

CONTROLO DO ENDIVIDAMENTO E DA SITUAÇÃO FINANCEIRA DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL AUTÁRQUICA

MUNICÍPIO DE MIRANDA DO CORVO

Principal questão de auditoria:

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

Relatório n.º 2016/1747



Independência

InteGridade

ConFiança

PARECER:

Concordo.
Submeto o presente relatório e anexos à consideração do Senhor Inspetor-Geral de Finanças, sublinhando as conclusões e recomendações constantes do ponto 3. e as propostas de encaminhamento referidas no ponto 4.

Subinspetora-Geral
Digitally signed by ANA PAULA
PEREIRA COSME FRANCO BARATA
SALGUEIRO
Date: 2017.05.29 16:59:44 +01'00'

Concordo, salientando a(o):
Falta de fiabilidade da informação constante dos documentos de prestação de contas ao nível do passivo exigível.

Prática sistemática, ainda que decrescente, de empolamento das receitas orçamentais (2014: 70%), que continuava a permitir, de forma artificial, naquele exercício, a realização e/ou existência de significativos montantes de despesa para além da efetiva capacidade existente para promover o seu pagamento atempado (M€ 4,3).

Evolução positiva da dívida global do MMC, que decresceu entre 2012/2014 (m€ 329 e 8%), apresentado, no final do último ano (M€ 3,8), um nível adequado e sustentável atendendo ao seu quadro financeiro, nomeadamente às receitas orçamentais, bem como uma situação financeira de CP equilibrada.

Cumprimento, no final do exercício de 2014, do regime legal de endividamento, em especial, no que respeita ao limite da dívida total de operações orçamentais.

À consideração superior.

Direção de projeto.

Assinado de forma digital por
ALEXANDRE VIRGÍLIO TOMÁS
AMADO
Dados: 2017.02.17 17:22:39 Z

DESPACHO:

Concordo.
Remeta-se a Sua Exa o Secretário de Estado do Orçamento para homologação e encaminhamento a Sua Exa o Secretário de Estado das Autarquias Locais, propondo-se o subsequente envio à DGAL, atentas as matérias objeto de acompanhamento por essa entidade.

Inspetor-Geral,

assinatura digitalizada

Digitally signed by VÍTOR MIGUEL
RODRIGUES BRAZ
Date: 2017.06.09 12:26:03 +01'00'

SUMÁRIO EXECUTIVO

A presente auditoria foi realizada com o objetivo de verificar se o **Município de Miranda do Corvo** (MMC) cumpriu o regime legal de endividamento municipal e se apresenta uma gestão orçamental e uma situação financeira equilibrada e sustentável, tendo resultado do exame efetuado (relativamente ao qual não foi apresentado contraditório pela Autarquia), em especial, as seguintes conclusões:

1. Falta de fiabilidade da informação dos documentos de prestação de contas

1.1. Os documentos de prestação de contas do MMC não refletiam, no período analisado, com inteira fiabilidade, a sua situação financeira, pois foram efetuadas correções, em especial, em rubricas do passivo exigível (para mais, no último ano, de M€ 1,1, ainda que m€ 394 respeite à participação no Fundo de Apoio Municipal).

Falta de fiabilidade dos documentos de prestação de contas nas rubricas do passivo exigível

2. Fragilidades ao nível da gestão orçamental e suas consequências

2.1. A receita disponível do MMC importou, entre 2010/2014, respetivamente, em M€ 10,5, M€ 11,2 e M€ 10,2, o que revela um decréscimo de m€ 356 (3%).

Receita global disponível em 2014: M€ 10,2

2.2. Prática reiterada, nos anos de 2012/2014, de elevado (ainda que decrescente) empolamento na previsão das receitas orçamentais, com reduzidos índices de execução em termos globais (2014: 70%) e, em especial, na componente de capital (2014: 25%), contraria o objetivo visado pelas regras previsionais do POCAL.

Prática sistemática de elevado empolamento na previsão das receitas orçamentais

Deste procedimento decorre um risco muito significativo para o equilíbrio e a sustentabilidade financeira da entidade, pois permite, de forma artificial, a realização e/ou existência de elevados montantes de despesa (2014: M€ 4,3) para além da efetiva capacidade existente para promover o seu pagamento atempado, potenciando, assim, uma gestão orçamental desequilibrada.

Risco significativo para o equilíbrio e a sustentabilidade financeira da entidade

2.3. Violação, em 2014, da regra do equilíbrio orçamental prevista no Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades (RFALEI) em termos previsionais (no orçamento final), mas com cumprimento ao nível da prestação de contas, ou seja, atendendo à execução orçamental anual.

Violação da regra do equilíbrio orçamental em termos previsionais

2.4. Incumprimento, entre 2012/2014, do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial (execução global do ano), mas com uma evolução favorável do resultado deste indicador, que, em 2014, está próximo do limiar exigível.

Violação do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial

2.5. Acentuada rigidez ao nível das despesas orçamentais com uma reduzida (2014: 11%) margem de manobra ao nível da gestão financeira, designadamente para fazer face às despesas que, à partida, não se encontravam já “ vinculadas “.

Rigidez das despesas orçamentais

2.6. Assim, o MMC, entre 2012/2014, empolou, de forma relevante, a previsão das receitas orçamentais, mas apresentou uma tendência no sentido de uma gestão orçamental equilibrada, pois, em especial, no último ano, já evidencia um significativo ajustamento entre o nível de realização e/ou existência da despesa e o da real cobrança da receita.

Tendência no sentido de uma gestão orçamental equilibrada

3. Dívida municipal global num nível adequado e sustentável no final de 2014

3.1. A dívida do MMC de operações orçamentais diminuiu entre 2012/2014 (m€ 329 e 8%), passando para M€ 3,8, e evidenciava, no final do último ano, um nível e estrutura adequados e sustentáveis atendendo ao seu quadro financeiro, nomeadamente às receitas orçamentais, ainda que com um risco significativo decorrente dos compromissos já assumidos e ainda não faturados (2014: M€ 3,8).

Dívida municipal com um nível adequada e sustentável face ao seu quadro financeiro (2014: M€ 3,8)

3.2. Na sequência da evolução positiva ocorrida entre 2012/2014, a Autarquia apresentava, no final do último ano, uma situação financeira de CP equilibrada, ainda que o PMP a terceiros continuasse a exceder de forma relevante, no final do último ano, os parâmetros legalmente previstos, do que resultou significativos juros de mora (pagos de m€ 94, tendo ficado em dívida, no final do último ano, m€ 62).

Situação financeira de curto prazo, em 2014, equilibrada

Juros de mora pagos, entre 2012/2014, no valor de, pelo menos, m€ 94

4. Cumprimento dos limites legais de endividamento municipal

4.1. A Autarquia cumpriu os limites legais de endividamento de 2013 (EL, EMLP e CP) e de 2014 (dívida total de operações orçamentais), bem como, em 2014, o respetivo valor máximo admissível para o exercício.

4.2. A informação reportada à DGAL não refletia, com inteira fiabilidade, a sua situação em matéria de limites de endividamento pois foram apuradas diferenças, para mais, ao nível do EL (2013: m€ 170) e da DTOO (no início e final de 2014, respetivamente, m€ 294 e m€ 470), em resultado das correções efetuadas à informação do MMC e dos valores incorretamente comunicados ou omitidos de outras entidades relevantes.

Cumprimento, em 2013/2014, do regime relativo aos limites legais de endividamento municipal

Prestação de informação incorreta à DGAL

5. Alerta precoce e mecanismos de recuperação financeira

5.1. No final de 2014, o MMC, de acordo com o quadro legal previsto no RFALEI, não se encontrava em situação que possibilitasse ou obrigasse ao recurso a um dos mecanismos de recuperação financeira legalmente previstos, mas estavam reunidas as condições para que fosse emitido um alerta precoce (atendendo, no entanto, também à taxa de execução orçamental de 2013).

Condições, em 2014, para a emissão de um alerta precoce

6. Regulamento do sistema de controlo interno (RSCI)

6.1. O RCSI, para além de estar desajustado da atual estrutura dos serviços municipais, não contempla regras ou procedimentos de controlo relacionados com a área do endividamento, nem foi atualizado de modo a integrar as adequadas normas face às alterações legislativas entretanto ocorridas (decorrentes, em especial da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso e do RFALEI).

6.2. A Autarquia não dispõe de nenhum departamento, serviço ou elemento que realize a função controlo interno.

RSCI desadaptado da estrutura dos serviços e das alterações legislativas entretanto ocorridas

Inexistência da função de controlo interno

7. Principais recomendações

7.1. Destacamos as recomendações ao MMC, que visam, no essencial, garantir a/o:

- ✓ Fiabilidade dos documentos de prestação de contas, designadamente no que respeita ao registo, sistemático e adequado, das dívidas a terceiros;
- ✓ Elaboração de orçamentos cada vez mais rigorosos e prudentes, especialmente ao nível da receita prevista, visando, em especial, a manutenção de uma gestão orçamental equilibrada e sustentável;
- ✓ Cumprimento integral e sistemático, no futuro, do princípio do equilíbrio orçamental ao nível previsional e em termos de prestação de contas;
- ✓ Manutenção da trajetória no sentido do reforço do equilíbrio financeiro do Município, em especial de CP;
- ✓ Adequado reporte de informação financeira à DGAL, designadamente para efeitos do acompanhamento do limite da dívida municipal, atento o papel dessa entidade;
- ✓ Atualização do RSCI e efetiva implementação de um serviço ou pessoa responsável pela função de controlo interno.

