

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 de Sobral de Monte Agraço

Relatório n.º 2207/2015



Independência

InteGridade

ConFiança

FICHA TÉCNICA

NATUREZA	Auditoria Financeira
ENTIDADE AUDITADA	Município de Sobral de Monte Agraço
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/2011 e 31/dez/2013.
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 2013; • Análise, quanto ao triénio (2011/2013), 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, no final do ano de 2013, do regime de endividamento previsto, respetivamente, na Lei das Finanças Locais e na Lei do Orçamento de Estado desse ano, quer na vertente de empréstimos, quer de endividamento líquido; • Verificação, no final de 2013, da posição do Município em termos de equilíbrios conjuntural e estrutural (saneamento e reequilíbrio financeiros); • Conhecimento do sistema de controlo interno instituído no Município no que respeita 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	jul/2014 a nov/2015
DIREÇÃO	CdE – Alexandre Amado
EQUIPA	<p>Coordenação: CdE – Sónia Barbosa</p> <p>Execução: Insp. Serafim Silva</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, sublinhando as propostas do ponto 4. (fls. 43) em particular a de submissão do presente relatório a despacho de S. E. o Secretário de Estado do Orçamento, com sugestão de envio, para conhecimento, a S. E. o Secretário de Estado das Autarquias Locais. À consideração superior.

Concordo, salientando a/o:

Falta de fiabilidade da informação constante dos documentos de prestação de contas, nomeadamente no que respeita ao passivo exigível e aos compromissos de exercícios futuros.

Manutenção, entre 2011/2013, não obstante a evolução positiva ocorrida, de uma prática de empolamento das receitas orçamentais, 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 (2013: M€ 1,2).

Violação reiterada, naquele período, do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial, o que espelha, na sequência da concretização do aludido risco, uma gestão orçamental desequilibrada.

Materialidade da dívida global do MSMA, que, apesar de ter decrescido entre 2011/2013 (M€ 1,5 e 21%), mantinha, no final do último ano (M€ 5,9), um nível ainda relevante atendendo ao seu quadro financeiro.

Situação financeira de CP negativa e desequilibrada, não obstante o anterior recurso aos EMLP dos PREDE e PAEL, com elevados saldos reais negativos de operações orçamentais (2013: M€ 2,2) e PMP terceiros e a fornecedores (2013: de 237 e 292 dias).

Cumprimento, no final de 2013, de todos os limites legais de endividamento.

À consideração superior.

Direção operacional.

DESPACHO:

Concordo.

Remeta-se a Sua Exa o Secretário de Estado do Orçamento para homologação e encaminhamento a 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 de Sobral de Monte Agraço (MSMA)**, que abrangeu o período compreendido entre 2011/2013, são, em síntese, os seguintes:

1. Falta de fiabilidade da informação constante dos documentos de prestação de contas

1.1. Os **documentos de prestação de contas do MSMA não refletiam**, no período analisado, **com inteira fiabilidade, a sua situação económica, financeira e orçamental**, pois:

- ✓ Foram efetuadas **correções materialmente relevantes**, em especial, **nas rubricas do passivo exigível** (2013: mais m€ 264, com um peso de 13% na dívida de CP refletida contabilisticamente), persistindo, ainda, **omissões ao nível da inventariação e do reconhecimento contabilístico de bens do ativo imobilizado**;
- ✓ As contas de **compromissos de exercícios futuros não são utilizadas de forma sistemática e abrangente**.

1.2. Existem, igualmente, outras insuficiências ao nível da adoção do POCAL, de que destacamos **o facto de a contabilidade de custos ainda não se encontrar implementada**.

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

2.1. A **receita global disponível do MSMA importou, nos anos de 2011/2013**, respetivamente, em **M€ 8,4, M€ 8,4 e M€ 8,8**, incluindo, no último exercício, a arrecadação de um empréstimo, ao abrigo do **PAEL**, no montante de **M€ 1,05**, sem o qual **a sua evolução, no período, seria negativa (-m€ 664 e -3,5%)**.

2.2. A Autarquia persistiu numa **prática de empolamento na previsão das receitas orçamentais**, pois, em 2013, não obstante a evolução positiva ocorrida, a taxa de **execução global foi de 88%** e na **componente de capital de 79%**, o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL.

Deste **procedimento decorre um risco significativo para o equilíbrio e a sustentabilidade financeira da entidade**, pois **permite e potencia**, de forma artificial (através da criação de uma situação de aparente equilíbrio orçamental), **a realização e/ou existência de elevados montantes de despesa** (2013: M€ 1,2) **para além da efetiva capacidade existente para promover o seu pagamento atempado**.

2.3. **Incumprimento, entre 2011/2013, do princípio do equilíbrio orçamental corrente previsto no POCAL**, facto que é suscetível, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira, mas relativamente ao qual o órgão jurisdicional competente (Tribunal de Contas) está na posse de todos os elementos que permitem a sua apreciação.

Falta de fiabilidade dos documentos de prestação de contas

Não implementação da contabilidade de custos

Receita global disponível em 2013: M€ 8,8

Prática sistemática de empolamento na previsão das receitas

Risco significativo para o equilíbrio e a sustentabilidade financeira da entidade

Incumprimento, entre 2011/2013, do princípio do equilíbrio orçamental corrente previsto no POCAL

2.4. A violação sistemática, no período referido, do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial, o que, não obstante a evolução positiva ocorrida nos dois últimos anos (ainda que, no último, essencialmente por força da utilização do EMLP do PAEL), espelha a **concretização**, ao nível da execução orçamental, do risco a que aludimos e a consequente **existência de uma gestão orçamental desequilibrada**.

2.5. A despesa orçamental apresenta, nos anos analisados, uma **forte rigidez, com uma reduzida margem de manobra ao nível da gestão financeira** (2013: 26,5%), designadamente para fazer face às despesas que, à partida, não se encontravam já " vinculadas ".

3. Endividamento municipal relevante face ao quadro financeiro e situação financeira de CP negativa e desequilibrada

3.1. A dívida global do MSMA de operações orçamentais diminuiu entre 2011/2013 (M€ 1,5 e 21%), passando para **M€ 5,9**, em resultado do decréscimo (de M€ 1,8) das " outras dívidas a terceiros " e do acréscimo (m€ 273) da dívida financeira, mas continuava a evidenciar, no final do último ano, um valor relevante atendendo ao seu quadro financeiro, nomeadamente às receitas orçamentais, sendo de salientar o/a:

- ✓ **Considerável período de recuperação da dívida** (19 meses);
- ✓ **Significativo montante de dívida municipal " per capita "** (€ 583);
- ✓ **Elevado valor da dívida de MLP (M€ 3,8) e do seu peso** (crescente) **na dívida total** (65%).

Estes factos e, em especial, a estrutura da dívida, **repercutem-se e condicionam a gestão orçamental de exercícios futuros**.

Realce-se, no entanto, que, em qualquer dos exercícios, o montante global da receita do MSMA era suficiente para solver a totalidade da dívida municipal.

3.2. Apesar da evolução positiva ocorrida ao nível das " outras dívidas a terceiros ", o MS **manteve**, entre 2011/2013, não obstante a adesão e utilização dos EMLP do PREDE e PAEL, uma **situação financeira de CP negativa e desequilibrada**, com:

- ✓ **Um relevante saldo real negativo de operações orçamentais** (2013: M€ 2,2);
- ✓ **PMP a terceiros e a fornecedores elevados e muito superiores aos parâmetros legalmente previstos** (2013: respetivamente, 237 e 292 dias);
- ✓ **Violação da regra do equilíbrio financeiro mínimo**, pois não existe qualquer ajustamento entre as dívidas de CP e a correspondente liquidez do ativo, em especial, com as disponibilidades;

Em consequência da situação descrita e dos atrasos no pagamento a fornecedores, **a Autarquia suportou significativos custos financeiros** (juros de mora liquidados, entre 2011/2013, no montante de, pelo menos, **m€ 187**, tendo sido pagos, no mesmo período, **m€ 269**).

Violação do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial

Elevada rigidez das despesas orçamentais

Dívida global do MSMA com um valor relevante atendendo ao seu quadro financeiro (2013: M€ 5,9)

Situação financeira de curto prazo negativa e desequilibrada, apesar da diminuição das " outras dívidas a terceiros "

Significativos custos financeiros derivados dos atrasos de pagamento (2011/2013: liquidados de juros de mora de m€ 187 e pagos m€ 269)

4. Recurso a instrumentos de consolidação e/ou recuperação financeiras e saneamento e reequilíbrio financeiros

4.1. A Autarquia, no decurso de 2009, contratou e utilizou, ao abrigo do **PREDE, dois EMLP**, tendo obtido um financiamento total de **m€ 403**.

Acresce que, em 2012, **aderiu ao PAEL**, tendo arrecadado e utilizado a totalidade do capital do respetivo EMLP (**M€ 1,05**) até ao final de 2013.

Através destes dois programas, o MSMA transformou, até ao final do último ano, **M€ 1,46** de outras dívidas a terceiros de CP em financeira de MLP.

Apesar disso, o **MSMA apresentava** no final de 2013, de acordo com os parâmetros legais, **uma situação de desequilíbrio financeiro conjuntural**, mas não estrutural, o que justificaria, na época, o recurso a um plano de saneamento financeiro.

Recurso a EMLP no âmbito dos PREDE e PAEL

Situação de desequilíbrio conjuntural em 2013

5. Cumprimento dos limites legais de endividamento municipal

5.1. Em **2013**, a **Autarquia cumpriu todos os limites legais de endividamento**, ou seja, de **endividamento líquido** e de **empréstimos de médio e longo** e de **curto prazos**.

Saliente-se, que, nesse exercício, estava **excecionado dos limites legais de EMLP** (e também do de EL) o **montante de M€ 1,2**, pelo que os valores considerados são inferiores aos reais.

5.2. A **informação reportada à DGAL**, em 2013, para apurar e controlar os referidos limites legais, **não refletia, com inteira fiabilidade, a situação do MSMA ao nível do EL**, pois foi apurada **uma diferença**, para mais, de **m€ 21**.

Tal divergência resultou das correções efetuadas pela IGF ao nível do passivo exigível do MSMA, da não comunicação da informação da AMEGA e da diferença no reporte da OESTECIM.

Cumprimento dos limites legais de endividamento de 2013

Prestação de informação com incorreções à DGAL, mas materialmente pouco relevantes

6. Norma de Controlo Interno e do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

6.1. O MSMA tem em vigor uma **NCI** e um **PGRCIC**, mas o documento indicado em primeiro lugar não prevê quaisquer normas relativas à área do endividamento municipal e encontra-se desajustada da atual estrutura organizativa dos serviços municipais.

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

6.2. Das fragilidades detetadas ao nível do controlo interno e dos procedimentos contabilísticos, destacamos a falta de controlo sobre as cauções e garantias prestadas sob a forma documental.

NCI desajustada da atual estrutura organizativa

Inexistência de responsável pela função de controlo interno

7. Principais recomendações

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

- ✓ Fiabilidade dos documentos de prestação de contas, designadamente no que respeita ao registo, sistemático e adequado, das dívidas a terceiros, do património municipal e dos compromissos de exercícios futuros;

Principais áreas e objetivos das recomendações

- ✓ Elaboração de orçamentos rigorosos e prudentes, especialmente ao nível da receita prevista, visando a manutenção de uma gestão orçamental equilibrada e sustentável;
- ✓ Restabelecimento do equilíbrio orçamental e financeiro da Autarquia, em especial, de CP, através da adoção de medidas concretas que reduzam a despesa e a dívida e otimizem a cobrança das receitas municipais;
- ✓ Adequado reporte de informação financeira à DGAL, atento o papel desta entidade em sede, designadamente, de acompanhamento e controlo do limite de endividamento municipal;
- ✓ Adoção dos instrumentos necessários à monitorização e cumprimento das obrigações resultantes da adesão ao PAEL e do respetivo Plano de Ajustamento;
- ✓ 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.

ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	7
LISTA DE QUADROS.....	8
1. INTRODUÇÃO	9
1.1. ORIGEM E OBJETIVOS.....	9
1.2. METODOLOGIA E CONDICIONALISMOS	9
1.3. CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL.....	10
2. RESULTADOS DA AÇÃO.....	10
2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS (2011/2013).....	10
2.1.1. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO FINANCEIRA	10
2.1.2. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS	13
2.2. ORÇAMENTO, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA (2011/2013).....	15
2.2.1. PREVISÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL.....	15
2.2.2. DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIACÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA.....	24
2.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL (2013)	30
2.3.1. APURAMENTO DOS LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO	30
2.3.2. ENTIDADES RELEVANTES PARA OS LIMITES LEGAIS.....	31
2.3.3. CONTROLO DO LIMITE DE ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO	32
2.3.4. CONTROLO DO LIMITE DE EMPRÉSTIMOS DE MÉDIO/LONGO PRAZOS.....	33
2.3.5. CONTROLO DO LIMITE DE EMPRÉSTIMOS DE CURTO PRAZO	33
2.3.6. CONTROLO DA INFORMAÇÃO PRESTADA À DGAL	33
2.3.7. CONTRIBUTO DO MSMA PARA O DÉFICE DO SUBSETOR LOCAL	34
2.4. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS E RECURSO A PROGRAMAS DE CONSOLIDAÇÃO E/OU RECUPERAÇÃO FINANCEIROS	35
2.5. CONTROLO INTERNO, PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS E PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS.....	36
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	37
4. PROPOSTAS	43
ANEXOS (fls. 1 a 80)	

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AMSMA	Assembleia Municipal de Sobral de Monte Agraço
Cfr.	Confrontar
CMSMA	Câmara Municipal de Sobral de Monte Agraço
CP	Curto prazo
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
ECP	Empréstimos de curto prazo
EL	Endividamento líquido
EMLP	Empréstimos de médio/longo prazos
FEF	Fundo de Equilíbrio Financeiro
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
LFL	Lei das Finanças Locais
LOE	Lei do Orçamento de Estado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
M€	Milhões de euros
m€	Milhares de euros
MLP	Médio/longo prazos
MSMA	Município de Sobral de Monte Agraço
NCI	Norma de Controlo Interno
OE	Orçamento de Estado
OO	Operações orçamentais
OT	Operações de tesouraria
PAEL	Programa de Apoio à Economia Local
PAF	Plano de Ajustamento Financeiro
PGRIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
PCM	Presidente da Câmara Municipal
PMP	Prazo médio de pagamento
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
pp	Pontos percentuais
PREDE	Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RJAEPL	Regime Jurídico da Atividade Empresarial e das Participações Locais
SROC	Sociedade de Revisores Oficiais de Contas
SIIAL	Sistema Integrado de Informação da Administração Local
TC	Tribunal de Contas

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Síntese das correções efetuadas aos balanços
Quadro 2	Evolução das componentes dos balanços
Quadro 3	Indicadores de endividamento
Quadro 4	Indicadores de imobilizações
Quadro 5	Evolução e taxas de execução da receita e despesa municipal
Quadro 6	Principais rubricas da receita objeto de empolamento orçamental
Quadro 7	Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível
Quadro 8	Equilíbrio orçamental em sentido substancial
Quadro 9	Vinculação orçamental
Quadro 10	Compromissos assumidos / despesas faturadas (ou equivalente)
Quadro 11	Composição e evolução da dívida corrigida pela IGF
Quadro 12	Saldos reais de operações orçamentais
Quadro 13	Prazo médio de pagamento
Quadro 14	Indicadores de liquidez
Quadro 15	Limite de endividamento líquido
Quadro 16	Limites de empréstimos de médio/longo e curto prazos
Quadro 17	Entidades abrangidas pelo conceito de endividamento líquido total
Quadro 18	Controlo do limite de EL
Quadro 19	Controlo do limite de EMLP
Quadro 20	Diferença no reporte de EL (DGAL/IGF)
Quadro 21	Evolução do endividamento líquido municipal
Quadro 22	Saneamento e reequilíbrio financeiros

1. INTRODUÇÃO

1.1. ORIGEM E OBJETIVOS

1.1.1. Em conformidade com o Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças (IGF), realizou-se uma **auditoria no Município de Sobral de Monte Agraço (MSMA)**, enquadrada no Projeto designado “ Controlo do endividamento e da situação financeira da Administração Local Autárquica ”.

