

CONTROLO DO ENDIVIDAMENTO E DA SITUAÇÃO FINANCEIRA

MUNICÍPIO DE ALBUFEIRA

O Município apresentou uma situação financeira equilibrada e sustentável e cumpriu, em 2015, o regime legal da dívida?

Relatório n.º 2017/1018

Independência

InteGridade

ConFiança

PARECER:

Submeto o presente Relatório à consideração do Senhor Inspetor-Geral, com o meu acordo, sublinhando as propostas constantes dos pontos 4.1. a 4.3. do mesmo.

Subinspetora-Geral

Digitally signed by ANA
PAULA PEREIRA COSME
FRANCO BARATA SALGUEIRO
Date: 2018.02.23 13:26:22 Z

Concordo com o presente relatório, designadamente com as conclusões e recomendações (Ponto 3.), bem como com as propostas formuladas (Ponto 4.).
À consideração superior.

Chefe de Equipa
com Direção de Projeto

MARLENE LOPES
FERNANDES
2018.02.21 10:18:20 Z

DESPACHO:

Concordo.

Observo a importância das ações de controlo neste domínio para efeito do controlo estratégico da administração financeira do Estado que incumbe à IGF. Remeta-se a S. Ex.^a o Secretário de Estado do Orçamento.

Inspetor-Geral,



Digitally signed by VÍTOR MIGUEL
RODRIGUES BRAZ
Date: 2018.04.13 11:46:55 +01'00'

Relatório n.º 2017/1018

Processo n.º 2016/238/A3/819

**CONTROLO DO ENDIVIDAMENTO E SITUAÇÃO FINANCEIRA
MUNICÍPIO DE ALBUFEIRA**

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A presente auditoria foi realizada com o objetivo de confirmar se o Município de Albufeira (MA) apresenta uma gestão orçamental e financeira equilibrada e sustentável e se cumpriu o limite da dívida em 2015. De acordo com as evidências obtidas, a sua análise e avaliação e o exercício do procedimento do contraditório (Vd. Anexos 1 a 10), os principais resultados são, em síntese, os seguintes:

- 1.1. A dívida global do Município diminuiu cerca de 19,7 M€ (47,1%), entre 2013/2015, sendo de salientar que a taxa de cobertura pela receita total disponível foi, em 2015, de 454% e o MA apresentava uma situação financeira de CP positiva e equilibrada.
- 1.2. Em 2013, o MA aderiu ao Programa I do PAEL, tendo contratado um EMLP no montante de 16,7 M€, que amortizou antecipadamente em 2014, através de receitas próprias. Com o recurso a este mecanismo, foram implementadas medidas de otimização da receita e de redução da despesa, as quais, conjugadas com o crescimento das receitas (IMI e derrama), em resultado da recuperação económica verificada, potenciaram, nos exercícios seguintes, a evolução positiva dos diversos indicadores.
- 1.3. Em 2015, o Município superou a previsão da receita total em 18% e, ao nível da despesa, cumpriu a regra do equilíbrio orçamental, em termos previsionais e de prestação de contas.
- 1.4. Foi cumprido o regime previsto no RFALEI para a dívida total de operações orçamentais, com uma utilização de 20% do limite legal e de 52% do valor máximo admissível, dados que confirmam a sustentabilidade da dívida face ao quadro financeiro da Autarquia.
- 1.5. Os balanços do MA não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação financeira, tendo sido efetuadas correções, para mais, em 2015, de 1,1 M€ no passivo exigível. Subsistiam outras insuficiências referentes à adoção do POCAL decorrentes da incompleta inventariação do ativo imobilizado e da falta de implementação integral do subsistema de contabilidade de custos, esta última sanada em 2016.
- 1.6. No final de 2015, existiam processos judiciais em curso no montante de 11,1 M€ para os quais estavam constituídas provisões de apenas 545 m€, o que se revelava incoerente face ao elevado valor reclamado, correspondendo a uma situação de risco. Em 2016, foram reanalisados os processos e realizado o reforço das provisões.
- 1.7. Em 2015, o MA cumpriu a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL para efeitos do acompanhamento da Dívida Total de Operações Orçamentais, mas foram apuradas diferenças, para mais, em 2014 e 2015 de, respetivamente, 58 340 m€ e 1 041 719 €, que resultaram das correções efetuadas pela IGF na sequência da reconciliação de saldos de terceiros e do cálculo da dívida total.
- 1.8. Em matéria de controlo interno, destaque-se que não existia um departamento ou pessoa(s) responsável(eis) por essa função e a NCI não se encontrava ajustada à LCPA e ao RFALEI.

Diminuição da dívida global: taxa de cobertura pela receita disponível de 454%

Contributo fundamental do PAEL para a recuperação financeira

Execução orçamental superior a 100% e cumprimento da regra do equilíbrio orçamental

Cumprimento do limite da dívida total de operações orçamentais

Correções aos balanços e fragilidades na adoção do POCAL

Risco relacionado com os processos judiciais em curso

Correções no apuramento da dívida total

1.9. O PGRCIC apresentava algumas insuficiências ao nível da sua elaboração, implementação e monitorização, não estando articulado com a NCI nem com a estrutura orgânica dos serviços.

NCI e PGRCIC desajustados e incompletos

2. As principais recomendações formuladas à Câmara Municipal de Albufeira são as seguintes:

- 2.1. Adoção de procedimentos que garantam o adequado controlo dos registos das faturas na contabilidade da Autarquia e correção das fragilidades identificadas na adoção do POCAL;
- 2.2. Cumprimento do prazo de reporte dos FD à DGAL, até ao 10º dia útil de cada mês;
- 2.3. Adoção de procedimentos que assegurem a avaliação anual da necessidade de reforço das provisões constituídas, visando a sua articulação com os montantes que poderão vir a ser reclamados na sequência das decisões relativas aos processos judiciais em curso e a consequente diminuição do risco em que a Autarquia poderá incorrer;
- 2.4. Criação de procedimentos que assegurem o funcionamento e atualização sistemática do sistema de controlo interno implementado, garantindo a sua articulação com os controlos decorrentes da LCPA e do RFALEI;
- 2.5. Revisão do PGRCIC, de modo a assegurar a sua articulação e harmonização com a atual estrutura orgânica dos serviços municipais e com a NCI e ultrapassar as fragilidades identificadas, nomeadamente as relacionadas com a sua monitorização regular, a afetação de meios e os resultados previstos alcançar com as medidas específicas.

Principais recomendações

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO	6
1.1. Fundamento.....	6
1.2. Questões da ação e âmbito.....	6
1.3. Metodologia	7
1.4. Contraditório	7
2. RESULTADOS	8
2.1. Documentos de prestação de contas.....	8
2.2. Execução orçamental, dívida municipal e situação financeira.....	10
2.3. Controlo do limite de endividamento municipal previsto no RFALEI (2015)	19
2.4. Mecanismos de recuperação financeira e de alerta precoce.....	21
2.5. Controlo interno, procedimentos contabilísticos e PGRCIC.....	22
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	24
4. PROPOSTAS	26
LISTA DE ANEXOS	27

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

art.	Artigo
cfr.	Confrontar
CP	Curto prazo
CPC	Conselho de Prevenção da Corrupção
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
DT	Dívida total
DTOO	Dívida total de operações orçamentais
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
LFL	Lei das Finanças Locais
LOE	Lei do Orçamento do Estado
m€	Milhares de euros
M€	Milhões de euros
MA	Município de Albufeira
MLP	Médio e longo prazo
NCI	Norma de Controlo Interno
PA	Pagamentos em atraso
PAEL	Programa de Apoio à Economia Local
PGRIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
PMP	Prazo médio de pagamento
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
pp	Pontos percentuais
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RFALEI	Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais
RJAEPL	Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais
SIAL	Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais
TC	Tribunal de Contas
VMA	Valor máximo admissível

1. INTRODUÇÃO

1.1. Fundamento

Em cumprimento do plano anual de atividades da Inspeção-Geral de Finanças (IGF), foi realizada a presente ação ao Município de Albufeira (MA), enquadrada no Projeto “Contribuir para uma gestão orçamental e financeira rigorosa e um nível de endividamento sustentável na Administração Local em termos individuais e consolidados”, tendo por finalidade, no que respeita ao triénio 2013/2015, a/o:

1	Exame à qualidade da informação constante da prestação de contas.
2	Apreciação da evolução da gestão orçamental e da situação financeira do Município (triénio 2013/2015), incluindo, em termos genéricos, o controlo da aplicação da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA) ¹ .
3	Controlo do cumprimento do regime de endividamento previsto no Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI) ² e na perspectiva da Lei do Orçamento de Estado (LOE) ³ , em especial no que concerne ao limite legal.
4	Verificação da posição do Município em termos dos mecanismos de recuperação financeira previstos no RFALEI.
5	Levantamento do sistema de controlo interno instituído em relação a vários aspetos do endividamento e sua avaliação em termos da adequação e eficácia.

