

CONTROLO DO ENDIVIDAMENTO E DA SITUAÇÃO FINANCEIRA DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL AUTÁRQUICA



○ O município cumpriu o regime legal de endividamento municipal e apresenta uma gestão orçamental e financeira equilibrada e sustentável?

Município das Caldas da Rainha

Relatório n.º 1738/2015



Independência

InteGridade

ConFiança

FICHA TÉCNICA

NATUREZA	Auditoria Financeira
ENTIDADE AUDITADA	Município das Caldas da Rainha
FUNDAMENTO	Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças (IGF). A presente auditoria está inserida no âmbito do Projeto "Controlo do Endividamento e da Situação Financeira da Administração Local Autárquica".
ÂMBITO	As verificações efetuadas reportaram-se ao período compreendido entre 1/jan/2012 e 31/dez/2014.
OBJETIVOS	<p>A presente auditoria teve como objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Avaliação da qualidade da informação constante da prestação de contas do exercício de 2014; • Análise, quanto ao último triénio (2012/2014), do comportamento do Município em termos de execução orçamental e do endividamento municipal (designadamente, no que respeita aos empréstimos, <i>leasing</i> e outras dívidas a terceiros) e apreciação da situação financeira, em especial, de curto prazo; • Controlo do cumprimento, relativamente aos anos de 2013 e 2014, do regime de endividamento previsto, respetivamente, na Lei das Finanças Locais (Lei 2/2007, de 15/jan) e no Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (Lei n.º 73/2013, de 3/set) e nas respetivas Leis do Orçamento de Estado desses anos (Leis n.ºs 66-B/2012, de 31/dez e 83-C/2013, de 31/dez); • Verificação, no que respeita ao final de 2013 e 2014, da posição do Município em termos de saneamento e reequilíbrio financeiro e dos mecanismos de alerta precoce e de recuperação financeira previstos, respetivamente, nas Leis n.º 2/2007, de 15/jan e 73/2013, de 3/set; • Aferição do cumprimento dos objetivos definidos, para o ano de 2014, em eventuais planos de recuperação financeira aprovados após a Lei n.º 2/2007, de 15/jan (entretanto revogada), e ainda em vigor; • Conhecimento do sistema de controlo interno instituído em relação a vários aspetos do endividamento e sua avaliação em termos de adequação e eficácia.
METODOLOGIA	A presente auditoria baseou-se na metodologia e instrumentos de trabalho consubstanciados no guião " <i>Avaliação do Endividamento Municipal</i> ", adotado pela IGF.
CONTRADITÓRIO	Foi realizado contraditório formal institucional, nos termos do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31/jul.
CICLO DE REALIZAÇÃO	Fev/2015 a jul/2015
DIREÇÃO	CdE – Alexandre Amado
EQUIPA	<p>Coordenação: CdE – Paula Duarte</p> <p>Execução: Insp. Octávio Sá</p>

Nota: Os conceitos, termos e expressões geralmente utilizados pela IGF nos seus produtos de controlo constam do «Glossário Geral da IGF», disponível em A IGF/Normas de Boas Práticas, no site <http://www.igf.min-financas.pt>.

Este Relatório não poderá ser reproduzido, sob qualquer meio ou forma, nos termos da legislação em vigor.

PARECER:

Concordo com o presente relatório e proponho que o mesmo seja submetido à consideração de Sua Excelência o Secretário de Estado do Orçamento, com sugestão de envio a Sua Excelência o Secretário de Estado das Autarquias Locais, tendo em conta a proposta constante do ponto 5.1.1. À consideração superior.

Concordo, salientando a/o:

Manutenção, entre 2012/2014, de uma prática sistemática de empolamento das receitas orçamentais, com reduzidas taxas de execução (2014: 85%), em especial, na componente de capital (2014: 36%), o que possibilitava e potenciava, de forma artificial, a realização e/ou existência de elevados montantes de despesa para o pagamento dos quais não existiam disponibilidades financeiras (2014: M€ 5,8).

Cumprimento, entre 2012/2014, do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial, o que espelha uma gestão orçamental equilibrada e, assim, a não concretização do risco a que aludimos.

Violação, em 2014, ao nível de documentos previsionais, da regra do equilíbrio orçamental prevista no RFALEI, o que já não se verificou em termos da prestação de contas.

Crescimento significativo da dívida entre 2012/2014 (M€ 1,4 e 18%), passando para M€ 9, ainda que apenas por força da consideração, no último ano, da relativa à subscrição das unidade de participação no FAM (M€ 1,4).

Existência de um nível global de endividamento sustentável face ao quadro financeiro da Autarquia, em especial, às receitas orçamentais, bem como uma situação financeira de curto prazo equilibrada.

Cumprimento, no final de 2013 e 2014, dos limites legais de endividamento.

À consideração superior,

DESPACHO:

Concordo.

Remeta-se a Sua Exa o Secretário de Estado do Orçamento para homologação e encaminhamento para Sua Exa o Secretário de Estado das Autarquias Locais.

SUMÁRIO EXECUTIVO

Atendendo às evidências obtidas e à sua análise, os principais resultados **da auditoria ao Município das Caldas da Rainha (MCR)**, que abrangeu o período compreendido entre **2012 a 2014**, são, em síntese, os seguintes:

1. Insuficiências nos documentos de prestação de contas

1.1. Os documentos de prestação de contas, do triénio 2012/2014, não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação financeira, dado que **as correções efetuadas materialmente relevantes** pela IGF, em especial no último ano, nas rubricas **do ativo (mais M€ 2,4)** e do **passivo exigível (mais M€ 2,5)**, ainda que parte deste montante respeite à subscrição das unidades de participação no Fundo de Apoio Municipal (M€ 1,4).

Falta de fiabilidade dos documentos de prestação de contas

2. Fragilidades do processo de elaboração e gestão orçamental e suas consequências

2.1. A receita global disponível da Autarquia importou, nos anos de 2012/2014, respetivamente, em M€ 25,9, M€ 27,5 e M€ 31,6, incluindo, no último exercício, a arrecadação de empréstimos no montante de **M€ 2,4**.

2.2. Violação, em 2014, da regra do equilíbrio orçamental prevista no RFALEI ao nível de documentos previsionais (pelo menos, na primeira modificação orçamental e no orçamento final), o que **já não se verificou em termos de prestação de contas**, ou seja, atendendo à execução anual.

Violação, em 2014, da regra do equilíbrio orçamental prevista no RFALEI ao nível de documentos previsionais

Tal facto é suscetível, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira sancionatória, mas o órgão jurisdicional competente para a sua apreciação (Tribunal de Contas) está na posse de todos os elementos que permitem a sua apreciação e eventual valorização, pelo que não se justifica qualquer outra diligência.

2.3. Manutenção, entre 2012/2014, não obstante a evolução positiva ocorrida, de uma prática sistemática de elevado empolamento da previsão das receitas orçamentais, que evidenciaram **baixos índices de execução em termos globais (2014: 85%) e, em especial, na receita de capital (2014: 36%)**, o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL.

Prática sistemática de elevado empolamento na previsão das receitas

Deste **procedimento decorre um risco significativo para o equilíbrio e a sustentabilidade financeira da entidade**, pois **permite e potencia, de forma artificial, a realização e/ou existência de elevados montantes de despesa (2014: M€ 5,8) para além da efetiva capacidade para promover o seu pagamento atempado**.

Risco significativo para o equilíbrio e a sustentabilidade financeira da entidade

2.4. Cumprimento, entre 2012/2014, do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial, o que espelha uma gestão e execução orçamentais prudente e equilibrada ao longo desse período, não se tendo concretizado, assim, o risco a que aludimos anteriormente.

Execução orçamental equilibrada e prudente entre 2012/2014

2.5. Significativa rigidez da despesa orçamental, existindo uma limitada margem de atuação da Autarquia ao nível da sua gestão financeira, designadamente para fazer face às despesas que, à partida,

Significativa rigidez das despesas orçamentais

não se encontravam já vinculadas (2014: 26%).

3. Dívida municipal sustentável em termos globais e manutenção de uma situação financeira de curto prazo equilibrada

3.1. A dívida do MCR de operações orçamentais cresceu significativamente entre 2012/2014 (M€ 1,4 e 18%), passando para M€ 9, ainda que apenas por força da consideração, no último exercício, para efeitos da presente auditoria, da dívida relativa à subscrição das unidades de participação no FAM (M€ 1,4).

De facto, não considerando essa grandeza, a dívida municipal ter-se-ia mantido relativamente estável ao longo do triénio, ainda que com uma alteração ao nível da sua natureza e maturidade, pois ocorreu um acréscimo de m€ 720 no *stock* de EMLP e uma redução de m€ 703 das " outras dívidas a terceiros ".

De qualquer modo, o **endividamento municipal apresentava um nível adequado e sustentável face ao seu quadro financeiro**, nomeadamente, às receitas orçamentais, sendo de salientar, em 2014, o/a:

- ✓ **Reduzido período de recuperação da dívida municipal** (10 meses);
- ✓ **Elevada taxa de cobertura da dívida municipal pela receita total disponível** (325%, caso não se considere a receita de empréstimos);
- ✓ **Reduzido valor da dívida municipal " per capita "** (€ 174).

Realce-se, no entanto, que, no final de 2014, a dívida de MLP importava em M€ 5,9 e tinha um peso significativo na dívida total (66%), facto que se repercute e é suscetível de condicionar a gestão orçamental dos exercícios futuros.

3.2. O *stock* da dívida de EMLP evoluiu negativamente entre 2012/2014, tendo passado de **M€ 4** para **M€ 4,7**.

O respetivo **serviço da dívida registou**, no mesmo período, **um decréscimo de m€ 286** (26%), não sendo expectável, a manter-se o atual quadro de EMLP, que cresce nos próximos anos.

3.3. As " outras dívidas a terceiros " diminuíram, de forma significativa (m€ 703 e 20%), **passando para M€ 2,9, mantendo-se**, ao longo do período analisado, **uma situação financeira de CP equilibrada**, com:

- ✓ **Sistemáticos saldos reais positivos de operações orçamentais** (2014: M€ 1,9);
- ✓ **PMP a terceiros e a fornecedores**, respetivamente, **próximo e dentro dos parâmetros legais** (2014: 50 e 14 dias);
- ✓ **Cumprimento da regra do equilíbrio financeiro mínimo**, com um permanente ajustamento entre as dívidas de CP e correspondente liquidez do ativo, inclusive, com as disponibilidades;
- ✓ **Eliminação total dos pagamentos em atraso em mar/2014** (situação que se manteve, pelo menos, até jul/2015).

Evolução desfavorável da dívida global do MCR, mas mantendo um nível adequado e sustentável face ao seu quadro financeiro

Significativa materialidade e peso da dívida de MLP, com repercussões na gestão orçamental de exercícios futuros

Aumento da dívida de EMLP entre 2012/2014

Redução das " outras dívidas a terceiros " entre 2012/2014

Situação financeira de curto prazo positiva e equilibrada

4. Cumprimento dos limites legais de endividamento municipal, não obstante a falta de fiabilidade da informação reportada à DGAL

4.1. Em 2013 e 2014, a **Autarquia cumpriu todos os limites legais de endividamento municipal** previstos para aqueles anos.

4.2. Todavia, a **informação reportada à DGAL**, para apurar e controlar os referidos limites legais, **não refletia, com inteira fiabilidade, a situação do MCR no final de 2013/2014** ao nível, respetivamente, do **endividamento líquido (menos m€ 107)** e da **dívida total de operações orçamentais (mais M€ 1,1)**.

Tais **diferenças resultaram**, essencialmente, das correções efetuadas pela IGF à informação do MCR e, no caso do EL, também dos valores relativos aos SMAS incorretamente reportados à DGAL.

Cumprimento dos limites legais de endividamento de 2013 e 2014

Prestação de informação incompleta à DGAL

5. Alerta precoce e mecanismos de recuperação financeira

5.1. No final de 2013 e 2014, o **MCR não se encontrava em nenhuma situação que possibilitasse ou obrigasse a recorrer a um dos mecanismos de recuperação financeira legalmente previstos**.

Todavia, no final de 2014, de acordo com o RFALEI, **estavam reunidas as condições legalmente previstas para que a DGAL emitisse um alerta precoce**.

Condições para a emissão de um alerta precoce

6. Controlo interno, procedimentos contabilísticos e Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

6.1. O MCR tem em vigor **uma Norma de Controlo Interno e um Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas**, documentos que são coerentes e articulados entre si.

Todavia, o indicado em primeiro lugar não prevê quaisquer normas relativas à área do endividamento municipal e encontra-se desajustado da atual estrutura organizativa dos serviços municipais.

6.2. A **Autarquia não dispõe de nenhum departamento, serviço específico ou elemento responsável pela função de controlo**.

Norma de Controlo Interno desajustada da atual estrutura organizativa

Inexistência de responsável pela função de controlo

7. Principais recomendações

7.1. Destacamos as **recomendações ao MCR**, que visam, no essencial, **garantir a/o**:

- ✓ Regularização, ao nível da informação contabilística, das variações patrimoniais omitidas ou incorretamente refletidas;
- ✓ Elaboração de orçamentos rigorosos e prudentes, especialmente ao nível da receita prevista, visando a manutenção de uma gestão orçamental equilibrada e sustentável, bem como o cumprimento da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso;
- ✓ Adequado reporte de informação financeira à DGAL, atento o papel desta entidade em sede, designadamente, de acompanhamento e controlo do limite de endividamento municipal;
- ✓ Revisão da Norma de Controlo Interno no sentido de proceder à sua articulação e harmonização com a atual estrutura orgânica dos serviços municipais;
- ✓ Criação/designação de um serviço ou pessoa responsável pela função de controlo interno.

