

# **CONTROLO DO ENDIVIDAMENTO E DA SITUAÇÃO FINANCEIRA**

## **MUNICÍPIO DE TAROUCA**

---

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

**Relatório n.º 2018/1315**

**Independência**

**InteGridade**

**ConFiança**

**PARECER:**

Concordo. Sublinho os resultados evidenciados no parecer infra.  
À consideração do Senhor Inspetor-Geral.

Subinspetora-Geral  
Assinado de forma digital por  
ANA PAULA PEREIRA COSME  
FRANCO BARATA SALGUEIRO  
Dados: 2019.04.05 11:04:32  
+01'00'

Concordo, salientando o/a:

Assunção, em 2016, de um elevado montante de compromissos sem FD ( 9,3 ME ), situação que era suscetível, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira sancionatória para membros do órgão executivo ( atendendo às suas funções ou intervenção nos processos ), mas que deixou de relevar nessa sede dada a alteração ocorrida no respetivo regime e a consequente jurisprudência do Tribunal de Contas.

Prática reiterada, entre 2014/2016 de significativo empolamento na previsão das receitas orçamentais, dívida global materialmente relevante e desajustada do quadro financeiro da Autarquia e manutenção de uma situação financeira de CP desequilibrada (situações que persistiram em 2017 ).

Violação da regra de equilíbrio orçamental prevista no RFALEI e da obrigação de submissão de contratos de empréstimos de curto prazo a fiscalização prévia, situações que seriam suscetíveis de relevar em sede financeira, mas relativamente às quais não se justifica, pelas razões aludidas, outras diligências.

Observância, no final de 2016 e 2017, do regime relativo ao limite da dívida total de operações orçamentais.

À consideração superior.

Chief de Equipa  
com Direção de Projeto  
Digitally signed by  
ALEXANDRE VIRGÍLIO  
TOMÁS AMADO  
Date: 2019.04.05  
09:50:28 +01'00'

**DESPACHO:**

Concordo.  
Remeta-se a Sua. Ex.<sup>a</sup> o Secretário de Estado  
do Orçamento.

Inspetor-Geral.  
  
( Vitor Braz )

Assinado de forma digital por  
VÍTOR MIGUEL RODRIGUES BRAZ  
Dados: 2019.04.23 13:39:08  
+01'00'

Relatório n.º 2018/1315

Processo n.º 2017/238/A9/554

**CONTROLO DO ENDIVIDAMENTO E DA SITUAÇÃO FINANCEIRA  
MUNICÍPIO DE TAROUCA**

**SUMÁRIO EXECUTIVO**

A presente auditoria foi realizada com o objetivo de verificar se o **Município de Tarouca** ( MT ) cumpriu o regime legal de endividamento municipal, se apresenta uma gestão orçamental e financeira equilibrada e sustentável e se observou o regime consagrado na Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso ( LCPA ), tendo resultado do exame efetuado e do exercício do procedimento do contraditório ( anexos 1 a 7 ), em especial, os seguintes resultados:

## 1. Violação da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso ( LCPA )

1.1. Não tinham sido adotadas, em 2016 e 2017, todas as medidas necessárias ao exigível cumprimento da LCPA pois, no primeiro exercício indicado:

- ✓ Foram assumidos compromissos sem FD no montante total de 9,3 M€, situação que seria suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, mas relativamente à qual, atendendo à alteração ocorrida no regime de responsabilidade financeira dos membros dos órgãos executivos das autarquias locais e à jurisprudência do Tribunal de Contas ( TC ) sobre essa matéria, não se justifica a realização de outras diligências;
- ✓ As receitas, nas perspetivas do cálculo dos FD, do potencial máximo e face à execução orçamental, eram insuficientes para cobrir os compromissos totais assumidos no exercício ( diferenças relevantes de, respetivamente, 2,3 M€ e 2,2 M€ ).

Relevantes montantes de compromissos assumidos sem FD ( 2016: 9,3 M€ )

Incumprimento da LCPA

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

2.1. Prática reiterada, entre 2014/2016, de significativo empolamento na previsão das receitas orçamentais, em especial de capital ( que se manteve em 2017, ainda que por uma percentagem mais reduzida ), do que decorre um risco de realização e/ou existência de elevados montantes de despesa ( 2016: 3,4 M€ ) sem que existissem meios monetários disponíveis para o seu pagamento, o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas, nomeadamente, no POCAL e potencia uma gestão orçamental desequilibrada.

Prática reiterada de significativo empolamento na previsão das receitas orçamentais

2.2. A Autarquia manteve, no período indicado, uma gestão orçamental desequilibrada e pouco prudente, atendendo, em especial, aos resultados dos indicadores de equilíbrio substancial e de vinculação orçamental, não tendo adequado o nível de realização e/ou existência de despesa à real possibilidade de cobrança da receita.

Gestão orçamental desequilibrada

2.3. Violação, no biénio de 2014/2015, da regra do equilíbrio orçamental prevista no art. 40º, do RFALEI, situação que era suscetível, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira sancionatória, mas relativamente à qual não se justificam, pelas razões já aludidas, outras diligências.

Violação da regra de equilíbrio orçamental prevista no RFALEI

## 3. Dívida global relevante e situação financeira de curto prazo ( CP ) desequilibrada

3.1. A dívida global do MT de operações orçamentais, não obstante ter diminuído entre 2014/2016 ( 1,4 M€, tendência que se manteve em 2017, com um decréscimo, face ao ano anterior, de 771 mil euros ), continuava a importar, no final 2016, num valor materialmente relevante ( 12,8 M€ ) e desadequado ao seu quadro financeiro, ao que acresce uma estrutura que se repercute e condiciona a gestão orçamental dos exercícios futuros e riscos significativos para a sua evolução ( dívida resultante de um litígio judicial não reconhecida contabilisticamente de 1,1 M€ ).

Dívida global, ainda que decrescente, materialmente relevante e desadequada face ao quadro financeiro

3.2. Persistência, no final de 2016, de uma situação financeira de CP negativa e desequilibrada, com falta de capacidade para fazer face tempestivamente aos compromissos desta natureza, tendo resultado deste facto significativos custos financeiros ( juros de mora pagos, entre 2014/2016, de 243 mil euros, estando em dívida, no final do último ano, 56 mil euros ).

Manutenção de uma situação financeira de CP desequilibrada ( pagamento de juros de mora de 243 mil euros )

3.3. Transição, no final de 2015, de capital em dívida ( 355 mil euros ) de dois empréstimos de CP contratados e utilizados naquele nesse ano sem que tenham sido submetidos, quando da alteração da sua natureza de dívida pública flutuante para fundada, a fiscalização prévia do TC, situação que seria suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, mas que, pelas razões já apontadas, não justifica outras diligências.

Existência de ECP não amortizados no final do exercício em que foram contratados e utilizados

## 4. Observância do regime legal relativo ao limite da dívida total

4.1. Em 2016 e 2017, a Autarquia, de acordo, respetivamente, com a ação de controlo da IGF e a informação disponível no SIAL, cumpriu o regime do limite da dívida total de operações orçamentais previsto no RFALEI, bem como o VMA de cada um dos exercícios.

Cumprimento, em 2016 e 2017, do regime legal relativo ao limite da dívida total

**4.2. O MT cumpriu, naqueles anos, a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL nesta matéria, mas os dados reportados, quanto a 2016, não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação, pois foram apuradas diferenças, no início e final daquele ano, para mais, de 515 e 112 mil euros.**

Prestação de informação incorreta à DGAL

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

**5.1. Os documentos de prestação de contas de 2014/2015 do MT não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação financeira ao nível do passivo exigível, situação que se inverteu em 2016, pois, nesse exercício, as correções efetuadas pela IGF foram de 39 mil euros ( 3% da dívida de CP ), mas persistem outras insuficiências ao nível da adoção do POCAL, nomeadamente, a omissão de reconhecimento da totalidade do ativo imobilizado.**

Fiabilidade da informação contabilística ao nível do passivo exigível  
Omissão de reconhecimento da totalidade do ativo imobilizado

## 6. Regulamento do Sistema de Controlo Interno ( RSCI ) e Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas ( PGRIC )

**6.1. A Autarquia tem em vigor um RSCI que não foi atualizado face às alterações legislativas ocorridas ( RFALEI e LCPA ) e um PGRIC cuja execução não é significativa e que não se encontra ajustado à estrutura dos serviços em vigor, ao que acresce que não dispõe de nenhum departamento, serviço ou elemento responsável pela função de controlo interno.**

RSCI e PGRIC desatualizados  
Inexistência de responsável pela função de controlo interno

## 7. Principais recomendações

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

- ✓ Regularização das variações patrimoniais omitidas ou incorretamente refletidas e conclusão do processo da inventariação do ativo imobilizado;
- ✓ Adoção de procedimentos e controlos que garantam o cumprimento integral e sistemático do regime legal consagrado na LCPA, nomeadamente no que respeita à não assunção de compromissos sem FD;
- ✓ Elaboração de orçamentos cada vez mais rigorosos ao nível da receita prevista, conjugada com uma execução prudente do orçamento da despesa, visando, em especial, uma gestão orçamental realmente equilibrada e o cumprimento do princípio do equilíbrio orçamental previsto no RFALEI;
- ✓ Acompanhamento/controlo rigorosos da evolução da dívida municipal e adoção de medidas concretas, nomeadamente de redução de despesa e de otimização de receita, visando atingir um nível de endividamento global sustentável, o equilíbrio financeiro de CP e uma redução, relevante e estrutural, das despesas municipais que apresentam alguma rigidez;
- ✓ Adoção de mecanismos de controlo interno que garantam a submissão a fiscalização do TC de todos os atos e contratos de que resulte o aumento da dívida pública fundada da Autarquia ou os que modifiquem as condições gerais de empréstimos visados;
- ✓ Implementação de procedimentos e controlos que permitam o acompanhamento sistemático da posição da Autarquia ao nível do limite legal da dívida total, bem como o adequado reporte da respetiva informação à DGAL;
- ✓ Revisão da RSCI e do PGRIC no sentido de colmatar as omissões e insuficiências existentes e designação de um serviço ou pessoa responsável pela função de controlo interno.