Principais áreas das recomendações

ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	5
1. INTRODUÇÃO	6
1.1. ORIGEM E OBJETIVOS.....	6
1.2. METODOLOGIA	6
1.3. CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL.....	7
2. RESULTADOS DA AÇÃO	7
2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS.....	7
2.1.1. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO FINANCEIRA.....	7
2.1.2. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS	9
2.2. ORÇAMENTO, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA	10
2.2.1. PREVISÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL	10
2.2.2. DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIÇÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA.....	15
2.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL.....	19
2.3.1. APURAMENTO DOS LIMITES	19
2.3.2. ENTIDADES RELEVANTES.....	20
2.3.3. CONTROLO DOS LIMITES PREVISTOS NA LFL	22
2.3.4. CONTROLO DO LIMITE CONSAGRADO NO RFALEI	23
2.3.5. CONTROLO DA INFORMAÇÃO PRESTADA À DGAL.....	24
2.4. MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA E DE ALERTA PRECOCE.....	25
2.5. CONTROLO INTERNO E PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS	26
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	26
4. PROPOSTAS	29
ANEXOS (fls. 1 a 68)	

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AIRC	Associação de Informática da Região Centro
ADCM	Agência para o Desenvolvimento dos Castelos e Murallas Medievais do Mondego
AMRPCS	Associação de Municípios Rede Portuguesa das Cidades Saudáveis
AREAC	Agência Regional de Energia e Ambiente do Centro
art.	artigo
cfr.	Confrontar
CESAB	Centro de Serviços do Ambiente
CIMPIN	Comunidade Intermunicipal do Pinhal Interior Norte
CIMRC	Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra
CMMC	Câmara Municipal de Miranda do Corvo
COIMBRAVITA, SA	CoimbraVita – Agência de Desenvolvimento Regional, SA
CP	Curto prazo
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
DTOO	Dívida total de operações orçamentais
DUECEIRA	Associação para o desenvolvimento do Ceira e Dueça
ECP	Empréstimos de curto prazo
EL	Endividamento líquido
EMLP	Empréstimos de médio e longo prazos
FAM	Fundo de Apoio Municipal
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
LCPA	Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso
LFL	Lei das Finanças Locais
LOE	Lei do Orçamento do Estado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
M€	Milhões de euros
m€	Milhares de euros
MLP	Médio e longo prazos
MMC	Município de Miranda do Corvo
OO	Operações Orçamentais
PGRIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
PMP	Prazo médio de pagamento
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
pp	Pontos percentuais
PPTH	Programa Pagar a Tempo e Horas
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RFAEI	Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais
RJAEPL	Regime Jurídico da Atividade Empresarial e das Participações Locais
RSCI	Regulamento do Sistema de Controlo Interno
SATAPOCAL	Subgrupo de Apoio Técnico à Aplicação do POCAL
SIAL	Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais
VMA	Valor máximo admissível
WRC, SA	Web para a Região Centro - Agência de Desenvolvimento Regional, SA

1. INTRODUÇÃO

1.1. ORIGEM E OBJETIVOS

1.1.1. De acordo com o Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças (IGF), realizou-se **uma auditoria no Município de Miranda do Corvo (MMC)**, enquadrada no Projeto designado “ Controlo do endividamento e da situação financeira da Administração Local Autárquica ”.

1.1.2. A esta auditoria, que incidiu sobre 2012/2014, estiveram associados os seguintes **objetivos**:

1	Avaliação da qualidade da informação constante da prestação de contas.
2	Análise do comportamento do Município no que respeita à execução orçamental, avaliação da evolução do endividamento municipal, designadamente em termos de empréstimos, <i>leasing</i> e outras dívidas a terceiros, e apreciação da sua situação financeira, em especial, de curto prazo.
3	Controlo do cumprimento do regime de endividamento previsto na Lei das Finanças Locais (LFL) ¹ e no Regime Financeiro das Autarquias Locais (RFALEI) e nas Leis do Orçamento de Estado ² , em especial no que concerne aos limites legais.
4	Verificação da posição do Município em termos de equilíbrios conjuntural e estrutural e dos mecanismos de recuperação financeira previstos, respetiva e sucessivamente, na LFL e no RFALEI.
5	Conhecimento do sistema de controlo interno instituído em relação a vários aspetos do endividamento e sua avaliação em termos de adequação e eficácia.

1.2. METODOLOGIA

1.2.1. A presente ação baseou-se na metodologia e instrumentos de trabalho consubstanciados no guião “ Controlo do Endividamento Municipal ”, tendo englobado a:

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

Anexos, a fls. 1 a 12

¹ Lei n.º 2/2007, de 15/jan (LFL), entretanto, revogada pela Lei n.º 73/2013, de 3/set, que aprova o Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI).

² Art. 98º da Lei n.º 66-B/2012, de 31/12 (LOE_2013), e art. 97º da Lei n.º 83-C/2013, de 31/12 (LOE_2014).

³ Não procedemos à apreciação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas atendendo a que foi objeto de análise no âmbito de uma anterior ação de controlo realizada pela IGF nesta Autarquia (enquadrada no projeto “ Controlo do urbanismo na Administração Local Autárquica / Norte e Centro ” – Processo n.º 2012/185/B1/1034).

1.3. CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL

1.3.1. Nos termos do disposto no art.º 12.º (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 IGF⁴, foi dado conhecimento formal ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Miranda do Corvo das principais asserções, conclusões e recomendações constantes deste documento, através do envio, em 17/08/2016, de um projeto de relatório.

Todavia, não obstante ter sido solicitada, por parte da Autarquia, e concedida, pela IGF, uma prorrogação adicional de 10 dias úteis, não foi exercido o respetivo direito.

2. RESULTADOS DA AÇÃO

2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

2.1.1. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO FINANCEIRA

2.2.2.1. Do trabalho realizado⁵ com o propósito de aferir sobre a **qualidade da informação financeira produzida pelo MMC**, resultaram as seguintes **correções** aos balanços do triénio de 2012/2014⁶:

Figura 1 – Síntese das correções efetuadas nos balanços

Un: euro

COMPONENTES DO BALANÇO	CONTAS	2012				2013				2014			
		Débito	Crédito	Saldo		Débito	Crédito	Saldo		Débito	Crédito	Saldo	
				Valor	D/C			Valor	D/C			Valor	D/C
ATIVO	Inv. Fin. - Partes de Capital - Associação de Municípios (411)		5 000,00	- 5 000,00	C		5 000,00	- 5 000,00	C		5 000,00	- 5 000,00	C
	Investimentos financeiros - Obrig. e Títulos de Partic. - FAM (4122)									394 202,09		394 202,09	U
FUNDOS PRÓPRIOS	Resultado Líquido do Exercício (88) / Resultados Transitados (59)	5 000,00		- 5 000,00	D	5 000,00		- 5 000,00	D	20 750,42		- 20 750,42	D
PASSIVO	Provisões para Riscos e Encargos Processos judiciais em curso (2921)					294 189,26		- 294 189,26	D	706 689,90		- 706 689,90	D
	Outras dívidas a terceiros - fornecedores c/c (221)						294 189,26	294 189,26	C		722 440,32	722 440,32	C
	Devedores e credores diversos - Credores das AP - FAM - MLP (268126)										337 887,69	337 887,69	C
	Devedores e credores diversos - Credores das AP - FAM - CP (268126)										56 315,00	56 315,00	C

Anexos, a fls. 13 a 21

⁴ Aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010, de 5/04, do Ministro de Estado e das Finanças e publicado no DR, 2ª Série, de 12/04.

⁵ Foram circularizados e reconciliados os saldos de:

- ✓ Todos os empréstimos em vigor contratados pela Autarquia com as seguintes entidades: Direção-Geral de Tesouro e Finanças (DGTF), Caixa Geral de Depósitos, SA, Banco Espírito Santo, SA, Novo Banco, SA e Banco Bilbao Vizcaya Argentaria.
- ✓ Quinze credores de outra natureza (fornecedores/c, fornecedores de imobilizado e outros), cujos créditos totalizavam, no final de 2014, cerca de m€ 722, representando 61% da dívida daquela natureza refletida contabilisticamente.

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

⁶ Atendendo a que apenas foi controlada a qualidade da informação dos documentos de prestação de contas de 2014, nomeadamente através dos referidos procedimentos de circularização e reconciliação de saldos, as correções efetuadas em 2012 e 2013 respeitam somente às decorrentes daquele controlo que eram também suscetíveis de afetar a informação económico-financeira desses exercícios.

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

As **correções efetuadas** resultaram das seguintes situações:

- ✓ Consideração, no passivo exigível, em 2013/2014, de, respetivamente, € 294 189,26 e € 706 689,9⁷, montantes que estavam incorretamente refletidos na conta de “ Provisões para riscos e encargos ”, bem como, no último ano, de dívidas omitidas na contabilidade (€ 15 750,42);
- ✓ Eliminação, em todos os anos em apreço, do valor (€ 5 000) reconhecido na conta de “ investimentos financeiros “, relativo à alegada “ participação ” no “ capital ” de uma associação (Agência Regional de Energia e Ambiente do Centro – AREAC);
- ✓ Reconhecimento, em 2014, no ativo e passivo exigível, da subscrição das unidades de participação no Fundo de Apoio Municipal (FAM)⁸, no valor total de € 394 202,69.

Realce-se, quanto ao reconhecimento contabilístico do investimento financeiro e dívida relativos à subscrição das unidades de participação no FAM, que o Subgrupo de Apoio Técnico à Aplicação do POCAL (SATAPOCAL), através de uma nota explicativa de maio de 2015⁹, considerou que tal evento devia ter sido reconhecido contabilisticamente pelos Municípios em 2014.

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

Ora, o MMC só reconheceu contabilisticamente este evento em 2015¹⁰, pelo que, por uma questão de comparabilidade e consistência, nomeadamente face a outros municípios que o tenham feito ainda em 2014, procedemos à correspondente correção e considerámo-lo para efeitos da nossa análise¹¹.

2.1.1.1.1. O impacto do conjunto das correções, referidas no item anterior, **na dívida municipal de operações orçamentais**¹² foi o seguinte:

⁷ Esta situação diz respeito a faturas, emitidas pela empresa Águas do Mondego, SA, relativamente aos anos de 2013 e 2014, que foram incorretamente reconhecidas, na contabilidade do MMC, a título de provisões para riscos e encargos, quando já substanciavam dívida.

De facto, quanto a estes eventos existe um processo em contencioso entre o MMC e a indicada empresa, mas, do valor global refletido, respetivamente em 2013/2014, na conta de provisões para riscos e encargos (€ 396 610,70 e € 473 664,7), apenas uma parte (€ 102 421,44 e € 59 117,58) respeita a valores faturados relativamente ao acerto de caudais, enquanto a parte restante corresponde a serviços efetivamente prestados (€ 294 189,26 e € 414 547,12), que, por isso, já substanciam, em nosso entender, um passivo exigível, que devia estar reconhecido contabilisticamente a esse título, motivo pelo qual corrigimos a informação financeira do MMC nesses montantes para efeitos da análise efetuada.

⁸ Aprovado pela Lei n.º 53/2014, de 25/ago. A realização das unidades de participação, de acordo com o previsto no art. 19.º, n.º 1, do indicado diploma, deverá ser efetuada, pelos municípios, em 7 anos.

⁹ Disponível em “<http://www.portalautarquico.pt/pt-PT/alertas/contabilizacao-da-contribuicao-dos-municipios-para-o-capital-do-fam-esclarecimento/>”.

¹⁰ Conforme informação obtida do SIAL/DGAL, através do balancete do MMC (acesso em 01/12/2015).