1.1.2. A esta auditoria estão associados os seguintes **objetivos**:

1	Avaliação da qualidade da informação constante da prestação de contas do Município, relativa ao exercício de 2013.
2	Análise do comportamento do Município no que respeita à execução orçamental no último triénio (2011/2013), avaliação da evolução do seu endividamento no mesmo período, designadamente em termos de empréstimos, <i>leasing</i> e outras dívidas a terceiros, e apreciação da sua situação financeira, em especial, de curto prazo.
3	Controlo do cumprimento pelo Município, no final do ano de 2013, do regime de endividamento previsto na Lei das Finanças Locais ⁽¹⁾ e na Lei do Orçamento de Estado desse ano ⁽²⁾ , quer na vertente dos empréstimos, quer de endividamento líquido.
4	Verificação, no final de 2013, da posição do Município em termos de equilíbrios conjuntural e estrutural (saneamento e reequilíbrio financeiros).
5	Conhecimento do sistema de controlo interno instituído no Município no que respeita 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 (PGRIC), ainda que exclusivamente na área relacionada com o endividamento, uma vez que tal documento já foi objeto de análise pela IGF no âmbito de uma auditoria anterior ³.

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 ”, tendo o trabalho de auditoria englobado a:

- ✓ Recolha e análise de informação, suportada num conjunto de mapas criados especificamente para as auditorias sobre esta temática;
- ✓ Utilização de uma *check list* de verificação da coerência entre os vários documentos que integram a prestação de contas;

¹ Lei n.º 2/2007, de 15/jan (com declaração de retificação n.º 14/2007, publicada no DR - I série, de 15/fev/07), alterada pelos art.º 6.º da Lei n.º 22-A/2007, de 29/jun, art.º 29.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31/dez, art.º 32º da Lei n.º 3-B/2010, de 28/abr, art.º 47º da Lei n.º 55-A/2010, de 31/dez e art.º 57º da Lei n.º 64-B/2011, de 30/dez, e, entretanto, revogada pela Lei n.º 73/2013, de 3/set, que aprova o Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais.

² Lei n.º 66-B/2012, de 31/dez (LOE_2013).

³ No âmbito do projeto “ Tutela administrativa das autarquias locais e entidades equiparadas - Áreas de risco ” (Proc. n.º 2012/172/B1/629).

- ✓ Realização de entrevistas, com dirigentes e outros trabalhadores da entidade, baseadas em questionários destinados a validar os aspetos mais relevantes do sistema de controlo interno e dos procedimentos contabilísticos nas áreas em análise;
- ✓ Execução de procedimentos de circularização e reconciliação de saldos com entidades terceiras;
- ✓ Realização de testes de conformidade e substantivos.

Anexos, a fls. 1 a 10

1.2.2. Na realização desta ação de controlo, há que realçar a boa colaboração recebida dos eleitos locais e dos trabalhadores da Autarquia, em especial dos afetos à Divisão Administrativa e Financeira, bem como das entidades relevantes para os limites legais de endividamento municipal e dos fornecedores selecionados no âmbito do procedimento de circularização/reconciliação de saldos.

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. 71 a 80).

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

Anexos, a fls. 71 a 80

Saliente-se, ainda, a nota final do contraditório, que refere " (...), uma palavra de apreço à equipa da IGF, designadamente à Ex.ma Senhora Inspetora Sónia Barbosa e Senhor Inspetor Serafim Rodrigues da Silva que, no decorrer da sua presença neste Município, contribuíram com os seus conhecimentos e profissionalismo para a adoção de um conjunto de medidas que promoveram uma melhoria do serviço público por nós prestado. "

Anexos, a fls. 80

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 (2011/2013)

2.1.1. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO FINANCEIRA

2.1.1.1. Do trabalho realizado ⁴, com o objetivo de controlar a qualidade da

⁴ Os procedimentos de circularização e reconciliação, reportados ao final de 2013, abrangeram os saldos:

- ✓ De todas (cinco) as entidades (Caixa Geral de Depósitos, SA - CGD, Banco Espírito Santo, SA - BES, Banco Santander Totta, SA - BST, Caixa de Crédito Agrícola Mútuo, CRL - CCA e Direção - Geral do Tesouro e Finanças - DGTF) com quem o MSMA celebrou contratos de empréstimo de médio e longo prazos (EMLP), num total de vinte contratos.
- ✓ De 28 credores de outra natureza (fornecedores conta-corrente, de imobilizado e outros), cujos créditos totalizavam, no final de 2013, € 1 349 845,45, que representavam cerca de 74% da dívida originariamente de curto prazo constante da prestação de contas, não tendo sido obtida apenas uma resposta (correspondente a 3% da grandeza indicada).

informação financeira constante dos documentos de prestação de contas de 2013, resultaram as seguintes correções aos dados constantes dos balanços municipais ⁵:

Quadro 1 – Síntese das correções efetuadas aos balanços

Un: Euro

COMPONENTES DO BALANÇO	CONTAS	2011				2012				2013			
		Debito	Credito	Saldo		Debito	Credito	Saldo		Debito	Credito	Saldo	
				Valor	D/C			Valor	D/C			Valor	D/C
FUNDOS PRÓPRIOS	Resultado Líquido do Exercício (88) / Resultados Transitados (59)	13 659,47		- 13 659,47	D	18 060,14		- 18 060,14	D	20 993,46		- 20 993,46	D
PASSIVO	Outras dívidas a terceiros (26XXX)		328 180,66	328 180,66	C	465 308,73	465 308,73	C		262 738,15	262 738,15	C	
	Fornecedores c/c (22XX)									1 488,13	1 488,13	C	
	Acréscimos de Custos (273XX)	314 521,19		- 314 521,19	D	447 248,59	- 447 248,59	D	243 232,82		- 243 232,82	D	

Anexos, a fls. 11 a 21

As **correções efetuadas**, entre 2011/2013, **que implicaram um aumento do passivo exigível** (dívida administrativa/comercial) de, respetivamente, **m€ 328**, **m€ 465** e **m€ 264**, resultaram do/a:

- ✓ Procedimento de circularização/reconciliação dos saldos de terceiros ⁶;
- ✓ Incorreta contabilização, na conta 273 - Acréscimos de custos, de faturas emitidas até ao final do ano económico, que, por isso, já deveriam ter sido reconhecidas, no correspondente exercício, nas adequadas contas do passivo exigível de CP.

As mencionadas correções correspondem, nos indicados exercícios, a um **aumento da dívida de CP constante do balanço** de, respetivamente, **11%**, **16%** e **13%**.

Anexos, a fls. 11 a 21

Para além das diferenças corrigidas, constatámos, ainda, a existência de um conjunto de créditos, do ano de 2013, da empresa Barraqueiro Transportes, SA sobre o MSMA, no montante de € 13 375 (respeitantes ao aluguer de uma viatura de substituição para transporte escolar por 54 dias, em resultado da que era utilizada para este tipo de deslocação se encontrar em reparação, devido a um sinistro ocorrido), que não estão refletidos contabilisticamente, dado que a Autarquia considera que não é responsável pelo pagamento, mas sim a Companhia de Seguros Açoreana.

Face ao exposto, optámos por não incluir o montante referido nos passivos não relevados, não obstante poderem vir a constituir-se como tal no futuro (cfr. Anexo, a fls. 15).

Em sede de contraditório, o MSMA informou que *"No decorrer da ação inspetiva procedeu - se, de imediato à regularização ao nível da informação contabilística das variações patrimoniais, sendo que os documentos de prestação de contas, relativamente*

⁵ Atendendo a que apenas foi controlada a informação constante dos documentos de prestação de contas de 2013, através, nomeadamente, dos referidos procedimentos de circularização e reconciliação de saldos, as correções efetuadas em 2011 e 2012 respeitam somente às decorrentes daquele controlo que também afetavam esses exercícios.

As indicadas correções foram introduzidas, para efeitos da nossa análise, nos balanços de 2011/2013 do MSMA, e, quando relevantes, noutras grandezas consideradas na análise efetuada pela IGF, nomeadamente em termos de apuramento da dívida reconciliada e do endividamento líquido.

⁶ Decorrentes do não reconhecimento atempado de faturas ou documentos equivalentes emitidos antes do final do exercício de 2013.

ao ano de 2014 e ao primeiro semestre de 2015 já refletem esta regularização”.

Acrescentou, ainda, que “ (...) não podemos deixar de referir que este ponto em concreto e a recomendação nele vertida [al. A)], aludem a uma divergência de entendimento, diga-se, aliás, há muito discutida internamente, relativamente à contabilização dos documentos, em concreto os que se reportam a determinado exercício económico mas que dão entrada nos serviços no exercício económico seguinte.

Sem prejuízo de acolhimento da recomendação, (...) certo é que a prática por nós preconizada não relevava para efeitos de endividamento, porquanto a conta 27 - acréscimos de proveitos, custos diferidos e acréscimos de custos (271, 272 e 273), entra para o cálculo do endividamento, não havendo, assim, qualquer ocultação/omissão que pusesse em causa o apuramento dos limites de endividamento do Município.”.

Anexos, a fls. 71 e 72

Assim, a Autarquia refere que já procedeu à regularização (ainda que não comprove) das situações detetadas pela IGF, salientando, apenas, que da prática incorreta adotada em termos da contabilização de faturas nas contas de Acréscimos de custos não resultava qualquer impacto para o limite de endividamento líquido, facto que não foi suscitado pela IGF. Lembramos, no entanto, que já não será assim no futuro, face ao limite legal de endividamento atualmente previsto no art 52º da Lei n.º 73/2013, de 3/set.

2.1.1.2. Para além disso, atendendo ao disposto no POCAL ⁷, constatámos, ainda, **outras insuficiências** com repercussões ao nível da qualidade e fiabilidade da informação económica e financeira elaborada pelo MSMA, de que salientamos **a falta de:**

- ✓ Implementação da contabilidade de custos;
- ✓ Inventariação da totalidade dos bens do ativo imobilizado, designadamente do domínio público;
- ✓ Utilização, de forma sistemática e abrangente, das contas relativas a compromissos de exercícios futuros (contas 04 e 05), incluindo no que respeita às amortizações dos empréstimos de médio e longo prazos (EMLP).

Anexos, a fls. 70

No que se refere à implementação da contabilidade de custos, o MSMA, em contraditório, realçou a sua importância e enumerou algumas dificuldades, designadamente ao nível da “ (...) escassez de recursos humanos (...), agravada com a imposição da redução de trabalhadores, imposta pelas sucessivas Leis do Orçamento de Estado desde 2011, condiciona e agrava a dificuldade de implementação da contabilidade de custos no Município.”.

Acrescentou, no entanto, que já iniciou o processo para a implementação desse subsistema contabilístico, mas que “ (...) tendo presente a publicação do DL 192/2015, de 11 de setembro (...), cuja vigência terá lugar a partir de 2017, temos que o próximo ano de 2016 será um ano de transição e preparação de uma efetiva implementação do Sistema. ”.

Anexos, a fls. 72 e 73

⁷ Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, aprovado pelo Decreto-Lei (DL) n.º 54-A/99, de 22/fev, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 162/99, de 14/set, DL n.º 315/2000, de 2/dez, DL n.º 84-A/2002, de 5/abr, e pelo art. 104º da Lei n.º 60-A/2005, de 30/dez.

No que concerne à inventariação da totalidade dos bens do ativo imobilizado, o MSMA vem reconhecer que " (...) ao nível dos bens do domínio público, designadamente as cedências de áreas em loteamentos, há, efetivamente um desajustamento que importa, com a maior brevidade possível, resolver. Por isso mesmo que, e no acatamento da vossa recomendação, foram dadas instruções para que se inicie um procedimento, com vista ao levantamento e inventariação para posterior reconhecimento contabilístico da totalidade dos bens do ativo imobilizado, designadamente do domínio público."

Anexos, a fls. 73

Relativamente à recomendação no sentido da utilização, de forma sistemática, abrangente e adequada, das contas relativas a compromissos de exercícios futuros, o MSMA, informa (ainda que não comprove) que " (...) decorrente do cumprimento da legislação em vigor e da observação formulada, aquando do decurso da auditoria, (...) que esta recomendação se encontra plenamente em curso ".

