
De: Borges da Silva [<mailto:j.borgesdasilva@cm-nelas.pt>]

Enviada: sexta-feira, 27 de julho de 2018 20:23

Para: 'Maria do Carmo Menezes'

Cc: alexandreamado@igf.gov.pt; igfinancas@igf.gov.pt; Sofia Relvas; Célia Tavares; Pedro Patrício

Assunto: RE: Resposta s/prorrogação do prazo do contraditório institucional - Procº 2017/551

Exmos. Senhores respeitosos cumprimentos.

Vimos pela presente e relativamente ao Processo em epigrafe exercer o **direito ao contraditório** nos termos do qual:

- a)- Confirmamos ter em boa conta o conjunto de recomendações formulado;
- b)- Rogamos para que os fundamentos e razões ora apresentados para justificar diverso entendimento do vertido no projecto de relatório seja levado em consideração no relatório final;
- c)- Disponibilizamo-nos para prestar ainda todos os esclarecimentos que se mostrem pertinentes.

Atenciosamente

O Presidente da Câmara Municipal

José Borges da Silva


ANEXO MUNICÍPIO DE NELAS - QUADRO DE CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES


CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL – RESPOSTA DA ENTIDADE AUDITADA

PONTO DO PROJETO	ASSERÇÃO / CONCLUSÃO	RECOMENDAÇÃO	OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA
3.1. e 3.2.	<p>C1. O MN aderiu, entre 2009/2012, a quatro operações de consolidação e/ou recuperação financeiras (PREDE, Saneamento Financeiro, PAEL - Programa I– e Reequilíbrio Financeiro), tendo obtido, através do recurso a EMLP, um financiamento total de 11,6 M€, que utilizou no pagamento de “outras dívidas a terceiros” de CP, transformando, assim, um elevado montante de dívidas desta natureza em financeira de MLP, diminuindo a pressão sobre a tesouraria, mas onerando os orçamentos futuros.</p>		
3.1. e 3.2.	<p>C2. Refira-se que, em 2017, o PAF do PAEL foi suspenso, pois o MN cumpriu, no ano anterior, o limite da dívida total de operações orçamentais previsto no RFALEI, situação que se manterá, de acordo com o quadro legal, enquanto tal situação se mantiver, ao que acresce que, em 2015, os EMLP contraídos no âmbito dos saneamento e reequilíbrio financeiros foram integralmente amortizados através de uma operação de substituição de dívida, cessando, assim, as respetivas obrigações.</p>		
3.1. e 3.2.	<p>C3. Em 2016, no que respeita ao PAEL, não obstante o incumprimento, em termos absolutos, do objetivo previsto no PAF ou considerando o PAF (Ajustado) para a despesa, o MN superou os da receita, dívida, saldo orçamentais, bem como o do PMP e melhorou, em termos reais, a relação</p>	<p>R1. Manutenção, atendendo a que o PAF do PAEL apenas está suspenso, do cumprimento de todos os objetivos previstos naquele documento, com que o MN se comprometeu, de forma expressa, para o que contribuirá, de forma decisiva, uma gestão orçamental e uma situação financeira equilibradas e sustentáveis, através,</p>	<p>Conforme evidenciado nas contas de gerência dos últimos anos a Câmara Municipal de Nelas tem pautado a sua gestão por princípios que na essência têm conduzido ao cumprimento das recomendações ora apresentadas no presente relatório de auditoria. Ainda assim importa esclarecer e enfatizar os seguintes</p>

PONTO DO PROJETO	ASSERÇÃO / CONCLUSÃO	RECOMENDAÇÃO	OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA
	<p>entre as referidas variáveis (em especial entre a receita e a despesa e o SGS e a dívida orçamentais), a que acresce uma evolução positiva da dívida total e das “ outras dívidas a terceiros ” e a eliminação, em 2013, dos PA.</p> <p>Assim, pode afirmar-se que foi cumprido, em termos absolutos e numa perspetiva substancial e integrada, o objetivo a que o MN se vinculou com a adesão aos PAEL/RF.</p>	<p>nomeadamente, da(o):</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Execução prudente do orçamento de despesa, com base na cobrança real das receitas e não apenas na sua previsão orçamental, de modo a garantir uma gestão orçamental verdadeiramente equilibrada. ✓ Controlo rigoroso da evolução da dívida municipal, de modo a reduzi-la para níveis adequados e sustentáveis face ao seu quadro financeiro, nomeadamente às receitas realmente disponíveis (após a dedução das despesas fixas e rígidas). ✓ 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. 	<p>aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conforme se evidência nos constantes desvios anuais registados, o PAF aprovado com o PAEL encontrava-se desajustado da realidade orçamental do município; • Esta situação deveu-se exclusivamente à falta de rigor na elaboração e apreciação do documento aprovado, uma vez que as incoerências eram por demasiado evidentes. • Ainda assim, os executivos liderados pelo atual Presidente da Câmara Municipal, em funções desde as eleições de 2013, têm vindo a arrear caminho no sentido de devolver, antecipadamente, ao Município de Nelas uma situação financeira equilibrada. • Importa ainda referir que em 2016, ano a que se refere o relatório em apreço, o Município de Nelas promoveu o ajustamento do PAF, tendo a revisão do mesmo sido aprovada pelos órgãos municipais, não obstante os obstáculos colocados pela DGAL relativamente à sua aceitação (situação posteriormente ultrapassada através da introdução de alterações à legislação). • Porque a trajetória positiva o permitia, o PAF acabou por suspenso em agosto de 2017, por despacho conjunto dos Ex.mos Senhores Secretários de Estado do Orçamento, do Tesouro e da Administração Local. • No corrente ano, o Município de Nelas, contratou já um empréstimo para liquidação integral dos