Principais recomendações

ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	6
LISTA DE FIGURAS	7
1. INTRODUÇÃO	8
1.1. ORIGEM E OBJETIVOS	8
1.2. METODOLOGIA E CONDICIONALISMOS	8
1.3. CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL	9
2. RESULTADOS DA AÇÃO	9
2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS (2012/2014)	9
2.1.1. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO FINANCEIRA	9
2.1.2. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS	12
2.2. ORÇAMENTO, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA (2012/2014)	14
2.2.1. PREVISÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL.....	14
2.2.2. DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIACÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA.....	20
2.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL (2013/2014)	25
2.3.1. APURAMENTO DOS LIMITES LEGAIS	25
2.3.2. ENTIDADES RELEVANTES PARA OS LIMITES LEGAIS	26
2.3.3. CONTROLO DOS LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO (2013).....	27
2.3.4. CONTROLO DO LIMITE DA DÍVIDA TOTAL DE OPERAÇÕES ORÇAMENTAIS (2014)	28
2.3.5. CONTROLO DA INFORMAÇÃO PRESTADA À DGAL.....	29
2.4. MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA E DE ALERTA PRECOCE	30
2.4.1. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS (2013)	30
2.4.2. ALERTA PRECOCE, SANEAMENTO E RUTURA FINANCEIROS (2014).....	31
2.5. CONTROLO INTERNO, PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS E PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS	32
3. CONCLUSÕES	33
4. RECOMENDAÇÕES.....	37
5. PROPOSTAS	38
ANEXOS (FIs. 1 a 95)	

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AMO MAIS	Amo Mais – Associação de Fins Específicos
Cfr	Confrontar
CIMO	Comunidade Intermunicipal do Oeste
CP	Curto Prazo
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DT	Dívida Total
ECP	Empréstimos de curto prazo
EL	Endividamento líquido
EMLP	Empréstimos de médio e longo prazos
FAM	Fundo de Apoio Municipal
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
LFL	Lei das Finanças Locais
LOE	Lei do Orçamento de Estado
M€	Milhões de euros
m€	Milhares de euros
MLP	Médio e longo prazos
MCR	Município de Caldas da Rainha
NCI	Norma de controlo interno
OT	Operações de tesouraria
PISOESTE	Parque de Inertes e Serviços do Oeste, EEIM
PMP	Prazo médio de pagamento
pp	Pontos percentuais
PGRIC	Plano de Gestão dos Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
RCM	Resolução de Conselho de Ministros
RFALEI	Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais
RJAEPL	Regime Jurídico da Atividade Empresarial e das Participações Locais
SATAPOCAL	Subgrupo de Apoio Técnico à Aplicação do POCAL
SIIAL	Sistema Integrado de Informação da Administração Local
SMAS	Serviços Municipalizados de Águas e Saneamento
TC	Tribunal de Contas
VMA	Valor máximo admissível

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Síntese das correções efetuadas aos balanços
Figura 2	Impacto das correções ao nível da dívida de operações orçamentais
Figura 3	Evolução das componentes dos balanços
Figura 4	Indicadores de endividamento
Figura 5	Indicadores de imobilizações
Figura 6	Evolução e taxas de execução da receita e despesa municipal
Figura 7	Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível
Figura 8	Controlo da regra do equilíbrio orçamental prevista no RFALEI
Figura 9	Equilíbrio orçamental em sentido substancial
Figura 10	Vinculação orçamental
Figura 11	Composição e evolução da dívida corrigida pela IGF
Figura 12	Compromissos assumidos / despesas faturadas (ou equivalente)
Figura 13	Saldos reais de operações orçamentais
Figura 14	Prazos médios de pagamento
Figura 15	Indicadores de liquidez
Figura 16	Pagamentos em atraso
Figura 17	Limite de endividamento líquido
Figura 18	Limite da dívida total de operações orçamentais
Figura 19	Entidades abrangidas pelo conceito de endividamento líquido total
Figura 20	Entidades relevantes para efeitos do limite da dívida total
Figura 21	Controlo do limite de EL
Figura 22	Controlo do limite de EMLP
Figura 23	Controlo do limite da DT de operações orçamentais
Figura 24	Diferença no reporte de EL (DGAL/IGF)
Figura 25	Diferença no reporte da DT (DGAL/IGF)
Figura 26	Reequilíbrio e saneamento financeiros
Figura 27	Mecanismos de alerta precoce
Figura 27	Saneamento e rutura financeiros

1. INTRODUÇÃO

1.1. ORIGEM E OBJETIVOS

1.1.1. De acordo com o plano de atividades da Inspeção-Geral de Finanças (**IGF**), realizou-se uma auditoria no Município de Caldas da Rainha (**MCR**), enquadrada no Projeto designado de " Controlo do endividamento e da situação financeira da Administração Local Autárquica ".

1.1.2. A esta auditoria estiveram associados os seguintes objetivos:

1	Avaliação da qualidade da informação constante dos documentos de prestação de contas do exercício de 2014.
2	Análise, quanto ao último triénio (2012/2014), do comportamento do Município em termos de execução orçamental e do endividamento municipal (designadamente, no que respeita aos empréstimos, <i>leasing</i> e outras dívidas a terceiros) e apreciação da situação financeira, em especial, de curto prazo.
3	Controlo do cumprimento, relativamente aos anos de 2013 e 2014, do regime de endividamento previsto, respetivamente, na Lei das Finanças Locais (Lei 2/2007, de 15/jan) e no Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (Lei n.º 73/2013, de 3/set) e nas respetivas Leis do Orçamento de Estado desses anos (Leis n.ºs 66-B/2012, de 31/dez e 83-C/2013, de 31/dez).
4	Verificação, no que respeita ao final de 2013 e 2014, da posição do Município em termos de saneamento e reequilíbrio financeiro e dos mecanismos de alerta precoce e de recuperação financeira previstos, respetivamente, nas Leis n.º 2/2007, de 15/jan e 73/2013, de 3/set.
5	Aferição do cumprimento dos objetivos definidos, para o ano de 2014, em eventuais planos de recuperação financeira aprovados após a Lei n.º 2/2007, de 15/jan (entretanto revogada), e ainda em vigor.
6	Conhecimento do sistema de controlo interno instituído em relação a vários aspetos do endividamento e sua avaliação em termos de adequação e eficácia.

Para além disso, procedeu-se à apreciação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, especialmente nas áreas relacionadas com o objeto da presente auditoria.

1.2. METODOLOGIA E CONDICIONALISMOS

1.2.1. A presente ação de controlo baseou-se na metodologia e instrumentos de trabalho consubstanciados no guião " Avaliação do Endividamento Municipal ", sintetizados nos Anexos (a fls. 1 a 9B), tendo o trabalho de auditoria englobado a:

- ✓ Recolha e análise de informação, suportada num conjunto de mapas;
- ✓ Utilização de uma *check list* de verificação da coerência entre os vários documentos que integram a prestação de contas;
- ✓ Realização de entrevistas com dirigentes e outros trabalhadores da entidade, com base em questionários destinados a validar os aspetos mais relevantes do sistema de controlo interno e os procedimentos contabilísticos nos aspetos mais relevantes para as áreas em apreciação;
- ✓ Execução de procedimentos de circularização e reconciliação com entidades terceiras;
- ✓ Efetivação de testes de conformidade e substantivos.

1.2.2. Na realização desta ação de controlo destaca-se a boa colaboração recebida dos eleitos locais e trabalhadores da Autarquia, em especial dos afetos à Divisão Financeira,

bem como das entidades externas abrangidas pela análise do limite de endividamento do MCR e as selecionadas no âmbito do procedimento de circularização da dívida.

1.3. CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL

1.3.1. O projeto de relatório foi submetido a contraditório institucional da Autarquia, constando a resposta dos Anexos a este documento (fls. 76 a 95).

No referido contraditório, o MCR evidencia a aceitação, de uma forma genérica, de todas as asserções produzidas pela IGF e destaca um conjunto de medidas já levadas a cabo no sentido de dar cumprimento às recomendações formuladas.

Anexos, a fls. 76 a 95

A apreciação do conteúdo do contraditório foi tida em consideração na elaboração do presente documento.

2. RESULTADOS DA AÇÃO

2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS (2012/2014)

2.1.1. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO FINANCEIRA

2.1.1.1. Do trabalho realizado¹, com o propósito de aferir sobre **a qualidade da informação financeira produzida pelo MCR** no ano de 2014, resultaram as seguintes **correções aos dados constantes dos balanços do triénio de 2012/2014**²:

Figura 1 – Síntese das correções efetuadas aos balanços

Un: euro

COMPONENTES DO BALANÇO	CONTAS	2012				2013				2014			
		Débito	Crédito	Saldo		Débito	Crédito	Saldo		Débito	Crédito	Saldo	
				Valor	D/C			Valor	D/C			Valor	D/C
ATIVO	411 - Investimentos financeiros	1 050 000,00		1 050 000,00	D	1 050 000,00		1 050 000,00	D	2 422 880,32		2 422 880,32	D
FUNDOS PRÓPRIOS	59/88 - Resultados	3 418,69		- 3 418,69	D	3 418,69		- 3 418,69	D	3 418,69		- 3 418,69	D
PASSIVO	264 - SMAS		1 050 000,00	1 050 000,00	C		1 050 000,00	1 050 000,00	C		1 050 000,00	1 050 000,00	C
	22x - Fornecedores		83 054,91	83 054,91	C		7 705,10	7 705,10	C		64 227,44	64 227,44	C
	268126 - Credores das Administrações Públicas - FAM - MLP										1 176 754,32	1 176 754,32	C
	268126 - Credores das Administrações Públicas - FAM - CP										196 126,00	196 126,00	C
	2739 - Acréscimos de custos	79 636,22		- 79 636,22	D	4 286,41		- 4 286,41	D	60 808,75		- 60 808,75	C

Anexos, a fls. 12 e 27

¹ Foram circularizados e reconciliados os saldos:

- ✓ Das entidades financeiras (Caixa Geral de Depósitos, Banco Espírito Santo, Banco Português de Investimento e Banco Santander Totta) relativos à totalidade dos empréstimos de médio e longo prazos (EMLP) contratados com a Autarquia;
- ✓ De 23 entidades em termos dos outros credores (fornecedores c/c, fornecedores de imobilizado e outros), cujos créditos totalizavam, no final de 2014, cerca de M€ 1,4 e representavam 64% da dívida daquela natureza refletida contabilisticamente, tendo obtido 91% das respostas.

² Atendendo a que apenas foi controlada a qualidade da informação dos documentos de prestação de contas de 2014, nomeadamente através dos referidos procedimentos de circularização e reconciliação, as correções efetuadas em 2012 e 2013 respeitam somente às decorrentes daquele controlo que eram também suscetíveis de afetar a informação económico-financeira desses exercícios.

As indicadas correções também foram introduzidas, quando relevantes, noutras grandezas consideradas nas análises efetuadas pela IGF, nomeadamente em termos da dívida e, até 2013, de endividamento líquido.

Salientamos as **correções** efetuadas, para mais, **no passivo de 2014, no montante de M€ 2,5**, que **representam cerca 26%**³ **da dívida municipal constante do balanço, correspondem**, em especial, a dívida relativa à/ao:

- ✓ **Subscrição das unidades de participação no Fundo de Apoio Municipal (FAM), no valor de M€ 1,4**⁴;
- ✓ **Realização, pelos SMAS, da subscrição, pelo Município, de parte do capital social da empresa Águas do Oeste, SA, no valor de M€ 1,05.**

Realce-se, no que respeita ao reconhecimento contabilístico da subscrição das unidades de participação no FAM, que o Subgrupo de Apoio Técnico à Aplicação do POCAL (SATAPOCAL), através de uma nota explicativa de mai/2015⁵, considerou que tal evento e, conseqüentemente, o reflexo do correspondente passivo, devia ter sido efetuado pelos Municípios em 2014.

Admite-se, no entanto, no mesmo documento, que « *Em caso de manifesta impossibilidade de efetuar o reconhecimento contabilístico no ano 2014, decorrente da conclusão dos procedimentos de encerramento de contas, os municípios deverão reconhecer o facto no anexo ao Relatório de Gestão, designado para o efeito como "Factos relevantes ocorridos após o Fecho de Contas "* ».

Ora, o MCR apenas reconheceu contabilisticamente este evento em 2015 (ainda que, até finais de jul/2015, por um valor parcial - € 980 630)⁶, pelo que, por uma questão de comparabilidade e consistência, nomeadamente face a outros municípios que o tenham feito ainda em 2014, procedemos à corresponde correção para efeitos da nossa análise⁷.

Por sua vez, a subscrição da participação no capital da empresa Águas do Oeste, SA foi efetuada pelo MCR, mas a sua realização foi concretizada, em 2006, pelos e com verbas dos SMAS, que refletiu contabilisticamente o respetivo direito sobre a Autarquia, a qual, ao contrário do que era exigível, não reconheceu qualquer passivo relativo a este evento.

Realce-se, ainda, que os SMAS realizaram o capital com recurso a verbas de operações de tesouraria (OT)⁸, o que originou, desde esse exercício e, pelo menos, até 2014, o apuramento de saldos de operações de tesouraria negativos.

A utilização das referidas verbas para fazer face a despesas orçamentais consubstancia

³ Proporção que reduz para 13% não se considere os montantes da dívida relativa às unidades de participação no Fundo de Apoio Municipal, regulamentado pela Lei n.º 53/2014, de 25/ago, que aprovou o regime jurídico da recuperação financeira municipal.

⁴ A realização do montante indicado, de acordo com o previsto no n.º 1, do art. 19.º, da Lei n.º 53/2014, de 25/ago, deverá ser efetuada em 7 anos, pelo que o Município deverá prever uma despesa com ativos financeiros nos orçamentos de 2015 a 2020 de € 196 126 e no de 2021 de € 196 124,32 (cfr. Anexos, a fls. 21).

⁵ Disponível em " <http://www.portalautarquico.pt/pt-PT/alertas/contabilizacao-da-contribuicao-dos-municipios-para-o-capital-do-fam---esclarecimento/> ".

⁶ Segundo explicação dos serviços, tal situação ficou apenas a dever-se ao facto de não existir verba suficiente prevista na correspondente rubrica das grandes opções do plano, situação que irá ser ultrapassada brevemente.

⁷ Ainda que tenhamos expurgado esse montante, designadamente, para efeitos da dívida total de operações orçamentais relevante para o limite legal de 2014, como, aliás, também decorre do documento do SATAPOCAL a que aludimos.

