativas à cabimentação e assunção de compromissos na administração local serão objeto de regulamentação em decreto-lei a aprovar até 60 dias após a entrada em vigor da presente lei».

Esta regulamentação autónoma nunca foi concretizada, mas foi salvaguardada, no entendimento do Município de Vila Nova de Gaia, no âmbito de aplicação da LCPA.

Em suma: não há lugar a uma aplicação integral da LCPA ao caso concreto. Apenas haverá que atender ao princípio fundamental **«de que a execução or-**

6

çamental não pode conduzir à acumulação de pagamentos em atraso»¹. É essa a obrigação da LCPA que recai sobre o Município.

34. A essa luz, considera-se que o princípio contido na LCPA foi cumprido no período em apreço pelo Município de Vila Nova de Gaia.

Isto porque o Município reduziu materialmente e sistematicamente o *stock* de pagamentos em atraso de 18,7 milhões de Euros em 2013 para 766,8 mil em 2016 e 0 € em novembro de 2017.

| Pagamentos em Atraso 2013 | Pagamentos em Atraso 2016 | Redução no período (2013-2016) |
|------------------------------|------------------------------|-----------------------------------|
| 18.772.328 € | 766.758,45 € | -18.005.569 |

35. Finalmente, é incorreta a conclusão de imputação de responsabilidade

atenta a definição estabelecida na alínea d) do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, que regulamenta a LCPA e o apuramento automático verificado e conseqüente à parametrização inicial da aplicação de suporte.

36. Deve por isso o projeto de relatório ser reformado e eliminada essa imputação de responsabilidade, por erro nos pressupostos de direito.

Caso assim não se entenda:

3.2 Inexistência de atos geradores de responsabilidade financeira sancionatória

37. Objetivamente: nem os eleitos locais nem os dirigentes a quem são imputadas responsabilidades financeiras sancionatórias praticaram:

- Um único ato de *empolamento* de fundos disponíveis;

¹ In Exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 40/XII.

- Um único ato de assunção de compromissos, entre junho de 2015 e dezembro de 2016, sem que existissem fundos disponíveis no sistema financeiro do Município.

38. É completamente falso que tenha havido qualquer *ato ou ação* de empolamento de receitas por parte das pessoas a quem se imputam responsabilidades. Seja ela por ação ou omissão, com dolo ou negligência. Nem um. E refira-se que nem isso a IGF afirma ou sequer sugere.

Para que isso tivesse acontecido, teria sido necessário uma qualquer decisão, despacho, ação material de qualquer um dos imputados, eleitos ou dirigentes, no sentido de alterar artificialmente a contabilização dos fundos disponíveis.

Só que isso nunca sucedeu. A contabilização dos fundos disponíveis é uma operação automatizada de processamento de informação final a partir dos dados que são carregados para o sistema informático pelos funcionários municipais. O cálculo dos fundos disponíveis não era, pois, realizado material nem formalmente por qualquer um deles, nem qualquer um deles teve intervenção nessas operações.

Também nunca qualquer um deles deu instruções ou sugeriu aos funcionários municipais no sentido de adulterarem, manipularem ou de alguma forma «empolarem» os montantes de fundos disponíveis.

No que respeita aos fundos disponíveis, os eleitos e dirigentes a quem se imputam responsabilidades limitavam-se a receber a informação que era produzida como *boa e válida*. Ponto final. **Recorde-se que o nosso ordenamento jurídico não acolhe a figura da *presunção de responsabilidade financeira***: não se permite que um incumprimento de uma norma financeira dite, por inerência, uma responsabilidade financeira imputável aos eleitos ou aos dirigentes, *só porque eles estão lá*. Não se presume que as pessoas representam e conhecem essa realidade, que a conhecem e que desejam. A entender assim, o projeto de

relatório da IGF enfermaria de violação dos princípios da presunção de inocência e da culpa.

Como tal, não existe qualquer ato de empolamento de fundos disponíveis associável aos eleitos ou dos dirigentes imputados pela IGF, razão pela qual não há lugar a qualquer responsabilidade financeira sancionatória.

