

CONTROLO DO ENDIVIDAMENTO E DA SITUAÇÃO FINANCEIRA DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL AUTÁRQUICA

MUNICÍPIO DE ALPIARÇA

Principal questão de auditoria:

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

Relatório n.º 2016/1757



Independência

InteGridade

ConFiança

PARECER:

Submeto à consideração do Senhor Inspetor-Geral de Finanças com o meu acordo.

Subinspetora-Geral

Digitally signed by ANA PAULA
PEREIRA COSME FRANCO BARATA
SALGUEIRO
Date: 2017.05.26 17:24:50 +01'00'

Concordo, salientando a(o):

Fiabilidade da informação financeira no que respeita ao passivo exigível, mas persistem outras fragilidades em termos da adoção do POCAL, de que se salienta a falta de utilização sistemática das contas de compromissos de exercícios futuros.

Evolução positiva da dívida global do MA entre 2011/2014 (menos M€ 2,7 e 19,75%), mantendo, no entanto, no final do último ano (M€ 11), um valor materialmente relevante e desproporcionado face ao seu quadro financeiro e uma estrutura que se repercute e condiciona a gestão orçamental dos exercícios futuros.

Situação financeira de CP, em 2014, desequilibrada, não obstante o recurso, em 2009 e 2011, ao PREDE e a um PSF.

Cumprimento, em 2013/2014, dos regimes legais relativos aos limites de endividamento municipal.

À consideração superior.

Direção de projeto.

ALEXANDRE VIRGÍLIO TOMÁS AMADO
Digitally signed by ALEXANDRE
VIRGÍLIO TOMÁS AMADO
Date: 2017.05.15 10:32:52 +01'00'

DESPACHO:

Concordo.

Remeta-se a Sua Exa o Secretário de Estado do Orçamento para homologação e encaminhamento a Sua Exa o Secretário de Estado das Autarquias Locais, sugerindo-se o subsequente envio à DGAL, atentas as matérias objeto de acompanhamento por essa entidade.

Inspetor-Geral



Digitally signed by VÍTOR MIGUEL RODRIGUES BRAZ
Date: 2017.06.09 12:16:05 +01'00'

Relatório n.º 2016/1757

Processo n.º 2014/238/A3/1353

CONTROLO DO ENDIVIDAMENTO E DA SITUAÇÃO FINANCEIRA
MUNICÍPIO DE ALPIARÇA

SUMÁRIO EXECUTIVO

A presente auditoria foi realizada com o objetivo de verificar se o **Município de Alpiarça** (MA) cumpriu o regime legal de endividamento municipal e se apresenta uma gestão orçamental e uma situação financeira equilibrada e sustentável, tendo resultado do exame efetuado e do exercício do procedimento do contraditório, em especial, as seguintes conclusões:

1. Fiabilidade da informação constante dos documentos de prestação de contas

1.1. A análise realizada revela que, entre 2011/2014, os **balanços do MA já refletiam, com significativa fiabilidade, a informação financeira** relativa ao passivo exigível, mas persistiam outras fragilidades em termos da adoção do POCAL, de que se salienta a falta de utilização sistemática das contas de compromissos de exercícios futuros.

Fiabilidade da informação contabilística ao nível do passivo exigível, ainda que persistam fragilidades na adoção do POCAL

2. Fragilidades ao nível da gestão orçamental e suas consequências

2.1. A **receita disponível do MA importou**, entre 2011/2014, respetivamente, em **M€ 13,4, M€ 7,6, M€ 7,7 e M€ 5,9**, incluindo, no primeiro ano, a arrecadação de empréstimos de médio e longo prazo (EMLP) no valor de M€ 6,1, ao abrigo de um Plano de Saneamento Financeiro (PSF).

Receita global disponível em 2014: M€ 5,9

2.2. **Prática**, naqueles exercícios, ainda que decrescente, de **empolamento na previsão das receitas orçamentais**, em especial, na componente de capital (2014: 28%), situação que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais do POCAL.

Prática de empolamento na previsão das receitas orçamentais

Deste procedimento decorre um **risco significativo para o equilíbrio e a sustentabilidade financeira da entidade**, pois **permite**, artificialmente, **a realização e/ou existência de elevados montantes de despesa** (2014: M€ 1) **para além da efetiva capacidade existente para promover o seu pagamento atempado**, potenciando, assim, uma gestão orçamental desequilibrada.

Risco para o equilíbrio e a sustentabilidade financeira da entidade

2.3. **Incumprimento crescente**, em 2013/2014, **do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial** ao nível da execução autónoma e global no ano, o que espelha uma **gestão orçamental desequilibrada**, sendo de referir que os resultados positivos dos dois anos anteriores decorreram, essencialmente, da utilização do EMLP do PSF.

Violação do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial

2.4. **Elevada rigidez da despesa orçamental** em 2011, 2012 e 2014, **com uma limitada** (2014: 20,7%) **margem de manobra ao nível da gestão financeira**, designadamente para fazer face às despesas que, à partida, não se encontravam já “ vinculadas “.

Acentuada rigidez das despesas orçamentais

2.5. O **MA**, em 2013/2014, na sequência da concretização do risco associado à prática de empolamento orçamental, **não manteve uma gestão orçamental prudente e equilibrada**, situação que seria mais negativa caso não tivesse recorrido ao PSF.

Gestão orçamental desequilibrada

3. Dívida global relevante e situação financeira de curto prazo (CP) desequilibrada

3.1. A **dívida global do MA de operações orçamentais diminuiu entre 2011/2014** (**M€ 2,7 e 19,7%**), passando **para M€ 11**, mas continuava a **importar**, no final do último ano, **num valor materialmente relevante atendendo ao seu quadro financeiro**, nomeadamente às receitas orçamentais, e **apresentava uma estrutura que se repercute e condiciona a gestão orçamental dos exercícios futuros**.

Dívida municipal materialmente relevante (2014: M€ 11)

3.2. **Persistia**, no final de 2014, não obstante a anterior adesão a um PSF, uma **situação financeira de CP negativa e desequilibrada**, com **saldo real negativo de operações orçamentais** (m€ 976), **PMP a terceiros superior aos parâmetros legais** (179 dias) e **incumprimento da regra de equilíbrio financeiro mínimo**, de que resultaram **significativos custos financeiros** (juros de mora pagos entre 2011/2013, **m€ 344**).

Situação financeira de CP ainda negativa e desequilibrada

Juros de mora pagos no valor de m€ 344

3.3. No final de **2014**, atendendo aos parâmetros previstos no RFALEI, a Autarquia encontrava-se numa situação de adesão (facultativa ou obrigatória) a um processo de saneamento financeiro, mas não estava obrigado a recorrer ao de recuperação, estando nessa data em vigor um PSF.

3.4. O objetivo global subjacente ao referido PSF (consubstanciado no respetivo plano de ajustamento) estava, ainda assim, numa perspetiva geral e integrada, a ser paulatinamente atingido, atendendo, sobretudo, em 2013, à redução de custos e do passivo exigível (de CP e MLP) e ao cumprimento dos limites de endividamento líquido (EL) e de EMLP (que apresentaram resultados reais mais favoráveis do que os previstos), persistindo, no entanto, algumas fragilidades que deverão ser corrigidas.

Todavia, do recurso aos PSF (e, em 2009, ao Programa de Recuperação das Dívidas do Estado – PREDE -, com um financiamento de M€ 1,85) não resultou, ao contrário do que seria expectável, uma diminuição duradoura das “ outras dívidas a terceiros “ em montante, pelo menos, equivalente ao dos respetivos EMLP, mas sim uma relevante duplicação do endividamento total.

Condições, no final de 2014, para recurso, facultativo e obrigatório, a saneamento financeiro

Cumprimento paulatino, numa perspetiva geral e integrada, do PSF

Duplicação do endividamento municipal com o recurso aos PSF e PREDE

4. Cumprimento do regime relativo aos limites de endividamento

4.1. O MA cumpriu, em 2013, o regime relativo aos limites legais de endividamento, pois o stock de EL e de EMLP no final desse ano era inferior ao previsto no PSF.

Por sua vez, em 2014, a Autarquia também cumpriu o regime do limite da dívida total de operações orçamentais previsto no Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI), pois reduziu, entre o início e o final do ano, o excesso de endividamento em mais de 10%.

4.2. Todavia, a informação reportada à DGAL não refletia, com inteira fiabilidade, a sua situação em matéria de limites de endividamento, pois foram efetuadas correções à informação do MA e omitidos montantes de outras entidades relevantes.

Cumprimento, em 2013/2014, do regime relativo aos limites legais de endividamento

Prestação de informação incorreta à DGAL

5. Norma de controlo interno (NCI)

5.1. A Autarquia aprovou, em 2015, uma nova NCI, que, no entanto, continua a não prever quaisquer procedimentos ou controlos relacionados com as alterações legislativas decorrentes, em especial, da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA) e do RFALEI, nem com o cumprimento dos objetivos subjacentes ao PSF, pois é efetuada apenas uma referência genérica àqueles normativos legais.

O MA, não obstante efetuar algumas referências à função de controlo interno na nova NCI, continua a não dispor de nenhum departamento e/ou serviço específico ou elemento que realize essa função.

Fragilidades ao nível do conteúdo da norma de controlo interno

Inexistência da função de controlo interno

6. Principais recomendações

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

- ✓ Utilização sistemática das contas de compromissos de exercícios futuros e inventariação da totalidade dos bens municipais;
- ✓ 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 realmente equilibrada;

Principais áreas das recomendações

- ✓ Reforço das medidas que contribuam para o restabelecimento de um nível de endividamento global sustentável e para o equilíbrio financeiro de CP, através da adoção de medidas concretas de redução de despesa e de otimização de receita;
- ✓ Cumprimento das metas, objetivos e obrigações específicas decorrentes do PSF a que o Município se vinculou facultativamente;
- ✓ Prestação de informação rigorosa à DGAL, designadamente para efeitos do acompanhamento do limite de endividamento municipal;
- ✓ Revisão da NCI no sentido colmatar as omissões destinadas a salvaguardar o cumprimento da LCPA, do RFALEI e do PAF;
- ✓ Efetiva implementação de um serviço ou pessoa responsável pela função de controlo interno.

ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	6
1. INTRODUÇÃO	7
1.1. FUNDAMENTO	7
1.2. METODOLOGIA	7
1.3. CONTRADITÓRIO	7
2. RESULTADOS DA AÇÃO	8
2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS	8
2.1.1. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO.....	8
2.1.2. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS.....	10
2.2. ORÇAMENTO, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA.....	11
2.2.1. PREVISÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL.....	11
2.2.2. DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIÇÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA	17
2.2.3. PLANO DE SANEAMENTO FINANCEIRO	21
2.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL	23
2.3.1. APURAMENTO DOS LIMITES.....	23
2.3.2. ENTIDADES RELEVANTES	24
2.3.3. CONTROLO DOS LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO PREVISTOS NA LFL	25
2.3.4. CONTROLO DO LIMITE DE ENDIVIDAMENTO CONSAGRADO NO RFALEI	27
2.3.5. CONTROLO DA INFORMAÇÃO PRESTADA À DGAL	27
2.4. MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA	28
2.5. CONTROLO INTERNO E PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS.....	29
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	30
4. PROPOSTAS.....	33
ANEXOS (fls. 1 a 125)	

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADSE	Direção – Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas
AM	Assembleia Municipal
AMPV	Associação de Municípios Portugueses do Vinho
AR	Águas do Ribatejo, EM, SA
BPI	Banco Português de Investimentos, SA
BST	Banco Santander Totta, SA
Cfr	Confrontar
CMA	Câmara Municipal de Alpiarça
CGD	Caixa Geral de Depósitos, SA
CIMLT	Comunidade Intermunicipal da Lezíria do Tejo
CP	Curto prazo
DGAL	Direção - Geral das Autarquias Locais
DGTF	Direção – Geral do Tesouro e Finanças
DTOO	Dívida total de operações orçamentais
ECOLEZÍRIA	Empresa Intermunicipal para o Tratamento de Resíduos Sólidos, EIM
ECP	Empréstimos de curto prazo
EL	Endividamento líquido
EMLP	Empréstimos de médio e longo prazos
FAM	Fundo de Apoio Municipal
FEF	Fundo de Equilíbrio Financeiro
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IMI	Imposto Municipal sobre Imóveis
IRS	Imposto sobre os Rendimentos das Pessoas Singulares
LFL	Lei das Finanças Locais
LOE	Lei do Orçamento de Estado
LOPTC	Lei Orgânica e Processo do Tribunal de Contas
LT	Sociedade de Reabilitação Urbana, EM
M€	Milhões de euros
m€	Milhares de euros
MA	Município de Alpiarça
MLP	Médio e longo prazos
NB	Novo Banco, SA
NCI	Norma de Controlo Interno
OO	Operações orçamentais
OP	Operações de tesouraria
PGRIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
PMP	Prazo médio de pagamento
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
Pp	Pontos percentuais
PREDE	Programa de Regularização Extraordinária das Dívidas do Estado
PSF	Plano de Saneamento Financeiro
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RESIURB	Associação de Municípios para o Tratamento de Resíduos Sólidos
RFALEI	Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais
RJAEPL	Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais
SATAPOCAL	Subgrupo de Apoio Técnico à Aplicação do POCAL
SIIAL	Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais

