

CONTROLO DA LEI DOS COMPROMISSOS E PAGAMENTOS EM ATRASO

MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DA MADEIRA

O município cumpriu o regime consagrado na Lei dos
Compromissos e Pagamentos em Atraso?

Relatório n.º 2017/1355

Independência

InteGridade

ConFiança

PARECER:

Submeto à consideração do Senhor Inspetor-Geral com o meu acordo, sublinhando as propostas constantes dos pontos 4.1.1. e 4.1.2. deste Relatório.

Subinspetora-Geral
Digitally signed by ANA
PAULA PEREIRA COSME
FRANCO BARATA SALGUEIRO
Date: 2018.02.20 17:49:37 Z

Concordo, salientando a:

Assunção, entre março e setembro de 2015, de significativos montantes de compromissos sem FD (1,3 M€), situação relativamente à qual não se justifica qualquer diligência, atendendo a que não resultava expressamente das conta-correntes do MSJM e à alteração ocorrida ao nível do regime da responsabilidade financeira dos membros dos órgãos executivos das autarquias locais e respetiva jurisprudência do Tribunal de Contas.

Adoção, incorreta, ao longo dos exercícios de 2013/2015, de diferentes regras de reconhecimento de compromissos nas dotações orçamentais da despesa e nos FD, situação que resulta, em especial, da utilização inadequada do procedimento de “agendamento” e de que decorre um elevado risco de assunção de compromissos sem FD, como referido.

Evolução favorável, entre 2013/2015, da relação entre algumas grandezas relevantes para o cumprimento da LCPA, mas ainda insuficientes para o cumprimento do regime consagrado naquele diploma legal, atendendo, nomeadamente, a que os valores anuais das receitas relevantes para os FD foram empolados e persistia um significativo desajustamento entre as receitas e os compromissos totais assumidos.

À consideração superior.

Direção de projeto.

Digitally signed by ALEXANDRE
VIRGÍLIO TOMÁS AMADO
Date: 2018.02.15 19:02:21 Z

DESPACHO:

Concordo.

Observo que a presente auditoria decorreu de plano e de enquadramento jurídico anteriores, não integrando as prioridades atuais de intervenção nas autarquias locais. Porém, os resultados obtidos junto de cada município permitem a recolha de evidências relevantes para a emissão de opinião sobre a eficácia da LCPA e de outros regimes jurídicos, atenta a atribuição de controlo estratégico da administração financeira do Estado que incumbe à IGF.

Remeta-se a Sua Ex.^a o Secretário de Estado do Orçamento.

Inspetor-Geral,

assinatura digitalizada

Digitally signed by VÍTOR
MIGUEL RODRIGUES BRAZ
Date: 2018.04.09 18:09:53
+01'00'

Relatório n.º 2017/1355

Processo n.º 2015/238/A3/171

CONTROLO DA LEI DOS COMPROMISSOS E PAGAMENTOS EM ATRASO
MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DA MADEIRA

SUMÁRIO EXECUTIVO

A presente auditoria foi realizada com o objetivo de verificar se o **Município de São João da Madeira** (MSJM) cumpriu as normas consagradas na Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA), tendo resultado do exame efetuado e do exercício do procedimento do contraditório (Anexos 1 a 6), em especial, as seguintes conclusões:

1. Incumprimento da LCPA ao nível da assunção de compromissos

1.1. O MSJM, entre março e setembro de 2015, de acordo com o apuramento da IGF, assumiu compromissos sem fundos disponíveis (FD) no montante total de 1,3 M€, factos que são suscetíveis, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira sancionatória.

Todavia, atendendo a que tal situação **não resulta**, de forma expressa e direta, **das conta-correntes dos FD** da Autarquia e à alteração do **regime de responsabilidade financeira dos membros dos órgãos executivos das autarquias locais e a jurisprudência consistente do Tribunal de Contas sobre a mesma**, não se justifica a realização de outras diligências sobre esta matéria.

Assunção de cerca de 1,3 M€ de compromissos sem FD

2. Fragilidades nos procedimentos adotados no cálculo dos FD

2.1. No cálculo dos FD de março/2015, o MSJM cumpriu, de um modo geral, as regras previstas na LCPA em termos dos valores das receitas relevantes e dos compromissos considerados, ainda que, na sequência da análise realizada pela IGF, tenha sido efetuada uma correção à segunda variável, para mais, no montante de 294 m€.

2.2. Relativamente a esse mês, não existia a exigível compatibilidade entre o valor dos compromissos assumidos constante do mapa de execução orçamental da despesa e ao nível dos FD, tendo sido apurada uma **divergência materialmente relevante (6,6 M€)**, que estava praticamente ultrapassada no final do ano.

Tal situação decorre da incorreta utilização de diferentes regras de reconhecimento naquelas bases, em especial, face à adoção do “agendamento” de compromissos respeitante a despesas de caráter permanente ou continuado, procedimento que consubstancia um elevado risco de assunção de compromissos sem a garantia de existência de FD no período em que são considerados no respetivo cálculo e reporte.

Correção, para mais, em 294 m€, do montante dos FD de março/2015

Divergência materialmente relevante entre o valor dos compromissos constantes das dotações da despesa e considerados nos FD (6,6 M€)

Adoção, incorreta, do “agendamento” de compromissos e respetivo risco para o cumprimento da LCPA

3. Evolução favorável, mas insuficiente, de algumas variáveis relevantes para o cumprimento da LCPA

3.1. A relação entre as várias grandezas com impacto no cumprimento da LCPA teve, entre 2013/2015, uma evolução favorável, mas os valores anuais das receitas relevantes para os FD foram empolados e persistia um significativo desajustamento entre as receitas e os compromissos totais assumidos, não tendo os eleitos e órgãos municipais adotado, no final de 2015, todas as medidas necessárias ao exigível cumprimento imediato, integral e sistemático da LCPA.

3.2. Além disso, no cálculo dos FD de novembro e dezembro de 2014/2015 existia, relativamente a janeiro/fevereiro de cada ano seguinte, alguma articulação temporal entre receitas relevantes e compromissos assumidos, mas não em termos dos valores considerados (sem os quais, aliás, os FD desses meses seriam negativos), resultando desta situação a possibilidade de assumir, nos dois últimos meses de cada ano, novos compromissos (dezembro/2015: 617 m€) sem a garantia de existirem, de facto, FD, e, assim, um risco significativo para o cumprimento da LCPA em cada um dos exercícios seguintes.

Empolamento das receitas relevantes para os FD e significativo desajustamento entre estas e os compromissos totais assumidos

Desarticulação, no cálculo dos FD de novembro e dezembro, entre o valor das receitas relevantes e dos compromissos assumidos relativos a janeiro e fevereiro seguinte

4. Norma de Controlo Interno (NCI) e Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRIC)

4.1. A NCI e o PGRIC não estão articulados entre si nem com a atual estrutura dos serviços municipais, não contemplando, aquela norma, qualquer procedimento e/ou controlo relacionados com a LCPA, designadamente quanto à tramitação processual e contabilística da despesa em função da sua natureza e à anulação de compromissos.

O Município não dispunha de nenhum departamento, serviço ou elemento específico responsável pela função controlo interno.

5. Principais recomendações

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

- ✓ Cumprimento integral e sistemático do regime consagrado pela LCPA, nomeadamente no que respeita ao cálculo dos FD e à proibição de assunção de compromissos sem que existam FD, bem como à utilização do mesmo critério em termos da sua assunção (quanto ao momento e montante) nesta sede e ao nível da execução orçamental das despesas e o seu exigível ajustamento com as receitas disponíveis;
- ✓ Equilíbrio orçamental e financeiro, através do reforço de medidas de redução de despesa e de otimização da cobrança de receitas municipais, necessárias, nomeadamente, ao cumprimento integral da LCPA;
- ✓ Revisão da NCI e do PGRIC no sentido de se articularem entre si e com a estrutura orgânica em vigor e também com o objetivo de introduzir as alterações necessárias face à evolução legislativa entretanto ocorrida;
- ✓ Efetiva implementação da função de controlo interno, através da criação de um serviço ou designação de um responsável.

NCI e PGRIC
desarticulados e
desajustados da estrutura
orgânica

Inexistência da função de
controlo interno

Principais áreas das
recomendações

ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	5
1. INTRODUÇÃO	6
1.1. FUNDAMENTO	6
1.2. QUESTÃO DE AUDITORIA E ÂMBITO	6
1.3. METODOLOGIA E CONDICIONANTES	7
1.4. CONTRADITÓRIO	7
2. RESULTADOS	8
2.1. CONTROLO DO CUMPRIMENTO DA LCPA	8
2.2. EVOLUÇÃO DOS FD, RESPETIVOS COMPROMISSOS E PA	16
2.3. EVOLUÇÃO DAS PRINCIPAIS GRANDEZAS COM IMPACTO NA EVOLUÇÃO DO (IN)CUMPRIMENTO DA LCPA... ..	18
2.4. CONTROLO INTERNO E PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS ..	22
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	23
4. PROPOSTAS	26
ANEXOS 1 (fls. 1 a 11), 2 (fls. 12 a 52), 3 (fls. 53 e 54), 4 (fls. 55 a 59), 5 (fls. 60 a 69) e 6 (fls. 70 a 74)	

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ATFD	Aumento(s) temporário(s) de fundos disponíveis
Cfr	Confrontar
CP	Curto prazo
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DGAL_Manual	Manual de Apoio à Aplicação da LCPA no Subsetor da Administração Local
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DGO_Manual	Manual de Procedimentos – Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso
DL	Decreto-Lei
DL_LCPA	Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21/06
DR	Diário da República
FAQ	Questões mais frequentes
FD	Fundos disponíveis
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
LCPA	Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
M€	Milhões de Euros
m€	Milhares de Euros
MEOD	Mapa de execução orçamental da despesa
MEOR	Mapa de execução orçamental da receita
MSJM	Município de São João da Madeira
NCI	Norma de Controlo Interno
PA	Pagamentos em atraso
PGRCIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e de Infrações Conexas
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
Pp	Pontos percentuais
QE	Queixa eletrónica
SIIAL	Sistema de Informação Integrado das Autarquias Locais

1. INTRODUÇÃO

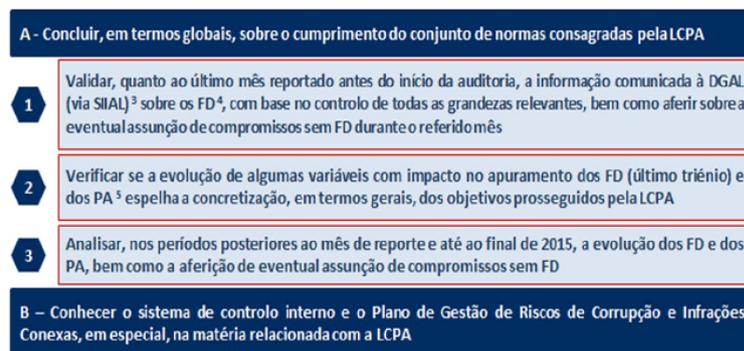
1.1. FUNDAMENTO

1.1.1. De acordo com o plano de atividades da Inspeção-Geral de Finanças (**IGF**), foi realizada uma auditoria no Município de São João da Madeira (**MSJM**), enquadrada no Projeto “Contribuir para uma gestão orçamental e financeira rigorosa e um nível de endividamento sustentável na Administração Local em termos individuais e consolidados”.