39. Depois, também não é verdade que esses eleitos, ou que os dirigentes a partir de junho de 2015, tenham aprovado qualquer compromisso sem fundos disponíveis. Como se disse, todos eles foram habilitados com a informação produzida pelo *software* certificado instalado no Município no sentido de que havia fundos disponíveis. E foi sempre por ter essa informação que, em consciência, aprovaram os compromissos. Porque a informação que lhes foi prestada era a de que, objetivamente, havia fundos disponíveis. Em plena conformidade com a LCPA.

A aferição sobre se o seu comportamento recai ou não na conduta tipificada na LCPA como proibida é feita nesse momento e sem ignorar as circunstâncias. A conduta seria sancionável se o eleito ou o dirigente assumisse o compromisso sabendo que não existem fundos disponíveis – se disso estivesse informado, ou se disso pudesse estar informado se diligentemente consultasse o sistema.

Sucedo que neste caso os imputados buscaram sempre informação a partir do programa existente, o qual os informava do contrário, i.e., de que existiam fundos disponíveis; e não tinham como saber o contrário se consultassem o sistema informático, porque a informação errada era processada precisamente pelo sistema.

A informação era aliás unanimemente dada como válida, até externamente ao Município: a validação da consistência dos fundos reportados, enviada em conjunto com mapas de natureza orçamental, designadamente os mapas do

controlo orçamental da receita e da despesa, era ainda assegurada pela Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) via SIIAL, a qual, através de procedimentos internos, validou sempre e sem reservas os fundos reportados conforme documento que se junta como Anexo 11 e se dá por integralmente reproduzido.

Reforça-se ainda que a ausência de consciência da parametrização errada do sistema e do apuramento desconforme de fundos disponíveis de cada período conduziu a que o Município não utilizasse, a todo momento, todos os mecanismos legalmente admitidos, anteriormente demonstrados, designadamente aumentos extraordinários ou utilização das verbas disponíveis relativas a transferências do orçamento do estado e de receitas próprias para as quais deixou de relevar o ano económico.

40. Aceitar a *tese* da IGF pressuporia permitir que um recálculo financeiro feito *a posteriori* – um ano depois – pudesse tornar ilícito um comportamento que foi considerado lícito no momento da sua prática. No fundo a *tese* da IGF é que a ilicitude pode ser retrospectiva – mesmo em sede contraordenacional. Só que não é. Entender o contrário seria sempre em violação dos princípios da legalidade, da tipicidade e da irretroactividade.

41. Em suma, objetivamente nem os eleitos nem os dirigentes praticaram atos de adulteração do cálculo dos fundos disponíveis; nem assumiram compromissos, a partir de junho de 2015, sem terem informação da existência de fundos disponíveis.

Entender o contrário equivalerá a assumir uma verdadeira presunção de responsabilidade financeira, o que seria patentemente violador dos mais básicos princípios do direito penal, aplicáveis em todo o direito sancionatório: os princípios da legalidade, da irretroactividade, da igualdade, da inocência, da tipicidade e da culpa.

Pelo que se impõe a reforma do projeto de relatório em conformidade.

3.3 Erro nos pressupostos de facto na imputação de responsabilidades pela não violação da LCPA

42. Mas mesmo tomando o repertório factual arrolado pela IGF para o efeito de imputação de responsabilidades financeiras, soçobra qualquer juízo de censura.

É que carecem de razão as conclusões C4 e C5 do projeto de relatório, onde se alega que o «MVNG reportou, em 2015/2016, FD mensais positivos, mas calculados de forma incorreta, que, após as relevantes correções da IGF, passaram, na maior parte dos meses, a significativamente negativos» e se acrescenta que constataram que «a assunção de compromissos sem FD no montante anual materialmente muito relevante (respetivamente, 82,1 M€, dos quais 15,2 M€ constam das conta-correntes da Autarquia, e 61,7 M€), mostrando-se, por isso, violado o no n.º 1, artigo 5.º, da LCPA, situação que é suscetível, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira sancionatória, imputável aos membro(s) do órgão executivo e dirigente(s) responsável(is) pelas áreas orçamental, económica e financeira». Vejamos porquê.