⁸ Por contrapartida do reconhecimento do direito sobre o Município.

uma prática ilegal, sendo suscetível de integrar os ilícitos de natureza financeira previstos no art. 65º, n.º 1, als. b), d), g) e i), da Lei n.º 98/97, de 26/ago⁹, competindo a sua apreciação e valorização ao Tribunal de Contas (cfr. art. 5º, n.º 1, al. e), da LOPTC).

Ora, aquele órgão jurisdicional conhece esta situação e já solicitou esclarecimentos aos SMAS¹⁰, sendo, ainda, de referir que, de acordo com os serviços municipais, a sua regularização deverá ocorrer no exercício de 2015.

De qualquer modo, não se justifica, face ao exposto, a realização de qualquer outra diligência por parte da IGF.

Em sede de contraditório, o MCR demonstrou que já encetou os procedimentos necessários para proceder ao registo contabilístico das variações patrimoniais omitidas.

Anexos, a fls. 76, 77, 85 a 91

2.1.1.1.1. Por sua vez, **o impacto do conjunto das correções**, referidas no item anterior, **na dívida municipal de operações orçamentais**¹¹ foi o seguinte:

Figura 2 – Impacto das correções ao nível da dívida de operações orçamentais

Un: euro

DESCRIÇÃO	2012	2013	2014	
Dívida financeira	- EMLP	0	0	0
	- ECP	0	0	0
	- Leasing	0	0	0
Subtotal	0	0	0	
Outras dívidas a terceiros	- MLP	0	0	0
	- CP	1 133 055	1 057 705	1 114 227
Subtotal	1 133 055	1 057 705	1 114 227	
Total parcial	1 133 055	1 057 705	1 114 227	
FAM	- MLP			1 176 754
	- CP			196 126
Subtotal			1 372 880	
Total geral	1 133 055	1 057 705	2 487 108	

Anexos, a fls. 36

2.1.1.1.2. Assim, no **MCR**, entre 2012/2014, os **balanços e toda a restante informação divulgada sobre a dívida municipal**, nomeadamente ao nível dos documentos de prestação de contas, **não refletem, com inteira fiabilidade, a sua situação financeira**, dado que as **correções** efetuadas, em especial no último ano, são materialmente relevantes em termos absolutos (**M€ 2,5**) e têm um peso muito significativo na respetiva dívida total reconhecida contabilisticamente (cerca de 26%), ainda que parte deste montante respeite à subscrição das unidades de participação do FAM (M€ 1,4).

⁹ Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

¹⁰ Em sede de organização e documentação da conta de gerência de 2013 (Processos n.ºs 4862/2013 e 5497/2013) os SMAS prestaram os esclarecimentos solicitados através do ofício n.º 2233, de 8/set/2014 (cfr. ponto 6 dos Anexos, a fls. 22).

¹¹ Que, na análise efetuada ao longo deste relatório, corresponde à soma da constante dos documentos de prestação de contas com as correções efetuadas e discriminadas neste item.

2.1.1.2. Para além disso, atendendo ao disposto no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (**POCAL** ¹²), constatámos **outras insuficiências, com repercussões ao nível da qualidade e fiabilidade da informação económico-financeira** elaborada pelo MCR, em especial, as que respeitam à:

- ✓ Falta de inventariação da totalidade dos bens imóveis (terrenos) adquiridos antes da entrada em vigor do POCAL;
- ✓ Reflexão incorreta das faturas, que dão entrada no início do ano e dizem respeito e têm data do exercício anterior, na conta 2739 - Acréscimos de Custos, em vez de serem reconhecidas, desde logo, nas respetivas contas de terceiros (contas 22 ou 26), ainda que em contas de " receção e conferência ".

Em sede de contraditório, o MCR reconhece as fragilidades indicadas e afirma que irá promover as medidas necessárias no sentido de as ultrapassar.

Anexos, a fls. 84

2.1.2. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS

2.1.2.1. As componentes dos balanços do MCR no triénio 2012/2014, após as correções da IGF, apresentaram os seguintes valores e evolução:

Figura 3 – Evolução das componentes dos balanços

Un: euro

DESCRIÇÃO	2012	2013	2014	VARIACÃO NO TRIÉNIO	
				Montante	%
Acréscimos e diferimentos	842 622,91	894 413,78	730 576,79	- 112 046,12	-13%
Restante ativo	123 820 596,62	122 577 653,82	123 792 227,23	- 28 369,39	0%
ATIVO TOTAL	124 663 219,53	123 472 067,60	124 522 804,02	- 140 415,51	-0,1%
Dívidas a terceiros	8 310 995,68	6 214 650,31	9 680 347,70	1 369 352,02	16%
Provisões	0,00	0,00	107 085,93	107 085,93	
Acréscimos e diferimentos	32 633 299,04	33 386 852,73	36 030 213,87	3 396 914,83	10%
PASSIVO TOTAL	40 944 294,72	39 601 503,04	45 817 647,50	4 873 352,78	12%
Património	76 147 130,02	76 731 866,54	78 279 863,01	2 132 732,99	3%
Restantes fund. próprios	7 571 794,79	7 138 698,02	425 293,51	- 7 146 501,28	-94%
FUND. PRÓPRIOS TOTAIS	83 718 924,81	83 870 564,56	78 705 156,52	- 5 013 768,29	-6%

Fonte: Balanços 2012/2014 e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 10 e 11

Deste modo, no **triénio 2012/2014**, constatou-se que:

- ✓ **O ativo não sofreu alterações significativas**, apresentando um decréscimo quase nulo, que resultou, designadamente, de uma redução substancial dos bens de domínio público (-7%) e dos depósitos e caixa (-14%), que compensou o

¹² Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22/fev, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 162/99, de 14/set, Decreto-Lei n.º 315/2000, de 2/dez, Decreto-Lei n.º 84-A/2002, de 5/abr, e pelo art.º 104º da Lei n.º 60-A/2005, de 30/dez.

aumento das imobilizações corpóreas (3%) e investimentos financeiros (126%), rubricas que contribuiram, respetivamente, em -2109%, -611%, 1818% e 978% para a variação total;

- ✓ O **passivo evoluiu negativamente**, com um crescimento de 12%, que resultou do aumento verificado nas rubricas dos acréscimos e diferimentos (10%) e das dívidas a terceiros de médio e longo prazo (47%) e da diminuição verificada nas dívidas a terceiros de curto prazo (-12%), que correspondem a 70%, 39% e -11%, respetivamente, da variação total;
- ✓ Os **fundos próprios diminuíram** (6%), para o que contribuiu, em especial, o decréscimo verificado ao nível dos resultados (-115%) e o aumento do património (43%) que representam, respetivamente -143% e 43% da variação total.

Assim, no período em análise, **diminuiu o grau de dependência dos fundos próprios para financiamento do ativo** (de 67% para 63%), tendo-se **mantido relativamente estável o correspondente peso do passivo exigível** (de 7% para 8%).

2.1.2.2. Atendendo às grandezas constantes do balanço, a situação da Autarquia em termos de **endividamento**, quando abordada, de forma articulada, com o ativo líquido e o passivo total, apresenta a seguinte evolução:

Figura 4 – Indicadores de endividamento

INDICADORES	2012	2013	2014	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
Endividamento (passivo / ativo líquido)	33%	32%	37%	3,95
Estrutura de Endividamento I (dívidas MLP / passivo)	10%	8%	13%	3,10
Estrutura de Endividamento II (dívida financeira MLP / passivo)	10%	8%	10%	0,53
Estrutura de Endividamento III (dívidas de CP / passivo)	10%	8%	8%	-2,27

Fonte: Balanços de 2012 a 2014

Anexos, a fls. 38 (indicadores 10 a 12)

Segundo este conjunto de indicadores verifica-se que:

- ✓ **Aumentou o peso do passivo no ativo líquido** (indicador " Endividamento "), que se situou, em 2014, em 37%, por força, em especial, da dívida de MLP (indicador " Estrutura de Endividamento I ");
- ✓ **Diminuiu o peso das dívidas de CP no passivo** (indicador " Estrutura de Endividamento III "), o que indicia um desagravamento da pressão exercida sobre a tesouraria municipal.

Por sua vez, no que respeita aos **três indicadores das imobilizações** adotados pela IGF, verificou-se a evolução expressa na figura seguinte:

Figura 5 – Indicadores de imobilizações

INDICADORES	2012	2013	2014	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
Indicador das imobilizações I (capitais permanentes / imobilizado líquido)	75%	75%	72%	-3,25
Indicador das imobilizações II (capitais alheios / imobilizado líquido)	7%	5%	8%	1,10
Indicador das imobilizações III (capitais alheios CP / imobilizado líquido)	4%	3%	3%	-0,48

Fonte: Balanços de 2012 a 2014

Anexos, a fls. 38 (indicadores 7 a 9)

Os resultados destes rácios mostram que **o imobilizado é maioritariamente financiado**, como é desejável, **por capitais permanentes**¹³ (indicador das imobilizações I), com uma componente muito relevante de fundos próprios (apenas 8% de capitais alheios de MLP - indicador de imobilizações II), sendo reduzido o grau de cobertura por capitais alheios de CP (indicador de imobilizações III).

2.2. ORÇAMENTO, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA (2012/2014)

2.2.1. PREVISÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

2.2.1.1. No triénio de 2012/2014, as receitas previstas/cobradas e as despesas previstas/pagas tiveram a evolução expressa na figura seguinte:

Figura 6 – Evolução e taxas de execução da receita e despesa municipal

Linc euro

RUBRICAS	PREVISÃO / EXECUÇÃO (valores absolutos)						PREVISÃO / EXECUÇÃO (%)			VARIAÇÃO DA EXECUÇÃO NO TRIÉNIO	
	2012		2013		2014						
	PREVISÃO	EXECUÇÃO	PREVISÃO	EXECUÇÃO	PREVISÃO	EXECUÇÃO	2012	2013	2014	(%)	(pp)
1 - Saldo inicial	0	2 696 688	0	5 554 118	0	5 712 280				112%	0 pp
2 - Repos. não abat. nos pagam.	3 478	3 478	5	90	2 000	3 125	100%	1800%	156%	-10%	56 pp
3 - Receita Corrente	19 618 197	18 561 001	20 219 869	19 520 120	19 406 035	19 456 314	95%	97%	100%	5%	6 pp
4 - Despesa Corrente	19 492 982	15 198 811	19 372 657	16 047 247	19 325 109	15 791 516	78%	83%	82%	4%	4 pp
5 - Receita de Capital	18 218 997	4 652 894	17 611 313	2 445 887	17 982 457	6 435 341	26%	14%	36%	38%	10 pp
6 - Despesa de Capital	18 347 690	5 161 132	18 458 530	5 760 689	18 065 383	11 088 307	28%	31%	61%	115%	33 pp
7 - Receita Total (1+2+3+5)	37 840 672	25 914 061	37 831 187	27 520 216	37 390 492	31 607 061	68%	73%	85%	22%	16 pp
8 - Despesa Total (4+6)	37 840 672	20 359 943	37 831 187	21 807 936	37 390 492	26 879 823	54%	58%	72%	32%	18 pp

Fonte: Mapas de controlo orçamental e mapas de fluxos de caixa

Anexos, a fls. 28 e 29

A **receita total disponível** (incluindo o saldo orçamental transitado da gerência anterior) importou, nos anos de **2012/2014**, no montante de, respetivamente, **MC 25,9, MC 27,5 e MC 31,6**, o que espelha um **crescimento de MC 5,7** (22%) no referido período, devido, em grande medida, ao aumento verificado na rubrica de

¹³ Ou seja, por fundos próprios e financiamentos de médio e longo prazos.

receitas de capital (38%) ¹⁴.

No mesmo sentido evoluiu a **despesa municipal total paga** (**32%**), que passou de **M€ 20,4** para **M€ 26,9**, quase exclusivamente em resultado da evolução das rubricas **de aquisição de bens de capital, transferências correntes e despesas com o pessoal**, que cresceram, respetivamente, M€ 6 (176%), m€ 701 (38%) e m€ 487 (10%).

Realce-se, no entanto, que as **receitas de capital incluíam**, em 2014, a **arrecadação do capital de um empréstimo** (receita não efetiva) no montante de **M€ 2,4**, sem a qual **as receitas daquele exercício seriam de M€ 29,2** e a **variação no triénio, para mais, de M€ 3,3** (13%).

2.2.1.2. No mesmo período, o **grau de execução orçamental da receita total disponível** teve um **aumento significativo (de 68% para 85%)**, que decorreu da simultânea variação positiva da execução das **receitas correntes** (atingiram 100%) e das **receitas de capital (de 26% para 36%)**.

Ainda assim, **face aos valores previstos, não foram arrecadadas, nos anos de 2012 a 2014, receitas totais no montante de M€ 11,9, M€ 10,3 e M€ 5,8**, respetivamente, resultando esta situação essencialmente das seguintes rubricas:

- ✓ " **09. – Venda de bens de investimento** ", com verbas não executadas de, respetivamente, M€ 9, M€ 8,9 e M€ 7,6, que contribuíram em 75%, 86% e 131% para o desvio total verificado;
- ✓ " **10.03.07. - Participação comunitária em projetos cofinanciados** ", com verbas não executadas de, respetivamente, M€ 4,3, M€ 6 e M€ 3,7, que correspondem a 36%, 58% e 64% do desvio total verificado.

Existiu, assim, no MCR, não obstante a evolução positiva ocorrida, uma **prática sistemática de elevado empolamento na previsão das receitas orçamentais**, que continuaram a evidenciar, em 2014, um índice de execução inadequado em termos globais e muito reduzido na componente de capital, **o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL.**

No contraditório, a Autarquia indica apenas que os documentos previsionais foram elaborados em conformidade com o POCAL e " (...) *com base nos princípios elementares da prudência, do rigor, da transparência e do equilíbrio.* ".

