

À IGF - Inspeção Geral das Finanças
Dr.ª Maria Isabel Castelão Silva

Rua Angelina Vidal 41,
1199-005 Lisboa

Peso da Régua, 16 de outubro de 2014

Assunto: **Pedido de substituição do contraditório referente ao Proc. n.º2013/180/A3/1043 – Projeto de Relatório setembro 2014**

Ex.ª Senhora Inspetora Geral,

No âmbito da realização de auditoria ao Município do Peso da Régua, enquadrada no Projeto da IGF – “Controlo do Endividamento e da situação financeira da Administração Local Autárquica”, veio a ser apresentado o Projeto de Relatório sobre a Auditoria desenvolvida, sobre o qual pode o Município do Peso da Régua exercer o direito ao contraditório institucional, nos termos do artº 12º, do Decreto-lei nº 276/2007, de 31 de julho, e do artº 19, nº 2, do Despacho nº 6837/2010, Do Ministro do estado e das Finanças, publicado no DR, II Série, de 12 de abril.

No exercício de tal direito conferido ao Município, analisando o conteúdo do Relatório ora em apreciação, quanto aos resultados da auditoria efetuada, no âmbito das várias componentes abordadas, e tendo ainda em conta as recomendações emanadas, cumpre-nos tecer as seguintes considerações:

1 – O MPR entende que o sistema de auditorias desenvolvidas pelas entidades com poderes de tutela e controlo inspetivo sobre os municípios, reveste um forte contributo para a melhoria da prestação do serviço público, pelas irregularidades que deteta, pelas sugestões corretivas que incrementa e pelas recomendações que produz, constituindo até, um instrumento de avaliação à situação financeira municipal, e um mecanismo norteador dos procedimentos a implementar na senda da fiabilidade e consistência da informação económica e financeira produzida.

2 – No caso em concreto, a auditoria financeira efetuada ao MPR incidiu sobre o triénio de 2010 a 2012, abrangendo as seguintes áreas de intervenção:

- Documentos de Prestação de Contas 2010-2012; (ponto 2.1 do Projeto de Relatório);
- Execução Orçamental, Dívida Municipal e situação financeira 2010-2012; (ponto 2.2 do Projeto de Relatório)
- Limites Legais de Endividamento Municipal 2010-2012; (ponto 2.3 do Projeto de Relatório)
- Saneamento e Reequilíbrio Financeiros 2012; (ponto 2.4 do Projeto de Relatório)
- Controlo Interno, procedimentos contabilísticos e Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (ponto 2.5 do Projeto de Relatório)



3 – As conclusões apuradas relativas ao ponto 2.1 do PR, apontam para:

- Ausência de inteira fiabilidade, em algumas rubricas do passivo exigível;
- Existência de outros documentos de despesa ainda não reconhecidos contabilisticamente e sobre os quais não veio a ser produzida qualquer correção, por força da existência de litígio judicial;
- Não utilização das contas de compromissos de exercícios futuros;
- Manutenção do grau de dependência do município de capitais alheios exigíveis para financiamento do ativo;
- Diminuição do correspondente peso dos fundos próprios;
- Aumento dos acréscimos e diferimentos.

Quanto às conclusões proferidas, o MPR reconhece a necessidade em incrementar uma melhoria significativa aos documentos de prestação de contas, designadamente no que diz respeito à aplicabilidade dos princípios contabilísticos que lhe estão subjacentes, a título de exemplo o princípio da prudência, designadamente com a constituição de provisões para riscos e encargos, tendo em vista acautelar eventual desfecho negativo em processos judiciais em curso, situação esta que já vem sendo praticada nos exercícios seguintes aos que foram objeto da presente auditoria.

Contudo, realça-se que os débitos efetuados por conta de taxas devidas por ocupação da via pública e espaço aéreo, os quais vieram a ser anulados por força da decisão judicial proferida, e a qual veio a determinar uma posição financeira desfavorável para o MPR, foram totalmente legítimos, face à aplicabilidade do Regulamento de Taxas Municipais em vigor, tanto mais que o MPR é conhecedor de situações análogas em outros municípios, em que a decisão judicial veio a ser favorável ao município.

Por conseguinte, tal lançamento contabilístico é considerado legal e legítimo e será reapreciado pelos serviços jurídicos municipais, não se tratando de um mecanismo intencional de financiamento do seu ativo.