43. Discorda-se liminarmente da conclusão retirada pela IGF e alegadamente substantivada no relatório em apreço, porquanto o apuramento do total dos compromissos assumidos em desconformidade com a LCPA não ascende em 2015 e 2016, no pressuposto assumido pela IGF, aos valores aí apresentados de 82.1 e 61,7 milhões de Euros.

Corresponde sim, sem prejuízo do que a seguir refere, a 26 e 10,8 milhões de Eurcs, respetivamente em relação à diferença entre a receita efetivamente arrecadada e os compromissos assumidos no período, como se demonstra:



Quadro síntese do apuramento efetuado nas duas óticas:

| Ano | Descrição | FD reportados pelo Município | Correções da IGF | FD corrigidos pela IGF | Compromissos totais do período |
|------|-----------|------------------------------|------------------|------------------------|--------------------------------|
| 2015 | jan/15 | 24.583.988,00 € | - € | 24.583.988,00 € | |
| | fev/15 | 7.222.777,00 € | 3.728.752,00 € | 3.494.025,00 € | 48.927.540,27 € |
| | mar/15 | 2.117.332,00 € | 6.845.019,00 € | (4.727.687,00) € | 75.735.782,71 € |
| | abr/15 | 2.603.367,00 € | 9.438.345,00 € | (6.834.978,00) € | 85.582.536,54 € |
| | mai/15 | 1.342.224,00 € | 11.909.496,00 € | (10.567.272,00) € | 96.783.270,41 € |
| | jun/15 | 11.847.436,00 € | 14.350.732,00 € | (2.503.296,00) € | 102.877.700,34 € |
| | jul/15 | 13.091.708,00 € | 17.873.655,00 € | (4.781.947,00) € | 109.175.398,10 € |
| | ago/15 | 6.049.195,00 € | 20.781.371,00 € | (14.732.176,00) € | 117.909.970,24 € |
| | set/15 | 7.381.595,00 € | 23.867.995,00 € | (16.486.400,00) € | 129.711.227,24 € |
| | out/15 | 5.060.905,00 € | 27.129.314,00 € | (22.068.409,00) € | 147.202.810,89 € |
| | nov/15 | 7.457.624,00 € | 29.431.361,00 € | (21.973.737,00) € | 147.689.031,06 € |
| | dez/15 | 4.331.488,00 € | 31.751.182,00 € | (27.419.694,00) € | 149.982.490,91 € |
| 2016 | jan/16 | 25.402.428,00 € | - € | 25.402.428,00 € | - € |
| | fev/16 | 5.853.590,00 € | 3.349.096,00 € | 2.504.494,00 € | 55.371.130,67 € |
| | mar/16 | 3.799.315,00 € | 5.598.790,00 € | (1.799.475,00) € | 69.015.720,88 € |
| | abr/16 | 1.313.160,00 € | 8.479.059,00 € | (7.165.899,00) € | 83.243.668,00 € |
| | mai/16 | 5.324.651,00 € | 10.938.860,00 € | (5.614.209,00) € | 89.142.069,16 € |
| | jun/16 | 27.794.695,00 € | 13.701.206,00 € | 14.093.489,00 € | 111.169.598,82 € |
| | jul/16 | 22.053.096,00 € | 16.546.713,00 € | 5.506.383,00 € | 151.945.343,62 € |
| | ago/16 | 8.355.275,00 € | 19.370.552,00 € | (11.015.277,00) € | 168.407.814,87 € |
| | set/16 | 8.464.099,00 € | 22.400.949,00 € | (13.936.850,00) € | 173.489.783,05 € |
| | out/16 | 10.502.038,00 € | 24.968.303,00 € | (14.466.265,00) € | 174.785.712,86 € |
| | nov/16 | 11.587.560,00 € | 26.875.501,00 € | (15.287.941,00) € | 176.413.350,11 € |
| | dez/16 | 14.031.093,00 € | 29.306.109,00 € | (15.275.016,00) € | 176.251.963,90 € |

De onde se apuram verbas disponíveis² corrigidas no valor de:

