

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

V.Refª Proc. N.º 2014/182/A5/1501

Ofício n.º 376/GP/2015

05/11/2015

**ASSUNTO:** Contraditório institucional ao projeto de relatório designado de “Controlo do endividamento e da situação financeira da administração local autárquica” ao Município da Amadora

Exmos. Senhores,

Na sequência do projeto de relatório realizado sob a égide da Inspeção-Geral de Finanças, tendo por objeto o “Controlo do Endividamento e da Situação Financeira da Administração Local Autárquica”, cumpre por dever de ofício e por imperativo legal de colaboração, efetuar a devida pronúncia e pertinente contraditório institucional, previsto no artigo 12.º do Decreto-Lei 276/07, de 31/jul, e no artigo 19.º, n.º 2, do Despacho n.º 6837/2010 do Senhor Ministro de Estado e das Finanças, publicado no DR II Série de 12/abr.

Em primeira instância, com evidentes resultados positivos, enaltecer e retribuir a grata e permanente cooperação entre os eleitos locais, trabalhadores da edilidade, em especial do Departamento Financeiro, com todos os intervenientes da Inspeção Geral de Finanças.

Nesta esteira, permitindo-nos clarificar, esclarecer e no cômputo geral aquiescer com o sapiente, diga-se, projeto de relatório.

Contudo, e respeitando o *iter* plasmado em sede de recomendações, somos compelidos, por dever de ofício e de colaboração, a elencar o seguinte arrazoado de considerações relativo a alguns pontos.

**A) PONTO 4.1 das Recomendações:**

**“A regularização, ao nível da informação contabilística do MA, das variações patrimoniais omitidas ou incorretamente refletidas, caso não tenham sido corrigidas.”**

Remetendo para o ponto 3.1 das Conclusões:

**“No MA, entre 2012/2014, os balanços e a restante informação divulgada, nos documentos de prestação de contas, sobre a dívida municipal, não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação financeira, dado que as correções efetuadas pela IGF, em especial no último ano, são materialmente relevantes nas rubricas do passivo exigível ( mais M€ 4,6 ), ainda que parte deste montante respeite à subscrição das unidades de participação do FAM ( M€ 3,6 ).”**

Relativamente à análise realizada, acerca das correções efetuadas pela IGF, no acréscimo de custos das faturas do exercício, importa esclarecer o seguinte:

1. A CMA elabora as demonstrações financeiras tendo por base o princípio contabilístico da especialização (ou do acréscimo), conforme estipulado no POCAL:

*“Os proveitos e os custos são reconhecidas quando obtidos ou incorridos, independentemente do seu recebimento ou pagamento, devendo incluir-se nas demonstrações financeiras dos períodos a que respeitem.”*

2. O ano contabilístico é encerrado nos últimos dias de dezembro, em data definida anualmente, em função dos prazos para as conferências anuais e a programação da transição de saldos que é realizada com o apoio do programador do software. A partir do fecho, o MA não emite ou regista qualquer documento nesse exercício, exceto notas de lançamento. Sendo assim, as faturas ainda desse período, que dão entrada na CMA, após a



data do fecho, são registadas já no ano seguinte nas respetivas contas de custos e de terceiros.

3. Com efeito, os procedimentos de transição de ano incluem a passagem de todos os documentos do módulo de contabilidade, por exemplo, de 2014, para o módulo de 2015, de forma a assegurar o funcionamento do serviço de contabilidade e restantes serviços camarários a partir do primeiro dia útil do mês de janeiro. Tal implica que, por exemplo, os saldos dos compromissos transitados, contas correntes de terceiros não sejam alterados no módulo de contabilidade do ano anterior, por compatibilidade de saldos finais e iniciais ao nível orçamental.
4. Para que as faturas que deem entrada no ano seguinte sejam incluídas nas demonstrações financeiras do exercício a que dizem respeito, cumprindo o princípio do acréscimo mencionado no ponto 1, o MA tem emitido notas de lançamento efetuando o acréscimo do custo, através das contas 27.3X (Acréscimos de custos) e da conta de custos respetiva.
5. No exercício seguinte, uma vez que as faturas foram registadas nesse ano, são emitidas notas de lançamento a regularizar os respetivos acréscimos de custos e saldando as contas 27.3X.
6. Nas demonstrações financeiras, inclusive no balanço, o impacto de lançar essas faturas numa conta 22X, 26X ou 27.3X é o mesmo, ou seja, é sempre reconhecido um passivo.
7. O MA ao nível das suas demonstrações financeiras (nomeadamente o Balanço e Demonstração de Resultados (DR)) não diminuiu as suas responsabilidades ao nível do Passivo, reconhecendo as dívidas de fornecedores e os custos do exercício, e que, nessa medida, a recomendação visa a introdução das correspondentes alterações no exercício de 2015.
8. No entanto, o mapa de endividamento do SIAL - Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais, não contempla as contas 27X, por isso, quando lançamos essas faturas nas contas 27.3X, essas não relevam para a dívida no reporte da prestação de contas remetido à DGAL, julgando-se ser esse o âmbito da correção da IGF.