Principais áreas das recomendações

## ÍNDICE

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>6</b>
<b>1.1. Fundamento.....</b>	<b>6</b>
<b>1.2. Questão de auditoria e âmbito.....</b>	<b>6</b>
<b>1.3. Metodologia .....</b>	<b>6</b>
<b>1.4. Contraditório .....</b>	<b>7</b>
<b>2. RESULTADOS .....</b>	<b>7</b>
<b>2.1. Documentos de prestação de contas .....</b>	<b>7</b>
<b>2.2. Orçamento, LCPA, dívida e situação financeira .....</b>	<b>9</b>
<b>2.3. Limite da dívida total de operações orçamentais previsto no RFALEI .....</b>	<b>18</b>
<b>2.4. Alerta precoce e mecanismos de recuperação financeira .....</b>	<b>20</b>
<b>2.5. Controlo interno, procedimentos contabilísticos e PGRCIC .....</b>	<b>21</b>
<b>3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>21</b>
<b>4. PROPOSTAS.....</b>	<b>24</b>
<b>ANEXOS 1 ( fls. 1 a 12 ), 2 ( fls. 13 a 18 ), 3 ( fls. 19 a 44 ), 4 ( fls. 45 a 59 ), 5 ( fls. 60 a 62 ), 6 ( fls. 63 ) e 7 ( fls. 64 a 72 )</b>	

### LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Al(s).	Alínea(s)
ATFD	Aumentos temporários de fundos disponíveis
Cfr	Confrontar
CP	Curto prazo
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DR	Diário da República
DL	Decreto-Lei
DTOO	Dívida total de operações orçamentais
EMLP	Empréstimo de médio e longo prazos
FAM	Fundo de Apoio Municipal
FD	Fundos Disponíveis
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
LOE_2016	Lei do Orçamento de Estado para 2016
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
LCPA	Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso
M€	Milhões de euros
MT	Município de Tarouca
MLP	Médio e longo prazos
NBDR	Notas ao Balanço e à Demonstração de Resultados
PCM	Presidente da Câmara Municipal
PGRIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
PMP	Prazo médio de pagamento
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
PSF	Plano de Saneamento Financeiro
RFALEI	Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais
RJAEPL	Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais
ROC	Revisor Oficial de Contas
RSCI	Regulamento do Sistema de Controlo Interno
SATAPOCAL	Subgrupo de Apoio Técnico à Aplicação do POCAL
SIIAL	Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais
TC	Tribunal de Contas
VMA	Valor máximo admissível

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. Fundamento

**1.1.1.** Em cumprimento do seu Plano de Atividades, a Inspeção-Geral de Finanças ( IGF ) realizou uma ação de controlo ao Município de Tarouca ( MT ), 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 “ .

### 1.2. Questão de auditoria e âmbito

**1.2.1.** A esta auditoria estiveram associados os seguintes **objetivos**:

Exame à qualidade da informação constante dos documentos de prestação de contas de 2016.
Apreciação da evolução da gestão orçamental e da situação financeira do Município (tríénio 2014/2016), incluindo, em termos genéricos, o controlo, no último exercício referido, da Lei n.º 8/2012, de 21/02 <sup>1</sup> .
Controlo do cumprimento, em 2016, do regime relativo ao limite da dívida total de operações orçamentais previsto na Lei n.º 73/2013, de 03/09 <sup>2</sup> , e na Lei n.º 7-A/2016, de 30/03 <sup>3</sup> .
Verificação, no que respeita ao final de 2016, da posição do Município em termos dos mecanismos de alerta precoce e de recuperação financeira previstos na indicada Lei n.º 73/2013.
Conhecimento do sistema de controlo interno instituído em relação a vários aspetos do endividamento e sua avaliação em termos de adequação e eficácia.

A auditoria incidiu, em especial, no tríénio de 2014/2016, sem prejuízo da sua atualização a 2017, sempre que possível, com base na informação constante do SIAL <sup>4</sup>.

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.

### 1.3. Metodologia

**1.3.1.** A presente ação baseou-se no programa de trabalho elaborado para o “ Controlo do Regime Financeiro das Autarquias Locais - Municípios “ ( os procedimentos a adotar estão sintetizados nos Anexos ), tendo a auditoria englobado:

- ✓ Recolha e análise de informação ( com recurso a um conjunto diversificado de mapas criados especificamente para estas auditorias );
- ✓ Utilização de uma *check list* de verificação da coerência entre os vários documentos que integram a prestação de contas;
- ✓ Realização de entrevistas com a dirigente responsável pela área auditada e outros colaboradores da entidade ( com base, nomeadamente, em questionários previamente concebidos );
- ✓ Execução de procedimentos de circularização e reconciliação de saldos de entidades terceiras ( credoras e relevantes para o limite da dívida total da Autarquia );

<sup>1</sup> Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA), tendo sido estabelecidos no Decreto-Lei ( DL ) n.º 127/2012, de 21/06, os procedimentos necessários à sua aplicação e à operacionalização da prestação de informação.

<sup>2</sup> Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais ( RFALEI ).

<sup>3</sup> Lei do Orçamento de Estado para 2016 ( LOE\_2016 ).

<sup>4</sup> Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais.

- ✓ Efetivação de testes de conformidade e substantivos.

Anexo 1 (fls. 1 a 12)

Relativamente ao PGRIC, a abordagem baseou-se no guião elaborado para o efeito <sup>5</sup>.

#### 1.4. Contraditório

**1.4.1.** Nos termos do disposto no art. 12º ( princípio do contraditório ) do Decreto-Lei ( DL ) n.º 276/2007, de 31/07, e no n.º 2, do art. 19º, e no art. 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF <sup>6</sup>, foi dado conhecimento formal ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Tarouca das principais asserções, conclusões e recomendações deste documento, através do envio, em 26/10/2018, de um projeto de relatório.

A resposta recebida ( EEL 2018/4487 ), em 14/12/2018, não põe em causa, no essencial, as asserções, conclusões e recomendações do projeto de relatório, ainda que teça algumas considerações sobre o conteúdo dos pontos 2.1.1., 2.2.1, 2.2.2. e 2.3. ( respetivamente, documentos de prestação de contas, previsão e execução orçamentais, LCPA e limite da dívida total de operações orçamentais ), cuja análise consta do presente relatório, figurando a pronúncia da entidade auditada no Anexo 7.

Não obstante o que antecede, introduzimos nos pontos específicos do relatório os aspetos que, por revelarem dados novos ou complementares, bem como divergências de entendimento relevantes, justificam a sua inclusão neste documento e nos Anexos.

Destaca-se, por fim, a afirmação do Presidente da Autarquia que *“(...) o presente relatório e respetivas conclusões mereceram a nossa melhor atenção, constituindo um importante instrumento de apoio ao enquadramento da ação dos eleitos e para os serviços municipais.”*

Anexo 7 ( fls. 64 a 72 )

## 2. RESULTADOS

### 2.1. Documentos de prestação de contas

**2.1.1.** Do trabalho realizado, com o propósito de **examinar a qualidade da informação financeira produzida pelo MT** <sup>7</sup>, em especial, **ao nível do passivo exigível**, resultaram as seguintes **correções** aos dados dos **balanços** do triénio de 2014/2016 <sup>8</sup>:

<sup>5</sup> Anexo ao Despacho n.º 9/2010, do Senhor Inspetor-Geral de Finanças.

<sup>6</sup> Aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010, de 5/04, do Ministro de Estado e das Finanças e publicado no Diário da República ( DR ), 2ª Série, de 12/04.

<sup>7</sup> Para efeitos da circularização e reconciliação de saldos com referência ao final de 2016 foi utilizado o resultado do respetivo procedimento promovido pelo Revisor Oficial de Contas ( ROC ) do MT e selecionado um conjunto adicional de entidades, sendo abrangidas:

- ✓ Todas ( cinco ) as entidades financeiras que concederam empréstimos de médio e longo prazos ( EMLP ) à Autarquia, que representavam a totalidade da dívida desta natureza ( decorrente de vinte e sete contratos );
- ✓ As duas instituições junto de quem o MT celebrou os contratos de locação financeira em vigor, respeitantes à aquisição de três viaturas;
- ✓ Quinze credores de outro tipo ( fornecedores c/c, fornecedores de imobilizado e outros ), cujos créditos totalizavam cerca de 2 M€, representavam 57% da dívida daquela natureza refletida contabilisticamente, tendo-se obtido 100% das respostas.

Para além disso, foram analisados, neste contexto, alguns eventos específicos, designadamente os valores reconhecidos em investimentos financeiros e na conta de “ acréscimos de custos ”.

<sup>8</sup> Atendendo a que apenas foi examinada a qualidade da informação dos documentos de prestação de contas de 2016, nomeadamente através dos referidos procedimentos de circularização e reconciliação de saldos, as correções efetuadas em 2014/2015 respeitam somente às decorrentes daquele controlo que eram também suscetíveis de afetar a informação económico-financeira desses exercícios.

Figura 1 – Síntese das correções efetuadas aos balanços

Un: euro

COMPONENTES DO BALANÇO	CONTAS	2014		2015		2016	
		Valor	D/C	Valor	D/C	Valor	D/C
<b>FUNDOS PRÓPRIOS</b>	59/88 - Resultados	299 995,12	D	523 046,08	D	4 594,95	D
<b>PASSIVO</b>	221 - Fornecedores conta-corrente	299 995,12	C	523 046,08	C	33 620,39	C
	268X - Outros credores					5 083,51	C
	2739 - Outros acréscimos de custos					34 108,95	D

Fonte: Auditoria da IGF

Anexo 2 (fls. 13 e 14)

As **correções** efetuadas<sup>9</sup>, nos anos de 2014/2016, para mais, **ao passivo exigível**, respeitam, exclusivamente, à consideração, em resultado do procedimento de circularização e reconciliação, dos montantes relativos a faturas emitidas pelos credores do MT que não se encontravam ou que estavam incorretamente refletidas, traduzindo-se no **aumento da dívida comercial/administrativa**, de cerca de, respetivamente, **300, 523 e 39 mil euros**, representando, no último exercício, aproximadamente 3% da dívida daquela natureza ( de CP ) refletida no balanço.

Anexo 2 (fls. 13 a 17)

Relativamente às correções efetuadas, o MT, no contraditório, veio esclarecer que do montante global de custos/dívida ( 38 703,90 euros ) que a IGF tinha considerado, em 2016, como não refletido contabilisticamente, afinal, 34 108,95 euros já se encontrava refletido em outros acréscimos de custos, o que confirmámos pelos documentos remetidos.

Todavia, ao contrário do que é afirmado pela Autarquia, embora o referido montante conste dos custos em 2016, o mesmo já não acontecia, ao contrário do que seria exigível, ao nível da respetiva dívida, pois a contrapartida do lançamento efetuado foi uma conta de passivo não exigível ( acréscimos de custos ), pelo que, não obstante termos procedido ao devido ajustamento, o valor da dívida omitida manteve-se.

Anexo 7 (fls. 70 a 72)

**2.1.1.1.** Saliente-se que a IGF constatou ainda, no âmbito do procedimento de circularização e reconciliação, **a existência de quatro faturas, não relevadas contabilisticamente no MT,** [REDACTED] **no montante total de 1 118 880,96 euros**<sup>10</sup>, **relativas a valores mínimos garantidos**<sup>11</sup>, com os quais a Autarquia não concorda.

Quanto a esta matéria, [REDACTED] interpôs contra o MT, desde 2013, quatro ações judiciais para

<sup>9</sup> As correções descritas foram tidas em conta na análise realizada pela IGF, nomeadamente em termos da dívida municipal, do regime de endividamento municipal e, quando relevantes, noutras grandezas consideradas na abordagem efetuada.

<sup>10</sup> Note-se que o valor total da dívida reclamada judicialmente é de 1 114 541,86 euros, subsistindo, assim, uma diferença de 4 339,10 euros, face a este montante.