1.2. QUESTÃO DE AUDITORIA E ÂMBITO

1.2.1. A esta auditoria, que abrange especificamente o **controlo do regime consagrado na Lei n.º 8/2012, de 21/02** (Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso - LCPA)^{1 e 2}, estiveram associados os seguintes **objetivos**:

Figura 1 – Objetivos da auditoria



A auditoria incidiu sobre o mês de março/2015, bem como sobre a análise da informação relativa à aplicação da LCPA até dezembro/2015⁶.

Para além disso, procedeu-se à apreciação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRIC), especialmente nas áreas relacionadas com o objeto da presente auditoria⁷.

1.2.2. Por fim, refira-se que recebemos, nesta Inspeção-Geral, através das queixas eletrónicas (QE) n.ºs 2505/2014, 2508/2014, 2509/2014, 2540/2014, 159/2015, 210/2015, 508/2015 e 912/2015, várias

¹ Tendo sido estabelecido no Decreto-Lei (DL) n.º 127/2012, de 21/06 (DL_LCPA) os procedimentos necessários à sua aplicação e à operacionalização da prestação de informação.

² Na sequência do disposto no art. 21º do DL_LCPA, foram elaborados e publicitados, pelas Direção-Geral do Orçamento (DGO) e Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), dois manuais, designados, respetivamente, de Manual de Procedimentos – Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (DGO_Manual) e Manual de Apoio à Aplicação da LCPA no Subsetor da Administração Local (DGAL_Manual).

³ Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais.

⁴ Fundos disponíveis.

⁵ Pagamentos em atraso.

⁶ No ofício de comunicação da IGF, remetido no início da auditoria, referia-se o mês fevereiro/2015, mas, por motivos relacionados com dificuldades da Autarquia, em termos de recursos humanos, para prestar a informação, a IGF alterou o mês de referência sobre o qual incidia o controlo.

⁷ Que, em anterior auditoria ao MSJM, no âmbito do “ Controlo da Contratação Pública na Administração Local Autárquica ” (Proc. n.º 2012/187/B1/1245), já tinha sido objeto de análise.

participações sobre a omissão, nos documentos de prestação de contas do MSJM, de dívidas às

Atendendo a que o conteúdo dessas participações está relacionado com os objetivos desta auditoria, a análise dos respetivos factos foi integrada no âmbito desta ação.

1.3. METODOLOGIA E CONDICIONANTES

1.3.1. A presente ação de controlo baseou-se na metodologia e instrumentos de trabalho consubstanciados no guião “ Controlo do regime dos compromissos e dos pagamentos em atraso nos Municípios ”, sintetizados no Anexo 1, tendo o trabalho de auditoria englobado a:

- ✓ Recolha e análise de informação, suportada num conjunto de mapas elaborados atendendo aos objetivos prosseguidos na auditoria;
- ✓ Realização de entrevistas, com a responsável pela informação relativa aos FD, com base num questionário destinado a validar os procedimentos adotados no apuramento e reporte dos FD, bem como os aspetos mais relevantes do sistema de controlo interno relacionados com a aplicação da LCPA;
- ✓ Execução de procedimentos de circularização e reconciliação de saldos de credores da Autarquia;
- ✓ Análise dos resultados da aplicação do questionário e efetivação de testes de conformidade e substantivos, com base em amostras selecionadas de acordo com as regras constantes do documento relativo à metodologia, a que já aludimos.

Anexo 1 (fls. 1 a 11)

1.3.2. Na realização desta ação de controlo, a equipa de auditoria foi confrontada com alguns condicionalismos, dos quais destacamos a dificuldade dos serviços em prestar corretamente a informação solicitada, o seu desconhecimento quanto aos outputs disponibilizados pelo *software*⁸ necessários para a validação dos dados facultados pela entidade e alguma instabilidade dos dados extraídos do módulo de FD, que nem sempre tiveram correspondência inequívoca com os da contabilidade⁹.

1.4. CONTRADITÓRIO

1.4.1. Nos termos do disposto no art. 12º (princípio do contraditório) do DL n.º 276/2007, de 31/07, do n.º 2, do art. 19º, e do art. 20º, do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF¹⁰, foi dado conhecimento formal ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de São João da Madeira das principais asserções, conclusões e recomendações constantes deste documento, através do envio, em 26/07/2017, do projeto de relatório.

A análise da resposta recebida (EG02410), em 10/08/2017, que, no essencial, não põe em causa as asserções, conclusões e recomendações explicitadas no projeto de relatório, já que se centra, em especial, sobre o nível de implementação das recomendações formuladas, consta do presente documento, no qual introduzimos, em alguns pontos específicos, os aspetos que consubstanciam informações ou dados complementares relevantes.

⁸ O módulo de FD da aplicação informática adotada pelo MSJM é o Sigma concebido pela Medidata, Sistemas de Informação para Autarquias, SA, doravante designada por Medidata.

⁹ Designadamente ao nível da classificação económica de compromissos com mais do que uma classificação económica.

¹⁰ Aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010, de 5/04, do Ministro de Estado e das Finanças, publicado no Diário da República (DR), 2ª Série, de 12/04.

Realce-se, por fim, que a Autarquia não poder “(...) deixar de manifestar a nossa agradabilidade pela forma pedagógica e construtiva demonstrada pela equipa de inspeção, o que não deixou de constituir uma mais valia para os serviços municipais por ter permitido momentos de reflexão sobre as matérias auditadas. ”.

Anexo 6 (fls. 70 a 74)

2. RESULTADOS

2.1. CONTROLO DO CUMPRIMENTO DA LCPA

2.1.1. CÁLCULO E REPORTE DOS FUNDOS DISPONÍVEIS À DGAL

2.1.1.1. Os **FD relativos a março/2015 foram atempadamente calculados** (no respetivo dia 5)¹¹ e **reportados**¹² à DGAL (09/03/2015, através do SIAL), **com base na informação constante da aplicação informática, mas não de forma totalmente automática**¹³.

Anexo 2 (fls. 18)

De tal procedimento decorreu algum risco em termos da possibilidade de alteração dos dados comunicados à DGAL (voluntária ou não), que, no entanto, em março/2015, eram coincidentes com os resultantes da respetiva aplicação informática.

Anexo 2 (fls. 18)

2.1.1.2. Segundo os **dados reportados à DGAL**, o MSJM apresentou, em **março/2015, FD de 639 789 €** (menos 115 m€ do que no mês anterior), em resultado das seguintes variáveis:

Figura 2 – Reporte de FD de março/2015

Un: euro

DESCRIÇÃO	FD DE MARÇO/2015
Transferências ou subsídios com origem no orçamento de estado (OE)	1 704 220
Receita efetiva própria cobrada ou recebida como adiantamento	1 024 082
Previsão da receita efetiva própria	2 723 637
Produto de empréstimos contraídos nos termos da lei	1 460 000
Transferências do QREN ainda não efetuadas	1 085 733
Transferências do QREN ainda não efetuadas - correções por recebimento efetivo	- 103 302
Outros montantes autorizados nos termos do artigo 4.º	0
Outros montantes autorizados nos termos do artigo 4.º - correções	0
Aplicação de saldos de gerência ou de ativos financeiros	372
Recebimentos em atraso integrados em plano de liquidação do devedor	0
Receitas consideradas para os Fundos Disponíveis	7 894 742
Compromissos Assumidos	7 254 954
Fundos Disponíveis - total acumulado	639 789

Fonte: Dados extraídos do SIAL

Anexo 2 (fls. 18 e 19 a 22)

¹¹ Art. 16.º do DL_LCPA (até ao quinto dia útil do mês)

¹² Até ao 10º dia útil de cada mês, de acordo com a al. c) do n.º 1, do art. 60º, do DL n.º 36/2015, de 09/03.

¹³ Foi extraído o mapa de FD da aplicação informática cujos dados são posteriormente utilizados para preencher, de forma manual, o formulário do SIAL.

2.1.2. CONTROLO DO APURAMENTO DOS FUNDOS DISPONÍVEIS

2.1.2.1. RECEITAS CONSIDERADAS NO REPORTE

2.1.2.1.1. Verificámos, no cálculo e apuramento dos FD de março/2015 (cfr. item 2.2.1.), a conformidade¹⁴ dos procedimentos adotados e dos valores considerados pela Autarquia ao nível de todas as receitas relevantes¹⁵, a saber:

- ✓ Transferências ou subsídios com origem no Orçamento do Estado (OE);
- ✓ Receita efetiva própria cobrada ou recebida como adiantamento;
- ✓ Previsão da receita efetiva própria ou recebida como adiantamento;
- ✓ Produto de empréstimos contraídos nos termos da lei;
- ✓ Transferências ainda não efetuadas decorrentes de programas e projetos do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) ou de outros fundos estruturais;
- ✓ Aplicação do saldo de gerência ou de ativos financeiros;
- ✓ Recebimentos em atraso integrados em plano de liquidação do devedor¹⁶;
- ✓ Aumentos temporários de FD (ATFD)¹⁷.

