

CONTROLO DO ENDIVIDAMENTO E DA SITUAÇÃO FINANCEIRA DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL AUTÁRQUICA (SEGUIMENTO)

MUNICÍPIO DE ALCOBAÇA

Principal questão de auditoria:

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

Relatório n.º 2016/1961



Independência

InteGridade

ConFiança

PARECER:

Concordo. Sublinho que a auditoria de seguimento ao Município de Alcobça evidenciou uma significativa melhoria da situação financeira e dos níveis de endividamento da entidade, em comparação com os resultados da anterior auditoria da IGF, com reporte ao final do ano de 2012.

Ainda assim, sem prejuízo da amortização integral do empréstimo do PAEL (1,3 M€), concluída em 2015, existem riscos para a sustentabilidade da dívida municipal resultantes da assunção direta de encargos de 41,4 M€, uma vez que o Município passou a deter a totalidade do capital da Cister, SA (Parceria Público Privada institucionalizada).

À consideração do Senhor Inspetor-Geral de Finanças.

Subinspetora-Geral

Assinado de forma digital por
ANA PAULA PEREIRA COSME
FRANCO BARATA SALGUEIRO
Dados: 2017.02.07 14:35:25 Z

Concordo, salientando o/a:

Persistência de uma prática reiterada de empolamento na previsão das receitas orçamentais, em especial de capital, mas, em 2015, com uma dívida global sustentável atendendo ao quadro financeiro da Autarquia e situação financeira de CP equilibrada.

Cumprimento da LCPA no que concerne à proibição de assunção de compromissos sem FD, ainda que se mantenha um significativo desajustamento entre as receitas disponíveis e os compromissos totais assumidos.

Cumprimento, em 2015, do regime previsto no RFALEI quanto ao limite da dívida total de operações orçamentais.

À consideração superior.

Direção de projeto.

Assinado de forma digital por
ALEXANDRE VIRGÍLIO TOMÁS
AMADO
Dados: 2017.02.06 19:23:06 Z

DESPACHO:

Concordo.

Observe tratar-se de resultado do seguimento das recomendações constantes do Relatório n.º 2273/2013.

No âmbito da atividade inspetiva as auditorias de seguimento são importantes porque as recomendações reiteradas e não acatadas podem integrar responsabilidade financeira.

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, face à relevância dos resultados no domínio das competências da DGAL.

O Inspetor-Geral


Digitally signed by VÍTOR MIGUEL
RODRIGUES BRAZ
Date: 2017.03.17 14:25:54 Z

Relatório n.º 2016/1961

Processo n.º 2016/238/A3/760

CONTROLO DO ENDIVIDAMENTO E DA SITUAÇÃO FINANCEIRA (SEGUIMENTO)
MUNICÍPIO DE ALCOBAÇA

SUMÁRIO EXECUTIVO

A presente auditoria foi realizada com o objetivo de verificar se o **Município de Alcobça (MA)** cumpriu o regime legal de endividamento municipal e se apresenta uma gestão orçamental e financeira equilibrada e sustentável, nomeadamente, por comparação com os resultados de uma anterior auditoria da IGF sobre a mesma temática, tendo decorrido do exame efetuado e do exercício do procedimento do contraditório, em especial, as seguintes conclusões:

1. Fiabilidade dos documentos de prestação de contas

1.1. Os documentos de prestação de contas de 2013/2015 refletiam, com fiabilidade, a situação financeira do MA ao nível do passivo exigível, ao contrário do que se verificava em 2012.

Fiabilidade da informação contabilística ao nível do passivo exigível

2. Fragilidades do processo de elaboração orçamental

2.1. A receita global disponível importou, entre 2013/2015, em, respetivamente, 30,8 M€, 30,2 M€, e 32,7 M€, incluindo, em 2013, a arrecadação do empréstimo de médio e longo prazos (EMLP) contratado ao abrigo do Programa de Apoio à Economia Local (PAEL), no montante de 1,3 M€, que foi integralmente amortizado no final do último exercício referido.

Receita global disponível em 2015: 32,7 M€

2.2. Persistência, entre 2013/2015, de uma prática de empolamento na previsão das receitas orçamentais, ainda que significativamente decrescente face a 2012, e, nos dois últimos exercícios, com taxas de execução em termos globais já significativas (86% e 92%), mas ainda reduzidas na componente de capital (51% e 67%), o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL.

Prática de empolamento na previsão das receitas orçamentais, em especial, de capital

Desse procedimento resulta um **risco significativo para o equilíbrio e a sustentabilidade financeira da entidade**, pois **permite, de forma artificial, a realização e/ou existência de relevantes montantes de despesa (2015: 2,8 M€) para além da efetiva capacidade existente para promover o seu pagamento atempado**, potenciando, por essa via, uma gestão orçamental desequilibrada.

Risco para o equilíbrio e a sustentabilidade financeira da entidade

2.3. Cumprimento, em 2014/2015, da regra do equilíbrio orçamental prevista no Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI) em termos previsionais e na prestação de contas.

Cumprimento da regra do equilíbrio orçamental prevista no RFALEI

2.4. Cumprimento, em 2014/2015, do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial, que foi violado, em 2012/2013, apenas quanto à execução global do ano.

Cumprimento, em regra, do princípio do equilíbrio em sentido substancial

2.5. Manutenção de uma significativa rigidez ao nível da despesa orçamental, com reduzidas margens de manobra (2015: 16,7%) para fazer face às demais despesas que, à partida, não se encontravam já “ vinculadas ”.

Acentuada rigidez das despesas orçamentais

2.6. Face ao último ano abrangido pela anterior auditoria (2012), o MA, entre 2013/2015, continuou a empolar a previsão das receitas orçamentais, mas apresentou uma tendência no sentido da realização de uma gestão orçamental equilibrada.

Execução orçamental tendencialmente equilibrada

3. Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA)

3.1. Em 2014/2015, o MA, no contexto da LCPA, apurou e reportou, em todos os meses, fundos disponíveis (FD) positivos, não tendo sido identificados, nesse período, compromissos assumidos sem FD.

FD positivos e inexistência de compromissos assumidos sem FD

3.2. Da análise efetuada, numa perspetiva anual, quanto a 2015, à relação entre as várias grandezas relevantes e com impacto no cumprimento da LCPA, decorre, designadamente, que o valor das receitas consideradas no cálculo dos FD de dezembro era consistente com o da execução orçamental e que os compromissos totais assumidos naquela base eram iguais, no final do ano, aos considerados nos FD, mas também que as receitas eram insuficientes para cobrir os compromissos totais assumidos, persistindo um significativo desajustamento entre aquelas grandezas.

Persistência de um significativo desajustamento entre o valor das receitas e os compromissos assumidos

4. Dívida global sustentável e situação financeira de CP equilibrada

4.1. A **dívida global do MA de operações orçamentais** teve uma evolução muito favorável entre 2012/2015 (menos 12,3 M€ e 64%), passando para **6,8 M€**, evidenciando, em especial, no último ano, **um nível e uma estrutura adequados e sustentáveis atendendo ao seu quadro financeiro**, nomeadamente às receitas orçamentais, o que não se verificava em 2012.

Persistem, no entanto, os **significativos riscos para a evolução da dívida municipal no futuro**, decorrentes da **assunção direta de encargos**, ainda que, em princípio, exigíveis ao longo de vários anos, **no montante de cerca de 41,4 M€**, na sequência **da detenção da totalidade do capital na Cister, SA**.

4.2. Em 2015, ao contrário do que se verificava em 2012, o **MA apresentou uma situação financeira de CP equilibrada**, com um **saldo real de operações orçamentais positivo (2,1 M€)**, **PMP a terceiros e fornecedores dentro dos parâmetros legais (13 e 5 dias)** e **ajustamento entre as dívidas de CP e as disponibilidades**.

Ainda assim, na sequência de atrasos de pagamento a terceiros, **resultaram significativos custos financeiros, tendo sido pagos juros de mora**, entre 2013/2015, de **599 m€**.

4.3. No final de 2015, de acordo com o regime consagrado no RFALEI, a Autarquia **não se encontrava em situação que possibilitasse ou obrigasse ao recurso a um dos mecanismos de recuperação financeira previstos, nem estavam reunidas as condições para que a DGAL emitisse um alerta precoce**.

5. Cumprimento do regime relativo ao limite legal de endividamento municipal

5.1. Em 2015, a Autarquia **cumpriu o limite da dívida total de operações orçamentais previsto no RFALEI, bem como o valor máximo admissível para o exercício**.

5.2. Todavia, a **informação reportada à DGAL não refletia, com inteira fiabilidade, a sua situação nesta matéria**, atendendo, em especial, à **omissão de entidades relevantes (no início e final de 2015, diferenças, para mais, de 9,4 M€ e 20,2 M€)**.

6. Norma de Controlo Interno (NCI) e procedimentos contabilísticos

6.1. A **NCI não prevê quaisquer procedimentos ou controlos relacionados com o RFALEI e a Autarquia não dispõe de nenhum departamento/serviço específico ou elemento que realize a função controlo interno**, ainda que previsto na estrutura orgânica dos serviços municipais.

7. Principais recomendações

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

- ✓ Elaboração de orçamentos cada vez mais rigorosos ao nível da receita prevista, conjugada com uma execução prudente, visando, em especial, a manutenção de uma gestão orçamental equilibrada;
- ✓ Ajustamento entre as receitas disponíveis e os compromissos assumidos, nomeadamente em termos da LCPA;
- ✓ Adequado reporte de informação financeira à DGAL, designadamente para efeitos do acompanhamento do limite de endividamento municipal;
- ✓ Revisão da NCI no sentido de colmatar as omissões existentes e efetiva implementação do serviço/pessoa responsável pela função de controlo interno.

