

AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE PORTALEGRE

CONTROLO DO ENDIVIDAMENTO E DA SITUAÇÃO FINANCEIRA

O Município apresentou, no último triénio, uma situação financeira equilibrada e sustentável e cumpriu o regime legal da dívida?

Relatório n.º 2017/1448

Independência

InteGridade

ConFiança

PARECER:

A intervenção da IGF no domínio do controlo do endividamento e da situação financeira municipal tem evidenciado diversas desconformidades face à lei, destacando-se, no caso da presente ação de controlo, os principais resultados que constam do parecer infra.

Sublinha-se, ainda, o apuramento de compromissos assumidos sem fundos disponíveis no montante de 726 mil euros, situação que já não releva em sede de responsabilidade financeira devido à recente alteração do quadro normativo.

À consideração do Senhor Inspetor-Geral de Finanças, com o meu acordo.

Subinspetora-Geral

Assinado de forma digital por ANA
PAULA PEREIRA COSME FRANCO
BARATA SALGUEIRO
Dados: 2018.04.17 19:10:24 +01'00'

Concordo com o presente relatório, designadamente com as conclusões e recomendações (ponto 3.), bem como com as propostas (ponto 4.), destacando que o Município de Portalegre apresentava, no final de 2015, uma dívida global materialmente relevante (32,2 M€), desadequada face ao seu quadro financeiro e que a sua situação de curto prazo se manteve negativa e desequilibrada, evidenciando falta de capacidade para fazer face aos compromissos assumidos.

À consideração superior.

Chefe de Equipa
com Direção de Projeto

MARLENE LOPES
FERNANDES
2017.12.22 16:42:05 Z

DESPACHO:

Concordo.

Remeta-se a Sua Ex.^a o Secretário de Estado do Orçamento.

Inspetor-Geral,


Digitally signed by VÍTOR
MIGUEL RODRIGUES BRAZ
Date: 2018.07.16 15:22:35
+01'00'

Relatório n.º 2017/1448

Processo n.º 2017/238/A3/149

CONTROLO DO ENDIVIDAMENTO E DA SITUAÇÃO FINANCEIRA
MUNICÍPIO DE PORTALEGRE

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A presente auditoria foi realizada com o objetivo de verificar se o Município de Portalegre (MP) cumpriu o regime legal de endividamento municipal e se apresenta uma gestão orçamental e uma situação financeira equilibrada e sustentável. De acordo com as evidências obtidas, a sua análise e avaliação e o exercício do procedimento do contraditório (Vd. Anexos 1 a 12), os principais resultados são, em síntese, os seguintes:

1.1. A dívida da Autarquia de operações orçamentais diminuiu significativamente, entre 2013/2015 (M€ 8,1 e 20%), passando para M€ 32,3, valor esse que continua a ser materialmente relevante e totalmente desadequado ao seu quadro financeiro, nomeadamente, às receitas orçamentais.

Com efeito, no final de 2015, a situação financeira de curto prazo, não obstante a utilização de empréstimos de médio e longo prazo, no âmbito de um Plano de Saneamento Financeiro (M€ 17,1) e do PREDE (M€ 1,6), manteve-se negativa e desequilibrada, persistindo uma evidente falta de capacidade para fazer face, atempadamente, aos compromissos assumidos.

1.2. A Autarquia não cumpriu, em 2015, o limite legal da dívida total de operações orçamentais, com uma taxa de utilização de 134%, mas observou o valor máximo de dívida total legalmente admissível, com uma taxa de utilização de 92%.

1.3. Em 2013 e 2014, verificou-se empolamento na previsão das receitas orçamentais, com reduzidos índices de execução em termos globais (81% e 84%, respetivamente), situação que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais constantes do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais. No entanto, em 2015, verificou-se uma evolução favorável, com uma execução de 93%.

1.4. Incumprimento, entre 2013/2015, do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial, atendendo à execução global do ano.

1.5. Não obstante a evolução positiva verificada, a despesa orçamental apresenta, no triénio 2013/2015, uma elevada rigidez, com uma limitada margem de manobra ao nível da gestão financeira da Autarquia, designadamente para fazer face às despesas que, à partida, não se encontravam já “vinculadas”.

1.6. Foram assumidos compromissos sem fundos disponíveis no ano de 2015, no montante de, pelo menos, m€ 726, situação que poderia originar uma eventual responsabilidade financeira sancionatória, imputável à eleita local a quem competia prevenir a ocorrência desses factos.

Porém, atendendo à alteração, a partir de 01/01/2017, do regime de responsabilidade financeira dos membros dos órgãos executivos das autarquias locais e à jurisprudência consistente do Tribunal de Contas sobre esta matéria, não se justifica a realização diligências adicionais.

Dívida municipal desadequada e não sustentável face ao quadro financeiro

Incumprimento do limite legal da dívida total de 2015

Empolamento na previsão das receitas orçamentais

Violação do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial

Falta de autonomia na gestão financeira

Assunção de compromissos sem fundos disponíveis: m€ 726

1.7. A NCI não previa procedimentos específicos relacionados com o PSF nem com as alterações legislativas decorrentes da LCPA e do RFALEI.

1.8. O PGRCIC apresentava algumas insuficiências, designadamente, a ausência de calendarização para a implementação das medidas e quanto à sua implementação e monitorização.

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

2.1. Controlo rigoroso da evolução e da assunção de nova dívida municipal, de modo a conter o seu montante em níveis adequados ao seu quadro financeiro, nomeadamente às receitas realmente disponíveis, ou seja, após a dedução das despesas fixas e rígidas, salvaguardando, assim, o pagamento atempado das suas obrigações;

2.2. Implementação de medidas que contribuam para o restabelecimento do equilíbrio financeiro, através da otimização de receitas e da racionalização da despesa.

2.3. Redução efetiva da dívida total de operações orçamentais, tendo como objetivo o cumprimento sustentado dos limites legais;

2.4. Previsão racional da receita efetivamente disponível, de forma a cobrir a despesa faturada e, assim, cumprir o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial;

2.5. Previsão rigorosa das receitas orçamentais e execução prudente do orçamento da despesa, com base na cobrança real de receitas e não apenas na sua previsão orçamental, visando a manutenção de uma gestão orçamental equilibrada e sustentável;

2.6. Adoção de medidas que contribuam para uma redução, relevante e estrutural, das despesas municipais que apresentam elevada rigidez.

2.7. Implementação de procedimentos que assegurem a não assunção de compromissos sem fundos disponíveis e a redução dos pagamentos em atraso até à sua total eliminação;

2.8. Revisão do PGRCIC e da NCI, de modo a ultrapassar as fragilidades identificadas e a correção das insuficiências respeitantes aos procedimentos contabilísticos.

NCI e PGRCIC desajustados e incompletos

Principais recomendações

ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	5
1. Introdução	6
1.1 Fundamento	6
1.2 Questões de auditoria e âmbito	6
1.3 Metodologia	7
1.4 Contraditório	7
2. Resultados	7
2.1 Documentos de prestação de contas	7
2.2 Execução orçamental, LCPA, dívida e situação financeira	9
2.3 Controlo do limite de endividamento municipal previsto no RFALEI.....	17
2.4 Alerta Precoce e Mecanismos de Recuperação Financeira	19
2.5 Programas de consolidação financeira.....	20
2.6 Controlo interno, procedimentos contabilísticos e PGRIC.....	21
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	22
4. PROPOSTAS	26
LISTA DE ANEXOS	27

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CGD	Caixa Geral de Depósitos
Cfr.	Confrontar
CMP	Câmara Municipal de Portalegre
CP	Curto Prazo
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
EGF	Empresa Geral de Fomento
EMLP	Empréstimos de Médio e Longo Prazos
FAM	Fundo de Apoio Municipal
FD	Fundos Disponíveis
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
LCPA	Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
m€	Milhares de euros
M€	Milhões de euros
MLP	Médio e Longo Prazos
MP	Município de Portalegre
NCI	Norma de Controlo Interno
OO	Operações Orçamentais
PA	Pagamentos em Atraso
PGRIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
PMP	Prazo Médio de Pagamento
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
PREDE	Programa de Regularização Extraordinária das Dívidas do Estado
PSF	Plano de Saneamento Financeiro
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RFALEI	Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais
SIIAL	Sistema Integrado de Informação da Autarquias Locais
VMA	Valor Máximo Admissível

1. INTRODUÇÃO

1.1 Fundamento

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

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

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

- O incumprimento do regime e do limite da dívida total para 2015, bem como dos objetivos e obrigações a que o Município se vinculou na sequência da adesão a um Plano de Saneamento Financeiro (PSF), podendo justificar a adoção de novos mecanismos de regularização de dívidas;
- Falta de fiabilidade dos documentos de prestação de contas, com efeitos na qualidade do reporte da informação legalmente prevista e na tomada de decisão;
- Inadequação das práticas de gestão atendendo ao exigível equilíbrio (orçamental e financeiro) e sustentabilidade das finanças locais.

