

CONTROLO DO ENDIVIDAMENTO E DA SITUAÇÃO FINANCEIRA

MUNICÍPIO DE OURIQUE

O Município apresentou uma situação financeira equilibrada e sustentável e
cumpriu o regime legal do endividamento?

Relatório n.º 2019/296

Independência

InteGridade

ConFiança

Homologação / Despacho

Despacho

Submeto à consideração de Sua Exa. o Ministro de Estado e das Finanças, com o meu acordo, propondo adicionalmente o envio do Relatório e anexos a Sua Exa. o Secretário de Estado da Descentralização e da Administração Local (cfr. al. b) do n.º 1 do Despacho n.º 623/2020, publicado no DR n.º 12, de 17 de janeiro).

A responsável pelo centro de competências do controlo da administração local autárquica (n.º 2 do art. 3.º do DL n.º 96/2012, de 23 de abril).

Subinspetora-Geral	ANA PAULA PEREIRA COSME FRANCO BARATA SALGUEIRO 2021.04.01 17:29:00 +01'00'
--------------------	---

Parecer

[Empty dashed box for opinion]

Parecer

Concordo com o presente relatório, destacando as conclusões e recomendações (ponto 3) e as propostas (ponto 4).

À consideração superior.

Chefe de Equipa
com Direção de Projeto

MARLENE LOPES
FERNANDES
2021.03.05 17:52:39 Z

Relatório n.º 2019/296

Processo n.º 2017/238/A9/888

CONTROLO DO ENDIVIDAMENTO E DA SITUAÇÃO FINANCEIRA - MUNICÍPIO DE OURIQUE

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A presente auditoria foi realizada com a finalidade de confirmar se o Município de Ourique (MO) apresentou uma gestão orçamental e financeira equilibrada e sustentável e se cumpriu os limites da dívida no período de referência. De acordo com o exame efetuado e o exercício do procedimento de contraditório (vd. Anexos 1 a 12), as principais conclusões são, em síntese, as seguintes:

1.1. O MO apresenta uma situação financeira de curto prazo negativa e desequilibrada, sendo de destacar a incapacidade para fazer face, atempadamente, ao pagamento das dívidas perante terceiros, a existência de saldos reais negativos de operações orçamentais (2016: - 2,7 M€), prazos médios de pagamento acima dos valores legalmente previstos (em 2016, terceiros: 308 dias e fornecedores: 160 dias) e indicadores de liquidez imediata aquém dos parâmetros de referência para uma situação de equilíbrio financeiro de curto prazo (2016: 6%).

Situação financeira de CP negativa e desequilibrada

1.2. O MO aumentou os pagamentos em atraso (PA) no período de referência e os fundos disponíveis (FD) apresentaram valores reais negativos nos meses de janeiro a março de 2016, no total de 3,9 M€, situação que, considerando a data de ocorrência dos factos, não é suscetível de relevância financeira.

Aumento dos PA e assunção de compromissos sem fundos disponíveis (3,9 M€)

1.3. O MO celebrou dois acordos de regularização de dívida, no montante global de 2,6 M€, tendo desse modo dilatado para dez anos o período de pagamento da despesa comum a ambos os acordos, incumprindo, desta forma, o disposto na LOE em vigor à data.

Acordos de regularização de dívida incumpriram a LOE

A situação deixou de relevar em sede de responsabilidade financeira após a alteração do quadro legal ocorrida em 2017 em relação aos membros dos órgãos executivos das autarquias locais e a jurisprudência consistente do Tribunal de Contas (TC).

1.4. O grau de execução orçamental da receita foi baixo, situando-se em 46%, em 2016, contrariando as regras previsionais consagradas no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), designadamente ao nível da consideração das receitas de passivos financeiros.

Violação das regras previsionais previstas no POCAL

1.5. No que respeita à fiabilidade da imagem patrimonial e financeira, foram efetuadas correções no total de 4 M€, resultantes, nomeadamente, de dívida omissa de 1,4 M€, bem como do reconhecimento contabilístico da participação no capital da RESIALENTEJO - Tratamento e Valorização de Resíduos, EIM e do não

Insuficiências de fiabilidade na informação financeira e patrimonial

reconhecimento contabilístico da subscrição dos investimentos financeiros relativos ao Fundo de Apoio Municipal (FAM).

1.6. A informação periódica prestada à Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), para efeitos de acompanhamento da DTOO, apresentou uma diferença, para mais, de 99,8 milhares de euros, face à apurada pela IGF, resultado das correções efetuadas ao balanço e à dívida das entidades relevantes.

1.7. Identificação de diversas fragilidades ao nível da adoção do POCAL, controlo interno e Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC), nomeadamente a existência de saldos de terceiros não reclamados pelos credores há vários exercícios, incumprimento do princípio da especialização dos exercícios, não utilização da contabilidade de custos, registo parcial do património, incoerência em alguns documentos da prestação de contas e inexistência de auditorias internas. O PGRCIC não contemplava riscos associados a algumas unidades orgânicas nem previa mecanismos consistentes de implementação, monitorização e de atualização.

1.8. No âmbito do seguimento da anterior auditoria da IGF, verificou-se uma evolução positiva da dívida municipal, mas constatou-se a permanência de saldos reais negativos de operações orçamentais (- 2,7 M€), assim como de indicadores negativos ao nível da receita não vinculada (-11,9%), liquidez (6%) e execução da receita orçamental (46%).

2. As principais recomendações formuladas aos responsáveis da Câmara Municipal de Ourique são as seguintes:

2.1. Implementar medidas concretas para o restabelecimento do equilíbrio financeiro, em especial de curto prazo, bem como para um nível de endividamento sustentável, através da otimização da cobrança das receitas municipais e da análise sistemática da necessidade e utilidade da despesa a realizar;

2.2. Assegurar que as práticas orçamentais adotadas, nomeadamente em matéria de assunção de compromissos, não geram pagamentos em atraso e cumprem as orientações fixadas anualmente nas Leis do Orçamento de Estado;

2.3. Promover a criação de procedimentos periódicos de identificação, circularização, recolha e validação da informação relevante para o acompanhamento da posição da Autarquia em termos de limite da dívida;

2.4. Assegurar que os acordos de consolidação de dívida não têm uma duração superior ao previsto na lei no que se refere especificamente aos sistemas multimunicipais de abastecimento de água;

Falta de fiabilidade na informação para controlo da DTOO

Fragilidades no sistema de controlo interno, na implementação do POCAL e do PGRCIC

Incumprimento de recomendações anteriores

Principais recomendações

2.5. Garantir a elaboração de orçamentos rigorosos das receitas, considerando apenas as que apresentem um elevado grau de probabilidade em termos de cobrança efetiva;

2.6. Reforçar o sistema de controlo interno através da introdução de procedimentos que garantam:

- ✓ A correta reflexão contabilística do princípio da especialização do exercício;
- ✓ A implementação da contabilidade de custos;
- ✓ O registo e valorização integral do património;
- ✓ A efetividade da função de controlo interno, designadamente através da realização de ações de auditoria interna;
- ✓ A revisão dos riscos incluídos no PGRCIC de modo a abranger todas as áreas críticas da atividade municipal e as correspondentes unidades orgânicas;
- ✓ A criação de mecanismos de monitorização e evidência do cumprimento das medidas propostas e atualização do PGRCIC.

2.7. Promoção da adoção de medidas específicas que contribuam para a correção dos principais problemas que ainda persistem face à anterior auditoria, nomeadamente em matéria de racionalização da despesa, otimização da receita municipal e eliminação de fragilidades ao nível do controlo interno.

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO	8
1.1. Fundamento.....	8
1.2. Questões de auditoria e âmbito	8
1.3. Metodologia.....	9
1.4. Contraditório.....	9
2. RESULTADOS	10
2.1. Documentos de prestação de contas	10
2.2. Execução orçamental, LCPA, dívida e situação financeira	13
2.3. Controlo do limite de endividamento municipal.....	26
2.4. Mecanismos de recuperação financeira e de alerta precoce.....	28
2.5. Controlo interno, procedimentos contabilísticos e PGRCIC	29
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	31
4. PROPOSTAS	34
LISTA DE ANEXOS	36

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADSE	Instituto de Proteção e Assistência na Doença, IP
AMBAAL	Associação de Municípios do Baixo Alentejo e Alentejo Litoral
ANMP	Associação Nacional de Municípios Portugueses
Cfr	Confrontar
CM	Câmara Municipal
CP	Curto prazo
DAG	Divisão de Administração Geral
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
DTOO	Dívida total de operações orçamentais
EMLP	Empréstimo de médio e longo prazo
FAM	Fundo de Apoio Municipal
FD	Fundos disponíveis
IGF	Inspeção-Geral de Finanças-Autoridade de Auditoria
LCPA	Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
LOE	Lei do Orçamento do Estado
M€	Milhões de euros
MLP	Médio e longo prazos
MO	Município de Ourique
MUS	<i>Monetary Unit Sampling</i>
PA	Pagamentos em atraso
PGRCIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
PMP	Prazo médio de pagamento
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
RCI	Regulamento de Controlo Interno
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RFAEI	Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais
SATAPOCAL	Subgrupo de Apoio Técnico à Aplicação do POCAL
SIIAL	Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais
TC	Tribunal de Contas

1. INTRODUÇÃO

1.1. Fundamento

Em cumprimento do Plano anual de atividades da IGF, foi realizada a auditoria ao MO, 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:

1	Exame à qualidade da informação constante da prestação de contas.
2	Apreciação da evolução da gestão orçamental e da situação financeira do Município (tríenio 2014/2016), 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	Conhecimento do sistema de controlo interno instituído em relação a vários aspetos do endividamento e sua avaliação em termos da adequação e eficácia.

Para além disso, procedeu-se à apreciação do PGRIC, especialmente nas áreas relacionadas com o objeto da presente auditoria.

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

- Falta de fiabilidade dos documentos de prestação de contas, em especial ao nível do passivo exigível;
- Inadequação das práticas de gestão atendendo ao exigível equilíbrio (orçamental e financeiro) e sustentabilidade das finanças locais;
- Incumprimento do quadro legal previsto no Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI), em matéria de limite da dívida total previsto para 2016.

Foi anteriormente realizada pela IGF uma auditoria enquadrada no Projeto “Controlo do Endividamento e da Situação Financeira da Administração Local Autárquica”, reportada ao triénio 2010/2012 (Relatório n.º 2040/2014)⁴, pelo que se procedeu, na presente ação, ao *follow-up* de asserções e recomendações então formuladas, sempre que associadas a situações verificáveis no âmbito desta ação.

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 aplicável e, em especial, o limite anual da dívida?

