

# CONTROLO DA LEI DOS COMPROMISSOS E PAGAMENTOS EM ATRASO

## MUNICÍPIO DE FIGUEIRÓ DOS VINHOS

---

O município cumpriu o regime consagrado na Lei dos  
Compromissos e Pagamentos em Atraso?

**Relatório n.º 2017/1352**

**Independência**

**InteGridade**

**ConFiança**

**PARECER:**

Submeto à consideração do Senhor Inspetor-Geral com o meu acordo, sublinhando as propostas constantes dos pontos 4.1.1. e 4.1.2. deste Relatório.

Subinspetora-Geral

Digitally signed by ANA  
PAULA PEREIRA COSME  
FRANCO BARATA SALGUEIRO  
Date: 2018.02.20 18:36:55 Z

Concordo, salientando a:

Assunção, entre abril/2014 e dezembro/2015, de elevados montantes de compromissos sem FD ( 7,9 M€ ), situação que deixou de relevar em sede de responsabilidade financeira atendendo à alteração ocorrida no respetivo regime e à correspondente jurisprudência do Tribunal de Contas.

Diminuição do stock de PA no mesmo período ( de 109 m€ para 77,5 m€ ), mas com aumento em vários meses da série, o que contraria o principal objetivo da LCPA.

Adoção incorreta, ao longo dos exercícios de 2013/2015, de diferentes regras de reconhecimento de compromissos nas dotações orçamentais da despesa e nos FD, situação que resulta, em especial, da adoção incorreta do procedimento de "agendamento" e de que decorre um elevado risco de assunção de compromissos sem FD.

Evolução positiva, entre 2013/2015, de algumas grandezas relevantes, mas ainda insuficiente, nomeadamente atendendo ao facto de as receitas, em termos anuais, não cobrirem os compromissos totais assumidos, para o exigível cumprimento imediato, integral e sistemático do regime consagrado na LCPA.

À consideração superior.

Direção de projeto.

Digitally signed by ALEXANDRE  
VIRGÍLIO TOMÁS AMADO  
Date: 2018.02.15 17:32:11 Z

**DESPACHO:**

Concordo.

Observo que a presente auditoria decorreu de plano e de enquadramento jurídico-financeiro anteriores, não integrando as prioridades atuais de intervenção junto das autarquias locais.

Acresce que os resultados obtidos em cada município permitem a recolha de evidências relevantes para a emissão de opinião sobre a eficácia da LCPA e de outros regimes jurídicos, atenta a atribuição de controlo estratégico da administração financeira do Estado que incumbe à IGF. Remeta-se a Sua Ex.<sup>a</sup> o Secretário de Estado do Orçamento.

Inspetor-Geral,



Digitally signed by VÍTOR  
MIGUEL RODRIGUES BRAZ  
Date: 2018.04.12 18:18:17  
+01'00'

**Relatório n.º 2017/1352**

**Processo n.º 2017/238/A3/684**

**CONTROLO DA LEI DOS COMPROMISSOS E PAGAMENTOS EM ATRASO  
MUNICÍPIO DE FIGUEIRÓ DOS VINHOS**

**SUMÁRIO EXECUTIVO**

Esta auditoria foi realizada com o objetivo de verificar se o **Município de Figueiró dos Vinhos** (MFV) cumpriu as normas consagradas pela Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA), tendo resultado do exame efetuado e do exercício do procedimento do contraditório (Anexos 1 a 5), em especial, as seguintes conclusões:

### 1. Assunção de elevados montantes de compromissos sem fundos disponíveis ( FD )

1.1. O MFV assumiu, entre abril/2014 e dezembro/2015, **compromissos sem FD** no montante total, relativamente a cada ano, de **4 M€ e 3,9 M€**, factos que são **suscetíveis**, em abstrato, de **gerar responsabilidade financeira sancionatória**.

Todavia, atendendo à alteração do regime de responsabilidade dos membros dos órgãos executivos das autarquias locais e à jurisprudência consistente do Tribunal de Contas sobre a mesma, não se justifica a realização de diligências adicionais.

1.2. O **stock de PA** teve uma **evolução irregular entre abril/2014 ( 109 m€ ) e dezembro/2015 ( 77,5 m€ )**, pois apresentou, em regra, **uma variação decrescente**, mas com **aumento em vários meses da série** ( designadamente, entre junho/julho de 2014 e setembro/novembro de 2015 ), o que **contraria o principal objetivo subjacente à LCPA**.

### 2. Cálculo e reporte dos FD e respetivas fragilidades

2.1. No cálculo dos FD de abril/2014, o MFV **cumpriu**, de um modo geral, **as regras previstas na LCPA** ao nível das receitas relevantes e quanto aos compromissos assumidos, pois **foi reportado um valor negativo de 970 m€**, montante que, na sequência da análise realizada, apenas foi corrigido, quanto à primeira variável, num valor pouco significativo ( - 10 m€ ), passando os **FD corrigidos pela IGF para -980 m€**.

2.2. Todavia, no final desse mês, **não existia a exigível compatibilidade** entre o valor dos **compromissos constante do mapa de execução orçamental da despesa e o considerado ao nível dos FD**, tendo sido apurada uma **divergência materialmente relevante de 3,2 M€**, mostrando-se tal fragilidade ultrapassada apenas no final do exercício, o mesmo acontecendo em 2013 e 2015.

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

### 3. Evolução das variáveis relevantes para o cumprimento da LCPA

3.1. Entre 2013/2015, **as receitas relevantes eram manifestamente insuficientes para cobrir os compromissos totais assumidos**, ou seja, persistia um significativo desajustamento na relação entre as grandezas com impacto no cumprimento da LCPA e uma gestão orçamental e uma situação financeira de CP desequilibradas, pelo que, não obstante a diminuição da dívida municipal nesse período, **os eleitos locais e órgãos municipais ainda não tinham adotado**, no final do último ano, **todas as medidas necessárias ao exigível cumprimento do regime consagrado pela LCPA**.

3.2. Acresce, no cálculo dos FD de novembro/dezembro de 2013/2014, a **inexistência da exigível articulação temporal e quantitativa entre receitas relevantes e compromissos assumidos de janeiro/fevereiro de cada ano seguinte**, do que resultava a possibilidade de assumir, nos dois últimos meses de cada ano, novos compromissos sem a garantia de existirem, de facto, FD e, assim, um risco significativo para o cumprimento da LCPA em cada um dos exercícios seguintes, **situação que não ocorreu em 2015**.

Assunção de elevados montantes ( 7,9 M€ ) de compromissos sem FD

Redução gradual, ainda que inconsistente, do stock de PA

Regularidade, em termos gerais, no cálculo de FD

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

Procedimento incorreto de agendamento de compromissos para efeitos de FD e riscos associados

Receita insuficiente, numa perspetiva anual, para cobrir os compromissos totais assumidos

A Autarquia ainda não tinha adotado, no final de 2015, todas as medidas necessárias ao exigível cumprimento da LCPA

Desarticulação, no cálculo dos FD de novembro e dezembro, entre o valor das receitas e dos compromissos de janeiro e fevereiro do ano seguinte

#### 4. Norma de Controlo Interno ( NCI )

4.1.A NCI em vigor **não prevê quaisquer procedimentos e/ou controlos** relacionados com as alterações legislativas decorrentes da LCPA, ao que acresce que a **Autarquia não dispõe de nenhum departamento, serviço ou elemento específico que realize a função de controlo interno.**

NCI não prevê procedimentos e/ou controlos relacionados com a LCPA  
Inexistência da função de controlo interno

#### 5. Principais recomendações

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

- ✓ Cumprimento integral e sistemático do regime da LCPA, nomeadamente no que respeita ao cálculo dos FD e à assunção de compromissos ( quanto ao momento e montante ), bem como em termos do exigível ajustamento entre as receitas disponíveis e os compromissos assumidos;
- ✓ O equilíbrio orçamental e financeiro, através do reforço de medidas de redução de despesa e de otimização da cobrança de receitas municipais, necessárias, nomeadamente, ao cumprimento integral da LCPA;
- ✓ Revisão da NCI com o objetivo de prever procedimentos e/ou controlos relacionados com as alterações legislativas decorrentes da LCPA;
- ✓ Efetiva implementação da função de controlo interno.

Principais áreas das recomendações

## ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS .....	5
1. INTRODUÇÃO .....	6
1.1. FUNDAMENTO .....	6
1.2. METODOLOGIA E CONDICIONANTES.....	6
1.3. CONTRADITÓRIO .....	7
2. RESULTADOS .....	7
2.1. CONTROLO DO CUMPRIMENTO DA LCPA .....	7
2.2. EVOLUÇÃO DOS FD, RESPECTIVOS COMPROMISSOS E PA .....	16
2.3. EVENTUAL RESPONSABILIDADE PELA ASSUNÇÃO DE COMPROMISSOS SEM FD.....	18
2.4. EVOLUÇÃO DAS PRINCIPAIS GRANDEZAS COM IMPACTO NA LCPA.....	20
2.5. CONTROLO INTERNO E PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS .....	23
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....	24
4. PROPOSTAS.....	26
ANEXOS 1 ( fls. 1 a 11 ), 2 ( fls. 12 a 51 ), 3 ( fls. 52 e 53 ), 4 ( fls. 54 a 57 ) e 5 ( fls. 58 a 71 )	

### LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

<b>ATFD</b>	Aumento(s) temporário(s) de fundos disponíveis
<b>Cfr</b>	Confrontar
<b>CP</b>	Curto prazo
<b>DGAL</b>	Direção-Geral das Autarquias Locais
<b>DGAL_Manual</b>	Manual de Apoio à Aplicação da LCPA no Subsetor da Administração Local
<b>DGO</b>	Direção-Geral do Orçamento
<b>DGO_Manual</b>	Manual de Procedimentos – Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso
<b>DL</b>	Decreto-Lei
<b>DL_LCPA</b>	Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21/06
<b>DR</b>	Diário da República
<b>EMLP</b>	Empréstimos de médio/longo prazos
<b>FD</b>	Fundos disponíveis
<b>IGF</b>	Inspeção-Geral de Finanças
<b>LCPA</b>	Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso
<b>LOPTC</b>	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
<b>M€</b>	Milhões de euros
<b>m€</b>	Milhares de euros
<b>MEOD</b>	Mapa de execução orçamental da despesa
<b>MEOR</b>	Mapa de execução orçamental da receita
<b>MFV</b>	Município de Figueiró dos Vinhos
<b>MLP</b>	Médio e longo prazos
<b>NCI</b>	Norma de controlo interno
<b>OE</b>	Orçamento de Estado
<b>PA</b>	Pagamentos em atraso
<b>PMP</b>	Prazo médio de pagamento
<b>POCAL</b>	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
<b>PP</b>	Pontos percentuais
<b>QREN</b>	Quadro de Referência Estratégico Nacional
<b>RCM</b>	Resolução do Conselho de Ministros
<b>RFALEI</b>	Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais
<b>SIIAL</b>	Sistema de Informação Integrado das Autarquias Locais
<b>TC</b>	Tribunal de Contas

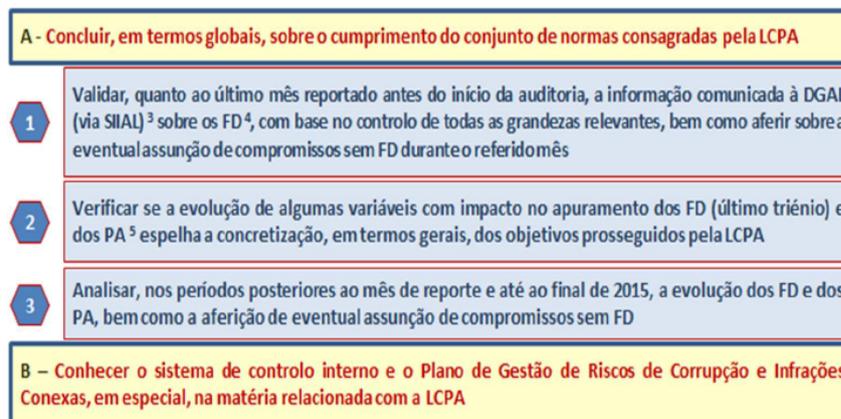
## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. FUNDAMENTO

**1.1.1.** De acordo com o plano de atividades da Inspeção-Geral de Finanças (IGF), realizou-se uma auditoria no Município de Figueiró dos Vinhos (MFV), enquadrada no Projeto designado de “Controlo do endividamento e da situação financeira da Administração Local Autárquica”.

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

Figura 1 – Objetivos da auditoria



Embora, inicialmente, o mês de referência de reporte dos FD, a que se alude nos objetivos, fosse o de abril/2014, constituiu, ainda, objeto desta auditoria a análise da informação sobre a aplicação da LCPA até dezembro/2015<sup>6</sup>.

### 1.2. METODOLOGIA E CONDICIONANTES

**1.2.1.** A presente ação de controlo baseou-se na metodologia e instrumentos de trabalho consubstanciados no guião “Controlo do regime dos compromissos e dos pagamentos em atraso nos Municípios”, sintetizados no Anexo 1, tendo o trabalho de auditoria englobado a:

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

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

<sup>3</sup> Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais.

<sup>4</sup> Fundos disponíveis.

<sup>5</sup> Pagamentos em atraso.

<sup>6</sup> Não foi efetuada a apreciação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, dado que já tinha sido objeto de análise pela IGF no âmbito de uma auditoria anterior ( Proc. n.º 2013/184/B1/785 ).

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

Anexo 1 (fls. 1 a 11)

**1.2.2.** Na realização desta ação de controlo, a equipa de auditoria foi confrontada com alguns condicionalismos, dos quais destacamos a dificuldade dos serviços em prestar corretamente a informação solicitada e a falta de articulação das funções desenvolvidas na Unidade Orgânica Administrativa e Financeira.

### 1.3. CONTRADITÓRIO

**1.3.1.** Nos termos do disposto no art.º 12º ( princípio do contraditório ) do DL n.º 276/2007, de 31/07, e dos art.s 19º, n.º 2, e 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF <sup>7</sup>, foi dado conhecimento formal ao Presidente da Câmara Municipal de Figueiró dos Vinhos das principais asserções, conclusões e recomendações constantes deste documento, através do envio, em 24/05/2017, do projeto de relatório.

A análise da resposta recebida, em 21/07/2017, que, no essencial, não põe em causa as asserções, conclusões e recomendações explicitadas no projeto de relatório, pois centra-se, em especial, sobre o enquadramento geral e a evolução da situação financeira do Município, consta do presente documento, no qual introduzimos, em alguns pontos específicos, os aspetos que consubstanciam informações ou dados complementares relevantes.

Anexo 5 (fls. 58 a 71)

Acréscimo salientar que o MFV reconhece “ (...) a forma como o trabalho efetuado nesta Câmara Municipal pela equipa (...), denotando estes sempre, para além de profissionalismo e zelo no exercício das suas funções, uma enorme cortesia nas relações com os responsáveis e trabalhadores da autarquia, que aqui cumpre realçar. ”.

## 2. RESULTADOS

### 2.1. CONTROLO DO CUMPRIMENTO DA LCPA

#### 2.1.1. CÁLCULO DOS FUNDOS DISPONÍVEIS E REPORTE À DGAL

**2.2.1.1.** Os FD relativos a abril/2014 foram atempadamente <sup>8</sup> calculados e reportados ( ambos em

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

<sup>8</sup> De acordo com o quadro legal até, respetivamente, ao 5º ( art. 7º do DL\_LCPA ) e 10º dias úteis de cada mês ( art. 7º do DL\_LCPA, al. a), do n.º 1, e n.º 4, do art. 61º, do DL n.º 36/2013, de 11/03, e al. a), do n.º 1, e n.º 3, do 60º do DL n.º 52/2014, de 07/04 ).

7/04), pelo MFV, à DGAL ( no SIIAL ), **com base na informação constante da aplicação informática** <sup>9</sup>, mas **não de forma totalmente automática** <sup>10</sup> ).

De tal procedimento decorre algum risco em termos da possibilidade de alteração dos dados comunicados à DGAL ( voluntária ou não ), que, no entanto, no indicado mês, eram coincidentes com os resultantes da respetiva aplicação informática.

Anexo 2 (fls. 13 e 14)

**2.2.1.2.** Segundo os **dados reportados à DGAL**, o MFV apresentou, em **abril/2014**, **FD negativos** no valor de **969 937 €**, em resultado das seguintes variáveis:

**Figura 2 – Reporte de FD de abril/2014**

Un: euro

DESCRIÇÃO	FD ABRIL DE 2014
Transferências ou subsídios com origem no OE	2 085 222
Receita efetiva própria cobrada ou recebida como adiantamento	585 185
Previsão da receita efetiva própria	0
Produto de empréstimos contraídos nos termos da lei	0
Transferências do QREN ainda não efetuadas	223 647
Transferências do QREN ainda não efetuadas - correções por recebimento efetivo	- 88 494
Outros montantes autorizados nos termos do artigo 4.º - receitas próprias	36 950
Outros montantes autorizados nos termos do artigo 4.º - correções de receitas próprias	0
Aplicação de saldos de gerência ou de ativos financeiros	57 010
Recebimentos em atraso integrados em plano de liquidação do devedor	0
<b>Receitas consideradas para os Fundos Disponíveis</b>	<b>2 899 520</b>
<b>Compromissos Assumidos</b>	<b>3 869 457</b>
<b>Fundos Disponíveis - Total acumulado</b>	<b>- 969 937</b>

Fonte: Dados do SIIAL e auditoria da IGF

Anexo 2 (fls. 13 a 25)

## 2.1.2. CONTROLO DO APURAMENTO DOS FUNDOS DISPONÍVEIS

### 2.1.2.1. RECEITAS CONSIDERADAS NO REPORTE

**2.1.2.1.1.** Verificámos, no cálculo e apuramento dos FD de abril/2014 ( cfr. item 2.1.1. ), **a conformidade** dos **procedimentos adotados** e dos **valores considerados** pela Autarquia **ao nível** da generalidade das grandezas relevantes <sup>11</sup>, designadamente:

- ✓ **Transferências ou subsídios com origem no Orçamento do Estado ( OE );**
- ✓ **Receita efetiva própria cobrada ou recebida como adiantamento;**
- ✓ **Previsão da receita efetiva própria ou recebida como adiantamento;**

<sup>9</sup>

<sup>10</sup> É extraído um mapa da aplicação informática cujos dados são posteriormente utilizados para preencher, de forma manual, o respetivo formulário do SIIAL. Segundo esclarecimentos prestados pelos serviços, a submissão automática do reporte de FD no SIIAL dava continuamente erro o que obrigou à introdução manual dos dados.

<sup>11</sup> De acordo com a metodologia descrita no item 1.2.3.1. do documento designado de “Objetivos e metodologia” ( cfr. Anexo 1, em especial, fls. 2 a 6 ) e com os procedimentos também referidos no Anexo 2 ( fls. 15 a 17 ).

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

Anexo 2 (fls. 15 a 17)

Com efeito, a **única exceção teve a ver com os outros montantes autorizados nos termos do art. 4º, na sequência do tratamento incorreto** de um aumento temporário de fundos disponíveis ( ATFD ) efetuado em janeiro/2014, muito embora de montante materialmente pouco relevante.

De facto, em janeiro/2014 foi efetuado um ATFD <sup>12</sup>, no valor de 36 950 €, referente a receitas do QREN relativas a pedidos de pagamentos ainda não submetidos na plataforma, sendo a respetiva correção prevista para dezembro desse ano.

Porém, em fevereiro, março e maio de 2014, parte daquele ATFD foi arrecadado ( no montante de, respetivamente, 3 265,19 €, 6 749,54 € e 4 934,57 €, num total de 14 949,30 € <sup>13</sup>, do que resultou um duplo impacto das mesmas receitas sobre o apuramento dos FD.

Face ao exposto, **a IGF considerou, ao nível dos ATFD, as correções** ( que já deveriam influenciar o reporte de FD de abril/2014 ) relativas aos montantes recebidos até ao final do mês anterior ( 10 014,73 € ) <sup>14</sup>.

