

CONTROLO DO ENDIVIDAMENTO E DA SITUAÇÃO FINANCEIRA DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL AUTÁRQUICA



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

Município da Amadora

Relatório n.º 2187/2015

Independência

InteGridade

ConFiança

FICHA TÉCNICA

NATUREZA	Auditoria Financeira
ENTIDADE AUDITADA	Município da Amadora
FUNDAMENTO	Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças (IGF). A presente auditoria está inserida no âmbito do Projeto "Controlo do Endividamento e da Situação Financeira da Administração Local Autárquica".
ÂMBITO	As verificações efetuadas reportaram-se ao período compreendido entre 1/jan/2012 e 31/dez/2014.
OBJETIVOS	<p>A presente auditoria teve como objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Avaliação da qualidade da informação constante da prestação de contas do exercício de 2014; • Análise, quanto ao último triénio (2012/2014), do comportamento do Município em termos de execução orçamental e do endividamento municipal (designadamente, no que respeita aos empréstimos, <i>leasing</i> e outras dívidas a terceiros) e apreciação da situação financeira, em especial, de curto prazo; • Controlo do cumprimento, relativamente aos anos de 2013 e 2014, do regime de endividamento previsto, respetivamente, na Lei das Finanças Locais (Lei 2/2007, de 15/jan) e no Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (Lei n.º 73/2013, de 3/set) e nas respetivas Leis do Orçamento de Estado desses anos (Leis n.ºs 66-B/2012, de 31/dez e 83-C/2013, de 31/dez); • Verificação, no que respeita ao final de 2013 e 2014, da posição do Município em termos de saneamento e reequilíbrio financeiro e dos mecanismos de alerta precoce e de recuperação financeira previstos, respetivamente, nas Leis n.º 2/2007, de 15/jan e 73/2013, de 3/set; • Aferição do cumprimento dos objetivos definidos, para o ano de 2014, em eventuais planos de recuperação financeira aprovados após a Lei n.º 2/2007, de 15/jan (entretanto revogada), e ainda em vigor; • Conhecimento do sistema de controlo interno instituído em relação a vários aspetos do endividamento e sua avaliação em termos de adequação e eficácia.
METODOLOGIA	A presente auditoria baseou-se na metodologia e instrumentos de trabalho consubstanciados no guião " <i>Avaliação do Endividamento Municipal</i> ", adotado pela IGF.
CONTRADITÓRIO	Foi realizado contraditório formal institucional, nos termos do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31/jul.
CICLO DE REALIZAÇÃO	Dez/2014 a set/2015
DIREÇÃO	CdE – Marlene Fernandes
EQUIPA	Coordenação: CdE – Paula Duarte Execução: Insp. Octávio Sá

Nota: Os conceitos, termos e expressões geralmente utilizados pela IGF nos seus produtos de controlo constam do «Glossário Geral da IGF», disponível em A IGF/Normas de Boas Práticas, no site <http://www.igf.min-financas.pt>.

Este Relatório não poderá ser reproduzido, sob qualquer meio ou forma, nos termos da legislação em vigor.



CONTROLO DO ENDIVIDAMENTO E DA SITUAÇÃO FINANCEIRA
DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL AUTÁRQUICA
AUDITORIA MUNICÍPIO DA AMADORA

Relatório n.º 2187/2015

PARECER:

Concordo com o presente relatório e proponho a sua
submissão a despacho de S.E. o Secretário de
Estado do Orçamento, tendo em vista o
sancionamento das propostas constantes do ponto 5
À consideração do Senhor Inspetor-Geral,

Subinspetora-Geral

Assinado de forma digital
por ANA PAULA PEREIRA
COSME FRANCO BARATA
SALGUEIRO
Dados: 2015.12.21 18:53:37
Z

Concordo com o presente relatório, sendo de
salientar a redução, entre 2012 e 2014, da
dívida municipal, a qual assume um nível
adequado e sustentável face ao quadro
financeiro do Município.

À consideração superior.

Chefe de Equipa

Assinado de forma digital por
MARLENE LOPES FERNANDES
Dados: 2015.12.18 19:44:45 Z

DESPACHO:

Concordo.

Remeta-se a Sua Exa o Secretário de Estado do Orçamento para
homologação e encaminhamento para Sua Exa o Secretário de Estado
das Autarquias Locais, atento o proposto no ponto 5, pág. 38.

O Inspetor-Geral,



Digitally signed by
VÍTOR MIGUEL
RODRIGUES BRAZ
Date: 2015.12.22
13:37:05 Z

SUMÁRIO EXECUTIVO

Atendendo às evidências obtidas e à sua análise, os principais resultados **da auditoria ao Município da Amadora (MA)**, que abrangeu o período compreendido entre **2012 e 2014**, são, em síntese, os seguintes:

1. Insuficiências nos documentos de prestação de contas

1.1. Os documentos de prestação de contas não refletiam, com inteira fiabilidade, a situação financeira da entidade, tendo a IGF procedido a correções materialmente relevantes, especialmente em 2014, nas rubricas do **passivo exigível** (mais de **MC 4,6**), ainda que parte daquele montante respeite à subscrição das unidades de participação no Fundo de Apoio Municipal (M€ 3,6).

Correções ao passivo materialmente relevantes: MC 4,6

2. Fragilidades do processo de elaboração e gestão orçamental e suas consequências

2.1. Violação, em 2014, da **regra do equilíbrio orçamental prevista na lei ao nível de documentos previsionais** (pelo menos, no orçamento final), **embora tal não se tenha verificado na prestação de contas**, ou seja, **em termos de execução anual**.

Violação, em 2014, da regra do equilíbrio orçamental prevista para elaboração dos documentos previsionais

2.2. Manutenção, entre 2012/2014, não obstante a evolução positiva ocorrida, de **uma prática de empolamento da previsão das receitas orçamentais de capital**, que evidenciaram **baixos índices de execução** (2014: 66%), o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL.

Empolamento na previsão das receitas de capital

Porém, apesar do referido procedimento, o MA estimou um montante de despesa orçamental que se coaduna com o nível de disponibilidades financeiras existentes.

2.3. Cumprimento, entre 2012/2014, **do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial**, o que espelha uma **gestão e execução orçamentais prudentes e equilibradas**.

Execução orçamental equilibrada e prudente entre 2012/2014

2.4. Alguma flexibilidade da despesa orçamental, dispondo a Autarquia **de margem de atuação ao nível da sua gestão financeira**, designadamente para fazer face às demais despesas municipais que, à partida, não se encontravam já " vinculadas " (2014: 61%).

Flexibilidade das despesas orçamentais: 61% não "vinculadas"

3. Dívida municipal sustentável em termos globais e manutenção de uma situação financeira de curto prazo equilibrada

3.1. A dívida do MA de operações orçamentais diminuiu entre 2012/2014 (MC 4 e 9,5%), evolução que resultou, de forma conjugada, do **decréscimo de MC 7 da dívida financeira (EMLP) e das " outras dívidas a terceiros "** e do **reconhecimento, em 2014, da dívida relativa ao FAM (M€ 3,6)**.

Evolução favorável da dívida global do MA, mantendo um nível adequado e sustentável face ao quadro financeiro

O **endividamento municipal manteve-se num nível adequado e sustentável face ao seu quadro financeiro**, nomeadamente, às receitas orçamentais.

Significativa materialidade e peso da dívida de MLP: 94%

Realce-se, no entanto, que, no final de 2014, a quase totalidade da dívida municipal tinha uma natureza de MLP (94%), facto que se repercute na gestão orçamental dos exercícios futuros.

O **serviço da dívida de EMLP registou**, no mesmo período, **um decréscimo de m€ 113** (-3%), não sendo expectável, a manter-se o atual quadro de EMLP, que cresça nos próximos anos.

3.2. A situação financeira de CP, ao longo do triénio, **manteve-se equilibrada**, sendo de sublinhar a existência de:

- ✓ **Sistemáticos saldos reais positivos de operações orçamentais** (2014: M€ 62,3);
- ✓ **PMP a terceiros e a fornecedores adequados aos parâmetros legais** (2014: 15 e 16 dias);
- ✓ **Cumprimento da regra do equilíbrio financeiro mínimo**, com um permanente ajustamento entre as dívidas de CP e a correspondente liquidez do ativo, inclusive, com as disponibilidades;
- ✓ **Inexistência de pagamentos em atraso** até ao termo das verificações na Autarquia.

Situação financeira de curto prazo positiva e equilibrada

4. Cumprimento dos limites legais de endividamento municipal, não obstante a falta de fiabilidade da informação reportada à DGAL

4.1. Em 2013 e 2014, a Autarquia cumpriu todos os limites legais de endividamento municipal previstos para aqueles anos.

4.2. Todavia, a informação reportada à DGAL, para apurar e controlar os referidos limites legais, **não refletia, com inteira fiabilidade, a situação do MA no final de 2013/2014**, ao nível do **endividamento líquido** (menos M€ 11) e da **dívida total de operações orçamentais** (mais M€ 1).

Cumprimento dos limites legais de endividamento de 2013 e 2014

Prestação de informação incompleta à DGAL

Tais diferenças resultaram, essencialmente, das correções efetuadas pela IGF à informação do MA e, no caso do EL, também dos valores relativos às restantes entidades relevantes não reportados à DGAL.

5. Alerta precoce e mecanismos de recuperação financeira

5.1. No final de 2013 e 2014, o MA não se encontrava em nenhuma situação que possibilitasse ou obrigasse a recorrer a um dos mecanismos de recuperação financeira legalmente previstos, nem se justificava, no final do ano último, a emissão por parte da DGAL de qualquer alerta precoce.

6. Controlo interno, procedimentos contabilísticos e Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

6.1. O MA tem em vigor uma Norma de Controlo Interno e um Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRIC), documentos que são coerentes e articulados entre si.

Todavia, o PGRIC encontra-se desajustado da atual estrutura organizativa dos serviços municipais, tendo a Autarquia referido, em sede de contraditório, que tem em curso uma revisão e melhoria do plano.

6.2. A Autarquia não dispõe de nenhum departamento, serviço específico ou elemento responsável pela função de controlo.

PGRIC desajustado da atual estrutura organizativa

Inexistência de responsável pela função de controlo

7. Principais recomendações

7.1. Destacamos as **recomendações formuladas no âmbito da presente auditoria**, que visam **garantir a/o**:

- ✓ Regularização, ao nível da informação contabilística, das variações patrimoniais omitidas ou incorretamente refletidas;
- ✓ Elaboração de orçamentos rigorosos e prudentes, especialmente ao nível da receita de capital prevista, visando a manutenção de uma gestão orçamental equilibrada e sustentável;
- ✓ Adequado reporte de informação financeira à DGAL, atento o papel desta entidade em sede de acompanhamento e controlo do limite de endividamento municipal;
- ✓ Revisão do PGRCIC no sentido de proceder à sua articulação e harmonização com a atual estrutura orgânica dos serviços municipais;
- ✓ Criação/designação de um serviço ou pessoa responsável pela função de controlo interno.