¹ Lei n.º 8/2012, de 21/02, operacionalizada pelo Decreto-Lei (DL) n.º 127/2012, de 21/05.

² Aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 03/09, com as alterações posteriores.

³ Aprovado pela Lei n.º 7-A/2016, de 30/12.

⁴ Que obteve despacho do Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, em 18/08/2015.

Questão 2: O Município apresentou uma execução orçamental e uma situação financeira equilibrada e sustentável?

O âmbito temporal da presente ação abrangeu os anos de 2014 a 2016, sem prejuízo do alargamento a períodos anteriores ou subseqüentes sempre que tal se justificou, tendo sido atualizada a informação financeira relevante, com referência a 2017, com base nos dados constantes do Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais (SIIAL).

O ciclo de realização na Autarquia decorreu entre dezembro de 2017 e abril de 2018 e incidiu sobre o Município de Ourique, abrangendo, essencialmente, a Divisão de Administração Geral.

1.3. Metodologia

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

- a) Revisão dos saldos e registos efetuados nas principais rubricas que compõem a informação orçamental e financeira, em especial, ao nível do passivo exigível, para verificar o cumprimento dos princípios e regras contabilísticos consagrados em termos de finanças e contabilidade públicas;
- b) Controlo do cumprimento do quadro legal vigente em matéria de finanças locais, especialmente no que respeita a regras e princípios orçamentais aplicáveis às autarquias locais;
- c) Análise da evolução das principais grandezas (de acordo com a sua natureza), 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 financeiro e do limite da dívida, atendendo ao quadro legal vigente em 2016;
- 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 artigo 12º (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 IGF⁵, foi dado conhecimento formal ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Ourique das principais asserções, conclusões e recomendações constantes deste documento, através do envio, em 26/11/2018, do projeto de relatório.

A análise da resposta recebida, em 10/12/2018, ao contraditório institucional, que no essencial não põe em causa as asserções, conclusões e recomendações que haviam sido explicitadas no projeto de relatório, consta do Anexo 12, encontrando-se a pronúncia da entidade auditada no Anexo 11.

No presente documento considerámos, em alguns pontos específicos, os aspetos que consubstanciam

⁵ Aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010, de 05/04, do Ministro de Estado e das Finanças e publicado no DR, 3ª Série, de 12/04.

informações ou dados complementares relevantes que resultam do exercício do contraditório.

Anexos 11 e 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 e financeira, resultaram correções no montante total de 4 464 348 €, dos quais 1 428 918,53 €⁷ correspondem a dívida que se encontrava omissa, conforme se detalha:

Figura 1 – Síntese das correções efetuadas aos balanços

Un: euro

COMPONENTES DO BALANÇO	CONTAS	2014		2015		2016	
		Valor	D/C	Valor	D/C	Valor	D/C
ATIVO	411 - Partes de capital	889 508,93	D	888 697,13	D	349 188,20	D
	4122 - Investimentos financeiros - FAM	469 707,62	D	436 157,62	D	0,00	-
	4x - Imobilizado corpóreo	442 504,95	D	442 504,95	D	442 504,95	D
FUNDOS PRÓPRIOS	88/59 - Resultados	888 325,15	C	886 575,71	C	248 919,41	C
PASSIVO	261 - Fornecedores de imobilizado	442 504,95	C	442 504,95	C	442 504,95	C
	221 - Fornecedores	1 183,78	C	1 183,78	C	99 036,12	C
	231x - Abertura de crédito em conta corrente	0,00	C	937,64	C	1 232,67	C
	268 - Devedores e credores diversos - MLP	402 606,62	C	335 505,62	C	0,00	-
	268 - Devedores e credores diversos - CP	67 101,00	C	100 652,00	C	0,00	-

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

As correções efetuadas correspondem a:

- Em 2014 e 2015, ao não reconhecimento contabilístico da subscrição das unidades de participação no FAM⁸ no valor de, respetivamente, 469 707,62 € e 436 157,62 €, pelo que, por uma questão de comparabilidade e consistência, nomeadamente face a outros municípios que o tenham feito no primeiro ano, procedemos à correspondente correção⁹;
- Em 2014 e 2015, ao reflexo dos efeitos resultantes sobre estes anos, da reconciliação da informação financeira do ano de 2016, no valor de 443 688,73 € em ambos os exercícios;
- Correções imputáveis aos saldos das entidades fornecedoras incluídas na amostra referente a 2016,

⁶ Que incidiu, em especial, sobre a qualidade da informação financeira, tendo sido reconciliados, relativamente ao final de 2016, no caso da dívida financeira, [REDACTED] e quanto à dívida comercial/administrativa (i.e., em termos dos outros credores – v.g. fornecedores c/c, fornecedores de imobilizado e outros), dezoito entidades cujos créditos totalizavam cerca de 2,4 M€ e representavam 87% da dívida originariamente de CP refletida na prestação de contas desse ano. Apenas foi reconciliada a informação financeira de 2016 e, no que respeita a 2014 e 2015, utilizou-se a informação que consta dos documentos de prestação de contas da Autarquia.

⁷ Sendo 443 688,73 € referente ao ano de 2014 e 2015 e 541 541,07 € ao ano de 2016.

⁸ Em 2016 já foi reconhecida a totalidade das unidades de participação no FAM.

⁹ De acordo com a nota explicativa de maio de 2015, do SATAPOCAL (Subgrupo de Apoio Técnico à Aplicação do POCAL), que considerou que tal evento e, conseqüentemente, o reflexo do correspondente passivo, devia ter sido efetuado pelos municípios em 2014.

selecionada com recurso ao método *Monetary Unit Sampling* (MUS) conservador¹⁰, no montante de 541 541,07 €;

- d) Em 2014, 2015 e 2016, pelo reconhecimento contabilístico da participação de 12,5% do Município no capital da empresa RESIALENTEJO – Tratamento e Valorização de Resíduos, E.I.M.¹¹, nos montantes de, respetivamente, 889 508,93 € em 2014 e 2015 e 350 000 € em 2016¹².
- e) Em 2015 e 2016, pela anulação do investimento financeiro de 811,80 €, decorrente da participação indireta da Autarquia no capital da sociedade [REDACTED] detido pela AMBAAL - Associação de Municípios do Baixo Alentejo e Alentejo Litoral.
- f) Em 2015 e 2016, pelo registo nas contas da Autarquia dos saldos respeitantes à abertura de crédito em conta corrente¹³, junto da [REDACTED] nos montantes de 937,69 € e 1 232,67 €¹⁴.

Anexo 2

Efetuámos, ainda, a reclassificação contabilística da contribuição do MO para o capital do FAM, em 2016, no montante de 369 056,12 €, de acordo com a mencionada Nota Explicativa do SATAPOCAL, pela adoção da conta “26.8.1.2.6 – Credores das administrações públicas – Fundo de Apoio Municipal” e respeitando o inerente grau de exigibilidade (CP ou médio e longo prazo - MLP).

Estas correções foram tidas em conta na análise efetuada pela IGF, nomeadamente em termos da evolução dos balanços e da dívida municipais e, quando relevantes, noutras grandezas.

Importa salientar que não foi reconciliada a diferença, de 2 750,98 €, entre os saldos apresentados pelo MO e pela ADSE – Instituto de Proteção e Assistência na Doença, IP¹⁵.

Para além do referido, atendendo ao disposto no POCAL, constatámos algumas insuficiências com repercussões ao nível da qualidade e fiabilidade da informação orçamental e financeira, em especial a:

- a) Existência de contas de terceiros cuja movimentação não é efetuada há vários exercícios¹⁶ ou pertencentes a sociedades credoras já extintas¹⁷ ou, ainda, contas cujos saldos decorrem de movimentos contabilísticos ocorridos há vários anos e que ainda não foram reconciliados¹⁸.

O MO, no exercício do seu direito de contraditório, explica que “*aplica o disposto no artº 309º do*

¹⁰ Amostra de saldos credores selecionada com um nível de confiança de 70% e uma taxa de erro esperado de 2%.

¹¹ Foi manifestado no contraditório a intenção de, em 2018, incluir nas demonstrações financeiras esse ativo incorpóreo.

¹² A RESIALENTEJO procedeu, em 2016, a uma redução do seu capital, em 4 316 071 €, de harmonia com o art. 35.º do Código das Sociedades Comerciais (ata n.º 3, da Assembleia Geral, de 28/11/2016).

¹³ De acordo com o n.º 1, do art. 49.º, do RFALEI, que inclui esta modalidade de crédito no âmbito dos empréstimos a contrair pelos municípios.

¹⁴ Corresponde ao [REDACTED] que permite utilizações parciais pelo Presidente da Câmara Municipal (PCM), até ao valor de 4 000 €, na diferença entre o capital em dívida, em cada momento, e o limite máximo concedido.

¹⁵ Em virtude da antiguidade dos movimentos em causa, que remontam ao ano de 2000.

¹⁶ Por exemplo, [REDACTED]

¹⁷ Por exemplo, [REDACTED]

¹⁸ Por exemplo, os saldos das [REDACTED]

Código Civil, cumprindo o prazo ordinário de prescrição de vinte anos, consagrado na legislação. Pelo que, por força da aplicação do disposto legalmente, não são anulados montantes não reclamados por terceiros, até que seja atingida a maturidade consagrada no Código Civil”.

A IGF mantém, no entanto, a asserção e a recomendação com vista à análise aprofundada dos saldos de terceiros, obviamente de acordo com o regime legalmente aplicável em cada situação, em virtude da deteção de passivos que já não representam exigibilidade, atendendo que são referentes, nuns casos, a entidades credoras comprovadamente dissolvidas e, noutros casos, a saldos com antiguidade muito elevada (v.g. desde o ano de 2000) que não foram objeto de qualquer reconciliação.

- b) Não utilização da conta 2745 para registo das operações características e frequentes de proveitos diferidos, designadamente, os subsídios ao investimento;
- c) Não utilização das contas relativas a compromissos de exercícios futuros, pelo que não está garantido o conhecimento, através da informação contabilística prevista no POCAL, do impacto futuro nos orçamentos municipais;
- d) Não reclassificação para o MLP, das outras dívidas a terceiros originariamente de CP, após a celebração dos acordos de regularização destinados a diferir os respetivos pagamentos;
- e) Não divulgação, no passivo de CP dos balanços do último triénio, do valor das dívidas relativas a contratos de EMLP, cujo pagamento se vence no ano imediato (ainda que com a designação de MLP - amortizações exigíveis no CP);
- f) Inexistência de um património totalmente inventariado, devido a algumas situações que dada a sua complexidade carecem de levantamento topográfico, não estando assegurado que os valores que integram o imobilizado corpóreo e os bens do domínio público, bem como as respetivas amortizações, correspondem à sua totalidade;
- g) Não implementação integral do subsistema da contabilidade de custos, nomeadamente no que respeita ao apuramento dos custos das obras por administração direta, processo esse que, segundo informação transmitida pelo Município no contraditório, se encontra em fase adiantada de implementação, sem que, contudo, tenham sido remetidos elementos comprovativos.