Acresce que o controlo realizado pela IGF, relativamente ao ATFD, permitiu verificar que:

- ✓ Foram elaboradas fichas por cada um dos três projetos que serviram de base ao ATFD, onde consta a natureza e montante da receita ( incluindo a rubrica da classificação económica ), com indicação do mês previsível para a sua arrecadação e, conseqüente, correção em termos de apuramento de FD ( dezembro );
- ✓ Os compromissos associados aos projetos que serviram de base ao ATFD foram assumidos pela totalidade ( componentes nacional e comparticipada ).

Anexo 2 (fls. 22 a 25)

**2.1.2.1.2.** Por sua vez, os indicadores destinados a **aferrir da razoabilidade das receitas globais consideradas no reporte de abril/2014** ( até junho/2014, ou seja, 6/12 - 50% - do exercício total ), **quer em termos absolutos**, quer atendendo à sua evolução face ao **período homólogo do ano anterior**, evidenciam o seguinte:

<sup>12</sup> Inscrito na linha designada de “ outros montantes autorizados nos termos do art. 4º ” ( cfr. subalínea vii ), da al. f ), do art. 3º e art. 4º da LCPA, bem como a al. g ), do n.º 1, do art. 5º, e art. 6º do DL\_LCPA ). Quanto a esta matéria, refira-se, ainda, que, atendendo ao quadro legal, o MFV, entre janeiro/março de 2014, apenas podia efetuar ATFD ( n.º 3, do art. 4º, e n.º 5, do art. 8º, ambos da LCPA ) quanto a receitas consignadas ( como era o caso ), pois o valor dos PA do mês anterior ( março ) submetido no SIIAL era, designadamente, superior ao do reporte anterior ( n.ºs 3 e 5, do art. 8º, da LCPA ).

<sup>13</sup> Associados às guias de recebimento n.ºs 239, de 03/02, 506, de 03/03 e 1074, de 02/05.

<sup>14</sup> O montante recebido em maio não foi refletido nas correções aos ATFD, pois caso fosse eliminado o seu impacto a este nível teria de passar a ser considerado nas previsões das transferências do QREN ou de outros fundos estruturais ainda não efetuadas, tornando, por isso, inútil qualquer correção. Na sequência da auditoria da IGF, o MFV antecipou para maio/2014 a correção do ATFD pela sua totalidade.

Figura 3 – Receitas consideradas no cálculo FD de abril de 2013/2014

Un: euro

DESCRIÇÃO	2011/2013	Reporte de abril/2013			Reporte de abril/2014			VARIACÃO DA DIFERENÇA	
		Valor	Diferença	%	Valor	Diferença	%	Valor	pp
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)	(5)=(3)/(2)	(6)	(7)=(6)-(2)	(8)=(6)/(2)	(9)=(7)-(4)	(10)=(8)-(5)
Receita total considerada no reporte dos FD		2 694 682	- 5 385 110	33%	2 889 505	- 5 190 287	36%	194 824	2,4
Receita total considerada no reporte dos FD abatida dos ATFD líquidos		2 611 156	- 5 468 636	32%	2 862 570	- 5 217 222	35%	251 414	3,1
Receita cobrada considerada no reporte dos FD (inclui saldo orçamental)		1 517 400	- 6 562 392	19%	1 759 025	- 6 320 767	22%	241 625	3,0
Receitas estimadas + ATFD líquidos considerados no reporte dos FD		1 177 282	- 6 902 510	15%	1 130 481	- 6 949 311	14%	- 46 801	-0,6
ATFD líquidos considerados no reporte dos FD		83 526	- 7 996 266	1%	26 935	- 8 052 857	0%	- 56 591	-0,7
ATFD brutos considerados no reporte dos FD		91 179	- 7 988 613	1%	36 950	- 8 042 842	0%	- 54 229	-0,7
Média da receita total cobrada nos 3 exercícios findos anteriores ao do reporte em análise	8 079 792								

Fonte: SIIAL e auditoria da IGF

Anexo 2 (fls. 27, indicadores 6 a 10)

Salientamos, deste modo, que, nos dois reportes em análise, **o peso**, na média da receita total cobrada nos três exercícios findos ( 2011/2013 ), da:

- ✓ **Receita considerada nos FD abatida do valor dos ATFD líquidos aumentou** ( de 32% para 35% ), mas continua a evidenciar, no último ano, um resultado ainda distante do que decorre da consideração da parte proporcional ao período temporal do exercício já abrangido pelos reportes ( 50% );
- ✓ **Receita total considerada no cálculo dos FD também cresceu** ( de 33% para 36% ), mas os resultados continuam a ser inferiores ao da indicada parte proporcional;
- ✓ **Componente da receita já cobrada registou um aumento** ( 3 pp<sup>15</sup> ), mas **o da soma da receita estimada com os ATFD ( líquidos ) manteve-se estável.**

Anexo 2 (fls. 27, indicadores 6 a 10)

Assim, em ambos os reportes, **o valor das receitas relevantes para os FD era adequado face ao respetivo padrão médio de arrecadação, não tendo ocorrido, entre os dois exercícios, um aumento do risco de consideração de receitas com impacto ao nível dos referidos reportes dos FD cuja cobrança era suscetível de não se concretizar** e, conseqüentemente, o da assunção de compromissos sem FD, caso fossem cumpridas as respetivas regras previstas na LCPA.

**2.1.2.1.3.** Em síntese, o **MFV cumpriu**, de um modo geral, **no cálculo dos FD de abril/2014, as regras previstas na LCPA no que respeita às receitas relevantes**, ainda que tenhamos detetado, como já referimos, insuficiências ao nível do ATFD realizado ( correção, para menos, de 10 m€ ).

Anexo 2 (fls. 14 e 26)

#### 2.1.2.2. COMPROMISSOS CONSIDERADOS

**2.1.2.2.1.** A Autarquia, no reporte à DGAL, através do SIIAL, dos **FD de abril/2014, comunicou** um valor acumulado de **compromissos assumidos**, até ao final do mês anterior, de **3 869 457 €**.

Anexo 2 (fls. 13)

**2.1.2.2.2.** Com vista a **aferir do cumprimento das regras da LCPA** quanto aos principais tipos de

<sup>15</sup> Pontos percentuais.

eventos e despesas realizados pela Autarquia, a IGF efetuou, por amostragem <sup>16</sup>, **testes aos respetivos procedimentos adotados e aos valores considerados em matéria da assunção de compromissos**, constando as asserções produzidas, de forma detalhada, do Anexo 2 ( fls. 28 e 31).

Da análise efetuada, aos eventos selecionados, resultou a **conformidade**, atendendo ao regime legal consagrado pela LCPA, **dos valores considerados** quanto à **assunção, anulação** ou **redução de compromissos** nas seguintes situações:

Figura 4 – Compromissos analisados e eventuais correções da IGF

Un: euro

DESCRIÇÃO	COMPROMISSOS		
	Uníverson considerado	Amostra analisada	Correções da IGF
Transição, para o exercício seguinte, dos compromissos assumidos e não pagos no final do exercício anterior ( 2013 )	1 178 780 €	979 543 €	0 €
Compromissos de exercícios futuros assumidos para o exercício 2014	483 392 €	56 736 €	0 €
Despesas de carácter permanente ou continuado	2 530 705 €	2 530 705 €	0 €
Despesas de contratos incluídos no mapa "situação dos contratos" (pt. 8.3.3. do POCAL), em especial, de carácter não permanente	470 614 €	384 256 €	0 €
Subsídios e transferências para entidades de diversa natureza	288 674 €	55 200 €	0 €
Anulações/reduções de compromissos	43 132 €	35 291 €	0 €

Fonte: SIAL, informação da Autarquia e auditoria da IGF

Anexo 2 (fls. 28 a 31)

O mesmo não se pode, no entanto, **afirmar quanto aos procedimentos adotados pela Autarquia ao nível da assunção de compromissos relativos a despesas de carácter permanente ou continuado**, ainda que, na sequência da prática incorreta constatada, não tenha sido efetuada, pela razões expostas no item 2.1.2.2.4., qualquer correção quanto ao montante considerado no reporte em análise <sup>17</sup>.

Anexo 2 (fls. 40 a 43)

**2.1.2.2.3.** Por sua vez, com o objetivo de **validar**, em termos globais, **os compromissos constantes do reporte de abril/2014**, começámos por verificar a evolução ocorrida face ao mês anterior <sup>18</sup>, como se evidencia no quadro seguinte:

Figura 5 – Evolução dos compromissos nos reportes de FD de março/abril de 2014

Un: euro

COMPROMISSOS COM IMPACTO NO CÁLCULO DOS FD DE ABRIL/2014				CONSIDERADOS NO MÊS DE REPORTE (abril/2014)	DIFERENÇA
Considerados no reporte do mês anterior (março/2014)	Assumidos durante o mês anterior (março/2014)	Agendados para 2º mês seguinte ao do reporte (junho/2014)	Total		
(1)	(2)	(3)	(4)=(1)+(2)+(3)	(5)	(6)=(5)-(4)
3 241 126	160 309	467 523	3 868 959	3 869 457	498

Fonte: SIAL, mapa de agendamento de compromissos e de execução orçamental e auditoria da IGF

Anexo 2 (fls. 40)

<sup>16</sup> Com base em critérios que constam das notas ao Anexo 2 ( fls. 32 a 38 ).

<sup>17</sup> Cfr. infra o que se dirá sobre a prática, características e impacto da adoção do procedimento de " agendamento " de compromissos.

<sup>18</sup> Através da comparação entre os compromissos constantes do reporte de abril/2014 e a soma algébrica dos considerados no reporte do mês anterior, dos que foram assumidos de novo durante esse mês ( bem como eventuais anulações ou correções ) e dos eventualmente " agendados " para junho/2014.

A **evolução dos compromissos entre os reportes de março e abril de 2014 foi consistente**, pois a diferença apurada, para mais, de **498 €**, não é materialmente relevante ( 0,01% ).

