

De: José Manuel Gonçalves
Para: Inspeção-Geral de Finanças
CC: alexandreamad@igf.gov.pt
Enviado em: 26/12/2019 18:48:55
Assunto: Auditoria ao Município do Peso da Régua – Controlo do Programa de Apoio à Economia Local - processo n.º 2018/238/A9/281 - Contraditório Institucional

Exmo. Sr. Subinspetor-Geral

Na sequência da receção do v/ ofício refa 2019/2969, rececionado, via e-mail, em 29 de novembro do corrente ano e tendo em vista o exercício do contraditório institucional sobre o projeto de relatório de auditoria ao Município do Peso da Régua, identificado em epígrafe, junto envio resposta ao mesmo.

Com os meus melhores cumprimentos.

José Manuel Gonçalves
Presidente

Município do Peso da Régua

Tel.: (+351) 254 320 230

Fax: (+351) 254 314 365

Praça do Município

5054-003 Peso da Régua

www.cm-pesoregua.pt

Este e-mail contém informação confidencial propriedade do Município do Peso da Régua. Qualquer cópia, utilização, distribuição ou publicação dos seus conteúdos é estritamente proibida. Por favor notifique-nos imediatamente para o nosso telefone (+351 254 320 230) se receber este e-mail e não for o seu destinatário, eliminando esta mensagem do seu sistema sem a copiar, distribuir ou publicar os seus conteúdos.



Antes de imprimir este e-mail pense bem se é mesmo necessário fazê-lo: O meio ambiente é de todos.

Inspeção-Geral de Finanças
Rua Angelina Vidal, 41
1199-005 Lisboa

A/C: Exmo. Sr. Subinspetor-Geral

Assunto: - Auditoria ao Município do Peso da Régua – Controlo do Programa de Apoio
à Economia Local - processo n.º 2018/238/A9/281
- Projeto de Relatório
- **Exercício do contraditório institucional**

I – Nota Prévia

1. Antes de entrar na análise substantiva do teor do relatório preliminar da ação de auditoria, em causa, é da mais elementar justiça registar, previamente, a forma eficaz, eficiente e cordial como decorreu a referida ação, superiormente protagonizada pelos Inspetores Superiores destacados, para este Município, revelando os mesmos, em todas as situações, um comportamento cordial nas relações estabelecidas com os responsáveis e colaboradores do Município que é digno de registo.
2. Tal atitude é, pois, o testemunho inequívoco do bom relacionamento que deve prevalecer, entre dois níveis distintos da Administração Pública, a quem estão atribuídas responsabilidades e posicionamentos diferentes, mas que procuram, de forma leal e incessante, a prossecução do interesse público.
3. Por último, os comentários abaixo apresentados, no exercício do contraditório legalmente concedido, ao ora exponente – **Município do Peso da Régua** -, apenas visam contribuir para um melhor esclarecimento das matérias, aparentemente, controvertidas, e que deram causa ao projeto de relatório, ora, em apreciação, tendo como pano de fundo a tutela de exclusiva legalidade confiada à Inspeção Geral de Finanças e com consagração Constitucional no artigo 242º, da Lei Fundamental.

II – Exercício do contraditório institucional:

1. O exercício do contraditório institucional, que, agora, se produz, tem como objeto factos apurados, no decurso da auditoria ao Município do Peso da Régua, no âmbito do controlo do Programa de Apoio à Economia Local (PAEL), processo nº2018/238/A9/281;
2. Segundo a metodologia perfilhada, pelos Senhores Inspetores, na elaboração do projeto de relatório de auditoria, ora, em apreciação, abaixo se apresentam os comentários tidos como pertinentes para o esclarecimento das matérias, aparentemente, controvertidas, e indissociáveis do eventual apuramento de responsabilidades, resultantes da análise do **Plano de Ajustamento Financeiro, do PAEL, no exercício de 2017;**
3. Tendo em vista o exercício do contraditório institucional, dispondo do prazo legalmente concedido, sobre o Projeto de Relatório, relativo à auditoria realizada ao Município do Peso da Régua no âmbito do “Controlo do PAEL”, cumpre-me, enquanto Presidente da Câmara Municipal, à data de fim do exercício (2017), e, por conseguinte, um dos responsáveis pelo cumprimento das normas constantes da legislação em vigor, sobre a matéria em apreço, tecer os seguintes comentários, sobre os itens 2.4.3., 2.4.4. e 2.5.2.2., apontados no Projeto de Relatório:

3.1 - Item “2.4.3. Apreciação global do cumprimento dos objetivos e obrigações do PAEL relativos a 2017”

a) Das eventuais irregularidades apontadas:

“2.4.3.1. A análise efetuada pela IGF, quanto a 2017, evidencia que o MPR, atendendo aos objetivos quantitativos a que se vinculou, em termos absolutos, respetivamente, no PAF ou considerando o PAF (Ajustado):

- ✓ *Não cumpriu, em termos agregados, o da receita orçamental (menos, 1,9 M€), bem como os objetivos relativos às medidas específicas de otimização da receita (menos 169,7 mil euros);*

R: O incumprimento referenciado, resulta do facto de o grau de execução da receita de capital ter ficado aquém do previsto, sendo possível identificar, no quadro seguinte, o

valor referente a receita orçamentada a título de reembolsos de cofinanciamento em projetos objeto de cofinanciamento comunitário, que não vieram a ser transferidos pela respetiva unidade de gestão, comprometendo, não apenas a execução de tal componente da receita mas também, a gestão de tesouraria, tanto mais que, a respetiva despesa já havia sido assumida pelo Município:

Designação do projeto/ação	Pedidos de pagamento efectuados e por receber a 31/12/2017	Data do pedido de pagamento	valor por receber a 31/12/2017	Montante da despesa assumida
Sala de actividades de grupo das piscinas municipais (over booking)	100 928,59 €	27/12/2013	100 928,59 €	85 789,30 €
Alameda das Artes (over booking)	91 634,74 €	24/11/2015	77 889,53 €	91 634,74 €
Recolha e drenagem de águas residuais domésticas em diversas freguesias do Município do Peso da Régua para tratamento adequado	16 168,68 €	25/10/2017	16 168,68 €	19 021,98 €
Recolha e drenagem de águas residuais domésticas em diversas freguesias do Município do Peso da Régua para tratamento adequado	56 320,56 €	27/12/2017	56 320,56 €	66 259,48 €
Recolha e drenagem de águas residuais domésticas em diversas freguesias do Município do Peso da Régua para tratamento adequado	55 754,14 €	28/12/2017	55 754,14 €	65 593,11 €
Recolha e drenagem de águas residuais domésticas em diversas freguesias do Município do Peso da Régua para tratamento adequado	49 940,56 €	29/12/2017	49 940,56 €	53 753,60 €
Reparação de Infraestruturas Rodoviárias municipais danificadas pelos eventos climatéricos verificados em janeiro e fevereiro de 2016	25 356,87 €	07/12/2017	25 356,87 €	311 127,28 €
totais	396 104,14 €		382 358,93 €	693 179,49 €

Pela análise do quadro, verifica-se que o Município incorreu no pagamento de encargos relacionados com projetos objeto de cofinanciamento comunitário, em 693.179,49€, suportando a componente de capitais próprios e de fundo comunitário, tendo ficado por

reembolsar, cerca de 382.358,93€, valor que seria expressivo, tendo em vista alcançar a mencionada meta do PAF.

Quanto ao facto de não ter sido atingido o objetivo relativo às medidas específicas de otimização de receita, a diferença apontada de 169,7 mil euros, seria neutralizada pela boa cobrança dos montantes de receita por cobrar a 31/12/2017, identificados na coluna 11, do controlo orçamental da receita do exercício de 2017, dos quais se destaca o montante de 614.653,66€ em receitas correntes, decorrente das seguintes situações:

receitas liquidadas e não cobradas - 2017	valor
02020601-Mercados e feiras	46 729,24 €
02020603-Ocupação da via publica	546,88 €
02020605-Publicidade	21 228,98 €
04012303-Ocupação da via publica	201,64 €
04012306-Saneamento	47 576,56 €
040201 – Juros de mora	69,44 €
06030199-Outras transferências correntes	139 808,00 €
07011101-Venda de água	84 558,57 €
07020804-Serviços desportivos	119,00 €
07020901-Saneamento:	30 940,12 €
07020902-Resíduos Sólidos	23 765,82 €
07020999-Outros	2 584,48 €
070301-Habitacões	1 953,41 €
070302-Edifícios	6 350,00 €
08019999-Outras receitas correntes	208 216,92 €
total	614 649,06 €

Ora o Município, detendo tais créditos sobre terceiros, referente às componentes de receita supra identificadas, poderia, efetivamente, diligenciar mecanismos passíveis de alcançar a legítima cobrança, sendo certo que, grosso modo, se tratam de créditos detidos sobre particulares e empresas, em que, num cenário macro económico pós TROIKA, de recuperação da estabilidade financeira dos agregados familiares e do tecido empresarial, considerou-se desadequada a instauração de processos de execução fiscal que, culminariam, eventualmente, em penhoras de créditos e/ou bens.