Anexos 11 e 12

2.1.2. Evolução dos balanços

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

Figura 2 – Evolução das componentes dos balanços

Un: euro

DESCRIÇÃO	2014	2015	2016	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO	
				Montante	%
Acréscimos e diferimentos	76 311,93	0,00	0,00	- 76 311,93	-100%
Restante ativo	25 536 882,88	24 895 757,36	23 800 134,77	- 1 736 748,11	-7%
ATIVO TOTAL	25 613 194,81	24 895 757,36	23 800 134,77	- 1 813 060,04	-7%
Dívidas a terceiros	8 949 683,07	7 259 132,43	6 120 400,21	- 2 829 282,86	-32%
Provisões	0,00	0,00	0,00	0,00	-
Acréscimos e diferimentos	0,00	0,00	436 592,16	436 592,16	-
PASSIVO TOTAL	8 949 683,07	7 259 132,43	6 556 992,37	- 2 392 690,70	-27%
Património	2 019 897,22	1 540 416,54	1 570 173,44	- 449 723,78	-22%
Restantes fundos próprios	14 643 614,52	16 096 208,39	15 672 968,96	1 029 354,44	7%
FUNDOS PRÓPRIOS TOTAIS	16 663 511,74	17 636 624,93	17 243 142,40	579 630,66	3%

Fonte: Balanços do triénio 2014/2016 (corrigidos pela IGF)

Anexo 3

Assistiu-se a uma evolução favorável no passivo e fundos próprios (menos 27% e mais 3%), em resultado da diminuição verificada nas dívidas a terceiros (2,8 M€), do aumento das reservas, subsídios e doações (72,6 milhares de euros) e resultados transitados (3 M€), e desfavorável ao nível do ativo (menos 7%), para o que contribuiu a diminuição das imobilizações corpóreas (1,4 M€) e dos investimentos financeiros (509 milhares de euros).

A análise de alguns indicadores permite afirmar que:

- Diminuiu o grau de dependência do passivo exigível para financiamento do ativo (de 35% para 26%), tendo aumentado o peso dos fundos próprios (de 65% para 72%);
- O peso do passivo no ativo líquido decresceu, situando-se, no final de 2016, em 27,6%, tendo também reduzido o peso das dívidas de MLP no passivo, que foi de 47,5%, diferente do comportamento das dívidas de CP, que aumentaram, situando-se em 45,8%;
- O imobilizado tem sido principalmente financiado, como é desejável, por capitais permanentes¹⁹, compostos maioritariamente por fundos próprios (apenas 26,1% de capitais alheios), sendo ainda de salientar o reduzido grau de cobertura por capitais alheios de CP (12,8%).

Anexo 4 (indicadores patrimoniais, em especial, 7 a 14)

Face ao referido no Relatório n.º 2040/2014 da IGF, a situação descrita revela uma evolução positiva no que respeita ao grau de dependência do passivo exigível para financiamento do ativo (2012: 48%) e ao peso dos fundos próprios aplicados no financiamento do imobilizado, que sofreu um aumento (2012: 52%).

2.2. Execução orçamental, LCPA, dívida e situação financeira

2.2.1. Previsão e execução orçamental no triénio 2014/2016

As receitas previstas/cobradas e as despesas previstas/pagas tiveram a evolução expressa na figura seguinte:

¹⁹ Ou seja, por fundos próprios e financiamentos de MLP.

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

Un: euro

RUBRICAS	PREVISÃO / EXECUÇÃO (valores absolutos)						PREVISÃO / EXECUÇÃO (%)			VARIÇÃO DA EXECUÇÃO NO TRIÊNIO	
	2014		2015		2016						
	Previsão	Execução	Previsão	Execução	Previsão	Execução	2014	2015	2016	(%)	(pp)
1 - Saldo inicial	119 959	119 959	149 928	149 928	32 581	32 581	100%	100%	100%	-73%	0 pp
2 - Repos. não abat. nos pagamentos	35 000	1 887	25 000	38 630	40 000	0	5%	155%	0%	-100%	- 5 pp
3 - Receita Corrente	10 558 970	7 669 434	10 982 201	7 898 390	11 748 345	7 785 355	73%	72%	66%	2%	- 6 pp
4 - Despesa Corrente	11 643 800	6 500 036	12 362 222	6 719 228	13 533 100	7 060 285	56%	54%	52%	9%	- 4 pp
5 - Receita de Capital	9 481 571	2 173 215	8 017 521	1 425 928	7 561 174	1 186 237	23%	18%	16%	-45%	- 7 pp
6 - Despesa de Capital	8 551 700	3 314 531	6 812 428	2 761 068	5 849 000	1 876 528	39%	41%	32%	-43%	- 7 pp
7 - Receita Total (1+2+3+5)	20 195 500	9 964 494	19 174 650	9 512 876	19 382 100	9 004 173	49%	50%	46%	-10%	- 3 pp
8 - Despesa Total (4+6)	20 195 500	9 814 566	19 174 650	9 480 296	19 382 100	8 936 813	49%	49%	46%	-9%	- 2 pp

Fonte: Documentos previsionais e de prestação de contas do MO

O grau de execução orçamental da receita total disponível foi baixo, tendo diminuído de 49% para 46%, para o que concorreram as receitas das componentes corrente e de capital, que passaram, respetivamente, de 73% para 66% e de 23% para 16%.

Verifica-se que o MO manteve uma prática reiterada de empolamento na previsão das receitas orçamentais, tendo apresentado um comportamento ainda mais negativo, uma vez que, em 2012, o grau de execução tinha sido de 50% e em 2016 foi de 46%.

Entre 2014 e 2016, a receita total diminuiu 10%, destacando-se o contributo negativo das rubricas de capital “Venda de bens de investimento” e “Transferências de capital” com variações de -96,5% e -48,7%.

A despesa total diminuiu 9%, não acompanhando o decréscimo da receita (-10%), para o que contribuiu o aumento de 9% da despesa corrente, em especial das rubricas “Aquisição de bens e serviços” e “Transferências correntes”, com variações de 44,9% e 25%, respetivamente.

Anexo 3

Relativamente a 2017, os dados constantes do SIAL evidenciam que a receita e a despesa total previstas foram de 19 M€, enquanto a receita arrecadada foi de 10,7 M€ e a despesa executada foi de 10,6 M€, o que representa uma taxa de execução de 55%, tanto para a receita como para a despesa, superior em cerca de 9pp à verificada em 2016.

O empolamento na previsão das receitas, também verificado em 2017, de acordo com os dados carregados no SIAL, contrariou o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL, sendo de salientar o comportamento verificado nas seguintes rubricas:

Figura 4 – Receitas previstas e não arrecadadas

Un: euro

RUBRICAS	2014		2015		2016	
	Verbas não executadas	Peso no desvio total	Verbas não executadas	Peso no desvio total	Verbas não executadas	Peso no desvio total
01 - Impostos Diretos	336 446	3,30%	347 334	3,59%	372 083	3,60%
06 - Transferências Correntes	1 753 523	17,19%	1 817 677	18,79%	2 301 993	22,27%
07 - Venda de Bens e Serviços Correntes	212 693	2,09%	304 585	3,15%	516 632	5,00%
08 - Outras Receitas Correntes	501 426	4,92%	552 911	5,71%	724 636	7,01%
09 - Venda de Bens de Investimento	514 440	5,04%	779 891	8,06%	885 250	8,56%
10 - Transferências de Capital	6 654 917	65,26%	5 722 701	59,15%	4 576 688	44,27%
12 - Passivos Financeiros	135 000	1,32%	85 000	0,88%	910 000	8,80%
Total das rubricas	10 108 445	99,12%	9 610 099	99,33%	10 287 282	99,51%
Desvio no orçamento total	10 197 892		9 675 404		10 337 927	

Fonte: Documentos previsionais e de prestação de contas do MO

De acordo com a informação transmitida pelo MO, o empolamento verificado ao nível da rubrica “12 – Passivos Financeiros” deveu-se ao facto de, aquando da elaboração dos respetivos orçamentos, não haver um conhecimento da capacidade de endividamento da Autarquia para o ano seguinte, pelo que foram inscritos os empréstimos mencionados, tendo-se verificado, posteriormente, não existir margem para a sua contração.

O facto verificado, não obstante a explicação apresentada, evidencia que a não celebração dos contratos previstos para o triénio configura a violação da regra previsional constante da alínea d), item 3.3.1. do POCAL²⁰, sendo suscetível de integrar o ilícito previsto na al. b), n.º 1, art. 65.º da LOPTC²¹, sendo a sua apreciação e valorização da competência do Ministério Público junto do TC (*cf.* art. 89.º, n.ºs 1, al. c) e 2 da mencionada Lei).

A eventual responsabilidade associada à prática de tal facto ilegal é imputável aos eleitos locais do MO que integravam o órgão executivo e que votaram favoravelmente a aprovação dos documentos previsionais para os exercícios de 2014 a 2016, bem como aqueles que, tendo votado contra ou tendo-se absterido, não fizeram o registo na ata da respetiva declaração de voto²² (*cf.* alínea c), n.º 1, art. 33º da Lei n.º 75/2013, de 12/09 e n.º 1, art. 35º do Código do Procedimento Administrativo²³).

Importa ter em consideração, no entanto, 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.º 36º do Decreto n.º 22257, de 25 de fevereiro de 1933.”²⁴

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.”²⁵

Na sequência da referida alteração, a jurisprudência do TC tem sido consistente²⁶ no sentido de que não

²⁰ Onde se prevê que: “As importâncias relativas aos empréstimos só podem ser consideradas no orçamento depois da sua contratação, independentemente da eficácia do respetivo contrato”.

²¹ Aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26/08, com as alterações posteriores.

²² Atas das reuniões da CM n.º 25, de 06/12/2013, n.º 20, de 24/10/2014 e n.º 21, de 28/10/2015.

²³ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 07/01.

²⁴ 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. “.

²⁵ Acórdão n.º 07/2017 – 3ª Secção – PL.

²⁶ Ainda que com uma classificação e enquadramento divergente destes novos elementos, pois, por exemplo, no Acórdão n.º 07/2017 – 3ª Secção – PL, são considerados condições objetivas de punibilidade e, no Acórdão n.º 05/2017.29.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.

