

# **CONTROLO DA LEI DOS COMPROMISSOS E PAGAMENTOS EM ATRASO**

## **MUNICÍPIO DO MONTIJO**

---

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

**Relatório n.º 2017/1277**

**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 17:38:13 Z

Concordo, salientando a/o:

Cumprimento do regime previsto na LCPA e do respetivo objetivo central, pois, entre maio/2014 e o final de 2015, não foram assumidos compromissos sem FD e não existia *stock* de pagamentos em atraso.

Observância de um modo geral, no cálculo e reporte especificamente analisado, das regras previstas na LCPA quanto aos valores das receitas relevantes e dos compromissos considerados.

Evolução favorável, entre 2014/2015, da relação entre as várias grandezas relevantes para o cumprimento da LCPA, com uma tendência de ajustamento e articulação entre receitas disponíveis, despesas realizadas e compromissos assumidos, sendo de salientar que, no final desses anos, os valores globais das receitas eram suficientes para cobrir os compromissos totais assumidos.

À consideração superior.

Direção de projeto.

Digitally signed by ALEXANDRE  
VIRGÍLIO TOMÁS AMADO  
Date: 2018.02.15 18:32:42 Z

**DESPACHO:**

Concordo.

Observo que a presente auditoria decorreu de plano e de enquadramento jurídico-financeiro anteriores, não integrando as prioridades atuais de intervenção junto das autarquias locais.

Acresce que os resultados obtidos em 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.<sup>a</sup> o Secretário de Estado do Orçamento.

Inspetor-Geral.



assinatura digitalizada

Digitally signed by VÍTOR MIGUEL  
RODRIGUES BRAZ  
Date: 2018.04.12 18:25:25 +01'00'

Relatório n.º 2017/1277

Processo n.º 2017/238/A3/559

**CONTROLO DA LEI DOS COMPROMISSOS E PAGAMENTOS EM ATRASO  
MUNICÍPIO DO MONTIJO**

**SUMÁRIO EXECUTIVO**

A presente auditoria foi realizada com o objetivo de verificar se o **Município do Montijo** (MM) cumpriu as normas consagradas pela Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA), tendo resultado do exame efetuado e do exercício do procedimento do contraditório (Anexos 1 a 5), em especial, as seguintes conclusões:

## 1. Cumprimento da obrigação de prestação de informação e dos principais objetivos resultantes da LCPA

1.1. O MM, entre maio/2014 e o final de 2015, reportou atempadamente ( com base na informação constante da aplicação informática ) os FD à DGAL e não assumiu compromissos sem fundos disponíveis ( FD ), nem tinha qualquer stock de pagamentos em atraso ( PA ), pelo que, no período indicado, cumpriu o regime legal e atingiu o objetivo central subjacente à LCPA.

Não assunção de compromissos sem FD  
Inexistência de PA

## 2. Observância das regras relativas ao cálculo dos FD no reporte especificamente analisado

2.1. No cálculo dos FD de maio/2014, o MM cumpriu, de um modo geral, as regras previstas na LCPA em termos dos valores das receitas relevantes e dos compromissos considerados, incluindo os relativos a despesas de natureza permanente ou continuada, pois o correspondente procedimento cumpria o objetivo decorrente do quadro legal.

Cumprimento, de um modo geral, das regras definidas na LCPA quanto às receitas relevantes e aos compromissos assumidos

2.2. Todavia, não se verificava a exigível compatibilidade entre o valor dos compromissos assumidos no MEOD no final de abril/2014 e o considerado no reporte de FD de maio/2014, pois estes últimos incluem, face ao procedimento adotado, os assumidos, quanto a despesas de carácter permanente ou continuado, entre o início do mês e a data do cálculo de FD que serve de base ao reporte, que, naturalmente, não influenciam os constantes do MEOD do final do mês anterior, mostrando-se esta situação ultrapassada no final de 2015.

Falta da exigível compatibilidade, em especial ao longo dos exercícios, entre os compromissos assumidos, relativamente ao mesmo período, ao nível dos FD e do MEOD

## 3. Evolução favorável das variáveis relevantes para o cumprimento da LCPA

3.1. A relação entre as várias grandezas com impacto no cumprimento da LCPA teve, entre 2014/2015, uma evolução favorável, sendo de salientar que, nesses anos, os valores globais das receitas eram suficientes para cobrir os compromissos totais assumidos.

Evolução favorável das várias grandezas com impacto no cumprimento da LCPA

De facto, a análise realizada espelha uma tendência de ajustamento e articulação entre receitas disponíveis, despesas realizadas e compromissos assumidos e, conseqüentemente, a realização de uma gestão orçamental e uma situação financeira de CP equilibradas.

Tendência no sentido do cumprimento da LCPA

## 4. Regulamento do Sistema de Controlo Interno ( RSCI ) e Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas ( PGRIC )

4.1. O RSCI não estava articulado com os PGRIC e REOSM e não integrava as adequadas normas face às alterações legislativas decorrentes, em especial, da LCPA e do RFALEI, situação que foi, entretanto, ultrapassada com a elaboração e aprovação de um novo Regulamento.

O Município não dispunha de nenhum departamento, serviço ou elemento específico que realize a função de controlo interno.

Inexistência da função de controlo interno

## 5. Principais recomendações

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

- ✓ Reconhecimento, no mesmo momento e montante, dos compromissos ao nível das dotações orçamentais da despesa e do impacto nos FD, 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, daquelas duas bases;
- ✓ Efetiva implementação da função de controlo interno, através da criação de um serviço ou designação de um responsável.

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 .....	6
1.4. CONTRADITÓRIO .....	7
2. RESULTADOS .....	7
2.1. CONTROLO DO CUMPRIMENTO DA LCPA .....	7
2.2. EVOLUÇÃO DOS FD, COMPROMISSOS E PA .....	14
2.3. EVOLUÇÃO DAS PRINCIPAIS GRANDEZAS COM IMPACTO NA LCPA .....	15
2.4. CONTROLO INTERNO E PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS .....	18
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....	19
4. PROPOSTAS .....	20
ANEXOS 1 ( fls. 1 a 11 ), 2 ( fls. 12 a 38 ), 3 ( fls. 39 e 40 ), 4 ( fls. 41 a 44 ) e 5 ( fls. 45 a 78 )	