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

Face à finalidade da auditoria, foram identificados como principais fatores de risco, os seguintes:

- Falta de fiabilidade dos documentos de prestação de contas, em especial do passivo exigível;
- Inadequação das práticas de gestão atendendo ao exigível equilíbrio (orçamental e financeiro) e insustentabilidade das finanças locais;
- Incumprimento do quadro legal estabelecido no regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais (RFALEI), em matéria de limite da dívida total previsto para 2015.

1.2. Questões da ação e âmbito

Considerando a finalidade e os principais fatores de risco identificados, as questões de auditoria são:

Questão 1: O Município cumpriu o regime legal e, em especial, o limite da dívida de 2015?

Questão 2: O Município apresentou, no último triénio, uma execução orçamental e uma situação financeira equilibrada e sustentável?

O âmbito temporal da presente ação abrangeu os anos de 2013 a 2015, sem prejuízo do alargamento a períodos anteriores ou subseqüentes sempre que tal se justificou, tendo o ciclo de realização decorrido entre outubro de 2016 e abril de 2017 e incidiu sobre o Município de Albufeira, essencialmente, sobre o

¹ Lei n.º 8/2012, de 21/02.

² Aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 03/09.

³ Arts. 89º, 90º, 98º, 105º e 106º da Lei n.º 82-B/2014, de 31/12 (LOE 2015).

Departamento de Gestão e Finanças.

1.3. Metodologia

O trabalho desenvolvido seguiu a metodologia definida pela IGF, consubstanciada no guião “Controlo do Regime Financeiro das Autarquias Locais – Municípios”, com base nos seguintes principais critérios e procedimentos:

- a) Revisão dos saldos e registos efetuados nas principais rubricas que compõem a informação orçamental e financeira, em especial, ao nível do passivo exigível, para verificar o cumprimento dos princípios e regras contabilísticos consagrados em termos de finanças e contabilidade públicas;
- b) Controlo do cumprimento do quadro legal vigente em matéria de finanças locais, especialmente no que respeita a regras e princípios orçamentais aplicáveis às autarquias locais;
- c) Análise da evolução das principais grandezas (de acordo com a sua natureza) relevantes em matéria de dívida municipal;
- d) Análise de rácios e padrões de referência com o objetivo de concluir sobre o equilíbrio e a sustentabilidade orçamental e financeira do Município;
- e) Controlo do cumprimento do regime e do limite da dívida, atendendo ao quadro legal vigente em 2015;
- f) Apuramento de eventuais insuficiências dos dados reportados à administração central para a aferição e acompanhamento dos limites de endividamento.

Anexo 1

1.4. Contraditório

Nos termos do disposto no art. 12º (princípio do contraditório) do Decreto-Lei (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 Albufeira das principais asserções, conclusões e recomendações constantes deste documento, através do envio de um projeto de relatório em 09/08/2017.

A análise detalhada da resposta recebida em 23/08/2017 que, no essencial, não põe em causa as asserções, conclusões e recomendações que haviam sido explicitadas no projeto de relatório, consta do Anexo 10 do presente relatório, figurando a pronúncia da entidade auditada no Anexo 9.

Introduzimos nos pontos específicos do relatório os aspetos que, por revelarem informações, dados novos ou complementares relevantes justificam a sua inclusão neste documento.

Acresce salientar que o MA informou que “(...) foram tomadas algumas medidas que visam colmatar algumas das recomendações referidas, nos anos subseqüentes ao triénio objeto de auditoria (...)”.

Anexos 9 e 10

⁴ Aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010, de 05/04, do Ministro de Estado e das Finanças e publicado no DR, 2ª Série, de 12/04.

2. RESULTADOS

2.1. Documentos de prestação de contas

2.1.1. Fiabilidade da informação financeira

Do trabalho realizado⁵, com o propósito de aferir sobre a qualidade da informação financeira produzida pelo MA, resultaram as seguintes correções aos dados dos balanços do triénio 2013/2015⁶:

Figura 1 – Síntese das correções efetuadas aos balanços

Un: euro

COMPONENTES DO BALANÇO	CONTAS	2013		2014		2015	
		Valor	D/C	Valor	D/C	Valor	D/C
ATIVO	4122 - Investimentos financeiros - Fundo de Apoio Municipal			2 752 033,16	D		D
	47 - Imobilizações corpóreas					676,01	D
FUNDOS PRÓPRIOS	88/59 - Resultados	13 853,88	D	58 683,65	D	817 976,20	D
PASSIVO	221 - Fornecedores	13 853,88	C	58 683,65	C	816 880,74	C
	245 - Encargos com segurança social					243 036,50	C
	251 - Fornecedores de imobilizado					676,01	C
	258 - Credores diversas					1 025,46	C
	258127 - Credores das Administrações Públicas - FAM - MLP			2 358 937,16	C		
	258127 - Credores das Administrações Públicas - FAM - CP			393 156,00	C		
	2709 - Acréscimos e Diferimentos - Acréscimos de Custos					243 036,50	D

Fonte: Documentos contabilísticos e de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 2

As correções efetuadas correspondem:

- ✓ No passivo exigível de curto prazo, à dívida omitida contabilisticamente, em 2015, no montante, para mais, de 818 652 €⁷. Deste valor, 378 527,94 € referem-se à e 403 806,45 € à ⁸;
- ✓ A dívida incorretamente relevada em acréscimos de custos, no montante de 243 036,50 €;
- ✓ Ao reconhecimento da contribuição do MA para o capital do Fundo de Apoio Municipal (FAM) em

⁵ Que incidiu, em especial, sobre a qualidade da informação financeira, tendo sido circularizados e reconciliados os saldos, relativamente ao final de 2015, de:

- ✓ Quatro entidades com as quais o MA celebrou catorze contratos de empréstimos de médio e longo prazos (EMLP) - Direção-Geral do Tesouro e Finanças - que representavam, no final desse exercício, 100% do capital em dívida de EMLP: 17 566 507 €;
- ✓ Vinte e um credores de outro tipo (fornecedores c/c, fornecedores de imobilizado e outros), cujos créditos totalizavam 1,03 M€ e representavam 89% da dívida originariamente de curto prazo, constante da prestação de contas desse ano (1,16 M€), tendo-se obtido 86% das respostas.

Para além disso, foram analisados 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 examinada a qualidade da informação dos documentos de prestação de contas de 2015, as correções efetuadas aos anos de 2013 e 2014 respeitam somente às decorrentes daquele controlo que eram também suscetíveis de afetar a informação económico-financeira desses exercícios.

⁷ Que corresponde a 80% da dívida dessa natureza constante do balanço.

⁸ Do montante relativo à , 43 684,26 € dizem respeito a juros de mora cobrados pela empresa, que os serviços de contabilidade do MA desconheciam.

2014⁹, de acordo com a nota explicativa do SATAPOCAL, no ativo (em investimentos financeiros) e no passivo exigível (de médio e longo prazos – MLP - e de curto prazo – CP), no montante global de 2 752 093€.