<sup>11</sup> Dos anos de 2010, 2011, 2013 e 2014, sendo de referir que a omissão contabilística da dívida em causa constitui uma das ênfases colocadas pelo ROC do MT ( cfr. certificação legal de contas dos anos de 2014/2016 ) e constava das Notas ao Balanço e à Demonstração de Resultados ( NBDR ), que integram a prestação de contas de 2016.

recebimento dos montantes em dívida, tendo a primeira [REDACTED] sido declarada improcedente no início de 2017, considerando a Autarquia, de acordo com informação prestada pelo seu advogado, que idêntico desfecho irá verificar-se relativamente às restantes ações <sup>12</sup>.

Deste modo, da controvérsia existente sobre a exigibilidade da respetiva dívida ( encontra-se, como referimos, em litígio judicial ) não resulta, de forma inequívoca, que a mesma já constituísse dívida municipal no final de 2016, pelo que a **IGF não efetuou qualquer correção em sede da informação financeira do MT**, embora exista o risco desta situação poder vir a afetar, no futuro, aquela grandeza.

Anexo 2 (fls. 18)

**2.1.1.2.** Para além disso, atendendo ao disposto no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais ( POCAL <sup>13</sup> ), constataram-se **outras insuficiências**, com repercussões **ao nível da qualidade e fiabilidade da informação económico-financeira** elaborada pelo MT, designadamente no que respeita **à falta de inventariação total dos bens de domínio público e privado** <sup>14</sup>.

Anexo 6 (fls. 63)

O MT, no contraditório, confirma “ (...) a existência de algumas lacunas na inventariação e reconhecimento contabilístico do universo dos bens municipais. No entanto, a maioria dos bens, em especial os de maior valor patrimonial, estão inventariados. ”, tendo, ainda, acrescentado que, devido a um conjunto de iniciativas de natureza diversa, “ Nos últimos 4 anos [registou-se] uma significativa melhoria nesta matéria (...) ”.

Esclareceu, ainda, que “ Está em curso o processo de conclusão da inventariação dos bens municipais ”, tendo sido remetida uma cópia do despacho do Senhor Presidente da Câmara, de 18/06/2018, onde determina que sejam adotadas “ (...) as diligências necessárias à conclusão do processo de inventariação e valorização dos bens móveis e imóveis, direitos e obrigações constitutivos do património municipal (...), bem como acautele a valorização da totalidade dos bens atendendo os critérios plasmados no SNC-AP. ”.

Anexo 7 (fls. 70 e 71)

**2.1.1.3.** Em síntese, a análise realizada indicia que, em 2014 e 2015, **os documentos de prestação de contas do MT não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação financeira ao nível do passivo exigível, situação que se inverteu em 2016**, dada a reduzida materialidade das correções efetuadas **em termos absolutos** ( 39 mil euros ) e **no respetivo peso na dívida de CP ( 3% ), ao que acresce a não inventariação da totalidade dos bens do ativo imobilizado.**

## **2.2. Orçamento, LCPA, dívida e situação financeira**

### **2.2.1. Previsão e execução orçamentais**

**2.2.1.1.** No triénio de **2014/2016**, as **receitas e despesas previstas e arrecadadas/pagas** tiveram a evolução seguinte:

<sup>12</sup> Razão pela qual o MT não constituiu qualquer provisão relativamente a esses processos judiciais ( cfr. o disposto sobre o assunto nas prestações de contas de 2014 a 2016, em especial, no “ ponto 8.2.27 do POCAL - conta de provisões acumuladas ” das NBDR, que integram os documentos de prestação de contas do último referido exercício ).

<sup>13</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei ( DL ) n.º 54-A/99, de 22/02.

<sup>14</sup> Cfr. NBDR que integram as prestações de contas de 2014/2016 do MT, bem como as reservas constantes das certificações legais de contas emitidas pelo ROC.

Figura 2 – Evolução e taxas de execução da receita e despesa municipal

Un: euro

RUBRICAS	PREVISÃO / EXECUÇÃO (valores absolutos)						PREVISÃO / EXECUÇÃO			VARIACÃO DA EXECUÇÃO NO TRIÉNIO	
	2014		2015		2016		(%)			(%)	(pp)
	Previsão	Execução	Previsão	Execução	Previsão	Execução	2014	2015	2016		
1 - Saldo inicial	107 980	107 980	7 656	7 656	15 498	15 498	100%	100%	100%	-86%	0 pp
2 - Repos. não abatidas nos pagamentos	100	662	1 750	1 293	1 999	1 985	662%	74%	99%	200%	- 563 pp
3 - Receita Corrente	9 199 480	7 604 123	10 453 950	7 743 547	9 930 426	7 955 306	83%	74%	80%	5%	- 3 pp
4 - Despesa Corrente	9 199 480	6 653 952	9 038 100	6 400 900	8 483 922	6 604 108	72%	71%	78%	-1%	6 pp
5 - Receita de Capital	3 971 050	1 116 599	3 827 546	1 761 821	2 732 767	1 336 212	28%	46%	49%	20%	21 pp
6 - Despesa de Capital	3 971 150	2 167 757	5 245 146	3 097 920	4 196 768	2 537 133	55%	59%	60%	17%	6 pp
<b>7 - Receita Total (1+2+3+5)</b>	<b>13 278 610</b>	<b>8 829 365</b>	<b>14 290 902</b>	<b>9 514 317</b>	<b>12 680 690</b>	<b>9 309 001</b>	<b>66%</b>	<b>67%</b>	<b>73%</b>	<b>5%</b>	<b>7 pp</b>
<b>8 - Despesa Total (4+6)</b>	<b>13 170 630</b>	<b>8 821 709</b>	<b>14 283 246</b>	<b>9 498 820</b>	<b>12 680 690</b>	<b>9 141 241</b>	<b>67%</b>	<b>67%</b>	<b>72%</b>	<b>4%</b>	<b>5 pp</b>

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

Anexo 3 (fls. 19 e 20)

A **receita total disponível** ( incluindo o saldo orçamental transitado da gerência anterior ) importou, em **2016**, em **9,3 M€**, o que espelha um **crescimento de 480 mil euros ( 5% )** face a 2014, devido ao aumento verificado nas rubricas de receitas correntes e de capital ( respetivamente, 351 mil euros e 220 mil euros, ou seja, 5% e 20% )<sup>15</sup>, tendo a despesa total paga evoluído no mesmo sentido ( **mais 4%** ), passando de **8,8 M€** para **9,1 M€**, em resultado, sobretudo, do comportamento das despesas de capital ( 369 mil euros e 17% )<sup>16</sup>.

Realce-se que no final de 2015 transitou em dívida capital de um empréstimo de CP ( receitas não efetivas ), contratado para fazer face a dificuldades momentâneas de tesouraria, no montante 335 mil euros ( cfr. infra item 2.2.3.2. ), **resultando**, necessariamente, **desse evento**, no respetivo exercício, **a melhoria dos resultados dos indicadores que têm como variável as “ outras dívidas a terceiros ”**<sup>17</sup>, sem que de tal facto se possa imediatamente concluir que ocorreu uma evolução positiva ao nível da gestão orçamental.

Anexo 3 (fls. 19, 21 e 22)

Por fim, atendendo à informação do SIIAL, em **2017**, a:

- ✓ Receita total orçamental disponível prevista foi de 17 638 530 euros e a paga de 14 781 988 euros<sup>18</sup>, do que resulta uma taxa de execução de cerca de 84% ( superior em cerca de 12 pontos percentuais à de 2016 );
- ✓ Despesa paga prevista foi de 17 638 530 e a paga de 14 766 947 euros, evidenciando, assim, uma taxa de execução de 84%, também superior à de 2016.

**2.2.1.2.** De qualquer modo, a **análise à evolução da execução orçamental** permitiu constar que, entre 2014/2016, o MT:

- ✓ Teve uma **prática reiterada de empolamento na previsão das receitas orçamentais** ( taxa de execução, no último ano, de 73% ), em especial, na componente de capital, o que **contraria o objetivo visado**, nomeadamente, **pelas regras previsionais consagradas no POCAL**;
- ✓ **Criou**, artificialmente, através do mencionado **empolamento**, **a possibilidade formal de realização e/ou existência de despesas de elevado montante para o pagamento das quais não existiam disponibilidades financeiras** ( 2016: 3,4 M€ ), potenciando, assim, uma **gestão orçamental**

<sup>15</sup> Por força do comportamento verificado, respetivamente, nas transferências correntes e de capital ( Fundo de Equilíbrio Financeiro e rubricas da participação comunitária em projetos cofinanciados, nos montantes, de 220 mil euros e 246 mil euros ).

<sup>16</sup> Especialmente da rubrica de passivos financeiros ( 532 mil euros ).

<sup>17</sup> Como sejam, no contexto deste item, os relacionados com o equilíbrio orçamental em sentido substancial e a vinculação orçamental.

<sup>18</sup> Que resulta da soma do saldo orçamental da gerência anterior (SGS) com as receitas cobradas no exercício, nos montantes, respetivamente, de cerca de 167 761 e 14 614 227 euros.

**desequilibrada**, tendo, no entanto, tal risco diminuído cerca de 970 mil euros no período.

A Autarquia refere, no contraditório, sobre a recomendação efetuada nesta matéria, que vão ser implementadas medidas para assegurar o efetivo cumprimento.

Anexo 7 (fls. 66)

- ✓ **Violou, de forma reiterada**, não obstante alguma evolução positiva verificada, **o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial** atendendo às **execuções autónoma e global do ano**, pelo que o **risco potencial**, a que aludimos anteriormente, **acabou por se concretizar ao nível da execução orçamental**, pois a soma da receita municipal com alguns direitos de CP reconhecidos e não arrecadados não era suficiente para cobrir integralmente o montante das despesas faturadas ou equivalentes ( pagas e não pagas );
- ✓ **Apresentou**, ao longo do período, **uma significativa rigidez ao nível da despesa orçamental**, já que o valor global das receitas orçamentais encontrava-se, logo no início daqueles anos, significativamente comprometido face apenas a um conjunto de despesas certas <sup>19</sup> e que, em regra, se repetem em todos os exercícios e apresentam um elevado grau de inflexibilidade.

Acresce, neste contexto, que a Autarquia **cumpriu**, em 2016, **a regra do equilíbrio orçamental prevista no RFALEI** ( art. 40º ) **em todas as fases do ciclo orçamental** <sup>20</sup>, pois a receita corrente bruta foi superior à despesa com a mesma natureza, acrescida das amortizações médias dos EMLP.

O **mesmo não aconteceu**, no entanto, **considerando o biénio de 2014/2015, em que foi violado o referido regime legal**, pois o MT apresentou, **no primeiro ano, um desvio negativo ( 314 389,62 euros )** entre a receita corrente bruta cobrada e a despesa paga da mesma natureza acrescida das amortizações médias dos EMLP, mas que, atendendo a que era inferior a 5% das receitas correntes totais, **era suscetível e tinha de ser colmatado no ano seguinte** ( cfr. n.º 3, do art. 40º, do RFALEI ), **o que não veio a ocorrer, pois apresentou**, nesse exercício, **uma variação positiva nesse exercício ( 118 753,96)**, mas de **valor inferior à negativa do ano anterior**.