Por outro lado, o MPR reconhece a necessidade em conferir uma melhoria na utilização e movimentação das contas orçamentais da classe 0 (04 e 05), relativas aos compromissos futuros, tomando-se tal utilização imprescindível até pelas imposições consagradas na LCPA, pelo que, junto da empresa detentora do software de base à contabilidade autárquica, foram já despoletados os necessários esclarecimentos quanto ao mecanismo da sua utilização, considerando que se trata de um sistema contabilístico que não é intuitivo ao utilizador, ou seja, a sua não utilização passava um pouco despercebida porque são lançamentos automáticos, apenas verificados pela emissão de relatórios mensais e anuais a disponibilizar no SIIAL, o que, não desculpabilizando a estratégia de atuação, reconhece-se que constituía uma prática com utilização demasiado residual, no MPR.

Verifica-se ainda, para além da sua obrigatoriedade, que se trata de uma ferramenta valiosa para a monitorização dos compromissos a transitar, que em muito auxilia a elaboração dos documentos previsionais para o ano seguinte.

4 – As conclusões apuradas relativas ao ponto 2.2 do PR, apontam para:

- Empolamento reiterado na previsão de receitas orçamentais;
- Reduzidos níveis de execução, em especial nas Receitas de Capital;
- Gestão orçamental desequilibrada;
- Crescimento do stock da dívida de EMLP e serviço da dívida;
- Situação financeira de CP desequilibrada;
- Elevado PMP;
- Violação das regras de equilíbrio financeiro mínimo.

A elaboração dos documentos previsionais no MPR tem obedecido às regras previsionais estabelecidas pelo POCAL, designadamente o alcance do obrigatório princípio do equilíbrio corrente e orçamental.

Contudo, é certo que tal equilíbrio, em termos de execução orçamental nem sempre se verifica, resultando níveis inferiores a 50% na receita total, no período em análise, para os quais contribuíram fortemente a fraca execução da receita de capital.

Com efeito, as expectativas do Município no que diz respeito aos reembolsos de verbas provenientes de co-financiamento comunitário têm vindo a ser defraudadas, resultante de significativos atrasos na disponibilização dos montantes correspondentes à componente co-financiada, exigindo um esforço acrescido ao município na liquidação de faturação objeto de pedidos de pagamento já efetuados, ou, noutras situações, devido à exigência burocrática que revestem as candidaturas, obrigando a que o município tenha que alterar as suas previsões e lidar com situações imprevistas quanto à execução dos seus projetos.

O orçamento é um documento previsional, passível de ser modificado a qualquer momento, em respeito pelas regras que lhe estão subjacentes, contudo, deve sempre refletir os compromissos assumidos no passado e se projetam para o(s) orçamento(s) seguinte(s).

Como tal e sendo obrigatória a verificação dos princípios de equilíbrio corrente e orçamental, pode o município optar pela alienação do seu património, tanto mais aquele sobre o qual não lhe confere perspectiva de utilidade e/ou necessidade.

Apesar das tentativas mediante recurso a hasta pública e auscultações e potenciais negociações com entidades privadas e o mercado em geral, não foi possível, ao MPR, no período em análise, alcançar tal desiderato.

Verificou-se, no lado da receita proveniente da participação nos impostos do Estado, uma progressiva redução, no período em análise, na ordem dos 5% (no valor de 2 637 645,00€), resultando uma diminuição da capacidade do MPR em fazer face aos compromissos anteriormente assumidos, numa perspetiva de manutenção e/ou crescimento de tais participações, atento ao disposto no artº 29º da Lei das finanças Locais em vigor nos anos objeto de análise (Lei 2/2007), artigo este, entretanto suspenso pelas sucessivas leis de orçamento de Estado a partir de 2010.

Por outro lado, promover, com iniciativas municipais ao nível de impostos, um incremento ao orçamento da receita, não pareceu ao MPR, um mecanismo oportuno, face à conjuntura económica e social que o país (ainda) atravessa, com medidas que, ao nível local seriam gravosas e anti-cíclicas, sob pena de agravar a pouca autonomia financeira das suas populações, contrariando a função social que aos Municípios cabe.

Contudo, o Município prevê rever o seu Regulamento de taxas e licenças, o qual poderá traduzir algum incremento na receita corrente, num esforço em contribuir para atenuar os desequilíbrios orçamentais verificados.

Sobre esta matéria, conhecendo os princípios de equilíbrio financeiro vertical e horizontal entre o Estado e os municípios, consagrado também na Lei das finanças Locais, é consabido que, no âmbito das competências transferidas para os Municípios, designadamente em matéria de educação, nem sempre o desenvolvimento de tais atribuições (fornecimento de refeições, transporte escolares, atividades extracurriculares...), vem acompanhado da correspondente transferência/participação financeira pelo Estado, resultando desequilíbrios evidentes, considerando que o Município não pode suspender a execução de tais serviços, com a extensão de danos que tal medida provocaria, em especial no âmbito social e económico.