No exercício de 2018, verifica-se uma redução de tais montantes, cifrando-se, a 31/12/2018, em “receitas por cobrar”, um valor de 432.274,68€, traduzindo um esforço do município em alcançar a boa cobrança das suas receitas, fruto de diligências dos serviços jurídicos, na otimização de procedimentos e mecanismos legalmente previstos, tendo em vista a redução de créditos de cobrança duvidosa, sobre terceiros.

Facilmente se verifica que, o desvio apontado seria, eventualmente, corrigido, caso fosse alcançada a cobrança de tais montantes, sendo que, aos mesmos, estão subjacentes títulos de liquidação de verba a terceiros (guias de receita/faturas), passíveis de comprovar que o município desenvolveu procedimentos de otimização de crescimento de receita, ainda que tenha ficado aquém, pela sua incobrável, em tal período.

Ainda, cumpre referir que, pese embora o Município já tenha diligenciado no sentido de promover a amortização antecipada do Empréstimo PAEL, ao abrigo das disposições previstas no n.º 2 do artigo 86.º da LOE para 2017, e, por conseguinte, encontra-se desvinculado do PAF e da sua monitorização, veio a ser aprovado em sessão ordinária do órgão deliberativo, realizada em 23/04/2019 a adesão do município à empresa Intermunicipal, designada por Águas do Interior norte, E.I.M., S.A, destinada à gestão de águas, saneamento, a qual garantirá, pela prática da atualização do respetivo tarifário, pelo aporte de avançados procedimentos de faturação e cobrança e gestão de dívida de clientes, uma otimização da receita própria, já com efeitos a partir de janeiro de 2020, altura em que, a mesma, entrará em funcionamento.

Segue, em anexo, documento que veio a aprovar o respetivo tarifário, passando a ser aplicável ao Município do Peso da Régua a tarifa de referência aprovada pelo Tribunal de Contas (10m3= 22,97€) a qual, traduzindo um incremento demasiado expressivo para os clientes de tal serviço, será a mesma aplicada de forma faseada e progressiva, pela adoção de tarifas sociais. **(anexo. 1)**

Importa referir que, relativamente à gestão de resíduos o município promoveu a atualização dos valores do respetivo serviço, constantes do regulamento nº933/2019 publicado no Diário da República, em 5/12/2019. **(anexo 2)**

- ✓ ***Superou o da despesa orçamental (menos, respetivamente, 808,2 mil euros e 729,7 mil euros), o mesmo tendo acontecido, em termos globais, com os relativos às medidas específicas de redução e contenção da despesa municipal (menos 1,1 M€);***

- ✓ *Não cumpriu o do stock da dívida orçamental (mais, respetivamente, 4,2 M€ e 3,9 M€);*
- ✓ *Cumpriu o serviço da dívida de todos os empréstimos em vigor;*
- ✓ *Superou o dos PMP (menos 19 dias), mas não cumpriu o relativo ao saldo orçamental (menos 1,1 M€).*

Por sua vez, apresentou, relativamente ao indicado ano, na relação entre um conjunto de grandezas (receita, despesa, dívida e saldo orçamentais) constantes do PAF ou, sendo caso disso, considerando o PAF (Ajustado), resultados, em termos reais, mais negativos, como se evidencia de seguida:

Receita/despesa orçamentais: menos, respetivamente, 1,1 M€ e 1,2 M€;

- ✓ *Saldo/stock da dívida orçamentais: menos, respetivamente, 5,8 M€ e 5,3 M€;*
- ✓ *Receita/stock da dívida orçamentais: Deterioração em, respetivamente, 6,6 M€ e 6,3 M€.*
- ✓ *Realce-se, por fim, que o MPR diminuiu, entre 2012/2017, a dívida municipal global (menos 0,8 M€), as “outras dívidas a terceiros” (menos 270 mil euros) e o stock de PA (menos 4,4 M€), mas, nos últimos dois casos, num montante inferior ao do capital do financiamento do PAEL, sendo de salientar que, atendendo ao quadro legal, a evolução da última grandeza, entre a adesão ao PAEL e o final de 2017, é suscetível, em abstrato, de gerar a aplicação de multas no valor global de 1,3 M€.*

2.4.3.2. Em síntese, a Autarquia, em 2017, violou, em termos absolutos ou numa perspetiva substancial, as obrigações decorrentes do PAF ou considerando o PAF (Ajustado) do PAEL, pois não atingiu, de forma materialmente relevante, os objetivos quantitativos previstos para a receita, stock da dívida e saldo orçamental e agravou, em termos reais, de forma muito negativa, a relação entre a receita e despesa e o saldo e a receita com a dívida orçamentais.

Saliente-se o facto de não ter sido atingido o objetivo último de qualquer mecanismo de recuperação financeira e para o qual todos os outros devem contribuir e convergir, ou seja, o da redução da dívida municipal nos termos previstos e a que o MPR se vinculou de forma voluntária no respetivo PAF (e não apenas a ocorrência de uma evolução positiva nesta matéria) e, assim, a exigível e correspondente trajetória, gradual, de restabelecimento da situação financeira, pelo que se mostra violado o disposto no n.º1, do art. 6º do PAEL.

(.....)

R: Relativamente aos aspetos mencionados nos pontos anteriores, cuja síntese é retratada no ponto 2.4.3.2., muito em concreto, quanto à divergência identificada na relação entre a receita e a despesa e o agravamento da relação entre o saldo e a receita com a dívida orçamental, comprometendo o restabelecimento da situação financeira do Município, cumpra-me tecer as seguintes considerações:

1 - As autarquias locais inserem-se na administração autónoma de base territorial, sendo que a sua autonomia financeira traduz a liberdade, o âmbito e a dimensão dos poderes financeiros das entidades locais, reflexo, à luz do princípio da descentralização financeira, de uma determinada opção relativamente à questão do espaço da decisão financeira (Rebelo 2007:97).

Ainda, Paz Ferreira (1985), se refere à autonomia financeira local, por contraposição à estadual, como medida de liberdade em matéria de finanças públicas outorgada a entidades públicas estaduais, podendo as respetivas receitas ser afetadas a determinadas despesas com uma certa margem de discricionariedade. Catarino (201:170), referindo-se ao princípio da autonomia financeira num sentido mais estrito, diz-nos que *“este princípio designa a liberdade da condução das políticas públicas municipais, por decisão dos seus órgãos próprios, mediante responsabilidade própria, sem interferência governamental, mediante prestação de contas perante os seus eleitores”*.

Sendo certo que é crescente a exigência de racionalidade na gestão dos dinheiros públicos e que o desafio aos eleitos para os respetivos órgãos se torna *hérculeo*, na tentativa de, face à escassez de receitas, no que diz respeito aos órgãos da administração local inseridos em circunscrição territorial de baixa densidade, bafejados pela má sorte da capa da interioridade, garantir a existência de valências que/ satisfaçam as necessidades coletivas das suas populações.

A dualidade com que se deparam hoje, e em especial os municípios do interior, no exercício das suas atribuições, para as quais os seus órgãos foram eleitos, em desenvolver ações atinentes à captação e geração de receita e otimização de recursos próprios, sem que tais ações comprometam, por outro lado, a execução de atividades e projetos que satisfaçam as necessidades coletivas das suas populações, potenciem o bem-estar social e dignifiquem o património municipal, em todas as suas dimensões.

A conjuntura económica e financeira do País e a execução, no ano de 2012, do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro - PAEF, vieram a estabelecer metas de consolidação orçamental das contas públicas nacionais, em especial da redução do montante dos pagamentos em atraso, que ditaram a aprovação e publicação da Lei n.º 43/2012, de 31 de agosto, que criou o Programa de Apoio à Economia Local (PAEL), estabelecendo um regime excecional e transitório de concessão de crédito aos

municípios, permitindo a execução de um plano de ajustamento financeiro municipal para a concretização de um cenário de equilíbrio financeiro e para a regularização do pagamento das dívidas dos municípios vencidas há mais de 90 dias, com referência a 31 de março de 2012.

No âmbito do referido diploma, e face à situação financeira do Município do Peso da Régua, determinaram, em 19/09/2012, a adesão ao PAEL, consubstanciado no financiamento de 5.106.130,48€, tendo em vista a redução dos pagamentos em atraso, registados na referida data, traduzido no PAF – Plano de Ajustamento Financeiro, no qual se encontravam contempladas as medidas a implementar, no horizonte de 5 anos, para a prossecução de tal desiderato, servindo de alavancagem à reposição do equilíbrio financeiro das contas municipais.

