

**RELATÓRIO DE AUDITORIA**

**N.º 03/2021 – FS/SRATC**

**04/03/2021**

**Ação n.º 19-206FS4**

**Relator: Conselheiro Araújo  
Barros**

ABONOS / AUDITORIA / AUTARCA / ELEITO  
LOCAL / EXERCÍCIO DE FUNÇÕES / JUNTA DE  
FREGUESIA / PAGAMENTO INDEVIDO /  
REGIME / REMUNERAÇÕES /  
RESPONSABILIDADE FINANCEIRA  
REINTEGRATÓRIA / RESPONSABILIDADE  
FINANCEIRA SANCIONATÓRIA / SEGURANÇA  
SOCIAL / SUBSÍDIO DE REFEIÇÃO

**AUDITORIA DE CONFORMIDADE VISANDO VERIFICAR A LEGALIDADE DAS REMUNERAÇÕES  
PAGAS AOS MEMBROS DA JUNTA DE FREGUESIA DE ÁGUA DE PAU, NO ÂMBITO TEMPORAL DE  
01-01-2009 A 31-01-2019.**

**SUMÁRIO**

Entre 01-01-2009 e 31-01-2019, o cargo de Presidente da Junta de Freguesia de Água de Pau foi desempenhado em regime de tempo inteiro ou de meio tempo, com exceção do período de janeiro a meados de outubro de 2017, sendo os correspondentes encargos suportados pelo orçamento da Freguesia.

No entanto, os procedimentos de decisão quanto ao regime de exercício do cargo não estão sustentados em informações ou pareceres que demonstrem o cumprimento dos requisitos legais de que depende a opção por aqueles regimes de exercício de funções e não tiveram a apropriada intervenção dos órgãos competentes, faltando sempre uma proposta fundamentada da Junta à Assembleia de Freguesia e também faltando frequentemente ora a deliberação da Junta de Freguesia, ora a decisão do Presidente da Junta de Freguesia.

Além disso, em 2015 e 2016, o cargo de Presidente da Junta de Freguesia foi exercido em regime de tempo inteiro, mas esta opção não poderia em qualquer caso ser tomada nos termos em que foi de facto executada, na medida em que os encargos anuais estimados com as remunerações excedem em mais de 3 mil euros os limites legais fixados para o desempenho de funções em regime de tempo inteiro.

Em 2015 e 2016, a Assembleia de Freguesia não exerceu adequadamente a função de controlo, posto que, em 2015, não deliberou sobre o assunto e, em 2016, a deliberação não foi precedida de proposta da Junta de Freguesia, nem se encontra fundamentada em cálculos que permitam verificar a conformidade dos requisitos do exercício de funções em regime de tempo inteiro.

Entre 2009 e 2017, foram pagos aos titulares do cargo de Presidente da Junta de Freguesia de Água de Pau montantes que excederam o legalmente previsto em aproximadamente 22,7 mil euros.

As divergências com maior relevância financeira ficaram a dever-se ao pagamento de despesas de representação e de subsídio de refeição quando o regime de desempenho de funções era o de meio tempo, que não confere estes direitos.

No período de 2010 a janeiro de 2019, foram pagas pela Freguesia contribuições para a Segurança Social que não eram devidas, no montante de 6,2 mil euros, em parte relativas ao exercício de funções em regime de meio tempo, que não confere esse direito.

Em geral, os montantes pagos aos vogais da Junta de Freguesia de Água de Pau observaram o limite legal, exceto nos anos 2012 e 2013, em que parte dos pagamentos efetuados, não muito significativos, permanecem por justificar.

Durante o período em análise, os pagamentos das remunerações e abonos do Presidente da Junta de Freguesia de Água de Pau relativos aos regimes de tempo inteiro ou de meio tempo são ilegais, consoante os casos, por falta de ato do Presidente da Junta ou de deliberação da Junta de Freguesia a optar por estes regimes de exercício de funções ou por omissão da formalidade essencial de verificação da conformidade dos requisitos pela Assembleia de Freguesia, por proposta da Junta de Freguesia, o que é suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, punível com multa.

## **Recomendações**

### *Presidente da Junta de Freguesia de Água de Pau*

- ◆ Formalizar a decisão de exercício de funções em regime de tempo inteiro ou de meio tempo em ato escrito fundamentado.
- ◆ Não iniciar funções em regime de tempo inteiro ou de meio tempo sem que, previamente, a Assembleia de Freguesia verifique os correspondentes requisitos, mediante proposta da Junta de Freguesia.

### *Junta de Freguesia de Água de Pau*

- ◆ Apresentar à Assembleia de Freguesia uma proposta de verificação da conformidade dos requisitos relativos ao exercício de funções em regime de tempo inteiro ou de meio tempo, quantificando

todos os encargos envolvidos para o orçamento da Freguesia e demonstrando o cumprimento dos limites legais, no caso de o Presidente da Junta de Freguesia ter decidido pelo exercício de funções nestes regimes.

- ◆ Implementar procedimentos que garantam rigor no cálculo das remunerações e abonos a pagar aos membros da Junta de Freguesia, assim como das contribuições para a Segurança Social.