Dívida global adequada ao quadro financeiro

Riscos significativos para a evolução da dívida municipal

Situação financeira de CP equilibrada

Juros de mora pagos no montante de 599 m€

Cumprimento, em 2015, do regime relativo ao limite de endividamento previsto no RFALEI

Prestação de informação incorreta à DGAL

NCI desajustada das alterações legislativas

Inexistência da função de controlo interno

Principais áreas das recomendações

ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	5
1. INTRODUÇÃO.....	6
1.1. FUNDAMENTO	6
1.2. METODOLOGIA.....	7
1.3. CONTRADITÓRIO.....	7
2. RESULTADOS	7
2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS	7
2.1.1. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO FINANCEIRA	7
2.1.2. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS	8
2.2. ORÇAMENTO, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA	9
2.2.1. PREVISÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL.....	9
2.2.2. LEI DOS COMPROMISSOS E PAGAMENTOS EM ATRASO (PERSPETIVA GLOBAL)	13
2.2.3. DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIÇÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA	16
2.3. LIMITE DE ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL PREVISTO NO RFALEI	20
2.3.1. APURAMENTO DO LIMITE	20
2.3.2. ENTIDADES RELEVANTES.....	20
2.3.3. CONTROLO DO LIMITE.....	21
2.3.4. CONTROLO DA INFORMAÇÃO PRESTADA À DGAL	21
2.4. ALERTA PRECOCE E MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA.....	22
2.5. CONTROLO INTERNO E PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS.....	22
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	23
4. PROPOSTAS.....	25
ANEXOS 1 (fls. 1 a 11), 2 (fls. 12 a 17), 3 (fls. 18 a 33), 4 (fls. 34 a 52), 5 (fls. 53), 6 (fls. 54) e 7 (fls. 55)	

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

art.	Artigo
ATFD	Aumentos temporários de fundos disponíveis
cfr.	Confrontar
Cister, SA	Cister – Equipamentos Educativos, SA
CP	Curto prazo
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
DTOO	Dívida total de operações orçamentais
EMLP	Empréstimos de médio e longo prazos
FAM	Fundo de Apoio Municipal
FD	Fundos disponíveis
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
LCPA	Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso
LFL	Lei das Finanças Locais
LOE	Lei do Orçamento do Estado
m€	Milhares de euros
M€	Milhões de euros
MA	Município de Alcobça
MLP	Médio e longo prazo
NCI	Norma de Controlo Interno
PAEL	Programa de Apoio à Economia Local
PMP	Prazo médio de pagamento
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
pp	Pontos percentuais
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RFALEI	Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais
RJAEPL	Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais
SIIAL	Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais
TC	Tribunal de Contas
VMA	Valor máximo admissível

1. INTRODUÇÃO

1.1. FUNDAMENTO

1.1.1. De acordo com o Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças (IGF), foi realizada uma auditoria no Município de Alcobaça (MA), enquadrada no Projeto designado “Controlo do endividamento e da situação financeira da Administração Local Autárquica”.

1.1.2. A esta auditoria estiveram associados os seguintes **objetivos** ¹, numa lógica de seguimento:

1	Exame à qualidade da informação constante da prestação de contas.
2	Apreciação da evolução da gestão orçamental e da situação financeira do Município (tríenio de 2013/2015), incluindo, em termos genéricos, o controlo da aplicação da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA) ² .
3	Controlo do cumprimento do regime de endividamento previsto no Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI) ³ e na respetiva Lei do Orçamento de Estado (LOE) ⁴ , em especial no que concerne ao limite legal.
4	Verificação da posição do Município em termos dos mecanismos de recuperação financeira previstos no RFALEI.
5	Conhecimento do sistema de controlo interno instituído em relação a vários aspetos do endividamento e sua avaliação em termos de adequação e eficácia.

Realce-se que a análise efetuada teve subjacente uma perspetiva de “*follow up*” face a uma anterior auditoria levada a cabo nesta Autarquia sobre a mesma temática ⁵, na sequência da qual foram efetuadas **diversas recomendações atinentes**, em especial, **às seguintes matérias**:

- ✓ Falta de fiabilidade da informação financeira;
- ✓ Reduzidas taxas de execução orçamental das receitas e suas consequências;
- ✓ Materialidade da dívida municipal global e desequilíbrio financeiro, em especial, de curto prazo (CP);
- ✓ Adoção de medidas necessárias à promoção do necessário reequilíbrio financeiro;
- ✓ Violação, em 2012, dos limites legais de EMLP e de endividamento líquido previstos na Lei das Finanças Locais ⁶.

1.1.3. Os objetivos desta auditoria decorrem, assim, do facto de uma parte significativa das recomendações efetuadas na anterior intervenção envolverem procedimentos cujo grau de acolhimento só é avaliável através do controlo global da execução financeira da entidade nos exercícios seguintes.

¹ Relativos, consoante os casos, ao tríenio de 2013/2015 e ao final do último ano indicado. Refira-se, ainda, que esta Autarquia aderiu ao Programa de Apoio da Economia Local (PAEL), aprovado pela Lei n.º 43/2012, de 28/08, e regulamentado pela Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09, tendo celebrado com o Estado, em 16/12/2012, o respetivo contrato de empréstimo de médio e longo prazos (EMLP) com um capital de 4,4 M€, que amortizou voluntária e integralmente em 15/12/2015.

² Lei n.º 8/2012, de 21/02.

³ Aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3/09.

⁴ Arts. 89º, 90º, 98º, 105º e 106º da Lei n.º 82-B/2014, de 31/12 (LOE_2015).

⁵ Processo n.º 2013/180/A3/499 e Relatório n.º 2013/2273.

⁶ LFL, aprovada pela Lei n.º 2/2007, de 15/01, entretanto revogada pelo referido RFALEI.

1.2. METODOLOGIA

1.2.1. Esta ação de controlo baseou-se na metodologia e instrumentos de trabalho consubstanciados no guião “Controlo do Regime Financeiro das Autarquias Locais - Municípios” (sintetizados no Anexo 1), tendo a auditoria englobado a:

- ✓ Recolha e análise de informação com base em mapas específicos;
- ✓ Utilização de uma *check list* de verificação da coerência entre os vários documentos que integram a prestação de contas;
- ✓ Realização de entrevistas com dirigentes e demais colaboradores da entidade (com base em questionários previamente concebidos);
- ✓ Execução de procedimentos de circularização e reconciliação de saldos de entidades terceiras (credoras da Autarquia);
- ✓ Efetivação de testes de conformidade e substantivos.

Anexo 1 (fls. 1 a 11)

1.3. CONTRADITÓRIO

1.3.1. Nos termos do disposto no art.º 12.º (princípio do contraditório) do DL n.º 276/2007, de 31/07, e dos art.s 19º, n.º 2, e 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF ⁷, foi dado conhecimento formal ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Alcobça das principais asserções, conclusões e recomendações deste documento, através do envio, em 9/12/2016, do projeto de relatório.

Na resposta recebida, em 27/12/2016, o MA limitou-se a informar que irá “ (...) *dar a devida atenção e implementar no menor curto espaço de tempo as recomendações evidenciadas* ”.

Anexo 7 (fls. 55)

2. RESULTADOS

2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

2.1.1. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO FINANCEIRA

2.1.1.1. Do trabalho realizado ⁸ com o propósito de aferir sobre **se a qualidade da informação financeira produzida pelo MA se tornou mais fiável**, resultaram as seguintes **correções** aos balanços do triénio de 2013/2015 e do **último ano abrangido pela anterior auditoria (2012)**:

⁷ Aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010, de 5/04, do Ministro de Estado e das Finanças e publicado no DR, 2ª Série, de 12/04.

⁸ Para efeitos da circularização e reconciliação de saldos com referência ao final de 2015 foi utilizado, por um lado, o resultado do respetivo procedimento promovido pelo Revisor Oficial de Contas do MA, e, por outro lado, selecionámos um conjunto adicional de entidades, sendo abrangidos:

- ✓ Dezasseis contratos de EMLP, em vigor em 31/12/2015, celebrados pelo MA com a Direção-Geral de Tesouro e Finanças, Caixa Geral de Depósitos, SA e Banco Português de Investimento, SA, tendo-se obtido 100% das respostas, que coincidem, na íntegra, com os registos contabilísticos do Município;
- ✓ Vinte credores de outra natureza (fornecedores c/c, fornecedores de imobilizado e outros), cujos créditos totalizaram, no final de 2015, 422 m€, representando cerca de 70% da dívida daquela natureza refletida contabilisticamente.

Para além disso, foram analisados, neste contexto, alguns eventos específicos e característicos dos municípios atendendo a que, em regra, são tratados de forma incorreta, em especial no que respeita aos valores reconhecidos em “ investimentos financeiros ” e na conta de “ acréscimos de custos ”.

Figura 1 – Correções efetuadas nos balanços

Un: euro

COMPONENTES DO BALANÇO	CONTAS	2012 (Relatório 2013/2273)		2013		2014		2015	
		Valor	D/C	Valor	D/C	Valor	D/C	Valor	D/C
ATIVO	411 - Partes de capital			- 1 500,00	C	- 1 500,00	C	- 1 500,00	C
FUNDOS PRÓPRIOS	88/59 - Resultados	43 078,06	C	- 1 500,00	D	- 1 500,00	D	- 1 500,00	D
PASSIVO	22x - Fornecedores	1 010 898,02	C						
	273x - Acréscimos de Custos	- 1 053 976,08	D						

Fonte: Auditoria da IGF

Anexo 2 (fls. 12)

O ajustamento efetuado, em 2013/2015, resultou do desreconhecimento **de um valor refletido indevidamente como investimento financeiro**, relacionado com uma associação criada ao abrigo do direito privado, designada COTHN - Centro Operacional e Tecnológico Hortofrutícola Nacional.

Assim, a **análise realizada indicia que foram**, entretanto, **ultrapassadas algumas fragilidades descritas na anterior auditoria**⁹, em especial, **ao nível da fiabilidade da informação financeira relacionada com rubricas do passivo exigível**.