O Município desenvolveu esforços no sentido de alcançar as metas previstas no PAF aprovado, sendo certo que, em tal contexto sócio económico, em que o Estado Português se encontrava sob a assistência da TROIKA, não se revelou prudente implementar medidas de agravamento das condições de vida das famílias e do tecido empresarial, relembrando o papel importante que os Municípios exercem, no âmbito das suas competências, em matéria de ação social e fomento da atividade económica do concelho.

2 - Encontra-se previsto no artº 11º da Lei nº 73/2013, de 3 de setembro, na sua atual redação, o princípio da coordenação entre as finanças locais e finanças do Estado, estabelecendo que, as políticas nacionais e locais deverão estar alinhadas, mas a autonomia local permite uma liberdade de fazer, até porque não há tutela do mérito e apenas da verificação da conformidade dos atos com o quadro legal. A coordenação surge apenas pelo estabelecimento de um quadro normativo mais limitador daquela autonomia em situações ímpares (como a do PAEF – Programa de Assistência Económica e Financeira – 2011-2014), limitando o endividamento, a contratação de pessoal ou os pagamentos em atraso. Também aponta, tal princípio, para uma deliberada coordenação pelo impulso do cofinanciamento comunitário, ou seja, através da definição das elegibilidades, podem estimular-se, as Autarquias locais, a realizar investimentos numa determinada linha de ação.

Compulsando o artº 90º-A, da Lei 73/2013, de 3 de setembro, na sua atual redação:

"Artigo 90.º-A

Assunção pelas autarquias locais de despesa referente à contrapartida nacional de projetos cofinanciados por fundos europeus

Sempre que, por acordo com a administração central, uma autarquia local assumir a realização de despesa referente à contrapartida nacional de projetos cofinanciados por fundos europeus e certificada pela autoridade de gestão, a mesma não releva para o cumprimento das obrigações legais estabelecidas quanto ao limite da dívida total previsto na presente lei, e ao apuramento dos pagamentos em atraso e cálculo dos fundos disponíveis nos termos da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, bem como das obrigações previstas de redução de pagamentos em atraso no âmbito da Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto, ambas na sua redação atual."

O endividamento para ocorrer às despesas com a contrapartida nacional dos projetos candidatados a fundos comunitários já vinha sendo excecionado dos limites legais de endividamento, por exemplo, pela alteração produzida pelo artº102, da LOE para 2018, traduzindo uma clara intenção de, com esta norma, permitir aos municípios endividados o acesso às oportunidades dos benefícios provenientes dos projetos cofinanciados, viabilizando a submissão de candidaturas objeto de cofinanciamento comunitário, em investimentos que, de outro modo, poderiam deixar de ser executados. Deste modo permite-se uma certa alavancagem das receitas pelo cofinanciamento comunitário, possibilitando aos municípios, concretizar projetos em que o Município se substitui, por acordo, à administração central, na construção de valências indispensáveis à comunidade local.

Sobre esta matéria e, ainda, no âmbito da cooperação técnica e financeira prevista no artº 22º, da Lei 73/2013, na sua atual redação, considera-se pertinente para a fundamentação ora em crise, deixar o registo de ter sido celebrado em 19/10/2009, entre o Ministério da Educação e o Município do Peso da Régua o contrato de execução nº338/2009, para a transferência de competências em matéria de educação, nos termos do previsto no Decreto-lei nº 1447/2008, de 28 de julho. **(anexo 3)**;

Em tal contrato de execução, encontrava-se prevista, para além do consagrado nas respetivas cláusulas, a "gestão do parque escolar", consagrada na cláusula 3ª, sendo "transferidas para o município as competências de construção e ampliação das escolas básicas nos termos do nº2 do art.º 8º, do DL nº 144/2008" e, bem assim, a consagração,

no **anexo 5**, ao contrato de execução, da delegação, pela DREN, no Município do Peso da Régua, “*da possibilidade de este se candidatar em 2008, ao POVT para construção/substituição da Escola Básica de Peso da Régua. A DREN participará com a componente Pública Nacional tomando como valor de referência o custo escola/DREN distribuído nos PIDDAC subsequentes*”.

Em 02/02/2012 foi assinado, com a DREN, Acordo de Colaboração para a “Requalificação Integral da Escola Básica 2,3 do Peso da Régua”, já na vigência de novo quadro comunitário de Apoio – QREN - onde a DREN assume apenas 50% da participação pública nacional (**anexo 4**). Tal acordo sofre nova alteração em 1 de outubro de 2015 (**anexo 5**). O projeto de requalificação da escola Eb 2,3 do Peso da Régua ficou concluído em julho de 2016 e o custo global da operação foi de 5 012 864,84€, dos quais obteve uma participação comunitária (FEDER) de 3 736 346,49€, nos quais a DGEST participou com 329 677,76€, tendo, nas contas finais, o município, assumido o valor remanescente de cerca de 946 839,11€.

Os pressupostos do contrato de execução inicial acordado em 2009, previam que a participação municipal fosse residual, cifrando-se na diferença entre o custo global do projeto e valor elegível FEDER o que representava 2,95% do valor total de investimento.

A seguir se traduz, em quadro resumo, o impacto financeiro expectável:

Cofinanciamento comunitário, estatal e municipal – Cenário expectável face ao acordo de colaboração com a DREN (anexo 1- 2009)							
Custo Global do Projeto	Valor elegível FEDER	Participação FEDER		Participação DREN (DGESTE)		Participação municipal	
5 225 047,75€	5 070 644,07€	4 310 047,46€	82,48%	760 596,61€	14,55%	154 403,68€	2,95%

Com a alteração dos pressupostos, em outubro de 2015, e para que o processo pudesse ter continuidade, teve o município de assumir 50% da participação pública nacional, passando, a sua participação, a pesar 10,23% no valor total do investimento, correspondendo a 534 701,99€ de investimento financeiro.

Cofinanciamento comunitário, estatal e municipal – Cenário expectável face às alterações produzidas ao acordo de colaboração com a DGESTE							
Custo Global do Projeto	Valor elegível FEDER	Comparticipação FEDER		Comparticipação DREN (DGESTE)		Comparticipação municipal	
5 225 047,75€	5 070 644,07€	4 310 047,46€	82,48%	380 298,31€	7,27%	534 701,99€	10,23%

Em virtude da ocorrência de algumas vicissitudes, muito concretamente:

- A candidatura em causa ter sido aprovada em overbooking (numa fase já tardia);
- De estarmos na fase terminal do quadro comunitário – QREN;
- Verificação de atrasos no decorrer da empreitada, face à sua envergadura e especificidades do projeto;
- Atraso significativo na liquidação por parte da DGESTE do valor acordado, que se traduziu no facto de, apenas em abril de 2017, ter sido efetivada a liquidação da verba assumida em acordo;

Em consequência, não foram elegíveis as despesas relativas aos autos de medição nºs 12, 13 e 14, no valor total de 756 179,54€.

Face a todos os constrangimentos decorrentes da operação, o município viu-se obrigado a assumir a execução de um projeto, da competência da administração central, resultando a participação municipal de 18,88%, ao invés de 2,95%, correspondendo a um esforço financeiro de 946 839,11€, traduzido no quadro seguinte:

Cofinanciamento comunitário e estatal – situação final do processo de obras da Escola Eb 2,3 d Peso da Régua						
Custo Global/real do Projeto	Comparticipação FEDER efetiva		Comparticipação DREN (DGESTE)		Comparticipação municipal	
5 012 864,84€	3 736 347,97€	74,53%	329 677,76€	6,57%	946 839,11€	18,88%

Para suportar tal esforço financeiro, o Município veio a celebrar um acordo judicial, pelo prazo de 5 anos, no TAF de Mirandela, com o respetivo empreiteiro, para pagamento de três faturas em falta (fat. n. 19248-07/08/2015 = 296 882,47€, fat. N.19272-30/09/2015 = 88 661,96€ e fat. n. 19403 -31/07/2016 =175 540,79€.

Tal ato administrativo obteve o competente enquadramento legal, ao abrigo das disposições legais previstas no art.º 65º, Lei n. º42/2016, de 31 de dezembro – LOE 2017. Tal preceito legal, permitiu ao município, a consolidação de dívida de curto prazo reconhecida em decisão judicial transitada em julgado e, bem assim, o seu tratamento contabilístico e de enquadramento orçamental adequados, face ao seu caráter plurianual.

Ao abrigo das disposições previstas no “Artigo 90.º - Obrigações assumidas pelos municípios no âmbito do processo de descentralização de competências”, da LOE 2018, veio a ser contemplada a seguinte norma:

“1 — A dívida e a receita adicionais que resultem do processo de descentralização de competências para os municípios não relevam para efeitos do disposto no artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na sua redação atual.”

