

# CONTROLO DO ENDIVIDAMENTO E DA SITUAÇÃO FINANCEIRA DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL AUTÁRQUICA

## MUNICÍPIO DE ALJUSTREL

---

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

Relatório n.º 2016/1040



Independência

InteGridade

ConFiança

**PARECER:**

Concordo, designadamente com as propostas de encaminhamento constantes do ponto 5. (fls. 44), sublinhando o envio do Relatório a S.E. o Secretário de Estado das Autarquias Locais, após obtenção de despacho favorável de S.E. o Secretário de Estado do Orçamento.  
À consideração superior.

Subinspetora-Geral

Assinado de forma digital por ANA PAULA PEREIRA COSME FRANCO BARATA SALGUEIRO  
Dados: 2016.07.14 10:58:18 +01'00'

Concordo, salientando a:

Prática sistemática de elevado empolamento das receitas orçamentais, gestão orçamental desequilibrada, materialidade da dívida global da Autarquia e desproporção face ao respetivo quadro financeiro e manutenção de uma situação financeira de CP negativa, não obstante a anterior adesão ao PAEL.

Existência, em 2014, das condições legais para que a DGAL emitisse um alerta precoce e para que o MA pudesse recorrer a um processo de saneamento financeiro, mas não se verificava uma situação de rutura financeira.

Persistência, ao nível da aplicação da LCPA, em 2013/2014, de um significativo desajustamento entre os valores das receitas e dos compromissos e inexistência da exigível compatibilidade entre o montante destes últimos ao nível das dotações de despesa e dos FD, na sequência da incorreta adoção de diferentes regras de reconhecimento naquelas bases.

Necessidade de adoção, pelos responsáveis autárquicos, das medidas necessárias para promover a contenção e o controlo da despesa e do endividamento municipais, com vista à consequentemente recuperação da situação financeira da Autarquia e ao cumprimento do regime da LCPA.

À consideração superior.

Direção de projeto.

Assinado de forma digital por  
ALEXANDRE VIRGÍLIO TOMÁS  
AMADO

Dados: 2016.06.30 10:42:29 +01'00'

**DESPACHO:**

Concordo.

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

O Inspector-Geral,  


Digitally signed by VÍTOR MIGUEL RODRIGUES BRAZ  
Date: 2016.08.02 13:33:02 +01'00'

Relatório n.º 2016/1040

Processo n.º 2015/238/A3/158

CONTROLO DO ENDIVIDAMENTO E DA SITUAÇÃO FINANCEIRA DA  
ADMINISTRAÇÃO LOCAL AUTÁRQUICA  
MUNICÍPIO DE ALJUSTREL

**SUMÁRIO EXECUTIVO**

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

### 1. Fiabilidade dos documentos de prestação de contas ao nível do passivo exigível

1.1. Os **balanços do MA**, entre **2012/2014**, refletiam, com algum grau de fiabilidade, a sua situação financeira ao nível das rubricas do passivo exigível, mas persistiam algumas insuficiências em termos da adoção do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), de que salientamos a **não utilização das contas de compromissos de exercícios futuros e a falta de implementação do subsistema da contabilidade de custos**.

Não utilização das contas de compromissos de exercícios futuros e inexistência de contabilidade de custos

### 2. Fragilidades ao nível da gestão orçamental e suas consequências

2.1. A **receita global disponível** do MA importou, nos anos de 2012/2014, em, respetivamente, **M€ 12,5, M€ 13,3 e M€ 10,7** (incluindo a arrecadação de empréstimos de, respetivamente, m€ 127, M€ 1 e m€ 392).

Receita global disponível em 2014: M€ 10,7

2.2. **Prática reiterada**, nos anos indicados, de **elevado empolamento na previsão das receitas orçamentais**, que evidenciaram **baixos índices de execução**, em especial, **na componente de capital** (2014: 29%), o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais do POCAL.

Prática de elevado empolamento na previsão das receitas

Deste procedimento decorre um **elevado risco para o equilíbrio e a sustentabilidade financeira da entidade**, pois **permite e potencia**, de forma artificial, a **realização e/ou existência de elevados montantes de despesa** (2014: M€ 5,2) para além da efetiva capacidade existente para promover o seu pagamento atempado.

Elevado risco para o equilíbrio e a sustentabilidade financeira da entidade

2.3. **Violação**, em 2014, da **regra do equilíbrio orçamental prevista no Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades (RFALEI) em termos previsionais** (pelo menos, na 1ª modificação orçamental e no orçamento final), que, no entanto, **foi cumprida ao nível da prestação de contas**, ou seja, atendendo à execução orçamental anual.

Violação da regra do equilíbrio orçamental em termos previsionais

2.4. **Incumprimento sistemático**, entre 2012/2014, do **princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial** (execução global do ano), o que **espelha**, na sequência da concretização do risco a que aludimos, **uma execução orçamental desequilibrada**, não obstante o anterior recurso ao empréstimo arrecadado ao abrigo do Programa de Apoio à Economia Local (PAEL).

Violação do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial

2.5. **Significativa rigidez** ao nível da **despesa orçamental**, com uma **reduzida margem de atuação ao nível da sua gestão financeira** (2014: 17,2%), designadamente para fazer face às despesas que, à partida, não se encontravam já "vinculadas".

Significativa rigidez das despesas orçamentais

2.6. Em síntese, entre 2012/2014, o **MA elaborou e aprovou documentos previsionais que não refletiam a real expectativa da execução orçamental e não manteve uma gestão orçamental prudente e equilibrada**, situação que seria mais negativa caso não tivesse utilizado o empréstimo do PAEL.

Gestão orçamental desequilibrada

### 3. Dívida global desproporcionada e situação financeira de CP negativa e desequilibrada

3.1. A **dívida global do MA de operações orçamentais**, que **aumentou entre 2012/2014** (m€ 221 e 2,5%), passando para **M€ 8,9**, apresentava, no final do último ano, **um nível materialmente relevante e desproporcionado face ao seu quadro financeiro**:

Dívida global materialmente relevante e desproporcionada face ao quadro financeiro (2014: M€ 8,9)

3.2. Persistia, em 2014, uma **situação financeira de CP negativa e desequilibrada**, com:

- ✓ **Um relevante saldo real negativo de operações orçamentais** ( M€ 2,4 );
- ✓ **PMP a terceiros e a fornecedores elevados que excedem largamente os parâmetros legais** ( 154 e 90 dias );
- ✓ **Violação da regra do equilíbrio financeiro mínimo**, com desajustamento entre as dívidas daquela natureza e as correspondentes disponibilidades.

Em consequência da situação descrita e dos correspondentes atrasos no pagamento a fornecedores, a **Autarquia suportou elevados custos financeiros ( juros de mora pagos, entre 2012/2014, no montante de, pelo menos, m€ 109, estando em dívida, no final do último ano, m€ 401 )**.

3.3. Assim, **os órgãos e eleitos locais do MA não adotaram**, entre 2012/2014, ao contrário do que seria expectável, **as medidas necessárias para promover a contenção e o controlo da despesa e do endividamento municipais** ( adequando-os ao seu quadro financeiro ) e a conseqüentemente **recuperação da situação financeira**.

#### 4. Situação de alerta precoce e possibilidade de recurso a saneamento financeiro

4.1. No final de **2013**, o **MA não apresentava**, face ao regime legal em vigor, **uma situação de desequilíbrio conjuntural ou estrutural**.

4.2. Em 2014, estavam reunidas as condições legalmente previstas para que a Direção-Geral das Autarquias Locais ( DGAL ) emitisse um alerta precoce e para que a Autarquia **pudesse recorrer a um processo de saneamento financeiro**, mas **não se verificava uma situação de rutura financeira**.

#### 5. Insuficiências na aplicação da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso

5.1. Em 2014/2015, o **MA apurou e reportou**, em todos os meses, **fundos disponíveis positivos**, mas verificámos que foram assumidos, em jan/2015, compromissos sem FD ( m€ 155 ).

Todavia, tal facto não está evidenciado na respetiva conta-corrente dos FD, pois decorre da adoção incorreta do procedimento de “ agendamento ” dos compromissos ( despesas de carácter regular e permanente ) e da respetiva solução da aplicação informática, situação de que decorre um elevado risco em termos de cumprimento da LCPA.

Constatámos, ainda, que, naqueles anos:

- ✓ **A falta de compatibilidade** entre o valor dos **compromissos constante do mapa de execução orçamental da despesa e o considerado ao nível dos FD**, tendo sido apurada uma **divergência materialmente relevante**, que decorre do agendamento de compromissos a que aludimos;
- ✓ Um **significativo desajustamento** ( ainda que decrescente ), **entre os valores das receitas e os compromissos totais assumidos**;

Pode, assim, afirmar-se que **não foram adotadas pelos responsáveis autárquicos as medidas necessárias ao exigível cumprimento do regime consagrado na LCPA**, o que confirma as asserções formuladas ao nível da análise da dívida.

Situação financeira de curto prazo negativa e desequilibrada

Juros de mora em dívida no final de 2014 ( m€ 401 )

Condições para a emissão de um alerta precoce e para recurso a saneamento financeiro

Fragilidades e riscos associados ao agendamento de compromissos para efeitos de FD

Falta da exigível compatibilidade entre os compromissos constantes das dotações da despesa e considerados nos FD

Significativo desajustamento entre os valores das receitas e os compromissos totais assumidos

## 6. Cumprimento dos limites legais de endividamento municipal

**6.1.** O MA cumpriu os limites legais de endividamento de 2013 ( endividamento líquido, empréstimos de médio/longo e curto prazos ), bem como, em 2014, o da dívida total de operações orçamentais e o respetivo valor máximo admissível para esse exercício.

**6.2.** Todavia, a informação reportada pela Autarquia, quanto a esses exercícios, não refletia, com inteira fiabilidade, a sua situação em matéria de limites de endividamento, em resultado das correções efetuadas à informação do MA e dos valores incorretamente comunicados ou omitidos de outras entidades relevantes.

Cumprimento dos limites legais de endividamento municipal em 2013 e 2014  
 Prestação de informação incorreta à DGAL

## 7. Norma de Controlo Interno ( NCI ) e Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas ( PGRCCIC )

**7.1.** O MA tem em vigor uma NCI e um PGRCCIC, mas tais documentos encontram-se desajustados face à atual estrutura orgânica dos serviços, não tendo, ainda, o último deles começado a ser implementado.

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

NCI e PGRCCIC desajustados da atual estrutura orgânica e falta de implementação do indicado em último lugar  
 Inexistência da função de controlo interno

## 8. Principais recomendações

**8.1.** Destacamos as recomendações ao MA, que visam, no essencial, garantir a/o:

- ✓ Elaboração de orçamentos rigorosos e prudentes, especialmente ao nível da receita, visando uma gestão orçamental equilibrada e sustentável;
- ✓ Implementação de medidas que contribuam para o restabelecimento do equilíbrio financeiro, em especial de CP, bem como para um nível de endividamento sustentável, através da adoção de medidas concretas de redução de despesa e de otimização de receita;
- ✓ Cumprimento integral e sistemático do regime legal consagrado na LCPA, nomeadamente no que respeita à proibição, sem exceções, da assunção de compromissos sem FD, bem como em termos da exigível consistência entre os compromissos assumidos na dotação da despesa e considerados ao nível dos FD e compatibilidade entre as receitas disponíveis e os compromissos assumidos;
- ✓ Adequado reporte de informação financeira à DGAL, designadamente para efeitos do acompanhamento do limite de endividamento municipal, atento o papel dessa entidade nesta sede;
- ✓ Revisão da Norma de Controlo Interno e do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas no sentido de proceder à sua harmonização com a atual estrutura orgânica dos serviços municipais;
- ✓ Efetiva implementação de um serviço ou pessoa responsável pela função de controlo interno e dos procedimentos e medidas constantes do PGRCCIC.

Principais áreas das recomendações

## ÍNDICE

<b>LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS .....</b>	<b>6</b>
<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>7</b>
1.1. ORIGEM E OBJETIVOS .....	7
1.2. METODOLOGIA.....	7
1.3. CONTRADITÓRIOS.....	8
<b>2. RESULTADOS DA AÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS ( 2012/2014 ).....</b>	<b>8</b>
2.1.1. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO FINANCEIRA.....	8
2.1.2. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS.....	10
<b>2.2. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA .....</b>	<b>12</b>
2.2.1. PREVISÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL.....	12
2.2.2. LEI DOS COMPROMISSOS E PAGAMENTOS EM ATRASO ( PERSPETIVA GLOBAL ).....	19
2.2.3. DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIACÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA .....	23
2.2.4. CELEBRAÇÃO DE ACORDOS DE PAGAMENTO COM FORNECEDORES .....	27
<b>2.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL.....</b>	<b>28</b>
2.3.1. APURAMENTO DOS LIMITES LEGAIS .....	28
2.3.2. ENTIDADES RELEVANTES PARA OS LIMITES LEGAIS .....	30
2.3.3. CONTROLO DOS LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO PREVISTOS NA LFL .....	31
2.3.4. CONTROLO DO LIMITE DE ENDIVIDAMENTO CONSAGRADO NO RFALEI.....	33
2.3.5. CONTROLO DA INFORMAÇÃO PRESTADA À DGAL .....	33
<b>2.4. MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA E DE ALERTA PRECOCE.....</b>	<b>34</b>
2.4.1. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS PREVISTOS NA LFL .....	34
2.4.2. ALERTA PRECOCE, SANEAMENTO E RUTURA FINANCEIROS CONSAGRADOS NO RFALEI .....	35
<b>2.5. CONTROLO INTERNO, PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS E PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS.....</b>	<b>36</b>
<b>3. CONCLUSÕES.....</b>	<b>37</b>
<b>4. RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>41</b>
<b>5. PROPOSTAS .....</b>	<b>44</b>
<b>ANEXOS ( FIs. 1 a 91 )</b>	

### LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

<b>AMBAAL</b>	Associação de Municípios do Baixo Alentejo e Alentejo Litoral
<b>AMBILITAL</b>	Investimentos Ambientais no Alentejo, EIM
<b>AMGAP</b>	Associação de Municípios para a Gestão da Água Pública no Alentejo
<i>Cfr</i>	Confrontar
<b>CP</b>	Curto prazo
<b>DGAL</b>	Direção-Geral das Autarquias Locais
<b>DL</b>	Decreto-Lei
<b>DR</b>	Diário da República
<b>DT</b>	Dívida total
<b>ECP</b>	Empréstimos de curto prazo
<b>EL</b>	Endividamento líquido
<b>EMLP</b>	Empréstimos de médio e longo prazos
<b>ESDIME</b>	Agência para o Desenvolvimento Local no Alentejo Sudoeste
<b>FAM</b>	Fundo de Apoio Municipal
<b>IGF</b>	Inspeção-Geral de Finanças
<b>LCPA</b>	Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso
<b>LFL</b>	Lei das Finanças Locais
<b>LOE</b>	Lei do Orçamento de Estado
<b>LOPTC</b>	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
<b>M€</b>	Milhões de euros
<b>m€</b>	Milhares de euros
<b>MA</b>	Município de Aljustrel
<b>MLP</b>	Médio e longo prazos
<b>NCI</b>	Norma de controlo interno
<b>PAEL</b>	Programa de Apoio à Economia Local
<b>PMP</b>	Prazo médio de pagamento
<b>pp</b>	Pontos percentuais
<b>PGRIC</b>	Plano de Gestão dos Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
<b>POCAL</b>	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
<b>RCM</b>	Resolução de Conselho de Ministros
<b>RFAL</b>	Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais
<b>RJAEPL</b>	Regime Jurídico da Atividade Empresarial e das Participações Locais
<b>SATAPOCAL</b>	Subgrupo de Apoio Técnico à Aplicação do POCAL
<b>SIAL</b>	Sistema Integrado de Informação da Administração Local
<b>TC</b>	Tribunal de Contas
<b>VMA</b>	Valor máximo admissível

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. ORIGEM E OBJETIVOS

1.1.1. De acordo com o seu Plano de Atividades, a Inspeção-Geral de Finanças (IGF) realizou uma auditoria no Município de Aljustrel (MA), enquadrada no Projeto designado “Controlo do endividamento e da situação financeira da Administração Local Autárquica”<sup>1</sup>.