**Principais
recomendações**

ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	6
LISTA DE FIGURAS	7
1. INTRODUÇÃO	8
1.1. ORIGEM E OBJETIVOS.....	8
1.2. METODOLOGIA E CONDICIONALISMOS.....	8
1.3. CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL	9
2. RESULTADOS DA AÇÃO	9
2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS (2012/2014).....	9
2.1.1. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO FINANCEIRA	9
2.1.2. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS	13
2.2. ORÇAMENTO, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA (2012/2014).....	15
2.2.1. PREVISÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL.....	15
2.2.2. DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIACÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA.....	20
2.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL (2013/2014).....	25
2.3.1. APURAMENTO DOS LIMITES LEGAIS	25
2.3.2. ENTIDADES RELEVANTES PARA OS LIMITES LEGAIS	27
2.3.3. CONTROLO DOS LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO (2013)	28
2.3.4. CONTROLO DO LIMITE DA DÍVIDA TOTAL DE OPERAÇÕES ORÇAMENTAIS (2014).....	30
2.3.5. CONTROLO DA INFORMAÇÃO PRESTADA À DGAL	30
2.4. MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA E DE ALERTA PRECOCE	32
2.4.1. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS (2013).....	32
2.4.2. ALERTA PRECOCE, SANEAMENTO E RUTURA FINANCEIROS (2014)	32
2.5. CONTROLO INTERNO, PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS E PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS	33
3. CONCLUSÕES	34
4. RECOMENDAÇÕES.....	37
5. PROPOSTAS	38
ANEXOS (Fls. 1 a 87)	

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AML	Área Metropolitana de Lisboa
AMEGA	Associação de Municípios de Estudos e Gestão da Água
AMRPCS	Associação de Municípios Rede Portuguesa de Cidades Saudáveis
ANMP	Associação Nacional de Municípios Portugueses
Cfr	Confrontar
CP	Curto Prazo
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DGTf	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
DR	Diário da República
DT	Dívida Total
ECP	Empréstimos de Curto Prazo
EMLP	Empréstimos de Médio e Longo Prazos
EL	Endividamento Líquido
EIPDA	Escola Intercultural das Profissões e do Desporto da Amadora
FAM	Fundo de Apoio Municipal
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IMI	Imposto Municipal sobre Imóveis
LFL	Lei das Finanças Locais
LOE	Lei do Orçamento de Estado
M€	Milhões de euros
m€	Milhares de euros
MLP	Médio e Longo Prazos
MA	Município de Amadora
NCI	Norma de Controlo Interno
OE	Orçamento do Estado
OT	Operações de Tesouraria
PMP	Prazo Médio de Pagamento
PGRIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
Pp	Pontos percentuais
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RFALEI	Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais
RJAEPL	Regime Jurídico da Atividade Empresarial e das Participações Locais
SATAPOCAL	Subgrupo de Apoio Técnico na Aplicação do POCAL
SIMAS	Serviços Intermunicipalizados de Água e Saneamento dos Municípios de Oeiras e Amadora
SIIAL	Sistema Integrado de Informação da Administração Local

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Síntese das correções efetuadas aos balanços
Figura 2	Evolução das componentes dos balanços
Figura 3	Indicadores de endividamento
Figura 4	Indicadores de imobilizações
Figura 5	Evolução e taxas de execução da receita e despesa municipal
Figura 6	Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível
Figura 7	Controlo da regra do equilíbrio orçamental prevista no RFALEI
Figura 8	Equilíbrio orçamental em sentido substancial
Figura 9	Vinculação orçamental
Figura 10	Composição e evolução da dívida corrigida pela IGF
Figura 11	Compromissos assumidos / despesas faturadas (ou equivalente)
Figura 12	Saldos reais de operações orçamentais
Figura 13	Prazos médios de pagamento
Figura 14	Indicadores de liquidez
Figura 15	Limite de endividamento líquido
Figura 16	Limite da dívida total de operações orçamentais
Figura 17	Entidades abrangidas pelo conceito de endividamento líquido total
Figura 18	Entidades relevantes para efeitos do limite da dívida total
Figura 19	Controlo do limite de EL
Figura 20	Controlo do limite de EMLP
Figura 21	Controlo do limite da DT de operações orçamentais
Figura 22	Diferença no reporte de EL de 2013 (DGAL/IGF)
Figura 23	Diferença no reporte da DT (DGAL/IGF)
Figura 24	Reequilíbrio e saneamento financeiros
Figura 25	Mecanismos de alerta precoce
Figura 26	Saneamento e rutura financeiros

1. INTRODUÇÃO

1.1. ORIGEM E OBJETIVOS

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

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

1	Avaliação da qualidade da informação constante dos documentos de prestação de contas do exercício de 2014.
2	Análise, quanto ao último triénio (2012/2014), do comportamento do Município em termos de execução orçamental e do endividamento municipal (designadamente, no que respeita aos empréstimos, <i>leasing</i> e outras dívidas a terceiros) e apreciação da situação financeira, em especial, de curto prazo.
3	Controlo do cumprimento, relativamente aos anos de 2013 e 2014, do regime de endividamento previsto, respetivamente, na Lei das Finanças Locais (Lei 2/2007, de 15/jan) e no Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (Lei n.º 73/2013, de 3/set) e nas respetivas Leis do Orçamento de Estado desses anos (Leis n.ºs 66-B/2012, de 31/dez e 83-C/2013, de 31/dez).
4	Verificação, no que respeita ao final de 2013 e 2014, da posição do Município em termos de saneamento e reequilíbrio financeiro e dos mecanismos de alerta precoce e de recuperação financeira previstos, respetivamente, nas Leis n.º 2/2007, de 15/jan e 73/2013, de 3/set.
5	Aferição do cumprimento dos objetivos definidos, para o ano de 2014, em eventuais planos de recuperação financeira aprovados após a Lei n.º 2/2007, de 15/jan (entretanto revogada), e ainda em vigor.
6	Conhecimento do sistema de controlo interno instituído em relação a vários aspetos do endividamento e sua avaliação em termos de adequação e eficácia.

Para além disso, procedeu-se à apreciação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRIC), exclusivamente na área relacionada com o endividamento, uma vez que o mesmo já fora objeto de análise pela IGF no âmbito duma auditoria anterior.

1.2. METODOLOGIA E CONDICIONALISMOS

1.2.1. A presente ação de controlo baseou-se na metodologia e instrumentos de trabalho consubstanciados no guião “ Avaliação do Endividamento Municipal ”, sintetizados nos Anexos (a fls. 1 a 11), tendo o trabalho de auditoria englobado a:

- ✓ Recolha e análise de informação, suportada num conjunto de mapas;
- ✓ Utilização de uma *check list* de verificação da coerência entre os vários documentos que integram a prestação de contas;
- ✓ Realização de entrevistas com dirigentes e outros trabalhadores da entidade, com base em questionários destinados a validar os aspetos mais relevantes do sistema

de controlo interno e os procedimentos contabilísticos nos aspetos mais relevantes para as áreas em apreciação;

- ✓ Execução de procedimentos de circularização e reconciliação com entidades terceiras;
- ✓ Efetivação de testes de conformidade e substantivos.

1.2.2. Na realização desta ação de controlo destaca-se a boa colaboração recebida dos eleitos locais e trabalhadores da Autarquia, em especial dos afetos ao Departamento Financeiro, bem como das entidades externas abrangidas pela análise dos limites de endividamento do MA e das selecionadas no âmbito do procedimento de circularização.

1.3. CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL

1.3.1. O projeto de relatório foi submetido a contraditório institucional da Autarquia, constando a resposta dos Anexos a este documento (fls. 79 a 87).

No referido contraditório, o MA evidencia a aceitação, de uma forma genérica, de todas as asserções produzidas pela IGF, tece algumas considerações e apresenta justificações para algumas fragilidades identificadas na auditoria, sem, no entanto, discordar das mesmas.

Destaca, por último, um conjunto de medidas já levadas a cabo no sentido de dar cumprimento às recomendações formuladas no projeto de relatório, embora não tenha enviado evidência das mesmas.

A apreciação do conteúdo do contraditório foi tida em consideração na elaboração do presente documento e encontra-se refletida nos pontos específicos em que os resultados concretos são apresentados e analisados.

Anexos, a fls. 80 a 87

2. RESULTADOS DA AÇÃO

2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS (2012/2014)

2.1.1. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO FINANCEIRA

2.1.1.1. Do trabalho realizado ¹, com o propósito de aferir sobre **a qualidade da informação financeira produzida pelo MA no ano de 2014**, resultaram as seguintes **correções aos dados constantes dos balanços do triénio de 2012/2014** ²:

¹ Foram circularizados e reconciliados os saldos:

- ✓ Das entidades financeiras relativos à
totalidade dos empréstimos de médio e longo prazos (EMLP) contratados com a Autarquia;
- ✓ De 32 entidades em termos dos outros credores (fornecedores c/c, fornecedores de imobilizado e outros), cujos créditos totalizavam, no final de 2014, cerca de M€ 1,8, que representavam 74% da dívida daquela natureza refletida contabilisticamente (M€ 2,5), tendo obtido 66% das respostas.

² Atendendo a que apenas foi controlada a qualidade da informação dos documentos de prestação de contas de 2014, nomeadamente através dos referidos procedimentos de circularização e reconciliação, as correções efetuadas em 2012 e 2013 respeitam somente às decorrentes daquele controlo que eram também suscetíveis de afetar a informação económico-financeira desses exercícios.

Figura 1 – Síntese das correções efetuadas aos balanços

Un: euro

DESCRICÇÃO	2012				2013				2014			
	Débito	Crédito	Saldo		Débito	Crédito	Saldo		Débito	Crédito	Saldo	
			Valor	D/C			Valor	D/C			Valor	D/C
22x - Fornecedores		665 215,88	665 215,88	C		982 750,15	982 750,15	C		969 845,96	969 845,96	C
PASSIVO												
268126 - Credoras das Administrações Públicas - FAM - MLP										3 115 607,51	3 115 607,51	C
268126 - Credoras das Administrações Públicas - FAM - CP										519 258,00	519 258,00	C
2739 - Outros acréscimos de custos	665 215,88		- 665 215,88	D	982 750,15		- 982 750,15	D	969 845,96		- 969 845,96	D
ATIVO												
4122 - Obrigações e Títulos de Participação FAM									3 634 875,51		3 634 875,51	D

Anexos, a fls. 12 a 22

Salientamos as **correções** efetuadas, para mais, **no passivo de 2014**, no montante de **M€ 4,6**, que **representam de cerca 13%³** da dívida municipal constante do balanço, correspondem ao/à:

- ✓ Reconhecimento da **dívida relativa à subscrição das unidades de participação no Fundo de Apoio Municipal (FAM)**, no valor de M€ 3,6⁴;
- ✓ Reclassificação das **faturas incorretamente registadas na conta 2739 – Outros acréscimos de custos** (m€ 970).

Realce-se, no que respeita ao reconhecimento contabilístico da subscrição das unidades de participação no FAM, que o Subgrupo de Apoio Técnico à Aplicação do POCAL (SATAPOCAL), através de uma nota explicativa de mai/2015⁵, considerou que tal evento e, conseqüentemente, o reflexo do correspondente passivo, devia ter sido efetuado pelos Municípios em 2014.

Admite-se, no entanto, no mesmo documento, que « *Em caso de manifesta impossibilidade de efetuar o reconhecimento contabilístico no ano 2014, decorrente da conclusão dos procedimentos de encerramento de contas, os municípios deverão reconhecer o facto no anexo ao Relatório de Gestão, designado para o efeito como "Factos relevantes ocorridos após o Fecho de Contas" ».*

Ora, o MA apenas reconheceu contabilisticamente este evento em 2015 (ainda que, até finais de jul/2015, por um valor parcial)⁶, pelo que, por uma questão de comparabilidade e consistência, nomeadamente face a outros municípios que o tenham

As indicadas correções também foram introduzidas, quando relevantes, noutras grandezas consideradas nas análises efetuadas pela IGF, nomeadamente em termos da dívida e, até 2013, de endividamento líquido.

³ Proporção que reduz para 3% caso não se considere o montante da dívida relativa às unidades de participação no Fundo de Apoio Municipal, regulamentado pela Lei n.º 53/2014, de 25/ago, que aprovou o regime jurídico da recuperação financeira municipal.

⁴ A realização do montante indicado, de acordo com o previsto no n.º 1, do art. 19.º, da Lei n.º 53/2014, de 25/ago, deverá ser efetuada em 7 anos, pelo que o Município deverá prever uma despesa com ativos financeiros nos orçamentos de 2015 a 2020 de € 519 268 e no de 2021 de € 519 267,51 (cfr. Anexos, a fls. 19).

⁵ Disponível em " <http://www.portalautarquico.pt/pt-PT/alertas/contabilizacao-da-contribuicao-dos-municipios-para-o-capital-do-fam---esclarecimento/> ".

⁶ No montante de € 259 634 que corresponde apenas à primeira prestação que foi paga em 2015.

feito ainda em 2014, procedemos à correspondente correção para efeitos da nossa análise⁷.

