

CONTROLO DO ENDIVIDAMENTO E DA SITUAÇÃO FINANCEIRA DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL AUTÁRQUICA



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

Município de Sousel

Relatório n.º 2321/2015



Independência

InteGridade

ConFiança

FICHA TÉCNICA

NATUREZA	Auditoria Financeira
ENTIDADE AUDITADA	Município de Sousel
FUNDAMENTO	Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças (IGF). A presente auditoria está inserida no âmbito do Projeto "Controlo do Endividamento e da Situação Financeira da Administração Local Autárquica".
ÂMBITO	As verificações efetuadas reportaram-se ao período compreendido entre 1/jan/2012 e 31/dez/2014.
OBJETIVOS	<p>A presente auditoria teve como objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Avaliação da qualidade da informação constante da prestação de contas do exercício de 2013; • Análise, quanto ao triénio (2012/2014), do comportamento do Município em termos de execução orçamental e do endividamento municipal (designadamente, no que respeita aos empréstimos, <i>leasing</i> e outras dívidas a terceiros) e apreciação da situação financeira, em especial, de curto prazo; • Controlo do cumprimento, no final dos anos de 2013 e 2014, dos regimes de endividamento previstos, respetivamente, na Lei n.º 2/2007, de 15/jan e na Lei n.º 73/2013, de 3/set e nas respetivas Leis do Orçamento de Estado (Lei n.º 66-B/2012, de 31/dez e Lei n.º 83-C/2013, de 31/dez); • Verificação, no final de 2013, da posição do Município em termos de equilíbrios conjuntural e estrutural, previstos na Lei n.º 2/2007, de 15/jan; • Verificação, no final de 2014, da posição do Município quanto a mecanismos de alerta precoce e de recuperação financeira previstos na Lei n.º 73/2013, de 3/set; • Conhecimento do sistema de controlo interno instituído em relação a vários aspetos do endividamento e sua avaliação em termos de adequação e eficácia.
METODOLOGIA	A presente auditoria baseou-se na metodologia e instrumentos de trabalho consubstanciados no guião "Controlo do regime financeiro das Autarquias Locais – Municípios", adotado pela IGF.
CONTRADITÓRIO	Foi realizado contraditório formal institucional, nos termos do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31/jul.
CICLO DE REALIZAÇÃO	fev/2015 a dez/2015
DIREÇÃO	CdE – Marlene Fernandes
EQUIPA	Coordenação: CdE – Sónia Barbosa Execução: Insp. Serafim Silva

Nota: Os conceitos, termos e expressões geralmente utilizados pela IGF nos seus produtos de controlo constam do «Glossário Geral da IGF», disponível em A IGF/Normas de Boas Práticas, no site <http://www.igf.gov.pt>.

Este Relatório não poderá ser reproduzido, sob qualquer meio ou forma, nos termos da legislação em vigor.

PARECER:

Submeto este relatório à consideração do Senhor Inspetor-Geral, com o meu acordo com as propostas constantes do ponto 5. (fls. 54), sublinhando a de submissão a despacho de S. E. o Secretário de Estado do Orçamento, com sugestão de envio, para conhecimento, a S. E. o Secretário de Estado das Autarquias Locais.

Subinspetora-Geral Assinado de forma digital por
ANA PAULA PEREIRA COSME
FRANCO BARATA SALGUEIRO
Dados: 2016.01.08 12:48:35 Z

Concordo com o presente relatório, salientando a diminuição da dívida global do Município de Sousel, a qual ascendia, no final de 2014, a M€ 4,9, montante que ainda se revela significativo face ao valor das receitas orçamentais.
À consideração superior.

Chefe de Equipa Assinado de forma digital por
MARLENE LOPES FERNANDES
Dados: 2016.01.08 10:37:39 Z

DESPACHO:

Concordo.

Remeta-se a Sua Exa o Secretário de Estado do Orçamento para homologação e encaminhamento a Sua Exa o Secretário de Estado das Autarquias Locais.

O Inspetor-Geral,


Digitally signed by VÍTOR
MIGUEL RODRIGUES BRAZ
Date: 2016.01.25 20:23:04
Z

Relatório n.º 2321/2015

Processo n.º 2015/182/A3/304

**CONTROLO DO ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL
MUNICÍPIO DE SOUSEL**

SUMÁRIO EXECUTIVO

Atendendo às evidências obtidas e à sua análise, os principais resultados **da auditoria ao Município Sousel (MS)**, que abrangeu o período compreendido entre **2012/2014**, são, em síntese, os seguintes:

1. Insuficiências nos documentos de prestação de contas

1.1. Os **documentos de prestação de contas**, do triénio **2012/2014**, **não refletiam, com inteira fiabilidade, a situação financeira do MS**, tendo a IGF realizado **correções** nas rubricas do **passivo exigível**, respetivamente, de mais **m€ 67, m€ 107 e m€ 99**.

Correções ao passivo
2014: m€ 99

2. A **Autarquia cumpriu, em 2013, os limites legais de EMLP e de ECP**, bem como, **em 2014, o da Dívida Total de operações orçamentais, mas violou o de EL** em 2013.

Violação do limite de
EL de 2013 e
cumprimento dos
restantes limites

2.1. Todavia, a **ultrapassagem do limite de EL**, com uma percentagem de **100,3%**, verifica-se em resultado das **correções efetuadas pela IGF, sem as quais o MS cumpriria** o referido limite (DGAL: 99,8%), pelo que não se justifica proceder a diligências adicionais quanto a este ponto.

2.2. A **informação reportada à DGAL**, para apurar e controlar os referidos limites legais, **não refletia, com inteira fiabilidade, a situação do MS no final de 2013 ao nível do EL** (mais m€ 13) e **dos EMLP** (mais m€ 94, 7), **o mesmo sucedendo, no início e final de 2014, no que respeita à dívida total de operações orçamentais** (respetivamente, mais m€ 107 e menos m€ 57).

Prestação de
informação à DGAL
com insuficiências

3. Fragilidades da elaboração e gestão orçamental e suas consequências

3.1. Violação, em 2012 e 2013, **do princípio orçamental do equilíbrio corrente** e, em **2014, da regra do equilíbrio orçamental prevista no RFALEI**, na primeira modificação orçamental, no orçamento final e na respetiva execução.

Violação do princípio
orçamental do
equilíbrio corrente
(2012 e 2013) e da
regra do equilíbrio
orçamental (2014)

3.2. No triénio 2012/2014, o **grau de execução orçamental da receita total apresentou uma evolução significativa** (2014: 89%), verificando-se, no entanto, uma **prática de empolamento** na previsão das receitas de capital, particularmente relevante em 2012 (55%).

Empolamento na
previsão das receitas
de capital

Deste **procedimento decorria um risco significativo**, que foi decrescendo, pois **permitia a realização e/ou existência de significativos montantes de despesa** (**MC 3, m€ 959 e MC 1,2**) para além da efetiva capacidade do MS de promover o seu pagamento atempado, o que se veio a concretizar na **violação sistemática do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial**.

Violação do princípio
do equilíbrio
orçamental em
sentido substancial

3.3. Uma **parte muito significativa** ou a **totalidade do valor global das receitas orçamentais** encontrava-se **comprometida face apenas às despesas certas**, o que **reflete uma elevada rigidez na despesa orçamental**.

Elevada rigidez das
despesas orçamentais

4. Dívida municipal significativa em termos globais e evolução positiva da situação financeira de CP

4.1. A dívida global do MS de operações orçamentais diminuiu entre 2012/2014 (m€ 398 e 7,5%), passando para M€ 4,9, montante, ainda, **significativo**, atendendo, nomeadamente, às receitas orçamentais.

Acresce que, no final de 2014, a **dívida de MLP importava em M€ 3,9 e tinha um peso elevado na dívida total (79%)**, o que se repercute na gestão orçamental dos exercícios futuros.

4.2. A situação financeira de CP, apesar de ter evoluído favoravelmente ao longo do triénio, apresentou em 2014:

- ✓ **Relevantes saldos reais negativos de operações orçamentais** (m€ 685);
- ✓ **PMP a terceiros e a fornecedores ainda superiores aos parâmetros legais previstos** (respetivamente, 55 e 96 dias).

5. Mecanismos de recuperação financeira

5.1. No final de 2014, a DT ultrapassou a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores, pelo que, **estavam reunidas as condições legalmente previstas para que a DGAL emitisse um alerta precoce** destinado, neste caso, aos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das autarquias locais, bem como aos presidentes dos órgãos municipais.

5.2. Ao nível dos mecanismos de recuperação financeira, atendendo aos parâmetros legalmente estabelecidos, **o MS estava em situação que permitia o recurso a empréstimos para saneamento financeiro**, em 2014.

6. Controlo interno, procedimentos contabilísticos e Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

6.1. O MS tem em vigor uma Norma de Controlo Interno (NCI) e um Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRIC), documentos que se **encontravam desatualizados e não refletiam a estrutura e organização dos serviços** decorrente das alterações legislativas e da evolução organizacional entretanto ocorridas, facto que veio a ser parcialmente colmatado com a aprovação do novo RSCI.

6.2. A Autarquia não dispõe de nenhum departamento, serviço específico ou elemento responsável pela função de controlo.

7. Principais recomendações

7.1. Destacamos as recomendações ao MS, que visam, no essencial, **garantir**:

- ✓ Regularização, ao nível da informação contabilística, das variações patrimoniais omitidas ou incorretamente refletidas;
- ✓ Utilização adequada, sistemática e abrangente, das contas relativas a compromissos de exercícios futuros;
- ✓ Cumprimento integral e sistemático, no futuro, do quadro legal vigente, em matéria de princípios e regras orçamentais e de limites de endividamento municipal;
- ✓ Elaboração de orçamentos rigorosos e prudentes, especialmente ao

Valor elevado da dívida face às receitas, apesar da evolução positiva

Elevada materialidade e peso da dívida de MLP

Evolução positiva da situação financeira de CP

2014: condições para a emissão de um alerta precoce pela DGAL

2014: possibilidade de recurso a empréstimos para saneamento financeiro

Norma de Controlo Interno e PGRIC desatualizados

Inexistência de responsável pela função de controlo

Principais recomendações

nível da receita de capital prevista, visando a manutenção de uma gestão orçamental equilibrada e sustentável;

- ✓ Ponderação de medidas que possam contribuir para uma redução da rigidez das despesas municipais;
- ✓ Adequado reporte de informação financeira à DGAL, atento o papel desta entidade em sede, designadamente, de acompanhamento e controlo do limite de endividamento municipal;
- ✓ Criação/designação de um serviço ou pessoa responsável pela função de controlo interno.

ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	6
LISTA DE QUADROS	7
1. INTRODUÇÃO	8
1.1. ORIGEM E OBJETIVOS.....	8
1.2. METODOLOGIA E CONDICIONALISMOS.....	9
1.3. CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL	9
2. RESULTADOS DA AÇÃO	10
2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS (2012 A 2014).....	10
2.1.1. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO FINANCEIRA	10
2.1.2. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS	14
2.2. ORÇAMENTO, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA (2012/2014)	17
2.2.1. PREVISÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL.....	17
2.2.2. DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIÇÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA.....	28
2.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL (2013/2014)	33
2.3.1. APURAMENTO DOS LIMITES LEGAIS.....	33
2.3.2. ENTIDADES RELEVANTES PARA OS LIMITES LEGAIS	34
2.3.3. CONTROLO DOS LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO (2013)	37
2.3.4. CONTROLO DO LIMITE DA DÍVIDA TOTAL DE OPERAÇÕES ORÇAMENTAIS (2014) ...	40
2.3.5. CONTROLO DA INFORMAÇÃO PRESTADA À DGAL	41
2.4. MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA E DE ALERTA PRECOCE	42
2.4.1. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS (2013).....	42
2.4.2. ALERTA PRECOCE, SANEAMENTO E RUTURA FINANCEIROS (2014).....	43
2.5. CONTROLO INTERNO, PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS E PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS.....	45
3. CONCLUSÕES	46
4. RECOMENDAÇÕES.....	51
5. PROPOSTAS	54
ANEXOS (fls. 1 a 115)	

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ANMP	Associação Nacional de Municípios Portugueses
AM	Assembleia Municipal
Cfr	Conforme
CP	Curto Prazo
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
DT	Dívida Total
ECP	Empréstimos de Curto Prazo
EL	Endividamento Líquido
EMLP	Empréstimos de Médio e Longo Prazos
FAM	Fundo de Apoio Municipal
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
LFL	Lei das Finanças Locais
LOE	Lei do Orçamento do Estado
MC	Milhões de euros
m€	Milhares de euros
MLP	Médio e Longo Prazos
MS	Município de Sousel
NCI	Norma de Controlo Interno
OO	Operações Orçamentais
OT	Operações de Tesouraria
PA	Pagamentos em atraso
PGRIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
PMP	Prazo Médio de Pagamento
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
Pp	Pontos percentuais
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RFALEI	Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais
RJAEPL	Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais
SATAPOCAL	Subgrupo de Apoio Técnico à Aplicação do POCAL
SIIAL	Sistema Integrado de Informação da Administração Local
TC	Tribunal de Contas
VMA	Valor máximo admissível

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Síntese das correções efetuadas aos balanços
Quadro 2	Evolução das componentes dos balanços
Quadro 3	Indicadores de endividamento
Quadro 4	Indicadores de imobilizações
Quadro 5	Evolução e taxas de execução da receita e despesa municipal
Quadro 6	Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível
Quadro 7	Controlo da regra do equilíbrio orçamental prevista no RFALEI
Quadro 8	Equilíbrio orçamental em sentido substancial
Quadro 9	Vinculação orçamental
Quadro 10	Compromissos assumidos / despesas faturadas (ou equivalente)
Quadro 11	Composição e evolução da dívida corrigida pela IGF
Quadro 12	Saldos reais de operações orçamentais
Quadro 13	Prazo médio de pagamento
Quadro 14	Indicadores de liquidez
Quadro 15	Limite de endividamento líquido
Quadro 16	Limites de empréstimos de MLP e de CP
Quadro 17	Limite da dívida total de operações orçamentais
Quadro 18	Entidades abrangidas pelo conceito de EL total
Quadro 19	Entidades relevantes para efeitos do limite da dívida total
Quadro 20	Controlo do limite de EMLP
Quadro 21	Controlo do limite especial de EL
Quadro 22	Controlo do limite da DT de operações orçamentais
Quadro 23	Diferença no reporte de EL 2013 (DGAL/IGF)
Quadro 24	Diferença no reporte da DT (DGAL/IGF)
Quadro 25	Saneamento e reequilíbrio financeiros
Quadro 26	Mecanismo de alerta precoce
Quadro 27	Mecanismos de recuperação financeira

1. INTRODUÇÃO

1.1. ORIGEM E OBJETIVOS

1.1.1. Em conformidade com o Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças (IGF), realizou-se uma **auditoria no Município de Sousel (MS)**, enquadrada no Projeto "Controlo do endividamento e da situação financeira da Administração Local Autárquica".

1.1.2. A esta auditoria estiveram associados os seguintes objetivos:

1	Avaliação da qualidade da informação constante da prestação de contas do exercício de 2013.
2	Análise do comportamento do Município no que respeita à execução orçamental no último triénio (2012/2014), avaliação da evolução do seu endividamento municipal no mesmo período, designadamente em termos de empréstimos, <i>leasing</i> e outras dívidas a terceiros, e apreciação da sua situação financeira, em especial, de curto prazo.
3	Controlo do cumprimento, no final do ano de 2013, do regime de endividamento previsto na Lei das Finanças Locais⁽¹⁾ e na Lei do Orçamento de Estado desse ano⁽²⁾, quer na vertente dos empréstimos, quer de endividamento líquido.
4	Verificação, no final de 2013, da posição do Município em termos de equilíbrios conjuntural e estrutural (saneamento e reequilíbrio financeiros).
5	Conhecimento do sistema de controlo interno instituído em relação a vários aspetos do endividamento e sua avaliação em termos de adequação e eficácia.

Atendendo ao período temporal em que decorreu a auditoria ao MS, foi ainda considerada como referencial legal na análise relativamente a 2014, a **Lei n.º 73/2013, de 3/set** (Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais - RFALEI), tendo em conta a sua entrada em vigor, quanto:

- ✓ **Ao controlo do cumprimento do regime de endividamento** previsto no referido normativo legal e na Lei do Orçamento de Estado desse ano³;
- ✓ **À verificação da posição do MS em termos de mecanismos de alerta precoce e de recuperação financeira.**

¹ Lei n.º 2/2007, de 15/jan (com declaração de retificação n.º 14/2007, publicada no DR, I série de 15/fev/07), alterada pelos art.º 6.º da Lei n.º 22-A/2007, de 29/jun, art.º 29.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31/dez, art.º 32º da Lei n.º 3-B/2010, de 28/abr, art.º 47º da Lei n.º 55-A/2010, de 31/dez, art.º 57º da Lei n.º 64-B/2011, de 30/dez, e do art. 98º da Lei n.º 66-B/2012, de 31/dez).

² Lei n.º 66-B/2012, de 31/dez.

³ Lei n.º 83-C/2013, de 31/dez.

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

1.2. METODOLOGIA E CONDICIONALISMOS

1.2.1. A presente ação de controlo baseou-se na metodologia e instrumentos de trabalho consubstanciados no guião " Avaliação do Endividamento Municipal ", sintetizados nos Anexos (a fls. 1 a 11), tendo o trabalho de auditoria englobado a:

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

Anexos, a fls. 1 a 11

1.2.2. Na realização desta ação de controlo, há que realçar a boa colaboração recebida dos eleitos locais e trabalhadores do Município de Sousel, em especial dos afetos à Divisão administrativa, financeira e de recursos, bem como das entidades externas abrangidas pela análise dos limites de endividamento municipal.

1.3. CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL

1.3.1. O projeto de relatório (PR) foi submetido a contraditório institucional da Autarquia, tendo a resposta (anexos a fls. 94 a 115) sido subscrita pelo Senhor Presidente da Câmara Municipal.

No referido contraditório, o MS evidencia a aceitação, de uma forma genérica, da maioria das asserções produzidas pela IGF, destaca um conjunto de medidas já levadas a cabo no sentido de dar cumprimento às recomendações formuladas e apresenta diversas justificações para as situações detetadas.