1.1.2. A esta auditoria estiveram associados os seguintes objetivos:

1	Avaliação da qualidade da informação constante dos documentos de prestação de contas do exercício de 2014.
2	Análise, quanto ao último triénio (2012/2014), do comportamento do Município em termos de execução orçamental e do endividamento municipal (designadamente, no que respeita aos empréstimos, locação financeira e outras dívidas a terceiros) e apreciação da situação financeira, em especial, de curto prazo.
3	Controlo do cumprimento, relativamente aos anos de 2013 e 2014, do regime de endividamento previsto, respetivamente, na Lei das Finanças Locais (Lei 2/2007, de 15/jan) e no Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (Lei n.º 73/2013, de 3/set) e nas respetivas Leis do Orçamento de Estado (Leis n.ºs 66-B/2012, de 31/dez e 83-C/2013, de 31/dez).
4	Verificação, no que respeita ao final de 2013 e 2014, da posição do Município em termos de saneamento e reequilíbrio financeiro e dos mecanismos de alerta precoce e de recuperação financeira previstos, respetivamente, nas Leis n.º 2/2007, de 15/jan e 73/2013, de 3/set.
5	Aferição do cumprimento dos objetivos definidos, para o ano de 2014, em eventuais planos de recuperação financeira aprovados após a Lei n.º 2/2007, de 15/jan (entretanto revogada), e ainda em vigor.
6	Conhecimento do sistema de controlo interno instituído em relação a vários aspetos do endividamento e sua avaliação em termos de adequação e eficácia.

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

### 1.2. METODOLOGIA

1.2.1. A presente ação de controlo baseou-se na metodologia e instrumentos de trabalho consubstanciados no guião “Controlo do Regime Financeiro das Autarquias Locais - Municípios”, 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 os procedimentos contabilísticos nas áreas em apreciação;
- ✓ Execução de procedimentos de circularização e reconciliação de saldos com entidades terceiras;
- ✓ Efetivação de testes de conformidade e substantivos.

<sup>1</sup> Refira-se que foi realizada, na mesma Autarquia e de forma articulada com o presente trabalho, uma outra auditoria no âmbito do projeto “Controlo do das obrigações e dos objetivos resultantes da adesão ao programa de apoio à economia local” (Processo n.º 2015/240/A3/169).

### 1.3. CONTRADITÓRIOS

**1.3.1.** Nos termos do disposto no art.º 12.º ( princípio do contraditório ) do DL n.º 276/2007, de 31/jul e dos art.s 19º, n.º 2, e 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF<sup>2</sup>, foi dado conhecimento formal ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Aljustrel das principais asserções, conclusões e recomendações constantes deste documento, através do envio, em 27/abr/2016, de um projeto de relatório.

A resposta recebida

em 27/mai/2016, não põe em causa, no essencial, as asserções, conclusões e recomendações que constam do projeto de relatório, já que apenas aborda a questão relacionada com um acordo celebrado com um fornecedor para consolidação de dívida.

Esta resposta foi considerada na elaboração do presente relatório, no qual introduzimos os aspetos que consubstanciam informações ou dados complementares relevantes, sendo de relevar que as informações e evidências apresentadas no contraditório permitem afastar os fundamentos para a eventual relevância dos factos em sede financeira.

Anexos, a fls. 90 e 91

## 2. RESULTADOS DA AÇÃO

### 2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS ( 2012/2014 )

#### 2.1.1. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO FINANCEIRA

**2.1.1.1.** Do trabalho realizado<sup>3</sup>, com o propósito de aferir sobre a **qualidade da informação financeira produzida pelo MA** relativamente ao exercício de 2014, resultaram as seguintes **correções** aos dados constantes dos balanços do triénio de 2012/2014<sup>4</sup>:

<sup>2</sup> Aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010, de 5/abr, do Ministro de Estado e das Finanças e publicado no DR, 2ª Série, de 12/abr.

<sup>3</sup> Foram circularizados e reconciliados os saldos:

- ✓ De todas as entidades com créditos sobre a Autarquia relativamente a empréstimos de médio e longo prazos ( EMLP ) e abrangendo a totalidade dos contratos ( Caixa Geral de Depósitos, Banco Português de Investimento, Caixa de Crédito Agrícola Mútuo de Aljustrel e Almodôvar, Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana, Direção-Geral do Tesouro e Finanças - DGTF - e Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional );
- ✓ De 11 entidades em termos dos outros credores ( fornecedores c/c, fornecedores de imobilizado e outros ), cujos créditos totalizavam, no final de 2014, cerca de M€ 1,5 e representavam 62% da dívida daquela natureza refletida contabilisticamente, tendo obtido 100% das respostas.

Para além disso, foram analisados, neste contexto, alguns eventos específicos e característicos dos municípios atendendo a que, em regra, são tratados de forma incorreta, em especial no que respeita aos valores reconhecidos em investimentos financeiros e na conta de “ acréscimos de custos “.

<sup>4</sup> Atendendo a que apenas foi controlada a qualidade da informação dos documentos de prestação de contas de 2014, nomeadamente através dos referidos procedimentos de circularização e reconciliação de saldos, as correções efetuadas em 2012 e 2013 respeitam somente às decorrentes daquele controlo que eram também 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 reconciliada e dos limites de endividamento.

Figura 1 – Síntese das correções efetuadas aos balanços

Un: euro

BALANÇO	CONTAS	2012				2013				2014			
		Débito	Crédito	Saldo		Débito	Crédito	Saldo		Débito	Crédito	Saldo	
				Valor	D/C			Valor	D/C			Valor	D/C
ATIVO	4122 - Investimentos financeiros - FAM									463 730,82		463 730,82	D
	4113 - Partes de capital - Empresas privadas ou cooperativas		25 249,40	- 25 249,40	C		25 249,40	- 25 249,40	C		25 249,40	- 25 249,40	C
FUNDOS PRÓPRIOS	88 / 59 - Resultados (custos relevantes para o PMP)	526,63		- 526,63	D	1 843,31		- 1 843,31	D	435,01		- 435,01	D
	88 / 59 - Resultados (custos não relevantes para o PMP)	25 477,60		- 25 477,60	D	25 488,85		- 25 488,85	D	25 478,85		- 25 478,85	D
PASSIVO	221 - Fornecedores c/c		526,63	526,63	C		1 843,31	1 843,31	C		436,26	436,26	C
	268 - Devedores e credores diversos - MLP										397 483,82	397 483,82	C
	266 - Devedores e credores diversos - CP		228,20	228,20	C		239,45	239,45	C		66 475,20	66 475,20	C

Anexos, a fls. 12 e 13

Salientamos as **correções** efetuadas, em 2014, no:

- ✓ **Passivo**, para mais, relativas à **subscrição das unidades de participação no Fundo de Apoio Municipal ( FAM )**, no valor de **m€ 464** <sup>5</sup>;
- ✓ **Ativo**, para menos, pela **anulação de valores reconhecidos indevidamente como investimentos financeiros ( m€ 25 )**.

Anexos, a fls. 14 a 18

Realce-se, no que respeita ao reconhecimento contabilístico do investimento financeiro e dívida relativos à subscrição das unidades de participação no FAM, que o Subgrupo de Apoio Técnico à Aplicação do POCAL ( SATAPOCAL ), através de uma nota explicativa de mai/2015 <sup>6</sup>, considerou que tal evento e, conseqüentemente, o reflexo do correspondente passivo, devia ter sido efetuado pelos Municípios em 2014.

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

Ora, o MA apenas reconheceu contabilisticamente este evento em 2015 ( e somente por um valor parcial - € 66 247 ) <sup>7</sup>, pelo que, por uma questão de comparabilidade e consistência, nomeadamente face a outros municípios que o tenham feito ainda em 2014, procedemos à correspondente correção para efeitos da nossa análise <sup>8</sup>.

Anexos, a fls. 19

<sup>5</sup> A realização do montante indicado, de acordo com o previsto art. 19º, n.º 1, da Lei n.º 53/2014, de 25/ago, deverá ser efetuada, pelos municípios, em 7 anos, pelo que o MA deverá prever uma despesa com ativos financeiros nos orçamentos de 2015 a 2020 de € 66 247 e no de 2021 de € 66 249 ( cfr. Anexos, a fls. 19 ).

<sup>6</sup> Disponível em " <http://www.portalautarquico.pt/pt-PT/alertas/contabilizacao-da-contribuicao-dos-municipios-para-o-capital-do-fam---esclarecimento/> ".

<sup>7</sup> Valor anual da contribuição do Município para o FAM, quando devia ter reconhecido, desde logo, o montante total da dívida relativa àquela participação.

<sup>8</sup> Ainda que tenhamos excluído esse montante, designadamente para efeitos da dívida total de operações orçamentais relevante para o respetivo limite legal de 2014, atendendo ao previsto na Lei do Orçamento de Estado para 2015 ( art. 94º, n.º 8, da Lei n.º 82-B/2014, de 31/dez ).

2.1.1.1.1. Por sua vez, o **impacto do conjunto das correções**, referidas no item anterior, **na dívida municipal de operações orçamentais**<sup>9</sup> foi o seguinte:

Figura 2 – Impacto das correções ao nível da dívida de operações orçamentais

Un: euro

DESCRIÇÃO			2012	2013	2014
Outras dívidas a terceiros	- FAM	- MLP	0	0	397 484
		- CP	0	0	66 247
		<b>Subtotal</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>463 731</b>
	- Outras	- MLP	0	0	0
		- CP	755	2 083	664
		<b>Subtotal</b>	<b>755</b>	<b>2 083</b>	<b>664</b>
<b>TOTAL GERAL</b>			<b>755</b>	<b>2 083</b>	<b>464 395</b>

Anexos, a fls. 20 e 21

2.1.1.2. Para além disso, atendendo ao disposto no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL<sup>10</sup>), constatámos **algumas insuficiências, com repercussões ao nível da qualidade e fiabilidade da informação orçamental e económico-financeira** elaborada pelo MA, em especial, no que respeita à:

- ✓ Não utilização das contas relativas a compromissos de exercícios futuros, pelo que não está garantido o conhecimento, através da informação contabilística prevista no POCAL, do respetivo impacto nos futuros orçamentos municipais;
- ✓ Falta de implementação do subsistema da contabilidade de custos.

Anexos, a fls. 89

2.1.1.3. Em síntese, no MA, entre 2012/2014, **os documentos de prestação de contas já refletiam, com uma significativa fiabilidade, a situação financeira**, dado que as **correções** efetuadas no balanço (que respeitam, essencialmente, à subscrição das unidades de participação do FAM) não são materialmente relevantes em termos absolutos (2014: **m€ 464**) e têm um peso pouco significativo na respetiva dívida total reconhecida contabilisticamente (5,5%), sendo, no entanto, de salientar que persistem outras insuficiências em termos da adoção do POCAL.

## 2.1.2. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS

2.1.2.1. **As componentes dos balanços do MA no triénio 2012/2014**, após as correções da IGF, apresentaram os seguintes valores e evolução:

<sup>9</sup> Que, na análise efetuada ao longo deste relatório, corresponde à soma constante dos documentos de prestação de contas com as correções efetuadas e discriminadas neste item.

<sup>10</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei (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.º 104º da Lei n.º 60-A/2005, de 30/dez.

Figura 3 – Evolução das componentes dos balanços

Un: euro

DESCRIÇÃO	2012	2013	2014	VARIÇÃO NO TRIÉNIO	
				Montante	%
Acréscimos e diferimentos	83 901,59	54 758,92	38 597,63	- 45 303,96	-54%
Restante ativo	46 905 897,36	50 758 226,54	51 097 205,73	4 191 308,37	9%
<b>ATIVO TOTAL</b>	<b>46 989 798,95</b>	<b>50 812 985,46</b>	<b>51 135 803,36</b>	<b>4 146 004,41</b>	<b>9%</b>
Dívidas a terceiros	9 221 378,33	9 517 103,07	9 375 999,46	154 621,13	2%
Provisões	0,00	0,00	0,00	0,00	
Acréscimos e diferimentos	10 393 254,42	13 081 952,26	13 428 764,01	3 035 509,59	29%
<b>PASSIVO TOTAL</b>	<b>19 614 632,75</b>	<b>22 599 055,33</b>	<b>22 804 763,47</b>	<b>3 190 130,72</b>	<b>16%</b>
Património	26 988 032,28	27 539 292,71	27 610 924,57	622 892,29	2%
Restantes fund. próprios	387 133,92	674 637,42	720 115,32	332 981,40	86%
<b>FUND. PRÓPRIOS TOTAIS</b>	<b>27 375 166,20</b>	<b>28 213 930,13</b>	<b>28 331 039,89</b>	<b>955 873,69</b>	<b>3%</b>

Fonte: Balanços 2012/2014 e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 20 e 21

Deste modo, no **triénio 2012/2014**, constatou-se que:

- ✓ **O ativo evoluiu favoravelmente**, apresentando um acréscimo de 9%, que resultou, designadamente, do aumento de imobilizações corpóreas ( 14% ), das dívidas de terceiros de CP ( 100% ) e dos investimentos financeiros <sup>11</sup> ( 7135% ), rubricas que contribuíram, respetivamente, em 75%, 27% e 11% para a variação total;
- ✓ **O passivo evoluiu negativamente**, com um crescimento de cerca de 16%, que, no entanto, resultou quase exclusivamente ( 95% ) do aumento verificado nas rubricas dos acréscimos e diferimentos ( 29% );
- ✓ **Os fundos próprios aumentaram** ( 3% ), para o que contribuiu, em especial, o aumento do património ( 2% ) <sup>12</sup> e dos resultados ( 192% ), que representam, respetivamente, 65% e 32% da variação total.

Assim, no período em análise, **diminuiu o grau de dependência dos fundos próprios e do passivo exigível para financiamento do ativo** ( de, respetivamente, 58% para 55% e 20% para 18% ), tendo **aumentado o correspondente peso dos acréscimos e diferimentos** ( de 22% para 26% ).

**2.1.2.2.** De facto, atendendo às grandezas constantes do balanço, a situação da Autarquia em termos de **endividamento**, quando abordada, de forma articulada, com o ativo líquido e o passivo total, apresenta a seguinte evolução:

<sup>11</sup> Em especial, por força da consideração, em 2014, da participação no FAM, na sequência da correção da IGF.

<sup>12</sup> Na consequência, designadamente, da doação de património à Autarquia e da permuta de imóveis com a empresa Almedina, SA.

Figura 4 – Indicadores de endividamento

INDICADORES	2012	2013	2014	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
<b>Endividamento</b> (passivo / ativo líquido)	42%	44%	45%	2,85
<b>Estrutura de Endividamento I</b> (dívidas MLP / passivo)	29%	28%	28%	-1,22
<b>Estrutura de Endividamento II</b> (dívida financeira MLP / passivo)	29%	28%	28%	-1,22
<b>Estrutura de Endividamento III</b> (dívidas de CP / passivo)	18%	15%	13%	-4,68

Fonte: Balanços de 2012 a 2014 e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 22 ( indicadores 10 a 13 )

Segundo este conjunto de indicadores verifica-se que:

- ✓ **Aumentou o peso do passivo no ativo líquido** ( indicador “ Endividamento ” ), que se situou, em 2014, em 45%, por força, em especial, dos acréscimos e diferimentos ( indicadores “ Estrutura de Endividamento I e III ” );
- ✓ **Diminuiu ligeiramente o peso das dívidas de MLP e de CP no passivo** ( indicadores “ Estrutura de Endividamento I e III ” ).