Nesta senda, entendeu o Município do Peso da Régua que, ao ter-lhe sido gorada a expectativa, decorrente da celebração do contrato de execução, que determinou que, a transferência de competências em matéria de educação, celebrado em 19/10/2009, com a DREN, traduzisse, para o Município, um impacto financeiro, em matéria de comparticipação estatal, na execução do referido projeto de investimento, muito mais reduzido daquele que veio, efetivamente, a acontecer, considerando a assunção e consagração, em tal documento, de que a comparticipação da componente pública nacional seria assumida na totalidade (100%), pela DREN.

Tal constrangimento, que posteriormente, resultou num significativo aumento de encargos para o orçamento municipal, e, não tendo pretendido, o executivo municipal, alterar a trajetória da estratégia municipal, tendo em vista assegurar um investimento de tal importância para a satisfação das necessidades coletivas da população, viria a traduzir-se num excessivo aumento de dívida de curto prazo, com impacto, também no exercício de 2017.

Tanto mais que, perante tal injustiça, o Município despoletou, aos membros do Governo responsáveis em matéria de finanças, um pedido de exceção, do valor, ainda em dívida, à data de 19/11/2017, num total de 561 085,22€, resultante do processo de descentralização de competências, para que o mesmo não viesse a relevar, para efeitos do disposto no artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na sua redação atual.

Até à presente data, não foi rececionada, no município, qualquer resposta ao pedido de exceção.

Pela exposição supramencionada, conclui-se que, o Município viu agravado, no decurso da execução do PAEL, o seu stock da dívida, após utilização da verba PAEL, em cerca de 1 M €, por força das alterações ocorridas no contrato de cooperação estabelecido com o Estado Português.

3 - Durante o horizonte do PAF, equivalente ao prazo do empréstimo concedido pelo Estado Português, o Município do Peso da Régua, executou os seguintes projetos de investimento:

Ano	Candidatura	Investimento	financiamento	valor assumido pelo município
2014	Alameda das Artes - Equipamentos para a Dinamização Cultural e Económica (Overbooking)	415 303,23 €	24 335,36 €	390 967,87 €
2012	Construção de Auditório, parque de estacionamento e arranjo da area envolvente	3 900 346,89 €	3 315 294,86 €	585 052,03 €
2014	Instalação de relva sintetica com balnearios no campo de Futebol Dr. Rui Machado (Overbooking)	439 904,74 €	269 417,27 €	170 487,47 €
2014	Parque infantil da Alameda das Artes	156 212,08 €	0,00 €	156 212,08 €
2014	Posto de turismo	200 634,18 €	160 885,90 €	39 748,28 €
	Reabilitação e reconversão do cais de mercadorias da REFER	1 061 815,47 €	902 543,15 €	159 272,32 €
2015	Requalificação da escola EB 2/3 do Peso a Régua	3 972 448,93 €	2 899 859,71 €	1 072 589,22 €
2014	Espaço Multiusos de Promoção e Valorização dos Recursos Endógenos (Overbooking)	93 059,71 €	11 109,01 €	81 950,70 €
2013	Pavimentação da Estrada Municipal 601 - Quatro Caminhos - Sergude (Overbooking)	230 852,10 €	0,00 €	230 852,10 €
2013	Requalificação do Polidesportivo de Moura Morta (Overbooking)	40 253,50 €	0,00 €	40 253,50 €
2015	Requalificação Urbana da Av. Dr. Antão de Carvalho (Overbooking)	158 933,62 €	71 420,12 €	87 513,50 €
2015	Requalificação urbana parcial da Avenida do Douro (Overbooking)	94 430,34 €	0,00 €	94 430,34 €
2013	Requalificação da Rua dos Camilos (Overbooking)	69 963,45 €	59 468,93 €	10 494,52 €
2013	Douro: Património e Paisagem (Overbooking)	673 917,43 €	572 829,84 €	101 087,59 €
TOTAL		11 508 075,66 €	8 287 164,14 €	3 220 911,52 €

Tais investimentos traduziram um incremento significativo da valorização do território, da qualidade de vida das populações locais e regionais e colocam, em termos culturais, sociais e económicos, o potencial da cidade, em territórios além interior, cativando circulação de bens e pessoas e fomentando o turismo.

Foram aproveitados Programas de Fundos Comunitários, foi realizada despesa na ordem de 11,5M de euros, da qual veio a ser reembolsado o montante de 8,2M de euros, e nesse horizonte temporal, o Município não cumprindo, integralmente, as metas definidas no PAEL, conseguiu garantir o cumprimento das seguintes situações:

- ✓ *“Superou o da despesa orçamental (menos, respetivamente, 808,2 mil euros e 729,7 mil euros), o mesmo tendo acontecido, em termos globais, com os relativos às medidas específicas de redução e contenção da despesa municipal (menos 1,1 M€);*
- ✓ *Cumpriu o serviço da dívida de todos os empréstimos em vigor;*
- ✓ *Superou o dos PMP (menos 19 dias), mas não cumpriu o relativo ao saldo orçamental (menos 1,1 M€).”*

Por outro lado, se estivesse em vigor o regime de exceção previsto no citado artº 90-B, na versão atual da Lei nº 73/2013, estaria o Município do Peso da Régua, legitimado a não relevar, no respetivo exercício económico, a parcela de cofinanciamento comunitário, nos projetos realizados, os quais, de 2012 a 2015, traduzem um montante de 8,2M de euros, para efeitos de:

- Limite da dívida total;
- Apuramento dos pagamentos em atraso;
- Cálculo dos fundos disponíveis nos termos da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro;
- Obrigações previstas de redução de pagamentos em atraso.

3.2 - Item “2.4.4. Imputação de responsabilidades”

2.4.4.1. A situação descrita é suscetível, em abstrato, de ser sancionada em termos tutelares administrativos e financeiros, atendendo ao disposto, respetivamente, no nºs 1 e 4, do artº11º, do PAEL 1.

2.4.4.1.1. No que respeita à matéria tutelar administrativa:

- ✓ *Por um lado, no nº 1, do artº6º, do PAEL afirma-se que o PAF deve “(...) conter um conjunto de medidas específicas e quantificadas (...)”, sendo definidas algumas medidas concretas ou áreas de intervenção, que têm como objetivo último, o “(...) restabelecimento da situação financeira do município (...)”;*
- ✓ *Por outro lado, no nº 1, do artº11º, do mesmo diploma, prevê-se que “A aprovação pelo município de quaisquer atos que violem o cumprimento do disposto no artº6º*

é considerada uma ilegalidade grave nos termos e para efeitos da alínea i) do artigo 9º da Lei 27/96, de 1 de agosto (...).

Ora, o incumprimento dos principais objetivos previstos no PAF para 2017 espelha que foram praticados atos, ao nível da gestão financeira da Autarquia, que implicaram a violação do disposto no nº 1, do artº6º do PAEL, mostrando-se, por isso, reunidos os pressupostos legais que integram, neste contexto, o conceito de “ilegalidade grave” previsto no nº 1, do artº11º, do mesmo diploma, situação que pode suscitar aplicação de sanções de natureza tutelar administrativa (cfr. al. d), do nº 1, do art.8º e al. i), do nº 1, do artº9, ambos da Lei nº 27/96, de 1/08).

A eventual responsabilidade associada à prática dos factos descritos é imputável, atendendo aos deveres inerentes às funções de coordenação da atividade da Câmara Municipal (cfr. al. b), do nº 1, do artº35º, do Anexo I, à Lei nº 75/2013, de 12/09) e ao facto de deter o pelouro financeiro, ao Presidente da Câmara Municipal no mandato que se iniciou em 2017, José Manuel Gonçalves, que tinha a obrigação legal de promover e garantir o cumprimento dos objetivos a que a Autarquia se vinculou, de forma voluntária, no PAF do PAEL para o ano indicado e, assim, de prevenir a ocorrência da violação descrita.

Aquele eleito local, atendendo ao objetivo a que a Autarquia estava legalmente vinculada no PAF na sequência da adesão ao PAEL e aos especiais deveres inerentes às funções que desempenhava, teve uma

conduta omissiva, pois competia-lhe zelar pelo cumprimento daquele Programa e, assim, pelo interesse público subjacente a esse objetivo, mas não tomou qualquer iniciativa no sentido de promover a criação de

mecanismos de controlo e acompanhamento com essa finalidade, nomeadamente que permitissem a verificação da evolução do comportamento em termos reais das medidas específicas e quantificadas no PAF face às respetivas previsões definidas naquele Plano em termos anuais.

