

# **MUNICÍPIO DE ARRUDA DOS VINHOS**

---

## **Resposta ao contraditório institucional**

---

**Processo n.º 2012/180/A3/1290**



MUNICÍPIO DE ARRUDA DOS VINHOS  
Câmara Municipal

Exmo. Senhor  
Inspetor-Geral de Finanças  
Dr. José Maria Leite Martins

Rua Angelina Vidal, 41  
1199-005 LISBOA

Sua referência:

Sua comunicação de:

Nossa referência: 02.02/DF/SC

Data: 04-10-2013

Ofício n.º: 686

Processo n.º:

Assunto: **Contraditório institucional da auditoria ao Município de Arruda dos Vinhos**

Na sequência da recente ação de Auditoria ao Município de Arruda dos Vinhos, inserida no Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças (IGF), e enquadrada no Projeto designado "Controlo do endividamento e da situação financeira da Administração Local Autárquica", foi remetido, em 26/08/2013, o Projeto de Relatório de Auditoria e respetivos Anexos.

Nos termos e para os efeitos previstos no artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho, e dos artigos 19.º e 20.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010, de 5 de abril, do Senhor Ministro de Estado e das Finanças, publicado no Diário da República, 2ª Série, de 12 de abril, serve o presente para exercer o direito de contraditório institucional, a fim de vermos clarificadas algumas questões suscitadas.

Previamente a qualquer comentário sobre o documento em apreço, e à semelhança dos factos plasmados no ponto 1.2.2 do Relatório, gostaríamos de enfatizar o elevado nível de colaboração entre os representantes da IGF – em particular, a Sr.ª Dr.ª Paula Duarte, e a Sr.ª Dr.ª Margarida Ribeiro – e os trabalhadores da autarquia, em especial os afetos à Divisão Financeira. A atitude, postura e sentido crítico e pedagógico demonstrados pelas Senhoras Inspetoras ao longo de toda a ação em muito dignificou a entidade inspetiva que V. Ex.ª dirige.

Desta forma, após leitura atenta do Relatório, cumpre-nos tecer as seguintes considerações:

- i) Ao nível dos documentos de prestação de contas, muito nos apraz registar que **«o balanço do MAV do exercício de 2011 espelha, com elevado grau de fiabilidade, nas rubricas do passivo exigível, a situação financeira, dado que as correções efetuadas são materialmente irrelevantes em termos absolutos (m€ 4) e têm um reduzido peso na dívida total de CP (0,1%)»** (c.f. 3.1.1). Confirma-se assim que não existem quaisquer divergências (materialmente relevantes) entre contas-correntes de fornecedores e os registos contabilísticos da autarquia, garantindo uma elevada fiabilidade dos documentos de prestação de contas apresentados, designadamente no que respeita à aferição dos níveis de endividamento.

**Recomendações a atender:** Durante o decurso da auditoria foram integralmente justificadas todas as divergências (mediante evidência das correções efetuadas ainda no decurso de 2012, inclusivamente com data prévia à auditoria em apreço), não carecendo, em n/. opinião, de qualquer correção adicional.

- ii) No entanto, no ponto 3.1.1.1. é relatado que **«existiam outras insuficiências com repercussões ao nível da qualidade e fiabilidade de informação económico-financeira do Município, de que destacamos a não:**

- ✓ **Utilização, de forma sistemática e abrangente, das contas relativas a compromissos de exercícios futuros;**
- ✓ **Implementação do subsistema de contabilidade de custos.»**

De facto, até 2011, nem sempre eram utilizadas as contas relativas a compromissos futuros, situação que, por ocasião da entrada em vigor da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA), e ainda com referência a 31/12/2011, foi devidamente corrigida, sendo atualmente uma prática corrente o registo de todos os compromissos futuros (após prévia autorização pelo órgão deliberativo), não se afigurando necessária qualquer intervenção adicional por parte dos Serviços da autarquia.

