

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 do Bombarral

Relatório n.º 2124/2015



Independência

InteGridade

ConFiança

FICHA TÉCNICA

NATUREZA	Auditoria Financeira
ENTIDADE AUDITADA	Município de Bombarral
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 ao ano de 2014, do regime de endividamento previsto no Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (Lei n.º 73/2013, de 3/set) e na Lei do Orçamento de Estado desse ano (Lei n.º 83-C/2013, de 31/dez); • Verificação, no que respeita ao final de 2014, da posição do Município em termos dos mecanismos de alerta precoce e de recuperação financeira previstos na Lei n.º 73/2013, de 3/set; • 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>Controlo do Novo Regime Financeiro das Autarquias Locais - Municípios</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	Mai/2015 a nov/2015
DIREÇÃO	CdE – Marlene Fernandes
EQUIPA	<p>Coordenação: CdE – Paula Duarte</p> <p>Execução: Inspetora Helena Fonseca</p>

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.

PARECER:

Submetto à consideração do Senhor Inspetor-Geral o presente relatório e anexos, com o meu acordo, a fim de os mesmos serem submetidos à consideração de S. E. o Secretário de Estado do Orçamento, tendo em vista as propostas do ponto 5.(fls 41 e 42).

Subinspetora-Geral

Assinado de forma digital
por ANA PAULA PEREIRA
COSME FRANCO BARATA
SALGUEIRO
Dados: 2015.12.16
15:23:00 Z

Concordo com o presente relatório, salientando:

- O cumprimento do regime legal da dívida total de operações orçamentais em 2014;
- A evolução positiva registada, entre 2012 e 2014, relativamente à dívida total, não obstante a situação financeira de curto prazo continuar desequilibrada;
- A assunção, em 2014 e 2015, de compromissos sem fundos disponíveis de montante materialmente relevante.

À consideração superior,

Chefe de Equipa

Assinado de forma digital
por MARLENE LOPES
FERNANDES
Dados: 2015.12.16 14:32:10 Z

DESPACHO:

Concordo.

Remeta-se a Sua Exa o Secretário de Estado do Orçamento para homologação e encaminhamento a Sua Exa o Secretário de Estado das Autarquias Locais.

O Inspetor-Geral,



Digitally signed by VÍTOR
MIGUEL RODRIGUES BRAZ
Date: 2016.01.26 20:48:07 Z

SUMÁRIO EXECUTIVO

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

1. Fiabilidade dos documentos de prestação de contas

1.1. Os documentos de prestação de contas refletem, com alguma fiabilidade, a situação financeira do MB, dado que **as correções efetuadas** pela IGF (excluindo a dívida referente à subscrição de unidades de participação no Fundo de Apoio Municipal - FAM) nas rubricas **do passivo exigível são materialmente pouco relevantes** (ascenderam a m€ 64,2 em 2014).

Escassa materialidade das correções efetuadas ao passivo exigível (2014: m€ 64,2)

2. Fragilidades do processo de elaboração e gestão orçamental

2.1. A receita global disponível da Autarquia importou, nos anos de 2012/2014, respetivamente, em **MC 11,5, MC 10,7 e MC 9,6**, incluindo, no último exercício, a arrecadação de empréstimos no montante de **m€ 500**.

Violação, em 2014, da regra do equilíbrio orçamental prevista na lei para os documentos previsionais, embora não se tenha verificado na prestação de contas, ou seja, atendendo à execução anual.

2.2. Violação, em 2014, da regra do equilíbrio orçamental prevista na lei para os documentos previsionais, embora **não se tenha verificado na prestação de contas**, ou seja, atendendo à execução anual.

2.3. Manutenção, entre 2012/2014, não obstante a evolução positiva evidenciada, de uma prática sistemática de elevado empolamento da previsão das receitas orçamentais, que evidenciaram **inadequados índices de execução em termos globais** (2014: 82%) e, **em especial, na receita de capital** (35%), o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL.

Prática sistemática de elevado empolamento na previsão das receitas

Deste **procedimento decorre um risco significativo para o equilíbrio e a sustentabilidade financeira da entidade**, pois **permite a possibilidade de realização de elevados montantes de despesa** (2014: **MC 2,1**) **sem efetiva capacidade para promover o seu pagamento atempado**.

Risco significativo para o equilíbrio e a sustentabilidade financeira da entidade

2.4. Incumprimento, entre 2012/2014, do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial, o que espelha uma gestão e execução orçamentais desequilibradas, concretizando-se, assim, o risco de realização e/ou existência de despesa para além da efetiva capacidade da Autarquia, com consequências efetivas nos PMP praticados.

Execução orçamental desequilibrada entre 2012/2014

2.5. Integral rigidez da despesa orçamental, não dispondo a Autarquia de margem de atuação ao nível da sua gestão financeira, designadamente para fazer face às despesas que, à partida, não se encontravam já vinculadas.

Integral rigidez das despesas orçamentais

2.6. Assunção de compromissos, sem fundos disponíveis, de montante materialmente relevante (2014: M€ 2,2 e 2015: M€ 2,1), o que, à semelhança de outras situações já identificadas, se reflete na capacidade da Autarquia pagar atempadamente os seus compromissos.

Assunção de compromissos sem fundos disponíveis

Esta situação é suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, cuja apreciação e valorização compete ao Ministério Público

Eventual responsabilidade financeira

junto do Tribunal de Contas, a quem a mesma será participada.