¹¹ Ainda que tenhamos excluído esse montante, designadamente para efeitos da dívida total de operações orçamentais relevante para o respetivo limite legal de 2014, atendendo ao previsto nas Leis do Orçamento de Estado de 2015/2016 (respetivamente, art. 98º, n.º 8, da Lei n.º 82-B/2014, de 31/12, e art. 55º, n.º 5, da Lei n.º 7-A/2016, de 30/03).

¹² Que, na análise efetuada ao longo deste relatório, corresponde à soma da constante dos documentos de prestação de contas com as decorrentes das correções efetuadas e discriminadas neste item.

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

Un: euro

DESCRIÇÃO	2012	2013	2014
OUTRAS - MLP	0	0	0
DÍVIDAS A TERCEIROS - CP	0	294 189	722 440
Subtotal	0	294 189	722 440
FAM - MLP			337 888
- CP			56 315
Subtotal			394 203
TOTAL GERAL	0	294 189	1 116 643

Anexos, a fls. 14

2.2.2.2. Em síntese, em 2013/2014, os balanços do MMC não refletiam, com inteira fiabilidade, a situação financeira, já que as correções efetuadas, em especial no último ano, são materialmente relevantes em termos absolutos (M€ 1,1) e têm um peso muito significativo na dívida total reconhecida contabilisticamente (cerca de 129%), ainda que parte deste montante respeite à subscrição das unidades de participação do FAM (m€ 394).

2.1.2. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS

2.1.2.1. No triénio 2012/2014, as componentes dos balanços da Autarquia, após as correções da IGF (cfr. item 2.1.1.1.), apresentaram os seguintes valores e evolução:

Figura 3 – Evolução das componentes dos balanços

Un: euro

DESCRIÇÃO	2012	2013	2014	VARIÇÃO NO TRIÉNIO	
				Montante	%
Acréscimos e diferimentos	284 910,09	559 270,13	675 630,33	390 720,24	137%
Restante ativo	66 118 617,19	68 366 128,15	67 684 718,40	1 566 101,21	2%
ATIVO TOTAL	66 403 527,28	68 925 398,28	68 360 348,73	1 956 821,45	3%
Dívidas a terceiros	4 417 063,63	3 031 727,13	4 180 000,61	- 228 063,02	-5%
Provisões	438 597,96	1 070 936,44	1 114 632,25	676 034,29	154%
Acréscimos e diferimentos	10 101 730,00	12 281 315,28	12 415 239,85	2 313 509,85	23%
PASSIVO TOTAL	14 958 291,59	17 283 978,85	17 718 872,71	2 760 581,12	18%
Património	50 635 930,99	51 077 303,49	51 284 922,93	648 991,94	1%
Restantes fund. próprios	809 304,70	564 115,94	- 643 446,91	- 1 452 751,61	-180%
FUND. PRÓPRIOS TOTAIS	51 445 235,69	51 641 419,43	50 641 476,02	- 803 759,67	-2%

Fonte: Balanços e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 23

Deste modo, no triénio 2012/2014, constatou-se uma evolução favorável do ativo (cresceu 3%) e negativa do passivo (mais 18%), ainda que, neste último caso, significativamente influenciada pelo aumento das rubricas de “acréscimos e diferimentos” e “provisões” (com um peso na variação total de, respetivamente, 84% e 24%), e dos fundos próprios (decréscimo de 2%).

No período em análise, a evolução das componentes dos balanços revela um ligeiro aumento do grau de dependência do MMC de capitais alheios exigíveis para financiamento do ativo (de 7% para 8%), a par de uma reduzida diminuição do respetivo peso dos fundos próprios (de 77% para 74%).

2.1.2.2. A situação do Autarquia ao nível do **endividamento**, quando abordada, de forma articulada, com o ativo líquido e o passivo total, apresenta a seguinte evolução:

Figura 4 – Indicadores de endividamento

INDICADORES	2012	2013	2014	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
Endividamento (passivo / ativo líquido)	23%	25%	26%	3,39
Estrutura de Endividamento I (dívidas MLP / passivo)	18%	12%	11%	-7,15
Estrutura de Endividamento II (dívida financeira MLP / passivo)	18%	12%	9%	-9,04
Estrutura de Endividamento III (dívidas de CP / passivo)	11%	10%	12%	1,23

Fonte: Balanços e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 24 (indicadores 10 a 13)

Este conjunto de indicadores evidencia que, entre 2012/2014, o peso do passivo no ativo líquido (indicador “ Endividamento ”) aumentou, situando-se, em 2014, em 26%, por força, em especial, da dívida de CP (indicador “ Estrutura de Endividamento III ”), tendo diminuído o das dívidas de MLP (indicadores “ Estrutura de Endividamento I e II ”).

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

Figura 5 – Indicadores de imobilizações

INDICADORES	2012	2013	2014	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
Indicador das imobilizações I (capitais permanentes / imobilizado líquido)	83%	82%	82%	-1,72
Indicador das imobilizações II (capitais alheios / imobilizado líquido)	7%	6%	6%	-0,30
Indicador das imobilizações III (capitais alheios CP / imobilizado líquido)	3%	3%	3%	0,84

Fonte: Balanços e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 24 (indicadores 7 a 9)

Os resultados destes rácios revelam que, no triénio 2012/2014, o **imobilizado tem sido principalmente financiado**, como é desejável, **por capitais permanentes**¹³ (Indicador das Imobilizações I), compostos maioritariamente por fundos próprios (6% de capitais alheios - indicador de imobilizações II), confinando-se o grau de cobertura por capitais alheios de CP apenas a 3% (indicador de imobilizações III).

2.2. ORÇAMENTO, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA

2.2.1. PREVISÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

2.2.2.1. No triénio de 2012/2014, **as receitas previstas/arrecadadas e as despesas previstas/pagas** apresentaram os valores e a evolução seguintes:

¹³ Ou seja, por fundos próprios e financiamentos de médio e longo prazos.

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

Un: euro

RUBRICAS	PREVISÃO / EXECUÇÃO (valores absolutos)						PREVISÃO / EXECUÇÃO (%)			VARIÇÃO DA EXECUÇÃO NO TRIÉNIO	
	2012		2013		2014		2012	2013	2014	(%)	(pp)
	PREVISÃO	EXECUÇÃO	PREVISÃO	EXECUÇÃO	PREVISÃO	EXECUÇÃO					
1 - Saldo inicial	301 412	301 412	273 431	273 431	903 849	903 849	100%	100%	100%	00%	0 pp
2 - Repos. não abat. nos pagam.	6 474	1 210	9 359	9 359	731	731	19%	100%	100%	-40%	81 pp
3 - Receita Corrente	7 184 026	6 891 889	8 206 694	8 127 036	8 476 868	7 998 387	96%	99%	94%	16%	- 2 pp
4 - Despesa Corrente	7 485 438	6 180 363	7 903 476	6 363 373	8 044 946	6 467 194	83%	81%	80%	5%	- 2 pp
5 - Receita de Capital	9 341 939	3 339 144	8 083 361	2 772 585	5 112 471	1 274 602	36%	34%	25%	-62%	- 11 pp
6 - Despesa de Capital	9 341 939	4 079 860	8 669 369	3 915 189	6 448 973	1 853 266	44%	45%	29%	-55%	- 15 pp
7 - Receita Total (1+2+3+5)	16 833 851	10 533 655	16 572 845	11 182 411	14 493 919	10 177 568	63%	67%	70%	-3%	8 pp
8 - Despesa Total (4+6)	16 827 377	10 260 224	16 572 845	10 278 562	14 493 919	8 320 460	61%	62%	57%	-19%	- 4 pp

Fonte: Mapas de controlo orçamental e de fluxos de caixa

Anexos, a fls. 25 a 27

A **receita total disponível** (incluindo o saldo orçamental transitado da gerência anterior) **totalizou, em 2014, M€ 10,2**, verificando-se **uma diminuição de m€ 356 (3%) face a 2012**, que decorreu, exclusivamente, do decréscimo de M€ 2 (62%)¹⁴ na rubrica das receitas de capital¹⁵.

De igual modo, a **despesa total paga decresceu**, no mesmo período, **M€ 1,9 (19%)**, **importando, em 2014, em M€ 8,3**, sendo de destacar a evolução negativa das despesas de capital (menos M€ 2,2 e 55%)¹⁶.

2.2.2.2. Entre 2012/2014, o **grau de execução da receita total disponível**¹⁷ apresentou valores crescentes, mas **sistematicamente reduzidos**¹⁸ (63%, 67% e 70%), principalmente ao nível da **componente das receitas de capital** (2014: 25%).

Assim, nesse período, **não foram arrecadadas**, face aos valores previstos, **receitas totais** de, respetivamente, **M€ 6,3, M€ 5,4 e M€ 4,3**, decorrendo tal situação, em especial, das seguintes rubricas:

- ✓ “ 09 - Venda de bens de investimento ”, com verbas não executadas de, respetivamente, M€ 3,7, M€ 3,5 e M€ 2,5, que contribuíram em 59%, 65% e 57% para o desvio total;
- ✓ “ 10.03.07 - Participação comunitária em projetos cofinanciados ”, com verbas não executadas de, respetivamente, M€ 2,3, M€ 1,8 e M€ 1,4, que correspondem a 36%, 33% e 32% do desvio total.

Anexos, a fls. 25 a 27

¹⁴ Essencialmente por força da evolução nas rubricas “ 10.03.01.01 – Fundo de Equilíbrio Financeiro ” (de € 1 465 644 para € 355 613) e “ 10.03.07 – Participação comunitária em projetos cofinanciados ” (de € 1 793 170 para € 918 989).

¹⁵ Refira-se, atendendo à sua relevância neste contexto, que o MMC recorreu, em 2008, ao Programa Pagar a Tempo e Horas (PPTH), que foi aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 34/2008, publicada no DR, 1ª Série, de 22/fev, na sequência do qual transformou, através do recurso a EMLP, um elevado montante (M€ 1) de “ outras dívidas a terceiros ” de CP em dívida financeira de MLP, operação de que decorre, naturalmente, um impacto positivo sobre os resultados de alguns indicadores adotados na apreciação da gestão orçamental (nomeadamente, os de equilíbrio e vinculação orçamental). No final de 2014, dos referidos empréstimos estava em dívida o montante de m€ 280.

¹⁶ Sobretudo por força da evolução nas rubricas “ 07 – Aquisição de Bens de Capital ” (de € 3 328 383 para € 1 189 683).

¹⁷ Que inclui o saldo transitado da gerência anterior, bem como as reposições não abatidas nos pagamentos.