Anexo 3 (fls. 19 a 30)

A situação descrita é suscetível, em termos abstratos, de relevar em sede de responsabilidade financeira sancionatória, de harmonia com o disposto na al. b), do n.º 1, do art. 65º, da LOPTC <sup>21</sup>, sendo a eventual responsabilidade pela sua prática imputável ao(s) membro(s) do órgão executivo a quem, atendendo às funções que exercia(m), competia prevenir e garantir o cumprimento da indicada regra orçamental.

Todavia, importa ter em consideração a alteração introduzida pelo art. 248º da Lei n.º 42/2016, de 28/10, no n.º 2, do art. 61º, da LOPTC, que passou a consagrar que a responsabilidade financeira “ (...) prevista no número anterior recai sobre (...) os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, nos termos e condições fixadas para a responsabilidade civil e criminal nos n.ºs 1 a 3 do art. 36º do Decreto n.º 22257, de 25 de fevereiro de 1933.” <sup>22</sup>.

<sup>19</sup> Saliente-se que não entramos em consideração para esta análise com todo o tipo de despesa municipal com as características descritas, com as quais a situação, nesta perspetiva, seria ainda mais negativa.

<sup>20</sup> A análise desta matéria sofreu, em todos os anos abordados, algumas alterações face à que constava no projeto do relatório, pois relativamente ao EMLP do Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado ( PREDE ) tínhamos considerado um período de amortização de 5 anos ( que era o que constava do mapa “ 8.3.6.1. – Empréstimos ” do MT ), quando o correto era de 10 anos ( conforme foi alegado, posteriormente, no contraditório ), o que, naturalmente, modifica a respetiva amortização média anual e, conseqüentemente, do conjunto de empréstimos em vigor.

<sup>21</sup> Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas ( Lei n.º 98/97, de 26/08 ).

<sup>22</sup> Em que se prevê que: “ São civil e criminalmente responsáveis por todos os atos que praticarem, ordenarem, autorizarem, ou sancionarem, referentes a liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessões contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar um dano para o Estado. “, acrescentando-se nos seus n.ºs 1 e 2, respetivamente, que “ Os ministros que não tenham ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adotado resolução diferente; “ e “ Os funcionários que nas suas informações para os Ministros não esclareçam os assuntos da sua competência em harmonia com a Lei. “.

Desta alteração resulta que os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais só podem agora ser responsabilizados se não ouvirem as estações competentes ou se, quando esclarecidos de acordo com a lei, adotarem solução diferente, ou seja, à eventual responsabilidade financeira daqueles eleitos locais foram adicionados novos requisitos que conformam a referida responsabilização de uma forma diferente e que restringem “ (...) a extensão do âmbito dos factos financeiramente puníveis. ”<sup>23</sup>.

Na sequência da referida alteração, a jurisprudência do Tribunal de Contas ( TC ) tem sido consistente<sup>24</sup> no sentido de que não estando a exigência de tais elementos/requisitos da responsabilidade financeira dos responsáveis autárquicos prevista na ocasião da prática dos factos ( anteriores a 01/01/2017 ), não podem agora tais condutas ser puníveis atendendo ao disposto no n.º 2, do art. 2.º, do Código Penal, aplicável por força do n.º 4, do art. 67.º, da LOPTC.

Afirma-se, aliás, expressamente<sup>25</sup>, que as condutas, anteriores à entrada em vigor da alteração a que aludimos ( 01/01/2017 ), que “ (...), no momento em que foram praticadas (...) eram infrações financeiras puníveis, deixaram de o ser (...) ”, pois a referida alteração, “ (...) estabelece condições objetivas de punibilidade que à data, não existiam. ”, acrescentando-se, ainda, que “ (...) a consequência tenha que ser a do não sancionamento de todas as condutas praticadas (...) antes (...) ” da data indicada.

Face ao exposto, não se justifica a realização de outras diligências sobre esta matéria.

**2.2.1.3.** Em síntese, a **Autarquia**, entre 2014/2016, na sequência do empolamento sistemático da previsão das receitas orçamentais ( que persistiu em 2017, ainda que com um nível mais reduzido ), **não manteve**, tendo em conta o princípio da universalidade, **uma gestão orçamental prudente e equilibrada, uma vez que não adequou o nível de realização e/ou existência da despesa** ( e não apenas o seu pagamento ) **à real cobrança da receita** ( e não à sua mera previsão orçamental ).

Consequentemente, **não tem existido disponibilidade financeira suficiente para fazer face tempestivamente aos compromissos de CP assumidos perante entidades terceiras**, situação que, aliás, é confirmada, em especial, pelos resultados dos indicadores de equilíbrio em sentido substancial e de vinculação orçamental.

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

## **2.2.2. Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso ( perspectiva global )**

**2.2.2.1.** O MT **cumpriu**, quanto a **2016 e 2017**, em regra, atempadamente ( exceto nos meses de maio e julho do primeiro ano indicado<sup>26</sup> ), **a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL** ( através do SIIAL ) **relativamente à LCPA**.

**2.2.2.2.** Ainda assim, de acordo com os **dados reportados à DGAL**, a Autarquia apresentou, em 2016 e 2017, respetivamente, em quase todos os meses<sup>27</sup> e de agosto a dezembro, **fundos disponíveis ( FD ) negativos**.

<sup>23</sup> Acórdão n.º 7/2017 – 3.ª Secção – PL.

<sup>24</sup> Ainda que com uma classificação e enquadramento divergente destes novos elementos, pois, por exemplo, no Acórdão n.º 7/2017 – 3.ª Secção – PL, são considerados condições objetivas de punibilidade e, no Acórdão n.º 5/2017.29.MAR – 3.ª Secção – PL, requisitos constitutivos da responsabilidade financeira, ou seja, um elemento típico constitutivo da responsabilidade financeira para os responsáveis autárquicos a que aludimos.

<sup>25</sup> Acórdão n.º 7/2017 – 3.ª Secção – PL.

<sup>26</sup> Que foram reportados já depois do prazo legalmente definido ( até ao 10.º dia útil, de acordo com o disposto na al. c), n.º 1 do art. 60.º do DL n.º 36/2015, de 09/03 ) e até ao dia 10 de cada mês, a partir de maio de 2016 e em 2017 ( respetivamente, n.º 1, do art. 63.º, do DL n.º 18/2016, de 13/04, e n.º 1, do art. 95.º, do DL 25/2017, de 3/03 ).

<sup>27</sup> Com exceção de janeiro a março, maio e junho.

2.2.2.3. Em 2016, do controlo de carácter genérico efetuado pela IGF<sup>28</sup> resultou a assunção de elevados montantes de compromissos sem FD, como se evidencia de seguida:

Figura 3 - FD reportados no SIAL, ajustados pela IGF e compromissos sem FD

Un: euro

MÊS	FUNDOS DISPONÍVEIS		COMPROMISSOS LÍQUIDOS				
	Reportados	Ajustados pela IGF	Assumidos no mês	Assumidos sem FD			
				No cálculo	Ao longo do mês	Total	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(5)+(6)	
2016	janeiro	2 279 819	2 279 819	4 993 611	0	2 713 792	2 713 792
	fevereiro	726 306	726 306	725 223	23 563	0	23 563
	março	801 049	801 049	818 632	0	17 583	17 583
	abril	- 796 857	- 796 857	710 061	582 802	710 061	1 292 863
	maio	422 604	422 604	408 701	23 396	0	23 396
	junho	188 367	188 367	691 204	40 633	502 837	543 471
	julho	- 233 397	- 233 397	485 649	149 279	485 649	634 928
	agosto	- 496 439	- 496 439	588 917	450 000	588 917	1 038 917
	setembro	- 971 055	- 971 055	628 087	450 000	628 087	1 078 087
	outubro	- 1 602 321	- 1 602 321	718 131	450 000	718 131	1 168 131
	novembro	- 1 869 402	- 1 869 402	- 74 269	385 000	0	385 000
	dezembro	- 1 296 429	- 1 296 429	- 389 770	395 000	0	395 000
	<b>Total</b>			<b>2 949 674</b>	<b>6 365 058</b>	<b>9 314 732</b>	

Fonte: Dados extraídos do SIAL e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 31 e 32)

A análise efetuada pela IGF tem subjacente que os compromissos assumidos em cada mês são apurados através da diferença entre o montante total considerado em dois períodos de reporte consecutivos, ainda que o último deles seja corrigido pelos compromissos incluídos, pela primeira vez, na sequência da adoção do procedimento de agendamento<sup>29</sup>, no momento do próprio cálculo dos FD<sup>30</sup>.

Assim, em 2016, de acordo com o controlo da IGF, foram **assumidos compromissos sem FD** no montante de **9,3 M€**<sup>31</sup>, situação que também decorria **das contas correntes da Autarquia**, ainda que de montante inferior (**6,5 M€**), sendo de salientar que **nas situações em que foram assumidos compromissos sem FD, tal facto consta dos documentos extraídos da aplicação informática que integram o processo de despesa**.

Sobre esta matéria importa, ainda, salientar que na certificação legal de contas de 2016, emitida pelo ROC da Autarquia, a título de ênfase, é dito que “ (...) *face à insuficiência de FD, nos termos da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, o Município não poderia ter assumido qualquer compromisso durante o exercício de 2016, situação que tem sido basicamente ultrapassada pela emergência do seu funcionamento.*”<sup>32</sup>.

<sup>28</sup> Cujas metodologia está descrita detalhadamente nos Anexo 3 ( fls. 32 ).

<sup>29</sup> Trata-se de um procedimento incorreto adotado pelo MT, no que respeita às despesas de carácter permanente ou continuado, que permite, em termos informáticos, assumir um compromisso na contabilidade orçamental ( ao nível da dotação da despesa ) por um determinado montante ( em princípio, o que corresponde à despesa global do exercício ) e, simultaneamente, diferir e agendar mensalmente o seu impacto, total ou parcial, para efeitos dos compromissos relevantes para o cálculo dos FD, atendendo ao mês previsível de execução ( gradual ) da correspondente despesa ( Cfr. Anexo 3 a fls. 32-A a 32-C ).

<sup>30</sup> Em regra, os FD ajustados pela IGF também são influenciados pelo acréscimo, de imediato, aos apurados no momento do respetivo cálculo, dos aumentos temporários de fundos disponíveis ( ATFD ) posteriormente efetuados durante esse mês, pois, atendendo a que se trata de uma análise de carácter genérico e global, esta opção beneficia os municípios ao considerar que os ATFD são efetuados logo após o cálculo dos FD do mês ( melhorando, assim, desde logo, essa variável ), quando podem ter sido concretizados ao longo do mês e, assim, só a partir dessa data deveriam ter impacto sobre os FD.

Todavia, no presente caso, os FD apurados pela IGF são iguais aos reportados no SIAL, pois o MT já considera, incorretamente, nessa comunicação de um dado mês, os ATFD realizados e aprovados após o final do anterior, mas antes da data do respetivo reporte, pelo que não se justifica, atendendo aos pressupostos e para efeitos da análise da IGF, qualquer alteração quanto a esta matéria.