Para além disso, atendendo ao disposto no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL¹⁰), constatámos algumas insuficiências, com repercussões ao nível da qualidade e fiabilidade da informação orçamental e financeira elaborada pelo MA, em especial a:

- ✓ Incompleta inventariação dos bens do ativo imobilizado do Município, quer em relação aos bens móveis quer aos bens imóveis;
- ✓ Falta de implementação integral do subsistema da contabilidade de custos¹¹.

Anexo 8

A Autarquia, em sede de contraditório, informou que “(...) no início do ano de 2016, foram alterados os procedimentos de lançamento das faturas no programa informático, no âmbito da implementação integral da contabilidade de custos, tendo sido realizada uma integração das várias aplicações informáticas existentes de forma a obter, a todo o momento, informação sobre o circuito de lançamento de uma determinada fatura”.

Acrescentou ainda que “(...) foi também implementado (...) o módulo de lançamento de faturas em conferência, que independentemente da confirmação das mesmas por parte dos serviços, permite o lançamento no ano n-1 de faturação desse ano que chega fisicamente ao Município no ano n, possibilitando refletir o custo no ano correspondente”.

Anexos 9 e 10

⁹ Por uma questão de comparabilidade e consistência, nomeadamente face a outros Municípios que o tenham feito nesse ano, procedemos à correspondente correção.

¹⁰ Aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22/02, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 162/99, de 14/09, DL n.º 315/2000, de 2/12, DL n.º 84-A/2002, de 5/04 e pelo art.º 104º da Lei n.º 60-A/2005, de 30/12.

¹¹ Os serviços do MA informaram que apenas foi implementada a contabilidade de custos em 2016, “...não obstante os esforços preliminares perpetrados pelo MA na tentativa de almejar uma sólida implementação do sistema de Contabilidade de Custos, nomeadamente, no ano de 2014 com a realização de várias ações de formação profissional de recursos humanos, bem como em 2015, com a reiniciação de trabalhos preparatórios que propiciariam o arranque experimental da sua operacionalização...”

2.1.2. Evolução dos balanços

As componentes dos balanços do MA, após as correções da IGF, apresentaram os seguintes valores e evolução:

Figura 2 – Evolução das componentes dos balanços

Un: euro

DESCRIÇÃO	2013	2014	2015	VARIÇÃO NO TRIÉNIO	
				Montante	%
Acréscimos e diferimentos	2 347 159,74	7 634 815,40	3 783 164,15	1 435 994,41	61%
Restante ativo	188 963 872,55	185 590 097,60	209 433 333,53	20 469 460,98	11%
ATIVO TOTAL	191 311 042,29	193 224 913,00	213 216 497,68	21 905 455,39	11%
Dívidas a terceiros	43 064 633,42	26 781 495,89	23 346 136,33	- 15 718 547,09	-46%
Provisões	1 272 545,76	677 774,32	544 348,84	- 728 196,92	-57%
Acréscimos e diferimentos	19 489 709,38	19 204 600,24	18 488 813,04	- 1 000 896,34	-5%
PASSIVO TOTAL	63 826 938,56	46 663 870,45	42 379 298,21	- 21 447 640,35	-34%
Património	98 277 054,28	98 277 064,28	98 277 064,28	0,00	0%
Restantes fund. próprios	29 207 039,45	48 283 978,27	72 560 135,19	43 353 095,74	148%
FUND. PRÓPRIOS TOTAIS	127 484 103,73	146 561 042,55	170 837 199,47	43 353 095,74	34%

Fonte: Balanços e auditoria da IGF

Anexo 3

Assistiu-se, assim, entre 2013 e 2015, a uma evolução favorável com um crescimento de 11% e 34% no Ativo e nos Fundos Próprios e um decréscimo de 34% no Passivo, em resultado, em especial, dos aumentos verificados nos Depósitos em instituições financeiras e Caixa de 30,5 M€ (266%) e em Resultados transitados de 31,5 M€ (247%), bem como da redução das Dívidas a terceiros de MLP em 15,3 M€ (44%).

A análise de alguns indicadores permite afirmar que:

- ✓ Diminuiu o grau de dependência do passivo exigível para financiamento do ativo (de 23% para 11%), tendo aumentado o correspondente peso dos fundos próprios (de 67% para 80%);
- ✓ O peso do passivo no ativo líquido decresceu, situando-se, no final de 2015, em 20%, tendo, também, reduzido o peso das dívidas de CP e MLP no passivo (de 13% e 55% em 2013 para 9% e 46% em 2015, respetivamente);
- ✓ O imobilizado tem sido principalmente financiado, como é desejável, por capitais permanentes¹², compostos maioritariamente por fundos próprios (apenas 12,45% de capitais alheios de MLP), sendo, ainda, de salientar, o reduzido grau de cobertura por capitais alheios de CP (2% em 2015).

Anexo 4 (indicadores patrimoniais, em especial, 7 a 13)

2.2. Execução orçamental, dívida municipal e situação financeira

2.2.1. Previsão e execução orçamental no triénio 2013/2015

2.2.1.1. A previsão e a execução das receitas e despesas tiveram a evolução seguinte:

¹² Por fundos próprios e financiamentos de MLP.

Figura 3 – Evolução e taxas de execução da receita e despesa

Un: Euro

RUBRICAS	PREVISÃO / EXECUÇÃO [valores absolutos]						PREVISÃO / EXECUÇÃO (%)			VARIACÃO DA EXECUÇÃO NO TRIÉNIO	
	2013		2014		2015		2013	2014	2015	(%)	(pp)
	Previsão	Execução	Previsão	Execução	Previsão	Execução					
1 - Saldo inicial	4.117.360	4.117.360	10.288.733	10.288.733	12.772.942	12.772.942	100%	100%	100%	210%	0 pp
2 - Reparação de bens pagos	37.969	13.345	20.000	113.340	15.000	23.738	15%	557%	158%	78%	143 pp
3 - Receita Corrente	69.610.424	58.230.000	66.440.712	73.215.550	70.477.014	86.083.977	98%	112%	122%	26%	24 pp
4 - Despesa Corrente	83.627.746	56.440.625	61.575.332	56.721.839	65.508.592	49.153.158	79%	92%	75%	-26%	- 4 pp
5 - Receita de Capital	21.810.425	11.514.504	7.856.340	6.988.402	1.532.803	1.586.423	53%	85%	104%	-86%	-1 pp
6 - Despesa de Capital	11.995.432	7.146.241	22.030.262	21.112.245	15.289.167	10.509.442	60%	95%	54%	47%	5 pp
7 - Receita Total (1+2+3+5)	95.625.178	83.875.604	83.805.594	90.607.026	84.797.759	100.659.080	88%	108%	118%	20%	31 pp
8 - Despesa Total (4+6)	95.625.178	71.586.868	83.605.594	77.834.083	84.797.759	59.662.600	77%	95%	70%	19%	7 pp

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

A receita total disponível (incluindo o saldo orçamental transitado da gerência anterior) cresceu 16,6 M€ (20%), passando para 100,5 M€, tendo tal evolução decorrido, essencialmente, do aumento das receitas correntes de 17,9 M€ (26%), de que destacamos a rubrica “01 - Impostos Diretos” com mais 17,8 M€ (54%) face a 2013, em que o IMI e a derrama aumentaram, respetivamente, 5,8 M€ (23%) e 309 m€ (44%).

Por seu turno, a despesa total paga decresceu 13,9 M€ (19%), importando, no final de 2015, em 59,7 M€, em resultado, sobretudo, da evolução das despesas correntes (menos 17,3 M€ face a 2013)¹³.

No mesmo período, o grau de execução orçamental da receita total disponível aumentou de 88% para 118%, sendo de salientar a evolução verificada na componente das receitas de capital (passou de 53% para 104%).

Anexo 3

Relativamente à execução e evolução das receitas de capital, é de destacar que o MA aderiu ao Programa de Apoio à Economia Local (PAEL)¹⁴, tendo celebrado com o Estado, em 24/06/2013, o respetivo contrato de EMLP, no montante de 16,7 M€ (após aditamento). Em 29/12/2014, o empréstimo foi amortizado, voluntária e integralmente, com recurso a meios próprios.