Anexos, a fls. 73 e 74

2.1.1.3. Em síntese, nos **exercícios de 2011/2013, os balanços do MSMA não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação financeira**, pois, no último ano, foram efetuadas correções, designadamente **nas rubricas do passivo exigível, num valor relevante (m€ 264)** e com um **peso significativo na dívida total de CP refletida contabilisticamente (13%)**.

2.1.2. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS

2.1.2.1. As **componentes dos balanços do MSMA**, incluindo as correções efetuadas pela IGF⁸ **apresentaram, no triénio 2011/2013, os seguintes valores e evolução:**

Quadro 2 – Evolução das componentes dos balanços

Un: euro

DESCRIÇÃO	2011	2012	2013	VARIÇÃO NO TRIÉNIO	
				Montante	%
ACRÉSCIMOS E DIFERIMENTOS	686 671,45	646 654,02	872 021,45	185 350,00	27%
RESTANTE ATIVO	38 244 675,85	36 242 905,53	33 820 325,06	- 4 424 350,79	-12%
ATIVO TOTAL	38 931 347,30	36 889 559,55	34 692 346,51	- 4 239 000,79	-11%
DÍVIDAS A TERCEIROS	7 719 672,76	6 622 168,52	6 112 589,78	- 1 607 082,98	-21%
PROVISÕES	0,00	0,00	0,00	0,00	0%
ACRÉSCIMOS E DIFERIMENTOS	9 353 242,75	10 048 794,10	9 566 903,88	213 661,13	2%
PASSIVO TOTAL	17 072 915,51	16 670 962,62	15 679 493,66	- 1 393 421,85	-8%
PATRIMÓNIO	36 258 051,95	36 258 051,95	36 258 051,95	0,00	0%
RESTANTES FUND. PRÓPRIOS	- 14 399 620,16	- 16 039 455,02	- 17 245 199,10	- 2 845 578,94	20%
FUND. PRÓPRIOS TOTAIS	21 858 431,79	20 218 596,93	19 012 852,85	- 2 845 578,94	-13%

Fonte: Balanços de 2011 a 2013 corrigidos pela IGF

Assim, no referido triénio, constata-se que:

- ✓ **O ativo** apresentou uma **evolução negativa** (diminuição de M€ 4,2 e 11%), que

⁸ Cfr. item 2.1.1.1..

resultou, essencialmente, do decréscimo dos "bens do domínio público" (17%) e das "imobilizações corpóreas" (4%), que contribuíram, respetivamente, em -84% e -16% para a variação total, superando, assim, o aumento dos "acréscimos e diferimentos" (27%) e das "dívidas de terceiros – curto prazo" (24%), rubricas que correspondem a 4% e 1% da referida variação.

- ✓ **O passivo evoluiu de forma positiva** (redução de M€ 1,4 e 8%), a qual resultou da diminuição verificada nas rubricas de dívidas a terceiros de médio e longo (-25%) e curto prazos (-17%), que contribuíram em, respetivamente, -64% e -51% para a variação total.
- ✓ **Os fundos próprios diminuíram cerca de 13%** (M€ 2,8), na sequência, fundamentalmente, da evolução verificada ao nível dos "resultados transitados" (-30%), com um peso de -137% na variação total.

Anexos, a fls. 21 e 22

Em síntese, **diminuiu o grau de dependência do MSMA do passivo exigível** (de 20% para 18%) **e dos fundos próprios** (de 56% para 55%) **para financiamento do ativo**, tendo **aumentado o correspondente peso dos acréscimos e diferimentos** (de 24% para 28%).

2.1.2.2. A situação do MSMA em termos de endividamento, quando abordada, de forma articulada, com as restantes componentes do balanço (ativo líquido e passivo total), apresenta a seguinte evolução:

Quadro 3 – Indicadores de endividamento

INDICADORES	2011	2012	2013	VARIÇÃO NO TRIÉNIO
Endividamento (passivo / ativo líquido)	44%	45%	45%	1,34
Estrutura de Endividamento I (dívidas MLP / passivo)	24%	19%	21%	-2,41
Estrutura de Endividamento II (dívida financeira MLP / passivo)	17%	15%	19%	2,40
Estrutura de Endividamento III (dívidas de CP / passivo)	21%	21%	18%	-3,83

Fonte: Balanços de 2011 a 2013 e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 31 (indicadores 10 a 13)

O conjunto de indicadores utilizados evidencia que:

- ✓ Aumentou o peso do passivo e das dívidas de MLP, respetivamente, no ativo líquido e no passivo (indicadores " Endividamento " e " Estrutura de endividamento II "), que se situaram, em 2013, em 45% e 19%;
- ✓ Diminuiu o peso das dívidas de MLP e de CP no passivo (indicadores " Estruturas de Endividamento I e III), respetivamente, em 2,4 e 3,8 pontos percentuais (pp), situando-se em 21% e 18%.

Por sua vez, no que respeita aos **três indicadores das imobilizações** adotados pela IGF,

verifica-se a evolução expressa no quadro seguinte:

Quadro 4 – Indicadores de imobilizações

INDICADORES	2011	2012	2013	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
Indicador das imobilizações I (capitais permanentes / imobilizado líquido)	70%	66%	68%	-1,78
Indicador das imobilizações II (capitais alheios MLP / imobilizado líquido)	11%	9%	10%	-0,74
Indicador das imobilizações III (capitais alheios CP / imobilizado líquido)	10%	10%	8%	-1,45

Fonte: Balanços de 2011 a 2013 e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 31 (indicadores 7 a 9)

Os resultados destes rácios mostram que **o imobilizado tem sido financiado** principalmente, **como é desejável, por capitais permanentes**⁹ (Indicador I), **que são compostos**, maioritariamente, **por fundos próprios** (2013: apenas 10% são de capitais alheios de MLP - Indicador II), confinando-se o grau de cobertura por capitais alheios de CP a um nível reduzido e decrescente (2013: 8% - indicador III).

2.2. ORÇAMENTO, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA (2011/2013)

2.2.1. PREVISÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

2.2.1.1. No triénio de 2011/2013, as receitas previstas/cobradas e as despesas previstas/pagas tiveram a evolução expressa no quadro seguinte:

Quadro 5 – Evolução e taxas de execução da receita e despesa municipal

Un: Euro

RUBRICAS	PREVISÃO / EXECUÇÃO (valores absolutos)						PREVISÃO / EXECUÇÃO (%)			VARIAÇÃO DA EXECUÇÃO NO TRIÉNIO	
	2011		2012		2013						
	PREVISÃO	EXECUÇÃO	PREVISÃO	EXECUÇÃO	PREVISÃO	EXECUÇÃO	2011	2012	2013	(%)	(pp)
1 - Saldo inicial	825 307	825 307	385 532	385 532	499 432	499 432	100%	100%	100%	-39%	0 pp
2 - Repos. não abat. nos pagam.	1	4 776	1	4 608	100	15 886	477606%	460825%	15886%	233%	- 461 720 pp
3 - Receita Corrente	6 546 905	5 657 678	6 544 008	5 752 597	7 440 373	6 691 685	86%	88%	90%	18%	4 pp
4 - Despesa Corrente	7 160 885	6 016 976	6 929 420	6 474 984	8 437 021	7 635 945	84%	93%	91%	27%	6 pp
5 - Receita de Capital	3 900 823	1 920 151	2 467 159	2 243 111	2 022 323	1 590 055	49%	91%	79%	-17%	29 pp
6 - Despesa de Capital	4 112 151	2 005 405	2 467 279	1 411 432	1 525 208	965 274	49%	57%	63%	-52%	15 pp
7 - Receita Total (1+2+3+5)	11 273 036	8 407 911	9 396 700	8 385 848	9 962 228	8 797 059	75%	89%	88%	5%	14 pp
8 - Despesa Total (4+6)	11 273 036	8 022 381	9 396 699	7 886 416	9 962 228	8 601 219	71%	84%	86%	7%	15 pp

Fonte: Mapas de controlo orçamental e mapas de fluxos de caixa de 2011 a 2013

Anexos, a fls. 23 a 25

A **receita total disponível** (que inclui o saldo orçamental transitado da gerência anterior) **teve um acréscimo**, no triénio de 2011/2013, de cerca de **m€ 389** (5%), em resultado, essencialmente, do aumento verificado nas receitas correntes (18%), uma vez que as receitas de capital e o saldo orçamental diminuíram, respetivamente, 17% e 39%.

⁹ Ou seja, por fundos próprios e financiamentos de MLP.

A **despesa municipal total** paga sofreu um **acréscimo de cerca de 7%**, tendo passado de M€ 8 para M€ 8,6, face, sobretudo, à evolução da rubrica de aquisição de bens e serviços, que aumentou M€ 1,8 (81%).

Realce-se, que, em 2013, **a receita de capital incluía a arrecadação de um empréstimo de médio e longo prazo** (receita não efetiva), no montante de **€ 1 053 287**, sem o qual a receita daquele exercício teria sido de **€ 7 743 772** e a variação, do triénio, negativa de **-3,5%**.

A receita do indicado empréstimo resultou **da arrecadação do capital contratado ao abrigo do PAEL** ¹⁰, através do qual foram transformadas cerca de **M€ 1,05** de " outras dívidas a terceiros " de CP em dívida financeira de MLP (cfr. infra o item 2.4.).

Para além disso, o MSMA já tinha recorrido, em 2009, ao **Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado (PREDE)** ¹¹, tendo contraído, arrecadado e utilizado, nesse exercício, o capital de empréstimos de médio/longo prazos (EMLP) no montante total de € 403 495.

Ora, do **recurso a EMLP no âmbito de processos de consolidação ou recuperação financeira decorre**, necessariamente, **a melhoria dos resultados dos indicadores que têm como variável as " outras dívidas a terceiros "** ¹², sem que de tal facto se possa **imediatamente concluir que ocorreu uma evolução positiva ao nível da gestão orçamental do Município**.

2.2.1.2. No triénio **2011/2013**, o **grau de execução orçamental da receita total disponível cresceu de 75% para 88%**, evolução que decorreu tanto da variação da taxa de execução das receitas correntes como de capital (que aumentaram, respetivamente, de 86% para 90% e de 49% para 79%).

Realce-se que, **face aos valores previstos, não foram arrecadadas**, naquele período, **receitas globais nos montantes** respetivamente, de **M€ 2,9, M€ 1, e M€ 1,2**, resultando esta situação, essencialmente das seguintes rubricas:

Quadro 6 – Principais rubricas da receita objeto de empolamento orçamental

Lrn: euro

RUBRICAS	2011		2012		2013	
	Verbas não executadas	Peso no desvio total	Verbas não executadas	Peso no desvio total	Verbas não executadas	Peso no desvio total
05. - Rendimentos da propriedade	253 940	9%	280 057	28%	282 266	24%
07. - Vendas de bens e serviços correntes	401 134	14%	533 554	53%	549 478	47%
09. - Venda de bens de investimento	169 283	6%	185 239	18%	398 724	34%
10.03.07. - Participação comunitária em projetos cofinanciados	1 410 758	49%				
Total das rubricas	2 235 114	78%	998 850	99%	1 230 468	106%
Desvio no orçamento total	2 865 124		1 010 852		1 165 169	

Anexos, a fls. 23

¹⁰ Programa de Apoio à Economia Local, aprovado pela Lei n.º 43/2012, de 28/ago, e regulamentado pela Portaria n.º 281-A/2012, de 14/set.

¹¹ Que foi promovido pelo Governo com o objetivo de " (...) *reduzir significativamente os prazos de pagamento a fornecedores de bens e serviços praticados por entidades públicas (...)* " - Preâmbulo da RCM n.º 34/2008, de 22/fev.

¹² Com sejam, no contexto deste item, os relacionados com o equilíbrio orçamental em sentido substancial e a vinculação orçamental, pois os montantes que passam para dívida de MLP deixam de influenciar o resultado destes indicadores.

Assim, o MSMA, não obstante as taxas de execução orçamental da receita já atingidas e a evolução positiva ocorrida entre 2011/2013, continuava a manter **uma prática de empolamento na previsão das receitas orçamentais** (pois, mesmo no último ano indicado, o valor previsto e não cobrado é materialmente relevante), em especial, na componente de capital, contrariando, assim, **o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL**.

No contraditório, o MSMA refere que " (...) *com exceção do ano de 2011 – cujas razões se devem a um atraso considerável na transferência das verbas de projetos financiados -, o grau de execução orçamental da receita demonstra um crescente e particular cuidado na elaboração dos documentos previsionais, designadamente quando temos graus de execução de 89% e 88% (receita do ano de 2012 e 2013).* ".

Acrescentou, ainda, que " (...) *o Município de Sobral de Monte Agraço, sempre pautou e pretende continuar a pautar a elaboração dos seus orçamentos pelo cumprimento escrupuloso das regras do POCAL, não havendo qualquer ação deliberada por parte dos seus eleitos e agentes de empolamento da receita.* ".

Concluiu, por fim, no que se refere à recomendação efetuada pela IGF sobre a elaboração rigorosa de orçamentos de receita (recomendação E), que " (...) *foram dadas instruções aos serviços para cumprimento da mesma na elaboração dos documentos previsionais futuros, sendo certo que, na revisão da norma de controlo interno também haverá uma expressa referência a esta matéria.* ".

Anexos, a fls. 74 e 75

Ora, a IGF não contradiz, em parte alguma do relatório, os resultados apresentados pelo Município, o que afirma, e reitera, é que as receitas orçamentais foram sistematicamente empoladas no período analisado, facto que o MSMA não pode contestar (pois não põe em causa os valores considerados pela IGF, que, aliás, 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 pelas receitas cobradas, pode, de facto, afirmar-se que os orçamentos do MSMA 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.*** " ¹³, acrescentando 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.* " ¹⁴.

Em síntese, se a Autarquia não pretendia, de facto, empolar os seus orçamentos de

¹³ " Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses – 2006 ", 2008, fls. 85.

¹⁴ " Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses – 2013 ", 2014, fls. 54.

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.

Deste modo, as afirmações tecidas em sede de contraditório não põem em causa as asserções produzidas sobre esta matéria.