<sup>31</sup> Corresponde a 81% do total dos compromissos assumidos e com impacto nos FD no exercício de 2016 ( 11,5 M€ ).

<sup>32</sup> Constando igual reparo da certificação de contas do ano de 2015.

Tal situação é, aliás, expressamente referida nos despachos mensais subscritos, conjuntamente, pelo Presidente e Vereador da Câmara Municipal com pelouro financeiro<sup>33</sup>, a aprovar os FD disponíveis no início de cada mês<sup>34</sup>.

Os factos descritos **violam o disposto no nº 1, do art. 5º, da LCPA** (bem como o nº 2, do art. 7º, do DL n.º 127/2012, de 21/06), sendo **suscetíveis, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira sancionatória**, de harmonia com o previsto no n.º 1, do art. 11º, da LCPA, e na al. b), do n.º 1, do art. 65º, da LOPTC.

A eventual responsabilidade financeira associada à violação da LCPA é imputável ao(s) membro(s) do órgão executivo a quem, atendendo às funções que exercia(m) ou à sua intervenção no(s) processo(s), competia garantir o cumprimento da LCPA e, assim, em especial, prevenir a ocorrência das situações descritas, indiciando, para além disso, os factos expostos que tinham conhecimento de que estavam a violar o quadro legal.

Todavia, como já referimos, atendendo à alteração ocorrida no regime da responsabilidade financeira dos membros dos órgãos executivos das autarquias locais (com impacto nas situações anteriores a 1/01/2017, como é o caso) e à respetiva jurisprudência consistente do TC (cfr., por exemplo, Acórdão n.º 7/2017 – 3ª seção – PL), não se justifica a realização de outras diligências.

**2.2.2.4.** Para além disso, a **análise**, relativa a 2016, **destinada a aferir da razoabilidade e compatibilidade, numa perspetiva anual, dos valores respeitantes às grandezas relevantes e com influência no cumprimento da LCPA**, permitiu constatar que o **valor total das(os)**:

- ✓ **Receitas consideradas no apuramento dos FD de dezembro/2016<sup>35 e 36</sup> era consistente com o respetivo potencial máximo no final daquele exercício<sup>37</sup> e com a receita total disponível atendendo à execução orçamental<sup>38</sup> (em ambos os casos, inferior), pelo que não foram empoladas, em termos anuais, as receitas consideradas para efeitos de apuramento dos FD;**
- ✓ **Compromissos assumidos na perspetiva orçamental e ao nível dos FD apresenta alguma consistência no final do ano, pois a diferença, neste contexto, não é materialmente relevante (cerca de 15 mil euros), o que evidencia que, de um modo geral e numa perspetiva anual, são adotadas, naquelas duas óticas, regras idênticas quanto à assunção de compromissos<sup>39</sup>;**

<sup>33</sup> Exarados sobre as informações mensais elaboradas pela Chefe de Divisão Administrativa e Financeira.

<sup>34</sup> Onde, a título de considerando, se refere “ (...)i) Que, por fim, as dificuldades na implementação plena da LCPA, traduzida na ocorrência de fundos disponíveis negativos, inibindo a assunção do respetivo compromisso financeiro, poderiam levar à paralisação da gestão do Município de Tarouca (...).”, acrescentando-se que “ (...) na defesa e na prossecução do relevante interesse público municipal, urgente e inadiável, consubstanciado na necessidade imperiosa de realização das despesas certas e permanentes, (...), designadamente, vencimentos, encargos sociais, financiamentos, eletricidade, comunicações, protocolos com juntas de freguesia e instituições sem fins lucrativos e empreitadas de obras públicas, e outras eventuais, que os serviços financeiros procedam à assunção dos compromissos em causa e ao pagamento dos ditos encargos (...).”.

<sup>35</sup> Que correspondem à soma dos valores acumulados até novembro e os previsionais para dezembro e excluindo, de modo a tornar consistentes os valores comparados, as receitas consideradas pela Autarquia de janeiro/maio do ano seguinte (n.º 1, do art. 5º, do DL n.º 127/2012, de 21/06).

<sup>36</sup> Trata-se do reporte respeitante ao derradeiro mês do ano, único em que o valor previsional considerado (ainda que, eventualmente, apenas quanto a esse mês) nunca chega a ser objeto de correção, para efeitos de apuramento de FD, face à execução efetiva das receitas.

<sup>37</sup> Que resulta da soma da receita total cobrada (mapa de execução orçamental da receita) com o saldo, no final do ano, de recebimentos em atraso e transferências do QREN com impacto no cálculo dos FD e ainda não recebidos.

<sup>38</sup> Que decorre da soma do saldo orçamental do ano anterior com a receita arrecadada ao longo do exercício.

<sup>39</sup> Cfr. respetivamente, as páginas 23 e 26, do 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 (elaborado pela DGAL), segundo os quais as regras a adotar no que concerne à 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).

- ✓ **Receitas** ( em qualquer das perspetivas indicadas ) **era insuficiente para cobrir os compromissos totais assumidos no exercício** ( diferenças relevantes de, respetivamente, 2,3 M€ e 2,2 M€ ).

Anexo 3 (fls. 33 a 37)

Refira-se, ainda, que, no **cálculo e reporte dos FD de agosto a dezembro/2016**, embora tenha existido articulação temporal, o mesmo não se verificou em termos quantitativos, **entre as receitas<sup>40</sup> e compromissos<sup>41</sup>** considerados, de forma sucessiva e cumulativa, de janeiro a maio de 2017, ainda que de tal facto não decorra qualquer consequência em termos da possibilidade, artificial, de assumir, nesses meses, novos compromissos com base em receitas do ano seguinte, pois os FD reportados foram, ainda assim, sempre negativos.

Em contraditório, o MT tece algumas considerações sobre o incumprimento da LCPA, de que salientamos aquela em que é afirmado que *“ Têm vindo, sistematicamente, a ser implementadas medidas de maximização da receita e de controlo da despesa, visando para além da diminuição da dívida, assegurar o integral cumprimento da LCPA ( não aumento dos pagamentos em atraso e existência de fundos disponíveis ) ”*, mas *“( ... ) por razões alheias à vontade, em especial, do Presidente da Câmara e Vice-Presidente não foi sempre possível cumprir a LCPA. ”*.

Assim, o MT não põe em causa as asserções produzidas pela IGF, pelo que as mantemos na íntegra.

Anexo 7 ( fls. 65 )

**2.2.2.5.** Em síntese, **no final de 2016/2017, ainda não tinham sido adotadas**, pela Autarquia, **todas as medidas necessárias ao exigível cumprimento do regime legal consagrado pela LCPA**, persistindo **um significativo desajustamento entre o valor das receitas disponíveis e o dos compromissos assumidos**.

### 2.2.3. Dívida municipal e apreciação da situação financeira

**2.2.3.1.** A **dívida global do MT de operações orçamentais**, incluindo as correções efetuadas pela IGF ( cfr. item 2.1.1. ), importava, no **trienio 2014/2016**, nos seguintes montantes:

**Figura 4 – Composição e evolução da dívida ( corrigida pela IGF )**

Un: euro

DESCRIÇÃO	EXERCÍCIOS			VARIÇÃO 2014/2016		
	2014	2015	2016	Montante	%	
Dívida financeira	- EMLP	10 824 613	9 795 622	8 843 483	- 1 981 130	-18,3%
	- ECP	0	335 000	0	0	
	- Locação financeira	192 939	154 737	117 574	- 75 365	-39,1%
	Subtotal	11 017 552	10 285 359	8 961 057	- 2 056 495	-18,7%
Outras dívidas a terceiros	- FAM	401 774	373 076	315 680	- 86 094	-21,4%
	- Outras	2 739 617	3 128 062	3 478 334	738 716	27,0%
	Subtotal	3 141 391	3 501 138	3 794 013	652 622	20,8%
<b>Total geral</b>	<b>14 158 943</b>	<b>13 786 497</b>	<b>12 755 071</b>	<b>- 1 403 873</b>	<b>-9,9%</b>	
<b>Total parcial (exceto FAM)</b>	<b>13 757 170</b>	<b>13 413 421</b>	<b>12 439 391</b>	<b>- 1 317 779</b>	<b>-9,6%</b>	

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 38 a 40)

No período em análise, a **dívida municipal de operações orçamentais diminuiu 1,4 M€ ( 9,9% )**, passando para

<sup>40</sup> Nos termos previstos no n.º 4, do art. 5º, do DL n.º 127/2012, de 21/06 ( aditado pelo art. 172º da Lei n.º 66-B/2012, de 31/12 ).

<sup>41</sup> Em conformidade com o disposto no n.º 1, do art. 5º, do DL 127/2012, de 21/06, e com as instruções da DGAL, de novembro/2013, indica que *“ Tendo em consideração o princípio da prudência e do equilíbrio da gestão de receitas e compromissos, uma vez consideradas as receitas dos meses de janeiro e fevereiro de 2014 deverão ser considerados igualmente os compromissos com despesas certas e permanentes desses meses, bem como os compromissos agendados para esses mesmos meses ”*.

**12,8 M€**, em resultado, de forma conjugada, do decréscimo da dívida financeira ( 2,1 M€ ), em especial, de EMLP ( menos 2 M€ ), e do aumento ( 653 mil euros ) das “ outras dívidas a terceiros ”, incluindo a do FAM.

Por sua vez, **em 2017**, de acordo com os dados do SIIAL, a dívida orçamental global passou para 11 984 027 euros, o que evidencia uma melhoria face ao ano anterior de 771 000 euros ( menos 6% ).

De qualquer modo, **em 2016**, não obstante a evolução global positiva ocorrida, a **dívida da Autarquia continuava a importar num valor materialmente relevante e desadequado face ao seu quadro financeiro**, nomeadamente às receitas orçamentais, pois:

- ✓ O montante global da **receita do exercício** ( sem passivos financeiros ) **era manifestamente insuficiente para solver metade da dívida municipal** ( taxa de cobertura de apenas 72% )<sup>42</sup>;
- ✓ A **dívida “ per capita ”**, apesar de ter diminuído ( menos 152 euros face a 2014 ), **manteve-se num nível relevante ( 1 605 euros )**;
- ✓ O **período de recuperação da dívida municipal**<sup>43</sup>, tendo em conta as receitas próprias regulares, **era muito elevado** ( 21 meses ), resultado que se agrava substancialmente caso se expurgue ao valor dessas receitas o das despesas rígidas e vinculadas ( 58 meses );

Acresce que, naquele ano, a **dívida municipal apresentava uma estrutura que se repercute e condiciona a gestão orçamental dos exercícios futuros**, dada a materialidade da de MLP ( 8,8 M€, exclusivamente de natureza financeira ) e o seu peso na dívida total ( 88% ), existindo, ainda, **um significativo risco para a sua evolução no futuro** atendendo a que, como já referimos, não estão reconhecidos contabilisticamente créditos exigidos pelos fornecedores no montante total de 1,1 M€, que se encontram em contencioso judicial.