Na sequência da celebração deste contrato, o MA arrecadou 10 M€ em 2013 e 6,4 M€ em 2014, tendo assim transformado, naqueles anos, as “outras dívidas a terceiros” de CP em dívida financeira de MLP. Daqui decorreu a melhoria dos resultados dos indicadores que têm como variável as “outras dívidas a terceiros”¹⁵.

2.2.1.2. Apesar da evolução positiva verificada no triénio, em 2013 não foi arrecadada, face ao valor previsto, receita total de 11,8 M€, decorrendo tal situação, em especial, das rubricas “12.06 - Empréstimos a MLP” e “09 - Venda de Bens de Investimento”, com verbas não executadas de, respetivamente, 6,7 M€ e 3,5 M€.

A reduzida taxa de execução das receitas de capital em 2013 contrariou o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL. No entanto, tal situação resulta, fundamentalmente, da arrecadação

¹³ Sobretudo por força da evolução na rubrica “02 – Aquisição de Bens e Serviços”, que passou de 41,9 M€ para 23,4 M€.

¹⁴ Aprovado pela Lei n.º 43/2012, de 28/08 e regulamentado pela Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09.

¹⁵ Como é o caso do equilíbrio orçamental em sentido substancial, da vinculação orçamental e do prazo médio de pagamento.

das verbas relativas à 2.^a e 3.^a tranches do EMLP do PAEL (nos montantes de 3,3 M€ e 3 M€, respetivamente) apenas em 2014, quando estava prevista a receção da totalidade do empréstimo em 2013.

2.2.1.3. Nos anos de 2014 e 2015, a Autarquia cumpriu a regra de equilíbrio orçamental do RFALEI (art. 40^o), pois a previsão e execução da receita corrente bruta foi superior, em todas as fases do ciclo orçamental, à da despesa com a mesma natureza, acrescida das amortizações médias dos EMLP, conforme resulta da figura seguinte:

Figura 4 – Equilíbrio orçamental previsto no RFALEI

Un: euro

DESCRIÇÃO		CONTROLO DO CUMPRIMENTO DA REGRA DE EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL			
		2014		2015	
		Prestação de contas	Orçamento inicial	Orçamento final	Prestação de contas
Resultado	Montante	13 771 729,42	7 015 994,51	2 251 725,51	34 214 123,45
	Percentagem	123,2%	111%	103%	166%
Conclusão	Ótica anual	Cumprimento	Cumprimento	Cumprimento	Cumprimento

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

2.2.1.4. O MA respeitou, no triénio 2013/2015, o princípio do equilíbrio orçamental numa perspetiva substancial¹⁶, quer atendendo à execução autónoma do ano, quer no que respeita à execução global, conforme resulta da figura seguinte:

Figura 5 – Equilíbrio orçamental em sentido substancial

ANO	EXECUÇÃO DO ANO	
	Autónoma	Global
2013	151,71%	104,05%
2014	116,65%	115,16%
2015	163,22%	162,36%

Fonte: Documentos previsionais e de prestação de contas

Anexo 5

2.2.1.5. No mesmo período, a relação entre as disponibilidades orçamentais e o valor de algumas despesas de carácter regular e de compromissos já assumidos¹⁷ foi a seguinte:

¹⁶ Isto é, entrando também em consideração, entre outros aspetos, com a receita disponível e a despesa realizada e faturada, mas ainda não paga, bem como com os direitos refletidos contabilisticamente e ainda não arrecadados no final do exercício, mas com reduzido ou sem risco de cobrança.

¹⁷ Cfr. Anexo 1 - Objetivos e metodologia.

Figura 6 – Vinculação orçamental

Un: euro

DESCRIÇÃO	EXECUÇÃO			
	2013	2014	2015	
1 - Despesas de carácter regular, rígido e vinculado	38 723 496	50 450 744	35 147 039	
2 - Outras dívidas a terceiros de CP transferidas do ano anterior	28 037 556	7 023 814	845 768	
3 - Compromissos já assumidos	No final do exercício anterior e ainda não faturados	5 734 601	2 906 676	2 248 325
	Para o exercício no final do anterior (contas 04 e 05)	2 411 065	5 153 115	8 551 341
4 - TOTAL (1+2+3)	74 906 718	65 534 349	46 792 474	
5 - Disponibilidades orçamentais	83 875 607	90 607 026	100 469 080	
6 - Diferença (5-4)	8 968 884	25 072 677	53 676 606	
7 - Percentagem da receita não vinculada (6/5*100)	10,7	27,7	53,4	

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexos 4 e 5

Constata-se uma evolução positiva no valor global das receitas orçamentais que se encontrava comprometido, face a um conjunto de despesas certas¹⁸, que se repetem em todos os exercícios e que apresentam um elevado grau de inflexibilidade.

A percentagem de receita não vinculada passou de 10,7% em 2013 para 53,4% em 2015, o que evidencia que o MA apresentou uma crescente margem de manobra ao nível da gestão financeira, designadamente para fazer face às demais despesas municipais que, à partida, não se encontravam já “vinculadas”.

2.2.1.6. A análise de um elenco adicional de indicadores relativos à execução orçamental do MA, permite-nos afirmar o seguinte:

- ✓ A receita liquidada em cada exercício foi suficiente para fazer face aos compromissos assumidos, tendo o grau de cobertura passado de 101,7% em 2013 para 153,8% em 2015 e manteve-se sempre superior às despesas liquidadas (com fatura ou equivalente);
- ✓ Cresceu a taxa de cobertura da despesa paga pela receita disponível (de 114% para 168,4%);
- ✓ Aumentou o peso dos compromissos assumidos para o exercício no total das despesas realizadas e faturadas (passou de 103,6% para 106,3%).

Anexo 4 (indicadores orçamentais, em especial, 1 e 18 a 20)

2.2.2. Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (perspetiva global)

De acordo com o reporte do Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais (SIIAL), em 2015, o MA nem sempre cumpriu, dentro do prazo legalmente definido¹⁹, a obrigação de prestação periódica de informação prevista na Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA) à Direção Geral das Autarquias Locais (DGAL)²⁰.

¹⁸ Saliente-se que não consideramos para esta análise todo o tipo de despesa municipal com as características descritas.

¹⁹ Até ao 10º dia útil, de acordo com o DL de execução orçamental de 2015 (al. c), n.º 1, art.º 60.º do DL n.º 36/2015, de 09/03).

²⁰ Concretamente nos meses de janeiro, fevereiro, abril, maio e setembro.

Relativamente ao não cumprimento dos prazos de reporte à DGAL, em sede de contraditório, o Município apresentou um conjunto de justificações relacionadas com o funcionamento da aplicação SIAL, contudo, apesar destes argumentos, mantém-se a recomendação formulada pela IGF.

Anexos 9 e 10

Nesse ano, a evolução mensal de fundos disponíveis (FD) foi a seguinte:

Figura 7 - Fundos disponíveis reportados no SIAL

Un: euro

ANO DE 2015					
Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maió	Junho
41 190 590	28 491 018	20 928 572	17 112 602	17 551 062	19 193 936
Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro
32 082 293	26 365 117	28 920 597	42 008 938	43 644 734	50 582 883

Fonte: SIAL

Ao longo do referido período, de acordo com o reporte no SIAL, o MA não manteve pagamentos em atraso (PA), nem foram assumidos compromissos sem que existissem fundos para o efeito, situação confirmada também pelo controlo expedito e de carácter genérico que efetuámos.

Para aferir da razoabilidade e compatibilidade, numa perspetiva anual, dos montantes relevantes para os FD, efetuámos a comparação entre as receitas consideradas no apuramento dos FD de dezembro/2015²¹ e ²², o respetivo potencial máximo no final daquele exercício²³ e a receita total disponível face à execução orçamental²⁴, tendo constatado o seguinte:

Figura 8 – Comparação das receitas relevantes para os fundos disponíveis

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)	
2015	100 686 143	100 469 080	100 469 080	217 063	217 063

Fonte: SIAL e auditoria da IGF

²¹ Que corresponde à soma dos valores acumulados até novembro e os previsionais para dezembro.