2.2.1.3. De facto, os **desvios registados**, no triénio 2011/2013, **na execução da receita orçamental prevista**, permitiam, ao nível da realização das despesas, a seguinte situação:

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

Un: Euro

RUBRICAS	EXERCÍCIOS			% DE COBERTURA DA DESPESA PREVISTA $(\frac{12}{100})$		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013
1 - Receita total efetivamente disponível	8 407 911	8 385 848	8 797 059	75%	89%	88%
2 - Despesa orçamental prevista	11 273 036	9 396 699	9 962 228			
Diferença (1-2)	- 2 865 124	- 1 010 851	- 1 165 169			

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

Anexos, a fls. 25

Assim, ao longo do triénio indicado, o **MSMA, através do referido empolamento das receitas orçamentais, criou, de forma artificial, a possibilidade da realização e/ou existência de um significativo montante de despesas para o pagamento das quais não existiam, de facto, disponibilidades financeiras.**

Tal **risco decresceu significativamente no triénio em análise (M€ 1,7)**, tendo passado de **M€ 2,9** para **M€ 1,2**, **valor que, ainda assim, representa, no último ano, 13% da receita efetivamente disponível.**

Em **2011**, a situação descrita não pode ser apenas justificada pela dívida de natureza administrativa/comercial originariamente de CP transitada do exercício anterior, já que, segundo a informação financeira do MSMA, esta cifrava-se, no início do ano, em M€ 2,2.

Deste modo, através do referido empolamento, criou-se, naquele exercício, a possibilidade de realizar " *nova despesa* ", de, pelo menos, m€ 678 ¹⁵, relativamente à qual não existia uma efetiva capacidade de pagamento.

Ao contrário, em **2012 e 2013**, o valor da " Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível " era inferior à dívida administrativa/comercial de CP transitada de cada um dos anos anteriores (M€ 3,1 e M€ 2,8), **o que evidencia a melhoria da situação e a redução do risco existente.**

A Autarquia, no contraditório, afirmou que " (...) o *risco identificado nas conclusões do duto relatório, não se chegou a verificar, porquanto a realização da despesa total ficou, também, aquém do teto orçamental previsto, porquanto ao longo dos exercícios*

¹⁵ Diferença, no ano de 2011, entre a " Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível ", no valor de € 2 865 124 e o montante de " outras dívidas a terceiros " de CP transitadas (deduzido de credores de operações não orçamentais e das correções da IGF), de acordo com a respetiva prestação de contas, de € 2 187 497.

económicos foram adotadas medidas de controlo da despesa que levaram a que a assunção de compromissos fosse aproximada à receita efetiva. Na verdade, e tendo presente os anos 2012 e 2013, para um grau da execução da receita de 89% e 88%, respetivamente, foi atingido um grau de execução de despesa de 83,92% e 86,33%. ”.

Anexos, a fls. 75

O MSMA não coloca em causa as asserções produzidas pela IGF, destacando, em especial, o facto de o risco referido não se ter concretizado (cfr. infra).

2.2.1.4. Nos anos de 2011/2013, **o valor das receitas correntes cobradas foi inferior ao das despesas pagas da mesma natureza**¹⁶, em, respetivamente, **€ 359 298, € 722 386 e € 944 260**, o que indicia a **violação do princípio do equilíbrio orçamental corrente**, então previsto no ponto 3.1.1., al. e), do POCAL.

Anexos, a fls. 26 (coluna 5)

Tais factos são suscetíveis, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira sancionatória, de harmonia com o previsto no art. 65º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 98/97, de 26/ago (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas - LOPTC).

Importa, contudo, acrescentar que o MSMA, na sequência de um pedido de esclarecimento do Tribunal de Contas (TC) acerca da prestação de contas de 2012, justificou esta situação nos seguintes termos:

“ Relativamente ao princípio do equilíbrio, previsto no ponto 3.1.1 al. e) do POCAL, efetivamente verifica-se que na execução orçamental de 2012, foi cumprido o equilíbrio formal mas não se encontra cumprido o princípio do equilíbrio corrente.

Certamente que, a este facto não é alheio a acentuada diminuição das transferências do Orçamento de Estado, bem como, a quebra verificada na arrecadação das receitas municipais. Paralelamente, também as despesas correntes no geral, e em determinadas rubricas em especial (combustíveis, eletricidade, reparação e conservação de bens, transportes e refeições escolares, aquisição de bens – água e as demais despesas relativas ao funcionamento de infraestruturas e equipamentos que ao longo dos anos foram colocados ao dispor da população), contribuem para um significativo aumento das despesas.

Sem prejuízo de se reconhecer a efetiva violação do princípio do equilíbrio corrente, facto que lamentamos profundamente, importará também referir que tal não se ficou a dever a qualquer empolamento da receita...”.

Acrescentou, ainda, a Autarquia que os documentos de prestação de contas do referido ano foram objeto de certificação legal de contas, sem qualquer reserva sobre esta matéria, por parte da Sociedade de Revisores Oficiais de Contas da Autarquia (SROC).

Já relativamente aos anos de 2011 e 2013, ao que fomos informados, não foi suscitado qualquer esclarecimento pelo TC, nem apresentada qualquer justificação pelo MSMA, mas, pelo menos no último ano referido, tal situação está relacionada com o EMLP do PAEL, uma vez que a arrecadação do respetivo capital é classificada como receita de capital, mas tal verba foi aplicada, quase na totalidade (99%), no pagamento de despesas correntes.

¹⁶ A taxa de cobertura das despesas correntes pelas receitas correntes foi, nos anos de 2011 a 2013, de 94%, 89% e 88%.

Face ao exposto, e atendendo a que o Tribunal de Contas (a entidade responsável pela efetivação de eventuais responsabilidades financeiras sancionatórias), no exercício das suas competências ao nível da verificação dos documentos de prestação de contas do MSMA, já conhece a situação, não se justifica a realização qualquer outra diligência.

Sobre a questão da violação do princípio do equilíbrio orçamental corrente, a Autarquia, no contraditório, para além de ter mencionado parte do conteúdo dos elementos já disponibilizados quando da auditoria " (...) e que à data já se encontravam na posse do Tribunal de Contas ", acrescentou que " (...) em 2014, quer na ótica da antiga Lei das Finanças Locais, quer à luz do previsto na Lei 73/2013, de 3 de setembro, se verifica o cumprimento integral do princípio do equilíbrio orçamental. "

Anexos, a fls. 75 a 77

2.2.1.5. No que respeita à **verificação do cumprimento do princípio do equilíbrio orçamental numa perspetiva substancial** ¹⁷, os resultados foram os seguintes:

Quadro 8 – Equilíbrio orçamental em sentido substancial

Ano	Execução Autónoma do Ano	Execução Global no Ano
2011	75,47%	68,72%
2012	110,90%	81,73%
2013	111,26%	85,21%

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

Anexos, a fls. 26 (em especial, colunas 9 e 10) e 2 (metodologia)

Verifica-se, deste modo, que a **Autarquia violou, nos anos de 2011/2013, de forma sistemática, o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial (execução global do ano), o mesmo acontecendo, em 2011, em termos da execução autónoma do ano**, perspetiva em que o cumpriu igualmente em 2012 e 2013, mas, neste último caso, essencialmente por força dos EMLP do PAEL.

Ainda assim, em **2012 e 2013**, o resultado ao nível da execução autónoma (que atende, de forma independente, à execução do orçamento de cada exercício) espelha alguma **evolução positiva da situação**.

De qualquer modo, o **risco potencial**, a que aludimos no item 2.2.1.3., **acabou por concretizar-se** numa **gestão e execução orçamentais desequilibradas**, pois as **receitas globais de todos os exercícios foram sempre insuficientes para cobrir as despesas faturadas ou equivalente** (pagas e não pagas).

2.2.1.6. No **triénio 2011/2013**, a relação entre as **disponibilidades orçamentais** e o valor de algumas **despesas obrigatórias e de compromissos já assumidos** ¹⁸, foi a seguinte:

¹⁷ 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. do Anexo da " metodologia ", em anexo a fls. 1 a 10).

¹⁸ Cfr. alínea b) do ponto 1.2. do anexo da " metodologia ", a fls. 1 a 10.

Quadro 9 - Vinculação orçamental ¹⁹

Lix euro

DESCRIÇÃO	EXECUÇÃO		
	2011	2012	2013
1 - Despesas com pessoal	2 945 544	2 752 007	3 034 297
2 - Encargos relativos à dívida financeira (amort. e juros)	417 045	424 480	456 287
3 - Outras dívidas a terceiros de CP transitada do ano anterior	2 187 497	3 046 445	2 865 911
4 - Compromissos já assumidos no final do exercício anterior e ainda não faturados *	0	0	0
5 - Compromissos já assumidos para o exercício no final do anterior (contas 04 e 05)	0	0	110 266
6 - TOTAL (1+2+3+4+5)	5 550 085	6 222 932	6 466 760
7 - DISPONIBILIDADES ORÇAMENTAIS **	8 407 911	8 385 848	8 797 059
8 - DIFERENÇA (7-6)	2 857 826	2 162 916	2 330 299
9 - PORCENTAGEM DA RECEITA NÃO VINCULADA (8/7*100)	34,0	25,8	26,5

* 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

** Resulta da soma dos saldos orçamentais iniciais com as receitas cobradas

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

Deste modo, **no início de cada um dos anos**, o montante **global das receitas orçamentais encontrava-se substancialmente comprometido** (2013: 73,5%) face, apenas, **a um conjunto** ²⁰ **de despesas certas**, que, em regra, **se repetem em todos os exercícios e apresentam um elevado grau de inflexibilidade**.

Tal situação espelha uma **forte rigidez na despesa orçamental**, facto de que decorre, atendendo ao nível das receitas orçamentais disponíveis, uma **redução significativa da margem de atuação da Autarquia em termos da sua gestão financeira**, designadamente para fazer face às demais despesas municipais que, à partida, não se encontravam já " vinculadas ".

O resultado desta análise seria ainda mais negativo caso fossem consideradas todas as despesas com as características indicadas e a Autarquia não tivesse utilizado o EMLP do PAEL ²¹ e refletisse adequadamente os compromissos de exercícios futuros ²².

A Autarquia, no contraditório, afirmou que " (...) *relativamente à rigidez da despesa em alguns dos seus setores [recomendação H]*, *dir-se-á que mau grado todas as medidas de contenção adotadas nos últimos anos, há um conjunto de competências cometidas ao Município que têm, ao nível da despesa, um elevado peso ponderado e onde qualquer medida de contenção, para lá do razoável ou possível, terá um impacto negativo junto da população.* ".

Anexos, a fls. 77 e 78

2.2.1.7. Por fim, a **comparação**, nos **anos de 2011 a 2013**, **entre os compromissos assumidos no exercício e a soma das despesas pagas com o montante das outras dívidas a terceiros** (de curto prazo) permitiu verificar o seguinte:

¹⁹ Cfr., alínea b), do ponto 1.2. do Anexo da "metodologia", a fls. 1 a 10.

²⁰ 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, pelo que os resultados apresentados não espelham totalmente a real situação do Município nesta matéria.

²¹ Bem como, antes do período em análise, os EMLP arrecadados e utilizados ao abrigo do PREDE.

²² Que apenas começou a movimentar, ainda que de forma incipiente, em 2012.

Quadro 10 – Compromissos assumidos / despesas faturadas (ou equivalente)

Un: euro

DESCRIÇÃO	2011	2012	2013
1 - Compromissos totais assumidos para o exercício	9 364 545	8 285 147	9 263 170
2 - Despesas totais pagas	8 022 381	7 886 416	8 601 219
3 - Outras dívidas a terceiros de CP transitadas (exceto OT)	3 046 445	2 865 911	2 079 591
Diferença [1-(2+3)]	- 1 704 281	- 2 467 180	- 1 417 640

Fonte: Mapas de controlo orçamental, balanços e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 28 (indicadores orçamentais 17 e 18)

Atendendo a que, de acordo com 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, os resultados em todos os anos analisados **indicam a realização de despesas** (respetivamente, M€ 1,7, M€ 2,5 e M€ 1,4) **relativamente às quais não foi efetuado o correspondente compromisso no exercício.**

Em princípio, tal situação consubstancia a violação de **princípios e regras relativos à execução do orçamento**²³, sendo suscetível de configurar, em abstrato, um ilícito de natureza financeira, de harmonia com o disposto no art. 65º, n.º 1, al. b), da LOPTC²⁴.

Segundo informação prestada pelos serviços do MSMA, "(...) a diferença entre os compromissos a transitar para o ano seguinte e as dívidas a terceiros de curto prazo resultam essencialmente da rúbrica faturas em receção e conferência, dos compromissos assumidos por faturar no final do exercício e da liquidação de documentos referentes a acordos de pagamento."

Ora, dos factos alegados apenas o referido em último lugar pode justificar, nem que seja parcialmente (pois uma parte muito significativa das outras dívidas a terceiros já é apresentada no MLP do balanço - no cfr. item 2.2.2.4.), a situação constatada, pois os restantes apenas a confirmam.

Com efeito, os valores negativos apurados podem decorrer do facto de o MSMA apresentar, incorretamente, no CP dos balanços, o valor de outras dívidas a terceiros que, face aos acordos de pagamento celebrados, não são exigíveis no ano seguinte, quando, a nível orçamental, apenas cabimenta e compromete, no orçamento de cada exercício, os montantes exigíveis nos mesmos (devendo, no entanto, a parte restante ser reconhecida ao nível das contas de compromissos de exercícios futuros).

De qualquer modo, a eventual existência de dívida faturada (ou equivalente) sem, pelo menos, o prévio registo do compromisso respetivo, decorre de um conjunto de decisões tomadas ao longo do triénio em análise ou em período anterior, pelos sucessivos órgãos e entidades legalmente competentes para autorizarem a realização da despesa, ou seja, ao nível dos municípios, a Assembleia e a Câmara Municipais, o presidente do órgão executivo e, por delegação, os vereadores e mesmo os dirigentes municipais.

²³ Nomeadamente, o previsto na alínea d) do ponto 2.3.4.2. das Considerações Técnicas do POCAL.

²⁴ Lei n.º 98/97, de 26/ago (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas).

Ora, o objetivo e a natureza da análise realizada nesta auditoria (abrangente e genérico) não permite a identificação e a imputação subjetiva, a um indivíduo ou a um órgão, da responsabilidade, quer direta quer subsidiária, pela ocorrência da situação descrita ²⁵.