Anexos, a fls. 94 a 115

A apreciação do conteúdo do contraditório, no qual é referida positivamente a intervenção da equipa de auditoria, foi tida em consideração na elaboração do presente documento e encontra-se refletida nos pontos específicos em que os resultados concretos são tratados.

Anexos, a fls. 94

2. RESULTADOS DA AÇÃO

2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS (2012 A 2014)

2.1.1. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO FINANCEIRA

2.1.1.1. Do trabalho realizado ⁴, com o objetivo de controlar a qualidade da informação financeira produzida pelo MS no ano de 2013, resultaram as seguintes correções aos dados constantes do triénio 2012/2014 ⁵:

Quadro n.º 1 – Síntese das correções efetuadas aos balanços

Un: euro

COMPONENTES DO BALANÇO	CONTAS	2012			2013			2014					
		Débito	Crédito	Saldo		Débito	Crédito	Saldo		Débito	Crédito	Saldo	
				Valor	D/C			Valor	D/C			Valor	D/C
ATIVO	43 - Imobilizado corpóreo	6 878,67		6 878,67	D	9 602,17		9 602,17	D	6 878,67		6 878,67	D
FUNDOS PRÓPRIOS	Resultado Líquido do Exercício (88) / Resultados Transfidos (59)	306,08		- 396,08	D	15 437,46		- 15 437,46	D	4 379,51		- 4 379,51	D
PASSIVO	Dívidas a terceiros do CP - fornecedores de imobilizado (261)		6 878,67	6 878,67	C	9 602,17		9 602,17	C	6 878,67		6 878,67	C
	Dívidas a terceiros de CP - Fornecedores c/c (221)		3,62	3,62	C	11 059,73		11 059,73	C	1,78		1,78	C
	Dívidas a terceiros - Devedores e Credores Diversos (20X)		59 751,02	59 761,02	C	36 300,25		86 300,25	C	91 652,88		91 652,88	C
	Acréscimos e Diferimentos - Acréscimos de Custos (27395)	59 358,56		- 59 368,56	D	81 027,52		- 81 027,52	D	87 275,15		- 87 275,15	D

Anexos, a fls. 12 a 25

Salientamos que as **correções efetuadas (€ 66 643,31, € 107 052,15 e € 98 533,33) ao passivo exigível (dívida comercial/administrativa) representam, entre 2012 e 2014, respetivamente, 7%, 10% e 8% da dívida municipal desta natureza constante do balanço do MS e resultam:**

- ✓ **Dos procedimentos de circularização/reconciliação de saldos de terceiros, correspondendo a faturas (ou documentos equivalentes) não reconhecidas contabilisticamente nos montantes de, respetivamente, € 7, 274,75, € 25, 129,63 e € 11 258,18;**

⁴ Os procedimentos de circularização/reconciliação abrangeram:

- ✓ As entidades que concederam empréstimos de médio e longo prazo (EMLP) ao MS -
, que representavam 100% (€ 3 564 497,68) do capital em dívida dessa natureza (resultante de 20 contratos), no final de 2013 (Anexos, a fls. 29);
- ✓ As instituições financeiras com quem o MS celebrou 3 contratos de *leasing* (cuja dívida financeira totalizava, no final de 2013, € 286 664,17);
- ✓ Em termos dos outros credores (fornecedores c/c e fornecedores de imobilizado), 27 entidades, cujos créditos totalizavam, no final de 2013, cerca de € 831 248,39 e representavam cerca de 81% da dívida originária de curto prazo (excluindo operações de tesouraria) constante da prestação de contas do MS (€ 1 027 180,42, Anexos, a fls. 12).

⁵ Atendendo a que apenas foi controlada a qualidade da informação dos documentos de prestação de contas de 2013, nomeadamente através dos referidos procedimentos de circularização e reconciliação, as correções efetuadas em 2012 e 2014 resultam das decorrentes daquele controlo que eram suscetíveis de afetar a informação económico-financeira desses exercícios.

As indicadas correções também foram introduzidas, quando relevantes, noutras grandezas consideradas nas análises efetuadas pela IGF, nomeadamente em termos da dívida e, até 2013, de endividamento líquido.

Sobre estas correções efetuadas pela IGF, o MS, no contraditório, esclareceu que "*(...) não teve por objetivo alterar a fiabilidade dos resultados, tanto mais que os valores em causa não são materialmente relevantes. Por outro lado existem situações alheias, uma vez que esta faturação não deu entrada nos serviços, nomeadamente dívidas da CIMAA referentes aos anos 2007 e 2008 e ADEMO. Estas dívidas eram desconhecidas deste município (...)*".

Tendo sido acrescentado que a "*(...) manutenção dessa dívida nos exercícios 2013 e 2014 resulta de facto de o município só agora, em sede dos factos relatados no presente relatório, ter conhecimento dessas dívidas.*

Acresce que mesmo em sede de revisão oficial e na circularização por amostra que a equipa de Revisores realiza com elevado rigor e dentro das normas legais a que está obrigado, nunca as mesmas foram evidenciadas nessas circularizações".

Refere, ainda, que porém "(...) aceitando estes valores como valores a considerar em termos de exatidão, consideramos que os mesmos são materialmente irrelevantes não alterando qualitativamente o enquadramento do endividamento líquido do município (exercícios de 2012 e 2013) e do endividamento de 2014, já que em todas as situações permanece, com um grau de segurança elevado, a qualificação de situação equilibrada."

Anexos, a fls. 95 a 97

As afirmações do MS não contradizem as asserções da IGF quanto a esta matéria, pois vão no sentido de justificar a não relevação da dívida e salientar a sua imaterialidade, pelo que as mantemos na íntegra.

Todavia, não podemos acompanhar a afirmação de que as correções, por serem materialmente irrelevantes, não alteram qualitativamente o enquadramento do EL, pois, tal modificação verificou-se, em 2013, ano em que o controlo do cumprimento desse limite legal foi efetuado.

Efetivamente, devido às correções da IGF ao passivo, a Autarquia passou de uma situação de cumprimento do limite legal de EL em 2013 (segundo os dados reportados à DGAL) para uma de violação do referido limite.

Acresce, ainda, sobre a materialidade das correções efetuadas, salientar a posição assumida por João Carvalho, Maria José Fernandes e Ana Teixeira, em "*POCAL Comentado*", 2.ª edição, no sentido de que o "*princípio da materialidade (...) deve aplicar-se em operações não orçamentais que não envolvam fluxos monetários*".

Pois, acrescentam os autores "*Com este princípio, exige-se que apenas as operações « materialmente relevantes » sejam evidenciadas nas demonstrações financeiras. No entanto, o respeito pela legalidade impera sobre todos os outros princípios contabilísticos, pelo que nem sempre este princípio pode ser aplicado*".

Assim, atendendo à primazia do princípio da legalidade na contabilidade pública, no que respeita às operações orçamentais e que envolvam fluxos monetários, nem sequer se põe a questão da materialidade para aferir da relevância de eventuais

omissões, pois todas elas serão materialmente relevantes.

De qualquer modo, atendendo, por um lado, a que se trata de dinheiros públicos e que a atuação dos Municípios está estritamente condicionada pelo quadro legal vigente, e, por outro lado, à relevância específica que tem a informação financeira no que respeita às dívidas a terceiros, o juízo de materialidade tem de ser muito mais exigente nas entidades públicas do que nas privadas.

Assim, têm de ser consideradas materialmente relevantes, ao nível das entidades do setor público administrativo (como é o caso dos municípios), omissões nas demonstrações financeiras de montante bastante inferior ao que decorreria da aplicação de eventuais critérios normalmente utilizados no setor privado.

- ✓ **Da incorreta contabilização na conta 273 - Acréscimos de custos** de dívida relativa a faturas emitidas no mesmo ano económico, **que deveriam ter sido reconhecidas nas adequadas contas do passivo exigível de curto prazo** (22 ou 26), nos montantes de, respetivamente, **€ 59, 368,56, € 81, 922,52 e € 87 275,15.**

Anexos, a fls. 12 a 27

Realce-se que o MS reconheceu contabilisticamente, no ano 2014 ⁶, a subscrição das unidades de participação no Fundo de Apoio Municipal (FAM), no entanto, a dívida resultante desse evento foi totalmente (€ 312 169,6) refletida no curto prazo (CP) do passivo municipal, quando parte é exigível a MLP (€ 267 573,6), pelo que deveria ter sido apresentada como tal no balanço.

Assim, procedemos, apenas em termos de apresentação no balanço, à transferência para o médio e longo prazos (MLP) do montante com essa exigibilidade, tendo, conseqüentemente, as análises à dívida municipal ⁷, daí decorrentes, contemplado tal discriminação.

Anexos, a fls. 26 e 26-A

Relativamente ao facto de ter sido refletida no curto prazo a totalidade da subscrição das unidades de participação no FAM, o MS ⁸ veio esclarecer, no contraditório, que foi seguido o procedimento " (...) de acordo com a nota explicativa de março de 2015 emitida pelo subgrupo de apoio técnico na aplicação do POCAL.

(...) Porém, em maio de 2015, o mesmo grupo técnico emitiu nova nota explicativa onde recomenda que o registo seja efetuado de acordo com o nível de maturidade da despesa, isto é, o registo da contribuição correspondente a MLP, com exigibilidade superior a um ano e no CP, com exigibilidade até 1 ano (anexo II). "

⁶ Conforme instruções do Subgrupo de Apoio Técnico à Aplicação do POCAL (SATAPOCAL) constantes da nota explicativa de mai/2015, disponível em "<http://www.portalautarquico.pt/pt-PT/alertas/contabilizacao-da-contribuicao-dos-municipios-para-o-capital-do-fam--esclarecimento/>".

⁷ Ainda que tenhamos expurgado a dívida total relativa ao FAM, designadamente, para efeitos da dívida total de operações orçamentais relevante para o limite legal de 2014, como, aliás, também decorre do documento do SATAPOCAL a que aludimos.

⁸ Que juntou cópias dos referidos documentos do SATAPOCAL, nos anexos (I) e (II) do seu contraditório (fls. 110 a 115).

A Autarquia acrescentou, ainda, que " (...) como a nova nota explicativa apenas foi emitida em maio de 2015, o encerramento da conta de 2014 encontrava-se efetuado, aprovado pelos órgãos competentes e entregue no Tribunal de Contas.

(...) Reitera-se assim, que a opção de registo seguida pelo município teve em consideração os pareceres técnicos disponíveis à data do encerramento de contas.

Contudo, a divisão em CP e MLP da dívida ao FAM encontra-se corrigida no exercício de 2015. "

Anexos, a fls. 97 e 98

O MS esclarece desta forma as razões pelas quais não apresentou no MLP a dívida relativa ao FAM com essa exigibilidade, tendo acrescentado (ainda que não tenha remetido os elementos comprovativos) que, após receção da nota explicativa, de mai/2015, do SATAPOCAL, corrigiu tal procedimento no exercício de 2015.

2.1.1.2. Importa, ainda, referir que, no período de 2012/2014, no âmbito do procedimento de circularização e reconciliação efetuado, **detetámos documentos de despesa emitidos pela que foram relevados contabilisticamente em provisões para riscos e encargos**, nos montantes, respetivamente, de **€ 408 345,22, € 275 891,64 e € 252 881,14** ^{9 e 10}.

Estas faturas emitidas pela dizem respeito a abastecimento de água em alta (uma vez que a faturação relativa aos serviços de saneamento é reconhecida contabilisticamente), resultante do " Contrato de fornecimento entre o Município de Soussel e a ", celebrado entre as partes, em 20/abr/2001.

Segundo informações prestadas pelos serviços do MS, o contrato não está a ser cumprido, designadamente, em virtude daquela entidade não ter construído as infraestruturas que foram acordadas (a conduta entre Cano e Casa Branca), não tendo, dessa forma, sido efetuados quaisquer abastecimentos.

A já diligenciou diversos processos de injunção, que têm vindo a ser contestados pelo MS, não existindo até ao momento qualquer decisão judicial sobre este diferendo.

Assim, dos elementos recolhidos e dos esclarecimentos prestados pelos serviços, não resulta, de forma inequívoca, que os valores em causa constituíssem dívida municipal e, assim, que devessem estar reconhecidos no passivo municipal, pelo que não efetuámos a respetiva correção ao nível da informação do MS, ainda que seja de salientar o risco existente de virem a influenciar de forma muito substancial, dada a significativa materialidade dos valores envolvidos, a despesa e a dívida num futuro próximo.

Face ao que antecede, **no MS, entre 2012/2014, os balanços e a restante informação divulgada sobre a dívida municipal**, nomeadamente ao nível dos documentos de

⁹ Os saldos no final de cada ano do período em análise (2012/2014) da referida conta de provisões têm, nessa sequência, vindo a aumentar de forma relevante, totalizando, respetivamente, m€ 481, m€ 749 e m€ 1,1, respeitando à a maior parte (m€ 408, m€ 684 e m€ 937).

¹⁰ A Sociedade de Revisores Oficiais de Contas do MS, esclareceu que "A actuação/procedimento da CM de Soussel (...) reflecte em substância uma incerteza acerca da tempestividade e da quantia dos dispêndios futuros necessários para a liquidação das facturas emitidas pela (obrigações e encargos derivados de processo judiciais em curso). Na falta de outra informação, a estimativa do valor da provisão registada é feita com base no valor das injunções ou das facturas emitidas pela (princípio de prudência)".

prestação de contas, nos anos em análise, **não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação financeira.**

2.1.1.3. Para além disso, considerando o disposto no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (**POCAL**¹¹), **constatámos outras insuficiências, com repercussões ao nível da qualidade e fiabilidade da informação económico-financeira elaborada pelo MS**, das quais salientamos a não utilização, de forma sistemática e abrangente, das contas relativas a compromissos de exercícios futuros (contas 04 e 05), nomeadamente no que respeita aos encargos com os empréstimos de MLP (EMLP).

Anexos, a fls. 93

No contraditório a Autarquia informou que " *Tomamos boa nota e a mesma será corrigida nas contas de 2015. Esclarece-se no entanto, que os empréstimos posteriores à aplicação da Lei nº 127/2012, de 22 de junho já se encontram devidamente refletidos nas contas 04 e 05. "*

Anexos, a fls. 98

2.1.2. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS

2.1.2.1. As componentes dos balanços do MS do triénio 2012/2014, após as correções da IGF ¹², apresentaram os seguintes valores e evolução:

Quadro n.º 2 – Evolução das componentes dos balanços

Linha: euro

DESCRIÇÃO	2012	2013	2014	VARIACÃO NO TRIÉNIO	
				Montante	%
Acréscimos e diferimentos	144 297,36	157 062,77	62 847,95	- 81 449,41	-56%
Restante ativo	33 098 699,13	33 987 393,22	36 451 321,01	3 352 621,88	10%
ATIVO TOTAL	33 242 996,49	34 144 455,99	36 514 168,96	3 271 172,47	10%
Dívidas a terceiros	5 337 625,44	5 034 334,70	4 947 762,49	- 389 862,95	-7%
Provisões	480 695,24	748 677,32	1 093 625,25	612 930,01	128%
Acréscimos e diferimentos	11 064 628,78	12 416 751,33	15 491 105,12	4 426 476,34	40%
PASSIVO TOTAL	16 882 949,46	18 199 763,35	21 532 492,86	4 649 543,40	28%
Património	10 495 003,18	10 495 003,18	10 504 230,95	9 227,77	0%
Restantes fund. próprios	5 865 043,85	5 449 689,46	4 477 445,15	- 1 387 598,70	-24%
FUND. PRÓPRIOS TOTAIS	16 360 047,03	15 944 692,64	14 981 676,10	- 1 378 370,93	-8%

Fonte: Balanços de 2012 a 2014 e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 27 e 28

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

¹¹ Aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22/fev, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 162/99, de 14/set, DL n.º 315/2000, de 2/dez, DL n.º 84-A/2002, de 5/abr e pelo art. 104º da Lei n.º 60-A/2005, de 30/dez.

¹² As correções descritas no item 2.1.1.1. foram introduzidas nos balanços do MS e, quando relevantes, noutras grandezas consideradas na análise efetuada pela IGF, nomeadamente em termos de apuramento da dívida reconciliada, do prazo médio de pagamento e do endividamento líquido.

- ✓ **Ativo** apresentou uma **evolução favorável**, com um **acréscimo de 10%** (M€ 3,3), que resultou, essencialmente, do aumento da conta " *imobilizações corpóreas* ", " *dividas de terceiros – curto prazo* " (que contribuíram em, respetivamente, 157% e 13% para a variação total), não obstante os " *bens do domínio público* " terem diminuído (-11% e -M€ 2,1);
- ✓ **Passivo evoluiu negativamente**, pois **creceu cerca de 28%** (M€ 4,6), para o que concorreu a evolução dos " *acréscimos e diferimentos* " (M€ 4,4) e das " *provisões* " (m€ 613), rubricas que contribuíram em, respetivamente, **95%** e **13%** para a variação total, não obstante as dívidas a terceiros a MLP terem diminuído (-10% e -m€ 431);
- ✓ **Fundos próprios diminuíram** cerca de **8%** (M€ 1,4), essencialmente, por força da rubrica de " *resultados transitados* ", com um peso de 74% (M€ 1) na variação total.

Anexos, a fls. 28

Assim, no período em análise, **diminuiu o grau de dependência do passivo exigível para financiamento do ativo** (de 18% para 17%), assim como **o correspondente peso dos fundos próprios** (de 49% para 41%), contrariamente **aos acréscimos e diferimentos que aumentaram** (de 33% para 42%).

O Município, no contraditório, veio informar que " (...) *considera desadequada a nota de que o passivo cresceu negativamente em cerca de 28%, pois esta apreciação pode induzir o leitor numa apreciação errada da situação, já que a conta que pesa quase exclusivamente nessa evolução tida como negativa se relaciona com o crescimento da conta acréscimos e diferimentos (subsídios obtidos para investimento).*

Esta nota é tanto mais relevante que nos termos do POCAL a conta 2745 é subtraída para efeitos de cálculo da dívida e de igual modo não releva nos reportes dos pagamentos em atraso efetuados mensalmente.

Acontece que esse crescimento resulta, no essencial, da evolução da conta 2745 – subsídios para investimento, no montante de € 10.776.730,76, € 12.041.959,67 e de € 15.113.114,05, nos anos 2012, 2013 e 2014.