Anexo 2 (fls. 18 a 22)

2.1.2.1.2. Por sua vez, os indicadores destinados a aferir da razoabilidade, em termos globais, das receitas consideradas no reporte de março/2015 (até maio/2015, ou seja 5/12 avos – 42% - do exercício total), quer em termos absolutos, quer atendendo à sua evolução face ao período homólogo do ano anterior, evidenciam o seguinte:

Figura 3 – Receitas consideradas no cálculo de FD de março de 2014/2015

Un: euro

DESCRIÇÃO	2012/2014	Reporte de março/2014			Reporte de março/2015			VARIACÃO DA DIFERENÇA	
		Valor	Diferença	%	Valor	Diferença	%	Valor	pp
(1)	(2)	(3)	(4)-(3)/(2)	(5)-(3)/(2)	(6)	(7)-(6)/(2)	(8)-(6)/(2)	(9)-(7)/(4)	(10)-(8)/(5)
Receita total considerada no reporte dos FD		9 176 487	- 10 427 488	46,8%	7 894 742	- 11 709 233	40,3%	- 1 281 745	-6,5
Receita considerada no reporte dos FD abaticia dos ATFD líquidos		9 176 487	- 10 427 488	46,8%	7 894 742	- 11 709 233	40,3%	- 1 281 745	-6,5
Receita cobrada considerada no reporte dos FD (incl. saldo orçamental)		2 538 926	- 17 065 049	13,0%	3 156 142	- 16 437 833	16,2%	627 215	3,2
Receitas estimadas + ATFD líquidos considerados no reporte dos FD		6 637 561	- 12 966 415	33,9%	4 728 600	- 14 875 375	24,1%	- 1 508 961	-9,7
ATFD líquidos considerados no reporte dos FD		0	- 19 603 975	0,0%	0	- 19 603 975	0,0%	0	0,0
ATFD brutos considerados no reporte dos FD		0	- 19 603 975	0,0%	0	- 19 603 975	0,0%	0	0,0
Média da receita total cobrada nos 3 exercícios findos anteriores ao do reporte em análise	19 603 975								

Fonte: SIAL e auditoria da IGF

Anexo 4 (fls. 57)

Salientamos, deste modo, que, nos dois reportes em análise, o peso, na média da receita total cobrada nos três exercícios findos (2012/2014), da:

¹⁴ De acordo com a metodologia descrita no item 1.2.3.1. do documento designado “ Objetivos e metodologia ” constante do Anexo 1 (fls. 1 a 11, em especial, 1 a 5), e com os procedimentos também referidos no Anexo 2 (fls. 19 a 22).

¹⁵ No montante total de 7 894 742,45 € (cfr. mapa de “ Fundos Disponíveis ” do SIAL do mês de reporte).

¹⁶ Ainda que, no reporte em apreço, não tenha sido considerado qualquer montante desta natureza.

¹⁷ Cfr. nota anterior.

- ✓ **Receita total considerada no cálculo de FD diminuiu** (de 47% para 40%) e espelha um resultado coerente com o da indicada parte proporcional do período temporal do exercício já abrangido pelos reportes;
- ✓ **Componente da receita já cobrada cresceu de 13% para 16%** (aproximadamente 3 pp¹⁸), enquanto o **da soma da receita estimada diminuiu cerca de 10 pp.**

Anexo 4 (fls. 57)

Assim, em ambos os reportes, **o valor das receitas relevantes para os FD era adequado face ao respetivo padrão médio de arrecadação**, tendo, ainda, ocorrido, entre os referidos períodos, uma **diminuição do risco de consideração de receitas com impacto ao nível do cálculo dos FD cuja cobrança era suscetível de não se concretizar** e, conseqüentemente, o da assunção de compromissos sem FD, caso fossem cumpridas as respetivas regras previstas na LCPA.

2.1.2.2. COMPROMISSOS CONSIDERADOS NO REPORTE

2.1.2.2.1. A Autarquia, no reporte à DGAL, através do SIIAL, dos **FD de março/2015 comunicou** um valor acumulado de **compromissos assumidos**, até ao final do mês anterior, de **7 254 954 €**.

Anexo 2 (fls. 18)

2.1.2.2.2. Com vista a **aferir do cumprimento das regras da LCPA** quanto aos principais tipos de eventos e despesas realizados pela Autarquia, a IGF efetuou, por amostragem, **testes aos respetivos procedimentos adotados e aos valores considerados em matéria da assunção de compromissos**, constando os critérios e as asserções produzidas, de forma detalhada, do Anexo 2 (fls. 30 a 34).

Da análise efetuada aos eventos selecionados, resultaram as seguintes correções:

Figura 4 – Compromissos analisados e eventuais correções da IGF

Un: euro

DESCRIÇÃO	COMPROMISSOS		
	Uníverson considerado	Amostra analisada	Correções da IGF
Transição, para o exercício seguinte, dos compromissos assumidos e não pagos no final do exercício anterior	2 964 629 €	2 875 173 €	0 €
Compromissos de exercícios futuros assumidos para o exercício 2015	236 865 €	127 553 €	14 760 €
Despesas de carácter permanente ou continuado	4 164 934 €	4 164 934 €	0 €
Despesas de iluminação pública do 4.º trimestre/2014, do 1.º trimestre/2015 e do 2.º trimestre/2015 (na proporção dos meses abrangidos pelo reporte)			279 692 €
Despesas de contratos incluídos no mapa "situação dos contratos" (pt. 8.3.3. do POCAL), em especial, de carácter não permanente	120 112 €	111 261 €	0 €
Subsídios e transferências para entidades de diversa natureza	584 679 €	122 830 €	0 €
Anulações/reduções de compromissos	67 007 €	55 599 €	0 €
Compromissos relativos ao único acordo de pagamento em execução em 2015	349 318 €	349 318 €	0 €
Total			294 452 €

Fonte: Auditoria da IGF

Anexo 2 (fls. 18 e 30 a 34)

Verificou-se, assim, a **conformidade dos valores considerados, quanto à assunção, anulação ou redução de compromissos**, relativamente à generalidade das despesas analisadas, com **exceção dos relativos ao/a:**

¹⁸ Pontos percentuais.

- ✓ Contrato de prestação de serviços, de 29/12/2011, para a “ Elaboração do projeto de ciclovia e requalificação das margens do Rio Úl e do Rio Velho “ (14 760 €), que, por alegado erro dos serviços municipais, foi indevidamente anulado em 2014, omissão que foi regularizada pela Autarquia (compromisso n.º 945/2015, de 13/04/2015);
- ✓ Despesas de iluminação pública relativas ao 4º trimestre/2014 e aos meses de janeiro a maio de 2015, cujos compromissos não foram tempestivamente assumidos, situação que também foi regularizada pela Autarquia (compromissos n.º 892, 1400 e 1776 de, respetivamente, 13/abril, 8/junho e 3/julho).

Anexo 2 (fls. 12 e 52)

Refira-se, ainda, que, através da análise aleatória a algumas ordens de compra, notas de encomenda, contratos e acordos ou protocolos deste mês, verificámos que é efetuada a menção, nos termos do art. 9º, n.º 2, da LCPA, ao correspondente número de compromisso ¹⁹.

2.1.2.2.3. Por sua vez, com o objetivo de **validar**, em termos globais, **os compromissos constantes do reporte de março/2015**, começámos por verificar a evolução ocorrida face ao mês anterior ²⁰, situação que se evidencia no quadro seguinte:

Figura 5 – Evolução dos compromissos nos reportes de FD de fevereiro/março de 2015

Un: euro

COMPROMISSOS COM IMPACTO NO CÁLCULO DOS FD DE MARÇO/2015				CONSIDERADOS NO MÊS DE REPORTE (março/2015)	DIFERENÇA
Considerados no reporte do mês anterior (fevereiro/2015)	Assumidos durante o mês anterior (fevereiro/2015)	Agendados para 2º mês seguinte ao do reporte (maio/2015)	Total		
(1)	(2)	(3)	(4)=(1)+(2)+(3)	(5)	(6)=(5)-(4)
5 179 320	710 560	1 346 207	7 236 088	7 254 954	18 866

Fonte: SIAL e auditoria da IGF

Anexo 2 (fls. 37)

A **evolução dos compromissos entre os reportes de fevereiro/março de 2015 foi consistente**, dado que a diferença apurada (19 m€), cuja origem não foi possível identificar ²¹, é pouco expressiva.

2.1.2.2.4. Com objetivo idêntico ao referido no item anterior, testámos a **compatibilidade entre o valor dos compromissos assumidos** que constam dos mapas relativos aos “ FD ” (março/2015), da “ **Execução orçamental da despesa** ” (MEOD) e dos “ PA ” (os dois últimos, de fevereiro/2015).

Este controlo justifica-se atendendo a que nos DGO_Manual e DGAL_Manual ²² refere-se que os compromissos constantes de um determinado reporte de FD devem ser iguais ou superiores aos que figuram do mapa de PA do mês anterior (a diferença, a existir, deverá resultar de compromissos relativos a despesa de ativos e passivos financeiros, cujas rubricas não estão previstas no segundo mapa indicado), decorrendo, ainda, dessa posição que **os compromissos de um determinado reporte de FD devem ser iguais aos que figuram do MEOD do mês anterior**.

¹⁹ Que, na aplicação Sigma, da Medidata, corresponde ao número da respetiva requisição.

²⁰ Através da comparação entre os compromissos constantes do reporte de março/2015 e a soma algébrica dos considerados no reporte do mês anterior, dos que foram assumidos de novo durante esse mês (bem como eventuais estornos ou reforços) e dos agendados para 2015 (cfr. o item 2.1.2. sobre a questão do agendamento).

²¹ Atendendo não só ao elevado número de compromissos assumidos até ao cálculo de FD de março/2015, como também ao modo de funcionamento da aplicação informática.

²² Respetivamente, a páginas 23 e 26.

Para atingir os objetivos mencionados, as regras de assunção de compromissos, em termos de data e montante, devem ser idênticas ao nível dos FD e das dotações orçamentais de despesa, prevalecendo, neste contexto, as consagradas na LCPA (cfr. art. 13º).