1. INTRODUÇÃO

1.1. FUNDAMENTO

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

1.1.2. A esta auditoria estão associados os seguintes objetivos:

1	Avaliação da qualidade da informação constante da prestação de contas.
2	Análise do comportamento do Município no que respeita à execução orçamental, avaliação da evolução do endividamento municipal, designadamente em termos de empréstimos, <i>leasing</i> e outras dívidas a terceiros, e apreciação da sua situação financeira, em especial, de curto prazo.
3	Controlo do cumprimento do regime de endividamento previsto na Lei das Finanças Locais (LFL) ¹ e no Regime Financeiro das Autarquias Locais (RFALEI) e nas Leis do Orçamento de Estado, em especial no que concerne aos limites legais.
4	Verificação da posição do Município em termos de equilíbrios conjuntural e estrutural e dos mecanismos de recuperação financeira previstos, respetiva e sucessivamente, na LFL e no RFALEI.
5	Aferição do cumprimento dos objetivos de eventuais planos de recuperação financeira celebrados no âmbito da LFL e ainda em vigor
6	Conhecimento do sistema de controlo interno instituído em relação a vários aspetos do endividamento e sua avaliação em termos de adequação e eficácia.

Embora a auditoria incidisse sobre os anos 2011/2013, foi ainda considerada na análise a informação orçamental e financeira relativa ao exercício de 2014 ².

1.2. METODOLOGIA

1.2.1. A presente ação baseou-se na metodologia e instrumentos de trabalho consubstanciados no guião “ Controlo do Endividamento Municipal ”, tendo a auditoria englobado a:

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

Anexos, a fls. 1 a 8

1.3. CONTRADITÓRIO

1.3.1. Nos termos do disposto no art.º 12.º (princípio do contraditório) do Decreto-Lei (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

¹ Lei n.º 2/2007, de 15/01, entretanto, revogada pela Lei n.º 73/2013, de 3/09, que aprovou o Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI).

² Ainda que, quanto a este exercício, com base na informação constante dos documentos de prestação de contas e reportada à Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) através no Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais (SIAL). Em qualquer caso, atendendo à evolução do quadro legal, tal alteração implicou uma atualização dos objetivos iniciais.

IGF³, foi dado conhecimento formal ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Alpiarça das principais asserções, conclusões e recomendações constantes deste documento, através do envio, em 21/07/2016, do projeto de relatório.

Da análise à resposta recebida, em 4/08/2016 (entrada eletrónica n.º 3454), que assentou nas recomendações efetuadas, decorre que, no essencial, não são postas em causa as asserções efetuadas pela IGF no projeto de relatório, pelo que apenas constam do presente documento, em alguns pontos específicos, os aspetos que consubstanciam informações ou dados complementares adicionais ou relevantes.

Anexos, a fls. 56 a 125

2. RESULTADOS DA AÇÃO

2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

2.1.1. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO

2.1.1.1. Do trabalho realizado⁴, com o objetivo de examinar a qualidade da informação financeira produzida pelo MA, resultaram as seguintes correções aos dados dos balanços de 2011/2014⁵:

Quadro 1 – Síntese das correções efetuadas aos balanços

COMPONENTES DO BALANÇO	CONTAS	2011				2012				2013				2014			
		Débito		Crédito		Débito		Crédito		Débito		Crédito		Débito		Crédito	
		Valor	n/r	Valor	n/r	Valor	n/r	Valor	n/r	Valor	n/r	Valor	n/r	Valor	n/r		
ATIVO	4122 - Investimentos financeiros - Obrigações e Títulos de Participação - Fundo de Apoio Municipal													308 872,80		308 872,80	D
FUNDOS PRÓPRIOS	Resultado Líquido do Exercício (88) / Resultados Transitados (59)	125,50		- 125,50	D	125,50		- 125,50	D	5 591,73		- 5 591,73	D				
	Fornecedores c/c (221)		125,50	125,50	C		125,50	125,50	C		5 591,73	5 591,73	C				
PASSIVO	268126 - Devedores e credores diversos - Credores das Administrações Públicas - Fundo de Apoio Municipal - MLP													264 747,80		264 747,80	C
	268126 - Devedores e credores diversos - Credores das Administrações Públicas - Fundo de Apoio Municipal - CP													44 125,00		44 125,00	C

Fonte: Auditoria da IGF

Anexos, a fls. 9 a 16

³ Aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010, de 5/04, do Ministro de Estado e das Finanças e publicado no Diário da República (DR), 2ª Série, de 12/04.

⁴ Foram circularizados e reconciliados os saldos:

- ✓ Das seguintes entidades com créditos sobre a Autarquia relativamente a empréstimos de médio e longo prazos (EMLP): Caixa Geral de Depósitos, SA (CGD), Novo Banco, SA (NB), Banco Português de Investimento, SA (BPI) e Direção - Geral do Tesouro e Finanças (DGTF).

Não foi necessário circularizar, mas foi reconciliado o saldo relativo ao único empréstimo contratado com o Banco Santander Totta, SA (BST), com um capital de M€ 6,1, visto que ainda estava em período de carência.

Estes credores representavam 100% do capital em dívida de EMLP no final de 2013 (resultante de 19 contratos).

- ✓ De onze entidades credoras de outra índole (fornecedores c/c, fornecedores de imobilizado e outros), cujos créditos totalizavam, no final de 2013, cerca de m€ 246, que representavam 50% da dívida daquela natureza refletida contabilisticamente (m€ 495).

Para além disso, foram analisados, neste contexto, tendo em conta os riscos envolvidos, alguns eventos específicos e característicos dos municípios, tendo em conta 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 ”.

⁵ Atendendo a que apenas foi controlada a qualidade da informação dos documentos de prestação de contas de 2013, nomeadamente através dos referidos procedimentos de circularização e reconciliação de saldos, as correções efetuadas em 2011/2012 respeitam somente às decorrentes daquele controlo que eram também suscetíveis de afetar a informação económico-financeira desses exercícios, e, no caso de 2014, a um evento específico (cfr. infra).

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

Salientamos as **correções** efetuadas, **para mais**, em:

- ✓ **2011/2013:** No **passivo exigível**, no montante de, respetivamente, **€ 125,50, € 125,50 e € 5 591,73** (faturas não reconhecidas contabilisticamente de dívida comercial/administrativa);
- ✓ **2014:** No ativo e passivo exigível, relativamente à **subscrição das unidades de participação no Fundo de Apoio Municipal (FAM)** ⁶, no valor total de **m€ 309**.

Em sede de contraditório, a Autarquia referiu que, no final de 2016, já estavam regularizadas as diferenças apuradas quanto às entidades AgroAlpiarça e EDP - Serviço Universal, SA ⁷.

Anexos, a fls. 11 a 16, 57 e 60

Realce-se, no que respeita ao reconhecimento contabilístico do investimento financeiro e dívida relativos à subscrição das unidades de participação no FAM, que o Subgrupo de Apoio Técnico à Aplicação do POCAL (SATAPOCAL), através de uma nota explicativa de maio/2015 ⁸, considerou que tal evento e, conseqüentemente, o reflexo do correspondente passivo, devia ter sido efetuado em 2014.

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

Ora, o MA apenas reconheceu contabilisticamente este evento em abr/2015, pelo que, por uma questão de comparabilidade e consistência, nomeadamente face a outros municípios que o tenham feito ainda em 2014, procedemos à correspondente correção e considerámos este evento para efeitos da nossa análise.

2.1.1.2. Para além disso, considerando o disposto no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (**POCAL**) ⁹, constatámos **algumas insuficiências** com repercussões ao nível da qualidade e fiabilidade da informação orçamental e económico-financeira elaborada pelo MA, em especial, **as que respeitam à falta de:**

- ✓ Utilização sistemática e para a generalidade das exigíveis situações ¹⁰ das contas relativas a compromissos de exercícios futuros (04 e 05), pelo que não está garantido o conhecimento, através da informação contabilística prevista no POCAL, do respetivo impacto nos futuros orçamentos municipais;
- ✓ Inventariação e reconhecimento contabilístico da totalidade dos bens do ativo imobilizado do município adquiridos antes da adoção do POCAL.

O MA informou, no contraditório, por um lado, quanto às contas de compromissos de exercícios

⁶ Aprovado pela Lei n.º 53/2014, de 25/08. A realização das unidades de participação, de acordo com o previsto no art. 19.º, n.º 1, deverá ser efetuada, pelos municípios, em 7 anos, tendo o MA de prever uma despesa com ativos financeiros nos orçamentos de 2015 a 2020 de € 44 125 e no de 2021 de € 44 122,80 (cfr. Anexos, a fls. 12-A).

⁷ Acrescentou, ainda, que a diferença apurada relativamente à empresa Ecolezíria, EIM (€ 10 774,04) encontrava-se relevada contabilisticamente em 2013 (numa conta de faturas em receção e conferência, que, por lapso dos serviços não foi facultada à IGF), pelo que retificámos as correções constantes do projeto de relatório, expurgando esse montante.

⁸ “ <http://www.portalautarquico.pt/pt-PT/alertas/contabilizacao-da-contribuicao-dos-municipios-para-o-capital-do-fam-esclarecimento/> ”.

⁹ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22/02.

¹⁰ Por exemplo, quanto ao valor das amortizações dos empréstimos de médio e longo prazos (EMLP).

futuros, que “ (...) foram iniciados, em 2015, os procedimentos da sua contabilização o que será sistematizado a partir de 2016 (...) ” e, por outro lado, que, em maio de 2016, “ (...) foi nomeada uma comissão de avaliação Pluridisciplinar de Inventário e Cadastro do Município de Alpiarça que irá continuar o trabalho de inventariação para o conseqüente reconhecimento contabilístico dos bens municipais, conforme certidão anexa ”.

Anexos, a fls. 57 e 61

2.1.1.3. Em síntese, a análise realizada indicia que, no período abrangido, **os documentos de prestação de contas do MA refletem, com significativa fiabilidade, a situação financeira nas rubricas do passivo exigível**, dado que as correções efetuadas não são materialmente relevantes em termos absolutos (2013: m€ 5,6) e têm um peso pouco relevante na respetiva dívida total reconhecida contabilisticamente (1%), sendo, no entanto, de salientar que persistem outras insuficiências em termos da adoção do POCAL.

Anexos, a fls. 11 a 16

2.1.2. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS

2.1.2.1. As componentes dos balanços, incluindo as correções da IGF, apresentaram, no quadriénio 2011/2014, os seguintes valores e evolução:

Quadro 2 – Evolução das componentes dos balanços

Un: euro

DESCRIÇÃO	2011	2012	2013	2014	VARIÇÃO NO QUADRIÉNIO	
					Montante	%
ACRÉSCIMOS E DIFERIMENTOS	0,00	62 456,03	848 621,49	883 623,46	883 623,46	-
RESTANTE ATIVO	56 319 345,09	52 163 036,89	49 548 046,92	46 487 378,01	- 9 831 967,08	-17%
ATIVO TOTAL	56 319 345,09	52 225 492,92	50 396 668,41	47 371 001,47	- 8 948 343,62	-16%
DÍVIDAS A TERCEIROS	13 806 111,37	12 134 668,06	11 497 389,73	11 130 175,68	- 2 675 935,69	-19%
PROVISÕES	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-
ACRÉSCIMOS E DIFERIMENTOS	9 536 538,31	9 834 293,32	11 086 268,91	9 410 577,15	- 125 961,16	-1%
PASSIVO TOTAL	23 342 649,68	21 968 961,38	22 583 658,64	20 540 752,83	- 2 801 896,85	-12%
PATRIMÓNIO	35 717 643,24	35 719 148,24	35 719 148,24	35 737 933,24	20 290,00	0%
RESTANTES FUND. PRÓPRIOS	- 2 740 947,83	- 5 462 616,70	- 7 906 138,47	- 8 907 684,60	- 6 166 736,77	225%
FUND. PRÓPRIOS TOTAIS	32 976 695,41	30 256 531,54	27 813 009,77	26 830 248,64	- 6 146 446,77	-19%

Fonte: Balanços e auditoria da IGF

Assim, no referido quadriénio, constata-se que o(s):

- ✓ **Ativo** apresentou uma **variação desfavorável**, com um **decréscimo de 16%** (M€ 8,9), que resultou, essencialmente, da diminuição da conta “ bens do domínio público ” e “ depósitos e caixa ” (que contribuíram em, respetivamente, - 93% e 17% para a variação total);
- ✓ **Passivo evoluiu positivamente**, pois **decreceu cerca de 12%** (M€ 2,8), para o que concorreu a **redução** das “ dívidas a terceiros de médio e longo prazo ” (M€ 2,4) e das “ dívidas a terceiros de curto prazo ” (m€ 273), rubricas que correspondem a, respetivamente, - **86%** e - **10%** da variação total;
- ✓ **Fundos próprios diminuíram** cerca de **19%** (M€ 6,1), para o que contribuiu, essencialmente, a rubrica de “ resultados transitados ” (com um peso de 106% na variação total).