¹⁸ Refira-se que, de acordo com o disposto no art.º 56º, n.º 3, da Lei n.º 73/2013, de 3/09, uma taxa de execução orçamental da receita inferior a 85% durante dois anos consecutivos justifica a emissão de um alerta precoce.

Existiu, por isso, em todos os anos analisados, uma **prática reiterada de elevado empolamento na previsão das receitas orçamentais** (ainda que decrescente), com reduzidos índices de execução em termos globais, em especial, na componente de capital, **o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL.**

2.2.2.3. Os desvios registados, entre 2012/2014, na execução da receita orçamental face ao previsto, permitiam, em sede de realização de despesas, a seguinte situação:

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

RUBRICAS	EXERCÍCIOS			Un: euro		
				% DE COBERTURA DA DESPESA PREVISTA ((12)*100)		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014
1 - Receita total efetivamente disponível	10 533 655	11 182 411	10 177 568			
2 - Despesa orçamental prevista	16 827 377	16 572 845	14 493 919	63%	67%	70%
Diferença (1-2)	- 6 293 722	- 5 390 434	- 4 316 351			

Fonte: Mapas de controlo orçamental e de fluxos de caixa

Anexos, a fls. 25 a 27

A Autarquia, no referido triénio, através do empolamento na previsão das receitas orçamentais, **criou, artificialmente, a possibilidade formal de realização e/ou existência de um elevado valor de despesas para o pagamento das quais não existiam, de facto, disponibilidades financeiras suficientes**¹⁹, **potenciando, assim, uma gestão orçamental desequilibrada.**

Tal **risco**, apesar de ter decrescido no período analisado (de M€ 6,3 para M€ 4,3), **importava, no final de 2014, num montante materialmente relevante em termos absolutos**, correspondendo a cerca de 42% da respetiva receita total disponível.

A situação em apreço **não pode ser justificada apenas pelas dívidas de natureza administrativa (ou comercial) de curto prazo (CP) transitadas de exercícios anteriores**, já que, segundo a informação financeira da Autarquia, importavam, no início de cada ano, respetivamente, em M€ 3, M€ 1,3 e M€ 1,4.

Anexos, a fls. 13

De facto, através da referida sobreavaliação da receita, foi criada a **suscetibilidade de realizar**, designadamente em 2014, “ **novas despesas** “ no montante de, pelo menos, **M€ 2,9**²⁰, relativamente ao qual não existia uma efetiva capacidade de pagamento.

2.2.2.4. Em 2014, o MMC apresentou, em sede da regra do equilíbrio orçamental prevista no RFALEI²¹, a seguinte situação:

¹⁹ Ainda que seja de referir que a assunção de compromissos para a realização da despesa também está condicionada pela existência de fundos disponíveis (cfr., designadamente, o art. 5º, n.º 1, da Lei n.º 8/2012, de 21/02).

²⁰ Diferença entre a “ Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível ”, no valor de M€ 4,3, e o montante de “ outras dívidas a terceiros ” de CP transitadas, de acordo com a respetiva prestação de contas, do exercício de 2013 (M€ 1,4).

²¹ Cfr. art. 40º da Lei n.º 73/2013, de 3/09.

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

Un: euro

DESCRIÇÃO		CONTROLO DO CUMPRIMENTO DA REGRA DE EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL - 2014		
		1ª Modificação orçamental	Orçamento final	Prestação de contas
Resultado	Montante	97 709,91	- 45 160,80	1 054 109,63
	Percentagem	101%	99%	115%
Conclusão		Cumprimento	Incumprimento	Cumprimento

Fonte: Mapas de controlo orçamental, de fluxos de caixa e de empréstimos e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 28 e 28-A

Foi violada, ao nível do orçamento final, a regra do equilíbrio orçamental prevista no RFALEI, pois a respetiva previsão da receita corrente bruta cobrada era inferior à da despesa a pagar da mesma natureza acrescida da amortização média dos EMLP, o que não se verificou na primeira modificação orçamental²² e em termos de prestação de contas, ou seja, atendendo, no último caso, 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 LOPTC²³.

Saliente-se, no entanto, que o diploma legal que contempla esta regra só entrou em vigor no início de 2014, que as instruções do SATAPOCAL 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 por parte da IGF.

2.2.2.5. No que diz respeito à verificação do cumprimento do princípio do equilíbrio orçamental numa perspetiva substancial²⁴, os resultados apurados foram os seguintes:

Figura 9 – Equilíbrio orçamental em sentido substancial

ANO	EXECUÇÃO AUTÓNOMA DO ANO	EXECUÇÃO GLOBAL DO ANO
2012	120,44%	91,26%
2013	105,02%	95,83%
2014	108,88%	102,72%

Fonte: Mapas de execução orçamental e de fluxos de caixa, balanços e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 29 (em especial, colunas 9 e 10) e 1.2.2. (metodologia)

O MMC cumpriu, em 2012/2014, o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial no que respeita à execução autónoma do ano, o mesmo acontecendo, ainda que apenas no último exercício, atendendo à referida execução global, o que evidencia uma evolução muito positiva nesta matéria no período analisado.

²² Primeiro momento em que, atendendo à data de entrada em vigor do RFALEI, o Município estava obrigado a cumprir, ainda que em termos previsionais, a indicada regra de equilíbrio orçamental.

²³ Lei n.º 98/97, de 26/08 (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas).

²⁴ Isto é, entrando também em consideração, entre outros aspetos, com a receita disponível e com a despesa realizada e faturada, mas ainda não paga (cfr. alínea b) do ponto 1.2. da metodologia, Anexo a fls. 2).

De qualquer modo, o **risco potencial**, a que aludimos anteriormente, **concretizou-se em 2012/2013, mas tem vindo a ser paulatinamente reduzido**, pois os resultados do indicador em apreço (execução global do ano) melhoraram ao longo do período analisado, **espelhando**, no último ano, **uma gestão orçamental equilibrada**, com 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).

2.2.2.6. Entre 2012/2014, a relação entre as **disponibilidades orçamentais** e o **valor de algumas despesas de carácter regular** e de **compromissos já assumidos**²⁵ foi a seguinte:

Figura 10 - Vinculação orçamental

Un: euro

DESCRIÇÃO	EXECUÇÃO			
	2012	2013	2014	
1 - Despesas de carácter regular	3 978 219	4 118 758	4 015 965	
2 - Outras dívidas a terceiros de CP transitada do ano anterior	3 046 435	1 281 724	1 390 787	
3 - Compromissos já assumidos	No final do exercício anterior e ainda não faturados	1 874 439	2 386 091	3 612 893
	Para o exercício no final do anterior (contas 04 e 05)	0	0	0
4 - TOTAL (1+2+3)	8 899 093	7 786 573	9 019 645	
5 - Disponibilidades orçamentais	10 522 655	11 192 411	10 177 569	
6 - Diferença (5-4)	1 634 562	3 395 838	1 157 923	
7 - Percentagem da receita não vinculada (6/5*100)	15,5	30,4	11,4	

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 30

No início de qualquer dos exercícios, uma **parte muito significativa das receitas orçamentais disponíveis** encontrava-se já **comprometida** face apenas a **um conjunto de despesas certas**²⁶, que, em regra, se **repetem em todos os anos** e **apresentam um acentuado grau de inflexibilidade**.

Tal situação espelha uma **elevada rigidez da despesa orçamental** atendendo às correspondentes receitas, dispondo o MMC **de uma reduzida margem de manobra ao nível da gestão financeira**, designadamente para fazer face às demais despesas municipais que, à partida, não se encontravam já “ vinculadas ”.

2.2.2.7. A análise, através de um conjunto de indicadores, à execução orçamental do MMC, reportada ao período 2012/2014, permite afirmar ainda que aumentou a/o:

- ✓ Taxa de cobertura da despesa paga pela receita disponível (de 103% para 122%);
- ✓ Percentagem de despesas orçamentais pagas com fundos municipais (de 40% para 45%) e receitas próprias (de 32% para 42%), bem como o peso destas últimas na receita total cobrada (de 32% para 38%);
- ✓ Peso dos compromissos assumidos para o exercício no total das despesas realizadas e faturadas (passou de 121% para 138%).

Anexos, a fls. 31 e 32 (indicadores 1 a 34, em especial, 1, 4, 7, 8, 20, 21)

²⁵ Cfr. al. b), do ponto 1.2.2. do Anexo “ Objetivos e metodologia ”, a fls. 2 e 3.

²⁶ Saliente-se que, nesta análise, não foi considerada toda a despesa municipal com as características descritas, 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.

2.2.2.8. Em síntese, entre 2012/2014, a Autarquia empolou, de forma sistemática, a previsão das receitas orçamentais, mas apresentou uma tendência no sentido da realização de uma gestão orçamental equilibrada, pois, em especial, no último ano, passou a existir 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 à sua mera previsão orçamental).

Ainda assim, persistiam, no último exercício, algumas fragilidades ao nível da gestão orçamental, atendendo, nomeadamente, aos resultados do indicador de vinculação orçamental, situação que se repercute sobre a capacidade do MMC para fazer face, tempestivamente, aos compromissos assumidos perante entidades terceiras.

Acresce que da prática de empolamento orçamental decorre que os documentos previsionais não refletirem a real expectativa da execução orçamental da Autarquia, não podendo, por isso, constituir um eficaz instrumento de gestão, nem servir de base a uma análise rigorosa em termos da eficácia da sua execução pelos órgãos autárquicos²⁷.

2.2.2. DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIAÇÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA

2.2.2.1. A dívida global do MMC de operações orçamentais (OO), incluindo as correções efetuadas pela IGF (cf. item 2.1.1.1.), importava, no final de 2012/2014, nos seguintes montantes:

Figura 11 – Evolução e composição da dívida municipal (corrigida pela IGF)

Un: euro

DESCRIÇÃO		2012	2013	2014	VARIACÃO 2012/2014		
					Montante	%	
Dívida financeira	- EMLP	2 755 873	2 144 058	1 662 548	- 1 082 224	-39,6%	
	- ECP	0	0	0	0	-	
	- Leasing	42 387	24 899	105 551	63 164	149,0%	
	Subtotal	2 798 259	2 168 958	1 769 099	- 1 029 160	-36,8%	
Outras dívidas a terceiros	Outras	- MLP	0	0	0	-	
		- CP	1 281 724	1 390 787	1 587 628	305 904	23,9%
		Subtotal	1 281 724	1 390 787	1 587 628	305 904	23,9%
	FAM	- MLP			337 888	337 888	
		- CP			56 315	56 315	
		Subtotal			394 203	394 203	-
	Subtotal	1 281 724	1 390 787	1 981 831	700 107	54,6%	
Total geral	4 079 983	3 559 745	3 750 930	- 329 053	-8,1%		
Total parcial (exceto FAM)	4 079 983	3 559 745	3 356 728	- 723 256	-17,7%		

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 33

No período em análise, a dívida municipal de operações orçamentais **decreceu** cerca de **m€ 329**

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

(8%), passando para M€ 3,8²⁸, em resultado decréscimo da dívida de EMLP (M€ 1,1) e do aumento das “ outras dívidas a terceiros ” (m€ 700), que incluem, em 2014, a consideração, pela IGF, para efeitos da análise a efetuar, da dívida relativa à participação no FAM (m€ 394).