Em sede de contraditório, o MA, no que respeita às correções efetuadas pela IGF à informação financeira, apresenta um conjunto diversificado de argumentos:

- ✓ *" A CMA elabora as demonstrações financeiras tendo por base o princípio contabilístico da especialização (ou do acréscimo), conforme estipulado no POCAL (...) "*;
- ✓ *" O ano contabilístico é encerrado nos últimos dias de dezembro, em data definida anualmente, em função dos prazos para as conferências anuais e a programação da transição de saldos que é realizada com o apoio do programador do software. ", cujos " (...) procedimentos de transição de ano incluem a passagem de todos os documentos do módulo de contabilidade (...) de forma a assegurar o funcionamento do serviço de contabilidade e restantes serviços camarários a partir do primeiro dia útil do mês de janeiro.*

Tal implica que, por exemplo, os saldos dos compromissos transitados, contas correntes de terceiros não sejam alterados no módulo de contabilidade do ano anterior, por compatibilidade de saldos finais e iniciais ao nível orçamental. "

- ✓ *" Para que as faturas que deem entrada no ano seguinte sejam incluídas nas demonstrações financeiras do exercício a que dizem respeito, cumprindo o princípio do acréscimo (...) tem emitido notas de lançamento efetuando o acréscimo do custo (...) "*;
- ✓ *" Nas demonstrações financeiras, inclusive no balanço, o impacto de lançar essas faturas numa conta 22X, 26X ou 27.3X é o mesmo, ou seja, é sempre reconhecido um passivo. ", pelo que, " (...) não diminuiu as suas responsabilidades ao nível do Passivo, reconhecendo as dívidas de fornecedores e os custos do exercício "*;

Por fim, reconhece que:

- ✓ *" (...) o mapa de endividamento do SIIAL - Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais, não contempla as contas 27X, por isso, quando lançamos essas faturas nas contas 27.3X, essas não relevam para a dívida no reporte da prestação de contas remetido à DGAL (...) "*
- ✓ *" (...) irá, no exercício de 2015, proceder diferentemente, reconhecendo diretamente as faturas que dizem respeito ao ano de 2015, mas que são rececionadas no MA em 2016, nas contas de fornecedores (22x) e outros credores (26x) "*.
- ✓ *" No que concerne à subscrição das unidades de participação no Fundo de Apoio*

⁷ Ainda que tenhamos expurgado esse montante, designadamente, para efeitos da dívida total de operações orçamentais relevante para o limite legal de 2014, como, aliás, também decorre do documento do SATAPOCAL a que aludimos.

Municipal (...) foram regularizadas as variações patrimoniais no exercício de 2015 (...) ”.

Anexos, a fls. 81 a 83

Quanto aos argumentos apresentados pela Autarquia refira-se, apenas, que os eventuais condicionalismos do *software* de contabilidade, que estão subjacentes a algumas das situações apontadas não podem justifica-las, pois terá de ser a aplicação informática a moldar-se aos princípios e regras contabilísticos e às necessidades dos serviços e nunca o contrário.

Além disso, a IGF não suscitou, neste contexto, qualquer questão relacionada com o princípio da especialização ou do acréscimo ou com o período complementar de caixa, estando a posição assumida relacionada com o facto de o balanço da Autarquia, reportado ao final de cada ano, dever refletir, nas contas apropriadas, o conjunto de direitos e obrigações da entidade, ou seja, a sua situação financeira.

Aliás, se assim não for, o MA não está a respeitar o princípio da materialidade, nem a asserção da integralidade, pois, no seu balanço, o passivo exigível não evidencia a totalidade das obrigações presentes, ainda que o seu pagamento seja futuro, que são relevantes e podem afetar avaliações ou decisões dos órgãos autárquicos e/ou dos demais utilizadores da informação financeira, posição que agora reiteramos.

Assim, face ao exposto, mantemos as asserções produzidas e as correções efetuadas à informação contabilística do MA.

2.1.1.2. Assim, no **MA**, entre 2012/2014, os **balanços e a restante informação divulgada sobre a dívida municipal**, nomeadamente ao nível dos documentos de prestação de contas, nos anos em análise, **não refletem, com inteira fiabilidade, a sua situação financeira**, dado que as **correções** efetuadas no passivo exigível, em especial no último ano, são materialmente relevantes em termos absolutos (**MC 4,6**) e têm um peso significativo na respetiva dívida total reconhecida contabilisticamente (cerca de 13%), ainda que parte deste montante respeite à subscrição das unidades de participação do FAM (M€ 3,6).

2.1.1.3. Para além disso, atendendo ao disposto no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (**POCAL**⁸), identificámos **outras insuficiências, com repercussões ao nível da qualidade e fiabilidade da informação económico-financeira** elaborada pelo MA, em especial, as que respeitam **à falta de:**

- ✓ **Inventariação da totalidade dos bens imóveis do domínio público** do Município adquiridos antes da entrada em vigor do POCAL;
- ✓ **Implementação do subsistema da contabilidade de custos;**
- ✓ **Utilização, de forma sistemática e abrangente, das contas relativas a compromissos de exercícios futuros** (04 e 05).

⁸ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22/fev, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 162/99, de 14/set, Decreto-Lei n.º 315/2000, de 2/dez, Decreto-Lei n.º 84-A/2002, de 5/abr, e pelo art. 104º da Lei n.º 60-A/2005, de 30/dez.

2.1.2. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS

2.1.2.1. As componentes dos balanços do MA do triénio 2012/2014, após as correções da IGF, apresentaram os seguintes valores e evolução:

Figura 2 – Evolução das componentes dos balanços

Lrx. euro

DESCRIÇÃO	2012	2013	2014	VARIÇÃO NO TRIÉNIO	
				Montante	%
Acréscimos e diferimentos	5 075 687,65	7 061 062,33	24 454 315,79	19 378 628,14	382%
Restante ativo	353 777 142,42	352 404 103,37	357 453 447,53	3 676 305,11	1%
ATIVO TOTAL	358 852 830,07	359 465 165,70	381 907 763,32	23 054 933,25	6%
Dívidas a terceiros	43 911 162,94	40 526 666,80	39 932 965,43	- 3 978 197,51	-9%
Provisões	2 371 028,63	1 626 956,34	1 720 953,30	- 650 075,33	-27%
Acréscimos e diferimentos	55 694 277,64	56 210 370,15	56 328 481,49	634 203,85	1%
PASSIVO TOTAL	101 976 469,21	98 363 993,29	97 982 400,22	- 3 994 068,99	-4%
Património	111 912 999,96	111 912 999,96	111 912 999,96	0,00	0%
Restantes fund. próprios	144 963 360,90	149 188 172,45	172 012 363,14	27 049 002,24	19%
FUND. PRÓPRIOS TOTAIS	256 876 360,86	261 101 172,41	283 925 363,10	27 049 002,24	11%

Fonte: Balanços 2012/2014 e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 12 e 13

Deste modo, no **triénio 2012/2014**, constatámos que:

- ✓ O **ativo** apresentou uma **evolução favorável**, com um **crescimento de 6%**, que resultou, designadamente, de um grande aumento dos acréscimos e diferimentos (382%)⁹, das imobilizações corpóreas (3%) e dos investimentos financeiros (92%)¹⁰, que compensou a redução dos bens de domínio público (-5%), dívidas de terceiros de curto prazo (-36%) e dos depósitos e caixa (-3%), rubricas que contribuíram, respetivamente, em 84%, 30%, 16%, -11%, -10% e -9% para a variação total;
- ✓ O **passivo** também apresentou uma **evolução favorável**, com um decréscimo **de 4%**, que resultou quase exclusivamente da diminuição verificada na rubrica de dívidas a terceiros de médio e longo prazo (-11%), com um peso na variação total de 100%;
- ✓ Os **fundos próprios aumentaram 11%**, para o que contribuiu em grande

⁹ O aumento evidenciado em acréscimos e diferimentos resulta da especialização, pela primeira vez, em 2014, dos proveitos relativos ao Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), no valor de M€ 19,8.

¹⁰ Em especial por força do reconhecimento das unidades de participação no FAM.

medida o acréscimo verificado nos resultados transitados (2875%)¹¹, que compensou a redução do resultado líquido do exercício (-71 %), que representam, respetivamente, 71% e -18% da variação total.

Assim, no período em análise, **diminuiu o grau de dependência do passivo exigível para financiamento do ativo** (de 13% para 11%), tendo **aumentado o correspondente peso dos fundos próprios** (de 72% para 74%), o que reflete uma política de financiamento maioritariamente assente em fundos próprios.

2.1.2.2. De facto, atendendo às grandezas constantes do balanço, a situação da Autarquia em termos de **endividamento**, quando abordada, de forma articulada, com o ativo líquido e o passivo total, apresenta a seguinte evolução:

Figura 3 – Indicadores de endividamento

INDICADORES	2012	2013	2014	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
Endividamento (passivo / ativo líquido)	28%	27%	26%	-2,76 pp
Estrutura de Endividamento I (dívidas MLP / passivo)	35%	33%	33%	-2,63 pp
Estrutura de Endividamento II (dívida financeira MLP / passivo)	35%	33%	29%	-5,81 pp
Estrutura de Endividamento III (dívidas de CP / passivo)	8%	8%	8%	0,32 pp

Fonte: Balanços de 2012 a 2014

Anexos, a fls. 34 (indicadores 10 a 12)

Segundo este conjunto de indicadores verifica-se que:

- ✓ **Diminuiu** o peso do **passivo no ativo líquido** (indicador “ Endividamento ”), que se situou, em 2014, em 26%, por força, em especial, da dívida de MLP (indicador “ Estrutura de Endividamento I ”);
- ✓ **Manteve-se baixo o peso das dívidas de CP no passivo** (indicador “ Estrutura de Endividamento III ”), o que indicia a reduzida pressão exercida sobre a tesouraria municipal.

Por sua vez, no que respeita aos **três indicadores das imobilizações** adotados pela IGF, verificou-se a evolução expressa na figura seguinte:

¹¹ O aumento verificado resultou do reconhecimento, como proveitos de exercícios anteriores, do recebimento, em 2014, do IMI que se reporta ao ano anterior, dado não ter sido efetuada a respetiva especialização em 2013 (cfr. nota anterior).

Figura 4 – Indicadores de imobilizações

INDICADORES	2012	2013	2014	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
Indicador das imobilizações I (capitais permanentes / imobilizado líquido)	105%	104%	110%	5,12 pp
Indicador das imobilizações II (capitais alheios / imobilizado líquido)	16%	14%	14%	-1,82 pp
Indicador das imobilizações III (capitais alheios CP / imobilizado líquido)	3%	3%	3%	-0,08 pp

Fonte: Balanços de 2012 a 2014

Anexos, a fls. 34 (indicadores 7 a 9)

Os resultados destes rácios mostram que, no final de 2014, **o imobilizado é totalmente financiado**, com uma componente muito relevante de fundos próprios (apenas 14% de capitais alheios de MLP - indicador de imobilizações II), sendo ínfimo o grau de cobertura por capitais alheios de CP (indicador de imobilizações III).

2.2. ORÇAMENTO, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA (2012/2014)

2.2.1. PREVISÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

2.2.1.1. No triénio de 2012/2014, a **previsão e execução das receitas e despesas** teve a evolução expressa na figura seguinte:

Figura 5 – Evolução e taxas de execução da receita e despesa municipal

LH: Euro

RUBRICAS	PREVISÃO / EXECUÇÃO (valores absolutos)						PREVISÃO / EXECUÇÃO (%)			VARIAÇÃO DA EXECUÇÃO NO TRIÉNIO	
	2012		2013		2014					(%)	(pp)
	PREVISÃO	EXECUÇÃO	PREVISÃO	EXECUÇÃO	PREVISÃO	EXECUÇÃO	2012	2013	2014		
1 - Saldo inicial	8 116 659	57 544 319	11 751 366	66 114 910	11 435 167	60 847 743	709%	563%	532%	6%	- 177 pp
2 - Repos. não abat. nos pagam.	772 631	201 679	183 775	42 333	121 720	318 601	26%	23%	262%	58%	236 pp
3 - Receita Corrente	77 624 024	77 911 110	80 780 357	71 558 439	76 908 172	72 336 420	100%	89%	94%	-7%	- 6 pp
4 - Despesa Corrente	83 057 425	65 884 295	83 581 397	68 064 648	80 080 332	63 275 561	79%	81%	79%	-4%	0 pp
5 - Receita de Capital	15 565 440	7 031 455	9 677 911	3 094 886	7 861 846	5 220 410	45%	32%	66%	-26%	21 pp
6 - Despesa de Capital	19 021 329	10 689 357	18 812 012	11 898 177	16 246 573	11 343 841	56%	63%	70%	6%	14 pp
7 - Receita Total (1+2+3+5)	102 078 754	142 688 563	102 393 409	140 810 568	96 326 905	138 723 173	140%	138%	144%	-3%	4 pp
8 - Despesa Total (4+6)	102 078 754	76 573 653	102 393 409	79 962 825	96 326 905	74 619 402	75%	78%	77%	-3%	2 pp

Fonte: Mapas de controlo orçamental e mapas de fluxos de caixa

Anexos, a fls. 23 a 25

A **receita total disponível** (incluindo o saldo orçamental transitado da gerência anterior)¹² importou, no triénio **2012/2014**, no montante de, respetivamente, **MC 142,7, MC 140,8 e MC 138,7**, o que espelha uma **redução de 3%** no referido

¹² Que não inclui, em nenhum dos anos analisados, qualquer verba relativa a empréstimos (receitas não efetivas), já que nesse período não foi arrecadada qualquer receita dessa natureza.

período, devido ao decréscimo simultâneo verificado nas **receitas correntes** (-7%)¹³ e nas **de capital** (-26%)¹⁴.