### **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

<b>ATFD</b>	Aumentos temporários de fundos disponíveis
<b>Cfr</b>	Confrontar
<b>CP</b>	Curto prazo
<b>DGAL</b>	Direção-Geral das Autarquias Locais
<b>DGAL_Manual</b>	Manual de Apoio à Aplicação da LCPA no Subsetor da Administração Local
<b>DGO</b>	Direção-Geral do Orçamento
<b>DGO_Manual</b>	Manual de Procedimentos – Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso
<b>DL</b>	Decreto-Lei
<b>DL_LCPA</b>	Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21/06
<b>DR</b>	Diário da República
<b>EMLP</b>	Empréstimos de médio/longo prazos
<b>FD</b>	Fundos disponíveis
<b>IGF</b>	Inspeção-Geral de Finanças
<b>LCPA</b>	Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso
<b>M€</b>	Milhões de euros
<b>m€</b>	Milhares de euros
<b>MEOD</b>	Mapa de execução orçamental da despesa
<b>MM</b>	Município do Montijo
<b>MLP</b>	Médio e longo prazos
<b>OE</b>	Orçamento do Estado
<b>PA</b>	Pagamentos em atraso
<b>PGRIC</b>	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
<b>POCAL</b>	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
<b>pp</b>	Pontos percentuais
<b>QREN</b>	Quadro de Referência Estratégico Nacional
<b>REOSM</b>	Regulamento da Estrutura e Organização dos Serviços Municipais
<b>RSCI</b>	Regulamento do Sistema de Controlo Interno
<b>RFALEI</b>	Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais
<b>SIIAL</b>	Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais

## 1. INTRODUÇÃO

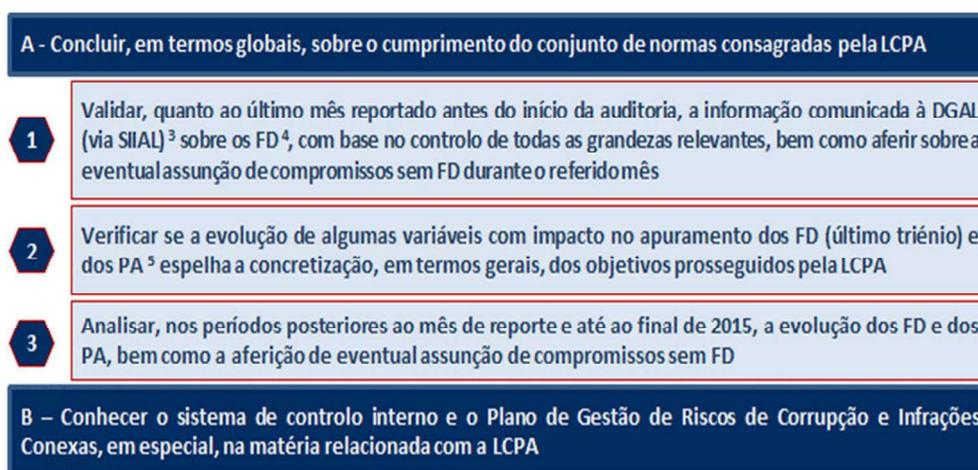
### 1.1. FUNDAMENTO

**1.1.1.** De acordo com o plano de atividades da Inspeção-Geral de Finanças ( IGF ), realizou-se uma auditoria no Município do Montijo ( MM ), 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 o **controlo do regime consagrado na Lei n.º 8/2012, de 21/02** ( Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso - LCPA )<sup>1 e 2</sup>, estiveram associados os seguintes objetivos:

**Figura 1 – Objetivos da auditoria**



A auditoria incidiu sobre o mês de maio/2014 e incluiu a análise da informação relativa à aplicação da LCPA até dezembro/2015.

### 1.3. METODOLOGIA

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

- ✓ Recolha e análise de informação, suportadas num conjunto de mapas elaborados atendendo especificamente aos objetivos prosseguidos na auditoria;
- ✓ Realização de entrevistas, com a responsável no Município pela informação relativa aos FD,

<sup>1</sup> O Decreto-Lei ( DL ) n.º 127/2012, de 21/06 ( DL\_LCPA ) estabeleceu os procedimentos necessários à sua aplicação e à operacionalização da prestação de informação.

<sup>2</sup> 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 ), tendo, o primeiro deles, sido entretanto objeto de algumas alterações e atualizações, nomeadamente face à evolução do quadro legal.

<sup>3</sup> Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais.

<sup>4</sup> Fundos disponíveis.

<sup>5</sup> Pagamentos em atraso.

baseadas num questionário destinado a validar os procedimentos adotados no apuramento e reporte dos FD, bem como nos aspetos mais relevantes do sistema de controlo interno relacionados com a aplicação da LCPA;

- ✓ 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)

## 1.4. CONTRADITÓRIO

**1.4.1.** Nos termos do disposto no art.º 12º ( princípio do contraditório ) do DL n.º 276/2007, de 31/07, e dos art.s 19º, n.º 2, e 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF<sup>6</sup>, foi dado conhecimento formal ao Senhor Presidente da Câmara Municipal do Montijo das principais asserções, conclusões e recomendações constantes deste documento, através do envio do respetivo projeto de relatório em 10/08/2017.

A resposta recebida ( EEL 3353 ), em 24/08/2017 e que integra os Anexos a este documento, não põe em causa, no essencial, as asserções, conclusões e recomendações explicitadas no projeto de relatório, ainda que apresente a sua discordância quanto à conclusão C3, situação que analisaremos infra.

Refere, ainda, a Autarquia que *“ A maior preocupação foi a de respeitar aquilo que considerámos ser o espírito das normas vertidas na LCPA (...). ”*, pelo que o principal objetivo, ao nível da sua operacionalização, foi o de *“ (...) encontrar uma metodologia que permitisse, em cada momento de assunção de um novo compromisso, criar as condições para informar o órgão decisor da existência de fundos ”*.

Salienta, por fim, quanto ao conteúdo das conclusões identificadas como C1, C2 e C4, que não podem deixar de se congratular *“ (...) tendo em conta o elevado esforço desenvolvido para alcançar os resultados aí reconhecidos. O reconhecimento por entidade independente da nossa gestão nesse domínio, constitui para nós motivo de gozijo e de elevado reconhecimento aos trabalhadores municipais que para ele contribuíram. ”*

A apreciação do conteúdo do contraditório foi tida em consideração na redação do presente documento.

Anexo 5 (fls. 45 a 78)

## 2. RESULTADOS

### 2.1. CONTROLO DO CUMPRIMENTO DA LCPA

#### 2.1.1. CÁLCULO DOS FUNDOS DISPONÍVEIS E REPORTE À DGAL

**2.1.1.1.** Os **FD relativos a maio/2014** foram atempadamente<sup>7</sup> calculados e reportados ( 07/05 ), pelo MM à DGAL ( no SIAL ), **com base na informação constante da aplicação informática**<sup>8</sup>.

Anexo 2 (fls. 12)

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> De acordo com o quadro legal até, respetivamente, ao 5º e 10º dias úteis de cada mês ( art. 16º do DL\_LCPA e al. a ), do n.º 1, do art. 61º, do DL n.º 52/2014, de 07/04 ).