3. Dívida municipal sustentável em termos globais mas uma situação financeira de curto prazo desequilibrada

3.1. A dívida do MB de operações orçamentais decresceu significativamente, entre 2012/2014 (**M€ 2,3 e 29%**), **passando para M€ 5,6**, evolução que resultou, de forma conjugada, do decréscimo de m€ 606 da dívida financeira, de M€ 2,1 das " outras dívidas a terceiros " e do reconhecimento, em 2014, da dívida relativa ao FAM (m€ 426).

Assim, o **endividamento municipal, analisado numa perspetiva global, apresentava um nível adequado e sustentável face ao quadro financeiro do MB.**

3.2. No entanto, no mesmo triénio o MB apresentou **uma situação financeira de CP desequilibrada**, com:

- ✓ **Sistemáticos saldos reais negativos de operações orçamentais** (2014: -M€ 2,6);
- ✓ **PMP a terceiros e a fornecedores que excedem largamente os parâmetros legais** (2014, respetivamente: 336 e 198 dias);
- ✓ **Incumprimento da regra do equilíbrio financeiro mínimo**, com um permanente desajustamento entre as dívidas de CP e a correspondente liquidez do ativo;
- ✓ **Redução gradual dos pagamentos em atraso ao longo do período** que, em agosto de 2015 ascendiam a m€ 188.

O desequilíbrio financeiro de CP continua a configurar uma situação de risco e levou a que alguns fornecedores e empreiteiros tenham liquidado ao MB, no mesmo período, **juros de mora por atraso de pagamento de, pelo menos, m€ 412.**

4. Cumprimento do regime legal de endividamento de 2014, não obstante alguma falta de fiabilidade da informação reportada à DGAL

4.1. Em 2014, a **Autarquia cumpriu o regime legal da dívida total de operações orçamentais**, tendo apresentado taxas de utilização do limite legal e do valor máximo admissível de, respetivamente, 46% e 63%.

4.2. Todavia, a **informação reportada à DGAL**, para apurar e controlar o referido limite legal, **não refletia, com inteira fiabilidade, a situação do MB** ao nível da **DT** (diferença, **para mais**, de **m€ 65**).

5. Alerta precoce e mecanismos de recuperação financeira

5.1. No final de 2014, o **MB não se encontrava em nenhuma situação enquadrável em nenhum dos mecanismos de recuperação financeira legalmente previstos.**

Todavia, **estavam reunidas as condições legalmente previstas para que a DGAL emitisse um alerta precoce**, atenta a verificação de taxas de execução orçamental da receita abaixo dos 85% nos dois últimos exercícios económicos.

Evolução favorável da dívida global do MB num nível adequado e sustentável face ao seu quadro financeiro

Situação financeira de curto prazo desequilibrada: PMP muito superiores aos parâmetros legais

Juros de mora liquidados: m€ 412

Cumprimento do regime legal da dívida total de 2014

Prestação de informação incompleta à DGAL

Condições para a emissão de um alerta precoce

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

6.1. O MB tem em vigor **uma Norma de Controlo Interno, um Regulamento de Inventário e Cadastro e um Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas**, documentos que são coerentes e articulados entre si, mas que se encontram **desajustados da atual estrutura organizativa dos serviços municipais**.

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

Norma de Controlo Interno e PGRCIC desajustados da atual estrutura organizativa

Inexistência de responsável pela função de controlo

7. Principais recomendações

7.1. Destacamos as **recomendações ao MB**, que visam, no essencial, **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 previsão da receita, visando garantir uma gestão orçamental equilibrada e sustentável, bem como o cumprimento da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso;
- ✓ Ponderação de medidas que possam contribuir para uma redução, relevante e estrutural, das despesas municipais que apresentam uma elevada rigidez;
- ✓ Necessidade de adequar o reporte de informação financeira à DGAL, atento o papel desta entidade em sede de acompanhamento e controlo do limite de endividamento municipal;
- ✓ Revisão da Norma de Controlo Interno, do Regulamento de Inventário e Cadastro e 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.....	12
2.2.ORÇAMENTO, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA (2012/2014)	14
2.2.1. PREVISÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL	14
2.2.2. COMPORTAMENTO, NUMA PERSPETIVA GLOBAL, EM SEDE DA LEI DOS COMPROMISSOS E PAGAMENTOS EM ATRASO	21
2.2.3. DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIACÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA	24
2.3.LIMITE LEGAL DA DÍVIDA TOTAL DE 2014	31
2.3.1. APURAMENTO DO LIMITE LEGAL (DGAL E IGF).....	31
2.3.2. ENTIDADES RELEVANTES PARA O LIMITE LEGAL DE 2014	32
2.3.3. CONTROLO DO LIMITE DA DÍVIDA TOTAL DE OPERAÇÕES ORÇAMENTAIS.....	32
2.3.4. CONTROLO DA INFORMAÇÃO PRESTADA À DGAL	33
2.4.ALERTA PRECOCE E MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA	33
2.5.CONTROLO INTERNO, PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS E PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS	35
3. CONCLUSÕES.....	36
4. RECOMENDAÇÕES	40
5. PROPOSTAS	41
ANEXOS (Fls. 1 a 69)	