Tais obrigações exigiram que o MPR assegurasse através do seu orçamento, o exercício de tais atribuições, resultando, efetivamente, uma execução orçamental desequilibrada.

5 – As conclusões apuradas relativas ao ponto 2.3 do PR, apontam para:

- Em matéria de EMLP - Violação, em 2011 o previsto na LOE respetiva, situação suscetível de gerar responsabilidade tutelar administrativa e financeira;
- Em matéria de EMLP – cumprimento, em 2012, o previsto na LOE respetiva, resultando a exclusão da eventual aplicação de qualquer sanção em sede de tutela administrativa face à violação ocorrida em 2011;
- Em matéria de EL – Violação, em 2011, o previsto na LOE respetiva, fato passível de gerar responsabilidade tutelar administrativa e financeira, bem como a redução nas transferências do Estado no montante de 1,8 M€;
- Em matéria de EL – cumprimento, em 2012, o limite previsto na LOE respetiva, o que exclui, a possibilidade de aplicação de qualquer sanção em sede tutelar administrativa ou da efetivação na redução nas transferências do OE, mas continua a ser suscetível de gerar responsabilidade financeira;
- A informação reportada e/ou considerada pela DGAL, relativamente a 2011 e 2012, para apurar e controlar o limite de EL, não reflete, com total fiabilidade, a situação do MPR nesta matéria, tendo sido apuradas diferenças, para menos, de 393 m€ e 180m€;
- Cumprimento do limite de endividamento de ECP;
- Contribuiu, respetivamente, nos anos de 2011 e 2012, de forma negativa e positiva para o défice do subsector das Autarquias Locais.

O MPR de acordo com o apresentado no relatório auditoria e nos documentos financeiros relativamente ao ano 2011 excedeu os limites de endividamento de EMLP e EI em 99 264 e 2 256 684 respetivamente.

No que respeita aos valores de EMLP a violação ocorreu porque foram considerados os valores dos empréstimos utilizados em detrimento dos contratados, como determinava a lei LOE-2011 no seu nº2, do artº 53 e que passo a citar " No ano de 2011, a contracção de novos empréstimos de médio e longo prazo está limitada ao valor resultante do rateio...". Resulta do exposto e tal como está vertido no relatório, o município não contratou nenhum empréstimo no ano em de 2011.

Em nosso entendimento, a violação observada ocorreu por uma interpretação que nós não acompanhamos e que não está refletida na Lei de Orçamento de Estado.

No limite, se o município tivesse solicitado às entidades bancárias, a transferência e como tal conversão de contratados em utilizados dos valores em causa, até 30 de Setembro de 2010, tal violação deixaria de existir.

Como reforço desta posição verifica-se que os mapas de empréstimos obtidos pela aplicação e que são enviados a todas as entidades, separam claramente o capital contratado do capital utilizado.

De salientar ainda, que o município durante o ano de 2011 apenas utilizou 550 000,00 € muito abaixo dos valores permitidos por rateio (942 467€), contudo como o limite determinado tem como referência o 30 de Setembro de 2010, os valores utilizados dos empréstimos contratados no último trimestre de 2010 que relevaram para o endividamento de 2011.

Relativamente à violação dos limites de Endividamento Líquido (EL) verificamos que o mesmo se deveu a um movimento de natureza contabilístico e não financeiro.

Os valores de referência para 2011 e de acordo com a Lei do Orçamento para o mesmo ano determinava que o endividamento líquido "... não pode exceder o que existia em 30 de Setembro de 2010", o município passou a ter como limite de referência o valor de 12 095 248,00€.

Tudo se modificou quando a Lei nº60-A/2011 de 30 de Novembro alterou o Artigo 53.º, no seu nº1, onde determinou que "em 31 de Dezembro de 2011, o valor do endividamento líquido, calculado nos termos da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, alterada pelas Leis nº 22 -A/2007, de 29 de Junho, 66 -A/2007, de 31 de Dezembro, e 3 -B/2010, de 28 de Abril, de cada município não pode exceder o que existia em 31 de Dezembro de 2010".

Os valores da receita emitidos no âmbito das taxas pela ocupação do domínio público entraram no cálculo dos activos financeiros previsto para efeitos de endividamento líquido de 2010.

A emissão destes valores foram objeto de impugnação judicial, favorável às empresas em causa, o que obrigou o município a proceder à anulação das mesmas durante o ano de 2011. Com este procedimento, cerca de 2 335 370,50€ foram retirados dos activos financeiros que entram para o cálculo do endividamento.