1.2 Questões de auditoria e âmbito

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

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

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

O âmbito temporal da presente ação abrangeu os anos de 2013 a 2015, sem prejuízo do alargamento a períodos anteriores ou subsequentes sempre que tal se justificou, tendo o ciclo de realização decorrido entre fevereiro e junho de 2017 e incidido, essencialmente, sobre a Divisão de Administração Geral e Finanças do MP.

¹ Lei n.º 8/2012, de 21/02.

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

³ Art.ºs. 89.º, 90.º, 98.º, 105.º e 106.º da Lei n.º 82-B/2014, de 31/12 (LOE_2015).

1.3 Metodologia

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

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

Anexo 1

1.4 Contraditório

Nos termos do disposto no art. 12.º (princípio do contraditório) do DL n.º 276/2007, de 31/07, e dos artigos 19º, n.º 2 e 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF⁴, em 27/11/2017, foi dado conhecimento formal à Senhora Presidente da Câmara Municipal de Portalegre das principais asserções, conclusões e recomendações constantes do projeto de relatório.

Na sequência da análise da resposta recebida em 14/12/2017⁵, que integra o presente Relatório como anexo, constatamos que foi dada a sua concordância com as asserções, conclusões e recomendações que haviam sido explicitadas no projeto de relatório.

Anexo 12

2. RESULTADOS

2.1 Documentos de prestação de contas

2.1.1 Fiabilidade da informação financeira

Do trabalho realizado⁶, com o propósito de aferir sobre a qualidade da informação orçamental, financeira e

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

⁵ Registada como EEL 2017/4943.

⁶ Que incidiu, em especial, sobre a qualidade da informação financeira, tendo sido reconciliadas, relativamente ao final de 2015:

a) No caso da dívida financeira, a) Foram reconciliados vinte e nove empréstimos de médio e longo prazo em vigor em 31/12/2015, no montante global de M€ 21, que representavam 95% da dívida total dessa natureza.

económica produzida, apresentada e aprovada pelo MP, resultaram as seguintes correções aos dados dos balanços do triénio 2013/2015:

Figura 1 – Síntese das correções efetuadas ao balanço

COMPONENTES DO BALANÇO	CONTAS	2013				2014				2015				
		Débito	Crédito	Saldo		Débito	Crédito	Saldo		Débito	Crédito	Saldo		
				Valor	D/C			Valor	D/C			Valor	D/C	
ATIVO	41-Investimentos financeiros		1 515 000,00	- 1 515 000,00	C		1 515 000,00	- 1 515 000,00	C		1 261 995,00	- 1 261 995,00	C	
FUNDOS PRÓPRIOS	88/59 Resultados	1 515 000,00		- 1 515 000,00	D	1 515 000,00		- 1 515 000,00	D	1 266 258,92		- 1 266 258,92	D	
PASSIVO	221-Fornecedores										4 263,92		4 263,92	C

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

As correções evidenciadas no quadro anterior resultam dos seguintes eventos:

- Consideração, no ano de 2015, no passivo exigível de curto prazo (dívida comercial/administrativa), de € 4 263,92, correspondente a dívida omitida apurada no âmbito do procedimento de reconciliação de saldos com entidades credoras da Autarquia;
- Desreconhecimento, nesse triénio, na conta de investimentos financeiros, dos valores da participação na Fundação Robinson (M€ 1,5 em 2013 e 2014 e M€ 1,2 em 2015) e na Associação ICTVR - *International Center for Technology in Virtual Reality* (m€ 5 em cada ano).

Com efeito, no caso da Fundação, o acervo patrimonial é afetado de forma permanente à realização de determinada finalidade, integrando uma entidade autónoma do seu instituidor e, relativamente à Associação, a Autarquia não pode transmitir a sua posição de associado, ou seja, nas duas situações não estamos perante a constituição de partes de capital.

As correções descritas foram tidas em conta na análise efetuada pela IGF, nomeadamente em termos da evolução dos balanços e da dívida municipal.

Anexos 2 e 3

No confronto entre os saldos apresentados pelas contas relativas aos empréstimos de médio e longo prazo (EMLP) e os extratos das instituições financeiras, constatámos uma divergência de € 1 913,06, referente a juros de mora, que se encontra justificada.

Com efeito, essa diferença resulta da sua contabilização como dívida financeira pela *Associação de Investidores em Portugal*, respeitante ao empréstimo n.º 0035064200006891091, que estava em incumprimento no final de 2015.

Anexo 2

2.1.2 Evolução dos balanços

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

- Quanto à dívida comercial/administrativa (i.e., em termos dos outros credores – v.g. fornecedores c/c, fornecedores de imobilizado de curto e médio longo prazo e outros), dezassete entidades, cujos créditos totalizavam cerca de M€ 7,8 e representavam 74% da dívida dessa natureza refletida na prestação de contas desse ano.

Figura 2 – Evolução das componentes do balanço

Un: euro

DESCRIÇÃO	2013	2014	2015	VARIACÃO NO TRIÉNIO	
				Montante	%
Acréscimos e diferimentos	3 458 721,33	3 269 774,36	2 905 004,47	- 553 716,86	-16%
Restante ativo	152 261 644,69	148 009 785,14	139 318 775,68	- 12 942 869,01	-9%
ATIVO TOTAL	155 720 366,02	151 279 559,50	142 223 780,15	- 13 496 585,87	-9%
Dívidas a terceiros	40 524 699,06	37 632 635,63	33 112 571,39	- 7 412 127,67	-18%
Provisões	683 578,53	495 066,97	202 539,16	- 481 039,37	-70%
Acréscimos e diferimentos	52 874 322,38	51 153 074,56	45 184 006,45	- 7 690 315,93	-15%
PASSIVO TOTAL	94 082 599,97	89 280 774,16	78 499 117,00	- 15 583 482,97	-17%
Património	69 500 240,41	69 539 195,41	69 351 548,71	- 148 691,70	0%
Restantes fundos próprios	- 7 862 474,36	- 7 540 410,07	- 5 626 885,56	2 235 588,80	-28%
FUND. PRÓPRIOS TOTAIS	61 637 766,05	61 998 785,34	63 724 663,15	2 086 897,10	3%

Fonte: Balanços do MP (corrigidos pela IGF)

No período em análise constatou-se:

- Uma evolução favorável (menos 17% no passivo e mais 3% nos fundos próprios), enquanto o ativo evoluiu desfavoravelmente (menos 9%);
- Uma diminuição do grau de dependência do MP do passivo exigível (de 26% para 23%) e dos acréscimos e diferimentos (de 34% para 32%) para financiamento do ativo, tendo aumentado o dos fundos próprios (de 40% para 45%).