<sup>8</sup> Através da aplicação SIGMA, desenvolvida pela empresa Medidata – Sistema de Informação para Autarquias, SA.

2.1.1.2. Segundo os dados reportados à DGAL, o MM apresentou, em maio/2014, FD positivos, no valor de 2 799 531 €<sup>9</sup>, em resultado das seguintes variáveis:

Figura 2 – Reporte de FD de maio/2014

Un: euro

DESCRIÇÃO	FD DE MAIO/2014
Transferências ou subsídios com origem no Orçamento de Estado (OE)	3 055 800
Receita efetiva própria cobrada ou recebida como adiantamento	4 753 370
Previsão da receita efetiva própria	6 345 463
Produto de empréstimos contraídos nos termos da lei	100 000
Transferências do QREN ainda não efetuadas	0
Transferências do QREN ainda não efetuadas - correções por recebimento efetivo	0
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	2 320 854
Recebimentos em atraso integrados em plano de liquidação do devedor	0
<b>Receitas consideradas para os Fundos Disponíveis</b>	<b>16 575 487</b>
<b>Compromissos Assumidos</b>	<b>13 775 956</b>
<b>Fundos Disponíveis - total acumulado</b>	<b>2 799 531,03</b>

Fonte: Dados do SIAL

Anexo 2 (fls. 12)

## 2.1.2. CONTROLO DO APURAMENTO DOS FUNDOS DISPONÍVEIS

### 2.1.2.1. RECEITAS RELEVANTES

2.1.2.1.1. Verificámos, no cálculo e apuramento dos FD de maio/2014 ( cfr. item 2.1.1. ), a **conformidade** dos procedimentos adotados e dos valores considerados pela Autarquia ao nível de todas as grandezas relevantes<sup>10</sup> a saber:

- ✓ Transferências ou subsídios com origem no Orçamento de Estado ( OE );
- ✓ Receita efetiva própria cobrada ou recebida como adiantamento;
- ✓ Previsão da receita efetiva própria;
- ✓ 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;
- ✓ Outros montantes autorizados nos termos do art. 4º ( ou seja, aumentos temporários de fundos

<sup>9</sup> No entanto, este montante não corresponde ao saldo apurado no cálculo inicial ( de 02/02/2014 ) dos FD de maio/2014 ( 4 874 342,61 € ), uma vez que entre a referida data e o apuramento dos FD desse mês (2º cálculo, realizado a 07/05) reportados, via SIAL, à DGAL, foram assumidos compromissos, essencialmente, de natureza permanente ou continuada, referentes ao segundo mês ( julho ) para além do mês de reporte, sendo este o procedimento-regra adotado ( cfr. o que se dirá sobre esta matéria nos itens 2.1.2.2.1. e 2.1.2.2.4. ).

<sup>10</sup> De acordo com a metodologia descrita no item 1.1.3.1. do documento designado de “ Objetivos e metodologia ” ( cfr. Anexo 1, em especial, fls. 1 a 6 ) e com os procedimentos também referidos no Anexo 2 ( fls. 14 a 16 ).

disponíveis - ATFD )<sup>11</sup>;

- ✓ Aplicação de saldos de gerência ou de ativos financeiros;
- ✓ Recebimentos em atraso integrados em plano de liquidação do devedor.

Anexo 2 (fls. 12 a 21)

**2.1.2.1.2.** Por sua vez, os indicadores destinados a **aferrir da razoabilidade das receitas globais consideradas no reporte de maio/2014** ( até julho desse ano, ou seja, cerca de 58% 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 maio de 2013/2014**

Un: euro

DESCRIÇÃO	2011/2013	Reporte de maio/2013			Reporte de maio/2014			Variação 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		16 508 045	-10 585 371	61%	16 575 487	-10 517 929	61%	67 442	0,2
Receita cobrada considerada no reporte dos FD abatida dos ATFD líquidos		15 956 045	-11 137 371	59%	16 575 487	-10 517 929	61%	619 442	2,3
Receita cobrada considerada no reporte dos FD (incl. saldo orçamental)		8 090 338	-19 003 079	30%	8 820 392	-18 273 024	33%	730 054	2,7
Receitas estimadas + ATFD líquidos considerados no reporte dos FD		8 417 707	-18 675 709	31%	7 755 095	-19 338 321	29%	- 662 612	-2,4
ATFD líquidos considerados no reporte dos FD		552 000	-26 541 416	2%	0	-27 093 416	0%	- 552 000	-2,0
ATFD brutos considerados no reporte dos FD		1 200 000	-25 893 416	4%	0	-27 093 416	0%	-1 200 000	-4,4
Média da receita total cobrada nos 3 exercícios findos anteriores ao do reporte em análise	27 093 416								

Fonte: SIIAL e auditoria da IGF

Anexo 2 (fls. 22, indicadores 6 a 10, e 23)

Salientamos, deste modo, que, nos dois reportes indicados, **o peso**, na média da receita total cobrada nos três exercícios findos ( 2011/2013 ), da **receita**:

- ✓ **Total considerada no cálculo dos FD** manteve-se estável ( 61% ), resultado que ultrapassa ligeiramente ( 3 pp )<sup>12</sup> o que decorre da consideração da parte proporcional do período do exercício já abrangido pelos reportes ( 58% );
- ✓ **Considerada nos FD abatida do valor dos ATFD líquidos evoluiu positivamente** ( de 59% para 61% ), evidenciando, em ambos os anos, um resultado ligeiramente superior ao que decorre da proporcional de referência ( 58% );
- ✓ **Cobrada registou um crescimento de 3 pp** ( de 30% para 33% ), enquanto que **o da soma da receita estimada com os ATFD ( líquidos ) diminuiu 2 pp** ( de 31% para 29% ).

Anexo 2 (fls. 22, indicadores 6 a 10, e 23)

Ocorreu, assim, entre os períodos em apreço, uma **diminuição do risco de consideração de receitas com impacto ao nível dos referidos reportes de FD cuja cobrança era suscetível de não se concretizar** ( as receitas relevantes eram adequadas ao correspondente padrão médio de arrecadação ) e, conseqüentemente, o **da assunção de compromissos sem FD**, caso fossem cumpridas as respetivas regras previstas na LCPA.

<sup>11</sup> Ainda que seja de salientar que o MM, entre 01/01/2014 e a data do reporte em análise, não tinha utilizado este instrumento legal.

<sup>12</sup> Pontos percentuais.

## 2.1.2.2. COMPROMISSOS CONSIDERADOS

**2.1.2.2.1.** A Autarquia, no reporte à DGAL, através do SIIAL, dos **FD de maio/2014, comunicou** um valor acumulado de **compromissos assumidos**, até ao dia 7 desse mês ( e não até ao final de mês anterior ), de **13 775 956 €** ( cfr. figura 2 ).

