

CONTROLO DA LEI DOS COMPROMISSOS E PAGAMENTOS EM ATRASO E APRECIACÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA

MUNICÍPIO DO MARCO DE CANAVESES

O município cumpriu o regime consagrado na Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso e apresenta uma gestão orçamental e financeira equilibrada e sustentável?

Relatório n.º 2016/1811



Independência

InteGridade

ConFiança

PARECER:

Sublinho que o Município do Marco de Canaveses cumpriu, no essencial, a LCPA e que os resultados da auditoria evidenciam que, até ao final de 2015, os compromissos foram assumidos com fundos disponíveis e que foi sendo reduzido o stock dos pagamentos em atraso.

A dívida global da entidade, não obstante o recurso a um Plano de Reequilíbrio Financeiro, em 2014 (arrecadação de M€ 2,6), ascendeu a M€ 32,6.

Subsistem, ainda, várias insuficiências e incorreções que fundamentam as recomendações formuladas no presente Relatório, que submeto à consideração do Senhor Inspetor-Geral de Finanças, com o meu acordo.

Subinspetora-Geral

Assinado de forma digital por ANA
PAULA PEREIRA COSME FRANCO
BARATA SALGUEIRO
Dados: 2017.02.06 18:35:05 Z

Concordo, salientando a(s):

Incorreções ao nível do cálculo dos FD quanto aos valores das receitas relevantes e dos compromissos considerados, ainda que não tenham sido assumidos quaisquer compromissos sem FD entre, pelo menos, novembro/2013 e o final de 2015.

Inexistência, a todo o momento, da exigível compatibilidade entre o valor dos compromissos assumidos nas dotações de despesa e o considerado, no mesmo período, ao nível dos FD, na sequência da incorreta utilização de diferentes regras de reconhecimento naquelas bases, em especial, face à adoção do procedimento de agendamento de compromissos.

Redução integral do stock de PA até ao final de 2015 e evolução favorável da relação entre as várias grandezas relevantes e com impacto no cumprimento da LCPA.

Prática de empolamento na previsão das receitas orçamentais, em especial de capital, e materialidade da dívida global (M€ 32,6) face ao quadro financeiro da Autarquia.

À consideração superior.

Direção de projeto.

Assinado de forma digital por
ALEXANDRE VIRGÍLIO TOMÁS AMADO
Dados: 2017.02.06 18:09:09 Z

DESPACHO:

Concordo.

Remeta-se a Sua Exa o Secretário de Estado do Orçamento para homologação e encaminhamento a Sua Exa o Secretário de Estado das Autarquias Locais, face à relevância dos resultados no domínio das competências da Direção-Geral das Autarquias Locais.

O Inspetor-Geral,


Digitally signed by VÍTOR
MIGUEL RODRIGUES BRAZ
Date: 2017.03.15 11:48:46 Z

Relatório n.º 2016/1811

Processo n.º 2014/238/A3/1371

CONTROLO DA LEI DOS COMPROMISSOS E PAGAMENTOS EM ATRASO
E APRECIACÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA
MUNICÍPIO DO MARCO DE CANAVESES

SUMÁRIO EXECUTIVO

A presente auditoria foi realizada com o objetivo de verificar se o **Município do Marco de Canaveses** (MMC) cumpriu as normas consagradas pela Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA) e se apresenta uma gestão orçamental e financeira equilibrada e sustentável, tendo resultado do exame efetuado e do exercício do procedimento do contraditório, em especial, as seguintes conclusões:

1. Controlo da LCPA ao nível do cálculo e reporte dos Fundos Disponíveis (FD)

1.1. O MMC não assumiu, entre novembro/2013 e o final de 2015, **compromissos sem FD, tendo, ainda, reduzido gradualmente o stock de Pagamentos em Atraso (PA)** entre novembro/2013 e fevereiro/2015 (mês a partir do qual foram totalmente eliminados, mantendo-se esta situação, pelo menos, até final desse ano), **pelo que a Autarquia cumpriu o regime legal e atingiu o objetivo central subjacente à LCPA.**

1.2. Todavia, no **cálculo dos FD de novembro/2014**, o MMC **não cumpriu**, relativamente a alguns eventos, **as regras previstas na LCPA em termos dos valores das receitas relevantes e do montante dos compromissos considerados**, tendo sido efetuadas **correções, para menos e para mais de**, respetivamente, **m€ 574 e m€ 66.**

1.3. Acresce a **total 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, com referência a outubro/2014, uma **divergência materialmente relevante (M€ 3,1)**, mostrando-se, no entanto, tal fragilidade ultrapassada no final do exercício.

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

1.4. Da **análise de tendência decorre uma evolução favorável**, no período analisado, **da relação entre as várias grandezas relevantes e com impacto no cumprimento da LCPA**, sendo de realçar que o valor das receitas consideradas no cálculo dos FD no final de 2014/2015 era consistente com as da execução orçamental (neste caso, menores) e foram sempre suficientes para cobrir os compromissos totais assumidos nesses anos.

2. Fragilidades do processo de elaboração orçamental

2.1. A **receita global disponível do MMC importou, entre 2012/2014**, em, respetivamente, **M€ 27, M€ 30,4 e M€ 32** (incluindo, no último exercício, a arrecadação do empréstimo de M€ 2,6).

2.2. **Prática**, em 2012 e 2014, **de empolamento na previsão das receitas orçamentais**, ainda que com **taxas de execução globais já elevadas** (respetivamente, **91% e 97%**), mas persistentemente reduzidas na componente de capital (2014: 67%), o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais do POCAL.

Deste procedimento decorre **algum risco para o equilíbrio e a sustentabilidade financeira da entidade**, pois **permite, de forma artificial, a realização e/ou existência de despesas (2014: m€ 974) para além da efetiva capacidade existente para promover o seu pagamento atempado.**

2.3. **Cumprimento**, em regra, entre 2012/2014, **do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial** (execução autónoma ou global do ano), pelo que o risco potencial a que aludimos acabou por não se concretizar na execução orçamental.

2.4. **Incumprimento**, em 2014, **da regra do equilíbrio orçamental prevista no Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI) em termos previsionais** (pelo menos no orçamento final), o que, todavia, **não se verificou em termos de prestação de contas.**

Cumprimento do regime legal consagrado na LCPA quanto à proibição de assunção de compromissos sem FD

Eliminação do stock de PA

Incorreções no processo de cálculo de FD

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

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

Tendência no sentido da manutenção do cumprimento da LCPA

Receita global disponível em 2014: M€ 32

Prática de empolamento na previsão das receitas orçamentais, em especial, de capital

Risco para o equilíbrio e a sustentabilidade financeira da entidade

Cumprimento, em regra, do princípio do equilíbrio em sentido substancial

Violação, em 2014, da regra do equilíbrio orçamental em termos previsionais, mas não em termos de prestação de contas

2.5. Existência, em todos os anos (ainda que decrescente), **de alguma rigidez ao nível da despesa orçamental, com uma margem de manobra limitada (2014: 43%)** para fazer face às demais despesas que, à partida, não se encontravam já “ vinculadas ”.

2.6. Em síntese, a **Autarquia**, entre 2012/2014, não obstante ter empolado a previsão das receitas orçamentais, **apresentou uma tendência** no sentido da realização de **uma gestão orçamental prudente e equilibrada**, ainda que para tal situação tenha contribuído o recurso a um Plano de Reequilíbrio Financeiro (PRF).

Rigidez das despesas orçamentais

Gestão orçamental tendencialmente equilibrada, ainda que com recurso a um PRF

3. Dívida global materialmente relevante, ainda que com uma situação financeira de curto prazo (CP) equilibrada

3.1. A **dívida global de operações orçamentais** importava, entre 2012/2014, em, respetivamente, **M€ 37,3 M€ 34,7 e M€ 32,6** (menos, no período, M€ 4,8 e 13%), que integra as correções, para mais, efetuadas pela IGF, nos dois primeiros anos, da dívida, a Juntas de Freguesia e Associações, relativas a subsídios e transferências aprovados pelo órgão executivo em 2004/2005 (M€ 2,6).

Ainda assim, a referida **dívida continuava a importar**, no último ano, **num valor materialmente relevante** e, de algum modo, **desproporcionado face ao seu quadro financeiro** e **apresentava uma estrutura que se repercute e condiciona a gestão orçamental dos exercícios futuros**.

3.2. A Autarquia apresentou no período analisado (em especial, em 2013/2014), **uma situação financeira de CP crescentemente positiva e equilibrada**, ainda que para tal posição tenha contribuído o recurso a um empréstimo no âmbito de um PRF.

Dívida global materialmente relevante e, de algum modo, desproporcionada face ao quadro financeiro

Situação financeira de CP equilibrada, ainda que influenciada pelo recurso a um PRF

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

4.1. O PGRCIC, para além de não estar articulado com a NCI, também não está ajustado à atual estrutura orgânica dos serviços, nem foi efetuado qualquer procedimento de monitorização da implementação das medidas previstas.

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

PGRCIC desarticulados da NCI e desajustado da estrutura orgânica

Inexistência da função de controlo interno

5. Principais recomendações

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

- ✓ Cumprimento integral e sistemático do regime da LCPA, nomeadamente no que respeita ao cálculo dos FD e à assunção de compromissos (quanto ao momento e montante), bem como em termos do exigível ajustamento entre as receitas disponíveis e os compromissos assumidos;
- ✓ Elaboração de orçamentos cada vez mais rigorosos ao nível da receita prevista, conjugada com uma execução prudente, visando, em especial, a manutenção de uma gestão orçamental realmente equilibrada;
- ✓ Reforço das medidas concretas de redução de despesa (em especial, das que apresentam uma elevada rigidez) e de otimização de receita, que contribuam para o restabelecimento de um nível de endividamento global sustentável e para o equilíbrio financeiro de CP.
- ✓ Revisão do PGRCIC no sentido de o articular com a NCI e com a estrutura orgânica e efetiva implementação da função de controlo interno.

Principais áreas das recomendações

ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	5
1. INTRODUÇÃO	6
1.1. FUNDAMENTO.....	6
1.2. METODOLOGIA E CONDICIONANTES.....	6
1.3. CONTRADITÓRIO.....	7
2. RESULTADOS	7
2.1. COMPORTAMENTO DO MMC AO NÍVEL DA LCPA NOS 12 MESES ANTERIORES A NOVEMBRO/2014.....	7
2.2. CONTROLO DO CUMPRIMENTO DA LCPA (NOVEMBRO/2014).....	10
2.2.1. CÁLCULO DOS FUNDOS DISPONÍVEIS E REPORTE À DGAL.....	10
2.2.2. CONTROLO DO APURAMENTO DOS FUNDOS DISPONÍVEIS	11
2.2.3. FD, COMPROMISSOS ASSUMIDOS SEM FD E STOCK DE PA	17
2.3. ANÁLISE DA TENDÊNCIA DE (IN)CUMPRIMENTO DA LCPA.....	18
2.4. EVOLUÇÃO DOS FD, RESPETIVOS COMPROMISSOS E PA (ENTRE DEZEMBRO DE 2014/2015)	22
2.5. ORÇAMENTO, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA (2012/2014).....	23
2.5.1. PREVISÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL.....	23
2.5.2. DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIACÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA	28
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	33
4. PROPOSTAS.....	35
ANEXOS 1 (fls. 1 a 11), 2 (fls. 12 a 63C), 3 (fls. 64 a 77), 4 (fls. 78 a 91) e 5 (fls. 92 a 159)	

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AIRC	Associação Informática da Região Centro
AM	Assembleia Municipal
ATFD	Aumentos temporários de fundos disponíveis
Cfr	Confrontar
CMMC	Câmara Municipal de Marco de Canaveses
CP	Curto prazo
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DGAL_Manual	Manual de Apoio à Aplicação da LCPA no Subsetor da Administração Local
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DGO_Manual	Manual de Procedimentos – Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso
DL	Decreto-Lei
DL_LCPA	Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21/06
DR	Diário da República
EMLP	Empréstimos de médio e longo prazos
FAM	Fundo de Apoio Municipal
FD	Fundos disponíveis
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
LCPA	Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
M€	Milhões de euros
m€	Milhares de euros
MEOD	Mapa de execução orçamental da despesa
MLP	Médio e longo prazos
MMC	Município de Marco de Canaveses
NCI	Norma de controlo interno
OE	Orçamento de Estado
PA	Pagamentos em atraso
PGRCIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e de Infrações Conexas
PMP	Prazo médio de pagamento
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
PP	Pontos percentuais
PRF	Plano de Reequilíbrio Financeiro
QREN	Quadro de Referência Estratégico Nacional
RFALEI	Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais
SCA	Sistema de Contabilidade Autárquica
SATAPOCAL	Subgrupo de Apoio Técnico à Aplicação do POCAL
SIIAL	Sistema de Informação Integrado das Autarquias Locais

1. INTRODUÇÃO

1.1. FUNDAMENTO

1.1.1. De acordo com o plano de atividades da Inspeção-Geral de Finanças (IGF), foi realizada uma auditoria no Município do Marco de Canaveses (MMC), enquadrada no Projeto designado “ Controlo do endividamento e da situação financeira da Administração Local Autárquica ”.