Saliente-se, ainda, que o Tribunal de Contas (TC), no exercício da sua competência de verificação dos documentos de prestação de contas, 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.

Assim sendo, atendendo ao disposto nos arts. 67º, n.º 3, e 62º, em especial, o seu n.º 2, da LOPTC, e dado, por um lado, que o caráter difuso da responsabilidade envolvida não viabiliza a sua efetivação, e, por outro lado, que o TC dispõe dos elementos necessários para apreciar a situação, não se justifica a realização de qualquer outra diligência ²⁶.

2.2.1.8. A análise, através de um conjunto de indicadores, à **execução orçamental** do MSMA, reportada aos **anos de 2011/2013**, permite-nos concluir o seguinte:

- ✓ Decresceu a taxa de cobertura da despesa total paga pela receita total disponível (de 105% para 102%);
- ✓ Aumentou a percentagem de despesas orçamentais pagas por receitas próprias (de 40% para 46%), bem como o peso destas últimas na receita total cobrada (de 42% para 47%);
- ✓ Diminuiu a proporção dos fundos municipais na despesa total paga (de 40% para 34%);
- ✓ Cresceu o peso das despesas totais pagas nos compromissos assumidos para o exercício (de 86% para 93%), bem como o destes últimos nas despesas realizadas e faturadas (de 85% para 87%).

Anexos, a fls. 27 e 28 (indicadores 1 a 24 em especial, 1, 4, 7, 8, 17 e 18)

2.2.1.9. Em síntese, a Autarquia, no triénio em análise, na sequência da concretização do risco associado à prática sistemática de empolamento das receitas orçamentais e apesar da evolução positiva ocorrida, **não manteve**, tendo em conta o princípio da universalidade, **uma gestão orçamental prudente e equilibrada de que resultasse a exigível articulação e compatibilização entre o nível de realização e/ou existência da despesa** (e não somente o seu pagamento) **à real cobrança da receita** (e não à sua mera previsão orçamental).

De facto, não obstante a já referida utilização, em 2009 e 2013, de EMLP ao abrigo dos PREDE e PAEL (**ME 1,4**), **não tem existido disponibilidade financeira suficiente para fazer face, tempestivamente, aos compromissos de CP assumidos perante entidades**

²⁵ O que exigiria uma apreciação exaustiva e casuística aos procedimentos adotados na realização de toda a despesa que se encontrasse em dívida (de curto prazo) no final de cada exercício.

²⁶ Aliás, António Cluny, em " Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas ", fls. 241 (nota 241), afirma, no que respeita às dificuldades de compatibilização das culturas de auditoria e judiciária, que a " (...) a própria ideia de prova, que numa vertente judicial estrita é objetiva e deve ser, tanto quanto possível, plena, e numa vertente de auditoria pode, em certos casos, bastar-se com métodos indiciários e meramente dedutivos baseados em amostragens. ", acrescentando que se " (...) tais métodos são mais do que suficientes para permitirem conclusões em sede de auditoria, já do ponto de vista da efetivação de responsabilidade financeira, na falta de elementos de prova objetivos para cada um dos factos que se quer imputar a título de infração a um responsável, eles não são suficientes. ".

terceiras, situação que, aliás, é confirmada pelos resultados do indicador de vinculação orçamental e pela evolução dos prazos médios de pagamento (cfr. item 2.2.2.4.2.).

Da prática descrita resulta que **os documentos previsionais não refletem a real expectativa da execução orçamental** do Município, 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 respetivos órgãos autárquicos ²⁷.

O MSMA, no contraditório, reafirmou, face ao teor dos pontos 2.2.1.5. ao 2.2.1.7. e respetivas recomendações constantes das alíneas G), H) e I), " (...) a pertinência das mesmas para uma boa gestão municipal, [pelo que] sempre se dirá que os eleitos deste Município, bem como toda a sua equipa técnica, promoverão todas as ações e diligências possíveis para o seu acatamento integral. ”.

Anexos, a fls. 77 e 78

2.2.2. DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIACÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA

2.2.2.1. A dívida global do MSMA relativa a operações orçamentais (OO), incluindo as correções efetuadas pela IGF (cfr. item 2.1.1.1.), **importava**, nos exercícios de 2011/2013, **nos seguintes montantes**:

Quadro 11 – Composição e evolução da dívida corrigida pela IGF

Un: euro

Descrição	2011			2012			2013			Taxa de Variação	
	Prest. Contas	Correc. IGF	Total	Prest. Contas	Correc. IGF	Total	Prest. Contas	Correc. IGF	Total	2011 / 2013	
Dívida Financeira	- EMLP	3 254 319	0	3 254 319	2 897 458	0	2 897 458	3 527 120	0	3 527 120	8,4%
	- ECP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0%
	- Leasing	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0%
Subtotal	3 254 319	0	3 254 319	2 897 458	0	2 897 458	3 527 120	0	3 527 120	8,4%	
Outras dívidas a terceiros	MLP	1 165 820	0	1 165 820	673 617	0	673 617	316 499	0	316 499	-72,9%
	- CP	2 718 264	328 181	3 046 445	2 400 602	465 309	2 865 911	1 815 364	264 226	2 079 591	-31,7%
Subtotal	3 884 085	328 181	4 212 265	3 074 219	465 309	3 539 528	2 131 864	264 226	2 396 090	-43,1%	
Total	7 138 404	328 181	7 466 584	5 971 677	465 309	6 436 986	5 658 983	264 226	5 923 210	-20,7%	

Fonte: Documentos de Prestação de Contas e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 29

Assim, no triénio em apreço (2011/2013), a **dívida municipal de operações orçamentais teve uma evolução positiva**, pois **diminuiu** cerca de **M€ 1,5 (21%)**, passando para **M€ 5,9**, variação que resulta de um acréscimo de m€ 273 da dívida financeira (EMLP) e de um decréscimo de M€ 1,8 das " outras dívidas a terceiros ".

²⁷ 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).

Realce-se que, em 2013, ocorreu uma alteração significativa da estrutura e exigibilidade da dívida municipal na sequência **da utilização do capital do EMLP contraído** ao abrigo do **PAEL**, com as consequências idênticas, neste contexto, às que referimos na parte final do item 2.2.1.1.²⁸.

De qualquer modo, ao longo dos anos analisados, o período **de recuperação da dívida total da Autarquia**²⁹, ainda que tenha **evoluído positivamente**, continua a importar, **no ano de 2013**, em:

- ✓ **10 meses** (menos 4 meses do que em 2011), considerando as receitas próprias regulares;
- ✓ **19 meses** (redução de cerca de 8 meses face a 2011), expurgando do valor daquelas receitas as despesas rígidas e vinculadas.

Anexos, a fls. 28 (indicadores 26 a 31, em especial, 26 e 29)

Todavia, em todos os anos referidos, o **montante global da receita do MSMA era suficiente para solver a totalidade da dívida municipal**³⁰.

De facto, nos anos de 2011/2013, as **disponibilidades orçamentais representaram** cerca **de 113%, 130% e 149%**³¹ **da dívida global do Município** no final do respetivo exercício, não sofrendo estes resultados alterações significativas, caso não se considere a receita proveniente dos passivos financeiros (passam para **113%, 130% e 131%**).

Anexos, a fls. 28 (indicadores 22 e 23)

No mesmo período, o **peso da dívida municipal na despesa total paga registou uma redução** (de 93% para 69%), o mesmo sucedendo com a **dívida municipal per capita**, que passou de **€ 735** para **€ 583**, mantendo-se, ainda assim, num nível significativo.

Anexos, a fls. 28 (indicadores 21 e 25)

Refira-se, ainda, que, **no final de 2013, a dívida de médio e longo prazos** (que, integra dívida financeira e administrativa/comercial), **apresentava um valor materialmente relevante (M€ 3,8) e um peso significativo e crescente na dívida total** (passou de **46% para 65%**).

Anexos, a fls. 29 e 30

Em síntese, a **dívida global do MSMA**, entre 2011 e 2013, **evoluiu positivamente**, mas **continuava a importar**, no final do último ano, **num valor relevante** atendendo ao seu quadro financeiro, nomeadamente, às receitas orçamentais, e **apresentava uma estrutura que se repercute e condiciona a gestão orçamental dos exercícios futuros**.

²⁸ A melhoria e o agravamento dos resultados dos indicadores que têm como variáveis, respetivamente, as dívidas de CP e de MLP, como sejam, no contexto deste item, os relacionados com a evolução da situação financeira de curto prazo, a relação entre o saldo real de operações orçamentais e o cálculo do prazo médio de pagamento, pois os montantes que passam para dívida de MLP deixam de influenciar o resultado destes indicadores.

²⁹ 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, serviço da dívida de EMLP e *leasing*), admitindo alguma estabilidade nas grandezas consideradas.

³⁰ Refira-se, no entanto, que parte da dívida referida tem a natureza de médio e longo prazo (MLP).

³¹ Inclui um EMLP ao abrigo do PAEL, no valor de M€ 1,05.

2.2.2.2. O **stock da dívida de EMLP**, no **final de 2011/2013**, ascendia, respetivamente, a **€ 3 254 319**, **€ 2 897 458** e **€ 3 527 120** (decorrendo, no final do último ano, da execução de vinte contratos), evolução que traduz um **acréscimo** de cerca de **m€ 273** (8%).

Anexos, a fls. 20 e 29

No mesmo período, o inerente **serviço da dívida** (amortizações e juros) **aumentou m€ 39** e **9%** (passou para m€ 456), mantendo-se inalterável o **seu peso na despesa municipal paga** (5%).

Anexos, a fls. 27 (indicador 13) e 30

No final de 2013, do conjunto de **EMLP contratados pelo MSMA**, **apenas um** ³² (com um peso na dívida desta natureza de 5%) **estava em período de carência**, mas foi arrecadado e utilizado, nesse exercício, um novo EMLP contratado ao abrigo do PAEL, no montante de **M€ 1,05** (sem qualquer período de carência).

Assim, atendendo ao quadro de EMLP existente no final de 2013, **é expectável o aumento do serviço da dívida desta natureza** no futuro próximo.

2.2.2.3. Quanto a **empréstimos de curto prazo (ECP)** e **aos contratos de locação financeira**, o **MSMA não tinha qualquer stock de dívida desta natureza no final dos exercícios de 2011/2013**.

2.2.2.4. As "**outras dívidas a terceiros**" (dívida administrativa/comercial), decorrentes de operações orçamentais, **diminuíram**, entre 2011/2013, cerca de **M€ 1,8** (43%), passando para **€ 2 396 041**.

Refira-se que, em todos os exercícios, **uma parte muito significativa do valor das "outras dívidas a terceiros" foi apresentada no passivo de MLP** ³³ **do balanço** (respetivamente, **€ 1 165 820**, **€ 673 617** e **€ 316 499**, montantes que correspondiam a 28%, 19% e 13% da dívida global desta natureza).

Anexos, a fls. 29

O **peso das dívidas desta natureza na despesa total realizada diminuiu cerca de 12,6 pp**, tendo passado para 21,8%.

Anexos, a fls. 28 (indicador 20)

Saliente-se, por fim, que para a evolução positiva desta componente da dívida concorreu, como já referimos, de forma muito significativa, a arrecadação e utilização, em 2013, do EMLP contraído ao abrigo do PAEL.

2.2.2.4.1. A evolução, no triénio em análise, da relação entre o **saldo final de operações orçamentais e as outras dívidas a terceiros** (originariamente de CP) foi a que se evidencia no quadro seguinte:

³² Contratado, em 30/abr/2009, com a Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) no âmbito do PREDE (€ 161 398).

³³ Por respeitar a dívida originariamente de CP, mas que passou a ser, em parte, exigível a MLP, nomeadamente, por força de acordos de pagamento celebrados com entidades credoras (por exemplo, a empresa Águas Públicas do Oeste, SA).

Quadro 12 – Saldos reais de operações orçamentais

Un: euro

DESCRIÇÃO	2011	2012	2013
1 - Saldo final de operações orçamentais	385 531	499 432	195 840
2 - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP (exceto OT)	4 212 265	3 539 528	2 396 090
Diferença (1-2)	- 3 826 735	- 3 040 096	- 2 200 250

Fonte: Documentos de Prestação de Contas e Mapas da IGF de reconciliação.

Anexos, a fls. 28 (indicador 19)

Assim, o **MSMA apresentou**, nos anos de 2011 a 2013, não obstante a evolução positiva ocorrida, **relevantes e sistemáticos saldos reais negativos de operações orçamentais**, o que espelha **uma persistente incapacidade para fazer face, atempadamente, ao pagamento das “ outras dívidas a terceiros ”** originariamente de CP.

Refira-se que, **em 2013, o mencionado saldo negativo corresponde a 30% da receita municipal desse exercício** (expurgada do saldo inicial e da proveniente de passivos financeiros) e que a melhoria ocorrida entre 2012/2013 fica apenas a dever-se ao recurso ao EMLP do PAEL.

Desta situação decorre a **oneração indevida dos orçamentos futuros**, com a transferência de um elevado montante de dívida assumida que devia ser paga com as receitas de um dado orçamento anual para os subsequentes.

2.2.2.4.2. Os prazos médios de pagamento (PMP) a terceiros, segundo os indicadores adotados pela IGF ³⁴, evoluíram da seguinte forma:

Quadro 13 – Prazo médio de pagamento

INDICADORES	2011	2012	2013	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
Prazo médio de pagamento	298	335	237	-61
Prazo médio de pagamento (incluindo aquisições em leasing)	298	335	237	-61
Prazo médio de pagamento de imobilizado	398	471	366	-31

Fonte: Documentos de Prestação de Contas e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 31 (indicadores 4 a 6)

Deste modo, no triénio em apreço, o **PMP a terceiros diminuiu 61 dias**, situando-se, **no final de 2013, em 237 dias**, resultado que continua a **exceder, de forma muito significativa, os parâmetros legalmente previstos** ³⁵, não obstante a utilização, nesse ano, do EMLP (M€ 1,05) contratado ao abrigo do PAEL.

³⁴ 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, cuja análise consta também deste item. As diferenças entre as duas perspetivas podem ser constatadas através da análise às notas a cada um dos indicadores que constam dos Anexos, a fls. 31.

³⁵ 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).