²² 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.

²³ 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 ao abrigo do Quadro de Referência Estratégico Nacional com impacto no cálculo dos FD e ainda não recebidos.

²⁴ Que corresponde à soma do saldo orçamental do ano anterior com a receita arrecadada ao longo do exercício.

Deste modo, podemos afirmar que o valor global das receitas²⁵, considerado no apuramento dos FD de dezembro/2015, era consistente com o potencial máximo relevante para os FD e com a receita total disponível, pelo que o MA não empolou as receitas consideradas para efeitos de cálculo dos FD.

Da comparação, relativamente ao ano de 2015, entre o montante total dos compromissos assumidos ao nível dos FD e da execução orçamental da despesa, resultou o seguinte:

Figura 9 - Comparação dos compromissos assumidos

Un: euro

ANO	COMPROMISSOS		
	Fundos Disponíveis	Dotação orçamental da despesa	Diferença
	(1)	(2)	(3) - (2)-(1)
2015	65 766 784	65 766 784	0

Fonte: SIIAL, documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

No final de 2015, o valor total dos compromissos considerados nas duas bases referidas era igual, o que evidencia o cumprimento da LCPA nesta matéria, pois são adotadas, para os FD e as dotações orçamentais de despesa, regras idênticas quanto à assunção de compromissos (data e montante)²⁶.

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

Figura 10 – Articulação entre receitas e compromissos assumidos

Un: euro

ANO	RECEITAS			COMPROMISSOS TOTAIS NO 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 de dez	Potencial máximo relevante	Receita total disponível
	(1)	(2)	(3)		(5) = (1)-(4)	(6) = (2)-(4)	(7) = (3)-(4)
2015	100 686 143	100 469 080	100 469 080	65 766 784	34 919 350	34 702 296	34 702 296

Fonte: SIIAL e auditoria da IGF

Em 2015, os valores globais das receitas (em qualquer das perspetivas), eram suficientes para cobrir os compromissos totais assumidos no exercício, face à diferença entre as receitas relevantes (nomeadamente, atendendo ao indicado potencial máximo relevante) e os compromissos totais assumidos.

2.2.3. Dívida municipal e apreciação da situação financeira no triénio de 2013/2015

2.2.3.1. A dívida global de operações orçamentais do MA, incluindo as correções efetuadas pela IGF (cfr. item 2.1.1.), importava nos seguintes montantes:

²⁵ Ainda que previsionais quanto ao mês de dezembro e excluindo, de modo a tornar consistentes os valores comparados, as receitas consideradas pela Autarquia de janeiro/fevereiro do ano seguinte (art. 5º, n.º 1, do DL n.º 127/2012, de 21/06).

²⁶ Cfr. Manual de Procedimentos – Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (elaborado pela Direção-Geral do Orçamento) e Manual de Apoio à Aplicação da LCPA no Subsetor da Administração Local da DGAL, respetivamente, a páginas 25 e 26, segundo os quais as regras a adotar ao nível da assunção de compromissos, em termos de data e montante, devem ser idênticas ao nível dos FD e das dotações orçamentais de despesa (prevalecendo as consagradas na LCPA - cfr. o respetivo art. 13º).

Figura 11 – Composição e evolução da dívida municipal

Un: euro

DESCRIÇÃO		EXERCÍCIOS			VARIAÇÃO 2013/2015	
		2013	2014	2015	Montante	%
Dívida financeira	- EMLP	34 845 372	22 078 155	17 566 507	- 17 278 865	-49,6%
	Subtotal	34 845 372	22 078 155	17 566 507	- 17 278 865	-49,6%
Outras dívidas a terceiros	- FAM		2 752 093	2 358 937	2 358 937	
	-Outras de CP	7 023 814	845 768	2 218 559	- 4 805 255	-68,4%
	Subtotal	7 023 814	3 597 862	4 577 496	- 2 446 318	-34,8%
Total geral		41 869 186	25 676 017	22 144 004	- 19 725 183	-47,1%
Total parcial (exceto FAM)		41 869 186	22 923 924	19 785 067	- 22 084 120	-52,7%

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexos 3 e 6

A dívida global de operações orçamentais teve uma evolução positiva, pois diminuiu cerca de 19,7 M€ (47,1%), passando para 22,1 M€, em resultado, fundamentalmente, do decréscimo simultâneo da dívida financeira (17,3 M€) e administrativa/comercial de CP (4,8 M€), apesar do reconhecimento, em 2014 e 2015, da dívida relativa à subscrição das unidades de participação no FAM (2,8 M€ e 2,4 M€).

De destacar ainda a liquidação antecipada, no final de 2014, do EMLP contratado no âmbito do PAEL, no montante de 16,7 M€, com recurso a receitas próprias do Município.

Por sua vez, a taxa de cobertura da dívida municipal pela receita total disponível foi, em 2015, de 507,8% (que, no entanto, reduz para 453,7% caso se considere a dívida ao FAM), o que evidencia que bastaria uma parcela da receita disponível para solver toda a dívida municipal, sendo de salientar, ainda, que:

- ✓ O período de recuperação da dívida municipal²⁷ tendo em conta as receitas próprias regulares, era de 2,8 meses, resultado que se agrava para 4,3 meses caso se expurgue ao valor dessas receitas o das despesas rígidas e vinculadas (3,2 ou 4,8 meses, considerando a dívida ao FAM);
- ✓ A dívida municipal *per capita* é de 485 € ou de 542 €, caso se considere a dívida ao FAM.

Anexo 4 (indicadores orçamentais, em especial, 25, 25A, 26, 26A, 28, 28A, 29, 29A, 32 e 32A)

No entanto, no triénio referenciado, o peso da dívida de MLP na dívida total aumentou, passando de 83% para 88%, resultado do efeito simultâneo da diminuição da dívida total e do reconhecimento da dívida relativa à subscrição do FAM, na componente de MLP.

No final de 2015, o *stock* da dívida de EMLP reduziu para 17,6 M€ (relativo à execução de onze contratos), traduzindo um decréscimo face a 2013 de cerca 17,3 M€ (49,6%).

O correspondente serviço da dívida (amortizações e juros) cresceu no período 2013/2015, tendo passado de 2,8 M€ para 6,7 M€, ainda que tal evolução resulte, essencialmente, da amortização antecipada, no

²⁷ Resulta da estimativa do número de meses em que o MA 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.

último ano, de três empréstimos de MLP.

Anexo 4 (indicadores orçamentais, em especial, 13)

A componente de “outras dívidas a terceiros” decorrentes de operações orçamentais (dívida administrativa ou comercial) diminuiu, entre 2013/2015, cerca de 2,4 M€ (34,8%), passando para 4,6 M€ (incluindo a dívida ao FAM, no total de 2,4 M€).

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

Figura 12 – Saldos reais de operações orçamentais

Un: euro

DESCRIÇÃO	2013	2014	2015
1 - Saldo final de operações orçamentais	10 288 733	12 772 942	40 806 480
2 - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP (exceto O I)	7 023 814	845 768	2 218 559
Diferença A (1-2)	3 264 919	11 927 174	38 587 921

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexos 5 e 6

A Autarquia apresentou, no período em análise, uma evolução positiva da situação financeira de curto prazo, com crescentes saldos reais positivos de operações orçamentais, que passaram de 3,3 M€ em 2013 para 38,6 M€ em 2015, o que evidencia a contínua capacidade para efetuar, tempestivamente, o pagamento das “outras dívidas a terceiros”.

2.2.3.3. No período analisado, os prazos médios de pagamento (PMP) a terceiros (IGF)²⁸ e a fornecedores (DGAL)²⁹ foram os seguintes:

Figura 13 – Prazos médios de pagamento

INDICADORES		2013	2014	2015	VARIAÇÃO NO TRIMÉLIO
IGF	Prazo médio de pagamento a terceiros	94	17	27	-67
	Prazo médio de pagamento de imobilizado	90	11	29	-61
DGAL	Prazo médio de pagamento a fornecedores (RCM n.º 34/2008)	270	33	10	-260

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 4 (indicadores patrimoniais, em especial, indicadores 4 a 6)

Os PMP a terceiros e a fornecedores³⁰ diminuíram de forma significativa (respetivamente, em 67 e 260 dias), passando para 27 e 10 dias, ou seja, no biénio de 2014/2015, foram alcançados resultados dentro

²⁸ A IGF efetua o apuramento do PMP a terceiros (e não apenas a fornecedores/empreiteiros) com base numa metodologia distinta da que decorre da Resolução de Conselho de Ministros (RCM) n.º 34/2008, publicada no Diário da República (DR), 1ª Série, de 22/02.