Como facilmente se comprova, a taxa de crescimento no balanço da conta 2745 foi de 40,24% e tendo esta um peso respetivamente de 63,8% em 2012 e de 70,18% em 2014, naturalmente é esta, e quase só esta, a conta que influencia o cálculo efetuado no relatório. Ora, a não consideração deste facto no mesmo conduz a uma conclusão, senão errada, pelo menos possível de criar desnecessárias confusões quando apreciada por terceiros, menos especialistas na matéria.

É que à contrária, quando expurgamos do passivo total o efeito da conta 2745 obtemos um rácio de crescimento de 5%, que diga-se, manteve o passivo total claramente dentro dos limites legais incluindo aqui os limites conjunturais mais limitativos que ocorreram no período em análise. "

Anexos, a fls. 98 e 99

As asserções produzidas pelo MS não contradizem os resultados apurados pela IGF, pelo contrário confirmam-nas, pois foi referido que a variação do passivo decorreu, principalmente, pela evolução dos " *acréscimos e diferimentos* " (M€ 4,4) e das " *provisões* " (m€ 613), rubricas que contribuíram em, respetivamente, 95% e 13% para a variação total, o que esclarece inequivocamente quais as rubricas que estiveram na origem do seu aumento.

Atendendo às grandezas constantes do balanço, a situação do MS em termos de **endividamento**, quando abordada, de forma articulada, com o ativo líquido e passivo total, apresenta a seguinte evolução:

Quadro n.º 3 – Indicadores de endividamento

INDICADORES	2012	2013	2014	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO (pp)
Endividamento (passivo / ativo líquido)	51%	53%	59%	8,18
Estrutura de Endividamento I (dívidas MLP / passivo)	25%	21%	18%	-7,49
Estrutura de Endividamento II (dívida financeira MLP / passivo)	25%	21%	17%	-8,74
Estrutura de Endividamento III (dívidas de CP / passivo)	6%	7%	5%	-1,14

Fonte: Balanços de 2012 a 2014

Anexos, a fls. 40 (indicadores 10 a 13)

O conjunto de indicadores utilizados evidencia que:

- ✓ **Aumentou** (8 pp ¹³) **o peso do passivo no ativo líquido** (indicador " Endividamento "), situando-se, em 2014, em 59%;
- ✓ **Diminuiu o peso das dívidas de MLP no passivo** (indicador " Estrutura de Endividamento I), situando-se, em 2014, em 18%;
- ✓ **Diminuiu** (9 pp e 1 pp), respetivamente, **o peso da dívida financeira de MLP e das dívidas de CP no passivo** (indicadores " Estrutura de Endividamento II e III), situando-se, em 2014, em 17% e 5%.

2.1.2.2. Por sua vez, no que respeita aos **três indicadores das imobilizações adotados pela IGF**, verifica-se a evolução expressa no quadro seguinte.

¹³ Pontos percentuais (pp).

Quadro n.º 4 – Indicadores de imobilizações

INDICADORES	2012	2013	2014	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO (pp)
Indicador das imobilizações I (capitais permanentes / imobilizado líquido)	64%	60%	53%	-10,72
Indicador das imobilizações II (capitais alheios / imobilizado líquido)	17%	15%	14%	-2,55
Indicador das imobilizações III (capitais alheios CP / imobilizado líquido)	3%	4%	3%	-0,17

Fonte: Balanços de 2012 a 2014

Anexos, a fls. 40 (indicadores 7 a 9)

Os resultados destes indicadores mostram que **o imobilizado tem sido financiado**, principalmente, **como é desejável, por capitais permanentes** (Indicador das Imobilizações I), ainda que existindo uma diminuição (de 11 pp), confinando-se **o grau de cobertura por capitais alheios de CP a um nível reduzido e relativamente constante** (em 2014, 3% - indicador de imobilizações III).

2.2. ORÇAMENTO, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA (2012/2014)

2.2.1. PREVISÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

2.2.1.1. No triénio 2012/2014, as **receitas previstas/cobradas** e as **despesas previstas/pagas** tiveram a evolução que se encontra expressa no quadro seguinte.

Quadro n.º 5 – Evolução e taxas de execução da receita e despesa municipal

Lh: Euro

RUBRICAS	PREVISÃO / EXECUÇÃO (valores absolutos)						PREVISÃO / EXECUÇÃO (%)			VARIAÇÃO DA EXECUÇÃO NO TRIÉNIO	
	2012		2013		2014		2012	2013	2014	(%)	(pp)
	PREVISÃO	EXECUÇÃO	PREVISÃO	EXECUÇÃO	PREVISÃO	EXECUÇÃO					
1 - Saldo inicial	475 104	475 104	443 534	443 534	211 227	211 227	100%	100%	100%	-56%	0 pp
2 - Repos. não abat. nos pagam.	13 000	2 387	2 500	12 622	12 100	946	18%	505%	8%	-60%	- 11 pp
3 - Receita Corrente	4 876 331	4 406 863	4 935 313	4 696 271	4 871 543	4 815 319	90%	95%	99%	9%	8 pp
4 - Despesa Corrente	5 113 883	4 410 461	5 231 445	4 769 821	4 977 157	4 690 249	86%	91%	94%	6%	8 pp
5 - Receita de Capital	5 560 860	3 081 114	3 942 717	3 213 119	5 794 025	4 632 816	55%	81%	80%	50%	25 pp
6 - Despesa de Capital	5 811 412	3 111 473	4 092 619	3 384 498	5 911 738	4 665 241	54%	83%	79%	50%	25 pp
7 - Receita Total (1+2+3+5)	10 925 295	7 965 468	9 324 064	8 365 546	10 888 895	9 661 308	73%	90%	89%	21%	16 pp
8 - Despesa Total (4+6)	10 925 295	7 521 934	9 324 064	8 154 319	10 888 895	9 355 490	69%	87%	86%	24%	17 pp

Fonte: Orçamentos finais e mapas de fluxos de caixa dos anos de 2012 a 2014.

Anexos, a fls. 30 a 32

A **receita total disponível** (que inclui o saldo orçamental transitado da gerência anterior) importou, no **triénio de 2012/2014**, em, respetivamente, **MC 8, MC 8,4 e MC 9,7, tendo aumentado cerca de MC 1,7 (21%)**, devido ao acréscimo das receitas de capital e das receitas correntes, respetivamente, em **MC 1,6 e m€ 409,5**.

No mesmo sentido, embora em maior proporção, evoluiu a **despesa municipal total paga**

(**aumentou 24%**), que passou de **M€ 7,5** para **M€ 9,4**, em resultado do acréscimo quer, das despesas de capital (**M€ 1,6**) quer, das despesas correntes (**m€ 280**).

Realce-se, no entanto, que as **receitas de capital incluíam**, em 2012 e 2014, a **utilização de empréstimos de MLP** (receitas não efetivas) nos montantes, respetivamente, de **m€ 331** e **m€ 166**, sem as quais **as receitas daqueles exercícios seriam de M€ 7,6** e **M€ 9,5**, e a **variação no triénio, para mais, de M€ 1,9** (24%).

2.2.1.2. No triénio 2012/2014, o **grau de execução orçamental da receita total disponível teve um aumento significativo** (de **73%** para **89%**), que decorreu da simultânea variação positiva da execução das **receitas correntes** (que atingiu 99%), e das **receitas de capital** (de **55%** para **80%**).

Ainda assim, **face aos valores previstos, não foram arrecadadas**, nos exercícios de 2012 a 2014, **receitas globais nos montantes**, respetivamente, de **M€ 3**, **m€ 959** e **M€ 1,2**, resultando esta situação essencialmente das seguintes rubricas:

- ✓ " **10.03.07. – Transferências de capital - Participação comunitária em projetos cofinanciados** ", com verbas não executadas de, respetivamente, M€ 1,6, m€ 400 e m€ 343 que contribuíram em 53%, 42%, e 28% para o desvio total verificado;
- ✓ " **09. – Venda de bens de investimento** ", com verbas não executadas de, respetivamente, m€ 292, m€ 264, e m€ 250, que contribuíram em 10%, 28%, e 20% para o desvio total verificado;
- ✓ " **10.03.01.04. – Transferências de capital - Cooperação técnica e financeira** ", com verbas não executadas, em 2012 e 2014, respetivamente, de € 468 e m€ 476, que contribuíram em 16% e 39% para o desvio total.

Anexos, a fls. 30

Assim, o MS, embora tivesse, no período em análise, **uma prática de empolamento na previsão das receitas orçamentais** (mais evidente em 2012), em especial, na componente de capital, contrariando, assim, **o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL, evoluiu positivamente em 2013** (90%) e **2014** (89%).

O MS veio no âmbito do contraditório realçar que " *Apesar de o Orçamento transmitir uma «ilusão» de empolamento da receita, esta situação decorre de estimativas de receitas de fundos comunitários, previstas em contratos de financiamento assinados com o INALENTEJO e sobre as quais também não existiu concretização de despesa.*

Assim, a não concretização da despesa implicou obviamente a não concretização da receita. "

Anexos, a fls. 99 e 100

2.2.1.3. Os **desvios registados na execução da receita orçamental prevista** permitiram, **ao nível da realização das despesas**, a seguinte situação:

**Quadro n.º 6 – Despesa orçamental prevista sem efetiva
 cobertura pela receita disponível**

Un: Euro

RUBRICAS	EXERCÍCIOS			% DE COBERTURA DA DESPESA PREVISTA $(\#2) \times 100$		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014
1 - Receita total efetivamente disponível	7 965 468	8 365 546	9 661 308			
2 - Despesa orçamental prevista	10 925 295	9 324 064	10 888 895	73%	90%	89%
Diferença (1-2)	- 2 959 827	- 958 518	- 1 227 587			

Fonte: Orçamentos finais e mapas de fluxos de caixa

Anexos, a fls. 32

Deste modo, o MS criou, de forma artificial, entre 2012 e 2014, **através do empolamento das receitas orçamentais, a possibilidade de realização e/ou existência de um elevado montante de despesas para o pagamento das quais não existiam**, de facto, **disponibilidades financeiras suficientes, potenciando, assim, uma gestão orçamental desequilibrada.**

Realce-se que **tal risco decresceu significativamente (M€ 1,7) no triénio em análise, de M€ 3 para M€ 1,2, valor que, ainda assim, representa, em 2014, 13% da receita efetivamente disponível.**

Acresce que, em qualquer um dos anos, a situação em apreço não pode ser justificada apenas pelas dívidas de natureza administrativa (ou comercial) de CP transitadas de exercícios anteriores, já que, segundo a informação financeira da Autarquia, importavam, no início de cada um dos anos indicados, em, respetivamente, M€ 1,3, m€ 934 e M€ 1.

Assim, através do mencionado empolamento, o **MS criou a possibilidade de serem realizadas, especialmente em 2012 e 2014, " novas despesas " no montante de M€ 1,6 e m€ 200**¹⁴, relativamente às quais **não existia uma efetiva capacidade de pagamento.**

O MS veio expor no contraditório que " *Numa primeira análise, poderíamos chegar à conclusão de que o orçamento se encontrava empolado. Contudo, não concordamos com essa análise, pois habitualmente o município não concretiza a execução do orçamento pela margem de dotação disponível, nomeadamente na parte desta que se encontra eventualmente empolada em termos de previsão, mas sim pela assunção de compromissos em função da evolução da execução do orçamento, situação aferida pelo recurso a fundos disponíveis positivos e pela comparação do grau de execução da receita e da despesa, em que o grau de execução da receita foi sempre superior ao grau de execução da despesa (...)* ".

Tendo acrescentado que " (...) *parte significativa desta despesa se encontra associada a projetos cofinanciados, onde o grau de certeza da arrecadação da receita está garantido, mas em que o atraso, por vezes prolongado, dos serviços da administração central em satisfazerem o pagamento das participações cria esta "ilusão" de orçamento empolado*

¹⁴ Diferença entre a " Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível ", em 2012 e 2014, no valor de, respetivamente, M€ 3 e M€ 1,2, e o montante de " outras dívidas a terceiros " de CP transitadas, de acordo com a respetiva prestação de contas, do exercício de 2011 e 2013, M€ 1,3 e M€ 1.

e de gestão orçamental desequilibrada.

Acrece que para verificação desta situação, e salvo melhor opinião, não podemos comparar a receita total efetivamente disponível com a despesa orçamental prevista, sendo mais correto, em nossa opinião, a comparação com a receita efetivamente cobrada, acrescida da receita em dívida ao Município com a despesa Orçamental comprometida."

Também os orçamentos do período em análise, em especial o de 2012, com influência nos anos seguintes foram condicionados pela realização de um conjunto significativo de investimentos que haviam merecido aprovação de cofinanciamento no âmbito do QREN. Vejamos a título de exemplo apenas os dados referentes ao Centro Escolar.

Este investimento, com uma taxa de financiamento externo garantido (FEDER + ME) superior a 94,5% foi inicialmente cabimentado no montante de 1.745.959€ no início de 2012. Porém, em resultado de várias situações, com particular destaque para fracos níveis de execução face ao contratado, (...) conduziu a que a execução objetiva deste investimento se situasse apenas em 233.993€, que corresponde a uma taxa de execução situada na ordem dos 13%. É certo que o município, no que se refere a este compromisso, o reprogramou para exercícios seguintes em face do valor realizado, não adotando porém o mesmo procedimento quanto ao valor global do orçamento. Contudo, por não considerar o município que este facto fosse relevante, uma vez que o nível de compromissos efetivamente assumidos se situava apenas em 75% da dotação do orçamento.

Dito de outro modo, a gestão municipal não assumiu compromissos excessivos em função da sua real capacidade. "

Anexos, a fls. 100 e 101

Ora, não tendo a IGF posto em causa os resultados apresentados pelo Município, importa ter presente que a auditoria revelou que, apesar da evolução positiva significativa, as receitas orçamentais foram empoladas no período analisado, facto que o MS não contesta, uma vez que decorre das suas prestações de contas.

Aliás, tendo em conta a materialidade da despesa suscetível de ser realizada sem uma efetiva cobertura pelas receitas cobradas, pode, de facto, afirmar-se que os orçamentos do MS foram elaborados, em todos os exercícios analisados, com base em expectativas otimistas ao nível das receitas previstas.

Sobre esta matéria,

afirmam que " *Em oposição a esta situação há os orçamentos **empolados** com inscrição de receitas sobreavaliadas ou **com níveis elevados de incerteza na cobrança.** " ¹⁵, acrescentando que se assiste a uma " (...) *tendência generalizada para a não consideração do Princípio da Prudência, o que leva a que não seja integrado no cálculo das estimativas orçamentais da receita, o montante correspondente ao grau de incerteza das cobranças**

¹⁵ " Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses – 2006 ", 2008, fls. 85.

demonstrado pelas sucessivas execuções orçamentais dos anos anteriores. " ¹⁶

Relativamente à possibilidade, através do empolamento de receita, serem realizadas novas despesas, em contraditório o MS veio informar, com base na explicação efetuada no ponto anterior, que " (...) *principalmente nos anos 2012 e 2014 os compromissos assumidos foram inferiores ao total da receita, em respetivamente 248.424,00€ e 296.914,00€. Assim, o aparente empolamento da receita foi controlado por uma adequada execução orçamental.* ".

Anexos, a fls. 101 e 102

Ora, o risco resultante da possibilidade de serem realizadas novas despesas, conforme salientou a IGF, através do empolamento da receita, não contende com o contraditório, uma vez que refere a prudência na execução do orçamento, não obstante a existência do aludido risco.

2.2.1.4. Nos anos de 2012 e 2013, **o valor das receitas correntes cobradas foi inferior ao das despesas pagas da mesma natureza** ¹⁷, em, respetivamente, **€ 3 598** e **€ 73 551**, situação que evidencia a **violação do princípio do equilíbrio orçamental corrente**, previsto na alínea e) do ponto 3.1.1. do POCAL.

Anexos, a fls. 33 (coluna 5)

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

De qualquer modo, aquele órgão jurisdicional está na posse de todos os elementos que espelham as situações descritas (no âmbito do exercício das suas competências ao nível da verificação dos documentos de prestação de contas, que lhe foram remetidos pela Autarquia) e que permitem a sua apreciação e eventual valorização em sede de responsabilidade financeira (art. 5º, n.º 1, als. d), e e) e art. 65º, n.º 1, al. b) da LOPTC), pelo que não se justifica a realização de qualquer outra diligência.

Veio a Autarquia em contraditório esclarecer que " (...) *apesar de existir incumprimento, o mesmo é materialmente irrelevante, situando-se nos anos de 2012 e 2013, em 0,1% e 1,6%, conforme consta da análise do relatório da IGF (...).*

Este desequilíbrio, materialmente irrelevante, resulta da não concretização na arrecadação de montantes significativos de receita corrente por cobrar, nomeadamente, os valores que se encontravam por pagar por parte da administração central (DREA), que por si só ascendiam em mais de 30.000€, relativos aos contratos de educação cujas despesas se encontram consignadas aquela receita, mas que tiveram de ser suportadas pelo orçamento municipal face ao atraso de pagamento por parte do Ministério da Educação.

Relativamente ao exercício de 2013, embora a receita por cobrar no final do ano, não

¹⁶ " Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses – 2013 ", 2014, fls. 54.

¹⁷ A taxa de cobertura das despesas correntes pelas receitas correntes foi, nos anos de 2012 e 2013, de 99,9% e 98,4%.

reflita como devia, os valores relativos ao ministério de educação, certo é que parte dos valores arrecadados em 2014 destas receitas se reportam a compromissos do ministério de educação não satisfeitos do exercício de 2013, o que mais uma vez conduziu à existência do valor do desequilíbrio mensurado no relatório. "

Tendo, ainda, acrescentado que " (...) em 2013 o Município tinha registado receitas correntes por cobrar no final do ano, em vendas de bens e serviços correntes, um montante de 210.170,35€."

Anexos, a fls.102

Face ao que antecede, a IGF mantém as asserções formuladas no relatório relativamente a esta matéria.