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AMO Mais	Associação de Fins Específicos Amo Mais
AMPV	Associação de Municípios Portugueses do Vinho
ANMP	Associação Nacional de Municípios Portugueses
Cfr	Confrontar
CIM Oeste	Comunidade Intermunicipal do Oeste
CP	Curto Prazo
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
DT	Dívida Total
ECP	Empréstimos de Curto Prazo
EMLP	Empréstimos de Médio e Longo Prazos
FD	Fundos disponíveis
FAM	Fundo de Apoio Municipal
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
LCPA	Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso
LFL	Lei das Finanças Locais
LOE	Lei do Orçamento de Estado
MC	Milhões de euros
m€	Milhares de euros
MB	Município de Bombarral
MLP	Médio e Longo Prazos
OT	Operações de Tesouraria
PGRICIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
PISOESTE	Parques de Inertes e Serviços do Oeste, EEIM
PMP	Prazo Médio de Pagamento
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
pp	Pontos percentuais
RFALEI	Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais
SATAPOCAL	Subgrupo de Apoio Técnico à Aplicação do POCAL
SIIAL	Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais
TC	Tribunal de Contas
VMA	Valor máximo admissível

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Síntese das correções efetuadas aos balanços.....	10
Figura 2 – Impacto das correções ao nível da dívida de operações orçamentais.....	11
Figura 3 – Evolução das componentes dos balanços.....	12
Figura 4 – Indicadores de endividamento.....	13
Figura 5 – Indicadores de imobilizações.....	14
Figura 6 – Evolução e taxas de execução da receita e despesa municipal.....	14
Figura 7 – Principais rubricas de empolamento orçamental.....	15
Figura 8 – Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível ...	16
Figura 9 – Controlo da regra do equilíbrio orçamental prevista no RFALEI.....	17
Figura 10 – Equilíbrio orçamental em sentido substancial.....	18
Figura 11 - Vinculação orçamental.....	19
Figura 12 - Fundos disponíveis reportados no SIIAL.....	21
Figura 13 - Compromissos assumidos sem FD.....	22
Figura 14 - Receitas relevantes para os FD de 2014.....	24
Figura 15 - Comparação dos compromissos no final de 2014.....	24
Figura 16 – Composição e evolução da dívida corrigida pela IGF.....	25
Figura 17 – Compromissos assumidos / despesas faturadas (ou equivalente).....	26
Figura 18 – Saldos reais de operações orçamentais.....	28
Figura 19 – Prazos médios de pagamento.....	29
Figura 20 – Indicadores de liquidez.....	30
Figura 21 – Pagamentos em atraso.....	30
Figura 22 – Limite da dívida total de operações orçamentais.....	31
Figura 23 - Entidades relevantes para o limite da dívida total.....	32
Figura 24 – Controlo do limite da DT de operações orçamentais.....	32
Figura 25 – Diferenças no reporte da DT (DGAL/IGF).....	33
Figura 26 – Mecanismos de alerta precoce.....	34
Figura 27 – Saneamento e rutura financeiros.....	34

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 de Bombarral (**MB**), 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 da 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 de evolução do endividamento municipal, designadamente, no que respeita aos empréstimos, leasing e outras dívidas a terceiros, de apreciação da situação financeira, em especial, de curto prazo.
- 3 Controlo do cumprimento, relativamente a 2014, do regime de endividamento previsto na Lei n.º 73/2013, de 3/set (Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais) e na Lei do Orçamento de Estado desse ano (Lei n.º 83-C/2013, de 31/dez).
- 4 Verificação, no que respeita ao final de 2014, da posição do Município em termos dos mecanismos de recuperação financeira previstos na Lei n.º 73/2013, de 3/set.
- 5 Aferição do cumprimento dos objetivos definidos, para o ano de 2014, em eventuais planos de recuperação financeira aprovados antes da entrada em vigor da Lei referida na alínea anterior 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), especialmente nas áreas relacionadas com o objeto da presente auditoria.

1.2. METODOLOGIA E CONDICIONALISMOS

1.2.1. A presente ação de controlo baseou-se na metodologia e instrumentos de trabalho consubstanciados no guião “ Controlo do Novo Regime Financeiro das Autarquias Locais - Municípios ”, sintetizados nos Anexos (a fls. 1 a 9), 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 o sistema de controlo interno e os procedimentos contabilísticos nos aspetos mais relevantes para as áreas em apreciação;

- ✓ Execução de procedimentos de circularização e reconciliação dos saldos 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 à Unidade Orgânica de Gestão Financeira, bem como das entidades externas abrangidas pela análise do limite da dívida total do MB e as 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. 54 a 69).

No referido contraditório, o MB evidencia a aceitação, de uma forma genérica, de todas as asserções produzidas pela IGF e destaca um conjunto de medidas já levadas a cabo no sentido de dar cumprimento às recomendações formuladas.

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 tratados.

Anexos, a fls. 54 a 69

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 MB 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 (Direção-Geral do Tesouro e Finanças e Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional) relativos à totalidade dos empréstimos de médio e longo prazos (EMLP) contratados com a autarquia;
- ✓ De 15 entidades em termos dos outros credores (fornecedores c/c, fornecedores de imobilizado e outros), cujos créditos totalizavam, no final de 2014, cerca de M€ 2,3, que representavam 91% da dívida daquela natureza refletida contabilisticamente, tendo-se obtido 100% 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.

As indicadas correções também foram introduzidas, quando relevantes, noutras grandezas consideradas nas análises efetuadas pela IGF, nomeadamente em termos da dívida.