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

Figura 1 – Objetivos da auditoria

A - Concluir, em termos globais, sobre o cumprimento do conjunto de normas consagradas pela LCPA	
1	Aprediar a evolução dos FD ³ e o cumprimento do respetivo prazo de reporte à DGAL (desde o 12º mês anterior ao do último reporte efetuado antes do início da auditoria), bem como a eventual assunção de compromissos sem FD
2	Validar, quanto ao último mês reportado antes do início da auditoria ⁴ , a informação comunicada à DGAL (via SIAL) ⁵ sobre os FD, com base no controlo de todas as grandezas relevantes, bem como aferir sobre a eventual assunção de compromissos sem FD durante o referido mês
3	Verificar se a evolução de algumas variáveis com impacto no apuramento dos FD (último triénio) e dos PA ⁶ (desde o 12º mês anterior ao do último reporte) espelha a concretização, em termos gerais, dos objetivos prosseguidos pela LCPA
4	Analisar, nos períodos posteriores ao mês de reporte e até ao final de 2015, a evolução dos FD e dos PA, bem como a aferição de eventual assunção de compromissos sem FD
B – Apreciar o comportamento da entidade ao nível da gestão orçamental e análise da sua situação financeira no último triénio, a partir de um conjunto adicional de informação e de indicadores específicos adotados para esse efeito	
C – Conhecer o sistema de controlo interno e o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, em especial, na matéria relacionada com a LCPA	

Embora, inicialmente, o mês de referência de reporte dos FD e o triénio, a que se alude nos objetivos, fossem, respetivamente, novembro/2014 e os anos de 2012/2014, constituiu, ainda, objeto da auditoria, a análise da informação sobre a aplicação da LCPA até dezembro/2015.

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

1.2. METODOLOGIA E CONDICIONANTES

1.2.1. A presente ação de controlo baseou-se na metodologia e instrumentos de trabalho consubstanciados no guião “ Controlo do regime dos compromissos e dos pagamentos em atraso nos

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

² Na sequência do disposto no art. 21º do DL_LCPA, foram elaborados e publicitados, pelas Direção-Geral do Orçamento (DGO) e Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), dois manuais, designados, respetivamente, Manual de Procedimentos – Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (DGO_Manual) e Manual de Apoio à Aplicação da LCPA no Subsetor da Administração Local (DGAL_Manual), tendo, o primeiro deles, sido entretanto objeto de algumas alterações e atualizações, nomeadamente face à evolução do quadro legal.

³ Fundos disponíveis.

⁴ No presente caso, novembro/2014.

⁵ Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais.

⁶ Pagamentos em atraso.

Municípios”, sintetizados no Anexo 1, tendo o trabalho de auditoria englobado a:

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

Anexo 1 (fls. 1 a 11)

1.2.2. Na realização desta ação de controlo, a equipa de auditoria foi confrontada com o condicionalismo decorrente da dificuldade dos serviços em prestar atempadamente a informação solicitada e os esclarecimentos necessários, por alegada falta de recursos humanos tecnicamente qualificados na área financeira (em particular, ao nível da LCPA).

1.3. CONTRADITÓRIO

1.3.1. Nos termos do disposto no art.º 12º (princípio do contraditório) do DL n.º 276/2007, de 31/07, e dos art.s 19º, n.º 2, e 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF⁷, foi dado conhecimento formal ao Senhor Presidente da Câmara Municipal do Marco de Canaveses das principais asserções, conclusões e recomendações constantes deste documento, através do envio, em 02/11/2016, do projeto de relatório.

A análise da resposta recebida, em 15/11/2016, que, no essencial, não põe em causa as asserções, conclusões e recomendações explicitadas no projeto de relatório, pois centram-se, em especial, sobre o nível de implementação das recomendações formuladas, consta do presente documento, no qual introduzimos, em alguns pontos específicos, os aspetos que consubstanciam informações ou dados complementares relevantes.

Anexo 5 (fls. 92 a 159)

2. RESULTADOS

2.1. COMPORTAMENTO DO MMC AO NÍVEL DA LCPA NOS 12 MESES ANTERIORES A NOVEMBRO/2014

2.1.1. O MMC **cumpriu**, entre novembro/2013 e outubro/2014, **de forma sistemática, a obrigação de prestação periódica de informação dos FD à DGAL**, ainda que, **em regra, já depois do prazo legalmente estipulado**⁸, pois apenas foram reportados atempadamente em junho e agosto de 2014.

Acresce que **a Autarquia**, no indicado período, **também não procedeu**, em várias situações, **ao cálculo**

⁷ Aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010, de 5/04, do Ministro de Estado e das Finanças, publicado no Diário da República (DR), 2ª Série, de 12/04.

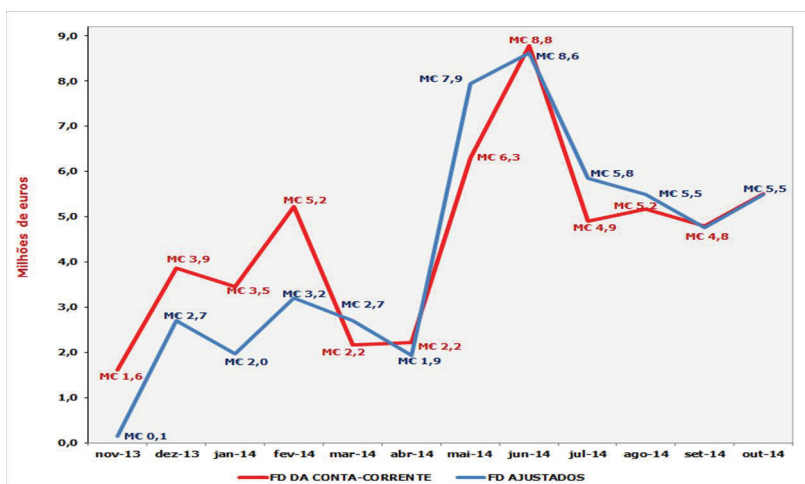
⁸ Até ao dia 10 ou até ao 10º dia útil, conforme previsto nos art.ºs 61º e 60º, n.º 1, alínea a), dos DL n.ºs 36/2013, de 11/03 e 52/2014, de 7/04, respetivamente, por força do disposto no art.º 16º, n.º 1, do DL_LCPA.

dos FD até ao 5º dia útil de cada mês⁹, designadamente, nos meses de maio, julho e setembro de 2014, cujo primeiro cálculo ocorreu em, respetivamente, 6/julho, 14/agosto e 14/outubro de 2014¹⁰.

Anexo 2 (fls. 12)

2.1.2. Os FD calculados e reportados pelo MMC à DGAL, através do SIAL, quanto aos meses de novembro/2013 a outubro/2014, bem como os ajustados pela IGF relativamente ao mesmo período (cfr. infra), tiveram a seguinte evolução mensal¹¹:

Figura 2 – FD nos 12 meses anteriores ao do reporte de referência



Fonte: SIAL e auditoria da IGF

Anexo 2 (fls. 12 a 15)

Os ajustamentos da IGF resultam das seguintes correções ao nível das receitas e dos compromissos:

Figura 3 – Ajustamentos da IGF aos FD nos 12 meses anteriores ao do reporte de referência

Un: euro

MÊS	FD REPORTADOS NO SIAL	AJUSTAMENTOS DA IGF			FD APURADOS PELA IGF
		Receita	Compromissos	Impacto nos FD	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3)-(4)	(6)=(2)+(5)
nov-13	1 612 275		1 474 923	- 1 474 923	137 353
dez-13	3 871 301	- 132 143	1 037 015	- 1 169 158	2 702 143
jan-14	3 460 301	- 443 267	1 051 914	- 1 495 181	1 965 120
fev-14	5 229 047	- 443 210	1 588 684	- 2 031 894	3 197 153
mar-14	2 158 645	- 399 414	- 951 606	552 191	2 710 837
abr-14	2 214 060	- 704 931	- 428 121	- 276 810	1 937 250
mai-14	6 293 774	- 756 004	- 2 408 912	1 652 908	7 946 682
jun-14	8 786 549	- 804 365	- 633 993	- 170 372	8 616 177
jul-14	4 905 220	- 332 526	- 1 272 001	939 475	5 844 696
ago-14	5 175 827	- 330 092	- 648 711	318 619	5 494 447
set-14	4 787 066	- 692 517	- 663 543	- 28 974	4 758 091
out-14	5 503 085	- 654 810	- 653 490	- 1 321	5 501 765

Fonte: SIAL e auditoria da IGF

Anexo 2 (fls. 12 a 15)

⁹ Cfr. art. 7º, n.º 1, do DL_LCPA.

¹⁰ Desta forma, os compromissos considerados em cada cálculo de FD incluíam, incorretamente, não só os registados até ao final do mês anterior, como também os assumidos, ao longo do mês, até ao momento do primeiro cálculo dos respetivos FD.

¹¹ Cfr. infra a evolução destas grandezas no período posterior ao do reporte em análise e até finais de 2015 (item 2.4.).

Com efeito, o MMC incluiu, nos cálculos e reportes daqueles períodos, de forma incorreta, alguns montantes em sede de receitas¹² e de compromissos, em especial, os assumidos entre o dia 1 de cada mês e o do respetivo primeiro cálculo de FD (na maioria dos meses referidos) e não considerou, ao contrário do que era legalmente exigível, os relativos às despesas com pessoal para os dois meses seguintes (entre novembro/2013 e fevereiro/2014).

No período indicado, os **FD apurados** tiveram um comportamento irregular, ainda que **sempre positivos**, independentemente de considerarmos os reportados pelo MMC à DGAL ou os ajustados pela IGF.

Anexo 2 (fls. 12 a 15)

2.1.3. Quanto à **eventual assunção**, nesse período, **de compromissos sem FD**, refira-se:

- ✓ Por um lado, que o **programa informático não impede o registo e a emissão do número sequencial relativamente a novos compromissos assumidos quando os FD são insuficientes ou mesmo negativos**, mas lança um alerta específico para a situação;
- ✓ Por outro lado, que a **ferramenta informática (conta-corrente de FD)**¹³ **permite verificar**, de forma célere, sistemática e com identificação de cada compromisso, **a ocorrência de situações dessa natureza**, no período em análise (de novembro/2013 a outubro/2014)¹⁴.

A análise efetuada, através da informação constante de todas as conta-correntes da Autarquia ou considerando os FD ajustados pela IGF, permitiu verificar que **o MMC não assumiu, no período indicado, compromissos sem FD, cumprindo, assim, o disposto no art. 5º, nº 1, da LCPA** (bem como o art. 7º, n.º 2, do DL_LCPA).

Anexo 2 (fls. 12)

2.1.4. Finalmente, **os pagamentos em atraso (PA)**, de acordo com os dados do SIAL, **evidenciam a seguinte evolução nos 12 meses anteriores ao do reporte em análise**¹⁵:

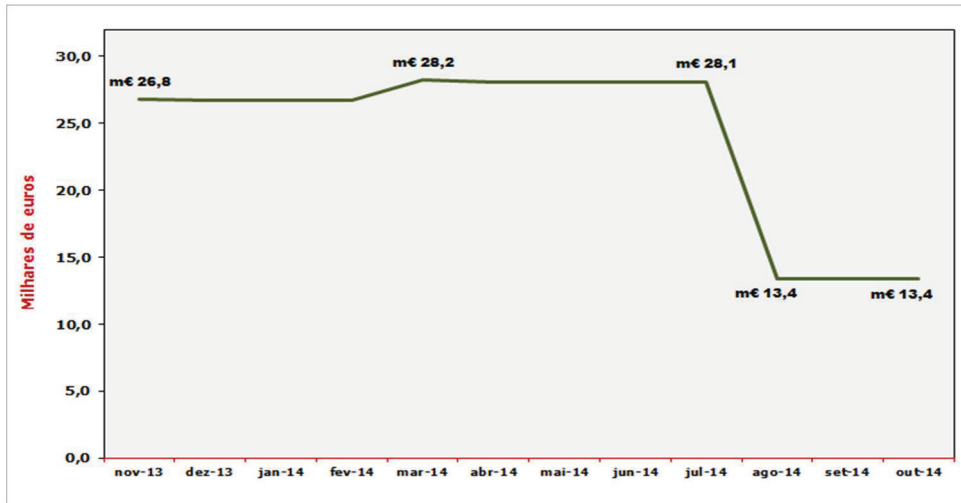
¹² Resultante da incorreta parametrização da aplicação informática ao nível das receitas a considerar no apuramento dos FD, pois, por um lado, tinha em consideração, ao nível da previsão da receita efetiva própria, os montantes relativos à rubrica de capital “ 10.03.07 – Participação em projetos cofinanciados “ (quando as receitas dessa natureza também eram consideradas autonomamente na linha de previsão específica) e, por outro lado, não incluía os valores contabilizados na rubrica “ 13 - Outras receitas de capital “ (ainda que de montante materialmente pouco relevante).

¹³ Que permite aferir, a todo o momento, o saldo dos FD (tendo por base o valor inicial constante do último reporte) e, consequentemente, se os compromissos foram assumidos com ou sem FD (exceto, caso existam, compromissos “ agendados “ que são considerados, como iremos ver, para efeitos dos FD, no próprio cálculo, não constando, por isso, da conta-corrente do mês a que respeitam).

¹⁴ Refira-se, neste contexto, que a solução da aplicação informática no caso de “ reabertura de fundos “ (incluindo, de forma sucessiva, de meses anteriores) comporta um elevado risco, pois enquanto se mantiver essa situação (ou seja, até ao fecho de todos os meses reabertos e recálculo dos FD), a aferição da existência de FD tem subjacente a conta-corrente do último mês fechado e não a do mês em curso, do que pode resultar a possibilidade, em termos formais, de assumir novos compromissos com aparentes FD, quando, de facto, tal situação pode não se verificar.

¹⁵ A evolução desta grandeza entre o final do mês de fevereiro/2012 até dezembro/2015 consta do Anexo 2 (fls. 16 a 18), atendendo à relevância, face ao quadro legal, da (in)existência e evolução de tal grandeza para efeitos do cálculo da previsão da receita efetiva própria relevante para o apuramento dos FD.