Anexo 3

2.2 Execução orçamental, LCPA, dívida e situação financeira

2.2.1 Previsão e execução orçamental

2.2.1.1 No triénio 2013/2015, as receitas previstas/cobradas e as despesas previstas/pagas tiveram a evolução expressa na figura seguinte:

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

Un: euro

RUBRICAS	PREVISÃO / EXECUÇÃO (valores absolutos)						PREVISÃO / EXECUÇÃO (%)			VARIACÃO DA EXECUÇÃO NO TRIÉNIO	
	2013		2014		2015		2013	2014	2015	(%)	(pp)
	Previsão	Execução	Previsão	Execução	Previsão	Execução					
1 - Saldo inicial	60 252	60 252	92 608	92 608	41 193	41 493	100%	100%	101%	-31%	1 pp
2 - Repos. não abal. nos pagam.	6 000	14 164	20 000	1 512	6 936	1 255	236%	8%	18%	-91%	- 218 pp
3 - Receita Corrente	14 894 256	14 740 544	15 989 750	14 833 507	16 805 966	15 987 213	97%	93%	95%	12%	- 2 pp
4 - Despesa Corrente	12 829 239	10 877 612	12 954 480	10 884 253	12 811 308	11 693 606	85%	84%	91%	8%	6 pp
5 - Receita de Capital	9 075 843	4 892 964	4 370 696	2 350 725	2 118 995	1 534 559	54%	54%	72%	-59%	19 pp
6 - Despesa de Capital	11 007 090	8 237 504	7 425 066	6 352 601	6 161 182	5 840 369	75%	86%	95%	-29%	20 pp
7 - Receita Total (1+2+3+5)	23 836 329	19 207 724	20 473 054	17 278 353	18 972 490	17 564 520	81%	84%	93%	-9%	12 pp
8 - Despesa Total (4+6)	23 836 329	19 115 116	20 380 446	17 236 850	18 972 490	17 533 976	80%	85%	92%	-8%	12 pp

Fonte: Mapas de controlo orçamental e de fluxos de caixa

Anexo 3

A receita total disponível (incluindo o saldo orçamental transitado da gerência anterior) importou, no triénio 2013/2015, nos montantes de, respetivamente, M€ 19,2, M€ 17,3 e M€ 17,6, o que espelha um

decréscimo de 9% (M€ 1,6), resultado da diminuição das receitas de capital (M€ 3,4) e do aumento das receitas correntes (M€ 1,7).

No mesmo sentido, evoluiu a despesa total paga (diminuiu 8%), tendo passado de M€ 19,1 para M€ 17,5, em resultado, sobretudo, da evolução ocorrida na rubrica de aquisição de bens de capital (diminuiu M€ 2 e 51,9%).

2.2.1.2 Ainda no mesmo período, o grau de execução orçamental da receita total disponível aumentou de 81% para 93%, apresentando uma evolução favorável, salientando-se, em especial, a componente das receitas correntes, com taxas de execução de 97%, 93% e 95%.

Face aos valores previstos, não foram arrecadadas, nos referidos exercícios, receitas totais, respetivamente, de M€ 4,6, M€ 3,2 e M€ 1,4, decorrendo tal situação, sobretudo, das seguintes rubricas:

Figura 4 – Receitas previstas e não arrecadadas

Un: euro

RUBRICAS	2013		2014		2015	
	Verbas não executadas	Peso no desvio total	Verbas não executadas	Peso no desvio total	Verbas não executadas	Peso no desvio total
10.03.07 - Participação comunitária em projetos cofinanciados	2 518 099	54%	1 178 192	37%	558 056	40%
09 - Venda de Bens de Investimento	1 291 322	28%	236 098	7%	- 8 596	-1%
Total das rubricas	3 809 422	82%	1 414 290	44%	549 460	39%
Desvio no orçamento total	4 628 605		3 194 701		1 407 970	

Fonte: Mapas de controlo orçamental da receita

O MP teve, nos anos de 2013 e 2014, ao invés do ocorrido em 2015, uma prática de empolamento na previsão das receitas orçamentais, em especial, de capital, o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL)⁷.

2.2.1.3 Os desvios registados na execução da receita orçamental prevista, permitiam, em sede de realização das despesas, a seguinte situação:

Figura 5 – Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível

Un: euro

RUBRICAS	EXERCÍCIOS			% DE COBERTURA DA DESPESA PREVISTA (1/2)*100		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015
1 - Receita total efetivamente disponível	19 207 724	17 278 353	17 564 520	81%	85%	93%
2 - Despesa orçamental prevista	23 836 329	20 380 446	18 972 490			
Diferença (1-2)	- 4 628 605	- 3 102 093	- 1 407 970			

Fonte: Orçamentos finais, mapas de controlo orçamental e mapas de fluxos de caixa

Deste modo, através do referido empolamento na previsão das receitas orçamentais, em 2013 e 2014, o MP criou a possibilidade de realização e/ou existência de despesas de valor considerável para o pagamento das quais não existiam, de facto, disponibilidades financeiras, potenciando, assim, uma gestão orçamental desequilibrada, salientando-se, no entanto, a evolução positiva verificada no triénio.

⁷ Aprovado pelo Decreto-Lei (DL) n.º 54-A/99, de 22/02, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 162/99, de 14/09, DL n.º 315/2000, de 02/12, DL n.º 84-A/2002, de 05/04 e pelo art.º 104º da Lei n.º 60-A/2005, de 30/12.

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

Figura 6 – Controlo da regra do equilíbrio orçamental prevista no RFALEI

DESCRIÇÃO		CONTROLO DO CUMPRIMENTO DA REGRA DE EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL			
		2014		2015	
		Prestação de contas	Orçamento inicial	Orçamento final	Prestação de contas
Resultado	Montante	398 261,99	69 902,60	611 374,60	910 323,73
	Percentagem	102,8%	100%	104%	106%
Conclusão	Ótica anual	Cumprimento	Cumprimento	Cumprimento	Cumprimento

Fonte: Orçamentos e prestação de contas

2.2.1.5 No que respeita à verificação do cumprimento do princípio do equilíbrio orçamental numa perspetiva substancial⁸, os resultados foram os seguintes:

Figura 7 – Equilíbrio orçamental em sentido substancial

ANO	EXECUÇÃO DO ANO	
	Autónoma	Global
2013	113,13%	80,78%
2014	101,05%	80,31%
2015	105,33%	85,34%

Fonte: Orçamentos finais e mapas de fluxos de caixa

Anexo 4

Constata-se, assim, que o MP não respeitou, no triénio 2013/2015, o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial, atendendo à execução global do ano.

Deste modo, o risco potencial, a que aludimos anteriormente, concretizou-se quanto à execução orçamental, pois a globalidade da receita municipal, em cada um dos anos do triénio, foi insuficiente para cobrir integralmente o montante das despesas faturadas ou equivalentes (pagas e não pagas), sendo, no entanto, de salientar a evolução positiva verificada (ao nível da execução global do ano).

2.2.1.6 No triénio 2013/2015, a relação entre as disponibilidades orçamentais e as despesas obrigatórias e de compromissos já assumidos, foi a seguinte:

⁸ Isto é, entrando também em consideração, entre outros aspetos, com a receita disponível e com a despesa realizada e faturada, mas ainda não paga. Acresce referir que não foram considerados montantes relativos a eventuais direitos que visam financiar eventos (em princípio, investimentos), cujas dívidas se encontram nos balanços.