Figura 1 – Síntese das correções efetuadas aos balanços

Un: euro

COMPONENTES DO BALANÇO	CONTAS	2012				2013				2014			
		Débito	Crédito	Saldo		Débito	Crédito	Saldo		Débito	Crédito	Saldo	
				Valor	D/C			Valor	D/C			Valor	D/C
ATIVO	422 - Imobilizado corpóreo	3 775,42		3 775,42	D	3 775,42		3 775,42	D	3 775,42		3 775,42	D
	4122 - Investimentos financeiros - FAM									426 040,79		426 040,79	D
FUNDOS PRÓPRIOS	59/88 - Resultados					10 495,19		- 10 495,19	D	60 423,01		- 60 423,01	D
PASSIVO	22x - Fornecedores						10 495,10	10 495,10	C		60 423,01	60 423,01	C
	2613 - Fornecedores Leasing		3 775,42	3 775,42	C		3 775,42	3 775,42	C		3 775,42	3 775,42	C
	268126 - Devedores e credores diversos - FAM - MLP										365 177,79	365 177,79	C
	268126 - Devedores e credores diversos - FAM - CP										60 863,00	60 863,00	C

Anexos, a fls. 10 e 11

Salientamos as correções efetuadas, para mais, **no passivo de 2014**, no montante de **€ 490 239**, que **representam cerca de 9%³ da dívida municipal constante do balanço, correspondem** ao reconhecimento da dívida relativa à(s):

- ✓ **Subscrição das unidades de participação no Fundo de Apoio Municipal (FAM), no valor de m€ 426⁴;**
- ✓ **Diferenças** apuradas no âmbito do **procedimento de circularização e reconciliação de saldos** com entidades credoras do MB, no valor de **m€ 64,2**.

Anexos, a fls. 14 a 21

Em sede de contraditório, o Município referiu apenas que " *Os montantes que não se encontravam refletidos nos Balanços da Autarquia nos anos auditados respeitam a faturas cujo registo estava pendente de parecer jurídico sobre se deveriam ser relevadas no passivo da Autarquia. Em cumprimento do princípio da legalidade, estão a ser adotados os procedimentos necessários para que, em balanços futuros, a situação não se repita* ".

Anexos, a fls. 54 e 65

Realce-se, no entanto, que, de acordo com o POCAL, independentemente da natureza da despesa e da confirmação pelos serviços⁵, a Autarquia, na sequência da receção de documentos relativos a despesas deverá proceder, de imediato, ao registo patrimonial nas respetivas contas de terceiros (contas 22 ou 26), ainda que em contas de " em receção e conferência ".

Assim, atendendo a que a Autarquia não coloca em causa a análise da IGF, mantemos as asserções sobre esta matéria.

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

³ Proporção que reduz para 1% caso não se considere os montantes 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 MB deverá prever uma despesa com ativos financeiros nos orçamentos de 2015 a 2020 de € 60 863 e no de 2021 de € 60 862,79 (cfr. Anexos, a fls. 20).

⁵ Pois, caso contrário, este procedimento ficaria totalmente dependente da maior ou menor eficácia dos serviços na confirmação dos documentos, o que tornaria completamente aleatório e manipulável o prazo para assumir o compromisso nas situações excecionais referidas.

(SATAPOCAL), através de uma nota explicativa de mai/2015 ⁶, 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 MB apenas reconheceu contabilisticamente este evento em 2015, pelo que, por uma questão de comparabilidade e consistência, nomeadamente face a outros municípios que o tenham feito ainda em 2014, procedemos à correspondente correção para efeitos da nossa análise ⁷.

Para além das referidas correções, foram identificadas duas cedências de crédito efetuadas por dois fornecedores ⁸ à nos montantes de m€ 226 e m€ 566, que, por solicitação do administrador de insolvência da e do Tribunal Administrativo e Fiscal de Leiria, foram, entretanto, pagos pelo município ⁹ aos respetivos administradores de insolvência, existindo, no entanto, o risco daquela instituição de crédito vir a solicitar à Autarquia a liquidação das dívidas correspondentes.

2.1.1.1.1. Por sua vez, o impacto do conjunto das correções, referidas no item anterior, na dívida municipal de operações orçamentais ¹⁰ foi o seguinte:

Figura 2 – Impacto das correções ao nível da dívida de operações orçamentais

Un: euro

DESCRIÇÃO	2012	2013	2014	
Dívida financeira	- EMLP	0	0	0
	- ECP	0	0	0
	- Leasing	0	0	0
Subtotal	0	0	0	
Outras dívidas a terceiros	- MLP	0	0	0
	- CP	3 775	14 271	64 198
Subtotal	3 775	14 271	64 198	
Total parcial	3 775	14 271	64 198	
FAM	- MLP			365 178
	- CP			60 863
Subtotal	0	0	426 041	
TOTAL GERAL	3 775	14 271	490 239	

Anexos, a fls. 32

⁶ Disponível em " <http://www.portalautarquico.pt/pt-PT/alertas/contabilizacao-da-contribuicao-dos-municipios-para-o-capital-do-fam---esclarecimento/> ".

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.

⁸

⁹ Que havia sido notificado, pela instituição financeira, daqueles contratos de *factoring*.

¹⁰ Que, na análise efetuada ao longo deste relatório, corresponde à soma da constante dos documentos de prestação de contas com as correções efetuadas e discriminadas neste item.