Por sua vez, no que respeita aos **três indicadores das imobilizações** adotados pela IGF, verificou-se a evolução expressa na figura seguinte:

Figura 5 – Indicadores de imobilizações

INDICADORES	2012	2013	2014	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
<b>Indicador das imobilizações I</b> (capitais permanentes / imobilizado líquido)	74%	72%	71%	-3,21
<b>Indicador das imobilizações II</b> (capitais alheios / imobilizado líquido)	21%	20%	19%	-1,50
<b>Indicador das imobilizações III</b> (capitais alheios CP / imobilizado líquido)	8%	7%	6%	-1,66

Fonte: Balanços de 2012 a 2014 e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 22 ( indicadores 7 a 9 )

Os resultados destes rácios mostram que, no final de 2014, **o imobilizado é principalmente financiado**, como é desejável, **por capitais permanentes**<sup>13</sup> ( indicador das imobilizações I ), que são compostos maioritariamente por capitais próprios ( apenas 13% de capitais alheios de MLP - indicadores de imobilizações II e III ), sendo, ainda, de salientar o reduzido grau de cobertura por capitais alheios de CP ( 6% - indicador de imobilizações III ).

## 2.2. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA

### 2.2.1. PREVISÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

#### 2.2.1.1. No triénio de 2012/2014, as receitas previstas/arrecadadas e as despesas previstas/pagas

<sup>13</sup> Ou seja, por fundos próprios e financiamentos de médio e longo prazos.

tiveram a evolução expressa na figura seguinte:

**Figura 6 – Evolução e taxas de execução da receita e despesa municipal**

RUBRICAS	PREVISÃO / EXECUÇÃO (valores absolutos)						PREVISÃO / EXECUÇÃO (%)			VARIACÃO DA EXECUÇÃO NO TRIÉNIO	
	2012		2013		2014		2012	2013	2014	(%)	(pp)
	Previsão	Execução	Previsão	Execução	Previsão	Execução					
1 - Saldo inicial	49 942	49 942	765 668	765 668	516 018	516 018	100%	100%	100%	933%	0 pp
2 - Repos. não abat. nos pagam.	1 842	5 462	22 075	238	2 000	5 171	297%	1%	259%	-5%	- 38 pp
3 - Receita Corrente	8 101 158	7 217 688	8 022 679	7 636 302	9 076 773	8 292 292	89%	95%	91%	15%	2 pp
4 - Despesa Corrente	8 101 158	7 136 398	8 748 965	7 491 450	8 691 766	7 270 012	88%	86%	84%	2%	- 4 pp
5 - Receita de Capital	8 271 576	5 227 736	9 603 346	4 893 151	6 287 492	1 837 713	63%	51%	29%	-65%	- 34 pp
6 - Despesa de Capital	8 323 360	4 598 762	9 664 804	5 287 890	7 190 517	3 343 285	55%	55%	46%	-27%	- 9 pp
<b>7 - Receita Total (1+2+3+5)</b>	<b>16 424 517</b>	<b>12 500 827</b>	<b>18 413 769</b>	<b>13 295 359</b>	<b>15 882 283</b>	<b>10 651 194</b>	<b>76%</b>	<b>72%</b>	<b>67%</b>	<b>-15%</b>	<b>- 9 pp</b>
<b>8 - Despesa Total (4+6)</b>	<b>16 424 517</b>	<b>11 735 159</b>	<b>18 413 769</b>	<b>12 779 341</b>	<b>15 882 283</b>	<b>10 613 297</b>	<b>71%</b>	<b>69%</b>	<b>67%</b>	<b>-10%</b>	<b>- 5 pp</b>

Fonte: Mapas de controlo orçamental e mapas de fluxos de caixa

Anexos, a fls. 23 a 24

A **receita total disponível** (incluindo o saldo orçamental transitado da gerência anterior) importou, no triénio **2012/2014**, no montante de, respetivamente, **M€ 12,5**, **M€ 13,3** e **M€ 10,7**, o que espelha um **decréscimo de M€ 1,8** (-15%) no referido período, devido, em grande medida, à diminuição verificada nas rubrica de **receitas de capital** (-65%)<sup>14</sup>.

No mesmo sentido evoluiu a **despesa municipal total paga** (-10%), que passou de **M€ 11,7** para **M€ 10,6**, sobretudo em resultado da evolução das rubricas de **aquisição de bens e transferências de capital**, que diminuíram, respetivamente, M€ 1,2 (35%) e m€ 254 (70%).

Realce-se, no entanto, que as **receitas de capital** do triénio **incluíam a utilização de empréstimos** (receitas não efetivas), nos montantes de, respetivamente, **m€ 127**, **M€ 1** e **m€ 392**, sem as quais as **receitas daqueles exercícios seriam de M€ 12,4**, **M€ 12,3** e **M€ 10,3** e a **variação no triénio, para menos, de M€ 2,1** (-17%).

Nas receitas da natureza indicada, importa referir a **arrecadação**, em **2013 e 2014**, do capital do EMLP contratado ao abrigo do PAEL<sup>15</sup>, através do qual foi transformado o montante de **M€ 1,2** (respetivamente, m€ 933 e m€ 295) de “outras dívidas a terceiros” de CP em dívida financeira de MLP.

Saliente-se que do **recurso a EMLP no âmbito de processos de consolidação ou recuperação financeira decorre**, necessariamente, a **melhoria dos resultados dos indicadores que têm como variável as “outras dívidas a terceiros”**<sup>16</sup>, sem que de tal facto se possa **imediatamente concluir que ocorreu uma evolução positiva ao nível da gestão orçamental** do Município.

<sup>14</sup> Por força do comportamento verificado, em especial, nas rubricas de “transferências de capital” (-63%), designadamente, a redução das transferências do FEF (-73%) e da participação comunitária em projetos cofinanciados (-54%).

<sup>15</sup> O MA aderiu, em 2012, ao Programa de Apoio à Economia Local (PAEL), aprovado pela Lei n.º 43/2012, de 28/ago, e regulamentado pela Portaria n.º 281-A/2012, de 14/set, tendo celebrado com o Estado Português um contrato de EMLP (M€ 1,3), que foi visado pelo Tribunal de Contas em 18/abr/2013.

O controlo das obrigações e objetivos resultantes da adesão ao PAEL foi efetuado numa auditoria autónoma (proc. 2015/181/A3/169), pelo que, no presente relatório, não iremos analisar especificamente esta matéria.

<sup>16</sup> Como sejam, no contexto deste item, os relacionados com o equilíbrio orçamental em sentido substancial e a vinculação orçamental, pois os montantes que passam para dívida de MLP deixam de influenciar o resultado destes indicadores.

2.2.1.2. Entre 2012/2014, o grau de execução orçamental da receita, para além de apresentar, de forma sistemática, valores reduzidos, diminuiu significativamente ( de 76% para 67% ), para o que concorreu, especialmente, a componente das receitas de capital ( de 63% para 29% ).

Acresce referir que, face aos valores previstos, não foram arrecadadas, nos anos de 2012 a 2014, receitas totais no montante de M€ 3,9, M€ 5,1 e M€ 5,2, respetivamente, resultando esta situação essencialmente das seguintes rubricas:

- ✓ “ 10.03.07. - Participação comunitária em projetos cofinanciados ”, com verbas não executadas de, respetivamente, M€ 1,7, M€ 2,1 e M€ 2,5, que correspondem a 43%, 40% e 49% do desvio total verificado;
- ✓ “ 09. – Venda de bens de investimento ”, com verbas não executadas de, respetivamente, M€ 1,6, M€ 1,6 e M€ 1,5, que contribuíram em 41%, 32% e 29% para o desvio total verificado.

Existiu, assim, nos anos de 2012/2014, uma prática reiterada de elevado empolamento na previsão das receitas orçamentais, com reduzidos índices de execução em termos globais e, em especial, na componente de capital, o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL.

2.2.1.3. Os desvios registados, entre 2012/2014, na execução da receita orçamental prevista permitiam, em sede de realização das despesas, a seguinte situação:

Figura 7 – Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível

Un: euro

RUBRICAS	EXERCÍCIOS			% DE COBERTURA DA DESPESA PREVISTA (1/2)*100		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014
1 - Receita total efetivamente disponível	12 500 827	13 295 359	10 651 194	76%	72%	67%
2 - Despesa orçamental prevista	16 424 517	18 413 769	15 882 283			
Diferença (1-2)	- 3 923 690	- 5 118 410	- 5 231 089			

Fonte: Orçamentos finais, mapas de controlo orçamental e mapas de fluxos de caixa

Anexos, a fls. 23 e 25

Deste modo, ao logo do referido triénio, o MA, através do empolamento na previsão das receitas orçamentais, criou, de forma artificial, a possibilidade de realização e/ou existência de um elevado montante de despesas para o pagamento das quais não existiam, de facto, disponibilidades financeiras.

Tal risco, que cresceu ao longo no triénio, importava, em 2014, num montante materialmente muito relevante ( M€ 5,2 ), que corresponde a cerca de 50% da respetiva receita total disponível, potenciando, assim, uma gestão orçamental totalmente desequilibrada.

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€ 3,4, M€ 2,9 e M€ 2,8.

Assim, através do mencionado empolamento, o MA criou a suscetibilidade de serem realizadas,

designadamente em 2014, “novas despesas” no montante de, pelo menos, M€ 2,4<sup>17</sup>, relativamente à qual não existia uma efetiva capacidade de pagamento.

2.2.1.4. No ano de 2014, o comportamento do MA em termos da regra do equilíbrio orçamental ( prevista no art. 40º da Lei n.º 73/2013, de 3/set )<sup>18</sup> foi o seguinte:

Figura 8 – Controlo da regra do equilíbrio orçamental prevista no RFALEI

Un: euro

DESCRIÇÃO		CONTROLO DO CUMPRIMENTO DA REGRA DE EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL ( 2014 )		
		1ª Modificação orçamental	Orçamento final	Prestação de contas
Resultado a)	Montante	- 626 036,73	- 241 029,55	396 242,99
	Percentagem	0%	61%	163%
Conclusão		Incumprimento	Incumprimento	Cumprimento

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.

Fonte: Orçamento, modificações orçamentais, mapa de fluxos de caixa e mapa de empréstimos

Anexos, a fls. 26 e 27

De facto, em termos previsionais, ao nível da 1.ª modificação orçamental<sup>19</sup> e do orçamento final, a receita corrente bruta cobrada era inferior à despesa paga da mesma natureza acrescida das amortizações médias dos EMLP, situação que evidencia a violação da regra do equilíbrio orçamental prevista no RFALEI, o que já não se verificou em termos de prestação de contas, ou seja, atendendo à execução orçamental.

Refira-se, no entanto, que, apesar do RFALEI ter entrado em vigor no 1/jan/2015, as instruções do SATAPOCAL sobre esta matéria apenas foram publicadas em março daquele ano, ou seja, já depois da 1.ª modificação orçamental ( em 6/jan ).

De qualquer modo, a violação da regra do equilíbrio orçamental, previsto no art. 40º do RFALEI, é suscetível, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira sancionatória, de harmonia com o art. 65º, n.º 1, al. b), da LOPTC<sup>20</sup>.

Saliente-se, no entanto, que o diploma legal que contempla esta regra só entrou em vigor no início de 2014, que as instruções do SATAPOCAL já foram divulgadas com o ano em curso e, por fim, que o MA cumpriu, ao nível da execução orçamental, a regra em apreço.

Face ao exposto e tendo presente o disposto nos arts. 5º, n.º 1, als. d) e e), 50º, n.º 1, e 58º, n.º 2, todos da LOPTC, esta matéria deverá ser dada a conhecer ao Tribunal de Contas para eventual ponderação no âmbito do procedimento de verificação das contas.

<sup>17</sup> Diferença entre a “ Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível ”, no valor de M€ 5,2, e o montante de “ outras dívidas a terceiros ” de CP transitadas, de acordo com a respetiva prestação de contas, do exercício de 2013 ( M€ 2,8 ).

<sup>18</sup> Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais ( RFALEI ).

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> Lei n.º 98/97, de 26/ago ( Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas ).

2.2.1.5. No que respeita à verificação, nos anos de **2012 a 2014**, do cumprimento do princípio do **equilíbrio orçamental** numa **perspetiva substancial** <sup>21</sup>, os resultados foram os seguintes:

Figura 9 – Equilíbrio orçamental em sentido substancial

ANO	EXECUÇÃO DO ANO	
	Autónoma	Global
2012	110,37%	85,32%
2013	98,84%	85,26%
2014	99,10%	81,67%

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

Anexos, a fls. 28 ( em especial, colunas 9 e 10 ) e 1.2.2. ( metodologia )

Constata-se, deste modo, que **o MA violou**, sistematicamente, **o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial** no que respeita à **execução global ano**, mas, atendendo à execução autónoma do ano, respeitou-o em 2012 e apresentou níveis muito aproximados do limiar exigido, em 2013 e 2014, ainda que, nos últimos dois anos, essencialmente por força do EMLP do PAEL.

Assim, **o risco potencial**, a que aludimos nos itens 2.2.1.2. e 2.2.1.3., acabou por **concretizar-se numa gestão e execução orçamentais desequilibradas**, materializada na **realização e/ou existência de despesas muito acima da real capacidade financeira do MA para fazer face**, atempadamente, **aos compromissos assumidos**.

2.2.1.6. Entre **2012/2014**, a relação entre as **disponibilidades orçamentais** e o valor de algumas **despesas de carácter regular e de compromissos já assumidos**, foi a seguinte:

Figura 10 - Vinculação orçamental <sup>22</sup>

Un. euro

DESCRIÇÃO		EXECUÇÃO		
		2012	2013	2014
1 - Despesas de carácter regular	Despesas com o pessoal	4 573 891	5 130 389	5 141 788
	Encargos relativos à dívida financeira (amortização e juros)	641 643	635 344	689 479
	Outras	890 040	1 047 635	916 957
2 - Outras dívidas a terceiros de CP transitada do ano anterior		3 371 389	2 916 950	2 814 039
3 - Compromissos já assumidos	No final do exercício anterior e ainda não faturados a)	588 834	84 687	0
	Para o exercício no final do anterior (contas 04 e 05 )	573 818	2 669 911	859 761
<b>4 - TOTAL (1+2+3)</b>		<b>10 639 615</b>	<b>12 485 915</b>	<b>10 422 024</b>
<b>5 - Disponibilidades orçamentais b)</b>		<b>12 500 827</b>	<b>13 295 359</b>	<b>10 651 194</b>
<b>6 - Diferença (5-4)</b>		<b>3 392 895</b>	<b>2 493 422</b>	<b>1 835 605</b>
<b>7 - Percentagem da receita não vinculada (6/5*100)</b>		<b>27,1</b>	<b>18,8</b>	<b>17,2</b>

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

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 23, 28 e 29

<sup>21</sup> 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. da metodologia, Anexo a fls. 2 ).

<sup>22</sup> Cfr. ponto 1.2.2. da metodologia, Anexo a fls. 2.

Assim, no início de qualquer dos exercícios, uma parte muito muito substancial do valor global das receitas orçamentais encontrava-se já comprometida face apenas a um conjunto de despesas certas<sup>23</sup>, que se repetem em todos os exercícios e que apresentam um elevado grau de inflexibilidade.