2.1.2. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS

2.1.2.1. As componentes dos balanços do MA no triénio 2013/2015 e face ao último ano abrangido pela anterior auditoria (2012), após as correções da IGF, apresentaram os seguintes valores e evolução:

Figura 2 – Evolução das componentes dos balanços

Un: euro

DESCRIÇÃO	2012 (Relatório 2013/2273)	2013	2014	2015	VARIACÃO			
					2012/2015		2013/2015	
					Montante	%	Montante	%
Acréscimos e diferimentos	0,00	949 273,32	754 266,16	667 001,08	667 001,08	-	- 282 272,24	-30%
Restante ativo	117 298 032,39	121 348 870,55	99 819 839,29	97 852 001,51	- 19 446 030,88	-17%	- 23 496 869,04	-19%
Ativo total	117 298 032,39	122 298 143,87	100 574 105,45	98 519 002,59	- 18 779 029,80	-16%	- 23 779 141,28	-19%
Dívidas a terceiros	20 416 642,01	15 960 244,72	12 609 359,64	7 801 721,29	- 12 614 920,72	-62%	- 8 158 523,43	-51%
Provisões	3 961 606,70	4 650 187,67	4 586 066,58	7 213 037,71	3 251 431,01	82%	2 562 850,04	55%
Acréscimos e diferimentos	30 570 085,90	32 631 686,90	26 624 086,24	26 606 933,66	- 3 963 152,24	-13%	- 6 024 753,24	-18%
Passivo total	54 948 334,61	53 242 119,29	43 819 512,46	41 621 692,66	- 13 326 641,95	-24%	- 11 620 426,63	-22%
Património	27 006 164,30	30 481 054,30	33 705 288,67	33 705 288,67	6 699 124,37	25%	3 224 234,37	11%
Restantes fund. próprios	35 343 533,48	38 574 970,28	23 049 304,32	23 192 021,26	- 12 151 512,22	-34%	- 15 382 949,02	-40%
Fundos próprios totais	62 349 697,78	69 056 024,58	56 754 592,99	56 897 309,93	- 5 452 387,85	-9%	- 12 158 714,65	-18%

Fonte: Balanços e auditoria da IGF

Anexo 2 (fls. 13 a 16)

Assistiu-se, assim, entre 2012/2013 e 2015, a **uma evolução desfavorável do ativo e dos fundos próprios** (menos, respetivamente, 16%, 19%, 9% e 18%), mas **positiva do passivo** (menos 24% e 22%), em resultado, em especial, da diminuição das dívidas a terceiros.

2.1.2.2. Para além disso, a abordagem à situação do MA, entre 2013/2015, de acordo com alguns indicadores permite afirmar que:

- ✓ Diminuiu o grau de dependência do MA do passivo exigível para financiamento do ativo (de 17%

⁹ Apesar dos bens de domínio público, existentes à data da adoção do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL, aprovado pelo Decreto-Lei – DL - n.º 54-A/99, de 22/02), que não tenham sido objeto de qualquer investimento ou grande reparação, ainda não integrem o património do MA.

para 15%), tendo aumentado o correspondente peso dos fundos próprios (de 56% para 58%).

Anexo 2 (fls. 13)

- ✓ O peso do passivo no ativo líquido decresceu, situando-se, no final de 2015, em 42%, tendo, também, reduzido o das dívidas de CP e médio e longo prazos (MLP) no passivo.

Anexo 2 (fls. 17, indicadores 10 a 13)

- ✓ O imobilizado tem sido principalmente financiado, como é desejável, por capitais permanentes¹⁰, compostos maioritariamente por fundos próprios (apenas 5% de capitais alheios de MLP), sendo, ainda, de salientar o reduzido grau de cobertura por capitais alheios de CP.

Anexo 2 (fls. 17, indicadores 7 a 9)

2.2. ORÇAMENTO, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA

2.2.1. PREVISÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

2.2.1.1. No triénio de 2013/2015 e face ao último ano abrangido pela anterior auditoria (2012), as receitas e despesas previstas e arrecadadas/pagas tiveram a evolução seguinte:

Figura 3 – Evolução e taxas de execução da receita e despesa municipal

Un: euro

RUBRICAS	PREVISÃO / EXECUÇÃO (valores absolutos)								PREVISÃO / EXECUÇÃO (%)				VARIACÃO DA EXECUÇÃO			
	2012 (Relatório 2013/2273)		2013		2014		2015						2012/2015		2013/2015	
	Previsão	Execução	Previsão	Execução	Previsão	Execução	Previsão	Execução	2012	2013	2014	2015	(%)	(pp)	(%)	(pp)
1 - Saldo inicial	53 347	53 347	383 501	383 501	268 157	268 157	3 355 342	3 355 342	100%	100%	100%	100%	6190%	0 pp	775%	0 pp
2 - Repos. não abat. nos pagam.	5 000	0	5 000	0	5 000	483	5 000	0	0%	0%	10%	0%	-	0 pp	-	0 pp
3 - Receita Corrente	37 509 521	23 379 928	31 065 961	25 476 109	30 989 432	27 898 105	28 889 350	27 126 426	62%	82%	90%	94%	16%	32 pp	6%	12 pp
4 - Despesa Corrente	34 838 184	25 570 405	26 926 653	22 015 144	28 569 435	21 475 657	23 960 506	19 197 101	73%	82%	75%	80%	-25%	7 pp	-13%	- 2 pp
5 - Receita de Capital	19 105 203	11 473 693	10 505 039	4 916 251	3 926 639	2 000 385	3 241 350	2 177 937	60%	47%	51%	67%	-81%	7 pp	-56%	20 pp
6 - Despesa de Capital	21 834 887	8 953 062	15 032 848	8 492 560	6 619 793	5 336 131	11 530 536	10 697 160	41%	56%	81%	93%	19%	52 pp	26%	36 pp
7 - Receita Total (1+2+3+5)	56 673 071	34 906 968	41 959 501	30 775 861	35 189 228	30 167 130	35 491 042	32 659 705	62%	73%	86%	92%	-6%	30 pp	6%	19 pp
8 - Despesa Total (4+6)	56 673 071	34 523 467	41 959 501	30 507 704	35 189 228	26 811 788	35 491 042	29 894 261	61%	73%	76%	84%	-13%	23 pp	-2%	12 pp

Fonte: Mapas de controlo orçamental e de fluxos de caixa e auditoria da IGF

Anexos 3 (fls. 18 a 20)

A **receita total disponível** (incluindo o saldo orçamental transitado da gerência anterior) importou, em 2015, em **32,7 M€**, tendo, respetivamente, **diminuído 2,2 M€** e **aumentado 1,9 M€** face a 2012/2013, devido, essencialmente, no último caso, ao acréscimo das receitas correntes (1,7 M€)¹¹ e do saldo orçamental transitado da gerência anterior.

Por seu turno, a **despesa total paga decresceu 613 m€** (menos 2%), importando, no **final de 2015**, em **29,9 M€**, em resultado, sobretudo, da evolução das despesas correntes (menos 2,8 M€ face a 2013)¹².

Realce-se que **as referidas receitas incluíam**, em 2012/2013, a **arrecadação** de EMLP (receita não efetiva) no montante de, respetivamente, 3,1 M€ e 1,3 M€, relativos ao **PAEL**, **resultando**, necessariamente, **desses eventos**, nesses exercícios e no seguinte (pois, como já referimos, esse empréstimo foi integralmente amortizado em 2015), **a melhoria dos resultados dos indicadores que**

¹⁰ Ou seja, por fundos próprios e financiamentos de MLP.

¹¹ Por força, em especial, da evolução na rubrica "01 – Impostos Diretos" (passou de 10,1 M€ para 11,6 M€).

¹² Sobretudo por força da evolução nas rubricas " 02 – Aquisição de Bens e Serviços " (passou de 11,7 M€ para 9,8 M€).

têm como variável as “ outras dívidas a terceiros ”¹³, 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. Entre 2013/2015 e atendendo ao último ano abrangido pela anterior auditoria (2012), o grau de execução da receita total disponível apresentou resultados crescentes e já com relevância nos dois últimos exercícios (62%, 73%, 86% e 92%)¹⁴, mas persistentemente reduzidos na componente de capital (60%, 47%, 51% e 67%).

De qualquer modo, nesse período, não foram arrecadadas, face aos valores previstos, receitas totais de, respetivamente, 21,8 M€, 11,2 M€, 5 M€ e 2,8 M€, decorrendo tal situação, em especial, das seguintes rubricas:

Figura 4 – Principais rubricas da receita objeto de empolamento orçamental

Un: euro

RUBRICAS	2012 (Relatório 2013/2273)		2013		2014		2015	
	Verbas não executadas	Peso no desvio total	Verbas não executadas	Peso no desvio total	Verbas não executadas	Peso no desvio total	Verbas não executadas	Peso no desvio total
01. Impostos Diretos	513 394	2%					258 611	9%
04. Taxas, multas e outras penalidades	80 433	0%	141 511	1%	283 109	6%	333 953	12%
06. Transferências correntes	5 651 285	26%	2 313 743	21%	1 497 201	30%	1 057 028	37%
07. Venda de bens e serviços correntes	4 176 024	19%	1 767 994	16%	2 515 517	50%	154 504	5%
09. Venda de bens de investimento	5 491 134	25%	1 751 241	16%	519 841	10%	257 822	9%
10.03.07. Participação comunitária em projetos cofinanciados	3 858 918	18%	2 639 335	24%	729 719	15%	383 576	14%
Total das rubricas	19 771 186	91%	8 613 823	77%	5 545 387	110%	2 445 495	86%
Desvio no orçamento total	21 766 103		11 183 640		5 022 098		2 831 337	

Fonte: Mapas de execução orçamental da receita e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 18 a 20)

O MA continuou a ter, nos anos de 2013/2015, uma prática reiterada de significativo, ainda que substancialmente decrescente face a 2012, empolamento na previsão das receitas orçamentais, em especial, na componente de capital, o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL.