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

Este controlo justifica-se atendendo a que nos DGO\_Manual e DGAL\_Manual<sup>19</sup> refere-se que os compromissos constantes de um determinado reporte de FD devem ser iguais ou superiores aos que figuram do mapa de PA do mês anterior ( a diferença, a existir, deverá resultar de compromissos relativos a despesa de ativos e passivos financeiros, cujas rubricas não estão previstas no segundo mapa indicado ), decorrendo, ainda, dessa posição, que os **compromissos de um determinado reporte de FD devem ser iguais aos que figuram no MEOD do mês anterior**.

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

Ora, o resultado das indicadas comparações foi o seguinte:

**Figura 6 - Compromissos assumidos até ao mês anterior ao do reporte ( abril/2014 )**

Un: euro

DESCRIÇÃO	COMPROMISSOS ASSUMIDOS		DIFERENÇA	
	SIIAL	Informação da aplicação informática		
1 - Mapa de reporte dos FD do mês de abril (cujos compromissos são os acumulados até ao mês anterior)	3 869 457	3 869 457	0	
2 - Mapa de Execução Orçamental da Despesa (MEOD) do mês anterior ao do reporte dos FD	7 102 239	7 102 239	0	
3 - Mapa dos Pagamentos em Atraso (PA) do mês anterior ao do reporte dos FD	6 199 239	6 199 239	0	
Diferenças	4 - MEOD/FD (2-1)	3 232 782	3 232 782	0
	5 - FD/PA (1-3)	- 2 329 782	- 2 329 782	0
	6 - MEOD/PA (2-3)	903 000	903 000	0

Fonte: SIIAL e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 41)

A **diferença ( 903 m€ )** entre os valores que constam do **MEOD** e o **mapa dos PA** ( linha 6 ) **está totalmente justificada**<sup>20</sup>, pois diz respeito aos compromissos assumidos de despesas relativas a rubricas que não são refletidas no referido em último lugar ( passivos financeiros<sup>21</sup> ), mas que constam do MEOD do final do mês de março/2014.

Já a **divergência entre os compromissos totais que constam do MEOD** ( março/2014 ) e do **reporte de FD** ( abril/2014 ), no montante materialmente relevante de **3 232 782 €** ( linha 4 ), **não devia existir**, pois,

<sup>19</sup> Respetivamente, a páginas 23 e 26.

<sup>20</sup> Conforme FAQ n.º 6, da DGAL\_Manual ( página 26 ), que refere que os compromissos do mapa de reporte de FD deverão ser superiores ou iguais aos compromissos do mapa de PA, “ (...) uma vez que a classificação económica relativa aos compromissos relativos à amortização de empréstimos não se encontra no mapa de pagamentos em atraso. ”.

<sup>21</sup> Rubrica 10. do classificador económico, aprovado pelo DL n.º 26/2002, de 14/02.

atendendo a que, como já referimos, **as regras da LCPA quanto à assunção de compromissos prevalecem**<sup>22</sup>, nomeadamente sobre o regime consagrado no POCAL<sup>23</sup>, **os referidos valores deviam ser iguais.**

A **diferença apurada** tem a ver, exclusivamente, com o **procedimento incorreto adotado pela Autarquia** (e admitido pela aplicação informática) no que respeita às despesas de caráter permanente ou continuado<sup>24</sup>, cujos **compromissos são assumidos pelo valor integral ao nível da dotação orçamental da despesa e “agendados” mensalmente em termos de impacto nos FD**<sup>25</sup>.

Anexo 2 (fls. 39)

Todavia, a **situação descrita não deu origem a qualquer correção por parte da IGF em termos da análise realizada**, atendendo a que a diferença apurada ( 3,2 M€ ) não poderia, sob pena de ser posta em causa a coerência subjacente ao quadro legal ( designadamente, ao nível da respetiva articulação com outras variáveis relevantes ), ter um impacto direto e imediato sobre o valor dos compromissos a considerar no reporte em análise<sup>26</sup>.

De qualquer modo, **o procedimento adotado pelo MFV viola o quadro legal e não assegura**, minimamente, **o cumprimento da LCPA**, pois não garante a existência de FD suficientes para cobrir integralmente, no mês em que têm impacto, pela primeira vez, em termos definitivos, no respetivo apuramento, os agendados anteriormente para esse período, o que exigiria uma extrapolação global e permanentemente atualizada do cálculo dos FD até cada um dos meses com compromissos agendados<sup>27</sup>.

Refira-se, por fim, que, **no final de 2013/2015, da comparação entre o valor dos compromissos assumidos na dotação da despesa e considerados ao nível dos FD**, resultou o seguinte:

<sup>22</sup> Cfr. art. 13º da LCPA.

<sup>23</sup> Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, aprovado pelo Decreto-Lei ( DL ) n.º 54-A/99, de 22/02.

<sup>24</sup> Do quadro legal vigente e dos DGAL\_Manual e DGO\_Manual decorre, sem margem para dúvidas, que, no período em análise, o reconhecimento dos compromissos relativos a despesas de caráter permanente e continuado ( bem como os contratos de quantidades ), designadamente, “ (...) salários, comunicações, água, eletricidade, rendas, contratos de fornecimento anuais e plurianuais, como o fornecimento de refeições escolares (...) ”, deve ocorrer o mais cedo possível ( em regra, com pelo menos três meses de antecedência ) e serem “ (...) registados mensalmente para um período deslizante de três meses. ” de acordo, designadamente, “ (...) com o valor estimado de encargos relativos ao período temporal de apuramento de fundos disponíveis ”.

<sup>25</sup> O “ agendamento ” é, de facto, um expediente que permite, em termos informáticos, assumir um compromisso na contabilidade orçamental ( ao nível da dotação da despesa ) por um determinado montante ( em princípio, o que corresponde à despesa global relativa ao exercício ) e, simultaneamente, diferir e agendar mensalmente o seu impacto, total ou parcial, para efeitos dos compromissos relevantes para o cálculo dos FD atendendo ao mês previsível de execução ( gradual ) da correspondente despesa, decorrendo deste procedimento, nomeadamente quando adotado para um conjunto de despesas de valor materialmente relevante, um significativo risco ao nível do cumprimento da LCPA.

A fundamentação detalhada e as consequências que decorrem da adoção do procedimento do “ agendamento ” de compromissos constam do Anexo 2 ( fls. 41 a 43 ).

<sup>26</sup> Pois, ao longo da maior parte do exercício, o procedimento previsto para o cálculo dos FD nunca permitiria a assunção, com cumprimento do quadro legal, dos compromissos anuais relativos a despesas de caráter permanente ou continuado, quando, na época, ao nível das receitas relevantes, apenas estão a ser consideradas as cobradas até cada mês anterior ao do reporte e as previstas arrecadar nesse mês e nos dois seguintes, ao que acresce que se aqueles compromissos fossem tidos em consideração, ainda que incorretamente, pela sua totalidade, para efeito de apuramento de FD ao mesmo tempo que são refletidos nas dotações de despesa, a entidade também poderia ter recorrido a ATFD, de modo a salvaguardar a existência de FD que permitissem a sua assunção com cumprimento da LCPA.

<sup>27</sup> A aplicação informática adotada pelo Município já permite a extração de um “ output ”, designado de “ Mapa Auxiliar dos Fundos Disponíveis ”, que tem uma lógica anual, mas que não corresponde aos objetivos referidos, pois não abrange a totalidade das receitas relevantes e apenas contempla os valores dos compromissos agendados, não dando, assim, uma informação global, sistemática e fiável que permita o aludido controlo.

Figura 7 – Comparação dos compromissos no final de 2013/2015

Un: euro

EXERCÍCIOS	COMPROMISSOS		
	Fundos Disponíveis	Dotação orçamental da despesa	Diferença
(1)	(1)	(2)	(3)-(2)-(1)
2013	7 893 983	7 893 983	0
2014	8 118 889	8 118 890	0
2015	8 283 846	8 283 846	0

Fonte: SIAL e mapas de execução orçamental da despesa e auditoria da IGF

Anexo 4 (fls. 56)

No final de cada exercício, **o montante total dos compromissos considerados nas duas bases referidas era igual**, o que evidencia a ultrapassagem, nessa data, das fragilidades e divergências que ocorrem ao longo do ano nesta matéria, nomeadamente, na sequência do referido “agendamento” de compromissos.

**2.1.2.2.5.** Em síntese, o MFV, no cálculo e reporte dos FD de abril/2014, considerou um valor correto de compromissos totais assumidos, mas não respeitou as regras previstas na LCPA no que concerne à assunção dos relativos a despesas de carácter permanente.

#### 2.1.3. FD, COMPROMISSOS ASSUMIDOS E STOCK DE PA

**2.1.3.1.A** IGF apurou, relativamente a abril/2014, FD negativos de - 979 952 €, quando o MFV reportou à DGAL, como já referimos, - 969 937 €, resultando a diferença ( 10 015 € ) das correções efetuadas ao nível das receitas relevantes.

Anexo 2 (fls. 13 e 14)

**2.1.3.2.** Da análise efetuada, com base na informação corrigida pela IGF, resultou que foram assumidos, pela Autarquia, compromissos sem FD no momento do respetivo cálculo e ao longo do mês de abril/2014, no montante global de 498 m€ ( respetivamente, 468 m€ e 30 m€ ).

**2.1.3.2.1.** De facto, no momento de cálculo dos FD de abril/2014 foram, desde logo, considerados e ilegalmente assumidos sem FD no respetivo valor negativo apurado pela IGF ( 467 523 € ), que corresponde aos “agendados” anteriormente para o último mês ( junho/2014 ) abrangido por esse reporte<sup>28</sup> e, assim, incluídos, nesse período, pela primeira vez, em termos definitivos, ao nível dos FD.