² Verbas disponíveis - correspondem aos recursos (receitas) previstas para o período de referência de apuramento dos fundos, atentos os considerandos e limites fixados na LCPA, bem como as receitas arrecadadas acumuladas em períodos anteriores, dentro do mesmo exercício económico.

h

| VERBAS DISPONÍVEIS (MVNG) | VERBAS DISPONÍVEIS (CORRIGIDAS IGF) |
|------------------------------|--|
| 24.583.988,00 € | 24.583.988,00 € |
| 56.150.317,27 € | 52.421.565,27 € |
| 77.853.114,71 € | 71.008.095,71 € |
| 88.185.903,54 € | 78.747.558,54 € |
| 98.125.494,41 € | 86.215.998,41 € |
| 114.725.136,34 € | 100.374.404,34 € |
| 122.267.106,10 € | 104.393.451,10 € |
| 123.959.165,24 € | 103.177.794,24 € |
| 137.092.822,24 € | 113.224.827,24 € |
| 152.263.715,89 € | 125.134.401,89 € |
| 155.146.655,06 € | 125.715.294,06 € |
| 154.313.978,91 € | 122.562.796,91 € |
| 25.402.428,00 € | 25.402.428,00 € |
| 61.224.720,67 € | 57.875.624,67 € |
| 72.815.035,88 € | 67.216.245,88 € |
| 84.556.828,00 € | 76.077.769,00 € |
| 94.466.720,16 € | 83.527.860,16 € |
| 138.964.293,82 € | 125.263.087,82 € |
| 173.998.439,62 € | 157.451.726,62 € |
| 176.763.089,87 € | 157.392.537,87 € |
| 181.953.882,05 € | 159.552.933,05 € |
| 185.287.750,86 € | 160.319.447,86 € |
| 188.000.910,11 € | 161.125.409,11 € |
| 190.283.056,90 € | 160.976.947,90 € |

Assim, considerando os valores efetivamente arrecadados, bem como as contas a receber líquidas de provisões, a diferença evidenciada ascendia a 20 milhões de euros e não 82,1 milhões de euros em 2015 e, em 2016, a 1 milhão de euros em vez de 61,7 milhões de euros.

| Ano | Receita efetivamente cobrada* | Contas a receber líquidas de provisões (31 de dezembro)* | Total | Compromissos assumidos ou registados no exercício*** | Compromissos assumidos ou registados sem FD |
|------|-------------------------------|--|------------------|--|---|
| 2015 | 123.952.841,32 € | 6.278.215,60 € | 130.231.056,92 € | 150.721.946,82 € | (20.490.889,90) € |
| 2016 | 165.417.313,88 € | 10.517.246,05 € | 175.934.559,93 € | 176.973.503,14 € | (1.038.943,21) € |

*Fonte Controlo Orçamental da receita

**Balço

***Fonte Controlo Orçamental da despesa

Note-se que aos valores efetivamente arrecadados poderiam ainda, num exercício rigoroso que devia ser tido em conta, ser acrescidos os saldos de contas a receber (curto prazo) líquidas de provisões para clientes de cobrança duvidosa, uma vez que eram certas, líquidas e exigíveis.

44. Se para a análise substancial do cumprimento dos princípios da LCPA se procedesse ainda à correção dos compromissos totais pelo valor da diferença verificada entre os «compromissos por pagar» em 31 de dezembro de cada ano e o valor das «contas a pagar», os resultados obtidos eram os que a seguir se indicam:

| | "Compromissos por pagar" | "Contas a pagar" | Diferença |
|------|--------------------------|------------------|---------------|
| 2015 | 27.630.871,43 | 17.938.245,14 | 9.692.626,29 |
| 2016 | 25.601.519,18 | 14.087.092,23 | 11.514.426,95 |

| Ano | Receita cobrada* | Contas a receber (31 de dezembro)* | TOTAL | Compromissos assumidos líquidos da diferença entre os compromissos por pagar e as contas a pagar*** | Compromissos assumidos ou registados sem FD |
|------|------------------|------------------------------------|------------------|---|---|
| 2015 | 123.952.841,32 € | 6.278.215,60 € | 130.231.056,92 € | 141.029.320,53 € | (10.798.263,61) € |
| 2016 | 165.417.313,88 € | 10.517.246,05 € | 175.934.559,93 € | 165.459.076,19 € | 10.475.483,74 € |

6

Salienta-se também, que do volume total de compromissos do exercício constam compromissos inerentes a despesas obrigatórias (despesas com pessoal e decorrentes de contratos regularmente outorgados em exercícios anteriores e que transitaram de exercício pelo que se verificam redundâncias), o que mitiga ainda mais aqueles valores e coloca em crise a conclusão matemática, mas não substancial, alegada pela IGF.