Por sua vez, de acordo com a fórmula adotada na Resolução de Conselho de Ministros (RCM) n.º 34/2008 ³⁶, o **PMP a fornecedores**, no final de 2013 e de 2014, era, de acordo com a informação divulgada pela DGAL, de, respetivamente, **171** (resultado diferente do apurado pela IGF - **292 dias**) e **183 dias** ³⁷.

Anexos, a fls. 32 a 35

Refira-se que as discrepâncias, em 2013, entre os PMP calculados pela IGF e DGAL decorrem, por um lado, da metodologia prevista na RCM indicada e adotada pela DGAL para recolher a informação relevante para o seu apuramento (ao nível das dívidas a fornecedores ³⁸ e/ou das aquisições de bens e serviços ³⁹) e, por outro lado, das correções efetuadas na sequência do processo de circularização e reconciliação de saldos relativos a dívidas a terceiros.

De facto, **efetuámos**, relativamente a 2013, quanto aos valores considerados pela DGAL, **as seguintes correções e ajustamentos**:

✓ **Dívidas a fornecedores:**

- **Para mais de € 658 902**, na sequência das diferenças apuradas na reconciliação dos saldos das dívidas a terceiros ⁴⁰ e da inclusão dos saldos relativos a dívidas a fornecedores que tinham inicialmente uma natureza de CP, não obstante terem sido, entretanto, transformadas em dívidas de MLP, por acordo entre as partes.

✓ **Aquisições de bens e serviços:**

- **Para menos de € 1 907 692**, resultantes da exclusão dos montantes lançados a débito ao nível das contas de imobilizado ⁴¹ com origem em transferências das correspondentes contas de imobilizado em curso ⁴², e que, por isso, não respeitam a aquisições a título oneroso;
- **Para mais de € 1 488**, na sequência do procedimento de circularização e reconciliação de saldos de terceiros (contrapartida da dívida reconhecida).

Anexos, a fls. 36

³⁶ Publicada no Diário da República (DR), I Série, de 22/fev, com 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.

³⁷ De acordo com a listagem publicada pela DGAL, baseada em dados reportados pelas autarquias locais através do SIIAL, extraídos a 8/mai/2015.

³⁸ A DGAL, em nota explicativa constante das primeiras publicações do PMP dos municípios, referia " (...) que as dívidas a fornecedores são o resultado da soma dos saldos credores das contas 22, 252, 261, 265, 266 e 267, que traduzem as dívidas existentes no final de cada trimestre.", acrescentando ainda que " (...) nas contas 22 e 261 não foram consideradas as contas 229 e 2619, uma vez que as mesmas não traduzem dívidas, mas sim créditos. "

³⁹ Que, na nota explicativa a que já aludimos, referia " (...) que as aquisições de bens e serviços (A) são obtidas através da soma dos movimentos a débito da conta 31, não considerando o débito das contas 317 e 318 e subtraindo os movimentos a crédito das referidas contas, com o saldo devedor da conta 62 e os movimentos a débito das contas 42, 442, 445 e 45, obtendo-se assim as aquisições efetuadas ao longo de cada trimestre. "

⁴⁰ Cujo registo, a ter sido efetuado de forma adequada e atempada, se repercutiria no saldo das contas relevantes para o apuramento do PMP.

⁴¹ Relevantes para o apuramento do PMP segundo a metodologia prevista na RCM e adotada pela DGAL.

⁴² De facto, com a consideração, em simultâneo, no apuramento do valor das aquisições de imobilizado de determinado trimestre, dos referidos eventos registados a débito nas contas de imobilizado e imobilizado em curso (corpóreo e de bens do domínio público) resulta a duplicação de valores e a sua inclusão em períodos diferentes, pois tais montantes já foram tidos em conta, no trimestre correto, quando do seu reflexo contabilístico inicial (em imobilizado em curso).

Os referidos eventos, ao não serem corrigidos, **beneficiam o indicador e adulteram o seu resultado**, contribuindo, caso sejam materialmente relevantes e apresentem uma grande variação entre os vários anos, como acontece no MSMA, para o apuramento de um PMP sem qualquer aderência à realidade, o que também impossibilita uma efetiva comparação deste indicador ao longo do tempo.

O MSMA, não põe em causa, no contraditório, as asserções da IGF, informando que, "(...) os prazos médios de pagamento nos anos de 2012 e 2013 foram, respetivamente, de 272 e 171 dias, de acordo com a informação apurada pela DGAL e publicitada na sua página eletrónica. Ora, estes prazos, substancialmente diferentes daqueles que foram apurados pela IGF, cumprem a metodologia que decorre da Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2008. Face aos dados da DGAL, verifica-se que em 2014 houve um ligeiro aumento para 183 dias, situação já corrigida ao longo do ano de 2015, onde esse prazo se encontra nos 147 dias no final do segundo trimestre, com tendência a diminuir."

Anexos, a fls. 78

Ora, neste item, assim como na metodologia (Anexos, a fls. 1 a 10) está devidamente fundamentada a metodologia seguida pela IGF e as diferenças e discrepâncias face ao PMP calculado pela DGAL.

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** ⁴³, o seguinte

Quadro 14 – Indicadores de liquidez

INDICADORES	2011	2012	2013	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
Liquidez geral	26%	30%	29%	2.70
Liquidez reduzida	24%	27%	25%	0.73
Liquidez imediata	18%	20%	14%	-3.50

Fonte: Balanços, Demonstrações de resultados e Balancetes Finais e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 31

Assim, os indicadores de liquidez **evidenciam**, em todos os anos em análise, resultados muito aquém **dos parâmetros geralmente tidos como referência** para uma **situação de equilíbrio financeiro de curto prazo** ⁴⁴, mostrando-se **violada**, de forma reiterada e significativa, **a regra do equilíbrio financeiro mínimo** ⁴⁵, não obstante o recurso aos PREDE e PAEL (respetivamente, em 2009 e 2013).

De facto, **não existe**, em nenhum dos exercícios, **qualquer ajustamento entre as dívidas desta natureza (CP) e a correspondente liquidez do ativo**, situação que se repercute sobre a (in)capacidade da Autarquia para cumprir atempadamente os seus

⁴³ Que se destinam a medir a capacidade da entidade para solver atempadamente os seus compromissos de CP.

⁴⁴ Cfr., para este efeito, o disposto nas " Observações " tecidas relativamente a cada um destes três indicadores (Anexos, a fls. 31 - indicadores 1 a 3).

⁴⁵ 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.

compromissos dessa natureza.

Os resultados apurados mais não são do que a consequência direta e necessária da **violação sistemática do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial e do equilíbrio corrente**, a que aludimos nos itens 2.2.1.4. e 2.2.1.5., pois, se a gestão orçamental tivesse sido realmente equilibrada, qualquer dos **indicadores de liquidez** apresentaria, necessariamente, um resultado dentro dos parâmetros mínimos aceitáveis.

2.2.2.4.4. O **desequilíbrio financeiro de CP**, que resulta das análises anteriores, levou a que os fornecedores e empreiteiros da Autarquia:

- ✓ **Celebrassem contratos de factoring** com entidades financeiras, que **importavam**, no final de 2013, em **m€ 674**;

Anexos, a fls. 37

- ✓ **Liquidassem**, em consequência de atrasos de pagamento, **significativos juros de mora** (no montante, entre 2011/2013, de, pelo menos, **m€ 187**, tendo sido **pagos m€ 269** - cerca de m€ 97 já tinham sido reconhecidos em anos anteriores - e estando, ainda, **em dívida, no final do último ano, m€ 15**).

Anexos, a fls. 38

2.2.2.4.5. Em síntese, a Autarquia **apresentou**, entre 2010/2013, e, especialmente, no último ano, não obstante o recurso aos PREDE e PAEL, uma **situação financeira de CP negativa e desequilibrada**, sendo de salientar que **dos processos de consolidação e/ou recuperação financeiros** e dos **saldos reais negativos de operações orçamentais** decorre a **transferência de dívida assumida e que devia ser paga por um determinado orçamento anual para os subsequentes**.

O MSMA acatou todas as recomendações constantes das alíneas J), K), L) e M) (resultantes do exposto nos pontos 2.2.2.1. a 2.2.4.5.) e destacou que " (...) *nesta data se encontra na sua fase preparatória a alteração do Regulamento das Taxas Municipais e do Tarifário dos Serviços de Água, Saneamento e RSU, o qual será presente em reunião do órgão executivo até ao próximo dia 15 de dezembro.*"

Anexos, a fls. 78

2.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL (2013)

2.3.1. APURAMENTO DOS LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO

2.3.1.1. Para o ano de 2013, a **DGAL divulgou os limites de endividamento líquido (EL) e de empréstimos de médio e longo prazo (EMLP)** previstos na Lei do Orçamento de Estado (LOE) ⁴⁶ desse ano.

Todavia, no âmbito desta auditoria e ainda que seguindo a metodologia adotada por aquela entidade, a IGF efetuou, quanto ao ano de 2012, correções ⁴⁷ no EL do MSMA, que tiveram impacto no apuramento do respetivo limite do ano subsequente, o que já não sucedeu quanto ao de EMLP, relativamente ao qual foi adotado o valor divulgado pela DGAL.

⁴⁶ No art. 98.º da Lei n.º 66 - B/2012, de 31/dez.

⁴⁷ As correções efetuadas foram apuradas no âmbito do procedimento de circularização/reconciliação dos saldos de fornecedores e empreiteiros.

Assim, o **limite de EL** ⁴⁸, adotado pela IGF como parâmetro para verificação do cumprimento do respetivo quadro legal, foi o seguinte:

Quadro 15 – Limite de endividamento líquido

Un: euro

ANO	DESCRIÇÃO	ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO				
		VALORES DE REFERÊNCIA PARA O APURAMENTO DO LIMITE ANUAL			CORREÇÕES DA IGF	LIMITE DO ANO
		Limite LFL	Limite da LOE_ano anterior	Montantes em €/an		
2012	DGAL		3 331 517	4 419 275		3 222 741
	IGF		3 331 517	4 419 275	18 060	3 220 935
2013	DGAL	5 191 748	3 222 741			3 222 741
	IGF	5 191 748	3 220 935			3 220 935

Fonte: Documentos de prestação de contas do MSMA de 2012 e 2013

Anexos, a fls. 39, 40, 42 e 43

Quanto aos **limites de EMLP** ⁴⁹ e de **ECP** ⁵⁰ foram adotados os seguintes valores:

Quadro 16 – Limites de empréstimos de MLP e de CP

Un: Euro

BASE DE CÁLCULO - RECEITAS	LIMITE LFL	
	EMLP	ECP
(1)	{2}=(1)*100%	{3}=(1)*10%
4 153 398	4 153 398	415 340

Anexos, a fls. 42 e 43

2.3.2. ENTIDADES RELEVANTES PARA OS LIMITES LEGAIS

2.3.2.1. Em **2013**, de acordo com o conceito de **endividamento líquido total** previsto na LFL ⁵¹, **eram suscetíveis de relevar**, para os limites legais de endividamento da Autarquia, **para além do Município**, as seguintes entidades:

- ✓ **Três associações de municípios:** Comunidade Intermunicipal do Oeste (OesteCIM), AMO MAIS - Associação de Fins Específicos (AMO MAIS) e Associação de Municípios para o Estudo e Gestão da Água (AMEGA);
- ✓ **Duas entidades de natureza empresarial:** PISOESTE - Parques de Inertes e Serviços do Oeste, EEIM (PISOESTE, EEIM) e MONTEGÉS - Gestão de Equipamentos Sociais, EM (MONTEGÉS, EM) ⁵².

Anexos, a fls. 41

Todavia, o endividamento das **entidades de natureza empresarial** participadas pelos Municípios **apenas releva para efeitos dos respetivos limites legais caso as entidades não apresentem resultados equilibrados**, de acordo com o Regime Jurídico

⁴⁸ O limite de EL de 2013 foi apurado nos termos que descrevemos nos Anexos, a fls. 4.

⁴⁹ O limite de EMLP de 2013 decorre da fundamentação descrita nos Anexos, a fls. 4.

⁵⁰ Previsto no art. 39º, n.º 1, da LFL, e apurado nos termos que descrevemos nos Anexos, a fls. 4 e 5.

⁵¹ Consagrado no art. 36.º, n.º 2, al.s a) e b), da LFL.

⁵² A AM, em sessão ordinária realizada a 28/fev/2013, aprovou a dissolução da empresa MONTEGÉS, EM e a subsequente liquidação por transmissão global do património, nos termos previstos no art. 62º da Lei n.º 50/2012, de 31/ago, e art. 148º e seguintes do Código das Sociedades Comerciais, o que, no entanto, ainda não se tinha concretizado no final de 2013.

da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais (RJAEP L) ⁵³.

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

Ora, aplicando, relativamente ao exercício de 2013, a **regra de equilíbrio anual de contas** ⁵⁴, verificámos que as empresas **PISOESTE, EEIM e MONTEGÉS, EM**, apresentam **contas desequilibradas, contribuindo, por isso, para todos os limites do endividamento municipal**.

Anexos, a fls. 62 e 65

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

Quadro 17 - Entidades abrangidas pelo conceito de endividamento líquido total

IDENTIFICAÇÃO	LIMITES		% IMPUTÁVEL AO MUNICÍPIO
	EMPRÉSTIMOS	ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO	
MUNICÍPIO DE SOBRAL DE MONTE AGRADO	SIM	SIM	100.00%
COMUNIDADE INTERMUNICIPAL DO OESTE (OesteCIM)	SIM	SIM	4.83%
AMO MAIS - ASSOCIAÇÃO DE FINS ESPECÍFICOS	SIM	SIM	7.14%
AMEGA - Associação de Municípios para o Estudo e Gestão da Água	SIM	SIM	0.87%
PISOESTE - Parques de Inertes e Serviços do Oeste, EEIM	SIM	SIM	4.83%
MONTEGÉS - Gestão de Equipamentos Sociais, EM	SIM	SIM	100.00%

Anexos, a fls. 41

2.3.3. CONTROLO DO LIMITE DE ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO

2.3.3.1. No ano de **2013**, o comportamento do MSMA, **no que concerne ao limite de EL previsto na respetiva LOE**, foi o seguinte:

Quadro 18 – Controlo do limite de EL

Un: Euro

EXERCÍCIO	LIMITE ESPECIAL		EL RELEVANTE EM 31/12		COMPARAÇÃO ENTRE O LIMITE E O EL RELEVANTE		% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE	
	DGAL	IGF	DGAL	IGF	DGAL	IGF	DGAL	IGF
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (2) - (4)	(7) = (3) - (5)	(8) = (4) / (2) * 100	(9) = (5) / (3) * 100
2013	3 222 741	3 220 935	2 932 172	2 953 172	290 569	267 763	91%	92%

Fonte: Balanços, balancetes finais do MSMA e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 42 a 45, 47, 48, 50, 51, 54, 56, 58, 60, 62, 63 e 65

⁵³ De harmonia com o art. 36º, n.º 2, al. b), parte final, da LFL, e o art. 40º, n.º 2 a 4, do RJAEP L, aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31/ago.