Por sua vez, o **serviço da dívida de EMLP** ( amortizações e juros ) **importou, em 2016**, no significativo valor de cerca de **1,4 M€** ( que corresponde a 15% da despesa total paga ), ainda que, a manter-se o atual quadro de contratos em vigor e dado que nenhum deles estava em período de carência, não deva crescer nos próximos anos.

Anexo 3 (fls. 29 e 30, em especial, indicadores 26, 28, 29 e 32)

No contraditório, a Autarquia, acerca das recomendações formuladas nesta matéria, informou que “ *Está prevista a criação de um serviço de controlo interno que assegure o cumprimento destas regras.* ”, e, para além disso, remeteu um conjunto de atas das reuniões/sessões dos respetivos órgãos autárquicos, por forma a evidenciar que “ *Anualmente têm sido atualizadas as taxas municipais, de acordo com a taxa de inflação, bem como as tarifas da água, saneamento e resíduos sólidos* ”, tendo as medidas adotadas “ (...) *impacto no montante da dívida, traduzindo-se na efetiva diminuição da mesma.* ”.

Referiu, ainda, que “ (...) *no período de 2014 a 2017 (...) não celebrou novos empréstimos de médio e longo prazos, com exceção da operação de substituição de dívida/saneamento financeiro. Ou seja, procurou-se assegurar a contrapartida nacional dos investimentos executados com apoio comunitário, através do recurso a receitas próprias.* ”.

Anexo 7 (fls. 68)

**2.2.3.2.** O MT celebrou, com [REDACTED] **dois empréstimo(s) de curto prazo ( ECP )**, em,

<sup>42</sup> Ainda que não se desconheça que parte da dívida referida tem a natureza de MLP.

<sup>43</sup> Que resulta da estimativa do número de meses em que a Autarquia é capaz de pagar as suas dívidas com base num conjunto de receitas próprias regulares, abatidas ou não de algumas despesas rígidas e vinculadas ( pessoal, juros de EMLP e locação financeira ), admitindo alguma estabilidade nas grandezas consideradas.

respetivamente, 23/12/2014 e 18/09/2015, nos montantes de 400 e 275 mil euros ( total de 675 mil euros ), para ocorrer a dificuldades de tesouraria, cujo capital foi utilizado, de acordo com o previsto contratualmente, em 2015, mas dos **quais transitou ainda em dívida, no final desse exercício, um capital de 335 mil euros.**

Anexo 3 (fls. 38 e 39)

Assim, **ao contrário do previsto na cláusula 4ª dos respetivos contratos**, os referidos ECP, ainda que não tenham sido submetidos, em nenhum momento, a fiscalização prévia do TC, **não foram integralmente amortizados até ao final do exercício em que utilizaram o respetivo capital ( 2015 ).**

Com efeito, do primeiro ECP referido foi amortizado, até ao final de 2015, o valor 340 mil euros <sup>44</sup>, enquanto que relativamente ao segundo não foi efetuada qualquer amortização nesse ano, acabando ambos por ser integralmente liquidados em 07/01/2016.

Ora, de harmonia com o disposto na al. a), do n.º 1, do art. 46º, da Lei n.º 98/97, de 26/08 ( LOPTC ), estão sujeitos à fiscalização prévia do TC “ *Todos os atos de que resulte o aumento da dívida pública fundada (...)* “, que, nos termos da al. b), do art. 3º, da Lei n.º 7/98, de 03/02 ( aplicável às autarquias locais por força do disposto no seu art. 17º ), corresponde à “ (...) *dívida contraída para ser totalmente amortizada no exercício orçamental subsequente ao exercício no qual foi gerada* “<sup>45</sup>.

Assim, embora os contratos em análise não estivessem sujeitos, antes da utilização do respetivo capital, a fiscalização prévia do TC, uma vez que, atendendo às cláusulas contratuais relativas aos respetivos prazos de utilização/amortização, constituíam, no momento da contratação, dívida pública flutuante, com a transição em dívida para o exercício de 2016 passaram a consubstanciar dívida pública fundada, pelo que, face a tal alteração da natureza da dívida, deveriam ter sido submetidos a fiscalização prévia.

Tais factos são suscetíveis, em abstrato, **de gerar responsabilidade financeira sancionatória**, nos termos da al. h), do n.º 1, do art. 65º, da LOPTC, mas não se justificam outras diligências, tendo em consideração a já referida alteração introduzida pelo art. 248º da Lei n.º 42/2016, de 28/12, no regime de responsabilidade financeira dos titulares dos órgãos executivos das autarquias locais ( n.º 2, do art. 61º, da LOPTC ) e à jurisprudência consistente do TC sobre esta matéria ( cfr. item 2.2.3. ).

O MT, no exercício do contraditório, manifesta a sua concordância com a observação efetuada pela IGF e refere que já “ *Foi dada ordem à Divisão Administrativa e Financeira para assegurar os procedimentos necessários ao cumprimento desta recomendação* “, quando se justifique.

Anexo 7 (fls. 69)

**2.2.3.3. O MT evidenciou, entre 2014/2016, uma situação financeira de CP negativa e desequilibrada, com:**

- ✓ Uma **relação crescentemente negativa** entre o **saldo final de operações orçamentais e as outras dívidas a terceiros** ( originariamente de CP ), que passou de - 2,7 M€ para - 3,3 M€ );
- ✓ Um **PMP a terceiros e a fornecedores de 306 e 261 dias** ( com um aumento, no período, de 57 e 82 dias ), **ultrapassando**, em ambos os casos, **significativamente, os parâmetros legalmente previstos**<sup>46</sup>;

<sup>44</sup> Em 28/10, 17, 18 e 30/12, nos montantes de, respetivamente, 50, 130, 100 e 60 mil euros.

<sup>45</sup> Por oposição à dívida pública flutuante, que, de acordo com a al. a), do mesmo artigo e diploma legal, é a “ (...) *dívida pública contraída para ser totalmente amortizada até ao termo do exercício orçamental em que foi gerada.* “.

<sup>46</sup> Designadamente 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, no qual se prevê, 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 ).

- ✓ Resultados dos **indicadores de liquidez geral, reduzida e imediata que** variaram de, respetivamente, 23%, 22% e 7% para 30%, 29% e 13%, **mostrando-se, assim, desrespeitada, em todos os anos, a regra do equilíbrio financeiro mínimo** <sup>47</sup>, não existindo ajustamento entre as dívidas de CP e a correspondente liquidez do ativo, em especial, com as disponibilidades.

Anexo 3 (fls.29, 30 e 40 a 43)

O referido **desequilíbrio financeiro de CP e os consequentes atrasos nos pagamentos** levou a que alguns **fornecedores e empreiteiros liquidassem e cobrassem** à Autarquia **juros de mora**, que importaram, no período de 2014/2016, em, respetivamente, pelo menos, **296 e 243 mil euros**, permanecendo **em dívida**, no final do último ano indicado, cerca de **56 mil euros**.

Anexo 3 (fls. 42 a 44)

### 2.3. Limite da dívida total de operações orçamentais previsto no RFALEI

#### 2.3.1. Apuramento do limite

**2.3.1.1.** Para o ano 2016, a DGAL divulgou o limite da dívida total de operações orçamentais ( DTOO ), previsto no RFALEI <sup>48</sup>, que corresponde ao apurado pela IGF, no montante de **11 366 714 euros**, enquanto que para 2017 o valor que consta do SIAL é de **11 651 489 euros**.

Anexo 4 (fls. 45)

#### 2.3.2. Entidades relevantes

**2.3.2.1.** O **perímetro, em 2016, das entidades relevantes** <sup>49</sup> para o limite legal da DTOO <sup>50</sup> e a respetiva **percentagem de imputação**, é o seguinte:

**Figura 5 - Entidades relevantes para efeitos do limite da DTOO ( 2016 )**

N.º	IDENTIFICAÇÃO	IMPUTÁVEL AO MUNICÍPIO	
		SIM/NÃO	%
1	MUNICÍPIO DE TAROUCA	SIM	100,00%
2	AMVDS - ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS DO VALE DO DOURO SUL	SIM	10,00%
3	ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE MUNICÍPIOS COM CENTRO HISTÓRICO	SIM	0,01%
4	BEIRA DOURO - ASSOCIAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO DO VALE DO DOURO	SIM	3,00%
5	CIM_DOURO-COMUNIDADE INTERMUNICIPAL DO DOURO	SIM	5,26%
6	RESINORTE - VALORIZAÇÃO E TRATAMENTO DE RESÍDUOS SÓLIDOS, SA	NÃO	0,42%
7	RÉGIEFRUTAS - COOPERATIVA AGRÍCOLA DE INTERESSE PÚBLICO TÁVORA-VAROSA, CIRPL	SIM	6,78%
8	CAIXA DE CRÉDITO AGRÍCOLA MÚTUO DA BEIRA DOURO, CRL	???	0,01%

Fonte: Auditoria da IGF

Anexo 4 (fls. 46)

<sup>47</sup> Segundo a qual o ativo circulante de CP deverá ser - pelo menos - de montante idêntico ao das dívidas de CP e que se justifica, de um modo especial, no que respeita às autarquias locais, atendendo ao princípio do equilíbrio orçamental que se encontra legalmente consagrado.

<sup>48</sup> Cfr. arts. 52º a 54º do RFALEI e art. 192º da LOE\_2016.

<sup>49</sup> Refira-se que não foi possível obter a informação necessária, por parte da Caixa de Crédito Agrícola da Beira Douro, CRL, para o apuramento da contribuição da sua dívida para o endividamento total do MT.

<sup>50</sup> Cfr. art. 54º do RFALEI.

A dívida das entidades, participadas pela Autarquia <sup>51</sup>, de natureza empresarial e as régie cooperativas ou cooperativas de interesse público com influência dominante de entidades do subsetor local não releva para efeitos do limite legal, de acordo com o RFALEI e o RJAEP <sup>52</sup>, caso apresentem resultados equilibrados, o que ocorreu com a Resinorte, SA, mas não com a Regifrutas, CIRPL.

Anexo 4 (fls. 47 e 48)

Por sua vez, em 2017, de acordo com o SIAL, o Município reportou a respetiva dívida relevante, bem como a das entidades identificadas sob os números 2 e 3 da figura anterior.