Ora, o resultado das comparações referidas foi o seguinte:

Figura 6 - Compromissos assumidos até ao mês anterior ao do reporte (março/2015)

Un: ouro

DESCRIÇÃO	COMPROMISSOS ASSUMIDOS		DIFERENÇA	
	SIAL	Informação da aplicação informática		
1 - Mapa de reporte dos FD do mês de fevereiro/2015 (cujos compromissos são os acumulados até ao mês anterior)	7 254 954	7 254 954	0	
2 - Mapa de Execução Orçamental da Despesa (MEOD) do mês anterior ao do reporte dos FD	13 893 103	13 893 103	0	
3 - Mapa dos Pagamentos em Atraso (PA) do mês anterior ao do reporte dos FD	11 282 777	11 282 777	0	
Diferenças	4 - MEOD/FD (2-1)	6 638 150	6 638 150	0
	5 - FD/PA (1-3)	- 4 027 823	- 4 027 824	0
	6 - MEOD/PA (2-3)	2 610 326	2 610 326	0

Fonte: SIAL e auditoria da IGF

Anexo 2 (fls. 36)

A diferença (2 610 326 €) entre os valores que constam do MEOD e o mapa dos PA (linha 6) está totalmente justificada²³, pois diz respeito a compromissos assumidos de despesas relativas a passivos financeiros (rubrica 10, do classificador económico) que não são refletidos no mapa dos PA, mas constam do MEOD no final do mês de fevereiro/2015.

Já a divergência entre os compromissos totais que constam do MEOD (fevereiro/2015) e do reporte de FD (março/2015), no montante de 6 638 150 € (linha 4), não devia existir, pois, atendendo a que, como já referimos, as regras da LCPA quanto à assunção de compromissos prevalecem²⁴, nomeadamente sobre o regime consagrado no POCAL²⁵, os referidos valores deviam ser iguais.

A referida diferença resulta das seguintes situações:

Figura 7 – Justificação das diferenças entre o MEOD e o mapa de FD

Un: euro

COMPROMISSOS (diferença entre MEOD / FD)	JUSTIFICAÇÕES DA DIFERENÇA			DIFERENÇA NÃO JUSTIFICADA
	Compromissos de despesas com agendamento para data posterior ao período dos 3 meses seguintes (de junho a dezembro de 2015)	Compromissos de despesas com agendamento para o exercício de 2016	Total	
(1)	(2)	(3)	(4)= (2) + (3)	(5)
6 638 150	6 594 306	43 844	6 638 150	0

Fonte: Mapa de FD e MEOD de fevereiro/2015

Anexo 2 (fls. 46)

Assim, a divergência apurada tem a ver, exclusivamente, com o procedimento incorreto adotado pela Autarquia (resultante e/ou admitido pela aplicação informática) no que respeita a algumas despesas de carácter permanente

²³ Conforme FAQ n.º 6, da DGAL_Manual (pág. 26), que refere que os compromissos do mapa de reporte de FD deverão ser superiores ou iguais aos compromissos do mapa de PA, " (...) uma vez que a classificação económica relativa aos compromissos relativos à amortização de empréstimos não se encontra no mapa de pagamentos em atraso. ".

²⁴ Cfr. art. 13º da LCPA.

²⁵ Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22/02.

ou continuado²⁶, cujos compromissos são assumidos pelo valor integral ao nível da dotação orçamental da despesa e “agendados” mensalmente em termos de impacto nos FD²⁷ (cfr. coluna 2, da figura supra).

Anexo 2 (fls. 15 a 17)

Todavia, a situação descrita não deu origem a qualquer correção por parte da IGF em termos da análise realizada, atendendo a que a diferença apurada (6,6 M€) não poderia, sob pena de ser posta em causa a coerência subjacente ao quadro legal (designadamente, ao nível da respetiva articulação com outras variáveis relevantes), ter um impacto direto e imediato sobre o valor dos compromissos a considerar no reporte em análise²⁸.

Refira-se, por fim, que, no final de 2014/2015, da comparação entre o valor dos compromissos assumidos na dotação da despesa e os considerados ao nível dos FD resultou o seguinte:

Figura 8 – Comparação dos compromissos no final de 2014/2015

Un: euro

EXERCÍCIO	COMPROMISSOS		
	Fundos Disponíveis	Dotação orçamental da despesa	Diferença
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)
2014	19 012 316	19 028 478	16 162
2015	17 017 174	17 080 388	63 213

Fonte: MEOD, mapa de FD e auditoria da IGF

Anexo 2 (fls. 36)

No final daqueles períodos, o valor total dos compromissos assumidos na perspetiva orçamental e ao nível dos FD, em termos globais, não são consistentes, devendo-se tais diferenças a compromissos reconhecidos na dotação orçamental da despesa do respetivo ano, mas que foram “agendados”, em termos de impacto nos FD, já para o exercício seguinte (aquele em que iria vencer-se a obrigação de pagamento)²⁹.

Ora, por um lado, os compromissos têm de ser assumidos antes do fornecimento dos bens e serviços a que respeitam (posição que, aliás, decorre do procedimento adotado pela Autarquia em termos da dotação da

²⁶ Do quadro legal vigente e dos DGAL_Manual e DGO_Manual decorre, sem margem para dúvidas, que o reconhecimento dos compromissos relativos a despesas de caráter permanente e continuado (bem como os contratos de quantidades), designadamente, “ (...) salários, comunicações, água, eletricidade, rendas, contratos de fornecimento anuais e plurianuais, como o fornecimento de refeições escolares (...)”, deve ocorrer o mais cedo possível (em regra, com pelo menos três meses de antecedência) e serem “ (...) registados mensalmente para um período deslizando de três meses. “ de acordo, designadamente, “ (...) com o valor estimado de encargos relativos ao período temporal de apuramento de fundos disponíveis ”.

²⁷ O “ agendamento ” é, de facto, um expediente que permite, em termos informáticos, assumir um compromisso na contabilidade orçamental (ao nível da dotação da despesa) por um determinado montante (em princípio, o que corresponde à despesa global relativa ao exercício) e, simultaneamente, diferir e agendar mensalmente o seu impacto, total ou parcial, para efeitos dos compromissos relevantes para o cálculo dos FD atendendo ao mês previsível de execução (gradual) da correspondente despesa, decorrendo deste procedimento, nomeadamente quando adotado para um conjunto de despesas de valor materialmente relevante, um significativo risco ao nível do cumprimento da LCPA (a fundamentação detalhada e as consequências que decorrem da adoção do procedimento do “ agendamento ” de compromissos constam do Anexo 2, a fls. 15 a 17).

²⁸ Pois, ao longo da maior parte do exercício, o procedimento previsto para o cálculo dos FD nunca permitiria a assunção, com cumprimento do quadro legal, dos compromissos anuais relativos a despesas de caráter permanente ou continuado, quando, na época, ao nível das receitas relevantes, apenas estão a ser consideradas as cobradas até cada mês anterior ao do reporte e as previstas arrecadar nesse mês e nos dois seguintes, ao que acresce que se aqueles compromissos fossem tidos em consideração, ainda que incorretamente, pela sua totalidade, para efeito de apuramento de FD ao mesmo tempo que são refletidos nas dotações de despesa, a entidade também poderia ter recorrido a ATFD, de modo a salvaguardar a existência de FD que permitissem a sua assunção com cumprimento da LCPA.

²⁹ Trata-se de compromissos de caráter permanente, designadamente respeitantes a combustíveis, energia elétrica, comunicações móveis, assistência técnica, locação de material de informática e encargos com instalações.

despesa) e, por outro lado, dos manuais de aplicação da LCPA publicados pela DGO e DGAL ³⁰ consta que as regras relativas à assunção de compromissos, em termos de data e montante, devem ser idênticas ao nível dos FD e das dotações orçamentais de despesa ³¹.

A Autarquia, no contraditório, refere que sempre considerou que os procedimentos adotados ao nível da assunção dos compromissos relativos a despesas de carácter permanente ou continuado estariam em conformidade com o preconizado pela LCPA (no n.º 2, do art. 8, do DL n.º 127/2012, de 21/06) e pelo Manual de Procedimentos da LCPA da DGO (designadamente na página 14), mas não refuta os dados apresentados e as asserções produzidas pela IGF sobre esta matéria, designadamente ao nível das diferenças apuradas que derivam, exatamente, da adoção incorreta de regras distintas, na assunção de compromissos, ao nível dos FD e das dotações orçamentais de despesa.

Anexo 6 (fls. 73)

2.1.2.2.5. Em síntese, o **MSJM não cumpriu as regras previstas na LCPA em termos da assunção de compromissos relativos a despesas de carácter permanente e continuado**, pois, ao **contrário do legalmente exigível, não estão a ser utilizadas**, na sequência da adoção dos procedimento de “ agendamento ” de compromissos, **as mesmas regras ao nível da respetiva assunção em termos da dotação orçamental da despesa e dos FD.**

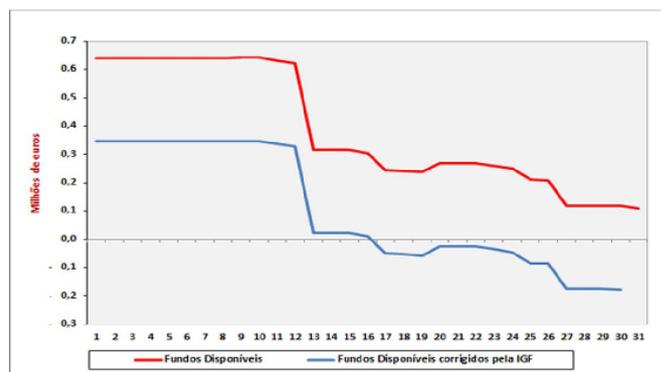
2.1.3. FD, COMPROMISSOS ASSUMIDOS E STOCK DE PA

2.1.3.1. A IGF apurou, relativamente a **março/2015, FD positivos de 345 337 €**, quando o **MSJM reportou à DGAL o montante de 639 788 €**, resultando a **diferença (- 294 452 €)** das correções efetuadas ao nível dos compromissos relevantes (cfr. item 2.1.2.2.2.).