Anexo 2 (fls. 44)

Saliente-se que os compromissos relativamente aos quais seja adotado o procedimento de “agendamento” ( neste caso, os de junho/2014 ) não chegaram, de facto, pelo menos em termos autónomos, a ser submetidos ao teste da existência de FD, pois no momento:

- ✓ Da sua assunção inicial pelo valor total, o respetivo montante é diferido, em termos de impacto nos FD, pelos meses a que respeitam ( cfr. 2.1.2.2.4. );
- ✓ Do cálculo dos FD, que passa a abranger o mês a que respeitam, são assumidos automaticamente,

<sup>28</sup> Atendendo a que os FD negativos apurados são, em qualquer caso ( apuramento da IGF ou reporte da Autarquia ) de montante inferior ao dos compromissos “agendados” considerados pela primeira vez, em termos definitivos, no reporte de abril/2014 ( relativos a junho/2014 ).

em termos globais, como um valor agregado que influencia o respetivo resultado.

Anexo 2 (fls. 13, 14, 44 e 45)

Os **compromissos “agendados” respeitam**, fundamentalmente ( cerca de 93% ), **a despesas com pessoal** ( 39% ), **aquisição de bens e serviços** ( 35% ) e **juros e outros encargos** ( 20% ), como se pode verificar pelo quadro seguinte<sup>29</sup>:

Figura 8 – Compromissos agendados com impacto no cálculo dos FD de abril/2014

Un: euro

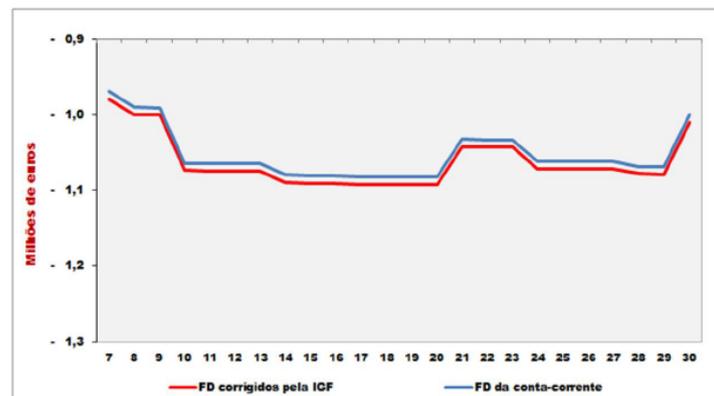
CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA	COMPROMISSOS AGENDADOS PARA JUNHO/2014	
	Valor	%
01 - Despesas com o Pessoal	180 505	38,6%
02 - Aquisição de Bens e Serviços	161 306	34,5%
03 - Juros e Outros Encargos	92 920	19,9%
04 - Transferências Correntes	10 889	2,3%
06 - Outras Despesas Correntes	1 280	0,3%
07 - Aquisição de Bens de Capital	10 622	2,3%
08 - Transferências de Capital	10 002	2,1%
<b>Total</b>	<b>467 523</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Informação da Autarquia e auditoria da IGF

Refira-se, assim, que tais situações **respeitam**, em regra, **a despesas processadas internamente ou decorrentes de decisões anteriores**<sup>30</sup>, cujos compromissos foram assumidos ao nível da dotação orçamental da despesa em data distinta ( pelo montante total do exercício ).

2.1.3.2.2. Por sua vez, de acordo com a **conta-corrente dos FD de abril/2014**, do MFV e corrigida pela IGF ( cfr. item 2.1.3.1. ), os **FD apresentaram** a seguinte **evolução ao longo desse mês**:

Figura 9 – Comportamento dos FD durante o mês de abril/2014



Fonte: Conta-corrente de FD e auditoria da IGF

Anexo 2 (fls. 45 a 50)

<sup>29</sup> O montante total que consta do quadro resulta do mapa “ Agendamento de liquidações dos compromissos anterior ao reporte de abril/2014 ” ( extraído da aplicação informática em abril/2014 ).

<sup>30</sup> Em especial, como já referimos, com pessoal, aquisições de bens e serviços, juros e outros encargos financeiros.

Assim, para além do referido no item anterior, **o MFV também assumiu**, ao longo do mês de abril/2014, **novos compromissos sem FD no montante total**, em termos líquidos, **de 30 437 €**<sup>31</sup>, situação que, salientamos, resulta, expressamente, da respetiva conta-corrente de FD.

Anexo 2 (fls. 44 a 51)

Da análise efetuada a uma amostra de processos de despesa respeitantes aos compromissos assumidos sem FD ( € 130 824 )<sup>32</sup>, verificámos que foi:

- ✓ Elaborada previamente, em todos os casos, uma informação expressa dos serviços sobre a inexistência de FD;
- ✓ Inserido, nas ordens de compra, nota de encomenda ou documento equivalente, o correspondente número de compromisso, nos termos definidos no n.º 2, do art. 5º e no n.º 2, do art. 9º, ambos da LCPA;
- ✓ Fundamentado e/ou justificado, nos despachos de autorização do Presidente da Câmara Municipal, a assunção de compromissos sem FD.

Anexo 2 (fls. 51)

**2.1.3.2.3.** As situações descritas nos dois itens anteriores **violam o disposto n.º 1, do art. 5º, da LCPA**<sup>33</sup> (bem como o n.º 2, do art. 7º, do DL\_LCPA), 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 ( cfr. item 2.3. ).

**2.1.3.3.** Por sua vez, os **PA** ( cuja redução sistemática ou eliminação total é, como já referimos, um dos objetivos da LCPA ) **importavam, no final de abril/2014**, de acordo com os dados reportados no SIIAL, **em 109 m€, tendo decrescido 229 m€ face ao mês anterior**.

Anexo 2 (fls. 12)

## **2.2. EVOLUÇÃO DOS FD, RESPETIVOS COMPROMISSOS E PA**

**2.2.1.** O MFV **cumpriu**, quanto aos meses abrangidos pelo período indicado<sup>34</sup>, de forma sistemática e atempada<sup>35</sup>, **a obrigação de prestação periódica de informação sobre os FD à DGAL**.

**2.2.2.** Segundo os **dados reportados àquela entidade** ( através do SIIAL )<sup>36</sup>, o **MFV apresentou** a seguinte **evolução mensal dos FD, compromissos com impacto nos FD e PA**:

<sup>31</sup> Este montante corresponde ao valor dos compromissos ( novos ou reforços ) assumidos durante o mês de abril/2014 ( 150 687 € ) abatidos de anulações/reduções de compromissos ocorridos no mesmo período ( 120 250 € ).

<sup>32</sup> 14 compromissos, que representam 87% do total dos novos compromissos assumidos durante o mês.

<sup>33</sup> O qual prescreve, atualmente, que “ *Os titulares de cargos políticos, dirigentes, gestores e responsáveis pela contabilidade não podem assumir compromissos que excedam os fundos disponíveis (...)* ”.

<sup>34</sup> Posteriores ao do mês do reporte de referência ( abril/2014 ) e até dezembro/2015.

<sup>35</sup> Em 2014 e 2015, até ao 10º dia útil de cada mês, de acordo, respetivamente, com os art. 60º, n.º 1, al. a), do DL n.º 52/2014, de 07/04, e art. 60º, n.º 1, al. c), do DL n.º 36/2015, de 09/03.

<sup>36</sup> A análise efetuada neste item incide sobre a informação reportada pela Autarquia à DGAL através do SIIAL.

Figura 10 – Evolução dos FD, compromissos com impacto nos FD e PA

Un: euro

MÊS	REPORTE NO SIAL					
	2014			2015		
	FD	Compromissos	PA	FD	Compromissos	PA
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
jan				- 7 507	1 862 154	101 225
fev				3 748 401	3 370 210	101 224
mar				2 037 364	4 259 148	101 216
abr				1 406 295	4 920 557	101 211
mai	- 450 352	4 504 055	110 175	1 003 616	5 505 737	100 513
jun	- 563 440	5 231 092	109 317	676 146	5 924 192	80 471
jul	- 538 453	5 736 483	144 619	410 357	6 407 958	80 367
ago	- 969 475	6 377 925	109 287	14 189	6 956 722	80 367
set	- 586 681	6 903 399	109 271	- 263 363	7 315 783	79 938
out	- 985 248	7 879 871	109 259	- 601 976	7 755 073	185 344
nov	- 866 309	8 206 855	109 253	- 1 223 936	8 414 348	329 436
dez	- 520 451	8 359 305	103 999	- 1 133 676	8 749 115	77 508

Fonte: SIAL e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 58)

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

- ✓ Os FD calculados apresentaram um comportamento irregular, mas foram quase sempre negativos, o que só não aconteceu entre fevereiro/agosto de 2015, ainda que, nestes meses, o impacto líquido do ATFD ( isto é, o valor dos aumentos temporários deduzido das respetivas correções já efetuadas ) seja sempre superior ao montante de FD reportados.

Deste modo, os FD positivos apurados naquele período resultaram, exclusivamente, da utilização daquele instrumento, que, atendendo às suas características, implica um **risco significativo em termos da necessária articulação entre receitas e compromissos**<sup>37</sup> e não permite retirar conclusões definitivas sobre o reflexo da evolução dos FD no (in)cumprimento da LCPA.

- ✓ Os PA decresceram gradualmente até ao final de 2015, apesar de em outubro/novembro desse ano terem apresentado um significativo aumento.

Anexo 3 (fls. 58)

Assim, no período referido, **persistiu**, de acordo com os dados reportados no SIAL, **uma situação negativa ao nível das grandezas relevantes para o regime legal consagrado na LCPA.**

2.2.3. Finalmente, o controlo expedito e de carácter genérico efetuado<sup>38</sup>, quanto aos meses de **maio/2014 a dezembro/2015**, permitiu constatar que **continuaram a ser assumidos**, nalguns períodos, **compromissos sem FD de valor materialmente relevante**, como se evidencia de seguida:

<sup>37</sup> Conforme previsto no art. 60º, n.º 1, al. a), do DL n.º 52/2014, de 07/04.

<sup>38</sup> Cujos pressupostos e metodologia estão descritos detalhadamente no Anexo 3 ( fls. 53 ).