AUDITORIA / CARTA DE CONFORTO / CONTRATO DE ARRENDAMENTO / CONTRATO DE EMPRÉSTIMO / CONTRATO PROGRAMA / CONTRATO PROMESSA / DISSOLUÇÃO / DÍVIDA / EMPRESA / ENDIVIDAMENTO / IMPACTO FINANCEIRO / INTERESSE PÚBLICO / PARCERIA PÚBLICO PRIVADA – PASSIVO FINANCEIRO / RECOMENDAÇÕES / SETOR EMPRESARIAL AUTÁRQUICO / SISTEMA DE NORMALIZAÇÃO CONTABILÍSTICA PARA AS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS (SNC-AP)

**RELATÓRIO DE AUDITORIA**  
**N.º 05/2021 – FS/SRATC**  
**13/05/2021**  
**Ação n.º 19-207FS2**

**Relator: Conselheiro Araújo Barros**

## **AUDITORIA AO IMPACTO FINANCEIRO DO ARRENDAMENTO DE TERRENOS DO TECNOPARQUE PELO MUNICÍPIO DA LAGOA**

### **SUMÁRIO**

O projeto de construção do Tecnoparque foi levado a efeito recorrendo, de início, a um modelo de financiamento assente numa parceria público-privada de tipo institucional, mediante a criação da empresa local EML, E.M., que, por seu turno, participou na constituição da Portas da Lagoa, S.A., empresa de capitais maioritariamente privados que ficou encarregada de obter o financiamento e de promover a execução das empreitadas necessárias à concretização do projeto.

A constituição da parceria público-privada não se sustentou numa análise custo-benefício que evidenciasse as vantagens desta opção face ao modelo de contratação pública tradicional, na medida em que tal decisão visou apenas contornar as restrições legais ao endividamento a que o Município da Lagoa se encontrava sujeito.

Em execução da estratégia definida, o Município da Lagoa promoveu diversas operações envolvendo os terrenos onde foi edificado o Tecnoparque, na sequência das quais a titularidade dos direitos de propriedade dos imóveis transitou da esfera patrimonial do Município para a empresa privada Portas da Lagoa, S.A., substancialmente a título gratuito.

As transformações operadas no sector empresarial do Município da Lagoa, na sequência da aprovação do regime jurídico da atividade empresarial local, vieram pôr termo ao modelo de contratação inicialmente adotado, o qual visava assegurar que os encargos do empréstimo contraído pela Portas da Lagoa, S.A., para financiar a execução do empreendimento seriam integralmente suportados por verbas provenientes do orçamento municipal.

No sentido de ultrapassar tais constrangimentos e com idêntico propósito, foram celebrados os contratos de arrendamento objeto da auditoria, no âmbito dos quais a EML, E.M. – Em liquidação, tomou de arrendamento à Portas da Lagoa, S.A., pelo prazo de 26 anos, 29 dos 51 lotes que integram o Tecnoparque, obrigando-se, em contrapartida, a pagar-lhe uma quantia na ordem dos 22,4 milhões de euros, valor que não reflete os preços de mercado nem a utilidade a retirar do arrendamento dos lotes em causa.

Com a extinção da EML, E.M., o Município da Lagoa assumiu a respetiva posição contratual e, conseqüentemente, a obrigação de pagar diretamente à Portas da Lagoa, S.A., as rendas devidas até ao termo do contrato. Por sua vez, a Portas da Lagoa, S.A., consignou estas receitas como garantia do pontual cumprimento do serviço da dívida do empréstimo de 15,8 milhões de euros contraído em 2008 para financiar a execução do empreendimento.

A celebração do contrato de arrendamento foi, assim, a alternativa encontrada pelo executivo municipal para contornar as restrições impostas pelo regime jurídico da atividade empresarial local à estratégia inicialmente gizada para financiar a construção do Tecnoparque e continuar a proporcionar à Portas da Lagoa, S.A., os meios financeiros para que esta satisfaça atempadamente as responsabilidades emergentes da sua dívida financeira, como foi reiteradamente assumido pelos responsáveis municipais.

Findo o arrendamento, em 2041, a titularidade dos direitos de propriedade dos lotes que, entretanto, não tenham sido alienados, permanecerá na posse da empresa privada Portas da Lagoa, S.A.

O modelo contratual que subjaz ao arrendamento gera estímulos contrários à captação de investimentos para o Tecnoparque, pois, na perspetiva da Portas da Lagoa, S.A., o interesse é de que os lotes se mantenham arrendados ao Município, por valores que não consegue obter no mercado, sem qualquer ocupação, de modo a que, no termo do contrato, os possa vender ou conferir-lhes outro destino.

De acordo com o referencial contabilístico do SNC-AP, aplicável às entidades do subsector da administração local a partir de 2020, as responsabilidades emergentes do contrato de arrendamento cumprem os critérios de reconhecimento de um passivo financeiro, devendo, em conformidade, ser

como tal reconhecidas, mensuradas e evidenciadas nas demonstrações financeiras do Município da Lagoa.

Em consequência da diferença de tratamento contabilístico conferido pelo SNC-AP ao contrato de arrendamento, face ao POCAL, é expectável que a dívida total do Município da Lagoa tenha ultrapassado o respetivo limite legal em 2020. Neste cenário, a partir de 2021, o Município ficará obrigado a reduzir o excesso de endividamento e a aderir aos mecanismos de recuperação financeira municipal previstos no regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais.

### **Recomendações (ao Município da Lagoa)**

Proceder ao reconhecimento e mensuração das responsabilidades financeiras emergentes do contrato de arrendamento de acordo com o referencial contabilístico do SNC-AP, evidenciando o correspondente passivo financeiro no balanço de abertura, elaborado com referência a 01-01-2020, data da transição para o SNC-AP.

Aderir aos mecanismos de recuperação financeira municipal, se o nível da dívida total, calculado com base nas demonstrações financeiras elaboradas de acordo com o SNC-AP, assim o determinar, decorrido que seja o período de suspensão de aplicação das normas do regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais que impõem a adoção de medidas corretivas aos municípios em situação de desequilíbrio financeiro.