Anexo 2 (fls. 18 e 52)

2.1.3.2. De acordo com a **conta-corrente dos FD de março/2015 da Autarquia e a corrigida pela IGF**, o saldo dos **FD apresentou a seguinte evolução ao longo desse mês:**

Figura 9 – Comportamento dos FD durante o mês de março/2015



Fonte: Conta-corrente de FD de março/2015 e auditoria da IGF

Anexo 2 (fls. 47 a 51)

³⁰ Cfr. Manual de Procedimentos – Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (elaborado pela DGO) e Manual de Apoio à Aplicação da LCPA no Subsetor da Administração Local da DGAL, respetivamente, a pág.s 23 e 26.

³¹ Prevalendo as consagradas na LCPA (cfr. o respetivo art. 13º).

Assim, o **MSJM**, de acordo com a informação corrigida pela IGF, **não cumpriu**, ao longo do mês de março/2015, o disposto no **n.º 1, do art. 5º, da LCPA** ³², pois assumiu **novos compromissos sem FD no montante total de 264 m€** ³³, situação que é **suscetível**, em abstrato, **de gerar responsabilidade financeira sancionatória**, de harmonia com o previsto no n.º 1, do art. 11º, da LCPA, e na al. b), do n.º 1, do art. 65º, da LOPTC.

Realce-se, no entanto, que, **a conta-corrente da Autarquia não espelha a assunção, em qualquer momento desse mês, de compromissos sem FD**, resultando esta situação da falta de assunção atempada de alguns compromissos (que foram regularizados pela Autarquia na sequência da intervenção da IGF), da adoção do “agendamento” de compromissos de despesas de carácter regular e permanente e do respetivo tratamento pela aplicação informática.

Com efeito, da conjugação da adoção do procedimento de “ agendamento ” de compromissos com a solução da aplicação informática no tratamento de alguns eventos resulta a possibilidade formal de assunção de compromissos com aparentes FD quando tal facto não se verifica, a saber:

- ✓ Despesas pagas (antecipadamente face ao previsto) num determinado mês cujos compromissos tinham sido previamente agendados para além do segundo mês seguinte e que, por isso, não estavam a ter impacto nos respetivos FD (ou seja, é efetuado o pagamento de despesas sem que os correspondentes compromissos se reflitam sobre o valor dos FD), o que só vem a acontecer quando é efetuado o correspondente cálculo do mês imediato;
- ✓ Anulações (estornos) de compromissos num determinado mês, que tinham sido agendados para além do segundo mês seguinte, e que, por isso, também não estavam a ter impacto nos compromissos relevantes para efeitos de FD.

Assim, através dos procedimentos descritos, é criado, na conta-corrente do mês em que tais factos se verificarem, uma margem artificial de FD (que apenas é regularizada no correspondente cálculo do mês seguinte), o que pode ocultar, em termos informáticos, a assunção de compromissos sem FD, situação que, no entanto, se torna visível face à metodologia adotada pela IGF.

De qualquer modo, os factos expostos indiciam que os responsáveis por garantir o cumprimento da LCPA não tinham conhecimento de que estavam a violar o quadro legal respetivo, pelo que consideramos que não estão reunidos os pressupostos que justificam a comunicação ao Tribunal de Contas com vista à eventual efetivação de responsabilidade financeira.

Acresce que, na sequência da alteração introduzida pelo art. 248º da Lei n.º 42/2016, de 28/12, o n.º 2, do art. 61º, da LOPTC passou a consagrar que a responsabilidade financeira “ (...) prevista no número anterior recai sobre (...) os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, nos termos e condições fixadas para a

³² O qual prescreve, atualmente, que “ Os titulares de cargos políticos, dirigentes, gestores e responsáveis pela contabilidade não podem assumir compromissos que excedam os fundos disponíveis (...) ”.

³³ Este valor corresponde ao valor dos compromissos (novos ou reforços) assumidos durante o mês de março/2015 abatidos de anulações/reduções de compromissos ocorridos no mesmo período.

*responsabilidade civil e criminal nos n.ºs 1 a 3 do art. 36º do Decreto n.º 22257, de 25 de fevereiro de 1933.”*³⁴.

Desta alteração resulta que os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais só podem agora ser responsabilizados se não ouvirem as estações competentes ou se, quando esclarecidos de acordo com a lei, adotarem solução diferente, ou seja, à eventual responsabilidade financeira daqueles eleitos locais foram adicionados novos requisitos que conformam a referida responsabilização de maneira diferente e que restringem “ (...) a extensão do âmbito dos factos financeiramente puníveis.”³⁵.

Na sequência da referida alteração, a jurisprudência do Tribunal de Contas tem sido consistente³⁶ no sentido de que não estando a exigência de tais elementos/requisitos da responsabilidade financeira dos responsáveis autárquicos prevista na ocasião da prática dos factos (anteriores a 01/01/2017), não podem agora tais condutas ser puníveis atendendo ao disposto no n.º 2, do art. 2º, do Código Penal, aplicável por força do n.º 4, do art. 67º, da LOPTC.

Afirma-se, aliás, expressamente³⁷, que as condutas, anteriores à entrada em vigor desta alteração (01/01/2017), que “ (...), no momento em que foram praticadas (...) eram infrações financeiras puníveis, deixaram de o ser (...)”, pois a referida alteração, “ (...) estabelece condições objetivas de punibilidade que à data, não existiam.”, acrescentando-se, ainda, que “ (...) a consequência tenha que ser a do não sancionamento de todas as condutas praticadas (...) antes (...)” da data indicada.

Face ao exposto, não se justifica a realização de diligências adicionais sobre esta matéria.

2.1.3.3. Por sua vez, os **PA** (cuja redução sistemática ou eliminação total é, como já referimos, o objetivo principal da LCPA), **deixaram de existir**, de acordo com os dados constantes do SIAL, **em maio/2014** (cfr. item 2.1.3.), situação que se mantinha em março/2015 (cfr. infra a evolução posterior).

Anexo 2 (fls. 18)

2.2. EVOLUÇÃO DOS FD, RESPETIVOS COMPROMISSOS E PA

2.2.1. O MSJM **cumpriu**, entre abril e dezembro de 2015³⁸, de forma sistemática e atempada³⁹, a **obrigação de prestação periódica de informação sobre os FD à DGAL**.

Anexo 3 (fls. 53)

2.2.2. De acordo com os **dados reportados** no SIAL⁴⁰, a Autarquia **apresentou**, entre **abril e dezembro/2015**, a seguinte **evolução mensal de algumas grandezas relevantes**:

³⁴ Em que se prevê que: “ São civil e criminalmente responsáveis por todos os atos que praticarem, ordenarem, autorizarem, ou sancionarem, referentes a liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessões contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar um dano para o Estado.”, acrescentando-se nos seus n.ºs 1 e 2, respetivamente, que “ Os ministros que não tenham ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adotado resolução diferente;” e “ Os funcionários que nas suas informações para os Ministros não esclareçam os assuntos da sua competência em harmonia com a Lei.”.

³⁵ Acórdão n.º 7/2017 – 3ª Secção – PL.

³⁶ Ainda que com uma classificação e enquadramento divergente destes novos elementos, pois, por exemplo, no Acórdão n.º 7/2017 – 3ª Secção – PL, são considerados condições objetivas de punibilidade e, no Acórdão n.º 5/2017.29.MAR – 3ª SECÇÃO – PL, requisitos constitutivos da responsabilidade financeira, ou seja, um elemento típico constitutivo da responsabilidade financeira para aqueles eleitos locais.

³⁷ Acórdão n.º 7/2017 – 3ª Secção – PL.

³⁸ Que abrange os meses de 2015 posteriores ao reporte de FD de referência.

³⁹ Até ao 10º dia útil de cada mês, de acordo com o disposto na al. c), do n.º 1, do art. 60º, do DL n.º 36/2015, de 09/03.

⁴⁰ A análise efetuada neste item incide sobre a informação reportada no SIAL e/ou extraída da aplicação informática da Autarquia.

Figura 10 – Evolução dos FD, compromissos com impacto nos FD e PA

Un: euro

MÊS	REPORTE NO SIAL		
	FD	Compromissos	Stock de PA
(1)	(2)	(3)	(4)
abril	195 161	8 544 644	0
maio	8 652	9 605 913	0
junho	1 038 057	10 431 894	0
julho	830 022	11 717 730	0
agosto	161 798	12 781 328	0
setembro	- 120 322	13 978 419	0
outubro	186 568	16 791 272	0
novembro	58 995	17 344 508	0
dezembro	126 302	17 846 207	0

Fonte: SIAL

Anexo 3 (fls. 53)

No período indicado, de acordo com a informação prestada pela Autarquia:

- ✓ Os FD calculados apresentaram um comportamento irregular, mas foram quase sempre positivos, pois tal facto apenas não ocorreu em setembro.
- ✓ O stock de PA manteve-se nulo.

Assim, no período referido (não obstante os riscos apontados quanto às variáveis com impacto nos FD e a alguns procedimentos irregulares adotados em termos de assunção de compromissos), **ocorreu uma evolução positiva da situação ao nível das grandezas relevantes para o regime legal consagrado na LCPA.**

2.2.3. Todavia, o controlo expedito e de carácter genérico que efetuámos⁴¹, quanto aos meses de abril/dezembro de 2015 permitiu constatar que **continuaram a ser assumidos**, nalguns períodos, **compromissos sem FD de valor materialmente relevante**, como se evidencia de seguida:

Figura 11 – Compromissos assumidos sem FD entre abril e dezembro de 2015

Un: euro

MÊS	FD AJUSTADOS	COMPROMISSOS ASSUMIDOS SEM FD		
		No cálculo	Ao longo do mês	Total
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3) + (4)
abril	195 161	0	68 329	68 329
maio	8 652	0	0	0
junho	1 038 057	0	0	0
julho	830 022	0	0	0
agosto	161 798	0	0	0
setembro	- 120 322	120 322	927 162	1 047 484
outubro	186 568	0	0	0
novembro	58 995	0	0	0
dezembro	126 302	0	0	0
Total		120 322	995 491	1 115 813

Fonte: SIAL e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 53)

⁴¹ Cujos pressupostos e metodologia estão descritos detalhadamente no Anexo 3 (fls. 54).