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

Face ao exposto, não se justifica a realização de qualquer diligência adicional sobre esta matéria.

No âmbito do exercício de contraditório, o MO reconheceu que existiu emolpamento nas receitas dos orçamentos de 2014 e 2016, informando que está a proceder em conformidade com as disposições legais consagradas no POCAL e a adotar as medidas necessárias para uma melhor fundamentação das receitas passíveis de serem efetivamente cobradas.

Salienta, ainda, que, em 2005 o orçamento municipal cifrava-se em 31 536 095 € e que, para 2019, este importará em 15 535 740 €, o que reflete uma grande preocupação na previsão da receita.

Anexos 11 e 12

Nos anos de 2015 e 2016, o comportamento do MO em termos da regra do equilíbrio orçamental prevista no art. 40.º do RFALEI, foi o seguinte:

Figura 5 – Equilíbrio orçamental

Un: euro

DESCRIÇÃO		CONTROLO DO CUMPRIMENTO DA REGRA DE EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL			
		2015		2016	
		Prestação de contas	Orçamento inicial	Orçamento final	Prestação de contas
Resultado	Montante	309 305,12	- 784 558,81	- 2 571 313,81	- 61 488,62
	Percentagem	104,1%	94%	82%	99%
Conclusão	Ótica anual	Cumprimento	Incumprimento	Incumprimento	Desvio suscetível de ser colmatado no ano seguinte

Fonte: Documentos previsionais e de prestação de contas do MO

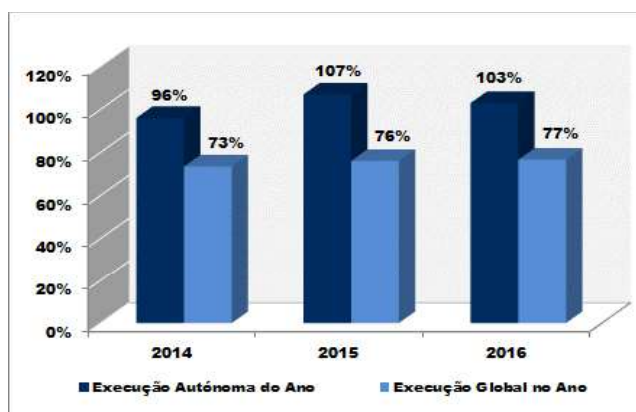
A receita corrente bruta cobrada foi inferior à despesa paga da mesma natureza acrescida das amortizações médias dos EMLP, o que evidencia o incumprimento da mencionada regra do equilíbrio orçamental em 2016, quer em termos orçamentais, quer ao nível da prestação de contas. O resultado verificado deve ser obrigatoriamente compensado no exercício seguinte, de harmonia com o n.º 3 do art. 40.º do RFALEI.

A violação da regra do equilíbrio orçamental é suscetível, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira, *cf.* al. b), n.º 1, art. 65.º da LOPTC, embora tenhamos obtido informação que o TC, no exercício das suas competências no âmbito da verificação dos documentos de prestação de contas, não suscitou diretamente qualquer questão quanto a este facto, nos anos em análise.

Atendendo a que aquele Tribunal está na posse de todos os elementos que espelham a situação descrita e permitem a sua apreciação e eventual valorização em sede de responsabilidade financeira, não se justifica a realização de qualquer outra diligência.

No que respeita à verificação do cumprimento do princípio do equilíbrio orçamental numa perspetiva substancial²⁷, os resultados foram os seguintes:

Figura 6 – Equilíbrio orçamental em sentido substancial



Fonte: Documentos previsionais e de prestação de contas do MO

O MO respeitou, no biénio 2015/2016, o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial, atendendo à execução autónoma do ano, que teve na sua base a contenção na realização de despesas.

No que se refere à execução global, o incumprimento verificado demonstra que a receita global nos exercícios 2014/2016 foi insuficiente para cobrir a despesa faturada ou equivalente (paga e não paga) conforme, igualmente, reforçado pelos resultados apresentados nos pontos a seguir.

Anexos 3, 5 e 6

A situação descrita é similar à referida no Relatório n.º 2040/2014 da IGF, uma vez que, em 2012, o MO tinha um equilíbrio orçamental em sentido substancial positivo, na perspetiva autónoma, mas incumpria na vertente global.

A relação entre as disponibilidades orçamentais e as despesas obrigatórias e de compromissos já assumidos foi a seguinte:

²⁷ Isto é, entrando também em consideração, entre outros aspetos, com a receita disponível e a despesa realizada e faturada, mas ainda não paga, bem como com os direitos refletidos contabilisticamente e ainda não arrecadados no final do exercício, mas com reduzido ou sem risco de cobrança.

Figura 7 - Vinculação orçamental²⁸

Un: euro

DESCRIÇÃO	EXECUÇÃO			
	2014	2015	2016	
1 - Despesas de carácter regular, rígido e vinculado	5 673 357	5 367 942	5 312 840	
2 - Outras dívidas a terceiros de CP transitada do ano anterior	3 309 991	3 752 215	3 031 987	
3 - Compromissos já assumidos	No final do exercício anterior e ainda não faturados	1 800 459	2 251 561	1 729 846
	Para o exercício no final do anterior (contas 04 e 05)	0	0	0
4 - TOTAL (1+2+3)	10 783 807	11 371 719	10 074 673	
5 - Disponibilidades orçamentais	9 964 494	9 512 876	9 004 173	
6 - Diferença (5-4)	- 819 312	- 1 858 842	- 1 070 500	
7 - Percentagem da receita não vinculada (6/5*100)	-8,2	-19,5	-11,9	

Fonte: Documentos contabilísticos e de prestação de contas do MO

Anexos 3 e 6

Constata-se uma evolução negativa no valor global das receitas orçamentais que se encontrava já comprometido, face a um conjunto de despesas certas²⁹, que se repetem em todos os exercícios e que apresentam um elevado grau de inflexibilidade.

A percentagem de receita não vinculada passou de -8,2% em 2014 para -11,9% em 2016, espelhando tal situação uma total rigidez da despesa orçamental, o que evidencia que a Autarquia não dispõe de margem de manobra ao nível da gestão financeira, designadamente para fazer face às demais despesas municipais que, à partida, não se encontram já vinculadas.

No âmbito do *follow-up* à anterior auditoria, importa registar a evolução negativa deste indicador, face a 2012, pois a percentagem da receita não vinculada era de -8,5.

A análise de um elenco adicional de indicadores, relativos à execução orçamental do MO, permite-nos afirmar que, em 2016:

- A receita liquidada foi, apesar da evolução verificada no triénio, insuficiente para fazer face aos compromissos assumidos (grau de cobertura de 69%), mas foi superior às despesas liquidadas com fatura ou equivalente (102,8%);
- Diminuiu a taxa de cobertura da despesa paga pela receita disponível (de 101,5% para 100,8%);
- Aumentou o peso dos compromissos assumidos para o exercício no total das despesas realizadas e faturadas (passou de 118,1% para 121,9%).

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

2.2.2. Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso

De acordo com o reporte do SIAL, em 2016 e 2017, o MO cumpriu a obrigação de prestação periódica de informação prevista na LCPA à DGAL.

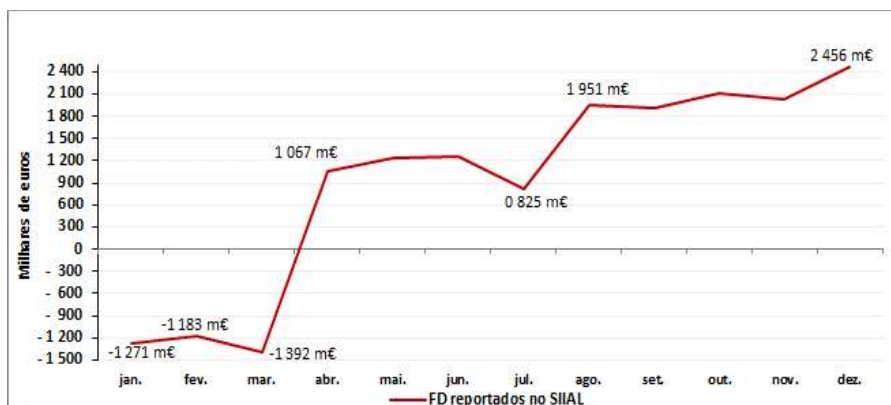
Em 2016, os FD nas datas do cálculo para efeitos de reporte no SIAL, apresentavam valores negativos nos

²⁸ Cfr. Anexo 1 (Objetivos e metodologia).

²⁹ Saliente-se que não considerámos para esta análise todo o tipo de despesa municipal com as características descritas.

meses de janeiro a março³⁰, conforme evidenciado na figura a seguir:

Figura 8 - Fundos disponíveis reportados no SIAL - 2016



Fonte: SIAL, em 06/12/2017 e sistema de informação contabilística do MO

A assunção de compromissos sem que existissem fundos disponíveis para o efeito, é também confirmada pelo controlo expedito e de carácter genérico que efetuámos³¹, conforme decorre da figura seguinte:

Figura 9 - Compromissos assumidos mensalmente sem FD em 2016

Un: euro

MÊS	FD	COMPROMISSOS LÍQUIDOS				
		Assumidos no mês	Assumidos sem FD			
			No cálculo	Ao longo do mês	Total	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4)+(5)	
2016	janeiro	- 1 271 476	830 362	1 271 476	830 362	2 101 838
fevereiro	- 1 183 059	1 230 855	0	1 230 855	1 230 855	
março	- 1 392 396	537 777	0	537 777	537 777	
abril	1 067 368	411 561	0	0	0	
maio	1 232 012	632 880	0	0	0	
junho	1 253 401	1 114 816	0	0	0	
julho	825 305	215 129	0	0	0	
agosto	1 950 857	551 016	0	0	0	
setembro	1 918 126	563 444	0	0	0	
outubro	2 103 464	656 721	0	0	0	
novembro	2 024 076	696 135	0	0	0	
dezembro	2 455 806	0	0	0	0	
Total			1 271 476	2 598 994	3 870 470	

Fonte: Sistema de informação contabilística do MO e SIAL, em 06/12/2017

Anexo 7

Mostra-se, por isso, violado o disposto na al. f) do art. 3.º e no n.º 1 do art. 5.º, ambos da LCPA (bem como no n.º 1 do art. 5.º e n.º 2 do art. 7.º 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 n.º 1 do art.

³⁰ Tal situação não se verificou relativamente aos FD reportados no SIAL em 2017.

³¹ Que teve subjacente os seguintes pressupostos: 1) os FD correspondem aos apurados no momento do respetivo cálculo; 2) 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, sendo que estes 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.