45. A incorreta recolha de factualidade e a incorreta subsunção dos factos carreados para o projeto de relatório nunca permitiriam, pois, concluir pelo preenchimento do disposto no n.º 1 do artigo 5.º da LCPA, devendo o projeto de relatório ser reformado e eliminada essa imputação.

3.4 Erro nas circunstâncias de facto dos eleitos e dirigentes do Município

46. Caso assim não se entenda, ainda assim não deve haver lugar a qualquer imputação de responsabilidade, porque é manifesto que, neste quadro, tanto os eleitos como os dirigentes a partir de junho de 2015 laboraram em erro sobre as circunstâncias de facto.

47. Nos termos do n.º 2 do artigo 11.º da LCPA, a imputação de responsabilidades pela assunção de compromissos em violação da lei «não prejudica a demonstração da exclusão de culpa, nos termos gerais de direito».

Ora, dispõe o artigo 16.º do Código Penal, no seu n.º 1: «O erro sobre elementos de facto ou de direito de um tipo de crime, ou sobre proibições cujo conhecimento for razoavelmente indispensável para que o agente possa tomar consciência da ilicitude do facto, exclui o dolo». E no n.º 2 dispõe: «O preceituado no número anterior abrange o erro sobre um estado de coisas que, a existir, excluiria a ilicitude do facto ou a culpa do agente». Por fim, o n.º 3 determina: «Fica ressalvada a punibilidade da negligência nos termos gerais».

O erro sobre as circunstâncias de facto é um erro intelectual que se situa no plano do puro conhecimento; traduz um defeito do conhecimento acerca dos elementos da hipótese constante do tipo. Reporta-se a uma situação em que o agente não pretende praticar um ilícito, mas sim um ato lícito. Sucede apenas que ignora as circunstâncias reais de facto que definem a (i)lícitude da conduta.

48. Não há dúvidas perante os factos *supra* alegados que os eleitos e os dirigentes ignoravam em absoluto os problemas de parametrização do sistema informático no cálculo dos fundos disponíveis. Aliás, **a IGF aceita isso mesmo sem reboço acerca dos eleitos locais, exonerando-os de responsabilidade!** A questão que se coloca é a de saber por que motivo é que os dirigentes, encontrando-se precisamente na mesma situação de absoluta ignorância material que os eleitos locais, não deveriam ser também eles exonerados de responsabilidade - e devem.

49. Os dirigentes ignoravam completamente os problemas de parametrização. O apuramento dos fundos disponíveis é automático e resulta da parametrização efetuada aquando da entrada em vigor da LCPA. O erro de parametrização que condicionou o cálculo dos fundos disponíveis não ocorreu em 2015, nem em 2016, mas sim na parametrização inicial para implementação da LCPA em 2012/2013!

Aliás, não se compreende por que motivo a IGF não promoveu a devida investigação da falha detetada, por forma a encontrar a sua origem e poder, aí sim, retirar todas as legais consequências e devidas imputações de responsabilidades, a existirem, e a quem fossem devidas.

Em todo o caso, nunca os serviços municipais tiveram qualquer intenção de empolar ou desvirtuar o apuramento dos fundos disponíveis com a intenção de criar a ilusão de existência de recursos financeiros que efetivamente não

existiam. A possibilidade a que a IGF alude *obliquamente* no projeto de relatório de o Município ter podido vir a utilizar os fundos «empolados» não é mais do que isso mesmo, uma confirmação de que essa até era uma possibilidade, mas que nunca ocorreu. O que só abona em favor do comportamento dos serviços e dos dirigentes municipais. Se esse empolamento fosse propositado, ele teria sido aproveitado – e não o foi.