O orçamento de estado para 2011 com as alterações ocorridas, determinou que o endividamento em 31 de dezembro de 2011 não podia ser superior ao que existia em 31 de dezembro de 2010. O valor determinado para o município foi de 7 950 759,00€, contudo como foram anuladas as referidas guias de receita no valor de 2 335 370,50€, originou uma diminuição dos valores da receita e como tal um aumento do endividamento líquido do município. Sem estas guias de receita o valor do limite de endividamento em 31 de Dezembro de 2010 seria de 10 298 549,50€.

Em função do exposto e verifica-se que a violação dos limites determinados para 2011 não foram originados por um aumento efetivo do endividamento, mas sim pela anulação contabilística de um valor considerável de receita registada no ano anterior, e em caso algum existiu violação dos limites ao endividamento tendo como base de cálculo a Lei de finanças locais, esta situação foi retratada à Sr^a. Diretora Geral das Autarquias locais solicitando a alteração dos limites de endividamento (anexo 1) e que foi objecto de resposta indeferindo a alteração dos limites de endividamento mas assumindo que o município não seria alvo de qualquer sanção por incumprimento dos limites de endividamento (anexo 1)

6 – As conclusões apuradas relativas ao ponto 2.4 do PR, apontam para:

O MPR apresentava, no final de 2012, uma situação de desequilíbrio financeiro conjuntural, o que justificaria o recurso a um plano de saneamento financeiro, mas aderiu, entretanto, ao PAEL, utilizando um capital de 4,96M€, com idêntica finalidade.

Efetivamente o MPR, compulsada a Lei nº 43/2012, de 28 de agosto, a qual veio a criar o PAEL, com o objetivo de proceder à regularização do pagamento de dívidas dos municípios a fornecedores vencidas há mais de 90 dias, ponderou, após análise dos critérios de adesão previstos, enquadráveis, no seu caso em concreto, no Programa II do PAEL, bem como as medidas de ajustamento financeiro que deveria incrementar, tendo em vista a conquista de tal financiamento, verificando tratar-se de um instrumento financeiro que permitiria sanar um conjunto de dívidas já vencidas aos seus fornecedores.

Em tal decisão, aprovada pelos competentes órgãos municipais, esteve ainda subjacente a taxa de juro aplicável ao referido empréstimo – PAEL, equivalente à do Estado Português, sendo que, para um prazo de 14 anos corresponde a uma taxa final de 2,65% e para 20 anos a 3,0%, permanente para todo o período do empréstimo.

Esta taxa de juro, comparada com as taxas praticadas pelas instituições bancárias, revelou-se bastante atrativa, considerando-se que tal empréstimo resultaria economicamente mais vantajoso do que contrair junto das instituições bancárias autorizadas a conceder crédito um empréstimo para Saneamento financeiro.

7 – As conclusões apuradas relativas ao ponto 2.5 do PR, apontam para:

- Desatualização da Norma de Controlo Interno em vigor no MPR, considerando a reestruturação dos serviços municipais ocorrida em finais de 2012;
- Inexistência de um Regulamento de Inventário e Cadastro;
- Desarticulação do Plano de Gestão de Riscos e Infrações Conexas com a Norma de Controlo Interno e com a estrutura orgânica municipal;
- Inexistência de serviço ou unidade orgânica responsável pela função de controlo interno;



Efetivamente, muito embora exista uma Norma de controlo Interno em vigor no MPR, a qual veio a ser aprovada no âmbito das disposições previstas no POCAL, a mesma carece de atualização necessária e decorrente da reestruturação da estrutura orgânica municipal, considerando-se tal atualmente desatualizado e desajustado face à realidade existente.

Já diligenciou o MPR os necessários procedimento atinentes à revisão e atualização da NCI, existindo inclusive um esboço da versão final que será aprovada pelos competentes órgãos municipais.

O Regulamento de inventário e Cadastro será também elaborado e submetido aos órgãos municipais competentes, tendo em vista a determinação das necessárias regras disciplinadoras das movimentações de inventário e a construção dos respetivos modelos.

Com a aprovação de tais documentos, será devidamente adequado aos mesmos, o Plano de Gestão de Riscos e infrações conexas, o qual será enviado às entidades competentes, nos termos da Resolução 1/2009, de 1 de julho e no cumprimento do calendário, para o efeito estabelecido.

Quanto à inexistência de um serviço ou unidade orgânica responsável pela função de controlo interno, já havia ponderado, o MPR, um mecanismo atinente à criação de um núcleo interno, com responsabilidade na área de controlo e auditoria, tendo em vista o acompanhamento, monitorização, verificação e controlo regular de procedimentos em curso, com especial incidência no setor financeiro.