### 2.3.3. Controlo do regime relativo ao limite

2.3.3.1. Em 2016, o MT, em termos do regime legal do limite da DTOO, apresentou a seguinte situação:

**Figura 6 – Controlo do regime da DTOO ( 2016 )**

Un: euro

DESCRIÇÃO	RFALEI - Dívida Total de Operações Orçamentais (DTOO) de 2016								
	Limite legal (art. 52º, nº 1)	SITUAÇÃO EM 1/JAN		VALOR MÁXIMO ADMISSÍVEL (VMA) (art. 52º, nº 3, a)	SITUAÇÃO EM 31/DEZ		CONTROLO		
		DTOO	Excesso de DTOO		DTOO	Excesso de DTOO	Utilização		Variação do excesso
	(1)	(2)	(3) = (2)-(1)	(4) = (2)-(3)*10%	(5)	(6) = (5)-(1)	Limite legal (7) = (5)/(4)	VMA (8) = (6)/(4)	
DGAL	11 366 714	13 262 374	1 895 660	13 072 808	12 466 315	1 099 601	110%	95%	-42%
IGF		13 777 295	2 410 581	13 536 237	12 578 450	1 211 736	111%	93%	-50%

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 4 (fls. 48 a 57)

Deste modo, o comportamento do MT, independentemente de se considerar os valores da DGAL ou da IGF, ao nível do regime da DTOO previsto no RFALEI, foi o seguinte:

- ✓ **Ultrapassou, no final de 2016, o limite legal em apreço**, mas tal situação já se verificava, de acordo com os dados do SIAL, no início desse exercício, bem como no final e no início dos de 2014 <sup>53</sup>/2015;
- ✓ **Cumpriu o VMA desse exercício** <sup>54</sup>, pois não só reduziu, ao longo do ano, nos termos legais, o excesso de DTOO em mais de 10% ( cfr. coluna 9 da figura anterior ), como a dívida, considerada para efeito do respetivo limite legal, teve uma evolução positiva, diminuindo, entre o início e o final de 2016, cerca de 1,2 M€.

Anexo 4 (fls. 50)

Assim sendo, o MT **cumpriu**, em 2016, o regime da DTOO previsto no RFALEI, nomeadamente, o disposto na al. a), do n.º 3, do respetivo art. 52º.

<sup>51</sup> Refira-se que foi incluída, no projeto de relatório, [REDACTED] mas, em função dos suportes documentais que nos foram remetidos pela Autarquia em sede de contraditório, foi entendido que tal entidade [REDACTED] não devia ser considerada, designadamente pelo facto de, aparentemente, não existir controlo ou presunção de controlo por parte do respetivo Município, nos termos definidos na al. e), do art. 54º, e dos n.ºs 4 e 5, do art. 75º, ambos do RFALEI, sendo de salientar que esta modificação não tem qualquer impacto sobre as asserções então efetuadas sobre esta matéria (Anexo 7, a fls. 69).

<sup>52</sup> N.º 1, do art. 54º, do RFALEI, n.ºs 2 a 5, do art. 40º, e n.º 3, do art. 58º, ambos do RJAEP ( Regime Jurídico do Setor Empresarial Local e das Participações Locais, aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31/08 ).

<sup>53</sup> Data de entrada em vigor do RFALEI.

<sup>54</sup> Que decorre do disposto no n.º 1, e na al. a), do n.º 3, do art. 52º, do RFALEI, prevendo-se, na última norma indicada, que um município que não cumpra o limite legal em análise “ (...) deve reduzir, no exercício subsequente, pelo menos 10 % do montante em excesso, até que aquele limite seja cumprido (...) ”.

O mesmo se verificou, aliás, segundo o SIIAL, em 2017, pois a dívida relevante para o limite legal passou, no final desse ano, para 11 728 186 euros, pelo que o MT continuou a violar o respetivo limite ( cfr. item 2.3.1.1. ), mas diminuiu o excesso que se verificava no início desse exercício em 91%, cumprindo, assim, o respetivo VMA ( cfr. a legislação citada na parte final do parágrafo anterior ).

#### 2.3.4. Informação prestada à DGAL

2.3.4.1. O MT cumpriu, quanto a 2016, a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL para efeitos do apuramento e acompanhamento da evolução 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, no início e final desse exercício:

Figura 7 – Diferença no reporte da DTOO ( DGAL/IGF )

Un: euro

DESCRIÇÃO	DÍVIDA TOTAL		VARIÇÃO (4)=(3)-(2)
	1/01/2016	31/12/2016	
(1)	(2)	(3)	(4)
1 - DGAL	13 262 374	12 466 315	- 796 059
2 - IGF	13 777 295	12 578 450	- 1 198 845
Diferença IGF / DGAL (2-1)	514 921	112 135	- 402 786

Fonte: SIIAL e auditoria da IGF

Anexo 4 (fls. 58)

As referidas divergências resultam das correções efetuadas pela IGF à dívida municipal do MT do final de 2015 e 2016 ( respetivamente, mais 523 e 39 mil euros )<sup>55</sup>, bem como, relativamente a outras entidades relevantes, dos montantes incorretamente indicados ( menos 8 e 9 mil euros, respetivamente ) ou omitidos ( mais 83 mil euros, a 31/12/2016 ) nos reportes efetuados pela Autarquia.

Saliente-se, por fim, que o MT, quanto a 2017, também cumpriu, de acordo com o SIIAL, a obrigação de prestação de informação sobre a matéria abordada neste item.

#### 2.4. Alerta precoce e mecanismos de recuperação financeira

2.4.1. No final de 2016 e 2017, face aos parâmetros estabelecidos no RFALEI<sup>56</sup>, verificavam-se, de acordo, respetivamente, com a ação de controlo da IGF e os dados do SIIAL, as condições legalmente previstas<sup>57</sup> para que fosse emitido, pela DGAL, um alerta precoce<sup>58</sup>, o que, segundo a informação disponível, não ocorreu<sup>59</sup> em termos formais e específicos quanto ao primeiro exercício, ainda que tal situação decorra diretamente da informação disponível pela DGAL para os municípios, designadamente na “ Ficha do Município ”.

Anexo 5 (fls. 60)

2.4.2. Por sua vez, ao nível dos mecanismos de recuperação financeira previstos no RFALEI<sup>60</sup>, o MT, no

<sup>55</sup> Cfr. item 2.1.1.1..

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

<sup>57</sup> Atendendo ao resultado dos indicadores 1 e 2 do quadro I do Anexo 5 ( fls. 60 ).

<sup>58</sup> No prazo de 15 dias a contar da data limite de reporte da informação prevista no art. 78º do RFALEI ( n.º 4, do art. 56º do mesmo diploma ).

<sup>59</sup> Até à data das nossas verificações no MT.

<sup>60</sup> Cfr. art. 57º a 64º do RFALEI, e Lei n.º 53/2014, de 25/08.

final de 2016, atendendo aos parâmetros legalmente estabelecidos <sup>61</sup>, devia recorrer a **saneamento financeiro**, mas vigorava nessa data uma operação dessa natureza.

Anexo 5 (fls. 60 a 62)

Com efeito, o MT aprovou <sup>62</sup> o recurso a um Plano de Saneamento Financeiro ( **PSF** ), pelo prazo de 12 anos, no âmbito do qual **contratou**, naquela data, [REDACTED] **um EMLP para saneamento financeiro, no montante de 6,5 M€**, que foi arrecadado, na íntegra, em 2010, mas que acabou por ser amortizado integralmente, com recurso a uma operação de substituição de dívida, em 2017.

Em 2017, atendendo ao SIAL, a posição da Autarquia é idêntica ao nível dos mecanismos de recuperação, sendo, apenas, de referir, que já não existia qualquer plano em vigor, mas que a dívida abrangida pelo mesmo continuava consolidada num EMLP.

## 2.5. Controlo interno, procedimentos contabilísticos e PGRCIC

2.5.1. O MT aprovou e tem em vigor o:

- ✓ **Regulamento do Sistema de Controlo Interno ( RSCI )** <sup>63</sup>, que contempla um conjunto de regras sobre a área financeira, mas **não foi atualizado face às alterações legislativas entretanto ocorridas**, em especial, com o RFALEI e a LCPA;

A Autarquia esclareceu, em sede de contraditório, que *“ Está prevista a aprovação da revisão do Regulamento do Sistema de Controlo Interno até 31/12/2018 ”*.

Anexo 7 (fls. 70)

- ✓ **PGRCIC** <sup>64</sup>, que necessita de ser revisto com o objetivo de contemplar um conjunto de elementos necessários à sua eficácia e monitorização ( ainda não implementada ), bem como **de o adequar à estrutura dos serviços em vigor** <sup>65</sup>.

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

2.5.2. Do trabalho de campo efetuado <sup>66</sup> resultaram **algumas fragilidades ao nível do controlo interno e dos procedimentos contabilísticos**, que descrevemos em mapa incluído nos Anexos.

Anexo 6 (fls. 63)

## 3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

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

<sup>61</sup> Atendendo ao resultado do indicador 2 do quadro II do Anexo 5 ( fls. 60 ).

<sup>62</sup> Em reunião da Câmara Municipal de 08/04/2010 e sessão da Assembleia Municipal ( AM ) de 27/04/2010, ao abrigo do art. 40º da Lei n.º 2/2007, de 15/01 e do art. 4º do DL n.º 38/2008, de 07/03.

Os referidos diplomas legais foram, entretanto, revogados pelo RFALEI, prevendo-se, no entanto, no respetivo art. 86º, que *“ Para os contratos de saneamento e reequilíbrio existentes à data da entrada em vigor da presente lei, (...) aplicam-se as disposições constantes da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, e do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de março (...) ”*.

<sup>63</sup> Aprovado na reunião de Câmara Municipal em 18/04/2002, cuja última revisão foi aprovada por aquele órgão em 30/05/2008.

<sup>64</sup> Aprovado na reunião de Câmara Municipal de 22/12/2009.

<sup>65</sup> Regulamento da Organização dos Serviços Municipais aprovado pela Assembleia Municipal em 21/12/2012, sob proposta da Câmara Municipal de 07/12/2012, conforme despacho n.º 1806/2013, publicado no DR, 2ª série, n.º 21, de 30/01.

<sup>66</sup> Em especial através da utilização de questionários e da realização de testes de conformidade e substantivos.