2.2.1.5. No ano de 2014, o comportamento do MS em termos da **regra do equilíbrio orçamental** prevista no artigo 40.º da Lei n.º 73/2013, de 3/set¹⁸, foi o seguinte:

Quadro n.º 7 – Controlo da regra do equilíbrio orçamental prevista no RFALEI

Lh: euro

DESCRIÇÃO		CONTROLO DO CUMPRIMENTO DA REGRA DE EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL (2014)		
		1.ª Modificação orçamental	Orçamento final	Prestação de contas
Resultado a)	Montante	- 397 042,49	- 530 315,33	- 298 631,61
	Percentagem	92%	90%	94%
Conclusão		Incumprimento	Incumprimento	Violação da regra do equilíbrio orçamental

a) Em 2014, um resultado em termos de montante e percentagem, respetivamente, positivo ou igual ou superior a 100% evidencia o cumprimento da regra do equilíbrio orçamental.

Anexos, a fls. 34 e 35

De facto, a **receita corrente bruta cobrada foi sempre** (tanto ao nível da 1ª modificação orçamental¹⁹, como do orçamento final e da respetiva execução) **inferior à despesa paga da mesma natureza acrescida das amortizações médias dos EMLP**, o que **evidencia a violação da regra do equilíbrio orçamental previsto no art. 40.º do RFALEI**, situação que é suscetível, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira sancionatória, de harmonia com o art. 65º, n.º 1, al. b), da LOPTC.

Porém, o TC, face às suas competências em matéria de verificação de contas e de efetivação de responsabilidades financeiras (art. 5º, n.º 1, als. d), e e), e art. 65º, n.º 1, al. b) da LOPTC), está na posse de todos os elementos que espelham a situação descrita e que permitem a sua apreciação e eventual valorização em sede de responsabilidade financeira.

2.2.1.6. No que respeita à verificação, nos anos de **2012 a 2014**, do cumprimento do princípio do **equilíbrio orçamental** numa **perspetiva substancial**²⁰, os resultados

¹⁸ Lei que aprovou o Regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais (RFALEI).

¹⁹ Primeiro momento em que, atendendo à data de entrada em vigor da referida Lei (1/jan/2014), o Município estava obrigado a cumprir, ainda que em termos previsionais, a referida regra de equilíbrio orçamental.

²⁰ Isto é, entrando também em consideração, entre outros aspetos, com a receita disponível e com a despesa realizada e faturada, mas ainda não paga (cfr. alínea b) do ponto 1.2. do anexo da " metodologia ", a fls. 1 a 11).

apurados foram os seguintes:

Quadro n.º 8 – Equilíbrio orçamental em sentido substancial

Ano	Execução Autónoma do Ano	Execução Global no Ano
2012	104,12%	93,45%
2013	95,60%	90,06%
2014	102,59%	93,38%

Fonte: Orçamentos finais, mapas de fluxos de caixa e dívida administrativa/comercial corrigida

Anexos, a fls. 33 (colunas 9 e 10)

Verifica-se, deste modo, que a **Autarquia violou, nos anos de 2012/2014, de forma sistemática, o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial, ao nível da execução global do ano, e cumpriu-o, em 2012 e 2014, ao nível da execução autónoma do ano** (que atende, de forma independente, à execução do orçamento de cada exercício).

Assim, o **risco potencial**, a que aludimos no item anterior, **acabou por concretizar-se** ao nível da gestão e execução orçamentais, pois as **receitas globais cobradas** (incluindo o saldo orçamental) **de todos os exercícios foram sempre insuficientes para cobrir as despesas faturadas ou equivalentes** (pagas e não pagas).

O MS, em contraditório, não discorda das asserções da IGF, mas refere que " *Sendo verdadeira esta constatação não podemos inferir que a mesma seja violadora das normas legais, pois, em caso algum o legislador aponta para uma situação em que a dívida não financeira tenha de ser nula. De facto ao longo das diferentes leis de finanças locais só a ultrapassagem de determinados rácios são considerados violadores da regra de equilíbrio financeiro. Em especial na atual lei esse limite é mesmo muito permissivo, na medida em que considera que só é suscetível de atingir níveis de desequilíbrio quando o montante da dívida, excluindo empréstimos, seja superior a 0,75 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores.*

Em nosso entender, esta dívida, que é permitida por lei, deve no seu limite mínimo garantir a inexistência de pagamentos em atraso, situação que ocorre no município de Sousel "

Anexos, a fls. 103

Face ao exposto, e atendendo a que as afirmações da Autarquia não colocam em causa a análise da IGF, mantemos as nossas asserções relativamente a esta matéria.

2.2.1.7. No **triénio 2012/2014**, a relação entre as **disponibilidades orçamentais** e o valor de algumas **despesas obrigatórias** e **de compromissos já assumidos** foi a seguinte:

Quadro n.º 9 - Vinculação orçamental ²¹

LH: euro

DESCRIÇÃO	EXECUÇÃO		
	2012	2013	2014
1 - Despesas com o pessoal	2 354 654	2 485 451	2 425 905
2 - Encargos relativos à dívida financeira (amort. e juros)	566 723	511 027	482 971
3 - Outras dívidas a terceiros de CP transitada do ano anterior	1 329 789	1 001 559	1 134 233
4 - Compromissos já assumidos no final do exercício anterior e ainda não faturados *	690 508	0	0
5 - Compromissos já assumidos para o exercício no final do anterior (contas 04 e 05)	944 243	5 354 533	3 889 379
6 - TOTAL (1+2+3+4+5)	5 885 917	9 352 570	7 932 487
7 - DISPONIBILIDADES ORÇAMENTAIS **	7 965 468	8 365 546	9 661 308
8 - DIFERENÇA (7-6)	2 079 551	- 987 024	1 728 821
9 - PERCENTAGEM DA RECEITA NÃO VINCULADA (8/7*100)	26,1	-11,8	17,9

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

Fonte: Orçamentos finais, mapas de fluxos de caixa e dívida administrativa

Assim, no **início dos exercícios**, uma **parte muito significativa** (2012 e 2014) ou a **totalidade** (2013) do **valor global das receitas orçamentais** encontrava-se **comprometida** face apenas a **um conjunto de despesas certas** ²², que se repetem em todos os exercícios e que apresentam um elevado grau de inflexibilidade (em 2014: 82,1%).

Tal situação espelha uma **forte rigidez da despesa orçamental**, dispondo o MS **de uma exígua** (em 2012 e 2014) **ou nula** (2013) **margem de manobra ao nível da gestão financeira**, designadamente para fazer face às demais despesas municipais que, à partida, não se encontravam já " vinculadas ".

Aliás, **caso o MS não tivesse empolado**, de forma relevante, em 2013, a **previsão das suas receitas orçamentais, não estaria em condições de elaborar orçamentos que cumprissem formalmente o princípio do equilíbrio**, pois não existiam, de facto, receitas suficientes que possibilitassem sequer a previsão das referidas despesas e dos compromissos já assumidos anteriormente.

A Autarquia informou em contraditório que " (...) Em 2012 o grau de liberdade orçamental correspondia conforme evidenciado no relatório a 26,1% do orçamento, valor este que não sendo alto, se pode considerar perfeitamente aceitável, dado que numa organização deste tipo, os encargos de estrutura (rígidos por natureza) tendem a ser significativos.

Quanto ao exercício de 2013, os dados apresentados, encontram-se influenciados pela expectativa criada em 2012, quanto ao prazo de execução dos diferentes investimentos anteriormente referidos, com particular destaque para o Centro Escolar, cuja conclusão deveria ter ocorrido no exercício de 2013, influenciando por isso, o montante de compromissos futuros mencionados no relatório do IGF, no montante de 5.354.533€. Certo é que esta expectativa, não só se concretizou em 2013, como igualmente não se

²¹ Cfr. alínea b) do ponto 1.2. do anexo da "metodologia", a fls. 1 a 11.

²² Saliente-se que não entramos em consideração para esta análise com todo o tipo de despesa municipal com as características descritas, com as quais a situação ainda seria mais negativa nesta perspetiva, pelo que os resultados apresentados não espelham totalmente a real situação do Município nesta matéria.

verificou em 2014, influenciando por isso de igual modo a análise deste último exercício. Na verdade, este conjunto de investimentos, cuja despesa sempre se encontrou garantida pelos respetivos contratos de financiamento (FEDER e outros), só tiveram a sua conclusão no exercício de 2015. Ora, o prolongar e atraso das suas concretizações foi alheia à vontade e capacidade do Município.

Ressalve-se que para esta situação contribuiu significativamente a insolvência da empresa a quem foi inicialmente adjudicada a obra do Centro Escolar, bem como os atrasos na obra do Centro de Apoio a Microempresas. "

Anexos, a fls. 103 e 104

Deste modo, as afirmações produzidas, em sede de contraditório pelo MS, não põem em causa as asserções produzidas pela IGF quanto a esta matéria, pelo que as mantemos na íntegra.

2.2.1.8. Da comparação, nos anos de 2012 a 2014, entre **os compromissos assumidos em cada exercício e a soma das despesas pagas com o montante das outras dívidas a terceiros de CP**, resultava a seguinte situação:

Quadro n.º 10 – Compromissos assumidos / despesas faturadas (ou equivalente)

Un: euro

DESCRIÇÃO	2012	2013	2014
1 - Compromissos totais assumidos para o exercício	8 184 592	9 136 638	10 192 116
2 - Despesas totais pagas	7 521 934	8 154 319	9 355 490
3 - Outras dívidas a terceiros de CP transitadas (exceto OT)	1 001 559	1 134 233	990 386
Diferença [1-(2+3)]	- 338 900	- 151 914	- 153 761

Anexos, a fls. 36 e 37 (indicadores orçamentais 17 e 18)

Atendendo a que, de acordo com o ponto 2.6.1. do POCAL, o registo do compromisso é efetuado na sequência da assunção, face a terceiros, da responsabilidade de realizar determinada despesa, **os resultados de 2012/2014 indiciam a realização de despesas**, nos montantes de, pelo menos, **m€ 339, m€ 152 e m€ 154** relativamente às **quais não foi efetuado o correspondente compromisso no exercício**.

Em princípio, a situação referida indicia a **violação de princípios e regras orçamentais** relativos à execução do orçamento²³, sendo suscetível de configurar, em abstrato, **um ilícito de natureza financeira**, de harmonia com o disposto no art. 65º, n.º 1, al. b), da LOPTC²⁴.

Segundo informação prestada pelos serviços do MS, a diferença identificada resulta sobretudo do facto de na dívida de CP (ou seja, em termos patrimoniais), estar a ser incluído o valor global de acordos de pagamento celebrados, quando a nível orçamental apenas consta a parte exigível em cada ano, e de relativamente à dívida que se encontrava incorretamente refletida em acréscimos de custos (que foi corrigida pela IGF)

²³ Nomeadamente o previsto na alínea d) do ponto 2.3.4.2. das considerações técnicas do POCAL.

²⁴ Lei n.º 98/97, de 26/ago (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas).

não ter sido efetuado o respetivo compromisso.

Refira-se, ainda, que o valor das dotações orçamentais da despesa não comprometido (respetivamente, M€ 2,7, m€ 187 e m€ 697) era muito superior àqueles montantes (pelo que, neste contexto, o registo do compromisso da despesa referida poderia ter sido efetuado, eventualmente, após uma modificação orçamental).

Acresce, por fim, salientar que a evolução no período demonstra que a materialidade das situações em causa decresceu.

De qualquer modo, a eventual existência de dívida faturada (ou equivalente) sem, pelo menos, o prévio registo do compromisso respetivo, decorre de um conjunto de decisões tomadas ao longo do quadriénio em análise ou em período anterior, pelos sucessivos órgãos e entidades legalmente competentes para autorizarem a realização da despesa, ou seja, a Assembleia e a Câmara Municipais, o presidente do órgão executivo e, por delegação, os vereadores e mesmo os dirigentes municipais.

Nessa conformidade, o objetivo e a natureza da análise realizada nesta auditoria (abrangente e genérico) não permitem a identificação e a imputação objetiva, a um indivíduo ou a um órgão em concreto, da responsabilidade, quer direta quer subsidiária, pela ocorrência da situação descrita ²⁵.

Assim sendo, atendendo ao disposto nos arts. 67º, n.º 3, e 62º, em especial, o seu n.º 2, da LOPTC, dado que a dispersão da responsabilidade envolvida, a relação custo-benefício do seu apuramento e o objetivo e natureza da análise efetuada não viabiliza a sua efetivação, não se justifica a realização de qualquer outra diligência sobre esta matéria.

O MS, no contraditório, apura, através de um quadro que apresenta, valores, de despesas realizadas relativamente às quais não foi efetuado o correspondente compromisso no exercício, diferentes da IGF, sendo que tal situação se verifica apenas relativamente aos anos de 2012 (m€ 142) e 2014 (m€ 26).

Anexos, a fls. 104 e 105

Ora, não sendo possível, nesta fase, validar os elementos apresentados, mantemos a análise efetuada pela IGF, que durante a realização da auditoria foi suportada pelos dados e explicações transmitidos pelo MS à equipa inspetiva.

Todavia, independentemente dos valores apurados, o MS acrescenta às justificações anteriormente apresentadas que " (...) o ano de 2012 foi o ano de regularização, aprendizagem, e correção de uma situação nova em termos de disciplina orçamental. (...) ", sendo que no ano de 2014 a situação " (...) deve-se exclusivamente a subavaliação, no momento do compromissos, para despesas certas e permanentes de valor incerto, tais como energia, resíduos, águas e saneamento ".

Anexos, a fls. 105

2.2.1.9. A análise, através de um conjunto de indicadores, à **execução orçamental do MS**, reportada ao período de 2012/2014, permite-nos afirmar o seguinte:

²⁵ O que exigiria uma apreciação exaustiva e casuística aos procedimentos adotados na realização de toda a despesa que se encontrasse em dívida (de curto prazo) no final de cada exercício.

- ✓ **Decresceu a taxa de cobertura da despesa total paga pela receita total disponível** (passou de 106% para 103%);
- ✓ **Diminuiu a percentagem de despesas orçamentais pagas por receitas próprias** (passou de 22,1% para 19,4%), bem como o **peso destas últimas na receita total cobrada** (passou de 22,2% para 19,2%);
- ✓ **Reduziu o peso dos fundos municipais no total da despesa paga** (passou de 50% para 39%);
- ✓ **Cresceu a proporção dos compromissos assumidos para o exercício no total das despesas realizadas e faturadas** (passou de 96% para 99%), mantendo-se **praticamente inalterável o peso das despesas totais pagas nos compromissos assumidos para o exercício** (92%).

Anexos, a fls. 36 e 37 (indicadores 1 a 24 em especial, 1,4, 7, 8 e 17)

A Autarquia no âmbito do contraditório salienta que " *O período em análise é atípico, pois coincide com a realização do Centro Escolar de Sousel, onde a participação externa é superior a 94,5% .*", afirmação que não coloca em causa as asserções da IGF quanto a esta matéria.

Anexos, a fls. 106

2.2.1.10. Em síntese, o MS, no triénio em análise, atento o princípio da universalidade, **não manteve**, apesar da evolução positiva ocorrida, **uma gestão orçamental de que resultasse a exigível articulação e compatibilização entre o nível de realização/existência da despesa** (e não somente o seu pagamento) **à real cobrança da receita** (e não à sua mera previsão orçamental).

De facto, no triénio analisado, **não tem existido disponibilidade financeira suficiente para fazer face, tempestivamente, aos compromissos de curto prazo (CP) assumidos perante entidades terceiras**, situação que, aliás, **é confirmada pelos resultados do indicador de vinculação orçamental**.

Para além disso, decorre da prática descrita que **os documentos previsionais não refletem a real expectativa da execução orçamental** do Município, não podendo, por isso, constituir um eficaz instrumento de gestão, nem servir de base a uma análise rigorosa em termos da eficácia da sua execução pelos respetivos órgãos autárquicos.

O Município refere, no contraditório, que " (...) *tem por base na elaboração dos orçamentos, conforme expresso na lei, a colocação dos valores dos contratos programas já celebrados para o ano em causa. Assim, as receitas previsionais referentes a estes contratos, correspondem inteiramente a receitas expectáveis de realizar, de acordo com a execução dos referidos contratos programa.*"

Anexos, a fls. 106

Ora, também, quanto a este ponto mantem a IGF as asserções produzidas, atento o exposto em pontos anteriores, nomeadamente no ponto 2.2.1.3.

2.2.2. DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIACÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA

2.2.2.1. A dívida global do MS, relativa a operações orçamentais (OO), incluindo as correções efetuadas pela IGF (cf. item 2.1.1.1.), importava, no final de cada um dos anos abrangidos pelo **triénio de 2012/2014**, nos seguintes montantes:

Quadro n.º 11 – Composição e evolução da dívida corrigida pela IGF

Un: euro

DESCRIÇÃO	EXERCÍCIOS			VARIACÃO 2012/2014		
	2012	2013	2014	Montante	%	
Dívida financeira	- EMLP	3 959 369	3 564 498	3 335 890	- 623 479	-15,7%
	- ECP	0	0	0	0	
	- Leasing	333 056	286 665	257 677	- 75 378	-22,6%
Subtotal	4 292 424	3 851 163	3 593 567	- 698 857	-16,3%	
Outras dívidas a terceiros	- MLP	0	0	0	0	
	- CP	1 001 559	1 134 233	990 386	- 11 172	-1,1%
Subtotal	1 001 559	1 134 233	990 386	- 11 172	-1,1%	
Total parcial	5 293 983	4 985 396	4 583 954	- 710 030	-13,4%	
FAM	- MLP			267 574	267 574	
	- CP			44 596	44 596	
Subtotal	0	0	312 170	312 170		
Total geral	5 293 983	4 985 396	4 896 123	- 397 860	-7,5%	

Fonte: Documentos de prestação de contas e mapa das correções da IGF

Anexos, a fls. 38

No triénio em apreço, a **dívida municipal de operações orçamentais** teve um **decréscimo de m€ 398 (7,5%)**, passando de **MC 5,2** para **MC 4,9**, para o qual contribuiu, essencialmente, a **diminuição da dívida financeira** (m€ 699 e 16,3%) e o reconhecimento, em 2014, da dívida relativa ao FAM (m€ 312).

De facto, a dívida municipal corrigida, em 2014, inclui a reflexão da subscrição das unidades de participação do FAM, cuja realização apenas terá início em 2015, sem a qual essa grandeza teria evoluído de forma semelhante, mas com uma redução de maior amplitude, ao longo do triénio.