Anexos, a fls. 78

Ora, a IGF não contradiz, em parte alguma do relatório, o referido pelo Município, o que afirma, e reitera, é que as receitas orçamentais foram sistematicamente empoladas, facto que o MCR não contesta (pois não põe em causa os valores considerados pela IGF e que decorrem das suas prestações de contas).

Aliás, dadas as taxas de execução da receita orçamental e a, conseqüente, materialidade da despesa suscetível de ser realizada sem uma efetiva cobertura pela receita cobrada,

¹⁴ Por força do comportamento verificado, em especial, nas rubricas de EMLP, que em 2014, inclui uma verba relativa a um empréstimo no valor de M€ 2,4 e da participação comunitária em projetos cofinanciados, que aumentou, no triénio, m€ 800.

podemos, de facto, afirmar que os orçamentos do MCR foram elaborados, em todos os exercícios analisados, com base em expectativas otimistas ao nível das receitas previstas.

Sobre esta matéria, João Carvalho, Maria José Fernandes, Pedro Camões e Susana Jorge afirmam que " *Em oposição a esta situação há os orçamentos **empolados** com inscrição de receitas sobreavaliadas ou **com níveis elevados de incerteza na cobrança.*** " ¹⁵, acrescentado, ainda, que se assiste a uma " (...) *tendência generalizada para a não consideração do Princípio da Prudência, o que leva a que não seja integrado no cálculo das estimativas orçamentais da receita, o montante correspondente ao grau de incerteza das cobranças demonstrado pelas sucessivas execuções orçamentais dos anos anteriores.* " ¹⁶ (o negrito é nosso).

Em síntese, se a Autarquia não pretendia, de facto, empolar os seus orçamentos de receitas e com isso criar a possibilidade de realizar despesa sem uma efetiva cobertura na receita cobrada, então seria de esperar que existisse, no mínimo, alguma correspondência entre os montantes da receita efetivamente cobrada e a prevista, o que não acontece.

Assim, as afirmações tecidas em sede de contraditório não põem em causa as asserções produzidas sobre esta matéria, que, por isso, mantemos integralmente.

2.2.1.3. Os **desvios registados**, no triénio 2012/2014, **na execução da receita orçamental prevista** permitiam, **em sede de realização das despesas**, a seguinte situação:

Figura 7 – Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível

Un: euro

RUBRICAS	EXERCÍCIOS			% DE COBERTURA DA DESPESA PREVISTA $(\frac{1}{2}) * 100$		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014
1 - Receita total efetivamente disponível	25 914 061	27 520 216	31 607 061	68%	73%	85%
2 - Despesa orçamental prevista	37 840 672	37 831 187	37 390 492			
Diferença (1-2)	- 11 926 611	- 10 310 971	- 5 783 431			

Fonte: Orçamentos finais, mapas de controlo orçamental e mapas de fluxos de caixa

Anexos, a fls. 30

Deste modo, o **MCR criou**, de forma artificial, **através do empolamento na previsão das receitas orçamentais**, a **possibilidade de realização e/ou existência de um elevado montante de despesas para o pagamento das quais não existiam**, de facto, **disponibilidades financeiras suficientes, potenciando**, assim, **uma gestão orçamental totalmente desequilibrada**.

Tal **risco**, apesar de ter diminuído significativamente no triénio, **continuava a importar, em 2014, num montante materialmente muito relevante (M€ 5,8)**, valor que corresponde a cerca de 18% da respetiva receita total disponível.

Acresce que, em qualquer um dos anos, a situação em apreço não pode ser justificada apenas pelas dívidas de natureza administrativa (ou comercial) de CP transitadas de exercícios anteriores, já que, segundo a informação financeira da Autarquia, importavam,

¹⁵ " Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses – 2006 ", 2008, fls. 85.

¹⁶ " Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses – 2013 ", 2014, fls. 54.

no início de cada um dos anos indicados, em, respetivamente, M€ 3,3, M€ 2,4 e M€ 1,4.

Assim, através do mencionado empolamento, o **MCR criou a suscetibilidade de serem realizadas**, designadamente **em 2014, "novas despesas" no montante de M€ 4,4**¹⁷, relativamente às quais **não existia uma efetiva capacidade de pagamento**.

2.2.1.4. No ano de **2014**, o comportamento do MCR em termos **da regra do equilíbrio orçamental prevista no art. 40.º da Lei n.º 73/2013, de 3/set**¹⁸ foi o seguinte:

Figura 8 – Controlo da regra do equilíbrio orçamental prevista no RFALEI

Un: euro

DESCRIÇÃO		CONTROLO DO CUMPRIMENTO DA REGRA DE EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL (2014)		
		1ª Modificação orçamental	Orçamento final	Prestação de contas
Resultado a)	Montante	- 638 211,00	- 876 211,00	2 707 661,76
	Percentagem	97%	96%	116%
Conclusão		Incumprimento	Incumprimento	Cumprimento

a) Em 2014, um resultado em termos de montante e percentagem, respetivamente, positivo ou igual ou superior a 100% evidenciam o cumprimento da regra do equilíbrio orçamental.

Anexos, a fls. 31 e 32

De facto, em termos previsionais, ao nível da 1ª modificação orçamental¹⁹ e do orçamento final, a receita corrente bruta cobrada era inferior à despesa paga da mesma natureza acrescida das amortizações médias dos EMLP, o que evidencia a **violação da regra do equilíbrio orçamental prevista no RFALEI, o que já não se verificou ao nível da respetiva execução**.

Refira-se, no entanto, que, apesar do RFALEI ter entrado em vigor em 1/jan/2014, **as instruções do SATAPOCAL sobre esta matéria apenas foram publicadas em março de 2015**, ou seja, já depois da 1ª modificação orçamental (em 6/jan).

De qualquer modo, a **violação da regra do equilíbrio orçamental**, previsto no art. 40.º do RFALEI, é suscetível, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira sancionatória, de harmonia com o art. 65º, n.º 1, al. b), da LOPTC.

Porém, o Tribunal de Contas (TC), face às suas competências em matéria de verificação de contas e de efetivação de responsabilidades financeiras (art. 5º, n.º 1, als. d), e e), da LOPTC), está na posse de todos os elementos que espelham a situação descrita e que permitem a sua apreciação e eventual valorização em sede de responsabilidade financeira, pelo que não se justifica a realização de qualquer outra diligência.

A Autarquia, no contraditório, indica que *" A regra do Equilíbrio Orçamental (...) foi também considerada aquando da elaboração dos documentos previsionais de 2015, assim como na sua execução (...) "*, embora não apresente qualquer evidência desse facto, nem

¹⁷ Diferença entre a " Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível ", no valor de M€ 5,8, e o montante de " outras dívidas a terceiros " de CP transitadas, de acordo com a respetiva prestação de contas, do exercício de 2013 (M€ 1,4).

¹⁸ Lei que aprovou o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais (RFALEI).

¹⁹ Primeiro momento em que, atendendo à data de entrada em vigor do RFALEI (1/jan/2014), o Município estava obrigado a cumprir, ainda que em termos previsionais, a referida regra de equilíbrio orçamental.

ponha em causa as grandezas e a análise efetuada pela IGF, pelo que mantemos as asserções produzidas.

Anexos, a fls. 78

2.2.1.5. No que respeita à verificação, nos anos de **2012 a 2014**, do cumprimento do princípio do **equilíbrio orçamental** numa **perspetiva substancial**²⁰, os resultados foram os seguintes:

Figura 9 – Equilíbrio orçamental em sentido substancial

ANO	EXECUÇÃO DO ANO	
	Autónoma	Global
2012	113%	108%
2013	116%	113%
2014	107%	106%

Fonte: Orçamentos finais e mapas de fluxos de caixa

Anexos, a fls. 33 (em especial, colunas 9 e 10) e 2 (metodologia)

Verifica-se, deste modo, que a **Autarquia cumpriu**, em qualquer dos anos analisados, o **princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial**, situação que indicia uma **execução orçamental equilibrada ao longo do período em apreço**.

Assim, o **risco potencial**, a que aludimos no item anterior, **acabou por não se concretizar ao nível da gestão e execução orçamentais**, pois as **receitas globais de todos os exercícios analisados foram suficientes para cobrir as despesas faturadas ou equivalentes** (pagas e não pagas).

2.2.1.6. Nos anos de **2012/2014**, a relação entre as **disponibilidades orçamentais** e o valor de algumas **despesas de carácter regular** e **de compromissos já assumidos**²¹, foi a seguinte:

Figura 10 - Vinculação orçamental

Lirc euro

DESCRIÇÃO		EXECUÇÃO		
		2012	2013	2014
1 - Despesas de carácter regular	Despesas com o pessoal	4 777 578	5 093 648	5 264 489
	Encargos relativos à dívida financeira (amortização e juros)	1 121 809	951 424	835 736
	Outras	2 139 965	2 115 417	2 246 284
2 - Outras dívidas a terceiros de CP transitada do ano anterior		3 318 190	3 580 038	2 472 303
3 - Compromissos já assumidos	No final do exercício anterior e ainda não faturados a)	3 853 482	999 463	1 264 688
	Para o exercício no final do anterior (contas 04 e 05)	3 083 282	11 568 979	11 215 234
4 - TOTAL (1+2+3)		18 294 305	24 308 969	23 298 734
5 - Disponibilidades orçamentais b)		25 914 061	27 520 216	31 607 061
6 - Diferença (5-4)		7 619 755	3 211 246	8 308 327
7 - Percentagem da receita não vinculada (6/5*100)		29,4	11,7	26,3

a) Resulta da diferença entre o valor total dos compromissos assumidos no exercício anterior e a respetiva soma das despesas pagas com as faturadas e ainda não pagas

b) Resulta da soma dos saldos orçamentais iniciais com as receitas cobradas

Fonte: Documentos de prestação de contas de 2012 a 2014 e correções efetuadas pela IGF

Anexos, a fls. 33A

²⁰ Isto é, entrando também em consideração, entre outros aspetos, com a receita disponível e com a despesa realizada e faturada, mas ainda não paga (cfr. alínea b) do ponto 1.2. da metodologia, Anexo a fls. 2).

²¹ Cfr. alínea b) do ponto 1.2. da metodologia, Anexo a fls. 2.

Assim, no **início de qualquer dos exercícios**, uma **parte muito substancial do valor global das receitas orçamentais** encontrava-se já **comprometida** face apenas a **um conjunto de despesas certas** ²², **que se repetem em todos os exercícios e que apresentam um elevado grau de inflexibilidade.**

Tal situação espelha a **acentuada rigidez da despesa orçamental**, dispondo a Autarquia **de uma reduzida margem de manobra ao nível da gestão financeira**, designadamente para fazer face às demais despesas municipais que, à partida, não se encontravam já " vinculadas ".

O MCR, no contraditório, argumenta que o facto de celebrarem contratos (depreendemos que se refiram a aquisições de bens e serviço) com duração de três anos, a que acresce os " (...) *compromissos transitados e os resultantes da dívida transitada, absorvem um valor considerável do orçamento do respetivo ano e, conseqüentemente, implica rigidez na despesa.* ".

Anexos, a fls. 79

Assim, o Município não só não contesta as afirmações tecidas pela IGF (pois não põe em causa os valores apresentados), como procura justificar a situação descrita apenas com a existência de contratos plurianuais.

Ora, os cálculos efetuados e que constam, de forma sintética, da figura supra, entram em consideração apenas com os compromissos já assumidos para o exercício em anos anteriores (refletidos nas contas 04/05 de n+1) e não de todos os compromissos de exercícios futuros (nomeadamente, os reconhecidos nas contas 04/05 de n+2, n+3 e n+4 e seguintes).

Assim, mantemos as asserções produzidas sobre esta matéria.

2.2.1.7. A análise, através de um conjunto de indicadores, à **execução orçamental do MCR**, reportada ao mesmo período, permite-nos ainda afirmar que:

- ✓ **Diminuiu o peso das despesas orçamentais pagas por receitas próprias** (passou de 61% para 47%), bem como a proporção **destas últimas na receita total cobrada** (passou de 53% para 49%);
- ✓ **Aumentou o peso das despesas totais pagas nos compromissos assumidos para o exercício** (de 82% para 87%), mantendo-se a **proporção destes últimos no total das despesas realizadas e faturadas** (104%).

Anexos, a fls. 34 e 35 (indicadores 1 a 31, em especial, 4, 7, 17 e 18)

2.2.1.8. Em síntese, o MCR, no **trienio** em análise, atendendo ao princípio da universalidade, **manteve uma gestão orçamental prudente e equilibrada**, pois **tem adequado o nível de realização e/ou existência da despesa** (e não somente o seu pagamento) **à efetiva cobrança da receita** (e não a sua mera previsão orçamental).

Conseqüentemente, **tem tido disponibilidade financeira suficiente para pagar,**

²² Saliente-se que não entramos em consideração para esta análise com todo o tipo de despesa municipal com as características descritas, com as quais a situação ainda seria mais negativa nesta perspetiva, pelo que os resultados apresentados não espelham totalmente a real situação do Município nesta matéria.

tempestivamente, os compromissos assumidos perante entidades terceiras, nomeadamente de CP, situação que, aliás, é confirmada pelos resultados dos indicadores de equilíbrio em sentido substancial.

Salientamos, no entanto, que, tendo em conta a prática sistemática de empolamento orçamental, **os documentos previsionais do MCR não refletem a sua real expectativa da execução orçamental, não podendo, por isso, constituir um eficaz instrumento de gestão**, nem servir de base a uma análise rigorosa em termos da eficácia da sua execução pelos órgãos autárquicos ²³.