Figura 8 - Vinculação orçamental

Un: euro

DESCRIÇÃO	EXECUÇÃO		
	2013	2014	2015
1 - Despesas de caráter regular, rígido e vinculado	9 586 809	9 959 274	9 508 158
2 - Outras dívidas a terceiros de CP transitada do ano anterior	6 853 241	4 506 153	3 946 305
3 - Compromissos já assumidos	No final do exercício anterior e ainda não faturados	0	0
	Para o exercício no final do anterior (contas 04 e 05)	1 108 579	3 899 159
4 - TOTAL (1+2+3)	17 548 629	18 364 586	15 292 768
5 - Disponibilidades orçamentais	19 207 724	17 278 353	17 564 520
6 - Diferença (5-4)	1 659 094	- 1 086 233	2 271 752
7 - Percentagem da receita não vinculada (6/5*100)	8,6	-6,3	12,9

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

Assim, no início de qualquer dos exercícios, o valor global das receitas orçamentais do MP encontrava-se substancial ou totalmente comprometido, face apenas a um conjunto de despesas certas que, em regra, se repetem em todos os exercícios e que apresentam um elevado grau de inflexibilidade.

Esta situação espelha a elevada rigidez da despesa orçamental atendendo às receitas orçamentais, com a consequente diminuição da margem de atuação da Autarquia ao nível da sua gestão financeira, apesar da evolução favorável ocorrida em 2015.

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

2.2.2.1. Em 2013, o MP não reportou os Fundos Disponíveis (FD) no Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais (SIAL) mas, em 2014 e 2015, cumpriu essa obrigação de prestação periódica de informação à Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), prevista na Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso⁹ (LCPA), ainda que, em nove meses (janeiro a julho de 2014, agosto e novembro de 2015) já depois do prazo legalmente definido¹⁰.

2.2.2.2. Na sequência da análise dos FD, no biénio 2014/2015, constatámos que o seu cálculo não apresenta qualquer fiabilidade, pois os serviços de contabilidade do MP não adotaram a metodologia expressa nos manuais elaborados sobre esta matéria¹¹, não integrando no mapa dos FD, em cada mês, designadamente, as receitas próprias cobradas e os pagamentos realizados.

2.2.2.3. No entanto, tendo como suporte as contas correntes de FD, constatámos que, no ano de 2015, foram assumidos compromissos sem fundos disponíveis, entre os quais evidenciamos, a título exemplificativo, os compromissos n.ºs 13536, 10181, 15500, 16093 e 14072, no montante global de € 725 631,31.

Anexo 5

⁹ Lei n.º 8/2012, de 21/02 (com as sucessivas alterações), tendo sido estabelecidos no DL n.º 127/2012, de 21/06, os procedimentos necessários à sua aplicação e à operacionalização da prestação de informação.

¹⁰ De acordo com os respetivos decretos-leis de execução orçamental (art. 57.º, n.º 1, alínea c), do DL n.º 36/2013, de 11/03, art. 60.º, n.º 1, alínea a), do DL n.º 52/2014, de 07/04 e art. 60.º, n.º 1, alínea c), do DL n.º 36/2015, de 09/03).

¹¹ Cfr. Manual de Procedimentos – Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (elaborado pela Direção-Geral do Orçamento) e o Manual de Apoio à Aplicação da LCPA no Subsetor da Administração Local, da DGAL.

2.2.2.4. Assim, mostra-se violado o disposto no art. 5º, n.º 1, da LCPA (bem como o art. 7º, n.º 2, do DL n.º 127/2012, de 21/06), sendo esta situação suscetível, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira sancionatória, de harmonia com o previsto no art. 11º, n.º 1, da LCPA e no art. 65º, n.º 1, al. b), da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)¹².

A eventual responsabilidade financeira associada à violação da LCPA é imputável à quem competia coordenar a atividade do órgão executivo e que detinha o pelouro da área financeira, nos termos do Despacho n.º 20/PRES/2013, de 17/10.

A apreciação e valorização dos factos descritos são da competência do Ministério Público junto do Tribunal de Contas (TC), de harmonia com o disposto no art. 89º, n.º 1, al. a), da LOPTC.

Todavia, importa ter em consideração, nesta matéria, a alteração introduzida pelo art. 248º da Lei n.º 42/2016, de 28/12, no art. 61º, n.º 2, da LOPTC, que passou a consagrar que a responsabilidade financeira “(...) prevista no número anterior recai sobre (...) os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, nos termos e condições fixadas para a responsabilidade civil e criminal nos n.ºs 1 a 3 do art. 36º do Decreto n.º 22257, de 25 de fevereiro de 1933.”¹³

Desta alteração resulta que os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais só podem agora ser responsabilizados se não ouvirem as estações competentes ou se, quando esclarecidos de acordo com a lei, adotarem solução diferente, ou seja, à eventual responsabilidade financeira daqueles eleitos locais foram adicionados novos requisitos que conformam a referida responsabilização de uma forma diferente e que restringem “(...) a extensão do âmbito dos factos financeiramente puníveis.”¹⁴.

Na sequência da referida alteração, a jurisprudência do TC tem sido consistente¹⁵ 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 art. 2º, n.º 2, do Código Penal, aplicável por força do art. 67º, n.º 4, da LOPTC.

Afirma-se, aliás, expressamente¹⁶, que as condutas, anteriores à entrada em vigor da alteração a que aludimos (01/01/2017), que “(...) , no momento em que foram praticadas (...) eram infrações financeiras puníveis, deixaram de o ser (...)”, pois a referida alteração “(...) estabelece condições objetivas de punibilidade que à data, não

¹² Lei n.º 98/97, de 26/08 (com as sucessivas alterações).

¹³ 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.”

¹⁴ Acórdão n.º 7/2017 – 3ª Secção – PL.

¹⁵ 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 os responsáveis autárquicos a que aludimos.

¹⁶ Acórdão n.º 7/2017 – 3ª Secção – PL.

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 tendo em vista o apuramento de eventuais responsabilidades financeiras, com referência a atos e factos praticados antes de 01/01/2017.

2.2.2.5. No tocante aos Pagamentos em Atraso (PA) verificou-se, no triénio 2013/2015, uma redução significativa, passando de € 6 988 046,75, em 31/12/2013, para € 1 481 537,90, em 31/12/2015.

Anexo 6

2.2.3 Dívida municipal e apreciação da situação financeira

2.2.3.1 A dívida global de operações orçamentais (OO) do MP, incluindo as correções efetuadas pela IGF (cfr. item 2.1.1.), importava, nos anos de 2013/2015, nos seguintes montantes:

Figura 9 – Composição e evolução da dívida corrigida pela IGF

DESCRIÇÃO		EXERCÍCIOS			VARIACÃO 2013/2015			
		2013	2014	2015	Montante	%		
Dívida financeira	- EMLP	28 888 501	25 544 075	22 386 363	- 6 502 138	-22,5%		
	- ECP	0	0	0	0	-		
	- Locação financeira	15 830	0	0	- 15 830	-100,0%		
	Subtotal	28 904 331	25 544 075	22 386 363	- 6 517 968	-22,6%		
Outras dívidas a terceiros	- FAM	MLP		729 402	607 837	607 837	-	
		CP		121 569	121 567	121 567	-	
		Subtotal parcial	0	850 971	729 404	729 404		
	- Outros	Balanço	MLP	1 844 224	1 356 534	1 056 534	- 787 689	-42,7%
			CP	4 571 376	4 901 726	3 665 373	- 906 003	-
			MLP	586 534	914 224	899 224	312 689	53,3%
			CP	4 500 153	3 946 305	4 284 060	- 211 483	-4,9%
	Subtotal parcial	11 508 287	11 118 789	9 905 800	- 1 602 486	-13,9%		
	Subtotal	11 508 287	11 969 759	10 635 204	- 873 083	-7,6%		
	Total geral	40 412 618	37 513 834	33 021 567	- 7 391 051	-18,3%		
Total parcial (exceto FAM)	40 412 618	36 662 864	32 292 163	- 8 120 454	-20,1%			

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 6

Assim, a dívida municipal de OO¹⁷ teve uma evolução positiva, pois diminuiu cerca de M€ 8,1 (20%), passando de M€ 40,4 para M€ 32,3.

Para tal evolução, contribuiu quer o decréscimo da dívida financeira (M€ 6,5 e 22,6%), quer a diminuição das “outras dívidas a terceiros” (M€ 1,6 e 13,9%).