Tal situação espelha uma acentuada rigidez da despesa orçamental, dispondo a Autarquia de uma reduzida margem de manobra ao nível da gestão financeira, designadamente para fazer face às demais despesas municipais que, à partida, não se encontravam já “vinculadas”, não obstante o recurso ao EMLP do PAEL.

2.2.1.7. Acresce que da comparação, nos exercícios de 2012 a 2014, entre os compromissos assumidos no exercício e a soma das despesas pagas com o montante das outras dívidas a terceiros de CP, resulta o seguinte:

Figura 11 – Compromissos assumidos / despesas faturadas ( ou equivalente )

Un: euro

DESCRIÇÃO	2012	2013	2014
1 - Compromissos totais assumidos para o exercício	14 551 996	15 309 641	12 839 602
2 - Despesas totais pagas	11 735 159	12 779 341	10 613 297
3 - Outras dívidas a terceiros (ODT) de CP (exceto operações de tesouraria)	2 916 950	2 814 039	2 426 369
4 - ODT de MLP apresentadas no CP do balanço atendendo a que são exigíveis em cada um dos anos seguintes a)	184 800	60 000	54 970
<b>Diferença (1-2-3+4)</b>	<b>84 687</b>	<b>- 223 739</b>	<b>- 145 094</b>

a) Os montantes indicados na linha 4 (incluídos na linha 3) respeitam a dívidas que, atendendo à sua natureza (MLP) não deviam estar cabimentadas e comprometidas em cada um dos anos em causa, mas apenas naquele em que passam a ser exigíveis.

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 23, 32 e 34

Atendendo a que, de acordo com o ponto 2.6.1. do POCAL, o registo do compromisso é efetuado na sequência da assunção, face a terceiros, da responsabilidade de realizar determinada despesa, a análise efetuada indicia a existência, em 2013/2014, de despesas realizadas, no montante de, pelo menos, respetivamente, m€ 224 e m€ 145, relativamente às quais não foi efetuado o exigível compromisso no exercício.

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

Refira-se, no entanto, que, no final de cada exercício, o MA poderia ter registado aqueles compromissos, dada a existência de dotação orçamental não comprometida no valor de, respetivamente, M€ 3,1 e M€ 3.

De qualquer modo, a existência de dívida faturada ( ou equivalente ) sem o prévio registo do

<sup>23</sup> 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.

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

compromisso respetivo decorre do conjunto de decisões tomadas, ao longo do ano indicado ou em período anterior, pelos órgãos e entidades legalmente competentes para autorizarem a realização da despesa, ou seja, ao nível dos municípios, a Assembleia e Câmara Municipais, o presidente do órgão executivo e, por delegação, os vereadores e mesmo os dirigentes municipais.

Acresce que o objetivo e a natureza da análise realizada nesta auditoria ( abrangente e genérico ) não permite a identificação e a imputação subjetiva, a um indivíduo ou a um órgão, da responsabilidade, quer direta quer subsidiária, pela ocorrência da situação descrita <sup>25</sup>.

Assim, atendendo ao disposto nos arts. 67º, n.º 3, e 62º, em especial, o n.º 2, da LOPTC, e dado que o caráter difuso da responsabilidade envolvida não viabiliza a sua efetivação, não se justifica a realização de qualquer outra diligência ( ao nível do apuramento de qualquer responsabilidade financeira ) <sup>26</sup>.

**2.2.1.8.** A análise, através de um conjunto de indicadores, à **execução orçamental do MA**, reportada ao período 2012/2014, permite-nos ainda afirmar que:

- ✓ Diminuiu o peso das despesas orçamentais pagas por receitas próprias ( passou de 38% para 28% ), bem como a proporção destas últimas na receita total cobrada ( passou de 36% para 29% );
- ✓ Aumentou o peso das despesas totais pagas nos compromissos assumidos para o exercício ( de 81% para 83% ), mantendo-se quase inalterada a proporção destes últimos no total das despesas realizadas e faturadas ( passou de 99% para 98% ).

Anexos, a fls. 30 e 31 ( indicadores 1 a 31, em especial, 4, 7, 20 e 21)

**2.2.1.9.** Em síntese, o **MA**, no triénio em análise, na sequência da concretização do risco associado à prática sistemática de empolamento na previsão das receitas orçamentais, **não manteve**, tendo em conta o princípio da universalidade, uma **gestão orçamental prudente e equilibrada** de que resultasse a desejável articulação/compatibilização entre o nível de realização e/ou existência da despesa ( e não somente o seu pagamento ) e a efetiva cobrança da receita ( e não a sua mera previsão orçamental ).

De facto, não obstante a utilização, em 2013 e 2014, do EMLP ao abrigo dos PAEL ( **M€ 1,2** ), **não tem existido disponibilidade financeira suficiente para fazer face**, tempestivamente, **aos compromissos de CP assumidos perante entidades terceiras**, situação que, aliás, é confirmada pelos resultados dos indicadores de equilíbrio em sentido substancial ( ao nível da execução global do ano ) e de vinculação orçamental.

Da prática descrita decorre, ainda, que **os documentos previsionais não refletem a real expectativa da execução orçamental do MA, não podendo**, por isso, **constituir um eficaz instrumento de gestão**, nem

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> Aliás, António Cluny, em “ Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas “, fls. 241 ( nota 241 ), afirma, no que respeita às dificuldades de compatibilização das culturas de auditoria e judiciária, que a “ (...) a própria ideia de prova, que numa vertente judicial estrita é objetiva e deve ser, tanto quanto possível, plena, e numa vertente de auditoria pode, em certos casos, bastar-se com métodos indiciários e meramente dedutivos baseados em amostragens. “, acrescentando que se “ (...) tais métodos são mais do que suficientes para permitirem conclusões em sede de auditoria, já do ponto de vista da efetivação de responsabilidade financeira, na falta de elementos de prova objetivos para cada um dos factos que se quer imputar a título de infração a um responsável, eles não são suficientes. “.

servir de base a uma análise rigorosa em termos da eficácia da sua execução pelos órgãos autárquicos<sup>27</sup>.

## 2.2.2. LEI DOS COMPROMISSOS E PAGAMENTOS EM ATRASO ( PERSPETIVA GLOBAL )

2.2.2.1. O MA, relativamente a 2014 e 2015, **cumpriu a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL relativamente à Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso**<sup>28</sup> ( LCPA ), ainda que, quanto a **alguns meses**<sup>29</sup>, **já depois do prazo legalmente definido**<sup>30</sup>.

Anexos, a fls. 87

2.2.2.2. De acordo com os **dados reportados à DGAL**, através do SIAL, o MA apresentou, entre jan/2014 e dez/2015, a seguinte **evolução mensal de fundos disponíveis ( FD )**:

Figura 12 - Fundos disponíveis reportados no SIAL

Un: euro

MÊS	FD REPORTADOS	
	2014	2015
(1)	(2)	(3)
jan	1 765 772	1 459 562
fev	1 241 894	55 377
mar	1 371 091	1 342 160
abr	1 350 561	575 514
mai	1 407 500	405 320
jun	1 065 341	533 214
jul	1 112 642	900 087
ago	1 000 588	798 408
set	1 081 651	1 208 424
out	1 525 107	927 015
nov	528 972	782 666
dez	680 608	937 314

Fonte: Dados extraídos do SIAL

Anexos, a fls. 87 e 87A

Assim, no período indicado, os **FD**, não obstante terem tido um comportamento irregular em termos de montante, apresentaram **sempre valores positivos**.

2.2.2.3. Todavia, o controlo expedito e de carácter genérico que efetuámos<sup>31</sup>, quanto ao indicado período, permitiu verificar que, **em jan/2015**, foram **assumidos compromissos sem FD**, no valor de **m€ 155**, conforme decorre da figura seguinte:

<sup>27</sup> Ora, a elaboração, pelos municípios, de orçamentos transparentes e com previsões rigorosas e fundamentadas, independentemente de se tratar ou não de rubricas de receita para as quais existe regra previsional no POCAL, constitui um dos pressupostos para uma gestão financeira equilibrada e sustentável, designadamente em termos da manutenção de níveis de dívida comercial/administrativa materialmente pouco relevantes e adequados ao quadro financeiro do ente público local ( ou, noutros termos, que preveja dotações orçamentais que permitam a realização de despesas, cujo pagamento atempado seja comportável com as disponibilidades financeiras existentes na Autarquia ).

<sup>28</sup> Lei n.º 8/2012, de 21/fev, tendo sido estabelecidos no DL n.º 127/2012, de 21/jun, os procedimentos necessários à sua aplicação e à operacionalização da prestação de informação.

<sup>29</sup> Designadamente, nos meses de abr/jun de 2014 e de jan/fev e junho de 2015.

<sup>30</sup> Até ao 10º dia útil, de acordo com o disposto nos DL de execução orçamental de 2014 e 2015 ( respetivamente, art.s 60º, n.º 1, al. a), do DL n.º 52/2014, de 7/abr e 60º, n.º 1, al. c), do DL n.º 36/2015, de 9/mar ).

<sup>31</sup> Cujos pressupostos e metodologia estão descritos detalhadamente nos Anexos ( fls. 87 e 87D ).

Figura 13 – Compromissos assumidos sem FD em jan/2015

Lin: euro

FD ajustados do impacto dos ATFD	COMPROMISSOS LÍQUIDOS			
	Assumidos no mês	Assumidos sem FD em jan/2015		
		No cálculo	Ao longo do mês	Total
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)-(3)+(4)
1 459 562	1 614 606	0	155 044	155 044

Anexos, a fls. 87 e 87D

Realce-se que a análise efetuada pela IGF tem subjacente os seguintes pressupostos:

- ✓ Os FD ajustados correspondem aos apurados no momento do respetivo cálculo acrescidos, de imediato, dos ATFD posteriormente efetuados durante esse mês<sup>32</sup>;
- ✓ Os compromissos assumidos em cada mês são apurados através da diferença entre o montante total considerado em dois períodos de reporte consecutivos, ainda que corrigido, o último deles, dos incluídos, pela primeira vez, na sequência da adoção do procedimento de agendamento<sup>33</sup>, no momento do próprio cálculo dos FD.

Atendendo aos pressupostos referidos, os compromissos assumidos em cada mês que constam da respetiva conta-corrente da Autarquia (extraída da aplicação informática) não correspondem aos apurados pela IGF, o mesmo acontecendo, consequentemente, com o valor dos eventuais compromissos assumidos sem FD.

De facto, no que respeita às despesas de carácter permanente ou continuado, face à utilização do agendamento, as conta-correntes não integram, como compromissos assumidos no mês, os relativos ao segundo mês seguinte, já que esses montantes influenciam diretamente os FD apurados, que, por isso, podem evidenciar, desde logo, valores negativos<sup>34</sup>.

Ora, da adoção do referido procedimento resulta um elevado risco para o cumprimento da LCPA, já que os **compromissos agendados não chegam**, de facto, pelo menos em termos autónomos, a **ser submetidos ao teste da existência de FD**, pois:

- ✓ No momento da sua assunção inicial pelo valor total, o respetivo montante é diferido, em termos de impacto nos FD, pelos meses a que respeitam;
- ✓ Quando do cálculo dos FD, que passa a abranger o mês para o qual foram agendados, são assumidos automaticamente em termos globais como um valor agregado que influencia o respetivo resultado.

<sup>32</sup> Esta opção, que foi tomada atendendo ao tipo de controlo efetuado (cfr. Anexos, a fls. 87A), beneficia e é a mais favorável para a Autarquia, pois considera que os ATFD são efetuados logo após o cálculo do mês (melhorando, assim, desde logo, os FD), quando podem ter sido concretizados ao longo do mês e, assim, só a partir dessa data deveriam ter impacto sobre os FD.

<sup>33</sup> Trata-se de um procedimento incorreto adotado pela Autarquia, no que respeita às despesas de carácter permanente ou continuado, que permite, em termos informáticos, assumir um compromisso na contabilidade orçamental (ao nível da dotação da despesa) por um determinado montante (em princípio, o que corresponde à despesa global relativa ao exercício) e, simultaneamente, diferir e agendar mensalmente o seu impacto, total ou parcial, para efeitos dos compromissos relevantes para o cálculo dos FD, atendendo ao mês previsível de execução (gradual) da correspondente despesa.

<sup>34</sup> Tal procedimento é suscetível de "ocultar" a assunção de compromissos sem FD logo no momento do respetivo cálculo, pois da informação disponível não resulta, de forma transparente, que o apuramento de FD negativos pode decorrer da consideração (assunção, pela primeira vez, em termos definitivos, nesta sede) de compromissos agendados anteriormente.

Realce-se, por fim, que, no presente caso, a conta-corrente da Autarquia, relativa àquele período, não espelha a assunção de compromissos sem FD, pois, como já referimos, atendendo à solução da aplicação informática, não evidencia, em termos autónomos, relativamente a despesas de carácter regular e permanente, os assumidos, em termos definitivos, no próprio cálculo <sup>35</sup>.

De qualquer modo, a situação descrita evidencia a **violação do art. 5º, n.º 1, da LCPA** (bem como o art. 7º, n.º 2, do DL n.º 127/2012, de 21/jun), sendo esta situação **suscetível**, em abstrato, **de gerar responsabilidade financeira sancionatória**, de harmonia com o previsto no art. 11º, n.º 1, da LCPA, e no art. 65º, n.º 1, al. b), da LOPTC.

No entanto, o facto de da informação constante da conta-corrente da Autarquia, extraída da aplicação informática utilizada, não decorrer, expressamente, em nenhum momento, a assunção de compromissos sem que existissem FD indicia que os responsáveis por garantir o cumprimento da LCPA não terão tido conhecimento de que estavam a violar o quadro legal respetivo, pelo que consideramos que não estão reunidos os pressupostos que justificam a comunicação ao Tribunal de Contas com vista à efetivação de responsabilidade financeira.

**2.2.2.4.** Por fim, para aferir da **razoabilidade e compatibilidade**, numa perspetiva anual, **dos valores considerados ao nível das receitas e dos compromissos relevantes para os FD**, efetuámos a sua comparação com as correspondentes grandezas que decorrem, em especial, da execução orçamental, constando os resultados dessa análise dos itens seguintes.

**2.2.2.4.1.** A comparação efetuada entre o **valor total das receitas consideradas no apuramento dos FD de dezembro de 2014/2015** <sup>36 e 37</sup>, **o respetivo potencial máximo no final daqueles exercícios** <sup>38</sup> e a **receita total disponível face à execução orçamental** <sup>39</sup>, permitiu constatar o seguinte:

**Figura 14 - Comparação das receitas de 2014 e 2015**

Un: euro

ANO	RECEITAS				
	Reporte dos FD de dez	Potencial máximo relevante para os FD	Receita total disponível (mapa de execução orçamental da receita)	Diferenças	
				FD Dez / Potencial máximo relevante	FD Dez / Total disponível
(1)	(2)	(3)	(4)=(1)-(2)	(5)=(1)-(3)	
2014	10 432 609	10 651 194	10 651 194	- 218 585	- 218 585
2015	11 262 930	11 443 201	10 453 712	- 180 271	809 219

Anexos, a fls. 88

<sup>35</sup> De facto, a conta-corrente não evidencia expressamente quais os compromissos agendados considerados, pela primeira vez, no cálculo dos FD relativo a cada um dos meses, pelo que de tal documento não resulta, diretamente, qual o valor total dos compromissos assumidos em cada mês ( no momento do cálculo e durante o mês, já que apenas os últimos constam de forma discriminada, a não ser que também sejam agendados para períodos posteriores ).

<sup>36</sup> Que correspondem à soma dos valores acumulados até novembro e os previsionais para dezembro.

<sup>37</sup> Trata-se do reporte respeitante ao derradeiro mês do ano, único em que o valor previsional considerado ( ainda que, eventualmente, apenas quanto a esse mês ) nunca chega a ser objeto de correção, para efeitos de apuramento de FD, face à execução efetiva das receitas.