De facto, o cumprimento desse objetivo só podia ser garantido e era da responsabilidade de quem assume os deveres inerentes às competências executivas de coordenação da Autarquia e, em especial, quando também detém o pelouro financeiro, pois é quem pode ter uma perspetiva e uma visão global da situação financeira municipal e, no caso do PAEL, do comportamento das variáveis relevantes do respetivo PAF e da sua evolução em termos reais face ao estimado, podendo, assim, controlar o seu cumprimento e, conseqüentemente, sendo caso disso, concluir sobre a necessidade de recorrer ao procedimento alternativo legalmente previsto de reanálise (em articulação com o Estado, através da DGAL) dos objetivos e medidas constantes do referido Plano 2, o que não se verificou.

Nesta sede, atendendo a que o referido eleito local continua a exercer as referidas funções, justifica-se o desencadeamento do procedimento previsto, quanto ao princípio do contraditório, no nº4, do art. 6º, da Lei nº 27/96, de 1/08.

Anexo 5 (fls. 56)

2.4.4.1.2. Em sede financeira, a eventual responsabilidade associada à prática dos factos ilegais descritos que, como referimos, são suscetíveis, em abstrato, de integrar o ilícito previsto e punido pelas als. b), d) e f), do nº 1, do artº65º da LOPTC, é também imputável, com idênticos fundamentos, ao eleito local identificado no item anterior.

Refira-se, neste contexto que não nos foi proporcionada qualquer evidência no sentido de que aquele eleito local tenha ouvido os serviços competentes sobre estas matérias.

A apreciação e valorização desses factos é da competência do Ministério Público junto do Tribunal de Contas, de harmonia com o disposto no na al. c), do nº 1 e no nº 2, do artº89º, da LOPTC.

R: relativamente aos factos apontados neste item, importa visitar o nº1, art.º 6º do PAEL:

“Artigo 6.º

Plano de Ajustamento Financeiro

1 - O Plano tem uma duração equivalente à do empréstimo a conceder pelo Estado, devendo conter um conjunto de medidas específicas e quantificadas, que evidenciem o restabelecimento da situação financeira do município, tendo em conta os seguintes objetivos:

a) Redução e racionalização da despesa corrente e de capital;

b) Existência de regulamentos de controlo interno;

c) Otimização da receita própria;

d) Intensificação do ajustamento municipal nos primeiros cinco anos de vigência do PAEL.

(...)”

a) Quanto à redução e racionalização de despesa corrente e de capital:

despesa	Redução e racionalização da despesa corrente e de capital				
	2013	2014	2015	2016	2017
corrente	11 271 802,56 €	9 780 708,60 €	8 672 882,09 €	9 854 925,45 €	9 532 822,48 €
capital	9 136 696,18 €	6 098 258,92 €	8 894 420,55 €	3 994 470,00 €	4 452 659,91 €
total	20 408 498,74 €	15 878 967,52 €	17 567 302,64 €	13 849 395,45 €	13 985 482,39 €
tx.. Crescimento 2013-2017	despesas correntes		despesas capital		
	-15,43%		-51,27%		

O Município alcançou o objetivo global de redução de 15,43%, das despesas correntes e 51,27% das despesas de capital, no período compreendido entre 2013-2017, sendo que a redução, em termos de despesas totais, em tal período, foi de 31,47%.

- b) Quanto à Existência de regulamentos de controle interno, o Município atualizou a sua Norma de Controle Interno, no ano 2016, mantendo-se em vigor até à presente data. Assim que seja aprovada uma reorganização dos serviços municipais, a breve trecho, será, novamente, revista e atualizada a referida NCI.
- c) Quanto à otimização de receita própria:

OPTIMIZAÇÃO DE RECEITA PRÓPRIA		
Receita própria = capítulos 01*, 02*, 04*, 05*, 07*, 08*, 09*, 11* e 13* do controle orçamental da receita (cobrada líquida)		
2013	4 128 417,87 €	tx cresc.
2014	5 089 773,57 €	23,29%
2015	4 794 621,79 €	-5,79%
2016	4 976 211,29 €	18,59%
2017	5 229 747,15 €	5,09%

Na sequência da definição de medidas de otimização da receita própria, verifica-se ligeira oscilação, no horizonte temporal de 2013-2017, com destaque para o ano de

2015, denotando-se uma quebra de cerca de 5,79%, recuperada nos anos seguintes – 2016/2017.

2.4.4.2. Acresce que dado o incumprimento, em 2017, dos principais objetivos e metas do PAF, o MPR estava obrigado, de acordo, com o n.º 4, do art.º 6.º, do PAEL, a fixar a taxa máxima do IMI em vigor à data do incumprimento, sob pena de resolução do contrato, que, como referimos, entretanto, já terminou, com a amortização, em 26/7/2018, do EMLP do PAEL. Assim, atendendo a que a situação de incumprimento ocorreu no final de 2017, o MPR deveria ter fixado e comunicado à Autoridade Tributária (AT) 3, até ao final de novembro de 2018, a taxa máxima de IMI suscetível de ser aplicada à respetiva liquidação a efetuar no ano seguinte, tal obrigação já não se justifica, pois, como vimos, a Autarquia deixou de estar sujeita às obrigações do PAEL antes dessa data.

R: Sobre os factos anteriormente descritos, importa mencionar que, pese embora, seja questionável a ausência de deliberação, pelo Município do Peso da Régua, da fixação da taxa máxima de IMI, a correspondente componente da receita em causa, apresentou um comportamento de crescimento progressivo, traduzido em no seguinte quadro:

evolução receita IMI				
milhões €				
2014	2015	2016	2017	2018
1,307	1,363	1,262	1,356	1,404

3.2 - Item “2.5.2 – Gestão Orçamental”

2.5.2.2. Ao exposto acresce que, nos orçamentos inicial e final de 2017, o MPR não respeitou a regra previsional relativa às receitas orçamentais resultantes da venda de bens imóveis consagrada no art.º 64.º da LOE-2016, uma vez que a previsão das referidas receitas excedeu o limite legalmente admissível nos orçamentos inicial e final daquele exercício em, respetivamente, 3,2 e 2,9 M€.

R: O art.º 64 da LOE 2016, vem expressamente prever:

"Artigo 64.º

Previsão orçamental de receitas das autarquias locais resultantes da venda de imóveis

1 - Os municípios não podem, na elaboração dos documentos previsionais para 2017, orçamentar receitas respeitantes à venda de bens imóveis em montante superior à média aritmética simples das receitas arrecadadas com a venda de bens imóveis nos últimos 36 meses que precedem o mês da sua elaboração.

2 - A receita orçamentada a que se refere o número anterior pode ser excecionalmente de montante superior se for demonstrada a existência de contrato já celebrado para a venda de bens imóveis.

3 - Se o contrato a que se refere o número anterior não se concretizar no ano previsto, a receita orçamentada e a despesa daí decorrente devem ser reduzidas no montante não realizado da venda.”

Decorre do nº2, do supramencionado artigo, que, a receita orçamentada (referente à venda de bens imóveis), pode ser, excecionalmente, de montante superior, se for demonstrada a existência de contrato já celebrado para a venda de bens imóveis.

Ora, na preparação dos instrumentos de gestão financeira para o exercício de 2017, o Município encontrava-se em negociações pré-contratuais, atinentes à alienação dos seguintes imóveis:

a) Habitação Social, de acordo com informação produzida, em outubro de 2017, pela Chefe de Divisão e respetivos anexo **(anexo 6)**:

a1) Bairro Fundação Salazar = 9 fogos com intenção de compra, pelos respetivos arrendatários, no valor total de 138.191,40€

a2) Bairro Fundo Fomento de Habitação = 12 fogos com intenção de compra, pelos respetivos arrendatários, no valor de 207.980,40€;

a3) Bairro Gulbenkian = 9 fogos com intenção de compra pelos respetivos arrendatários, no valor total de 58.152,21€;

a4) Bairro Junta Autónoma das Estrada = 575.313,60€, com intenção de compra pelos respetivos arrendatários, no valor total de 575.313,60€

b) É, também, um facto, a existência de contrato/acordo, celebrado com a empresa Águas do Norte, submetido aos órgãos municipais, em 7/12/2016 a vincular as partes à celebração do negócio jurídico, traduzido na alienação de um conjunto de infraestruturas, identificadas na referida deliberação camarária, cujo valor se cifrava em cerca de 1,7M de euros, de acordo com certidão, em documento anexo **(anexo 7)**.

Tais factos, relativos à alienação de um conjunto significativo de imóveis, propriedade do Município, conduziu à tomada de decisão de inscrição e dotação das respetivas rubricas do orçamento da receita de capital, nas respetivas rubricas 09*.

É certo que, por força de sucessivos adiamentos, que se prendem com o facto de ter sido estabelecido, entre o Município do Peso da Régua e a empresa Águas do Norte, um entendimento para a celebração de dois acordos que vieram a ser materializados, de acordo com as normas previstas no Decreto-Lei nº 5/2019, de 14 de janeiro, designadamente de regularização de dívidas, por um lado, e de compensação de créditos, por outro, conduziu a que a entrada de verba, decorrente da venda de tais bens imóveis, tivesse sido protelada, sendo que, apenas no final de 2019/início de 2020, poderá, a mesma, vir a ser concretizada, considerando que já se encontra agendada uma data para a sua assinatura, após concertação dos montantes a domiciliar nos referidos acordos.