No mesmo sentido evoluiu a **despesa municipal total** paga (- 3%), que passou de **M€ 76,6** para **M€ 74,6**, sobretudo em resultado da evolução das rubricas **de aquisição de bens e serviços, transferências correntes e subsídios**, que decresceram, respetivamente, M€ 1,6, M€ 1,5 e m€ 886.

2.2.1.2. No mesmo período, o **grau de execução orçamental da receita total disponível foi sempre superior a 100%**, o que já **não se verificou ao nível das de capital** que, apesar de ter aumentado, se situou, em 2014, nos **66%**.

Ainda assim, **face aos valores previstos, não foram arrecadadas, nos anos de 2012 a 2014, receitas de capital no montante de M€ 8,5, M€ 6,6 e M€ 2,6**, respetivamente, resultando esta situação essencialmente das seguintes rubricas:

- ✓ " **10.03.08. – Serviços e fundos autónomos** ", com verbas não executadas de, respetivamente, M€ 8,9, M€ 3,6 e m€ 860, que contribuíram em 105%, 55% e 33% para o desvio total verificado;
- ✓ " **10.03.07. - Participação comunitária em projetos cofinanciados** ", com verbas não executadas em 2013 e 2014 de, respetivamente, m€ 381 e m€ 294, que correspondem a 6% e 11% do desvio total verificado;
- ✓ " **10.03.01.04. - Cooperação técnica e financeira** ", com verbas não executadas de, respetivamente, m€ 292, m€ 97 e m€ 211, que correspondem a 3%, 1% e 8% do desvio total verificado;
- ✓ " **13. – Outras receitas de capital** ", com verbas não executadas em 2013 e 2014 de, respetivamente, M€ 1 e m€ 266, que contribuíram em 16% e 10% para o desvio total verificado.

Existiu, assim, no MA, não obstante a evolução positiva ocorrida, uma **prática de empolamento na previsão das receitas de capital**, que continuaram a evidenciar, em 2014, um nível de execução inadequado, **o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL**.

O MA, em contraditório, afirma que " (...) *apresenta a previsão anual das receitas, bem como das despesas, de acordo com o quadro e código de contas descritos no POCAL (...)* [pelo que] *Os valores apresentados (...) estão definidos de acordo com as regras previsionais do POCAL e devidamente fundamentados em contratos e acordos de financiamento.* ".

Acrescenta, ainda, que " *A previsão das receitas em cada ano assume um elevado grau de probabilidade de cobrança, na medida em que existe documentação comprovativa da exigibilidade da mesma, da existência de pedidos de pagamento confirmados e*

¹³ Em especial, devido ao comportamento verificado nas rubricas de impostos diretos (-M€ 3,4) e de rendimentos da propriedade (-M€ 2).

¹⁴ Em especial, por força do comportamento verificado nas rubricas relativas à participação comunitária em projetos cofinanciados (-M€ 1,6) e ao fundo de equilíbrio financeiro (-M€ 3,1).

reconhecidos”, identificando um conjunto de situações ilustrativas.

No entanto, alguns dos exemplos apresentados prendem-se com o facto de parte receitas inseridas na proposta do orçamento a vigorar no ano seguinte terem sido recebidas ainda no ano em curso.

Ora, sabendo que o orçamento incluía a previsão de receitas que foram recebidas no exercício anterior, o MA deveria ter efetuado uma modificação orçamental no sentido de reduzir o montante previsto nas receitas daquela natureza, evitando, assim, o desvio que se veio a verificar ao nível da sua execução.

Anexos, a fls. 84 a 87

De qualquer modo, a IGF reitera que o valor previsto para as receitas orçamentais de capital foi sempre superior ao efetivamente arrecadado, facto que o MA não contesta, pois não põe em causa os valores considerados pela IGF e que decorrem das suas prestações de contas.

Aliás, dadas as taxas de execução da receita orçamental de capital podemos, de facto, afirmar que os orçamentos do MA foram elaborados, em todos os exercícios analisados, com base em expectativas otimistas ao nível das receitas previstas ou, pelo menos, desfasadas da realidade.

Assim, as afirmações tecidas em sede de contraditório, embora justifiquem parte do desvio apurado, não afastam a conclusão referente ao empolamento da receita de capital.

2.2.1.3. Os desvios registados, no triénio 2012/2014, na execução da receita orçamental prevista permitiram, em sede de realização das despesas, a seguinte situação:

Figura 6 – Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível

Un: Euro

RUBRICAS	EXERCÍCIOS			% DE COBERTURA DA DESPESA PREVISTA ($\frac{R2}{R1} \times 100$)		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014
1 - Receita total efetivamente disponível	142 688 563	140 810 568	138 723 173	140%	138%	144%
2 - Despesa orçamental prevista	102 078 754	102 393 409	96 326 905			
Diferença (1-2)	40 609 809	38 417 159	42 396 268			

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

Anexos, a fls. 25

Deste modo, o **MA, apesar do empolamento na previsão das receitas de capital**, estimou um montante de despesa orçamental que se coaduna com o nível de **disponibilidades financeiras existentes, potenciando, assim, uma gestão orçamental equilibrada.**

2.2.1.4. No ano de **2014**, o comportamento do MA em termos **da regra do equilíbrio**

orçamental prevista no art. 40.º da Lei n.º 73/2013, de 3/set¹⁵ foi o seguinte:

Figura 7 – Controlo da regra do equilíbrio orçamental prevista no RFALEI

Un: euro

DESCRIÇÃO		CONTROLO DO CUMPRIMENTO DA REGRA DE EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL (2014)		
		1ª Modificação orçamental	Orçamento final	Prestação de contas
Resultado a)	Montante	1 247 582,60	- 7 403 872,40	4 829 146,54
	Percentagem	102%	91%	107%
Conclusão		Cumprimento	Incumprimento	Cumprimento

a) Em 2014, um resultado em termos de montante e percentagem, respetivamente, positivo ou igual ou superior a 100% evidencia o cumprimento da regra do equilíbrio orçamental.

Anexos, a fls. 26 e 27

De facto, em termos previsionais, ao nível do orçamento final, a receita corrente bruta cobrada era inferior à despesa paga da mesma natureza acrescida das amortizações médias dos EMLP, o que evidencia a **violação da regra do equilíbrio orçamental prevista no RFALEI, o que já não se verificou ao nível da 1ª modificação orçamental¹⁶ e da respetiva execução¹⁷.**

Refira-se, no entanto, que, apesar do RFALEI ter entrado em vigor em 1/jan/2014, **as instruções do SATAPOCAL sobre esta matéria apenas foram publicadas em março de 2015**, ou seja, já depois da 1ª modificação orçamental (em 15/jan), pelo que, ainda que a **violação da regra do equilíbrio orçamental** relevasse em sede de responsabilidade financeira sancionatória, o Tribunal de Contas, face às suas competências em matéria de verificação de contas e de efetivação de responsabilidades financeiras (art. 5º, n.º 1, als. d), e e), e art. 65º, n.º 1, al. b) da LOPTC), está na posse de todos os elementos que espelham a situação descrita e que permitem a sua apreciação e eventual sancionamento.

2.2.1.5. No que respeita à verificação, nos anos de **2012 a 2014**, do cumprimento do princípio do **equilíbrio orçamental** numa **perspetiva substancial¹⁸**, os resultados foram os seguintes:

¹⁵ Lei que aprovou o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais (RFALEI).

¹⁶ Primeiro momento em que, atendendo à data de entrada em vigor da referida Lei (1/jan/2014), o Município estava obrigado a cumprir, ainda que em termos previsionais, a referida regra de equilíbrio orçamental.

¹⁷ O MA, no relatório de gestão de 2014 apresenta o controlo da regra em apreço, mas, o valor das amortizações médias dos empréstimos que evidencia diverge do apurado pela IGF. A diferença resulta do facto de a IGF ter considerado que o prazo de vencimento dos empréstimos se inicia na data de emissão do visto prévio do Tribunal de Contas, em conformidade com as já referidas instruções do SATAPOCAL, enquanto o MA efetuou o referido cálculo, incorretamente, com base na data da celebração dos contratos.

¹⁸ Isto é, entrando também em consideração, entre outros aspetos, com a receita disponível e com a despesa realizada e faturada, mas ainda não paga (cfr. ponto 1.2.2. da metodologia, Anexo a fls. 2).

Figura 8 – Equilíbrio orçamental em sentido substancial

Ano	Execução Autónoma do Ano	Execução Global no Ano
2012	184%	181%
2013	174%	172%
2014	184%	181%

Fonte: Orçamentos finais e mapas de fluxos de caixa

Anexos, a fls. 28 (em especial, colunas 9 e 10) e 2 (metodologia)

Verifica-se, deste modo, que a **Autarquia cumpriu**, em qualquer dos anos analisados, o **princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial**, situação que indicia uma **execução orçamental equilibrada ao longo do período em apreço**.

2.2.1.6. No triénio **2012/2014**, a relação entre as **disponibilidades orçamentais** e o valor de algumas **despesas de carácter regular e de compromissos já assumidos** ¹⁹ foi a seguinte:

Figura 9 - Vinculação orçamental

Un: euro

DESCRIÇÃO		EXECUÇÃO		
		2012	2013	2014
1 - Despesas de carácter regular	Despesas com o pessoal	24 805 860	26 947 613	26 644 145
	Encargos relativos à dívida financeira (amortização e juros)	3 758 594	3 646 285	3 645 855
	Outras	8 947 820	8 312 412	7 539 694
2 - Outras dívidas a terceiros de CP transitada do ano anterior		2 730 206	2 382 136	2 121 775
3 - Compromissos já assumidos	No final do exercício anterior e ainda não faturados a)	6 253 954	8 387 337	7 102 556
	Para o exercício no final do anterior (contas 04 e 05)	10 098 197	12 341 854	7 037 663
4 - TOTAL (1+2+3)		19 082 357	23 111 328	16 261 994
5 - Disponibilidades orçamentais b)		142 688 563	140 810 568	138 723 173
6 - Diferença (5-4)		86 093 932	78 792 931	84 631 486
7 - Percentagem da receita não vinculada (6/5*100)		60,3	56,0	61,0

a) Resulta da diferença entre o valor total dos compromissos assumidos no exercício anterior e a respetiva soma das despesas pagas com as faturadas e ainda não pagas

b) Resulta da soma dos saldos orçamentais iniciais com as receitas cobradas

Fonte: Documentos de prestação de contas de 2012 a 2014 e correções efetuadas pela IGF

Anexos, a fls. 29

Assim, no **início de qualquer dos exercícios**, apenas **uma parte** do **valor global das receitas orçamentais** já se encontrava **comprometida** face a apenas **um conjunto de despesas certas** ²⁰, que se repetem em todos os exercícios e que apresentam um

¹⁹ Cfr. ponto 1.2.2. da metodologia, Anexo a fls. 2.

²⁰ Saliente-se que não entramos em consideração para esta análise com todo o tipo de despesa municipal com as características descritas, com as quais a situação seria menos favorável nesta perspetiva.

elevado grau de inflexibilidade (2014: **39%**).

Tal situação espelha alguma flexibilidade **ao nível da despesa orçamental**, dispondo a Autarquia **de margem de manobra ao nível da gestão financeira**, designadamente para fazer face às demais despesas municipais que, à partida, não se encontravam já " vinculadas ".

2.2.1.7. A análise à **execução orçamental do MA**, reportada ao mesmo período, permite-nos ainda afirmar que **diminuiu**:

- ✓ **O peso das despesas orçamentais pagas por receitas próprias** (de 68% para 63%), mantendo-se estável o peso destas últimas na receita total cobrada (na ordem dos 60%);
- ✓ **A proporção dos compromissos assumidos para o exercício no total das despesas realizadas e faturadas** (de 111% para 107%), ao contrário da tendência verificada das despesas totais pagas nos compromissos assumidos para o exercício (de 88% para 91%);

Anexos, a fls. 30 e 31 (indicadores 1 a 31, em especial, 4, 7, 17, 18,)

2.2.1.8. Em síntese, o MA, no **triénio** em análise, atendendo ao princípio da universalidade, **manteve uma gestão orçamental prudente e equilibrada**, pois **tem adequado o nível de realização e/ou existência da despesa** (e não somente o seu pagamento) **à efetiva cobrança da receita** (e não a sua mera previsão orçamental).