⁵⁴ Consagrada no art. 40º, n.º 2, do RJAEP L, sendo que este diploma a considera cumprida desde que o resultado líquido antes de impostos não se apresente negativo ou, caso isso 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 atendendo à sua percentagem de participação (cfr. art. 40º, n.ºs 2 a 4, do RJAEP L).

Assim, **em 2013**, o **MSMA** **cumpriu o limite de EL**, com uma taxa de utilização de **92%**.

Saliente-se, no entanto, que os **EMLP excecionados**, nesse exercício, **deste limite legal** (e também do de EMLP) apresentam um valor relevante em termos absolutos (**MC 1,2**), pelo que os valores que estão a ser considerados são inferiores aos reais.

2.3.4. CONTROLO DO LIMITE DE EMPRÉSTIMOS DE MÉDIO/LONGO PRAZOS

2.3.4.1. Em 2013, o comportamento do **MSMA**, em termos do **limite de EMLP previsto na LOE desse ano**, foi o seguinte:

Quadro 19 – Controlo do limite de EMLP

Un: Euro

LIMITE LEGAL	STOCK DE EMLP RELEVANTE		% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE EM 31/12	
	INCUINDO EMLP PARA CONSOLIDAÇÃO FINANCEIRA	EXCUINDO EMLP PARA CONSOLIDAÇÃO FINANCEIRA	INCUINDO EMLP PARA CONSOLIDAÇÃO FINANCEIRA	EXCUINDO EMLP PARA CONSOLIDAÇÃO FINANCEIRA
(1)	(2)	(3)	(4)-(2)/(1)*100	(5)-(3)/(1)*100
4 153 398	2 316 019	1 101 640	55,76%	26,52%

Fonte: Balanços e balancetes finais do MSMA e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 43, 44, 46, 47, 49, 55, 57, 59, 61, 62, 64 e 65

Assim, **em 2013**, o **MSMA** também **respeitou o respetivo limite de EMLP** (independentemente de se considerar os EMLP para consolidação e/ou recuperação financeiras), com uma taxa de utilização de **56%**.

Anexos, a fls. 52

2.3.5. CONTROLO DO LIMITE DE EMPRÉSTIMOS DE CURTO PRAZO

2.3.5.1. Por fim, o **MSMA** **cumpriu**, no ano de 2013, o **limite legal de ECP** definido na LFL⁵⁵, uma vez que não contratou, nem tinha qualquer dívida desta natureza no final do ano, o mesmo acontecendo com as restantes entidades relevantes.

Anexos, a fls. 43, 49 e 53

2.3.6. CONTROLO DA INFORMAÇÃO PRESTADA À DGAL

2.3.6.1. O **MSMA** **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, mas os dados reportados, relativamente a 2013, **não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação nesta matéria.**

2.3.6.1.1. De facto, quanto ao **EL** apurámos a seguinte **diferença**:

⁵⁵ Previsto no art. 39º, n.º 1.

Quadro 20 – 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 endividamento líquido) ^{a)}
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)
1 - ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO ^{b)}	4 143 272,05	4 164 272,88	21 000,83
2 - OUTRA INFORMAÇÃO RELEVANTE ^{c)}	1 211 100,52	1 211 100,52	0,00
3 - END. LIQ. RELEVANTE (1-2)	2 932 171,53	2 953 172,36	21 000,83

^{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 31/12/88, 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 MSMA e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 66 a 68

Estas divergências, **para mais**, entre os valores apurados pela IGF e os reportados pelo MSMA e/ou considerados pela DGAL (cerca de **m€ 21**), resultaram da(s):

- ✓ Correções efetuadas pela IGF na informação financeira do MSMA (cfr. item 2.1.1.) e no reporte da OesteCIM;
- ✓ Inclusão dos valores não comunicados da AMEGA.

2.3.6.1.2. Quanto ao **stock de EMLP e de ECP** relevantes para os respetivos limites legais **não constatámos qualquer divergência.**

2.3.6.1.3. Refira-se, por fim, que não estão consagrados, de forma integrada e sistematizada, em nenhum documento elaborado pelo MSMA (designadamente, na norma de controlo interno), quaisquer procedimentos específicos e regulares relativos à identificação das entidades relevantes para os limites legais de endividamento municipal e à recolha da informação necessária para o adequado reporte à DGAL.

O Município informou, em contraditório, que "(...) *cumprе escrupulosamente o dever de informação vertido nos diversos diplomas legais, sendo certo que o caso reportado se deve a deficiente informação prestada por duas entidades relevantes para os limites legais de endividamento, designadamente a AMEGA e a Oeste CIM. Face à recomendação aqui vertida, será a mesma acolhida em sede de revisão da norma de controlo interno que se encontra em curso.*".

Anexos, a fls. 78

2.3.7. CONTRIBUTO DO MSMA PARA O DÉFICE DO SUBSETOR LOCAL

2.3.7.1. No **exercício de 2013**, a **evolução autónoma da situação do MSMA** (não incluindo qualquer outra entidade relevante) **em termos de endividamento líquido** (sem considerar qualquer exceção) foi a seguinte:

Quadro 21 – Evolução do endividamento líquido municipal

Un: Euro

DESCRIÇÃO	EVOLUÇÃO DO ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO (sem exceções)		VARIACÃO (montante)
	01-01-2013	31-12-2013	
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)
BALANCETES DO MSMA	4 830 731,71	4 423 646,46	- 407 085,25
CORREÇÕES DA IGF	18 060,14	20 993,46	2 933,32
TOTAIS	4 848 791,85	4 444 639,92	- 404 151,93

Fonte: Balancetes finais do MSMA, reporte à DGAL e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 50 e 51

Assim, em 2013, o MSMA contribuiu positivamente para o défice do subsetor local, visto que, entre 1/jan/ e 31/dez daquele ano, diminuiu o seu EL (sem exceções) em cerca de m€ 404.

2.4. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS E RECURSO A PROGRAMAS DE CONSOLIDAÇÃO E/OU RECUPERAÇÃO FINANCEIROS

2.4.1. Em 2013, a situação do MSMA em termos de **reequilíbrio** e **saneamento financeiros**, face aos parâmetros legalmente estabelecidos ⁵⁶, era a seguinte:

Quadro 22 – 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	57%	> 175% (art. 8º, n.º 1, al. b))		> 175% (art. 3º, n.º 4, al. a))	
2 Dívidas a fornecedores em 31/12/2013 / Receitas totais do ano de 2012 * 100	30%	> 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	76%	> a 300% (art. 0º, 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)	292	> 6 meses (180 dias) (art. 8º, n.º 1, al. e))	X	> 6 meses (180 dias) (art. 3º, n.º 4, al. d))	X
5 Capital em dívida de EMLP em 31/12/2013 / Receitas relevantes para o cálculo do limite legal * 100	56%	> 100% (art. 8º, n.º 1, al. a))			
6 Cumprimento da obrigação de redução do excesso de EL (relevante para o limite legal)	CUMPRIU	(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. 69

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 ") ⁵⁷, a **Autarquia**, em 2013, no contexto do diploma em apreço:

- ✓ **Apresentava**, em **2013**, uma **situação de desequilíbrio conjuntural**, pois reunia uma das condições indicadas no art. 3º, n.º 4 do referido diploma;
- ✓ **Não evidenciava uma situação de desequilíbrio estrutural ou de rutura financeira**, pois apenas reunia um dos requisitos consagrados no art. 8º, n.º 1, do mesmo diploma, quando seriam necessários no mínimo três.

⁵⁶ Cfr., respetivamente, art.ºs 8º, n.º 1, e 3º, n.º 4, do DL n.º 38/2008, de 7/mar.

⁵⁷ Refira-se que, para este efeito, o prazo médio de pagamento (constante deste quadro) foi apurado de acordo com a fórmula adotada na RCM n.º 34/2008 (a qual é utilizada na ausência de publicação da Portaria prevista no art. 20º do DL n.º 38/2008, de 7/mar), tendo sido seguidas as instruções da DGAL e introduzidas as correções e/ou ajustamentos efetuados pela IGF (cfr. item 2.2.2.4.2.).

A situação descrita justificava, na época, o recurso a um plano de saneamento financeiro.

2.4.1.1. Saliente-se, no entanto, que tal situação ocorre após o **MSMA ter levado a cabo**, entre 2009 e 2013, **duas operações de consolidação de "outras dívidas a terceiros"** (dívida administrativa/ comercial) originariamente de CP, através das quais transformou, até ao final do último ano indicado, **ME 1,46** de dívida dessa natureza em financeira de MLP.

Relativamente aos instrumentos de monitorização e cumprimento do PAEL (recomendação Q), o MSMA transmitiu em contraditório que "(...) *anualmente é cumprido o dever de informação à DGAL e trimestralmente à Assembleia Municipal, de acordo, aliás, com a legislação em vigor*".

Anexos, a fls. 79

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

2.5.1. O MSMA aprovou e tem em vigor:

- ✓ Uma **Norma de Controlo Interno** (NCI) ⁵⁸, que estabelece um conjunto de regras definidoras de políticas, métodos e procedimentos de controlo e contém regras ou procedimentos relativos à área do endividamento da Autarquia;
- ✓ Um **Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas** (PGRCIC) ⁵⁹, que já foi objeto de apreciação em anterior auditoria da IGF.

Realce-se, no entanto, que a **NCI encontra-se desatualizada** face ao regulamento, em vigor, relativo à organização dos serviços municipais ⁶⁰.

O MSMA não dispõe de nenhum departamento/serviço específico ou elemento responsável pela função de controlo interno.

2.5.2. Do trabalho de campo realizado ⁶¹ **decorreram algumas fragilidades ao nível do sistema de controlo interno e dos procedimentos contabilísticos**, de que destacamos as seguintes:

- ✓ As cauções e garantias prestadas (a título de caução ou para o seu reforço), na forma documental não se encontram sob a responsabilidade de qualquer funcionário ou à guarda do tesoureiro, estando dispersas, designadamente, pelos processos de empreitada;
- ✓ O incorreto reconhecimento na conta de "Outros acréscimos de custos" de montantes significativos de dívida que já deviam estar refletidas, no exercício, nas adequadas contas do passivo exigível.

Anexos, a fls. 70

Em contraditório o MSMA informou que "*A norma de controlo interno do Município, datada do ano de 2004, encontra-se desajustada, quer quanto à realidade organizacional da*

⁵⁸ Aprovada pela Câmara Municipal de Sobral de Monte Agraço (CMSMA) em 16/fev/2004.

⁵⁹ Aprovado por despacho do Senhor Presidente da Câmara de Sobral de Monte Agraço em 29/dez/2009 e ratificado pela Câmara Municipal em 4/jan/2010.

⁶⁰ Cujá publicação ocorreu no DR, II série, N.º253, de 31/dez/2010.

⁶¹ Em especial através da utilização de questionários e da realização de testes de conformidade e substantivos.

Autarquia, quer quanto às alterações legislativas que entretanto tiveram lugar, designadamente a LCPA. "

Pelo que, " Cientes deste desajustamento, foram dadas instruções aos serviços para elaboração de um projeto de uma nova NCI, até ao final do primeiro trimestre do ano de 2016, onde serão equacionadas as recomendações constantes deste relatório, designadamente a R), S) e T), sendo certo que relativamente às cauções as mesmas ficarão à guarda do tesoureiro, já a partir do dia 1 de janeiro de 2016. "

Anexos, a fls. 79

2.5.3. No que respeita ao **PGRCIC**⁶², importa, apenas, referir que as áreas de risco identificadas naquele documento (relacionadas, designadamente, com a contratação pública, os recursos humanos, a concessão de benefícios públicos, o regime jurídico de urbanização e edificação) não incluem o endividamento municipal, pelo que não estão contempladas quaisquer normas específicas sobre essa matéria.

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Na sequência do que foi exposto, afigura-se de relevar, em termos conclusivos, o seguinte:

3.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS (2011/2013)

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
3.1.1. A análise realizada indicia que, entre 2011/2013, os balanços do MSMA não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação financeira , designadamente nas rubricas do passivo exigível , pois foram apuradas diferenças relevantes em termos absolutos (respetivamente, m€ 328, m€ 465 e m€ 264) e com um peso significativo da dívida daquela natureza refletida contabilisticamente (11%, 16% e 13%).	2.1.1.1.	A) A regularização imediata, ao nível da informação contabilística do MSMA, das variações patrimoniais que estavam omitidas, caso não tenham sido entretanto corrigidas.
3.1.1.1. Existiam outras insuficiências com repercussões ao nível da qualidade e fiabilidade de informação financeira do Município , de que destacamos, a falta de: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Implementação da contabilidade de custos; ✓ Inventariação e reconhecimento contabilístico da totalidade dos bens do ativo imobilizado; ✓ Utilização, de forma adequada, sistemática e abrangente, das contas relativas a compromissos de exercícios futuros, incluindo no que respeita às amortizações dos EMLP. 	2.1.1.2.	B) Implementação do subsistema da contabilidade de custos. C) Conclusão do processo de inventariação dos bens municipais e consequente reconhecimento contabilístico. D) Utilização, de forma sistemática, abrangente e adequada, das contas relativas a compromissos de exercícios futuros.

⁶² Lembramos que este documento já foi objeto de análise em anterior auditoria da IGF.

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.1.1.2. A evolução das grandezas que integram os balanços do MSMA revela que, entre 2011/2013, diminuiu o grau de dependência do passivo exigível (de 20% para 18%) e dos fundos próprios (de 56% para 55%) para financiamento do ativo, tendo aumentado o correspondente peso dos acréscimos e deferimentos (de 24% para 28%).</p>	2.2.2.1. e 2.1.2.2.	