Anexos, a fls. 9 e 10

No período em análise, **diminuiu o grau de dependência do MA do passivo exigível** (de 25% para 23%) **e dos fundos próprios** (de 59% para 57%) **para financiamento do ativo**, tendo aumentado o dos acréscimos e diferimentos (de 17% para 20%).

2.2. ORÇAMENTO, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA

2.2.1. PREVISÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

2.2.1.1. No **quadriénio de 2011/2014**, as receitas previstas/cobradas e as despesas previstas/pagas tiveram a evolução que se encontra expressa no quadro seguinte.

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

RUBRICAS	PREVISÃO / EXECUÇÃO (valores absolutos)								PREVISÃO / EXECUÇÃO (%)				VARIACÃO DA EXECUÇÃO NO QUADRIÉNIO	
	2011		2012		2013		2014		2011	2012	2013	2014	(%)	(pp)
	PREVISÃO	EXECUÇÃO	PREVISÃO	EXECUÇÃO	PREVISÃO	EXECUÇÃO	PREVISÃO	EXECUÇÃO						
1 - Saldo inicial	111 506	111 506	1 580 259	1 580 259	621 905	621 905	122 377	122 377	100%	100%	100%	100%	10%	0 pp
2 - Repos. não abat. nos pagam.	500	987	500	5 728	10 000	7 952	100	2 609	197%	1146%	80%	2609%	164%	2 412 pp
3 - Receita Corrente	4 885 355	4 915 500	4 850 000	4 549 572	5 807 400	5 273 488	5 717 400	5 448 435	101%	94%	91%	95%	11%	- 5 pp
4 - Despesa Corrente	9 607 931	7 657 446	6 755 359	5 561 723	5 971 455	5 308 802	5 498 877	4 733 370	80%	82%	89%	86%	-38%	6 pp
5 - Receita de Capital	10 644 145	8 361 016	2 980 814	1 414 965	2 182 600	1 761 348	1 062 500	299 972	79%	47%	81%	28%	-96%	- 50 pp
6 - Despesa de Capital	6 033 575	4 151 304	2 656 214	1 366 896	2 650 450	2 233 514	1 403 500	1 138 375	69%	51%	84%	81%	-73%	12 pp
7 - Receita Total (1+2+3+5)	15 641 506	13 389 009	9 411 573	7 550 524	8 621 905	7 664 693	6 902 377	5 873 393	86%	80%	89%	85%	-56%	- 1 pp
8 - Despesa Total (4+6)	15 641 506	11 808 750	9 411 573	6 928 619	8 621 905	7 542 316	6 902 377	5 871 745	75%	74%	87%	85%	-50%	10 pp

Fonte: Orçamentos finais e mapas de fluxos de caixa

Anexos, a fls. 17 a 19

A **receita total disponível** (que inclui o saldo orçamental transitado da gerência anterior) **teve**, no período referido, **um decréscimo muito acentuado (cerca de 56%)**, devido essencialmente à diminuição das receitas de capital (96%), tendo ocorrido também uma redução relevante (de 50%) na despesa municipal paga.

Realce-se, no entanto, que, no **ano de 2011**, as referidas **receitas incluíam a arrecadação de um EMLP (receita não efetiva) no montante de M€ 6,1** (o que não aconteceu nos restantes exercícios), sem as quais as receitas desse exercício seria de M€ 7,3 e a variação, no período, muito menos relevante (19%).

O indicado EMLP foi contratado ao abrigo de um **Plano de Saneamento Financeiro (PSF)** - cfr. infra o item 2.2.3. ¹¹-, sendo de referir que **desta situação decorre**, necessariamente, nesse exercício e nos seguintes, **a melhoria dos resultados dos indicadores que têm como variável as “ outras dívidas a terceiros ”** ¹², sem que de tal facto se possa **imediatamente concluir que ocorreu uma evolução positiva ao nível da gestão orçamental do Município**.

2.2.1.2. Nos anos de 2011, 2013 e 2014, o **grau de execução orçamental da receita total disponível apresentou valores sempre significativos** (respetivamente, 86%, 89% e 85%), **o que não aconteceu**

¹¹ Para além disso, o MA já tinha recorrido, em 2009, ao Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado (PREDE), que foi aprovado pela RCM n.º 191-A/2008, resultando o respetivo regime legal da conjugação daquele documento com a RCM n.º 34/2008, de 22/02, tendo contraído EMLP com um capital de M€ 1,85 (cfr. infra o item 2.2.3.1.).

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

em 2012 (80%), tendo concorrido para estes resultados, essencialmente, a componente das receitas correntes (101%, 94%, 91% e 95%), uma vez que as de capital tiveram uma execução muito inferior e nalguns casos reduzida, em especial, no último ano (79%, 47%, 81% e 28%).

De qualquer modo, **face aos valores previstos** não foram **arrecadadas**, naquele período, **receitas nos relevantes montantes de**, respetivamente, **M€ 2,3, M€ 1,9, m€ 957 e M€ 1**, resultando esta situação essencialmente das seguintes rubricas:

- ✓ “ **09 - Venda de bens de investimento** “, com valores orçamentais previstos, em 2013 e 2014, de m€ 399 e executados de, respetivamente, € 0,00 e m€ 24, que contribuíram em 42% e 39% para o desvio total verificado;
- ✓ “ **10 - Transferências de capital** “, com valores orçamentais previstos, em 2011, 2012 e 2014, de, respetivamente, M€ 4,2, M€ 2,5, m€ 514 e executados de M€ 2,2, M€ 1,4 e m€ 273, que correspondem a 90%, 58% e 25% do desvio total verificado.

Anexos, a fls. 17

Assim, o **MA teve**, nos anos de 2012 e 2014, **uma prática**, ainda que decrescente, **de empolamento na previsão das receitas orçamentais**, em especial, na componente de capital, **o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL**.

Em sede de contraditório, o MA refere que “ (...) *salvo melhor opinião, os orçamentos da receita (...), têm sido elaborados perseguindo um rigor que poderá ser comprovado pelas suas taxas de execução (...)* “, sendo indicadas as que já constavam, na sua maioria, do projeto de relatório, acrescentando a de 2015 (89,2%), cujo resultado parece confirmar a evolução positiva a que já aludíamos (cfr. infra item seguinte).

Anexos, a fls. 17, 57, 58 e 62 a 69

2.2.1.3. Os desvios registados, entre 2011/2014, **na execução da receita orçamental face ao previsto** permitiam, **ao nível da realização das despesas**, a situação que consta do quadro seguinte:

Quadro 4 – Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível

Lr: Euro

RUBRICAS	EXERCÍCIOS				% DE COBERTURA DA DESPESA PREVISTA / (R2)*200			
	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
1 - Receita total efetivamente disponível	13 389 009	7 550 524	7 664 693	5 873 393	86%	80%	89%	85%
2 - Despesa orçamental prevista	15 641 506	9 411 573	8 621 905	6 902 377				
Diferença (1-2)	- 2 252 496	- 1 861 049	- 957 212	- 1 028 984				

Fonte: Orçamentos finais e mapas de fluxos de caixa

Anexos, a fls. 17

No quadriénio em análise, **através do mencionado empolamento das receitas orçamentais**, o **MA criou**, de forma artificial, **a possibilidade formal de realização e/ou existência de despesas de elevado montante para o pagamento das quais não havia**, de facto, **disponibilidades financeiras suficientes, potenciando**, assim, uma **gestão orçamental desequilibrada**.

Tal **risco**, apesar de ter diminuído entre 2011/2014, **manteve-se**, no último ano, **num montante ainda relevante (M€ 1)**, que corresponde a cerca de **18%** da receita efetivamente disponível.

A situação descrita, em 2012 e 2013, não pode ser justificada apenas pelas dívidas de natureza administrativa/comercial de curto prazo (CP) transitadas do exercício anterior, pois, de acordo com a informação financeira da Autarquia, essas dívidas cifravam-se, no início de cada um dos referidos exercícios, em M€ 1,3 e m€ 387.

Deste modo, através da referida sobreavaliação das receitas foi criada a possibilidade de realizar, naqueles exercícios, “nova despesa” nos montantes, respetivamente, de, pelo menos, m€ 539 e € 570¹³, relativamente aos quais não existia uma efetiva capacidade de pagamento.

Anexos, a fls. 17

Assim, não obstante, na maioria dos anos, a taxa de execução da receita ser superior à que justifica, no atual quadro normativo¹⁴, a emissão, pela DGAL, de um alerta precoce (dois anos consecutivos com uma taxa inferior a 85%), a verdade é que, mesmo em 2014, da prática de empolamento orçamental ainda resultava, como já referimos, a possibilidade de realizar um elevado montante de despesa sem que existissem recursos para o respetivo pagamento (M€ 1) e o MA agravou a sua situação financeira de CP, pelo que mantemos as asserções produzidas.

Anexos, a fls. 58

2.2.1.4. O MA violou, no triénio de 2011/2013, o princípio orçamental do equilíbrio corrente¹⁵, isto é, as receitas correntes cobradas não foram suficientes para fazer face às despesas correntes pagas.

Quadro 5 – Equilíbrio orçamental corrente

Un: euro

RUBRICAS	EXERCÍCIOS		
	2011	2012	2013
1 - Receitas correntes	4 915 499,98	4 549 571,85	5 273 488,24
2 - Despesas correntes	7 657 446,39	5 561 722,89	5 308 802,10
Diferença (1-2)	- 2 741 946,41	- 1 012 151,04	- 35 313,86

Anexos, a fls. 20 (colunas 5 e 6)

Tal situação, não obstante a evolução positiva ocorrida, é suscetível, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira, de harmonia com o previsto no art. 65º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 98/97, de 26/ago (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas - LOPTC).

Refira-se, quanto aos indicados desequilíbrios, que, o MA, relativamente a:

- ✓ 2011/2012: Justificou a situação com a arrecadação e utilização do capital do empréstimo de saneamento financeiro¹⁶ (€ 6 135 546), pois a respetiva receita é classificada como de capital, mas foi utilizada, legalmente, no pagamento de despesas correntes;
- ✓ 2013: Não apresentou qualquer justificação, embora o montante da violação seja já de um valor muito residual (m€ 35).

¹³ Diferença entre a “ despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível ”, em 2012 e 2013, no valor de, respetivamente, M€ 1,9 e m€ 957 e o montante de “ outras dívidas a terceiros ” de CP transitadas de acordo com a respetiva prestação de contas (M€ 1,3 e m€ 387).

¹⁴ Cfr. artigo 56.º, n.º 3, da Lei n.º 73/2013, de 3/09.

¹⁵ Previsto na alínea e) do ponto 3.1.1. do POCAL.

¹⁶ Outorgado em 27/09/2010 com o Banco Santander Totta, SA e visado pelo Tribunal de Contas (TC) em 7/04/2011.

De qualquer modo, atendendo a que o Tribunal de Contas (TC)¹⁷, no exercício das suas competências em sede de verificação dos documentos de prestação de contas, está na posse de todos os elementos que espelham as situações descritas e que permitem a sua apreciação e eventual valorização em sede de responsabilidade financeira, não se justifica a realização de qualquer outra diligência sobre esta matéria.

No contraditório, o MA confirma as asserções da IGF e apresenta algumas críticas à regra de equilíbrio orçamental consagrada atualmente no RFALEI.