De facto, as verificações realizadas permitiram concluir que o MM efetua, mensalmente, o cálculo/apuramento dos FD em dois momentos distintos: o primeiro, depois do fecho do mês anterior, e, o segundo, após a assunção dos compromissos de carácter, fundamentalmente, permanente ou continuado, estimados para o segundo mês para além do reporte, sendo este o valor que é reportado à DGAL ( cfr. itens 2.1.1.2., 2.1.2.2.3. e 2.1.2.2.4. ).

A justificação dada pelos serviços municipais para a adoção sistemática deste procedimento prende-se com o facto de entenderem que, no que respeita às despesas da natureza anteriormente referida, o recurso à figura do “ agendamento ” <sup>13</sup> ( ainda assim, adotado pela Autarquia de forma residual ) <sup>14</sup>, não lhe permitiria ter um conhecimento e controlo rigoroso dos compromissos assumidos.

Assim, da prática adotada pela Autarquia, relativamente à generalidade dos compromissos relativos a despesas de carácter permanente e continuado, resulta o cumprimento do quadro legal vigente nesta matéria, pois as relativas ao último mês do abrangido pelo reporte são assumidos e têm impacto no do terceiro mês anterior <sup>15</sup>.

De facto, **o procedimento utilizado pela Autarquia cumpre o objetivo**, que decorre do quadro legal, **quanto à assunção dos compromissos de despesas de carácter permanente ou continuado**, pois o cálculo definitivo e o reporte dos FD do mês de maio/2014 está influenciado pelos respeitantes a julho/2014 ( segundo mês seguinte ao do reporte ), ao que acresce que constam, discriminadamente, da respetiva conta-corrente ( o que não se verifica quando são agendados ) e foram considerados, de forma articulada, com as receitas previstas arrecadar no mesmo mês.

**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 <sup>16</sup>, **testes aos respetivos procedimentos adotados e valores considerados em matéria de assunção de compromissos**, constando as asserções produzidas, de forma detalhada, do Anexo 2 ( fls. 24 a 27 ).

Da análise efetuada, aos eventos selecionados, resultou a **conformidade**, atendendo ao regime legal consagrado pela LCPA, **dos valores considerados** em matéria de **assunção, anulação ou redução de compromissos** nas seguintes situações:

---

<sup>13</sup> Opção alternativa, tendo em conta a aplicação informática utilizada, para a assunção mensal dos compromissos desta natureza em termos de impacto nos FD.

<sup>14</sup> Cfr. infra o que se dirá sobre esta matéria.

<sup>15</sup> Com efeito, atendendo à natureza das referidas despesas, o tratamento correto dos respetivos compromissos passa, segundo o disposto, na época, na LCPA, pelo seu registo mensal com, pelo menos, três meses de antecedência ( cfr. DGO\_Manual, a fls. 11 ), devendo entender-se tal afirmação no sentido de que um determinado cálculo e reporte dos FD deve incluir os compromissos desta natureza do respetivo mês e dos dois seguintes.

<sup>16</sup> Com base em critérios que constam das notas ao Anexo 2 ( fls. 24 a 27 ).

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	574 814 €	558 484 €	0
Compromissos de exercícios futuros assumidos para o exercício 2014	1 850 001 €	1 186 392 €	0
Despesas de carácter permanente ou continuado	11 368 651 €	11 368 651 €	0
Despesas de contratos incluídos no mapa "situação dos contratos" (pt. 8.3.3. do POCAL), em especial, de carácter não permanente	529 231 €	520 362 €	0
Subsídios e transferências para entidades de diversa natureza	646 204 €	381 496 €	0
Planos de liquidação de pagamentos em atraso (PLPA)	Vários un.	3 un.	0
Anulações/reduções de compromissos	3 646 091 €	1 706 249 €	0

Fonte: SIIAL, informação da Autarquia e auditoria da IGF

Anexo 2 (fls. 28 a 34)

Lembramos, no entanto, que, no controlo efetuado, considerámos, quanto às despesas de carácter permanente ou continuado, os compromissos assumidos pela Autarquia entre o primeiro dia útil do mês e a data em que procedeu ao cálculo definitivo dos FD reportados à DGAL ( cfr. item 2.1.2.2.1. ).

**2.1.2.2.3.** Por sua vez, com o objetivo de **validar**, em termos globais, **os compromissos constantes do cálculo e reporte de FD de maio/2014**, começámos por verificar a evolução ocorrida face ao mês anterior <sup>17</sup>, situação que se evidencia no quadro seguinte:

Figura 5 – Evolução dos compromissos nos reportes de FD de abril/maio de 2014

Un: euro

COMPROMISSOS COM IMPACTO NO CÁLCULO DOS FD DE MAIO/2014					CONSIDERADOS NO MÊS DE REPORTE (maio/2014)	DIFERENÇA
Considerados no reporte do mês anterior (abril/2014)	Assumidos durante o mês anterior (abril/2014) após o cálculo pelo MM dos FD desse período	Agendados para 2º mês seguinte ao do reporte (julho/2014)	Fundamentalmente, de carácter permanente ou continuado, estimados para o 2º mês seguinte do reporte (julho/2014)	Total		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(1)+(2)+(3)+(4)	(6)	(7)=(6)-(5)
11 508 487	181 388	11 270	2 074 812	13 775 957	13 775 956	0

Fonte: SIIAL, plano de pagamentos de compromissos e MEOD ( abril )

Anexo 2 (fls. 35)

Assim, a **evolução dos compromissos**, entre os reportes indicados, **foi consistente** e decorre das situações identificadas.

**2.1.2.2.4.** Com o objetivo idêntico ao referido no item anterior, testámos a **compatibilidade entre o valor dos compromissos assumidos** que constam dos mapas relativos aos " **FD** " ( maio/2014 ), à " **Execução orçamental da despesa** " ( MEOD ) e aos " **PA** " ( os dois últimos, de abril/2014 ).

Este controlo justifica-se atendendo a que nos DGO\_Manual e DGAL\_Manual <sup>18</sup> 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

<sup>17</sup> Através da comparação entre os compromissos constantes do reporte de FD de maio/2014 e a soma algébrica dos considerados no reporte do mês anterior, dos que foram assumidos de novo durante esse mês ( bem como anulações ou correções ) e dos eventualmente agendados para julho/2014.