2.1.1.1.2. Assim, no **MB**, entre 2012/2014, os **balanços e a restante informação divulgada** ao nível dos documentos de prestação de contas, nos anos em análise, **já refletiam, com alguma fiabilidade, a sua situação financeira**, dado que as **correções** efetuadas (excluindo a dívida do FAM) são materialmente irrelevantes em termos absolutos (**2014: m€ 64,2**) e têm um peso pouco significativo na respetiva dívida total reconhecida contabilisticamente (1%).

2.1.1.2. Para além disso, atendendo ao disposto no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (**POCAL** ¹¹), constatámos **outras insuficiências, com repercussões ao nível da qualidade e fiabilidade da informação económico-financeira** elaborada pelo MB, 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;
- ✓ **Apuramento e conseqüente reconhecimento contabilístico** do valor dos **investimentos efetuados por administração direta;**
- ✓ **Implementação integral da contabilidade de custos** ¹².

Anexos, a fls. 52

2.1.2. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS

2.1.2.1. As componentes dos balanços do MB, no triénio 2012/2014, após as correções da IGF, apresentaram os seguintes valores e evolução:

Figura 3 – Evolução das componentes dos balanços

Un: euro

DESCRIÇÃO	2012	2013	2014	VARIACÃO NO TRIÉNIO	
				Montante	%
Acréscimos e diferimentos	8 879,93	13 740,89	264 731,03	255 851,10	2881%
Restante ativo	50 836 447,66	52 542 107,07	52 468 308,93	1 631 861,27	3%
ATIVO TOTAL	50 845 327,59	52 555 847,96	52 733 039,96	1 887 712,37	4%
Dívidas a terceiros	8 001 556,98	7 460 763,37	5 709 854,56	- 2 291 702,42	-29%
Provisões	1 484 573,46	1 484 573,46	1 671 094,26	186 520,80	13%
Acréscimos e diferimentos	6 696 462,80	8 065 934,81	8 562 248,79	1 865 785,99	28%
PASSIVO TOTAL	16 182 593,24	17 011 271,64	15 943 197,61	- 239 395,63	-1%
Património	26 624 131,86	26 624 131,86	26 624 131,86	0,00	0%
Restantes fund. próprios	8 038 602,49	8 920 444,46	10 165 710,49	2 127 108,00	26%
FUND. PRÓPRIOS TOTAIS	34 662 734,35	35 544 576,32	36 789 842,35	2 127 108,00	6%

Fonte: Balanços 2012/2014 e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 12 e 13

¹¹ Aprovado pelo Decreto-Lei (DL) n.º 54-A/99, de 22/fev, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 162/99, de 14/set, DL n.º 315/2000, de 2/dez, DL n.º 84-A/2002, de 5/abr, e pelo art. 104º da Lei n.º 60-A/2005, de 30/dez.

¹² Apesar de já terem sido iniciados alguns procedimentos internos, nomeadamente a definição de centros de responsabilidade.

Deste modo, no **triénio 2012/2014**, constatou-se que:

- ✓ **O ativo** apresentou uma **evolução favorável**, com um **acréscimo de 4%**, que resultou, designadamente, do aumento das imobilizações corpóreas (3%), dos investimentos financeiros (91%)¹³ e dos acréscimos e diferimentos (2881%)¹⁴, rubricas que contribuíram, respetivamente, com 68%, 23% e 14% para a variação total;
- ✓ **O passivo também evoluiu positivamente**, com uma diminuição de 1%, que resultou da redução das dívidas a terceiros de curto prazo (-43%) e de médio e longo prazo (-7%) e do aumento dos acréscimos e diferimentos (28%), com um peso na variação total de -868%, -89% e 779%, respetivamente;
- ✓ **Os fundos próprios cresceram 6%**, devido ao efeito conjugado do aumento dos resultados transitados (50%) e da redução do resultado líquido do exercício, que representaram 134% e -38% da variação total.

Assim, no período em análise, **aumentou a importância relativa dos fundos próprios no financiamento do ativo** (de 68% para 70%), tendo **diminuído o correspondente peso do passivo exigível** (de 19% para 14%).

2.1.2.2. 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 4 – Indicadores de endividamento

INDICADORES	2012	2013	2014	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
Endividamento (passivo / ativo líquido)	32%	32%	30%	-1,59 pp
Estrutura de Endividamento I (dívidas MLP / passivo)	19%	17%	18%	-1,05 pp
Estrutura de Endividamento II (dívida financeira MLP / passivo)	19%	17%	16%	-3,34 pp
Estrutura de Endividamento III (dívidas de CP / passivo)	30%	27%	18%	-12,58 pp

Fonte: Balanços de 2012 a 2014

Anexos, a fls. 33 (indicadores 10 a 13)

Analisando este conjunto de indicadores verifica-se que:

- ✓ **Diminuiu o peso do passivo no ativo líquido** (indicador " Endividamento "), que se situou, em 2014, em 30%;
- ✓ **Diminuiu o peso das dívidas de CP no passivo** (indicador " Estrutura de Endividamento III "), o que evidencia algum desagravamento da pressão exercida sobre a tesouraria municipal.

¹³ Em resultado do reconhecimento, em 2014, das unidades de participação no FAM.

¹⁴ Por força da especialização, pela primeira vez em 2014, de acréscimos de proveitos (designadamente, os relativos a impostos municipais e a fornecimento de água).