11.º da LCPA e na al. b), n.º 1 do art. 65.º da Lei n.º 98/97, de 26/08.

Atendendo a que a assunção de compromissos sem FD ocorreu em 2016, a eventual responsabilidade financeira sancionatória prescreveu, de harmonia com o previsto no n.º 1 do art. 70º da referida Lei, pelo que não se justifica a realização de diligências adicionais por esta Autoridade.

A análise efetuada, numa perspetiva anual, sobre a razoabilidade das receitas relevantes para o apuramento dos FD, permitiu constatar o seguinte:

Figura 10 - Receitas relevantes para os fundos disponíveis

Un: euro

ANO	RECEITAS				
	Reporte dos FD de dezembro - a)	Potencial máximo relevante para os FD - b)	Total disponível (mapa de execução orçamental da receita) - c)	Diferenças	
				FD Dezembro / Potencial máximo relevante	FD Dezembro / Total disponível
(1)	(2)	(3)	(4)=(1)-(2)	(5)=(1)-(3)	
2016	9 677 755	9 004 173	9 004 173	673 583	673 583

- a) Corresponde à soma dos valores acumulados até nov e os previsionais para dez.
b) 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 OREN com impacto no cálculo dos FD e ainda não recebidos.
c) Respeita à soma do saldo orçamental do ano anterior com a receita arrecadada ao longo do exercício.

Fonte: Sistema de informação contabilística do MO e SIAL, em 06/12/2017

Podemos assim afirmar que os valores globais considerados no reporte de dezembro de 2016 eram inconsistentes (neste caso maiores) face aos valores finais resultantes, em especial, da respetiva execução orçamental³².

A evolução do *stock* de PA reportados no SIAL, no final de cada mês, entre janeiro de 2014 e dezembro de 2016, foi a seguinte:

Figura 11 – Evolução mensal dos PA



Fonte: Sistema de informação contabilística do MO e SIAL, em 06/12/2017

Não obstante a trajetória claramente descendente apresentada até junho de 2016, verifica-se o aumento daquela grandeza em alguns meses³³, bem como uma inflexão clara da evolução globalmente positiva que

³² Cfr. Manual de Procedimentos – Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (elaborado pela Direção-Geral do Orçamento) e Manual de Apoio à Aplicação da LCPA no Subsetor da Administração Local da DGAL, segundo os quais as regras a adotar ao nível da assunção de compromissos, em termos de data e montante, devem ser idênticas ao nível dos FD e das dotações orçamentais de despesa (prevalecendo as consagradas na LCPA - cfr. o respetivo art. 13.º).

³³ 2014 (fevereiro a maio e julho a novembro); 2015 (março, maio e setembro); 2016 (julho a dezembro).

o MO vinha demonstrando, em incumprimento do art. 7.º da LCPA.

No que concerne ao incumprimento da LCPA, o MO reconheceu que este existiu em determinados períodos, manifestando a sua concordância com os princípios da Lei e afirmando que esta tem contribuído para a redução da dívida até ao momento.

Sublinha que *“nunca equacionou violar o regime dos fundos disponíveis o que se priorizou foi não deixar de cumprir com os seus deveres que vão de encontro aos direitos fundamentais dos seus funcionários e munícipes. (...) Assim, considera-se que os autarcas e os dirigentes camarários agiram sem culpa para efeito do estatuído pela Lei 8/2012 e que como tal deverão estar excluídos de quaisquer responsabilidades sancionatórias”*.

Anexos 11 e 12

2.2.3. Dívida municipal e apreciação da situação financeira no triénio de 2014/2016

A DTOO, incluindo as correções efetuadas pela IGF (cfr. ponto 2.1.1.), importava nos seguintes montantes:

Figura 12 – Composição e evolução da dívida corrigida pela IGF

DESCRIÇÃO		EXERCÍCIOS			VARIÇÃO 2014/2016	
		2014	2015	2016	Montante	%
Dívida financeira	EMLP	4 594 427	3 649 064	2 814 060	- 1 780 366	-38,8%
	ECP	0	938	1 233	1 233	
	Locação financeira	0	0	0	0	
	Subtotal	4 594 427	3 650 001	2 815 293	- 1 779 134	-38,7%
Outras dívidas a terceiros	FAM	469 708	436 158	369 056	- 100 652	
	Outras	3 752 215	3 031 987	2 813 997	- 938 218	-25,0%
	Subtotal	4 221 923	3 468 144	3 183 053	- 1 038 870	-24,6%
Total geral		8 816 350	7 118 146	5 998 346	- 2 818 004	-32,0%
Total parcial (exceto FAM)		8 346 642	6 681 988	5 629 290	- 2 717 352	-32,6%

Fonte: Documentos de prestação de contas do MO

Anexo 5

A dívida global registou uma evolução positiva, pois diminuiu cerca de 2,7 M€ (- 32%), tendo passado para 5,6 M€ em resultado, em especial, do decréscimo de 1,8 M€ da dívida financeira (EMLP) e da redução de 938 milhares de euros das “outras dívidas a terceiros”, que superaram o efeito contrário decorrente do reconhecimento da dívida relativa à subscrição das unidades de participação no FAM em 2014, 2015 e 2016, respetivamente, de 470 milhares de euros, 436 milhares de euros e 369 milhares de euros.

Em termos de *follow-up*, importa salientar que, face a 2012, a dívida municipal diminuiu cerca de 5,3 M€ (excluindo a participação no FAM).

Por sua vez, a taxa de cobertura da dívida municipal pela receita total disponível foi, em 2016, de 160% (que, no entanto, reduz para 150% caso se considere a dívida ao FAM), o que evidencia que bastaria uma parcela da receita disponível para solver a dívida municipal, sendo de salientar, ainda, que:

- A dívida municipal *per capita* é de 1 156 € ou 1 232 €, caso se considere a dívida ao FAM;

- b) O período de recuperação da dívida municipal³⁴, tendo em conta as receitas próprias regulares, era de 8,8 meses, resultado que se agrava para 21,3 meses caso se expurgue ao valor dessas receitas o das despesas rígidas e vinculadas (9,4 ou 22,7 meses, considerando a dívida ao FAM).

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

Destaca-se a evolução positiva face ao relatório anterior da IGF, quer ao nível do período de recuperação da dívida total (2012: 18 e 38 meses), quer no que se refere à dívida municipal *per capita* (2012: 2 019 €).

O peso da dívida de MLP na dívida total evidenciou uma diminuição de 5 pontos percentuais, passando de 56,7% para 52%, em resultado do efeito simultâneo da diminuição da dívida total e do decréscimo das dívidas de EMLP e de “outras dívidas a terceiros” de MLP³⁵. Em contrapartida, aumentou o peso da dívida de CP na dívida total, que passou de 43% para 48%.

A componente de “outras dívidas a terceiros” decorrentes de operações orçamentais (dívida administrativa ou comercial) diminuiu, entre 2014/2016, cerca de 1 M€ (-24,6%), passando para 3,2 M€ (incluindo a dívida ao FAM, no total de 369 milhares de euros).

Anexo 5

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

Figura 13 – Saldos reais de operações orçamentais

Un: euro

DESCRIÇÃO	2014	2015	2016
1 - Saldo final de operações orçamentais	149 928	32 581	67 359
2 - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP (exceto OT)	3 752 215	3 031 987	2 813 997
Diferença A (1-2)	- 3 602 287	- 2 999 406	- 2 746 638

Fonte: Documentos de prestação de contas do MO

Anexos 4 e 5

A verificação de saldos reais negativos de operações orçamentais (apesar de passarem de -3,6 M€ para -2,8 M€), evidencia e confirma a incapacidade do MO para efetuar o pagamento das “outras dívidas a terceiros” de CP, à semelhança do reportado na última auditoria da IGF (2012: -3,1 M€).

Os PMP a terceiros (IGF)³⁶ e a fornecedores (DGAL)³⁷ evoluíram, no triénio, da seguinte forma:

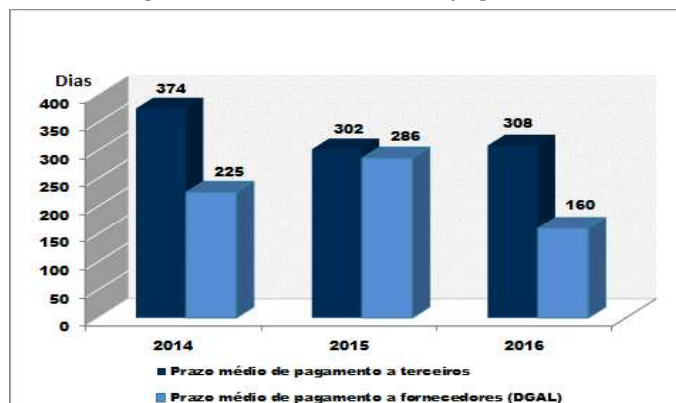
³⁴ Resulta da estimativa do número de anos em que a Autarquia é capaz de pagar as suas dívidas com base num conjunto de receitas próprias regulares, abatidas ou não de algumas despesas rígidas e vinculadas (pessoal, juros de EMLP e locação financeira), admitindo alguma estabilidade nas grandezas consideradas.

³⁵ No final de 2016, o *stock* da dívida de EMLP ascendia a 2,8 M€, relativo à execução de dez contratos.

³⁶ A IGF- Autoridade de Auditoria 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 DR, I Série, de 22/02.

³⁷ 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.

Figura 14 – Prazos médios de pagamento



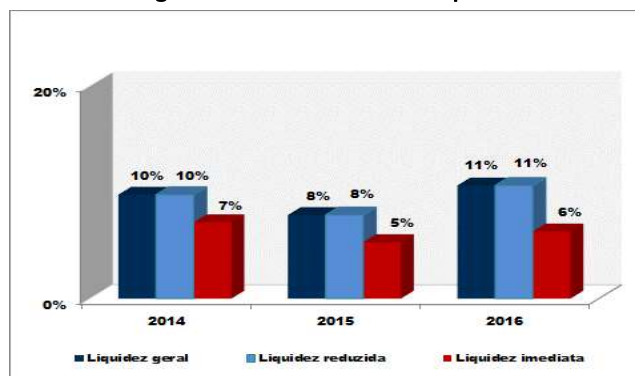
Fonte: Documentos contabilísticos e de prestação de contas do MO e SIAL, em 06/12/2017

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

Os PMP diminuíram (respetivamente, 66 e 65 dias), situando-se em 308 e 160 dias^{38 e 39}, no entanto, continuam muito superiores aos parâmetros legalmente previstos⁴⁰ e aos critérios de “boa gestão” financeira. Verificou-se ainda uma diminuição do PMP a terceiros e a fornecedores face a 2012 (que eram, respetivamente, de 388 e 298 dias).