No entanto, apesar da obrigatoriedade legal, bem como das evidentes vantagens ao nível da gestão, devemos reconhecer que ainda não foi possível implementar o subsistema de contabilidade de custos, designadamente, por falta de meios humanos devidamente habilitados para o efeito. Para esta situação muito tem contribuído a política de “downsizing” de trabalhadores dos últimos anos.

**Recomendações a atender:** Prevê-se que, até ao final do corrente ano, seja criado um grupo de trabalho com os meios existentes, a fim de estudar e implementar o subsistema de contabilidade de custos.

- iii) Em matéria de execução orçamental, é relatado no ponto 3.2.1.5, em síntese dos pontos 3.2.1.1, 3.2.1.3, e 3.2.1.4, que **«entre 2009/2012, o MAV:**

- ✓ **Elaborou e aprovou documentos previsionais que não refletiam a real expectativa da execução orçamental, não podendo, por isso, constituir um eficaz instrumento de gestão, nem servir de base a uma análise rigorosa quanto à eficácia da sua execução;**
- ✓ **Não manteve uma gestão orçamental prudente e equilibrada, de que resultasse a exigível articulação e compatibilização entre o nível de realização/existência da despesa e a real cobrança da receita».**

De facto, após análise do grau de execução anual, devemos reconhecer que os documentos previsionais do período em apreço nem sempre espelharam devidamente a realidade orçamental, contudo, aquando da elaboração dos documentos previsionais – e apesar das evidentes dificuldades de cobrança de algumas receitas ao longo dos últimos anos, situação que obviamente muito condicionou o grau de execução da despesa – a fim de garantir o formal cumprimento do princípio do equilíbrio previsto no POCAL, e de considerar os compromissos assumidos e não pagos transitados de exercícios anteriores, foi imprescindível recorrer a receitas que nem sempre apresentavam um elevado grau de probabilidade em termos de cobrança efetiva.

Desta forma, importa atentar nas seguintes variáveis, as quais, pela carga imponderável que revestiam no momento da preparação dos documentos previsionais, em muito condicionaram a atividade municipal nesses anos:

- Desde logo, deverá ser tido em consideração que 2010 foi marcado pelo PEC, o qual, a meio do exercício, veio ditar uma redução das transferências previstas no OE2010, que, por si só, representou uma redução da receita prevista inicialmente, na ordem dos m€ 147;



## MUNICÍPIO DE ARRUDA DOS VINHOS

### Câmara Municipal

- A esta medida, deverá ser ainda considerado o valor de retenções aplicadas ao MAV a título de transferências para o SNS, que nesse ano ascenderam a m€192. Estas medidas restritivas da receita municipal, tendo sido aplicadas com efeitos ao ano económico, foram apenas conhecidas e aplicadas em julho de 2010, obrigando a um reajustamento abrupto, nem sempre fácil de concretizar com a celeridade pretendida, pelos compromissos entretanto assumidos pela entidade, e que motivou também um aumento dos compromissos por pagar no final do ano de 2010, quando comparado com período homólogo;
- O ano de 2011 foi igualmente marcado pela redução adicional de cerca de m€187 nas transferências do OE, quando comparado com os valores do ano anterior, obrigando a envidar esforços adicionais de ajustamento da despesa, aquando da preparação do orçamento municipal;
- Para o efeito, deverão ainda ser considerados outros fatores, como a redução de receitas correntes, em especial provenientes de impostos (caso da receita cobrada de IMT em 2011, que quando comparada com o ano 2010, reduziu mais de m€ 340, situação que se agravou em 2012);
- Para além disso, existiram desvios em projetos de investimento cofinanciados, ou seja de natureza de capital, os quais se explicam por diversos atrasos administrativos, quer ao nível da aprovação de candidaturas a fundos comunitários, quer da realização de processos de concurso, quer da contratualização e obtenção do respetivo visto prévio, os quais conduziram a um desvio orçamental na ordem dos M€ 2,2, que condicionaram de sobremaneira a execução da despesa de capital, que se cifrou nesse ano na ordem dos 41%;
- Adiado foi também o programa de alienação de alguns terrenos e edifícios municipais, designadamente por força de atrasos que se prenderam com questões formais (atualização e registo desse património, atendendo à antiguidade das situações). Tal facto motivou em 2011 um desvio das receitas de capital na ordem dos M€ 1,3;
- Por fim, deverá ser realçado que, à data de encerramento do exercício de 2011 existiam também valores em dívida pela Administração Central ao MAV, os quais superavam o montante de m€ 313, e que condicionaram a execução do orçamento municipal na mesma proporção.