2.2.1.3. Os desvios registados, no indicado período, na execução da receita orçamental face ao previsto, permitiam, em sede de realização de despesas, a seguinte situação:

Figura 5 – Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível

Un: euro

RUBRICAS	EXERCÍCIOS				% DE COBERTURA DA DESPESA PREVISTA (1/2)*100			
	2012 (Relatório 2013/2273)	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015
1 - Receita total efetivamente disponível	34 906 968	30 775 861	30 167 130	32 659 705	62%	73%	86%	92%
2 - Despesa orçamental prevista	56 673 071	41 959 501	35 189 228	35 491 042				
Diferença (1-2)	- 21 766 103	- 11 183 640	- 5 022 098	- 2 831 337				

Fonte: Mapas de controlo orçamental e de fluxos de caixa

Anexo 3 (fls. 20)

Através do referido empolamento na previsão das receitas orçamentais, o MA criou, artificialmente, a possibilidade formal de realização e/ou existência de despesas de elevado valor para o pagamento

¹³ Como sejam, no contexto deste item, os relacionados com o equilíbrio orçamental em sentido substancial e a vinculação orçamental, pois os montantes que passam de dívida de CP para MLP deixam de influenciar o resultado destes indicadores.

¹⁴ Refira-se que, de acordo com o disposto no art.º 56º, n.º 3, da Lei n.º 73/2013, de 3/09, uma taxa de execução orçamental da receita inferior a 85% durante dois anos consecutivos justifica a emissão de um alerta precoce.

das quais não existiam, de facto, disponibilidades financeiras suficientes, potenciando, assim, uma gestão orçamental desequilibrada.

Tal risco, apesar de ter diminuído de forma substancial no triénio de 2013/2015 e, especialmente, face a 2012, mantinha-se, no final do último ano, num nível materialmente relevante (2,8 M€), que corresponde a cerca de 9% da receita total disponível.

Realce-se, ainda, que, em todos os anos, através da sobreavaliação das receitas foi criada a possibilidade, ainda que decrescente, de realizar “nova despesa” para a qual não existia uma efetiva capacidade de pagamento, pois as “outras dívidas a terceiros” de CP transitadas de cada um dos anos anteriores importavam, segundo a informação financeira do MA, em, respetivamente, 15,3 M€, 7 M€, 3,1 M€ e 459 m€.

Anexo 3 (fls. 21)

2.2.1.4. Em 2014/2015, o comportamento do MA em termos da regra do equilíbrio orçamental (art. 40º do RFALEI) foi o seguinte:

Figura 6 – Controlo da regra do equilíbrio orçamental prevista no RFALEI

Un: euro

DESCRIÇÃO		CONTROLO DO CUMPRIMENTO DA REGRA DE EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL			
		2014		2015	
		Prestação de contas	Orçamento inicial	Orçamento final	Prestação de contas
Resultado	Montante	5 450 193,69	502 600,09	3 956 590,41	6 957 070,59
	Percentagem	124,3%	102%	116%	134%
Conclusão	Ótica anual	CUMPRIMENTO	CUMPRIMENTO	CUMPRIMENTO	CUMPRIMENTO

Fonte: Mapas de controlo orçamental, de fluxos de caixa e de empréstimos e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 22 a 24)

A Autarquia cumpriu a regra de equilíbrio orçamental do RFALEI, pois a previsão e execução da receita corrente bruta foi superior, em todas as fases do ciclo orçamental referidas, à da despesa com a mesma natureza acrescida das amortizações médias dos EMLP.

2.2.1.5. Por sua vez, em relação ao controlo do cumprimento do princípio do equilíbrio orçamental numa perspetiva substancial¹⁵, os resultados apurados pela IGF foram os seguintes:

Figura 7 – Controlo da regra do equilíbrio orçamental em sentido substancial

ANO	EXECUÇÃO DO ANO	
	Autónoma	Global
2012 (Relatório 2013/2273)	133,78%	84,08%
2013	114,37%	91,69%
2014	123,48%	110,62%
2015	107,38%	107,27%

Fonte: Mapas de execução orçamental e de fluxos de caixa, balanços e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 21)

¹⁵ Isto é, entrando também em consideração, entre outros aspetos, com a receita disponível, os direitos de elevada certeza de cobrança e liquidez que visam financiar dívida reconhecida na contabilidade ou já paga (exceto em 2012, pois tal aspeto não estava contemplado na metodologia então adotada) e com a despesa realizada e faturada, mas ainda não paga (cfr. Anexo 1 - metodologia,).

O MA cumpriu, entre 2012/2015, em regra, o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial (violou-o apenas em 2012/2013 e somente quanto à execução global do ano), pelo que o risco potencial, anteriormente referido, acabou por não se concretizar, em especial, nos dois últimos anos, ao nível da execução orçamental, pois as receitas globais foram suficientes para cobrir as despesas faturadas ou equivalentes (e não apenas as pagas).

2.2.1.6. Entre 2013/2015 e no último ano abrangido pela anterior auditoria (2012), a relação entre as disponibilidades orçamentais e o valor de algumas despesas regulares e de compromissos já assumidos¹⁶ foi a seguinte:

Figura 8 – Vinculação orçamental

Un: euro

DESCRIÇÃO	EXECUÇÃO				
	2012 (Relatório 2013/2273)	2013	2014	2015	
1 - Despesas de carácter regular, rígido e vinculado	8 074 567	11 516 742	9 953 838	13 639 561	
2 - Outras dívidas a terceiros de CP transitada do ano anterior	15 462 716	6 991 248	3 057 596	458 779	
3 - Compromissos já assumidos	No final do exercício anterior e ainda não faturados	1 277 457	0	2 329 526	6 942 385
	Para o exercício no final do anterior (contas 04 e 05)	3 352 619	6 704 332	4 462 696	6 166 362
4 - TOTAL (1+2+3)	28 167 359	25 212 322	19 803 655	27 207 087	
5 - Disponibilidades orçamentais	34 906 968	30 775 861	30 167 130	32 659 705	
6 - Diferença (5-4)	6 739 609	5 563 539	10 363 475	5 452 618	
7 - Percentagem da receita não vinculada (6/5*100)	19,3	18,1	34,4	16,7	

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 25)

No início de cada ano, uma parte muito significativa do valor global das receitas orçamentais disponíveis estava já comprometida face apenas a um elenco de despesas certas¹⁷, que, em regra, se repetem anualmente e apresentam um acentuado grau de inflexibilidade¹⁸, não tendo ocorrido uma evolução significativa nesta matéria entre 2012/2015¹⁹.

Tal situação indicia uma elevada rigidez da despesa municipal atendendo às respetivas receitas, com a consequente redução da margem de atuação do MA em termos da sua gestão financeira, designadamente para fazer face às demais despesas que, à partida, não se encontravam já “ vinculadas ”.

2.2.1.7. A análise, com recurso a um elenco adicional de indicadores, à execução orçamental do MA, reportada a 2013/2015, permite-nos afirmar o seguinte:

¹⁶ Cfr. Anexo 1 (fls. 2).

¹⁷ Saliente-se que, nesta análise, não foi considerada toda a despesa municipal com as características descritas, pelo que, se fosse tida em conta, a situação seria - nesta ótica - mais negativa, ou seja, os resultados apurados no quadro não espelham totalmente a real situação do MA nesta matéria.

¹⁸ Refira-se que, no final de 2013/2014, os compromissos assumidos por liquidar incluíam um relevante valor comprometido relativo a contratos celebrados com a empresa Cister – Equipamentos Educativos, SA (respetivamente, 3 M€ e 5,4 M€), cujo pagamento não foi efetuado dada a recusa de visto prévio pelo Tribunal de Contas (TC).

¹⁹ O resultado de 2012 não é totalmente comparável com o dos anos seguintes, pois, nesse ano, as despesas de carácter regular, rígido e vinculado não incluíam, designadamente, algumas aquisições de bens e serviços (mercadorias para venda – água e encargos de cobrança das receitas) e transferências (administração local – freguesias e instituições sem fins lucrativos) que passaram a ser consideradas nos anos seguintes.

- ✓ A receita liquidada em cada exercício não é suficiente para fazer face aos compromissos assumidos (o grau de cobertura foi sempre inferior a 100%), mas, em 2014/2015, foi superior às despesas liquidadas (com fatura ou equivalente);
- ✓ Aumentou a taxa de cobertura da despesa paga pela receita disponível (de 101% para 109%);
- ✓ O peso dos compromissos assumidos para o exercício no total das despesas realizadas e faturadas manteve-se estável (passou de 107% para 108%).

Anexo 3 (fls. 26 e 27, indicadores 1 a 34, em especial, 1, 18, 19 e 20)

2.2.1.8. Em síntese, **face ao último ano abrangido pela anterior auditoria (2012)**, o MA, entre 2013/2015, **continuou a empolar**, ainda que de forma decrescente, **a previsão das receitas orçamentais**, mas **evidenciou uma tendência de ajustamento no sentido da realização de uma gestão orçamental equilibrada**, persistindo, no entanto, algumas fragilidades na gestão orçamental conforme revelam os resultados do indicador de vinculação orçamental.

2.2.2. LEI DOS COMPROMISSOS E PAGAMENTOS EM ATRASO (PERSPETIVA GLOBAL)

2.2.2.1. O MA **cumpriu**, quanto a 2015, a **obrigação de prestação periódica de informação à Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL)** relativamente à **LCPA** no prazo legalmente definido²⁰.

Anexo 3 (fls. 31)

2.2.2.2. De acordo com os **dados reportados à DGAL**, através do Sistema Integrado de Informação da Administração Local (SIIAL), a Autarquia apresentou, entre janeiro e dezembro de 2015, a seguinte **evolução mensal de fundos disponíveis (FD)**:

Figura 9 - Fundos disponíveis reportados no SIIAL

Un: euro

ANO 2015					
janeiro	fevereiro	março	abril	maio	junho
2 687 918	1 369 682	1 572 985	433 005	2 252 874	1 495 028
julho	agosto	setembro	outubro	novembro	dezembro
1 137 453	693 438	1 159 614	374 921	1 374 586	4 052 583

Fonte: Dados extraídos do SIIAL

Anexo 3 (fls. 31)

Acresce que, no final de 2015, de acordo com o reporte no SIIAL, o MA não tinha qualquer pagamento em atraso.