Refira-se, ainda, que o **período de recuperação da dívida total da Autarquia** ²⁶, entre 2012/2014, **evoluiu positivamente**, tendo **diminuído**:

- ✓ **1 ano (12 meses) para 0,9 anos (11 meses, incluindo ou não a dívida do FAM), considerando as receitas próprias regulares;**
- ✓ **1,8 anos (22 meses) para 1,6 (19 meses, excluindo a dívida do FAM) ou 1,7 anos (20 meses, incluindo a dívida do FAM), caso se expurgue do valor daquelas receitas as despesas rígidas e vinculadas.**

Anexos, a fls. 37 (indicadores 26 a 31, em especial, 26, 26A, 29 e 29A)

²⁶ Resulta da estimativa do número de anos em que a Autarquia é capaz de pagar as suas dívidas com base num conjunto de receitas próprias regulares, abatidas ou não de algumas despesas rígidas e vinculadas (pessoal, serviço da dívida de EMLP e *leasing*), admitindo alguma estabilidade nas grandezas consideradas.

Acresce que, nos anos de 2012 a 2014, **bastaria a totalidade da receita do MS do exercício para solver a totalidade da dívida municipal.**

De facto, as disponibilidades orçamentais representaram cerca **de 150%, 168% e 211%** (ou **197% incluindo o FAM**) da **dívida global do Município** no final do respetivo ano, indicadores que não sofrem alterações significativas, caso não se considere a receita proveniente dos passivos financeiros, passando para **144%, 168% e 207%** (ou **194% incluindo o FAM**).

Anexos, a fls. 37 (indicadores 22, 22A, 23 e 23A)

A dívida municipal " *per capita* " **também decresceu no período analisado** (passou de **€ 1043** para respetivamente, **€ 903** ou **€ 965**, caso se **exclua ou inclua a dívida do FAM**), **evidenciando**, em qualquer dos casos, **um valor relevante.**

Anexos, a fls. 37 (indicadores 25 e 25A)

Por sua vez, o **peso da dívida municipal em sentido lato** (incluindo a dívida do FAM), **na despesa total paga evoluiu positivamente** (-18 pp), **tendo passado de 70% para 52%.**

Anexos, a fls. 37 (indicador 21A)

Refira-se, ainda, que **a dívida de MLP importava**, no final de 2014, **em M€ 3,9** (**M€ 3,6** excluindo o FAM) e **tinha um peso significativo na dívida total** (**79%**, ou **78%** excluindo a dívida do FAM), situação que se **repercute e é suscetível de condicionar a gestão orçamental dos exercícios futuros.**

Em síntese, a **dívida global do MS**, apesar de ter diminuído entre 2012 e 2014, **ainda é significativa** atendendo ao seu quadro financeiro, com um **período de recuperação elevado** e um **peso significativo da dívida de MLP na dívida total.**

2.2.2.2. O stock da dívida de empréstimos de médio e longo prazo (EMLP), reportado ao final dos anos de 2012/2014, ascendia, respetivamente, a **€ 3 959 369, € 3 564 498 e € 3 335 890** (montante que decorria, no final de 2014, da execução de vinte e um contratos, sendo o mais recente de 19/mar/2014), evolução que traduz um **decréscimo** de cerca de **m€ 623 (15,8%)**.

Anexos, a fls. 29 e 38

Por seu lado, no triénio visado, **o inerente serviço da dívida** (amortizações e juros) **diminuiu** cerca de **m€ 55 (11%)**, passando de € 499 250 para € 444 593 e **representando 5% da despesa total paga em 2014.**

Anexos, a fls. 36 (indicador 13) e 39

Refira-se ainda, que, **no final de 2014, dos EMLP contratados pelo MS, apenas o empréstimo mais recente (no montante de € 166 953),** anteriormente referenciado, (com um peso na dívida desta natureza de 5%) **estava em período de carência** não tendo, por isso, originado qualquer pagamento a título de amortização.

Assim, atendendo ao quadro de EMLP existente, no final desse exercício, **é previsível o aumento**, no futuro próximo, **do serviço da dívida.**

2.2.2.3. No que respeita à dívida de empréstimos de curto prazo (ECP), o MS não

tinha qualquer *stock* em dívida desta natureza no final dos exercícios de 2012/2014, **nem celebrou**, em nenhum dos anos indicados, qualquer contrato dessa natureza.

Anexos, a fls.38

2.2.2.4. Por seu turno, a **dívida resultante de contratos de locação financeira** importava, **no final de 2012/2014**, em, respetivamente, **€ 333 056, € 286 665 e € 257 677**, verificando-se, assim, **uma diminuição** no período de cerca de **23%** (m€ 75).

Anexos, a fls. 38

2.2.2.5. Entre 2012/2014, **as outras dívidas a terceiros** (dívida administrativa/comercial) **decorrentes de operações orçamentais diminuíram** (**m€ 11 e 1,1%**), tendo passado de **€ 1 001 559 para € 990 386** (não incluindo a dívida ao FAM).

Anexos, a fls. 38

O **peso daquelas dívidas, na despesa total realizada pela Autarquia**, seguindo a mesma tendência, **decreceu cerca de 2 pontos percentuais** (passou de 12% para 10%).

Anexos, a fls. 37 (indicador 20)

2.2.2.5.1. A relação, nos exercícios de 2012/2014, entre o **saldo final de operações orçamentais e as outras dívidas a terceiros** (originariamente de CP) foi a seguinte:

Quadro n.º 12 – Saldos reais de operações orçamentais

Un: euro

DESCRIÇÃO	2012	2013	2014
1 - Saldo final de operações orçamentais	443 534	211 227	305 818
2 - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP (exceto OT)	1 001 559	1 134 233	990 386
Diferença (1-2)	- 558 025	- 923 005	- 684 568

Fonte: Documentos de Prestação de Contas e Mapas da IGF de reconciliação.

Anexos, a fls. 37 (indicador 19)

O **MS apresentou**, nos anos de 2012 a 2014, **relevantes e sistemáticos saldos reais negativos de operações orçamentais**, sendo manifesta a **incapacidade para fazer face, atempadamente, ao pagamento das "outras dívidas a terceiros" originariamente de CP.**

Esta situação origina a **oneração indevida dos orçamentos futuros, com a transferência de um elevado montante de dívida assumida que devia ser paga por um dado orçamento anual para os subsequentes.**

2.2.2.5.2. Os prazos médios de pagamento (**PMP**) a **terceiros, segundo os indicadores adotados pela IGF** ²⁷, evoluíram, entre 2012/2014, da seguinte forma:

²⁷ A IGF efetua o apuramento do PMP a terceiros (e não apenas a fornecedores/empregados) com base numa metodologia distinta da que decorre da Resolução de Conselho de Ministros (RCM) n.º 34/2008 (cfr. Anexos a fls. 1 a 11).

Quadro n.º 13 – Prazo médio de pagamento

INDICADORES	2012	2013	2014	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
Prazo médio de pagamento	86	81	55	-31
Prazo médio de pagamento (incluindo aquisições em leasing)	115	102	71	-44
Prazo médio de pagamento de imobilizado	84	118	69	-15

Fonte: Documentos de Prestação de Contas

Anexos, a fls. 40 (indicadores 4 a 6)

No triénio em análise, o PMP a terceiros diminuiu 31 dias, situando-se, no final de 2014, em 55 dias, valor que ainda assim é superior ao dos parâmetros legalmente previstos ²⁸.

Por sua vez, de acordo com a fórmula adotada na Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 34/2008 de 14/fev ²⁹, o **PMP a fornecedores, no final de 2013 e de 2014**, era, de acordo com a informação **publicada pela DGAL** ³⁰ de, respetivamente, **62 dias e 96 dias**.

Anexos, a fls. 41 a 43

Por último, refira-se que, no final de 2014, o MS não tinha pagamentos em atraso (PA) ³¹, de acordo com a consulta efetuada ao Sistema Integrado de Informação da Administração Local (SIIAL).

Anexos, a fls. 44

2.2.2.5.3. Da análise à situação financeira de CP da Autarquia atendendo à informação patrimonial, os resultados dos indicadores de liquidez ³², são os seguintes:

²⁸ De acordo com o art. 212º do DL n.º 59/99, de 2/mar, o prazo de pagamento era de 44 dias (cfr., também, sobre esta matéria o disposto no DL n.º 62/2013, de 10/mai).

No Código dos Contratos Públicos (aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29/jan, e alterado, designadamente, pela Lei n.º 3/2010, de 27 de abril) prevê-se, nos seus art.s 299º e 299º-A, um prazo geral de pagamento de 30 dias, que pode ser dilatado para 60 dias por acordo entre as partes (com base em motivos atendíveis e justificados face às circunstâncias concretas).

²⁹ Publicada no DR , I Série, de 22/fev, com a alteração introduzida pelo Despacho n.º 9870/2009, de 6/abr, do Ministro de Estado e das Finanças, publicado no DR, II Série, de 13/abr.

³⁰ De acordo com a lista publicada pela DGAL com base em dados extraídos do SIIAL em 08/mai/2015.

³¹ Em conformidade com o disposto no art. 3.º, alínea f) da Lei n.º 8/2012, de 21/fev, republicada em anexo à Lei n.º 22/2015, de 17/mar, os «pagamentos em atraso» consistem nas contas a pagar que permaneçam nessa situação mais de 90 dias posteriormente à data de vencimento acordada ou especificada na fatura, contrato, ou documentos equivalentes.

³² Que se destinam a medir a capacidade da entidade para solver atempadamente os seus compromissos de CP. A interpretação e, nalguns casos, o parâmetro de apreciação do conjunto de indicadores a que iremos aludir consta a fls. 40 dos Anexos.

Quadro n.º 14 – Indicadores de liquidez

INDICADORES	2012	2013	2014	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
Liquidez geral	90%	74%	113%	23,18
Liquidez reduzida	84%	69%	109%	24,46
Liquidez imediata	47%	22%	33%	-13,71

Fonte: Balanços, demonstrações de resultados e balancetes finais

Anexos, a fls. 40 (indicadores 1 a 3)

Os **rácios de liquidez geral e reduzida** evidenciam uma melhoria em 2014, com resultados **dentro dos respetivos parâmetros de referência para uma situação de equilíbrio financeiro de CP**.

Todavia, **os resultados**, em qualquer dos exercícios, **do indicador de liquidez imediata** continuam a evidenciar, **ao contrário do desejável, a inexistência de ajustamento entre as dívidas de CP e as disponibilidades**, com a violação **da regra do equilíbrio financeiro mínimo**³³, situação que se repercute negativamente sobre a (in)capacidade da Autarquia para cumprir atempadamente os seus compromissos dessa natureza.

Os resultados apurados, em 2012 e 2013 e em todos os exercícios quanto a este último indicador, não são mais do que a **consequência direta da violação sistemática do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial** (no que se refere à execução global do ano), a que aludimos no item 2.2.1.6, pois, se fosse efetuada uma gestão orçamental equilibrada, qualquer **dos indicadores de liquidez** apresentaria, necessariamente, um resultado dentro dos parâmetros mínimos aceitáveis.

2.2.2.6. O referido desequilíbrio financeiro de CP, que resulta das análises anteriores, levou **a que os fornecedores e empreiteiros**:

- ✓ Tivessem celebrado **acordos de regularização de dívida** com o MS, durante o ano de 2014, no valor de **€ 81 152**, cuja dívida se encontrava totalmente amortizada no final desse exercício;

Anexos, a fls. 45

- ✓ Tenham **liquidade e recebido da Autarquia**, no triénio, valores relativos a **juros de mora**, de, pelo menos **€ 26 681,26** e **€ 50 559**, estando ainda **em dívida**, no final de 2014, cerca de **€ 1 385**.

Anexos, a fls. 46

³³ Segundo a qual o ativo circulante de CP deverá ser - pelo menos - de montante idêntico ao das dívidas de CP e que se justifica, de um modo especial, no que respeita às autarquias locais, atendendo ao princípio do equilíbrio orçamental que se encontra legalmente consagrado.

2.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL (2013/2014)

2.3.1. APURAMENTO DOS LIMITES LEGAIS

2.3.1.1. Para o ano de 2013, a DGAL divulgou os valores dos limites especiais de endividamento líquido (EL) e de empréstimos de médio e longo prazos (EMLP), previstos na Lei do Orçamento do Estado (LOE) desse ano ³⁴.

Na sequência da presente auditoria e ainda que seguindo a metodologia adotada por aquela entidade, efetuámos correções ³⁵ no EL de 2011, que consequentemente tiveram impacto no apuramento do limite de 2012 (que serviu de referência ao cálculo do limite de 2013), o que já não sucedeu quanto ao de EMLP, relativamente ao qual foi adotado o valor divulgado pela DGAL.

Assim, o limite de EL ³⁶ adotado pela IGF como parâmetro para verificação do cumprimento do respetivo quadro legal foi o seguinte:

Quadro n.º 15 – Limite de endividamento líquido

Un: euro

ANO	DESCRIÇÃO	ENDIVIDAMENTO LIQUIDO				LIMITE DO ANO
		VALORES DE REFERÊNCIA PARA APURAMENTO DO LIMITE ANUAL			CORREÇÕES DA IGF	
		Limite da LOE_ano anterior	Limite LFL (ano 2013)	Montantes em 1/jan		
2012	DGAL	3 659 632		3 889 060		3 636 690
	IGF	3 659 632		3 889 060	50 358	3 631 654
2013	DGAL	3 636 690	5 203 597			3 636 690
	IGF	3 631 654	5 203 597			3 631 654

Anexos, a fls. 47, 48, 51 a 53

Quanto aos limites de EMLP ³⁷ e de ECP ³⁸, foram adotados os valores ³⁹ que indicamos no quadro seguinte:

³⁴ No art. 98º da Lei n.º 66-B/2012, de 31/dez.

³⁵ Apuradas no âmbito da análise às prestações de contas do MS.

³⁶ O limite especial de EL de 2013 (art. 98º, n.º 1, da Lei n.º 66-B/2012, de 31/dez) corresponde ao menor dos seguintes valores:

a) Limite de endividamento líquido de 2012;

b) Limite resultante do disposto no n.º 1 do artigo 37.º da Lei n.º 2/2007, de 15/jan, alterada pelas Leis n.ºs 22-A/2007, de 29/jun, 67-A/2007, de 31/dez, 3-B/2010, de 28/abr, 55-A/2010, de 31/dez, 64-B/2011, de 30/dez e 22/2012, de 30/mai.

³⁷ O limite especial de EMLP de 2013 (art. 98º n.º 2, da Lei n.º 66-B/2012, de 31/dez) é o calculado nos termos do artigo 39.º da Lei n.º 2/2007, de 15/jan, alterada pelas Leis n.ºs 22-A/2007, de 29/jun, 67-A/2007, de 31/dez, 3-B/2010, de 28/abr, 55-A/2010, de 31/dez, 64-B/2011, de 30/dez e 22/2012, de 30/mai.

³⁸ Previsto no art. 39º, n.º 1, da LFL.

³⁹ A DGAL considerou, para o apuramento dos limites legais previstos na Lei das Finanças Locais, o valor de receitas relativas ao FEF e IRS previsto no Orçamento de Estado de cada um dos anos, quando, de acordo com o quadro legal, aquelas receitas são os do ano imediatamente anterior ao que respeitam os limites (cfr. arts. 37º e 39º da LFL).

Todavia, atendendo, às competências atribuídas à DGAL em matéria de cálculo e comunicação dos limites legais aos municípios (cfr., designadamente, art. 54º do DL n.º 36/2013, de 11/mar), bem como ao nível do acompanhamento da posição de cada um deles nesta matéria e, ainda, com o objetivo de harmonização de posições entre entidades da Administração Central, a IGF adotou, nesta auditoria, os montantes das receitas considerados pela DGAL.

Quadro n.º 16 – Limites de empréstimos de MLP e de CP

Un: Euro

BASE DE CÁLCULO - RECEITAS	LIMITE LFL	
	EMLP	ECP
{1}	{2}={1}*100%	{3}={1}*10%
4 162 877	4 162 877	416 288

Anexos, a fls. 53 e 54

2.3.1.2. Quanto a **2014**, a DGAL divulgou o limite da dívida total (DT) previsto no RFALEI ⁴⁰ (que revogou a LFL referida) e na LOE desse ano, tendo a IGF apurado o mesmo montante, tal como consta da figura seguinte:

Quadro n.º 17 – Limite da dívida total de operações orçamentais

Un: euro

ANOS	BASE DE CÁLCULO				LIMITE LEGAL DA DT DE 2014
	RECEITAS CORRENTE COBRADA LÍQUIDA				
	Município	SMSIM	Eliminação de eventual duplicação	Média a considerar	
{1}	{2}	{3}	{4}	{5}=Σ[{2}:-{4}]/3	{6}={5} x 1,5
2011	4 325 636	0	0	4 472 851	6 709 277
2012	4 401 636	0	0		
2013	4 691 282	0	0		

Anexos, a fls. 56 a 58

2.3.2. ENTIDADES RELEVANTES PARA OS LIMITES LEGAIS

2.3.2.1. Relativamente a **2013**, de acordo com o conceito de **endividamento líquido total** previsto na LFL ⁴¹ **eram suscetíveis** de relevar, **para efeitos de limites de endividamento desse exercício**, para além do **Município**:

- ✓ **Uma associação de municípios:** CIMAA - Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo;
- ✓ **Duas entidades de natureza empresarial:** ENASEL – Turismo e Cinegética, S.A. e Matadouro Regional do Alto Alentejo, S.A.

Todavia, o endividamento das **entidades de natureza empresarial** participadas pelo Município **apenas releva para efeitos dos respetivos limites legais caso não apresentem resultados equilibrados**, de acordo com o Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais (RJAEPL) ⁴².

O cumprimento da indicada **regra de equilíbrio pode ser aferido numa ótica anual ou**

⁴⁰ Nos art.s 52.º a 54.º da Lei n.º 73/2013, de 3/set.

⁴¹ Consagrado no art. 36.º, n.º 2, alíneas a) e b).

⁴² De harmonia com o art. 36.º, n.º 2, al. b), parte final, da LFL, e o art. 40.º, n.º 2 a 4, do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais (RJAEPL), aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31/ago.

plurianual (cfr. art. 40.º, n.ºs. 2 e 5, do RJAEP), sendo necessário, neste último caso, a **apresentação de um plano previsional à IGF, o que não se verificou** relativamente a qualquer das entidades referidas.