PONTO DO PROJETO	ASSERÇÃO / CONCLUSÃO	RECOMENDAÇÃO	OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA
			<p>empréstimos do PAF, PAEL e Reestruturação Financeira encontra-se, pois, desobrigado do cumprimento de quaisquer medidas e limites previstos no referido documento.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Não obstante esta situação, <u>o Município de Nelas tem e terá em boa conta as recomendações da IGF,</u> pelo que a gestão autárquica procurará cumprir integralmente com as disposições legais afetas à elaboração e gestão do orçamento e ao cumprimento dos limites da dívida.
<p>3.1. e 3.2.</p>	<p>C4. A Autarquia submeteu à DGAL, quanto a 2016, os documentos previsionais para apreciação técnica, antes da sua apresentação, para aprovação, à Assembleia Municipal e cumpriu os deveres legais relativos ao acompanhamento e divulgação da informação decorrentes da adesão ao PAEL, ainda que os dados reportados àquela entidade não refletissem, com inteira fiabilidade o valor da dívida orçamental (menos 401 mil euros).</p>	<p>R2. Criação e aplicação, caso o PAEL deixe de estar suspenso, de uma base sistemática de recolha e validação da informação para efeitos de monitorização, acompanhamento pelos órgãos municipais e reporte rigoroso à DGAL das grandezas relevantes face aos objetivos, medidas e obrigações a que a Autarquia se vinculou.</p>	<p>Apesar de o PAEL se encontrar definitivamente extinto em 2018, relativamente a este ponto importa referir o seguinte:</p> <ul style="list-style-type: none"> • O Município de Nelas procurou reportar com exatidão os valores da dívida à DGAL, não tendo em situação alguma ocultado ou alterado intencionalmente os montantes reportados com vista a evidenciar o cumprimento das medidas definidas pelo PAEL. • Acresce referir que dos 401 mil euros corrigidos pela IGF no âmbito da auditoria, 383 mil euros correspondem a dívidas excecionadas nos termos da lei, razão pela qual não devem ser consideradas para efeitos da dívida total do Município. • Com base na circularização realizada a fornecedores, a IGF procedeu à correção de montantes em dívida relativos <u>a despesas realizadas pelo anterior executivo autárquico em desrespeito total das disposições do POCAL, LCPA e do próprio PAF,</u>

PONTO DO PROJETO	ASSERÇÃO / CONCLUSÃO	RECOMENDAÇÃO	OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA
			<p>devidamente identificadas no âmbito do pedido de sindicância às contas do ano 2013. Assim, <u>estas dívidas não devem ser reconhecidas na dívida total da autarquia, pelo que o Município Nelas não se conforma com a correção efetuada no presente relatório.</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Ainda assim, importa referir que os ajustamentos identificados não colocam em causa o cumprimento dos limites da dívida previstos no extinto PAF, encontrando-se <u>o Município de Nelas, no final de 2016, próximo dos limites da dívida definidos no RFALEI, antecipando largamente as previsões do PAF.</u>
3.1. e 3.2.	<p>C5. De acordo com o quadro legal previsto no RFALEI, estavam reunidas, no final de 2016, as condições para que a DGAL emitisse um alerta precoce e o MN recorresse a um saneamento financeiro, mas estava em vigor o PAEL.</p>		
3.1. e 3.2.	<p>C6. Da análise aos factos subjacentes a um conjunto de participações/denúncias verificámos que, em 2016, foi violado o princípio da consignação de receita previsto no RFALEI e no POCAL quanto a um financiamento comunitário e a LCPA no que concerne, em especial, ao cálculo dos FD, face à aprovação ilegal de um ATFD e à consideração indevida de outras receitas, resultando da correção dessas situações a assunção de compromissos sem FD.</p> <p>As situações descritas eram suscetíveis, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira sancionatória, mas atendendo, em especial, à alteração ocorrida neste regime para os</p>	<p>R3. Adoção de procedimentos e controlos que garantam uma elaboração e execução rigorosa dos orçamentos, atendendo, nomeadamente aos princípios e regras orçamentais consagradas, em especial, no POCAL e RFALEI, bem como as previstas na LCPA, nomeadamente, em matéria do cálculo dos FD.</p>	<p>Relativamente às questões relacionadas com um conjunto de participações/denúncias associadas ao desrespeito pelas disposições legais previstas no RFALEI, POCAL e LCPA apresentam-se os seguintes considerandos:</p> <ul style="list-style-type: none"> 