Figura 4 – Evolução dos PA entre novembro/2013 e outubro/2014



Fonte: SIAL

Anexo 2 (fls. 16 a 18)

Constata-se, assim, segundo os dados reportados pela Autarquia à DGAL (no SIAL), uma evolução irregular dos PA no período em análise, ainda que com **um decréscimo entre o início e fim do mesmo** (em especial, entre julho e agosto de 2014), mostrando-se, por isso, parcialmente **atingido o objetivo fundamental subjacente à LCPA**¹⁶, ou seja, não só não aumentar os PA, como reduzi-los de forma gradual¹⁷ até à sua eliminação.

2.2. CONTROLO DO CUMPRIMENTO DA LCPA (NOVEMBRO/2014)

2.2.1. CÁLCULO DOS FUNDOS DISPONÍVEIS E REPORTE À DGAL

2.2.1.1. Os **FD relativos a novembro/2014** foram **atempadamente calculados** (no respetivo dia 5) e **reportados**, de forma automática¹⁸, **pelo MMC à DGAL** (no dia seguinte).

Anexo 2 (fls. 19 e 20)

2.2.1.2. Segundo os dados reportados àquela entidade, **a Autarquia apresentou, em novembro/2014, FD positivos** no valor de **€ 4 058 090**, em resultado das seguintes variáveis:

¹⁶ Que decorre do art. 7.º da LCPA.

¹⁷ Ou eventualmente total, caso, por exemplo, haja recurso a um empréstimo de médio e longo prazos (EMLP) ao abrigo de mecanismos de recuperação financeira, como aconteceu no MMC em 2014 (cfr. itens 2.5.1.1. e 2.5.2.1.1.), mas que, na presente situação, não teve qualquer impacto sobre a evolução desta grandeza, pois o respetivo capital destinou-se a liquidar dívidas a entidades locais (Juntas de Freguesia e associações) que estavam omitidas contabilisticamente e só foram reconhecidas e pagas no mesmo exercício e em articulação com a arrecadação da receita referida, pelo que não consubstanciavam formalmente PA.

¹⁸ Através da aplicação informática respetiva, designada de Sistema de Contabilidade Autárquica (SCA), desenvolvida pela Associação de Informática da Região Centro (AIRC), que permite o envio da informação para o SIAL de forma automática sem o recurso a registos manuais.

Figura 5 – Reporte de FD de novembro/2014

Un: euro

DESCRIÇÃO	FD NOV/2014
Transferências ou subsídios com origem no OE	13 342 230
Receita efetiva própria cobrada ou recebida como adiantamento	9 371 161
Previsão da receita efetiva própria	2 878 176
Produto de empréstimos contraídos nos termos da Lei	2 604 325
Transferências do QREN ainda não efetuadas	972 693
Transferências do QREN ainda não efetuadas - correções por recebimento efetivo	- 124 113
Outros montantes autorizados nos termos do art.º 4º	0
Outros montantes autorizados nos termos do art.º 4º - Correções	0
Aplicação de saldos de gerência ou de ativos financeiros	5 093 167
Recebimentos em atraso integrados em plano de liquidação do devedor	0
Receitas consideradas para os Fundos Disponíveis	34 137 640
Compromissos Assumidos	30 079 549
Fundos Disponíveis - total acumulado	4 058 090

Anexo 2 (fls. 19)

2.2.2. CONTROLO DO APURAMENTO DOS FUNDOS DISPONÍVEIS

2.2.2.1. RECEITAS RELEVANTES

2.2.2.1.1. Verificámos, no cálculo, pela Autarquia, dos **FD de novembro/2014** (cfr. item 2.2.1.), a conformidade dos procedimentos adotados e dos valores considerados ao nível das seguintes grandezas relevantes¹⁹:

- ✓ Produto de empréstimos contraídos nos termos da lei;
- ✓ Transferências ainda não efetuadas decorrentes de programas e projetos do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN);
- ✓ Aumentos temporários de fundos disponíveis (ATFD);
- ✓ Aplicação do saldo de gerência ou de ativos financeiros;
- ✓ Recebimentos em atraso integrados em plano de liquidação do devedor.

Anexo 2 (fls. 21 e 22)

2.2.2.1.2. Ao contrário, detetámos alguns **procedimentos incorretos** atendendo ao quadro legal e, consequentemente, divergências nos valores relativos às seguintes grandezas:

Figura 6 – Diferenças nas receitas relevantes

Un: euro

DESCRIÇÃO	CORREÇÕES
Transferências ou subsídios com origem no Orçamento de Estado (OE)	4,00
Receita efetiva própria cobrada ou recebida como adiantamento	32 596,78
Previsão da receita efetiva própria	- 606 228,55
Total	- 573 627,77

Anexo 2 (fls. 29)

¹⁹ De acordo com a metodologia descrita no item 1.2.3.1. do documento designado “Objetivos e metodologia” constante dos Anexos (fls. 1 a 11, em especial, 2 a 6), e com os procedimentos também descritos no Anexo 2 (fls. 21 e 22).

Nas **transferências ou subsídios com origem no OE**, a diferença apurada entre o valor total das receitas desta natureza consideradas pelo MMC (€ 13 342 230) e as que decorrem do mapa “ XIX - Transferências para os municípios - participação dos municípios nos impostos do Estado ” (atendendo à respetiva distribuição por duodécimos constante de um mapa da DGAL - € 13 324 234), resulta do facto dos serviços não considerarem a informação do último mapa indicado, mas antes o quociente do valor total da receita anual desta natureza por 12 meses (arredondado à unidade euro).

Anexo 2 (fls. 20, 23 e 29)

No que respeita à **receita efetiva própria cobrada ou recebida como adiantamento**²⁰, a divergência corresponde aos montantes cobrados nos meses anteriores (janeiro a outubro de 2014), contabilizados na rubrica económica da receita “ 13 – Outras receitas de capital “, que, por força de uma desadequada parametrização (do software utilizado)²¹, não está a ser considerada.

Anexo 2 (fls. 20 e 29)

Por sua vez, em termos de **previsão da receita efetiva própria**, o MMC, no cálculo dos FD de novembro/2014, estava condicionado pelo regime previsto no art. 8º, n.º 1, da LCPA, tendo “ (...) como limite superior 75% da média da receita efetiva cobrada nos dois últimos anos nos períodos homólogos, deduzida dos montantes de receita com carácter pontual ou extraordinário. ”.

Anexo 2 (fls. 16 a 18, 20 e 26)

Ora, **no cálculo e reporte dos FD daquele mês foi considerado indevidamente**, ao nível da **previsão das referidas receitas**, um montante global de **€ 606 229**, que resulta da:

- ✓ Não consideração, nos valores base que sustentam a previsão, das receitas arrecadadas ao nível da rubrica económica 13 - “ Outras receitas de capital “, na sequência da mencionada parametrização incorreta da aplicação informática;
- ✓ Inclusão, na referida base de previsão, das receitas relativas à rubrica 10.03.07. - “ Participação comunitária em projetos cofinanciados “, que têm um tratamento e uma linha autónomos no cálculo dos FD, não podendo, por isso, ser considerados para a previsão das receitas efetivas próprias, sob pena de duplicação do respetivo impacto ao nível dos FD.

Anexo 2 (fls. 19, 20, 25, 26 e 29)

No contraditório, a Autarquia realça “ (...) que no decorrer da Auditoria foram detetadas parametrizações na aplicação informática que motivaram ajustamentos, melhorando a monitorização no cálculo e reporte dos Fundos Disponíveis. Esta situação foi sanada no final dos exercícios 2014/2015, destacando-se o contributo da IGF na solução preconizada. ”.

Anexo 5 (fls. 93 a 95)

2.2.2.1.3. Finalmente, os indicadores destinados a **aferir da razoabilidade**, em termos globais, **das receitas consideradas no cálculo dos FD de novembro/2014** (até ao final desse exercício, ou seja,

²⁰ De acordo com a metodologia subjacente ao preenchimento do mapa de reporte de FD, esta linha apenas contém os valores totais cobrados de receitas desta natureza até ao final do mês anterior ao do reporte.

²¹ Situação que já ocorria nos meses anteriores, pelo que foram corrigidos pela IGF para efeitos da análise a realizar (cfr. item 2.1.2.).

100%²²), quer em termos absolutos, quer atendendo à sua evolução face ao período homólogo do ano anterior, evidenciam o seguinte:

Figura 7 – Receitas consideradas no cálculo de FD de novembro de 2013/2014

DESCRIÇÃO	2012/2014 (média)	Reporte de nov/2013			Reporte de nov/2014			VARIACÃO DA DIFERENÇA	
		Valor	Diferença	%	Valor	Diferença	%	Valor	pp
		(3)	(4)-(3)-(2)	(5)-(3)/(2)	(6)	(7)-(6)-(2)	(8)-(6)/(2)	(9)-(7)-(4)	(10)-(8)-(5)
Receita total considerada no reporte dos FD		28 374 162	- 1 418 032	95%	32 343 112	2 550 917	109%	3 968 950	13,3
Receita total considerada no reporte dos FD abatida dos ATFD líquidos		28 374 162	- 1 418 032	95%	32 343 112	2 550 917	109%	3 968 950	13,3
Receita cobrada considerada no reporte dos FD (incl. saldo orçamental)		24 672 087	- 5 120 107	83%	27 308 170	- 2 484 024	92%	2 636 083	8,8
Receitas estimadas + ATFD líquidos considerados no reporte dos FD		3 702 075	- 26 090 119	12%	5 034 942	- 24 757 253	17%	1 332 867	4,5
ATFD líquidos considerados no reporte dos FD		0	- 29 792 194	0%	0	- 29 792 194	0%	0	0,0
ATFD brutos considerados no reporte dos FD		0	- 29 792 194	0%	0	- 29 792 194	0%	0	0,0
Média da receita total cobrada nos 3 exercícios findos	29 792 194								

Fonte: SIIAL, mapas da execução orçamental da receita e auditoria da IGF

Anexo 2 (fls. 61, indicadores 6 a 10)

Salientamos, deste modo, que, nos dois reportes em análise, **o peso crescente na média total cobrada no triénio de 2012/2014:**

- ✓ Da **receita considerada²³ nos FD abatida do valor dos ATFD líquidos** (de 95% para 109%), evidenciando, assim, resultados, respetivamente, próximos e superiores aos que decorrem da consideração da parte proporcional ao período do exercício já abrangido pelos reportes (100%);
- ✓ Da **componente da receita já cobrada considerada nos FD** (de 83% para 92%), enquanto o **da soma da receita estimada com os ATFD (líquidos) aumentou 5 pp** (de 12% para 17%).

Anexo 2 (fls. 61, indicadores 6 a 10)

Ocorreu, assim, entre os dois períodos em apreço, **o aumento do risco da consideração de receitas com impacto no cálculo dos FD cuja cobrança era suscetível de não se concretizar** e, conseqüentemente, o **da assunção de compromissos sem FD**, caso sejam cumpridas as respetivas regras previstas na LCPA.

2.2.2.1.4. Em síntese, o **MMC não cumpriu**, no cálculo dos **FD de novembro/2014**, as regras previstas na LCPA no que respeita a algumas receitas relevantes, tendo sido **efetuadas correções, para menos, materialmente relevantes em termos globais (m€ 574)**, na sequência do tratamento incorreto das relativas a transferências ou subsídios com origem no OE e às efetivas próprias cobradas (até ao final do mês anterior) e estimadas (para o mês de reporte e os dois seguintes).

Anexo 2 (fls. 20 e 29)

2.2.2.2. COMPROMISSOS CONSIDERADOS

2.2.2.2.1. A Autarquia, nos **FD de novembro/2014**, reportou à DGAL, no SIIAL, o valor acumulado de **compromissos assumidos**, até ao final do mês anterior, **de € 30 079 549**.

²² Embora no respetivo cálculo e reporte dos FD (bem como do período homólogo de 2013) tenham também sido consideradas receitas relativas a janeiro de cada ano seguinte, para efeitos desta análise e de modo a tornar os períodos e as grandezas comparáveis, não entrámos em consideração com esses valores.

²³ Que não inclui qualquer montante de ATFD.

2.2.2.2.1.1. Num primeiro momento, com o objetivo de **aferir do cumprimento das regras da LCPA** quanto aos principais tipos de eventos e despesas realizadas pela Autarquia, a IGF efetuou, por amostragem²⁴, **testes aos respetivos procedimentos adotados e aos valores considerados em matéria da assunção de compromissos**, constando as asserções produzidas, de forma detalhada, do Anexo 2 (fls. 34 a 38).

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

Figura 8 – Compromissos analisados e correções da IGF

Un: euro

DESCRIÇÃO	COMPROMISSOS		
	Universo considerado	Amostra analisada	Correções da IGF
Transição, para o exercício seguinte, dos compromissos assumidos e não pagos no final do exercício anterior (2013)	2 506 935 €	11 642 €	0 €
Compromissos de exercícios futuros assumidos para o exercício 2014	4 514 661 €	2 057 704 €	0 €
Despesas de carácter permanente ou continuado	19 415 811 €	19 415 811 €	340 841 €
Despesas de contratos incluídos no mapa "situação dos contratos" (pt. 8.3.3. do POCAL), em especial, de carácter não permanente	4 092 343 €	1 033 733 €	0 €
Subsídios e transferências para entidades de diversa natureza	4 796 546 €	1 350 143 €	0 €
Anulações/reduções de compromissos	810 844 €	765 968 €	0 €
Acordos de pagamento	2 677 329 €	438 360 €	0 €
Compromissos líquidos (assumidos/anulados) relativos ao período entre 1/novembro e o 1.º cálculo de FD (5/novembro, às 17h17m)	274 650 €	274 650 €	- 274 650 €
Total			66 192 €

Fonte: SIIAL, informação da Autarquia e auditoria da IGF

Anexo 2 (fls. 34 a 38)

Verificou-se, assim, a **incorreção dos valores considerados** quanto aos **compromissos relativos a despesas de carácter permanente e continuado** e aos **assumidos entre o dia 1 desse mês e o momento do respetivo cálculo de FD**, do que resulta uma **correção global, para mais**, na análise efetuada pela IGF, de **€ 66 192**.