Figura 11 – Compromissos assumidos sem FD entre maio/2014 e dezembro/2015

Un: euro

MÊS	FD AJUSTADOS DO IMPACTO DOS ATFD		COMPROMISSOS ASSUMIDOS SEM FD					
	2014	2015	2014			2015		
			No âmbito do cálculo	Ao longo do mês	Total	No âmbito do cálculo	Ao longo do mês	Total
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4)+(5)	(7)	(8)	(9)=(7)+(8)
jan		- 7 507				461 965	1 129 878	1 591 844
fev		3 748 401				378 178	0	378 178
mar		2 037 364				0	0	0
abr		1 406 295				0	0	0
mai	- 450 352	1 003 616	450 352	0	450 352	0	0	0
jun	- 563 440	676 146	451 621	0	451 621	0	0	0
jul	- 538 453	410 357	456 419	0	456 419	0	0	0
ago	- 969 475	14 189	503 108	67 827	570 935	0	0	0
set	- 586 681	- 263 363	457 647	0	457 647	263 363	195 126	458 488
out	- 985 248	- 601 976	543 723	16 457	560 181	244 164	253 189	497 354
nov	- 866 309	- 1 223 936	310 526	75 595	386 122	406 085	78 311	484 396
dez	- 520 451	- 1 133 676	76 854	48 683	125 538	256 457	197 273	453 730
<b>Total</b>			<b>3 250 252</b>	<b>208 563</b>	<b>3 458 815</b>	<b>2 010 212</b>	<b>1 853 778</b>	<b>3 863 990</b>

Fonte: SIIAL e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 58)

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

- ✓ Os FD ajustados correspondem aos apurados no momento do respetivo cálculo acrescidos, de imediato, dos ATFD posteriormente efetuados durante esse mês<sup>39</sup>;
- ✓ Os compromissos assumidos em cada mês são apurados através da diferença entre o montante total considerado em dois períodos de reporte consecutivos, ainda que corrigido, o último deles, dos incluídos, neste contexto, pela primeira vez, no momento do próprio cálculo dos FD, nomeadamente na sequência da adoção do procedimento de “agendamento” de compromissos<sup>40</sup>.

O MFV, entre maio/2014 e dezembro/2015, também violou o n.º 1, do art. 5.º, da LCPA (bem como o n.º 2, do art. 7.º, do DL\_LCPA), pois foram assumidos, nos meses de cada um dos anos do período referido, compromissos sem FD no valor materialmente relevante de, respetivamente, 3,5 M€ e 3,9 M€, situação que é suscetível, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira sancionatória, de harmonia com o previsto no n.º 1, do art. 11.º, da LCPA, e na al. b), do n.º 1, do art. 65.º, da LOPTC (cfr. item seguinte).

### 2.3. EVENTUAL RESPONSABILIDADE PELA ASSUNÇÃO DE COMPROMISSOS SEM FD

2.3.1. Evidenciámos, ao longo deste relatório, diversas situações que consubstanciam a assunção de compromissos sem FD, que sintetizamos de seguida:

- ✓ No apuramento dos FD e ao longo do mês de abril/2014: 498 m€ (itens 2.1.3.2. e 2.1.3.2.2.);
- ✓ No cálculo dos FD e ao longo dos meses de maio/dezembro de 2014: 3,5 M€ (item 2.2.3.);

<sup>39</sup> Esta opção, que foi tomada atendendo ao tipo de controlo efetuado (cfr. Anexo 3, fls. 53), beneficia e é a mais favorável para a Autarquia, pois considera que os ATFD são efetuados logo após o cálculo dos FD do mês (melhorando, assim, desde logo, os FD), quando podem ter sido concretizados ao longo do mês e, assim, só a partir dessa data deveriam ter impacto sobre os FD.

<sup>40</sup> Pois respeitam, em regra, a compromissos de despesas de carácter regular e permanente relativas ao segundo mês seguinte ao do reporte, que, por isso, não devem influenciar, em termos da metodologia adotada no apuramento efetuado, os compromissos assumidos no mês anterior ao do reporte.

- ✓ No cálculo dos FD e ao longo dos meses de janeiro/fevereiro e setembro/dezembro de 2015: 3,9 M€ ( item 2.2.3. ).

**2.3.2.** O MFV, no contraditório, não questiona os factos apurados pela IGF, pois afirma que “ (...) o conteúdo geral do Relatório (...), em termos gerais, reporta uma situação que se reconhece e que tem condicionado e imposto alguma dificuldade ao normal funcionamento do Município (...)” e que “ (...) tais factos apurados não se ficaram a dever a qualquer comportamento doloso, ou ainda meramente culposos, por parte dos responsáveis e/ou dos serviços da autarquia, sendo que, determinados compromissos foram assumidos pela sua inevitabilidade (...)”.

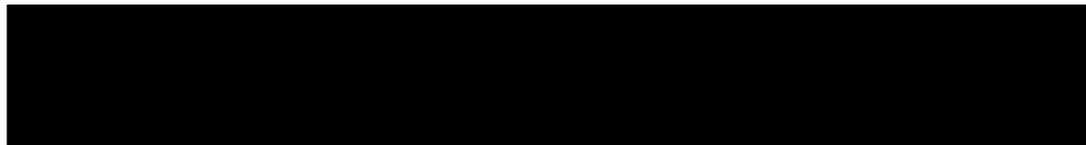
Apresenta, ainda, como principais constrangimentos à adequada aplicação da LCPA, a situação financeira do MFV no passado e a exigência da continuação do normal desenvolvimento da sua atividade, acrescentando, ainda, que recorreu, antes da entrada em vigor da referida Lei, a um saneamento financeiro, mas que não pôde aderir ao PAEL, o que trouxe alguns constrangimentos adicionais.

Refere também que, face à situação descrita, desenvolveu “ (...) várias ações conducentes a um maior rigor e otimização dos recursos.”, designadamente, “ (...) ações de renegociação das (...) condições contratuais (...)” dos EMLP do saneamento financeiro e a concretização de “ (...) uma operação de substituição de dívida (...)” e têm sido realizados “ (...) vários esforços (...) através da realização de iniciativas de poupança interna em conformidade com o imposto pelas regras do Plano de Saneamento Financeiro “, que geraram substanciais reduções das taxas de juros e, conseqüentemente, dos respetivos encargos financeiros.

Anexo 5 (fls. 59 a 70)

**2.3.3.** Ora, pese embora a sua relevância, os argumentos apresentados pela Autarquia não permitem afastar a qualificação das situações detetadas ( assunção de elevados montantes de compromissos sem que existissem FD ) como de incumprimento da LCPA.

A eventual responsabilidade financeira sancionatória associada à violação da LCPA seria imputável



Todavia, na sequência da alteração introduzida pelo art. 248º da Lei n.º 42/2016, de 28/12, o n.º 2, do art. 61º, da LOPTC 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>41</sup>.

Desta alteração resulta que os titulares dos órgão 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 maneira diferente e

<sup>41</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. “.

que restringem “ (...) a extensão do âmbito dos factos financeiramente puníveis. ”<sup>42</sup>.

Na sequência da referida alteração, a jurisprudência do Tribunal de Contas tem sido consistente<sup>43</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. 2º, do Código Penal, aplicável por força do n.º 4, do art. 67º, da LOPTC.

Afirma-se, aliás, expressamente<sup>44</sup>, que as condutas, anteriores à entrada em vigor desta alteração ( 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 diligências adicionais sobre esta matéria.

#### 2.4. EVOLUÇÃO DAS PRINCIPAIS GRANDEZAS COM IMPACTO NA LCPA

**2.4.1.** Com vista a **aferrar**, com base na evolução ocorrida nas grandezas relevantes para o apuramento dos FD entre 2013/2015, a **tendência existente em termos do eventual cumprimento futuro**, de forma sustentada, **do regime legal previsto na LCPA**, a IGF criou um **conjunto de indicadores** que:

- ✓ **Comparam** a evolução em termos absolutos e da relação entre algumas grandezas;
- ✓ **Apreciam a razoabilidade** do valor das receitas consideradas nos reportes de FD do mês de dezembro daqueles exercícios e a sua relação com os respetivos compromissos assumidos.

**2.4.1.1.** A **evolução**, no triénio de **2013/2015**, de **um conjunto de grandezas com impacto na situação financeira do MFV**, foi a seguinte:

**Figura 12 – Evolução de algumas grandezas e da sua relação com as disponibilidades orçamentais**

DESCRIÇÃO	ANOS						VARIACÃO (2013/2015)			
	2013			2015			Valor		Diferença	
	Valor	Diferença	%	Valor	Diferença	%	Montante	%	Montante	pp
(1)	(2)	(3)=(6.col.2)-(2)	(4)=(6)/2	(5)	(6)=(6.col.5)-(5)	(7)=(6)/5	(8)=(5)-(2)	(9)=(8)/2	(10)=(6)-(3)	(11)=(7)-(4)
A - Cabimentos	8 446 308	- 1 674 095	80%	8 294 113	- 1 081 608	87%	- 152 195	-2%	592 487	6,8
B - Compromissos do exercício (dotações orçamentais)	7 893 983	- 1 121 769	86%	8 283 846	- 1 071 341	87%	389 863	5%	50 428	1,3
C - Compromissos do exercício (com impacto nos FD)	7 893 983	- 1 121 769	86%	8 283 846	- 1 071 341	87%	389 863	5%	50 428	1,3
D - Despesas orçamentais pagas	6 715 203	57 010	101%	7 206 176	6 329	100%	490 973	7%	- 50 681	-0,8
Dívida de operações orçamentais	7 512 095	- 739 882	90%	5 842 697	1 369 808	123%	- 1 669 398	-22%	2 109 690	33,3
F - Outras dívidas a terceiros de CP	1 022 304	5 749 909	662%	887 902	6 324 603	812%	- 134 403	-13%	574 694	149,9
G - Receitas orçamentais disponíveis	6 772 213			7 212 505			440 292	7%		

Fonte: SIAL, mapas de execução orçamental da receita e despesa, balanços e auditoria da IGF

Anexo 4 (fls. 54 e 55)

<sup>42</sup> Acórdão n.º 7/2017 – 3ª Secção – PL.