<sup>18</sup> Respetivamente, a páginas 23 e 26.

indicado ), decorrendo, assim, dessa posição, que os **compromissos de um determinado reporte de FD devem ser iguais aos que figuram do MEOD do mês anterior.**

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

Ora, o resultado das indicadas comparações foi o seguinte:

**Figura 6 - Compromissos assumidos até ao mês anterior ao do reporte ( maio/2014 )**

Un: euro

DESCRIÇÃO	COMPROMISSOS ASSUMIDOS		DIFERENÇA	
	SIAL	Informação da aplicação informática		
1 - Mapa de reporte dos FD do mês de setembro (que, no caso do MM, corresponde aos compromissos acumulados até 07/05/2014)	13 775 956	13 775 956	0	
2 - Mapa de Execução Orçamental da Despesa do mês anterior ao do reporte dos FD	11 729 020	11 729 020	0	
3 - Mapa dos Pagamentos em Atraso do mês anterior ao do reporte dos FD	11 220 935	11 220 935	0	
Diferenças	4 - MEOD/FD (2-1)	- 2 046 936	- 2 046 936	0
	5 - FD/PA (1-3)	2 559 021	2 559 021	0
	6 - MEOD/PA (2-3)	508 085	508 085	0

Fonte: SIAL e auditoria da IGF

Anexo 2 (fls. 12 e 36)

A diferença ( 508 m€ ) entre os valores que constam do MEOD e o mapa dos PA ( linha 6 ) está totalmente justificada<sup>19</sup>, pois diz respeito aos compromissos assumidos de despesas relativas a passivos financeiros<sup>20</sup> que não são refletidas no referido em último lugar, mas que constam do MEOD do final do mês de abril/2014.

Já a divergência entre os compromissos totais que constam do MEOD ( abril/2014 ) e do reporte de FD ( maio/2014 ), no montante de 2 046 936 € ( linha 4 ), não devia existir, pois, atendendo a que, como já referimos, **as regras da LCPA quanto à assunção de compromissos prevalecem**<sup>21</sup>, nomeadamente sobre o regime consagrado no POCAL<sup>22</sup>, os referidos valores deviam ser iguais.

Todavia, essa diferença resulta das seguintes situações:

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

Un: euro

COMPROMISSOS ( diferença entre FD / MEOD )	JUSTIFICAÇÕES DA DIFERENÇA			DIFERENÇA NÃO JUSTIFICADA
	Compromissos de despesas com agendamento para data posterior ao período dos 3 meses seguintes (de agosto a dezembro/2014)	Compromissos assumidos entre os dias 2 e 7 de maio/2014	Total	
(1)	(2)	(3)	(4)= (2) + (3)	(5)
- 2 046 936	27 875	- 2 074 812	- 2 046 936	0

Fonte: MEOD, conta-corrente de FD e auditoria da IGF

Anexo 2 (fls. 36)

<sup>19</sup> Conforme FAQ n.º 6, da DGAL\_Manual ( página 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. ”.

<sup>20</sup> Rubrica 10.06. do classificador económico, aprovado pelo DL n.º 26/2002, de 14/02.

<sup>21</sup> Cfr. art. 13º da LCPA.

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

A **divergência total apurada tem a ver com os procedimentos adotados pela Autarquia** ( admitidos pela aplicação informática ) no que respeita **aos compromissos relativos**:

- ✓ Fundamentalmente, como já referimos, a **despesas de carácter permanente ou continuado**<sup>23</sup>, assumidos **entre o início do mês em causa e o momento ( 07/05/2014 ) do cálculo dos respetivos FD reportados à DGAL**, que influenciam, automaticamente, neste caso, o valor dos compromissos acumulados do reporte de maio, quando, como é evidente, não constam do MEOD do mês anterior ( abril );
- ✓ Residualmente, de igual modo, a **algumas despesas de natureza idêntica à anteriormente mencionada, cujos compromissos são assumidos pelo valor integral ao nível da dotação orçamental da despesa e agendados mensalmente em termos de impacto nos FD**<sup>24</sup> ( cfr. coluna 2, da figura supra ).

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

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

Un: euro

ANO	COMPROMISSOS		
	Fundos Disponíveis	Dotação orçamental da despesa	Diferença
	(1)	(2)	(3)=(2)-(1)
2014	25 293 953	25 375 665	81 712
2015	25 294 955	25 294 955	0

Fonte: SIAL e mapas de execução orçamental da despesa

Anexo 4 (fls. 43)

No final de 2014, a **diferença apurada ( 82 m€ ) respeita a compromissos assumidos no respetivo exercício**<sup>25</sup> cujo pagamento foi previsto para alguns meses do ano seguinte e que não tiveram impacto nos FD daquele exercício<sup>26</sup>.

Já no **final de 2015, o valor total dos compromissos assumidos na perspetiva orçamental e ao nível dos FD é igual**, o que evidencia a ultrapassagem da situação verificada em 2014 e, nessa data, das fragilidades e divergências que ocorrem ao longo do ano nesta matéria, nomeadamente na sequência da consideração, no cálculo e reporte dos FD, dos compromissos assumidos no início do respetivo mês ( cfr. item 2.1.2.2.1. ).

<sup>23</sup> Do quadro legal vigente na época e dos DGAL\_Manual e DGO\_Manual decorre, sem margem para dúvidas, que o reconhecimento dos compromissos relativos a despesas de carácter 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 deslizante de três meses. ” de acordo, designadamente, “ (...) com o valor estimado de encargos relativos ao período temporal de apuramento de fundos disponíveis ”.

<sup>24</sup> 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, o que não é o caso, para um conjunto de despesas de valor materialmente relevante, um significativo risco ao nível do cumprimento da LCPA.

<sup>25</sup> E, por isso, considerados ao nível da respetiva execução orçamental.

<sup>26</sup> Refira-se que, por opção da Autarquia, no cálculo e reporte dos FD dos últimos meses de cada exercício, não são considerados quaisquer receitas e compromissos relativos aos dois primeiros meses dos anos seguintes ( cfr. itens 2.3.1.2. e 2.3.2. ).

**2.1.2.2.5.** Em síntese, o MM, no cálculo e reporte dos FD de maio/2014 cumpriu as regras previstas na LCPA relativamente à assunção de compromissos, incluindo os relativos a despesas de natureza permanente ou continuada, pois o respetivo procedimento adotado cumpre o objetivo que decorre do quadro legal tendo, por isso, considerado, nesse período, um valor correto de compromissos totais assumidos.