Por outro lado, a alienação dos fogos relativos aos bairros sociais ainda não veio a ser efetivada, tendo em conta que, face à oportunidade decorrente do Programa PO- Norte, relativo à eficiência energética dos Bairros Sociais, no âmbito do Eixo Prioritário “Economia Baixo Teor de Carbono”, entendeu, o Município, em 31/10/2017, submeter candidaturas para Reabilitação de Bairros Sociais-Eficiência Energética, de acordo com formulários de candidatura em anexo (**anexo 8**), para um valor de investimento total de 2.235.073,35€, e prazo de execução até 31/12/2019.

As referidas candidaturas, embora tenham sofrido algum atraso, vieram a ser aprovadas.

Por conseguinte, verifica-se que, recuperando e valorizando os referidos imóveis, o Município terá dignificado as condições habitacionais dos compradores potencialmente interessados e, bem assim, valorizado o restante património social.

Face ao exposto, é entendimento do município que, no referido exercício de 2017, não existiu incumprimento de tal regra previsional com a alienação de bens imóveis, face às evidências do estabelecimento de acordos entre as partes, atinentes à alienação dos bens imóveis, supra identificados, pese embora, pelos motivos expostos, não tenham sido concretizadas, em tal exercício, as mencionadas vendas.

III - Eventual apuramento de responsabilidades e inexistência, na situação individual e concreta, em apreciação, do pressuposto basilar da culpa do agente

1. Da análise dos itens 2.4.3., 2.4.4. e 2.5.2.2. indicados no Projeto de Relatório, verifica-se que os Senhores Inspectores invocaram o incumprimento das medidas previstas no PAF, do PAEL, concluindo pela eventual imputação de responsabilidades, e pelo incumprimento da regra previsional que determinou a sobreavaliação na previsão das receitas orçamentais, concluindo, em abstrato, pela prática de ilícito de natureza financeira sancionatória, tudo nos termos legalmente previstos.
2. Ora, atendendo ao invocado no projeto de relatório da IGF, muito concretamente, *“o incumprimento dos principais objetivos previstos no PAF para 2017 espelha que foram praticados atos ao nível da gestão financeira da Autarquia, que implicaram a violação o disposto no nº1, do artº 6 do PAEL, mostrando-se, por isso, reunidos os pressupostos legais que integram, neste contexto, conceito de ilegalidade grave”*, verifica-se, pelos argumentos atrás expostos, que não se regista uma disparidade significativa ao fim último das medidas constantes no PAF, materializado no cumprimento dos objetivos previstos no aludido nº1, do artº6, do PAEL.
3. Dito de outra forma, o Município do Peso da Régua, não tendo alcançado, rigorosamente, os níveis de execução, em matéria de receita e de despesa, consagrados no PAF, conseguiu, ainda que com oscilações e ainda que não circunscrito ao exercício de 2017, atingir os objetivos do PAF, em matéria de otimização de receita e redução da despesa corrente e capital e, bem assim, caminhar para uma situação de ajustamento financeiro municipal, desejável e exigido.
4. Acresce, ainda, o facto de ter ocorrido a contrariedade já mencionada relativamente à expectativa, não alcançada, em obter cofinanciamento estatal, por parte da DGESTE, na execução de um investimento de extrema importância para a comunidade escolar do Concelho do Peso da Régua, culminando num esforço financeiro acrescido para o Município, em período de ajustamento

- financeiro, ao abrigo do PAEL, comprometendo a execução do PAF e acarretando consequências para a gestão municipal, alheias aos Município.
5. Também no âmbito da gestão orçamental, no que diz respeito à invocação do incumprimento da regra previsional das receitas resultantes da venda de bens imóveis, julgo ter resultado evidenciada, a identificação dos fatores que estiveram subjacentes à assunção dos montantes decorrentes de acordos/contratos, ao abrigo da exceção prevista no n.º 2, do art.º 64.º, da LOE 2016, objeto de aprovação pelo órgão executivo municipal, em sua reunião realizada em 07/12/2016, tendo ficado iminente a alienação de um conjunto de infraestruturas, à empresa Águas do Norte, negócio jurídico esse que acabou por ser protelado para 2019/2020, pelos motivos atrás expostos.
 6. De facto, e conforme se encontra preceituado no artigo 17.º, do Código Penal, aplicável ao caso individual e concreto, por força do disposto no n.º 4, do artigo 67.º, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto e ulteriores alterações, age sem culpa quem atuar sem consciência da ilicitude do facto, se o erro lhe não for censurável, situação que sai reforçada pelo disposto, sobre a matéria, no n.º 2, do artigo 11.º da LCPA.
 7. Aquando do exercício de funções, os membros do órgão executivo, eleito, desde Outubro de 2017, e ora exponente – **Município do Peso da Régua** -, existiu sempre, uma clara preocupação, pelo cumprimento das normas legais, em vigor, em matéria de gestão financeira, sendo que, a verificação do cumprimento, ou não, de tais normas não cabe, apenas, ao órgãos eleitos, ainda que, sobre a matéria em apreço, as orientações técnicas e de estratégia económico-financeira foram emanadas pelos membros do ora exponente - **Município do Peso da Régua** -, no âmbito das referidas funções em tal período, no pressuposto que os preceitos legais estariam a ser salvaguardados.
 8. Sendo certo que, não é funcionalmente razoável exigir, ao ora exponente - **Município do Peso da Régua** -, a monitorização e verificação, diga-se constante, de todas as normas em vigor em matéria de gestão financeira e que levaram à conseqüente adoção de procedimentos de acompanhamento e monitorização permanente do PAF aprovado e, bem assim, à gestão orçamental, *stricto sensu*, também é evidente que, nas orientações estratégicas e técnicas,

emanadas pelos membros do ora exponente - **Município do Peso da Régua** - , estaria implícito o legal cumprimento das disposições legais em vigor, ou, caso contrário, tais orientações não seriam, seguramente, emanadas.

9. A convicção foi, sempre, a de que, nestas e em outras matérias, a atuação do Município, não estaria a violar os princípios legais vigentes.
10. Importa concluir que o Município do Peso da Régua, promoveu, ao abrigo das disposições previstas n.º 2 do artigo 86.º da lei n.º 42/2016, diploma que aprova o Orçamento do Estado para o ano de 2017 (alteração à Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro), a amortização integral do empréstimo PAEL, por operação de substituição de dívida, sendo que, de acordo com tal norma *“O Plano de Ajustamento Financeiro previsto na Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto, e todas as obrigações dele constantes, cessam no momento da liquidação completa, com recurso a fundos próprios ou alheios, do empréstimo vigente concedido pelo Estado”*. Desta forma, o Município do Peso da Régua encontra-se, desde a referida amortização, a qual ocorreu em 26/07/2018 desvinculado do PAF e da sua monitorização.

VI – Do Pedido

Neste contexto, atendendo às razões de facto e de direito, acima, evidenciadas, pelo ora exponente – **Município do Peso da Régua** -, deverão, as presentes observações, ser levadas em boa linha de conta no relatório final da auditoria, no sentido de:

- a) Afastar a imputação de qualquer responsabilidade, seja a que título for, ao exponente – **Município do Peso da Régua** - considerando, como fundamento basilar, o facto da matéria em apreciação – incumprimento dos objetivos e metas do PAEL e desrespeito da regra previsional relativo às receitas orçamentais resultantes da venda de bens imóveis - ser, incontornavelmente, controvertida, atendendo aos fundamentos atrás expostos.
- b) Tal argumentação é passível de retirar, de forma inexorável, a existência de culpa do agente, no apuramento de eventual ilícito financeiro.

- c) Tal enquadramento deverá ser consagrado, no relatório final de auditoria, com todas as consequências legais daí emergentes.

Na certeza de que os contributos ora apresentados possam permitir proceder ao enquadramento legal e justo da matéria, aparentemente, controvertida.

Peso da Régua, 26 de dezembro de 2019

O Presidente do Município,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'José Manuel Gonçalves', is centered on the page. The signature is fluid and cursive.