Assim, aplicando, relativamente ao exercício de 2013, **a regra de equilíbrio anual de contas** ⁴³ **às empresas participadas pelo MS**, verificámos que a empresa:

- ✓ ENASEL – Turismo e Cinegética, S.A. **apresenta um resultado equilibrado**, ou seja, resultado antes de impostos positivo, pelo que **fica excluída**, naquele exercício, **do perímetro a considerar para análise do cumprimento, dos limites de endividamento municipal**;
- ✓ Matadouro Regional do Alto Alentejo, S.A. apresenta **desequilíbrio de contas**, ou seja, resultados antes de impostos negativo, e não foi efetuada, em tempo útil, qualquer transferência por parte do MS para colmatar o desequilíbrio verificado (na percentagem de participação), **contribuindo**, por isso, **para todos os limites de endividamento municipal**.

Anexos, a fls. 59 a 61

O MS veio, no contraditório, esclarecer que "*(...) O Matadouro é uma Sociedade Comercial, na qual o município detém uma participação. O Artigo 40º da Lei nº 50/2012, de 31 de agosto, determina que sempre que o equilíbrio de exploração de uma empresa local só possa ser avaliado numa perspetiva plurianual que abranja a totalidade do período do investimento, é apresentado à Inspeção-Geral de Finanças, para efeitos de apreciação, e aos sócios de direito público, um plano previsional de mapas de demonstração de fluxos de caixa líquidos atualizados na ótica do equilíbrio plurianual dos resultados.*

Ora, como estamos na presença de uma empresa comercial, com uma participação pública, e não na presença de uma empresa pertencente ao Setor Empresarial Local, entendemos que o artigo 40º, não é aplicável a este tipo de empresas.

Nestas circunstâncias o que a citada Lei refere, no seu artigo 66º é que o Município fica obrigado a uma saída da participação de capital da empresa, em caso de incumprimento por parte desta, das regras previstas no artigo 62º da mesma lei, situação já deliberada pela Assembleia Municipal.

Assim, entendemos que o conteúdo da nota 39 [agora 42] engloba igualmente as participadas (Matadouro), situação que pelos termos já justificados não se aplica. Assim resta referir que a sua dívida releva para a dívida do município apenas por força do artigo 54º do RFAL. "

Anexos, a fls. 106 e 107

Relativamente à questão do Matadouro Regional do Alto Alentejo, S.A. ser enquadrável diretamente no art.º 40º (equilíbrio de contas) do RJAEP, não é fundamento para a

⁴³ Consagrada no 40.º, n.º 2, do RJAEP, sendo que esta se considera cumprida desde que o resultado líquido antes de impostos não se apresente negativo ou, caso isso não aconteça, o Município transfira para a empresa, até ao final do mês seguinte à data de encerramento das suas contas, o montante necessário à reposição do equilíbrio (cfr. art. 40.º, n.ºs 2 a 4, do RJAEP).

desresponsabilização dos seus associados, pois ainda que não corresponda a uma empresa local e antes a uma sociedade comercial participada pelo MS, por força do n.º 2 do art.º 55º, do referido diploma, o qual refere que “*As sociedades comerciais participadas devem apresentar resultados anuais equilibrados*” e do n.º 4 do mesmo artigo, que estabelece a aplicação, com as devidas adaptações, do disposto no art.º 41º que, por sua vez, remete para o art.º 40.º, em nossa opinião, os sócios públicos deviam ter realizado as transferências financeiras necessárias para a cobertura dos prejuízos.

Face ao exposto, em 2013, **o perímetro das entidades relevantes para os limites legais de endividamento do MS e a respetiva percentagem de imputação constam do quadro seguinte:**

Quadro n.º 18 - Entidades abrangidas pelo conceito de EL total

IDENTIFICAÇÃO	LIMITES		% IMPUTÁVEL AO MUNICÍPIO
	EMPRÉSTIMOS	END. LÍQUIDO	
MUNICÍPIO DE SOUSEL	SIM	SIM	100,00%
CIMAA - Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo	SIM	SIM	5,04%
ENASEL - Turismo e Cinegética, S.A.	NÃO	NÃO	85,70%
Matadouro Regional do Alto Alentejo, S.A.	SIM	SIM	8,53%

Anexos, a fls. 59

2.3.2.2. Quanto a **2014**, atendendo ao disposto no art. 54.º do RFALEI, relevam, **para efeitos do limite da DT do MS**, as seguintes entidades:

- ✓ **Uma associação de municípios:** CIMAA - Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo;
- ✓ **Quatro entidades associativas** (não exclusivamente constituídas por municípios) ⁴⁴: ANMP - Associação Nacional de Municípios Portugueses, APDD – Associação para o Desenvolvimento de Portalegre Distrito Digital, AREANATEJO – Agência Regional de Energia e Ambiente do Norte Alentejano e Tejo e QUALIFICA – Associação Nacional de Municípios e de Produtores para a Valorização e Qualificação dos Produtos Tradicionais Portugueses;
- ✓ **Duas entidades de natureza empresarial:** ENASEL – Turismo e Cinegética, S.A. e Matadouro Regional do Alto Alentejo, S.A.

Segundo informações obtidas junto dos serviços municipais, a ENASEL, SA encontra - se em processo de dissolução, não tendo, até à data de conclusão dos trabalhos de auditoria, sido apresentadas/aprovadas contas relativas a 2014, pelo que, não obstante as insistências efetuadas, não foi possível ter em conta a sua informação para efeitos do endividamento municipal.

Já no que se refere ao Matadouro Regional do Alto Alentejo, S.A. **apresenta um**

⁴⁴ Cfr. Art.54º, n.º1, alínea b) e n.º 2 do RFALEI.

resultado equilibrado, ou seja, resultado antes de impostos positivo, pelo que **fica excluída**, neste exercício, **do perímetro a considerar para análise do cumprimento, dos limites de endividamento municipal.**

Face ao exposto, em 2014, **o perímetro das entidades relevantes para os limites legais de endividamento do MS e a respetiva percentagem de imputação constam do quadro seguinte:**

Quadro n.º 19- Entidades relevantes para efeitos do limite da dívida total

IDENTIFICAÇÃO	IMPUTÁVEL AO MUNICÍPIO	
	SIM/NÃO	%
MUNICÍPIO DE SOUSEL	SIM	100,00%
CIMAA - Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo	SIM	5,04%
ANMP - Associação Nacional de Municípios Portugueses	SIM	0,28%
APDD - Associação Para o Desenvolvimento de Portalegre Distrito Digital	SIM	5,33%
AREANATEJO - Agência Regional de Energia e Ambiente do Norte Alentejano e Tejo	SIM	6,25%
QUALIFICA - Associação Nacional de Municípios e de produtores para a Valorização e Qualificação dos Produtos Tradicionais Portugueses	SIM	1,41%
ENASEL - Turismo e Cinégetica, S.A.	???	85,70%
Matadouro Regional do Alto Alentejo	NÃO	8,53%

Anexos, a fls. 62 a 64

2.3.3. CONTROLO DOS LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO (2013)

2.3.3.1. No que concerne ao **limite de EMLP previsto na respetiva LOE, o MS, em 2013**, apresentou a seguinte situação:

Quadro n.º 20 – Controlo do limite de EMLP

Lh: euro

ENTIDADES	LIMITE LEGAL	STOCK DE EMLP RELEVANTE	% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE EM 31/12
	(1)	(2)	(3)=(2)/(1)*100
DGAL	4 162 877	3 172 882	76,22%
IGF		3 078 169	73,94%

Fonte: balanços, balancetes finais do MS e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 70, 72 a 76

Assim, **o MS cumpriu, em 2013, o limite de EMLP previsto na LOE do ano**, com uma taxa de utilização de cerca de 74% (DGAL: 76%).

Acresce que, apesar de ter sido atribuído, no procedimento de **rateio**⁴⁵, o valor de **€ 165 953**, o MS não contratou, no referido exercício, qualquer novo EMLP.

⁴⁵ Segundo o art. 98º, n.º 3, da Lei n.º 66-B/2012 de 31/dez, a celebração de novos contratos de empréstimo de médio e longo prazos estava limitada, em 2013, ao valor resultante do rateio nele previsto.

Saliente-se, ainda, que os **EMLP excecionados deste limite legal** (e também do de EL) apresentam um valor relevante em termos absolutos (€ 532 673,04), tendo um peso de 15% na dívida total dessa natureza, pelo que os valores que estão a ser considerados para o limite em apreço são inferiores ao da dívida total dessa natureza.

2.3.3.2. O MS cumpriu, no ano de 2013, o limite legal de ECP ⁴⁶ definido na LFL, com uma taxa de utilização, no final daquele exercício, de **20% (€ 82 424,99)**, sendo de referir que apenas a empresa "Matadouro Regional do Alto Alentejo, S.A. " recorreu a este tipo de empréstimos, tendo utilizado o montante máximo imputável ao MS de € 84 048,10 ⁴⁷.

Anexos, a fls. 71

2.3.3.3. Por sua vez, quanto ao **limite de EL** previsto na respetiva **LOE**, o comportamento **do MS**, em **2013**, foi o seguinte:

Quadro n.º 21 – Controlo do limite de EL

Un. euro

EXERCÍCIO	LIMITE ESPECIAL		EL RELEVANTE EM 31/12		COMPARAÇÃO ENTRE O LIMITE E O EL RELEVANTE		% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE	
	DGAL	IGF	DGAL	IGF	DGAL	IGF	DGAL	IGF
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (2) - (4)	(7) = (3) - (5)	(8) = (4) / (2) * 100	(9) = (5) / (3) * 100
2013	3 636 690	3 631 654	3 628 556	3 641 486	8 134	- 9 833	99,8%	100,3%

Fonte: Balanços, balancetes finais do MS e informação circularizada junto das restantes entidades relevantes para os limites de endividamento municipal

Anexos, a fls. 64 a 69

Deste modo, o MS, em 2013, **violou o limite legal de EL**, apresentando uma percentagem de utilização de **100,3%**, em resultado das **correções efetuadas pela IGF, sem as quais a autarquia cumpriria** o referido limite (DGAL: 99,8%).

2.3.3.4. Ora, a **violação deste limite legal em 2013 é suscetível**, em abstrato, **de ser sancionada em termos tutelares administrativos e financeiros**, de harmonia com o disposto, respetivamente, no art. 9º, al. g), e art. 8º, n.º 1. al. d), ambos da Lei n.º 27/96, de 1/ago, e no art. 65.º, n.º 1, al. f), da LOPTC ⁴⁸.

2.3.3.4.1. Todavia, de acordo com o indicado nos art. 9º, al. g) e art. 10.º, n.º 1, da Lei n.º 27/96, de 1/ago, não haverá lugar, relativamente aos factos ilícitos descritos, a **responsabilidade tutelar administrativa** caso tenha ocorrido " (...) *facto julgado justificativo ou regularização superveniente* " pelo que, previamente à apreciação da matéria deve ser averiguada a eventual existência das referidas situações.

Assim, importa ter presente que **o limite legal de EL deixou de estar previsto no novo RFALEI**, passando a existir apenas o limite da dívida total de operações orçamentais, pelo que, **a partir de 2014, deixou de ser possível aferir da eventual regularização superveniente** das situações de ultrapassagem, no exercício anterior, dos limites previstos na LFL entretanto revogada.

⁴⁶ Previsto no art. 39º, n.º 1, da LFL.

⁴⁷ O montante máximo em dívida ao longo do exercício e o saldo em dívida no final de 2013 foi de, respetivamente, € 985 323,60 e € 966 295,36, sendo imputável ao MS 8,53% desses montantes.

⁴⁸ Lei n.º 98/97, de 26/ago (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas).

Ora, como já referimos, **a suscetibilidade, atualmente inexistente, de regularização superveniente da violação do limite legal integra o próprio tipo de ilícito em causa** (art. 9º, al. g), da Lei n.º 27/96, de 1/ago).

Acresce que tem vindo a ser entendimento pacífico da doutrina que os princípios de direito penal, designadamente o da tipicidade, devem valer, por analogia, para todos os domínios sancionatórios, incluindo, por isso, o tutelar administrativo.

Tal princípio, que se encontra previsto em termos de Direito Penal no art. 1º do Código Penal, consagra que " (...) *só pode ser punido criminalmente o facto descrito e declarado passível de pena por lei anterior ao momento da sua prática.* ", e a impossibilidade do " (...) *recurso à analogia para qualificar um facto como crime (...)* " art. 1º, n.ºs 1 e 3 ⁴⁹, sendo, por isso, particularmente exigente em termos da definição prévia, clara e transparente das situações e obrigações suscetíveis de gerarem a aplicação de sanções.

Por outro lado, salienta-se a ideia de que " *A dissolução de órgãos autárquicos resultantes de eleição directa só pode ter por causa acções ou omissões ilegais graves, o que se compreende, pois se trata de uma situação de ruptura. (...)* " ^{50 e 51}.

Assim, **quanto à violação do limite de EL**, tendo em conta o **princípio da tipicidade, não existe fundamento para a apresentação de qualquer proposta no sentido da efetivação da responsabilidade tutelar administrativa**, pois não é evidente que **estejam reunidos os pressupostos legais que poderiam levar à aplicação de uma sanção da natureza indicada**.

2.3.3.5. Em sede de eventual responsabilidade financeira, a apreciação e valorização os factos descritos (violação dos limites de EL de 2012 e 2013), que, como referimos, são suscetíveis, em abstrato, de integrar o ilícito previsto e punido pelo art. 65.º, n.º 1, al. f), da LOPTC, **é da competência do Ministério Público junto do Tribunal de Contas** (cfr. art. 89º, n.ºs 1, al. c), e 2, da citada Lei).

A eventual responsabilidade associada à prática de tal facto ilegal é imputável ao Senhor _____, Presidente da Câmara Municipal (PCM) à data a que se reportam os factos e que tinha a obrigação de prevenir a sua ocorrência atendendo às funções que exercia.

No entanto, não se nos afiguram reunidos os pressupostos justificativos da comunicação ao Tribunal de Contas, tendo em conta, por um lado, que a percentagem de ultrapassagem é extremamente reduzida e que, ainda assim, resulta das correções

⁴⁹ Como afirma Teresa Beleza (Direito Penal, 2ª edição, Vol. I, pg. 73), " (...) *a legalidade dos ilícitos é conseguida através da técnica da tipicidade, que consiste em descrever, de forma clara, precisa e rigorosa, a conduta ou o facto considerados criminalmente reprováveis. Esta descrição é aquilo que constitui o que se chama «tipo» e assim aquela conduta ou aquele facto são chamados de conduta típica ou de facto típico* " (sublinhado nosso).

⁵⁰ José Tavares, "O quadro legal da tutela administrativa sobre as Autarquias Locais. Necessidade de Mudança. ", no Seminário a Tutela Administrativa sobre as Autarquias Locais, promovido pela ANMP – Coimbra, 7/mar/96.

⁵¹ Neste contexto, acrescenta Pedro Gonçalves (em "O novo regime jurídico da tutela administrativa sobre as Autarquias Locais", CEFA – Coimbra, 1997) que a " (...) *Lei retira todas as ilações do facto de a perda de mandato e a dissolução de órgãos serem decisões sancionatórias, admitindo, como em geral, que, a verificação dos respectivos pressupostos não deve determinar a aplicação de uma sanção quando se prova a existência de causas justificativas ou desculpantes (pressupostos negativos da aplicação das sanções que a Lei prevê)*."

introduzidas pela IGF, as quais de facto, não assumem expressão materialmente muito relevante. Por outro lado, importa referir que, a Autarquia em 2014 cumpriu o regime legal relativo à dívida total de operações orçamentais previsto no RFALEI e apresentou uma diminuição da dívida total de M€ 0,6 face ao início desse exercício.

Relativamente à violação do limite legal de EL, o MS em contraditório informou que tal "(...) só ocorre por via da correção efetuada pelo IGF (...).

Ainda assim, importa referir que o endividamento líquido do município foi ultrapassado por via da relevância das contas das entidades participadas, que no caso do município de Sousel foi influenciado em 159.817€, dos quais 236.018€ correspondem ao Matadouro e - 76.201€ corresponde à CIMAA.

Se o Município de Sousel não detivesse esta participação no Matadouro, mesmo com a correção do IGF, o Município nunca violaria o limite legal de endividamento líquido, o qual ficaria no final do ano com uma margem de 149.984,00€

Importa reforçar que relativamente ao Matadouro decorrem os procedimentos exigíveis no quadro da Lei comercial para dar concretização à deliberação da Assembleia Municipal, de 21 de Fevereiro de 2013, para alienação de participação do Município naquela entidade."

Anexos, a fls. 107 e 108

Do contraditório não resulta que tenham sido colocadas em causa, por parte da Autarquia, quaisquer asserções produzidas pela IGF, tendo sido realçada a relevância das entidades participadas no apuramento do EL municipal, em especial do Matadouro Regional do Alto Alentejo, S.A, sobre o qual foram, inclusivamente, efetuadas correções, para menos (€ 45 277,15) ao montante reportado, em 2013, à DGAL pelo MS (€ 236 018).

2.3.4. CONTROLO DO LIMITE DA DÍVIDA TOTAL DE OPERAÇÕES ORÇAMENTAIS (2014)

2.3.4.1. Em 2014, o comportamento do MS em termos do regime legal relativo ao limite da DT de operações orçamentais foi o seguinte:

Quadro n.º 22 - Controlo do limite da DT de operações orçamentais

Un: euro

DESCRIÇÃO	RFALEI - DÍVIDA TOTAL DE OPERAÇÕES ORÇAMENTAIS (DT) DE 2014					
	LIMITE LEGAL E VALOR MÁXIMO ADMISSÍVEL (VMA)			DT EM 31 DEZ	% DE UTILIZAÇÃO	
	Limite legal (art. 52º, nº 1)	DT em 31 de Jan	VMA (art. 52º, nº 3, b))		Limite legal	VMA
(1)	(2)	(3)	(4)=[3]+[(2)-(3)]*20%	(5)	(6)=(5)/(2)	(7)=(5)/(4)
DGAL	6 709 277	5 076 140	5 402 768	4 663 926	70%	86%
IGF	6 709 277	5 183 193	5 488 410	4 607 414	69%	84%

Assim, em **2014**, o **MS**, independentemente de se considerarem os valores da DGAL ou da IGF, **cumpriu o regime da DT previsto no RFALEI**, pois apresentou **taxas de utilização abaixo do correspondente limite legal** ⁵² e do **valor máximo admissível para o exercício (VMA)** ⁵³ de, respetivamente, **69%** (DGAL: 70%) e **84%** (DGAL: 86%).