3.2. ORÇAMENTO, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA (2011/2013)

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.2.1. A receita total disponível do MSMA importou, entre 2011/2013, respetivamente, em M€ 8,4, M€ 8,4 e M€ 8,8, tendo aumentado cerca de m€ 389 (5%). Em 2013, aquelas receitas incluíam a arrecadação do capital de um EMLP (receita não efetiva) de € 1 053 287, sem o qual a evolução da receita total disponível, no período, seria negativa (-3,5%).</p>	2.2.1.1.	
<p>3.2.1.1. No triénio de 2011/2013, o grau de execução orçamental da receita total disponível foi de, respetivamente, de 75%, 89% e 88% e, na componente de capital, de 49%, 91% e 79%. A Autarquia, não obstante taxas de execução já atingidas e a evolução positiva ocorrida entre 2011/2013, persistiu numa prática de empolamento na previsão das receitas orçamentais, pois, mesmo no último ano, o valor previsto e não cobrado é relevante, contrariando, deste modo, o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL. De facto, a execução de qualquer dos orçamentos comportava um elevado risco, pois o MSMA criou, de forma artificial, ao nível da execução orçamental, a possibilidade de realização e/ou existência de um significativo valor de despesa (entre M€ 2,8 e M€ 1,2) sem que existissem meios monetários para efetuar o seu pagamento, potenciando, assim, uma gestão orçamental desequilibrada.</p>	2.2.1.1. a 2.2.1.3. 2.2.1.1. a 2.2.1.3.	<p>E) Elaboração rigorosa dos orçamentos de receita:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Fundamentando, de forma adequada, todas as rubricas e montantes previstos, 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.

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.2.1.2. Violação, nos anos de 2011/2013, do princípio orçamental do equilíbrio corrente, previsto no POCAL.</p> <p>Tal facto é suscetível, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira, mas o TC já suscitou esta questão quanto ao ano de 2012 e está na posse dos elementos que necessários á sua apreciação, pelo que não se justifica a realização de qualquer outra diligência.</p>	2.2.1.4.	<p>F) Cumprimento integral e sistemático, no futuro, do quadro legal vigente, em cada momento, em matéria princípios e regras orçamentais, designadamente do princípio do equilíbrio orçamental previsto na Lei n.º 73/2013, de 3/set.</p>
<p>3.2.1.3. Violação sistemática, entre 2011/2013 (mesmo após a adesão ao PREDE e PAEL), do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial (ao nível da execução global no ano), o que, não obstante a evolução positiva ocorrida nos dois últimos anos (ainda que, no último, essencialmente por força do PAEL), espelha uma execução orçamental desequilibrada.</p>	2.2.1.5.	<p>G) Execução prudente do orçamento de despesa, com base na cobrança efetiva das receitas e não apenas na sua previsão orçamental, de modo a garantir um efetivo equilíbrio orçamental e, assim, o pagamento atempado dos compromissos assumidos.</p>
<p>3.2.1.4. No triénio 2011/2013, o MSMA apresentava uma significativa rigidez ao nível das despesas orçamentais, com uma limitada (2013: 26,5%) margem de manobra para fazer face às demais despesas que, á partida, não se encontravam já " vinculadas ".</p>	2.2.1.6.	<p>H) Ponderação de medidas, ao nível da racionalização da despesa, que possam contribuir para uma redução das despesas municipais que apresentam uma elevada rigidez.</p>
<p>3.2.1.5. Indícios, entre 2011/2013, da realização e/ou existência de despesas, sem que tenha sido efetuado o exigível compromisso (respetivamente, M€ 1,7, M€ 2,5 e M€ 1,4), facto que é suscetível, em abstrato, de consubstanciar um ilícito de natureza financeira.</p> <p>Todavia, atendendo, por um lado, a que tal facto pode estar, ainda que parcialmente, relacionado com uma incorreta apresentação, no CP do balanço, de dívidas de MLP e, por outro lado, a que o TC tem na sua posse todos os elementos que lhe permitem apreciar esta situação.</p>	2.2.1.7.	<p>I) Cumprimento sistemático das regras previstas no POCAL e na Lei n.º 8/2012, de 21/fev, em matéria de assunção de compromissos, em especial, no que concerne à proibição de assunção de compromissos sem que existam fundos disponíveis e à exigência que tal procedimento seja executado, em qualquer caso, antes do efetivo fornecimento dos bens e serviços subjacentes às despesas realizadas.</p>
<p>3.2.2. A dívida global do MSMA de operações orçamentais diminuiu, entre 2011/2013, cerca de M€ 1,5 (21%), passando para M€ 5,9, sendo, contudo, de salientar que persistia em 2013 um:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Considerável período de recuperação da dívida municipal (19 meses); 	2.2.2.1.	<p>J) Acompanhamento e controlo rigorosos da evolução e da assunção de nova dívida municipal, de modo a conter e adequar o seu montante ao quadro financeiro da Autarquia, nomeadamente às suas receitas (designadamente, às realmente disponíveis, ou seja, após a dedução das despesas fixas e rígidas), salvaguardando, assim, o pagamento atempado das suas obrigações.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>✓ Significativo montante de dívida municipal " per capita " (€ 583);</p> <p>✓ Elevado valor da dívida de MLP (M€ 3,8) e do seu peso (crescente), na dívida total (65%).</p> <p>Realce-se, no entanto, que, em qualquer dos exercícios, o montante global da receita do MSMA era suficiente para solver a totalidade da dívida municipal .</p> <p>Em síntese, a dívida global do MSMA evoluiu positivamente entre 2011 e 2013, mas continuava a importar, no último ano, num valor relevante atendendo ao seu quadro financeiro, nomeadamente às receitas orçamentais, e apresentava uma estrutura que se repercute e condiciona a gestão orçamental dos exercícios futuros.</p>	<p>2.2.2.1.</p>	<p>K) Ponderação, especialmente nas áreas de atividade ou programas que tenham um maior peso e flexibilidade ao nível da despesa municipal, da adoção de medidas no sentido de descontinuar os que tenham menor impacto negativo sobre os cidadãos ou de diminuir os meios financeiros afetos, de modo a proporcionar uma redução relevante e estrutural na despesa municipal.</p>
<p>3.2.2.1. O stock da dívida de EMLP teve, entre 2011/2013, um acréscimo de cerca de m€ 273 (8%), passando para M€ 3,5.</p> <p>No mesmo período, o respetivo serviço da dívida também aumentou 9% (para m€ 456), sendo expectável que continue a crescer nos próximos anos, atendendo ao quadro de EMLP existente no final de 2013.</p>	<p>2.2.2.2.</p>	<p>L) Realização de novos investimentos, em especial, com recurso a financiamento alheio, deve ter em consideração a dimensão intergeracional das decisões político-financeiras, tendo sempre 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.</p>
<p>3.2.2.2. As outras dívidas a terceiros de operações orçamentais decreceram, entre 2011/2013, cerca de M€ 1,8 (43%), passando para M€ 2,4, ainda que por força essencialmente da utilização do EMLP do PAEL.</p> <p>Persistia, ainda assim, no final do último ano, uma situação financeira de CP negativa e desequilibrada, com:</p> <p>✓ Um relevante saldo real negativo de operações orçamentais (M€ 2,2);</p> <p>✓ PMP a terceiros e a fornecedores elevados e muito superiores aos parâmetros legalmente previstos (respetivamente, 237 e 292 dias);</p> <p>✓ Violação da regra do equilíbrio financeiro mínimo, pois não existe qualquer ajustamento entre as dívidas de CP e a correspondente liquidez do ativo, em especial, com as disponibilidades;</p>	<p>2.2.2.4. a 2.2.2.4.5.</p>	<p>M) Implementação de medidas que contribuam para o restabelecimento do equilíbrio financeiro do MSMA, em especial de CP, o que pressupõe, designadamente, a:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Otimização da cobrança das receitas municipais (através da atualização das taxas e preços praticados, da fixação das taxas dos impostos municipais e, sendo caso disso, do aperfeiçoamento dos respetivos processos de liquidação e cobrança); ✓ Racionalização da despesa a realizar através, nomeadamente, da: <ul style="list-style-type: none"> • Análise e ponderação sistemáticas da necessidade e utilidade das despesas;

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>✓ Significativos custos financeiros relativos a atrasos no pagamento a fornecedores (liquidação e pagamento, no triénio de 2011/2013, de juros de mora no montante, respetivamente, de m€ 187 e m€ 269, estando em dívida, no final do último ano, m€ 15).</p>	<p>2.2.2.4. a 2.2.2.4.5.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Adoção, ainda que não prevista legalmente, do instrumento da cativação das despesas, consagrando regras de execução orçamental que incluam a identificação das rubricas da despesa e as percentagens a cativar, bem como a competência para a sua descativação. <p>N) Redução dos prazos médios de pagamento para os parâmetros legalmente previstos, de modo a cumprir atempadamente os seus compromissos e evitar a ocorrência de custos financeiros.</p>

3.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL (2013)

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.3.1.1. Em 2013, o perímetro relevante para aferir do cumprimento dos limites legais de endividamento, atendendo ao conceito de EL total, englobava, para além do Município, as seguintes cinco entidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Três associações de municípios (OESTECIM, AMO MAIS e AMEGA); ✓ Duas entidades de natureza empresarial (PISOESTE, EEIM e MONTEGÉS, EM), pois apresentaram desequilíbrio de contas, de acordo com o RJAEPL. 	<p>2.3.2.1.</p>	
<p>3.3.1.2. A Autarquia cumpriu, em 2013, todos os limites de endividamento legalmente previstos (EL, EMLP e ECP).</p> <p>Saliente-se que, no referido exercício, estava excecionado dos limites legais de EMLP e EL, o montante de M€ 1,2, pelo que estão a ser considerados valores inferiores aos reais.</p>	<p>2.3.3. a 2.3.5.</p>	
<p>3.3.1.3. O MSMA cumpriu a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL para efeitos do apuramento e controlo da evolução do seu endividamento.</p> <p>No entanto, quanto a 2013, a informação reportada não refletia, com inteira fiabilidade, a situação em termos de EL, ainda que a diferença apurada seja materialmente pouco relevante (para mais, m€ 21).</p>	<p>2.3.6.</p>	<p>O) Prestação de informação rigorosa à DGAL para efeitos de acompanhamento e controlo do endividamento, o que resultará, designadamente, de uma maior fiabilidade da informação decorrente dos registos contabilísticos do MSMA e da comunicação da informação de todas as entidades relevantes.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>Esta diferença resultou das correções efetuadas pela IGF ao nível do passivo exigível do MSMA, da não comunicação da informação da AMEGA e da diferença no reporte da OESTECIM.</p> <p>Saliente-se, por fim, que não estão consagrados, de forma integrada e sistematizada, em nenhum documento do MSMA (designadamente, na norma de controlo interno), quaisquer procedimentos específicos e regulares relativos à identificação das entidades relevantes para os limites legais de endividamento municipal e à recolha da informação necessária para o adequado reporte à DGAL.</p>	2.3.6.	<p>P) Criação de procedimentos periódicos de circularização, recolha e validação de informação, que inclua todas as 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.</p>
<p>3.3.2. O MSMA contribuiu, em 2013, positivamente para o défice do subsector local, uma vez que, entre 1/jan e 31/dez daquele ano, diminuiu o seu EL (sem exceções) em cerca de m€ 404.</p>	2.3.7.	

3.4. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS E RECURSO A PROGRAMAS DE CONSOLIDAÇÃO E/OU RECUPERAÇÃO FINANCEIROS

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.4.1. O MSMA apresentava no final de 2013, de acordo com o quadro legal, uma situação de desequilíbrio financeiro conjuntural, mas não estrutural, o que justificaria, na época, o recurso a um plano de saneamento financeiro</p>	2.4.	
<p>3.4.1.1. Tal situação verificava-se não obstante o MSMA ter recorrido, entre 2009 e 2013, a dois mecanismos de consolidação e/ou recuperação financeiras (PREDE e PAEL), através dos quais transformou, até ao final do último ano, m€ 1,46 de outras dívidas a terceiros de CP em financeira de MLP.</p>	2.4	<p>Q) Criação dos instrumentos necessários à monitorização e cumprimento das obrigações e objetivos resultantes do Plano de Ajustamento Financeiro elaborado ao abrigo do PAEL.</p>

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

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.5.1. O MSMA elaborou e aprovou, nos termos legais, a NCI e o PGRIC.</p>	2.5.1.	

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>Todavia, a NCI está desatualizada face ao regulamento de organização dos serviços municipais da CMSMA em vigor.</p> <p>A Autarquia não dispõe de nenhum departamento/serviço específico ou elemento responsável pela função de controlo interno.</p>	2.5.1.	<p>R) Revisão da NCI, de forma a efetuar a sua articulação e adequação com o atual regulamento de organização dos serviços municipais do MSMA.</p> <p>S) Criação/designação de um departamento, serviço ou pessoa responsável pela função de controlo interno.</p>
<p>3.5.1.1. Das fragilidades detetadas ao nível do controlo interno e dos procedimentos contabilísticos, destacamos as seguintes:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ As cauções e garantias prestadas (a título de caução ou para o seu reforço), na forma documental, não se encontram sob a responsabilidade de qualquer funcionário ou à guarda do tesoureiro, estando dispersas, designadamente, pelos processos de empreitada; ✓ O incorreto reconhecimento na conta de "Outros acréscimos de custos" de montantes significativos de dívida que já deviam estar refletidos, no exercício, nas adequadas contas do passivo exigível. 	2.5.2.	<p>T) Arquivo, das cauções e garantias sob a forma documental, conjunto e organizado por terceiro, bem como definição da responsabilidade pela sua guarda.</p> <p>U) Reconhecimento, nas devidas contas de passivo exigível (ainda que em conferência), das dívidas já faturadas ou equivalente e utilização adequada das contas de acréscimos de custos.</p>

4. PROPOSTAS

4.1. Em face dos resultados obtidos propomos:

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

4.1.2. O envio do presente relatório e respetivos anexos ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Sobral de Monte Agraço, o qual deverá dar conhecimento dos mesmos 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.

4.1.3. Que a Câmara Municipal de Sobral de Monte Agraço 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,