²⁹ Calculado, por aquela entidade, com base na RCM a que aludimos na nota anterior, após a alteração introduzida pelo Despacho n.º 9870/2009, de 06/04 do Ministro de Estado e das Finanças, publicado no DR, 2ª Série, de 13/04 e nos dados reportados pelos Municípios.

³⁰ De acordo a lista publicada pela DGAL, baseada nos dados reportados pelas Autarquias através do SIIAL, extraídos em 10/10/2016.

dos parâmetros legalmente exigíveis³¹, e de acordo com os critérios de “boa gestão” financeira.

2.2.3.4. Por fim, os resultados dos indicadores de liquidez³² foram os seguintes:

Figura 14 – Indicadores de liquidez

INDICADORES	2013	2014	2015	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
Liquidez geral	246%	1028%	1377%	1131,26 pp
Liquidez reduzida	236%	996%	1357%	1120,95 pp
Liquidez imediata	140%	592%	1101%	961,75 pp

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

Anexo 4 (indicadores patrimoniais, em especial, 1 a 3)

Todos os rácios de liquidez registaram uma evolução positiva e evidenciam 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 mínimo³³, dada a existência de ajustamento entre as dívidas de CP e a correspondente liquidez do ativo, mesmo incluindo apenas as disponibilidades.

De qualquer modo, no triénio analisado, os fornecedores e empreiteiros, na sequência de atrasos de pagamento, principalmente de 2013, liquidaram juros de mora à Autarquia, no montante de, pelo menos, 5,2 M€, tendo sido pagos 4,5 M€³⁴ e estando em dívida, no final de 2015, cerca de 154,4 m€³⁵.

2.2.3.5. O MA, na sequência da significativa evolução positiva ocorrida, entre 2013/2015, passou a apresentar, no final do último ano, uma situação financeira de CP equilibrada, o que não se verificava no início do primeiro ano analisado.

Para a consecução daquele equilíbrio, contribuiu o facto de o MA ter aderido ao PAEL, pois, através das tranches auferidas, no valor de 16,4 M€, em especial em 2013, foi possível eliminar os pagamentos em atraso, reduzir o elevado valor pago em juros e restabelecer um normal relacionamento comercial com os fornecedores e empreiteiros³⁶.

Acresce que a concretização das exigências a que o MA se vinculou, decorrentes da adesão ao Programa I do PAEL³⁷, designadamente referentes à otimização da receita própria e à redução e racionalização da

³¹ 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).

³² Que se destinam a medir a capacidade da entidade para solver atempadamente os seus compromissos de curto prazo, cuja interpretação e, nalguns casos, o parâmetro de apreciação dos indicadores, consta dos Anexos.

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

³⁴ Que incluem 70 m€ de exercícios anteriores.

³⁵ Tendo sido anulados 608,9 m€ e considerados 147,6 m€ na sequência da circularização.

³⁶ Relacionamento esse que vinha sendo comprometido, face à situação financeira que o MA apresentava, pois, de acordo com a informação prestada pelos serviços, os mesmos confrontaram-se com procedimentos concursais que ficaram desertos, assim como com a recusa de prestação de serviços que não fosse a pronto pagamento e a apresentação de valores de aquisição mais elevados.

³⁷ Previstas no art.º 6 da Lei n.º. 43/2012, de 28/08.

despesa corrente e de capital, potenciou, nos anos seguintes, a evolução positiva dos diversos indicadores económicos.

2.3. Controlo do limite de endividamento municipal previsto no RFALEI (2015)

2.3.1. Apuramento do limite

O limite da dívida total de operações orçamentais (DToo), previsto no RFALEI³⁸, apurado pela IGF e coincidente com o divulgado pela DGAL, correspondeu a:

Figura 15 – Limite da dívida total de operações orçamentais

Unic. euro

BASE DE CÁLCULO					LIMITE LEGAL DA DT DE 2015
ANOS	RECEITA CORRENTE COBRADA LÍQUIDA				
	Município	SM/SIM	Eliminação de eventual duplicação	Média a considerar	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = $\sum [(2) : (4)] / 3$	(6) = (5) x 1,5
2012	58 148 520	0	0		
2013	67 222 766	0	0	65 899 690	98 849 536
2014	72 327 785	0	0		

Fonte: Documentos de prestação de contas e SIAL

2.3.2. Entidades relevantes

O perímetro das entidades relevantes para o limite legal da DToo³⁹ e a respetiva percentagem de imputação⁴⁰ são os seguintes⁴¹:

Figura 16 – Entidades relevantes para efeitos do limite da DToo

IDENTIFICAÇÃO	IMPUTÁVEL AO MUNICÍPIO	
	SIM/NÃO	%
MUNICÍPIO DE ALBUFEIRA	SIM	100%
CI-AMAL - Comunidade Intermunicipal do Algarve	SIM	6,25%
ALGAR - Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, SA	NÃO	5,66%

Fonte: Documentos contabilísticos e de prestação de contas das entidades relevantes, do MA e SIAL

A dívida da entidade de natureza empresarial participada pela Autarquia, a ALGAR, não releva para efeitos do limite legal, uma vez que apresenta resultados equilibrados, de harmonia com o previsto nos art.s 40º e 41º, do Regime Jurídico da Atividade Empresarial e das Participações Locais (RJAEP)⁴².

³⁸ Cfr. arts. 52º a 54º da Lei n.º 73/2013, de 03/09 (o regime relativo ao limite de endividamento de 2015 também decorre dos arts. 90º, 98º, em especial, n.º 8 e 105º da LOE desse ano).

³⁹ Cfr. art. 54º do RFALEI.

⁴⁰ Não obstante as várias insistências por parte do MA e da IGF, não foi possível obter elementos da (em fase de insolvência desde 2014) e (não apresenta contas desde 2003), onde o Município detinha participações de 0,35% e 9,99%, respetivamente.

⁴¹ Cfr. infra o que se dirá sobre a omissão praticada pelo MA no reporte de informação no que respeita às entidades relevantes para o limite legal de endividamento.

⁴² Lei n.º 50/2012, de 31/08.

2.3.3. Controlo do limite

Em 2015, o MA, em termos do regime legal relativo ao limite da DTOO⁴³, apresentou a seguinte situação:

Figura 17 – Controlo do limite da DTOO

Un. euro

DESCRIÇÃO	RFALEI DÍVIDA TOTAL DE OPERAÇÕES ORÇAMENTAIS (DTOO) DE 2015					
	LIMITE LEGAL E VALOR MÁXIMO ADMISSÍVEL (VMA)			DTOO EM 31/12	% DE UTILIZAÇÃO	
	Limite legal (art. 52º, n.º 1)	DT em 1/01	VMA (art. 52º, n.º 3, b))		Limite legal	VMA
(1)	(2)	(3)	(4) = (3)+(2)-(3)*20%	(5)	(6) = (5)/(2)	(7) = (5)/(4)
DGAL	98 849 536	22 865 758	38 062 513	18 743 891	19%	49%
IGF	98 849 536	22 924 098	38 109 186	19 785 609	20%	52%

Fonte: Documentos contabilísticos e de prestação de contas das entidades relevantes, do MA e SIAL

Anexo 7

A Autarquia cumpriu, independentemente das diferenças que resultam dos apuramentos da DGAL e da IGF (cfr. infra), o regime previsto no RFALEI, com taxas de utilização do:

- ✓ Correspondente limite legal⁴⁴ de 19% e 20%;
- ✓ Valor máximo admissível para o exercício (VMA)⁴⁵ de 49% e 52%.