Refira-se, ainda, que a **DT teve uma evolução anual positiva**, pois **diminuiu** cerca de **m€ 575,1**, respeitando, no final do ano, quase exclusivamente ao MS (99%).

Anexos, a fls. 77 a 83

2.3.5. CONTROLO DA INFORMAÇÃO PRESTADA À DGAL

2.3.5.1. O MS cumpriu a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL para efeitos do apuramento e controlo da evolução do seu endividamento, em especial, dos respetivos limites legais.

2.3.5.1.1. Todavia, os dados reportados pelo Município à DGAL **relativamente a 2013 não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação em termos de EL**, tendo-se apurado **as seguintes diferenças**:

Quadro n.º 23 – Diferença no reporte de EL 2013 (DGAL/IGF)

Un: euro

Descrição	Valores comunicados pelo Município à DGAL	Valores considerados pela IGF	Diferenças IGF/DGAL (Reflexos para o end. líquido) ^{a)}
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)
1 - ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO ^{b)}	4 161 228,82	4 174 159,50	12 930,68
2 - OUTRA INFORMAÇÃO RELEVANTE ^{c)}	532 673,04	532 673,04	0,00
3 - END. LIQ. RELEVANTE (1-2)	3 628 555,78	3 641 486,46	12 930,68

^{a)} Caso a diferença total apurada nesta coluna seja positiva, isso significa que foi comunicado à DGAL um valor de endividamento líquido inferior ao apurado pela IGF. Caso o valor seja negativo, verifica-se o contrário.

^{b)} Atendendo ao modo como a informação é reportada à DGAL, os montantes indicados nesta linha incluem o valor do endividamento líquido total do Município, isto é, incluindo, designadamente, os EMLP excecionados, quando relativamente às restantes entidades já consta apenas o EL relevante, ou seja, nomeadamente sem os EMLP excecionados.

^{c)} Designadamente, no que respeita aos empréstimos excecionados do Município, das dívidas, até 31/12/08, às concessionárias da energia elétrica, dos créditos não reconhecidos por ambas as partes, dos créditos do município sobre os SIM e as entidades do SEL e das correspondentes dívidas (na percentagem correspondente ao endividamento imputável ao município).

Fonte: Balanços, balancetes finais do MS e informação circularizada junto das restantes entidades relevantes para os limites de endividamento municipal, bem como as comunicações do MS à DGAL

Anexos, a fls. 87

Assim, apurámos divergências, **para mais**, de **m€ 13**, entre os valores reportados pelo MS à DGAL e os apurados pela IGF, que resultaram:

⁵² Previsto no art. 52.º, n.º 1, do RFALEI.

⁵³ Que decorre do disposto no art. 52.º, n.º 1 e 3, al. b), do RFALEI, ou seja, atendendo a que o Município cumpria, no início do ano, o respetivo limite legal, a DT da Autarquia só podia aumentar, ao longo do exercício, o montante correspondente a 20% da margem existente.

- ✓ Das correções da IGF à informação financeira do MS (cfr. item 2.1.1.1);
- ✓ Da não consideração do saldo da conta 2749, que a DGAL abate dos passivos relevantes, mas que deve ser considerada, pois não tem natureza de subsídio ao investimento;
- ✓ Do incorreto reporte de EL da CIMAA e do Matadouro Regional do Alto Alentejo, S.A.

2.3.5.1.2. Relativamente ao **stock de EMLP** relevante para o respetivo limite legal constatámos **uma divergência, para mais, de € 94 713**, entre os valores apurados pela IGF e os reportados pelo MS e/ou considerados pela DGAL, que respeita integralmente aos empréstimos do Matadouro Regional do Alto Alentejo, S.A..

Anexos, a fls. 85

2.3.5.1.3. Relativamente a **2014**, mas agora no que respeita ao reporte da **DT de operações orçamentais**, apurámos as diferenças, indicadas no quadro seguinte:

Quadro n.º 24 – Diferença no reporte da DT (DGAL/IGF)

Un: euro

DESCRIÇÃO	DÍVIDA TOTAL		VARIÇÃO
	1/jan/2014	31/dez/2014	
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)
1 - DGAL	5 076 140,45	4 663 926,19	- 412 214,26
2 - IGF	5 183 192,60	4 607 414,13	- 575 778,47
Diferença IGF / DGAL (2-1)	107 052,15	- 56 512,06	- 163 564,21

As divergências, no início e final de 2014, resultam das correções efetuadas pela IGF à DT do MS e do incorreto reporte da DT da APDD, AREANATEJO, QUALIFICA e Matadouro Regional do Alto Alentejo, S.A.

Anexos, a fls. 88

2.4. MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA E DE ALERTA PRECOCE

2.4.1. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS (2013)

2.4.1.1. No **final de 2013**, face aos parâmetros legalmente estabelecidos na LFL e no DL n.º 38/2008, de 7/mar, a **situação da Autarquia**, em **termos de saneamento** ⁵⁴ e **reequilíbrio** ⁵⁵ financeiros, era a seguinte:

⁵⁴ Cfr. art.º 3, n.º 4 do DL n.º 38/2008, de 7/mar.

⁵⁵ Cfr. art.º 8.º do DL n.º 38/2008, de 7/mar.

Quadro n.º 25 – Saneamento e reequilíbrio financeiros

INDICADORES	SITUAÇÃO FINAL DE 2013	PADRÕES LEGAIS DE REFERÊNCIA DE Desequilíbrio	
		ESTRUTURAL	CONJUNTURAL
1 EL (relevante para o limite) em 31/12/2013 / Receitas relevantes para o cálculo do limite legal * 100	87%	> 175% (art. 8º, n.º 1, al. b))	> 125% (art. 3º, n.º 4, al. a))
2 Dívidas a fornecedores em 31/12/2013 / Receitas totais do ano de 2012 * 100	15%	> 50% (art. 8º, n.º 1, al. c))	> 40% (art. 3º, n.º 4, al. b))
3 Passivos financeiros do Município em 31/12/2013 (de EL) / Receitas totais do ano de 2013 * 100	68%	> a 300% (art. 8º, n.º 1, al. d))	> a 200% (art. 3º, n.º 4, al. c))
4 Prazo médio de pagamento (Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2008)	62	> 6 meses (180 dias) (art. 8º, n.º 1, al. e))	> 6 meses (180 dias) (art. 3º, n.º 4, al. d))
5 Capital em dívida de EMLP em 31/12/2013 / Receitas relevantes para o cálculo do limite legal * 100	73%	> 100% (art. 8º, n.º 1, al. a))	
6 Cumprimento da obrigação de redução do excesso de EL (relevante para o limite legal)	NÃO APLICÁVEL	(art. 8º, n.º 1, al. f))	
7 Cumprimento da obrigação de redução do excesso do stock de EMLP (relevante para o limite legal)	NÃO APLICÁVEL	(art. 8º, n.º 1, al. f))	

Anexos, a fls. 89

Assim, o **MS**, no final de 2013, não preenche nenhum(a):

- ✓ **Das quatro condições** estabelecidas nos artigos 3.º, n.º 4, do DL n.º 38/2008, de 7/mar (indicadas no quadro sob o título de “ padrões legais de referência ”), quando bastaria apenas uma, pelo que se pode afirmar que **não apresenta**, no contexto do diploma legal em apreço, **uma situação de desequilíbrio conjuntural**;
- ✓ **Dos requisitos consagrados** no art. 8º, n.º 1, do mesmo diploma, quando seriam necessários no mínimo três para que se encontrasse numa **situação de desequilíbrio estrutural ou de rutura financeira**.

2.4.2. ALERTA PRECOCE, SANEAMENTO E RUTURA FINANCEIROS (2014)

2.4.2.1. No final de 2014, face aos parâmetros estabelecidos no RFALEI, a **situação do MS**, em termos de **alerta precoce** ⁵⁶, era a seguinte:

Quadro n.º 26 – Mecanismos de alerta precoce

INDICADORES	SITUAÇÃO FINAL DE 2014	ALERTA PRECOCE (Padrões legais de referência)
1 Dívida total (DT) de operações orçamentais no final de 2014 (Município + entidades relevantes)	1,03	[1 : 1,5 [(art. 56º, n.º 1) X
Média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores a 2014		=> 1,5 (art. 56º, n.º 2)
2 Taxa de execução da receita orçamental	2013 Receitas brutas cobradas	< 85% (art. 56º, n.º 3)
	2014 Receitas previstas no orçamento final	
	90%	
	89%	

Deste modo, **estavam reunidas**, no final de 2014, **as condições legalmente previstas** (a DT ultrapassou a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores) **para que fosse emitido, pela DGAL, um alerta precoce** ⁵⁷, destinado,

⁵⁶ Cfr. art. 56.º do RFALEI.

⁵⁷ No prazo de 15 dias a contar da data limite de reporte da informação prevista no art. 78º do RFALEI (art. 56º, n.º 4, do mesmo diploma).

neste caso, aos "(...) membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das autarquias locais (...)", bem como aos presidentes dos órgãos municipais, que, conseqüentemente, deviam informar os respetivos membros na primeira sessão ou reunião seguintes (art. 56º, n.ºs 3 e 1, do RFALEI).

Atendendo ao período em que decorreu a presente ação, não foi possível verificar se a DGAL já emitiu, formalmente, o referido alerta precoce, designadamente para os Presidentes dos órgãos municipais e, conseqüentemente, se informaram os respetivos membros, mas a situação descrita decorre diretamente da informação disponível para os municípios no SIIAL, designadamente no *output* designado " Ficha do Município " ⁵⁸.

Anexos, a fls. 90

Sobre este ponto, o MS, no contraditório, esclareceu que "(...) a DGAL ainda não informou formalmente os membros da referida ocorrência.

Salvo melhor opinião, esta situação decorre do facto de o município se encontrar numa fase atípica de execução orçamental, provocada pela elevada construção de equipamentos financiados, (Centro Escolar e Centro de Apoio a Micro Empresas), que conduz a uma dívida a terceiros dependente de financiamentos comunitários, no montante de 298.686,29€.

Apesar de não ser motivo justificativo, salienta-se que o enquadramento na norma de alerta precoce é também influenciado pelo valor da dívida das entidades participadas, cuja contribuição para a Dívida Total da autarquia ascende a 178.959,03€.

Não resulta do anteriormente exposto que o MS ponha em causa as asserções da IGF, antes apresenta justificações para os factos evidenciados, pelo que mantemos a nossa posição quanto a esta matéria.

Anexos, a fls. 108

2.4.2.2. Por sua vez, ao nível dos **mecanismos de recuperação financeira previstos no RFALEI** ⁵⁹, atendendo aos parâmetros legalmente estabelecidos, a situação do MS no final de 2014 era a seguinte:

Quadro n.º 27 – Mecanismos de recuperação financeira

INDICADORES	SITUAÇÃO FINAL DE 2014	MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA (Padrões legais de referência)	
		Saneamento financeiro	Recuperação financeira municipal
1 DT - Stock de EMLP (ambos no final de 2014) (Município + entidades relevantes) Média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores a 2014	0,28	> 0,75 (art. 58º, n.º 1. b))	
2 Dívida total (DT) de operações orçamentais no final de 2014 (Município + entidades relevantes) Média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores a 2014	1,03	[1 : 1,5] (art. 58º, n.º 2) [1,5 : 2,25] (art. 58º, n.º 1. a)) [2,25 : 3] (art. 58º, n.º 3)	X > 3 (art. 61º, n.º 2)

⁵⁸ Este relatório apenas pode ser extraído com o código de utilizador do Senhor Presidente da Câmara Municipal.

⁵⁹ Cfr. art. 57º a 64º do RFALEI, e Lei n.º 53/2014, de 25/ago.

Assim, no final de 2014, o MS **encontrava-se em situação que permitia o recurso a empréstimos para saneamento financeiro**, em conformidade com o art.º58, n.º2 da citada Lei.

Anexos, a fls.91 e 92

A Autarquia em contraditório referiu que *"O montante da dívida não incluindo as participadas situava-se além do limite que permite o processo de saneamento financeiro em 12.568€, sendo que este montante se encontrava momentaneamente influenciado por autos de empreitadas faturados no final do ano, parte dos quais ainda não se encontravam sequer vencidos, situação que foi normalmente realizada através da sua liquidação em prazos de dias significativamente abaixo da sua entrada em pagamentos em atraso.*

Acresce que os processos de saneamento financeiro no quadro referido no relatório do IGF se encontram condicionados à jurisprudência do Tribunal de Contas expresso em acórdão n.º 28/2014 de 16 de setembro, sobre esta matéria, segundo o qual o limite máximo do empréstimo para saneamento financeiro se fixa no montante que excede o respetivo limite, isto é, 191.597€, se considerarmos o efeito das participadas e em 12.568€ caso considerarmos exclusivamente a dívida municipal.

Mais, como na elaboração de um plano de saneamento é exigível a identificação discriminada das faturas e documentos equivalentes em dívida, se o Município eventualmente tivesse encetado esse processo, quando fosse elaborar esse mapa a dívida, por se encontrar já paga, tornaria o processo inútil.

Face ao anteriormente exposto e tendo em consideração que se trata do baixo nível de endividamento que permite o recurso a saneamento financeiro, considera-se que o município não está em posição de recorrer a saneamento financeiro. "

Anexos, a fls. 108 e 109

Face ao exposto, discordamos da posição do MS, segundo a qual, no final de 2014, *" não está em posição de recorrer a saneamento financeiro "*, pois o resultado do indicador apurado pela IGF (que consta do quadro n.º 27, supra), que traduz o disposto no art. 56º, n.º1, do RFALEI, para qual o art. 58º, n.º2 remete, ao referir que *" (...) o município **pode** ⁶⁰ contrair empréstimos para saneamento financeiro, desde que verificada a situação prevista no art. 56º, n.º1 "*, assim o determina.

Ora, como bem se depreende da leitura do aludido artigo, o recurso, por parte do MS, a empréstimos para saneamento financeiro, constitui **uma faculdade e não uma obrigação, podendo** recorrer a empréstimos para este fim, tendo em conta o resultado do rácio em causa.

2.5. CONTROLO INTERNO, PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS E PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS

2.5.1. O MS, no triénio de 2012/2014, tinha em vigor o:

⁶⁰ O sublinhado é nosso.

- ✓ **Regulamento do Sistema de Controlo Interno (RSCI)** ⁶¹, que contempla um conjunto de regras definidoras das políticas, métodos e procedimentos de controlo;
- ✓ **Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRVIC)** ⁶², aprovado pela CMS em 29/dez/2009, e enviado ao Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), fora de prazo ⁶³, em 05/mai/2010, assim como ao TC e à ANMP, não sendo, no entanto, enviado às restantes entidades ⁶⁴ previstas na Recomendação n.º 1/2009 ⁶⁵.

Todavia, os referidos documentos **encontravam-se desatualizados e não refletiam a estrutura e organização dos serviços decorrente das alterações legislativas e da evolução organizacional** entretanto ocorridas, facto que veio a ser parcialmente colmatado com a aprovação do novo RSCI, aprovado por deliberação da CM, de 09/mar/2015.

2.5.2. No entanto, importa salientar que o **PGRVIC** é omissivo quanto à afetação de recursos humanos, financeiros e materiais, nem tão pouco enuncia os resultados previstos e os critérios de revisão, não tendo havido, por isso, qualquer evolução nesta matéria face à análise efetuada na anterior auditoria da IGF ⁶⁶.

Refira-se, ainda, que o MS **não dispõe de nenhum departamento/serviço específico ou elemento responsável pela função de controlo.**

2.5.3. Do trabalho de campo realizado ⁶⁷, **resultaram algumas fragilidades ao nível do sistema de controlo interno e dos procedimentos contabilísticos**, de que destacamos, nomeadamente:

- ✓ O facto de não ter sido apresentado, no passivo de CP dos balanços, o valor das amortizações da dívida de contratos de EMLP e de locação financeira, que se vence em cada um dos anos imediatos;
- ✓ O incorreto reconhecimento na conta de "Outros acréscimos de custos" de dívida que devia estar já refletida nas adequadas contas do passivo exigível.

Anexos, a fls. 93

3. CONCLUSÕES

3.1. No MS, 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**, tendo a IGF feito **correções** nas rubricas do

⁶¹ Aprovado em reunião do órgão executivo de 23/abr/2003 e do órgão deliberativo a 30/abr/2003.

⁶² Em reunião do órgão executivo de 12/mai/2010.

⁶³ Remessa até 31/dez/2009, de acordo com Recomendação n.º 1/2009.

⁶⁴ Direção-Geral das Autarquias Locais, Inspeção-Geral de Finanças, Inspeção-Geral da Administração Local (ex-IGAL), Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo.

⁶⁵ Publicada no DR, 2ª Série, em 22/jul.

⁶⁶ Vertida na informação n.º 2108/2013, relativa à Auditoria ao Município de Sousel, no âmbito da " Controlo da Contração Pública e da Urbanização e Edificação da Administração Local " (Proc. n.º 2012/172/B1/629).

⁶⁷ Em especial através da utilização de questionários e da realização de testes de conformidade e substantivos.

passivo exigível (respetivamente, de mais de **€ 66 643,31**, **€ 107 052,15** e **€ 98 533,33**).

(cfr. item 2.1.1.1.)

3.2. Existe **um valor muito significativo em provisões para riscos e encargos**, entre 2012/2014, respetivamente, **de m€ 481, m€ 749 e M€ 1,1**, que respeita na sua maioria a faturação emitida pela (m€ 408, m€ 684 e m€ 937), que não é reconhecida pela Autarquia como dívida municipal, pelo facto de existirem diferendos (que estão a ser dirimidos judicialmente) com essa entidade, resultantes do (in)cumprimento do contrato de fornecimento celebrado **e que pode vir a afetar no futuro negativamente de forma substancial a dívida do MS.**

(cfr. item 2.1.1.2.)