Anexo 3 (fls. 33)

2.2.2.3. No mesmo período, o controlo expedito e de carácter genérico que efetuámos²¹, permitiu verificar que, em 2015, **não foram assumidos compromissos sem FD**.

Anexo 3 (fls. 31)

²⁰ Até ao 10º dia útil, de acordo com o disposto no DL de execução orçamental de 2015 (art. 60º, n.º 1, al. c), do DL n.º 36/2015, de 9/03).

²¹ Cujos pressupostos e metodologia estão descritos detalhadamente no Anexo 3 (fls. 31A).

A análise realizada pela IGF tem subjacente os seguintes pressupostos:

- ✓ Os FD ajustados correspondem aos apurados no momento do respetivo cálculo acrescidos, desde o início do ano e até setembro, do saldo de operações orçamentais do ano anterior²² e, em cada um dos meses, de imediato, dos aumentos temporários de fundos disponíveis (ATFD) posteriormente efetuados durante esse mês²³;
- ✓ Os compromissos assumidos em cada mês são apurados através da diferença entre o montante total considerado em dois períodos de reporte consecutivos, ainda que o último deles seja corrigido pelos compromissos incluídos, pela primeira vez, na sequência da adoção do procedimento de agendamento²⁴, no momento do próprio cálculo dos FD.

2.2.2.4. Para aferir da **razoabilidade e compatibilidade**, numa perspetiva anual, **dos montantes relevantes para os FD**, efetuámos a comparação entre o **valor total das receitas consideradas no apuramento dos FD de dezembro/2015**²⁵ e ²⁶, o **respetivo potencial máximo no final daqueles exercícios**²⁷ e a **receita total disponível face à execução orçamental**²⁸, tendo constatado o seguinte:

Figura 11 – Comparação das receitas

Un: euro

ANO	RECEITAS				
	Reporte dos FD de dezembro	Potencial máximo relevante para os FD	Receita total disponível (mapa de execução orçamental da receita)	Diferenças	
				FD dez / Potencial máximo relevante	FD dez / Total disponível
(1)	(2)	(3)	(4)=(1)-(2)	(5)=(1)-(3)	
2015	31 769 722	32 659 705	32 659 705	- 889 983	- 889 983

Fonte: SIIAL, documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 32)

Deste modo, **o valor global das receitas**²⁹, considerado no apuramento dos FD de dezembro/2015, **era consistente com o potencial máximo relevante para os FD e com a receita total disponível** (em

²² Que o MA apenas incluiu no cálculo de FD do mês de outubro e seguintes.

²³ Esta opção beneficia o MA, pois considera que os ATFD são efetuados logo após o cálculo dos FD do mês (melhorando, assim, desde logo, essa variável), quando podem ter sido concretizados ao longo do mês e, assim, só a partir dessa data deveriam ter impacto sobre os FD.

²⁴ Trata-se de um procedimento incorreto adotado pelo MA, no que respeita às despesas de carácter permanente ou continuado, que permite, em termos informáticos, assumir um compromisso na contabilidade orçamental (ao nível da dotação da despesa) por um determinado montante (em princípio, o que corresponde à despesa global do exercício) e, simultaneamente, diferir e agendar mensalmente o seu impacto, total ou parcial, para efeitos dos compromissos relevantes para o cálculo dos FD, atendendo ao mês previsível de execução (gradual) da correspondente despesa.

²⁵ Que corresponde à soma dos valores acumulados até novembro e os previsionais para dezembro.

²⁶ Trata-se do reporte respeitante ao derradeiro mês do ano, único em que o valor previsional considerado (ainda que, eventualmente, apenas quanto a esse mês) nunca chega a ser objeto de correção, para efeitos de apuramento de FD, face à execução efetiva das receitas.

²⁷ Que resulta da soma da receita total cobrada (mapa de execução orçamental da receita) com o saldo, no final do ano, de recebimentos em atraso e transferências ao abrigo do Quadro de Referência Estratégico Nacional com impacto no cálculo dos FD e ainda não recebidos.

²⁸ Que correspondem à soma do saldo orçamental do ano anterior com a receita arrecadada ao longo do exercício.

²⁹ Ainda que previsionais quanto ao mês de dezembro e excluindo, de modo a tornar consistentes os valores comparados, as receitas consideradas pela Autarquia de janeiro/fevereiro do ano seguinte (art. 5º, n.º 1, do DL n.º 127/2012, de 21/06).

ambos os casos, menor), pelo que o MA não empolou, em termos anuais, as receitas consideradas para efeitos de cálculo dos FD.

2.2.2.4.1. Por sua vez, da comparação entre o montante total dos compromissos assumidos ao nível dos FD e da execução orçamental da despesa resultou o seguinte:

Figura 12 - Comparação dos compromissos assumidos

Un: euro

ANO	COMPROMISSOS		
	Fundos Disponíveis	Dotação orçamental da despesa	Diferença
	(1)	(2)	(3)=(2)-(1)
2015	33 181 608	33 181 608	0

Fonte: SIIAL, documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 31 e 32)

No final de 2015, o valor total dos compromissos considerados nas duas bases referidas era igual, o que evidencia a ultrapassagem, nessa data, das fragilidades e divergências que ocorrem ao longo do ano em consequência de não serem adotadas, ao nível dos FD e das dotações orçamentais de despesa, regras idênticas (nomeadamente, face ao referido agendamento) quanto à assunção de compromissos (data e montante)³⁰.

2.2.2.4.2. Por fim, a relação entre as receitas (nas várias vertentes anteriormente referidas) e os compromissos totais assumidos ao nível da dotação orçamental da despesa, evidencia o seguinte:

Figura 13 – Articulação entre receitas e compromissos assumidos

Un: euro

ANO	RECEITAS			COMPROMISSOS TOTAIS DO EXERCÍCIO (dotação da despesa)	DIFERENÇA ENTRE AS RECEITAS INDICADAS E OS COMPROMISSOS		
	Reporte dos FD de dezembro	Potencial máximo relevante	Receita total disponível (mapa de execução orçamental da receita)		Reporte dos FD (dez)	Potencial máximo relevante	Receita total disponível
	(1)	(2)	(3)		(5)=(1)-(4)	(6)=(2)-(4)	(7)=(3)-(4)
2015	31 769 722	32 659 705	32 659 705	33 181 608	- 1 411 885	- 521 903	- 521 903

Fonte: SIIAL, documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 31 e 32)

Em 2015, os valores globais das receitas (em qualquer das perspetivas) eram insuficientes para cobrir os compromissos totais assumidos no exercício, ainda que estes incluíssem os relativos à dívida de contratos celebrados com a empresa Cister, SA (1,9 M€), a que foi negado o visto pelo TC.

Ora, ainda que desta análise não decorra diretamente a assunção de compromissos sem FD³¹, o seu

³⁰ Cfr. Manual de Procedimentos – Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (elaborado pela Direção-Geral do Orçamento) e Manual de Apoio à Aplicação da LCPA no Subsetor da Administração Local da DGAL, respetivamente, a páginas 23 e 26, segundo os quais as regras a adotar ao nível da assunção de compromissos, em termos de data e montante, devem ser idênticas ao nível dos FD e das dotações orçamentais de despesa (prevalecendo as consagradas na LCPA - cfr. o respetivo art. 13º).

³¹ Já que, atendendo à metodologia utilizada, nomeadamente no que respeita à previsão da receita e aos aumentos temporários de FD, alguns destes compromissos podem ter sido assumidos em períodos em que existiam FD.

resultado espelha a persistência de algum desajustamento entre os valores das receitas relevantes (nomeadamente, atendendo ao indicado potencial máximo relevante) e os compromissos totais assumidos.

2.2.3. DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIACÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA

2.2.3.1. A dívida global do MA de operações orçamentais importava, no final de 2013/2015 e no último ano abrangido pela anterior auditoria (2012), nos seguintes montantes:

Figura 14 – Evolução e composição da dívida municipal

Un: euro

DESCRIÇÃO		EXERCÍCIOS				VARIACÃO			
		2012 (Relatório 2013/2273)	2013	2014	2015	2012/2015		2013/2015	
						Montante	%	Montante	%
Dívida financeira	EMLP	12 096 607	11 386 181	9 360 625	4 744 503	- 7 352 104	-60,8%	- 6 641 678	-58,3%
Outras dívidas a terceiros	FAM			1 588 496	1 361 568	1 361 568	-	1 361 568	-
	Outras de CP	6 991 248	3 057 596	458 779	686 605	- 6 304 643	-90,2%	- 2 370 991	-77,5%
	Subtotal	6 991 248	3 057 596	2 047 275	2 048 173	- 4 943 075	-70,7%	- 1 009 423	-33,0%
TOTAL GERAL		19 087 855	14 443 777	11 407 900	6 792 675	- 12 295 179	-64,4%	- 7 651 101	-53,0%
TOTAL PARCIAL (exceto FAM)		19 087 855	14 443 777	9 819 404	5 431 107	- 13 656 747	-71,5%	- 9 012 669	-62,4%

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 28)

Entre 2012/2013 e 2015, a **dívida municipal de operações orçamentais teve uma evolução positiva**, pois **decreceu** cerca de, respetivamente, **12,3M€ (- 64%)** e **7,7 M€ (- 53%)**, passando para **6,8 M€**, em resultado, no último caso, do decréscimo da dívida de EMLP (6,6 M€) e das “ outras dívidas a terceiros ” de CP (2,4 M€), apesar do reconhecimento contabilístico, pela Autarquia, da relativa à participação no Fundo de Apoio Municipal ³² (2015: 1,4 M€).