Consequentemente, **tem tido disponibilidade financeira suficiente para pagar, tempestivamente, os compromissos assumidos perante entidades terceiras**, nomeadamente de CP, situação que, aliás, é confirmada pelos resultados dos indicadores de equilíbrio em sentido substancial.

2.2.2. DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIACÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA

2.2.2.1. A **dívida global** do MA **de operações orçamentais**, incluindo as correções efetuadas pela IGF (cfr. item 2.1.1.1.), importava, no triénio de 2012/2014, nos seguintes montantes:

Figura 10 – Composição e evolução da dívida corrigida pela IGF

Lfr: euro

DESCRIÇÃO	2012			2013			2014			Taxa de Variação 2012/2014
	Prest. Contas	Correc. IGF	Total	Prest. Contas	Correc. IGF	Total	Prest. Contas	Correc. IGF	Total	
- EMLP	39 388 041	0	39 388 041	35 870 320	0	35 870 320	32 339 052	0	32 339 052	-17,9%
Dívida financeira										
- ECP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
- Leasing	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Subtotal	39 388 041	0	39 388 041	35 870 320	0	35 870 320	32 339 052	0	32 339 052	-17,9%
Outras dívidas a terceiros										
- MLP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
- CP	1 716 921	665 216	2 382 136	1 139 025	982 750	2 121 775	855 460	969 846	1 825 306	-23,4%
Subtotal	1 716 921	665 216	2 382 136	1 139 025	982 750	2 121 775	855 460	969 846	1 825 306	-23,4%
Total	41 104 961	665 216	41 770 177	37 009 345	982 750	37 992 096	33 194 511	969 846	34 164 357	-18,2%
FAM										
- MLP							0	3 115 608	3 115 608	
- CP							0	519 268	519 268	
Subtotal							0	3 634 876	3 634 876	-
Total geral	41 104 961	665 216	41 770 177	37 009 345	982 750	37 992 096	33 194 511	4 604 721	37 799 233	-9,5%

Fonte: Documentos de prestação de contas e mapa das correções da IGF

Anexos, a fls. 32

Assim, **entre 2012/2014, a dívida municipal de operações orçamentais decresceu** (cerca de **M€ 4 e 9,5%**), passando para M€ 37,8, evolução que resultou, de forma conjugada, do decréscimo de M€ 7 da dívida financeira (EMLP) e das " outras dívidas a terceiros " e do reconhecimento, em 2014, da dívida relativa ao FAM (M€ 3,6).

O **período de recuperação da dívida total da Autarquia** ²¹ apresentou, entre 2012 e 2014, **níveis reduzidos**:

- ✓ **6 meses**, tendo em conta as receitas próprias regulares (2014: 7 meses, caso se considere a dívida do FAM);
- ✓ **11 meses**, quando se expurga ao valor daquelas receitas o das despesas rígidias e vinculadas (2014: 12 meses, caso se considere a dívida do FAM).

Anexos, a fls. 30 e 31 (indicadores 26 a 31, em especial, 26 e 29)

Por sua vez, **a taxa de cobertura da dívida municipal pela receita total disponível, que apresentou sempre um nível muito elevado**, aumentou entre 2012 e 2014, tendo passado de 342% para 406% (ou 367%, caso se inclua a dívida do FAM).

Em qualquer caso, os referidos resultados evidenciam que, **em todos os exercícios analisados, bastaria uma parcela da respetiva receita disponível para solver toda a dívida municipal**.

Anexos, a fls. 30 e 31 (indicador 22 e 23)

Ainda naquele período, **o peso da dívida municipal em sentido lato** (incluindo a dívida do FAM) **na despesa total paga registou uma redução de 4 pp** (de 55%

²¹ 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 rígidias e vinculadas (pessoal, juros de EMLP e *leasing*), admitindo alguma estabilidade nas grandezas consideradas.

para 51%), o mesmo sucedendo com o resultado do indicador da **dívida municipal per capita** (de € 238 para € 216), **evidenciando**, em qualquer caso, **valores pouco significativos**.

Anexos, a fls. 33 (indicador 21 e 25)

No triénio 2012/2014, **o peso da dívida de MLP** (incluindo a do FAM) **na dívida total foi sempre muito significativo** (94%), facto que se repercute e é suscetível de condicionar a gestão orçamental dos exercícios futuros.

Anexos, a fls. 32

Acresce que da **comparação**, nos exercícios de **2012 a 2014**, **entre os compromissos assumidos no exercício e a soma das despesas pagas com o montante das outras dívidas a terceiros de CP**, resulta o seguinte:

Figura 11 – Compromissos assumidos / despesas faturadas (ou equivalente)

DESCRIÇÃO	2012	2013	2014
1 - Compromissos totais assumidos para o exercício	87 343 126	89 187 156	82 026 752
2 - Despesas totais pagas	76 573 653	79 962 825	74 619 402
3 - Outras dívidas a terceiros (ODT) de CP transitadas (exceto operações de tesouraria)	2 382 136	2 121 775	1 825 306
4 - ODT MLP apresentadas no CP do balanço atendendo a que são exigíveis em cada um dos anos seguintes ^{a)}			
Diferença (1-2-3+4)	8 387 337	7 102 556	5 582 044

a) O montante a indicar na linha 4 (incluído na linha 3) respeita a dívidas que, atendendo à sua natureza, não está cabimentado nem comprometido no exercício.

Fonte: Documentos de prestação de contas da Autarquia

Anexos, a fls. 28 (indicadores orçamentais 17 e 18)

O valor dos compromissos já assumidos no final de 2014 e ainda não faturados (M€ 5,9) vão agravar, num futuro próximo, a despesa e dívida do MA ²², **ainda que**, no período analisado, **o endividamento municipal apresente um nível adequado e sustentável face ao seu quadro financeiro**, nomeadamente, às receitas orçamentais.

2.2.2.2. O **stock da dívida de EMLP ascendia**, no final dos anos de **2012/2014**, respetivamente, a **€ 39 388 041**, **€ 35 870 320** e **€ 32 339 052** (decorrendo, no final do último ano, da execução de oito contratos), evolução que traduz um **decréscimo** de cerca de **M€ 7 (- 18%)**.

Anexos, a fls. 32

No mesmo sentido, o correspondente **serviço da dívida** (amortizações e juros) registou **um decréscimo de m€ 113 (-3%)**, enquanto a sua evolução no **peso na despesa municipal paga se manteve estável (5%)**.

Anexos, a fls. 30 e 31 (indicador 13)

No final de 2014, não existiam EMLP em período de carência pelo que, a manter-se o atual quadro de EMLP, **não é previsível que o respetivo serviço da dívida cresça nos próximos anos**.

²² Atendendo a que, segundo o ponto 2.6.1. do POCAL, o registo do compromisso é efetuado na sequência da assunção, face a terceiros, da responsabilidade de realizar determinada despesa, ou seja, os compromissos assumidos já vinculam o Município perante terceiros.

2.2.2.3. No que respeita à **dívida de empréstimos de CP, o MA não tinha qualquer stock de dívida desta natureza no final dos exercícios de 2012/2014**, nem celebrou, em nenhum dos anos indicados, qualquer contrato dessa natureza.

Anexos, a fls. 21 e 32

2.2.2.4. Entre **2012/2014**, as "**outras dívidas a terceiros**" decorrentes de operações orçamentais (dívida administrativa/comercial) **diminuíram de forma significativa** (m€ 557 e 23%), passando **de € 2 382 136 para € 1 825 306**.

Anexos, a fls.32

O **peso dessas dívidas na despesa total realizada também decresceu**, tendo passado de **3% para 2,4%**.

Anexos, a fls. 30 (indicador 20)

2.2.2.4.1. A evolução, entre **2012/2014**, 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 12 – Saldos reais de operações orçamentais

Un: euro

DESCRIÇÃO	2012	2013	2014
1 - Saldo final de operações orçamentais	66 114 910	60 847 743	64 103 771
2 - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP (exceto OT)	2 382 136	2 121 775	1 825 306
Diferença (1-2)	63 732 774	58 725 967	62 278 465

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 30 (indicador 19)

Assim, **entre 2012 e 2014**, o **MA manteve sistemáticos e relevantes saldos reais positivos de operações orçamentais**, o que evidencia e confirma a **capacidade para fazer face ao pagamento atempado das "outras dívidas a terceiros"** originariamente de CP, e a existência de **uma situação financeira equilibrada numa perspetiva de CP**.

2.2.2.4.2. Os prazos médios de pagamento (**PMP**) a **terceiros**, segundo os indicadores adotados pela IGF ²³, evoluíram entre **2012/2014**, da seguinte forma:

²³ A IGF efetua o apuramento do PMP a terceiros (e não apenas a fornecedores/empreiteiros) com base numa metodologia distinta da que decorre da Resolução de Conselho de Ministros (RCM) n.º 34/2008.

Figura 13 – Prazos médios de pagamento

INDICADORES	2012	2013	2014	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
Prazo médio de pagamento	19	16	15	-4 dias
Prazo médio de pagamento (incluindo aquisições em leasing)	19	16	15	-4 dias
Prazo médio de pagamento de imobilizado	104	76	52	-52 dias

Fonte: Balanços, demonstrações de resultados e balancetes finais

Anexos, a fls. 34 (indicadores 4 a 6)

O **PMP a terceiros diminuiu**, no triénio, **4 dias**, situando-se, **no final de 2014**, em **15 dias**, valor adequado **aos parâmetros legalmente previstos** ²⁴.

Por sua vez, o **PMP a fornecedores**, apurado de acordo com a fórmula adotada na RCM n.º 34/2008 de 14/fev ²⁵, era, no final de **2013** e **2014**, de acordo com a informação prestada pela Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) ²⁶, de, respetivamente **26** e **16 dias**.

2.2.2.4.3. Da análise à **situação financeira de CP da Autarquia** com base na **informação patrimonial resulta**, quanto aos **indicadores de liquidez** ²⁷, o seguinte:

Figura 14 – Indicadores de liquidez

INDICADORES	2012	2013	2014	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
Liquidez geral	931%	852%	877%	-53,80 pp
Liquidez reduzida	928%	849%	875%	-52,98 pp
Liquidez imediata	850%	774%	825%	-25,27 pp

Fonte: Balanços, demonstrações de resultados e balancetes finais

Anexos, a fls. 34 (indicadores 1 a 3)

Assim, os **indicadores de liquidez** apresentam, em todos os anos, resultados acima **dos parâmetros** geralmente tidos como referência **de uma situação de equilíbrio financeiro de CP**, mostrando-se sistematicamente **respeitada a regra do equilíbrio**

²⁴ No Código dos Contratos Públicos (aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29/jan, e alterado, designadamente, pela Lei n.º 3/2010, de 27/abr) prevê-se, nos seus art.s 299º e 299º-A, um prazo geral de pagamento de 30 dias, que pode ser dilatado para 60 dias por acordo entre as partes, com base em motivos atendíveis e justificados face às circunstâncias concretas (cfr., também, sobre esta matéria o disposto no DL n.º 32/2003, de 27/dez).

²⁵ Publicada no Diário da República (DR), I Série, de 22/fev, após a alteração introduzida pelo Despacho n.º 9870/2009, de 6/abr do Ministro de Estado e das Finanças, publicado no DR, II Série, de 13/abr.

²⁶ De acordo com a lista publicada pela DGAL com base em dados reportados pelas autarquias através do Sistema Integrado de Informação da Administração Local (SIIAL), extraídos em 02/set/2015.

²⁷ Que se destinam a medir a capacidade da entidade para solver atempadamente os seus compromissos de CP.

financeiro mínimo ²⁸, o que é revelador e confirma, nesta perspetiva, a capacidade do MA para solver atempadamente os seus compromissos de CP.

Tal facto fica a dever-se, quase exclusivamente, aos valores que **o MA dispõe em depósitos em** instituições financeiras (entre 2012/2014, respetivamente, de M€ 68, M€ 63 e M€ 66), garantindo a total cobertura, não só, dos passivos de CP pelas disponibilidades, mas de todo o passivo.

2.2.2.4.4. Na sequência dos resultados das análises anteriores, verificamos que até, pelo menos, jul/2015, o MA não apresentava **pagamentos em atraso**.

2.2.2.4.5. Não obstante a situação **financeira de CP** descrita, houve um fornecedor que celebrou um contrato de cessão de crédito, no valor de apenas uma fatura (**m€ 18**).

Anexos, a fls. 35

Além disso, alguns fornecedores e empreiteiros **liquidaram**, no triénio, **juros de mora à autarquia** de, pelo menos, **m€ 289,6, tendo sido pagos m€ 289,5**.