3.3. Foram constatadas outras insuficiências com repercussões ao nível da qualidade e fiabilidade da informação do MS, de que destacamos, a não utilização **sistemática e para a generalidade das situações exigíveis** (nomeadamente, para encargos com EMLP) **das contas relativas a compromissos de exercícios futuros** (04 e 05).

(cfr. item 2.1.1.3.)

3.4. A **receita global disponível** do MS, que inclui o saldo orçamental transitado da gerência anterior, importou nos anos de **2012/2014**, em respetivamente, **M€ 8, M€ 8,4 e M€ 9,7**, o que espelha **um aumento de M€ 1,7** (cerca de 21%).

Contudo, em 2012 e 2014, aquelas receitas compreendiam a arrecadação de empréstimos (receitas não efetivas) nos montantes, respetivamente, de **m€ 331 e m€ 166**, sem as quais **as receitas daqueles exercícios seriam de M€ 7,6 e M€ 9,5**, e a **variação no triénio, para mais, de M€ 1,9** (24%).

(cfr. item 2.2.1.1.)

3.4.1. No triénio 2012/2014, o **grau de execução orçamental da receita total apresentou valores crescentes** (2014: 89%), tendo, no entanto, existido uma **prática de empolamento** na previsão das receitas de capital, em particular em 2012 (55%), o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL.

(cfr. item 2.2.1.2.)

3.4.2. A **execução de qualquer dos orçamentos comportava um risco significativo**, ainda que decrescente, pois **o MS criou**, de forma artificial, ao **nível da execução orçamental, a possibilidade de realização e/ou existência de um significativo valor de despesa** (respetivamente, **M€ 3, m€ 959 e M€ 1,2**) **sem que existissem meios monetários para efetuar o seu pagamento, potenciando, assim, uma gestão orçamental desequilibrada.**

(cfr. item 2.2.1.3.)

3.4.3. **Violação**, nos anos de 2012 e 2013, **do princípio orçamental do equilíbrio corrente**, previsto na alínea e) do ponto 3.1.1. do POCAL e, **em 2014, da regra do equilíbrio orçamental prevista no RFALEI** (seja ao nível da primeira modificação orçamental, do orçamento final e da respetiva execução).

A violação da regra de equilíbrio, nos anos referidos, era suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, mas o órgão jurisdicional competente para a sua apreciação (TC) está na posse de todos os elementos que permitem a sua apreciação e eventual valorização.

(cfr. item 2.2.1.4. e 2.2.1.5.)

3.4.4. O MS cumpriu, em 2012 e 2014, o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial quanto à execução autónoma, mas violou-o, de forma sistemática, entre 2012/2014, ao nível da execução global do ano, situação que espelha a concretização do risco que aludimos anteriormente.

(cfr. item 2.2.1.6.)

3.4.5. Em o MS apresentava uma significativa rigidez das suas despesas orçamentais, com uma limitada, em 2012 e 2014 (respetivamente, 26,1% e 17,9%) ou inexistente margem de manobra, em 2013, para fazer face às demais despesas que, à partida, não se encontram já " vinculadas ".

Caso o MS não tivesse empolado, de forma relevante, em 2013, a previsão das suas receitas orçamentais, não estaria em condições de elaborar orçamentos que cumprissem formalmente o princípio do equilíbrio.

(cfr. item 2.2.1.7.)

3.4.6. Entre 2012 e 2014 foram realizadas despesas, relativamente às quais não foi efetuado o correspondente compromisso, facto que é suscetível de configurar um ilícito de natureza financeira.

Todavia, atendendo, a que tal situação é, em parte, justificada com a incorreta apresentação da dívida no balanço em termos de exigibilidade, ao facto de existir (nos anos em análise) dotação orçamental que permitia regularização da situação e, por fim, ao caráter indeterminado da responsabilidade envolvida, à relação custo/benefício do seu apuramento, ao objetivo e natureza da análise efetuada, não se justifica a realização de qualquer outra diligência.

(cfr. item 2.2.1.8.)

3.4.7. Em síntese, entre 2012/2014, o MS, não manteve, apesar da evolução positiva ocorrida, uma gestão orçamental de que resultasse a exigível articulação e compatibilização entre o nível de realização/existência da despesa à real cobrança da receita, não existindo, conseqüentemente, disponibilidade financeira suficiente para fazer face, tempestivamente, aos compromissos CP.

(cfr. item 2.2.1.10.)

3.5. Entre 2012/2014, a dívida global do MS de operações orçamentais decresceu (m€ 398 e 7,5%), passando para cerca de M€ 4,9, evolução que resultou, de forma conjugada, da diminuição de m€ 699 da dívida financeira, e do reconhecimento, em 2014, da dívida ao FAM (M€ 312).

O **endividamento municipal** (considerando a dívida ao FAM) **apesar de ter diminuído** no triénio em análise, **apresentava, em 2014, um nível ainda significativo** atendendo, nomeadamente, ao:

- ✓ **Elevado período de recuperação da dívida municipal** (20 meses);
- ✓ **Relevante peso da dívida de MLP na dívida total** (79%);
- ✓ **Importante montante da dívida municipal " per capita "** (€ 965).

(cfr. item 2.2.2.1.)

3.5.1. O stock da dívida de EMLP evoluiu positivamente entre 2012/2014, tendo passado de **M€ 4** para **M€ 3,3** (menos m€ 623 e 15,8%), tendo o respetivo **serviço da dívida registado um decréscimo de m€ 55** (11%), **representando, em 2014, 5% da despesa total paga em 2014.**

(cfr. item 2.2.2.2.)

3.5.2. A dívida resultante de contratos de locação financeira diminuiu, no período em análise, cerca de **23%** (m€ 75), importando, **no final de 2014, em € 257 677.**

(cfr. item 2.2.2.4)

3.5.3. As " outras dívidas a terceiros " de operações orçamentais (excluindo a dívida do FAM) **diminuíram, entre 2012/2014** (**m€ 11** e **1,1%**), passando para **m€ 990.**

(cfr. item 2.2.2.5.)

3.5.4. Ao longo do triénio, apesar da evolução favorável da situação financeira de CP, o MS, apresentou em 2014:

- ✓ **Relevantes e sistemáticos saldos reais negativos de operações orçamentais** (m€ 685);
- ✓ **PMP a terceiros e a fornecedores** (respetivamente, 55 e 96 dias), **superiores aos dos parâmetros legais.**

(cfr. item 2.2.2.5.1. a 2.2.2.5.3.)

3.6. A situação de desequilíbrio de CP levou a que os fornecedores e empreiteiros do MS tivessem **celebrado acordos de regularização de dívida** (que se encontrava amortizada no final de 2014) e **cobrado juros de mora** no triénio, de cerca, **de m€ 51.**

(cfr. item 2.2.2.6.)

3.7. O MS cumpriu os limites legais de EMLP e de ECP de 2013, bem como, em 2014, o da DT de operações orçamentais, mas ultrapassou o limite legal de EL de 2013, apresentando uma percentagem de utilização de 100,3%, em resultado das correções efetuadas pela IGF, sem as quais a Autarquia cumpria o referido limite (DGAL: 99,8%).

(cfr. item 2.3.3. e 2.3.4.)

A violação do limite de EL em 2013 é suscetível, em abstrato, de ser sancionada em termos tutelares administrativos e financeiros.

Todavia, **em termos tutelares administrativos, o limite legal de EL, deixou de estar previsto no novo RFALEI**, passando a existir apenas o limite da dívida total de operações orçamentais, pelo que, **a partir de 2014, deixou de ser possível aferir da eventual regularização superveniente** das situações de ultrapassagem, no exercício

anterior, dos limites previstos na LFL entretanto revogada.

Não existe, assim, fundamento, atendendo em particular ao princípio da tipicidade, **para a apresentação de qualquer proposta no sentido da efetivação da responsabilidade tutelar administrativa**, pois não é evidente que **estejam reunidos os pressupostos legais que poderiam levar à aplicação de uma sanção da natureza indicada**.

Já em sede financeira, a eventual responsabilidade seria **imputável ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Souсел**, a quem compete coordenar a atividade da Câmara Municipal e que detém a competência sobre a área económico-financeira do MS no período em que os factos ocorreram.

No entanto, considerando a reduzida margem de ultrapassagem do limite legal definido, atendendo ainda a que a violação detetada decorreu das correções efetuadas pela IGF e que, em 2014, a Autarquia cumpriu os limites legais definidos no RFALEI, não se nos afiguram reunidos os pressupostos justificativos para a comunicação ao Tribunal de Contas.

(cfr. item 2.3.3.4. e 2.3.3.5.)

3.7.1. O MS também cumpriu a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL para efeitos do apuramento e controlo da evolução do seu endividamento, em especial, dos limites legais.

No entanto, a **informação reportada não refletia, com inteira fiabilidade**, a sua situação em:

- ✓ **2013**: Ao nível do **EL** (mais m€ 13) e dos **EMLP** (mais € 94 713).
- ✓ **2014**: Relativamente à **DT**, **no início e no final de 2014** (respetivamente, **mais m€ 107 e menos m€ 57**).

Tais **diferenças resultaram**, essencialmente, das correções efetuadas pela IGF à informação do MS e dos valores não/incorretamente reportados à DGAL das entidades relevantes.

(cfr. item 2.3.5.)

3.8. No final de 2013, o MS não apresentava, face ao regime consagrado na LFL e, em especial, aos indicadores previstos no DL n.º 38/2008, de 7/mar) **qualquer situação de desequilíbrio conjuntural ou estrutural**.

(cfr. item 2.4.1.)

Por sua vez, no final de **2014**, de acordo com o quadro legal previsto no RFALEI:

- ✓ **Estavam reunidas as condições legalmente previstas para que a DGAL emitisse um alerta precoce** destinado, no caso, aos " (...) membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das autarquias locais (...) ", bem como aos presidentes dos órgãos municipais (que, conseqüentemente, devem informar os respetivos membros na primeira sessão ou reunião seguintes);
- ✓ O MS **encontrava-se em situação que permitia o recurso a empréstimos para saneamento financeiro**, em conformidade com o art.º58, n.º2 da RFALEI.

(cfr. item 2.5.1.)

3.9. O MS tinha em vigor, nos termos legais, **um Regulamento do Sistema de Controlo Interno e um Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas**, mas tais documentos encontravam-se desatualizados e não refletiam a estrutura e organização dos serviços decorrente das alterações legislativas e da evolução organizacional entretanto ocorridas, facto que veio a ser parcialmente colmatado com a aprovação do novo RSCI, aprovado por deliberação da CM, de 09/mar/2015.

O **PGRCIC** é omissivo quanto à afetação de recursos humanos, financeiros e materiais e não faz qualquer referência aos resultados previstos e aos critérios de revisão.

(cfr. item 2.5.2.)

A Autarquia **não dispõe de nenhum departamento/serviço específico ou elemento responsável pela função controlo.**

Destacamos, ainda, ao nível dos procedimentos contabilísticos e de controlo interno:

- ✓ A não apresentação no passivo de CP dos balanços, do valor das amortizações dos contratos de EMLP e de locação financeira, que se vence em cada um dos anos imediatos;
- ✓ O incorreto reconhecimento na conta de "Outros acréscimos de custos" de dívida que devia estar já refletida nas adequadas contas do passivo exigível.

(cfr. item 2.5.3.)

4. RECOMENDAÇÕES

Atendendo às conclusões, entendemos efetuar as seguintes recomendações:

4.1. A regularização, ao nível da informação contabilística do MS, das variações patrimoniais omitidas, caso não tenham sido corrigidas.

(cfr. item 3.1.)

4.2. A realização, de forma sistemática e adequada, dos exigíveis registos nas contas relativas a compromissos de exercícios futuros.

(cfr. item 3.3.)

4.3. 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 considerando apenas as que apresentem um elevado grau de probabilidade em termos de cobrança efetiva.

(cfr. itens 3.4.1. e 3.4.2.)

4.4. Cumprimento integral e sistemático, no futuro, do quadro legal vigente, em cada momento, em matéria de princípios e regras orçamentais, designadamente do princípio do equilíbrio previsto na Lei n.º 73/2013, de 3/set.

(cfr. item 3.4.3. e 3.4.4.)

4.5. Ponderação de medidas que possam contribuir para uma redução das despesas

municipais que apresentam uma elevada rigidez.

(cfr. item 3.4.5.)

4.6. Cumprimento sistemático das regras previstas no POCAL e na Lei n.º 8/2012, de 21/fev, em matéria de assunção de despesas sem que as mesmas tenham sido precedidas do respetivo compromisso no exercício económico a que dizem respeito.

(cfr. item 3.4.6.)

4.7. Manutenção de uma gestão e execução orçamental equilibradas, bem como de um nível de endividamento sustentável face ao quadro financeiro da Autarquia, o que passará, designadamente, em termos da assunção da despesa, pela:

- ✓ Análise sistemática, independentemente da respetiva natureza, da sua necessidade e utilidade;
- ✓ Especial ponderação, antes da tomada de decisão, por parte dos eleitos ou órgão competentes, relativamente às que têm uma elevada rigidez ou impacto ao longo de vários exercícios, nomeadamente decorrentes de novos investimentos, cuja execução, atendendo à dimensão intergeracional das decisões político-financeiras, deve ser sempre devidamente fundamentada e ter subjacente uma análise de custo/benefício, que integre, de forma sistemática, a previsão dos custos a suportar com o respetivo financiamento, exploração, manutenção e conservação.

(cfr. item 3.4.7.)

4.8. Acompanhamento e controlo rigorosos da evolução e da assunção de nova dívida municipal, de modo a conter e adequar o seu montante ao quadro financeiro da Autarquia, nomeadamente, às suas receitas, salvaguardando, assim, o pagamento atempado das suas obrigações.

(cfr. item 3.5.)

4.9. Ponderação, nas áreas de atividade ou programas que tenham um maior peso e flexibilidade ao nível da despesa, da eventual adoção de medidas no sentido de descontinuar os que tenham menor impacto negativo sobre os cidadãos ou de diminuir os meios financeiros afetos, de modo a proporcionar uma redução relevante e estrutural na despesa municipal.

(cfr. item 3.5.)

4.10. A realização de novos investimentos, em especial, com recurso a financiamento alheio, deve ter em consideração a dimensão intergeracional das decisões político-financeiras, tendo sempre subjacente uma análise de custo/benefício, que integre, de forma sistemática, a previsão dos custos a suportar com o respetivo financiamento, exploração, manutenção e conservação.

(cfr. item 3.5.1.)

4.11. Redução dos PMP para os parâmetros legalmente previstos, de modo a cumprir atempadamente os seus compromissos e evitar a ocorrência de custos financeiros.

(cfr. item 3.5.4.)

4.12. Implementação de medidas que contribuam para o restabelecimento do equilíbrio financeiro do MS, em especial de CP, o que pressupõe, designadamente, a otimização da cobrança das receitas municipais (através da atualização das taxas e preços praticados na Autarquia, da fixação das taxas dos impostos municipais e, sendo caso disso, da melhoria dos respetivos processos de liquidação e cobrança) e a racionalização da despesa realizada (através da análise e ponderação sistemáticas da necessidade e utilidade das despesas a realizar e da adoção, ainda que não prevista legalmente, do instrumento da cativação das despesas).

(cfr. item 3.5.4 e 3.6.)

4.13. Cumprimento integral e sistemático, no futuro, do quadro legal previsto, em especial, nos arts. 52º e 54º do RFALEI, em matéria de limites legais de endividamento municipal.

(cfr. item 3.7.1.)

4.14. Prestação de informação rigorosa à DGAL para efeitos de acompanhamento do endividamento, em especial do limite legal, o que resultará, designadamente:

- ✓ De uma maior fiabilidade da informação decorrente dos registos contabilísticos do MS e da comunicação correta da informação de todas as entidades relevantes;
- ✓ Da criação de procedimentos periódicos de circularização, recolha e validação de informação, que inclua o conjunto de entidades suscetíveis de relevarem, em cada momento, para os limites de endividamento municipal, o que também permitirá o acompanhamento e controlo sistemáticos da posição da Autarquia nessa matéria.

(cfr. item 3.7.2.)

4.15. Ponderação por parte do MS do recurso a empréstimo para saneamento financeiro.

(cfr. item 3.7.2.)

4.16. Criação/designação de um serviço ou pessoa responsável pela função de controlo interno.

(cfr. item 3.7.)

4.17. Adequada apresentação, no CP do balanço, respetivamente, da dívida de EMLP (ainda que mantendo a denominação da conta que espelha a natureza originária deste passivo) e de locação financeira exigível no ano imediato.

(cfr. item 3.7.)

4.18. Reconhecimento, nas devidas contas de passivo exigível (ainda que em conferência), das dívidas já faturadas ou equivalente e utilização adequada das contas de acréscimos de custos.

(cfr. item 3.7.)

4.19. Revisão do Plano de Gestão de Riscos e Infrações Conexas de modo a que

contemple, por um lado, a afetação de recursos humanos, financeiros e materiais necessários ao seu cabal cumprimento e, por outro lado, que defina os seus critérios de revisão.

(cfr. item 3.8.)

5. PROPOSTAS

5.1. Em face dos resultados obtidos propomos:

5.1.1. O envio do presente relatório e anexos ao Senhor Secretário de Estado do Orçamento, com sugestão de encaminhamento para o Senhor Secretário de Estado das Autarquias Locais, atentas as matérias objeto de acompanhamento pela Direção-Geral das Autarquias Locais.

5.1.2. O envio do presente relatório e respetivos anexos ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Sousel, o qual deverá dar conhecimento do mesmo aos restantes membros do Órgão Executivo, bem como remeter cópia à Assembleia Municipal, em conformidade com o disposto no art. 35º, n.º 2, alínea o), do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12/set.

5.2. Que a Câmara Municipal de Sousel informe a IGF, no prazo de 60 dias a contar da data de receção do presente relatório, do estado de operacionalização das recomendações efetuadas e remeta as atas dos órgãos municipais que evidenciem que foi dado conhecimento aos mesmos do presente relatório.

Inspeção-Geral de Finanças,

Chefe de Equipa

Assinado de forma
digital por SÓNIA MARIA
DA SILVA BARBOSA
Dados: 2016.01.08
07:54:56 Z