Contudo, face às restrições à contratação de recursos humanos que têm vindo a ser impostas aos municípios, nas sequentes LOE, tal medida não pode ainda ser concretizada, pelo que será reapreciada uma solução alternativa, sem prejuízo da contratação existente relativa aos serviços por entidade externa à empresa C& R Ribas Pacheco – Consulting, Soluções Empresariais, Lda, Consultadoria de Apoio ao POCAL, cujos relatórios e pareceres emitidos têm vindo a ser acatados pelo Município.

Para além das conclusões emanadas, constam ainda do PR, algumas recomendações pertinentes, estando o MPR a diligenciar no sentido do seu cumprimento, algumas já implementadas e em curso e outras em estado preparatório, no sentido de recolher as competentes aprovações pelos órgãos municipais respetivos, e outras, no sentido de conferir maior fiabilidade e transparência aos documentos contabilísticos a produzir, designadamente:

- a) Por determinação superior, veio a ser fixado, à Divisão Financeira, uma periodicidade mensal para a reconciliação dos saldos de e a terceiros, medida esta que será incluída na competente Norma de Controlo Interno, a aprovar até meados do ano 2015;
- b) O balanço referente ao exercício de 2014 reflectirá a recomendação proferida quanto ao reconhecimento do valor das dívidas de contratos de EMLP, no passivo curto prazo;
- c) Por determinação superior, deverá a Divisão Financeira proceder, atempadamente, ao registo contabilístico da faturação ou documentação equivalente, medida já implementada no exercício de 2013;
- d) Já está a ser dado cumprimento ao princípio da especialização do exercício pelo mecanismo dos acréscimos e diferimentos, quer de custos, quer dos proveitos, sendo que tal princípio deverá ser aplicado à prestação de contas intercalar e anual;
- e) Já foram efetuadas as necessárias provisões no cumprimento do princípio da prudência;

- f) Implementação do tratamento contabilístico dos compromissos para exercícios futuros, em respeito pelo POCAL e pelas regras estabelecidas na LCPA;
- g) Foram diligenciados contactos com a empresa detentora do software de suporte à contabilidade autárquica tendo em vista a implementação da contabilidade de custos, sabendo que será um processo que irá requerer um conjunto de fases, desde logo a organização da gestão de stocks e aprovisionamento, definição e construção de um plano de conta ajustado à realidade municipal, integração dos seguintes sub-sistemas: Pocal; Aprovisionamento; Gestão de Pessoal; Gestão de Imobilizado; Máquinas e viaturas, Obras Municipais;

Passará por proceder à configuração de dados diversos (Natureza dos custos, tipos de imputação, tipos e contas de reclassificação de custos, tipos de afetação de custos, classificação funcional do POCAL, identificação dos bens e serviços).

Para o efeito, será criada uma equipa multidisciplinar, tendo em vista o envolvimento e articulação de todos os serviços municipais, sendo conferida formação adequada aos utilizadores da aplicação de suporte à contabilidade de custo.

- h) A elaboração dos documentos previsionais, para além de acautelarem as regras previstas no POCAL, passarão, já para o exercício de 2015 a incorporar as disposições da Lei 73/2013, de 3 de setembro – Regime Financeiro das Autarquias Locais e das entidades intermunicipais;
- i) Promover o cumprimento da LCPA, do que diz respeito à assunção de compromissos após comprovação de existência de fundos disponíveis, pela emissão do extrato de fundos disponíveis à data da emissão de qualquer processo de despesa;
- j) Proceder à ponderação das estratégias que impliquem a realização de novas despesas, atento ao princípio da equidade inter-geracional previsto no artº 9º da lei 73/2013
- k) Proceder, ao nível dos pagamentos, à redução e estabilização do PMP;
- l) Reapreciar todo o grupo autárquico, bem como a relevância das entidades participadas e respetiva percentagem de participação para o apuramento da dívida total do município, nos termos da lei 73/2013;
- m) Já foram promovidas as necessárias correções contabilísticas quanto ao conjunto de recomendações proferidas nessas matérias (mapa do Ativo bruto; circularização a fornecedores, clientes e outras entidades; adoção das contas de receção e conferência)

Em função do exposto, solicitamos a V. Ex.ª a melhor compreensão pelos factos, demonstrando toda a nossa disponibilidade para corrigir e melhorar as lacunas detetadas.

Com os meus cumprimentos,

O Presidente da Câmara Municipal do Peso da Régua

Nuno Manuel Sousa Pinto de Carvalho Gonçalves