De qualquer modo, a dívida da Autarquia continuava a importar, em 2015, num valor significativo e desadequado ao seu quadro financeiro, nomeadamente às receitas orçamentais, sendo de referir o seguinte:

- Não bastaria a totalidade da receita disponível do exercício (sem passivos financeiros) para cobrir toda a dívida municipal (54%)¹⁸;

¹⁷ Não incluindo a dívida ao Fundo de Apoio Municipal (FAM).

¹⁸ Ainda que não se desconheça que parte da dívida referida tem a natureza de MLP, mas também que uma percentagem significativa da receita orçamental de cada exercício é necessária para fazer face às respetivas despesas de caráter regular e com elevado grau de rigidez.

- b) O período de recuperação da dívida municipal¹⁹, tendo em conta as receitas próprias regulares, era de 24 meses (decreceu 9 meses no triénio), resultado que se agrava para 39,7 meses, caso se expurgue ao valor dessas receitas o das despesas rígidas e vinculadas (menos 20,5 meses do que em 2013);
- c) A dívida municipal *per capita* era significativa (€ 1 393), embora tivesse diminuído € 296 no período 2013/2015.

Anexo 7 (em especial indicadores 26, 28, 29 e 32)

Refira-se, além disso, que o peso da dívida de médio e longo prazo (apenas de natureza financeira) na dívida total evidenciou uma ligeira diminuição (3 pp), mantendo-se num expressivo resultado (69%), situação que se repercute na gestão orçamental de exercícios futuros.

No final de 2015, por dificuldades de tesouraria, o MP não estava a cumprir o serviço da dívida de três EMLP contraídos junto da Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), do Banco , constatando-se que não amortizou o capital a que estava contratualmente adstrito, num montante global de € 1 118 468,09²⁰.

Em 2016, a prestação em falta ao de € 953 772,73, relativa ao ano de 2015, foi liquidada através das retenções efetuadas pela DGAL, encontrando-se as prestações dos restantes EMLP igualmente regularizadas.

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

Figura 10 – Saldos reais de operações orçamentais

Un: euro

DESCRIÇÃO	2013	2014	2015
1 - Saldo final de operações orçamentais	92 608	41 493	30 544
2 - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP (exceto OT)	9 077 529	8 848 031	7 950 042
Diferença A (1-2)	- 8 984 921	- 8 806 538	- 7 919 498

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Não obstante a evolução positiva ocorrida no triénio (melhoria de M€ 1,1), o MP apresentou, no período em análise, sistemáticos e relevantes saldos reais negativos de OO, o que evidencia e confirma a persistente falta de capacidade para efetuar tempestivamente o pagamento das “outras dívidas a terceiros”, originariamente de CP, com a transferência de dívida assumida que devia ser paga por um dado orçamento anual para os subsequentes.

¹⁹ Resulta da estimativa do número de anos em que a Autarquia é capaz de pagar as suas dívidas com base num conjunto de receitas próprias regulares, abatidas ou não de algumas despesas rígidas e vinculadas (pessoal, juros de EMLP e *leasing*), admitindo alguma estabilidade nas grandezas consideradas.

²⁰ Assim distribuído pelas várias entidades: DGTF: € 63 259,50 (PREDE), € 953 772,73 (saneamento financeiro) e € 101 435,86 (investimento).

2.2.3.3 Os prazos médios de pagamento (PMP) a terceiros (IGF)²¹ e a fornecedores (DGAL)²² evoluíram, no triénio de 2013/2015, da seguinte forma:

Figura 11 – Prazos médios de pagamento

INDICADORES		2013	2014	2015	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
IGF	Prazo médio de pagamento a terceiros	183	237	254	71
	Prazo médio de pagamento a terceiros (incluindo aquisições em locação financeira)	182	236	254	72
	Prazo médio de pagamento de imobilizado	97	97	45	-52
DGAL	Prazo médio de pagamento a fornecedores (RCM n.º 34/2008)	320	242	117	-203

Fonte: Documentos de prestação de contas, balancetes finais, SIAL e auditoria da IGF

Assim, ao longo do referido período, o PMP a:

- Terceiros aumentou 71 dias, situando-se em 254 dias;
- Fornecedores decresceu 203 dias, passando para 117 dias²³.

Deste modo, embora se tenha verificado uma evolução positiva no PMP a fornecedores, no final de 2015, o MP continua a ultrapassar os parâmetros legalmente previstos²⁴, evidenciando um resultado elevado face a critérios de “boa gestão” financeira, quer na ótica do MP, quer dos seus credores.

2.2.3.4 Da análise à situação financeira de CP da Autarquia com base na informação patrimonial resulta, quanto aos indicadores de liquidez²⁵, o seguinte:

Figura 12 – Indicadores de liquidez

INDICADORES	2013	2014	2015	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
Liquidez geral	77%	63%	17%	-59,55 pp
Liquidez reduzida	73%	60%	14%	-59,17 pp
Liquidez imediata	2%	3%	1%	-0,77 pp

Fonte: Documentos de prestação de contas, balancetes finais da Autarquia e auditoria da IGF

Os indicadores de liquidez apresentam, em todos os anos indicados, resultados aquém dos parâmetros de referência para uma situação de equilíbrio financeiro de curto prazo, situação que, aliás, se agravou,

²¹ A IGF efetua o apuramento do PMP a terceiros (e não apenas a fornecedores/empregados) com base numa metodologia distinta da que decorre da Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 34/2008, publicada no Diário da República (DR), I Série, de 22/02.

²² Calculado com base na RCM a que aludimos na nota anterior, após a alteração introduzida pelo Despacho n.º 9870/2009, de 06/04, do Ministro de Estado e das Finanças, publicado no DR, II Série, de 13/04.

²³ Dados reportados pela Autarquia através do SIAL, extraídos em 29/04/2017.

²⁴ No Código dos Contratos Públicos (aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29/01, e alterado, designadamente, pela Lei n.º 3/2010, de 27/04) prevê-se, nos seus art.ºs 299º e 299º-A, um prazo geral de pagamento de 30 dias, que pode ser dilatado para 60 dias por acordo entre as partes, com base em motivos atendíveis e justificados face às circunstâncias concretas (cfr., também, sobre esta matéria o disposto no DL n.º 62/2013, de 10/05).

²⁵ Que se destinam a medir a capacidade da entidade para solver atempadamente os seus compromissos de CP.

mostrando-se sistematicamente desrespeitada a regra do equilíbrio financeiro mínimo²⁶.

De facto, não existe, em qualquer dos exercícios, ajustamento entre as dívidas de CP e a correspondente liquidez do ativo, em especial das disponibilidades, situação que se repercute negativamente sobre a capacidade da Autarquia para cumprir atempadamente os seus compromissos dessa natureza.

Importa, ainda, salientar, que o desequilíbrio financeiro de curto prazo levou a que os credores da Autarquia (fornecedores/empreiteiros e entidades financeiras) tenham liquidado juros de mora, no período de 2013/2015, de, pelo menos, m€ 775.

2.3 Controlo do limite de endividamento municipal previsto no RFALEI

2.3.1 Apuramento do limite

O limite da dívida total de operações orçamentais previsto no RFALEI²⁷, apurado pela IGF para o ano de 2015, correspondeu a:

Figura 13 – Limite da dívida total de operações orçamentais

Un: euro

ANOS	BASE DE CÁLCULO				LIMITE LEGAL DA DT DE 2015
	RECEITA CORRENTE COBRADA LÍQUIDA				
	Município	SM/SIM	Eliminação de eventual duplicação	Média a considerar	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=Σ[(2):(4)] / 3	(6)=(5) x 1,5
2012	12 993 141	5 250 947	- 2 179 063	17 108 637	25 662 955
2013	14 240 344	5 039 602	- 1 922 069		
2014	14 833 507	4 986 898	- 1 917 395		

Fonte: Documentos de prestação de contas do MP, SMATP e SIAL

2.3.2 Entidades relevantes

O perímetro das entidades relevantes para o limite legal da dívida total²⁸ e a respetiva percentagem de imputação são os seguintes:

²⁶ Segundo a qual o ativo circulante de CP deverá ser - pelo menos - de montante idêntico ao das dívidas de CP e que se justifica, de um modo especial, no que respeita às autarquias locais, atendendo ao princípio do equilíbrio orçamental que se encontra legalmente consagrado.