3.1. CONCLUSÕES	3.2 RECOMENDAÇÕES
<p><b>C1. Não tinham sido adotadas, até ao final de 2016</b> ( situação que se manteve em 2017 ), <b>pelos eleitos e órgãos municipais, todas as medidas necessárias ao exigível cumprimento da LCPA</b>, pois:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Os <b>FD calculados e reportados pelo MT à DGAL foram</b>, em quase todos os meses, <b>negativos, tendo sido assumidos compromissos sem FD no montante total de 9,3 M€</b>, situação que seria <b>suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória</b>, mas relativamente à qual, atendendo à alteração ocorrida no regime de responsabilidade financeira dos membros dos órgãos executivos das autarquias locais e à jurisprudência do TC sobre essa matéria, não se justifica a realização de outras diligências;</li> <li>✓ As <b>receitas</b>, nas perspetivas do cálculo dos FD, do potencial máximo e face à execução orçamental, <b>eram insuficientes para cobrir os compromissos totais assumidos no exercício</b> ( diferenças relevantes de, respetivamente, 2,3 M€ e 2,2 M€ );</li> <li>✓ No <b>cálculo dos FD</b> de agosto/dezembro, embora tenha existido articulação temporal entre as <b>receitas e compromissos</b> considerados, sucessiva e cumulativamente, <b>de janeiro/maio do ano seguinte</b>, o mesmo não se verificou em termos quantitativos.</li> </ul> <p>(vd. Ponto 2.2.2.)</p>	<p><b>R1.</b> Adoção, enquanto a LCPA estiver em vigor, de procedimentos e controlos que garantam a não assunção de compromissos sem que existam FD e a exigência de que tal procedimento seja efetuado, salvo nas exceções legalmente previstas, antes do fornecimento dos bens e serviços subjacentes às despesas realizadas.</p>
<p><b>C2. Cumprimento, em 2016, em todas as fases do ciclo orçamental, da regra do equilíbrio orçamental</b> prevista no art. 40º, do RFALEI, o mesmo <b>não tendo acontecido no biénio 2014/2015</b>, situação que era suscetível, em abstrato, <b>de gerar responsabilidade financeira sancionatória</b>, mas relativamente à qual não se justificam quaisquer outras diligências.</p> <p>(vd. Ponto 2.2.1.2.)</p>	<p><b>R2.</b> Criação de procedimentos que permitam um efetivo controlo do cumprimento do princípio de equilíbrio orçamental, em especial, quando tal facto decorre dos dados relevantes conjugados de dois exercícios, bem como adoção de medidas que contribuam para o aumento e redução, respetivamente, das receitas e despesas correntes.</p>
<p><b>C3. Persistência</b>, ao longo do triénio 2014/2016, de uma prática reiterada de elevado <b>empolamento na previsão das receitas orçamentais</b>, em especial, de capital ( que se manteve em 2017, ainda que por uma percentagem mais reduzida ), do que decorria um risco de realização e/ou existência de relevantes montantes de despesa ( 2016: 3,4 M€ ) sem que existissem meios monetários para efetuar o seu pagamento, o que <b>contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas</b>, nomeadamente, <b>no POCAL e potencia uma gestão orçamental desequilibrada</b>.</p> <p>(vd. Ponto 2.2.1.2.)</p>	<p><b>R3.</b> Elaboração de orçamentos de receita rigorosos, em especial ao nível da de capital, fundamentando, de forma adequada, todas as rubricas previstas e considerando apenas as que apresentem um elevado grau de probabilidade em termos de cobrança efetiva.</p>
<p><b>C4. Manutenção</b>, entre 2014/2016, <b>de uma gestão orçamental desequilibrada e pouco prudente, evidenciada</b>, em especial, <b>pelos resultados dos indicadores de equilíbrio substancial e da vinculação orçamental</b> ( significativa rigidez das despesas ), <b>com uma efetiva desadequação entre o nível de realização e/ou existência da despesa</b> ( e não apenas o seu pagamento ) <b>e a real cobrança da receita</b> ( e não a sua mera previsão orçamental ).</p> <p>(vd. Ponto 2.2.1.2.)</p>	<p><b>R4.</b> Execução prudente do orçamento da 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 adoção de medidas que contribuam para uma redução, relevante e estrutural, das despesas municipais que apresentam uma elevada rigidez.</p>

3.1. CONCLUSÕES	3.2 RECOMENDAÇÕES
<p><b>C5.</b> No que respeita à <b>posição financeira da Autarquia</b> constatámos que, <b>entre 2014/2016</b>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ A <b>dívida global</b> de operações orçamentais teve uma <b>evolução positiva</b> (menos 1,4 M€, tendência que se manteve em 2017, com um decréscimo, face ao ano anterior, de 771 mil euros), mas importava, em 2016, <b>num valor materialmente relevante</b> (12,8 M€) e <b>desadequado do seu quadro financeiro</b> (nomeadamente às receitas orçamentais).</li> </ul> <p>Acresce que apresentava <b>uma estrutura que se repercute e condiciona a gestão orçamental dos exercícios futuros</b> e que <b>existiam riscos significativos para a sua evolução</b> atendendo, designadamente, à eventual dívida resultante de um litígio judicial não reconhecida contabilisticamente ( 1,1 M€);</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ A <b>situação financeira de CP manteve-se negativa e desequilibrada</b>, com falta de capacidade para fazer face tempestivamente aos compromissos dessa natureza ( resultando, dos atrasos de pagamento, <b>significativos custos financeiros, tendo sido pagos juros de mora</b>, naquele período, <b>no montante de 243 mil euros e estando em dívida</b>, no final de 2016, <b>56 mil euros</b> ).</li> </ul> <p>(vd. Ponto 2.2.3.)</p>	<p><b>R5.</b> Controlo rigoroso da evolução da dívida municipal, de modo a reduzi-la para níveis adequados e sustentáveis face ao quadro financeiro do MT, nomeadamente às receitas realmente disponíveis ( após a dedução das despesas fixas e rígidas ), devendo ser efetuada:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Uma análise prévia de custo/benefício que integre, de forma sistemática, a previsão dos custos a suportar com o financiamento, exploração, manutenção e conservação de novos investimentos, em especial, quando executados com recurso a financiamento com capital alheio de MLP, devendo ser tida em consideração a dimensão intergeracional das decisões político-financeiras;</li> <li>✓ A identificação e aplicação de medidas concretas de redução de despesa (fundamentando a sua necessidade e utilidade e adotando o instrumento da cativação das despesas) e de otimização de receita ( através da atualização das taxas e preços, da fixação das taxas dos impostos municipais, bem como, sendo caso disso, do aperfeiçoamento dos processos de liquidação e cobrança ), que contribuam para o restabelecimento do equilíbrio financeiro de CP.</li> </ul>
<p><b>C6.</b> <b>Transição</b>, no final do exercício de 2015, <b>de capital em dívida ( 355 mil euros ) de dois ECP contratados e utilizados nesse exercício sem que tenham sido submetidos a fiscalização prévia do TC</b>, nomeadamente devido à alteração da sua natureza de dívida pública flutuante para fundada, <b>situação que deixou de relevar em sede de responsabilidade financeira sancionatória</b> pelas razões já apontadas.</p> <p>(vd. Ponto 2.2.3.2.)</p>	<p><b>R6.</b> Adoção de mecanismos de controlo interno que garantam a submissão a fiscalização prévia do Tribunal de Contas de todos os atos e contratos de que resulte o aumento da dívida pública fundada da Autarquia ou os que modifiquem as condições gerais de empréstimos visados.</p>
<p><b>C7.</b> No <b>final de 2016 e 2017</b>, de acordo, respetivamente, com a ação de controlo da IGF e a informação disponível no SIIAL, a <b>Autarquia</b>, considerando o conjunto de entidades relevantes, <b>cumpriu o regime da DTOO previsto no RFALEI</b>, pois:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Ultrapassava <b>esse limite legal</b>, mas tal facto já se verificava no início desse exercício, bem como no final e no início de 2014 ( data de entrada em vigor do RFALEI );</li> <li>✓ Respeitou, atendendo ao apuramento efetuado pela IGF, <b>o VMA desse exercício</b>, pois reduziu, <b>ao longo de 2016/2017</b>, nos termos legais, o excesso de DTOO em mais de 10%.</li> </ul> <p>O <b>MT cumpriu</b>, relativamente aos anos indicados, a <b>obrigação de prestação periódica de informação à DGAL</b> nesta matéria, mas os <b>dados reportados</b>, quanto a 2016, <b>não refletiam, com inteira fiabilidade</b>, a sua situação, pois foram apuradas <b>diferenças</b>, no início e final daquele ano, <b>para mais, de 515 e 112 mil euros</b>.</p> <p>(vd. Pontos 2.3.3. e 2.3.4.)</p>	<p><b>R7.</b> Identificação rigorosa das entidades relevantes para o limite legal e prestação de informação fiável à DGAL, designadamente através da criação de procedimentos periódicos de circularização, recolha e validação de informação, que inclua o conjunto de entidades suscetíveis de relevarem, em cada momento, para o limite de endividamento municipal, o que também permitirá o acompanhamento e controlo sistemáticos da posição da Autarquia nessa matéria.</p>

3.1. CONCLUSÕES	3.2 RECOMENDAÇÕES
<p><b>C8.</b> Os documentos de prestação de contas do MT não refletiam, em 2014/2015, com inteira fiabilidade, a sua situação financeira nas rubricas do passivo exigível, situação que se inverteu em 2016, pois, nesse exercício, as correções efetuadas pela IGF foram pouco relevantes em termos absolutos e relativos (39 mil euros e 3% na dívida de CP), ainda que persistam outras insuficiências na adoção do POCAL, decorrentes, nomeadamente, da omissão de reconhecimento contabilístico da totalidade dos bens municipais.</p> <p>(vd. Ponto 2.1.1. a 2.1.1.3.)</p>	<p><b>R8.</b> Regularização, ao nível da informação contabilística do MT, das variações patrimoniais que estavam omitidas ou incorretamente refletidas ( caso não tenham sido entretanto corrigidas ) e inventariação e reconhecimento contabilístico do universo dos bens municipais ( do domínio público e privado ).</p>
<p><b>C9.</b> No final de 2016/2017, estavam reunidas as condições para que a DGAL emitisse um alerta precoce e para que o MT recorresse a um processo de saneamento financeiro, mas, no primeiro ano, ainda estava um em vigor, o que, na sequência de uma operação de substituição de dívida, deixou de acontecer em 2017, mantendo-se, no entanto, a dívida abrangida pelo mesmo consolidada num EMLP.</p> <p>(vd. Pontos 2.4.1. e 2.4.2.)</p>	
<p><b>C10.</b> O MT tem em vigor um RSCI que não foi atualizado face às alterações legislativas ocorridas ( RFALEI e LCPA ) e um PGRCIC cuja execução não é significativa e não se encontra ajustado à estrutura dos serviços em vigor, ao que acresce que não dispõe de nenhum departamento/serviço específico ou elemento responsável pela função de controlo interno.</p> <p>(vd. Pontos 2.5.1. e 2.5.2.)</p>	<p><b>R9.</b> Revisão do RSCI e do PGRCIC com o objetivo de, respetivamente, incluir os necessários procedimentos e controlos relacionados com a LCPA e RFALEI e proceder à sua articulação com a atual estrutura orgânica dos serviços municipais e ultrapassar as fragilidades existentes ao nível da sua aplicação.</p> <p><b>R10.</b> Designação de um serviço ou pessoa responsável pela função de controlo interno.</p>

Consta, ainda, do Anexo 6, um conjunto de recomendações complementares e de natureza mais específica que deverá igualmente ser objeto de adequada implementação.

#### 4. PROPOSTAS

**4.1.** Em face dos resultados obtidos propomos:

**4.1.1.** A homologação do presente relatório, nos termos do n.º 1, do art. 15º, do DL n.º 276/2007, de 31/07;

**4.1.2.** A remessa deste relatório, após obtenção do despacho homologatório, ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Tarouca, que, 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, deverá dar conhecimento a esta Inspeção-Geral, no prazo de 60 dias a contar da receção deste documento, das medidas e decisões entretanto adotadas na sequência das recomendações formuladas no Ponto 3.2., documentalmente comprovadas, bem como enviar as atas dos órgãos municipais que evidenciem que foi dado conhecimento do presente relatório.

Este trabalho foi realizado pela Inspetora Helena Águas, sob a coordenação da Chefe de Equipa Sónia Barbosa, que subscreve, em seu nome e da referida Inspetora, o presente relatório.

Chefe de Equipa

SÓNIA MARIA DA  
SILVA BARBOSA  
2019.04.05 09:44:05  
+01'00'