Realce-se que, em 2012/2013, ocorreu uma alteração significativa da estrutura e exigibilidade da dívida municipal na sequência da arrecadação do capital do EMLP do PAEL (M€ 4,4) e da sua aplicação nas finalidades legalmente previstas, com as consequências idênticas, neste contexto, às referidas na parte final do item 2.2.1.1. ³³.

De qualquer modo, entre 2012/2015:

- ✓ **A taxa de cobertura da dívida municipal pela receita total disponível do exercício (sem passivos financeiros) aumentou significativamente (de 167% para 481%)**, ainda que, em ambos os anos, a receita do exercício fosse suficiente para cobrir toda a dívida municipal ³⁴;

³² FAM, cujo regime consta da Lei n.º 53/2014, de 25/08 (cfr. arts. 17º a 19º quanto à contribuição dos Municípios para o capital social, através da aquisição de unidades de participação). Os Municípios tiveram de reconhecer tal evento contabilisticamente, em princípio, em 2014, tendo de realizar a sua participação a partir de 2015, ainda que em prestações (ao longo de 7 anos).

³³ 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 CP, a relação entre o saldo real de operações orçamentais e o cálculo do prazo médio de pagamento, pois os montantes que passam para a dívida de MLP deixam de influenciar o resultado destes indicadores.

³⁴ Ainda que não se desconheça que parte da dívida referida tem a natureza de MLP, mas também que uma percentagem significativa da receita orçamental de cada exercício é necessária para fazer face às respetivas despesas de carácter regular e com elevado grau de rigidez.

- ✓ O período de recuperação da dívida municipal³⁵ tendo em conta as receitas próprias regulares, passou de 9 meses para apenas 3 meses, sendo tal evolução ainda mais favorável caso se expurgue ao valor dessas receitas o das despesas rígidas e vinculadas (respetivamente, 12 e 4,5 meses);
- ✓ A dívida municipal *per capita* diminuiu, passando de 337 € para 120 €.

Anexo 3 (fls. 26 e 27, indicadores 29 a 34, em especial, 25A, 26A, 28A, 29A e 32A)

No entanto, naquele período, o peso da dívida de MLP na dívida total aumentou, passando de 63% para 87%.

Em síntese, a dívida global do MA diminuiu significativamente entre 2012/2015 e evidenciava, em especial, no final do último ano, um nível e uma estrutura adequados e sustentáveis atendendo ao seu quadro financeiro, nomeadamente às receitas orçamentais, o que não se verificava no final de 2012.

2.2.3.2. No final de 2015, o stock da dívida de EMLP reduziu para 4 744 503 € (relativo à execução de dezasseis contratos), traduzindo um decréscimo face a 2012/2013 de cerca de, respetivamente, 7,4 M€ (- 61%) e 6,6 M€ (-58%).

Anexo 3 (fls. 28)

O correspondente serviço da dívida (amortizações e juros) cresceu no referido período, tendo passado de 1,9 M€ para 4,6 M€ (15% da despesa total paga), ainda que tal evolução resulte, essencialmente, da amortização integral, no último ano referido, do EMLP contraído ao abrigo do PAEL (cuja dívida ascendia, no início do ano, a 3,7 M€).

Anexo 3 (fls. 29)

Refira-se ainda que, no final de 2015, não existiam EMLP em período de carência, pelo que o serviço da dívida desta natureza, a manter-se o atual quadro de contratos deste tipo, não deverá crescer nos próximos anos.

2.2.3.3. A componente de “ outras dívidas a terceiros ” decorrentes de operações orçamentais (dívida administrativa ou comercial) diminuiu, entre 2012/2015, cerca de 4,9 M€ (-71%), passando para 2 048 173 € (incluindo a dívida ao FAM, no total de 1 361 568 €).

Anexo 3 (fls. 28)

2.2.3.3.1. A evolução da relação entre o saldo final de operações orçamentais e as outras dívidas a terceiros (originariamente de CP) foi a seguinte:

Figura 15 – Saldos reais de operações orçamentais

Un: euro

DESCRIÇÃO	2012 (Relatório 2013/2273)	2013	2014	2015
1 - Saldo final de operações orçamentais	383 501	268 157	3 355 342	2 765 443
2 - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP (exceto OT)	6 991 248	3 057 596	458 779	686 605
Diferença (1-2)	- 6 607 747	- 2 789 439	2 896 563	2 078 839

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 26 e 27, indicador 22)

³⁵ Resulta da estimativa do número de meses em que o MA é capaz de pagar as suas dívidas com base num conjunto de receitas próprias regulares, abatidas ou não de algumas despesas rígidas e vinculadas (pessoal, juros de EMLP e serviço da dívida de locação financeira), admitindo alguma estabilidade nas grandezas consideradas.

O MA apresentou, em 2012/2013, saldos reais negativos de operações orçamentais, o que já não aconteceu nos dois anos seguintes, evidenciando uma evolução muito favorável desta matéria, nomeadamente ao nível da capacidade para fazer face, atempadamente, ao pagamento das “ outras dívidas a terceiros “ de CP.

2.2.3.3.2. Os prazos médios de pagamento (PMP) a terceiros (IGF)³⁶ e a fornecedores (DGAL)³⁷ foram os seguintes no período analisado:

Figura 16 – Prazos médios de pagamento

INDICADORES	2012 (Relatório 2013/2273)	2013	2014	2015	VARIACÃO		
					2012/2015	2013/2015	
IGF	PMP a terceiros	157	63	11	13	-144	-49
	PMP de imobilizado	170	7	1	4	-167	-4
DGAL	PMP a fornecedores	174	37	19	5	-169	-32

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 2 (fls. 17, indicadores 4 a 6)

Ao longo do referido período, o PMP a terceiros e a fornecedores³⁸ diminuiu de forma significativa (respetivamente, em 144 e 169 dias), passando para 13 e 5 dias, ou seja, com resultados dentro dos parâmetros legalmente exigíveis³⁹.

2.2.3.3.3. Por fim, os resultados dos indicadores de liquidez⁴⁰ foram os seguintes:

Figura 17 – Indicadores de liquidez

INDICADORES	2012 (Relatório 2013/2273)	2013	2014	2015	VARIACÃO	
					2012/2015	2013/2015
Liquidez geral	101%	127%	197%	166%	64,52 pp	39 pp
Liquidez reduzida	99%	125%	192%	161%	61,91 pp	36 pp
Liquidez imediata	21%	27%	148%	136%	115,30 pp	109 pp

Fonte: Balanços, demonstrações de resultados, balancetes finais e auditoria da IGF

Anexo 2 (fls. 17, indicadores 1 a 3)

Os rácios de liquidez evidenciaram resultados bem acima dos parâmetros geralmente tidos como referência de uma situação de equilíbrio financeiro de CP, mostrando-se respeitada a regra do

³⁶ A IGF efetua o apuramento do PMP a terceiros (e não apenas a fornecedores/empreiteiros) com base numa metodologia distinta da que decorre da Resolução de Conselho de Ministros (RCM) n.º 34/2008, publicada no Diário da República (DR), 1ª Série, de 22/02.

³⁷ Calculado, por aquela entidade, com base na RCM a que aludimos na nota anterior, após a alteração introduzida pelo Despacho n.º 9870/2009, de 6/04 do Ministro de Estado e das Finanças, publicado no DR, 2ª Série, de 13/04, e nos dados reportados pelos municípios.

³⁸ De acordo a lista publicada pela DGAL, baseada nos dados reportados pelas Autarquias através do SIIAL, extraídos em 12/09/2016.

³⁹ No Código dos Contratos Públicos (aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29/01, e alterado, designadamente, pela Lei n.º 3/2010, de 27/04) prevê-se, nos seus arts. 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 17/02 e, atualmente, o DL n.º 62/2013, de 10/05).

⁴⁰ Que se destinam a medir a capacidade da entidade para solver atempadamente os seus compromissos de curto prazo, cuja interpretação e, nalguns casos, o parâmetro de apreciação dos indicadores consta dos Anexos.

equilíbrio financeiro mínimo ⁴¹, dada a existência de **ajustamento entre as dívidas de CP e a correspondente liquidez do ativo**, incluindo, a partir de 2014, apenas com as disponibilidades.

2.2.3.3.4. De qualquer modo, no período de 2013/2015, os **fornecedores e empreiteiros**, na sequência de atrasos de pagamento, **liquidaram juros de mora à Autarquia**, no montante, pelo menos, de **684 m€** (entre 2010/2012 tinham liquidado cerca de 1 M€), tendo sido **pagos 599 m€** ⁴² e estando **ainda em dívida**, no final do último ano indicado, **cerca de 322 €** ⁴³.

Anexo 3 (fls. 30)

2.2.3.3.5. Em síntese, o **MA**, na sequência da significativa evolução positiva ocorrida, nomeadamente, entre 2012/2015, **passou a apresentar, no final do último ano, uma situação financeira de CP equilibrada**, situação que não se verificava no primeiro ano referido.

2.2.3.4. Em termos de **riscos futuros para a evolução da dívida municipal**, realce-se que se mantêm os decorrentes da **parceria público-privada institucionalizada** promovida, ainda que de forma indireta, através da criação, em 2008, da empresa **Cister, SA** ⁴⁴, participada **minoritariamente pela empresa municipal Terra Paixão, EEM** ⁴⁵ (49%) e **maioritariamente por parceiros privados** ⁴⁶.

Entretanto, por força do regime consagrado na Lei n.º 50/2012, de 31/08 ⁴⁷, a Assembleia Municipal de Alcobça deliberou, em 27/02/2013, autorizar que a Câmara Municipal adquirisse “ (...) a título gratuito, a participação detida pela Terra de Paixão, EEM na Cister - Equipamentos Educativos, Sociedade Anónima e, uma vez realizada tal aquisição (...) ”, promovesse “ (...) a dissolução da Terra de Paixão, EEM nos termos da lei.”.

Em 2014, a empresa municipal foi dissolvida e extinta (registo de 7/03/2014), passando o MA a ser detentor direto de 49% do capital da Cister, SA e estando em curso (em fase de fiscalização prévia) o processo de aquisição das restantes ações aos privados pelo valor global de 1 € ⁴⁸.