José Manuel Gonçalves

Anexos: 1 a 8 e quadros

ANEXO MUNICÍPIO DE PESO DA RÉGUA - QUADRO DE CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL – RESPOSTA DA ENTIDADE AUDITADA

PONTO DO PROJETO	CONCLUSÃO	PROPOSTA	OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA
<p>3.1.</p>	<p>C1. Em 2017 foi incumprido, em termos absolutos ou numa perspetiva substancial e integrada, as obrigações decorrentes do PAF e do PAF (Ajustado) do PAEL, pois não foram atingidos, de forma materialmente relevante, os objetivos quantitativos previstos para a receita, stock da dívida e saldo orçamental e agravou-se, em termos reais, de forma muito negativa, a relação entre a receita e despesa e o saldo e a receita com a dívida orçamentais.</p> <p>Em termos tutelares administrativos e financeiros, a eventual responsabilidade associada ao incumprimento do n.º 1, do art. 6.º, do PAEL é imputável ao Presidente da Câmara Municipal, José Manuel Gonçalves, que, atendendo aos deveres inerentes às funções que exercia, tinha a obrigação legal de garantir o cumprimento dos objetivos a que a Autarquia se vinculou, de forma voluntária, no PAF do PAEL para 2017, e, assim, impedir a sua violação, não obstante o respetivo EMLP ter sido amortizado, em 2018, através de uma operação de substituição de dívida, cessando, a partir daí o PAF e as obrigações dele decorrentes.</p> <p>(vd. Pontos 2.4.2. a 2.4.4.)</p>		<p>O incumprimento referenciado, resulta do facto de o grau de execução da receita de capital ter ficado aquém do previsto, sendo possível identificar, o valor referente a receita orçamentada a título de reembolsos de cofinanciamento em projetos objeto de cofinanciamento comunitário, que não vieram a ser transferidos pela respetiva unidade de gestão, comprometendo, não apenas a execução de tal componente da receita mas também, a gestão de tesouraria, tanto mais que, a respetiva despesa já havia sido assumida pelo Município.</p> <p>o Município incorreu no pagamento de encargos relacionados com projetos objeto de cofinanciamento comunitário, em 693.179,49€, suportando a componente de capitais próprios e de fundo comunitário, tendo ficado por reembolsar, cerca de 382.358,93€, valor que seria expressivo, tendo em vista alcançar a mencionada meita do PAF.</p> <p>Quanto ao facto de não ter sido atingido o objetivo relativo às medidas específicas de otimização de receita, a diferença apontada de 169,7 mil euros, seria neutralizada pela boa cobrança dos montantes de receita por cobrar a 31/12/2017, identificados na coluna</p>

PONTO DO PROJETO	CONCLUSÃO	PROPOSTA	OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA
			<p>11, do controlo orçamental da receita do exercício de 2017, dos quais se destaca o montante de 614.653,66€ em receitas correntes.</p> <p>Ora o Município, detendo tais créditos sobre terceiros, referente às componentes de receita supra identificadas, poderia, efetivamente, diligenciar mecanismos passíveis de alcançar a legítima cobrança, sendo certo que, grosso modo, se tratam de créditos detidos sobre particulares e empresas, em que, num cenário macro económico pós TROIKA, de recuperação da estabilidade financeira dos agregados familiares e do tecido empresarial, considerou-se desadequada a instauração de processos de execução fiscal que, culminariam, eventualmente, em penhoras de créditos e/ou bens.</p> <p>No exercício de 2018, verifica-se uma redução de tais montantes, cifrando-se, a 31/12/2018, em “receitas por cobrar”, um valor de 432.274,68€, traduzindo um esforço do município em alcançar a boa cobrança das suas receitas, fruto de diligências dos serviços jurídicos, na otimização de procedimentos e mecanismos legalmente previstos, tendo em vista a redução de créditos de cobrança duvidosa, sobre terceiros.</p> <p>Facilmente se verifica que, o desvio apontado seria, eventualmente, corrigido, caso fosse alcançada a cobrança de tais montantes, sendo que, aos mesmos,</p>

PONTO DO PROJETO	CONCLUSÃO	PROPOSTA	OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA
			<p>estão subjacentes títulos de liquidação de verba a terceiros (guias de receita/faturas), passíveis de comprovar que o município desenvolveu procedimentos de otimização de crescimento de receita, ainda que tenha ficado aquém, pela sua incobrável, em tal período.</p> <p>Ainda, cumpre referir que, pese embora o Município já tenha diligenciado no sentido de promover a amortização antecipada do Empréstimo PAEL, ao abrigo das disposições previstas no n.º 2 do artigo 86.º da LOE para 2017, e, por conseguinte, encontra-se desvinculado do PAF e da sua monitorização, veio a ser aprovado em sessão ordinária do órgão deliberativo, realizada em 23/04/2019 a adesão do município à empresa Intermunicipal, designada por Águas do Interior norte, E.I.M., S.A, destinada à gestão de águas, saneamento, a qual garantirá, pela prática da atualização do respetivo tarifário, pelo aporte de avançados procedimentos de faturação e cobrança e gestão de dívida de clientes, uma otimização da receita própria, já com efeitos a partir de janeiro de 2020, altura em que, a mesma, entrará em funcionamento.</p> <p>Segue, em anexo, documento que veio a aprovar o respetivo tarifário, passando a ser aplicável ao Município do Peso da Régua a tarifa de referência aprovada pelo Tribunal de Contas (10m3= 22.97€) a qual, traduzindo</p>

PONTO DO PROJETO	CONCLUSÃO	PROPOSTA	OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA
			<p>um incremento demasiado expressivo para os clientes de tal serviço, será a mesma aplicada de forma faseada e progressiva, pela adoção de tarifas sociais. (anexo. 1)</p> <p>Importa referir que, relativamente à gestão de resíduos o município promoveu a atualização dos valores do respetivo serviço, constantes do regulamento nº933/2019 publicado no Diário da República, em 5/12/2019. (anexo 2).</p> <p>Por outro lado, Município viu agravado, no decurso da execução do PAEL, o seu stock da dívida, após utilização da verba PAEL, em cerca de 1 M €, por força das alterações ocorridas no contrato de cooperação estabelecido com o Estado Português.</p> <p>Durante o horizonte do PAF, equivalente ao prazo do empréstimo concedido pelo Estado Português, o Município do Peso da Régua, executou inúmeros projetos de investimento, que traduziram um incremento significativo da valorização do território, da qualidade de vida das populações locais e regionais e colocam, em termos culturais, sociais e económicos, o potencial da cidade, em territórios além interior, cativando circulação de bens e pessoas e fomentando o turismo.</p> <p>Foram aproveitados Programas de Fundos Comunitários, foi realizada despesa na ordem de 11,5M de euros, da qual veio a ser reembolsado o montante de 8,2M de euros, e nesse horizonte</p>

PONTO DO PROJETO	CONCLUSÃO	PROPOSTA	OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA
			<p>temporal, o Município não cumprindo, integralmente, as metas definidas no PAEL, conseguiu garantir o cumprimento das seguintes situações:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ "Superou o da despesa orçamental (menos, respetivamente, 808,2 mil euros e 729,7 mil euros), o mesmo tendo acontecido, em termos globais, com os relativos às medidas específicas de redução e contenção da despesa municipal (menos 1,1 M€); ✓ Cumpriu o serviço da dívida de todos os empréstimos em vigor; ✓ Superou o dos PMP (menos 19 dias), mas não cumpriu o relativo ao saldo orçamental (menos 1,1 M€)." <p>Por outro lado, se estivesse em vigor o regime de exceção previsto no citado artº 90-B, na versão atual da Lei nº 73/2013, estaria o Município do Peso da Régua, legitimado a não relevar, no respetivo exercício económico, a parcela de cofinanciamento comunitário, nos projetos realizados, os quais, de 2012 a 2015, traduzem um montante de 8,2M de euros, para efeitos de:</p> <p>- Limite da dívida total;</p>

PONTO DO PROJETO	CONCLUSÃO	PROPOSTA	OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA
			<ul style="list-style-type: none"> - Apuramento dos pagamentos em atraso; - Cálculo dos fundos disponíveis nos termos da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro; - Obrigações previstas de redução de pagamentos em atraso.
<p>3.1. e 3.2.</p>	<p>C2. Em 2017, os documentos de prestação de contas do MPR não refletiam, com fiabilidade, a sua situação financeira nas rubricas do passivo exigível, tendo sido efetuadas correções, para mais, no montante de 224 mil euros. (vd. Ponto 2.1.1.)</p>	<p>P1. Regularização, ao nível da informação contabilística do MPR, das variações patrimoniais que estavam omitidas ou incorretamente refletidas e adoção de procedimentos de controlo interno que garantam o cumprimento das disposições legais previstas no POCAL (nomeadamente, no que se refere ao princípio do acréscimo).</p>	<p>Município atualizou a sua Norma de Controlo Interno, no ano 2016, mantendo-se em vigor até à presente data. Assim que seja aprovada uma reorganização dos serviços municipais, a breve trecho, será, novamente, revista e atualizada a referida NCI. Na reorganização dos serviços, será ponderado reforço de recursos humanos qualificados, na área de finanças e contabilidade,</p>
<p>3.1. e 3.2.</p>	<p>C3. O MPR não respeitou, em 2017, a regra previsional relativa às receitas orçamentais resultantes da venda de bens imóveis, consagrada no art. 64º da LOE_2016, uma vez que a previsão das referidas receitas excedeu o limite legalmente admissível nos orçamentos inicial e final daquele exercício em, respetivamente, 3,2 e 2,9 M€. Tal facto é suscetível, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos das als. b) e d), do n.º 1, do art. 65º, da LOPTC, sendo imputável aos Presidentes da Câmara</p>	<p>P2. Implementação de procedimentos e controlos que salvaguardem o cumprimento das regras legalmente consagradas relativas à previsão das receitas orçamentais em todas as fases de elaboração e modificação dos orçamentos municipais.</p>	<p>nos instrumentos de gestão financeira para o exercício de 2017, o Município encontrava-se em negociações pré-contratuais, atinentes à alienação dos seguintes imóveis: Habitação Social, de acordo com informação produzida, em outubro de 2017, pela Chefe de Divisão e respetivos anexo (anexo 6):</p>