Da análise aos indicadores de liquidez⁴¹, resulta o seguinte:

Figura 15 – Indicadores de liquidez



Fonte: Documentos contabilísticos e de prestação de contas do MO

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

Os indicadores de liquidez geral e reduzida registaram um ligeiro aumento entre o início e o final do triénio (2016: 11%), ao contrário do indicador de liquidez imediata, que evidenciou uma redução (2016: 6%).

³⁸ De acordo com os dados do SIAL, em 11/12/2017.

³⁹ Em 2017, o PMP era de 150 dias, de acordo com os dados do SIAL.

⁴⁰ No Código dos Contratos Públicos (aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29/01, com as alterações posteriores) prevê-se, nos seus arts. 299.º e 299.º-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).

⁴¹ Que se destinam a medir a capacidade da entidade para solver atempadamente os seus compromissos de CP.

O comportamento dos referidos indicadores não se enquadra nos parâmetros de referência para uma situação de equilíbrio financeiro de CP, o que evidencia o incumprimento da regra do equilíbrio mínimo⁴² e a incapacidade de o MO solver os seus compromissos de forma tempestiva.

A situação descrita revela uma evolução negativa face ao referido no Relatório n.º 2040/2014 da IGF, uma vez que, em 2012, o MO já evidenciava uma gestão financeira materializada na realização e/ou existência de despesas acima da sua efetiva capacidade financeira para fazer face aos compromissos assumidos, mas apresentava indicadores mais favoráveis (liquidez imediata: 10%).

Em sede de contraditório, o MO reconhece que a situação ainda não é a ideal e, nesse sentido, afirma estar a implementar mecanismos que permitam, em cada momento, obter informação que releve para a diminuição do endividamento municipal e que contribuam para a redução do prazo médio de pagamento.

Anexos 11 e 12

Importa ainda salientar que o desequilíbrio financeiro de CP levou a que os credores da Autarquia tenham liquidado juros de mora, conforme a figura seguinte:

Figura 16 – Juros de mora cobrados pelos fornecedores

Un: euro

EXERCÍCIOS	VALORES REFLETIDOS CONTABILISTICAMENTE			VALORES FATURADOS E OMITIDOS NA CONTABILIDADE	VALORES TOTAIS EM DÍVIDA NO FINAL DO EXERCÍCIO	
	JUROS PAGOS		JUROS EM DÍVIDA NO FINAL DO EXERCÍCIO		Montante	Variação
	No ano	Variação				
2014	9 481,58		69 937,17	0,00	69 937,17	
2015	29 332,06	209%	95 544,15	0,00	95 544,15	37%
2016	10 978,17	-63%	94 067,41	0,00	94 067,41	-2%
TOTAL	49 791,81					
VARIAÇÃO 2014/2016	1 496,59	16%			24 130,24	35%

Fonte: Documentos contabilísticos e de prestação de contas do MO

No período de 2014/2016, o MO pagou cerca de 50 milhares de euros de juros de mora, existindo 94 milhares de euros ainda em dívida no final de 2016, o que representa uma diminuição face aos dados do Relatório n.º 2040/2014 (2012/2014: juros pagos, de 137 milhares de euros).

Em sede de contraditório, o MO referiu que tomou um *“conjunto de medidas de redução urgente da despesa que estamos a implementar e a maximização da receita”* visando *“equilibrar a situação financeira da autarquia e manter e prosseguir o caminho da redução da dívida de curto prazo”*, designadamente, através de *“novos sistemas de cobrança que permitirão em breve minimizar a situação existente e, conseqüentemente, aumentar a respetiva receita”*, bem como de *“um Plano de Contenção com um conjunto de medidas que visam a redução da despesa e a otimização dos recursos disponíveis”*.

Anexos 11 e 12

⁴² 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.

2.2.4. Celebração de acordos de pagamento com fornecedores

O MO celebrou dois acordos de regularização de dívida, em 2014 e 2016, diretamente com a empresa [REDACTED] destinados a consolidar o passivo e a diferir o pagamento das respetivas dívidas, conforme a figura seguinte:

Figura 17 – Acordos de pagamento

(Em euro)

ENTIDADE	DATA DOS CONTRATOS	PRESTAÇÕES			DURAÇÃO (ANOS)	CAPITAL Contratado
		Data da primeira prestação	Data da última prestação	Número total		
[REDACTED]	31/12/2014	25/01/2015	25/12/2019	60	4,0	1 115 402,12
[REDACTED]	23/12/2016	25/01/2017	25/12/2021	60	4,9	1 476 151,66
Total					9,0	2 591 643,78

Fonte: Informação do MO

Anexo 8

O segundo acordo, de 23/12/2016, abrangeu 730 427,16 € de dívida por liquidar referente ao primeiro acordo, dilatando deste modo o seu pagamento para 120 prestações (10 anos).

Trata-se de dívidas vencidas à entidade gestora do sistema multimunicipal de abastecimento de água e saneamento, cujos acordos para regularização foram celebrados ao abrigo do art. 47.º da Lei n.º 7-A/2016, de 30/03 (LOE de 2016), o qual estipulava que o prazo dos mencionados acordos não poderia ser superior a cinco anos.

Uma vez que o prazo para a resolução das dívidas por liquidar do primeiro acordo foi dilatado para 10 anos, contrariando o prazo previsto na norma da LOE 2016 (cinco anos), tal constitui uma prática ilegal, suscetível, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira sancionatória, de harmonia com o previsto no n.º 1, als. b) e d), art. 65.º da LOPTC.

A eventual responsabilidade associada à sua prática é imputável ao Senhor Presidente da CM que, atendendo às funções que exerce⁴³, tinha a obrigação legal de não celebrar os referidos contratos e, assim, prevenir e evitar a ocorrência da indicada violação, embora esta situação tenha o enquadramento referido no ponto 2.2.1.

Em contraditório, o MO não refutou a existência de dois acordos de regularização de dívida com a [REDACTED] e de uma dívida comum englobada naqueles documentos no valor de 730 427,16 €, a qual apresenta um prazo efetivo de pagamento de 10 anos, em violação da LOE de 2016.

O MO refere que por dificuldades de tesouraria o plano de pagamentos do acordo inicial só foi cumprido até à 11ª prestação, tendo caducado por incumprimento do Município.

Anexos 11 e 12

⁴³ Cfr. n.º 1, art. 35.º, do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12/09.

2.3. Controlo do limite de endividamento municipal

2.3.1. Apuramento do limite

O limite da DTOO previsto no RFALEI⁴⁴, apurado pela IGF para o ano de 2016, corresponde ao apurado pela DGAL, no montante de 11 383 143 €, enquanto para 2017 o valor que consta no SIAL é de 11 675 143 €:

Figura 18 – Limite da dívida total de operações orçamentais

Un: euro

ANOS	BASE DE CÁLCULO				LIMITE LEGAL DA DT DE 2016
	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
2013	7 201 335	0	0	7 588 762	11 383 143
2014	7 666 602	0	0		
2015	7 898 350	0	0		

Fonte: Documentos de prestação de contas do MO e SIAL

2.3.2. Entidades relevantes

O perímetro das entidades relevantes para o limite legal da DTOO⁴⁵ e a respetiva percentagem de imputação é o seguinte:

Figura 19 – Entidades relevantes para efeitos do limite da DTOO

IDENTIFICAÇÃO	IMPUTÁVEL AO MUNICÍPIO	
	SIM/NÃO	%
MUNICÍPIO DE OURIQUE	SIM	100,00%
AMBAAL - Associação de Municípios do Baixo Alentejo e Alentejo Litoral	SIM	6,82%
CIMBAL - Comunidade Intermunicipal do Baixo Alentejo	SIM	7,82%
AMGAP – Associação de Municípios para a Gestão da Água Pública no Alentejo	SIM	2,20%
RESIALENTEJO - Tratamento e Valorização de Resíduos, EIM	NÃO	12,50%

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

A dívida da empresa intermunicipal RESIALENTEJO – Tratamento e Valorização de Resíduos, E.I.M., não releva para efeitos do limite legal, uma vez que apresenta resultados equilibrados, de acordo com o previsto nos art.s 40.º e 41.º do RJAEP⁴⁶.

2.3.3. Controlo do limite

O MO apresentou a seguinte situação:

⁴⁴ Cfr. arts. 52º a 54º da Lei n.º 73/2013, de 03/09.

⁴⁵ Cfr. art. 54.º do RFALEI.

⁴⁶ Aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31/08, com as alterações posteriores.

Figura 20 – Controlo do limite da DTOO

Un: euro

DESCRIÇÃO	RFALEI - DÍVIDA TOTAL DE OPERAÇÕES ORÇAMENTAIS (DTOO) DE 2016					
	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	11 383 143	6 294 340	7 312 100	5 164 673	45%	71%
IGF	11 383 143	6 738 678	7 667 571	5 708 825	50%	74%

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

A Autarquia cumpriu, independentemente das diferenças que resultam dos apuramentos da DGAL e da IGF, o regime previsto no RFALEI, com taxas de utilização do limite legal⁴⁷ de 50% e do Valor Máximo Admissível (VMA) para o exercício⁴⁸ de 74%.

A situação corresponde à que se verificava em 2012, com referência ao cumprimento dos limites legais de endividamento líquido, de ECP e de EMLP em vigor naquela data.

A DTOO considerada para a verificação do limite legal teve uma evolução positiva, pois entre o início e o final de 2016, diminuiu cerca de 1 M€, embora em 2017 se tenha verificado uma evolução negativa da DTOO, uma vez que, entre o início e o final do ano, de acordo com os dados constantes do SIAL, aumentou 1,1 M€.

2.3.4. Controlo da informação prestada à DGAL

O MO cumpriu, relativamente a 2016, a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL para efeitos do acompanhamento da DTOO, 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 21 – Diferença apurada no reporte da DTOO (DGAL / IGF)

Un: euro

DESCRIÇÃO	DÍVIDA TOTAL		VARIAÇÃO
	1/01/2016	31/12/2016	
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)
1 - DGAL	6 294 339,83	5 164 672,53	- 1 129 667,30
2 - IGF	6 738 677,98	5 708 825,12	- 1 029 852,86
Diferença IGF / DGAL (2-1)	444 338,15	544 152,59	99 814,44

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

As referidas divergências, entre o apuramento da IGF e os dados transmitidos pelo Município à DGAL, resultaram de correções (*cf.* ponto 2.1.1.), nos valores de 444 626,37 € (2015) e 542 773,74 € (2016), bem como dos seguintes aumentos/diminuições:

⁴⁷ Consagrado no art. 52.º, em especial, n.ºs 1 e 2, do RFALEI.