Sobre esta matéria, em sede de contraditório, a Autarquia reforça apenas que " *Foram (...) definidas prioridades de forma a organizar ações e projetos em função da receita disponível, em articulação com as prioridades estratégicas e com os domínios das atribuições e competências dos municípios, por forma a manter uma gestão orçamental prudente e equilibrada como ocorreu no triénio 2012/2014.*"

Anexos, a fls. 80

2.2.2. Dívida Municipal e Apreciação da Situação Financeira

2.2.2.1. A dívida global do MCR de operações orçamentais, incluindo as correções efetuadas pela IGF aos anos de 2012 a 2014 (cfr. item 2.1.1.1.), importava nos seguintes montantes:

Figura 11 – Composição e evolução da dívida corrigida pela IGF

Lr: euro

DESCRIÇÃO	2012	2013	2014	VARIÇÃO 2012/2014		
				Montante	%	
Dívida financeira	- EMLP	4 012 802	3 116 788	4 732 375	719 573	17,9%
	- ECP	0	0	0	0	-
	- Leasing	0	0	0	0	-
Subtotal	4 012 802	3 116 788	4 732 375	719 573	17,9%	
Outras dívidas a terceiros	- MLP	0	0	0	0	-
	- CP	3 580 038	2 472 303	2 876 887	- 703 151	-19,6%
Subtotal	3 580 038	2 472 303	2 876 887	- 703 151	-19,6%	
Total parcial	7 592 840	5 589 091	7 609 262	16 422	0,2%	
FAM	- MLP			1 176 754	1 176 754	
	- CP			196 126	196 126	
Subtotal			1 372 880	1 372 880	-	
Total geral	7 592 840	5 589 091	8 982 142	1 389 302	18,3%	

Fonte: Documentos de prestação de contas e mapa das correções da IGF

Anexos, a fls. 36

Assim, **entre 2012/2014, a dívida municipal de operações orçamentais cresceu significativamente** (cerca de **MC 1,4 e 18%**), passando para cerca de **MC 9**, evolução

²³ A elaboração pelos municípios de orçamentos transparentes e com previsões rigorosas e fundamentadas, independentemente de se tratar ou não de rubricas de receita para as quais existe regra previsional no POCAL, constitui um dos pressupostos para uma gestão financeira equilibrada e sustentável, designadamente em termos da manutenção de níveis de dívida administrativa/comercial materialmente pouco relevantes e adequados ao quadro financeiro do ente público local (ou, noutros termos, que preveja dotações orçamentais que permitam a realização de despesas, cujo pagamento atempado seja comportável com as disponibilidades financeiras existentes na Autarquia).

que resultou, de forma conjugada, do acréscimo de m€ 720 da dívida financeira (EMLP), da redução de m€ 703 das " outras dívidas a terceiros " e do reconhecimento, em 2014, da dívida relativa ao FAM (M€ 1,4).

De facto, a dívida municipal corrigida, em 2014, inclui a reflexão da subscrição das unidades de participação do FAM, cuja realização apenas terá início em 2015, sem a qual essa grandeza ter-se-ia mantido relativamente estável ao longo do triénio.

De qualquer modo, o **período de recuperação da dívida total da Autarquia** ²⁴ apresentou, 2012/2014, **níveis reduzidos**:

- ✓ **5 meses**, tendo em conta as receitas próprias regulares (2014: 6 meses, caso se considere a dívida do FAM);
- ✓ **8 meses**, quando se expurga ao valor daquelas receitas o das despesas rígidas e vinculadas (2014: 10 meses, caso se considere a dívida do FAM).

Anexos, a fls. 35 (indicadores 26 a 31, em especial, 26, 26A, 29 e 29A)

Por sua vez, **a taxa de cobertura da dívida municipal pela receita total disponível, que apresentou sempre um nível muito elevado**, aumentou entre 2012 e 2014, tendo passado de 341% para 415% (ou 352%, caso se inclua a dívida do FAM), percentagem que, no último ano, passa para 384% e 325%, caso, respetivamente, não se considere a receita relativa aos passivos financeiros e também se inclua a dívida do FAM.

Em qualquer caso, os referidos resultados evidenciam que, **em todos os exercícios analisados, bastaria a totalidade da respetiva receita disponível para solver toda a dívida municipal**.

Anexos, a fls. 35 (indicadores 22 e 23)

Naquele período, **a dívida municipal per capita manteve-se num valor pouco relevante (€ 147)**, ainda que passe para € 174, caso se considere a dívida do FAM.

Anexos, a fls. 35 (indicadores 25 e 25A)

O **peso da dívida municipal em sentido lato** (incluindo a dívida do FAM), **na despesa total paga evoluiu positivamente** (passou de 37% para 33%).

Anexos, a fls. 35 (indicador 21A)

No final de 2014, a **dívida de MLP importava em M€ 5,9** (incluindo a do FAM) e tinha um **peso significativo na dívida total** (66%), que cresceu 13 pp face a 2012 em resultado, quase exclusivamente, do reconhecimento da dívida relativa à subscrição do FAM, facto que se **repercute e é suscetível de condicionar a gestão orçamental dos exercícios futuros**.

Anexos, a fls. 36

Acresce que da **comparação**, nos exercícios de **2012 a 2014, entre os compromissos assumidos no exercício e a soma das despesas pagas com o montante das outras dívidas a terceiros de CP**, resulta o seguinte:

²⁴ Resulta da estimativa do número de anos em que a Autarquia é capaz de pagar as suas dívidas com base num conjunto de receitas próprias regulares, abatidas ou não de algumas despesas rígidas e vinculadas (pessoal, juros de EMLP e *leasing*), admitindo alguma estabilidade nas grandezas consideradas.

Figura 12 – Compromissos assumidos / despesas faturadas (ou equivalente)

DESCRIÇÃO	2012	2013	2014
1 - Compromissos totais assumidos para o exercício	24 939 444	25 544 928	31 052 690
2 - Despesas totais pagas	20 359 943	21 807 936	26 879 823
3 - Outras dívidas a terceiros (ODT) de CP transitadas (exceto operações de tesouraria)	3 580 038	2 472 303	2 876 887
4 - ODT de MLP apresentadas no CP do balanço atendendo a que são exigíveis em cada um dos anos seguintes ^{a)}			
Diferença (1-2-3+4)	999 463	1 264 688	1 295 980

^{a)} O montante a indicar na linha 4 (incluído na linha 3) respeita a dívidas que, atendendo à sua natureza, não está cabimentado nem comprometido no exercício.

Fonte: Documentos de prestação de contas da Autarquia

Anexos, a fls. 35 (indicadores orçamentais 17 e 18)

O valor dos compromissos já assumidos no final de 2014 e ainda não faturados (M€ 1,3) era superior ao dos anos anteriores e iriam agravar, num futuro próximo, a despesa e dívida do MCR ²⁵.

De qualquer modo, face ao exposto anteriormente, **podemos afirmar que**, no período analisado, **o endividamento municipal apresentava um nível adequado e sustentável face ao seu quadro financeiro**, nomeadamente, às receitas orçamentais.

2.2.2.2. O **stock da dívida de EMLP**, no final dos anos de **2012/2014**, ascendia, respetivamente, a **€ 4 012 802, € 3 116 788 e € 4 732 375** (decorrendo, no final do último ano, da execução de cinco contratos), evolução que traduz um **acréscimo** de cerca de **m€ 720** (18%), em virtude da contratação e arrecadação, no final do último ano, **de um EMLP no valor M€ 2,4**.

Anexos, a fls. 36 e 37

Por seu turno, o correspondente **serviço da dívida** (amortizações e juros) registou um **decréscimo de m€ 286** (26%), na mesma linha que o seu **peso na despesa municipal paga** (de 6% para 3%).

Anexos, a fls. 34 (indicador 13) e 37

No final de 2014, existia apenas um EMLP em período de carência (que representa 33% do capital total utilizado do conjunto de EMLP em vigor), mas, nesse exercício, também terminou a amortização de dois EMLP (M€ 1,6) e, em 2015, é previsível que o mesmo aconteça relativamente a outro contrato (que representava cerca de 36% da dívida desta natureza), pelo que, a manter-se o atual quadro de EMLP, **não é previsível que o respetivo serviço da dívida cresça nos próximos anos**.

2.2.2.3. Quanto a **ECP**, a **Autarquia não tinha qualquer stock de dívida desta natureza no final dos exercícios de 2012/2014**, nem celebrou, em nenhum dos anos indicados, qualquer contrato dessa natureza.

2.2.2.4. Entre **2012/2014**, as " **outras dívidas a terceiros** " decorrentes de operações orçamentais (dívida administrativa/comercial), **diminuíram de forma significativa (20%)**, passando **de € 3 580 038 para € 2 876 887**.

Anexos, a fls. 36

²⁵ Atendendo a que, segundo o ponto 2.6.1. do POCAL, o registo do compromisso é efetuado na sequência da assunção, face a terceiros, da responsabilidade de realizar determinada despesa, ou seja, os compromissos assumidos já vinculam o Município perante terceiros.

O **peso dessas dívidas na despesa total realizada também decresceu**, tendo passado de **15%** para **10%**.

Anexos, a fls. 35 (indicador 20)

2.2.2.4.1. A evolução, entre **2012/2014**, da **relação entre o saldo final de operações orçamentais e as outras dívidas a terceiros** (originariamente de CP) foi a que se evidencia na figura seguinte:

Figura 13 – Saldos reais de operações orçamentais

Un: euro

DESCRIÇÃO	2012	2013	2014
1 - Saldo final de operações orçamentais	5 554 118	5 712 280	4 727 238
2 - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP (exceto OT)	3 580 038	2 472 303	2 876 887
Diferença (1-2)	1 974 079	3 239 977	1 850 351

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 35 (indicador 19)

Assim, **entre 2012 e 2014**, o **MCR manteve sistemáticos e relevantes saldos reais positivos de operações orçamentais**, o que evidencia e confirma a **capacidade para fazer face**, atempadamente, **ao pagamento atempado das " outras dívidas a terceiros "** originariamente de CP, e, assim, a existência de **uma situação financeira numa perspetiva de CP equilibrada**.

2.2.2.4.2. Os prazos médios de pagamento (**PMP**) **a terceiros**, segundo os indicadores adotados pela IGF ²⁶, evoluíram entre **2012/2014**, da seguinte forma:

Figura 14 – Prazos médios de pagamento

INDICADORES	2012	2013	2014	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
Prazo médio de pagamento	98	65	50	-48
Prazo médio de pagamento (incluindo aquisições em leasing)	98	65	50	-48
Prazo médio de pagamento de imobilizado	84	61	40	-44

Fonte: Balanços, demonstrações de resultados e balancetes finais

Anexos, a fls. 38 (indicadores 4 a 6)

O **PMP a terceiros diminuiu**, no triénio, **48 dias**, situando-se, **no final de 2014**, em **50 dias**, valor que **excede**, ainda que de forma pouco relevante, **os parâmetros legalmente previstos** ²⁷.

Por sua vez, o **PMP a fornecedores**, apurado de acordo com a fórmula adotada na RCM n.º 34/2008 de 14/fev ²⁸, era, no final de **2013** e **2014**, de acordo com a informação prestada

²⁶ A IGF efetua o apuramento do PMP a terceiros (e não apenas a fornecedores/empregados) com base numa metodologia distinta da que decorre da Resolução de Conselho de Ministros (RCM) n.º 34/2008.

²⁷ No Código dos Contratos Públicos (aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29/jan, e alterado, designadamente, pela Lei n.º 3/2010, de 27/abr) prevê-se, nos seus art.s 299º e 299º-A, um prazo geral de pagamento de 30 dias, que pode ser dilatado para 60 dias por acordo entre as partes, com base em motivos atendíveis e justificados face às circunstâncias concretas (cfr., também, sobre esta matéria o disposto no DL n.º 32/2003, de 27/dez).

²⁸ Publicada no Diário da República (DR), I Série, de 22/fev, após a alteração introduzida pelo Despacho n.º 9870/2009, de 6/abr do Ministro de Estado e das Finanças, publicado no DR, II Série, de 13/abr.

pela Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL)²⁹, de, respetivamente **38 e 14 dias**.

2.2.2.4.3. Da análise à **situação financeira de CP da Autarquia** com base na **informação patrimonial resulta**, quanto aos **indicadores de liquidez**³⁰, o seguinte:

Figura 15 – Indicadores de liquidez

INDICADORES	2012	2013	2014	VARIACÃO NO TRIÉNIO
Liquidez geral	157%	219%	153%	-4,27
Liquidez reduzida	154%	214%	149%	-4,85
Liquidez imediata	146%	205%	144%	-2,37

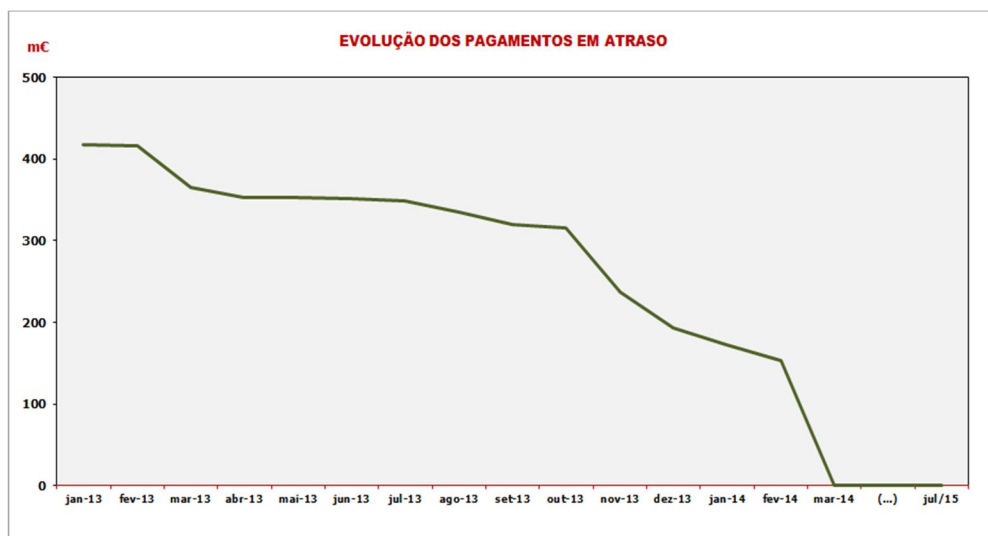
Fonte: Balanços, demonstrações de resultados e balancetes finais

Anexos, a fls. 38 (indicadores 1 a 3)

Assim, os **indicadores de liquidez** apresentam, em todos os anos, resultados acima dos **parâmetros** geralmente tidos como referência de **uma situação de equilíbrio financeiro de CP**, mostrando-se sistematicamente **respeitada a regra do equilíbrio financeiro mínimo**³¹, o que é revelador e confirma, nesta perspetiva, a capacidade do MCR para solver atempadamente os seus compromissos de CP.