Anexos, a fls. 58

2.2.1.5. No que respeita à verificação do cumprimento do princípio do **equilíbrio orçamental numa perspetiva substancial**¹⁸, os resultados foram os seguintes:

Quadro 6 – Equilíbrio orçamental em sentido substancial

Ano	Execução Autónoma do Ano	Execução Global no Ano
2011	167,77%	102,03%
2012	103,91%	103,21%
2013	95,06%	95,30%
2014	90,58%	85,75%

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

Anexos, a fls. 20

Verifica-se, deste modo, que a **Autarquia não respeitou**, nos anos de 2013 e 2014, de forma crescente, o **princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial** (ao nível da execução autónoma e global do ano), sendo de salientar que os resultados positivos de 2011/2012 decorreram, essencialmente, da arrecadação e utilização do capital do EMLP contratado no âmbito do PSF.

Ainda assim, o **risco potencial**, a que aludimos anteriormente, em termos da execução orçamental, **acabou por concretizar-se**, nos dois últimos anos, numa **gestão orçamental desequilibrada**, materializada na **realização e/ou existência de despesas muito acima da real capacidade financeira do MA para fazer face**, atempadamente, **aos compromissos assumidos**.

O MA, no contraditório, refere que *“Na medida em que se persegue o rigor dos orçamentos da receita está-se, conseqüentemente, sujeito ao rigor na execução da despesa, pois esta só poderá ser autorizada se devidamente cabimentada.”*, afirmação que não põe em causa as asserções da IGF.

Anexos, a fls. 58

2.2.1.6. Entre **2011/2014**, a relação entre as **disponibilidades orçamentais** e o valor de algumas **despesas obrigatórias e de compromissos já assumidos**¹⁹ foi a seguinte:

¹⁷ Entidade responsável pela efetivação de eventuais responsabilidades financeiras sancionatórias.

¹⁸ Isto é, entrando também em consideração, entre outros aspetos, com a receita disponível e com a despesa realizada e faturada, mas ainda não paga (cfr. alínea b) do ponto 1.2. do anexo da “ metodologia ”, a fls. 1 a 8.

¹⁹ Cfr. alínea b) do ponto 1.2. do anexo da “ metodologia ”, a fls. 2.

Quadro 7 - Vinculação orçamental

Un: euro

DESCRIÇÃO	EXECUÇÃO			
	2011	2012	2013	2014
1 - Despesas com pessoal	3 779 319	3 149 813	2 785 082	2 701 803
2 - Encargos relativos à dívida financeira (amort. e juros)	989 135	1 118 465	1 004 964	1 275 412
3 - Outras dívidas a terceiros de CP transitada do ano anterior	5 207 874	1 313 243	387 307	500 729
4 - Compromissos já assumidos no final do exercício anterior e ainda não faturados *	82 239	0	200 976	96 075
5 - Compromissos já assumidos para o exercício no final do anterior (contas 04 e 05)	0	178 757	85 664	83 856
6 - TOTAL (1+2+3+4+5)	10 058 568	5 760 278	4 463 992	4 657 875
7 - DISPONIBILIDADES ORÇAMENTAIS **	13 389 009	7 550 524	7 664 693	5 873 393
8 - DIFERENÇA (7-6)	3 330 442	1 790 246	3 200 701	1 215 517
9 - PERCENTAGEM DA RECEITA NÃO VINCULADA (8/7*100)	24,9	23,1	41,8	20,1

* Resulta da diferença entre o valor total dos compromissos assumidos no exercício anterior e a respetiva soma das despesas pagas com as faturadas e ainda não pagas
 ** Resulta da soma dos saldos orçamentais iniciais com as receitas cobradas

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

No início de qualquer dos exercícios (com exceção do de 2013)²⁰, uma parte muito substancial do valor global das receitas orçamentais encontrava-se já comprometida face apenas a um conjunto de despesas certas²¹, que, em regra, se repetem em todos os anos e apresentam um elevado grau de inflexibilidade.

Esta situação espelha a acentuada rigidez da despesa orçamental, do que decorre, atendendo ao nível das receitas orçamentais, uma reduzida margem de atuação ao nível da gestão financeira, designadamente para fazer face às demais despesas municipais que, à partida, não se encontravam já “ vinculadas ”.

O resultado desta análise seria muito mais negativo caso fossem consideradas todas as despesas com as características indicadas, não tivesse sido utilizado o EMLP para saneamento financeiro²² e a Autarquia refletisse adequadamente os compromissos de exercícios futuros²³.

O MA, no contraditório, justifica a situação descrita, afirmando que “ Como poderá ser observado nos relatórios semestrais do PSF a redução da despesa, desde a sua implementação em 2011, tem sido uma constante que, num município com uma receita anual na ordem dos sete milhões de euros, para assegurar as suas competências (...), já tem uma reduzida margem para continuar a reduzir. ”.

Anexos, a fls. 58

2.2.1.7. Acresce que a comparação, entre 2011/2014, entre os compromissos assumidos no exercício e a soma das despesas pagas com o montante das outras dívidas a terceiros (de curto prazo) permitiu verificar o seguinte:

²⁰ Em virtude de para esse ano ter transitado um montante significativamente mais baixo de outras dívidas a terceiros, por força do EMLP de saneamento financeiro que foi utilizado em 2011 e 2012.

²¹ Saliente-se que não entramos em consideração para esta análise com todo o tipo de despesa municipal com as características descritas, com as quais a situação ainda seria mais negativa nesta perspetiva, pelo que os resultados apresentados não espelham totalmente a real situação do Município nesta matéria.

²² Bem como, antes do período em análise, dos EMLP contratados ao abrigo do PREDE.

²³ Que movimentou, ainda que de forma incipiente, apenas a partir de 2011.

Quadro 8 – Compromissos assumidos / despesas faturadas (ou equivalente)

Un: euro

DESCRIÇÃO	2011	2012	2013	2014
1 - Compromissos totais assumidos para o exercício	12 715 791	7 516 902	8 139 121	6 743 570
2 - Despesas totais pagas	11 808 750	6 928 619	7 542 316	5 871 745
3 - Outras dívidas a terceiros de CP transitadas (exceto OT)	1 313 243	387 307	500 729	1 021 938
Diferença [1-(2+3)]	- 406 202	200 976	96 075	- 150 113

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

Anexos, a fls. 21 e 22 (indicadores orçamentais 17 a 19)

Atendendo a que, de acordo com o ponto 2.6.1. do POCAL, o registo do compromisso é efetuado na sequência da assunção, face a terceiros, da responsabilidade de realizar determinada despesa, a análise efetuada **indicia a realização de despesas**, em 2011 e 2014, no montante de, respetivamente, m€ 406 e m€ 150, **sem que tenha sido efetuado o exigível compromisso no exercício**, o que não se verificou em 2012/2013.

Em princípio, tais factos consubstanciam a violação **de princípios e regras orçamentais relativos à execução do orçamento**²⁴, **sendo suscetíveis**, em abstrato, **de configurar um ilícito de natureza financeira (sancionatória)**, de harmonia com o disposto no art. 65º, n.º 1, al. b), da LOPTC.

Segundo informação prestada pelos serviços do MA, as diferenças resultam do facto de algumas dívidas estarem apenas relevadas contabilisticamente em termos patrimoniais/financeiros (nas contas de faturas em receção e conferência e fornecedores c/c, como é o caso, em 2011, da dívida à **ADSE**²⁵, no montante de **€ 343 670,53**).

Ora, a eventual existência de dívida faturada (ou equivalente) sem o prévio registo do compromisso decorre de um conjunto de decisões tomadas ao longo do quadriénio em análise, pelos sucessivos órgãos e responsáveis legalmente competentes para autorizarem a realização da despesa (ou seja, a Assembleia e a Câmara Municipais, o presidente do órgão executivo e, por delegação, os vereadores e mesmo os dirigentes municipais), sendo, ainda de acrescentar, no caso da dívida à ADSE, que não resulta de uma decisão autónoma dos órgãos ou eleitos municipais.

Acresce que o objetivo e a natureza da análise realizada nesta auditoria (abrangente e genérico) não permitem a identificação e a imputação objetiva, a um indivíduo ou a um órgão em concreto, da responsabilidade, quer direta quer subsidiária, pela ocorrência da situação descrita²⁶.

Assim sendo, atendendo ao disposto nos arts. 67º, n.º 3, e 62º, em especial, n.º 2, da LOPTC e dado que o carácter difuso da responsabilidade envolvida não viabiliza a sua efetivação, não se justifica a realização de qualquer outra diligência (ao nível do apuramento de eventual responsabilidade financeira)²⁷.

²⁴ Designadamente o previsto na alínea d) do ponto 2.3.4.2. das Considerações Técnicas do POCAL.

²⁵ Direção – Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas.

²⁶ O que exigiria uma apreciação exaustiva e casuística aos procedimentos adotados na realização de toda a despesa que se encontrasse em dívida (de curto prazo) no final de cada exercício.

²⁷ Aliás, António Cluny, em “ Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas “, fls. 241 (nota 241), afirma, no que respeita às dificuldades de compatibilização das culturas de auditoria e judiciária, que a “ (...) a própria ideia de prova, que numa vertente judicial estrita é objetiva e deve ser, tanto quanto possível, plena, e numa vertente de auditoria pode, em certos casos, bastar-se com métodos indiciários e meramente dedutivos baseados em amostragens. “, acrescentando que se “ (...) tais métodos são mais do que suficientes para permitirem conclusões em sede de auditoria, já do ponto de vista da efetivação de responsabilidade financeira, na falta de elementos de prova objetivos para cada um dos factos que se quer imputar a título de infração a um responsável, eles não são suficientes. “.

A Autarquia, no contraditório, limita-se a referir que “ (...) desde a promulgação da Lei dos Compromissos em 21/02/2012, tem procurado, sistematicamente, cumprir as regras nela impostas. ”

Anexos, a fls. 58

2.2.1.8. A análise, através de um conjunto de indicadores, à execução orçamental do MA, reportada ao período de 2011/2014, permite-nos afirmar o seguinte:

- ✓ Diminuiu a taxa de cobertura da despesa total paga pela receita disponível (113% para 100%);
- ✓ As despesas orçamentais têm vindo a ser pagas de forma crescente com fundos municipais (27% para 51%), e, ainda que em menor proporção, com receitas próprias (entre 18% e 33%);
- ✓ Aumentou, ligeiramente, a proporção dos compromissos assumidos para o exercício no valor total das despesas realizadas e faturadas (97% para 98%);
- ✓ Diminuiu o peso das despesas totais pagas nos compromissos assumidos para o exercício (93% para 87%).

Anexos, a fls. 21 e 22 (indicadores 1 a 24 em especial, 1, 7, 8, 17 e 18)

2.2.1.9. Em síntese, o MA, nomeadamente em 2013/2014, na sequência da concretização do risco associado à prática de empolamento na previsão das receitas orçamentais e não obstante o anterior recurso aos PREDE/PSF, **não manteve**, atendendo ao princípio da universalidade, **uma gestão orçamental prudente e equilibrada**, uma vez que **não adequou o nível de realização/existência da despesa** (e não somente o seu pagamento) **à real cobrança da receita** (e não à sua mera previsão orçamental).

Consequentemente, mesmo após o recurso aos EMLP no âmbito dos indicados Programas, **não tem existido disponibilidade financeira suficiente para fazer face, tempestivamente, aos compromissos de curto prazo (CP) assumidos perante entidades terceiras**, situação que, aliás, é confirmada pelos resultados dos indicadores de equilíbrio em sentido substancial e de vinculação orçamental.

2.2.2. DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIÇÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA

2.2.2.1. A dívida global do MA, relativa a operações orçamentais (OO), incluindo as correções efetuadas pela IGF (cf. item 2.1.1.1), **importava**, no final de cada um dos anos abrangidos pelo quadriénio de 2011/2014, nos seguintes montantes:

Quadro 9 – Composição e evolução da dívida municipal

Un: euro

DESCRIÇÃO	EXERCÍCIOS				VARIÇÃO 2011/2014			
	2011	2012	2013	2014	Montante	%		
Dívida financeira	- EMLP	12 409 647	11 683 608	10 911 482	9 742 147	- 2 667 500	-21,5%	
	- ECP	0	0	0	0			
	- Leasing	10 278	0	0	0			
	Subtotal	12 419 925	11 683 608	10 911 482	9 742 147	- 2 677 778	-21,6%	
Outras dívidas a terceiros	- FAM	- MLP			264 748	264 748		
		- CP			44 125	44 125		
		Subtotal			308 873	308 873		
	- Outras	- MLP	0	0	0	0		
		- CP	1 313 243	387 307	500 729	977 813	- 335 430	-25,5%
Subtotal	1 313 243	387 307	500 729	977 813	- 335 430	-25,5%		
Subtotal	1 313 243	387 307	500 729	1 286 686	- 26 557	-2,0%		
Total geral	13 733 168	12 070 915	11 412 211	11 028 834	- 2 704 335	-19,7%		
Total parcial (exceto FAM)	13 733 168	12 070 915	11 412 211	10 719 961	- 3 013 208	-21,9%		

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 23

Assim, no período em apreço, a **dívida municipal** de operações orçamentais teve um **decréscimo de M€ 2,7** (19,7%), passando para **M€ 11**, para o qual contribuiu a simultânea diminuição da dívida financeira (M€ 2,7 e 21,6%) e administrativa/comercial de CP (m€ 335 e 25,5%), ainda que a IGF tenha considerado, em 2014, para efeitos da análise a efetuar, a dívida relativa ao FAM (m€ 309).