De facto, a **Autarquia não cumpriu as regras previstas na LCPA ao nível dos compromissos**:

- ✓ Relativos a **algumas despesas de carácter permanente ou continuado**, que não eram assumidos com a antecedência mínima de três meses, mas apenas registados, em termos de impacto nos FD, no mês e à medida que eram realizadas²⁵.
- ✓ A **considerar em cada cálculo e reporte**, pois, **no mês de novembro/2014, foram, incorretamente, incluídos os assumidos entre o primeiro dia desse mês e o do respetivo cálculo de FD**²⁶ (item 2.1.2.), quando só devia abranger os assumidos até ao final do mês anterior, ainda que tal situação decorra da solução adotada pela aplicação informática utilizada.

Anexo 2 (fls. 20, 38, 42 e 50)

2.2.2.2.2. Por sua vez, com o objetivo de **validar**, em termos globais, **os compromissos constantes do cálculo e reporte de FD de novembro/2014**, começámos por verificar a evolução ocorrida face ao mês anterior²⁷, situação que se evidencia no quadro seguinte:

²⁴ Com base em critérios que constam do Anexo 2 (fls. 39 a 49).

²⁵ Em especial, no que respeita a compromissos relativos à amortização de empréstimos e de algumas aquisições de serviços de carácter regular.

²⁶ No caso do reporte de referência, entre 1 e 5/10/2014, às 17h17m.

²⁷ Através da comparação entre os compromissos constantes do reporte de novembro/2014 e a soma algébrica dos considerados no reporte do mês anterior, dos que foram assumidos de novo durante esse mês (bem como eventuais anulações ou correções) e dos relativos a janeiro/2015 (incluídos no reporte do mês analisado).

Figura 9 – Evolução dos compromissos entre reportes de FD de outubro/novembro de 2014

Un: euro

COMPROMISSOS COM IMPACTO NO CÁLCULO DOS FD DE NOV/2014				CONSIDERADOS NO MÊS DE REPORTE (nov/2014)	DIFERENÇA
Considerados no reporte do mês anterior (out/2014)	Assumidos durante o mês de outubro	Agendados para jan/2015	Total		
(1)	(2)	(3)	(4)=(1)+(2)-(3)	(5)	(6)=(5)-(4)
26 688 167	246 739	2 869 994	29 804 900	30 079 549	274 650

Fonte: SIIAL, mapas de agendamento de compromissos e de execução orçamental e auditoria da IGF

Anexo 2 (fls. 30 e 31)

A **evolução dos compromissos**, entre os cálculos e reportes referidos, **foi consistente**, pois a **diferença apurada** (€ 274 650) corresponde aos já referidos compromissos assumidos entre o dia 1 e o cálculo de FD do último mês indicado, que, na sequência da solução adotada pela aplicação informática, foram, indevidamente, considerados naquele reporte.

Anexo 2 (fls. 20, 31, 38 e 50)

2.2.2.2.3. Com o objetivo idêntico ao referido no item anterior, testámos a **compatibilidade entre o valor dos compromissos assumidos** que consta dos mapas relativos aos “**FD**” (novembro/2014), da “**Execução orçamental da despesa**” (MEOD) e dos “**PA**” (os dois últimos, de outubro/2014).

Este controlo justifica-se atendendo a que nos DGO_Manual e DGAL_Manual²⁸ refere-se que os compromissos constantes de um determinado reporte de FD devem ser iguais ou superiores aos que figuram do mapa de PA do mês anterior (a diferença deverá resultar de compromissos relativos a despesa de ativos e passivos financeiros, cujas rubricas não estão previstas no segundo mapa indicado), decorrendo, ainda, dessa posição, que os **compromissos de um determinado reporte de FD devem ser iguais aos que figuram do MEOD do mês anterior.**

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

Ora, o resultado das indicadas comparações foi o seguinte:

Figura 10 - Compromissos assumidos até ao mês anterior ao do reporte (novembro/2014)

Un: euro

DESCRIÇÃO	COMPROMISSOS ASSUMIDOS		DIFERENÇA
	SIIAL	Informação da aplicação informática	
1 - Mapa de reporte dos FD do mês de novembro (cujos compromissos são os acumulados até ao mês anterior)	30 079 549	30 079 549	0
2 - Mapa de Execução Orçamental da Despesa (MEOD) do mês anterior ao do reporte dos FD	26 934 906	26 934 906	0
3 - Mapa dos Pagamentos em Atraso (PA) do mês anterior ao do reporte dos FD	24 320 906	24 320 906	0
Diferenças	4 - MEOD/FD (2-1)	- 3 144 643	- 3 144 643
	5 - FD/PA (1-3)	5 758 643	5 758 643
	6 - MEOD/PA (2-3)	2 614 000	2 614 000

Fonte: SIIAL, mapas de reporte dos FD, de execução orçamental da despesa, de PA e auditoria da IGF

Anexo 2 (fls. 19, 24 e 33)

²⁸ Respetivamente, a páginas 23 e 26.

A **diferença** entre os valores que constam do **MEOD** e o **mapa dos PA** (linha 6), no valor de € 2 614 000, **está totalmente justificada**²⁹, pois diz respeito aos compromissos assumidos de despesas relativas a passivos financeiros (rubrica 10, do classificador económico) que não são refletidos no mapa dos PA, mas que constam do MEOD no final do mês de outubro/2014.

Já a **divergência entre os compromissos totais que constam do MEOD** (outubro/2014) e **do reporte de FD** (novembro/2014), no montante materialmente relevante de **€ 3 144 643** (linha 4), **não devia existir** (atendendo a que, como já referimos, as regras da LCPA quanto à assunção de compromissos prevalecem³⁰, nomeadamente sobre o regime consagrado no POCAL³¹, os referidos valores deviam ser iguais) e resulta das seguintes situações:

Figura 11 – Justificação das diferenças entre o MEOD e o mapa de FD

Un: euro

COMPROMISSOS (Diferença entre MEOD / FD)	JUSTIFICAÇÕES DA DIFERENÇA			DIFERENÇA NÃO JUSTIFICADA
	Compromissos de despesas relativas a jan/2015	Compromissos assumidos entre o dia 1 e o cálculo dos FD de nov/2014	Total	
(1)	(2)	(3)	(4)= (2) + (3)	(5)
- 3 144 643	- 2 869 994	- 274 650	- 3 144 643	0

Fonte: SIIAL, mapas da execução orçamental da despesa e auditoria da IGF

Anexo 2 (fls. 30)

A **divergência apurada** tem a ver com a consideração de compromissos, ao nível do cálculo dos FD, que, naturalmente, não constam do MEOD do período comparável, tais como os:

- ✓ Relativos a despesas de carácter permanente ou continuado de janeiro/2015³²;
- ✓ Assumidos entre o início do mês e o momento do primeiro cálculo dos respetivos FD³³.

Anexo 2 (fls. 38, 50 e 51)

Refira-se, por fim, que, **no final de 2014/2015**, da **comparação entre o valor dos compromissos assumidos na dotação da despesa** e os **considerados ao nível dos FD** (expurgados, para os tornar comparáveis, dos relativos a janeiro/fevereiro do ano seguinte) resultou o seguinte:

Figura 12 – Comparação dos compromissos no final de 2014/2015

Un: euro

EXERCÍCIOS	COMPROMISSOS		
	Fundos Disponíveis	Dotação orçamental da despesa	Diferença
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)
2014	29 100 017	29 100 017	0
2015	27 827 054	27 827 054	0

Fonte: SIIAL, mapas da execução orçamental da despesa e auditoria da IGF

Anexo 2 (fls. 32 e 33)

²⁹ Conforme FAQ n.º 6, da DGAL_Manual (página 26), que refere que os compromissos do mapa de reporte de FD deverão ser superiores ou iguais aos compromissos do mapa de PA, “ ..., uma vez que a classificação económica relativa aos compromissos relativos à amortização de empréstimos não se encontra no mapa de pagamentos em atraso. ”.

³⁰ Cfr. art. 13.º da LCPA.

³¹ Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, aprovado pelo Decreto-Lei (DL) n.º 54-A/99, de 22/02.

³² Considerados, de acordo com o ponto 3 das Instruções da DGAL (de novembro/2013), ao nível do cálculo dos FD de novembro/2014, mas não em termos da execução orçamental desse ano (pois respeitam a despesas do ano seguinte).

³³ Que, atendendo ao tratamento previsto na aplicação informática, ainda vão influenciar os compromissos do mês anterior considerados no reporte dos FD, mas que, como é evidente, não constam do MEOD no final desse período.

Assim, no final dos exercícios de 2014/2015, o valor total dos compromissos considerados nas duas bases referidas era igual, o que evidencia a ultrapassagem, nessa data, das fragilidades e divergências que ocorreram ao longo do ano nesta matéria.

2.2.2.2.4. Em síntese, o MMC, no cálculo dos FD de novembro/2014, não cumpriu integralmente as regras previstas na LCPA no que respeita à assunção de compromissos relativos a despesas de natureza permanente ou continuada e, na sequência da solução adotada pela aplicação informática, às assumidas entre o início do mês e a data do respetivo primeiro cálculo dos FD, tendo a IGF efetuado, para efeitos da análise, correções, para mais, de m€ 341, e, para menos, de m€ 275.

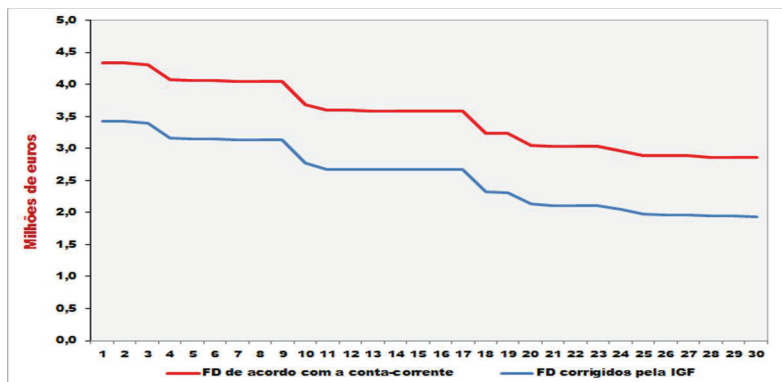
2.2.3. FD, COMPROMISSOS ASSUMIDOS SEM FD E STOCK DE PA

2.2.3.1. A IGF apurou, assim, relativamente a novembro/2014, FD positivos de € 3 418 271, quando o MMC reportou à DGAL € 4 058 090, do que decorre uma diferença global, para menos, de m€ 640, em resultado conjugado das correções efetuadas ao nível das receitas (menos m€ 574) e dos compromissos relevantes (mais m€ 66).

Anexo 2 (fls. 19, 20, 29 e 50)

Da análise efetuada, considerando a informação da Autarquia (reporte à DGAL e conta-corrente de FD) ou o apuramento da IGF, verificámos que não foram assumidos compromissos sem FD no mês de novembro/2014, pois o saldo dos FD apresentou a seguinte evolução ao longo desse mês:

Figura 13 – Comportamento dos FD durante o mês de novembro/2014



Fonte: SIAL e auditoria da IGF

Anexo 2 (fls. 51 a 56)

De facto, em novembro/2014, foi assumido um conjunto de novos compromissos, que importaram num valor líquido (incluindo, por isso, reforços/anulações/reduções) global inferior aos FD calculados e reportados pela Autarquia ou apurados pela IGF, que resultam e importam, neste último caso referido, das seguintes situações e montantes:

Figura 14 – Compromissos assumidos durante o mês de novembro/2014

Un: euro

COMPROMISSOS ASSUMIDOS EM NOV/2014		
Dia 1 a 5 (até ao compromisso 18272)	De 5 até final do mês (conta-corrente dos FD)	Total
(1)	(2)	(3)
274 650	1 206 022	1 480 671

Fonte: Conta-corrente de FD e auditoria da IGF

Anexo 2 (fls. 20, 51 a 56)

Verificámos, ainda, através da análise efetuada a uma amostra aleatória aos compromissos assumidos ao longo de novembro/2014, que foi inserido, em todos os casos, o correspondente número de compromisso, nos termos do art. 9º, n.º 2, da LCPA.

2.2.3.2. Por sua vez, os **pagamentos em atraso** (cuja redução sistemática ou eliminação total é, como já referimos, o objetivo principal da LCPA) **importavam, no final de novembro/2014**, de acordo com os dados do SIAL, **em € 105**, tendo **decrecido m€ 13 face ao mês anterior**, mantendo, assim, a linha de evolução positiva que vinham apresentando, em especial, a partir de agosto/2014 (cfr. item 2.1.4.).

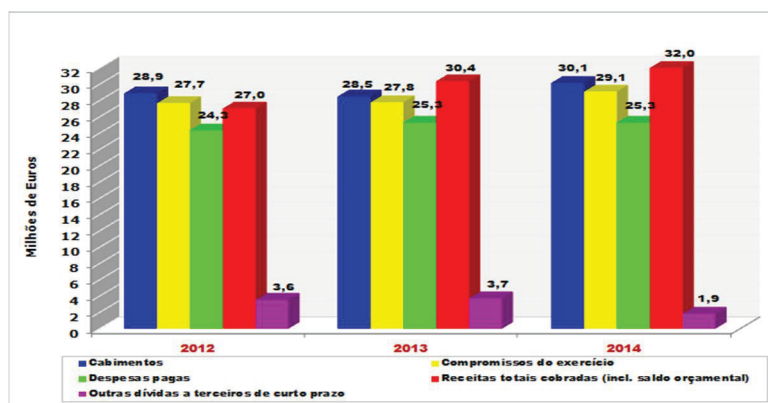
2.3. ANÁLISE DA TENDÊNCIA DE (IN)CUMPRIMENTO DA LCPA

2.3.1. Com vista a **aferir**, com base na evolução ocorrida ao nível das grandezas relevantes para o apuramento dos FD, **a tendência existente em termos do eventual cumprimento futuro**, de forma sustentada, **do regime legal previsto na LCPA**, a IGF criou um **conjunto de indicadores que:**

- ✓ **Comparam**, por um lado, os anos de 2012 a 2014 e, por outro lado, outubro/2014 (mês anterior ao de reporte analisado) com o respetivo período homólogo do ano anterior (outubro/2013);
- ✓ **Aferem da razoabilidade** das receitas consideradas no reporte de FD do mês de dezembro de 2014/2015 e da relação entre receitas relevantes para os FD e compromissos assumidos no final desses exercícios.