No entanto, importa salientar o elevado esforço de contenção da despesa empreendido nos últimos anos, com especial relevo em 2012, por forma a ajustar a estrutura de custos aos proveitos efetivos, e assim, obtendo resultados positivos, possibilitar a redução dos níveis de endividamento municipais, de uma forma gradual e sustentada. Tal facto é também reconhecido pela IGF, quando relata que **«(...) em 2012, não obstante persistir uma gestão orçamental desequilibrada, o resultado ao nível da execução autónoma do ano espelha uma evolução positiva da situação (designadamente quanto se atende, de forma independente, à execução do orçamento de cada exercício), que terá na sua base alguma contenção na realização de despesas nesse ano face aos anteriores»** (c.f. pág. 11 do Relatório).

Note-se que – *muito devido à redução das dívidas a terceiros de curto prazo verificada em 2012, ao esforço adicional de contenção dos níveis de despesa, ao recurso ao empréstimo de longo prazo do PAEL, e ainda, tendo em consideração as sugestões da Equipa de Auditoria da IGF, aquando do decorrer dos trabalhos* – os documentos previsionais preparados para 2013 espelham já uma evolução muito positiva face aos anos anteriores, na medida em que, o grau de execução orçamental com referência ao 3.º trimestre de 2013 ascende a cerca de 69%, perspetivando-se um grau de execução muito próximo dos valores desejáveis (superior a 90%).

**Recomendações a atender:** Pelo exposto, e apesar das evidentes melhorias que o exercício de 2013 já encerra, essencialmente em matéria de rigor orçamental, é n/. intenção acolher todas as recomendações, designadamente as recomendações D) a H).

- iv) Ainda em matéria de execução orçamental, é sugerido no ponto 3.2.1.2. a ocorrência de **«violação, em 2010, do princípio do equilíbrio orçamental corrente previsto no POCAL, sendo que tal situação, suscetível, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira sancionatória, já é do conhecimento do TC, pelo que não se justifica realizar qualquer outra diligência sobre esta matéria»**.

No entanto, permita-nos discordar de tal observação, na medida em que esta é refutada pelas próprias palavras plasmadas no ponto 2.2.1.4. do Relatório: **«em 2010, o valor das receitas correntes cobradas foi inferior, em € 11 445, ao das despesas pagas da mesma natureza, situação que evidencia a violação do princípio do equilíbrio orçamental corrente, previsto na alínea e) do ponto 3.1.1. do POCAL. Tal situação (...) pode ser explicada pela utilização, nesse exercício, do saldo orçamental inicial, no montante de m€ 117, que, de acordo com o POCAL, não consubstancia receita corrente ou de capital, mas caso fosse considerado receita corrente transformaria a referida diferença em positiva (m€ 106)»**.

Desta forma, pelo reconhecimento em 2010 (mediante revisão orçamental) do saldo transitado da gerência anterior, no montante de € 117.349,74, é também n/. opinião que essa verba – não sendo diretamente conotada como receita corrente ou de capital, conferindo, assim, o legislador a liberdade a cada autarquia para “gerir” o destino dessa dotação em matéria orçamental – afigura-se suficiente para suprir o défice de natureza corrente que ascendeu a € 11.444,75, não se podendo, por isso, inferir que tenha havido qualquer violação ao princípio do equilíbrio orçamental corrente previsto no POCAL.