Realce-se que, em 2011, ocorreu uma alteração significativa da estrutura e exigibilidade da dívida municipal na sequência **da arrecadação do capital do empréstimo de médio e longo prazos contraído** ao abrigo do **PSF** e da sua aplicação nas finalidades legalmente previstas, com as consequências idênticas, neste contexto, às que referimos na parte final do item 2.2.1.1.²⁸

De qualquer modo, o **período de recuperação da dívida total da Autarquia**²⁹ teve entre 2011/2014, **alguma diminuição, mas continuava a apresentar, no último ano**, níveis elevados, pois importava (considerando a dívida do FAM) em:

- ✓ **2,3 anos** (28 meses), considerando as receitas próprias regulares;
- ✓ **5,8 anos** (70 meses), caso se expurgue ao valor daquelas receitas o das despesas rígidas e vinculadas.

Anexos, a fls. 22 (indicadores 26 a 31, em especial, 26 e 29)

Acresce que, em todos os anos referidos, **não bastaria a totalidade da receita do MA do exercício para solver a totalidade da dívida municipal**³⁰.

De facto, entre 2011/2014, **as disponibilidades orçamentais representavam** cerca de 97% (em especial, por força do PSF), 63%, 67% e 53% **da dívida global do município no final de cada ano**, percentagens que, caso não se considere as receitas provenientes de passivos financeiros, passariam para 53% no primeiro ano e manter-se-iam iguais às referidas nos restantes.

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

A dívida municipal “ *per capita* ” **decreceu no período analisado** (passou de **€ 1 795** para **€ 1 492**), **evidenciando**, em qualquer dos casos, **um valor muito relevante**.

Anexos, a fls. 22 (indicador 25)

Refira-se, ainda, que a **dívida de MLP importava**, no final de 2014, **em M€ 9,7** (M€ 10, incluindo o FAM) e **tinha um peso muito significativo na dívida total (91%)**, situação que se **repercute e é suscetível de condicionar a gestão orçamental dos exercícios futuros**.

Em síntese, a **dívida global do MA**, apesar de ter diminuído entre 2011/2014, **continuava a importar**, no final do último ano, num nível **materialmente relevante e desproporcionado face ao seu quadro financeiro**, nomeadamente às receitas orçamentais, e **apresentava uma estrutura que se repercute e condiciona a gestão orçamental dos exercícios futuros**.

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

²⁹ Resulta da estimativa do número de anos em que a Autarquia é capaz de pagar as suas dívidas com base num conjunto de receitas próprias regulares, abatidas ou não de algumas despesas rígidas e vinculadas (pessoal, serviço da dívida de EMLP e leasing), admitindo alguma estabilidade nas grandezas consideradas.

³⁰ Não se desconhece, no entanto, que parte da dívida referida tem a natureza de médio e longo prazo.

2.2.2.2. O *stock* da dívida de **empréstimos de médio e longo prazo (EMLP)**, **ascendia**, no final de 2011/2014, respetivamente, a **€ 12 409 647, € 11 683 608, € 10 911 482 e € 9 742 147** (montante que decorria, no final do último ano, da execução de dezanove contratos ³¹, sendo o mais recente de 15/abr/2011), o que traduz um **decréscimo**, no período, de cerca de **M€ 2,7 (21,5%)**.

Anexos, a fls. 23

Ao contrário, o **inerente serviço da dívida** (amortizações e juros) **aumentou**, no mesmo período, **cerca de 31%** (tendo passado para € 1 275 412), representando, no último ano, 21,7% da despesa total paga.

Anexos, a fls. 21 (indicador 13)

Todavia, não existia, no MA, no final de **2014**, qualquer **EMLP contratado em período de carência**, tendo, inclusivamente, terminado, nesse exercício, a amortização de dois EMLP (no montante utilizado de M€ 1,2), pelo que, a manter-se o atual quadro de contratos desta natureza, **não é previsível que o respetivo serviço da dívida cresça nos próximos anos**.

Anexos, a fls. 58

2.2.2.3. No que respeita à **dívida de empréstimos de CP (ECP)**, o MA não celebrou contratos desse tipo ao longo do referido quadriénio e não tinha, no final do último ano, qualquer *stock* em dívida dessa natureza.

Anexos, a fls. 23

2.2.2.4. No final de 2014 também **não existia qualquer montante em dívida de contratos de locação financeira**, que, aliás, já importava, em 2011, num montante materialmente pouco relevante (m€ 10).

Anexos, a fls. 23

2.2.2.5. Entre 2011/2014, **as outras dívidas a terceiros decorrentes de operações orçamentais** (dívida administrativa/comercial), excluindo ou incluindo a dívida ao FAM, **diminuíram**, respetivamente **m€ 335 (25,5%) e m€ 26**, tendo passado para **€ 977 813 ³² e € 1 286 686**.

Anexos, a fls. 23

O **peso daquelas dívidas**, com natureza originária de curto prazo (CP), **na despesa total realizada pela Autarquia cresceu de forma relevante** (de 10% para 14%, excluindo a relativa ao FAM).

Anexos, a fls. 22 (indicador 20)

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

Quadro 10 – Saldos reais de operações orçamentais

Un: euro

DESCRIÇÃO	2011	2012	2013	2014
1 - Saldo final de operações orçamentais	1 580 259	621 905	122 377	1 648
2 - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP (exceto OT)	1 313 243	387 307	500 729	977 813
Diferença (1-2)	267 016	234 597	- 378 352	- 976 166

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 22 (indicador 19)

³¹ Dois desses contratos estavam integralmente amortizados no final de 2014.

³² Valor que, aliás, irá ser considerado na generalidade das análises que se seguem sobre a situação financeira de CP, que entra em consideração apenas com as dívidas que apresentavam originariamente essa natureza, o que não se verifica com a do FAM.

O **MA** apresentou, nos anos de 2013 e 2014 (ou seja, após o recurso ao EMLP do PSF, que, aliás, justifica os valores positivos de 2011/2012), **relevantes e crescentes saldos reais negativos de operações orçamentais** (que corresponde, no último ano, a 17 % da respetiva receita total), o que evidencia e confirma a **incapacidade para fazer face**, atempadamente, **ao pagamento das “ outras dívidas a terceiros ”** originariamente de CP.

A **evolução ocorrida no quadriénio** espelha, ainda, **uma perda de capacidade de**, pelo menos, **M€ 1,2 para fazer face aos compromissos desta natureza** e a **oneração indevida dos orçamentos futuros**, com a transferência de dívida assumida que devia ser paga por um dado orçamento anual para os subsequentes.

2.2.2.5.2. Os prazos médios de pagamento (**PMP**) a **terceiros (IGF)**³³ e a **fornecedores (DGAL)**³⁴ evoluíram, entre 2011/2014, da seguinte forma:

Quadro 11 – Prazo médio de pagamento

INDICADORES		2011	2012	2013	2014	VARIAÇÃO NO QUADRIÉNIO
IGF	Prazo médio de pagamento	135	64	51	179	44
	Prazo médio de pagamento (incluindo aquisições em leasing)	136	64	51	179	43
DGAL	Prazo médio de pagamento a fornecedores (RCM n.º 34/2008)	15	36	38	52	37

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 25

Assim, no período em análise, o **PMP a terceiros e a fornecedores aumentou**, respetivamente, **44 e 37 dias**, passando para **179 e 52 dias**, valor substancialmente superior, no primeiro caso, ao dos parâmetros legalmente previstos)³⁵.

Anexos, a fls. 26 a 27

No contraditório, o MA refere que “ *Como resultado da não otimização da receita verifica-se alguma dificuldade na redução dos PMPs* ”.

Anexos, a fls. 58

³³ A IGF efetua o apuramento do PMP a terceiros (e não apenas a fornecedores/empregados) com base numa metodologia distinta da que decorre da Resolução de Conselho de Ministros (RCM) n.º 34/2008, publicada no Diário da República (DR), 1ª Série, de 22/02.

³⁴ Calculado, por aquela entidade, com base na fórmula prevista na resolução 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. Os valores indicados correspondem aos constantes das listas publicadas pela DGAL, com base em dados extraídos do SIAL em 29/04/2013 (2011 e 2012) e 08/05/2015 (2013 e 2014).

³⁵ 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 art.s 299º e 299º-A, um prazo geral de pagamento de 30 dias, que pode ser dilatado para 60 dias por acordo entre as partes, com base em motivos atendíveis e justificados face às circunstâncias concretas (cfr., também, sobre esta matéria, o disposto no DL n.º 32/2003, de 17/02 e, atualmente, o DL n.º 62/2013, de 10/05).

2.2.2.5.3. Por fim, os resultados dos **indicadores de liquidez**³⁶ são os seguintes:

Quadro 12 – Indicadores de liquidez

INDICADORES	2011	2012	2013	2014	VARIAÇÃO NO QUADRIÉNIO
Liquidez geral	221%	418%	239%	111%	-109,58
Liquidez reduzida	208%	369%	199%	95%	-112,93
Liquidez imediata	118%	152%	35%	9%	-109,22

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 25

O rácio de liquidez imediata evidencia, nos anos de 2013/2014, um **resultado decrescente e bem distante dos parâmetros geralmente apontados como referência** para uma situação de equilíbrio financeiro de curto prazo, não obstante a já referida transformação, em 2011, de M€ 6,1 de dívida desta natureza em financeira de MLP.

De facto, **não existe**, em 2013/2014, **qualquer ajustamento entre as dívidas desta natureza e a correspondente liquidez do ativo**, em especial com as disponibilidades, situação que se repercute negativamente sobre a (in)capacidade da Autarquia para cumprir atempadamente os seus compromissos dessa natureza.

Os resultados apurados não são mais do que a consequência direta e necessária da evolução a que aludimos (cfr. item 2.2.1.5.) ao nível **do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial**, acompanhando, aliás os resultados daquele indicador, pois caso tivesse sido efetuada, de forma sistemática, uma gestão orçamental realmente equilibrada **qualquer dos indicadores de liquidez** apresentaria um resultado dentro dos parâmetros mínimos aceitáveis.

2.2.2.5.4. O **atraso no pagamento a fornecedores levou a que fossem liquidados**, no triénio 2011/2013, **juros de mora à Autarquia de, pelo menos, m€ 354**, tendo sido **pagos m€ 344**, estando ainda **em dívida**, no final de 2013, cerca de **m€ 19,8**.

Anexos, a fls. 29

2.2.3. PLANO DE SANEAMENTO FINANCEIRO

2.2.3.1. O MA aprovou³⁷, por deliberação da Assembleia Municipal (AM) de 15/03/2011³⁸, um **Plano de Saneamento Financeiro (PSF)**, para vigorar entre 2011 e 2022, tendo também recorrido, em 2009,

³⁶ Que se destinam a medir a capacidade da entidade para solver atempadamente os seus compromissos de CP. A interpretação e, nalguns casos, o parâmetro de apreciação do conjunto de indicadores a que iremos aludir consta a fls. 25 dos Anexos.

³⁷ Ao abrigo do art. 40º da LFL e do art. 4.º do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7/03. Os referidos diplomas legais foram, entretanto, revogados pelo RFALEI, prevendo-se, no entanto, no respetivo art. 86º, que “ *Para os contratos de saneamento e reequilíbrio existentes à data da entrada em vigor da presente lei, (...) aplicam-se as disposições constantes da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, e do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de março (...).* ”.

³⁸ Data da aprovação da revisão do PSF na sequência da intervenção do Tribunal de Contas (a versão inicial tinha sido aprovado pela Assembleia Municipal em 30/06/ 2010, sob proposta do Órgão Executivo).

a uma operação de consolidação da dívida comercial/administrativa, através da adesão ao PREDE ³⁹, nos termos que se evidenciam de seguida.