²⁷ Cfr. artºs. 52º a 54º da Lei n.º 73/2013, de 03/09. O regime relativo ao limite de endividamento de 2015 também decorre do art.º 98º, em especial, n.º 8, da Lei n.º 82-B/2014, de 31/12 (Orçamento de Estado para 2015).

²⁸ Cfr. art. 54º do RFALEI.

Figura 14 – Entidades relevantes para o limite da DTOO

IDENTIFICAÇÃO	IMPUTÁVEL AO MUNICÍPIO	
	SIM/NÃO	%
MUNICÍPIO DE PORTALEGRE	SIM	100,00%
SERVIÇOS MUNICIPALIZADOS DE ÁGUA E TRANSPORTES DE PORTALEGRE	SIM	100,00%
COMUNIDADE INTERMUNICIPAL DO ALTO ALENTEJO	SIM	10,39%
TRIURBIR - TRIÂNGULO URBANO IBÉRICO RAIAMO, DESENVOLVIMENTO DE ATIVIDADE TURÍSTICA-AEIE	SIM	25,00%
ASSOCIAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DE PORTALEGRE DISTRITO DIGITAL	SIM	12,20%
QUALIFICA-ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS E DE PRODUTORES PARA A VALORIZAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DOS PRODUTOS TRADICIONAIS PORTUGUESES	SIM	3,00%
AREANATEJO-AGÊNCIA REGIONAL DE ENERGIA E AMBIENTE DO NORTE ALENTEJANO	SIM	5,88%
MMPO-MERCADO MUNICIPAL DE PORTALEGRE, SA	SIM	100,00%
MUNICÍPIA - EMPRESA DE CARTOGRAFIA E SISTEMAS DE INFORMAÇÃO, EM, SA	NÃO	0,15%
FUNDAÇÃO ROBINSON	SIM	57,59%

Fonte: SIAL e prestação de contas das entidades relevantes

Refira-se que, no ano de 2015, tal como o MP, não considerámos a empresa VALNOR – Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, SA, no perímetro das entidades relevantes para o limite da dívida total, já que esta empresa apenas deixou de integrar o setor empresarial do Estado em 28/07/2015, na sequência do processo de reprivatização da Empresa Geral de Fomento, SA (EGF)²⁹, que detinha 53,33% do capital social da VALNOR.

2.3.3 Controlo do limite

O MP apresentou a seguinte situação:

Figura 15 – Controlo do regime da DTOO

Un. euro

DESCRIÇÃO	RFALEI - DÍVIDA TOTAL DE OPERAÇÕES ORÇAMENTAIS (DTOO) DE 2015					
	LIMITE LEGAL E VALOR MÁXIMO ADMISSÍVEL (VMA)			DTOO EM 31/12	% DE UTILIZAÇÃO	
	Limite legal (art. 52º, nº 1)	DT em 1/01	VMA (art. 52º, nº 3, b)		Limite legal	VMA
(1)	(2)	(3)	(4)=[3]+[(2)-(3)]*20%	(5)	(6)=(5)/(2)	(7)=(5)/(4)
DGAL	25 662 955	38 693 304	37 390 269	33 564 745	131%	90%
IGF	25 662 955	38 693 304	37 390 269	34 300 133	134%	92%

Fonte: Prestação de contas das entidades relevantes e SIAL

Anexo 8

Independentemente da diferença que resulta do apuramento da DGAL e da IGF, a Autarquia não cumpriu o limite da dívida total previsto no RFALEI, com uma taxa de utilização de 134%.

No entanto, o MP cumpriu o valor máximo admissível para o exercício (VMA)³⁰, com uma taxa de utilização de 92%, ou seja, reduziu mais de 10% do excesso verificado em 01/01/2015.

²⁹ Aprovado pelo DL n.º 45/2014, de 20/03. O

foi o concorrente selecionado para proceder à aquisição das ações representativas de 95% do capital social da EGF, de acordo com a RCM n.º 55-B/2014, de 19/09.

³⁰ Que decorre do disposto no art.º 52º, n.ºs 1 e 3, al. a), do RFALEI, ou seja, atendendo a que o Município não cumpria, no início do ano, o limite legal, a dívida total relevante neste contexto, deveria diminuir, ao longo do exercício, pelo menos 10% do montante em excesso existente no início de 2015.

A dívida total considerada para o limite legal teve uma evolução positiva, pois, entre o início e o final de 2015, diminuiu cerca de M€ 4,4.

2.3.4 Controlo da informação prestada à DGAL

O MP cumpriu, relativamente a 2015, a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL para efeitos do acompanhamento da dívida total, mas os dados reportados não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação nesta matéria, pois foi apurada a seguinte diferença, para mais, no final desse exercício:

Figura 16 – Diferença apurada no reporte da DTOO (DGAL / IGF)

DESCRIÇÃO	DÍVIDA TOTAL		VARIÇÃO
	1/01/2015	31/12/2015	
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)
1 - DGAL	38 693 304	33 564 745	- 5 128 558,76
2 - IGF	38 692 954	34 300 133	- 4 392 821,15
Diferença IGF / DGAL (2-1)	- 350	735 388	735 737,61

Fonte: Prestação de contas das entidades relevantes e SIAL

As referidas divergências resultaram, essencialmente, do seguinte:

- Correções efetuadas pela IGF respeitantes à empresa local MMPO - Mercado Municipal de Portalegre, SA, que se encontra em liquidação, e à Fundação Robinson (dívidas consideradas nos montantes de € 719 809 e € 15 509, respetivamente);
- Inclusão da correção decorrente da circularização/reconciliação de saldos de terceiros, efetuada pela IGF (no montante de € 4 263,92, reportado a 31/12/2015);
- Inclusão incorreta, por parte do MP, da Associação Nacional de Municípios Portugueses como entidade relevante (dívidas retiradas nos montantes de € 343,07 e € 290,81, reportadas a 01/01/2015 e 31/12/2015, respetivamente).

Anexo 9

2.4 Alerta Precoce e Mecanismos de Recuperação Financeira

2.4.1 No final de 2015, face aos parâmetros estabelecidos no RFALEI³¹, a situação do MP, em termos de alerta precoce, era a seguinte:

Figura 17 – Mecanismos de alerta precoce

INDICADORES				SITUAÇÃO FINAL DE 2015	ALERTA PRECOCE (Padrões legais de referência)
1	Dívida total (DT) de operações orçamentais no final de 2015 (Município + entidades relevantes)			2,00	[1: 1,5] (art. 56º, n.º 1) => 1,5 (art. 56º, n.º 2)
	Média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores a 2015				
2	Taxa de execução de receita orçamental	2014	Receitas brutas cobradas	84%	< 85% (art. 56º, n.º 3)
		2015	Receitas previstas no orçamento final	93%	

Fonte: Dados extraídos do SIAL e auditoria da IGF

³¹ Cfr. art. 56.º do RFALEI.

Assim, estavam reunidas, no final de 2015, as condições legalmente previstas para que fosse emitido, pela DGAL, um alerta precoce³², devendo ser informadas da situação financeira do MP, as entidades referidas no art. 56.º, n.º 1 e n.º 2 do RFALEI.