**Recomendações a atender:** Ressalva-se, que é prática corrente do Executivo, bem como dos Serviços, zelar pelo cumprimento dos princípios orçamentais previstos no POCAL, pelo que será acolhida a recomendação E).

- v) Em matéria de dívida municipal e situação financeira, no ponto 3.2.2 é relatado que **«a dívida global do MAV de Operações Orçamentais (corrigida pela IGF), não obstante ter decrescido entre 2009 e 2012 (m€ 836 e 9%), passando para M€ 8,2, manteve-se sempre num nível materialmente relevante face ao seu quadro financeiro»**.

De facto, não deixando de concordar com o teor das conclusões apresentadas, parece-nos fundamental esclarecer que tal situação em muito se deveu às situações anteriormente aludidas no ponto iii) do presente contraditório, as quais reduziram em muito o nível de receita municipal, e condicionaram diretamente o grau de realização de despesa (paga).

Contudo, parece-nos relevante enfatizar que **«em 2012, o nível de endividamento do MAV evoluiu de forma positiva face ao exercício anterior (menos m€ 917 e 10%), especialmente por força da redução dos empréstimos de MLP e das outras dívidas a terceiros, que diminuíram, respetivamente, cerca de m€ 470 (11%) e m€ 408 (8%), mas continuava a evidenciar um valor materialmente relevante face ao quadro financeiro da Autarquia»**.

**Recomendações a atender:** Pelo exposto, e em alinhamento com a evolução positiva que os exercícios de 2012 e 2013 já encerram, em matéria de endividamento, é n/. intenção acolher todas as recomendações, designadamente as recomendações I) a K).



MUNICÍPIO DE ARRUDA DOS VINHOS  
Câmara Municipal

- vi) Com referência à dívida de empréstimos de curto prazo (ECP), o ponto 3.2.2.2 confirma que **«(...) o MAV não tinha qualquer stock em dívida no final de 2011 e de 2012. Constatámos, no entanto, que a Autarquia contratou, em 10/mar/2010, um ECP, no valor de m€600, que não foi submetido, em qualquer momento, a fiscalização prévia do TC, mas que, ao contrário do previsto, não foi amortizado até ao final desse exercício. Tal situação era suscetível, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira sancionatória, mas o TC já solicitou, entretanto, esclarecimentos sobre a mesma, pelo que não se justifica a realização qualquer outra diligência quanto a esta matéria».**

Reconhecemos que, aquando do processo de verificação e homologação da conta de gerência de 2011, foram solicitados esclarecimentos pelo Tribunal de Contas (TC), sobre os motivos que justificaram a situação reportada. Oportunamente foi facultada à IGF cópia da resposta do Município, bem como do ofício do TC no qual emitiu as respetivas recomendações, constando das fls. 18-A a 18-E dos Anexos ao Relatório de Auditoria.

Tratando-se de uma situação isolada e excecional, devidamente fundamentada, foi entendimento do TC homologar a conta de gerência de 2011, bem como, relevar a situação de eventual responsabilidade financeira sancionatória.

- vii) No que respeita às conclusões plasmadas no ponto 3.2.4, que se referem à situação financeira de CP do município, esclarecemos que se deveu essencialmente às razões aludidas em iii), sendo que em 2013 os valores já apresentam uma melhoria significativa, quer ao nível da dívida de CP, quer ao nível da evolução do PMP (T2/2013=193 dias), não só devido à utilização do empréstimo PAEL, como também, pela intensificação de esforços de contenção de despesa.

**Recomendações a atender:** Pelo exposto, e em alinhamento com a evolução positiva que o exercício de 2013 já encerra, é n/. intenção acolher todas as recomendações, designadamente as recomendações L) a O).