Nesse quadro, os dirigentes laboraram pois em erro sobre as circunstâncias de facto.

50. E também não houve qualquer negligência por parte dos eleitos ou dos dirigentes sobre o erro.

A negligência também é uma modalidade de culpa que se traduz na violação de um dever objetivo de cuidado. Nem toda a lesão de bens jurídicos não dolosa é censurável enquanto negligente – terá de existir a violação de um tal dever. Estes deveres objetivos de cuidado são uma espécie de ónus que se ligam à convivência social e relacionam-se com a necessidade de manter uma tensão psicológica que tende a evitar condutas que possam lesar o bem jurídico. Assim, nos termos do n.º 3 do citado artigo 16.º, o erro sobre as circunstâncias de facto só será punido a título de negligência quando seja censurável, isto é, quando fique a dever-se a descuido ou leviandade do agente no conhecimento da situação.

Ora, não houve qualquer descuido ou leviandade dos eleitos nem dos dirigentes sobre a deficiente parametrização. Quando os dirigentes iniciaram o seu exercício de funções, respetivamente em junho e setembro de 2015, já o sistema funcionava no Município há vários anos.

Funcionava em ritmo de cruzeiro, sem nunca levantar qualquer suspeita de erro: nunca houve incongruência de informação, nunca houve despesas obrigatórias pagas fora de prazo, nunca houve uma utilização de fundos disponí-

veis até ao máximo permitido pelo Sistema. Nunca houve alarme, problemas nem outros motivos de suspeita. O sistema/*software* era certificado e utilizado em outros municípios; era fornecido, tinha sido instalado e recebia assistência de uma empresa com sólida reputação no mercado. Os eleitos e os dirigentes procederam, pois, em concordância com a prática dos demais agentes e segundo regras de elevada prudência.

E a sua ignorância não foi imediatamente desfeita nem sequer pela própria IGF, quando teve oportunidade em tempo útil para o fazer. A alegada forma expedita como a equipa da IGF conclui o erro não corresponde à verdade, uma vez que foram necessários vários meses de auditoria, especificamente dedicada a esse efeito, para que tal erro fosse detetado e reportado pela IGF. Isso denota o carácter intrincado do problema e de como era efetivamente difícil dele tomar conhecimento. Como poderiam os dirigentes nas suas rotinas diárias ter sido negligentes sobre esta ignorância, se a própria IGF, nas suas funções de auditoria exclusivamente dedicada a este tema, demorou meses a deteta-la?

Não existiu pois sequer negligência dos eleitos nem dos dirigentes, os quais atuaram perante esse quadro em erro das circunstâncias de facto.

51. Denotando a ausência de negligência sobre a ignorância dos factos, salienta-se ainda que o Município procedeu tempestivamente à correção da parametrização de forma a evitar a recorrência do erro reportado, pelo que em 2017 o apuramento dos fundos foi efetuado em conformidade e verificaram-se, sempre, fundos positivos.

Refira-se aliás, e em abono da verdade, que mal o erro verificado foi comunicado pela equipa inspetiva às dirigentes da área financeira do Município, as mesmas convocaram imediatamente, com a expressa concordância do Presidente da Câmara Municipal, a empresa contratada e certificada para uma re-

6

união. Na presença do Presidente da Câmara Municipal e do responsável máximo da empresa [REDACTED] [REDACTED] foi reportado o erro detetado pela IGF e solicitada a necessária análise e correção, o que veio a suceder na transição do ano de 2016 para 2017. Feito isso, foi endereçado ofício à entidade solicitando o ponto de situação, o qual obteve a correspondente resposta, através do envio de um relatório (Cfr. Anexos 13 e 14 que se juntam e se dão por integralmente reproduzidos).

52. Mas logo em final de outubro de 2016, e **apenas com a suspeita de um eventual empolamento de receita no cálculo de Fundos Disponíveis, situação que foi transmitida pela IGF, os dirigentes municipais procederam de imediato à verificação de toda a parametrização e tudo fizeram para minorar o efeito que o erro de parametrização já produzira nas contas da Autarquia, nos dez primeiros meses do ano.** Os membros da equipa da IGF são disso testemunhas.