Refira-se, ainda, que a DTOO, considerada para efeitos do respetivo limite legal, teve uma evolução positiva, pois, entre o início e o final de 2015, diminuiu cerca de 3,1 M€.

2.3.4. Controlo da informação prestada à DGAL

O MA cumpriu, quanto a 2015, a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL para efeitos do apuramento e acompanhamento do endividamento, em especial, do respetivo limite legal, mas os dados reportados não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação nesta matéria, pois foram apuradas as seguintes diferenças, para mais, respetivamente no início e final desse exercício:

Figura 18 – Diferenças apuradas no reporte da DTOO (DGAL / IGF)

Un. euro

DESCRIÇÃO	DÍVIDA TOTAL		VARIACÃO
	1/01/2015	31/12/2015	
(1)	(2)	(3)	(4) = (3)-(2)
1 - DGAL	22 865 757,58	18 743 890,64	- 4 121 867,04
2 - IGF	22 924 098,26	19 785 609,47	- 3 138 488,79
Diferença IGF / DGAL (2 1)	58 340,58	1 041 718,83	983 378,25

Fonte: Documentos contabilísticos e de prestação de contas das entidades relevantes, do MA e SIAL

⁴³ Lembramos que o MA violava, no final de 2012, os limites de EMLP e de endividamento líquido previstos na LFL.

⁴⁴ Consagrado no art. 52º, em especial, n.ºs 1 e 2, do RFALEI.

⁴⁵ 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.

As referidas divergências resultaram da:

- ✓ Inclusão das correções decorrentes da circularização/reconciliação de saldos de terceiros, efetuada pela IGF (nos montantes de 58 683,65 € e 1 061 688,71 €, reportados, respetivamente, a 31/12/2014 e 31/12/2015);
- ✓ Correção efetuada ao cálculo da DT do MA, reportado a 31/12/2015, para menos, no valor de 19 679,07 € (relativo ao saldo de operações de tesouraria, incorretamente reportado no SIIAL);
- ✓ Inclusão incorreta, por parte do MA, da Associação Nacional de Municípios Portugueses como entidade relevante (dívidas retiradas nos montantes de 343,07 € e 290,81 €, reportadas a 01/01/2015 e 31/12/2015, respetivamente).

Anexos 2 e 7

2.4. Mecanismos de recuperação financeira e de alerta precoce

No final de 2015, face aos parâmetros estabelecidos no RFALEI, a situação do MA, em termos de alerta precoce⁴⁶, era a seguinte:

Figura 19 – Mecanismos de alerta precoce

INDICADORES				SITUAÇÃO FINAL DE 2015	ALERTA PRECOCE (Padrões legais de referência)
1	Divida total (DT) de operações orçamentais no final de 2015 (Município + entidades relevantes)			0,30	[1 ; 1,5 [(art. 56º, n.º 1)
	Média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores a 2015				-> 1,5 (art. 56º, n.º 2)
2	Taxa de execução da receita orçamental	2013	Receitas brutas cobradas	108%	< 85% (art. 56º, n.º 3)
		2014	Receitas previstas no orçamento final	118%	

Fonte: SIIAL, documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

De acordo com as condições legalmente previstas, a situação financeira do MA não justificava a emissão de qualquer alerta por parte da DGAL, conforme decorria, igualmente, da informação disponível para os Municípios no SIIAL, designadamente no *output* “Ficha do Município”.

Ao nível dos mecanismos de recuperação financeira previstos no RFALEI⁴⁷, face aos parâmetros legalmente estabelecidos, a situação era a seguinte:

⁴⁶ Cfr. art.º 56º do RFALEI.

⁴⁷ Cfr. art. 57º a 64º do RFALEI e Lei n.º 53/2014, de 25/08.

Figura 20 – Saneamento e recuperação financeira

INDICADORES	SITUAÇÃO FINAL DF 2015	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)	0,03	> 0,75 (art. 58º, n.º 1, b)	-
Média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores a 2015		[1 ; 1,5] (art. 58º, n.º 2)	-
2 Dívida total (DT) de operações orçamentais no final de 2015 (Município + entidades relevantes)	0,30	1,5 ; 2,25 [] (art. 58º, n.º 1, a)	> 3 (art. 51º, n.º 2)
Média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores a 2015		[2,25 ; 3] (art. 58º, n.º 3)	-

Fonte: SIAL, documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Os valores apurados evidenciam que o MA não necessitava de contrair empréstimos para saneamento financeiro, nem se encontrava numa situação de rutura financeira que o obrigasse a recorrer ao mecanismo de recuperação financeira legalmente previsto (FAM).

2.5. Controlo interno, procedimentos contabilísticos e PGRIC

2.5.1. O MA aprovou e tem em vigor:

- ✓ Uma Norma de Controlo Interno (NCI)⁴⁸, desatualizada face às inúmeras alterações legislativas ocorridas, que não contempla regras ou procedimentos de controlo relacionados, designadamente, com a LCPA e o RFALEI⁴⁹;
- ✓ Um PGRIC⁵⁰, remetido ao Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), mas sem evidências do seu envio às restantes entidades previstas na Recomendação n.º 1/2009, de 01/07, do CPC⁵¹.

Os dois documentos não estão articulados entre si nem são coerentes com a atual estrutura orgânica dos serviços⁵². Acresce que o MA não dispõe de nenhum departamento/serviço específico ou elemento que desenvolva a função de controlo interno.

Destaque-se, ainda, que apenas foram efetuadas monitorizações do PGRIC em 2010 e 2011, embora este preveja a elaboração de relatórios anuais de acompanhamento não tendo também sido promovidas quaisquer revisões ao Plano inicial⁵³, apesar das desadequações referidas.

Acresce que o PGRIC não afeta meios específicos (humanos, financeiros e materiais) destinados à execução das medidas de prevenção apresentadas nem enuncia os resultados previstos alcançar com a sua implementação.

⁴⁸ Aprovada na reunião da Câmara Municipal de 27/12/2001.

⁴⁹ O MA informou que se “encontram em curso os trabalhos respeitantes à alteração ao Sistema de Controlo Interno vigente, no sentido de integrar toda a informação já existente referente a despachos, normas de serviço, e outras instruções dos vários departamentos, nomeadamente as Normas de Execução Permanente (NEP’s) e as Instruções de Trabalho (IT’s)”.

⁵⁰ Aprovado na reunião da Câmara Municipal de 29/12/2009.

⁵¹ Publicada no DR, 2ª Série, em 22/07.

⁵² Aprovada pela Assembleia Municipal em 19/12/2012 e publicada no DR n.º 5, 2.ª Série, de 08/01/2013.

⁵³ O MA informou que o PGRIC se encontra em revisão, estando prevista a sua conclusão em 2017.

Em sede de contraditório, o Município referiu que o Sistema de Controlo Interno foi revisto e atualizado, tendo sido aprovado em reunião de câmara de 20/06/2017, e que foi definido o departamento que irá acompanhar, monitorizar e avaliar a execução do referido sistema.

Acrescentou ainda que, relativamente ao PGRCIC, foram tomadas medidas, em 2017, com vista à sua monitorização regular, sendo que o mesmo será objeto de reanálise com vista à sua atualização e articulação com o novo Sistema de Controlo Interno e a atual estrutura orgânica.

Anexos 9 e 10

2.5.2. Do trabalho de campo realizado⁵⁴ resultaram algumas fragilidades ao nível do controlo interno e dos procedimentos contabilísticos, de que destacamos:

- ✓ A desadequada apresentação no passivo do balanço, das dívidas relativas a contratos de EMLP, cujo pagamento se vence em cada um dos anos imediatos;
- ✓ As operações características de acréscimos de custos e de proveitos nem sempre foram objeto de um adequado tratamento contabilístico, designadamente os juros a receber;
- ✓ Os montantes registados na conta 2921 - Provisões para processos judiciais em curso, no triénio analisado, de, respetivamente, 1,3 M€, 678 m€ e 544 m€ não são coerentes com a lista que nos foi facultada pelos serviços, relativa aos processos judiciais em curso, em que os valores reclamados eram de 12,9 M€, 9,2 M€ e 11,1 M€⁵⁵, o que poderá vir a constituir um risco para a autarquia.