A análise efetuada pela IGF tem subjacente os seguintes pressupostos:

- ✓ Os FD ajustados correspondem aos apurados no momento do respetivo cálculo acrescidos, de imediato, dos eventuais ATFD posteriormente efetuados durante esse mês ⁴²;
- ✓ Os compromissos assumidos em cada mês são apurados através da diferença entre o montante total considerado em dois períodos de reporte consecutivos, ainda que corrigido, o último deles, dos incluídos, neste contexto, pela primeira vez, no momento do próprio cálculo dos FD, nomeadamente na sequência da adoção do procedimento de “agendamento” de compromissos ^{43 e 44}.

Assim, foram assumidos, **em 2015, compromissos sem FD**, ou seja, **com violação do quadro legal** (n.º 1, do art. 5º, da LCPA e n.º 2, do art. 7º, do DL n.º 127/2012, de 21/06), **no montante de 1,1 M€**, situação que é **suscetível**, em abstrato, **de gerar responsabilidade financeira sancionatória**, de harmonia com o previsto no n.º 1, do art. 11º, da LCPA, e na al. b), do n.º 1, do art. 65º, da LOPTC.

Realce-se no entanto, que, no período em análise (exceto setembro), por um lado, foram sempre apurados e reportados pela Autarquia FD positivos e, por outro lado, as respetivas conta-correntes mensais não espelhavam, em nenhum caso, a assunção de compromissos sem FD.

Relativamente a **setembro**, a Autarquia, atendendo a que os FD apurados eram negativos, não assumiu qualquer compromisso no período em que tal situação se manteve, pelo que o montante identificado no quadro supra resulta da conjugação da adoção do procedimento de “agendamento” de compromissos com a solução dada pela aplicação informática no tratamento das anulações (estornos), o que possibilita formalmente a assunção de compromissos com aparentes FD quando tal facto não se verifica (situação que descrevemos no item 2.1.2.2.4.).

De qualquer modo, pelas razões expostas na parte final do item 2.1.2.2.4., consideramos que não estão reunidos os pressupostos que justificam a comunicação ao Tribunal de Contas com vista à eventual efetivação de responsabilidade financeira.

2.3. EVOLUÇÃO DAS PRINCIPAIS GRANDEZAS COM IMPACTO NA EVOLUÇÃO DO (IN)CUMPRIMENTO DA LCPA

2.3.1. Com vista a **aferrir**, com base na evolução ocorrida, entre **2013/2015**, nas grandezas relevantes para o apuramento dos FD, **a tendência existente em termos do eventual cumprimento futuro**, de forma sustentada, **do regime legal previsto na LCPA**, a IGF criou um **conjunto de indicadores**, que permitem:

- ✓ **Comparar** a evolução em termos absolutos e da relação entre algumas grandezas;
- ✓ **Apreciar a razoabilidade** do valor das receitas consideradas nos reportes de FD do mês de dezembro daqueles exercícios e a sua relação com os respetivos compromissos assumidos.

⁴² Esta opção, que teve de ser tomada atendendo ao tipo de controlo efetuado (cfr. Anexo 3 - fls. 54), beneficia a Autarquia, pois considera que os ATFD são efetuados logo após o cálculo do mês (melhorando, assim, desde logo, os FD), quando podem ter sido concretizados ao longo do mês e, assim, só a partir dessa data deveriam ter impacto sobre os FD. Todavia, neste caso, não foi aprovado nenhum ATFD.

⁴³ Pois respeitam, em regra, a compromissos de despesas de carácter regular e permanente relativas ao segundo mês seguinte ao do reporte, que, por isso, não devem influenciar, em termos da metodologia adotada no apuramento efetuado, os compromissos assumidos no mês anterior ao do reporte.

⁴⁴ Os compromissos assumidos no mês que constam das conta-correntes da Autarquia podem não corresponder exatamente aos apurados pela IGF (pois não integram, nomeadamente, os assumidos no próprio cálculo).

2.3.1.1.A **evolução**, entre **2013/2015**, de **um conjunto de grandezas com impacto na situação financeira do MSJM**, foi a seguinte:

Figura 12 – Evolução de algumas grandezas e da sua relação com as disponibilidades orçamentais

Urc: euro

DESCRIÇÃO	ANOS						VARIACÃO (2013/2015)			
	2013			2015			Valor		Diferença	
	Valor	Diferença	%	Valor	Diferença	%	Montante	%	Montante	pp
(1)	(2)	(3)=(6.col.2) (2)	(4)=(5)/(2)	(5)	(6)=(6.col.5) (5)	(7)=(6)/(5)	(8)=(5) (2)	(9)=(8)/(2)	(10)=(6) (3)	(10)-(7) (4)
A - Cabimentos	26 792 274	- 5 585 177	79,2%	17 164 739	- 1 642 363	90,4%	- 9 627 536	-35,9%	3 942 815	11,3
B - Compromissos do exercício (dotações orçamentais)	26 134 704	- 4 927 607	81,1%	17 080 388	- 1 558 012	90,9%	- 9 054 316	-34,6%	3 369 595	9,7
C - Compromissos do exercício (com impacto nos FD)				17 080 388	- 1 558 012	90,9%				
D - Despesas orçamentais pagas	21 206 697	400	100,0%	15 520 450	1 926	100,0%	- 5 686 247	-26,8%	1 526	0,0
Dívida de operações orçamentais										
E - Total	12 393 856	8 813 241	171,1%	8 107 504	7 414 872	151,5%	- 4 286 353	-34,6%	- 1 398 368	20,3
F - Outras dívidas a terceiros de CP	3 518 865	17 688 232	602,7%	1 230 379	14 291 997	1261,6%	- 2 288 486	-65,0%	- 3 396 235	658,9
G - Receitas orçamentais disponíveis	21 207 097			15 522 376			- 5 684 721	-26,8%		

Fonte: Mapas de execução orçamental da receita (MEOR), MEOD, balanços e auditoria da IGF

Anexo 4 (fls. 55 e 56)

Assim, em termos absolutos, **entre 2013/2015**, o(s)/a(s):

- ✓ **Cabimentos e compromissos** refletidos ao nível da **dotação orçamental da despesa diminuíram** (respetivamente, **9,6 M€ e 9,1 M€**);
- ✓ **Despesas pagas** e as **receitas disponíveis** também registaram um relevante decréscimo de, em ambos os casos, **5,7 M€**;
- ✓ **Dívida total** e as “ **outras dívidas a terceiros de curto prazo (CP)** ”, corrigidas pela IGF, **tiveram um evolução positiva** (menos, respetivamente, **4,3 M€ e 2,2 M€**).

Naqueles exercícios, da **evolução da relação entre as grandezas referidas**⁴⁵, salientamos a/o:

- ✓ **Estabilidade**, num nível bastante elevado (próximo dos 100%⁴⁶), **do grau de execução dos compromissos face aos cabimentos**;
- ✓ **Aumento do grau de cobertura dos cabimentos e compromissos pelas receitas orçamentais** (respetivamente, 11 e 10 pp), passando de diferença negativas de -5,6 M€ para - 1,6 M€ e de 4,9 M€ para 1,6 M€;
- ✓ **Redução do grau de cobertura da dívida total e das outras dívidas a terceiros de CP pelas receitas orçamentais**, ainda que as diferenças se mantenham positivas;
- ✓ **Decréscimo acentuado do valor dos compromissos assumidos que não geraram dívida** (de 1,4 M€ para 330 m€);
- ✓ **Manutenção da reduzida proporção entre o saldo orçamental e compromissos assumidos ou as outras dívidas a terceiros de CP** (entre 0,01% e 0,12%), passando, em termos absolutos, respetivamente, de uma diferença negativa de 4,9 M€ para 1,6 M€ e de 3,5 M€ para 1,2 M€.

Anexo 4 (fls. 55 e 56)

⁴⁵ Exceto entre as receitas orçamentais disponíveis (que incluem o saldo orçamental) e os compromissos (cfr. infra).

⁴⁶ Correspondente, nos anos de 2013/2015, a, respetivamente, 98%, 99% e 100% (Anexo 4, fls. 55).

2.3.1.2. Por sua vez, a análise, numa perspetiva anual, da razoabilidade do valor total das receitas com impacto nos FD dos reportes de dezembro de 2014/2015⁴⁷ face ao respetivo potencial máximo⁴⁸ no final daqueles exercícios (decorrente da aplicação das regras da LCPA)⁴⁹ e à receita total disponível atendendo à execução orçamental⁵⁰, permitiu constatar o seguinte:

Figura 13 – Comparação das receitas (2014/2015)

Lrn: euro

ANO	RECEITAS				
	Reporte dos FD de dezembro	Potencial máximo relevante para os FD	Receita total disponível (mapa de execução orçamental da receita)	Diferenças	
				FD dezembro / Potencial máximo relevante	FD dezembro / Total disponível
(1)	(2)	(3)	(4)= (1)-(2)	(5)= (1)-(3)	
2014	17 704 688	17 450 381	16 064 221	254 307	1 640 467
2015	16 414 463	16 011 057	15 522 376	403 406	892 087

Fonte: Mapas de FD, MEOR e auditoria da IGF

Anexo 4 (fls. 59)

Assim, o valor global das receitas considerado no cálculo dos FD de dezembro de 2014/2015⁵¹ e⁵² não era consistente com o respetivo potencial máximo relevante para os FD nem com a receita total disponível (em ambos os casos, maiores), pelo que o MSJM empolou, em termos anuais, as receitas consideradas no apuramento de FD⁵³.

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

⁴⁷ Trata-se do reporte respeitante ao derradeiro mês do último ano findo, único em que o valor previsional considerado (ainda que apenas quanto a esse mês) nunca chega a ser objeto de correção, para efeitos de apuramento de FD, face à execução efetiva das receitas.

⁴⁸ Resulta da soma da receita total cobrada (mapa de execução orçamental da receita) com o saldo, no final do ano, de recebimentos em atraso e transferências do QREN com impacto no cálculo dos FD e ainda não recebidos.