No que concerne à subscrição das unidades de participação no Fundo de Apoio Municipal (FAM), afigura-se que a regularização só seria possível na prestação de contas de 2014 ao nível patrimonial e os resultados desse reconhecimento seriam compensados em termos de Balanço e que, nessa medida, a recomendação visa a introdução das correspondentes alterações no exercício de 2015.

Concluindo:

1. Atendendo às questões suscitadas relacionadas com a não inclusão das contas de acréscimos de custos no reporte da prestação de contas no âmbito do SIIAL como Dívida Total, a CMA irá, no exercício de 2015, proceder diferentemente, reconhecendo diretamente as faturas que dizem respeito ao ano de 2015, mas que são rececionadas no MA em 2016, nas contas de fornecedores (22x) e outros credores (26x).

2. No que concerne à subscrição das unidades de participação no Fundo de Apoio Municipal (FAM) importa esclarecer que foram regularizadas as variações patrimoniais no exercício de 2015, ao nível:

- Da contabilidade patrimonial: com uma nota de lançamento pelo valor global das unidades de participação atribuída ao MA de cerca de 3,6 M€, nos termos da nota explicativa de maio de 2015 do Subgrupo de Apoio Técnico à Aplicação do POCAL (SATAPOCAL).
- Da contabilidade orçamental: com a requisição com o valor das unidades de participação de 2015 (tendo-se procedido ao pagamento da 1ª tranche no calendário estabelecido) e a realização de uma contração de dívida para os anos seguintes em conformidade com as dotações anos seguintes programadas nas GOP'S 2015 até ao final do prazo da subscrição no FAM.

#### **B) PONTO 4.2 das Recomendações:**

**“Elaboração rigorosa dos orçamentos de receita:**

- **Fundamentando, de forma adequada, todas as rubricas previstas, independentemente de estarem ou não sujeitas no POCAL a regra previsional ( e, em especial, nos casos em que o valor a**

orçamentar traduza uma evolução atípica – crescimento – da receita face ao seu histórico de cobrança efetiva ).

- Considerando apenas as que apresentem um elevado grau de probabilidade em termos de cobrança efetiva, com posterior utilização, sendo caso disso.”

O orçamento do MA apresenta a previsão anual das receitas, bem como das despesas, de acordo com o quadro e código de contas descritos no POCAL.

Relativamente aos desvios registados, no triénio de 2012/2014, entre a previsão e execução da receita orçamental, importa esclarecer alguns pressupostos no que concerne à previsão das receitas de capital, já que parece ser este o ponto crítico da previsão de receitas explanado no ponto 3.2.1 “Prática reiterada, ao longo do triénio, não obstante a evolução positiva ocorrida, de elevado emolamento da previsão das receitas de capital, que continuaram a evidenciar, em 2014, um índice de execução inadequado ( 2014: 66% ), o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL.” do projeto de relatório em análise.

A análise seguinte sobre a previsão/execução das receitas de capital circunscreve-se aos agregados de capital de cada um dos Orçamentos Municipais que são mais expressivos, que ao nível das previsões iniciais, que ao nível dos impactos nas taxas de execução anuais.

- Orçamento de 2012

A previsão inclui 3.593.454 € referentes a transferências do IRHU [2.733.663 € / Fogos PER Caminho de Alfozinhos, Casal da Mira e Casal do Silva adquiridos ou concluídos pelo Município da Amadora, 206.683 € / Qualificação Urb. Zambujal, 477.038 € (19 fogos dispersos), 276.032 € (13 fogos dispersos)] e 4.979.564 € referentes a transferências EP / N.º Sto Elói num total de 8.672.980 €.

O Orçamento 2012 foi aprovado pelo Executivo Municipal no início de dezembro 2011 e o pagamento da receita no montante de 4.555.586,03 € ocorreu a 30 de dezembro de 2011. Tratava-se de uma dívida das EP e no nosso entendimento, à data de outubro 2011, deveria ser reconhecida e orçamentada. Da cobrança desta receita no ano de 2012 resultaria uma taxa de execução das receitas de capital de 74,4%.