2.2.2.4.4. Na sequência dos resultados das análises anteriores, verificamos que o montante dos **pagamentos em atraso**, de acordo com o SIIAL, teve a seguinte evolução:

Figura 16 – Pagamentos em atraso



Fonte: SIIAL

Anexos, a fls. 38A

²⁹ De acordo com a lista publicada pela DGAL com base em dados reportados pelas autarquias através do Sistema Integrado de Informação da Administração Local (SIIAL), extraídos em 28/abr/2015.

³⁰ Que se destinam a medir a capacidade da entidade para solver atempadamente os seus compromissos de CP.

³¹ Segundo a qual o ativo circulante de CP deverá ser - pelo menos - de montante idêntico ao das dívidas de CP e que se justifica, de um modo especial, no que respeita às autarquias locais, atendendo ao princípio do equilíbrio orçamental que se encontra legalmente consagrado.

Assim, os **pagamentos em atraso** apresentam uma trajetória descendente desde jan/2013, tendo sido completamente eliminados a partir de mar/2014 e até, pelo menos, jul/2015.

2.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL (2013/2014)

2.3.1. APURAMENTO DOS LIMITES LEGAIS

2.3.1.1. Para o ano de **2013**, a **DGAL divulgou** os valores dos **limites de endividamento líquido (EL) e de EMLP**, previstos na Lei do Orçamento do Estado (LOE) para esse ano ³².

Assim, o **limite de EL** ³³ considerado pela **IGF** como parâmetro para a verificação do cumprimento do quadro legal, que corresponde ao divulgado pela DGAL, é o seguinte:

Figura 17 – Limite de endividamento líquido

Un: euro

ANO	DESCRIÇÃO	ENDIVIDAMENTO LIQUIDO			
		VALORES DE REFERÊNCIA PARA APURAMENTO DO LIMITE ANUAL		CORREÇÕES DA IGF	LIMITE DO ANO
		Limite da LOE_ano anterior	Limite LFL (ano 2013)		
2013	DGAL	1 140 142	19 216 935		1 140 142
	IGF	1 140 142	19 216 935		1 140 142

Anexos, a fls. 39

O **mesmo se verificou** quanto aos **EMLP** ³⁴, importando o **respetivo limite de 2013 em € 15 373 548**.

Anexos, a fls. 40 e 42

Finalmente, no que se refere ao **limite de ECP de 2013** (art. 39º, n.º 1, da LFL), a IGF ³⁵ apurou o montante de **€ 1 537 355**.

Anexos, a fls. 42

2.3.1.2. Quanto a **2014**, a DGAL divulgou o limite da dívida total (DT) previsto no RFALEI ³⁶ (que revogou a LFL referida) e na LOE desse ano ³⁷, tendo a IGF efetuado o respetivo apuramento nos termos que constam da figura seguinte:

³² No art. 98º da Lei n.º 66-B/2012, de 31/dez.

³³ Quanto ao limite de EL de 2013, calculado nos termos da Lei das Finanças Locais (LFL) entretanto revogada (uma das hipóteses alternativas consagrada na LOE desse ano), importa referir que a DGAL considerou, para o respetivo apuramento, o valor de receitas relativas ao Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) e Imposto sobre os Rendimentos das Pessoas Singulares (IRS) previsto no Orçamento de Estado (OE) do próprio ano, quando, de acordo com o quadro legal, aquelas receitas são do ano imediatamente anterior ao que respeitam os limites (cfr. arts. 37º e 39º da LFL).

Ainda que não concordando com a interpretação efetuada pela DGAL (cfr. Anexos, a fls. 1 a 10, em especial, 4 a 6), atendendo, às competências atribuídas àquela entidade em matéria de cálculo e comunicação dos limites legais aos municípios (cfr., designadamente, art. 54º do DL n.º 36/2013, de 11/mar), bem como ao nível do acompanhamento da posição de cada um deles nesta matéria e, ainda, com o objetivo de harmonização de posições entre entidades da Administração Central, a IGF adotou a interpretação efetuada por aquela entidade (cfr. Anexos a fls. 4 e 5).

³⁴ Em conformidade com a metodologia que consta dos Anexos a fls. 4 e 5 (cfr., ainda, nota anterior).

³⁵ De acordo com a metodologia constante dos Anexos a fls. 4 e 5 (cfr., ainda, penúltima nota).

³⁶ Nos art.s 52.º a 54.º da Lei n.º 73/2013, de 3/set.

³⁷ Art. 97º da Lei n.º 83-C/2013, de 31/dez (LOE_2014).

Figura 18 – Limite da dívida total de operações orçamentais

Un: euro

APURAMENTO EFETUADO PELA IGF							
BASE DE CÁLCULO					LIMITE LEGAL DA DT DE 2014	LIMITE LEGAL DA DT DE 2014 APURADO PELA DGAL	DIFERENÇA
ANOS	RECEITAS CORRENTE COBRADA LÍQUIDA						
	Município	SMSIM	Eliminação de eventual duplicação	Média a considerar			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=Σ[(2):(4)]/3	(6)=(5) x 1,5	(7)	(8)=(6)-(7)
2011	19 815 243	6 727 191	- 311 797	25 676 518	38 514 777	38 509 266	5 511
2012	18 368 113	6 914 650	- 142 750				
2013	19 397 010	6 811 257	- 549 363				

Anexos, a fls. 61 e 62

Como se verifica, o valor apurado pela IGF diverge do da DGAL, ainda que num valor materialmente irrelevante e cuja origem não foi possível identificar com exatidão, mas que deverá estar relacionada com a eliminação das receitas correntes líquidas cobradas pelos SMAS ao MCR.

2.3.2. ENTIDADES RELEVANTES PARA OS LIMITES LEGAIS

2.3.2.1. Relativamente a **2013**, de acordo com o conceito de **endividamento líquido total** previsto na LFL³⁸, **eram suscetíveis** de relevar, **para efeitos de limites de endividamento**, para além do Município, um serviço municipalizado, duas associações e uma empresa intermunicipal.

Todavia, o endividamento da **entidade de natureza empresarial** a que aludimos (**PISOESTE – Parque de Inertes e Serviços do Oeste, EEIM**), **apenas releva para efeitos dos respetivos limites legais do Município participante caso não apresente resultados equilibrados**, de acordo com o Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais (RJAEPL)³⁹.

O cumprimento da indicada **regra de equilíbrio pode ser aferido numa ótica anual ou plurianual** (cfr. art. 40.º, n.ºs 2 a 5, do RJAEPL), sendo necessário, neste último caso, a **apresentação de um plano previsional à IGF, o que não se verificou relativamente à empresa indicada**.

Assim, aplicando, no exercício de 2013, a **regra de equilíbrio anual de contas**⁴⁰ à PISOESTE, EEIM, verificámos que apresenta contas desequilibradas, **contribuindo**, por isso, **para os limites do endividamento municipal**.

Anexos, a fls. 54

Face ao exposto anteriormente, **em 2013, o perímetro das entidades relevantes para os limites legais de endividamento do MCR** e a respetiva percentagem de imputação constam do quadro seguinte:

³⁸ Consagrado no art. 36.º, n.º 2, alíneas a) e b).

³⁹ De harmonia com o art. 36.º, n.º 2, al. b), parte final, da LFL, e o art. 40.º, n.ºs 1 a 4, do RJAEPL, aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31/ago.

⁴⁰ Prevista no 40.º, n.º 2, do RJAEPL, sendo que esta se considera cumprida desde que o resultado líquido antes de impostos não se apresente negativo ou, caso isso não aconteça, o Município transfira para a empresa, até ao final do mês seguinte à data de encerramento das suas contas, o montante necessário à reposição do equilíbrio (cfr. art. 40.º, n.ºs 2 a 4, do RJAEPL).

Figura 19 - Entidades abrangidas pelo conceito de endividamento líquido total

IDENTIFICAÇÃO	LIMITES		% IMPUTÁVEL AO MUNICÍPIO
	EMPRÉSTIMOS	END. LÍQUIDO	
MUNICÍPIO DE CALDAS DA RAINHA	SIM	SIM	100,00%
SERV. MUN. DAS CALDAS DA RAINHA	SIM	SIM	100,00%
AMO MAIS	SIM	SIM	7,14%
COMUNIDADE INTERMUNICIPAL DO OESTE	SIM	SIM	10,41%
PISOSTE, EEIM	SIM	SIM	10,41%

Anexos, a fls. 43 a 54

2.3.2.2. Quanto a **2014**, atendendo ao disposto no art. 54.º do RFALEI, relevam, **para efeitos do limite da DT do MCR**, para além deste, as seguintes entidades ⁴¹ (nas respetivas percentagens de imputação):

Figura 20 - Entidades relevantes para efeitos do limite da dívida total

IDENTIFICAÇÃO	IMPUTÁVEL AO MUNICÍPIO	
	SIM/NÃO	%
MUNICÍPIO DE CALDAS DA RAINHA	SIM	100,00%
SERVIÇOS MUNICIPALIZADOS DE CALDAS DA RAINHA	SIM	100,00%
ASSOCIAÇÃO DE FINS ESPECÍFICOS AMO MAIS	SIM	7,14%
COMUNIDADE INTERMUNICIPAL DO ESTE	SIM	10,41%
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS PORTUGUESES	SIM	0,36%

Anexos, a fls. 63 a 68

2.3.3. CONTROLO DOS LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO (2013)

2.3.3.1. No que concerne ao **limite de EL previsto na respetiva LOE, o MCR, em 2013**, apresentou a seguinte situação:

Figura 21 – Controlo do limite de EL

Un: euro

DESCRIÇÃO	LIMITE LEGAL	EL RELEVANTE EM 31/12	COMPARAÇÃO ENTRE O LIMITE E O EL RELEVANTE	% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE
(1)	(2)	(3)	(4) = (2) - (3)	(5) = (3) / (2) * 100
DGAL	1 140 142	- 6 082 926	7 223 067	-534%
IGF	1 140 142	- 6 189 622	7 329 764	-543%

Anexos, a fls. 39

Deste modo, o MCR **cumpriu o limite legal de EL de 2013**, apresentando uma percentagem de utilização de **- 543%** (DGAL: -534%).

⁴¹ A empresa Pisoeste, EEIM, considerada para os limites de endividamento de 2013, foi liquidada em 2014 (a certidão de encerramento data de 23/dez/2014).

Refira-se, ainda, que **não existem EMLP excecionados**, pelo que os valores que estão a ser considerados para o limite em apreço, bem como para o de EMLP, correspondem aos reais.

Anexos, a fls. 45

2.3.3.2. Por sua vez, quanto ao **limite de EMLP de 2013**, o comportamento do **MCR foi o seguinte**:

Figura 22 – Controlo do limite de EMLP

Un: euro

ENTIDADES	LIMITE LEGAL	STOCK EM DÍVIDA DE EMLP RELEVANTE			% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE EM 31/12		
		Incluindo para consolidação /recuperação financeiras	Excluindo para consolidação/ recuperação financeiras		Incluindo para consolidação /recuperação financeiras	Excluindo para consolidação/ recuperação financeiras	
			Arrecadados em 2013	Arrecadados até ao final de 2013		Arrecadados em 2013	Arrecadados até ao final de 2013
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(2)/(1)*100	(6)=(3)/(1)*100
DGAL	15 373 548	3 116 788	3 116 788	3 116 788	20,27%	20,27%	20,27%
IGF	15 373 548	3 116 788	3 116 788	3 116 788	20,27%	20,27%	20,27%

Anexos, a fls. 39

O **MCR cumpriu o limite de EMLP de 2013**, com uma taxa de utilização de cerca de 20%.

Acresce que, apesar de ter sido atribuído, no procedimento de **rateio**⁴², o valor de **€ 2 427 410**, o MCR não contratou, no referido exercício, qualquer novo EMLP.

2.3.3.3. Quanto aos ECP, a Autarquia cumpriu, em 2013, o respetivo limite legal previsto na LFL⁴³, não tendo celebrado, ao longo desse exercício, qualquer contrato desta natureza, nem existindo qualquer *stock* em dívida no final do mesmo.

Anexos, a fls. 45

2.3.4. CONTROLO DO LIMITE DA DÍVIDA TOTAL DE OPERAÇÕES ORÇAMENTAIS (2014)

2.3.4.1. Em **2014**, o **comportamento do MCR** em termos **do regime legal relativo ao limite da DT de operações orçamentais** foi o seguinte:

Figura 23 – Controlo do limite da DT de operações orçamentais

Un: euro

DESCRIÇÃO	RJALEI - DÍVIDA TOTAL DE OPERAÇÕES ORÇAMENTAIS (DT) DE 2014					
	LIMITE LEGAL E VALOR MÁXIMO ADMISSÍVEL (VMA)			DT EM 31/DEZ	% DE UTILIZAÇÃO	
	Limite legal [art. 52º, n.º 1]	DT em 31/Jan	VMA [art. 52º, n.º 3, b)]		Limite legal	VMA
	(1)	(2)	(3)	(4)=(3)+[(2)-(3)]*20%	(5)	(6)=(5)/(2)
DGAL	38 509 266	4 946 710	11 659 221	6 869 169	18%	59%
IGF	38 514 777	6 004 416	12 506 488	7 985 013	21%	64%

Anexos, a fls. 72

⁴² Segundo o art. 98º, n.º 3, da Lei n.º 66-B/2012 de 31/dez, a celebração de novos contratos de empréstimo de médio e longo prazos estava limitada, em 2013, ao valor resultante do rateio nele previsto.

⁴³ Previsto no art. 39º, n.º 1, da LFL.

Assim, em **2014**, o **MCR**, independentemente de se considerar os valores da DGAL ou da IGF, **cumpriu o regime da DT previsto no RFALEI**, pois apresentou **taxas de utilização do:**

- ✓ **Correspondente limite legal** ⁴⁴ de **21%** (DGAL: 18%);
- ✓ **Valor máximo admissível para o exercício (VMA)** ⁴⁵ de **64%** (DGAL: 59%).