⁴⁹ Atendendo ao objetivo desta análise e para tornar consistente a comparação efetuada (nomeadamente, com as receitas totais disponíveis na perspetiva orçamental), os montantes referentes às receitas com impacto nos FD dos reportes de dezembro de 2014/2015 e ao respetivo potencial máximo no final desses exercícios não incluem as consideradas pela Autarquia de janeiro e fevereiro (na época, pois atualmente o período de cálculo dos FD é de seis meses, incluindo o de reporte) de cada um dos anos imediatamente seguintes.

⁵⁰ Que corresponde à soma do saldo orçamental do ano anterior com a receita arrecadada ao longo do exercício.

⁵¹ Ainda que previsionais quanto a esse mês.

Refira-se, também, que, nos cálculos e reportes, efetuados pela Autarquia, relativamente a novembro/dezembro de 2014/2015 e de 2015 foram consideradas receitas de janeiro/fevereiro do ano seguinte (cfr. infra o que ainda diremos sobre este aspeto).

Todavia, na nossa análise não entrámos em consideração com essas receitas (as de janeiro/fevereiro/2015/2016), nem com os respetivos compromissos relativos aos meses referidos (cfr. a abordagem efetuada no item seguinte).

⁵² A este nível, confrontar o disposto na FAQ n.º 5 do Subgrupo de Apoio Técnico na Aplicação do POCAL, publicitado no site da DGAL (www.portalautarquico.pt).

⁵³ O diferencial entre os montantes apurados nas colunas 4 e 5 deriva, em especial, das receitas relativas a transferências do Quadro de Referência Estratégico Nacional ainda não efetuadas, cujos pedidos de pagamentos já tinham sido submetidos nas respetivas plataformas, que a Autarquia tinha expepetativa de receber até ao final ano, o que não se verificou “ (...) dado o atraso no encerramento das respetivas candidaturas ” (cfr. email dos serviços municipais de 21/03/2016).

Figura 14 – Articulação entre receitas e compromissos assumidos (2014/2015)

Un: euro

ANO	RECEITAS			COMPROMISSOS TOTAIS DO EXERCÍCIO (dotação da despesa)	DIFERENÇA ENTRE AS RECEITAS INDICADAS E OS COMPROMISSOS		
	Reporte dos FD de dezembro	Potencial máximo relevante	Receita total disponível (mapa de execução orçamental da receita)		Reporte dos FD (dez)	Potencial máximo relevante	Receita total disponível
	(1)	(2)	(3)		(5)=(1)-(4)	(6)=(2)-(4)	(7)=(3)-(4)
2014	17 704 688	17 450 381	16 064 221	19 028 478	- 1 323 790	- 1 578 097	- 2 964 257
2015	16 414 463	16 011 057	15 522 376	17 080 388	- 665 924	- 1 069 330	- 1 558 011

Fonte: Mapas de FD, MEOR, MEOD e auditoria da IGF

Anexo 4 (fls. 59)

Ora, ainda que desta análise **não decorra diretamente a assunção de compromissos sem FD** ⁵⁴, em 2014/2015 **os valores globais das receitas** (em qualquer das perspetivas) **eram manifestamente insuficientes para cobrir os compromissos totais assumidos em cada exercício.**

2.3.2. Realce-se, por fim, que, **no cálculo e reporte dos FD de novembro e dezembro de 2014/2015** foram, sucessivamente, **consideradas as receitas**, previstas no n.º 4 do art. 5º, do DL n.º 127/2012 ⁵⁵, e **os compromissos** ⁵⁶ de **janeiro e fevereiro de 2015/2016**, nos seguintes montantes:

Figura 15 – Reportes de novembro e dezembro de 2014/2015

Un: euro

ANO	DESCRIÇÃO	REPORTE DE NOVEMBRO	REPORTE DE DEZEMBRO		
		Janeiro n+1	Janeiro n+1	Fevereiro n+1	Total
2014	1 - Receitas consideradas	1 180 476	1 180 476	1 151 476	2 331 952
	2 - Compromissos incluídos	374 569	374 569	547 537	922 106
	Diferença (1-2)	805 907	805 907	603 939	1 409 846
2015	1 - Receitas consideradas	987 942	987 942	570 104	1 558 046
	2 - Compromissos incluídos	392 195	392 195	548 399	940 595
	Diferença (1-2)	595 747	595 747	21 705	617 452

Fonte: SIAL e auditoria da IGF

Verifica-se, assim, **no cálculo e reporte dos FD dos dois últimos meses de 2014/2015, alguma articulação temporal entre receitas relevantes e compromissos**, pois são consideradas as principais receitas relativas aos dois meses iniciais dos anos seguintes e os compromissos relativos a algumas despesas de carácter permanente e continuado que se vencem nesses períodos.

Contudo, **já o mesmo não acontece com os montantes considerados quanto a cada uma daquelas grandezas**, resultando de tal facto **a possibilidade artificial** (em novembro/dezembro de 2014/2015) **de assumir novos**

⁵⁴ Já que, atendendo à metodologia utilizada, nomeadamente no que respeita à previsão da receita e aos ATFD, alguns destes compromissos podem ter sido assumidos em períodos em que existiam FD.

⁵⁵ Aditado pelo art. 172º da Lei n.º 66-B/2012, de 31/12.

⁵⁶ Ainda que o quadro legal em vigor na época apenas se refira à possibilidade de considerar algumas receitas de janeiro e fevereiro do ano seguinte, a DGAL, em esclarecimento publicitado em novembro/2013, afirma que " *Tendo em consideração o princípio da prudência e do equilíbrio da gestão de receitas e compromissos, uma vez consideradas as receitas dos meses de janeiro e fevereiro de 2014 deverão ser considerados igualmente os compromissos com despesas certas e permanentes desses meses, bem como os compromissos agendados para esses mesmos meses* ".

compromissos de valores materialmente relevantes (dezembro/2015: 617 m€) **sem a garantia de existirem**, de facto, **FD** (pois o respetivo cálculo está influenciado por receitas de janeiro/fevereiro do ano seguinte que podem ser necessárias para assumir, nesse exercício, os compromissos respetivos), e, assim, um **risco significativo de incumprimento da LCPA em cada um dos anos seguintes**.

Aliás, se não fossem considerados os valores das receitas e dos compromissos de janeiro/fevereiro do ano seguinte, **os FD dos meses de novembro/dezembro passariam a ser negativos**, como se evidencia a seguir:

Figura 16 – Reportes de novembro e dezembro de 2014/2015 sem o impacto das receitas/compromissos do exercício seguinte

Un: euro

ANO	DESCRIÇÃO	FD REPORTADOS	IMPACTO DAS RECEITAS/COMPROMISSOS DE N + 1	DIFERENÇA
		(1)	(2)	(3)-(1)-(2)
2014	Novembro	9 661	805 907	- 796 246
	Dezembro	300	1 409 846	-1 409 546
2015	Novembro	58 995	595 747	- 536 752
	Dezembro	126 302	617 452	- 491 150

Fonte: SIIAL, informação prestada pelo Município e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 53)

No contraditório, o MSJM informou que o risco de incumprimento a que se alude não se concretizou nos primeiros meses dos anos subsequentes a 2014/2015, conforme, alegadamente, resulta dos FD calculados e reportados no SIIAL relativamente a esses períodos.

No entanto, não pondo em causa a afirmação da Autarquia, a informação referida é insuficiente para a suportar, pois seriam também necessárias as conta-correntes de FD.

Anexo 6 (fls. 73)

2.3.3. Em síntese, não obstante a evolução favorável em algumas grandezas, **os eleitos e órgãos municipais ainda não tinham adotado**, no final de 2015, **todas as medidas necessárias ao exigível cumprimento imediato, integral e sistemático do regime legal consagrado pela LCPA**, pois **os valores anuais das receitas relevantes para os FD foram empolados e persistia um significativo desajustamento entre as receitas e os compromissos totais assumidos**, ao que acresce o **risco que decorre do procedimento adotado quanto às receitas consideradas nos reportes de dezembro de cada ano** relativamente a **janeiro/fevereiro do seguinte**.

2.4. CONTROLO INTERNO E PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS

2.4.1. A **Norma de Controlo Interno (NCI)**⁵⁷ e o **Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC)** não estão articulados entre si nem com a atual estrutura e organização dos serviços municipais (em vigor desde o início de 2013).

A **NCI não contempla qualquer regra** relativa aos **procedimentos a adotar em matéria de LCPA**⁵⁸, designadamente

⁵⁷ Aprovada pela Câmara Municipal em reunião de 20/12/2002.

⁵⁸ No entanto, nas " Normas Regulamentares à Execução do Orçamento ", que acompanharam, pela primeira vez, o Orçamento e as Grandes Opções do Plano para o ano 2015, foram definidas algumas regras, em particular em sede de execução da despesa, sobre os procedimentos a adotar e periodicidade na contabilização, para efeitos de cálculo de FD, dos compromissos referentes a encargos de pessoal, a realizar através dos fundos de maneo.

quanto à tramitação processual e contabilística da despesa em função da sua natureza e à anulação de compromissos (em especial, no que concerne à entidade competente para a respetiva autorização).

Realça-se, no entanto, a obrigatoriedade de preenchimento mensal, pelas várias unidades orgânicas e/ou serviços municipais, da “ Lista de serviços e bens a requisitar no mês seguinte “, onde se identificam os serviços/bens a adquirir, o local/serviço a que destinam, o valor estimado e a prioridade (por ordem decrescente) da aquisição ⁵⁹, que é, após aprovação, devolvida, no início do mês a que respeita, ao serviço requisitante, de modo a dar conhecimento das aquisições que serão, ou não, promovidas.

O **PGRCIC ainda não tinha sido revisto** apesar das recomendações efetuadas pela IGF numa auditoria realizada em 2012 ⁶⁰.

A Autarquia **não dispõe de nenhum departamento/serviço específico ou elemento que realize a função de controlo interno.**

No contraditório, o MSJM indicou que “ (...) até por força da entrada em vigor do novo sistema contabilístico (SNC), está a desenvolver os mecanismos necessários à adequação de tais documentos (...) bem como designar uma pessoa responsável pela função de controlo interno. “.