Conscientes de que nesse curto espaço temporal não seria possível anular totalmente os resultados do erro informático, conseguiram os serviços municipais ainda assim em dois meses:

- a. Potenciar ao máximo a receita nesse mesmo ano, antecipando a arrecadação de verbas que, atendendo aos feriados e período festivo de dezembro poderiam ter sido pagas apenas em 2017;
- b. Assumir única e exclusivamente os compromissos essenciais ao normal funcionamento do serviço,
- c. Reanalisar, quase casuisticamente, todos os compromissos assumidos em meses anteriores que, nalguns casos, por terem sido estimados, estariam desajustados ao real cronograma de execução dos procedimentos e/ou às reais necessidades, levando aos respetivos ajustamentos por valores inferiores.

Os resultados foram imediatos. Socorrendo mais uma vez dos dados efetivos extraídos da Execução Orçamental da Despesa, conciliados com a extrapolação de receita até ao final do ano, verifica-se que, a 31 de outubro de 2016, se partiu de uma estimativa de compromissos assumidos alegadamente sem fundos disponíveis no valor de 18,3 M €, para se concretizar, em 31 de dezembro de 2016, a redução desse valor para 11,6 M €.

| Descrição | 31-10-2016 | 31-12-2016 |
|--|-------------------------|-------------------------|
| Receita Efetiva (bruta) | 133 966 457,32 € | 165 417 313,88 € |
| Receita espectável p/ Nov e Dez/2016, para cálculo de FD | 24 774 650,30 € | |
| Total de Receita | 158 741 107,62 € | 165 417 313,88 € |
| Compromissos | 177 123 110,52 € | 176 973 503,14 € |
| Compromissos sem FD | 18 382 002,90 € | 11 556 189,26 € |

Não se pode deixar de se dar a seguinte nota: atendendo a que o projeto de relatório deu entrada no Município em novembro de 2017, seria razoável esperar que a IGF efetuasse o reporte à data do envio do mesmo, ao invés de o fazer com um desfasamento temporal de quase um ano. A situação poderia ter sido analisada a novembro de 2017, de forma a que o projeto de relatório fosse o mais próximo possível da realidade.

53. Não existiu pois sequer negligência dos eleitos locais e dos dirigentes a partir de junho de 2015, os quais atuaram perante este quadro em erro das circunstâncias de facto. O seu comportamento não é, por isso, sancionável, nos termos do n.º 2 do artigo 11.º da LCPA e do artigo 16.º do Código Penal, devendo o projeto de relatório ser alterado em conformidade.

4. Dívida municipal e apreciação da situação financeira

6

4.1 Erro nos pressupostos de facto sobre a apreciação da operação de locação financeira

54. Refutam-se quaisquer irregularidades no processo da internalização da operação de locação financeira, parte integrante do património da extinta GAIANIMA.

Entendeu-se que a mesma não estaria sujeita a visto porque:

- A internalização da atividade da GAIANIMA derivou do cumprimento de uma imposição legal constante do Regime da Atividade Empresarial Local (RJAEL), aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto;
- A internalização do património fazia parte do plano de dissolução com transmissão global aprovado pela Assembleia Municipal cuja adjudicação (das situações patrimoniais ativas e passivas) foi efetuada ao Município enquanto entidade pública participante;
- O Tribunal concedeu expressamente o visto prévio à operação de locação financeira, aquando da sua contratação promovida pela GAIANIMA;
- A modalidade e finalidade da mesma coincide com as modalidades admissíveis previstas no n.º 1 do artigo 49.º e finalidades admissíveis previstas no n.º 1 do artigo 51.º, ambos da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro;

55. A operação em apreço podia conceptualmente não ser enquadrada na definição dívida pública fundada, e por isso não se lhe aplicar o disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 46.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

Tal entendimento suportou-se na classificação económica da despesa pública associada às locações que, nos termos das notas explicativas anexas ao Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro, estabelece que a despesa inerente à amortização de capital de contratos de locação financeira deve ser registada em aquisições de bens de capital (07.02.00), e os juros em (03.03.00 - *Juros de locação financeira*), desdinhando-se, assim, das classificações inerentes a operações da dívida pública cuja despesa com amortização é classificada no agrupamento 10.00.00 e os juros e outros encargos da dívida pública em 03.01.00 - *Juros da dívida pública* e 03.02.00 - *Outros encargos correntes da dívida pública*.