Anexo 10

2.4.2 Ao nível dos mecanismos de recuperação financeira previstos no RFALEI³³, atendendo aos parâmetros legalmente estabelecidos, a situação do MP, no final de 2015, era a seguinte:

Figura 18 – Mecanismos de recuperação financeira

INDICADORES	SITUAÇÃO FINAL DE 2015	MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA (Padrões legais de referência)	
		Saneamento financeiro	Recuperação financeira municipal
1 DT - Stock de EMLP (ambos no final de 2014) (Município + entidades relevantes) Média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores a 2015	0,70	> 0,75 (art. 58º, n.º 1, b))	
2 Divida total (DT) de operações orçamentais no final de 2015 (Município + entidades relevantes) Média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores a 2015	2,00	[1 : 1,5] (art. 58º, n.º 2) [1,5 : 2,25] (art. 58º, n.º 1, a)) [2,25 : 3] (art. 58º, n.º 3)	> 3 (art. 61º, n.º 2)

Fonte: Dados extraídos do SIAL e auditoria da IGF

Anexo 10

Deste modo, a Autarquia encontrava-se numa situação em que devia recorrer a um contrato de saneamento financeiro, encontrando-se, nessa data, em vigor, um contrato de saneamento financeiro, cuja análise vai ser efetuada no item seguinte.

2.5 Programas de consolidação financeira

2.5.1 O MP aprovou³⁴, sob proposta do órgão executivo, por deliberação da Assembleia Municipal de Portalegre, tomada na sessão ordinária de 29/09/2008, um PSF, para vigorar entre 2008 e 2020, no âmbito do qual contraiu um empréstimo de médio e longo prazo, no montante de € 17 120 559,50, com o objetivo de proceder à consolidação da dívida de curto prazo.

Nesse período, o PSF previa a adoção de um conjunto de medidas de maximização de receitas e de contenção de despesas, tendo-se verificado, no ano de 2015, o seguinte:

- A receita cobrada (€ 17 564 520) ficou aquém da receita prevista arrecadar (€ 24 311 629);
- A despesa paga (€ 17 533 976) foi inferior à despesa prevista realizar (€ 19 063 951), cuja diminuição, no entanto, não foi suficiente para cobrir a redução verificada na receita cobrada;
- Não cumpriu o limite da dívida total³⁵, como decorre da análise efetuada no item anterior,

³² Emitido através do output “Ficha do Município”, retirado do SIAL.

³³ Cfr. art.s 57º a 64º do RFALEI e Lei n.º 53/2014, de 25/08.

³⁴ Ao abrigo do art.º 40º da LFL e do art.º 4.º do DL n.º 38/2008, de 07/03. Os referidos diplomas legais foram, entretanto, revogados pelo RFALEI, prevendo-se, no entanto, no respetivo art.º 86º, que “Para os contratos de saneamento e reequilíbrio existentes à data da entrada em vigor da presente lei, (...) aplicam-se as disposições constantes da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, e do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de março (...)”.

³⁵ Esse limite foi introduzido na Lei n.º 73/2013, de 03/09, que revogou a Lei nº 2/2007, de 15/01, a qual estabelecia o quadro normativo que enquadrava a projeção do PSF, ao nível do endividamento municipal.

quando estava previsto o cumprimento dos limites definidos na Lei das Finanças Locais, no ano de utilização do empréstimo desse PSF³⁶.

2.5.2 Em 2009, o MP aderiu ao “Programa de Regularização Extraordinária das Dívidas do Estado” (PREDE)³⁷, tendo beneficiado do acesso a financiamento através do recurso a dois EMLP, com um capital total de € 1 581 488, contraídos junto da e do Estado Português, transformando, assim, dívida administrativa e/ou comercial originariamente de curto prazo (CP) em dívida financeira de MLP, diminuindo a pressão sobre a tesouraria, mas onerando os orçamentos futuros.

2.6 Controlo interno, procedimentos contabilísticos e PGRCIC

2.6.1 O MP aprovou e tem em vigor:

- a) Uma Norma de Controlo Interno (NCI)³⁸, que contempla um conjunto de regras relacionadas com a receita e despesa, economato, existências, disponibilidades e imobilizado;
- b) Um Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC)³⁹, em cumprimento do disposto na Recomendação n.º 1/2009⁴⁰ do Conselho de Prevenção da Corrupção, que foi objeto de apreciação na Informação n.º 2147/2013, elaborada pela IGF. Nessa informação identificaram-se algumas fragilidades, relacionadas com a ausência de calendarização para a execução das medidas, a não associação das medidas aos riscos concretos, a não elaboração de monitorização regular e a não revisão do PGRCIC, as quais não foram corrigidas, conforme controlo efetuado nesta auditoria.

Também a NCI não foi objeto de qualquer modificação no sentido de contemplar procedimentos e controlos relacionados com a adesão ao PSF, nem com a sua adequação, designadamente, à LCPA e ao RFALEI.

Na atual estrutura orgânica da Autarquia⁴¹, a função de controlo interno está afeta ao Serviço de Gestão Financeira, Auditoria e Controlo de Custos, a quem compete “(...) realizar, participar ou acompanhar auditorias, e (...) recomendar a adoção de medidas tendentes a aperfeiçoar estruturas, o funcionamento e o desempenho do sistema de controlo interno (...)”.

Contudo, apesar da existência deste serviço, desde a sua criação e até ao final de junho de 2017, não foram nomeados os respetivos responsáveis nem foram desenvolvidas auditorias ou outros procedimentos de controlo interno.

³⁶ Cfr. a página 74 do PSF.

³⁷ Promovido pelo Governo com o objetivo de “(...) reduzir significativamente os prazos de pagamento a fornecedores de bens e serviços praticados por entidades públicas (...)”- cfr. preâmbulo da RCM n.º 34/2008, de 22/02 e da RCM n.º 191-A/2008, de 02/11.

³⁸ Aprovada pela CMP em 28/04/2003.

³⁹ Aprovado na reunião da CMP de 19/04/2010 e na sessão da Assembleia Municipal de Portalegre em 30/04/2010.

⁴⁰ Publicada no DR, 2ª Série, em 22/07.

⁴¹ O Regulamento da Organização dos Serviços Municipais encontra-se publicado no DR, 2ª Série, n.º 51, de 13/03/2013.

2.6.2 Do trabalho de campo realizado⁴² resultaram algumas fragilidades no âmbito do sistema de controlo interno e dos procedimentos contabilísticos, de que salientamos as seguintes:

- a) Ausência de inventariação da totalidade dos bens do ativo imobilizado do Município;
- b) Falta de implementação, de forma integrada e sistemática, de procedimentos específicos de recolha de informação a reportar à DGAL e de acompanhamento da dívida total de operações orçamentais do Município;
- c) Não utilização integral das contas de compromissos de exercícios futuros.

Anexo 11

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Face ao exposto, as principais conclusões da auditoria, bem como as recomendações que formulamos à Câmara Municipal de Portalegre, são as seguintes:

Conclusão		Ponto do relatório	Recomendação	
C1	Entre 2013/2015, a situação financeira de CP, não obstante o recurso a um PSF e ao PREDE e à conseqüente transformação de um elevado montante (M€ 18,7) de dívida de CP em financeira de MLP, manteve-se negativa e desequilibrada, persistindo, ainda, no último ano, uma evidente falta de capacidade para fazer face, atempadamente, aos compromissos assumidos.	2.2.3.1. a 2.2.3.4.	R1	A) Controlo rigoroso da evolução e da assunção de nova dívida municipal, de modo a conter o seu montante em níveis adequados ao quadro financeiro da Autarquia, nomeadamente às receitas realmente disponíveis, ou seja, após a dedução das despesas fixas e rígidas, salvaguardando, assim, o pagamento atempado das suas obrigações. B) Implementação de medidas que contribuam para o restabelecimento do equilíbrio financeiro, em especial de curto prazo, através da otimização das receitas municipais e da racionalização da despesa.
C2	A Autarquia não cumpriu o limite da dívida total, no final de 2015, com uma taxa de utilização de 134%. No entanto, cumpriu o valor máximo de dívida total legalmente admissível (€ 37 390 269), no final de 2015, pois diminuiu a dívida total nesse ano,	2.3.3.	R2	Redução efetiva da dívida total de operações orçamentais, tendo como objetivo o cumprimento sustentado dos limites legais.