Anexos, a fls. 36

2.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL (2013/2014)

2.3.1. APURAMENTO DOS LIMITES LEGAIS

2.3.1.1. Para o ano de **2013**, a **DGAL divulgou** os valores dos **limites de endividamento líquido (EL)** e **de EMLP**, previstos na Lei do Orçamento do Estado (LOE) para esse ano ²⁹.

Na sequência da auditoria efetuámos **correções** ³⁰ **no EL do MA de 2011**, que consequentemente **tiveram impacto** no apuramento dos **limites de EL de 2012 e 2013**.

Anexos, a fls. 42 e 43

Assim, os **limites de EL de 2012 e 2013** ³¹ considerados pela **IGF** como parâmetro para a verificação do cumprimento do respetivo quadro legal são os seguintes:

²⁸ 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.

²⁹ No art. 98º da Lei n.º 66-B/2012, de 31/dez.

³⁰ As correções efetuadas tiveram origem na consideração do EL das restantes entidades relevantes (para além do MA) que foram incorretamente omitidas pela Autarquia à DGAL.

³¹ Quanto ao limite de EL de 2013, calculado nos termos da Lei das Finanças Locais (LFL) entretanto revogada (uma das hipóteses alternativas consagrada na LOE desse ano), importa referir que a DGAL considerou, para o respetivo apuramento, o valor de receitas relativas ao Fundo de Equilíbrio Financeiro e Imposto sobre os Rendimentos das Pessoas Singulares previsto no Orçamento de Estado do próprio ano, quando, de acordo com o quadro legal, aquelas receitas são do ano imediatamente (cfr. arts. 37º e 39º da LFL).

Ainda que não concordando com a interpretação efetuada pela DGAL (cfr. Anexos, a fls. 3 a 11, em especial, 4 a 6), atendendo, às competências atribuídas àquela entidade em matéria de cálculo e comunicação dos limites legais aos municípios (cfr., designadamente, art. 54º do DL n.º 36/2013, de 11/mar), bem como ao nível do acompanhamento da posição de cada um deles nesta matéria e, ainda, com o objetivo de harmonização de posições entre entidades da Administração Central, a IGF utilizou os referenciais daquela entidade (cfr. Anexos a fls. 4 e 5).

Figura 15 – Limite de endividamento líquido

Un: euro

ANO	DESCRIÇÃO	ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO				
		VALORES DE REFERÊNCIA PARA APURAMENTO DO LIMITE ANUAL			CORREÇÕES DA IGF	LIMITE DO ANO
		Limite da LOE_ano anterior	Limite LFL (ano 2013)	Montantes em t^{jan}		
2012	DGAL	0		- 53 858 221		- 53 858 221
	IGF	0		- 53 858 221	- 17 856 325	- 71 714 547
2013	DGAL	- 53 858 221	66 510 073			- 53 858 221
	IGF	- 71 714 547	62 760 073			- 71 714 547

Anexos, a fls. 41 a 43

Por sua vez, quanto ao **limite de EMLP 2013**³², a IGF apurou o montante de **€ 50 208 058** que diverge em menos M€ 3 do divulgado pela DGAL, pelo facto desta entidade ter considerado, indevidamente, como receita relevante para o limite, os dividendos recebidos dos Serviços Intermunicipalizados dos Municípios de Oeiras e Amadora (SIMAS) quando, de acordo com a lei, apenas deveria ter considerado as receitas relativas à participação nos resultados em entidades do setor empresarial local.

Anexos, a fls. 38

Finalmente, no que se refere ao **limite de ECP de 2013** (art. 39º, n.º 1, da LFL), a IGF³³ apurou o montante de **€ 5 020 806**.

Anexos, a fls. 39

2.3.1.2. Quanto a **2014**, a DGAL divulgou o limite da dívida total (DT) previsto no RFALEI³⁴ (que revogou a LFL referida) e na LOE desse ano³⁵, tendo a IGF efetuado o respetivo apuramento nos termos que constam da figura seguinte:

Figura 16 – Limite da dívida total de operações orçamentais

Un: euro

APURAMENTO EFETUADO PELA IGF						LIMITE LEGAL DA DT DE 2014 APURADO PELA DGAL	DIFERENÇA
BASE DE CÁLCULO					LIMITE LEGAL DA DT DE 2014		
ANOS	RECEITAS CORRENTE COBRADA LÍQUIDA						
	Município	SM/SIM	Eliminação de eventual duplicação	Média a considerar			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = $\sum[(2)-(4)] / 3$	(6) = (5) x 1.5	(7)	(8) = (6) - (7)
2011	78 261 637	28 507 479	- 750 501				
2012	77 293 345	28 908 450	- 900 339	102 475 293	153 712 940	153 525 399	187 541
2013	71 063 013	25 800 467	- 757 672				

Anexos, a fls. 60 a 62

Como se verifica, o valor apurado pela IGF diverge do da DGAL pelo facto desta:

³² Em conformidade com a metodologia que consta dos Anexos a fls. 4 e 5 (cfr., ainda, nota anterior).

³³ De acordo com a metodologia constante dos Anexos a fls. 4 e 5 (cfr., ainda, penúltima nota).

³⁴ Nos art.s 52.º a 54.º da Lei n.º 73/2013, de 3/set.

³⁵ Art. 97º da Lei n.º 83-C/2013, de 31/dez (LOE_2014).

- ✓ Ter considerado um montante incorreto de receitas de 2013 dos SIMAS;
- ✓ Ter expurgado a totalidade das receitas correntes líquidas cobradas pelos SIMAS ao Município em vez de ser na proporção da participação do MA;
- ✓ Não ter abatido o montante relativo às receitas correntes líquidas cobradas pelo Município aos SIMAS.

2.3.2. ENTIDADES RELEVANTES PARA OS LIMITES LEGAIS

2.3.2.1. Relativamente a **2013**, de acordo com o conceito de **endividamento líquido total** previsto na LFL ³⁶ **eram suscetíveis** de relevar, **para efeitos de limites de endividamento**, para além do Município, um serviço intermunicipalizado, três associações, uma empresa privada e uma municipal.

No que respeita à empresa privada (Hospital Amadora / Sintra - Sociedade Gestora, SA), apesar das diligências efetuadas, não obtivemos qualquer resposta da entidade, pelo que a informação financeira utilizada na análise foi a facultada pelo Município.

Por sua vez, o endividamento da **entidade de natureza empresarial municipal** a que aludimos (**EIPDA – Escola Intercultural das Profissões e do Desporto da Amadora, EM**) **apenas releva para efeitos dos respetivos limites legais caso não apresente resultados equilibrados**, de acordo com o Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais (RJAEPL) ³⁷.

O cumprimento da indicada **regra de equilíbrio pode ser aferido numa ótica anual ou plurianual** (cfr. art. 40.º, n.ºs 2 a 5, do RJAEPL), sendo necessário, neste último caso, a **apresentação de um plano previsional à IGF, o que não se verificou relativamente à empresa indicada.**

Assim, aplicando, no exercício de 2013, a **regra de equilíbrio anual de contas** ³⁸, verificámos que evidencia **contas desequilibradas** ³⁹, mas apresenta mais ativos do que passivos relevantes para o EL (ou seja, EL negativo), pelo que, por força do disposto no art. 41.º, n.º 5, do RJAEPL, **não releva para efeitos do limite de EL.**

Anexos, a fls. 55 e 56

Face ao exposto anteriormente, o **perímetro das entidades relevantes para os limites legais de endividamento do MA** e a **respetiva percentagem de imputação** constam do quadro seguinte:

³⁶ Consagrado no art. 36.º, n.º 2, alíneas a) e b).

³⁷ De harmonia com o art. 40º, n.ºs 1 a 4, do RJAEPL, aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31/ago.

³⁸ Prevista no 40.º, n.º 2, do RJAEPL, sendo que esta se considera cumprida desde que o resultado líquido antes de impostos se apresente nulo ou positivo ou, caso isso não aconteça, o Município transfira para a empresa, até ao final do mês seguinte à data de encerramento das suas contas, o montante necessário à reposição do equilíbrio de acordo com a percentagem de participação (cfr. art. 40.º, n.ºs 2 a 4, do RJAEPL).

³⁹ Não tendo sido também efetuado, em tempo útil e pelo valor correto, qualquer transferência pelo MA para colmatar o desequilíbrio verificado (na percentagem de participação), nos termos previstos no art. 40º, n.ºs 2 a 4, do RJAEPL.

Figura 17 - Entidades abrangidas pelo conceito de endividamento líquido total

IDENTIFICAÇÃO	LIMITES		% IMPUTÁVEL AO MUNICÍPIO
	EMPRÉSTIMOS	END. LÍQUIDO	
MUNICÍPIO DA AMADORA	SIM	SIM	100,00%
Serviços Intermunicipalizados de Água e Saneamento dos Municípios de Deiras e Amadora	SIM	SIM	50,00%
Área Metropolitana de Lisboa	SIM	SIM	6,55%
AMEGA - Associação de Municípios de Estudos e Gestão da Água	SIM	SIM	13,11%
AMRPCS - Associação de Municípios Rede Portuguesa das Cidades Saudáveis	SIM	SIM	5,34%
HOSPITAL AMADORA / SINTRA - SOCIEDADE GESTORA, SA	Não foi possível apurar		6,00%
Escola Intercultural das Profissões e do Desporto da Amadora, EM	SIM	NÃO	65,00%

Anexos, a fls. 37

2.3.2.2. Quanto a **2014**, atendendo ao disposto no art. 54.º do RFALEI, relevam, **para efeitos do limite da DT do MA**, para além deste, as seguintes entidades (nas respetivas percentagens de imputação):

Figura 18 - Entidades relevantes para efeitos do limite da dívida total

IDENTIFICAÇÃO	IMPUTÁVEL AO MUNICÍPIO	
	SIM/NÃO	%
MUNICÍPIO DE AMADORA	SIM	100,00%
SERV. INTERMU. DE ÁGUA E SANEAMENTO DOS MUN. DE DEIRAS E AMADORA	SIM	50,00%
ÁREA METROPOLITANA DE LISBOA	SIM	6,55%
ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS DE ESTUDOS E GESTÃO DA ÁGUA	SIM	10,36%
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS PORTUGUESES	SIM	0,39%
ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS REDE PORTUGUESA DE CIDADES SAUDÁVEIS	SIM	5,34%
HOSPITAL AMADORA / SINTRA - SOCIEDADE GESTORA, SA	SIM	6,00%
ESCOLA INTERCULTURAL DAS PROFISSÕES E DO DESPORTO DA AMADORA	SIM	65,00%

Anexos, a fls. 63

2.3.3. CONTROLO DOS LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO (2013)

2.3.3.1. No que concerne ao **limite de EL previsto na respetiva LOE**, o **MA**, em **2013**, apresentou a seguinte situação:

Figura 19 – Controlo do limite de EL

Un: euro

DESCRIÇÃO	LIMITE ESPECIAL	EL RELEVANTE EM 31/12	COMPARAÇÃO ENTRE O LIMITE E O EL RELEVANTE	% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE
(1)	(2)	(3)	(4) = (2) - (3)	(5) = (3) / (2) * 100
DGAL	- 53 858 221	- 62 114 579	8 256 357	-
IGF	- 71 714 547	- 72 833 227	1 118 680	-

Anexos, a fls. 41, 44, 47 a 56

Deste modo, o MA **cumpriu o limite legal de EL de 2013**, apresentando uma margem de utilização de **ME 1,1** (DGAL: ME 8,3).

Refira-se, no entanto, que o valor de EL subjacente à análise anterior é inferior ao que é evidenciado pelo MA, pois existe um montante de EMLP excecionados de cerca de **ME 22,9**.

Anexos, a fls. 45

2.3.3.2. Por sua vez, quanto ao **limite de EMLP de 2013**, o comportamento do **MA foi o seguinte**:

Figura 20 – Controlo do limite de EMLP

Un: euro

ENTIDADES	LIMITE LEGAL	STOCK DE EMLP RELEVANTE			% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE EM 31/12		
		Incluindo EMLP para consolidação financeira	Excluindo EMLP para cons. financ. utilizados em 2013	Excluindo todos EMLP para cons. financeira	Incluindo EMLP para consolidação financeira	Excluindo EMLP para cons. financ. utilizados em 2013	Excluindo todos EMLP para cons. financeira
		(2)	(3)	(4)	(5) = (2) / (1) * 100	(6) = (3) / (1) * 100	(7) = (4) / (1) * 100
DGAL	53 208 058	12 997 827	12 997 827	12 997 827	24,43%	24,4%	24,43%
IGF	50 208 058	12 997 827	12 997 827	12 997 827	25,89%	25,89%	25,89%

Anexos, a fls. 39, 45 e 46

Assim, o **MA cumpriu o limite de EMLP de 2013**, com uma taxa de utilização de cerca de 25,9% (DGAL: 24,4%).