PONTO DO PROJETO	CONCLUSÃO	PROPOSTA	OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA
	<p>Municipal no momento da elaboração do orçamento de 2017 e no final desse exercício, respetivamente, Nuno Manuel Sousa Pinto de Carvalho Gonçalves e José Manuel Gonçalves.</p> <p>(vd. Ponto 2.5.2.2.)</p>		<p>a1) Bairro Fundação Salazar = 9 fogos com intenção de compra, pelos respetivos arrendatários, no valor total de 138.191,40€</p> <p>a2) Bairro Fundo Fomento de Habitação = 12 fogos com intenção de compra, pelos respetivos arrendatários, no valor de 207.980,40€;</p> <p>a3) Bairro Gulbenkian = 9 fogos com intenção de compra pelos respetivos arrendatários, no valor total de 58.152,21€;</p> <p>a4) Bairro Junta Autónoma das Estrada = 575.313,60€, com intenção de compra pelos respetivos arrendatários, no valor total de 575.313,60€</p> <p>É, também, um facto, a existência de contrato/acordo, celebrado com a empresa Águas do Norte, submetido aos órgãos municipais, em 7/12/2016 a vincular as partes à celebração do negócio jurídico, traduzido na alienação de um conjunto de infraestruturas, identificadas na referida deliberação camarária, cujo valor se cifrava em cerca de 1,7M de euros, de acordo com certidão, em documento anexo (anexo 7).</p> <p>Tais factos, relativos à alienação de um conjunto significativo de imóveis, propriedade do Município, conduziu à tomada de decisão de inscrição e dotação das respetivas rubricas do orçamento da receita de capital, nas respetivas rubricas 09*.</p>

PONTO DO PROJETO	CONCLUSÃO	PROPOSTA	OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA
<p>3.1. e 3.2.</p>	<p>C4. O MPR cumpriu, em 2017, o regime relativo ao limite da DTOO previsto no RFALEI e na LOE, pois, embora excedesse, no final do exercício, o referido limite, tal facto ocorria desde a entrada em vigor do RFALEI e Reduziu, ao longo do referido exercício, pelo menos 10% desse excesso.</p> <p>Os dados comunicados à DGAL evidenciavam, no entanto, uma situação de cumprimento do limite da DTOO, do que decorreu a comunicação àquela entidade, pelo MPR, de forma indevida, da sua exclusão da aplicação da LCPA, como previsto pela LOE para 2018. (vd. Ponto 2.2.3.)</p>	<p>P3. Adoção de procedimentos ao nível do controlo interno que permitam acompanhar a evolução da DTOO face ao respetivo limite, de modo a garantir, através da implementação oportuna de medidas adicionais que se mostrem necessárias (aumento da receita ou redução da despesa), o seu cumprimento em cada exercício.</p>	<p>O Município dispõe de mecanismos de monitorização regular da Dívida Total, com reporte mensal de quadro de controlo das contas com relevância para tal apuramento, ao Presidente e vereadores.</p>
<p>3.1. e 3.2.</p>	<p>C5. O MPR cumpriu, quanto a 2017, a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL, mas os dados reportados não refletiam com fiabilidade o valor da DTOO, pois foram apuradas diferenças, no final daquele ano, para menos, de 158 718 euros. (vd. Ponto 2.2.4.)</p>	<p>P4. Atempado reconhecimento contabilístico das dívidas a terceiros, identificação rigorosa das entidades que relevam em cada exercício para o referido limite e adoção de procedimentos periódicos de circularização, recolha e validação de informação junto das entidades suscetíveis de relevarem para aquele limite.</p>	<p>O Município determinou a monitorização mensal das dívidas de terceiros, com especial atenção à maturidade das dívidas, tendo em vista a manutenção do cumprimento da redução dos Pagamentos em atraso. A circularização é efetuada pelos serviços municipais e, bem assim, a pedido do ROC.</p>
<p>3.1. e 3.2.</p>	<p>C6. No final de 2017, o MPR apresentava uma:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Dívida global materialmente relevante (17,7 M€), desadequada ao seu quadro financeiro e com uma estrutura maioritariamente de MLP (54% da dívida total), o que se repercute e condiciona a gestão orçamental dos exercícios futuros; ✓ Situação financeira de CP negativa e desequilibrada, com um elevado saldo real negativo de operações orçamentais (7 M€), PMP a terceiros e a fornecedores (281 e 149 dias) muito superiores aos parâmetros legalmente previstos e incumprimento da regra do equilíbrio financeiro mínimo. (vd. Pontos 2.5.1.1. a 2.5.1.3.) 	<p>P5. Adoção de medidas que contribuam para o:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Acompanhamento e controlo rigorosos da evolução da dívida municipal, de modo a contê-la em níveis adequados e sustentáveis atendendo ao quadro financeiro do Município, nomeadamente, às receitas orçamentais, salvaguardando, assim, o pagamento atempado das suas obrigações. ✓ Restabelecimento do equilíbrio financeiro, em especial de CP, o que pressupõe a otimização da cobrança das receitas municipais e a racionalização da despesa com fundamento na sua necessidade e utilidade. 	<p>O Município tem diligenciado no sentido de adotar mecanismos de racionalização de dívida, seja pela implementação de operações de substituição de dívida, em condições de mercado mais vantajosas, amortizando outros EMLP em vigor, e, bem assim, a celebração de acordos com entidades de sistemas multimunicipais de água, saneamento e resíduos, pelo prazo de 20 anos, ao abrigo das disposições previstas no DL 5/2019, tendo em vista a consolidação do passivo de curto prazo.</p>

PONTO DO PROJETO	CONCLUSÃO	PROPOSTA	OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA
3.1.	<p>C7. No final de 2017, de acordo com o quadro legal previsto no RFALEI, estavam reunidas as condições para que a DGAL emitisse um alerta precoce e para que o MPR recorresse a um processo de saneamento financeiro, mas, nesse exercício, estava vinculado ao PAEL. (vd. Ponto 2.3.)</p>		<p>O Município tem pautado a sua atuação pela otimização de receita própria sem contudo, colocar em causa a qualidade de vida dos seus munícipes, como por exemplo a revisão dos tarifários de resíduos e a adesão a empresa intermunicipal de água e saneamento.</p>
3.1. e 3.2.	<p>C8. A Autarquia, em 2017, na sequência da prática de sobreavaliação das receitas orçamentais e do consequente risco de realização e/ou existência de elevados montantes de despesa (5,4 M€) sem que existissem meios monetários para efetuar o seu pagamento, não manteve uma gestão orçamental prudente nem equilibrada. (vd. Ponto 2.5.2.)</p>	<p>P6. Elaboração rigorosa dos orçamentos ao nível da receita, fundamentando, de forma adequada, todas as rubricas previstas e considerando apenas as que apresentem um elevado grau de probabilidade em termos de cobrança efetiva e execução prudente do orçamento de despesa, com base na cobrança real das receitas e não apenas na sua previsão orçamental, de modo a garantir uma gestão orçamental equilibrada.</p>	<p>O Município tem presente a obrigatoriedade de cumprimento do artº 56º da Lei 73/2013, tendo em vista viabilizar uma execução da receita total não inferior a 85%, em dois anos consecutivos. Decorre de tal intenção, a necessidade de otimizar receita própria, candidatar projetos a fundos comunitários, entre outras medidas, já em curso.</p>
3.1. e 3.2.	<p>C9. O MPR não dispõe de nenhum serviço específico ou elemento responsável pela função de controlo interno. (vd. Ponto 2.7.1.)</p>	<p>P7. Designação de um serviço ou pessoa responsável pela função de controlo interno.</p>	<p>O Município, na sua reestruturação orgânica, a realizar a breve trecho, pondera a criação de uma unidade/núcleo de Auditoria e Controlo Interno</p>