Anexo 8

No âmbito do contraditório, o Município esclareceu que *“(...) na constituição de provisões relativas a processos judiciais em curso, atendendo à experiência vivenciada e pelos vários casos ocorridos onde os valores reclamados são excessivamente inflacionados, sendo por vezes 5 a 10 vezes mais do que o efetivamente pago, o critério utilizado em anos anteriores foi que só seriam constituídas provisões relativas a processos em que fosse muito provável o Município ser condenado e também quando o processo judicial se encontrava numa fase que permitisse apurar um valor aproximado da realidade com vista a determinar de forma mais fidedigna o valor real a pagar”*.

Acrescentou ainda que *“(...) atendendo às questões abordadas no decurso da auditoria da IGF, procedeu-se, no âmbito da elaboração da prestação de contas de 2016, à reavaliação das provisões criadas relativas a processos judiciais em articulação com o Revisor Oficial de Contas do Município, resultando no reforço da rubrica 2921 – Processos judiciais em curso, de forma a assegurar o pagamento de eventuais quantias decorrentes de sentenças desvantajosas para o Município, diminuindo desta forma o risco associado à incerteza inerente a este tipo de processos”*.

Anexos 9 e 10

⁵⁴ Em especial, através da aplicação de questionários e da realização de testes de conformidade e substantivos.

⁵⁵ Referentes a 28 processos de 2013, 30 de 2014 e 26 de 2015.

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Em face do exposto, as principais conclusões da ação, bem como as recomendações que formulamos à Câmara Municipal de Albufeira, são as seguintes:

Conclusão		Ponto do relatório	Recomendação
C1	Os documentos de prestação de contas de 2013/2015 não refletiam, com inteira fiabilidade, em algumas rubricas do passivo exigível, a sua situação financeira, tendo sido efetuadas correções, para mais, em 2015, de 1,1 M€. Subsistiam ainda outras insuficiências referentes à adoção do POCAL decorrentes da falta de implementação integral do subsistema de contabilidade de custos e da incompleta inventariação do ativo imobilizado.	2.1.1. e 2.1.2	R1 Adoção de procedimentos que assegurem o adequado controlo e registo de faturas e outros documentos na contabilidade da Autarquia e correção das fragilidades identificadas na adoção do POCAL.
C2	Os FD, em 2015, nem sempre foram reportados no SIAL dentro do prazo legalmente definido. No entanto, os FD apresentaram sempre valores positivos e o MA não manteve pagamentos em atraso, nem assumiu, nesse ano, compromissos sem fundos disponíveis.	2.2.2.	R2 Cumprimento do prazo de reporte dos FD à DGAL, até ao 10º dia útil de cada mês.
C3	Entre 2013/2015, a dívida global de operações orçamentais teve uma evolução favorável (menos 19,7 M€ e 47,1%), passando para 22,1 M€, evidenciando, em especial no final do último ano, um nível e uma estrutura adequados e sustentáveis atendendo ao quadro financeiro do Município, nomeadamente às receitas orçamentais.	2.2.3.1.	Não aplicável.
C4	O MA, impulsionado pela adesão ao PAEL em 2013 e pela evolução registada ao nível das receitas próprias e das despesas, apresentava, em 2015, uma situação financeira de CP positiva e equilibrada.	2.2.1.1. e 2.2.3.3. a 2.2.3.5.	Não aplicável.

Conclusão		Ponto do relatório	Recomendação	
C5	No final de 2015, existiam processos judiciais em curso, que transitaram para 2016, no montante de 11,1 M€, para os quais estavam constituídas provisões de apenas 545 m€, o que se revela incoerente com o elevado valor reclamado e corresponde a uma situação de risco para a Autarquia.	2.5.2.	R3	Adoção de procedimentos que assegurem a avaliação anual da necessidade de reforço das provisões constituídas, visando a sua articulação com os montantes que poderão vir a ser reclamados na sequência das decisões relativas aos processos judiciais em curso e a consequente diminuição do risco em que a Autarquia poderá incorrer.
C6	Em 2015, o MA cumpriu a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL para efeitos do acompanhamento da DTOO, mas foram apuradas diferenças, para mais, em 2014 e 2015 de, respetivamente, 58 340 € e 1 041 719 €, que resultaram das correções efetuadas pela IGF na sequência da reconciliação de saldos de terceiros e do cálculo da dívida total.	2.3.4.	R4	Implementação de procedimentos periódicos de identificação, circularização, recolha e validação de informação que inclua o conjunto de entidades suscetíveis de relevarem, em cada momento, para o limite de endividamento municipal (incluindo as entidades em fase de liquidação), o que também permitirá o acompanhamento e controlo sistemáticos da posição da Autarquia nessa matéria.
C7	<p>À data da realização da auditoria, o MA não possuía um departamento específico ou pessoa(s) responsável(eis) pela função de controlo interno e tinha em vigor uma NCI desatualizada (que não concretiza qualquer procedimento de controlo específico inerente ao cumprimento dos requisitos exigidos pela LCPA e pelo RFALEI).</p> <p>A NCI e o PGRIC não estão articulados entre si nem são coerentes com a atual estrutura orgânica dos serviços.</p> <p>Acresce que o PGRIC não foi revisto anualmente, não prevê a afetação de meios específicos para execução das medidas de prevenção apresentadas nem enuncia os resultados previstos alcançar com a sua implementação.</p>	2.5.1.	R5	Criação de procedimentos internos que assegurem o funcionamento e atualização sistemática do sistema de controlo interno.
			R6	<p>Revisão do PGRIC, de modo a assegurar a sua articulação e harmonização com a atual estrutura orgânica dos serviços municipais e com a NCI revista em 2017.</p> <p>Revisão do PGRIC de forma a colmatar as fragilidades identificadas, nomeadamente as relacionadas com a sua monitorização regular, a afetação de meios e os resultados previstos alcançar com as medidas específicas.</p>

4. PROPOSTAS

Em resultado do descrito, propomos:

4.1. O envio do presente relatório a Sua Exa. o Secretário de Estado do Orçamento, tendo em vista o encaminhamento a Sua Exa. o Secretário de Estado das Autarquias Locais.

4.2. O envio do presente relatório e respetivos anexos ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Albufeira, com menção expressa de dar conhecimento do mesmo aos restantes membros da Câmara Municipal e de remeter cópia à Assembleia Municipal, nos termos do previsto no n.º 2, al. o), do art. 35º da Lei n.º 75/2013, de 12/09.

4.3. Que a Câmara Municipal, nos termos do n.º 6 do art. 15º do DL n.º 276/2007, de 31/07 e do art. 22º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, dê conhecimento a esta Inspeção-Geral, no prazo de 60 dias a contar da receção deste documento, sobre o estado de implementação das recomendações efetuadas, juntando evidência documental, nos casos em que tal se justifique.

O presente trabalho foi realizado pela equipa constituída pelo Inspetor Serafim Rodrigues Silva e pela Chefe de Equipa Helena Fonseca, com Direção de Projeto de Marlene Fernandes.

À consideração superior.

Pela equipa

Chefe de Equipa MARIA HELENA
 AMARAL FONSECA
 2018.02.21 09:57:47
 Z

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1	Objetivos e metodologia
Anexo 2	Reconciliação de terceiros
Anexo 3	Balanços do triénio 2013/2015 (corrigidos pela IGF) e mapa de evolução da execução orçamental
Anexo 4	Indicadores do Município
Anexo 5	Controlo do equilíbrio orçamental em sentido substancial
Anexo 6	Evolução da dívida municipal
Anexo 7	Síntese da dívida total 2015 – apuramento da IGF
Anexo 8	Fragilidades detetadas no sistema de controlo interno e no PGRCIC
Anexo 9	Contraditório do Município de Albufeira
Anexo 10	Análise da resposta no âmbito do procedimento do contraditório institucional