Refira-se que os **EMLP excecionados deste limite legal** perfaziam, no final de 2013, um total de cerca de **ME 22,9**, tendo um **peso de 64% na dívida total desta natureza**, pelo que os valores que estão a ser considerados para o limite em apreço são inferiores aos reais.

Acresce que, apesar de ter sido atribuído, no procedimento de **rateio**⁴⁰, o valor de **€ 7 273 902**, o MA não contratou, no referido exercício, qualquer novo EMLP.

⁴⁰ Segundo o art. 98º, n.º 3, da Lei n.º 66-B/2012 de 31/dez, a celebração de novos contratos de empréstimo de médio e longo prazos estava limitada, em 2013, ao valor resultante do rateio nele previsto.

2.3.3.3. Quanto aos ECP, a Autarquia cumpriu, em 2013, o respetivo limite legal previsto na LFL⁴¹, não tendo celebrado, ao longo desse exercício, qualquer contrato desta natureza, nem existindo qualquer *stock* em dívida no final do mesmo.

Anexos, a fls. 39 e 45

2.3.4. CONTROLO DO LIMITE DA DÍVIDA TOTAL DE OPERAÇÕES ORÇAMENTAIS (2014)

2.3.4.1. Em 2014, o comportamento do MA em termos do regime legal relativo ao limite da DT de operações orçamentais foi o seguinte:

Figura 21 – Controlo do limite da DT de operações orçamentais

Un: euro

DESCRIÇÃO	RFALEI - DÍVIDA TOTAL DE OPERAÇÕES ORÇAMENTAIS (DT) DE 2014					
	LIMITE LEGAL E VALOR MÁXIMO ADMISSÍVEL (VMA)			DT EM 31/12/14	% DE UTILIZAÇÃO	
	Limite legal (art. 52º, nº 1)	DT em 31/12/14	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	153 525 399	39 990 264	62 697 291	38 368 267	25%	61%
IGF	153 712 940	40 973 014	63 520 999	39 338 113	26%	62%

Anexos, a fls. 64 e 65

Assim, em 2014, o MA cumpriu o regime da DT previsto no RFALEI, pois apresentou **taxas de utilização do correspondente limite legal⁴²** e do **valor máximo admissível para o exercício (VMA)⁴³** de, respetivamente, **26%** (DGAL: 25%) e **62%** (DGAL: 61%).

Acresce que a **DT teve uma evolução anual positiva**, pois **diminuiu** cerca de **M€ 1,6**, respeitando, no final do mesmo, quase exclusivamente ao MA (90%).

Anexos, a fls. 74 e 75

2.3.5. CONTROLO DA INFORMAÇÃO PRESTADA À DGAL

2.3.5.1. O MA cumpriu a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL para efeitos do apuramento e controlo da evolução do seu endividamento, em especial, dos respetivos limites legais.

2.3.5.1.1. Todavia, os dados reportados pelo Município à DGAL não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação em termos de EL no ano de 2013, tendo-se apurado as seguintes diferenças:

⁴¹ Previsto no art. 39º, n.º 1, da LFL.

⁴² Previsto no art. 52º, n.º 1, do RFALEI.

⁴³ Que decorre do disposto no art. 52º, n.ºs 1 e 3, al. b), do RFALEI, ou seja, atendendo a que o Município cumpria, no início do ano, o respetivo limite legal, a DT da Autarquia só podia aumentar, ao longo do exercício, o montante correspondente a 20% da margem existente.

Figura 22 – Diferença no reporte de EL de 2013 (DGAL/IGF)

Un: euro

Descrição	Valores comunicados pelo Município à DGAL	Valores considerados pela IGF	Diferenças IGF/DGAL (Reflexos para o end. líquido) a)
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)
1 - ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO b)	- 39 242 085,25	- 50 070 254,89	- 10 828 169,64
2 - OUTRA INFORMAÇÃO RELEVANTE c)	22 872 493,44	22 762 971,97	- 109 521,47
3 - END. LIQ. RELEVANTE (1-2)	- 62 114 578,69	- 72 833 226,86	- 10 718 648,17

a) Caso a diferença total apurada nesta coluna seja positiva, isso significa que que foi comunicado à DGAL um valor de endividamento líquido inferior ao apurado pela IGF. Caso o valor seja negativo, verifica-se o contrário.

b) Atendendo ao modo como a informação é reportada à DGAL, os montantes indicados nesta linha incluem o valor do endividamento líquido total do Município, isto é, incluindo, designadamente, os EMLP excecionados, quando relativamente às restantes entidades já consta apenas o EL relevante, ou seja, nomeadamente sem os EMLP excecionados.

c) Designadamente, no que respeita aos empréstimos excecionados do Município, das dívidas, até 31/12/08, às concessionárias da energia elétrica, dos créditos não reconhecidos por ambas as partes, dos créditos do município sobre os SM e as entidades do SEL e das correspondentes dívidas (na percentagem correspondente ao endividamento imputável ao município).

Fonte: Balanços, balancetes finais do MA, informação circularizada junto das restantes entidades relevantes para os limites de endividamento municipal e comunicações do MA à DGAL

Anexos, a fls. 57

Estas divergências, **para menos**, de **MC 10,7**, entre os valores apurados pela IGF e os comunicados pelo MA e/ou considerados pela DGAL, resultaram:

- ✓ Da consideração, como passivo relevante, do saldo da conta 2749 ⁴⁴ (m€ 148);
- ✓ Dos valores não comunicados à DGAL, para menos, do conjunto de entidades relevantes (-m€ 10,7);
- ✓ Do abatimento, pela IGF, dos créditos do Município sobre o SIMAS (-m€ 110).

Refira-se, aliás, que não estão consagrados, de forma integrada e sistematizada, em nenhum documento elaborado pelo MA (designadamente, na norma de controlo interno), quaisquer procedimentos específicos e sistemáticos relativos à identificação das entidades relevantes para os limites legais de endividamento e à recolha da informação necessária para o adequado reporte à DGAL.

2.3.5.1.2. Situação idêntica ocorreu em 2014, mas agora no que respeita ao reporte da **DT de operações orçamentais**, pois também apurámos as seguintes diferenças:

Figura 23 – Diferença no reporte da DT (DGAL/IGF)

Un: euro

DESCRIÇÃO	DÍVIDA TOTAL		VARIÇÃO
	1/jan/2014	31/dez/2014	
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)
1 - DGAL	39 990 264,10	38 368 267,09	- 1 621 997,01
2 - IGF	40 973 014,25	39 338 113,05	- 1 634 901,20
Diferença IGF / DGAL (2-1)	982 750,15	969 845,96	- 12 904,19

Anexos, a fls. 74

⁴⁴ Que não é considerado pela DGAL para efeitos de EL, mas, no apuramento da IGF, apenas não o é se estiverem a ser relevados naquela conta, incorretamente, o valor de subsídios ao investimento, o que não acontece no caso do MA, uma vez que o mesmo diz respeito à especialização de proveitos relativos à taxa de resíduos sólidos especiais do 1º trimestre de 2015 e às rendas de habitação do mês de jan/2015.

As divergências, no início e final de 2014, resultam, exclusivamente, das correções efetuadas pela IGF à DT do MA na sequência da reclassificação da dívida reconhecida, incorretamente, em acréscimos de custos ⁴⁵.

2.4. MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA E DE ALERTA PRECOCE

2.4.1. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS (2013)

2.4.1.1. No **final de 2013**, face aos parâmetros previstos na LFL e no DL n.º 38/2008, de 7/mar, a **situação da Autarquia**, em termos de **reequilíbrio** ⁴⁶ e **saneamento** ⁴⁷ financeiros, era a seguinte:

Figura 24 – Reequilíbrio e saneamento financeiros

INDICADORES	SITUAÇÃO FINAL DE 2013	PADRÕES LEGAIS DE REFERÊNCIA DE DESEQUILÍBRIO		
		ESTRUTURAL	CONJUNTURAL	
1 EL (relevante para o limite) em 31/12/2013 / Receitas relevantes para o cálculo do limite legal	* 100	-2%	> 175% (art. 8º, n.º 1, al. b))	> 125% (art. 3º, n.º 4, al. a))
2 Dívidas a fornecedores em 31/12/2013 / Receitas totais do ano de 2012	* 100	2%	> 50% (art. 8º, n.º 1, al. c))	> 40% (art. 3º, n.º 4, al. b))
3 Passivos financeiros do Município em 31/12/2013 (de EL) / Receitas totais do ano de 2013	* 100	48%	> a 300% (art. 8º, n.º 1, al. d))	> a 200% (art. 3º, n.º 4, al. c))
4 Prazo médio de pagamento (Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2008)		26	> 6 meses (180 dias) (art. 8º, n.º 1, al. e))	> 6 meses (180 dias) (art. 3º, n.º 4, al. d))
5 Capital em dívida de EMLP em 31/12/2013 / Receitas relevantes para o cálculo do limite legal	* 100	26%	> 100% (art. 8º, n.º 1, al. a))	
6 Cumprimento da obrigação de redução do excesso de EL (relevante para o limite legal)		NÃO APLICÁVEL	(art. 8º, n.º 1, al. f))	
7 Cumprimento da obrigação de redução do excesso do stock de EMLP (relevante para o limite legal)		NÃO APLICÁVEL	(art. 8º, n.º 1, al. f))	

Anexos, a fls. 59

Deste modo, face aos indicadores previstos no DL n.º 38/2008, de 7/mar (mencionados no quadro sob o título de " padrões legais de referência ") ⁴⁸, **o MA**, no contexto do diploma em apreço, **não evidenciava uma situação de desequilíbrio conjuntural ou estrutural**.

2.4.2. ALERTA PRECOCE, SANEAMENTO E RUTURA FINANCEIROS (2014)

2.4.2.1. No **final de 2014**, face aos parâmetros estabelecidos no RFALEI, a **situação do MA**, em termos de **alerta precoce** ⁴⁹, era a seguinte:

⁴⁵ Cfr. Anexos, a fls. 14.

⁴⁶ Cfr. art.º 8.º, do DL n.º 38/2008, de 7/mar.

⁴⁷ Cfr. art.º 3, n.º 4, do DL n.º 38/2008, de 7/mar.

⁴⁸ Refira-se que, para este efeito, o prazo médio de pagamento (constante deste quadro) foi o apurado e divulgado pela DGAL no SIAL.

⁴⁹ Cfr. art. 56.º do RFALEI.

Figura 25 – Mecanismos de alerta precoce

INDICADORES			SITUAÇÃO FINAL DE 2014	ALERTA PRECOCE (Padrões legais de referência)
1	Divida total (DT) de operações orçamentais no final de 2014 (Município + entidades relevantes)		0,38	[1 ; 1,5] {art. 56º. n.º 1}
	Média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores a 2014			=> 1,5 {art. 56º. n.º 2}
2	Taxa de execução da receita orçamental	2013	82%	< 85% {art. 56º. n.º 3}
		2014	92%	

Anexos, a fls. 76

Deste modo, **não estavam reunidas**, no final de 2014, **as condições legalmente previstas para que fosse emitido, pela DGAL, qualquer alerta precoce.**

2.4.2.2. Por sua vez, ao nível dos **mecanismos de recuperação financeira previstos no RFALEI** ⁵⁰, atendendo aos parâmetros legalmente estabelecidos, a situação do MA no final de 2014 era a seguinte:

Figura 26 – Saneamento e rutura financeiros

INDICADORES		SITUAÇÃO FINAL DE 2014	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)	0,07	> 0,75 {art. 58º. n.º 1. b)}	
	Média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores a 2014			
2	Divida total (DT) de operações orçamentais no final de 2014 (Município + entidades relevantes)	0,38	[1 ; 1,5] {art. 58º. n.º 2}	> 3 {art. 61º. n.º 2}
	Média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores a 2014] 1,5 ; 2,25] {art. 58º. n.º 1. a)}	
			[2,25 ; 3] {art. 58º. n.º 3}	

Anexos, a fls. 76

Assim, no final de 2014, o MA **não se encontrava em nenhuma situação** que possibilitasse ou obrigasse a **recorrer a um dos mecanismos de recuperação financeira legalmente previstos.**

2.5. CONTROLO INTERNO, PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS E PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS

2.5.1. O MA aprovou e tem em vigor:

- ✓ Uma nova **Norma de Controlo Interno** (NCI) ⁵¹, que contempla um conjunto de regras definidoras das políticas, métodos e procedimentos de controlo;

⁵⁰ Cfr. art. 57º a 64º do RFALEI, e Lei n.º 53/2014, de 25/ago.