Entre 2012/2014, o **período de recuperação da dívida total da Autarquia**²⁹ apresentou **níveis reduzidos**, atingindo, no último ano (considerando a dívida do FAM), os seguintes valores:

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

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

Acresce que, nos indicados exercícios, **a receita disponível era sempre suficiente para solver toda a dívida municipal**³⁰ (taxas de cobertura de, respetivamente, 258%, 314% e 271%), incluindo, em 2014, a dívida do FAM.

Anexos, a fls. 31 e 32 (indicadores 25 e 26)

Por sua vez, no mesmo período, a **dívida municipal “ per capita ”** decresceu (passou de € 311 para € 286), **evidenciando, em qualquer dos casos, um valor pouco relevante.**

Anexos, a fls. 31 e 32 (indicador 28)

Entre 2012/2014, **o peso da dívida financeira de MLP** (no caso apenas relativa a EMLP) na dívida total também decresceu, passando de 68% para 44% (o mesmo acontecendo com o de toda a dívida de MLP, que passou de 68% para 53%).

Refira-se, no entanto, que da **comparação**, nos exercícios de 2012/2014, entre os **compromissos assumidos no exercício** e a **soma das despesas pagas com o montante das outras dívidas a terceiros de CP**³¹, resulta o seguinte:

Figura 12 – Compromissos assumidos / despesas faturadas (ou equivalente)

Un: euro			
DESCRIÇÃO	2012	2013	2014
1 - Compromissos totais assumidos para o exercício	13 928 039	15 282 242	13 748 172
2 - Despesas totais pagas	10 260 224	10 278 562	8 320 460
3 - Outras dívidas a terceiros de CP transitadas (exceto OT)	1 281 724	1 390 787	1 643 943
Diferença [1-(2+3)]	2 386 091	3 612 893	3 783 769

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 13, 25, 31 e 32 (indicador 20)

Assim, **a evolução e a situação financeira**, no período analisado, **não é tão positiva** como a que decorre

²⁸ Refira-se, atendendo à sua relevância para a evolução das componentes da dívida municipal, nomeadamente de CP, que, como já referimos, o MMC recorreu, em 2008, ao PPTH, decorrendo dessa operação uma alteração significativa da estrutura e exigibilidade da dívida municipal, com as consequências positivas idênticas (neste contexto, em especial, ao nível da análise da situação financeira de CP) às referidas, em nota de rodapé, na parte final do item 2.2.1.1..

²⁹ Resulta da estimativa do número de anos em que a Autarquia é capaz de pagar as suas dívidas com base num conjunto de receitas próprias regulares, abatidas ou não de algumas despesas rígidas e vinculadas (pessoal, juros de EMLP e serviço da dívida de locação financeira), admitindo alguma estabilidade nas grandezas consideradas.

³⁰ Não se desconhece, no entanto, que parte da dívida referida tem a natureza de médio e longo prazo.

³¹ Após a consideração das correções efetuadas pela IGF à informação financeira (cfr. item 2.1.1.).

apenas da análise da dívida municipal, pois **os compromissos já assumidos no final de 2014 e ainda não faturados** (que iriam agravar, num futuro próximo, a despesa e, eventualmente, a dívida do MMC)³², **importavam no relevante valor de M€ 3,8** (mais M€ 1,4 do que em 2012), que é, inclusivamente, superior ao da dívida total no final desse exercício (101%).

Em síntese, a **dívida global do MMC diminuiu entre 2012/2014** e evidenciava, em especial, no final do último ano, **um nível e uma estrutura adequados e sustentáveis atendendo ao seu quadro financeiro**, nomeadamente às receitas orçamentais, ainda que seja de salientar **o risco significativo decorrente do montante de compromissos já assumidos e ainda não faturados no final do último ano** (M€ 3,8).

2.2.2.2. O **stock da dívida de empréstimos de médio e longo prazos (EMLP) ascendia**, no final de 2012/2014, respetivamente, a **€ 2 755 872, € 2 144 058 e € 1 663 548** (decorrendo, no final do último ano, da execução de quatro contratos), o que traduz um **decréscimo**, no período, de cerca de **M€ 1,1 (40%)**.

Anexos, a fls. 34

O correspondente **serviço da dívida** (amortizações e juros) também **diminuiu naquele período (- 23%)**, importando, no ano de 2014, em m€ 502, valor que representa cerca de **6% da despesa total paga**.

Refira-se que, no final de 2014, não existiam EMLP em período de carência, pelo que o **serviço da dívida desta natureza**, a manter-se o atual quadro de contratos deste tipo, **não deverá crescer nos próximos anos**.

Anexos, a fls. 31 (indicador 13) e 35

2.2.2.3. Quanto a **empréstimos de curto prazo (ECP)**, o **MMC não tinha qualquer stock de dívida desta natureza no final de 2012/2014**, nem celebrou, em nenhum dos anos indicados, qualquer contrato deste tipo.

2.2.2.4. Por sua vez, a **dívida relativa a contratos de locação financeira**, apesar de ter sofrido um **acréscimo** no triénio examinado (149%), apresentou sempre **valores materialmente pouco relevantes** (respetivamente, m€ 42, m€ 25 e m€ 106), tendo o **correspondente serviço da dívida revelado igual tendência** (passou de m€ 22 para m€ 46).

Anexos, a fls. 33 e 34

2.2.2.5. A componente de **“ outras dívidas a terceiros ” decorrentes de operações orçamentais** (dívida administrativa ou comercial) **aumentou**, entre 2012/2014, **cerca de m€ 700 (55%)**, passando para **€ 1 981 831** (incluindo a dívida ao FAM, no total de € 394 203).

Anexos, a fls. 33

O **peso dessa dívida**, com a natureza originária de CP (excluindo, por isso, a dívida do FAM)³³, **na despesa total realizada/faturada também cresceu naquele período** (de 11,1% para 15,4%).

Anexos, a fls. 32 (indicador 23)

2.2.2.5.1. A evolução da **relação entre o saldo final de operações orçamentais e as outras dívidas a terceiros** (originariamente de CP) foi a seguinte:

³² Atendendo a que, segundo o ponto 2.6.1. do POCAL, o registo do compromisso é efetuado na sequência da assunção, face a terceiros, da responsabilidade de realizar determinada despesa, ou seja, os compromissos assumidos já vinculam o MMC perante terceiros.

³³ As análises efetuadas em que seja feita a referência a dívidas originariamente de CP ou similar não incluem a do FAM.

Figura 13 – Saldos reais de operações orçamentais

DESCRIÇÃO	Un: euro		
	2012	2013	2014
1 - Saldo final de operações orçamentais	273 431	903 849	1 857 108
2 - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP (exceto OT)	1 281 724	1 390 787	1 587 628
Diferença (1-2)	- 1 008 293	- 486 938	269 480

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 32 (indicador 22)

O MMC apresentou, em 2012/2013, **saldos reais negativos**, embora decrescentes, **de operações orçamentais**, mas, **em 2014, o resultado deste indicador já é positivo**, o que evidencia uma evolução favorável desta matéria nesse período e, **no último ano, a existência de capacidade para fazer face, atempadamente, ao pagamento das “ outras dívidas a terceiros “ de CP.**

2.2.2.5.2. Os prazos médios de pagamento (PMP) a terceiros (IGF)³⁴ e a fornecedores (DGAL)³⁵ foram os seguintes no período analisado:

Figura 14 – Prazos médios de pagamento

INDICADORES		2012	2013	2014	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
ICF	Prazo médio de pagamento a terceiros	87	78	123	36
	Prazo médio de pagamento a terceiros (incluindo aquisições em locação financeira)	89	79	127	38
DGAL	Prazo médio de pagamento a fornecedores (RCM n.º 34/2008)	65	43	43	-22

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 24 (indicadores 4 a 6)

Os **PMP a terceiros** e a **fornecedores**³⁶ **tiveram, entre 2012/2014, uma evolução de sentido diferente** (respetivamente, **aumento e diminuição de 36 e 22 dias**), decorrendo tal facto de o primeiro estar influenciado pelas correções efetuadas pela IGF ao nível da dívida municipal (cfr. item 2.1.1.1.), **passando para 123 e 43 dias.**

Realce-se, ainda, que, de acordo com os valores divulgados pela DGAL³⁷, o PMP a fornecedores passou, no final de 2015, para 26 dias, ou seja, menos 17 dias do que em 2014.

De qualquer modo, em 2014, o **PMP a terceiros**, ao contrário do de fornecedores, **continuava a exceder, de forma relevante, os parâmetros legalmente previstos**³⁸.

³⁴ A IGF efetua o apuramento do PMP a terceiros (e não apenas a fornecedores/empregados) com base numa metodologia distinta da que decorre da RCM n.º 34/2008, publicada no Diário da República (DR), I Série, de 22/02, após a alteração introduzida pelo Despacho n.º 9870/2009, de 6/04, do Ministro de Estado e das Finanças, publicado no DR, II Série, de 13/04.

³⁵ Calculado, por aquela entidade, com base na fórmula prevista na RCM a que aludimos na nota anterior e nos dados reportados pelos municípios.

³⁶ De acordo com as listas publicadas pela DGAL, com base em dados reportados pelas autarquias através do Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais (SIIAL), extraídos em 29/09/2014 (PMP de 2012 e 2013).

³⁷ Lista publicada pela DGAL com base em dados reportados no SIIAL, extraídos em 22/06/2016 (PMP de 2015).

³⁸ 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 arts. 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).

2.2.2.5.3. Por fim, os resultados dos **indicadores de liquidez**³⁹ são os seguintes:

Figura 15 – Indicadores de liquidez

INDICADORES	2012	2013	2014	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
Liquidez geral	66%	141%	146%	80,38
Liquidez reduzida	58%	134%	139%	81,22
Liquidez imediata	37%	71%	105%	68,13

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

Anexos, a fls. 24

Os **rácios de liquidez** evidenciam, em 2012, **resultados muito aquém dos parâmetros** geralmente tidos como referência **de uma situação de equilíbrio financeiro de CP**, mostrando-se **desrespeitada a regra do equilíbrio financeiro mínimo**⁴⁰, situação que se **inverteu a partir do ano seguinte**.