### 2.1.3. FD, COMPROMISSOS ASSUMIDOS E STOCK DE PA

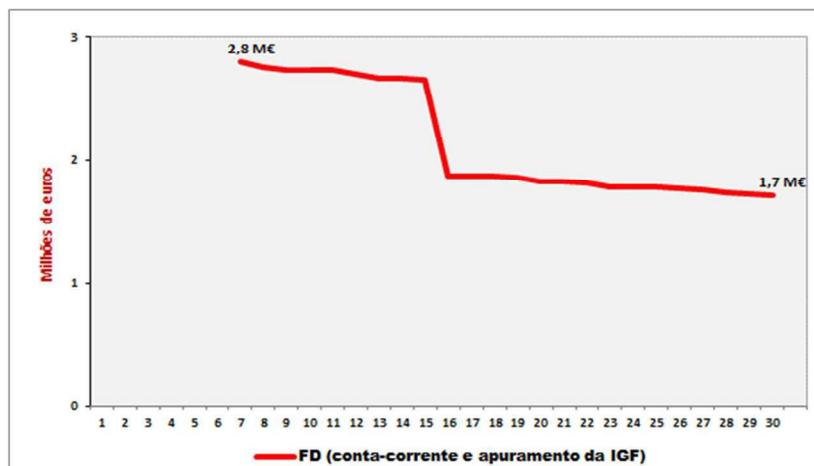
**2.1.3.1.** O MM calculou e reportou à DGAL, relativamente a maio/2014, FD no montante de 2,8 M€, valor confirmado pela IGF.

Anexo 2 (fls. 12, 13 e 37)

**2.1.3.2.** Da análise efetuada, considerando a informação da Autarquia ( reporte à DGAL e conta-corrente de FD ) ou o apuramento da IGF, verificámos que, em maio/2014, não foram assumidos compromissos sem FD ( no momento do respetivo cálculo ou ao longo do mês ).

De facto, de acordo com a conta-corrente de FD de maio/2014 e com o apuramento da IGF, o saldo dos FD apresentou a seguinte evolução ao longo desse mês:

**Figura 9 – Comportamento dos FD durante o mês de maio/2014**



Fonte: SIAL e auditoria da IGF

Anexo 2 (fls. 37)

Assim, ao longo do mês indicado, o MM assumiu novos compromissos no valor líquido ( incluindo, por isso, reforços, anulações e reduções ) de 1,1 M€, ou seja, num montante inferior ao dos correspondentes FD reportados.

**2.1.3.3.** Por sua vez, segundo os dados reportados ao SIAL, no final de maio/2014, o MM não tinha qualquer stock de pagamentos em atraso ( o que, aliás, já acontecia desde maio/2013 ).

Anexo 2 (fls. 38)

## 2.2. EVOLUÇÃO DOS FD, COMPROMISSOS E PA

**2.2.1.** O MM cumpriu, entre os meses de junho/2014 a dezembro/2015<sup>27</sup>, de forma sistemática e atempada<sup>28</sup>, a obrigação de prestação periódica de informação sobre os FD à DGAL.

<sup>27</sup> Posteriores ao do mês do reporte de referência ( maio/2014 ) e até dezembro/2015.

<sup>28</sup> Em 2014 e 2015, até ao 10º dia útil de cada mês, de acordo, respetivamente, com a al. a), do n.º 1, do art. 60º, do DL n.º 52/2014, de 07/04, e na al. c), do n.º 1, do art. 60º, do DL n.º 36/2015, de 09/03.

2.2.2. Segundo o reporte àquela entidade ( através do SIIAL ), o MM apresentou a seguinte evolução mensal dos FD, compromissos com impacto nos FD e PA:

Figura 10 – FD reportados no SIIAL

Un: euro

MÊS	REPORTE NO SIIAL					
	2014			2015		
	FD	Compromissos	PA	FD	Compromissos	PA
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
jan				178 349	7 011 073	0
fev				570 352	8 539 600	0
mar				3 003 156	10 934 091	0
abr				3 124 166	12 767 532	0
mai				1 019 288	15 652 281	0
jun	2 882 928	15 897 458	0	1 854 823	17 313 725	0
jul	2 454 962	18 067 226	0	764 218	19 531 487	0
ago	1 637 333	20 099 306	0	1 702 710	21 138 544	0
set	2 896 635	21 770 043	0	2 785 012	22 131 392	0
out	4 034 068	23 775 077	0	4 663 694	23 720 046	0
nov	1 500 421	24 383 910	0	3 138 950	24 184 961	0
dez	1 341 982	24 730 571	0	2 256 843	24 644 357	0

Fonte: Dados extraídos do SIIAL e auditoria da IGF

No período indicado, a Autarquia calculou e reportou à DGAL FD sempre positivos e manteve um stock de PA nulo, o que vai no sentido do objetivo central do quadro legal consagrado pela LCPA.

2.2.3. Finalmente, o controlo expedito e de carácter genérico efetuado<sup>29</sup>, quanto aos meses de junho/2014 a dezembro/2015, permitiu constatar que não foram assumidos compromissos sem FD, tendo, assim, o MM cumprido, nesse período, o disposto no n.º 1, do art. 5º, da LCPA ( e no n.º 2, do art. 7º, do DL\_LCPA ).

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

2.3.1. Com vista a aferir, com base na evolução ocorrida nas grandezas relevantes para o apuramento dos FD entre 2014/2015, 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.

2.3.1.1. A evolução, entre 2014/2015, de um conjunto de grandezas com impacto na situação financeira do MM, foi a seguinte:

<sup>29</sup> Cujos pressupostos e metodologia estão descritos detalhadamente no Anexo 3 ( fls. 40 ).

Figura 11 – Evolução de algumas grandezas e da sua relação com as disponibilidades orçamentais

DESCRIÇÃO	ANOS						VARIACÃO (2014/2015)			
	2014			2015			Valor		Diferença	
	Valor	Diferença	%	Valor	Diferença	%	Montante	%	Montante	pp
	(2)	(3)=(G.col.2)-(2)	(4)=(G)/(2)	(5)	(6)=(G.col.5)-(5)	(7)=(G)/(5)	(8)=(5)-(2)	(9)=(8)/(2)	(10)=(6)-(3)	(11)=(7)-(4)
A - Cabimentos	25 580 284	1 351 603	105%	25 567 260	2 062 627	108%	- 13 024	-0,05%	711 023	2,8
B - Compromissos do exercício (dotações orçamentais)	25 375 665	1 556 222	106%	25 294 955	2 334 932	109%	- 80 710	-0,32%	778 710	3,1
C - Compromissos do exercício (com impacto nos FD)	25 293 953	1 637 934	106%	25 294 955	2 334 932	109%	1 002	0,00%	696 998	2,8
D - Despesas orçamentais pagas	24 359 532	2 572 356	111%	24 986 261	2 643 626	111%	626 730	2,57%	71 270	0,0
Dívida de operações orçamentais										
E - Total	11 672 151	15 259 737	231%	11 151 367	16 478 520	248%	- 520 783	-4,46%	1 218 783	17,0
F - Outras dívidas a terceiros de CP	403 303	26 528 584	6678%	1 267 862	26 362 025	2179%	864 559	214,37%	- 166 559	-4498,6
G - Receitas orçamentais disponíveis	26 931 888			27 629 887			697 999	2,59%		

Fonte: SIAL, mapas de execução orçamental da receita e despesa, balanços e auditoria da IGF

Anexo 4 (fls. 41 e 42)

Assim, em termos absolutos, entre 2014/2015, os/a(s):

- ✓ **Cabimentos e compromissos** refletidos na **dotação orçamental da despesa diminuíram** (respetivamente, 13 m€ e 81 m€), acontecendo o inverso, ainda que por um valor pouco relevante, **com os compromissos do exercício com impacto nos FD** ( mais 1 m€);
- ✓ **Despesas pagas e as receitas disponíveis tiveram um aumento de**, respetivamente, **627 m€ e 698 m€**;
- ✓ **Dívida total** e as “ **outras dívidas a terceiros de curto prazo ( CP )** “ **sofreram uma evolução**, respetivamente, **positiva e negativa** ( menos 521 m€ e mais 865 m€ ).