Anexo 6 (fls. 74)

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

3.1. Face ao exposto, concluímos que:

C1. Foram assumidos pelo MSJM, em março e entre abril/dezembro de 2015, **compromissos sem FD no valor de**, respetivamente, **264 m€ e 1,1 M€**, facto que é suscetível de **gerar responsabilidade financeira sancionatória** (cfr. n.º 1, do art. 11º, da LCPA e al. b), do n.º 1, do art. 65º, da LOPTC).

Todavia, em ambos os casos, **a conta-corrente da Autarquia não espelhava a assunção, em qualquer momento desses meses, de compromissos sem FD**, resultando esta situação da falta de assunção atempada de alguns compromissos (que foram regularizados pela Autarquia na sequência da intervenção da IGF), da adoção do “agendamento “ de compromissos de despesas de carácter regular e permanente e do respetivo tratamento pela aplicação informática.

Os factos expostos indiciam que os responsáveis por garantir o cumprimento da LCPA não tinham conhecimento de que estavam a violar o quadro legal respetivo, ao que acresce a alteração do n.º 2, do art. 61º, da LOPTC, quanto ao regime de responsabilidade financeira dos membros dos órgãos executivos das autarquias locais e à jurisprudência consistente do TC sobre a mesma, pelo que que não estão reunidos os pressupostos que justificam a comunicação àquele órgão jurisdicional com vista à eventual efetivação de responsabilidade financeira.

(cfr. itens 2.1.3.1. e 2.2.3.)

C2. Entre março e dezembro de 2015, o MSJM cumpriu, em regra, **atempadamente, a obrigação de prestação de informação dos FD apurados à DGAL** (no SIAL), que apresentaram **um comportamento**

⁵⁹ Classificada de 1, 2 e 3, a que corresponde a menção de imprescindível, urgente e necessário, respetivamente.

⁶⁰ No âmbito do “ Controlo da Contratação Pública na Administração Local Autárquica ” (Proc. n.º 2012/187/B1/1245).

muito irregular, mas que foram sempre positivos, exceto em setembro.

(cfr. itens 2.1.1. e 2.2.1.)

C3. Relativamente a março/2015, o MSJM reportou FD positivos à DGAL (640 m€), que sofreram uma alteração negativa substancial na sequência das correções da IGF (passando para 345 m€), tendo cumprido as regras consagradas na LCPA em termos dos valores das receitas relevantes, o que já não se verificou quanto à atempada assunção dos compromissos relativos a algumas despesas (correção do respetivo montante, para mais, de 294 m€).

(cfr. itens 2.1.2.1., 2.1.2.2. e 2.1.3.1.)

C4. Não se verificava a exigível compatibilidade entre o valor dos compromissos constante do MEOD no final de fevereiro/2015 e o considerado no reporte de FD de março/2015 (por força da adoção, permitida pela aplicação informática em violação da LCPA, do procedimento de “ agendamento “ de compromissos), tendo sido apurada uma divergência materialmente relevante de 6,6 M€ (que não deu lugar a qualquer correção para efeitos da análise da IGF), mostrando-se, no entanto, esta fragilidade quase integralmente ultrapassada no final desses exercícios (a divergência que persistia importava em montantes pouco significativos).

(cfr. itens 2.1.2.2.3. e 2.1.2.2.4.)

C5. O MSJM deixou de ter stock de PA em maio/2014, situação que se manteve até, pelo menos, dezembro de 2015, o que indicia a prossecução do objetivo central da LCPA.

(cfr. itens 2.1.3.3. e 2.2.2.)

C6. Da evolução, entre 2014/2015, de algumas grandezas relevantes e de alguns procedimentos adotados pela Autarquia resultam riscos significativos em termos da assunção de compromissos sem FD e, assim, para o cumprimento da LCPA, pois:

- ✓ As receitas consideradas no apuramento e reporte dos FD de dezembro de 2014/2015 não eram consistentes com os valores resultantes do respetivo potencial máximo relevante e com a execução orçamental (o MSJM empolou, em termos anuais, as receitas relevantes para o apuramento dos FD), sendo, em qualquer das perspetivas referidas, insuficientes para cobrir os compromissos totais assumidos em cada exercício;
- ✓ No cálculo e reporte dos FD de novembro/dezembro dos indicados anos existia, relativamente a janeiro/fevereiro de cada ano seguinte, alguma articulação temporal entre receitas relevantes e compromissos assumidos, mas não em termos dos valores considerados, sem os quais, aliás, os FD desses meses seriam negativos, resultando desta situação a possibilidade de assumir, nos dois últimos meses de cada ano, novos compromissos sem a garantia de existirem, de facto, FD, e, assim, um risco significativo para o cumprimento da LCPA em cada um dos exercícios seguintes;
- ✓ Ocorreu uma redução do grau de cobertura da dívida total e das outras dívidas a terceiros de CP pelas receitas orçamentais (mantendo-se, no entanto, as diferenças positivas), ainda que com uma redução das últimas grandezas indicadas em termos absolutos;
- ✓ Manteve-se, num nível reduzido, a proporção entre o saldo orçamental e compromissos assumidos ou as outras dívidas a terceiros de CP (entre 0,01% e 0,12%), passando, em termos absolutos, respetivamente, de uma diferença negativa de 4,9 M€ para 1,6 M€ e de 3,5 M€ para 1,2 M€.

(cfr. itens 2.3.1. e 2.3.2.)

C7. Não obstante a evolução favorável em algumas grandezas, **os eleitos e órgãos municipais ainda não tinham adotado**, no final de 2015, **todas as medidas necessárias ao exigível cumprimento imediato, integral e sistemático do regime legal consagrado pela LCPA**, pois os valores anuais das receitas relevantes para os FD foram empolados e persistia um significativo desajustamento entre as receitas e os compromissos totais assumidos.

(cfr. item 2.3.3.)

C8. A NCI e o PGRIC não estão articulados entre si nem com a atual estrutura e organização dos serviços municipais, não prevendo, o primeiro documento indicado, **qualquer regra** relativa aos procedimentos a adotar em matéria de LCPA, designadamente quanto à tramitação processual e contabilística da despesa em função da sua natureza e à anulação de compromissos (em especial, no que concerne à entidade competente para a respetiva autorização).

(cfr. item 2.4.1.)

C9. A Autarquia **não dispõe de um departamento/serviço específico ou elemento que realize a função de controlo interno.**

(cfr. item 2.4.1.)

3.2. Atendendo às conclusões formuladas, recomendamos o/a:

R1. Adoção de procedimentos que garantam a proibição (sem exceções) da assunção de compromissos sem que existam FD (devendo ser efetuado, de forma prévia e sistemática à assunção de cada compromisso concreto, o teste da existência de FD) e exigência de que tal procedimento seja efetuado, em regra, antes do fornecimento dos bens e serviços subjacentes às despesas realizadas.

(cfr. item 3.1./C1.)

R2. Apuramento e controlo rigoroso dos FD, através do cumprimento integral, consistente e uniforme das regras relativas à consideração das receitas relevantes e ao reconhecimento de compromissos ao nível das dotações orçamentais da despesa e do impacto nos FD (quanto ao momento e montante), em especial, no que respeita aos relativos às despesas de carácter permanente e continuado, de modo a garantir a exigível compatibilidade entre os dados dessa natureza que resultam, relativamente ao mesmo período, dessas duas bases de informação.

(cfr. item 3.1./C3. e C4.)

R3. Consideração, de forma sucessiva, articulada, equilibrada e prudente, nos reportes, atualmente, de FD de agosto a dezembro de cada ano, dos compromissos de carácter permanente e continuado dos meses iniciais do ano seguinte, caso também sejam incluídas as receitas desses períodos, sendo fundamental a adoção de procedimentos destinados a efetuar, quando da assunção de compromissos, o controlo da existência de FD numa perspetiva anual, de modo a possibilitar, ao longo de todo o exercício, o reforço das medidas necessárias para atingir o exigível ajustamento e equilíbrio entre as receitas e despesas orçamentais.

(cfr. item 3.1./C6.)

R4. Identificação e implementação de medidas que contribuam para uma gestão orçamental verdadeiramente equilibrada, ou seja, para uma real articulação entre receitas e despesas orçamentais e, conseqüentemente, para diminuir os riscos de incumprimento da LCPA, o que passará, designadamente pela:

- ✓ 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 racionalização da despesa com fundamento na sua necessidade e utilidade e na adoção, ainda que não prevista legalmente, do instrumento da cativação das despesas;
- ✓ Execução cada vez mais prudente do orçamento de despesa, com base na cobrança real das receitas e não apenas na sua previsão orçamental.

(cfr. item 3.1./C7.)

R5. Revisão da NCI e do PGRCIC no sentido de promover a articulação entre esses documentos e com a atual estrutura orgânica dos serviços, bem como de incluir os necessários procedimentos e controlos relacionados, designadamente, com a salvaguarda do cumprimento da LCPA.

(cfr. item 3.1./C8.)

R6. Implementação ou designação de um serviço ou pessoa responsável pela função de controlo interno.

(cfr. item 3.1./C9.)

4. PROPOSTAS

4.1. Em resultado do descrito, propomos:

4.1.1. A remessa do presente relatório a Sua Exa. o Secretário de Estado do Orçamento tendo em vista o seu envio a Sua Exa. o Secretário de Estado das Autarquias Locais.

4.1.2. O envio deste relatório ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de São João da Madeira, que, nos termos do n.º 6, do art. 15º, do DL n.º 276/2007, de 31/07 e do art. 22º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, deverá dar conhecimento a esta Inspeção-Geral, no prazo de 60 dias a contar da receção deste documento, das medidas e decisões entretanto adotadas na sequência das recomendações formuladas no Ponto 3.2., documentalmente comprovadas, quando possível, bem como remeter as atas dos órgãos municipais que evidenciem que lhes foi dado conhecimento do presente relatório.

Este trabalho foi realizado pela equipa constituída pelas Inspetoras Helena Águas e Andrea Saldanha, sob a coordenação da Chefe de Equipa Paula Duarte, que subscreve, em seu nome e das referida inspetoras, o presente relatório.

Chefe de Equipa

Digitally signed by PAULA
IDALINA GARCIA DUARTE
Date: 2018.02.15 16:08:16 Z