De facto, em 2013/2014 **passou a existir ajustamento entre as dívidas de CP e a liquidez do ativo**, situação que, **no último ano, também se verificava considerando apenas as disponibilidades**, o que evidencia e confirma, na sequência da significativa evolução positiva ocorrida ao nível da situação financeira de CP, a capacidade da Autarquia para cumprir atempadamente os compromissos dessa natureza.

Realce-se que a situação descrita não é mais do que a **consequência direta e necessária dos resultados positivos apurados ao nível do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial** (cfr. item 2.2.1.5.), pois, se for efetuada uma gestão orçamental realmente equilibrada, **qualquer dos indicadores de liquidez** apresenta, necessariamente, resultados dentro dos parâmetros mínimos exigíveis.

2.2.2.5.4. Ainda assim, **em consequência de atrasos de pagamento**, os fornecedores e empreiteiros **liquidaram significativos juros de mora à Autarquia**, tendo sido **pago**, entre 2012/2014, e **ficado em dívida no final do último ano**, respetivamente, **€ 93 604,58 e € 62 223,45**.

Anexos, a fls. 35

2.2.2.5.5. Em síntese, o **MMC**, na sequência da significativa evolução positiva ocorrida, nomeadamente, entre 2012/2014, **apresentava, no final do último ano, uma situação financeira de CP equilibrada**.

2.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL

2.3.1. APURAMENTO DOS LIMITES

2.3.1.1. Quanto a **2013**, a **DGAL divulgou** os valores dos **limites de endividamento líquido (EL) e de EMLP** previstos na LFL e respetiva Lei do Orçamento do Estado (LOE)^{41 e 42}.

³⁹ Que se destinam a medir a capacidade da entidade para solver atempadamente os seus compromissos de CP. A interpretação e, nalguns casos, o parâmetro de apreciação dos indicadores consta a fls. 24 dos Anexos.

⁴⁰ 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.

⁴¹ Cfr. art. 98º da Lei n.º 66-B/2012, de 31/12, e arts. 36º, 37º e 39º da LFL.

⁴² Os limites foram apurados, de acordo com a informação da DGAL, nos termos que descrevemos, relativamente à metodologia adotada na auditoria, nos Anexos (a fls. 5 a 12).

Todavia, no âmbito da presente auditoria, e ainda que seguindo a metodologia adotada pela DGAL, a IGF efetuou correções⁴³ com impacto no limite de EL para 2012, que, de acordo com o quadro legal, também se refletiram sobre o de 2013, o que não se verificou quanto ao de EMLP, pelo que os parâmetros adotados para verificar o respetivo (in)cumprimento são os que apresentamos de seguida.

Assim, o **limite de EL de 2013** é o seguinte:

Figura 16 – Limite de endividamento líquido

Un: euro

ANO	DESCRIÇÃO	ENDIVIDAMENTO LIQUIDO		
		VALORES DE REFERÊNCIA PARA APURAMENTO DO LIMITE ANUAL		LIMITE DO ANO
		Limite da LOE_ano anterior	Limite LFL (ano 2013)	
2013	DGAL	4 803 191	6 207 871	4 803 191
	IGF	4 710 444	6 207 871	4 710 444

Anexos, a fls. 38, 36 e 37

Por sua vez, o **limite de EMLP do mesmo ano** é de € 4 966 297.

Anexos, a fls. 39 e 40

Finalmente, a IGF apurou⁴⁴, para **2013**, no que se refere ao **limite de empréstimos de curto prazo (ECP)** previsto na LFL⁴⁵, o montante de € 496 630.

Anexos, a fls. 39 e 40

2.3.1.2. Para o **ano de 2014**, a DGAL divulgou o **limite da dívida total de operações orçamentais (DTOO)**, previsto no RFALEI⁴⁶ (que revogou a mencionada LFL) e na LOE desse ano⁴⁷, que corresponde ao apurado pela IGF, a saber:

Figura 17 – Limite da dívida total de operações orçamentais

Un: euro

APURAMENTO EFETUADO PELA IGF					LIMITE LEGAL DA DT DE 2014	LIMITE LEGAL DA DT DE 2014 APURADO PELA DGAL	DIFERENÇA
BASE DE CÁLCULO							
ANOS	RECEITAS CORRENTE COBRADA LÍQUIDA						
	Município	SM/SIM	Eliminação de eventual duplicação	Média a considerar			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = Σ[(2)-(4)]/3	(6) = (5) x 1,5	(7)	(8) = (6) - (7)
2011	6 899 815	0	0	7 296 323	10 944 484	10 944 484	0
2012	6 876 851	0	0				
2013	8 112 303	0	0				

Anexos, a fls. 41

2.3.2. ENTIDADES RELEVANTES

2.3.2.1. Segundo o conceito de **endividamento líquido total previsto na LFL⁴⁸**, eram suscetíveis de

⁴³ Que tiveram origem, por um lado, nas correções efetuadas na informação financeira do MMC e nos valores comunicados incorretamente quanto a outras entidades, e, por outro lado, na inclusão de entidades que não foram reportadas pela Autarquia à DGAL.

⁴⁴ De acordo com a metodologia constante dos Anexos a fls. 9.

⁴⁵ Art. 39º, n.º 1, da LFL.

⁴⁶ Cfr. arts. 52º a 54º da Lei n.º 73/2013, de 3/09.

⁴⁷ Cfr. art. 97º da Lei n.º 83-C/2013, de 31/12 (LOE_2014).

⁴⁸ Consagrado no art. 36.º, n.º 2, alíneas a) e b).

relevar, **para os limites de endividamento de 2013**, para além do Município, três entidades associativas municipais (AIRC – Associação de Informática da Região Centro, AMRPCS - Associação de Municípios Rede Portuguesa das Cidades Saudáveis e CIMPIN - Comunidade Intermunicipal do Pinhal Interior Norte ⁴⁹ e duas entidades de natureza empresarial (WRC – WEB para a Região Centro, SA e COIMBRAVITA – Agência de Desenvolvimento Regional, SA) ⁵⁰.

Anexos, a fls. 42

Todavia, no que concerne à empresa **COIMBRAVITA, SA** ⁵¹, ainda que tenham sido desenvolvidas diversas diligências pela equipa de auditoria, não foi possível obter qualquer elemento ou informação contabilística (nomeadamente, económica e financeira), pelo que **não pôde ser sequer analisada a sua eventual consideração para os limites legais**.

Por sua vez, **o endividamento da outra entidade de natureza empresarial participada pelo Município (WRC, SA) só releva para os limites legais caso não apresentasse**, em 2013, **resultados equilibrados**, de acordo com a LFL e o RJAEP ⁵².

O cumprimento da indicada **regra de equilíbrio pode ser aferido numa ótica anual ou plurianual** ⁵³, sendo necessário, neste último caso, **a apresentação de um plano previsional à IGF, o que não se verificou com a empresa referida**.

Deste modo, aplicando, quanto a 2013, **a regra de equilíbrio anual de contas** prevista no RJAEP ⁵⁴, verificou-se que a empresa WRC, SA cumpriu-a de forma autónoma (isto é, sem necessitar de qualquer transferência das entidades participantes com esta finalidade específica), pelo que **não releva**, nesse exercício, **para os limites legais de endividamento municipal**.

Anexos, a fls. 42 e 43

2.3.2.2. Em 2014, face ao novo quadro legal ⁵⁵, eram **suscetíveis de relevar, para efeitos do limite da DTOO, o MMC, oito associações** (três delas de municípios) e **duas entidades de natureza empresarial**, ou seja, mantêm-se as entidades referidas quanto ao ano anterior (exceto a CIMPIN, que foi extinta) e passam também a ser consideradas as seguintes: CIM – Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra, CESAB – Centro de serviços do Ambiente, AREAC – Agência Regional de Energia e Ambiente do Centro, ADCMMM – Agência para o Desenvolvimento dos Castelos e Muralhas Medievais do Mondego e DUECEIRA – Associação para o Desenvolvimento do Ceira e Dueça.

Anexos, a fls. 44

⁴⁹ A CIMPIN foi, entretanto, extinta, passando o MMC a integrar a Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra (cfr., infra, o perímetro relevante para o limite de endividamento do ano de 2014).

⁵⁰ WRC, SA e COIMBRAVITA, SA.

⁵¹ Segundo informações obtidas, foi deliberado, em assembleia geral de acionistas, ocorrida em 2012, a dissolução da sociedade, não tendo a Autarquia prestado qualquer esclarecimento adicional sobre a situação atual da participação nesta sociedade.

⁵² De harmonia com o art. 36º, n.º 2, al. b), parte final, da LFL, e o art. 40º, n.ºs 1 a 4, do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais (RJAEP), aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31/08.

⁵³ Cfr. art. 40º, n.ºs. 2 e 5, do RJAEP.

⁵⁴ Esta regra considera-se cumprida desde que o resultado líquido antes de impostos não se apresente negativo ou, caso isso não aconteça, o Município transfira para a empresa, até ao final do mês seguinte à data de encerramento das suas contas, o montante necessário à reposição do equilíbrio (cfr. art. 40º, n.ºs 2 a 4, do RJAEP).

⁵⁵ Cfr. art. 54º do RFAL.

Pelas razões já referidas no item anterior, **as duas entidades de natureza empresarial também não foram consideradas**, em 2014, para efeitos do respetivo limite legal.