⁵¹ Aprovada na reunião de Câmara Municipal de 14/jan/2015.

- ✓ Um **Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas** (PGRIC) ⁵², que foi objeto de apreciação pela IGF, em 2012, no âmbito de uma auditoria integrada no Projeto " Controlo da Urbanização e Edificação na Administração Local ".

Apesar do hiato temporal ocorrido entre a elaboração e aprovação dos dois documentos, verificámos que são coerentes e articulados entre si, embora o PGRIC não se encontre ajustado à estrutura dos serviços atualmente em vigor na autarquia ⁵³.

Acresce que o MA não dispõe de nenhum departamento específico ou elemento responsável pela função controlo, apesar de estar contemplado no " Regulamento Orgânico dos Serviços Municipais " ⁵⁴, em vigor desde 2013.

2.5.2. Do trabalho de campo realizado ⁵⁵ resultaram **algumas fragilidades ao nível do sistema de controlo do interno e dos procedimentos contabilísticos**, sendo de destacar que:

- ✓ Não são efetuadas verificações físicas periódicas dos bens do ativo imobilizado;
- ✓ O saldo evidenciado nas fichas de existências em armazém não tem correspondência exata, a todo o momento, com os bens em armazém.

Anexos, a fls. 77

Quanto ao **PGRIC**, salientamos que não têm vindo a ser elaborados, desde 2011, os respetivos relatórios anuais de monitorização.

O MA, no contraditório, indica que " (...) *adjudicou, em Setembro de 2015, a uma entidade externa especializada, uma prestação de serviços para apoio à Revisão e Melhoria do Plano (...)* ".

Anexos, a fls. 86

3. CONCLUSÕES

Face ao exposto, afigura-se de relevar, em termos conclusivos, o seguinte:

3.1. No MA, entre 2012/2014, os **balanços e a restante informação divulgada**, nos documentos de prestação de contas, **sobre a dívida municipal, não refletem, com inteira fiabilidade, a sua situação financeira**, dado que **as correções efetuadas** pela IGF, em especial no último ano, **são materialmente relevantes** nas rubricas **do passivo exigível** (mais **ME 4,6**), ainda que parte deste montante respeite à subscrição das unidades de participação do FAM (ME 3,6).

(cfr. item 2.1.1.)

⁵² Aprovada na reunião de Câmara Municipal de 29/dez/2009.

⁵³ Publicada no DR, 2ª Série, nº 11, de 16/jan/2013.

⁵⁴ Das unidades orgânicas flexíveis previstas no "Regulamento Orgânico dos Serviços Municipais" faz parte o "Gabinete de Auditoria e Controlo Interno".

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

3.2. A **receita global disponível** do MA, que não incluiu qualquer receita de empréstimos, importou, nos anos de **2012/2014**, em **€ 142,7, M€ 140,8 e M€ 138,7**, respetivamente, o que espelha uma **redução de 3%**.

(cfr. item 2.2.1.1.)

3.2.1. Ao longo do triénio, não obstante a evolução positiva ocorrida, **continuou a verificar-se empolamento da previsão das receitas de capital**, que evidenciaram, em 2014, um índice de execução inadequado (2014: 66%), o que **contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL**.

Apesar da **execução de qualquer dos orçamentos comportar um risco significativo**, ainda que decrescente, **o MA** estimou um montante de despesa orçamental que se coaduna com o nível de **disponibilidades financeiras disponíveis, potenciando, assim, uma gestão orçamental equilibrada**.

(cfr. item 2.2.1.3.)

3.2.2. O **MA violou**, no ano de 2014, **a regra do equilíbrio orçamental prevista no RFALEI em termos previsionais** (pelo menos, no orçamento final), **mas cumpriu-a ao nível da prestação de contas**, ou seja, atendendo à execução orçamental anual.

A violação da regra de equilíbrio, em especial, ao nível do orçamento final do exercício de 2014, seria suscetível, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira sancionatória, embora o Tribunal de Contas se encontre na posse de todos os elementos que permitem a sua apreciação e eventual valorização, caso assim entenda.

(cfr. item 2.2.1.4.)

3.2.3. O **MA cumpriu**, entre 2012/2014, **o princípio do equilíbrio orçamental, em sentido substancial** (execução autónoma e global no ano), **situação que indicia uma gestão e execução orçamentais equilibradas** ao longo desse período.

(cfr. item 2.2.1.5)

3.2.4. O **MA apresentava alguma flexibilidade ao nível da despesa orçamental**, dispondo a Autarquia **de capacidade de gestão financeira** para fazer face às demais despesas municipais que, à partida, não se encontravam já " vinculadas ".

(cfr. item 2.2.1.6)

3.2.5. Em síntese, **entre 2012/2014**, o **MA**, apesar do risco associado à prática sistemática de empolamento das receitas orçamentais, **manteve uma gestão orçamental prudente e equilibrada**, verificando-se a desejável articulação entre o nível de realização e/ou existência da despesa e a real cobrança da receita.

(cfr. item 2.2.1.8.)

3.3. Entre 2012/2014, a **dívida global do MA** de operações orçamentais **decreceu** (**M€ 4** e 9,5%), passando para cerca de **M€ 37,8**, evolução que resultou, de forma conjugada, do decréscimo de M€ 7 da dívida financeira (EMLP) e das " outras dívidas a terceiros " e do reconhecimento, em 2014, da dívida relativa ao FAM (M€ 3,6), verificando-se **um nível adequado e sustentável face ao seu quadro financeiro**.

(cfr. item 2.2.2.1.)

3.3.1. O **serviço da dívida de EMLP registou**, no mesmo período, **um decréscimo de m€ 113** (-3%), não sendo expectável, a manter-se o atual quadro de EMLP, que cresça nos próximos anos, dado não existirem empréstimos em período de carência.

(cfr. item 2.2.2.2.)

3.3.2. Ao longo do triénio, **o MA manteve uma situação financeira de CP equilibrada** com:

- ✓ **Sistemáticos saldos reais positivos de operações orçamentais** (2014: M€ 62,3);
- ✓ **PMP a terceiros e a fornecedores adequados aos parâmetros legais** (2014: 15 e 16 dias);
- ✓ **Cumprimento da regra do equilíbrio financeiro mínimo**, com um permanente ajustamento entre as dívidas de CP e correspondente liquidez do ativo, inclusive, com as disponibilidades;
- ✓ **Inexistência de pagamentos em atraso** até ao termo das verificações realizadas.

(cfr. item 2.2.2.4.)

3.4. O **MA cumpriu os limites legais de endividamento de 2013 (EL, EMLP e ECP) e o da DT de operações orçamentais, em 2014.**

(cfr. itens 2.3.3. e 2.3.4.)

3.4.1. O **MA também cumpriu a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL** para efeitos do apuramento e controlo da evolução do seu endividamento, em especial, dos limites legais.

No entanto, a **informação reportada não refletia, com inteira fiabilidade, a sua situação em 2013 e 2014**, respetivamente, **ao nível do EL** (menos M€ 10,7) e **da DT** (mais m€ 969,8).

Tais **diferenças resultaram**, essencialmente, das correções efetuadas pela IGF à informação do MA e, no caso do EL, também dos valores relativos às restantes entidades relevantes não reportados à DGAL.

(cfr. item 2.3.5.)

3.5. No final de **2013**, o **MA não apresentava**, face ao regime consagrado na LFL e, em especial, aos indicadores previstos no DL n.º 38/2008, de 7/mar, **qualquer situação de desequilíbrio conjuntural ou estrutural**.

(cfr. item 2.4.1.)

Por sua vez, no final de **2014**, de acordo com o quadro legal previsto no RFALEI:

- ✓ Não se justificava a emissão por parte da DGAL de qualquer alerta precoce;
- ✓ O MA **não se encontrava em nenhuma situação que possibilitasse ou obrigasse a recorrer a um dos mecanismos de recuperação financeira** legalmente previstos.

(cfr. item 2.4.2.)

3.6. O MA aprovou e tem em vigor, nos termos legais, **uma Norma de Controlo Interno e um Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas**, documentos que são coerentes e articulados entre si, mas, este último encontra-se desajustado face à atual estrutura dos serviços municipais.

A Autarquia **não dispõe de nenhum departamento/serviço específico ou elemento responsável pela função controlo.**

(cfr. item 2.5.1.)

4. RECOMENDAÇÕES

Atendendo às conclusões obtidas, entendemos efetuar as seguintes recomendações:

4.1. A regularização, ao nível da informação contabilística do MA, das variações patrimoniais omitidas ou incorretamente refletidas, caso não tenham sido corrigidas.

(cfr. item 3.1.)

4.2. Elaboração rigorosa dos orçamentos de receita:

- ✓ Fundamentando, de forma adequada, todas as rubricas previstas, independentemente de estarem ou não sujeitas no POCAL a regra previsional (e, em especial, nos casos em que o valor a orçamentar traduza uma evolução atípica – crescimento – da receita face ao seu histórico de cobrança efetiva).
- ✓ Considerando apenas as que apresentem um elevado grau de probabilidade em termos de cobrança efetiva, com posterior utilização, sendo caso disso.

(cfr. item 3.2.1.)

4.3. Cumprimento integral e sistemático, no futuro, do quadro legal vigente, em cada momento, em matéria de princípios e regras orçamentais, designadamente do princípio do equilíbrio orçamental (previsto no art. 40º da Lei n.º 73/2013, de 3/set), em particular, ao nível dos documentos previsionais.

(cfr. item 3.2.2.)

4.4. Manutenção de uma gestão e execução orçamental equilibradas, bem como de um nível de endividamento sustentável face ao quadro financeiro da Autarquia, o que passará, designadamente, em termos da assunção da despesa, pela:

- ✓ Análise sistemática, independentemente da respetiva natureza, da sua necessidade e utilidade;
- ✓ Especial ponderação, antes da tomada de decisão, por parte dos eleitos ou órgão competentes, relativamente às que têm uma elevada rigidez ou impacto ao longo

de vários exercícios, nomeadamente decorrentes de novos investimentos, cuja execução, atendendo à dimensão intergeracional das decisões político-financeiras, deve ser sempre devidamente fundamentada e ter subjacente uma análise de custo/benefício, que integre, de forma sistemática, a previsão dos custos a suportar com o respetivo financiamento, exploração, manutenção e conservação.

(cfr. item 3.2.5.)

4.5. Prestação de informação rigorosa à DGAL para efeitos de acompanhamento e controlo do endividamento, em especial do limite legal, o que resultará, designadamente:

- ✓ De uma maior fiabilidade da informação decorrente dos registos contabilísticos do MA e da comunicação correta da informação de todas as entidades relevantes;
- ✓ Da criação de procedimentos periódicos de circularização, recolha e validação de informação, que inclua o conjunto de entidades suscetíveis de relevarem, em cada momento, para os limites de endividamento municipal, o que também permitirá o acompanhamento e controlo sistemáticos da posição da Autarquia nessa matéria.

(cfr. item 3.4.1.)

4.6. Revisão do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas no sentido de proceder à sua harmonização com a atual estrutura orgânica dos serviços municipais.

(cfr. item 3.6.)

4.7. Criação/designação de um serviço ou pessoa responsável pela função de controlo interno.

(cfr. item 3.6.)

5. PROPOSTAS

5.1. Em face dos resultados obtidos propomos:

5.1.1. Que seja dado conhecimento do presente relatório e respetivos anexos ao Senhor Secretário de Estado da Administração Local, com sugestão de encaminhamento para a Direção-Geral das Autarquias Locais, atentas as matérias objeto de acompanhamento por esta entidade.

5.1.2. O envio do presente relatório e respetivos anexos à Senhora Presidente da Câmara Municipal da Amadora, a qual deverá dar conhecimento do mesmo aos restantes membros do Órgão Executivo, bem como 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/set.

5.1.3. Que a Câmara Municipal da Amadora informe a IGF, no prazo de 60 dias a contar da data de receção do presente relatório, do estado de operacionalização das recomendações efetuadas e remeta as atas dos órgãos municipais que evidenciem que foi dado conhecimento aos mesmos do presente relatório.

Inspeção-Geral de Finanças,

Chefe de Equipa

Assinado de forma digital
por PAULA IDALINA GARCIA
DUARTE
Dados: 2015.12.18 19:16:56 Z