

À
Inspeção-Geral de Finanças
Rua Angelina Vidal, 41
1199-005 Lisboa

Data N/ referência

Sua referência

Nossa referência

Proc. 2014/180/A3/902

ASSUNTO: Controlo do Endividamento e da Situação Financeira da Administração Local Autárquica – Auditoria no Município de Sobral de Monte Agraço

Devidamente notificados do projeto de relatório de auditoria e respetivos anexos, serve o presente para exercer o direito de contraditório institucional, adotando como metodologia a ordem das recomendações apresentadas no relatório preliminar de auditoria.

Assim, cumpre-nos tecer as seguintes considerações:

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

Todavia, 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, e como já referimos, 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.

2. Relativamente à implantação do subsistema da contabilidade de custos [al. B)], sempre se dirá que a implementação da contabilidade de custos nas autarquias tem subjacente um conhecimento exaustivo e pormenorizado das técnicas de produção, da estrutura organizativa pública e também do grau de descentralização das decisões.

Num cenário crescente das necessidades das populações, que não é acompanhado por igual crescimento dos recursos ao dispor das autarquias, estamos conscientes da importância da contabilidade de custos, enquanto ferramenta de gestão e garante do princípio da transparência.

Porém, nem sempre se consegue a implementação em tempo útil de todos os mecanismos e ferramentas necessárias a uma cabal monitorização da atividade municipal. A escassez de recursos humanos que caracteriza a nossa autarquia, 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. Com efeito, numa estrutura composta por (apenas) três divisões, a divisão administrativa e financeira tem 22 trabalhadores, dos quais 5 compõem a Secção Financeira – serviço de contabilidade e contratação pública.

Por isso mesmo que, já iniciámos os estudos necessários para que sejam criadas as condições para que, com a brevidade possível, se proceda à implementação deste subsistema de contabilidade. No entanto, e tendo presente a publicação do DL 192/2015, de 11 de setembro – Sistema de Normalização Contabilística da Administração Pública e, em especial a NCP 27 – Contabilidade de Gestão, 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. Neste trabalho preparatório, aguardamos que a diferente conjuntura política que o País atravessa,



possibilite, num futuro próximo, adaptar o número de trabalhadores às concretas e reais necessidades da organização e, assim, dar cumprimento integral à recomendação formulada.

3. No que concerne à inventariação dos bens municipais – recomendação C) -, estes encontram-se inventariados de acordo com o Cadastro e Inventário dos Bens do Estado – CIBE (Portaria n.º 671/2000, de 17 de Abril). Aquando da implementação do POCAL, e tendo presente a obrigação de elaboração do balanço inicial, foi adjudicado à consultora SIGHT Portuguesa, Consultores de Gestão Lda. a inventariação dos bens do Município.

Posteriormente, a atualização da inventariação dos bens, é efetuada através de uma verificação anual, com base nos registos constantes das fichas de inventário, procedendo-se à sua regularização. Acresce que, toda a faturação referente a imobilizado é objeto de registo e reconciliação entre o património e a contabilidade.

Reconhecemos, no entanto, 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.

4. Desde a entrada em vigor da LCPA que o Município tem vindo a implementar, de forma gradual, o registo dos compromissos futuros. A este respeito informamos que anualmente a Assembleia Municipal emite uma autorização para assunção de compromissos futuros que abrange as situações que não se encontram previstas nas Grandes Opções do Plano.

Assim, e decorrente do cumprimento da legislação em vigor e da observação formulada aquando do decurso da auditoria e agora refletida na recomendação D),

levamos ao vosso conhecimento que esta recomendação se encontra plenamente em curso.

5. Na recomendação melhor identificada pela letra E), alega-se de forma expressa que deverá o Município proceder à “*elaboração rigorosa dos orçamentos da receita*”. Numa primeira abordagem refira-se, e de novo citando o relatório da IGF que o grau “*de execução orçamental da receita total disponível foi de, respetivamente, 75%, 89% e 88%*”.

Ora, 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).