Anexos, a fls. 45

2.3.2.3. Em síntese, o **perímetro das entidades relevantes para os limites legais de endividamento do MMC de 2013/2014** e a respetiva **percentagem de imputação**, são os seguintes:

Figura 18 - Entidades relevantes para efeitos dos limites legais de endividamento

IDENTIFICAÇÃO	LIMITES			% IMPUTÁVEL AO MUNICÍPIO	
	2013		2014	2013	2014
	Empréstimos	End. Líquido	Dívida Total		
MUNICÍPIO DE MIRANDA DO CORVO	SIM	SIM	SIM	100,00%	
CIMPIN	SIM	SIM		7,14%	
AIRC	SIM	SIM	SIM	1,87%	
AMRPCS	SIM	SIM	SIM	1,17%	1,29%
CIM - REGIÃO DE COIMBRA			SIM		3,96%
CESAB			SIM		1,61%
AREAC			SIM		9,09%
ADCMMM			SIM		12,50%
DUECEIRA			SIM		25,00%
WRC, SA	NÃO	NÃO	NÃO		
COIMBRAVITA, SA	---	---	---		

Anexos, a fls. 42 e 44

2.3.3. CONTROLO DOS LIMITES PREVISTOS NA LFL

2.3.3.1. Em 2013, o MMC, no que concerne ao **limite de endividamento líquido previsto na LFL e na respetiva LOE**, apresentou a seguinte situação:

Figura 19 – Controlo do limite de EL

Un: euro

EXERCÍCIO	LIMITE LEGAL		EL RELEVANTE EM 31/12		COMPARAÇÃO ENTRE O LIMITE E O EL RELEVANTE		% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE	
	DGAL	IGF	DGAL	IGF	DGAL	IGF	DGAL	IGF
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (2) - (4)	(7) = (3) - (5)	(8) = (4) / (2) *100	(9) = (5) / (3) *100
2013	4 803 191	4 710 444	160 644	330 115	4 642 547	4 380 329	3%	7%

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 46 a 50

Assim, **o MMC cumpriu o limite legal de EL de 2013**, com uma taxa de utilização muito reduzida (7%), situação que não se altera substancialmente considerando o *stock* em dívida dos EMLP legalmente excecionados (€ 387 557,54).

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

Figura 20 – Controlo do limite de EMLP

Un: euro

ENTIDADES	LIMITE LEGAL	STOCK DE EMLP RELEVANTE			% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE EM 31/12		
		Incluindo EMLP para consolidação financeira	Excluindo EMLP para consolidação financeira arrecadados até 2013	Excluindo todos EMLP para consolidação financeira	Incluindo EMLP para consolidação financeira	Excluindo EMLP para consolidação financeira arrecadados até 2013	Excluindo todos EMLP para consolidação financeira
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(2)/(1)*100	(6)=(3)/(1)*100
DGAL/IGF	4 966 297	1 756 501	1 396 501	1 396 501	35,37%	28,1%	28,12%

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 51 a 55

A **Autarquia cumpriu o limite de EMLP de 2013**, com uma taxa de utilização reduzida (35%), que diminui, naturalmente, caso não se considere a dívida de EMLP destinados a consolidação e/ou recuperação financeiras (28%)⁵⁶.

Saliente-se que os valores considerados são inferiores ao da dívida total desta natureza, pois estão legalmente excecionados EMLP com um capital em dívida de € 387 557,54 (18,1% do total), mas também que a sua consideração não altera, de forma substancial, a situação do MMC face a este limite de endividamento.

Anexos, a fls. 40

2.3.3.3.A Autarquia, em 2013, cumpriu o limite legal de empréstimos de curto prazo previsto na LFL⁵⁷, sendo de referir que nenhuma das entidades relevantes recorreu a este tipo de financiamento.

2.3.4. CONTROLO DO LIMITE CONSAGRADO NO RFALEI

2.3.4.1. Em 2014, o MMC, em termos do regime legal relativo ao limite da dívida total de operações orçamentais, apresentou a seguinte situação:

Figura 21 – Controlo do limite da DTOO

Un: euro

DESCRIÇÃO	DÍVIDA TOTAL DE OPERAÇÕES ORÇAMENTAIS DE 2014					
	LIMITE LEGAL E VALOR MÁXIMO ADMISSÍVEL (VMA)			DT EM 31/DEZ	% de UTILIZAÇÃO	
	Limite Legal (art. 52º, n.º1)	DT em 1/jan	VMA (art. 52º, n.º3, b))		Limite legal	VMA
(1)	(2)	(3)	(4)={3}+[(2)-{3}]*20%	(5)	(6) = {5}/(2)	(7) = {5}/(4)
DGAL	10 944 484	3 293 928	4 824 039	2 661 366	24%	55%
IGF	10 944 484	3 587 679	5 059 040	3 430 762	31%	68%

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 56 a 61

Assim, em 2014, a **Autarquia cumpriu o regime previsto no RFALEI**, com taxas de utilização do:

⁵⁶ Montantes que são suscetíveis de justificar, de harmonia, na época, com art.º 39º, n.º 3, da LFL, a ultrapassagem deste limite legal, mantendo-se esta solução atualmente no RFALEI quanto ao limite de endividamento previsto para os municípios (cfr. art. 52º, n.º 3, al. a) .

⁵⁷ Previsto no art.º 39º, n.º 1, da LFL.

- ✓ Correspondente limite legal ⁵⁸ de 31%;
- ✓ Valor máximo admissível para o exercício (VMA) ⁵⁹ de 68%.

Refira-se, ainda, que a **DTOO**, considerada para efeito do respetivo limite legal, **teve uma evolução positiva, pois diminuiu**, entre o início e final de 2014, **cerca de m€ 157**, respeitando, no final desse exercício, quase exclusivamente ao MMC (98%).

Anexos, a fls. 56-A

2.3.5. CONTROLO DA INFORMAÇÃO PRESTADA À DGAL

2.3.5.1. O MMC **cumpriu a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL** para efeitos do apuramento e acompanhamento do endividamento, em especial, dos limites legais, mas os dados reportados, quanto a **2013/2014, não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação nesta matéria.**

2.3.5.1.1. De facto, no que respeita a **2013, apurámos**, quanto ao **EL, uma diferença, para mais, no montante global de m€ 169**, resultante, por um lado, das correções efetuadas pela IGF na informação financeira do MMC (cfr. item 2.1.1.1.), e, por outro lado, da inclusão de três entidades relevantes que não foram, incorretamente, reportadas à DGAL (AIRC, AMRPCS e CIMPIN).

Anexos, a fls. 61

2.3.5.1.2. Por sua vez, **em 2014**, constatámos, ao nível da **DTOO**, as seguintes **diferenças, para mais**, respetivamente **no início e final do exercício**:

Figura 22 – Diferença apurada no reporte à DGAL

Un: euro

DESCRIÇÃO	DÍVIDA TOTAL		VARIACÃO
	1/jan/2014	31/dez/2014	
{1}	{2}	{3}	{4}={3}-{2}
1 - DGAL	3 293 489,87	2 661 365,80	- 632 124,07
2 - IGF	3 587 679,13	3 430 762,29	- 156 916,84
Diferença IGF / DGAL (2-1)	294 189,26	769 396,49	475 207,23

Anexos, a fls. 62

As **divergências, para mais**, entre os valores apurados pela IGF e os reportados pelo MMC, **resultaram** no:

- ✓ **Final de 2014**, das correções efetuadas pela IGF na informação financeira do MMC e dos valores de entidades relevantes omitidos (ADCMMM) ou incorretamente comunicados (CIMRC, AIRC, CESAB, AREAC, DUECEIRA e AMRPCS);
- ✓ **Início do mesmo ano**, das correções introduzidas pela IGF na informação da Autarquia.

Anexos, a fls. 63

⁵⁸ Consagrado no art. 52º, em especial, n.ºs 1 e 2, do RFALEI.

⁵⁹ Que decorre do disposto no art. 52º, n.ºs 1 e 3, al. b), do RFALEI, ou seja, atendendo a que o Município cumpria, no início do ano, o limite legal, a DTOO relevante neste contexto só podia aumentar, ao longo do exercício, o montante correspondente a 20% da margem existente no início do mesmo.

2.4. MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA E DE ALERTA PRECOZE

2.4.1. No final de 2013, o MMC, de acordo com o quadro legal⁶⁰, não evidenciava uma situação de desequilíbrio financeiro conjuntural ou estrutural.

Anexos, a fls. 64

2.4.2. Por sua vez, ao nível dos mecanismos de recuperação financeira previstos no RFALEI⁶¹, a situação da Autarquia, no final de 2014, atendendo aos parâmetros legalmente estabelecidos, era a seguinte:

Figura 23 – Saneamento e rutura financeiros

INDICADORES		SITUAÇÃO FINAL DE 2014	MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA (Padrões legais de referência)	
			Saneamento financeiro	Recuperação financeira municipal
1	DT - Stock de EMLP (ambos no final de 2014) (Município + entidades relevantes)	0,24	> 0,75 Art. 58º, n.º 1, b)	
	Média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores a 2014			
2	Divida total (DT) de operações orçamentais no final de 2014 (Município + entidades relevantes)	0,47	[1 ; 1,5] Art. 58º, n.º 2	> 3 Art. 61º, n.º 2
	Média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores a 2014		[1,5 ; 2,25] Art. 58º, n.º 1, a)	
			[2,25 ; 3] Art. 58º, n.º 3	

Anexos, a fls. 65 a 67

Assim, no final de 2014, o MMC não se encontrava em situação que possibilitasse ou obrigasse ao recurso a um dos mecanismos de recuperação financeira legalmente previstos.

2.4.2.1. Por sua vez, a situação do MMC, no final do mesmo ano, em termos de alerta precoce⁶², face aos parâmetros estabelecidos no RFALEI, era a seguinte:

Figura 24 – Mecanismos de alerta precoce

INDICADORES			SITUAÇÃO FINAL DE 2014	ALERTA PRECOZE (Padrões legais de referência)
1	Divida total (DT) de operações orçamentais no final de 2014 (Município + entidades relevantes)		0,47	[1 ; 1,5] (art. 56º, n.º 1)
	Média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores a 2014			=> 1,5 (art. 56º, n.º 2)
2	Taxa de execução da receita orçamental	2013	Receitas cobradas brutas	67%
		2014	Receitas previstas no orçamento final	
				< 85% (art. 56º, n.º 3) X

Anexos, a 65 a 67

Assim, estavam reunidas, no final de 2014, as condições legalmente previstas (atendendo ao resultado do indicador 2 e considerando os anos de 2013/2014) para que fosse emitido, pela DGAL, um alerta precoce⁶³.

⁶⁰ Cfr. arts. 40º e 41º da LFL e arts. 3º, n.º 4, e 8º, n.º 1, ambos do DL n.º 38/2008, de 7/03.

⁶¹ Cfr. art. 57º a 64º do RFALEI e Lei n.º 53/2014, de 25/08.

⁶² Cfr. art. 56º do RFALEI.

⁶³ No prazo de 15 dias a contar da data limite de reporte da informação prevista no art. 78º do RFALEI (art. 56º, n.º 4, do mesmo diploma) e destinado, neste caso, aos "(...) membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das autarquias locais (...)", bem como aos presidentes dos órgãos municipais, que, conseqüentemente, devem informar os respetivos membros na primeira sessão ou reunião seguintes (art. 56º, n.ºs 3 e 1, do RFALEI).

Reconhecemos, no entanto, que esta análise é discutível, pois entra em consideração com a taxa de execução orçamental de um exercício (2013) anterior ao da entrada em vigor do quadro legal (RFALEI) onde este instituto foi consagrado pela primeira vez quanto aos municípios.