<sup>43</sup> Ainda que com uma classificação e enquadramento divergente destes novos elementos, pois, por exemplo, no Acórdão n.º 7/2017 – 3ª Secção – PL, são considerados condições objetivas de punibilidade e, no Acórdão n.º 5/2017.29.MAR – 3ª SECÇÃO – PL, requisitos constitutivos da responsabilidade financeira, ou seja, um elemento típico constitutivo da responsabilidade financeira para aqueles eleitos locais.

<sup>44</sup> Acórdão n.º 7/2017 – 3ª Secção – PL.

Assim, em termos absolutos, entre 2013/2015, o(s)/a(s):

- ✓ **Cabimentos** refletidos na **dotação orçamental da despesa diminuíram** ( 152 m€ ), **acontecendo o inverso com os compromissos assumidos nessa sede ou com impacto nos FD** ( mais 390 m€ );
- ✓ **Despesas pagas e as receitas disponíveis tiveram um acréscimo** de, respetivamente, 490 m € e 440 m€;
- ✓ **Dívida total e as “ outras dívidas a terceiros de curto prazo ( CP ) ” diminuíram**, respetivamente, em 1,7 M€ e 134 m€.

Naqueles exercícios, da **evolução da relação entre as grandezas referidas** <sup>45</sup>, salientamos a/o:

- ✓ **Estabilidade**, num nível muito elevado ( entre 93% e 100% ), **dos compromissos assumidos** ( ao nível da execução orçamental ou com impacto nos FD ) **face aos cabimentos de cada exercício**;
- ✓ **Aumento do nível de cobertura dos cabimentos pelas receitas orçamentais**, ainda que mantendo uma relevante diferença negativa ( - 1,1 M€ ), o mesmo acontecendo com a **dívida total e as outras dívidas a terceiros de CP**, com uma variação positiva muito significativa;
- ✓ **Reduzida materialidade e percentagem dos compromissos assumidos que não geraram dívidas** ( 2015: 190 m€ e 2 pp );
- ✓ **Variação negativa da proporção entre o saldo orçamental e os compromissos assumidos** ( menos 4 pp ), passando para 1%, ainda que com diminuição da diferença, em termos absolutos, entre aquelas duas grandezas ( de - 1,1 M€ para - 1,07 M€ );
- ✓ **Crescimento da percentagem de cobertura das outras dívidas a terceiros de CP pelo saldo orçamental**, ainda que persistisse uma diferença relevante em termos absolutos ( 882 m€ ), o que espelha algum desequilíbrio orçamental e em termos da situação financeira de CP.

Anexo 4 (55, indicadores, em especial, 1, 2, 5, 8 e 9)

**2.4.1.2.** Por sua vez, a análise, **numa perspetiva anual, da razoabilidade do valor total das receitas com impacto nos FD dos reportes de dezembro de 2013/2015** <sup>46</sup> **face ao respetivo potencial máximo** <sup>47</sup> **no final daqueles exercícios** ( decorrente da aplicação das regras da LCPA ) <sup>48</sup> e à **receita total disponível face à execução orçamental** <sup>49</sup>, permitiu constatar o seguinte:

<sup>45</sup> Exceto entre as receitas orçamentais disponíveis ( que incluem o saldo orçamental ) e os compromissos ( cfr. infra ).

<sup>46</sup> Trata-se do reporte respeitante ao derradeiro mês de cada ano findo, único em que o valor previsional considerado ( ainda que apenas quanto a esse mês ) nunca chega a ser objeto de correção, para efeitos de apuramento de FD, face à execução efetiva das receitas. Assim, o montante considerado corresponde à soma dos valores acumulados até novembro e os previsionais de dezembro.

<sup>47</sup> 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>48</sup> Atendendo ao objetivo desta análise e para tornar consistente a comparação efetuada ( nomeadamente, com as receitas totais disponíveis na perspetiva orçamental ), os montantes referentes às receitas com impacto nos FD dos reportes de dezembro de 2013/2015 e ao respetivo potencial máximo no final desses exercícios, não incluem as eventualmente consideradas pela Autarquia de janeiro e fevereiro ( na época, pois atualmente o período de cálculo dos FD é de seis meses, incluindo o de reporte ) de cada um dos anos imediatamente seguintes.

<sup>49</sup> Que corresponde à soma do saldo orçamental do ano anterior com a receita arrecadada ao longo do exercício.

Figura 13 – Receitas relevantes para os FD de 2013/2015

Un: euro

ANO	RECEITAS				
	Reporte dos FD de dezembro	Potencial máximo relevante para os FD	Totais disponíveis (mapa de execução orçamental da receita)	Diferenças	
				FD dezembro/Potencial máximo relevante	FD dezembro / Total disponível
(1)	(2)	(3)	(4)=(1)-(2)	(5)=(1)-(3)	
2013	6 526 399	6 772 213	6 772 213	- 245 815	- 245 815
2014	6 921 486	7 021 161	7 021 161	- 99 675	- 99 675
2015	6 881 453	7 212 505	7 212 505	- 331 052	- 331 052

Fonte: Mapas de execução orçamental da receita e de cálculo de FD e auditoria da IGF

Anexo 4 (fls. 57)

Deste modo, o valor global das receitas, considerado no apuramento dos FD de dezembro de 2013/2015, era consistente com o respetivo potencial máximo relevante para os FD, bem como com a receita total disponível ( em qualquer dos casos, menores ), pelo que o MFV não empolou, em termos anuais, as receitas consideradas no apuramento de FD.

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

Figura 14 – Articulação entre receitas e compromissos ( 2013/2015 )

Un: euro

ANO	RECEITAS			COMPROMISSOS TOTAIS DO EXERCÍCIO (dotação da despesa)	DIFERENÇA ENTRE AS RECEITAS INDICADAS E OS COMPROMISSOS		
	Reporte dos FD de dezembro	Potencial máximo relevante	Totais disponíveis (mapa de execução orçamental da receita)		Reporte dos FD (dezembro)	Potencial máximo relevante	Receita total disponível
2013	6 526 399	6 772 213	6 772 213	7 893 983	- 1 367 584	- 1 121 769	- 1 121 769
2014	6 921 486	7 021 161	7 021 161	8 118 890	- 1 197 404	- 1 097 729	- 1 097 729
2015	6 881 453	7 212 505	7 212 505	8 283 846	- 1 402 394	- 1 071 341	- 1 071 341

Fonte: Mapas de execução orçamental da receita e despesa e de cálculo de FD e auditoria da IGF

Anexo 4 (fls. 56 e 57)

Ora, ainda que desta análise não decorra diretamente a assunção de compromissos sem FD<sup>50</sup>, entre 2013/2015 os valores globais das receitas ( em qualquer das perspetivas ) eram manifestamente insuficientes para cobrir os compromissos totais assumidos em cada exercício.

2.4.2. Realce-se, por fim, que, no cálculo e reporte dos FD de novembro/dezembro de 2013/2015 foram, sucessivamente, consideradas as receitas<sup>51</sup> e compromissos<sup>52</sup> de janeiro/fevereiro de cada um dos anos subsequentes, nos seguintes montantes:

<sup>50</sup> Já que, atendendo à metodologia utilizada, nomeadamente no que respeita à previsão da receita e aos ATFD, alguns destes compromissos podem ter sido assumidos em períodos em que existiam FD.

<sup>51</sup> Nos termos previstos no art. 5.º, n.º 4, do DL\_LCPA ( aditado pelo art. 172º da Lei n.º 66-B/2012, de 31/12 ).

<sup>52</sup> Ainda que o quadro legal em vigor na época apenas se refira à possibilidade de considerar algumas receitas de janeiro e fevereiro do ano seguinte, a DGAL, em esclarecimento publicitado em novembro/2013, afirma que " Tendo em consideração o princípio da prudência e do equilíbrio da gestão de receitas e compromissos, uma vez consideradas as receitas dos meses de janeiro e fevereiro de 2014 deverão ser considerados igualmente os compromissos com despesas certas e permanentes desses meses, bem como os compromissos agendados para esses mesmos meses ".

Figura 15 – Reportes de novembro e dezembro de 2013/2015

Un: euro

ANO	DESCRIÇÃO	REPORTE DE NOVEMBRO	REPORTE DE DEZEMBRO		Total
		janeiro n+1	janeiro n+1	fevereiro n+1	
2013	1 - Receitas consideradas	347 537	347 537	347 537	695 074
	2 - Compromissos incluídos	0	0	0	0
	Diferença (1-2)	347 537	347 537	347 537	695 074
2014	1 - Receitas consideradas	463 503	463 503	453 865	917 368
	2 - Compromissos incluídos	310 526	212 244	76 854	289 098
	Diferença (1-2)	152 976	251 259	377 011	628 269
2015	1 - Receitas consideradas	366 993	366 993	366 993	733 986
	2 - Compromissos incluídos	406 085	406 085	256 457	662 542
	Diferença (1-2)	- 39 092	- 39 092	110 536	71 444

Fonte: SIIAL e auditoria da IGF

Verifica-se, assim, **no cálculo e reporte dos FD dos dois últimos meses dos anos de 2014/2015** ( o que não aconteceu em 2013<sup>53</sup> ), **alguma articulação temporal entre receitas relevantes e compromissos com impacto nos FD dos dois primeiros meses de cada um dos anos seguintes**, pois são, sucessivamente, consideradas as principais receitas desses períodos<sup>54</sup>, mas também são incluídos<sup>55</sup> alguns compromissos de caráter permanente e continuado.

Contudo, **já o mesmo não acontece em termos quantitativos**, em especial em 2013/2014, resultando dessa situação a **possibilidade artificial de assumir novos compromissos de valores relevantes** ( dezembro/2014: **628 m€** ) **sem a garantia de existirem**, de facto, **FD**, pois, o respetivo cálculo está influenciado por receitas de janeiro/fevereiro dos anos seguintes que podem ser necessárias para assumir, nesses exercícios, os compromissos respetivos ( nomeadamente de caráter permanente e continuado ), **fragilidade que foi quase integralmente ultrapassada em 2015**.