- viii) O ponto 3.2.5. do Relatório refere-se à adesão da autarquia ao PREDE, mediante a celebração e utilização de dois contratos de empréstimo em 2009, no montante total de M€ 1,5.

Sem querermos colocar em causa as conclusões apresentadas, sobre as quais manifestamos a n/. concordância, importa clarificar que, quando no ponto 3.2.5.1 é relatado que **«foram identificadas, entre 2008/2011, incorreções materialmente relevantes nas grandezas consideradas pela DGAL para o apuramento do PMP a fornecedores (RCM 34/2008) (...)»**, tais incorreções não devem ser imputadas ao município, na medida em que derivam essencialmente da aplicação da fórmula pela DGAL. Aliás, desse facto demos conta ao TC, aquando de uma fiscalização concomitante sobre o PREDE, alertando para as divergências de aplicação da fórmula ora defendidas pela IGF.

É n/. opinião que esta matéria deverá ser tida em consideração, pelas diversas entidades institucionais, na medida em que possa garantir um maior rigor e homogeneidade no cálculo e na divulgação dos PMP dos municípios, até porque, no caso do MAV, desses valores resulta o agravamento na taxa de juro base remuneratória do capital mutuado com o Estado.

**Recomendações a atender:** Pelo exposto, e em alinhamento com a evolução positiva que os exercícios de 2012 e 2013 já encerram, em matéria de PMP, é n/. intenção acolher todas as recomendações, designadamente a recomendação prevista em P).

- ix) O ponto 3.3 do Relatório incide sobre os limites legais de endividamento para 2011. Nesta matéria, registamos com agrado que **«em 2011, a Autarquia, independentemente de se considerar os valores da DGAL ou da IGF, cumpriu os limites especiais de EL e de EMLP, bem como o de ECP consagrado na LFL» e «(...) contribuiu positivamente, em 2011, para o défice do subsector das autarquias locais, uma vez que, entre 1/jan e 31/dez, diminuiu o seu EL (sem exceções) em cerca de m€ 257».**

Contudo, pese embora não estarem a ser considerados os contributos de algumas entidades (entidades associativas municipais, uma empresa do SEL, e uma empresa participada), **«(...) as divergências verificadas não tiveram qualquer reflexo nas conclusões globais retiradas em matéria de (in)cumprimento dos limites de endividamento municipal».**

**Recomendações a atender:** É n/. intenção acolher todas as recomendações, designadamente às recomendações previstas em Q) a S), designadamente, prevendo em sede de atualização da Norma de Controlo Interno, **«(...) procedimentos específicos relativos à identificação das entidades relevantes para os limites de endividamento e à recolha da informação necessária para o reporte (...)»** às entidades competentes.

- x) No ponto 3.4.1 do Relatório constata-se que, **«no final 2011, o MAV apresentava uma situação de desequilíbrio financeiro conjuntural, o que justificaria o recurso a um plano de saneamento financeiro, mas aderiu, em 2012, ao PAEL, que tem uma finalidade idêntica».**

Importa clarificar que o MAV apresentava uma situação de desequilíbrio conjuntural, na medida em que reunia duas das condições indicadas no art.º 3.º, n.º 4 do DL n.º 38/2008, de 7 de março. Por outro lado, não evidenciava uma situação de desequilíbrio estrutural ou de rutura financeira, pois reunia apenas um dos requisitos (consagrados no art. 8º, n.º 1, do mesmo diploma), quando seriam necessários no mínimo três.

Note-se ainda que, no final de 2012, a situação de desequilíbrio conjuntural manteve-se, mas apenas devido à verificação de apenas uma condição, designadamente a prevista no art.º 3.º, n.º 4, al. d), do citado diploma, ou seja, por apresentar um PMP de 267 dias, ou seja, superior a 180 dias.