<sup>38</sup> Que resulta da soma da receita total cobrada (mapa de execução orçamental da receita) com o saldo, no final do ano, de recebimentos em atraso e transferências do QREN com impacto no cálculo dos FD e ainda não recebidos.

<sup>39</sup> Que correspondem à soma do saldo orçamental do ano anterior com a receita arrecadada ao longo do exercício.

Deste modo, o valor global das receitas<sup>40</sup>, considerado nos apuramentos dos FD de dezembro de 2014/2015, era consistente com o potencial máximo relevante para os FD ( neste caso, menores ), bem como com a receita total disponível, pois, neste último caso, a diferença apurada, no último ano, está totalmente justificada pelas situações corretamente consideradas nos FD, mas que não se repercutem na execução orçamental<sup>41</sup>.

Em síntese, o MA não empolou, em termos anuais, as receitas consideradas para efeitos de apuramento dos FD.

2.2.2.4.2. Por sua vez, da comparação entre o montante total dos compromissos assumidos ao nível dos FD e da execução orçamental da despesa resultou o seguinte:

Figura 15 - Comparação dos compromissos assumidos em 2014 e 2015

Un: euro

ANO	COMPROMISSOS		
	Fundos Disponíveis	Dotação orçamental da despesa	Diferença
	(1)	(2)	(3)-(2)-(1)
2014	12 884 773	12 839 602	- 45 172
2015	11 761 780	11 762 838	1 058

Anexos, a fls. 88

Assim, no final dos exercícios referidos, o valor total dos compromissos assumidos na perspetiva orçamental e ao nível dos FD não são consistentes em termos globais, ainda que as diferenças não sejam materialmente relevantes.

De qualquer modo, tal facto evidencia que, ao contrário do legalmente exigível, não estão a ser adotadas as mesmas regras ao nível da assunção de compromissos naquelas duas bases<sup>42</sup>.

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

Figura 16 – Articulação entre receitas e compromissos assumidos ( 2014/2015 )

Un: euro

ANO	RECEITAS			COMPROMISSOS TOTAIS DO EXERCÍCIO (dotação da despesa)	DIFERENÇA ENTRE AS RECEITAS INDICADAS E OS COMPROMISSOS		
	Reporte dos FD de dez	Potencial máximo relevante	Receita total disponível (mapa de execução orçamental da receita)		Reporte dos FD (dez)	Potencial máximo relevante	Receita total disponível
	(1)	(2)	(3)		(5)-(1)-(4)	(6)-(2)-(4)	(7)-(3)-(4)
2014	10 432 609	10 651 194	10 651 194	12 839 602	- 2 406 993	- 2 188 408	- 2 188 408
2015	11 262 930	11 443 201	10 453 712	11 762 838	- 499 908	- 319 636	- 1 309 126

Anexos, a fls. 88

<sup>40</sup> Ainda que previsionais quanto ao mês de dezembro e excluindo, de modo a tornar consistentes os valores comparados, as receitas consideradas pela Autarquia de jan/fev do ano seguinte (art. 5º, n.º 1, do DL n.º 127/2012, de 21/jun).

<sup>41</sup> Recebimentos em atraso e pedidos submetidos ainda não cobrados no final do ano, no montante global de € 989.

<sup>42</sup> Cfr. Manual de Procedimentos – Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso ( elaborado pela DGO ) e Manual de Apoio à Aplicação da LCPA no Subsetor da Administração Local da DGAL, respetivamente, a páginas 23 e 26, segundo os quais as regras a adotar ao nível da assunção de compromissos, em termos de data e montante, devem ser idênticas ao nível dos FD e das dotações orçamentais de despesa ( prevalecendo as consagradas na LCPA - cfr. o respetivo art. 13º ).

Em 2014/2015, os valores globais das receitas (considerados no apuramento dos FD de dezembro, que resultam, no final de cada ano, do respetivo potencial máximo relevante e da execução orçamental), eram insuficientes para cobrir os compromissos totais assumidos em cada exercício, ainda que seja de salientar a evolução positiva ocorrida, nesta matéria, no último ano.

Ora, ainda que desta análise não decorra diretamente a assunção de compromissos sem FD<sup>43</sup>, o seu resultado espelha, com clareza, que, persistia, em 2015, algum desajustamento entre os valores das receitas (nomeadamente, atendendo ao indicado potencial máximo relevante) e os compromissos totais assumidos.

Assim, no final daqueles exercícios, ainda não tinham sido adotadas, pelos eleitos locais e órgãos municipais, todas as medidas necessárias ao exigível cumprimento imediato, integral e sistemático do regime legal consagrado pela LCPA.

### 2.2.3. DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIACÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA

2.2.3.1. A dívida global da Autarquia de operações orçamentais, incluindo as correções efetuadas pela IGF (cfr. item 2.1.1.1.), importava, no triénio de 2012/2014, nos seguintes montantes:

Figura 17 – Composição e evolução da dívida corrigida pela IGF

Un: euro

DESCRIÇÃO	EXERCÍCIOS			VARIACÃO 2012/2014			
	2012	2013	2014	Montante	%		
Dívida financeira	- EMLP	5 767 991	6 229 394	6 030 620	262 628	4,6%	
	- ECP	0	0	0	0		
	- Locação financeira	14 822	6 440	0	- 14 822	-100,0%	
	<b>Subtotal</b>	<b>5 782 814</b>	<b>6 235 834</b>	<b>6 030 620</b>	<b>247 806</b>	<b>4,3%</b>	
Outras dívidas a terceiros	- FAM	- MLP		397 484	397 484		
		- CP		66 247	66 247		
		<b>Subtotal</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>463 731</b>	<b>463 731</b>	<b>-</b>
	- Outras	- MLP	0	0	0	0	-
		- CP	2 916 950	2 814 039	2 426 369	- 490 581	-16,8%
		<b>Subtotal</b>	<b>2 916 950</b>	<b>2 814 039</b>	<b>2 426 369</b>	<b>- 490 581</b>	<b>-16,8%</b>
<b>Subtotal</b>	<b>2 916 950</b>	<b>2 814 039</b>	<b>2 890 100</b>	<b>- 26 850</b>	<b>-0,9%</b>		
<b>Total geral</b>	<b>8 699 763</b>	<b>9 049 874</b>	<b>8 920 720</b>	<b>270 956</b>	<b>2,5%</b>		
<b>Total parcial (exceto FAM)</b>	<b>8 699 763</b>	<b>9 049 874</b>	<b>8 456 989</b>	<b>- 242 775</b>	<b>-2,8%</b>		

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

Anexos, a fls. 32

Entre 2012/2014, a dívida municipal de operações orçamentais aumentou cerca de m€ 221 (2,5%), passando para M€ 8,9, resultando essa evolução, de forma conjugada, em especial, do acréscimo de m€ 263 da de EMLP, da redução de m€ 491 das "outras dívidas a terceiros" e da consideração, em 2014, para efeitos da análise da IGF, da dívida relativa ao FAM (m€ 464), sem a qual teria ocorrido uma diminuição de 2,8% ao longo do triénio.

Realce-se que, em 2013 e 2014, ocorreu uma alteração significativa da estrutura e exigibilidade da dívida municipal na sequência da arrecadação do capital do EMLP contraído ao abrigo do PAEL

<sup>43</sup> Já que, atendendo à metodologia utilizada, nomeadamente no que respeita à previsão da receita e aos aumentos temporários de FD, alguns destes compromissos podem ter sido assumidos em períodos em que existiam FD.

( respetivamente, m€ 899 e M€ 1,1 ) e da sua aplicação nas finalidades legalmente previstas, com as consequências idênticas, neste contexto, às que referimos na parte final do item 2.2.1.1. <sup>44</sup>.

De qualquer modo, entre 2012/2014, o **período de recuperação da dívida total da Autarquia** <sup>45</sup> apresentou **níveis elevados**, importando, no último ano ( considerando a dívida do FAM ), em:

- ✓ **13 meses**, tendo em conta as receitas próprias regulares;
- ✓ **29 meses**, quando se expurga ao valor daquelas receitas o das despesas rígidas e vinculadas.

Anexos, a fls. 31 (indicadores 29 a 34, em especial, 29 e 32)

Naquele período, a **dívida municipal per capita** apresentou valores relevantes ( 2014: **€ 949** ou **€ 1 001**, considerando a dívida do FAM ).

Anexos, a fls. 31 (indicador 28)

Por sua vez, o **peso da dívida municipal em sentido lato** ( incluindo a dívida do FAM ) na **despesa total paga evoluiu negativamente** ( passou de 74% para 84% ).

Anexos, a fls. 31 (indicador 24)

No final de 2014, a **dívida de MLP importava em M€ 6,4** ( incluindo a do FAM ) e tinha um **peso significativo na dívida total** ( 72% ), tendo crescido 6 pp face a 2012 em resultado, por um lado, da consideração da dívida relativa à subscrição do FAM e, por outro lado, da adesão ao PAEL.

Anexos, a fls. 32

Refira-se, no entanto, que, em todos os exercícios analisados, **bastaria a totalidade da respetiva receita disponível para solver toda a dívida municipal**.

De facto, a **taxa de cobertura da dívida municipal pela receita total disponível** apresentou sempre um nível superior a 100% ainda que não se considere a receita relativa aos passivos financeiros ( passou de 142% para 121% ou 115%, se se incluir a dívida ao FAM ).

Anexos, a fls. 30 (indicador 25 e 26)

Ainda assim, a **dívida global do MA** importava, em qualquer dos anos, **num valor materialmente relevante e**, de algum modo, **desproporcionado face ao seu quadro financeiro**, em especial, face às receitas orçamentais, e **apresentava uma estrutura que se repercute e condiciona a gestão orçamental dos exercícios futuros**.

**2.2.3.2. O stock da dívida de EMLP ascendia**, no final de **2012/2014**, respetivamente, a **€ 5 767 991**, **€ 6 229 394** e **€ 6 030 620** ( decorrendo, no final do último ano, da execução de dezanove contratos ), o que traduz um **acréscimo** no período de cerca de **m€ 263** ( 4,6% ).

Anexos, a fls. 35 a 37

O correspondente **serviço da dívida** ( amortizações e juros ) registou um **aumento de m€ 64** ( 10% ),

<sup>44</sup> A melhoria e o agravamento dos resultados dos indicadores que têm como variáveis, respetivamente, as dívidas de CP e de MLP, como sejam, no contexto deste item, os relacionados com a evolução da situação financeira de curto prazo, a relação entre o saldo real de operações orçamentais e o cálculo do prazo médio de pagamento, pois os montantes que passam para dívida de MLP deixam de influenciar o resultado destes indicadores.

<sup>45</sup> 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, juros de EMLP e serviço da dívida de locação financeira ), admitindo alguma estabilidade nas grandezas consideradas.

no mesmo sentido, aliás, do seu **peso na despesa municipal paga** ( de 5% para 6% ).

Anexos, a fls. 31 (indicador 13) e 33

No **final de 2014**, existia um EMLP em período de carência ( com um capital utilizado de m€ 321, que representa 3% do capital total desta natureza ), pelo que, a manter-se o atual quadro de EMLP <sup>46</sup>, é **previsível que o respetivo serviço da dívida cresça ligeiramente nos próximos anos**.

**2.2.3.3. Quanto a empréstimos de curto prazo ( ECP ), a Autarquia não tinha qualquer stock em dívida no final dos exercícios de 2012/2014**, nem celebrou, em nenhum dos anos indicados, qualquer contrato dessa natureza.

**2.2.3.4. Entre 2012/2014**, as “ **outras dívidas a terceiros** ” decorrentes de operações orçamentais ( dívida administrativa/comercial ) **diminuíram de forma significativa ( 17% ), passando para € 2 426 369**.

Anexos, a fls. 32

O **peso dessas dívidas na despesa total realizada também decresceu**, ainda que ligeiramente, tendo passado de **20% para 19%**.

Anexos, a fls. 31 (indicador 23)

Saliente-se que a **evolução positiva desta componente da dívida decorreu**, exclusivamente, **da utilização do EMLP ao abrigo do PAEL** ( cfr. item 2.2.3.1. ).

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

**Figura 18 – Saldos reais de operações orçamentais**

DESCRIÇÃO	2012	2013	2014
1 - Saldo final de operações orçamentais	765 668	516 018	37 897
2 - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP (exceto OT)	2 916 950	2 814 039	2 426 369
<b>Diferença (1-2)</b>	<b>- 2 151 282</b>	<b>- 2 298 021</b>	<b>- 2 388 472</b>

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 31 (indicador 22) e 32

Assim, o **MA apresentou**, entre 2012/2014 ( ou seja, mesmo após o recurso ao EMLP do PAEL ), **sistemáticos e relevantes saldos reais negativos de operações orçamentais**, o que evidencia e confirma a **incapacidade para fazer face**, atempadamente, **ao pagamento das “ outras dívidas a terceiros ”** originariamente de CP.

Da situação descrita resulta a **oneração indevida dos orçamentos futuros**, com a transferência de dívida assumida que devia ser paga com a receita de um dado orçamento anual para os subsequentes.

**2.2.3.4.2.** O prazo médio de pagamento ( **PMP** ) a **terceiros** ( IGF ) <sup>47</sup> e a **fornecedores** ( DGAL ) <sup>48</sup>,

<sup>46</sup> Não está prevista a liquidação total de nenhum EMLP nos anos imediatos.

<sup>47</sup> A IGF efetua o apuramento do PMP a terceiros ( e não apenas a fornecedores/empregados ) com base numa metodologia distinta da que decorre da Resolução de Conselho de Ministros ( RCM ) n.º 34/2008, publicada no Diário da República ( DR ), I Série, de 22/fev.

<sup>48</sup> Calculado, por aquela entidade, com base na fórmula prevista na resolução a que aludimos na nota anterior, após a alteração introduzida pelo Despacho n.º 9870/2009, de 6/abr, do Ministro de Estado e das Finanças, publicado no DR, II Série, de 13/abr, e nos dados reportados pelos municípios.

evoluiu, entre 2012/2014, da seguinte forma:

**Figura 19 – Prazos médios de pagamento**

INDICADORES		2012	2013	2014	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
IGF	Prazo médio de pagamento a terceiros	151	122	154	3
	Prazo médio de pagamento a terceiros (incluindo aquisições em locação financeira)	152	122	154	2
DGAL	Prazo médio de pagamento a fornecedores (RCM nº 34/2008)	137	122	90	-47

Fonte: Balanços, demonstrações de resultados, balancetes finais e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 22 (indicadores 4 a 6)

Assim, ao longo do referido período, o **PMP** a:

- ✓ **Terceiros** aumentou 3 dias, passando para **154 dias**;
- ✓ **Fornecedores** decresceu 47 dias, situando-se em **90 dias**.

Realce-se, ainda, que, de acordo com os valores divulgados pela DGAL, o PMP a fornecedores passou, no final do 2º trimestre de 2015, para 96 dias, ou seja, mais 6 dias do que no final de 2014.

De qualquer modo, **os indicadores PMP continuavam a ultrapassar**, designadamente no final de 2014, **os parâmetros legalmente previstos**<sup>49</sup>.

**2.2.3.4.3.** Da análise à **situação financeira de CP da Autarquia** com base na **informação patrimonial** resulta, quanto aos **indicadores de liquidez**<sup>50</sup>, o seguinte:

**Figura 20 – Indicadores de liquidez**

INDICADORES	2012	2013	2014	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
Liquidez geral	69%	92%	94%	24,83
Liquidez reduzida	69%	90%	92%	22,33
Liquidez imediata	37%	30%	17%	-20,55

Fonte: Balanços, demonstrações de resultados, balancetes finais e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 22 (indicadores 1 a 3)

Assim, os **indicadores de liquidez** apresentaram, em 2012, resultados **muito aquém dos parâmetros** geralmente tidos como referência **de uma situação de equilíbrio financeiro de CP**, mostrando-se sistematicamente **desrespeitada**, de forma significativa, **a regra do equilíbrio financeiro mínimo**<sup>51</sup>.