Ora, de acordo com o balanço do ano de 2015, o passivo total (todo exigível) da empresa **Cister, SA** ascendia a 41,4 M€, o que irá implicar a assunção de compromissos materialmente muito relevantes e com repercussões em exercícios futuros por parte do Município.

Refira-se que o MA, no final do mesmo exercício, tinha registado ao nível da contabilidade patrimonial, uma provisão no valor de 5,1 M€ relativa a montantes em dívida já vencida à empresa (dada a recusa de visto pelo TC) e aos resultados negativos acumulados.

Assim, a dívida municipal de 2015, que considerámos na análise anterior, não engloba a que decorre do evento descrito, que importa num montante materialmente muito significativo e que representa o

⁴¹ 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.

⁴² Que incluem 70 m€ de exercícios anteriores.

⁴³ Tendo sido anulados, pelos credores, cerca de 156 m€.

⁴⁴ Cujo objeto social consistia na “ criação, implementação, desenvolvimento, construção, instalação, apetrechamento, conservação e exploração de complexos escolares, infraestruturas complementares e pavilhões multusos ” (art. 3º do contrato de sociedade).

⁴⁵ Detida a 100% pelo MA.

⁴⁶ Designadamente, MRG - Manuel Rodrigues Gouveia, SA (37%), Imoestrela - Sociedade de investimentos da Serra da Estrela, SA (10%), Equipav - Gestão de Equipamentos, Lda. (- 3%) e Arser - Areias da Serra da Estrela, Lda. (- 1%).

⁴⁷ Que aprovou o Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais (RJAEP).

⁴⁸ Deliberações da Câmara e Assembleia Municipais de, respetivamente, 18/07/2016 e 5/08/2016.

sêxtuplo da dívida de operações orçamentais reconhecida contabilisticamente no final do ano, pelo que, caso venha a ser assumida pela Autarquia, terá um impacto muito relevante na sua situação financeira.

2.3. LIMITE DE ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL PREVISTO NO RFALEI

2.3.1. APURAMENTO DO LIMITE

2.3.1.1. Para o ano de 2015, a DGAL divulgou o limite da dívida total de operações orçamentais (DTOO), previsto no RFALEI ⁴⁹, que corresponde ao apurado pela IGF:

Figura 18 – Limite da dívida total de operações orçamentais

Un: euro

BASE DE CÁLCULO - 2015					
ANOS	RECEITAS CORRENTE COBRADA LÍQUIDA				LIMITE LEGAL DA DTOO DE 2015
	Município	SM/SIM	Eliminação de eventual duplicação	Média a considerar	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = Σ[(2):(4)] / 3	(6) = (5) × 1,5
2012	23 379 928	7 514 542	- 740 608	32 230 997	48 346 495
2013	25 476 109	7 743 424	- 1 051 724		
2014	27 898 105	7 050 845	- 577 630		

Anexo 4 (fls. 34)

2.3.2. ENTIDADES RELEVANTES

2.3.2.1. O perímetro, em 2015, das entidades relevantes para o limite legal da DTOO ⁵⁰ e a respetiva percentagem de imputação ⁵¹ são os seguintes ⁵²:

Figura 19 – Entidades relevantes para efeitos do limite da DTOO

IDENTIFICAÇÃO	IMPUTÁVEL AO MUNICÍPIO	
	SIM/NÃO	%
MUNICÍPIO DE ALCOBAÇA	SIM	100,00%
SMA - SERVIÇOS MUNICIPALIZADOS DE ALCOBAÇA	SIM	100,00%
OesteCIM - COMUNIDADE INTERMUNICIPAL DO OESTE	SIM	17,85%
AMO MAIS - ASSOCIAÇÃO DE FINS MÚLTIPLOS	SIM	7,14%
APMCH - ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DOS MUNICÍPIOS COM CENTRO HISTÓRICO	SIM	1,16%
AMPV - ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS PORTUGUESES DO VINHO	SIM	1,61%
MPH - MOSTEIRO DE PORTUGAL, ASSOCIAÇÃO DAS CIDADES COM MOSTEIRO PATRIMÓNIO DA HUMANIDADE	SIM	33,33%
ARTEMREDE - TEATROS ASSOCIADOS	SIM	9,60%
MAPICENTRO - SOCIEDADE DE ABATE, COMÉRCIO E TRANSFORMAÇÃO DE CARNES E SUBPRODUTOS, SA	SIM	0,01%
CISTER - EQUIPAMENTOS EDUCATIVOS, SA	SIM	49,00%
MERCOALCOBAÇA - MERCADO DE ORIGEM DE FRUTAS E LEGUMES DE ALCOBAÇA, CIP CRL	SIM	99,63%

Anexo 4 (fls. 35)

⁴⁹ Cfr. arts. 52º a 54º da Lei n.º 73/2013, de 3/09 (o regime relativo ao limite de endividamento de 2015 também decorre dos Arts. 90º, 98º, em especial, n.º 8, e 105º da LOE desse ano).

⁵⁰ Cfr. art. 54º do RFALEI.

⁵¹ Todavia, relativamente a uma delas (“MPH – Mosteiros de Portugal, Associação das Cidades com Mosteiros Património da Humanidade”), não obstante as várias insistências da parte do MA e IGF não foi possível obter quaisquer dados dessa entidade.

⁵² Cfr. infra o que se dirá sobre a omissão praticada pelo MA ao nível do reporte de informação no que respeita às entidades relevantes para o limite legal de endividamento.

Realce-se que a dívida das entidades de natureza empresarial e as régie cooperativas ou cooperativas de interesse público com influência dominante de entidades do subsector local participadas pela Autarquia apenas releva para efeitos do limite legal caso não apresentem resultados equilibrados, de harmonia com o previsto nos art.s 58º e 40º, n.ºs 2 a 5, do no RJAEP, tal como ocorreu no caso em apreço ⁵³.

Anexo 4 (fls. 48)

2.3.3. CONTROLO DO LIMITE

2.3.3.1. Em 2015, o MA, em termos do regime legal relativo ao limite da DTOO ⁵⁴, apresentou a seguinte situação:

Figura 20 – Controlo do limite da DTOO

Un: euro

DESCRIÇÃO	RFALEI - DÍVIDA TOTAL DE OPERAÇÕES ORÇAMENTAIS (DTOO) DE 2015					
	LIMITE LEGAL E VALOR MÁXIMO ADMISSÍVEL (VMA)			DTOO EM 31/12	% DE UTILIZAÇÃO	
	Limite legal (art. 52º, nº 1)	DT em 31/12	VMA (art. 52º, nº 3, b))		Limite legal	VMA
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)+[(2)-(3)]*20%	(5)	(6)=(5)/(2)	(7)=(5)/(4)
DGAL	48 346 496	12 984 214	20 056 670	6 278 938	13%	31%
IGF	48 346 495	22 395 970	27 586 075	26 514 793	55%	96%

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 4 (fls. 37 a 50)

Assim, em 2015, a Autarquia cumpriu, independentemente das diferenças muito relevantes que resultam dos apuramentos da DGAL e IGF (cfr. infra), o regime previsto no RFALEI, com, respetivamente, taxas de utilização do:

- ✓ Correspondente limite legal ⁵⁵ de 13% e 55%;
- ✓ Valor máximo admissível para o exercício (VMA) ⁵⁶ de 31% e 96%.

Refira-se, contudo, que a DTOO, considerada para efeito do respetivo limite legal, teve uma evolução negativa, pois, entre o início e final de 2015, aumentou cerca de 4 M€.

2.3.4. CONTROLO DA INFORMAÇÃO PRESTADA À DGAL

2.3.4.1. O MA cumpriu, quanto a 2015, a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL para efeitos do apuramento e acompanhamento do endividamento, em especial, do respetivo limite legal, mas os dados reportados não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação nesta matéria,

⁵³ Esta regra, que pode ser aferida numa ótica anual ou plurianual (sendo necessário, neste último caso, a apresentação de um plano previsional à IGF, o que aconteceu no presente caso no que respeita à empresa Cister, SA) considera-se cumprida desde que o resultado líquido antes de impostos não se apresente negativo ou, sendo caso disso, mais negativo do que o previsto no plano plurianual e, caso isso não aconteça, o Município transfira para a empresa, até ao final do mês seguinte à data de encerramento das suas contas, o montante necessário à reposição do equilíbrio.

⁵⁴ Lembramos que o MA violava, no final de 2012, os limites de EMLP e de endividamento líquido previstos na LFL.

⁵⁵ Consagrado no art. 52º, em especial, n.ºs 1 e 2, do RFALEI.

⁵⁶ Que decorre do disposto no art. 52º, n.ºs 1 e 3, al. b), do RFALEI, ou seja, atendendo a que o Município cumpria, no início do ano, o limite legal, a DTOO relevante neste contexto só podia aumentar, ao longo do exercício, o montante correspondente a 20% da margem existente no início do mesmo.

pois foram apuradas, ao nível da **DTOO**, as seguintes **diferenças, para mais**, respetivamente **no início e final desse exercício**:

Figura 21 – Diferença apurada no reporte da DTOO (DGAL / IGF)

Un: euro

DESCRIÇÃO	DÍVIDA TOTAL	
	1/01/2015	31/12/2015
(1)	(2)	(3)
1 - DGAL	12 984 214,28	6 278 937,69
2 - IGF	22 395 969,92	26 514 793,07
Diferença IGF / DGAL (2-1)	9 411 755,64	20 235 855,38

Anexo 4 (fls. 51)

As referidas **divergências resultaram**, essencialmente, da **inclusão dos valores, materialmente relevantes, da DTOO correspondente à participação na empresa Cister, SA, que foram, incorretamente, omitidos pela Autarquia à DGAL** (respetivamente, 9,4 M€ e 20,3 M€).