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

Figura 5 – Indicadores de imobilizações

INDICADORES	2012	2013	2014	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
Indicador das imobilizações I (capitais permanentes / imobilizado líquido)	76%	75%	77%	1,67 pp
Indicador das imobilizações II (capitais alheios / imobilizado líquido)	16%	14%	11%	-4,89 pp
Indicador das imobilizações III (capitais alheios CP / imobilizado líquido)	10%	9%	5%	-4,31 pp

Fonte: Balanços de 2012 a 2014

Anexos, a fls. 33 (indicadores 7 a 9)

Os resultados destes rácios mostram que o imobilizado **é maioritariamente financiado**, como é desejável, **por capitais permanentes**¹⁵ (indicador das imobilizações I), com uma componente muito relevante de fundos próprios (apenas 11% de capitais alheios - indicador de imobilizações II), sendo reduzido 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** tiveram a evolução expressa na figura seguinte:

Figura 6 – Evolução e taxas de execução da receita e despesa municipal

RUBRICAS	PREVISÃO / EXECUÇÃO (valores absolutos)						PREVISÃO / EXECUÇÃO (%)			VARIAÇÃO DA EXECUÇÃO NO TRIÉNIO	
	2012		2013		2014						
	Previsão	Execução	Previsão	Execução	Previsão	Execução	2012	2013	2014	(%)	(pp)
1 - Saldo inicial	88 694	88 694	7 631	7 631	69 786	69 786	100%	100%	100%	-21%	0,0 pp
2 - Repos. não abat. nos pagam.	500	21 227	500	1 465	500	1 700	4245%	293%	340%	-92%	- 3905,5 pp
3 - Receita Corrente	8 627 000	7 359 375	8 965 300	7 995 407	8 300 300	8 343 546	85%	89%	101%	13%	15,2 pp
4 - Despesa Corrente	8 625 493	6 791 970	8 872 089	7 115 298	8 367 585	7 186 455	79%	80%	86%	6%	7,1 pp
5 - Receita de Capital	7 177 855	4 025 845	5 705 133	2 714 735	3 334 503	1 158 663	56%	48%	35%	-71%	- 21,3 pp
6 - Despesa de Capital	7 268 555	4 695 540	5 806 474	3 534 154	3 337 503	2 362 978	65%	61%	71%	-50%	6,2 pp
7 - Receita Total (1+2+3+5)	15 894 059	11 495 141	14 678 564	10 719 238	11 705 089	9 573 695	72%	73%	82%	-17%	9,5 pp
8 - Despesa Total (4+6)	15 894 058	11 487 511	14 678 563	10 649 452	11 705 088	9 549 432	72%	73%	82%	-17%	9,3 pp

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

Anexos, a fls. 22 a 24

A **receita total disponível** (incluindo o saldo orçamental transitado da gerência anterior) importou, no triénio **2012/2014**, no montante de, respetivamente, **MC 11,5, MC 10,7 e MC 9,6**, o que espelha uma **redução de 17%** no referido período, devido,

¹⁵ Ou seja, por fundos próprios e financiamentos de médio e longo prazos.

quase exclusivamente, ao decréscimo verificado na rubrica de **receitas de capital** (com uma diminuição de 71%)¹⁶.

Realce-se, no entanto, que **as receitas de cada ano incluíam a utilização de empréstimos** (receitas não efetivas) no montante de, respetivamente, m€ 673, m€ 674 e m€ 500, sem as quais **as receitas daqueles exercícios seriam** de M€ 10,8, M€ 10 e M€ 9 e a variação no triénio de -M€ 1,7 (-16%).

No mesmo sentido evoluiu a **despesa municipal total** paga (- 17%), que passou de **M€ 11,5** para **M€ 9,5**, sobretudo em resultado da evolução das rubricas de **aquisição de bens de capital** (- M€ 2) e de **transferências de capital** (- m€ 192).

2.2.1.2. No mesmo período, o **grau de execução orçamental da receita total disponível** teve um **aumento significativo** (de 72% para 82%), que decorreu da variação positiva da execução **das receitas correntes** (atingiram 101%).

Acresce referir que, **face aos valores previstos, não foram arrecadadas, nos anos de 2012/2014, receitas totais no montante de**, respetivamente, **M€ 4,4, M€ 4 e M€ 2,1** resultando esta situação essencialmente das seguintes rubricas:

Figura 7 – Principais rubricas de empolamento orçamental

Un: euro

RUBRICAS	2012		2013		2014	
	Verbas não executadas	Peso no desvio total	Verbas não executadas	Peso no desvio total	Verbas não executadas	Peso no desvio total
09 - Venda de Bens de Investimento	862 254	20%	1 707 778	43%	1 823 700	86%
07 - Venda de Bens e Serviços Correntes	1 437 412	33%	473 172	12%	11 916	1%
10.03.07. - Participação comunitária em projetos co-financiados	2 266 191	52%	1 132 780	29%	334 080	16%
Total das rubricas	4 565 858	104%	3 313 730	84%	2 169 696	102%
Desvio no orçamento total	4 398 918		3 959 326		2 131 394	

Anexos, a fls. 22

Existiu, assim, no MB, não obstante a evolução positiva ocorrida, uma **prática sistemática de elevado empolamento na previsão das receitas orçamentais**, que continuaram a evidenciar, mesmo em 2014, um índice de execução muito reduzido na componente de capital, **o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL**.