Quadro 13 – Empréstimos PREDE e PSF

Livreiro

Programas / Plano	Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTf)		Caixa Geral de Depósitos (CGD)		Santander Totta (ST)		Total
	Montante	Visto do Tribunal de Contas (TC)	Montante	Visto do Tribunal de Contas (TC)	Montante	Visto do Tribunal de Contas (TC)	
PREDE	741 864,00	N.º 832/09 de 05/ago	1 112 798,00	N.º 831/09 de 05/ago			1 854 662,00
SF					6 135 546,16	N.º 432/11 de 07/abr	6 135 546,16
Total	741 864,00		1 112 798,00		6 135 546,16		7 990 208,16

No referido período, o MA transformou, através das duas operações referidas, um relevante montante (**M€ 7,99**) de dívida comercial/administrativa originariamente de CP em financeira de MLP.

2.2.3.2. Quanto ao PSF, o MA comprometeu-se a atingir, no respetivo plano, um conjunto diversificado de objetivos ⁴⁰, podendo constatar-se, quanto aos mais relevantes no contexto da presente auditoria, da comparação, no final de 2013, dos resultados previstos com os verificados (reais) o seguinte:

Quadro 14 – Controlo dos objetivos previstos no PSF

Un: Euro

OBJETIVOS PREVISTOS NO PSF		ANO DE 2013		COMPARAÇÃO PSF / REAL		CONCLUSÃO (CUMPRIU/NÃO CUMPRIU)	
		PLANO (Objetivos)	REAL	VALOR	%		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(3)	(6)=(5)/(3)	(7)	
REDUÇÃO DE CUSTOS	Diversos	<=	5 515 559	5 368 691	- 146 868	-2,66%	CUMPRIU
AUMENTO DE PROVEITOS	Diversos	=>	6 885 800	6 320 888	- 564 911	-8,20%	NÃO CUMPRIU
DIMINUIÇÃO DA DESPESA	Despesa total	<=	7 580 455	7 542 316	- 38 139	-0,50%	CUMPRIU
AUMENTO DA RECEITA	Receita total	=>	7 027 003	7 664 693	- 162 310	-2,07%	NÃO CUMPRIU
AUMENTO DAS DISPONIBILIDADES	Fluxos de caixa (saldo para a gerência seguinte)	=>	246 548	122 377	- 124 172	-50,36%	NÃO CUMPRIU
DIMINUIÇÃO DO PASSIVO EXIGÍVEL DE MLP E CP	Dívidas a Terceiros de MLP	<=	11 218 793	10 911 482	- 307 312	-2,74%	CUMPRIU
	Dívidas a Terceiros de CP a)	<=	735 900	500 729	- 235 171	-31,96%	CUMPRIU
ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO (EL) E EMPRÉSTIMOS DE MÉDIO E LONGO PRAZO (EMLP)	EL relevante para o limite legal	<=	8 812 296	6 838 733	- 1 973 562	-22,40%	CUMPRIU
	EMLP relevantes para o limite legal	<=	8 632 436	8 575 726	- 56 710	-0,66%	CUMPRIU

Observações:
a) Os montantes que constam desta linha não incluem os relativos a operações de tesouraria.

Fonte: PSF e Documentos de Prestação de Contas

Anexos, a fls. 44

Verificámos que, **embora existam alguns objetivos que não foram atingidos** (ainda que as diferenças apuradas não sejam significativas em termos absolutos, com exceção das transferências e subsídios concedidos e custos e perdas extraordinários ⁴¹), o **stock das dívidas a terceiros de MLP e CP**, bem como o de **EL e EMLP** (relevantes para os respetivos limites legais) **foram inferiores aos previstos**.

Assim, **numa perspetiva geral e integrada**, entendemos que **o objetivo global visado com o PSF estava a ser paulatinamente atingido**, sobretudo face à **diminuição da dívida total**, ainda que a

³⁹ Programa de Regularização Extraordinária das Dívidas do Estado, promovido pelo Governo com o objetivo de “ (...) reduzir significativamente os prazos de pagamento a fornecedores de bens e serviços praticados por entidades públicas (...) ” - Preâmbulo da RCM n.º 34/2008, de 22/02.

⁴⁰ Sendo o incumprimento dos objetivos previstos suscetível de ser sancionado, nomeadamente com a impossibilidade de contração de novos empréstimos durante um período de cinco anos e de acesso à cooperação técnica e financeira com a administração central, nos termos previstos no art. 40º, n.º 5, da LFL.

⁴¹ Rubrica onde se verificou o maior desvio negativo (m€ 718).

evolução ao nível de outras grandezas evidencie um esforço inferior àquele a que a Autarquia se vinculou no PSF, pois persistem algumas fragilidades que deverão ser corrigidas.

No contraditório, o MA salienta que *“Como foi verificado o PSF encontra-se num bom nível de cumprimento, à exceção das receitas e das disponibilidades, o que, ao contrário da despesa, dependem não só da otimização da cobrança das receitas municipais, que está em curso, mas também de um ajuste e atualização das taxas, preços e impostos municipais (...).”*

Anexos, a fls. 58

2.2.3.3. Saliente-se, por fim, que a arrecadação, após 2009, das receitas provenientes do capital dos EMLP celebrados ao abrigo dos PREDE e PSF teve o impacto, na evolução das “outras dívidas a terceiros”, que decorre da figura seguinte:

Quadro 15 - Impacto do financiamento sobre as outras dívidas a terceiros

Un: euro

Descrição	EVOLUÇÃO DE VALORES							VARIACIONES	
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2008/2014	2010/2014
(A) - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP	5 012 461	4 872 587	5 207 874	1 313 243	387 307	500 729	977 813		
(B) - Variação das referidas dívidas face ao valor existente em cada ano anterior e entre 2008/2014 e 2010/2014		- 139 874	195 413	- 3 699 218	- 4 625 154	- 4 511 732	- 4 034 648	- 4 034 648	- 4 230 061
(C) - Empréstimos PREDE (capital utilizado)		1 854 662							
(D) - Empréstimos PSF (capital utilizado)				6 135 546					7 990 208
(E) - Variação (sem PREDE/PSF) face a cada ano anterior e entre 2008/2014 e 2010/2014 ((B) + (C) + (D))		1 714 788	195 413	2 436 328	- 4 625 154	- 4 511 732	- 4 034 648	3 955 560	3 760 147

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Tendo como base os exercícios de **2008** e **2010**⁴², as **“outras dívidas a terceiros”**⁴³, até ao final de 2014, **diminuíram cerca de**, respetivamente, **M€ 4** e **M€ 4,2**.

Ora, através dos referidos EMLP, o MA **transformou M€ 8 de dívida administrativa/comercial em financeira de MLP**, sem os quais a **componente de “outras dívidas a terceiros” de CP teria sofrido**, naquele período (entre o início de 2009 e o final de 2014), **um aumento de cerca de M€ 3,96**.

Assim, do **recurso ao PREDE e ao PSF não resultou**, ao contrário do que seria expectável, uma **diminuição duradoura do nível das “outras dívidas a terceiros” em montante, pelo menos, equivalente ao do capital dos respetivos EMLP**, mas sim uma relevante **duplicação do endividamento total do MA**.

2.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL

2.3.1. APURAMENTO DOS LIMITES

2.3.1.1. A DGAL divulgou, relativamente a 2013, os valores dos limites de endividamento líquido (EL) e de empréstimos de médio e longo prazos (EMLP), previstos na respetiva Lei do Orçamento do Estado (LOE)⁴⁴ e ⁴⁵.

⁴² Anos anteriores, respetivamente, aos da arrecadação e utilização dos EMLP referidos.

⁴³ Não inclui os montantes relativos a operações de tesouraria e a locação financeira.

⁴⁴ No art. 98º da Lei n.º 66-B/2012, de 31/12.

⁴⁵ Os limites foram apurados, de acordo com a informação da DGAL, nos termos que descrevemos na metodologia da auditoria (Anexos, a fls. 1 a 8).

Tais limites, que foram considerados pela IGF para a verificação do cumprimento do correspondente quadro legal, importavam, respetivamente, em € 4 771 058 e € 3 816 847⁴⁶.

Anexos, a fls. 30 e 31

Quanto ao **limite de ECP** previsto na LFL⁴⁷, a IGF apurou, relativamente a 2013, o montante de € 381 685.

Anexos, a fls. 31 e 33

2.3.1.2. Quanto a 2014, a DGAL divulgou que o **limite da dívida total de operações orçamentais (DTOO) previsto no RFALEI⁴⁸** (que revogou a LFL referida) e na LOE desse ano⁴⁹ importava no montante de € 7 320 629.

Anexos, a fls. 32

2.3.2. ENTIDADES RELEVANTES

2.3.2.1. Atendendo ao conceito de **endividamento líquido total** previsto na LFL⁵⁰, **eram suscetíveis** de relevar, **para efeitos de limites de endividamento de 2013**, para além do **Município**, as seguintes entidades:

- ✓ **Três associações de municípios:** Associação de Municípios Portugueses do Vinho (AMPV), Comunidade Intermunicipal da Lezíria do Tejo (CIMLT) e RESIURB - Associação de Municípios para o Tratamento de Resíduos Sólidos (RESIURB);
- ✓ **Três entidades de natureza empresarial:** LT – Sociedade de Reabilitação Urbana, EM (LT), AR – Águas do Ribatejo, EM, SA (AR) e Ecoléziria - Empresa Intermunicipal para o Tratamento de Resíduos Sólidos, EIM (ECOLEZÍRIA).

Anexos, a fls. 34

Todavia, o endividamento das **entidades de natureza empresarial** participadas pelos Municípios **apenas releva para efeitos dos respetivos limites legais de endividamento caso não apresentem resultados equilibrados⁵¹**, nos termos previstos no art. 40º, n.ºs 1 a 5, da Lei n.º 50/2012, de 31/08⁵².

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

Assim, aplicando, relativamente a 2013, a **regra de equilíbrio anual de contas⁵³ às empresas participadas pelo MA**, verificámos que as três (LT, AR e ECOLEZÍRIA) apresentavam resultados **equilibrados** segundo o RJAEP, ficando, assim, **excluídas**, nesse exercício, **do perímetro a considerar para a análise do cumprimento dos limites de endividamento municipal.**

Anexos, a fls. 34 e 36 a 38

⁴⁶ O limite de empréstimos de médio/longo prazo de 2013 foi calculado, de acordo com o art. 98º, n.º 2, da Lei n.º 66-B/2012, de 31/12, nos termos do artigo 39º da LFL.

⁴⁷ Art. 39º, n.º 1, da LFL.

⁴⁸ Nos art.s 52º a 54º da Lei n.º 73/2013, de 3/09.

⁴⁹ Art. 97º da Lei n.º 83-C/2013, de 31/12 (LOE_2014).

⁵⁰ Consagrado no art. 36º, n.º 2, alíneas a) e b).

⁵¹ De harmonia com o art. 36º, n.º 2, al. b), parte final, da LFL.

⁵² Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais (RJAEP).

⁵³ Consagrada no art. 40º, n.º 2, do RJAEP, sendo que se considera cumprida desde que o resultado líquido antes de impostos não se apresente negativo ou, caso isso não aconteça, o Município transfira para a empresa, até ao final do mês seguinte à data de encerramento das suas contas, o montante necessário à reposição do equilíbrio (cfr. art 40.º, n.ºs 2 a 4, do RJAEP).

Deste modo, em 2013, o perímetro das entidades relevantes para os limites legais de endividamento do MA e a respetiva percentagem de imputação constam do quadro seguinte:

Quadro 16 - Entidades abrangidas pelo conceito de endividamento líquido total

IDENTIFICAÇÃO	LIMITES		% IMPUTÁVEL AO MUNICÍPIO
	EMPRÉSTIMOS	ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO	
MUNICÍPIO DE ALPIARÇA	SIM	SIM	100,00%
Associação de Municípios Portugueses do Vinho (AMPV)	SIM	SIM	1,17%
Comunidade Intermunicipal da Lezíria do Tejo (CIMLT)	SIM	SIM	5,80%
RESIURB-Associação de Municípios para o Tratamento de Resíduos Sólidos (RESIURB)	SIM	SIM	5,70%
LT - Sociedade de Reabilitação Urbana, EM (LT)	NÃO	NÃO	5,39%
AR - Águas do Ribatejo, EM, SA (AR)	NÃO	NÃO	5,40%
Ecolezíria - Empresa Intermunicipal para o Tratamento de Resíduos Sólidos, EIM (ECOLEZÍRIA)	NÃO	NÃO	2,91%

Anexos, a fls. 35

2.3.2.2. No que respeita a 2014, considerámos, relativamente ao perímetro relevante, a informação constante do SIAL⁵⁴, da qual decorre que o MA reportou, no início e final do ano, também o endividamento (na percentagem da participação que indicou) das seguintes entidades: AgroAlpiarça - Produção Agrícola, CIPRL, Associação de Municípios Portugueses do Vinho, Associação Nacional de Municípios Portugueses e Comunidade Intermunicipal da Lezíria do Tejo⁵⁵.