PONTO DO PROJETO	ASSERÇÃO / CONCLUSÃO	RECOMENDAÇÃO	OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA
	<p>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.</p>		 <ul style="list-style-type: none"> • Sendo certo que este facto não poderá, no entanto, desculpabilizar qualquer ação do atual executivo autárquico, razão pela qual se apresenta o contraditório às conclusões apresentadas no presente relatório, conclusões com as quais não nos concordamos e não nos conformamos. • No atinente à violação do princípio da consignação da receita previsto no RFALEI e no POCAL, em função da conjuntura política existente na Câmara Municipal (também amplamente evidenciada no teor das atas do órgão executivo, revelador de elevada conflitualidade e instabilidade política) e da necessidade de realização de despesas inadiáveis e de salvaguarda da segurança e do estabilidade social da população do concelho, que em última análise sempre caberia, nos termos legais, ao Presidente da Câmara Municipal salvaguardar e garantir, (estando em causa a realização de despesas relativas ao abastecimento de energia elétrica, refeições escolares, transportes escolares, etc), a Câmara Municipal viu-se forçada a, pontualmente e

PONTO DO PROJETO	ASSERÇÃO / CONCLUSÃO	RECOMENDAÇÃO	OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA
			<p>pelo montante estritamente necessário, a recorrer a verbas consignadas afetas ao projeto ETAR de Nelas III e sistema intercetor.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Importa referir que <u>o valor por comprometer no final de 2016 era inferior ao montante das receitas consignadas afeto em no orçamento da despesa a outras rubricas orçamentais.</u> • Pelo exposto constata-se que, apesar da não conformidade transitória registada, <u>o Município de Nelas não realizou qualquer despesa para além da sua real capacidade financeira, tendo cumprido integralmente com os prazos de pagamento definidos na LCPA</u>, o que por si só evidencia o cumprimento das disposições do referido diploma, conforme se esclarece infra. • Ainda assim, de futuro, <u>serão tidas em conta as recomendações da IGF, no sentido de serem integralmente cumpridos os princípios e regras orçamentais consagradas, em especial, os previstos no POCAL e RFALEI.</u> • No atinente aos Fundos Disponíveis (FD), o Município de Nelas discorda em absoluto da posição da IGF, entendendo que os procedimentos adotados cumprem com as disposições legais previstas na LCPA, tendo aliás salvaguardado o escrupuloso cumprimento da disposição máxima daquela Lei, ou seja, que em qualquer momento a gestão orçamental pode originar o aumento dos Pagamentos em Atraso.

PONTO DO PROJETO	ASSERÇÃO / CONCLUSÃO	RECOMENDAÇÃO	OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA
			<ul style="list-style-type: none"> • Desde logo, considerando que o Município de Nelas não registou em 2016 a existência de Pagamentos em Atraso (PA), verifica-se o cumprimento do princípio elementar da LCPA. • Previamente à apresentação do contraditório relativo ao eventual incumprimento no apuramento dos Fundos Disponíveis, importa mencionar que, <u>tendo a IGF constatado a existência de despachos do Sr. Presidente da Câmara Municipal suportados por informações e pareceres de um consultor externo, teria sido esclarecedor que em sede de auditoria se tivesse solicitado esclarecimento escrito ou verbal ao Presidente de Câmara ou por intermédio de este ao consultor, no sentido de clarificar as opções assumidas, sendo, parece-nos, insuficiente para formar a opinião do Sr. Inspetor a opinião meramente instrumental e preparatória da decisão da responsável da área financeira do Município e gestora dos Fundos Disponíveis, contrária à decisão acolhida pelo Sr. Presidente da Câmara Municipal e ratificada pela Câmara Municipal.</u> • Seguramente que as justificações apresentadas teriam evidenciado que, contrariamente às conclusões vertidas no presente relatório, a Câmara Municipal de Nelas ao deliberar o Aumento Temporário de Fundos Disponíveis (ATFD) com vista ao registo do compromisso da empreitada do “ETAR de Nelas III e sistema interceptor”, que previa a