<sup>49</sup> 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/abr ) prevê-se, nos seus art.s 299º e 299º-A, um prazo geral de pagamento de 30 dias, que pode ser dilatado para 60 dias por acordo entre as partes, com base em motivos atendíveis e justificados face às circunstâncias concretas ( cfr., também, sobre esta matéria, o disposto no DL n.º 32/2003, de 17/fev e, atualmente, o DL n.º 62/2013, de 10/mai ).

<sup>50</sup> Que se destinam a medir a capacidade da entidade para solver atempadamente os seus compromissos de CP.

<sup>51</sup> 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.

Realce-se que, não obstante a adesão ao PAEL, a melhoria verificada em 2013 e 2014 ocorreu apenas ao nível dos resultados dos indicadores de liquidez geral e reduzida, **pois os de liquidez imediata continuam a evidenciar um total desajustamento entre as dívidas de CP e as correspondentes disponibilidades**, situação que se repercute negativamente sobre a (in)capacidade da Autarquia para cumprir atempadamente os seus compromissos dessa natureza.

Os resultados apurados não são mais do que a consequência direta e necessária da **violação sistemática do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial** ( no que respeita à execução global do ano ), a que aludimos no item 2.2.1.5., pois, se fosse efetuada uma gestão orçamental efetivamente equilibrada, qualquer dos **indicadores de liquidez** apresentaria um resultado dentro dos parâmetros mínimos aceitáveis.

**2.2.3.4.4. O desequilíbrio financeiro de CP** que resulta das análises anteriores levou a que alguns dos fornecedores e empreiteiros:

- ✓ **Celebrassem acordos de cessão de créditos com instituições financeiras**, cuja dívida ascendia, no final de 2014, a **m€ 284**;
- ✓ **Liquidassem juros de mora**, no período de **2012/2014**, de, pelo menos, **m€ 109**, dos quais foi pago o mesmo montante, estando ainda **em dívida**, no final do último ano, cerca de **€ 401**.

Anexos, a fls. 38 e 39

**2.2.3.5.** Em síntese, a **dívida global do MA** aumentou entre **2012/2014**, **importando**, no final do último ano, **num valor materialmente relevante ( M€ 8,9 ) e**, de algum modo, **desproporcionado face ao seu quadro financeiro**, nomeadamente às receitas orçamentais, apresentando uma **estrutura que se repercute e condiciona a gestão orçamental dos exercícios futuros** e uma **situação financeira de CP negativa e desequilibrada**, não obstante a adesão ao PAEL.

Assim, **os órgãos e eleitos locais do MA não adotaram**, nos anos de 2012/2014, ao contrário do que seria expectável, **as medidas necessárias para promover a contenção e o controlo da despesa e do endividamento municipais** (adequando-os ao seu quadro financeiro) e a consequentemente **recuperação da situação financeira**.

#### **2.2.4. CELEBRAÇÃO DE ACORDOS DE PAGAMENTO COM FORNECEDORES**

**2.2.4.1.** O MA celebrou, **ao longo do exercício de 2014**, cinco contratos, diretamente com fornecedores e empreiteiros, destinados a consolidar o passivo municipal e a diferir o pagamento das respetivas dívidas.

Anexos, a fls. 40

Através de um dos indicados contratos<sup>52</sup>, [REDACTED] celebrado, em 20/nov/2014, [REDACTED] (designado de “Acordo de Regularização de créditos vencidos”), foi acordado o

<sup>52</sup> Pois, os restantes ( quatro ) foram totalmente pagos, conforme previsto, até ao final do exercício de 2014.

pagamento de uma dívida ( que importava, nessa data, em € 26 315,75 ) em seis prestações mensais ( entre dez/2014 e mai/2015 ), tendo transitado, ainda em dívida, no final de 2014, € 21 315,75.

Anexos, a fls. 41 a 46

Ora, a celebração de tal contrato constitui uma prática ilegal, pois viola o disposto no art. 49º, n.º 7, al. c) do RFALEI, onde se prevê que é vedado aos municípios “A celebração de contratos com entidades financeiras ou diretamente com os credores, com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo, sempre que a duração do acordo ultrapasse o exercício orçamental (...)”, o que se verificou no caso em análise.

Atendendo a que tal facto era suscetível, em abstrato, de gerar **responsabilidade financeira sancionatória**, de harmonia com o previsto no art. 65º, n.º 1, als. b) e d), da LOPTC, promovemos o procedimento de contraditório pessoal [REDACTED]

No documento que integra, em simultâneo, os contraditórios institucional e pessoal é reconhecido o facto descrito, mas considera-se que o objetivo do referido acordo não era o de consolidar dívida de curto prazo, pois:

- ✓ O acordo foi celebrado em 20/nov/2014, com efeitos financeiros a 30 dias, por um prazo de apenas 6 meses;
- ✓ O montante em causa é materialmente pouco relevante ( m€ 26, que representa 0,91% da dívida de CP ) e respeita a um único fornecedor;
- ✓ Obteve um ganho efetivo de, pelo menos, € 1 207,23, que corresponde a juros de mora que deixaram de ser devidos.

Por fim, o Município [REDACTED] alegam que “ (...) na falta de dolo e face aos elementos inculpantes de pouquíssima monta, no entender do signatário, devem os presentes autos ser arquivados, dando-se por boa a justificação que ora se apresenta, tanto mais que nenhum prejuízo financeiro se verificou, tendo até havido ganho no que aos prazos concerne “.

Anexos, a fls. 91

Tendo em conta os argumentos apresentados no contraditório institucional e pessoal, o facto de tratar de um caso isolado, o montante materialmente pouco relevante da dívida em causa, o reduzido prazo de vigência do acordo de pagamento e o seu cumprimento nos termos previstos, não se justifica, em nosso entender, a realização de qualquer diligência sobre esta matéria, pois não se afiguram reunidos os pressupostos necessários para efeitos de responsabilidade em sede financeira.

## 2.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL

### 2.3.1. APURAMENTO DOS LIMITES LEGAIS

**2.3.1.1.** Para o ano de **2013**, a **DGAL divulgou** os valores dos **limites de endividamento líquido ( EL ) e de EMLP**, previstos na Lei do Orçamento do Estado ( LOE ) para esse ano <sup>53</sup>.

<sup>53</sup> No art. 98º da Lei n.º 66-B/2012, de 31/dez.

Todavia, o **limite de EL** <sup>54</sup> considerado pela IGF como parâmetro para a verificação do cumprimento do quadro legal, não corresponde ao divulgado pela DGAL:

**Figura 21 – Limite de endividamento líquido**

Un: euro

ANO	DESCRIÇÃO	ENDIVIDAMENTO LIQUIDO			
		VALORES DE REFERÊNCIA PARA APURAMENTO DO LIMITE ANUAL		CORREÇÕES DA IGF	LIMITE DO ANO
		Limite da LOE_ano anterior	Limite LFL (ano 2013)		
2013	DGAL	5 986 391	8 220 331		5 986 391
	IGF	5 986 391	8 220 331	- 330 467	5 655 924

Anexos, a fls. 49 a 52

A indicada divergência resulta do facto do MA ter reportado, relativamente ao exercício de 2011, apenas a sua própria informação, não incluindo qualquer montante relativo às restantes **entidades relevantes**, o que se repercutiu no cálculo dos limites de 2012 e 2013 efetuado pela DGAL.

O **limite de endividamento de EMLP** <sup>55</sup> considerado pela IGF, que, neste caso, corresponde ao divulgado pela DGAL, cifrou-se em **€ 6 576 265**.

Anexos, a fls. 53 e 54

Finalmente, no que se refere ao **limite de ECP de 2013** ( art. 39º, n.º 1, da LFL ), a IGF <sup>56</sup> apurou o montante de **€ 657 627**.

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 <sup>57</sup> ( que revogou a LFL referida ) e na LOE desse ano <sup>58</sup>, que corresponde ao apurado pela IGF:

<sup>54</sup> Quanto ao limite de EL de 2013, calculado nos termos da Lei n.º 2/2007, de 15/jan ( Lei das Finanças Locais - LFL ) entretanto revogada ( uma das hipóteses alternativas consagrada na LOE desse ano ), importa referir que a DGAL considerou, para o respetivo apuramento, o valor de receitas relativas ao Fundo de Equilíbrio Financeiro ( FEF ) e Imposto sobre os Rendimentos das Pessoas Singulares ( IRS ) previsto no Orçamento de Estado ( OE ) do próprio ano, quando, de acordo com o quadro legal, aquelas receitas são do ano imediatamente anterior ao que respeitam os limites ( cfr. arts. 37º e 39º da LFL ).

Ainda que não concordando com a interpretação efetuada pela DGAL, atendendo, às competências atribuídas àquela entidade 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 a interpretação efetuada por aquela entidade.

<sup>55</sup> O limite de empréstimos de médio/longo prazo de 2013 é calculado, de acordo com o art. 98º, n.º 2, da Lei n.º 66-B/2012, de 31/dez, nos termos do artigo 39º da LFL.

<sup>56</sup> De acordo com a metodologia constante dos Anexos a fls. 4 e 5 ( cfr., ainda, a penúltima nota ).

<sup>57</sup> Nos art.s 52.º a 54.º da Lei n.º 73/2013, de 3/set.

<sup>58</sup> Art. 97º da Lei n.º 83-C/2013, de 31/dez ( LOE\_2014 ).

Figura 22 – Limite da dívida total de operações orçamentais

Um euro

APURAMENTO EFETUADO PELA IGF					LIMITE LEGAL DA DT DE 2014	LIMITE LEGAL DA DT DE 2014 APURADO PELA DGAL	DIFERENÇA
BASE DE CÁLCULO							
ANOS	RECEITAS CORRENTE COBRADA LÍQUIDA						
	Município	SMSIM	Eliminação de eventual duplicação	Média a considerar			
(1)	(2)	(3)	(4)	$(5) = \sum[(2)-(4)] / 3$	$(6) = (5) \times 1,5$	(7)	$(8) = (6) - (7)$
2011	6 441 631	0	0				
2012	7 070 951	0	0	7 045 783	10 568 675	10 568 675	0
2013	7 624 768	0	0				

Anexos, a fls. 55

### 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<sup>59</sup>, **eram suscetíveis de relevar, para efeitos de limites de endividamento**, para além do Município, quatro associações e uma empresa intermunicipal.

Todavia, o endividamento da **entidade de natureza empresarial** a que aludimos ( **AMBILITAL – Investimentos Ambientais no Alentejo, EIM** ), **apenas releva para efeitos dos respetivos limites legais do Município participante caso não apresente resultados equilibrados**<sup>60</sup>, nos termos previstos no art. 40º, n.ºs 1 a 5, da Lei n.º 50/2012, de 31/ago<sup>61</sup>.

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

Assim, aplicando, no exercício de 2013, a **regra de equilíbrio anual de contas**<sup>62</sup> à empresa AMBILITAL, EIM, verificámos o cumprimento da referida regra, **não contribuindo**, por isso, **para os limites de endividamento municipal**.

Anexos, a fls. 56 e 57

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

<sup>59</sup> Consagrado no art. 36.º, n.º 2, alíneas a) e b).

<sup>60</sup> De harmonia com o art. 36.º, n.º 2, al. b), parte final, da LFL.

<sup>61</sup> Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais ( RJAEP ).

<sup>62</sup> Prevista no 40º, 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. 40º, n.ºs 2 a 4, do RJAEP ).

Figura 23 - Entidades abrangidas pelo conceito de endividamento líquido total

IDENTIFICAÇÃO	LIMITES		% IMPUTÁVEL AO MUNICÍPIO
	Empréstimos	End. Líquido	
MUNICÍPIO DE ALJUSTREL	SIM	SIM	100,00%
CIMBAL - Comunidade Intermunicipal do Baixo Alentejo	SIM	SIM	7,65%
AMBAAL - Associação de Municípios do Baixo Alentejo e Alentejo Litoral	SIM	SIM	6,68%
AMAGRA - Associação de Municípios Alentejanos para a Gestão Regional do Ambiente	SIM	SIM	14,29%
AMGAP - Associação de Municípios para a Gestão da Água Pública no Alentejo	SIM	SIM	3,35%
AMBILITAL - Investimentos Ambientais no Alentejo, EIM	NÃO	NÃO	7,29%

Anexos, a fls. 56

2.3.2.2. Quanto a 2014, atendendo ao disposto no art. 54º do RFALEI, eram suscetíveis de relevar, para efeitos do limite da DT do MA, as seguintes entidades ( nas percentagens de imputação indicadas ):

Figura 24 - Entidades relevantes para efeitos do limite da dívida total

IDENTIFICAÇÃO	IMPUTÁVEL AO MUNICÍPIO	
	SIM/NÃO	%
MUNICÍPIO DE ALJUSTREL	SIM	100,00%
AMAGRA - Associação de Municípios Alentejanos para a Gestão Regional do Ambiente	SIM	14,29%
AMBAAL - Associação de Municípios do Baixo Alentejo e Alentejo Litoral	SIM	6,68%
CIMBAL - Comunidade Intermunicipal do Baixo Alentejo	SIM	7,65%
AMGAP - Associação de Municípios para a Gestão da Água Pública no Alentejo	SIM	a)
AMBILITAL - Investimentos Ambientais no Alentejo, EIM	NÃO	7,29%
ESDIME - Agência para o Desenvolvimento Local no Alentejo Sudoeste (cooperativa de solidariedade social)	SIM	1,57%

a) Os municípios participantes não contribuem para as despesas de funcionamento da associação, nem foi aprovado, de harmonia com o quadro legal, outro critério de imputação, mas a entidade não apresenta qualquer dívida de operações orçamentais.

Anexos, a fls. 58

Realce-se que, neste exercício, a empresa **AMBILITAL, EIM** continuou a não contribuir para os limites do endividamento municipal, atendendo a que também cumpriu, nesse ano, a regra de equilíbrio anual de contas<sup>63</sup>.

### 2.3.3. CONTROLO DOS LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO PREVISTOS NA LFL

2.3.3.1. No que concerne ao limite de endividamento líquido previsto na respetiva LOE, o MA, em 2013, apresentou a seguinte situação:

<sup>63</sup> Prevista, como já referimos, no 40º, n.º 2, do RJAEP.

Figura 25 – Controlo do limite de EL

Linha euro

DESCRIÇÃO	LIMITE LEGAL	EL RELEVANTE EM 31/12	COMPARAÇÃO ENTRE O LIMITE E O EL RELEVANTE	% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE
(1)	(2)	(3)	(4) = (2) - (3)	(5) = (3) / (2) * 100
DGAL	5 986 391	4 611 989	1 374 402	77%
IGF	5 655 924	4 719 584	936 340	83%

Anexos, a fls. 48 e 59 a 64

Deste modo, o MA **cumpriu, em 2013, o limite legal de EL**, apresentando uma percentagem de utilização de **83%** ( DGAL: 77% ).

Refira-se, ainda, que **existem EMLP excecionados**, no montante de M€ 1,7, pelo que os valores considerados para o limite em apreço são inferiores aos reais, passando, com a sua inclusão, a percentagem de utilização para 113%.