2.3.3. CONTROLO DOS LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO PREVISTOS NA LFL

2.3.3.1. Em 2013, o comportamento do MA quanto ao limite de empréstimos de médio/longo prazos previsto na LFL e na respetiva LOE foi o seguinte:

Quadro 17 – Controlo do limite de EMLP

Un: Euro

ENTIDADE	LIMITE LEGAL	STOCK DE EMLP RELEVANTE		% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE EM 31/12	
		INCLUINDO EMLP PARA CONSOLIDAÇÃO FINANCEIRA	EXCLUINDO EMLP PARA CONSOLIDAÇÃO FINANCEIRA	INCLUINDO EMLP PARA CONSOLIDAÇÃO FINANCEIRA	EXCLUINDO EMLP PARA CONSOLIDAÇÃO FINANCEIRA
		(1)	(2)	(3)	(4)=(2)/(1)*100
DGAL / ICF	3 816 847	8 575 726	1 522 831	224,68%	39,90%

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 31 e 39 a 43

O MA ultrapassou, em 2013, o referido limite de EMLP, com uma taxa de utilização de 225%.

Refira-se que estão excecionados deste limite (e também do de EL) EMLP que perfaziam, no final do ano, o montante de M€ 2,3 (com um peso de 21,4% na dívida total desta natureza), pelo que os valores que estão a ser considerados para o limite em apreço são inferiores aos reais, passando, com a sua inclusão, a percentagem para 286%.

⁵⁴ Consulta efetuada em 20/06/2016.

⁵⁵ Para além disso, elencou, sem indicar qualquer valor de endividamento, as seguintes entidades: Associação Portuguesa dos Municípios com Centro Histórico, Águas do Ribatejo, EIM, LT – Sociedade de Reabilitação Urbana, EM, Associação de Municípios para o Tratamento dos Resíduos Sólidos (Resiurb) e Tagusgás - Empresa de Gás do Vale do Tejo, SA.

De qualquer modo, o MA ultrapassou o limite legal de EMLP apenas por força do *stock* da dívida de empréstimos contratados ao abrigo de mecanismos de consolidação e/ou recuperação financeira ⁵⁶, **facto que justifica**, de harmonia com o quadro legal ⁵⁷, **a situação descrita**.

Anexos, a fls. 39 e 40

Acresce que **a Autarquia encontrava-se sujeita**, nesse exercício, **a um PSF**, pelo que, em nosso entender, atendendo ao quadro legal vigente, **a aferição do cumprimento do limite legal deve ser efetuada face à respetiva trajetória de redução a que se vinculou naquele documento** ⁵⁸.

Atendendo às alterações ocorridas ao nível da fórmula de cálculo do limite legal, o controlo do cumprimento da trajetória de ajustamento prevista no PSF só pode ser efetuado considerando o montante total de EMLP relevante a atingir no final de cada um dos exercícios.

Ora, relativamente a 2013 a situação foi a seguinte:

Quadro 18 – Controlo do objetivo do *stock* de EMLP previsto no PSF

Descrição	Ano 2013		Desvio	
	PSF	Real	Valor	%
	(1)	(2)	(4)=(3)-(2)	(5)=(4)/(2)
<i>Stock de empréstimos de médio e longo prazo relevante para o limite legal</i>	8 632 436	8 575 726	- 56 710	-0,7%

Fonte: PSF e auditoria da IGF

Desta forma, o **MA cumpriu**, no ano de 2013, **a meta prevista no PSF para o *stock* de EMLP** relevante para o limite legal, pelo que não se justifica a realização de qualquer outra diligência nesta matéria.

Anexos, a fls. 39 a 43

2.3.3.2. Quanto ao limite legal de endividamento líquido de 2013, verificámos o seguinte:

Quadro 19 – Controlo do limite de EL

EXERCÍCIO	LIMITE LEGAL		EL RELEVANTE EM 31/12		COMPARAÇÃO ENTRE O LIMITE E O EL RELEVANTE		% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE	
	DGAL	IGF	DGAL	IGF	DGAL	IGF	DGAL	IGF
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (2) - (4)	(7) = (3) - (5)	(8) = (4) / (2) *100
2013	4 771 058	4 771 058	7 026 048	6 838 733	- 2 254 989	- 2 067 675	147%	143%

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

O **MA**, no final de 2013, **violou o limite legal de EL**, apresentando uma percentagem de utilização de **143% (DGAL: 147%)**.

Anexos, a fls. 30, 45 a 51

Todavia, o Município, no âmbito do PSF, também definiu e ficou vinculado, de acordo com o quadro legal, a uma trajetória de redução do endividamento líquido até que fosse cumprido o respetivo limite legal, tendo sido apurado relativamente a 2013 o seguinte:

⁵⁶ Cujo capital em dívida, em 31/12/2013, importava em € 7 052 894.

⁵⁷ Art. 3º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7/03.

⁵⁸ Cfr. art. 4º, n.º 2, al. d), do DL n.º 38/2008, de 7/03.

Quadro 20 – Controlo do objetivo de EL previsto no PSF

Un: Euro

Descrição	Ano 2013		Desvio	
	PSF	Real	Valor	%
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)	(5)=(4)/(2)
Stock de endividamento líquido relevante para o limite legal	8 812 296	6 838 733	- 1 973 562	-22,4%

Fonte: PSF e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 44 e 45

Desta forma, o **MA cumpriu**, no final do ano de 2013, a **meta prevista no PSF para o EL** relevante, pelo que também não se justifica a realização de qualquer outra diligência sobre esta matéria.

2.3.3.3. Por fim, quanto ao **limite legal de empréstimos de curto prazo**, o **MA** e as restantes **entidades relevantes** não celebraram, em 2013, quaisquer contratos desse tipo, nem tinham, no final do exercício, qualquer *stock* de dívida dessa natureza.

Anexos, a fls. 39

2.3.4. CONTROLO DO LIMITE DE ENDIVIDAMENTO CONSAGRADO NO RFALEI

2.3.4.1. Em 2014, o **comportamento do MA** em termos do **regime legal relativo ao limite da dívida total de operações orçamentais (DTOO)** ⁵⁹, foi o seguinte:

Figura 21 – Controlo do limite da DT de operações orçamentais

Un: euro

DESCRIÇÃO	RFALEI - DÍVIDA TOTAL DE OPERAÇÕES ORÇAMENTAIS (DT) DE 2014										
	LIMITE LEGAL (art. 52º, n.º 1)	SITUAÇÃO EM JUAN			SITUAÇÃO EM JUDEZ				CUMPRIDO NO EXERCÍCIO (%)		
		Dívida Total (DT)	Excesso de DT	Valor máximo admissível (VMA) (art. 52º, n.º 3, a)	DT	Ajustamento - Fundo de Regularização (art. 65º, n.º 3)		Excesso de DT	Utilização		Variação do excesso
					Pagamentos	DT relevante	Limite legal		VMA		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3)-(2)*10%	(6)	(7)	(8)=(6)+(7)	(9)	(10)=(8)/(2)	(11)=(8)/(5)	(12)=(9)-(4)/(4)
DGAL	7 320 629	12 318 785	4 998 156	11 818 969	11 521 983	0	11 521 983	4 201 354	157%	97%	-16%
IGF a)		12 324 377	5 003 748	11 824 002					157%	97%	-16%

a) Inclui, em 1/jan/2014, o valor da dívida omitido nos documentos de prestação de contas da Autarquia (cfr. item 2.1.1.1.)

Fonte: Dados reportados no SIAL e auditoria da IGF

Deste modo, verifica-se que a Autarquia, em 2014:

- ✓ **Violou**, no final do exercício, o **limite legal em apreço**, mas tal situação já se verificava no início do exercício (data em que entrou em vigor o RFALEI);
- ✓ **Não ultrapassou o valor máximo admissível para o exercício** (cfr., em especial, colunas 4, 9, 11 e 12 da figura anterior), ou seja, reduziu, ao longo do ano, o excesso de endividamento em mais de 10% (cfr. art. 52º, n.º 3, al. a), do referido diploma).

Em síntese, o **MA cumpriu**, em 2014, o **regime relativo ao limite de endividamento municipal da RFALEI**.

2.3.5. CONTROLO DA INFORMAÇÃO PRESTADA À DGAL

2.3.5.1. O **MA cumpriu a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL** para efeitos do

⁵⁹ Dados disponibilizados no SIAL, corrigidos, relativamente à DTOO do início de 2014, pela IGF.

apuramento e controlo da evolução do seu endividamento, em especial, dos respetivos limites legais, mas os dados reportados à DGAL, **quanto a 2013, não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação.**

De facto, **em matéria de EL** apurámos uma diferença global, **para menos**, de **m€ 187**, face aos valores reportados pelo MA à DGAL, que resultou da falta de comunicação do EL das AMPV, CIMLT e RESIURB e das correções na informação financeira da Autarquia (cfr. item 2.1.1.1).

Anexos, a fls. 52

No que concerne ao **stock de EMLP** relevantes para o respetivo limite legal, constatámos a inexistência de qualquer diferença entre os valores considerados pela DGAL e os apurados pela IGF.

Anexos, a fls. 53

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

Em sede de contraditório, o MA refere que “ (...) *ao prestar informações à DGAL para efeitos de acompanhamento de endividamento, limita-se a informar os dados que lhe são enviados pelas entidades relevantes conforme cópias que se anexa.* ”, quando, ao contrário do que decorre da afirmação transcrita, também compete à Autarquia garantir a qualidade dos dados reportados.

O MA informa, ainda, que “ (...) *das entidades indicadas no ponto 3.4.1, a Ecolezíria, EIM não faz parte do perímetro das empresas relevantes* ”, mas não fundamenta a posição assumida.

Anexos, a fls. 58

Ora, ao contrário do referido pela Autarquia, a empresa Ecolezíria, EIM releva, de acordo com os quadros legais consagrados na LFL⁶⁰ e no RFALEI⁶¹, para os limites de endividamento do MA.

De facto, trata-se de uma empresa na qual a RESIURB (Associação de Municípios para o Tratamento de Resíduos Sólidos, da qual a Autarquia é associada), detinha, em 2013, uma participação de 51% (que atualmente passou para 100%)⁶², pelo que, nomeadamente em 2013/2014, o MA detinha uma participação “ indireta ” na empresa intermunicipal, devendo, por isso, ser considerada no perímetro das entidades relevantes, de acordo com o quadro legal a que aludimos.

2.4. MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA

2.4.1. No final de **2013, o MA**, não obstante a anterior adesão ao PREDE e a um PSF, encontrava-se, de acordo com o quadro legal⁶³, **numa situação de desequilíbrio conjuntural** (preenchia uma das condições legais)⁶⁴, mas não **estrutural** (reunia dois dos pressupostos, quando eram necessários três).

Anexos, a fls. 54

⁶⁰ Art. 36º, n.º2, alínea b), conjugado com o art. 40º da Lei 50/2012, de 31/08 e fls. 5 a 7 dos anexos relativos à metodologia.

⁶¹ Art. 54º, n.º 1, al. c).

⁶² Conforme consta do Relatório de Gestão e Exploração do ano de 2015, a partir de 4/11/2015, a RESIURB passou a deter a totalidade do capital da Ecolezíria, EIM.

⁶³ Cfr. art.ºs 8º, n.º 1, e 3º, n.º 4, do DL n.º 38/2008, de 7/03.

⁶⁴ Tal situação justificaria o recurso a um plano de saneamento financeiro, o que, no entanto, não era possível atendendo ao disposto no art. 40º, n.º 4, alínea b), da LFL.

2.4.2. Por sua vez, ao nível dos **mecanismos de recuperação financeira previstos no RFALEI**⁶⁵, a Autarquia, no final de **2014**⁶⁶, atendendo aos parâmetros legalmente estabelecidos, **encontrava-se numa situação de adesão** (facultativa e obrigatória) **a um processo de saneamento financeiro**, mas **não estava obrigado a recorrer ao de recuperação**.