O projeto de relatório incorre portanto em erro nos pressupostos de direito, o qual deve ser corrigido sob pena de inquinar de ilegalidade o Relatório Final.

4.2 Erro nos pressupostos de facto sobre o (in)cumprimento do objetivo de prazos médios de pagamento

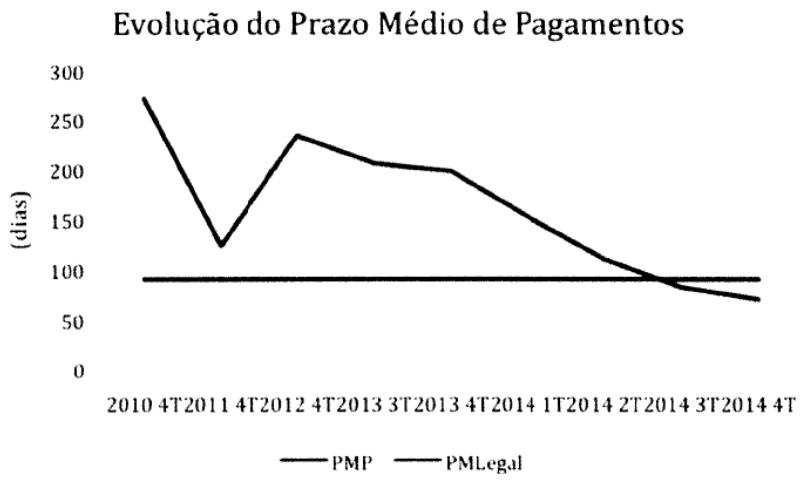
56. É incorreto o que se afirma no projeto de relatório sobre o prazo médio de pagamentos (cfr. ponto 2.2.3.7).

Contrariamente, o Município iniciou em 2012 a trajetória de redução do prazo médio de pagamentos. Pela primeira vez logo em 2014, o Município garantiu o cumprimento do prazo médio estabelecido pela lei, como é possível verificar no quadro *infra*.

6

EVOLUÇÃO DO PRAZO MÉDIO DE PAGAMENTOS

| | 2010 4T | 2011 4T | 2012 4T | 2013 3T | 2013 4T | 2014 1T | 2014 2T | 2014 3T | 2014 4T |
|-----|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| PMP | 271 | 123 | 234 | 206 | 198 | 152 | 110 | 82 | 70 |



Os factos e as conclusões constantes do projeto de relatório relativas ao prazo médio de pagamentos estão assim feridas de erro nos pressupostos de facto, devendo ser alvo de correção sob pena de inquirar de ilegalidade o Relatório Final.

5. Recomendações

57. Por último, deverá a IGF proceder à atualização das dez (10) Recomendações vertidas no projeto de relatório, visto terem sido já todas elas acauteladas pelo Município de Vila Nova de Gaia durante o período de quase um ano que decorreu entre a conclusão da ação de inspeção e a receção do projeto de relatório.

Termos em que deve o projeto de relatório ser objeto de integral alteração, expurgando do relatório final:

- a) As asserções, conclusões e recomendações respeitantes às irregularidades erradamente apontadas, por razões de facto e de direito, ao Município de Vila Nova de Gaia;
- b) As imputações de responsabilidade constantes do mesmo, em particular a relativa à responsabilidade financeira sancionatória,

sob pena de o mesmo enfermar de vício de violação de lei por múltiplos erros nos pressupostos de facto e de direito, por ofensa dos artigos 164.º, alíneas r) e t), e 165.º, n.º 1, alínea q), da Constituição da República Portuguesa e do n.º 2 do artigo 40.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, e, ainda, por violação do artigo 11.º, n.ºs 1 e 2, da LCPA e do artigo 16.º do Código Penal.

O Presidente da Câmara,



(Prof. Doutor Eduardo Vítor Rodrigues)