Anexo 4 (fls. 51)

2.4. ALERTA PRECOCE E MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA

2.4.1. No final de 2015, face aos parâmetros estabelecidos no RFALEI, não estavam reunidas, relativamente ao MA, as **condições legalmente previstas**⁵⁷ para que fosse emitido, pela DGAL, um alerta precoce ou para que pudesse ou fosse obrigado a recorrer a um dos mecanismos de recuperação financeira⁵⁸.

Anexo 5 (fls. 53)

2.5. CONTROLO INTERNO E PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS

2.5.1. O MA tem em vigor⁵⁹ uma **Norma de Controlo Interno (NCI)**⁶⁰, que contempla regras ou procedimentos de controlo relacionados com a área do endividamento, mas **não foi atualizada face às alterações legislativas entretanto ocorridas**, em especial, no RFALEI.

No entanto, o MA não dispõe de nenhum departamento/serviço específico ou elemento que realize a função de controlo interno, situação que já foi referida na anterior auditoria, apesar de se encontrar formalmente prevista uma Equipa Multidisciplinar de Notariado e Auditoria⁶¹.

2.5.2. Do trabalho de campo realizado⁶² resultou que persistem algumas fragilidades ao nível do controlo interno e dos procedimentos contabilísticos (que descrevemos em mapa incluído nos Anexos), de que destacamos o facto de não serem efetuadas verificações físicas dos bens do ativo imobilizado⁶³.

Anexo 6 (fls. 54)

⁵⁷ Cfr. art. 56º do RFALEI.

⁵⁸ Cfr. art. 57º a 64º do RFALEI, e Lei n.º 53/2014, de 25/08.

⁵⁹ A Autarquia tem ainda em vigor um Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, que foi objeto de análise em anterior auditoria da IGF (Processo n.º 2013/180/A3/499 e Relatório n.º 2013/2273).

⁶⁰ Aprovada a respetiva revisão em 18/03/2016.

⁶¹ No Regulamento de Organização dos Serviços da Câmara Municipal de Alcobça, publicado no DR, 2ª Série, de 24/05/2011.

⁶² Em especial, através da utilização de questionários e da realização de testes de conformidade e substantivos.

⁶³ O MA informou que tal fragilidade será sanada até ao final de 2016.

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Em face do exposto, as nossas principais conclusões da auditoria, bem como as recomendações que formulamos ao responsável máximo da entidade auditada são as seguintes:

3.1. CONCLUSÕES	Ponto do relatório	3.2. RECOMENDAÇÕES
<p>C1 A análise realizada revela que, entre 2013/2015, os documentos de prestação de contas refletiam, com fiabilidade, a situação financeira do MA ao nível do passivo exigível (ao contrário do que se verificava em 2012), pois as correções efetuadas pela IGF, de reduzida materialidade (1,5 m€), incidiram apenas no ativo e fundos próprios.</p>	<p>2.1.1. e 2.1.2.</p>	<p>R1 Regularização, ao nível da informação contabilística do MA, da variação patrimonial incorretamente refletida, caso não tenha sido entretanto corrigida.</p>
<p>C2 Persistência, em 2013/2015, de uma prática de empolamento na previsão das receitas orçamentais (ainda que, nos dois últimos anos, com taxas de execução já relevantes) e do conseqüente risco de realização e/ou existência de elevados montantes de despesa (2015: M€ 2,8) sem que existissem meios monetários para efetuar o seu pagamento, o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL e potencia uma gestão orçamental desequilibrada.</p>	<p>2.2.1.2., 2.2.1.3. e 2.2.1.8.</p>	<p>R2 Elaboração de orçamentos de receita rigorosos, em especial ao nível da de capital, fundamentando, de forma adequada, todas as rubricas previstas (estando ou não sujeitas a uma regra previsional e, em especial, nos casos em que o valor a orçamentar traduza uma evolução atípica - crescimento - face ao seu histórico de cobrança real) e considerando apenas as que apresentem um elevado grau de probabilidade em termos de cobrança efetiva.</p>
<p>C3 Realização, em 2014/2015, de uma gestão orçamental equilibrada, atendendo, nomeadamente, aos resultados do indicador de equilíbrio substancial, ainda que continuasse a existir uma significativa rigidez ao nível das despesas orçamentais, com reduzidas (2015: 17%) margens de manobra para fazer face às demais despesas que, à partida, não se encontram já “ vinculadas “.</p>	<p>2.2.1.2. a 2.2.1.8.</p>	<p>R3 Ponderação e adoção de medidas que contribuam para uma redução, relevante e estrutural, das despesas municipais que apresentam uma elevada rigidez.</p>
<p>C4 O MA, quanto a 2015, apresentou FD mensais sempre positivos, não assumiu compromissos sem FD e, no final do ano, não tinha qualquer stock de PA, mas as receitas (consideradas no cálculo dos FD de dezembro ou atendendo ao respetivo potencial máximo ou à execução orçamental) eram manifestamente insuficientes para cobrir os compromissos totais assumidos no mesmo.</p>	<p>2.2.2.1. a 2.2.2.4.2.</p>	<p>R4 Apuramento e controlo rigoroso dos FD, através do cumprimento integral, consistente e uniforme das regras relativas à consideração das receitas relevantes e ao reconhecimento de compromissos ao nível das dotações orçamentais da despesa e do impacto nos FD (quanto ao momento e montante), em especial, no que respeita aos relativos às despesas de caráter permanente e continuado, de modo a garantir a exigível compatibilidade entre os dados dessa natureza que resultam, relativamente ao mesmo período, dessas duas bases de informação.</p>

3.1. CONCLUSÕES	Ponto do relatório	3.2. RECOMENDAÇÕES
<p>C5 Da análise efetuada, numa perspetiva anual, quanto ao indicado exercício, a algumas grandezas relevantes para os FD, decorre que as receitas consideradas no apuramento de dezembro eram compatíveis com os valores resultantes do respetivo potencial máximo relevante e com a execução orçamental e que os compromissos totais assumidos ao nível da dotação orçamental da despesa e dos FD eram iguais apenas no final do exercício.</p>	<p>2.2.2.1. a 2.2.2.4.2.</p>	<p>Cfr. recomendação anterior</p>
<p>C6 A dívida global da Autarquia de operações orçamentais teve, entre 2012/2015, uma evolução favorável (menos 12,3 M€ e 64%), passando para 6,8 M€, evidenciando, em especial no final do último ano, um nível e uma estrutura adequados e sustentáveis atendendo ao seu quadro financeiro, nomeadamente às receitas orçamentais (o que não se verificava no final de 2012) e uma situação financeira de CP equilibrada.</p> <p>Realce-se, no entanto, os significativos riscos para a evolução da dívida municipal no futuro, decorrentes da assunção direta de encargos no montante de 41,4 M€, na sequência da detenção da totalidade do capital na Cister, SA.</p>	<p>2.2.3.1. a 2.2.3.4.4.</p>	<p>R5 Acompanhamento e controlo rigorosos da evolução da dívida municipal, atendendo, em especial, ao impacto que já decorre dos contratos celebrados com a empresa Cister, SA, de modo a manter o seu valor em níveis adequados ao quadro financeiro do MA, nomeadamente às receitas orçamentais (designadamente, às realmente disponíveis, ou seja, após a dedução das despesas fixas e rígidas), salvaguardando, assim, o pagamento atempado das suas obrigações.</p>
<p>C7 Em 2015, o MA, considerando o conjunto de entidades relevantes, cumpriu o limite legal da DTOO e o valor máximo admissível para o exercício.</p> <p>O MA cumpriu, quanto a 2015, a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL nesta matéria, mas os dados reportados não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação, pois foram apuradas diferenças, no início e final daquele ano, para mais, de 9,4 M€ e 20,2 M€, que resultaram, em especial, da omissão de comunicação da dívida relativa à participação na empresa Cister, SA.</p>	<p>2.3.1. a 2.3.4.</p>	<p>R6 Aperfeiçoamento dos procedimentos adotados ao nível da identificação das entidades relevantes para o limite legal de endividamento e prestação de informação rigorosa à DGAL.</p> <p>R7 Criação de procedimentos periódicos de circularização, recolha e validação de informação, que inclua o conjunto de entidades suscetíveis de relevarem, em cada momento, para o limite de endividamento municipal, o que também permitirá o acompanhamento e controlo sistemáticos da posição da Autarquia nessa matéria.</p>
<p>C8 No final de 2015, de acordo com o quadro legal previsto no RFALEI, não estavam reunidas as condições para que a DGAL emitisse um alerta precoce ou para que pudesse ou fosse obrigado a recorrer a um dos mecanismos de recuperação financeira.</p>	<p>2.4.1.</p>	

3.1. CONCLUSÕES	Ponto do relatório	3.2. RECOMENDAÇÕES
<p>C9 O MA tem em vigor uma NCI, que contempla regras ou procedimentos de controlo relacionados com a área do endividamento, mas não foi atualizada face às alterações legislativas entretanto ocorridas (RFALEI), ao que acresce que continua a não dispor de um departamento/serviço específico ou elemento que realize a função de controlo interno.</p>	2.5.	<p>R8 Revisão da NCI no sentido de incluir os necessários procedimentos e controlos relacionados com a gestão financeira.</p> <p>R9 Criação/designação de um serviço ou pessoa responsável pela função de controlo interno, em reforço da recomendação já formulada.</p>

Constam, ainda, do Anexo 6 um conjunto de recomendações complementares e de natureza mais específica que deverão igualmente ser objeto de adequada implementação.

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 Alcobaca, o qual deverá dar conhecimento do mesmo aos restantes membros do Órgão Executivo, bem como 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 12/09.

4.1.3. Que a Câmara Municipal de Alcobaca 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.

Este trabalho foi realizado pela equipa constituída pelos Inspetor Bonny Dias e a Chefe de Equipa Paula Garcia Duarte, que coordenou e subscreve, em nome de ambos, o presente relatório.

À consideração superior.

Chefe de Equipa

Assinado de forma digital por
PAULA IDALINA GARCIA DUARTE
Dados: 2017.02.06 19:20:37 Z