Refira-se, no entanto, que a **DT teve uma evolução anual negativa**, pois **aumentou** cerca de **m€ 2**, respeitando, no final do mesmo, quase exclusivamente ao MCR (95%).

Anexos, a fls. 70 a 72

2.3.5. CONTROLO DA INFORMAÇÃO PRESTADA À DGAL

2.3.5.1. O MCR **cumpriu a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL** para efeitos do apuramento e controlo da evolução do seu endividamento, em especial, dos respetivos limites legais.

2.3.5.1.1. Todavia, os dados reportados pelo Município à DGAL relativamente a **2013 não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação em termos de EL**, tendo sido apuradas as seguintes diferenças:

Figura 24 – Diferença no reporte de EL (DGAL/IGF)

Un: euro

Descrição	Valores comunicados pelo Município à DGAL	Valores considerados pela IGF	Diferenças IGF/DGAL (Reflexos para o EL) ^{a)}
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)
1 - ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO ^{b)}	- 6 082 925,63	- 6 189 621,67	- 106 696,04
2 - OUTRA INFORMAÇÃO RELEVANTE ^{c)}	0,00	0,00	0,00
3 - END. LIQ. RELEVANTE (1-2)	- 6 082 925,63	- 6 189 621,67	- 106 696,04

^{a)} Caso a diferença total apurada nesta coluna seja positiva, isso significa que foi comunicado à DGAL um valor de endividamento líquido inferior ao apurado pela IGF. Caso o valor seja negativo, verifica-se o contrário.

^{b)} Atendendo ao modo como a informação é reportada à DGAL, os montantes indicados nesta linha incluem o valor do endividamento líquido total do Município, isto é, incluindo, designadamente, os EMLP excecionados, quando relativamente às restantes entidades já consta apenas o EL relevante, ou seja, nomeadamente sem os EMLP excecionados.

^{c)} Designadamente, no que respeita aos empréstimos excecionados do Município, das dívidas, até 311288, às concessionárias da energia elétrica, dos créditos não reconhecidos por ambas as partes, dos créditos do município sobre os SM e as entidades do SEL e das correspondentes dívidas (na percentagem correspondente ao endividamento imputável ao município).

Fonte: Balanços, balancetes finais do MCR, informação circularizada junto das restantes entidades relevantes para os limites de endividamento municipal e comunicações do MCR à DGAL

Anexos, a fls. 55

Estas divergências, **para menos**, de **m€ 107**, entre os valores apurados pela IGF e os comunicados pelo MCR e/ou considerados pela DGAL, resultaram:

- ✓ Da consideração, como passivo relevante, do saldo da conta 2749 ⁴⁶ (m€ 26,8);

⁴⁴ Previsto no art. 52º, n.º 1, do RFALEI.

⁴⁵ Que decorre do disposto no art. 52º, n.ºs 1 e 3, al. b), do RFALEI, ou seja, atendendo a que o Município cumpria, no início do ano, o respetivo limite legal, a DT da Autarquia só podia aumentar, ao longo do exercício, o montante correspondente a 20% da margem existente.

⁴⁶ Que não é considerado pela DGAL para efeitos de EL, mas, no apuramento da IGF, apenas se estiverem a ser relevados naquela conta, incorretamente, o valor de subsídios ao investimento, o que não acontece no caso do MCR, uma vez que o mesmo diz respeito à especialização de proveitos relativos a rendas de habitação e refeições de estudantes.

- ✓ Das correções da IGF, para mais, na informação financeira do MCR (m€ 3,4);
- ✓ Da alteração dos valores dos SMAS (-m€ 137).

2.3.5.1.2. Situação idêntica ocorreu em 2014, mas agora no que respeita ao reporte da **DT de operações orçamentais**, pois também apurámos as seguintes diferenças:

Figura 25 – Diferença no reporte da DT (DGAL/IGF)

Un: euro

DESCRIÇÃO	DÍVIDA TOTAL		VARIACÃO
	1/jan/2014	31/dez/2014	
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)
1 - DGAL	4 946 710,43	6 869 168,95	1 922 458,52
2 - IGF	6 004 415,53	7 985 012,50	1 980 596,97
Diferença IGF / DGAL (2-1)	1 057 705,10	1 115 843,55	58 138,45

As divergências, no início e final de 2014, resultam, essencialmente, das correções efetuadas pela IGF à DT do MCR (M€ 1,1), em especial, na sequência do reconhecimento da dívida aos SMAS relativa à realização do capital subscrito na empresa Águas do Oeste, SA ⁴⁷.

Anexos, a fls. 69

No contraditório, Autarquia informou que, com o objetivo de ultrapassar as fragilidades indicadas, " (...) será implementado no presente ano o envio de circulares a terceiros a solicitar o envio de documentos geradores da dívida, tendo como limite o início de Janeiro do ano seguinte (...) ".

Anexos, a fls. 80

2.4. MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA E DE ALERTA PRECOCE

2.4.1. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS (2013)

2.4.1.1. No **final de 2013**, face aos parâmetros previstos na LFL e no DL n.º 38/2008, de 7/mar, a **situação da Autarquia**, em termos de **reequilíbrio** ⁴⁸ e **saneamento** ⁴⁹ **financeiros**, era a seguinte:

Figura 26 – Saneamento e reequilíbrio financeiros

INDICADORES	SITUAÇÃO FINAL DE 2013	PADRÕES LEGAIS DE REFERÊNCIA DE DESEQUILÍBRIO	
		ESTRUTURAL	CONJUNTURAL
1 EL (relevante para o limite) em 31/12/2013 / Receitas relevantes para o cálculo do limite legal	~ 100	-40%	> 175% (art. 8º, n.º 1, al. b)) - > 125% (art. 3º, n.º 4, al. a)) -
2 Dívidas a fornecedores em 31/12/2013 / Receitas totais do ano de 2012	~ 100	11%	> 50% (art. 8º, n.º 1, al. c)) - > 40% (art. 3º, n.º 4, al. b)) -
3 Passivos financeiros do Município em 31/12/2013 (de EL) / Receitas totais do ano de 2013	~ 100	32%	> a 300% (art. 8º, n.º 1, al. d)) - > a 200% (art. 3º, n.º 4, al. c)) -
4 Prazo médio de pagamento (Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2008)	38	> 6 meses (180 dias) (art. 8º, n.º 1, al. e)) -	> 6 meses (180 dias) (art. 3º, n.º 4, al. d)) -
5 Capital em dívida de EMLP em 31/12/2013 / Receitas relevantes para o cálculo do limite legal	~ 100	20%	> 100% (art. 8º, n.º 1, al. a)) -
6 Cumprimento da obrigação de redução do excesso de EL (relevante para o limite legal)	NÃO APLICÁVEL	(art. 8º, n.º 1, al. f)) -	-
7 Cumprimento da obrigação de redução do excesso do stock de EMLP (relevante para o limite legal)	NÃO APLICÁVEL	(art. 8º, n.º 1, al. f)) -	-

Anexos, a fls. 60

⁴⁷ Cfr. item 2.1.1.1..

⁴⁸ Cfr. art.º 8.º, do DL n.º 38/2008, de 7/mar.

⁴⁹ Cfr. art.º 3, n.º 4, do DL n.º 38/2008, de 7/mar.

Deste modo, face aos indicadores previstos no DL n.º 38/2008, de 7/mar (mencionados no quadro sob o título de " padrões legais de referência ") ⁵⁰, o **MCR**, no contexto do diploma em apreço, **não evidenciava uma situação de desequilíbrio conjuntural ou estrutural**.

2.4.2. ALERTA PRECOCE, SANEAMENTO E RUTURA FINANCEIROS (2014)

2.4.2.1. No **final de 2014**, face aos parâmetros estabelecidos no RFALEI, a **situação do MCR**, em termos de **alerta precoce** ⁵¹, era a seguinte:

Figura 27 – Mecanismos de alerta precoce

INDICADORES				SITUAÇÃO FINAL DE 2014	ALERTA PRECOCE (Padrões legais de referência)	
1	Divida total (DT) de operações orçamentais no final de 2014 (Município + entidades relevantes)			0,31	[1: 1,5 [(art. 56º, n.º 1)	
	Média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores a 2014				=> 1,5 (art. 56º, n.º 2)	
2	Taxa de execução da receita orçamental	2013	Receitas brutas cobradas	58%	< 85% (art. 56º, n.º 3)	X
		2014	Receitas previstas no orçamento final	69%		

Anexos, a fls. 73

Deste modo, **estavam reunidas**, no final de 2014, **as condições legalmente previstas** (taxa de execução da receita orçamental nesse ano e no anterior inferiores a 85%) **para que fosse emitido, pela DGAL, um alerta precoce** ⁵², destinado, neste caso, aos " (...) *membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das autarquias locais (...)* ", bem como aos presidentes dos órgãos municipais, que, conseqüentemente, devem informar os respetivos membros na primeira sessão ou reunião seguintes (art. 56º, n.ºs 3 e 1, do RFALEI).

Atendendo ao período em que decorreu a presente ação, não foi possível verificar se a DGAL já emitiu, formalmente, o referido alerta precoce, designadamente para os Presidentes dos órgãos municipais e, conseqüentemente, se informaram os respetivos membros, mas a situação descrita decorre diretamente da informação disponível para os municípios no SIIAL, designadamente no *output* designado" Ficha do Município " ⁵³.

2.4.2.2. Por sua vez, ao nível dos **mecanismos de recuperação financeira previstos no RFALEI** ⁵⁴, atendendo aos parâmetros legalmente estabelecidos, a situação do MCR no final de 2014 era a seguinte:

⁵⁰ Refira-se que, para este efeito, o prazo médio de pagamento (constante deste quadro) foi o apurado e divulgado pela DGAL no SIIAL.

⁵¹ Cfr. art. 56.º do RFALEI.

⁵² No prazo de 15 dias a contar da data limite de reporte da informação prevista no art. 78º do RFALEI (art. 56º, n.º 4, do mesmo diploma).

⁵³ Este relatório apenas pode ser extraído com o código de utilizador do Senhor Presidente da Câmara Municipal.

⁵⁴ Cfr. art. 57º a 64º do RFALEI, e Lei n.º 53/2014, de 25/ago.

Figura 28 – Saneamento e rutura financeiros

INDICADORES		SITUAÇÃO FINAL DE 2014	MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA (Padrões legais de referência)	
			Saneamento financeiro	Recuperação financeira municipal
1	DT - Stock de EMLP (ambos no final de 2014) (Município + entidades relevantes) Média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores a 2014	0,13	> 0,75 (art. 58º, n.º 1, b))	
2	Divida total (DT) de operações orçamentais no final de 2014 (Município + entidades relevantes) Média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores a 2014	0,31	[1 : 1,5] (art. 58º, n.º 2)	> 3 (art. 61º, n.º 2)
			[1,5 : 2,25] (art. 58º, n.º 1, a))	
			[2,25 : 3] (art. 58º, n.º 3)	

Anexos, a fls. 73

Assim, no final de 2014, o MCR **não se encontrava em nenhuma situação** que possibilitasse ou obrigasse a **recorrer a um dos mecanismos de recuperação financeira legalmente previstos**.

2.5. CONTROLO INTERNO, PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS E PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS

2.5.1. O MCR aprovou e tem em vigor:

- ✓ Uma **Norma de Controlo Interno** (NCI)⁵⁵, que contempla um conjunto de regras definidoras de políticas, métodos e procedimentos de controlo, **mas não prevê quaisquer normas relativas à área do endividamento**⁵⁶;
- ✓ Um **Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas** (PGRCIC)⁵⁷, que foi objeto de revisão em finais de 2014, estando previsto a sua implementação a partir de 2015.

Apesar do hiato temporal ocorrido entre a elaboração e aprovação dos dois documentos, verificámos que são coerentes e articulados entre si, mas a NCI não se encontra ajustada à estrutura organizacional dos serviços atualmente em vigor na autarquia⁵⁸.

Acresce que o MCR não dispõe de nenhum departamento/serviço específico ou elemento responsável pela função controlo.

No contraditório, a Autarquia indicou que já foi iniciada a revisão da NCI " (...) prevendo-se a apreciação e subsequente aprovação (...) no decorrer do mês de Outubro, no sentido de proceder à articulação e harmonização dos referidos documentos. "

Anexos, a fls. 82

O MCR informou, ainda, que à equipa multidisciplinar criada no âmbito do PGRCIC foram atribuídas as " (...) tarefas inerentes à atividade de Controlo Interno (...) ".

Anexos, a fls. 83

⁵⁵ Aprovada na reunião de Câmara Municipal de 17/jan/2001.

⁵⁶ No entanto, no documento de revisão da NCI já se encontram contemplados estes aspetos.

⁵⁷ Aprovado na reunião de Câmara Municipal de 11/jan/2010 e posterior revisão aprovada em 22/dez/2014.

⁵⁸ Republicado no DR, 2ª série, n.º 234, de 03/dez/2013

2.5.2. Do trabalho de campo realizado ⁵⁹ resultaram **algumas fragilidades** ao nível da NCI, dos procedimentos contabilísticos e do PGRIC, que iremos referir de seguida.

Ao nível do **controlo do interno e dos procedimentos contabilísticos** destacamos o **facto de:**

- ✓ As cauções e garantias prestadas (a título de caução ou para o seu reforço), na forma documental, não se encontrarem relevadas em contas de ordem, nem estar definida e atribuída a responsabilidade pela sua guarda, nomeadamente ao tesoureiro ⁶⁰;
- ✓ Não ser apresentado, no passivo de CP do balanço, o valor das amortizações do capital dos contratos de EMLP cujo pagamento se vence em cada um dos anos imediatos.

Anexos, a fls. 74

Quanto ao **PGRIC**, salientamos a omissão de qualquer previsão sobre os meios específicos (humanos, financeiros e materiais) necessários à execução das medidas previstas.