No contraditório, o Município realça " (...) *a curva ascendente na percentagem de execução do orçamento da receita, consequência de uma gestão mais cuidada ao nível de previsão das receitas e em consonância com o estipulado no POCAL* ", o que não contraria a análise da IGF, pelo que mantemos as nossas asserções sobre este assunto.

Anexos, a fls. 55 e 65

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

¹⁶ Em especial, por força do comportamento verificado nas rubricas relativas à participação comunitária em projetos cofinanciados (com uma redução de M€ 1,9) e às transferências de capital provenientes do Fundo de Equilíbrio Financeiro (com um decréscimo de m€ 764).

Figura 8 – Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível

Un: euro

RUBRICAS	EXERCÍCIOS			% DE COBERTURA DA DESPESA PREVISTA (1/2)*100		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014
1 - Receita total efetivamente disponível	11 495 141	10 719 238	9 573 695	72%	73%	82%
2 - Despesa orçamental prevista	15 894 058	14 678 563	11 705 088			
Diferença (1-2)	- 4 398 917	- 3 959 325	- 2 131 393			

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

Anexos, a fls. 22

Deste modo, o **MB criou**, de forma artificial, **através do empolamento na previsão das receitas orçamentais**, a **possibilidade de realização e/ou existência de um significativo montante de despesas para o pagamento das quais não existiam**, de facto, **disponibilidades financeiras suficientes, potenciando**, assim, **uma gestão orçamental desequilibrada**.

Tal **risco**, apesar de ter diminuído no triénio, continuava a importar, em **2014**, num **montante materialmente muito relevante (M€ 2,1)**, valor que corresponde a cerca de 22% da respetiva receita total disponível.

No entanto, em qualquer dos anos, a situação em apreço poderia ser justificada pelas dívidas de natureza administrativa (ou comercial) de CP transitadas de exercícios anteriores, já que, segundo a informação financeira da Autarquia, importavam, no início dos anos de 2012, 2013 e 2014, em, respetivamente, M€ 6, M€ 4,7 e M€ 4,4.

No âmbito do contraditório, o Município, não contrariando as asserções da IGF, expressa:

" (...) Este Município tem potenciado uma evolução positiva na questão referente à previsão das receitas orçamentais, facto evidente na elaboração dos orçamentos da receita posteriores ao triénio sujeito à auditoria (...).

A execução orçamental da receita tem vindo também a assistir a uma evolução positiva, sendo expectável que no ano de 2015 se atinja uma percentagem elevada de execução, superando os 85% (...).

O orçamento de 2015 e a proposta de orçamento de 2016, refletem já uma maior preocupação na previsão da receita.

Este Município irá adoptar os procedimentos necessários que permitam, como recomendado, uma melhor fundamentação das rubricas previstas e a inclusão das receitas que com maior probabilidade possam vir a ser efetivamente cobradas. "

Anexos, a fls. 55, 56 e 65

2.2.1.4. No ano de **2014**, o comportamento do MB em termos **da regra do equilíbrio orçamental prevista no art. 40.º da Lei n.º 73/2013, de 3/set**¹⁷ foi o seguinte:

¹⁷ Lei que aprovou o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais (RFALEI).

Figura 9 – Controlo da regra do equilíbrio orçamental prevista no RFALEI

Un: euro

DESCRIÇÃO		CONTROLO DO CUMPRIMENTO DA REGRA DE EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL - 2014		
		1ª Modificação orçamental (previsão)	Orçamento Final (previsão)	Prestação de Contas (execução)
Resultado a)	Montante	- 518 569,32	- 588 354,32	636 022,30
	Percentagem	94%	93%	108%
Conclusão		Incumprimento	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. 25 e 26

De facto, em termos previsionais, ao nível da 1ª modificação orçamental¹⁸ e do orçamento final, a receita corrente bruta cobrada foi 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 respetiva execução.**

Refira-se, no entanto, que, apesar do RFALEI ter entrado em vigor em 1/jan/2014, **as instruções do Subgrupo de Apoio Técnico à Aplicação do POCAL (SATAPOCAL) sobre esta matéria apenas foram publicadas em mar/2015**, ou seja, já depois da 1ª modificação orçamental (em 20/jan/2014) 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.

Em sede de contraditório, o Município referiu que " *A elaboração do Orçamento Municipal para o ano de 2014 decorreu quando ainda vigoravam as anteriores regras sobre o princípio do equilíbrio orçamental. Por esse facto, as alterações entretanto introduzidas pela Lei nº 73/2013, 03 de setembro, à regra do equilíbrio orçamental foram tidas em linha de conta na própria execução do mesmo, acabando por cumpri-las aquando da prestação de contas do mesmo ano.*

É ainda de salientar que os orçamentos municipais seguintes já foram elaborados/preparados na base da regra do equilíbrio orçamental patente no citado diploma que estabelece o Regime Financeiro das Autarquias Locais.

(...) e o Município tudo fará para cumprir de forma integral e sistemática o respetivo quadro legal vigente. "

Anexos, a fls. 55, 56 e 65

¹⁸ Primeiro momento em que, atendendo à data de entrada em vigor do RFALEI (1/jan/2014), o Município estava obrigado a cumprir, ainda que em termos previsionais, a referida regra de equilíbrio orçamental.