2.3.1.1. A **evolução**, no triénio **2012/2014**, de **um conjunto de grandezas com impacto na situação financeira do MMC**, foi a seguinte:

Figura 15 – Evolução de algumas grandezas entre 2012 e 2014



Fonte: Mapas da execução orçamental, balanços e auditoria da IGF

Anexo 2 (fls. 57 e 58)

Assim, entre **2012/2014**:

- ✓ Os **cabimentos e compromissos** refletidos ao nível da **dotação orçamental da despesa aumentaram (M€ 1,3 e M€ 1,4**, respetivamente), em resultado, fundamentalmente, do crescimento dos relativos a despesas de capital (M€ 1,6, em ambos os casos), já que os respeitantes a despesas correntes registaram uma diminuição (de m€ 322 e m€ 236);
- ✓ As **despesas pagas registaram também um acréscimo de m€ 936**;
- ✓ As **receitas orçamentais cobradas (incluindo o saldo inicial) também cresceram de forma mais expressiva (M€ 5)**, em resultado, parcialmente, da utilização, em 2014, do capital de um EMLP, no valor de M€ 2,6;

- ✓ As **outras dívidas a terceiros de CP** (corrigidas pela IGF) **diminuíram cerca de M€ 1,7** (48%), ainda que por força, essencialmente, da utilização do capital do referido empréstimo.

Anexo 2 (fls. 57 e 58)

Da evolução, **naqueles exercícios**, da relação **entre as grandezas referidas**, salientamos os seguintes aspetos:

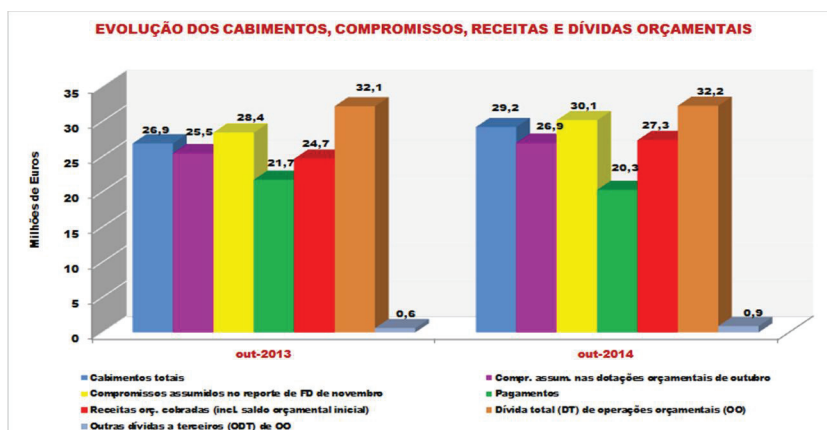
- ✓ **Estabilidade**, num nível elevado (2014: 97%), **do grau de execução dos compromissos face aos cabimentos de cada exercício**;
- ✓ **Aumento do grau de cobertura dos cabimentos e compromissos pelas receitas disponíveis** ³⁴ (13 e 12 pp, passando, respetivamente, de 94% e 98% para 106% e 110%);
- ✓ **Aumento substancial da diferença entre as receitas disponíveis e os cabimentos e compromissos totais** (respetivamente, M€ 3,7 e M€ 3,6);
- ✓ **Decréscimo de m€ 194 do valor dos compromissos assumidos que não geraram dívida exigível no exercício** (de M€ 2,4 para M€ 2,2);
- ✓ **Aumento**, entre 2012/2014, **do nível de cobertura dos compromissos assumidos e ainda não pagos** (independentemente de terem sido faturados ou equivalente) **pelo saldo orçamental** (de 80% para 175%).

Anexo 2 (fls. 57 e 58, neste último, indicadores 1 a 9, em especial, 1, 2, 5, 8 e 9)

Assim, **entre 2012/2014**, registou-se uma **evolução favorável da situação financeira do MMC**, atendendo, designadamente, à **melhoria verificada na relação entre as várias grandezas relevantes e com impacto no cumprimento da LCPA**, em resultado da tendência de ajustamento ocorrida ao nível da desejável articulação entre receitas e despesas orçamentais.

2.3.1.2. Por sua vez, a **evolução de algumas grandezas que se refletem**, de forma direta ou indireta, **no cálculo dos FD de novembro/2014** (referentes ao final de outubro/2014) **face às do período homólogo de 2013**, foi a seguinte:

Figura 16 - Evolução de algumas grandezas (outubro de 2013/2014)



Fonte: Mapas de execução orçamental e de reporte dos FD, balanços e auditoria da IGF

Anexo 2 (fls.59 e 60)

³⁴ Em especial por força do aumento das receitas relativas às rubricas 12. – passivos financeiros (M€ 2,6) e 10.03.07. - participação comunitária em projetos cofinanciados (M€ 1,3 e 137%) e da redução dos cabimentos em matéria de despesas correntes (m€ 444 e 2,3%) e dos compromissos da referida natureza (m€ 236 e 1,2%), com destaque para as rubricas 02 – aquisições de bens e serviços e 03 – juros e outros encargos (respetivamente, m€ 418 e 5% e m€ 215 e 32%).

Assim, entre aqueles dois períodos, ao nível da **dotação orçamental da despesa**:

- ✓ Os **cabimentos totais aumentaram de forma substancial (M€ 2,3)**, em resultado, em especial, do acréscimo verificado nas despesas correntes (M€ 2,2), relacionado com o aumento das despesas com pessoal (M€ 1,4) e com a aquisição de bens e serviços (m€ 641);
- ✓ Os **compromissos totais cresceram (M€ 1,5)**, na sequência da evolução verificada nas despesas correntes (mais M€ 2,5) e de capital (menos M€ 1), que ficou a dever-se fundamentalmente:
 - Ao acréscimo das rubricas de pessoal (M€ 1,3) e aquisição de bens e serviços (m€ 799);
 - À diminuição das rubricas de aquisição de bens de capital (-M€ 2,7).
- ✓ As **despesas pagas tiveram um decréscimo (M€ 1,4)**, causado, em especial, pelo comportamento verificado na componente de capital (-M€ 1,5).

Por sua vez, os **compromissos assumidos com impacto no cálculo dos FD** tiveram um **aumento relevante (M€ 1,7)**, ainda que seja de reafirmar que tal comparação não é totalmente fiável, pois está influenciada por alguma heterogeneidade nos critérios adotados naqueles períodos ao nível do reconhecimento de compromissos nesta sede ³⁵.

Acresce, ainda, que, não obstante as **receitas orçamentais cobradas** (incluindo, o respetivo saldo inicial) terem **crescido de forma significativa (M€ 2,6)**, a **dívida orçamental total evidenciou alguma estabilidade** (mais apenas m€ 73), em consequência do aumento das outras dívidas a terceiros (m€ 288) e da diminuição dos EMLP (m€ 215).

A **relação das disponibilidades orçamentais** (receitas orçamentais cobradas, incluindo o respetivo saldo) com as restantes grandezas ³⁶ e a sua **evolução entre os dois períodos analisados** foram as seguintes:

Figura 17 – Grandezas não cobertas pelas disponibilidades orçamentais

DESCRIÇÃO	out-2013			out-2014			VARIACÃO DA DIFERENÇA	
	Valor	Diferença	%	Valor	Diferença	%	Valor	pp
(1)	(2)	(3)=(2)-(F, coluna 2)	(4)=(2)/(F)	(5)	(6)=(5)-(F, coluna5)	(7)=(5)/(F)	(8)=(6)-(3)	(9)=(7)-(4)
A - Cabimentos	26 870 151	2 198 063	92%	29 197 132	1 888 962	94%	- 309 101	1,7
B - Compromissos (dotações orçamentais de outubro)	25 479 534	807 447	97%	26 934 906	- 373 264	101%	- 1 180 711	4,6
C - Compromissos (reporte de FD de novembro)	28 395 815	3 723 728	87%	30 079 549	2 771 379	91%	- 952 349	3,9
D - Dívida total de operações orçamentais	32 146 719	7 474 632	77%	32 219 906	4 911 736	85%	- 2 562 896	8,0
E - Outras dívidas a terceiros de operações orçamentais	611 440	- 24 060 647	4035%	899 475	- 26 408 695	3036%	- 2 348 048	-999,1
F - Disponibilidades orçamentais	24 672 087			27 308 170				

Fonte: Mapas de execução orçamental e de reporte dos FD, balancete analítico e auditoria da IGF

Anexo 2 (fls. 59 e 60, neste último, indicadores 1 a 5)

Entre os referidos períodos, **melhorou o nível de cobertura dos cabimentos, compromissos e dívidas orçamentais pelas receitas orçamentais disponíveis**.

Verificou-se, por isso, até **outubro/2014** (face a igual período do ano anterior), uma significativa tendência de **ajustamento** entre as disponibilidades orçamentais, as despesas potenciais e/ou

³⁵ Nomeadamente, no que respeita à assunção de compromissos ao nível dos encargos com pessoal, que, em 2013, não eram contabilizadas com, pelo menos, os três meses de antecedência legalmente exigidos, o que passou a acontecer a partir do cálculo e reporte de março/2014 (cfr. itens 2.1.2. e 2.2.2.2.2.).

³⁶ Lembramos que, nos indicadores relativos às dívidas, relacionamos o valor das receitas de parte de um exercício com o stock da dívida no final desse período, sendo, por isso, o seu resultado relevante apenas em termos de evolução.

realizadas e as dívidas orçamentais, o que **confirma a evolução que resulta da análise efetuada no item anterior quanto a 2012/2014.**

2.3.1.3. A comparação, numa perspetiva anual, entre o **valor total das receitas consideradas no apuramento dos FD de dezembro** ³⁷ **de 2014/2015** ³⁸, o **respetivo potencial máximo no final daqueles exercícios** (decorrente da aplicação das regras da LCPA) ³⁹ e à **receita total disponível face à execução orçamental** ⁴⁰, permitiu constatar o seguinte:

Figura 18 - Comparação das receitas (2014/2015)

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	31 681 775	32 388 676	31 991 513	- 706 901	- 309 738
2015	33 285 948	34 651 675	34 361 414	- 1 365 727	- 1 075 466

Fonte: SIIAL, mapas da execução orçamental da receita e auditoria da IGF

Anexo 2 (fls. 32)

Assim, **o valor global das receitas**, considerado nos cálculos e reportes dos FD de dezembro de 2014/2015 **era consistente** (neste caso, menor) **com o respetivo potencial máximo de cada um dos exercícios** (que resulta da aplicação das regras da LCPA) e, mesmo, com a respetiva arrecadação ao nível da execução orçamental.

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 19 – Diferença e relação entre receitas e compromissos de 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)	(4)	(5)	(6)	(7)	
2014	31 681 775	32 388 676	31 991 513	29 100 017	2 581 758	3 288 659	2 891 496
2015	33 285 948	34 651 675	34 361 414	27 827 054	5 458 894	6 824 621	6 534 360

Fonte: SIIAL, mapas da execução orçamental da receita e auditoria da IGF

Anexo 2 (fls. 32 e 33)

³⁷ 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.

³⁸ Que correspondem à soma dos valores acumulados até novembro e os previsionais para dezembro, pois, ainda que nos cálculos e reportes efetuados pela Autarquia, relativamente a novembro/dezembro de 2014/2015, tenham sido consideradas receitas (e alguns compromissos) de janeiro/fevereiro dos exercícios seguintes (cfr. infra o que ainda diremos sobre este aspeto), esses montantes não foram considerados nesta análise, pois só assim as grandezas são comparáveis

³⁹ 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, não entrando, assim, para efeitos desta análise, como já referimos, com os meses de janeiro e fevereiro de cada um dos anos seguintes.

⁴⁰ Que correspondem à soma do saldo orçamental do ano anterior com a receita arrecadada ao longo do exercício.

Nos anos referidos, os valores globais das receitas relevantes (em qualquer das perspetivas) eram suficientes para cobrir os compromissos totais assumidos no exercício, evidenciando este resultado que o MMC já adotou as medidas necessárias ao cumprimento do regime legal consagrado pela LCPA.

2.3.1.4. Realce-se, por fim, que, no cálculo e reporte dos FD de novembro/dezembro de 2014/2015 foram, sucessivamente, consideradas as receitas⁴¹ e compromissos⁴², respetivamente, de janeiro/fevereiro de 2015/2016, nos seguintes montantes:

Figura 20 – Reportes de novembro e dezembro de 2014/2015

Un: euro

ANO	DESCRIÇÃO	REPORTE DE NOVEMBRO	REPORTE DE DEZEMBRO		
		Jan n+1	Jan n+1	Fev n+1	Total
2014	1 - Receitas consideradas	1 794 528	1 794 528	1 356 309	3 150 837
	2 - Compromissos incluídos	2 869 994	2 926 254		2 926 254
	Diferença (1-2)	-1 075 466	-1 131 726	1 356 309	224 583
2015	1 - Receitas consideradas	2 416 638	2 416 638	1 505 860	3 922 498
	2 - Compromissos incluídos	3 668 955	3 796 967		3 796 967
	Diferença (1-2)	-1 252 317	-1 380 329	1 505 860	125 531

Fonte: SIAL e auditoria da IGF

Anexo 2 (fls. 32 e 33)

Verifica-se, por isso, no cálculo e reporte dos FD dos dois últimos meses de 2014/2015, uma significativa tendência de **articulação e ajustamento temporal e quantitativo entre receitas relevantes e compromissos dos dois meses iniciais de cada ano seguinte**, pois são, sucessivamente, consideradas as principais receitas, mas também são incluídos os compromissos relativos às despesas mais relevantes de carácter permanente e continuado.