**2.4.3.** Em síntese, não obstante a diminuição da dívida municipal entre 2013/2015, **os eleitos e órgãos municipais ainda não tinham adotado**, no final do último ano, **todas as medidas necessárias ao exigível cumprimento imediato, integral e sistemático do regime legal consagrado pela LPCA**, pois **persistia um significativo desajustamento entre os valores das receitas relevantes e os compromissos totais assumidos e uma gestão orçamental e uma situação financeira de CP desequilibradas**.

## 2.5. CONTROLO INTERNO E PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS

**2.5.1.** A **Norma de Controlo Interno ( NCI )**<sup>56</sup> em vigor **não contempla qualquer regra relativa aos procedimentos a adotar em matéria de LPCA**, designadamente no que respeita à tramitação da despesa nesta sede em função da sua natureza e à anulação de compromissos, tendo sido iniciada a sua revisão em 2016.

<sup>53</sup> Quando foram consideradas apenas as receitas relativas às transferências do OE relativas a janeiro/fevereiro, não sendo incluídos quaisquer compromissos de despesas de caráter permanente e continuado que se venceriam nesses períodos, o que contraria a posição assumida pela DGAL, a que já aludimos.

<sup>54</sup> Designadamente, as relativas a transferências ou subsídios provenientes do OE.

<sup>55</sup> Ainda que com base em informação extracontabilística.

<sup>56</sup> Aprovada na reunião de Câmara Municipal de 08/08/2002 e publicado em DR, 2ª Série, N.º 220, de 23/09/2002.

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

Em sede de contraditório, o MFV informou que a NCI “ (...) *está neste momento em revisão e cujo conteúdo irá naturalmente enquadrar toda esta questão da LCPA.*” e “ (...) *foi já aprovado pelos respetivos órgãos municipais o novo Regulamento Geral de Taxas Municipais e o Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação (...)*”.

Anexo 5 (fls. 71)

**2.5.2.** Do trabalho de campo realizado<sup>57</sup> resultaram, ainda, **algumas fragilidades ao nível dos procedimentos contabilísticos e de controlo interno**, de que salientamos a **falta de:**

- ✓ Utilização integral das contas de exercícios futuros ( 04 e 05 );
- ✓ Realização de procedimentos de circularização e reconciliação periódica dos saldos de terceiros.

### 3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

**3.1.** Face ao exposto, **concluimos que:**

**C1.** Foram **assumidos pelo MFV**, entre abril/2014 e dezembro/2015, **compromissos sem FD nos relevantes valores**, por exercício, **de 4 M€ e 3,9 M€**, facto que **é suscetível**, em abstrato, **de gerar responsabilidade financeira sancionatória** ( cfr. n.º 1, do art. 11º, da LCPA, e a al. b), do n.º 1, do art. 65º, da LOPTC ), imputável

Todavia, atendendo à alteração do n.º 2, do art. 61º, da LOPTC, quanto ao regime de responsabilidade dos membros dos órgãos executivos das autarquias locais e à jurisprudência consistente do TC sobre a mesma, não se justifica a realização de qualquer diligência adicional.

( cfr. item 2.3.1. )

**C2.** Entre abril/2014 e dezembro/2015, o MFV **cumpriu**, em regra, **atempadamente, a obrigação de prestação de informação dos FD apurados à DGAL** ( no SIAL ), que apresentaram **um comportamento muito irregular**, pois variaram entre **valores negativos e positivos materialmente relevantes** ( novembro/2015 e fevereiro/2015, respetivamente, - 1,2 M€ e 3,7 M€ ).

( cfr. itens 2.1.3.1., 2.2.1. e 2.2.2. )

**C3.** Relativamente a **abril/2014**, o MFV **apurou e reportou à DGAL FD negativos de 970 m€**, que sofreram uma ligeira alteração negativa na sequência das correções da IGF ( passaram para -980 m€ ), tendo sido **cumpridas**, de um modo geral, as **regras consagradas na LCPA em termos dos valores das receitas relevantes** ( exceto quanto aos ATFD, que justifica a divergência referida ) e **dos compromissos assumidos**.

( cfr. itens 2.1.1.1. a 2.1.2.2.5. )

**C4.** Não existia a **exigível compatibilidade entre o valor dos compromissos assumidos no MEOD no final de março/2014 e o considerado no reporte de FD de abril/2014** ( por força da adoção, permitida pela

<sup>57</sup> Em especial, através da utilização de questionários e da realização de testes de conformidade e substantivos.

aplicação informática em violação da LCPA, do procedimento de “agendamento” de compromissos), tendo sido apurada uma **divergência materialmente relevante de 3,2 M€** ( que não deu lugar a qualquer correção para efeitos da análise da IGF ), mostrando-se, no entanto, esta **fragilidade ultrapassada no final desse exercício**, bem como no dos anos de 2013 e 2015.

( cfr. itens 2.1.2.2.2. a 2.1.2.2.5. )

**C5.** O **stock de PA** teve uma **evolução irregular entre abril/2014** ( 109 m€ ) e **dezembro/2015** ( 77,5 m€ ), apresentando, em regra, **uma variação decrescente**, mas com **aumento em vários meses da série** ( designadamente, entre junho/julho de 2014 e setembro/novembro de 2015 ), o que **contraria o principal objetivo subjacente à LCPA**.

( cfr. itens 2.1.3.3. e 2.2.2. )

**C6.** Não obstante a diminuição da dívida municipal entre 2013/2015, **os eleitos locais e órgãos municipais ainda não tinham adotado**, no final do último ano, **todas as medidas necessárias ao exigível cumprimento imediato, integral e sistemático do regime legal consagrado pela LCPA**, pois as **receitas relevantes eram manifestamente insuficientes para cobrir os compromissos totais assumidos**, ou seja, persistia um **significativo desajustamento na relação entre as grandezas com impacto no cumprimento da LCPA e uma gestão orçamental e uma situação financeira de CP desequilibradas**.

( cfr. itens 2.4.1.1. a 2.4.3. )

**C7.** Da metodologia adotada pelo MFV, **no cálculo e reporte dos FD de novembro/dezembro de 2013/2014**, decorre a inexistência da exigível articulação temporal e quantitativa entre receitas relevantes e compromissos assumidos de janeiro/fevereiro de cada ano seguinte, do que resultava a possibilidade de assumir, nos dois últimos meses de cada ano, novos compromissos sem a garantia de existirem, de facto, **FD, situação que não se verificou em 2015**.

( cfr. item 2.4.2. )

**C8.** A **NCI em vigor não prevê quaisquer procedimentos ou controlos relacionados com as alterações legislativas decorrentes da LCPA**, ao que acresce que a Autarquia **não dispõe de nenhum departamento/serviço específico ou elemento que realize a função controlo interno**.

( cfr. item 2.5.1. )

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

**R1.** Adoção de procedimentos que garantam a proibição ( sem exceções ) da assunção de compromissos sem que existam FD ( devendo ser efetuado, de forma prévia e sistemática à assunção de cada compromisso concreto, o teste da existência de FD ) e exigência de que tal procedimento seja efetuado, em regra, antes do fornecimento dos bens e serviços subjacentes às despesas realizadas.

( cfr. item 3.1./C1 )

**R2.** Apuramento e controlo rigoroso dos FD, através do cumprimento integral, consistente e uniforme das regras relativas à consideração das receitas relevantes e ao reconhecimento de compromissos ao nível das dotações orçamentais da despesa e do impacto nos FD ( quanto ao momento e montante ), em especial, no que respeita aos relativos às despesas de carácter permanente e continuado, de modo a garantir a exigível compatibilidade entre os dados dessa natureza que resultam, relativamente ao

mesmo período, dessas duas bases de informação.

( cfr. item 3.1./C3 e C4 )

**R3.** Implementação de medidas que contribuam para uma gestão orçamental verdadeiramente equilibrada e, conseqüentemente, para o cumprimento sistemático da LCPA e a redução/eliminação dos PA, o que passará, designadamente pela:

- ✓ Otimização da cobrança das receitas municipais ( por via, nomeadamente, da atualização das taxas e preços, da fixação das taxas dos impostos municipais e do aumento da eficiência e eficácia dos processos de liquidação e cobrança ) e a racionalização da despesa com fundamento na sua necessidade e utilidade e na adoção, ainda que não prevista legalmente, do instrumento da cativação das despesas;
- ✓ Execução cada vez mais prudente do orçamento de despesa, com base na cobrança real das receitas e não apenas na sua previsão orçamental.

( cfr. item 3.1./C5 e C6 )

**R4.** Consideração, de forma sucessiva, articulada, equilibrada e prudente, nos reportes de FD de agosto a dezembro de cada ano, dos compromissos de caráter permanente e continuado dos cinco meses iniciais do seguinte, caso também sejam incluídas as receitas desses períodos, sendo fundamental a adoção de procedimentos, ainda que não previstos legalmente, destinados a efetuar o controlo da existência de FD, numa perspetiva anual, quando da assunção de compromissos, de modo a garantir, ao longo de todo o exercício, o reforço das medidas necessárias para atingir o exigível ajustamento e equilíbrio entre as receitas e despesas orçamentais.

( cfr. item 3.1./C7 )

**R5.** Conclusão da revisão da NCI no sentido de incluir os necessários procedimentos e controlos relacionados, designadamente, com o cumprimento da LCPA e criação e implementação ou designação de um serviço ou pessoa responsável pela função de controlo interno.

( cfr. item 3.1./C8 )

#### **4. PROPOSTAS**

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

**4.1.1.** A remessa do presente relatório a Sua Exa. o Secretário de Estado do Orçamento tendo em vista o seu envio a Sua Exa. o Secretário de Estado das Autarquias Locais.

**4.1.2.** O envio deste relatório ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Figueiró dos Vinhos, 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.



**AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE FIGUEIRÓ DOS VINHOS**  
**CONTROLO DA LEI DOS COMPROMISSOS**  
**E PAGAMENTOS EM ATRASO**

Este trabalho foi realizado pela Inspetora Helena Águas dos Santos, sob a coordenação da Chefe de Equipa Paula Garcia Duarte, que subscreve, em seu nome e da referida inspetora, o presente relatório.

À consideração superior.

Chefe de Equipa

Digitally signed by PAULA  
IDALINA GARCIA DUARTE  
Date: 2018.02.15 15:33:13 Z