No contraditório, o MA refere que “ (...) *apesar de se encontrar em situação de adesão a um processo de saneamento em 2014 e porque se perspectivavam alterações positivas nos pressupostos de adesão, informou o FAM da sua intenção de não adesão conforme cópia de ofício em anexo (...)* “, no qual reitera o cumprimento do PSF que vigora desde 2011 na Autarquia.

Anexos, a fls. 59, 71 e 72

2.5. CONTROLO INTERNO E PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS

2.5.1. A **Norma de Controlo Interno (NCI)**, em vigor no MA⁶⁷ quando da realização das verificações, estabelecia um conjunto de regras definidoras de políticas, métodos e procedimentos de controlo, contendo regras e procedimentos relativos à área do endividamento municipal, mas não tinha sido atualizada face às alterações legislativas entretanto ocorridas, designadamente através da LCPA e do RFALEI, nem na perspectiva do cumprimento dos objetivos subjacentes ao PSF.

Esta situação não foi totalmente ultrapassada na nova versão da NCI aprovada em 20/11/2015, pois, nesse documento, apenas se faz uma referência genérica ao cumprimento dos referidos normativos legais.

A Autarquia **também não dispunha de nenhum departamento/serviço específico ou elemento responsável pela função de controlo interno**, mas, no contraditório, afirma-se que face à impossibilidade decorrente da “ (...) *exiguidade de pessoal (...), as necessidades constantes de atualização e a diversidade e complexidade de informações legalmente exigidas* “, essa função está, na atual NCI, atribuída à Chefe da Divisão Municipal Administrativa e Financeira, quando, naquele documento, o que se prevê é a responsabilidade daquela dirigente pela atualização e acompanhamento da implementação dessa norma.

Anexos, a fls. 59 e 73 a 123

2.5.2. Do trabalho realizado⁶⁸ **decorreram algumas fragilidades ao nível do sistema de controlo interno e dos procedimentos contabilísticos**, de que destacamos as seguintes:

- ✓ As faturas recebidas não são diretamente encaminhadas para a contabilidade, nem são, conseqüentemente, registadas, de imediato, nas contas de faturas em receção e conferência, procedimento que, segundo o contraditório, está em vias de se corrigido;
- ✓ Não são efetuadas reconciliações periódicas dos saldos das contas de terceiros, nem sequer no final de cada exercício, sendo, no entanto, afirmado, no contraditório, que “ *No exercício de 2016 iniciou-se a circularização dos saldos das contas de terceiros no mínimo duas vezes por ano com especial relevância para o final do exercício* “.

Anexos, a fls. 55 e 59

Anexos, a fls. 55 e 59

⁶⁵ Cfr. art. 57º a 64º do RFALEI e Lei n.º 53/2014, de 25/08.

⁶⁶ Atendendo à informação disponível no SIIAL.

⁶⁷ Esse documento foi aprovado pela Câmara Municipal de Alpiarça (CMA) na reunião de 08/05/2001.

⁶⁸ Em especial, através da utilização de questionários e da realização de testes de conformidade e substantivos.

- ✓ Nos balanços do último quadriénio, o valor das amortizações relativas a contratos de EMLP, cujo pagamento se vence em cada um dos anos imediatos, não foi apresentado no passivo de curto prazo, solução que, segundo o contraditório, será brevemente adotada.

Anexos, a fls. 55 e 59

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Em face do exposto, as 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. Entre 2011/2014, os balanços do MA refletiam, com significativa fiabilidade, a situação financeira nas rubricas do passivo exigível, dado que as correções efetuadas não são materialmente relevantes (2013: m€ 5,6), mas persistiam outras fragilidades em termos da adoção do POCAL, designadamente a falta de utilização sistemática das contas de compromissos de exercícios futuros e de inventariação e reconhecimento contabilístico da totalidade dos bens do ativo imobilizado.</p>	<p>2.1.1. a 2.1.2.2.</p>	<p>R1. Regularização imediata, ao nível da informação contabilística, das variações patrimoniais omitidas ou incorretamente refletidas, caso não tenham sido corrigidas, utilização, de forma sistemática e adequada, das contas relativas a compromissos de exercícios futuros, e conclusão da inventariação e reconhecimento contabilístico da totalidade dos bens municipais.</p>
<p>C2. Prática reiterada, nos anos de 2011/2014, de empolamento na previsão das receitas orçamentais, em especial, de capital (2014: 28%), ainda que, em regra, com taxas de execução globais já significativas (máxima de 89% e, em 2014, de 85%), de que decorria o risco de realização e/ou existência de elevados montantes de despesa (2014: M€ 1) 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. e 2.2.1.3.</p>	<p>R2. Reforço dos procedimentos adotados no sentido da elaboração de orçamentos de receita rigorosos, 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, nos anos de 2013/2014, não obstante o recurso anterior aos PREDE/PSF, de uma gestão orçamental desequilibrada, atendendo, nomeadamente, aos resultados do indicador de equilíbrio substancial, sendo, ainda, de referir a elevada rigidez das despesas orçamentais, com uma limitada margem de manobra para fazer face às demais despesas que, à partida, não se encontravam já “ vinculadas ” (2014: 20,7%).</p>	<p>2.2.1.5. e 2.2.1.6.</p>	<p>R3. Controlo rigoroso dos níveis de execução orçamental, consubstanciado, em especial, numa execução prudente do orçamento de despesa, com base na cobrança real das receitas e não apenas na sua previsão orçamental, de modo a garantir um efetivo equilíbrio orçamental e ponderação e adoção de medidas que possam contribuir para uma redução relevante e estrutural das despesas que apresentam uma elevada rigidez.</p>

3.1. CONCLUSÕES	Ponto do relatório	3.2. RECOMENDAÇÕES
<p>C4. Indícios da realização e/ou existência de despesas, em 2011 e 2014, sem que tenha sido efetuado o exigível compromisso (respetivamente, m€ 406 e m€ 150), facto que é suscetível, em abstrato, de consubstanciar um ilícito de natureza financeira, mas relativamente ao qual não se justifica a realização de qualquer diligência, atendendo a que parte das dívidas em causa não decorrem de uma decisão autónoma dos órgãos ou eleitos municipais, ao carácter difuso da responsabilidade envolvida e ao objetivo e natureza da análise efetuada.</p>	2.2.1.7.	<p>R4. Cumprimento sistemático das regras relativas à assunção de compromissos, nomeadamente no que respeita à respetiva proibição sem que existam fundos disponíveis e à exigência de que tal procedimento seja efetuado, salvo nas exceções legalmente previstas, antes do fornecimento dos bens e serviços subjacentes às despesas realizadas.</p>
<p>C5. A dívida global da Autarquia de operações orçamentais teve, entre 2011/2014, uma evolução favorável (menos M€ 2,7 e 19,7%), passando para M€ 11, mas, no final do último ano, continuava a evidenciar um valor materialmente relevante e desproporcionado face ao seu quadro financeiro e a apresentar uma estrutura que se repercute e é suscetível de condicionar a gestão orçamental de exercícios futuros, bem como uma situação financeira de CP negativa e desequilibrada.</p> <p>C6. O MA apresentava, no final de 2013, não obstante a anterior adesão aos PREDE/PSF, uma situação de desequilíbrio financeiro conjuntural, mas não estrutural, e, em 2014, atendendo ao quadro legal previsto no RFALEI, também se encontrava numa situação de adesão (facultativa e obrigatória) a um processo de saneamento financeiro, mas não estava obrigada a recorrer ao de recuperação.</p>	2.2.2.1. a 2.2.2.5.4	<p>R5. Acompanhamento e controlo rigorosos da evolução da despesa e dívida municipais, de modo a conter os seus montantes em níveis adequados ao quadro financeiro da Autarquia, nomeadamente às receitas (designadamente, às realmente disponíveis, ou seja, após a dedução das despesas fixas e rígidas), devendo ser efetuada, em especial, quanto aos projetos executados com recurso a capital alheio, uma análise prévia de custo/benefício, que integre, de forma sistemática, a previsão dos custos a suportar com o respetivo financiamento, exploração, manutenção e conservação, tendo em consideração a dimensão intergeracional das decisões político financeiras.</p> <p>R6. Implementação de medidas que contribuam para o restabelecimento do equilíbrio financeiro, em especial de CP, o que pressupõe a otimização da cobrança das receitas municipais (por via, nomeadamente, da atualização das taxas e preços, da fixação das taxas dos impostos municipais e do aumento da eficiência e eficácia dos processos de liquidação e cobrança) e a racionalização da despesa com base na análise da sua necessidade e utilidade e na adoção, ainda que não prevista legalmente, do instrumento da cativação das despesas.</p>

3.1. CONCLUSÕES	Ponto do relatório	3.2. RECOMENDAÇÕES
<p>C7. O objetivo global visado pelo recurso, em 2011, a um PSF estava a ser paulatinamente atingido, pois, em 2013, foi cumprido numa perspetiva global e integrada, atendendo, sobretudo, a que os <i>stocks</i> das dívidas de MLP e CP, bem como de EL e de EMLP (relevantes para os respetivos limites legais) apresentaram resultados reais mais favoráveis do que os previstos, ainda que persistam algumas fragilidades que deverão ser corrigidas.</p>	2.2.3.	<p>R7. Reforço das medidas necessárias para garantir o cumprimento integral das metas previstas no PSF e criação dos instrumentos adequados à sua monitorização sistemática.</p>
<p>C8. O MA cumpriu, em 2013, o limite legal de ECP e as metas do PSF para o stock de EL e EMLP relevantes para os limites legais, bem como, em 2014, o regime legal relativo à dívida total de operações orçamentais previsto no RFALEI (redução, ao longo do ano, de mais de 10% do excesso inicial).</p> <p>Foi cumprida a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL, mas os dados reportados de 2013 não refletem, com inteira fiabilidade, a sua situação, pois não incluiu todas as entidades relevantes e foi apurada uma diferença, ao nível do EL, para menos, de m€ 187.</p>	2.3.1. a 2.3.5.	<p>R8. Aperfeiçoamento dos procedimentos adotados ao nível da identificação das entidades relevantes para o limite legal de endividamento e prestação de informação rigorosa à DGAL, através da criação de procedimentos periódicos de recolha e validação de informação, que inclua o conjunto de entidades suscetíveis de relevarem, em cada momento, para o referido limite(s), o que também permitirá o acompanhamento e controlo sistemáticos da posição da Autarquia nessa matéria.</p>
<p>C9. O MA aprovou, em 2015, uma nova NCI, que continua a não prever quaisquer procedimentos ou controlos relacionados com as alterações legislativas decorrentes, em especial, da LCPA e do RFALEI, nem com o cumprimento dos objetivos subjacentes ao PSF, ao que acresce que não dispõe de nenhum departamento, serviço ou elemento responsável pela função de controlo interno.</p>	2.6.	<p>R9. Revisão da NCI no sentido de incluir os necessários procedimentos e controlos relacionados, designadamente, com o cumprimento da LCPA, do RFALEI e do PSF, e criação ou designação de um departamento, serviço ou pessoa responsável pela função de controlo interno.</p>
<p>C10. Das fragilidades apuradas ao nível do controlo interno e dos procedimentos contabilísticos, destacamos o facto de as faturas recebidas não serem encaminhadas diretamente para a contabilidade, nem registadas, de imediato, nas contas de faturas em receção e conferência, bem como a omissão de realização de reconciliações periódicas dos saldos das contas de terceiros e a inadequada apresentação no MLP dos balanços do valor das amortizações relativas a EMLP cujo pagamento se vence em cada um dos anos imediatos.</p>	2.6.	<p>R10. Receção direta na contabilidade de todas as faturas emitidas por terceiros, conseqüente registo imediato nas contas de faturas em receção e conferência e, sendo caso disso, posterior execução dos procedimentos de confirmação, realização de reconciliações periódicas dos saldos das contas de terceiros, em especial, no final de cada exercício, e adequada apresentação, no CP do balanço, das amortizações de EMLP exigíveis no ano imediato (ainda que mantendo a denominação da conta que espelha a natureza originária deste passivo).</p>

4. PROPOSTAS

4.1. Em face dos resultados obtidos propomos:

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

4.1.2. O envio do presente relatório e respetivos anexos ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Alpiarça, 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 de Alpiarça 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 pelo Inspetor Fernando Raposo, sob a coordenação da Chefe de Equipa Sónia Barbosa, que subscreve, em nome de ambos, o presente relatório.

À consideração superior.

Chefe de Equipa

SÓNIA MARIA DA SILVA
BARBOSA
2017.05.11 11:16:38 +01'00'