Muito nos apraz registar que, em 2013, o PMP já apresenta uma evolução positiva (T2/2013=193 dias), não só devido à utilização do empréstimo PAEL, como também, pela intensificação de esforços de contenção de despesa, devidamente alinhados com as medidas previstas no Plano de Ajustamento, perspetivando-se a redução deste rácio para valores inferiores a 180 dias até ao final do corrente ano.

**Recomendações a atender:** É n/. intenção acolher as recomendações previstas em T).

- xi) O ponto 3.5.1 identifica **«(...) um conjunto de fragilidades ao nível do controlo interno e dos procedimentos contabilísticos, de que destacamos as seguintes:**

- ✓ **Não é divulgado, no passivo de CP do balanço, o valor amortização de contratos de EMLP cujo pagamento se vence em cada um dos anos imediatos;**
- ✓ **Inexistência de segregação de funções quanto às operações de registo de quantidades e de manuseamento físico das existências nos armazéns;**
- ✓ **O saldo evidenciado pelas fichas de existências não tem correspondência exata, a todo o momento, com os bens em armazém».**

De facto, não é ainda realizada a especialização da maturidade da dívida no balanço. À empresa responsável pelo *software* foram já solicitadas instruções de parametrização para permitir evidenciar tal estrutura do balanço, sendo expectável que tal aconteça até à prestação de contas de 2013.



## MUNICÍPIO DE ARRUDA DOS VINHOS

### Câmara Municipal

Por outro lado, reconhecemos que, em matéria de gestão de stocks e armazém, apesar de estar prevista a segregação de funções na Norma de Controlo Interno, existem dificuldades em dar integral cumprimento a estas normas, designadamente, por falta de meios humanos, situação para a qual muito tem contribuído a política de “downsizing” do número de trabalhadores nos últimos anos.

**Recomendações a atender:** É n/. intenção acolher todas as recomendações, designadamente às recomendações previstas em U) a W).

xii) O ponto 3.5.2 do Relatório incide sobre o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, sendo que a IGF apontou as seguintes fragilidades:

- ✓ **«As medidas previstas não se encontram calendarizadas;**
- ✓ **Não estão definidos os meios financeiros e materiais necessários à sua concretização, nem enunciados os respetivos resultados previstos;**
- ✓ **No final de 2011, de acordo com a informação prestada pelos serviços, já tinham sido concretizadas mais de metade das medidas previstas».**

**Recomendações a atender:** É n/. intenção acolher todas as recomendações, designadamente às recomendações previstas em X) e Y), as quais serão devidamente consideradas em sede de reformulação/atualização do novo Plano.

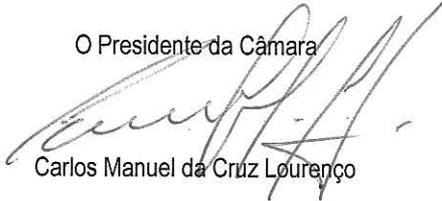
Face às conclusões apresentadas, resta-nos salientar que, desde o início da Auditoria em apreço, já foram implementadas uma série de recomendações, designadamente em matéria de rigor orçamental e de redução do nível de endividamento.

Por outro lado, e apesar do momento coincidir com o final de mandato, é também n/. intenção instruir o próximo Executivo para que sejam consideradas todas as restantes recomendações, a fim de garantir a legalidade de todos os atos, nomeadamente, no que respeita à evolução positiva do nível de endividamento e do PMP, sempre alinhados com o Plano de Ajustamento previsto no PAEL, e com a legislação em vigor relacionada com compromissos e pagamentos em atraso, bem como, com o novo Regime Financeiro das Autarquias Locais.

Assim, reiteramos o n/. maior empenho na cooperação institucional, e a inteira disponibilidade para contribuir para a construção de um futuro melhor para as populações que servimos.

Com os melhores cumprimentos e elevada consideração.

O Presidente da Câmara

  
Carlos Manuel da Cruz Lourenço