⁴⁸ Que decorre do disposto no art. 52.º, n.ºs 1 e 3, al. b), do RFALEI, ou seja, atendendo a que o Município cumpria, no início do ano, o limite legal, a DTOO relevante neste contexto só podia aumentar, ao longo do exercício, o montante correspondente a 20% da margem existente no início do mesmo.

- a) Em 2015, para menos, pela não consideração da dívida relativa à Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), no montante de 288,22 €;
- b) Em 2016, para menos, pela não consideração da dívida relativa à ANMP, no montante de 233,17 € e pelas diferenças, para mais, obtidas nas dívidas relativas à AMBAAL, de 19,91 € e da Comunidade Intermunicipal do Baixo Alentejo (CIMBAL), de 1 592,11 €.

Anexo 9

2.4. Mecanismos de recuperação financeira e de alerta precoce

No final de 2016, face aos parâmetros estabelecidos no RFALEI, a situação do MO, em termos de alerta precoce⁴⁹, era a seguinte:

Figura 22 – Mecanismos de alerta precoce

INDICADORES			SITUAÇÃO FINAL DE 2016	ALERTA PRECOCE (Padrões legais de referência)		
1	Dívida total (DT) de operações orçamentais no final de 2016 (Município + entidades relevantes)		0,75	[1; 1,5 [(art. 56º, n.º 1)	✓	
	Média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores a 2016			=> 1,5 (art. 56º, n.º 2)	✓	
2	Taxa de execução da receita orçamental	2015	Receitas brutas cobradas	50%	< 85% (art. 56º, n.º 3)	X
		2016	Receitas previstas no orçamento final			

Fonte: Documentos de prestação de contas do MO e SIAL

De acordo com as condições legalmente previstas, a situação financeira do MO justificava a emissão de um alerta por parte da DGAL, a qual promoveu o conhecimento⁵⁰ da execução da receita inferior a 85% da receita prevista durante dois anos consecutivos aos destinatários previstos no RFALEI, conforme decorre, igualmente, do *output* do SIAL designado “Ficha do Município”.

Relativamente ao ano de 2017, de acordo com os elementos constantes do SIAL, o MO continua a estar em situação de alerta precoce, resultante das taxas de execução da receita orçamental.

Ao nível dos mecanismos de recuperação financeira previstos no RFALEI⁵¹, atendendo aos parâmetros legalmente estabelecidos, a situação do MO no final de 2016 era a seguinte:

⁴⁹ Cfr. art. 56.º do RFALEI.

⁵⁰ Informação técnica n.º I-000945.2016/DCAF, de 12/06/2017, com despacho do Secretário de Estado das Autarquias Locais, de 23/06/2017.

⁵¹ Cfr. art.s 57.º a 64.º do RFALEI e Lei n.º 53/2014, de 25/08.

Figura 23 – Saneamento e recuperação financeira

INDICADORES	SITUAÇÃO FINAL DE 2016	MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA (Padrões legais de referência)		
		Saneamento financeiro	Recuperação financeira municipal	
1 DT - Stock de EMLP (ambos no final de 2016) (Município + entidades relevantes) Média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores a 2016	0,38	> 0,75 (art. 58º, n.º 1, b))	✓	
2 Divida total (DT) de operações orçamentais no final de 2016 (Município + entidades relevantes) Média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores a 2016	0,75	[1 ; 1,5] (art. 58º, n.º 2)	✓	> 3 (art. 61º, n.º 2)
] 1,5 ; 2,25 [(art. 58º, n.º 1, a))	✓	
		[2,25 ; 3] (art. 58º, n.º 3)	✓	

Fonte: Documentos de prestação de contas do MO e SIIAL

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

2.5. Controlo interno, procedimentos contabilísticos e PGRIC

2.5.1. O MO aprovou e tem em vigor:

- Um Regulamento de Controlo Interno (RCI)⁵², que contempla um conjunto de regras definidoras das políticas, métodos e procedimentos de controlo dirigidos à área económico-financeira;
- Um PGRIC⁵³, que foi enviado às entidades previstas na Recomendação n.º 1/2009⁵⁴ do Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC).

2.5.2. Do trabalho de campo⁵⁵ resultaram algumas fragilidades ao nível do sistema de controlo interno e dos procedimentos contabilísticos, bem como do PGRIC, de que salientamos as seguintes:

- Apesar de existir um responsável pela função controlo⁵⁶, nunca foram efetuadas auditorias internas nem se encontra aprovado um plano que preveja ações nesse domínio;
- Não se encontra preenchido o cargo de direção intermédia de 2.º grau, da DAG, que *“tem como missão garantir o bom funcionamento de todos os serviços da Câmara sob a sua dependência, zelar por uma eficaz gestão dos recursos humanos, financeiros e patrimoniais, bem como a cooperação ativa com os órgãos municipais na procura de soluções adequadas à situação concreta do Município de forma a alcançar os objetivos com maior eficiência e economia de recursos”*⁵⁷.

⁵² Aprovado pela CM em 26/06/2013.

⁵³ Aprovado pela CM em 25/02/2015.

⁵⁴ Publicada no DR, 2ª Série, em 22/07.

⁵⁵ Em especial através da aplicação de questionários e da realização de testes de conformidade e substantivos.

⁵⁶ Despacho n.º A/P/2015, de 23/10.

⁵⁷ Cfr. Despacho n.º 679/2013, de 04/01, publicado no DR, 2ª Série, n.º 7, de 10/01/2013.

O MO, em sede de contraditório, informou que *“o seu preenchimento está previsto em sede do Mapa de pessoal para 2019”*, todavia, é do conhecimento da IGF que essa previsão ocorreu em anos anteriores, sem que tal determinasse o preenchimento efetivo do cargo.

Anexos 11 e 12

2.5.3. O Município não desenvolve um controlo eficaz das despesas incorridas com a utilização da abertura de crédito em conta corrente – cartão de crédito - titulada pelo Presidente da CM *“para fazer face a despesas estritamente inerentes ao exercício das suas funções, em substituição de um fundo de maneiio que eventualmente poderia ser constituído”*⁵⁸, sendo de destacar que:

- a) Não é mantida uma conta corrente específica, que arrole os gastos efetuados pelo titular do cartão *“de forma a assegurar que todos os procedimentos legalmente exigíveis são cumpridos, designadamente, a aplicação de fundos escrupulosamente de acordo com a finalidade declarada do empréstimo (...) e outros elementos que evidenciem a conformidade legal dos procedimentos praticados”* (n.ºs 2 e 5 do art. 26.º do RCI);
- b) A utilização do cartão não respeita apenas a casos excecionais, urgentes, inadiáveis, imprevistos e justificados (n.º 1 dos art.s 27.º e 28.º do RCI), existindo um risco efetivo de as despesas poderem infringir:
 - No caso de consumíveis de escritório e combustíveis, os procedimentos de compra instituídos no capítulo VII do RCI;
 - No caso de bens inventariáveis, os n.ºs 2 e 3 do art. 28.º do RCI, que inviabilizam, salvo em situações excecionais, a aquisição destes equipamentos (por exemplo, telemóveis), através da utilização de fundos de maneiio. Com efeito, a aquisição de um *smartphone*, pelo montante de 779,98 €, ocorrida em 01/08/2016, não reúne os requisitos para ser considerada como um caso excecional, urgente ou inadiável;
- c) Acresce que os bens inventariáveis adquiridos através do cartão de crédito, como os telemóveis, não foram relevados contabilisticamente, em conta apropriada da classe 4, nem são adotadas as regras de inventariação e abate previstas no Regulamento de Inventário e Cadastro;
- d) O registo na contabilidade das despesas incorridas nem sempre é suportado por documentos, em violação do n.º 2, do art. 29.º do RCI, e estes nem sempre apresentam a emergência do interesse público enquadrável, a identificação expressa dos outros terceiros que também integram a despesa e o objetivo e locais das deslocações;
- e) Em sede de LCPA, não é assegurado que *“a assunção do compromisso é efetuada até ao 5.º dia útil após a realização da despesa”*, nem que os compromissos assumidos com as mencionadas despesas são efetuados pelo seu valor integral⁵⁹ e não ultrapassam os FD.

Em contraditório, o MO referiu que tem entendido a utilização do mencionado cartão de crédito como um fundo de maneiio, sendo que, atendendo às dificuldades identificadas na contabilização das despesas

⁵⁸ Cfr. ata n.º 1 da reunião da CM, de 13/01/2016.

⁵⁹ Cfr. art.s 9.º e 10.º do DL n.º 127/2012, de 31/06, com as alterações posteriores.

associadas se encontra a ponderar, em sua substituição, proceder à criação do referido fundo para o Presidente da Câmara Municipal.

Anexos 11 e 12

2.5.4. O PGRIC não identifica os riscos associados a algumas unidades orgânicas, nomeadamente, o Gabinete de Apoio ao Presidente, a Biblioteca e Arquivo Histórico Municipal, o Gabinete de Informação e Comunicação e os Serviços Urbanos, nem os riscos potencialmente imputáveis ao executivo municipal.

Esta situação contraria o teor da recomendação do CPC de 01/07/2015, designadamente, quanto à necessidade de identificar os riscos *“relativamente às funções, ações e procedimentos realizados por todas as unidades da estrutura orgânica das entidades, incluindo os gabinetes, as funções e os cargos de direção de topo, mesmo quando decorrem de processos eletivos”*.

Verifica-se ainda a ausência de mecanismos consistentes de implementação, monitorização e atualização do PGRIC.

2.5.5. No âmbito da validação dos documentos que integram a prestação de contas de 2016, entre outras inconsistências, constatámos a falta de coerência entre os valores apurados em alguns documentos, designadamente, ao nível da compatibilidade entre as transferências concedidas (correntes e de capital) e subsídios, discriminados nos mapas anexos às Notas ao Balanço e à Demonstração de Resultados e no mapa de controlo orçamental das despesas.

Anexo 10

2.5.6. Relativamente à anterior auditoria, importa salientar que:

- a) Foi ajustado o PGRIC ao Despacho n.º 679/2013, de 04/01/2013, que define a estrutura municipal⁶⁰;
- b) O MO continua a não utilizar as contas de acréscimos e diferimentos, com destaque para proveitos diferidos (subsídios ao investimento);
- c) Não são efetuadas reconciliações frequentes aos saldos das contas de terceiros, designadamente, os de maior antiguidade;
- d) As prestações de contas ainda omitem informações respeitantes às “Notas ao Balanço e à Demonstração de Resultados”, concretamente, os mapas 8.3.4.4. e 8.3.4.5. (transferências correntes e de capital).