Ainda assim, nos cálculos dos **FD de dezembro** (ao contrário do que se verifica em novembro) a diferença entre aquelas duas grandezas é positiva (consideração de mais receitas do que compromissos assumidos), do que resulta a **possibilidade artificial de assumir**, até ao final do ano, **novos compromissos** (respetivamente, **m€ 225** e **m€ 126**) **sem a garantia de existirem**, de facto, **FD**, pois estão suportados em receitas de janeiro/fevereiro do exercício seguinte que podem ser necessárias para assumir, nesses períodos, os respetivos compromissos, nomeadamente de carácter permanente e continuado.

2.4. EVOLUÇÃO DOS FD, RESPETIVOS COMPROMISSOS E PA (ENTRE DEZEMBRO DE 2014/2015)

2.4.1. O MMC, quanto aos meses decorridos entre dezembro de 2014/2015, **cumpriu**, de forma

⁴¹ Nos termos previstos no art. 5º, n.º 4, do DL_LCPA (aditado pelo art. 172º da Lei n.º 66-B/2012, de 31/12).

⁴² Ainda que a Lei apenas se refira a possibilidade de considerar algumas receitas de janeiro/fevereiro do ano seguinte, a DGAL, em esclarecimento publicitado em novembro/2013, afirma que “ *Tendo em consideração o princípio da prudência e do equilíbrio da gestão de receitas e compromissos, uma vez consideradas as receitas dos meses de janeiro e fevereiro de 2014 deverão ser considerados igualmente os compromissos com despesas certas e permanentes desses meses, bem como os compromissos agendados para esses mesmos meses* ”.

sistemática e, em regra, atempada ⁴³, a obrigação de reporte periódico de informação sobre os FD à DGAL.

Anexo 2 (fls. 62)

2.4.2. De acordo com os dados reportados àquela entidade (através do SIIAL) ⁴⁴, o MMC apresentou, no mesmo período, a seguinte evolução mensal dos FD, compromissos com impacto nos FD e PA:

Figura 21 – Evolução dos FD e dos compromissos com impacto nos FD e PA

Un: euro

MÊS	REPORTE NO SIIAL			
	Fundos Disponíveis	Compromissos	Pagamentos em atraso	
(1)	(2)	(3)	(4)	
2014	dez	3 099 092	31 733 520	105
	jan	1 781 059	9 062 736	105
2015	fev	1 462 030	11 315 916	105
	mar	2 814 629	13 651 333	0
	abr	2 965 019	15 213 330	0
	mai	2 585 948	18 037 849	0
	jun	3 827 636	19 735 813	0
	jul	3 398 889	22 388 374	0
	ago	4 396 738	23 810 547	0
	set	5 497 158	25 323 460	0
	out	6 650 867	26 991 525	0
	nov	5 145 708	30 945 709	0
dez	4 983 122	32 225 325	0	

Fonte: SIIAL e auditoria da IGF

Anexo 2 (fls. 62)

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

- ✓ Os FD apurados foram sempre positivos, sem que tenha sido efetuado qualquer ATFD;
- ✓ O montante dos PA foi totalmente eliminado em março/2015, situação que se mantinha no final desse exercício, o que vai no sentido do objetivo central do quadro legal consagrado pela LCPA.

Anexo 2 (fls. 16 e 62)

2.4.3. Por fim, importa realçar, quanto aos meses decorridos entre dezembro de 2014/2015, que do controlo expedito e de carácter genérico efetuado ⁴⁵, não resultou a assunção de qualquer compromisso sem que existissem FD, pelo que o MMC continuou a cumprir, no período indicado, o regime consagrado na LCPA, em especial, o disposto no respetivo art. 5º, n.º 1 (bem como o art. 7º, nº 2, do DL_LCPA).

Anexo 2 (fls. 62)

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

2.5.1. PREVISÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

2.5.1.1. No triénio de 2012/2014, as receitas previstas/arrecadadas e as despesas previstas/pagas tiveram a evolução seguinte:

⁴³ Em 2014 e 2015, até ao 10º dia útil de cada mês, de acordo com, respetivamente, o art. 60º, n.º 1, al. a), do DL n.º 52/2014, de 7/04 e art. 60º, n.º 1, al. c), do DL n.º 36/2015, de 9/03. Com efeito, a obrigação legal em causa foi cumprida fora do respetivo prazo legal nos meses de janeiro, fevereiro e abril, à semelhança do que se verificou, regra geral, durante 2014 (cfr. item 2.1.1.).

⁴⁴ A análise efetuada neste item incide sobre a informação reportada pela Autarquia à DGAL (através do SIIAL).

⁴⁵ Cujos pressupostos e metodologia estão descritos detalhadamente no Anexo 2 (fls. 62 e 63).

Figura 22 - Evolução e taxas de execução da receita e despesa municipal

Un: euro

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	2 282 167	2 282 167	2 688 492	2 688 492	5 093 167	5 093 167	100%	100%	100%	123%	0 pp
2 - Repos. não abat. nos pagam.	12 380	12 380	12 380	0	0	0	100%	0%		-100%	
3 - Receita Corrente	18 355 625	18 435 456	20 760 325	21 671 111	21 797 982	22 851 104	100%	104%	105%	24%	4 pp
4 - Despesa Corrente	20 225 246	17 870 866	19 253 457	16 526 057	20 911 291	17 475 330	88%	86%	84%	-2%	- 5 pp
5 - Receita de Capital	9 182 127	6 286 760	6 609 494	6 008 705	6 074 286	4 047 241	68%	91%	67%	-36%	- 2 pp
6 - Despesa de Capital	9 594 673	6 457 406	10 804 853	8 749 083	12 054 144	7 789 080	67%	81%	65%	21%	- 3 pp
7 - Receita Total (1+2+3+5)	29 832 299	27 016 763	30 070 690	30 368 308	32 965 435	31 991 513	91%	101%	97%	18%	6 pp
8 - Despesa Total (4+6)	29 819 919	24 328 272	30 058 310	25 275 140	32 965 435	25 264 410	82%	84%	77%	4%	- 5 pp

Fonte: Mapas de controlo orçamental e de fluxos de caixa

Anexo 3 (fls. 64 a 66)

A receita total disponível (incluindo o saldo orçamental transitado da gerência anterior) importou, em 2014, no montante de M€ 32, tendo aumentado M€ 5 (18%) face a 2012, devido, especialmente, ao acréscimo das rubricas de impostos diretos (M 2,1), transferências correntes (M€ 2,4) e passivos financeiros (M€ 2,6).

No mesmo sentido, ainda que com menor amplitude, evoluiu a despesa municipal total paga (4%), que passou de M€ 24,3 para M€ 25,3, em resultado, sobretudo, da variação das rubricas de transferências de capital, passivos financeiros e custos com pessoal que aumentaram, respetivamente, M€ 2,5, m€ 272 e m€ 423.

Realce-se que as referidas receitas incluíam, em 2014, a arrecadação de um EMLP (receita não efetiva), no âmbito de um Plano de Reequilíbrio Financeiro (PRF), no montante de M€ 2,6, sem a qual a receita daquele exercício seria apenas de M€ 29,3 e o seu crescimento, no triénio, de M€ 2,4 (9%).

O capital do referido EMLP foi, como já referimos, integralmente utilizado, naquele ano, para pagar dívida de anos anteriores (2004/2005), a Juntas de Freguesia e Associações, que só foram reconhecidas contabilisticamente pelo MMC no ano e em articulação com a arrecadação da referida receita, mas que a IGF corrigiu e considerou, em 2012/2013, para efeitos da análise a realizar (cfr. item 2.5.2.1.1.).

Atendendo à informação corrigida pela IGF, da arrecadação e utilização do capital daquele EMLP decorreu, necessariamente, no exercício de 2014 e nos seguintes, a melhoria dos resultados dos indicadores que têm como variável as “ outras dívidas a terceiros ”⁴⁶, sem que de tal facto se possa imediatamente concluir que ocorreu uma evolução positiva ao nível da gestão orçamental do Município.

2.5.1.2. No mesmo período, a taxa de execução orçamental da receita total disponível apresentou resultados elevados (91%, 101% e 97%)⁴⁷, mas ainda reduzidos na componente de capital (2014: 67%).

Anexo 3 (fls. 64 a 66)

⁴⁶ Com 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 (o que não acontece caso se considere a informação constante dos documentos de prestação de contas).

⁴⁷ De acordo com o disposto no art. 56º, n.º 3, da Lei n.º 73/2013, de 3/09 (que aprovou o Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais - RFALEI), uma taxa de execução orçamental da receita inferior a 85% durante dois anos consecutivos justifica a emissão de um alerta precoce.

Ainda assim, em 2012 e 2014 ⁴⁸, **não foram arrecadadas**, face aos valores previstos, **receitas totais no montante de**, respetivamente, **M€ 2,8** e **m€ 974**, decorrendo tal situação, essencialmente, das seguintes rubricas:

Figura 23 – Principais rubricas da receita objeto de empolamento orçamental

Un: euro

RUBRICAS	2012		2014	
	Verbas não executadas	Peso no desvio total	Verbas não executadas	Peso no desvio total
09 - Venda de Bens de Investimento	408 898	15%	723 430	35%
10.03.07 - Participação comunitária em projetos cofinanciados	2 368 964	85%	1 334 894	65%
Total das rubricas	2 777 862	99%	2 058 324	211%
Desvio no orçamento total	2 815 536		973 923	

Fonte: Mapas da execução orçamental da receita e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 64)

Assim, o **MMC teve**, em 2012 e 2014, uma **prática de empolamento na previsão das receitas orçamentais** (não obstante as taxas de execução globais já serem elevadas), em especial, na componente de capital, o que **contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL**.

2.5.1.3. Os desvios registados, no indicado período, **na execução da receita orçamental face ao previsto**, permitiam, **em sede de realização de despesas**, a seguinte situação:

Figura 24 – 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	27 016 763	30 368 308	31 991 513			
2 - Despesa orçamental prevista	29 819 919	30 058 310	32 965 435	91%	101%	97%
Diferença (1-2)	- 2 803 156	309 997	- 973 922			

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

Anexo 3 (fls. 64)

Assim, em 2012 e 2014, através do mencionado empolamento na previsão das receitas orçamentais, o MMC **criou**, artificialmente, a **possibilidade formal de realização e/ou existência de despesas de um montante significativo** (ainda que decrescente) **para o pagamento das quais não existiam**, de facto, **disponibilidades financeiras**, potenciando, assim, uma gestão orçamental desequilibrada.

Tal **risco**, apesar de ter diminuído significativamente entre 2012/2014, manteve-se, no último exercício, **num nível relevante (m€ 974)**, que corresponde a 3% da respetiva receita total disponível.

Realce-se, no entanto, que, em 2014 (ao contrário de 2012), através da sobreavaliação das receitas não foi criada a possibilidade de realizar “ nova despesa “ para as quais não existia uma efetiva capacidade de pagamento, pois as “ outras dívidas a terceiros ” de CP transitadas do ano anterior importavam, segundo a informação financeira da Autarquia, em M€ 1,2, ou seja, num valor superior ao da correspondente diferença entre a receita real e a despesa orçamental prevista.

O MMC, no contraditório, realça apenas que “ (...) entre 2012 e 2015, tem demonstrado uma gestão prudente e equilibrada, com o objetivo de assegurar o cumprimento dos princípios e regras

⁴⁸ Em 2013, o Município acabou por arrecadar receitas em montante superior ao previsto orçamentalmente (mais m€298).

orçamentais previstos nos artigos 40.º a 43.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que complementam o ponto 3 do POCAL, promovendo 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). ”.

Anexo 5 (fls. 94)

2.5.1.4. Em **2014**, o MMC apresentou, em termos **da regra do equilíbrio orçamental** (art. 40º do RFALEI), a seguinte situação:

Figura 25 – 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	Montante	1 661 651,17	- 2 089 902,88	2 399 179,89
	Percentagem	108%	91%	112%
Conclusão		Cumprimento	Incumprimento	Cumprimento

Fonte: Mapas da execução orçamental da receita e dos empréstimos em vigor e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 67 e 68)

Foi **violada**, ao nível do **orçamento final**, a **regra do equilíbrio orçamental prevista no RFALEI**, pois a previsão da receita corrente bruta cobrada era inferior à despesa paga da mesma natureza acrescida das amortizações médias dos EMLP, o que **já não se verificou ao nível da prestação de contas**, ou seja, atendendo à execução orçamental.

De qualquer modo, a indicada **violação da regra do equilíbrio orçamental** é suscetível, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira sancionatória, de harmonia com o art. 65º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 98/97, de 26/08 (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas - LOPTC).

Saliente-se, no entanto, que o diploma legal que contempla esta regra só entrou em vigor no início de 2014, que as instruções do Subgrupo de Apoio Técnico à Aplicação do POCAL (SATAPOCAL) sobre esta matéria já foram divulgadas com o ano em curso e, por fim, que o MMC cumpriu-a ao nível da execução orçamental, pelo que não se justifica a realização de qualquer diligência adicional por parte da IGF.