Anexos, a fls. 65 e 66

**2.3.3.2.** Por sua vez, quanto ao **limite de empréstimos de médio/longo prazos de 2013**, o comportamento da **Autarquia** foi o seguinte:

Figura 26 – Controlo do limite de EMLP

Linha euro

ENTIDADE	LIMITE LEGAL	STOCK EM DÍVIDA DE EMLP RELEVANTE		% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE EM 31/12	
		Incluindo para consolidação / recuperação financ.	Excluindo para consolidação / recuperação financ.	Incluindo para consolidação / recuperação financ.	Excluindo para consolidação / recuperação financ.
		(2)	(3)	(3)-(2)*100	(4)-(3)*100
(1)	(2)	(3)	(3)-(2)*100	(4)-(3)*100	
DGAL	6 576 265	4 563 511	3 664 190	69%	56%
IGF	6 576 265	4 581 881	3 682 560	70%	56%

Anexos, a fls. 48, 53 e 66 a 68

Assim, o MA **cumpriu, em 2013, o limite de EMLP**, com uma taxa de utilização de cerca de 70%, que continua a ser inferior a 100% ( 95% ), ainda que se considere todos os EMLP, ou seja, caso não se excluam os excecionados ( M€ 1,7 ).

Anexos, a fls. 65 e 66

Acresce que, apesar de ter sido atribuído, no procedimento de **rateio**<sup>64</sup>, o valor de **€ 480 840**, o MA não contratou, no referido exercício, qualquer novo EMLP.

**2.3.3.3.** Quanto ao **limite de empréstimos de curto prazo**, a Autarquia apresentou a seguinte situação:

Figura 27 – Controlo do limite de ECP

Linha euro

LIMITE LEGAL	STOCK DE ECP		% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE	
	Máximo relevante no ano de 2013	Relevante em 31/12/2013	Máximo relevante no ano de 2013	Relevante em 31/12/2013
	(2)	(3)	(4)=(2)*100	(5)=(3)/(2)*100
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)*100	(5)=(3)/(2)*100
657 627	18 370	18 370	2,79%	2,79%

Anexos, a fls. 69 e 70

<sup>64</sup> 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.

Assim, o MA cumpriu o limite legal em apreço, com uma percentagem de utilização de 2,79%, que decorre de um empréstimo contraído pela AMBAAL.

### 2.3.4. CONTROLO DO LIMITE DE ENDIVIDAMENTO CONSAGRADO NO RFALEI

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

Figura 28 – 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 31/12/2014	% DE UTILIZAÇÃO	
	Limite legal (art. 52º, nº 1)	DT em 31/12/2014	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	10 568 675	9 134 536	9 421 363	8 548 049	81%	91%
IGF	10 568 675	9 136 618	9 423 030	8 568 750	81%	91%

Anexos, a fls. 71 a 83

Deste modo, em 2014, o MA, independentemente de se considerar os valores da DGAL ou da IGF, cumpriu o regime da DT previsto no RFALEI, pois apresentou taxas de utilização do:

- ✓ Correspondente limite legal de 81%;
- ✓ Valor máximo admissível para o exercício ( VMA ) de 91%.

Refira-se, ainda, que a evolução da DT ao longo do ano de 2014 foi positiva, pois diminuiu cerca de m€ 566.

### 2.3.5. CONTROLO DA INFORMAÇÃO PRESTADA À DGAL

2.3.5.1. O MA cumpriu a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL para efeitos do 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 sido apuradas as seguintes diferenças:

Figura 29 – Diferença no reporte de EL ( DGAL/IGF )

Un: euro

Descrição	Valores comunicados pelo Município à DGAL	Valores considerados pela IGF	Diferenças IGF / DGAL (Reflexos para o EL)
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)
1 - ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO a)	6 277 871,25	6 385 466,34	107 595,09
2 - OUTRA INFORMAÇÃO RELEVANTE b)	1 665 882,57	1 665 882,57	0,00
3 - END. LIQ. RELEVANTE (1-2)	4 611 988,68	4 719 583,77	107 595,09

a) 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, considerando, designadamente, os EMLP excecionados, quando relativamente às restantes entidades (é conste apenas o EL relevante, ou seja, nomeadamente sem os EMLP excecionados).

b) Designadamente, no que respeita aos empréstimos excecionados do Município, das dívidas, até 31/12/2013, às concessionárias da energia elétrica, dos créditos não reconhecidos por ambas as partes, dos créditos do município sobre os SM e as entidades do SEL e das correspondentes dívidas (na percentagem correspondente ao endividamento imputável ao município).

Fonte: Balanços, balancetes finais, reporte à DGAL e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 79

Estas divergências, para mais, de m€ 108, entre os valores apurados pela IGF e os comunicados pelo MA e/ou considerados pela DGAL, resultaram:

- ✓ Da consideração, como passivo relevante, do saldo da conta 2749<sup>65</sup> ( m€ 109,6 );
- ✓ Das correções da IGF, para mais, na informação financeira do MA ( m€ 27,3 );
- ✓ Da alteração dos valores relativos à AMBAAL e AMGAP ( -m€ 29,3 ).

2.3.5.1.2. Situação idêntica ocorreu em 2014, mas agora no que respeita ao reporte da DT de operações orçamentais, pois também apurámos as seguintes diferenças:

Figura 30 – Diferença no reporte da DT ( DGAL/IGF )

Un: euro

DESCRIÇÃO	DÍVIDA TOTAL		VARIACÃO
	1/jan/2014	31/dez/2014	
(1)	(2)	(3)	(4)-(3)-(2)
1 - DGAL	9 134 535,64	8 548 048,75	- 586 486,89
2 - IGF	9 136 618,40	8 568 749,82	- 567 868,58
Diferença IGF / DGAL (2-1)	2 082,76	20 701,07	18 618,31

As divergências resultam das correções efetuadas pela IGF, em 2013/2014, à DT de operações orçamentais do MA ( respetivamente, m€ 2,1 e € 432 )<sup>66</sup>, bem como, no último exercício, da omissão de reporte da referente à cooperativa ESDIME ( m€ 20,3 ).

Anexos, a fls. 82

## 2.4. MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA E DE ALERTA PRECOCE

### 2.4.1. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS PREVISTOS NA LFL

2.4.1.1. No final de 2013, atendendo à LFL e ao DL n.º 38/2008, de 7/mar, a situação do MA, em termos de reequilíbrio e saneamento<sup>67</sup> financeiros, era a seguinte:

Figura 31 – 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	72%	> 125% (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	23%	> 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 FI) / Receitas totais do ano de 2013	* 100	73%	> 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 24/2008)		98	> 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 ENLP em 31/12/2013 / Receitas relevantes para o cálculo do limite legal	* 100	70%	> 100% (art. 8º, n.º 1, al. a))	
5A Capital em dívida de EMLP (excluindo PAEL) em 31/12/2013 / Receitas relevantes para o cálculo do limite legal	* 100	56%	> 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. 84

<sup>65</sup> Que não é considerado pela DGAL para efeitos de EL, situação que, no apuramento da IGF, apenas ocorre caso esteja a ser relevado naquela conta, incorretamente, o valor de subsídios ao investimento, o que não acontece no caso do MA, uma vez que diz respeito à especialização de proveitos relativos a rendas de habitação e refeições de estudantes.

<sup>66</sup> Cfr. item 2.1.1.1..

<sup>67</sup> Cfr. arts. 8º e 3º, n.º 4, ambos do DL n.º 38/2008, de 7/mar.

Deste modo, face aos indicadores previstos no DL n.º 38/2008, de 7/mar ( mencionados no quadro sob o título de “ padrões legais de referência ” )<sup>68</sup>, o **MA**, no contexto do diploma em apreço, **não evidenciava uma situação de desequilíbrio conjuntural ou estrutural.**

#### 2.4.2. ALERTA PRECOCE, SANEAMENTO E RUTURA FINANCEIROS CONSAGRADOS NO RFALEI

2.4.2.1. No **final de 2014**, face aos parâmetros estabelecidos no RFALEI, a **situação do MA**, em termos de **alerta precoce**<sup>69</sup>, era a seguinte:

Figura 32 – Mecanismos de alerta precoce

INDICADORES			SITUAÇÃO FINAL DE 2014	ALERTA PRECOCE (Padrões legais de referência)	
1	Divida total (DT) de operações orçamentais no final de 2014 (Município + entidades relevantes)		1,22	[ 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	71%	< 85% (art. 56º, n.º 3)	x
		2014	66%		

Anexos, a fls. 85

Deste modo, **estavam reunidas**, no final de 2014, **as condições legalmente previstas para que fosse emitido, pela DGAL, um alerta precoce**<sup>70</sup> ( atendendo ao resultado do indicador 1 )<sup>71</sup>, destinado, neste 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 ( art. 56º, n.ºs 3 e 1, do RFALEI ).

Refira-se que, segundo a informação disponível, a DGAL não emitiu, em termos formais e específicos, o referido alerta, mas tal situação decorre diretamente da informação disponível para os municípios no SIAL, designadamente na “ Ficha do Município ”<sup>72</sup>.

Anexos, a fls. 85

2.4.2.2. Por sua vez, ao nível dos **mecanismos de recuperação financeira previstos no RFALEI**<sup>73</sup>, a situação do MA no final de 2014, atendendo aos parâmetros legalmente estabelecidos, era a seguinte:

<sup>68</sup> Refira-se que, para este efeito, o prazo médio de pagamento ( constante deste quadro ) foi o apurado e divulgado pela DGAL no SIAL.

<sup>69</sup> Cfr. art. 56º do RFALEI.

<sup>70</sup> 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 ).

<sup>71</sup> Pois, ainda que se verifiquem os pressupostos subjacentes ao indicador 2, um dos anos considerados na análise é anterior à entrada em vigor do RFALEI ( art. 92º, do mesmo diploma ).

<sup>72</sup> Este relatório apenas pode ser extraído com o código de utilizador do Presidente da Câmara Municipal.

<sup>73</sup> Cfr. art. 57º a 64º do RFALEI e Lei n.º 53/2014, de 25/ago.

Figura 33 – Saneamento e rutura financeiros

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	0,36	> 0,75 (art. 58º, n.º 1. b))	
2 Divida total (DT) de operações orçamentais no final de 2014 (Município + entidades relevantes) Média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores a 2014	1,22	[ 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)

Anexos, a fls. 85

No final de 2014, atendendo ao quadro legal, o MA podia recorrer a um processo de saneamento financeiro, mas não se encontrava numa situação de rutura financeira.

Saliente-se que tal situação ocorre após, como já referimos, o MA ter aderido, em 2012, ao PAEL ( Programa II), na sequência do qual contraiu, junto da DGTF, um EMLP com um capital de M€ 1,3 ( ), que foi visado pelo TC em 18/abr/2013.

Aliás, a IGF realizou, neste contexto, uma outra auditoria no MA especificamente no âmbito do “ Controlo das obrigações e dos objetivos resultantes da adesão ao Programa de Apoio à Economia Local ”.

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

### 2.5.1. O MA aprovou e tem em vigor:

- ✓ Uma Norma de Controlo Interno ( NCI )<sup>74</sup>, que contempla um conjunto de regras definidoras de políticas, métodos e procedimentos de controlo, mas não prevê quaisquer normas relativas à área do endividamento;
- ✓ Um Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas ( PGRCIC )<sup>75</sup>, que foi oportunamente enviado às entidades previstas na Recomendação n.º 1/2009<sup>76</sup> do Conselho de Prevenção da Corrupção.

Apesar do hiato temporal ocorrido entre a aprovação dos dois documentos, verificámos que são coerentes e articulados entre si, mas que não se encontram ajustados à estrutura orgânica dos serviços atualmente em vigor na Autarquia<sup>77</sup>.

Acresce que o MA não dispõe de nenhum departamento/serviço específico ou elemento que realize a função de controlo interno, ainda que esteja formalmente cometida ao gabinete jurídico e de auditoria.

<sup>74</sup> Aprovada na reunião de Câmara Municipal de 24/abr/2002.

<sup>75</sup> Aprovado na reunião de Câmara Municipal de 13/jan/2010.

<sup>76</sup> Publicada no DR, 2ª Série, em 22/jul.

<sup>77</sup> Publicado no DR, 2ª série, n.º 8, de 11/jan/2013.

**2.5.2.** Do trabalho de campo efetuado<sup>78</sup> resultaram **algumas fragilidades ao nível da NCI e dos procedimentos contabilísticos**, de que salientamos o **facto de não ser(em)**:

- ✓ Apresentado, no passivo de CP do balanço, o valor das amortizações do capital dos contratos de EMLP cujo pagamento se vence em cada um dos anos imediatos.
- ✓ Constituídas provisões para cobrança duvidosa e para riscos e encargos, bem como para depreciação de existências nos termos do POCAL, nem é efetuada uma análise das situações que podiam levar à sua criação.

Saliente-se, ainda, quanto ao **PGRCIC**, o facto de ainda não ter sido iniciada a sua implementação.

Anexos, a fls. 89

### 3. CONCLUSÕES

Face ao exposto, afigura-se de relevar, em termos conclusivos, o seguinte:

**3.1.** Entre 2012/2014, **os documentos de prestação de contas já refletiam, com uma significativa fiabilidade, a situação financeira da Autarquia** ao nível das rubricas do passivo exigível, mas persistiam algumas fragilidades em termos da adoção do POCAL, designadamente a não utilização das contas de compromissos de exercícios futuros e a falta de implementação do subsistema da contabilidade de custos.

( cfr. item 2.1.1. )

**3.2.** A **receita global disponível** do MA importou, nos anos de **2012/2014**, em **M€ 12,5, M€ 13,3 e M€ 10,7**, respetivamente, o que espelha uma **redução de M€ 1,8** ( -15% ).

As referidas receitas incluíam, em todos os anos, a **arrecadação de empréstimos** ( receitas não efetivas ), nos montantes de, respetivamente, **m€ 127, M€ 1 e m€ 392**, sem as quais a respetiva **variação negativa seria mais acentuada** ( **M€ 2,1** e 17% ).

Nas receitas EMLP, importa referir a **arrecadação**, em **2013 e 2014**, do contratado **ao abrigo do PAEL** ( M€ 1,3 ), dos quais foram utilizados M€ 1,2 na finalidade a que se destinavam ( pagamento de dívidas que que se encontravam em pagamentos em atraso ).

( cfr. item 2.2.1.1. )

**3.2.1. Prática reiterada**, ao longo do triénio, **de elevado empolamento da previsão das receitas orçamentais**, que continuaram a evidenciar, em 2014, uma reduzida taxa de execução em termos globais ( 67% ) e, em especial, na componente de capital ( 29% ), o que **contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL**.

A **execução de qualquer dos orçamentos comportava um risco significativo**, pois, através da prática descrita, **o MA criou, de forma artificial**, ao nível da execução orçamental, **a possibilidade de realização e/ou existência de um montante relevante de despesa** ( 2014: **M€ 5,2** ) **sem que existissem meios monetários disponíveis para efetuar o seu pagamento**, potenciando, assim, uma gestão orçamental totalmente desequilibrada.

( cfr. item 2.2.1.3. )

<sup>78</sup> Em especial através da utilização de questionários e da realização de testes de conformidade e substantivos.

**3.2.2.** O MA violou, no ano de 2014, a regra do equilíbrio orçamental prevista no RFALEI em termos previsionais ( pelo menos, na 1ª modificação orçamental e no orçamento final ), **mas cumpriu-a ao nível da prestação de contas**, ou seja, atendendo à execução orçamental anual.

A violação da regra de equilíbrio, em especial, ao nível do orçamento final, é suscetível, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira sancionatória, sendo, no entanto, de salientar que o RFALEI só entrou em vigor em 2014, que as instruções do SATAPOCAL já foram divulgadas com o ano em curso e, por fim, que foi cumprida ao nível da execução orçamental.