Refira-se, de qualquer modo, que, segundo a informação disponível, a DGAL não emitiu, em termos formais e específicos, o referido alerta, mas tal situação decorre diretamente da informação disponível para os municípios no SIIAL, designadamente da “ Ficha do Município ”⁶⁴.

2.5. CONTROLO INTERNO E PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS

2.5.1. O MMC aprovou⁶⁵ e tem em vigor um **Regulamento do Sistema de Controlo Interno (RSCI)** que “ *estabelece os princípios gerais que disciplinam todas as operações (...), assim como as competências dos diversos serviços envolvidos na prossecução destes objetivos* ”.

Todavia, o referido RSCI, para além de **estar desajustado da atual estrutura e organização dos serviços municipais, não contempla regras ou procedimentos de controlo relacionados com a área do endividamento, nem foi atualizado no sentido de integrar as adequadas normas face às alterações legislativas entretanto ocorridas** (decorrentes, em especial da LCPA⁶⁶ e do RFALEI).

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

2.5.2. Do trabalho efetuado⁶⁷ resultaram **algumas fragilidades** ao nível do **sistema de controlo interno e dos procedimentos contabilísticos** (que descrevemos em mapa incluído nos Anexos), de que destacamos o facto de:

- ✓ As cauções e garantias prestadas por terceiros (a título de caução ou para o seu reforço) sob a forma documental não se encontram à responsabilidade de qualquer funcionário ou à guarda do tesoureiro, estando dispersas, designadamente, pelos processos de empreitada;
- ✓ O valor da amortização de contratos de EMLP, cujo pagamento se vence em cada um dos anos imediatos, não ser apresentado no passivo de CP do balanço, mas sim no MLP (ainda que, em destaque, numa linha intitulada de “ *Dívidas a instituições de crédito exigível a CP* ”).

Anexos, a fls. 68

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

3.1. Face ao exposto, concluímos que:

C1. Entre 2012/2014, **os balanços do MMC não refletiam, com inteira fiabilidade, em algumas rubricas do passivo exigível, a sua situação financeira**, pois foram efetuadas correções, para mais, em especial, no último ano, materialmente relevantes em termos absolutos (M€ 1,1) e com um peso muito significativo na dívida total reconhecida contabilisticamente (cerca de 129%), ainda que parte deste montante respeite à participação no FAM (m€ 394).

(cfr. itens 2.1.1. e 2.1.2.)

⁶⁴ Este relatório apenas pode ser extraído com o código de utilizador do Presidente da Câmara Municipal.

⁶⁵ Por deliberações da Câmara e Assembleia Municipais de, respetivamente, de 19/11/2001 e 28/12/2001.

⁶⁶ Lei dos compromissos e Pagamentos em Atraso (n.º 8/2012, de 21/02).

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

C2. Existiu, em 2012/2014, uma **prática reiterada de elevado emolamento na previsão das receitas orçamentais** (ainda que decrescente), com reduzidos índices de execução em termos globais (2014: 70%) e, em especial, na componente de capital (2014: 25%), do que decorria um risco significativo de realização e/ou existência de um montante relevante de despesa (2014: M€ 4,3) sem que existissem meios monetários disponíveis para efetuar o seu pagamento, o que **contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL e potencia uma gestão orçamental desequilibrada.**

(cfr. itens 2.2.1.2. e 2.2.1.3.)

C3. A **regra do equilíbrio orçamental prevista no RFALEI foi violada**, em 2014, em termos previsionais (no orçamento final), mas foi **cumprida ao nível da prestação de contas**, ou seja, atendendo à execução do orçamento desse ano, sendo tal situação suscetível, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira sancionatória, mas atendendo a que o RFALEI entrou em vigor nesse ano, as instruções do SATAPOCAL já foram divulgadas com o exercício em curso e, por fim, que foi cumprida ao nível da execução orçamental, não se justifica a realização de qualquer outra diligência.

(cfr. item 2.2.1.4.)

C4. O MMC apresentou, entre 2012/2014, **uma tendência no sentido da realização de uma gestão orçamental equilibrada**, atendendo, nomeadamente, aos resultados, no último ano referido, do indicador de equilíbrio substancial, ainda que continuasse a existir uma **significativa rigidez ao nível das despesas orçamentais**, com reduzidas (2014: 11%) margens de manobra para fazer face às demais despesas que, à partida, não se encontram já “ vinculadas ”.

(cfr. itens 2.2.1.5. a 2.2.1.8.)

C5. Entre 2012/2014, a **dívida global do MMC de operações orçamentais teve uma evolução favorável** (menos m€ 329 e 8%), **passando para M€ 3,8**, evidenciando, em especial no final do último ano, **um nível e uma estrutura adequados e sustentáveis atendendo ao seu quadro financeiro e uma situação financeira de CP equilibrada**, ainda que seja de salientar **o significativo risco decorrente do montante de compromissos já assumidos e ainda não faturados no final do último ano** (M€ 3,8).

(cfr. item 2.2.2.)

C6. A **Autarquia**, considerando, em cada momento, o conjunto de entidades relevantes, **cumpriu os limites legais de endividamento de 2013** (EL, EMLP e ECP) e de **2014** (DTOO), **bem como**, no último ano, **o valor máximo admissível para o exercício.**

O MMC **cumpriu**, quanto a 2013/2014, a **obrigação de prestação periódica de informação à DGAL**, mas os dados reportados **não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação**, pois foram **apuradas diferenças, para mais**, ao nível do EL (2013: m€ 170) e da DTOO (no início e final de 2014, respetivamente, m€ 294 e m€ 470), que resultaram, sobretudo, das correções efetuadas pela IGF na informação financeira e da omissão ou incorreto reporte das grandezas relativas a outras entidades relevantes.

(cfr. itens 2.3.1. a 2.3.5.)

C7. O MMC **não apresentava**, no final de 2013 e 2014, face, respetivamente, ao quadro legal previsto na LFL e no RFALEI, uma **situação de desequilíbrio conjuntural ou estrutural** ou **que possibilitasse ou obrigasse ao recurso a um dos mecanismos de recuperação financeira legalmente previstos**, mas **estavam reunidas as condições para que fosse emitido um alerta precoce.**

(cfr. itens 2.4.1. e 2.4.2.)

C8. O MMC tem em vigor um RSCI, que, para além de estar desajustado da atual estrutura dos serviços municipais, não contempla regras ou procedimentos de controlo relacionados com a área do endividamento, nem foi atualizado de modo a integrar as adequadas normas face às alterações legislativas entretanto ocorridas (decorrentes, em especial da LCPA e do RFALEI), ao que acresce que não dispõe de um departamento/serviço específico ou elemento que realize a função de controlo interno.

(cfr. item 2.5.1.)

C9. Das fragilidades apuradas em matéria de controlo interno e de procedimentos contabilísticos destacamos o **incorreto tratamento e salvaguarda das cauções e garantias prestadas por terceiros** (a título de caução ou para o seu reforço) sob a forma documental e a **inadequada apresentação no balanço do valor da amortização de contratos de EMLP** cujo pagamento se vence em cada um dos anos imediatos.

(cfr. item 2.5.1.)

3.2. Atendendo às conclusões formuladas, recomendamos o seguinte:

R.1. Regularização, ao nível da informação contabilística do MMC, das variações patrimoniais omitidas ou incorretamente refletidas, caso não tenham sido entretanto corrigidas.

(cfr. item 3.1./C1)

R.2. Elaboração rigorosa dos orçamentos de receita, em especial ao nível da de capital, fundamentando, de forma adequada, todas as rubricas previstas (estando ou não sujeitas a uma regra previsional e, em especial, nos casos em que o valor a orçamentar traduza uma evolução atípica - crescimento - 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./C2)

R.3. Cumprimento integral e sistemático, no futuro, do princípio do equilíbrio orçamental ao nível previsional e em termos de prestação de contas.

(cfr. item 3.1./C3)

R.4. Reforço da tendência de execução prudente do orçamento de despesa, com base na cobrança real das receitas e não apenas na sua previsão orçamental, de modo a garantir uma gestão orçamental verdadeiramente equilibrada e, assim, o pagamento atempado dos compromissos assumidos e ponderação e adoção de medidas que possam contribuir para uma redução, relevante e estrutural, das despesas municipais que apresentam uma elevada rigidez.

(cfr. item 3.1./C4)

R.5. Acompanhamento e controlo rigorosos da evolução da despesa e dívida municipais, de modo a conter os seus montantes em níveis adequados ao quadro financeiro da Autarquia, nomeadamente às receitas (designadamente, às realmente disponíveis, ou seja, após a dedução das despesas fixas e rígidas), devendo ser efetuada, em especial, quanto aos projetos executados com recurso a financiamento com capital alheio, uma análise prévia de custo/benefício, que integre, de forma sistemática, a previsão dos custos a suportar com o respetivo financiamento, exploração, manutenção e conservação, tendo em consideração a dimensão intergeracional das decisões político-financeiras.

(cfr. item 3.1./C4, C5 e C7)

R.6. Aperfeiçoamento dos procedimentos adotados ao nível da identificação das entidades relevantes para o limite legal de endividamento e prestação de informação rigorosa à DGAL, através da criação de procedimentos periódicos de recolha e validação de informação, que inclua o conjunto de entidades suscetíveis de relevarem, em cada momento, para os limites de endividamento municipal, o que também permitirá o acompanhamento e controlo sistemáticos da posição da Autarquia nessa matéria.

(cfr. item 3.1./C6)

R.7. Revisão do RSCI no sentido de o adequar à atual estrutura orgânica dos serviços e incluir os necessários procedimentos e controlos relacionados, designadamente, com a LCPA e o RFALEI, e criação/designação de um serviço ou pessoa responsável pela função de controlo interno.

(cfr. item 3.1./C8)

R.8. Controlo, arquivo conjunto e organizado por terceiro das cauções e garantias prestadas sob a forma documental e definição da responsabilidade pela sua guarda e adequada apresentação, no CP do balanço, dos valores relativos à amortização de EMLP exigíveis no exercício seguinte, ainda que mantendo a denominação da conta que espelha a natureza originária deste passivo.

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

Este trabalho foi realizado pela equipa constituída pelo Inspetor Carlos Bonny Dias, sob a coordenação da Chefe de Equipa Sónia Barbosa, que subscreve, em seu nome e do referido Inspetor, o presente relatório.

À consideração superior.

Chefe de Equipa

Assinado de forma
digital por SÓNIA
MARIA DA SILVA
BARBOSA
Dados: 2017.02.17
16:28:34 Z