⁴² Em especial através da utilização de questionários e da realização de testes de conformidade e substantivos.

Conclusão		Ponto do relatório	Recomendação	
	passando de € 38 693 304 para € 34 300 133, com uma taxa de utilização do valor máximo admissível de 92%.			
C3	A dívida global de operações orçamentais do MP teve uma significativa diminuição (M€ 8,1 e 20%), no triénio 2013/2015, tendo passado de M€ 40,4, para M€ 32,3 continuando, no entanto, a importar, no último ano, num valor global materialmente significativo e desadequado ao seu quadro financeiro, nomeadamente, às receitas orçamentais.	2.2.3.1.		
C4	O Município, em 2015, não cumpriu o serviço da dívida de três EMLP, no montante total de M€ 1,1, situação ultrapassada em 2016, relativamente a um deles, através da retenção efetuada pela DGAL.	2.2.3.1.	R3	Implementação de medidas que permitam o cumprimento atempado do serviço da dívida dos EMLP.
C5	No triénio 2013/2015, o MP não respeitou o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial, atendendo à execução global do ano.	2.2.1.5.	R4	Previsão racional da receita efetivamente disponível, de forma a cobrir a despesa faturada e, assim, cumprir o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial.
C6	Em 2015, verificou-se uma melhoria na execução orçamental das receitas (variação de 12 pp no triénio). No entanto, em 2013 e 2014, o MP teve uma prática inadequada de previsão das receitas orçamentais, o que evidencia o incumprimento do objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL. Através do empolamento da receita, o MP criou, de forma artificial, ao nível da execução orçamental, a possibilidade de realização e/ou existência de um montante relevante de despesa no triénio (M€ 4,6, M€ 3,2 e M€ 1,4), sem que	2.2.1.2.	R5	Previsão rigorosa das receitas orçamentais e execução prudente do orçamento de despesa, com base na cobrança efetiva das receitas e não apenas na sua previsão orçamental, de modo a garantir um efetivo equilíbrio orçamental e, assim, o pagamento atempado dos compromissos assumidos.

Conclusão		Ponto do relatório	Recomendação	
	existissem meios monetários disponíveis para efetuar o seu pagamento, potenciando, assim, uma gestão orçamental desequilibrada.			
C7	<p>No ano de 2015, foram assumidos compromissos sem FD, num montante que não foi possível apurar, em virtude de a metodologia utilizada pelo MP para o cálculo não apresentar fiabilidade. Contudo, através de procedimentos analíticos realizados no âmbito da auditoria, foi apurado o valor de € 725 631 de compromissos assumidos sem FD.</p> <p>Este facto é suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos previstos no art. 65º, nº 1, al. b), da LOPTC, imputável à</p> <p style="padding-left: 40px;">, pois, atendendo às funções que exercia, competia-lhe garantir o cumprimento da LCPA e, assim, prevenir a ocorrência das situações descritas.</p> <p>Todavia, considerando a alteração, a partir de 01/01/2017, do regime de responsabilidade financeira dos membros dos órgãos executivos das autarquias locais e a jurisprudência consistente do TC sobre esta matéria, não se justifica a realização de diligências adicionais.</p> <p>Acresce que, apesar da significativa redução verificada no triénio, o Município manteve pagamentos em atraso, que, no final de 2015, ascendiam a M€ 1,4.</p>	2.2.2.2. a 2.2.2.5.	R6	<p>A) Não assunção de compromissos sem que existam fundos disponíveis e exigência de que a verificação de fundos seja efetuada, salvo nas exceções legalmente previstas, antes do fornecimento dos bens e serviços subjacentes às despesas realizadas.</p> <p>B) Redução dos pagamentos em atraso até à sua total eliminação.</p>

Conclusão		Ponto do relatório	Recomendação	
C8	O MP apresentou, em todos os exercícios, uma elevada rigidez das despesas orçamentais, dispondo de uma limitada margem para fazer face às demais despesas municipais que, à partida, não se encontravam já “vinculadas”, tendo a percentagem de receita não vinculada passado de 8,6% em 2013 para 12,9% em 2015.	2.2.1.6.	R7	Adoção de medidas que contribuam para uma redução, relevante e estrutural, das despesas municipais que apresentam uma elevada rigidez.
C9	Foram efetuadas correções aos investimentos financeiros relativos à participação na Fundação Robinson e na Associação ICTVR, nos montantes de M€ 1,5 em 2013 e 2014 e de M€ 1,2 em 2015. Foi ainda identificada, em 2015, a incorreta contabilização ou omissão de despesa faturada no montante de m€ 4.	2.1.1.	R8	Definição de procedimentos que assegurem o adequado controlo e registo de faturas e outros documentos na contabilidade da Autarquia e correção dos registos contabilísticos incorretamente efetuados.
C10	A NCI em vigor na Autarquia não prevê quaisquer procedimentos ou controlos relacionados com a adesão ao PSF e com as alterações legislativas decorrentes, em especial, da LCPA e do RFALEI. O PGRCIC apresenta diversas fragilidades, relacionadas, nomeadamente, com a ausência de calendarização para a execução das medidas, a não associação das medidas aos riscos concretos, a não elaboração de monitorização regular e a não revisão. Foram ainda identificadas insuficiências relativas aos procedimentos contabilísticos, de que destacamos a não inventariação completa dos bens do ativo imobilizado e a ausência de utilização integral das contas de compromissos de exercícios futuros.	2.6.	R9	Atualização da Norma de Controlo Interno e do PGRCIC, de forma a ultrapassar as fragilidades identificadas e correção das insuficiências identificadas relativamente aos procedimentos contabilísticos.

4. PROPOSTAS

4.1. Em face dos resultados obtidos, propomos:

4.1.1. A homologação do presente relatório por sua Exa. o Secretário de Estado do Orçamento, nos termos do n.º 1 do art. 15º do DL n.º 276/2007, de 31/07.

4.1.2. O envio do presente relatório, após homologação, a sua Exa. O Secretário de Estado das Autarquias Locais.

4.1.3. A remessa do presente relatório e respetivos anexos, após homologação, à Senhora Presidente da Câmara Municipal de Portalegre, a qual deverá dar conhecimento do mesmo aos restantes membros do Órgão Executivo e remeter cópia à Assembleia Municipal, em conformidade com o disposto no art. 35º, n.º 2, alínea o), do Anexo I, à Lei n.º 75/2013, de 12/09.

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

O presente trabalho foi realizado pela equipa constituída pelo Inspetor Fernando Raposo, sob a coordenação da Chefe de Equipa Helena Fonseca, com Direção de Projeto de Marlene Fernandes.

À consideração superior.

Pela equipa

Chefe de Equipa
MARIA HELENA
AMARAL FONSECA
2017.12.22 12:14:57
Z

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1	Objetivos e metodologia
Anexo 2	Resumo da reconciliação de fornecedores e empreiteiros e com as instituições financeiras
Anexo 3	Balanços 2013/2015 corrigidos pela IGF e resumo da execução orçamental
Anexo 4	Controlo do equilíbrio orçamental em sentido substancial
Anexo 5	Compromissos assumidos sem fundos disponíveis em 2015
Anexo 6	Evolução dos pagamentos em atraso e da dívida municipal
Anexo 7	Indicadores orçamentais
Anexo 8	Síntese da dívida total de 2015
Anexo 9	Controlo da evolução da dívida total (DGAL e IGF)
Anexo 10	Mecanismos de alerta precoce e de recuperação financeira municipal
Anexo 11	Fragilidades no sistema de controlo interno
Anexo 12	Contraditório institucional