Face ao exposto, esta matéria deverá ser dada a conhecer ao Tribunal de Contas para eventual ponderação no âmbito do procedimento de verificação das contas.

( cfr. item 2.2.1.4. )

**3.2.3.** O MA violou, sistematicamente, o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial no que respeita à **execução global ano**, o que espelha a concretização do risco a que aludimos e **uma gestão e execução orçamentais desequilibradas**, não obstante o anterior recurso ao EMLP do PAEL.

( cfr. item 2.2.1.5 )

**3.2.4.** A Autarquia apresentava uma significativa rigidez ao nível das despesas orçamentais, com uma reduzida ( 2014: 17,2% ) margem de manobra para fazer face às demais despesas que, à partida, não se encontram já “ vinculadas ”.

( cfr. item 2.2.1.6. )

**3.2.5.** Em síntese, entre **2012/2014**, o MA, em resultado do risco associado à prática sistemática de empolamento na previsão das receitas orçamentais, **não manteve uma gestão orçamental prudente e equilibrada** de que resultasse a desejável articulação entre o nível de realização e/ou existência da despesa e a real cobrança da receita, situação que seria mais negativa caso não tivesse utilizado o capital do EMLP do PAEL.

( cfr. item 2.2.1.9. )

**3.3.** O MA cumpriu a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL relativamente à LCPA, ainda que **em alguns meses já depois do prazo legalmente definido**.

( cfr. item 2.2.2.1. )

**3.3.1.** Os **FD mensais apurados**, em 2014/2015, de acordo com os dados reportados à DGAL, tiveram um comportamento irregular em termos de montante, mas **apresentaram sempre valores positivos**.

Ainda assim, o controlo expedito e de carácter genérico efetuado pela IGF, quanto ao indicado período, permitiu verificar que, **em jan/2015**, foram **assumidos compromissos sem FD**, no valor de **m€ 155**, muito embora **tal facto não resulte**, expressamente, **da conta-corrente dos FD daquele mês**, pois decorre da adoção incorreta do procedimento de “ agendamento ” dos compromissos relativos às despesas de carácter regular e permanente e do respetivo tratamento ao nível da aplicação informática utilizada.

A situação descrita é suscetível, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira, mas atendendo a que da informação, extraída da aplicação informática utilizada, não decorre, expressamente, em nenhum momento, a assunção de compromissos sem que existissem FD, consideramos que não estão reunidos os

pressupostos que justificam a comunicação ao Tribunal de Contas com vista à efetivação de responsabilidade financeira.

( cfr. item 2.2.2.3. )

**3.3.2.** Realce-se, por fim, que da análise, em **2014/2015, numa perspetiva anual**, aos valores globais relativos a algumas grandezas relevantes, decorre que:

- ✓ As **receitas consideradas nos apuramentos de FD** de dezembro daqueles exercícios **eram compatíveis com os valores finais resultantes**, em especial, **do respetivo potencial máximo relevante** e, mesmo, **com a execução orçamental**;
- ✓ Os **compromissos totais assumidos** ao nível **da dotação orçamental da despesa** e dos **FD não eram consistentes** (ainda que as diferenças não sejam materialmente relevantes), pois, ao contrário do legalmente exigível, não estão a ser adotadas as mesmas regras ao nível da assunção de compromissos naquelas duas bases;
- ✓ As **receitas** ( em qualquer das vertentes consideradas ) **eram insuficientes para cobrir os compromissos totais assumidos nos exercícios, persistindo**, em 2015, **algum desajustamento entre aquelas grandezas**.

A situação descrita evidencia que **ainda não tinham sido adotadas**, pelos eleitos locais e órgãos municipais, **todas as medidas necessárias ao exigível cumprimento imediato, integral e sistemático do regime legal consagrado pela LCPA**.

( cfr. itens 2.2.2.4. a 2.2.2.4.3. )

**3.4.** Entre 2012/2014, a **dívida global do MA de operações orçamentais aumentou m€ 221 ( 2,5% )**, passando para cerca de **M€ 8,9**, sendo de salientar, em 2014, o:

- ✓ **Relevante período de recuperação da dívida municipal** ( 29 meses );
- ✓ **Significativo valor da dívida municipal “ per capita ”** ( € 1 001 ).

Realce-se, ainda, que, no final de 2014, a dívida de MLP importava em **M€ 6,4** e tinha um peso significativo na dívida total ( 72% ), facto que se repercute e é suscetível de condicionar a gestão orçamental dos exercícios futuros.

( cfr. item 2.2.3.1. )

**3.4.1.** O **stock da dívida de EMLP** aumentou, entre 2012/2014, de cerca de **m€ 263 ( 4,6% )**, passando para cerca de **M€ 6**, o mesmo **acontecendo com o respetivo serviço da dívida ( mais m€ 64 e 10% )**, sendo expectável, a manter-se o atual quadro de EMLP, que cresce ligeiramente nos próximos anos.

( cfr. item 2.2.3.2. )

**3.4.2.** As “ **outras dívidas a terceiros** ” de operações orçamentais **diminuíram**, de forma significativa, **entre 2012/2014 ( 17% )**, passando para **M€ 2,4**, ainda que tal evolução positiva tenha decorrido, exclusivamente, da utilização de EMLP do PAEL.

O **MA manteve**, ao longo do triénio, **uma situação financeira de CP negativa e desequilibrada**, com:

- ✓ **Sistemáticos saldos reais negativos de operações orçamentais** ( 2014: M€ 2,4 );

- ✓ **PMP a terceiros e a fornecedores que excedem os parâmetros legalmente previstos** ( 2014: 154 e 90 dias );
- ✓ **Violação da regra do equilíbrio financeiro mínimo** e um permanente desajustamento entre as dívidas de CP e as correspondentes disponibilidades;
- ✓ **Significativos custos financeiros** relativos a atrasos de pagamento aos credores ( liquidação e pagamento, nos anos de 2012/2014, de **juros de mora** de, pelo menos, **m€ 109**, estando em dívida, no final do último ano, **€ 401** ).

( cfr. item 2.2.3.4. )

**3.4.3.** Em síntese, a **dívida global do MA** aumentou entre **2012/2014, importando**, no final do último ano, **num valor materialmente relevante ( M€ 8,9 ) e desproporcionado face ao seu quadro financeiro**, nomeadamente às receitas orçamentais, apresentando uma **estrutura que se repercute e condiciona a gestão orçamental dos exercícios futuros** e uma **situação financeira de CP negativa e desequilibrada**, não obstante a adesão ao PAEL.

**Assim, os órgãos e eleitos locais do MA não adotaram**, naquele período, ao contrário do que seria expectável, **as medidas necessárias para promover a contenção e o controlo da despesa e do endividamento municipais** (adequando-os ao seu quadro financeiro) e a consequente **recuperação da situação financeira**.

( cfr. item 2.2.3.5. )

**3.5.** O MA celebrou, em 2014, um **acordo de regularização de dívida**, [REDACTED] com um fornecedor, tendo acordado o pagamento de uma dívida ( que importava, nessa data, em € 26 315,75 ) em seis prestações mensais ( entre dez/2014 e mai/2015 ), da qual transitou ainda em dívida, no final de 2014, € 21 315,75.

A celebração do referido contrato constitui uma prática ilegal ( art. 49º, n.º 7, al. c) do RFALEI ), que é suscetível, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira sancionatória ( art. 65º, n.º 1, als. b) e d), da LOPTC ), pelo que promovemos, em simultâneo com o envio do projeto de relatório para a Autarquia, o procedimento de contraditório pessoal [REDACTED]

No entanto, considerando os argumentos apresentados, o facto de tratar de um caso isolado, o montante materialmente pouco significativo da dívida em causa, o reduzido prazo de vigência do acordo de pagamento e o seu cumprimento nos termos previstos, não estão reunidos, em nosso entender, os pressupostos que sejam suscetíveis de fundamentar a eventual relevância desta situação em sede financeira, pelo que não se justifica a realização de qualquer diligência sobre esta matéria.

( cfr. item 2.2.4. )

**3.6.** Em **2013**, o **perímetro relevante, para aferir do cumprimento dos limites legais de endividamento previstos na LOE desse ano e na LFL**, tendo em conta o conceito de endividamento líquido total, englobava, para **além do Município**, quatro associações de municípios ( CIMBAL, AMBAL, AMAGRA e AMGAP ).

( cfr. item 2.3.2.1. )

Em **2014**, para efeitos do **limite da DT de operações orçamentais previsto no RFALEI** ( que revogou a indicada LFL ), ao conjunto de entidades indicadas acresce, face ao novo quadro legal, a cooperativa ESDIME – Agência para o Desenvolvimento Local no Alentejo Sudoeste.

( cfr. item 2.3.2.2. )

**3.6.1. O MA cumpriu os limites legais de endividamento de 2013 ( EL, EMLP e ECP ), bem como, em 2014, o da DT de operações orçamentais.**

( cfr. itens 2.3.3. e 2.3.4. )

**3.6.2. A Autarquia 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, quanto a 2013 e 2014, não refletia, com inteira fiabilidade, a sua situação**, pois **apurámos diferenças, para mais**, respetivamente, **ao nível do EL ( m€ 108 ) e da DT de operações orçamentais ( m€ 20 )**.

Tais **diferenças resultaram**, essencialmente, das correções efetuadas pela IGF à informação do MA e dos valores incorretamente comunicados ou omitidos das **AMBAAL, AMGAP e ESDIME**.

( cfr. item 2.3.5. )

**3.7. No final de 2013, o MA não apresentava**, face ao regime consagrado na LFL e no DL n.º 38/2008, de 7/mar ) **uma 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 legais para que a DGAL emitisse um alerta precoce;**
- ✓ **O MA podia recorrer a um processo de saneamento financeiro, mas não se encontrava numa situação de rutura financeira.**

( cfr. itens 2.4.2.1. e 2.4.2.2. )

**3.8. O MA aprovou e tem em vigor, nos termos legais, uma NCI e um PGRCIC**, documentos que são coerentes e articulados entre si, mas que se encontram desajustados da atual estrutura orgânica dos serviços municipais, não tendo, ainda, o último deles começado a ser implementado e executado.

A Autarquia **não dispõe de nenhum departamento/serviço específico ou elemento que realize a função controlo interno**, muito embora esteja formalmente cometida ao gabinete jurídico e de auditoria.

( cfr. item 2.5.1. )

#### **4. RECOMENDAÇÕES**

Atendendo às conclusões, entendemos efetuar as seguintes recomendações:

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

( cfr. item 3.1. )

**4.2.** Realização, de forma sistemática e adequada, dos exigíveis registos nas contas relativas a compromissos de exercícios futuros e implementação do subsistema da contabilidade de custos.

( cfr. item 3.1. )

**4.3.** Elaboração rigorosa dos orçamentos de receita:

- ✓ Fundamentando, de forma adequada, todas as rubricas previstas, independentemente de estarem ou não sujeitas legalmente a uma regra previsional ( e, em especial, nos casos em que o valor a orçamentar traduza uma evolução atípica – crescimento – da receita face ao seu histórico de cobrança efetiva ).
- ✓ Considerando apenas as que apresentem um elevado grau de probabilidade em termos de cobrança efetiva, com posterior utilização, sendo caso disso.

( cfr. itens 3.2 e 3.2.1. )

**4.4.** Cumprimento integral e sistemático do princípio do equilíbrio orçamental previsto atualmente no art. 40º da Lei n.º 73/2013, de 3/set, tanto ao nível dos documentos previsionais como de prestação de contas.

( cfr. item 3.2.2. )

**4.5.** Execução prudente do orçamento de despesa, com base na cobrança efetiva das receitas e não apenas na sua previsão orçamental, de modo a garantir uma gestão orçamental equilibrada e, assim, o pagamento atempado dos compromissos assumidos.

( cfr. itens 3.2.1. a 3.2.5. )

**4.6.** Acompanhamento e controlo rigoroso e contínuo dos níveis de execução orçamental, devendo ser dada especial atenção e ponderadas medidas que possam contribuir para uma redução, relevante e estrutural, das despesas municipais que apresentam uma elevada rigidez.

( cfr. itens 3.2. e 3.2.4. )

**4.7.** Cumprimento do regime legal consagrado na LCPA no que respeita à:

- ✓ Proibição, sem exceções, da assunção de compromissos sem que existam fundos disponíveis;
- ✓ Adoção, consistente e uniforme das regras de reconhecimento de compromissos ( quanto ao momento e montante ) ao nível das dotações orçamentais da despesa e do impacto nos FD, de modo a garantir a exigível consistência entre os dados dessa natureza que resultam, relativamente ao mesmo período, dessas duas bases de informação;
- ✓ Exigível articulação e compatibilização entre os valores das receitas disponíveis, das consideradas para efeitos dos FD e dos compromissos assumidos.

( cfr. item 3.3. )

**4.8.** Implementação de medidas que contribuam para o restabelecimento do equilíbrio financeiro, em especial de CP, bem como para um nível de endividamento sustentável, o que pressupõe,

designadamente, a:

- ✓ Otimização da cobrança das receitas municipais ( por via da atualização das taxas e preços, da fixação das taxas dos impostos municipais, bem como, sendo caso disso, do aperfeiçoamento dos respetivos processos de liquidação e cobrança );
- ✓ Análise sistemática, independentemente da respetiva natureza, da necessidade e utilidade da despesa a realizar;
- ✓ Adoção, ainda que não prevista legalmente, do instrumento da cativação das despesas, consagrando regras de execução orçamental ( art. 46º, n.º 1, al. d), do RFALEI ) que incluam, designadamente as rubricas da despesa e as percentagens a cativar, bem como a competência para a sua descativação.

( cfr. itens 3.4. a 3.4.3. )

**4.9.** Análise prévia de custo/benefício, que integre, de forma sistemática, a previsão dos custos a suportar com o financiamento, exploração, manutenção e conservação de novos investimentos, em especial, com recurso a financiamento com capital alheio, devendo ser tida em consideração a dimensão intergeracional das decisões político-financeiras.

( cfr. itens 3.4. a 3.4.3. )

**4.10.** Cumprimento, ao nível da eventual celebração de acordos de regularização de dívidas a terceiros, do quadro legal vigente nessa matéria, designadamente, em termos da respetiva duração.

( cfr. item 3.5. )

**4.11.** Aperfeiçoamento dos procedimentos adotados ao nível da identificação das entidades relevantes para o limite legal de endividamento e prestação de informação rigorosa à DGAL para efeitos do respetivo acompanhamento e controlo, designadamente, através de/a:

- ✓ Uma maior fiabilidade da informação decorrente dos registos contabilísticos do MA e da comunicação correta da informação de todas as entidades relevantes;
- ✓ 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. itens 3.6. a 3.6.2. )

**4.12.** Revisão da NCI e do PGRIC no sentido de proceder à sua articulação e harmonização com a atual estrutura orgânica dos serviços municipais.

( cfr. item 3.8. )

**4.13.** Efetiva implementação de um serviço ou pessoa responsável pela função de controlo interno e dos procedimentos e medidas constantes do PGRIC.

( cfr. item 3.8. )

## 5. PROPOSTAS

5.1. Em face dos resultados obtidos propomos:

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

5.1.2. O envio do presente relatório e respetivos anexos ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Aljustrel, o qual deverá dar conhecimento dos mesmos aos restantes membros do Órgão Executivo, e 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.

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

Este trabalho foi realizado pela equipa constituída pelo Inspetor Jorge Antunes, sob a coordenação da Chefe de Equipa Paula Duarte, que subscreve, em seu nome e do referido Inspetor, o presente relatório.

À consideração superior.

Chefe de Equipa

Assinado de forma digital por  
PAULA IDALINA GARCIA DUARTE  
Dados: 2016.06.29 18:59:03  
+01'00'