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

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

3.1. Conclusões	3.2. Recomendações
C1. O MO apresentou uma situação financeira de CP negativa e desequilibrada, com saldos reais negativos de operações orçamentais (2016: - 2,7 M€), PMP a terceiros e	R1. Implementar medidas concretas para o restabelecimento do equilíbrio financeiro, em especial de curto prazo, bem como para um nível

⁶⁰ Publicado no DR, 2ª série, n.º 7, de 10/01/2013.

3.1. Conclusões	3.2. Recomendações
<p>forneecedores que não cumprem os parâmetros legalmente previstos e os critérios de “boa gestão” financeira (2016: 308 e 160 dias), indicadores de liquidez imediata aquém dos parâmetros de referência para uma situação de equilíbrio financeiro de CP (2016: 6%) e, ainda, um valor em dívida de juros de mora cobrados pelos forneecedores, de 94 milhares de euros, o que evidencia a sua incapacidade para fazer face, atempadamente, ao pagamento das dívidas perante terceiros.</p> <p>(Vd. Ponto 2.2.3.)</p>	<p>de endividamento sustentável, através da otimização da cobrança das receitas municipais e da análise sistemática da necessidade e utilidade da despesa a realizar.</p>
<p>C2. O MO aumentou os pagamentos em atraso em alguns meses do período relevante e os fundos disponíveis apresentaram valores negativos, nas datas de reporte no SIIAL, nos meses de janeiro a março de 2016, que ascenderam a 3,9 M€.</p> <p>Estas situações deixaram de ser suscetíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória, atendendo à data da prática dos factos.</p> <p>(Vd. Ponto 2.2.2.)</p>	<p>R2. Assegurar que as práticas orçamentais adotadas, nomeadamente em matéria de assunção de compromissos, não geram pagamentos em atraso e cumprem as orientações fixadas anualmente nas Leis do Orçamento de Estado.</p>
<p>C3. A dívida global do MO registou, entre 2014 e 2016, uma evolução positiva, passando de 8,8 M€ para 6 M€. Embora a dívida total de operações orçamentais, no exercício de 2016, tenha diminuído cerca de 1 M€, em 2017, verificou-se o seu aumento em 1,1 M€.</p> <p>(Vd. Pontos 2.2.3. e 2.3.3.)</p>	<p>R3. Promover a criação e adoção de procedimentos periódicos de identificação, circularização, recolha e validação de informação que incluam o conjunto de entidades suscetíveis de relevarem, em cada momento, para o limite da dívida municipal, o que também permitirá o acompanhamento e controlo sistemáticos da posição da Autarquia nessa matéria.</p>
<p>C4. O MO cumpriu, relativamente a 2016, a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL para efeitos do acompanhamento da DTOO, mas foi apurada uma diferença, para mais, de 99,8 milhares de euros.</p> <p>(Vd. Ponto 2.3.4.)</p>	<p>R4. Assegurar que os acordos de consolidação de dívida observam a duração definida na lei no que se refere especificamente aos sistemas multimunicipais de abastecimento de água.</p>
<p>C5. O Município celebrou dois acordos de regularização de dívida, no montante global de 2,6 M€, tendo o segundo acordo abrangido dívida por liquidar do primeiro, no montante de 730 427,16 €, dilatando, deste modo, o período de pagamento de cinco para dez anos.</p> <p>Tal situação deixou de ser sancionável em sede de responsabilidade financeira após a alteração do quadro legal a partir de 01/01/2017, no que se refere aos membros dos órgãos executivos das autarquias.</p> <p>(Vd. Ponto 2.2.4.)</p>	

3.1. Conclusões	3.2. Recomendações
<p>C6. Os orçamentos para os anos de 2014 a 2016 previram a inscrição de empréstimos que não se concretizaram, o que permitiu o empolamento das receitas e contrariou as regras previsionais consagradas no POCAL, embora tais factos tenham deixado de relevar em sede financeira a partir de 2017.</p> <p>(Vd. Ponto 2.2.1.)</p>	<p>R5. Elaborar orçamentos rigorosos quanto à componente da receita, considerando apenas as que apresentem um elevado grau de probabilidade em termos de cobrança efetiva.</p>
<p>C7. Os balanços dos exercícios de 2014 a 2016 não refletiam com total fiabilidade a situação financeira do MO, uma vez que foram efetuadas correções no total de 4 M€, resultantes, nomeadamente, de dívida que se encontrava omissa no montante de 1,4 M€, do não reconhecimento contabilístico da subscrição dos investimentos financeiros relativos ao FAM, nos valores de 476 708 € em 2014 e 436 158 € em 2015 e do reconhecimento contabilístico da participação na Resialentejo -Tratamento e Valorização de Resíduos, EIM nos montantes de 889 509 € em 2014 e 2015 e 350 000 € em 2016.</p> <p>(Vd. Ponto 2.1.1.)</p>	<p>R6. Regularizar, ao nível da informação contabilística, as variações patrimoniais não refletidas, caso tal ainda não se tenha verificado.</p>
<p>C8. Persistiam fragilidades na adoção do POCAL, designadamente: a existência de saldos relativos a dívidas a terceiros não reclamadas pelos credores há vários exercícios, a não contabilização adequada dos subsídios ao investimento, a não utilização quer das contas de compromissos de exercícios futuros, quer da contabilidade de custos, a não classificação no MLP das dívidas a terceiros sujeitas à celebração de acordos de regularização, o registo parcial do património da Autarquia e a ausência de coerência entre os valores apurados em alguns documentos que integram a prestação de contas de 2016, designadamente, ao nível das transferências concedidas (correntes e de capital).</p> <p>(Vd. Pontos 2.1.1. e 2.5.5.)</p>	<p>R7. Introduzir procedimentos que garantam a análise aprofundada dos saldos de terceiros, visando a eliminação dos passivos que já não representam exigibilidade; utilizar as contas de proveitos diferidos e de compromissos de exercícios futuros; implementar a contabilidade de custos; classificar no MLP as dívidas a terceiros originárias de CP; registar e valorizar integralmente o património da Autarquia; assegurar a compatibilização entre os vários documentos que integram a prestação de contas.</p>
<p>C9. Identificaram-se diversas fragilidades no âmbito do controlo interno, da estrutura interna e do PGRIC, nomeadamente:</p> <p>a) Apesar de existir um responsável pela função de controlo, nunca foram efetuadas auditorias internas;</p> <p>b) O MO não adota um controlo eficaz sobre as despesas incorridas com a abertura de crédito em conta corrente,</p>	<p>R8. Reforçar o sistema de controlo interno através da introdução de procedimentos que garantam:</p> <p>a) A efetividade da função de controlo interno, designadamente através da realização de ações de auditoria interna;</p> <p>b) Desenvolver procedimentos de validação e</p>

3.1. Conclusões	3.2. Recomendações
<p>titulada pelo Presidente da CM e os compromissos relativos a essas despesas não são assumidos pelo seu valor integral;</p> <p>c) Não se encontra preenchido o cargo de direção intermédia de 2.º grau, da DAG;</p> <p>d) O PGRIC não contempla riscos associados a algumas unidades orgânicas, nem prevê mecanismos consistentes de implementação, de monitorização e de atualização.</p> <p>(Vd. Pontos 2.5.2. a 2.5.4.)</p>	<p>de registo contabilístico adequados das despesas incorridas com a utilização da abertura de crédito em conta corrente (cartão de crédito) à ordem do Presidente da CM;</p> <p>c) Assegurar a melhoria do funcionamento e articulação entre os serviços integrados na DAG e desta unidade com os restantes serviços municipais;</p> <p>d) Rever os riscos incluídos no PGRIC de modo a abranger todas as áreas críticas da atividade municipal e as correspondentes unidades orgânicas;</p> <p>e) Criar mecanismos de monitorização, evidência do cumprimento das medidas propostas e atualização do PGRIC.</p>
<p>C10. No âmbito do <i>follow-up</i> à anterior auditoria da IGF, destaca-se o seguinte:</p> <p>a) A percentagem de receita não vinculada passou de - 8,5 em 2012, para -11,9 em 2016;</p> <p>b) A dívida municipal diminuiu cerca de 5,3 M€, excluindo a participação no FAM;</p> <p>c) Os saldos reais negativos de operações orçamentais passaram de -3,1 M€ em 2012 para -2,7 M€ em 2016;</p> <p>d) A prática de empolamento na previsão das receitas orçamentais manteve-se, tendo o grau de execução passado de 50% em 2012 para 46% em 2016;</p> <p>e) Mantém-se a não utilização de todas as contas de acréscimos e diferimentos, a não realização de reconciliações frequentes aos saldos das contas de terceiros e as prestações de contas continuam a omitir informações previstas nas “Notas ao Balanço e à Demonstração de Resultados”.</p> <p>(Vd. Pontos 2.2.1., 2.2.3 e 2.5.6.)</p>	<p>R9. Promover a adoção de medidas específicas que contribuam para a correção dos principais problemas que ainda persistem face à anterior auditoria, nomeadamente em matéria de racionalização da despesa, otimização da receita municipal e eliminação de fragilidades ao nível do controlo interno.</p>

4. PROPOSTAS

Em resultado do descrito, propomos:

4.1. O envio do presente relatório à tutela, nos termos do n.º 1 do art. 15º do DL n.º 276/2007, de 31/07.

4.2. O envio do presente relatório e respetivos anexos, após homologação, ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Ourique, com menção expressa de dar conhecimento dos mesmos aos restantes membros da Câmara Municipal e de remeter cópia à Assembleia Municipal, nos termos do previsto na

alínea o), do n.º 2, do art. 35º da Lei n.º 75/2013, de 12/09.

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

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

À consideração superior

Pela equipa

Chefe de Equipa

Digitally signed by MARIA
HELENA AMARAL FONSECA
Date: 2021.03.05 17:26:28 Z

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1	Objetivos e metodologia
Anexo 2	Resumos da reconciliação de terceiros
Anexo 3	Evolução da situação financeira
Anexo 4	Indicadores do Município
Anexo 5	Evolução da dívida municipal
Anexo 6	Controlo do equilíbrio orçamental em sentido substancial
Anexo 7	Controlo dos compromissos assumidos (incluindo sem FD) e do reporte à DGAL - 2016
Anexo 8	Acordos de transação com a [REDACTED]
Anexo 9	Dívida total apurada pela IGF – Entidades intermunicipais e associativas municipais
Anexo 10	Fragilidades detetadas no sistema de controlo interno e no PGRCIC
Anexo 11	Contraditório do Município de Ourique
Anexo 12	Análise da resposta no âmbito do procedimento do contraditório institucional