Se a receita referente ao IHRU “também” ocorresse em 2012, a taxa de execução das receitas de capital seria de 97,53%.

- Orçamento de 2013

A previsão inclui as transferências do IRHU no montante de 3.593.454 [2.733.663 € / Fogos PER Caminho de Alfovelos, Casal da Mira e Casal do Silva adquiridos ou concluídos pelo Município da Amadora, 206.683 € / Qualificação Urb. Zambujal, 477.038 € (19 fogos dispersos), 276.032 € (13 fogos dispersos)]. Tratava-se de uma dívida do IHRU e no nosso entendimento, à data de outubro de 2012, deveria ser reconhecida e orçamentada. Setenta e seis por cento desta previsão foi executada em 2014.

O Orçamento 2013 foi aprovado pelo Executivo Municipal no início de dezembro e o pagamento da receita no montante de 1.076.435 € referente a indemnizações ocorreu a 26 de dezembro de 2012. Tratava-se de uma receita proveniente de uma garantia bancária para execução de obras de infraestruturas urbanísticas não concluídas pelo promotor e no nosso entendimento, à data de outubro de 2012, deveria ser reconhecida e orçamentada. Da cobrança desta receita no ano de 2013 resultaria uma taxa de execução das receitas de capital de 43,10%.

Se a receita referente ao IHRU “também” ocorresse em 2013, como deveria dado tratar-se de uma dívida do IHRU para com o MA, a taxa de execução das receitas de capital seria de 80,23%.

- Orçamento de 2014

A previsão inclui a dívida do Ministério da Educação / Acordo de Colaboração na sequência de Contrato de descentralização de competências no qual estava prevista uma comparticipação de 650.000 € na construção do Pavilhão Desportivo Escolar do Agrupamento de Escolas Cardoso Lopes (custo total da obra de 1.049.077,02 €).

A previsão também inclui as transferências do IHRU no montante de 3.593.454 [2.733.663 € / Fogos PER Caminho de Alfovelos, Casal da Mira e Casal do Silva adquiridos ou concluídos pelo Município da Amadora, 206.683,52 / Qualificação Urb. Zambujal, 477.038 € (19 fogos Dispersos), 276.032 € (13 fogos dispersos) que totalizam 3.693.415 €]. Tratava-se de uma dívida do IHRU e no nosso entendimento, à data de outubro de 2013, deveria ser reconhecida e orçamentada. A execução representou 76% da previsão.

Se a receita referente à dívida do Ministério da Educação / Acordo de Colaboração e a referente ao IHRU tivesse sido executada a 100% em 2014, a taxa de execução das receitas de capital seria de 86,92%.

Concluindo:

1. Os valores apresentados de receita de capital nos orçamentos do triénio 2012/2014 estão definidos de acordo com as regras previsionais do POCAL e devidamente fundamentados em contratos e acordos de financiamento.
2. A previsão das receitas em cada ano assume um elevado grau de probabilidade de cobrança, na medida que existe documentação comprovativa da exigibilidade da mesma, da existência de pedidos de pagamento confirmados e reconhecidos.

**C) PONTO 4.6 das Recomendações:**

**“Revisão do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas no sentido de se proceder à sua articulação e harmonização com a atual estrutura orgânica dos serviços municipais.”**

Informa-se que a autarquia adjudicou, em Setembro de 2015, a uma entidade externa especializada, uma prestação de serviços para a apoio à Revisão e Melhoria do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRIC), que compreende as seguintes vertentes principais:

1. Diagnóstico (análise SWOT) do atual PGRIC - compreender e identificar o atual posicionamento de controlo interno, nomeadamente ao nível do risco, e as transações (organização, fluxos e circuitos de informação, recursos e sistemas informáticos), de forma a avaliar os controlos instituídos, os riscos existentes e respetivos impactos, atual PGRIC.
2. Revisão/Melhoria do atual PGRIC - Preparação do novo PGRIC, compilando as políticas e procedimentos de orientação à Gestão do Risco na CMA;
3. Relatório Final – Elaboração de um relato final do trabalho realizado, incluindo um novo modelo de Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações conexas da CMA.

Tudo visto, agradecemos a oportunidade de, reiteradamente, e todos os dias, cinzelarmos as demais competências que nos são atribuídas, pelo que nos colocamos ao inteiro dispor para posteriores esclarecimentos.

Com distinta e subida consideração nos subscrevemos.

A Presidente