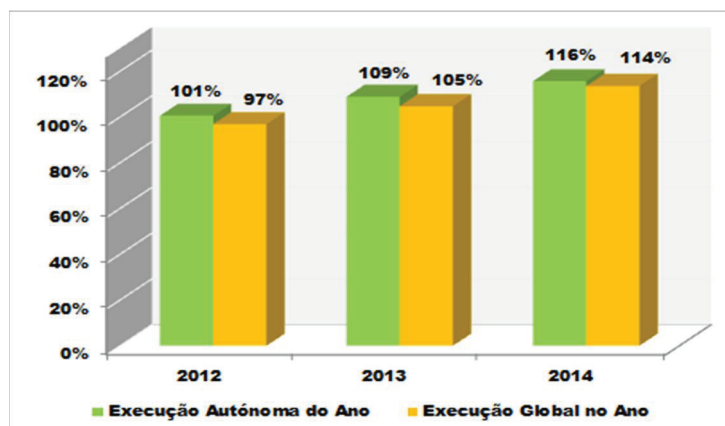
No contraditório, o MMC refere que a aferição do cumprimento da referida regra “ (...) é demonstrada em mapa específico, no momento da elaboração do orçamento e ao nível da execução orçamental, incluída no relatório de gestão que integra os documentos de prestação de contas ”, juntando os referidos mapas relativos a 2016/2017.

Anexo 5 (fls. 93, 109, 110, 157 e 158)

2.5.1.5. No que respeita à verificação, nos anos 2012/2014, do cumprimento do princípio do **equilíbrio orçamental** numa **perspetiva substancial** ⁴⁹, os resultados foram os seguintes:

⁴⁹ 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 1, fls. 2).

Figura 26 – Equilíbrio orçamental em sentido substancial



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

Anexo 3 (fls. 69)

A Autarquia **respeitou**, em regra, o **princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial em termos da execução autónoma e global do ano** (a única exceção foi em 2012 e apenas quanto à execução global do ano, ainda que com um resultado muito próximo do limiar exigível: 100%).

Deste modo, o **risco potencial**, a que aludimos no item anterior, **acabou por não se concretizar ao nível da execução orçamental**, pois **as receitas globais dos exercícios analisados foram suficientes para cobrir as despesas faturadas ou equivalentes** (pagas e não pagas), ou seja, existiu ajustamento entre o nível de realização e/ou existência da despesa (e não somente o seu pagamento) e o da real cobrança da receita (e não a sua mera previsão orçamental).

2.5.1.6. Entre 2012/2014, a relação entre as **disponibilidades orçamentais** e o valor de algumas **despesas regulares** e de **compromissos já assumidos**⁵⁰ foi a seguinte:

Figura 27 – Vinculação orçamental

Un: euro

DESCRIÇÃO	EXECUÇÃO		
	2012	2013	2014
1 - Despesas de carácter regular, rígido e vinculado	12 087 509	12 430 357	12 615 037
2 - Outras dívidas a terceiros de CP transitada do ano anterior	3 290 543	3 557 474	3 730 724
3 - Compromissos já assumidos	No final do exercício anterior e ainda não faturados	0	0
	Para o exercício no final do anterior (contas 04 e 05)	1 141 038	2 129 482
4 - TOTAL (1+2+3)	16 519 090	18 117 313	18 155 604
5 - Disponibilidades orçamentais	27 016 763	30 368 308	31 991 513
6 - Diferença (5-4)	10 497 674	12 250 995	13 835 909
7 - Percentagem da receita não vinculada (6/5*100)	38,9	40,3	43,2

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 70)

No início de cada um dos exercícios, uma **parte significativa do valor global das receitas orçamentais disponíveis encontrava-se já comprometido** (ainda que de forma decrescente) **face apenas a um**

⁵⁰ Cfr. alínea b) do ponto 1.2. da metodologia (Anexo 1, fls. 2).

conjunto de despesas certas⁵¹ que, em regra, se repetem em todos os anos e apresentam um acentuado grau de inflexibilidade.

Tal situação espelha **alguma rigidez da despesa orçamental** atendendo ao nível das respetivas receitas, com a conseqüente **redução da margem de atuação do MMC em termos da sua gestão financeira**, designadamente para fazer face às demais despesas municipais que, à partida, não se encontram já “vinculadas”.

2.5.1.7. Em síntese, o MMC, entre 2012/2014, não obstante ter empolado, no primeiro e último ano, as receitas orçamentais, **manteve**, atendendo ao princípio da universalidade, **uma gestão orçamental prudente e equilibrada, com 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), ainda que para tal situação tenha contribuído o recurso a um PRF.

2.5.2. DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIACÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA

2.5.2.1. A **dívida global do MMC de operações orçamentais**, corrigida pela IGF⁵², **importava**, no final de 2012/2014, nos seguintes montantes:

Figura 28 – Composição e evolução da dívida municipal

Un: euro

DESCRIÇÃO		EXERCÍCIOS			VARIAÇÃO 2012/2014		
		2012	2013	2014	Montante	%	
Dívida financeira	EMLP	33 777 911	30 952 062	30 720 085	- 3 057 826	-9,1%	
	ECP	0	0	0	0	-	
	Locação financeira	0	0	0	0	-	
	Subtotal	33 777 911	30 952 062	30 720 085	- 3 057 826	-9,1%	
Outras dívidas a terceiros	FAM	MLP	0	1 062 747	1 062 747	-	
		CP	0	177 124	177 124	-	
		Subtotal parcial	0	0	1 239 871	1 239 871	-
	Outras	MLP	0	0	0	0	-
		CP	3 557 474	3 730 724	614 224	- 2 943 251	-82,7%
		Subtotal parcial	3 557 474	3 730 724	614 224	- 2 943 251	-82,7%
Subtotal	3 557 474	7 461 447	2 468 318	- 1 089 156	-30,6%		
Total geral		37 335 385	34 682 786	32 574 180	- 4 761 205	-12,8%	
Total parcial (exceto FAM)		37 335 385	34 682 786	31 334 309	- 6 001 076	-16,1%	

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 73)

2.5.2.1.1. Os montantes referidos na figura anterior incluem as seguintes correções efetuadas pela IGF⁵³:

- ✓ **Consideração, na dívida de CP** constante dos balanços de **2012/2013**, do montante de **M€ 2,6**⁵⁴, que respeita à **dívida, a Juntas de Freguesia e Associações, relativa a subsídios e**

⁵¹ Saliente-se que, nesta análise, não foi considerada toda a despesa municipal com as características descritas (mas apenas com as despesas com pessoal, o serviço da dívida de EMLP e locação financeira, aquisições de água, encargos de cobrança de receitas e transferências correntes para as freguesias e instituições sem fins lucrativos), pelo que, se fosse tida em conta, a situação seria - nesta ótica - mais negativa, ou seja, os resultados apurados no quadro não espelham totalmente a real situação da Autarquia nesta matéria.

⁵² Cfr. no item seguinte o que se dirá sobre este aspeto.

⁵³ As correções descritas foram tidas em conta na análise efetuada pela IGF, nomeadamente em termos da evolução dos balanços e da dívida municipais e, quando relevantes, noutras grandezas.

⁵⁴ Cuja dívida foi integralmente paga pelo MMC em 2014.

transferências, aprovados pelo órgão executivo em 2004⁵⁵ e 2005⁵⁶, para compartilhar investimentos a realizar por essas entidades, que ainda não tinha sido reconhecida contabilisticamente no final dos dois primeiros anos referidos⁵⁷, facto que é assumido, expressamente, nos relatórios de gestão das respetivas prestações de contas⁵⁸;

- ✓ Discriminação, em 2014, da dívida relativa à subscrição das unidades de participação no Fundo de Apoio Municipal (FAM)⁵⁹, de acordo com a sua exigibilidade, pois foi totalmente apresentada (€ 1 062 747), de forma incorreta, no passivo de CP do balanço⁶⁰.

Assim, no MMC, os documentos de prestação de contas, de 2012/2013, não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação financeira ao nível do passivo exigível, dado que as correções efetuadas são materialmente relevantes em termos absolutos (M€ 2,6) e têm um peso significativo na dívida da mesma natureza reconhecida contabilisticamente (respetivamente, 115% e 139%).

2.5.2.1.2. A dívida municipal de operações orçamentais teve, entre 2012/2014, uma evolução positiva, pois diminuiu cerca de M€ 4,8 (13%), passando para M€ 32,6, em resultado do simultâneo decréscimo da dívida financeira e das “ outras dívidas a terceiros ” (respetivamente, M€ 3,1 e M€ 1,1), apesar do reconhecimento, em 2014, da relativa ao FAM (M€ 1,2).

Realce-se que, no período abrangido pela análise (mais exatamente em 2014), ocorreu uma alteração significativa da estrutura e exigibilidade da dívida municipal na sequência da arrecadação do capital do EMLP contraído ao abrigo do PRF (M€ 2,6) e da sua aplicação na finalidade legalmente prevista, com as consequências idênticas, neste contexto, às que referimos na parte final do item 2.5.1.1.⁶¹

De qualquer modo, não obstante a evolução descrita, em 2014, o/a:

- ✓ Período de recuperação da dívida total⁶², considerando as receitas próprias regulares, é elevado (18 meses), resultado que se agrava (duplica) caso se expurgue ao valor daquelas receitas o das despesas rígidas e vinculadas (33 meses);
- ✓ Dívida municipal “ per capita ”, apesar de ter diminuído, manteve-se num nível significativo (€ 609);

⁵⁵ Nomeadamente, em reuniões do órgão executivo de 6 e 18 de outubro.

⁵⁶ Em especial, na reunião da Câmara Municipal de 6 de outubro.

⁵⁷ O que só veio a acontecer em meados de 2014, tendo sido contratado um EMLP com vista ao pagamento de tais dívidas.

⁵⁸ Cfr., designadamente, o Ponto “ 6 – Evolução do Endividamento ” dos referidos relatórios de gestão, bem como o disposto no Anexo 2 (fls. 46 a 48).

⁵⁹ Cujo regime consta da Lei n.º 53/2014, de 25/08 (cfr. arts. 17º a 19º quanto à contribuição dos Municípios para o capital social, através da aquisição de unidades de participação). Os Municípios tiveram de reconhecer tal evento contabilisticamente, em princípio, em 2014, tendo de realizar a sua participação a partir de 2015, ainda que em prestações (ao longo de 7 anos).

⁶⁰ De acordo com a nota explicativa de maio/2015 do SATAPOCAL, disponível em “ <http://www.portalautarquico.pt/pt-PT/alertas/contabilizacao-da-contribuicao-dos-municipios-para-o-capital-do-fam---esclarecimento/> ”.

⁶¹ 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 CP, 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.

⁶² 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 locação financeira), admitindo alguma estabilidade nas grandezas consideradas, pesando, especialmente, no caso concreto do MMC, a dívida financeira (de empréstimos de médio e longo prazos).

- ✓ Peso da **dívida de MLP na dívida total era muito expressivo (98%)**.

Anexo 3 (fls. 71 e 72, em especial, indicadores 25, 26, 28, 29 e 32)

Saliente-se, no entanto, que, **em 2014, a receita do exercício é quase suficiente para solver toda a dívida municipal** (as disponibilidades orçamentais cobriam 98% ou 90% daquela grandeza, caso, respetivamente, se inclua ou não as receitas de passivos financeiros)⁶³.

Anexo 3 (fls. 72, indicador 25 e 26)

Em síntese, a **dívida global do MMC**, apesar de ter diminuído entre **2012/2014**, continuava a importar, no último ano referido, **num valor materialmente relevante em termos globais** e, de algum modo, **desproporcionado face ao seu quadro financeiro e apresentava uma estrutura que se repercute e condiciona a gestão orçamental dos exercícios futuros**.

A Autarquia, no contraditório, refere que *“A dívida global do Município, ao longo dos anos, tem vindo a diminuir gradualmente, através do estrito cumprimento das obrigações plasmadas no Contrato de Reequilíbrio Financeiro, celebrado no ano de 2004. (...) complementado com um empréstimo adicional assumido no ano de 2014, com impacto na trajetória da dívida global do município.”*

Acrescenta, ainda, que *“Apesar deste contratempo, (...) o município foi capaz de manter um relevante período de recuperação da dívida total que se traduziu, no final do ano 2015, numa situação financeira estável (...) e num montante global da dívida, excluindo operações não orçamentais, no valor de 28.203.177 euros (...)”*.

Anexo 5 (fls. 94 e 113 a 123)

2.5.2.2. Por sua vez, a **situação financeira de CP** da Autarquia **evolui muito favoravelmente entre 2012/2014**, ainda para tal situação tenha contribuído, de forma relevante, o recurso, no último exercício, a um EMLP, a que já aludimos, no âmbito de um PRF, como se evidencia nos itens seguintes.

2.5.2.2.1. 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 de seguida:

Figura 29 – Saldos reais de operações orçamentais

DESCRICÇÃO	Un: euro		
	2012	2013	2014
1 - Saldo final de operações orçamentais	2 688 492	5 093 167	6 727 103
2 - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP (exceto OT)	3 557 474	3 730 724	1 854 095
Diferença (1-2)	- 868 983	1 362 444	4 873 008

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

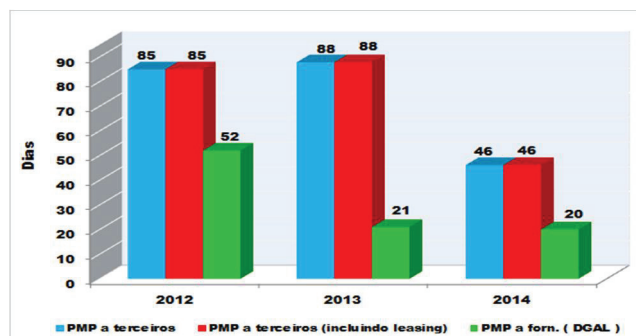
Anexo 3 (fls. 64, 72 e 73)

Assim, em **2013/2014**, ao contrário de 2012, o MMC já apresentou **saldos reais de operações orçamentais positivos**, situação que evidencia **capacidade para fazer face**, atempadamente, **ao pagamento das “outras dívidas a terceiros” originariamente de CP**, ainda que a significativa evolução positiva ocorrida entre 2013/2014 esteja influenciada pelo recurso ao EMLP do PRF.