PONTO DO PROJETO	ASSERÇÃO / CONCLUSÃO	RECOMENDAÇÃO	OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA
			<p><u>realização de despesas plurianuais, procurou salvaguardar a situação financeira da autarquia para o ano 2017</u>, sem que se tenha verificado a disponibilização indevida de Fundos Disponíveis para a realização de outras despesas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desde logo a conclusão da IGF não evidencia (nem poderia evidenciar) em que medida o ATFD originou o aumento indevido de FD e consequentemente em que medida o mesmo permitiu ao Município de Nelas assumir despesas indevidas por conta do referido ATFD. • Pelo exposto, o Município de Nelas entende que, não só cumpriu com as disposições legais previstas no art.º 4º da LCPA, como acentuou o seu cumprimento no sentido de garantir a salvaguarda da situação financeira do ano 2017, largamente descurada pelo legislador (uma vez que a LCPA não tem em conta o impacto dos compromissos plurianuais nos FD no momento da sua assunção, sempre que os mesmos ultrapassem o período de abrangência do respetivo cálculo). • Ainda no que concerne aos FD, a IGF considera que foram indevidamente considerado nos últimos 2 meses de 2016 os montantes de recebimentos em atraso registados na AT a favor do Município. • Sobre esta matéria entende-se que a inclusão na previsão das receitas próprias dos montantes em dívida identificadas pela AT a favor do Município,

PONTO DO PROJETO	ASSERÇÃO / CONCLUSÃO	RECOMENDAÇÃO	OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA
			<p>independentemente de se encontrarem incluídas em Planos de Liquidação de Pagamentos em Atraso, cumpre integralmente com as disposições previstas na LCPA.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Na sequência das conclusões vertidas no presente relatório constatou-se que as referidas receitas foram indevidamente inseridas no Mapa de apuramento de Fundos Disponíveis como “Recebimentos em atraso integrados em plano de liquidação do devedor” sendo que as mesmas deveriam ter sido incluídas na “Previsão das Receitas Próprias”. • Pelo exposto, deverá a referida receita ser considerada como “Previsão das Receitas Próprias”, para as quais a LCPA apenas define limites máximos em caso de existência de PA, situação que não se verificou no decurso do período em análise. • Assim sendo, em função do ora esclarecido e considerando que em momento algum a execução orçamental originou o aumento dos PA, <u>entende-se que o Município de Nelas cumpriu integralmente com as disposições legais previstas na LCPA, designadamente no que respeita ao cumprimento do disposto nos artigos 4º e 5º.</u> • Apesar do entendimento manifestado, considerando a importância do apuramento dos FD na manutenção do equilíbrio financeiro do Município, <u>a Câmara Municipal terá em boa conta as recomendações da</u>

PONTO DO PROJETO	ASSERÇÃO / CONCLUSÃO	RECOMENDAÇÃO	OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA
			<p>IGF, sempre e quando as mesmas se contenham no âmbito das disposições legais e na tutela de legalidade com respeito pelo poder dos órgãos autárquicos conferido pela Constituição da República Portuguesa.</p>
<p>3.1. e 3.2.</p>	<p>C7. Em 2016, os documentos de prestação de contas do MN refletiam com significativa fiabilidade a sua situação financeira, em especial, ao nível do passivo exigível, dado que as correções efetuadas pela IGF importam num montante materialmente pouco relevante (mais 17,6 mil euros).</p>	<p>R4. Regularização, ao nível da informação contabilística do MN, das variações patrimoniais omitidas, caso não tenham sido entretanto corrigidas.</p>	<p>Com exceção da correção identificada no presente relatório relativa ao registo da participação ██████████ que se encontra justificada documentalmente, o Município de Nelas irá proceder aos ajustamentos que, entretanto, não tenham sido corrigidos.</p>
	<p>C8. O MN tem em vigor uma NCI que não contempla quaisquer regras definidoras de políticas, métodos e procedimentos de controlo relativos ao cumprimento dos objetivos do PAEL e das normas e princípios consagrados na LCPA e no RFALEI.</p>	<p>R5. Revisão da NCI no sentido de incluir os necessários procedimentos e controlos relacionados, em especial, com o RFALEI.</p>	<p>A Câmara Municipal de Nelas procedeu à aprovação da revisão da NCI em 22 de fevereiro de 2017, ainda assim irá ser tida em conta a presente recomendação, uma vez que o referido documento carece de constante atualização por força das alterações legislativas.</p>
	<p>C9. O MN não dispõe de um departamento, serviço ou elemento responsável pela função de controlo interno.</p>	<p>R6. Designação de um serviço ou pessoa responsável pela função de controlo interno.</p>	<p>A Câmara Municipal de Nelas irá ter em conta a presente recomendação aquando da revisão do organograma, sendo que no imediato será equacionada a possibilidade de designar um responsável interno para o exercício das referidas funções.</p>