Anexo 4 (fls. 41 e 42)

Naqueles exercícios, da **evolução da relação entre as grandezas referidas**<sup>30</sup>, salientamos a/o:

- ✓ **Estabilidade**, num nível elevado ( próximo dos 100%<sup>31</sup>), **dos compromissos assumidos** ( ao nível da execução orçamental ou com impacto nos FD ) **face aos cabimentos de cada exercício**;
- ✓ **Aumento do nível de cobertura dos cabimentos pelas receitas orçamentais** ( 2,8 pp ), passando de 1,4 M€ para 2,1 M€, o mesmo acontecendo relativamente à **dívida total** ( mais 17 pp, passando de 231% para 248% );
- ✓ **Redução da materialidade e percentagem dos compromissos assumidos** que **não geraram dívida** ( 760 m€ ), passando de 781 m€ para 21 m€;
- ✓ **Aumento e diminuição**, respetivamente, **da proporção entre o saldo orçamental e os compromissos assumidos e outras dívidas a terceiros de CP** ( de 603 pp e de -429 pp ), passando, em termos absolutos, de diferenças de 1,5 M€ para 2,3 M€ e 1,5 M€ para 1,4 M€.

Anexo 4 (fls. 42)

Assim, **entre 2014 e 2015**, manteve-se uma **relação positiva entre as várias grandezas relevantes e com impacto no cumprimento da LCPA** ( ainda que com uma evolução negativa da relação entre o saldo orçamental e as outras dívidas a terceiros de CP ).

Anexo 4 (fls. 42)

<sup>30</sup> Exceto entre as receitas orçamentais disponíveis ( que incluem o saldo orçamental ) e os compromissos ( cfr. infra ).

<sup>31</sup> De 99%, em ambos os anos ( cfr. Anexo 4, fls. 42 ).

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 2014/2015<sup>32</sup> face ao respetivo potencial máximo<sup>33</sup> no final daqueles exercícios ( decorrente da aplicação das regras da LCPA )<sup>34</sup> e à receita total disponível face à execução orçamental<sup>35</sup>, permitiu constatar o seguinte:

Figura 12 – Receitas relevantes ( 2014/2015 )

ANO	RECEITAS				
	Reporte dos FD de dezembro	Potencial máximo relevante para os FD	Totais disponíveis (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	26 072 553	26 931 888	26 931 888	- 859 334	- 859 334
2015	26 901 199	27 629 887	27 629 887	- 728 688	- 728 688

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

Anexo 4 (fls. 44)

Deste modo, o valor global das receitas, considerado nos apuramentos dos FD do mês de dezembro de 2014/2015, era consistente com o respetivo potencial máximo relevante para os FD, bem como com a receita total disponível ( em ambos os casos, menores ), pelo que o MM não empolou, em termos anuais, as receitas consideradas no apuramento dos FD.

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

Figura 13 – Articulação entre receitas e compromissos ( 2014/2015 )

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	Totais disponíveis (mapa de execução orçamental da receita)		Reporte dos FD (dezembro)	Potencial máximo relevante	Receita total disponível
2014	26 072 553	26 931 888	26 931 888	25 375 665	696 888	1 556 222	1 556 222
2015	26 901 199	27 629 887	27 629 887	25 294 955	1 606 244	2 334 932	2 334 932

Un: euro

Fonte: Mapas de execução orçamental da receita e despesa e de cálculo de FD e auditoria da IGF

Anexo 4 (fls. 43 e 44)

Ora, em 2014/2015, os valores globais das receitas, nas várias perspetivas indicadas, eram suficientes para

<sup>32</sup> Trata-se do reporte respeitante ao derradeiro mês de cada ano, 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. Assim, o montante considerado corresponde à soma dos valores acumulados até novembro e os previsionais de dezembro.

<sup>33</sup> Resulta da soma da receita total cobrada no exercício ( 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.

<sup>34</sup> 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 eventualmente consideradas pela Autarquia de janeiro e fevereiro de cada um dos anos imediatamente seguintes ( na época, pois atualmente o período de cálculo dos FD é de seis meses, incluindo o de reporte ), opção que, aliás, como já referimos, não é adotada pela Autarquia ( cfr. item 2.1.2.2.4 ).

<sup>35</sup> Que corresponde à soma do saldo orçamental do ano anterior com a receita arrecadada ao longo do exercício.

**cobrir os compromissos totais assumidos em cada exercício**, tendo ocorrido uma melhoria significativa nesta matéria entre os dois períodos.

**2.3.2.** Realce-se, por fim, que, **no cálculo e reporte dos FD de novembro e dezembro de 2014/2015 não foram consideradas quaisquer receitas<sup>36</sup> e compromissos<sup>37</sup> de janeiro e fevereiro do ano seguinte.**

**2.3.3.** Em síntese, **ocorreu, entre 2014/2015, uma evolução favorável da relação entre as várias grandezas relevantes e com impacto no cumprimento da LCPA, o que espelha a adoção das medidas necessárias à prossecução desse objetivo**, com uma significativa **tendência de ajustamento e articulação entre receitas disponíveis e despesas realizadas/compromissos assumidos** e no sentido da **realização de uma gestão orçamental e uma situação financeira de CP equilibradas.**

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

**2.4.1.** O Regulamento do Sistema de Controlo Interno ( RSCI )<sup>38</sup> e o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas ( PGRVIC )<sup>39</sup>, em vigor na Autarquia, não estavam articulados entre si nem com o Regulamento da Estrutura e Organização dos Serviços Municipais ( REOSM ) na versão aprovada pela Câmara Municipal em 20/02/2012<sup>40</sup>.

O RSCI, que contempla regras definidoras das políticas, métodos e procedimentos de controlo, em especial, relacionados com a área económico-financeira, **não integra as adequadas normas face às alterações legislativas entretanto ocorridas** ( decorrentes, em especial, da LCPA e do Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais - RFALEI ).

O MM, em sede de contraditório, informou que já elaborou um novo RSCI ( conforme cópia que remete ) de forma a compatibilizá-lo com o REOSM e com as alterações legislativas apontadas pela IGF, pelo que já se mostra implementada a recomendação formulada sobre esta matéria.