No entanto, note-se que quando falamos de grau de execução, falamos de passado; quando falamos de documentos previsionais, falamos de futuro, o qual, na conjuntura económico-social vivida no triénio em análise, era tudo menos certo. Ainda assim, e lançando mão do princípio da prudência, que sempre tentámos cumprir na orçamentação das rubricas da receita, registem-se os graus de execução nos impostos, designadamente no IMI, IUC, Derrama e IMT. A título de exemplo, refira-se que em 2012 e 2013, o grau de execução do IMI foi de, respetivamente, 107,79% e 114,94%; o grau de execução do IUC foi de 123,03% e 142,10%; o grau de execução do IMT foi de 79,55% e 132,14% e finalmente o grau de execução da Derrama foi de 116,77% e 68,01% (todavia, em 2014, o grau de execução da derrama já subiu para 156,09%).

Também no que respeita aos loteamentos e obras particulares, se verificaram situações absolutamente atípicas, com graus de variação de execução de 17,6% em 2012 para 139,98% em 2013.



Com estes pequenos exemplos gostaríamos que ficasse perfeitamente claro 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.

Ainda a este propósito, refira-se que a elaboração dos orçamentos municipais nem sempre coincide temporalmente com a elaboração dos Orçamentos de Estado, situação que também não contribui para uma exata previsão das receitas a arrecadar. A isto acresce o facto de se terem verificado sucessivas alterações legislativas, que aconteceram no decorrer dos exercícios económicos e que condicionaram a execução expectável do orçamento municipal.

Note-se no entanto, que o risco identificado nas conclusões do douto relatório, não se chegou a verificar, porquanto a realização da despesa total ficou, também, aquém do teto orçamental previsto, porquanto ao longo dos exercícios 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%.

Finalmente, e no que respeita especificamente na recomendação vertida na alínea E), 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.

6. No que concerne à recomendação da alínea F), nada mais há a acrescentar face aos elementos disponibilizados aquando da auditoria e que à data já se encontravam na posse do Tribunal de Contas. A este propósito cita-se, parte da informação disponibilizada àquele Colendo Tribunal:

“... 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 infra-estruturas 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, porquanto e como resulta do documento das contas, as receitas correntes apresentam uma taxa de execução de 87,5% e as receitas de capital uma taxa de execução de 91% (...)

Por outro lado, a conta de gerência foi objeto de certificação legal de contas, a qual, com apenas uma reserva – relativa à rubrica “imobilizações em curso” - emite uma opinião final favorável, evidenciando, inclusive, o grau de execução orçamental.

Neste documento pode ler-se “... as referidas demonstrações financeiras apresentam de forma verdadeira e apropriada, em todos os aspetos materialmente relevantes, a posição financeira do Município de Sobral de Monte Agraço, em 31 de dezembro de 2012, o resultado das suas operações e a execução orçamental relativa à despesa paga e à receita cobrada no exercício findo naquela data, em conformidade com os princípios contabilísticos geralmente aceites em Portugal para o sector autárquico” (Certificação emitida em 10/04/2013 e subscrito por Vicente Pereira Gomes Marques (ROC n.º 669), em representação de Gomes Marques, Carlos Alexandre & Associada, SROC).

Acresce que, paralelamente à certificação legal é emitida pela mesma entidade uma informação relativa à situação económica e financeira do Município onde, de forma detalhada, se procede, entre outros, a apreciação da execução orçamental quer no que respeita às receitas e despesas de capital, quer às receitas e despesas correntes (...).

Em jeito de conclusão dir-se-á que não houve da parte do executivo a intenção de violar qualquer norma legal, quer na elaboração do Orçamento, quer ao longo da sua



execução. Os documentos financeiros (documentos previsionais e documentos de prestação de contas) sempre foram elaborados atempadamente e sempre foram objeto de deliberação, dentro dos prazos legais, pelos órgãos municipais.

Acresce que, o aumento das despesas correntes não fica a dever-se a qualquer desacerto de gestão, decorrendo, antes, de toda a conjuntura nacional e da crescente intervenção das Autarquias Locais junto da comunidade”.