⁶³ Ainda que não se desconheça que parte da dívida referida tem a natureza de MLP, mas também que uma percentagem significativa da receita orçamental de cada exercício é necessária para fazer face às respetivas despesas de carácter regular e com elevado grau de rigidez.

2.5.2.2.2. Os prazos médios de pagamento (PMP) a terceiros (IGF)⁶⁴ e a fornecedores (DGAL)⁶⁵ evoluíram, no triénio de 2012/2014, da seguinte forma:

Figura 30 – Prazos médios de pagamento



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

Anexo 3 (fls. 76, indicadores 4 a 6)

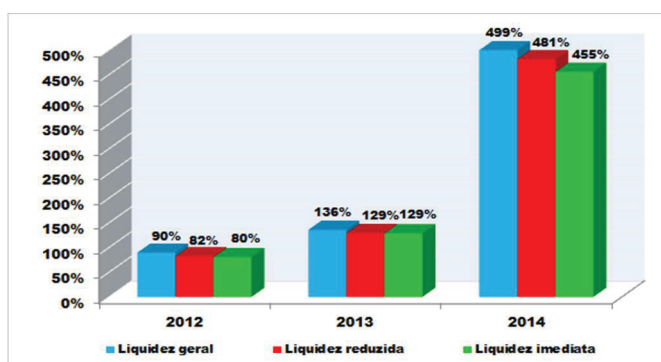
No referido período, os PMP (a terceiros e a fornecedores) evoluíram favoravelmente e passaram a apresentar resultados dentro dos parâmetros legalmente previstos⁶⁶.

O MMC, no contraditório, refere que a evolução positiva do resultado deste indicador manteve-se em 2015, tendo sido apurado um PMP de apenas 5 dias.

Anexo 5 (fls. 94)

2.5.2.2.3. Da análise à situação financeira de CP da Autarquia com base nos indicadores de liquidez⁶⁷ resulta o seguinte:

Figura 31 – Indicadores de liquidez



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

Anexo 3 (fls. 76, indicadores 1 a 3)

⁶⁴ A IGF efetua o apuramento do PMP a terceiros (e não apenas a fornecedores/empregadores) com base numa metodologia (cfr. Anexo 3, fls. 76) distinta da que decorre da Resolução de Conselho de Ministros n.º 34/2008, publicada no Diário da República (DR), 1ª Série, de 22/02.

⁶⁵ Calculado, por aquela entidade, com base na fórmula e instruções consagradas na RCM a que aludimos na nota anterior, após a alteração introduzida pelo Despacho n.º 9870/2009, de 6/04, do Ministro de Estado e das Finanças, publicado no DR, 2ª Série, de 13/04, e nos dados reportados pelos municípios.

⁶⁶ No Código dos Contratos Públicos (aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29/01, e alterado, designadamente, pela Lei n.º 3/2010, de 27/04) 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 17/02 e, atualmente, o DL n.º 62/2013, de 10/05).

⁶⁷ Que se destinam a medir a capacidade da entidade para solver atempadamente os seus compromissos de CP.

Os **indicadores de liquidez** apresentam, em especial nos anos de 2013/2014, resultados bem **acima dos parâmetros** geralmente tidos como **referência de uma situação de equilíbrio financeiro de CP**, mostrando-se **respeitada a regra do equilíbrio financeiro mínimo**⁶⁸, dada a existência de **ajustamento entre as dívidas de CP e a correspondente liquidez do ativo**, incluindo apenas com as disponibilidades⁶⁹.

2.5.2.2.4. De qualquer modo, no período de **2012/2014**, os fornecedores e empreiteiros, na sequência de atrasos de pagamento, **liquidaram (diretamente) juros de mora à Autarquia**, no montante, pelo menos, de **m€ 51**, os quais foram integralmente pagos no mesmo período.

Anexo 3 (fls. 77)

2.5.2.2.5. Em síntese, o **MMC**, em especial nos anos de 2013/2014, **já apresentava uma situação financeira de CP equilibrada**, que se reflete positivamente sobre a sua capacidade para cumprir atempadamente os seus compromissos dessa natureza.

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

2.6.1. A **Norma de Controlo Interno (NCI)**, aprovada em 10/12/2015, contempla um conjunto de regras definidoras de políticas, métodos, procedimentos e medidas de controlo na área do endividamento, designadamente relacionados especificamente com a LCPA.

Anexo 4 (fls. 78 a 91, em particular, 78)

Por sua vez, o **Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRIC)** foi aprovado em 14/01/2010 e remetido, ainda que **já depois do prazo definido na Recomendação n.º 1/2009**, de 1/07⁷⁰, às entidades referidas naquele normativo, mas não está articulado com a atual estrutura e organização dos serviços⁷¹.

Refira-se, ainda, que, ao contrário do previsto, **não foi efetuado** qualquer procedimento de **monitorização e acompanhamento da implementação das medidas previstas no PGRIC**, situação que foi justificada pelos serviços municipais com a falta de recursos humanos tecnicamente qualificados, designadamente na área financeira.

Anexo 5 (fls. 125 e 153)

Acresce que o MMC **não dispõe** de nenhum departamento/serviço específico ou elemento **que realize a função de controlo interno**.

A Autarquia, no contraditório, afirma, no entanto, que da implementação, em várias áreas, de um sistema de gestão da qualidade e da exigência legal da existência de certificação legal de contas resultam, respetivamente, a promoção da “ (...) *regulamentação de procedimentos e a definição de responsabilidades* (...) ” e o reforço do “ (...) *controlo e monitorização da informação financeira municipal*. ”.

Anexo 5 (fls. 94, 95 e 125 a 153)

⁶⁸ 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.

⁶⁹ Os referidos resultados não são mais do que a consequência direta do cumprimento sistemático do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial, a que aludimos anteriormente (cfr. item 2.5.1.5.).

⁷⁰ Publicada no DR, 2ª Série, em 22/07.

⁷¹ O Regulamento da Estrutura e Organização dos Serviços Municipais foi aprovado pela Câmara e Assembleia Municipais, respetivamente, nas reuniões de 13/12 e 22/12 de 2012, e publicado no DR, 2ª Série, n.º 8, de 11/01/2013.

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

3.1. Face ao exposto, concluímos que:

C1 Os **FD calculados e reportados**, nos meses de novembro/2013 a dezembro/2015, **pelo MMC à DGAL** (no SIAL) **não eram fiáveis**, mas, **não obstante as correções efetuadas pela IGF** (na sequência do tratamento incorreto, designadamente, das receitas de transferências ou subsídios com origem no OE e efetivas próprias cobradas e estimadas e dos compromissos relativos a algumas despesas de caráter permanente ou continuado e dos assumidos entre o início do mês e a data do respetivo primeiro cálculo dos FD), **continuaram a ser sempre positivos**, ainda que, em regra, no último caso, de montante inferior.

(cfr. itens 2.1.1., 2.1.2., 2.2.2.1.1. e 2.2.2.1.2.)

C2 A Autarquia **não assumiu**, no período indicado, **compromissos sem FD** (independentemente de considerarmos a informação constante das conta-correntes ou os FD ajustados pela IGF), **cumprindo**, assim, neste aspeto, **o regime consagrado na LCPA**.

(cfr. item 2.1.3.)

C3 O **valor total dos compromissos assumidos no MEOD de outubro/2014 e considerado ao nível dos FD de novembro/2014 não eram, ao contrário do que seria exigível, compatíveis** (por força dos assumidos entre o início do mês e o momento do respetivo primeiro cálculo dos FD e dos relativos a despesas de caráter permanente ou continuado de janeiro/2015), tendo sido apurada uma **divergência materialmente relevante (M€ 3,1)**, fragilidade que se encontrava ultrapassada no final do exercício.

(cfr. item 2.2.2.2.4.)

C4 Existiu uma **tendência de ajustamento e articulação entre receitas e despesas orçamentais** e, assim, **de manutenção do cumprimento da LCPA em matéria de assunção de compromissos**, dada a evolução favorável, entre os exercícios de 2012/2014 e novembro/2014 e o período homólogo do ano anterior, da relação das várias grandezas relevantes.

(cfr. itens 2.3.1.1. a 2.3.1.3.)

C5 O **stock de PA**, segundo os dados reportados no SIAL, apesar de ter tido uma evolução irregular no período em análise, **foi totalmente eliminado**, passando de **m€ 26,8** (novembro/2013) para **€ 0** a partir de março/2015 (situação que persistia no final desse ano), mostrando-se, por isso, **atingido o objetivo central subjacente à LCPA**.

(cfr. item 2.1.4.)

C6 O **MMC, não obstante a prática**, em 2012 e 2014, **de empolamento das receitas orçamentais**, em especial, de capital (ainda que com taxas de execução globais já elevadas) e do conseqüente risco de realização e/ou existência de significativos montantes de despesa (2014: m€ 974) sem que existissem meios monetários para efetuar o seu pagamento, **manteve uma gestão orçamental prudente e equilibrada**, ainda que com o contributo do recurso a um PRF.

(cfr. itens 2.5.1.1. a 2.5.1.7.)

C7 Os **documentos de prestação de contas da Autarquia de 2012/2013 não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação financeira ao nível do passivo exigível**, pois a IGF efetuou correções, para mais,

nas respetivas rubricas, **da dívida a Juntas de Freguesia e Associações, relativas a subsídios e transferências aprovados pelo órgão executivo em 2004/2005 (M€ 2,6)**

(cfr. item 2.5.2.1.1.)

C8 A **dívida global do MMC de operações orçamentais** teve, entre 2012/2014, uma evolução favorável (menos M€ 4,8 e 13%), passando **para M€ 32,6**, mas **continuava a importar**, no final do último ano, **num valor materialmente relevante** e, de algum modo, **desproporcionado face ao seu quadro financeiro** e a apresentar uma **estrutura que se repercute e condiciona a gestão orçamental dos exercícios futuros, mas com uma situação financeira de CP crescentemente positiva e equilibrada** (ainda que para tal tenha contribuído o recurso a um EMLP no âmbito de um PRF).

(cfr. itens 2.5.2.1., 2.5.2.1.1. e 2.5.2.1.2.)

C9 O **PGRCIC, para além de não estar articulado com a NCI e a atual estrutura e organização dos serviços municipais, não foi objeto**, ao contrário do previsto, de qualquer procedimento de monitorização e acompanhamento da implementação das respetivas medidas, ao que acresce a **inexistência de um departamento/serviço específico ou elemento que realize a função de controlo interno.**

(cfr. item 2.6.1.)

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

R1 Apuramento e controlo rigoroso dos FD, através do cumprimento integral, consistente e uniforme das regras, previstas na LCPA, quanto à consideração das receitas relevantes e ao reconhecimento de compromissos (quanto ao momento e montante), em especial, no que respeita a todas as despesas de carácter permanente e continuado.

(cfr. item 3.1./C1)

R2 Adoção das mesmas regras (previstas na LCPA) de reconhecimento de compromissos ao nível das dotações orçamentais da despesa e do impacto nos FD, de modo a garantir a exigível compatibilidade entre os dados dessa natureza que resultam, a todo o momento, relativamente ao mesmo período, dessas duas bases de informação.

(cfr. item 3.1./C3)

R3 Elaboração rigorosa dos orçamentos, em especial ao nível da receita de capital, fundamentando, de forma adequada, todas as rubricas previstas, independentemente de estarem ou não sujeitas a uma regra previsional, em especial, nos casos em que o valor a orçamentar traduza uma evolução atípica (crescimento) da receita face ao seu histórico de cobrança real e considerando apenas as que apresentem um elevado grau de probabilidade em termos de cobrança efetiva.

(cfr. item 3.1./C6)

R4 Acompanhamento e controlo rigorosos da evolução e da assunção de nova dívida municipal, de modo a conter o seu montante global em níveis adequados ao quadro financeiro da Autarquia, nomeadamente às respetivas receitas (atendendo às realmente disponíveis, ou seja, após a dedução das despesas fixas e rígidas), salvaguardando, assim, o pagamento atempado das suas obrigações.

(cfr. item 3.1./C8)

R5 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. item 3.1./C8)

R6 Revisão do PGRIC de modo a promover a sua articulação com a NCI e com a atual estrutura orgânica dos serviços.

(cfr. item 3.1./C9)

R7 Implementação ou designação de um serviço ou pessoa responsável pela função de controlo interno, incluindo a monitorização e acompanhamento da aplicação das medidas previstas no PGRIC.

(cfr. item 3.1./C9)

4. PROPOSTAS

4.1. Em face dos resultados obtidos, propomos:

4.1.1. 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;

4.1.2. O envio do presente relatório e respetivos anexos ao Senhor Presidente da Câmara Municipal do Marco de Canaveses, o qual deverá dar conhecimento do mesmo 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 12/09.

4.1.3. Que a Câmara Municipal do Marco de Canaveses 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 Inspetora Helena Águas dos Santos, sob a coordenação da Chefe de Equipa Paula Garcia Duarte, que subscreve, em seu nome e da referida inspetora, o presente relatório.

À consideração superior.

Chefe de Equipa

Assinado de forma digital por
PAULA IDALINA GARCIA DUARTE
Dados: 2017.02.06 17:52:07 Z