Acrescentou, ainda, que “ (...) *elabora normas de execução orçamental ( conforme disposto no RFALEI ) que em conjunto com o RSCI reforçam o controlo interno.* ”.

Anexo 5 (fls. 47 a 78)

Por sua vez, o PGRVIC prevê, no seu ponto V, **mecanismos de monitorização interna**, mas a primeira fase da referida monitorização apenas aconteceu em julho/2011, por força, alegadamente, das alterações ocorridas ao nível da estrutura orgânica da Autarquia, e, desde então, não se registou nesta matéria progressos dignos de referência<sup>41</sup>.

<sup>36</sup> Nos termos previstos no art. 5º, n.º 4, do DL\_LCPA ( aditado pelo art. 172º da Lei n.º 66-B/2012, de 31/12 ).

<sup>37</sup> 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.* ”.

<sup>38</sup> Aprovado, inicialmente, pela Câmara e Assembleia Municipais em, respetivamente, 22/05/2002 e 13/06/2003 e, mais tarde, alterado por deliberação dos referidos órgãos autárquicos de 14 e 30/09/2005.

<sup>39</sup> Aprovado pela Câmara Municipal em 30/12/2009 e enviado ao Conselho de Prevenção da Corrupção, nos termos definidos na Recomendação n.º 1/2009, de 01/07.

<sup>40</sup> Publicado no Diário da República, 2ª Série, n.º 94, de 16/05/2013 e objeto de alterações subsequentes, designadamente à aprovada pelo respetivo órgão executivo de 17/08/2016.

<sup>41</sup> Segundo informação prestada pelos serviços, o PGRVIC deverá ser revisto no decurso de 2017.

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

No exercício do contraditório, a Autarquia confirma o facto descrito e manifesta a intenção de, no futuro, acautelar esta situação.

Anexo 5 (fls. 47)

### 3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

3.1. Face ao exposto, as principais conclusões da auditoria são as seguintes:

**C1** Os **FD**, apurados e atempadamente reportados à DGAL ( com base na informação constante na aplicação informática ), de **maio/2014 a dezembro de 2015, foram sempre positivos** ( entre 178 m€ e 4,7 M€ ) e, nesse período, **não foram assumidos quaisquer compromissos sem FD** ( de acordo com as contas-correntes da Autarquia e com a análise da IGF ).

( cfr. itens 2.1.3.2., 2.2.2. e 2.2.3. )

**C2** O **stock de PA**, de acordo com os dados reportados à DGAL, foi completamente eliminado **desde maio/2013 até**, pelo menos, **dezembro/2015**, o que **espelha uma evolução no sentido da prossecução do objetivo central da LCPA**.

( cfr. itens 2.1.3.3. e 2.2.2. )

**C3** Relativamente ao **cálculo e reporte dos FD de maio/2014**, constatámos que:

- ✓ Foram **cumpridas as regras previstas em matéria das receitas relevantes e respetivos valores a considerar, tendo ocorrido**, entre janeiro/maio de 2014 e idêntico período do ano anterior, uma **diminuição do risco de consideração de receitas com impacto ao nível dos referidos reportes de FD cuja cobrança era suscetível de não se concretizar** ( as receitas relevantes eram, em qualquer caso, adequadas ao correspondente padrão médio de arrecadação ) e, conseqüentemente, o **da assunção de compromissos sem FD**, caso fossem cumpridas as respetivas regras previstas na LCPA;
- ✓ **O valor global dos compromissos assumidos é correto**, tendo sido **cumpridas as respetivas regras previstas na LCPA**, incluindo as relativos a despesas de natureza permanente ou continuada, pois o correspondente procedimento cumpre o objetivo que decorre do quadro legal;
- ✓ **Não se verificava a exigível compatibilidade entre o valor dos compromissos assumidos no MEOD no final de abril/2014 e o considerado no reporte de FD de maio/2014**, pois estes últimos incluem, face ao procedimento adotado pela Autarquia, os assumidos, entre o início do mês e a data do cálculo de FD que serve de base ao reporte, quanto a despesas de carácter permanente ou continuado, que, naturalmente, não influenciam os constantes do MEOD do final do mês anterior, mostrando-se esta situação ultrapassada no final de 2015.

( cfr. item 2.1.2.2.4. )

**C4** Da **evolução**, entre 2014/2015, de **algumas grandezas relevantes** e impacto no cumprimento da LCPA, **resultou** uma tendência no sentido **da realização de uma gestão orçamental e uma situação financeira de CP equilibradas**, pois:

- ✓ **Persistiu uma relação positiva entre as várias grandezas relevantes** ( receitas, despesas, cabimentos, compromissos, dívida e saldo orçamental ) **e com impacto no cumprimento da LCPA** ( ainda que com uma evolução negativa da relação entre o saldo orçamental e as outras dívidas a terceiros de CP );

- ✓ **O valor global das receitas**, considerado nos apuramentos dos FD do mês de dezembro de 2014/2015 **era consistente com o respetivo potencial máximo relevante para os FD**, bem como **com a receita total disponível** ( em ambos os casos, menores ), pelo que **não foram empoladas**, em termos anuais, **as receitas consideradas no apuramento dos FD**;
- ✓ **Verifica-se a existência de ajustamento e articulação entre receitas disponíveis e compromissos assumidos**, atendendo a que as receitas consideradas no cálculo de dezembro e arrecadadas nesses exercícios eram suficientes para cobrir os compromissos totais assumidos nesses períodos.

( cfr. itens 2.3.1.2. )

**C5 O RSCI não estava articulado com os PGRCIC e REOSM** e não contemplava quaisquer procedimentos ou controlos relacionados com as alterações legislativas decorrentes, em especial, da LCPA e do RFALEI, situação que foi, entretanto, ultrapassada com a elaboração e aprovação de um novo Regulamento.

( cfr. item 2.4.1. )

**C6 Inexistência 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** Reconhecimento, no mesmo momento e montante, dos compromissos ao nível das dotações orçamentais da despesa e do impacto nos FD, 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 )

**R2** Implementação ou designação de um serviço ou pessoa responsável pela função de controlo interno.

( cfr. item 3.1./C6 )

## 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 do Montijo, 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 enviar as atas dos órgãos municipais que evidenciem que lhes foi dado conhecimento do presente relatório.

Este trabalho foi realizado pelos Inspetores Fernando Raposo e Helena Águas, sob a coordenação da Chefe de Equipa Sónia Barbosa, que subscreve, em seu nome e dos referidos inspetores, o presente relatório.

Chefe de Equipa

SÓNIA MARIA DA  
SILVA BARBOSA  
2018.02.15  
15:45:01 Z