Ainda quanto a esta matéria, importara referir que no ano de 2013 o não cumprimento do equilíbrio corrente se ficou a dever, essencialmente, à execução do PAEL. Com efeito, a verba do PAEL, considerada como receita de capital (passivos financeiros), foi canalizada para pagamentos de natureza corrente (despesa corrente), ilustrados no Quadro VI da candidatura ao programa. Deste modo, do montante total da execução da despesa corrente (7.635.945 €), o valor de pagamentos do programa referido foi de 1.053.287 Euros, conseqüentemente se retirarmos este valor ao total da despesa corrente executada, o Município apresenta um saldo positivo de 109.027 Euros. Também 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.

7. Tendo presente o teor das recomendações constantes das alíneas G), H), I, J), K) e L), e a pertinência das mesmas para uma boa gestão municipal, 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.

No entanto, e 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. A título de exemplo, e sem querer ser exaustivo, refiram-se as despesas com pessoal e o impacto do aumento da contribuição do Município para a CGA e Segurança Social; o aumento do IVA nas refeições escolares, no gás e na eletricidade;

o aumento dos combustíveis e o seu impacto nos transportes escolares; os aumentos dos custos dos serviços de abastecimento de água, de saneamento e águas residuais e RSU's.

8. No que se refere à recomendação da alínea M) informamos 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 zembro.

9. Tendo presente o teor da recomendação da alínea N), com todo o respeito que é muito e bem devido, diremos apenas 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 decore 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.

10. No que concerne às recomendações O) e P), o Município retém em primeira linha a observação tecida no douto relatório quando refere: *“O MSMA cumpriu a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL, para efeitos do apuramento e controlo da evolução do seu endividamento (...) 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...”*.

Na verdade, o Município cumpre 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.



11. Relativamente aos instrumentos de monitorização e cumprimento do PAEL – recomendação Q) – informa-se que anualmente é cumprido o dever de informação à DGAL e trimestralmente à Assembleia Municipal, de acordo, aliás, com a legislação em vigor.

12. A norma de controlo interno do Município, datada do ano de 2004, encontra-se desajustada, quer quanto à realidade organizacional da Autarquia, quer quanto às alterações legislativas que entretanto tiveram lugar, designadamente a LCPA.

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. Relativamente à designação de uma pessoa responsável pela função de controlo interno, por inutilidade de repetição remete-se para a informação prestada no ponto dois e relativa à escassez de recursos humanos na Autarquia.

13. Finalmente, e mais uma vez com todo o respeito que é muito e bem devido, dir-se-á que o Município pondera, com a periodicidade legal, a necessidade de serem constituídas provisões nos termos do POCAL, situação que até à data não se verificou.

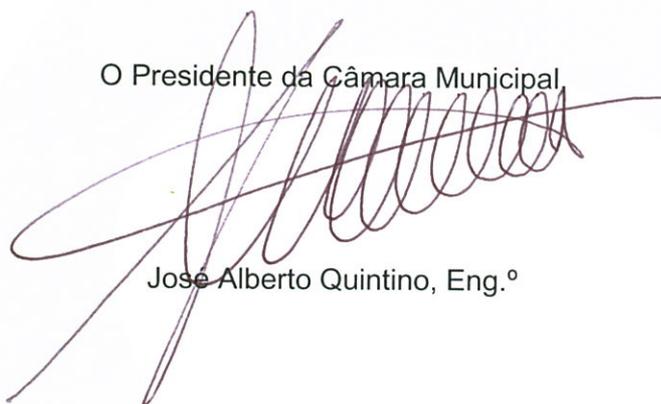
Estes são os aspetos que consideramos relevantes para efeitos do exercício do direito de contraditório na perspetiva de termos abordado e fundamentado todas as questões suscitadas no duto relatório. Tendo presente o princípio da boa colaboração institucional que sempre pautou o Município de Sobral, seus eleitos e trabalhadores, manifestamos a nossa total disponibilidade para quaisquer outras informações que se mostrem pertinentes e necessárias.



Finalmente, 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.

Com os melhores cumprimentos.

O Presidente da Câmara Municipal



José Alberto Quintino, Eng.º

MC/RCL