3. CONCLUSÕES

Face ao exposto, afigura-se de relevar, em termos conclusivos, o seguinte:

3.1. No MCR, entre 2012/2014, os **balanços e a restante informação divulgada**, nos documentos de prestação de contas, **sobre a dívida municipal, não refletem, com inteira fiabilidade, a sua situação financeira**, dado que **as correções efetuadas** pela IGF, em especial no último ano, **são materialmente relevantes** nas rubricas **do ativo** (mais **M€ 2,4**) e do **passivo exigível** (mais **M€ 2,5**), ainda que parte deste montante respeite à subscrição das unidades de participação do FAM (M€ 1,4).

(cfr. item 2.1.1.)

3.2. A **receita global disponível** do MCR importou, nos anos de **2012/2014**, em **M€ 25,9, M€ 27,5 e M€ 31,6**, respetivamente, o que espelha um **aumento de M€ 5,7** (22%).

Contudo, em 2014, **aquelas receitas compreendiam a arrecadação de empréstimos** (receitas não efetivas) de M€ 2,4, sem as quais a respetiva **variação teria sido de M€ 3,3** (13%).

(cfr. item 2.2.1.1.)

3.2.1. Prática reiterada, ao longo do triénio, não obstante a evolução positiva ocorrida, **de elevado empolamento da previsão das receitas orçamentais**, que continuaram a evidenciar, em 2014, um índice de execução inadequado em termos globais (85%) e muito reduzido na componente de capital (2014: 36%), o que **contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL**.

⁵⁹ Em especial através da utilização de questionários e da realização de testes de conformidade e substantivos.

⁶⁰ Na revisão em curso da NCI já estão contemplados procedimentos no sentido de ultrapassar a fragilidade indicada (cfr. anexos a fls. 83 e 84).

A **execução de qualquer dos orçamentos comportava um risco significativo**, ainda que decrescente, pois **o MCR criou, de forma artificial**, ao nível da execução orçamental, **a possibilidade de realização e/ou existência de um montante relevante de despesa (2014: M€ 5,8) sem que existissem meios monetários disponíveis para efetuar o seu pagamento**, potenciando, assim, uma gestão orçamental desequilibrada.

(cfr. item 2.2.1.3.)

3.2.2. O MCR violou, no ano de 2014, a regra do equilíbrio orçamental prevista no RFALEI em termos previsionais (pelo menos, na primeira modificação orçamental e no orçamento final), **mas cumpriu-a ao nível da prestação de contas**, ou seja, atendendo à execução orçamental anual.

A violação da regra de equilíbrio, em especial, ao nível do orçamento final do exercício de 2014, era suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, mas o órgão jurisdicional competente para a sua apreciação (TC) está na posse de todos os elementos que permitem a sua apreciação e eventual valorização, pelo que não se justifica qualquer outra diligência.

(cfr. item 2.2.1.4.)

3.2.3. O MCR cumpriu, entre 2012/2014, o princípio do equilíbrio orçamental, quer em sentido substancial (execução autónoma e global no ano), **situação que indicia uma gestão e execução orçamentais equilibradas** ao longo desse período, não se tendo concretizado, assim, o risco a que aludimos anteriormente.

(cfr. item 2.2.1.5)

3.2.4. Ainda assim, o MCR apresentava uma significativa rigidez ao nível das despesas orçamentais, com uma reduzida (2014: 26%) margem de manobra para fazer face às demais despesas que, à partida, não se encontram já " vinculadas ".

(cfr. item 2.2.1.6)

3.2.5. Em síntese, entre 2012/2014, o MCR, apesar do risco associado à prática sistemática de empolamento das receitas orçamentais, manteve uma gestão orçamental prudente e equilibrada, verificando-se a desejável articulação entre o nível de realização e/ou existência da despesa e a real cobrança da receita.

(cfr. item 2.2.1.8.)

3.3. Entre 2012/2014, a dívida global do MCR de operações orçamentais cresceu significativamente (M€ 1,4 e 18%), passando para cerca de **M€ 9**, evolução que resultou, de forma conjugada, do acréscimo de m€ 720 de EMLP, da redução de m€ 703 das " outras dívidas a terceiros " e do reconhecimento, em 2014, da dívida ao FAM (M€ 1,4).

De qualquer modo, o **endividamento municipal apresentava, no período analisado, um nível adequado e sustentável face ao seu quadro financeiro**, nomeadamente, às receitas orçamentais, sendo de salientar, em 2014, o/a (considerando a dívida ao FAM):

- ✓ **Reduzido período de recuperação da dívida municipal (10 meses)**;

- ✓ **Elevada taxa de cobertura da dívida municipal pela receita total disponível**, (325%, caso não se considere a receita de empréstimos);
- ✓ **Reduzido valor da dívida municipal " per capita " (€ 174).**

Saliente-se, ainda assim, que, no final de 2014, a dívida de MLP importava em M€ 5,9 e tinha um peso significativo na dívida total (66%), facto que se repercute e é suscetível de condicionar a gestão orçamental dos exercícios futuros.

(cfr. item 2.2.2.1.)

3.3.1. O stock da dívida de EMLP evoluiu negativamente entre 2012/2014, tendo passado de **M€ 4** para **M€ 4,7** (mais m€ 720 e 18%).

O respetivo **serviço da dívida registou**, no mesmo período, **um decréscimo de m€ 286** (26%), não sendo expectável, a manter-se o atual quadro de EMLP, que cresça nos próximos anos.

(cfr. item 2.2.2.2.)

3.3.2. As " outras dívidas a terceiros " de operações orçamentais diminuíram, de forma significativa, **entre 2012/2014 (m€ 703 e 20%),** passando para **M€ 2,9**.

Ao longo do triénio, **o MCR manteve uma situação financeira de CP equilibrada** (com uma evidente capacidade para cumprir atempadamente os compromissos desta natureza perante terceiros), com:

- ✓ **Sistemáticos saldos reais positivos de operações orçamentais** (2014: M€ 1,9);
- ✓ **PMP a terceiros e a fornecedores**, respetivamente, **próximo e dentro dos parâmetros legais** (2014: 50 e 14 dias);
- ✓ **Cumprimento da regra do equilíbrio financeiro mínimo**, com um permanente ajustamento entre as dívidas de CP e correspondente liquidez do ativo, inclusive, com as disponibilidades;
- ✓ **Eliminação total dos pagamentos em atraso em mar/2014** (situação que se manteve, pelo menos, até jul/2015).

(cfr. item 2.2.2.4.)

3.4. Em 2013, o perímetro relevante, para aferir do cumprimento dos limites legais previsto na LOE desse ano e na LFL, tendo em conta o conceito de endividamento líquido total, englobava, para **além do Município,** as seguintes **entidades:**

- ✓ SMAS – Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Caldas da Rainha;
- ✓ AMO MAIS – Associação de Fins Específicos;
- ✓ CIMO – Comunidade intermunicipal do Oeste;
- ✓ PISOESTE – Parque de Inertes e Serviços do Oeste, EEIM.

(cfr. item 2.3.2.1.)

Em **2014,** para efeitos do **limite da DT de operações orçamentais previsto no**

RFALEI (que revogou a indicada LFL), ao conjunto de entidades indicadas foi acrescida, face ao novo quadro legal, a Associação Nacional de Municípios Portugueses e excluída a referida empresa intermunicipal, dado que foi extinta naquele ano.

(cfr. item 2.3.2.2.)

3.4.1. O MCR cumpriu os limites legais de endividamento de 2013 (EL, EMLP e ECP), bem como, em 2014, o da DT de operações orçamentais.

(cfr. itens 2.3.3. e 2.3.4.)

3.4.2. O MCR também cumpriu a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL para efeitos do apuramento e controlo da evolução do seu endividamento, em especial, dos limites legais.

No entanto, a **informação reportada não refletia, com inteira fiabilidade, a sua situação em 2013 e 2014**, respetivamente, **ao nível do EL** (menos m€ 107) e **da DT** (mais M€ 1,1).

Tais **diferenças resultaram**, essencialmente, das correções efetuadas pela IGF à informação do MCR e, no caso do EL, também dos valores relativos aos SMAS incorretamente reportados à DGAL.

(cfr. item 2.3.5.)

3.5. No final de 2013, o MCR não apresentava, face ao regime consagrado na LFL e, em especial, aos indicadores previstos no DL n.º 38/2008, de 7/mar) **qualquer situação de desequilíbrio conjuntural ou estrutural.**

(cfr. item 2.4.1.)

Por sua vez, no final de **2014**, de acordo com o quadro legal previsto no RFALEI:

- ✓ **Estavam reunidas as condições legalmente previstas para que a DGAL emitisse um alerta precoce** destinado, no caso, aos " (...) *membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das autarquias locais (...)* ", bem como aos presidentes dos órgãos municipais (que, conseqüentemente, devem informar os respetivos membros na primeira sessão ou reunião seguintes);
- ✓ O MCR **não se encontrava em nenhuma situação que possibilitasse ou obrigasse a recorrer a um dos mecanismos de recuperação financeira** legalmente previstos.

(cfr. item 2.4.2.)

3.6. O MCR aprovou e tem em vigor, nos termos legais, uma Norma de Controlo Interno e um Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, documentos que são coerentes e articulados entre si, mas o indicado em primeiro lugar encontra-se desajustado da atual estrutura orgânica dos serviços municipais.

A Autarquia **não dispõe de nenhum departamento/serviço específico ou elemento responsável pela função controlo.**

Destacamos, ainda, o facto de as cauções e garantias prestadas (a título de caução ou

para o seu reforço), na forma documental, não se encontrarem relevadas em contas de ordem, nem estar definida e atribuída a responsabilidade pela sua guarda, nomeadamente ao tesoureiro.

(cfr. item 2.5.2.)

4. RECOMENDAÇÕES

Atendendo às conclusões, entendemos efetuar as seguintes recomendações:

4.1. A regularização, ao nível da informação contabilística do MCR, das variações patrimoniais omitidas ou incorretamente refletidas, caso não tenham sido corrigidas.

(cfr. item 3.1.)

4.2. Elaboração rigorosa dos orçamentos de receita:

- ✓ Fundamentando, de forma adequada, todas as rubricas previstas, independentemente de estarem ou não sujeitas no POCAL a regra previsional (e, em especial, nos casos em que o valor a orçamentar traduza uma evolução atípica - crescimento - da receita face ao seu histórico de cobrança efetiva).
- ✓ Considerando apenas as que apresentem um elevado grau de probabilidade em termos de cobrança efetiva, com posterior utilização, sendo caso disso.

(cfr. item 3.2.1.)

4.3. Cumprimento integral e sistemático, no futuro, do quadro legal vigente, em cada momento, em matéria de princípios e regras orçamentais, designadamente do princípio do equilíbrio orçamental (previsto no art. 40º da Lei n.º 73/2013, de 3/set), tanto ao nível da elaboração dos documentos previsionais (e das suas modificações) como dos de prestação de contas.

(cfr. item 3.2.2.)

4.4. Ponderação de medidas que possam contribuir para uma redução, relevante e estrutural, das despesas municipais que apresentam uma elevada rigidez.

(cfr. item 3.2.4.)

4.5. Manutenção de uma gestão e execução orçamental equilibradas, bem como de um nível de endividamento sustentável face ao quadro financeiro da Autarquia, o que passará, designadamente, em termos da assunção da despesa, pela:

- ✓ Análise sistemática, independentemente da respetiva natureza, da sua necessidade e utilidade;
- ✓ Especial ponderação, antes da tomada de decisão, por parte dos eleitos ou órgão competentes, relativamente às que têm uma elevada rigidez ou impacto ao longo de vários exercícios, nomeadamente decorrentes de novos investimentos, cuja execução, atendendo à dimensão intergeracional das decisões político-financeiras, deve ser sempre devidamente fundamentada e ter subjacente uma análise de custo/benefício, que integre, de forma sistemática, a previsão dos custos a

suportar com o respetivo financiamento, exploração, manutenção e conservação.

(cfr. item 3.2.5.)

4.6. Prestação de informação rigorosa à DGAL para efeitos de acompanhamento e controlo do endividamento, em especial do limite legal, o que resultará, designadamente:

- ✓ De uma maior fiabilidade da informação decorrente dos registos contabilísticos do MCR e da comunicação correta da informação de todas as entidades relevantes;
- ✓ Da criação de procedimentos periódicos de circularização, recolha e validação de informação, que inclua o conjunto de entidades suscetíveis de relevarem, em cada momento, para os limites de endividamento municipal, o que também permitirá o acompanhamento e controlo sistemáticos da posição da Autarquia nessa matéria.

(cfr. item 3.4.2.)

4.7. Revisão da Norma de Controlo Interno no sentido de proceder à sua articulação e harmonização com a atual estrutura orgânica dos serviços municipais.

(cfr. item 3.6.)

4.8. Criação/designação de um serviço ou pessoa responsável pela função de controlo interno.

(cfr. item 3.6.)

4.9. Reconhecimento em contas de ordem, controlo, arquivo conjunto e organizado por terceiro das cauções e garantias prestadas sob a forma documental e definição da responsabilidade pela sua guarda.

(cfr. item 3.6.)

5. PROPOSTAS

5.1. Em face dos resultados obtidos propomos:

5.1.1. Que seja dado conhecimento do presente relatório e respetivos anexos ao Senhor Secretário de Estado da Administração Local, com sugestão de encaminhamento para a Direção-Geral das Autarquias Locais, atentas as matérias objeto de acompanhamento por esta entidade.

5.1.2. O envio do presente relatório e respetivos anexos ao Senhor Presidente da Câmara Municipal das Caldas da Rainha, o qual deverá dar conhecimento do mesmo aos restantes membros do Órgão Executivo, bem como de remeter cópia à Assembleia Municipal, em conformidade com o disposto no art. 35º, n.º 2, alínea o), do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12/set.

5.1.3. Que a Câmara Municipal das Caldas da Rainha informe a IGF, no prazo de 60 dias a contar da data de receção do presente relatório, do estado de operacionalização das recomendações efetuadas e remeta as atas dos órgãos municipais que evidenciem que foi dado conhecimento aos mesmos do presente relatório.

Inspeção-Geral de Finanças,