Ora, atendendo a que os comentários tecidos pela Autarquia, quanto ao exercício de 2014, refletem o conteúdo do relatório, mantemos as asserções produzidas sobre esta matéria.

2.2.1.5. No que respeita à verificação, nos anos de **2012 a 2014**, do cumprimento do princípio do **equilíbrio orçamental** numa **perspetiva substancial**¹⁹, os resultados foram os seguintes:

Figura 10 – Equilíbrio orçamental em sentido substancial

Ano	Execução Autónoma do Ano	Execução Global no Ano
2012	112,1%	70,9%
2013	104,0%	71,3%
2014	121,9%	78,7%

Fonte: Orçamentos finais e mapas de fluxos de caixa

Anexos, a fls. 27 (em especial, colunas 9 e 10) e 2 (metodologia)

Verifica-se, deste modo, que a **Autarquia violou**, em qualquer dos anos analisados, o **princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial (execução global do ano)**, o mesmo não acontecendo em termos da **execução autónoma do ano**, perspetiva em que o cumpriu, o que, não obstante a evolução positiva ocorrida, **espelha uma execução orçamental desequilibrada ao longo do período analisado**.

O **risco potencial**, a que aludimos no item anterior, **acabou por concretizar-se ao nível da execução orçamental**, pois as **receitas globais de todos os exercícios analisados foram insuficientes para cobrir as despesas faturadas ou equivalentes (pagas e não pagas)**.

Sobre este assunto, no contraditório, o Município apenas acrescentou que " *O facto de se ter cumprido o princípio do equilíbrio orçamental em termos de execução autónoma do ano, nos anos em análise (2012-2014), demonstra que o Município tem estado vigilante ao seu integral cumprimento.* "

Anexos, a fls. 56

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**²⁰ foi a seguinte:

¹⁹ 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).

²⁰ Cfr. alínea b) do ponto 1.2. da metodologia, Anexo a fls. 2.

Figura 11 - Vinculação orçamental

Lm: euro

DESCRIÇÃO		EXECUÇÃO		
		2012	2013	2014
1 - Despesas de carácter regular	Despesas com o pessoal	3 207 171	3 201 674	3 246 883
	Encargos relativos à dívida financeira (amortização e juros)	1 100 523	923 795	947 915
	Outras	701 669	1 028 307	1 167 565
2 - Outras dívidas a terceiros de CP transitada do ano anterior		6 041 701	4 730 171	4 377 118
3 - Compromissos já assumidos	No final do exercício anterior e ainda não faturados a)	1 163 605	1 270 370	654 576
	Para o exercício no final do anterior (contas 04 e 05)	3 903 755	2 924 786	1 467 020
4 - TOTAL (1+2+3)		16 118 424	14 079 102	11 861 078
5 - Disponibilidades orçamentais b)		11 495 141	10 719 238	9 573 695
6 - Diferença (5-4)		- 4 623 283	- 3 359 865	- 2 287 383
7 - Percentagem da receita não vinculada (6/5*100)		-40,2	-31,3	-23,9

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. 28

Assim, **no início de qualquer dos exercícios, o valor global das receitas orçamentais do MB encontrava-se totalmente comprometido**, não sendo sequer suficiente para fazer face a apenas **um conjunto de despesas certas** ²¹ **que, em regra, se repetem em todos os exercícios e que apresentam um elevado grau de inflexibilidade.**

Esta situação espelha a **rigidez da despesa orçamental**, com a conseqüente **anulação total da margem de atuação da Autarquia ao nível da sua gestão financeira**, designadamente para fazer face às demais despesas municipais que, à partida, não se encontravam já "vinculadas".

Aliás, **o MB**, nos anos 2012 a 2014, **caso não tivesse empolado a previsão das suas receitas orçamentais, não estaria em condições de elaborar orçamentos que cumprissem formalmente o princípio do equilíbrio**, pois não existiam, de facto, receitas suficientes que possibilitassem sequer a previsão das referidas despesas e dos compromissos já assumidos anteriormente.

No âmbito do contraditório, a Autarquia referiu que " (...) *ao longo destes últimos anos, tem tomado diversas medidas de forma a contrariar a tendência da rigidez da despesa, designadamente instituindo medidas de contenção de despesas com vista a um uso mais parcimonioso dos recursos públicos, mas também pelo aperfeiçoamento dos processos e do controlo sobre os fatos suscetíveis de gerarem a cobrança de receitas e preços municipais (...)* ".

Anexos, a fls. 56, 65 e 66

²¹ 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 ainda seria mais negativa nesta perspetiva.

Contudo, é evidente, face aos dados apurados na figura supra, que o Município não contraria, que as medidas tomadas ainda não são suficientes para reverter a situação descrita, pelo que mantemos as nossas asserções.

2.2.1.7. A análise à **execução orçamental do MB**, reportada ao mesmo período, permite-nos ainda afirmar que **aumentou o peso**:

- ✓ Das **despesas orçamentais pagas por receitas próprias** (passou de 39% para 52%), bem como a proporção **destas últimas na receita total cobrada** (passou de 40% para 52%);
- ✓ Das **despesas totais pagas nos compromissos assumidos para o exercício** (de 78% para 88%), ao contrário do que se verificou com a **proporção destes últimos no total das despesas realizadas e faturadas** (de 91% para 89%).

Anexos, a fls. 29 e 30 (indicadores 1 a 34, em especial, 4, 7, 20 e 21)

2.2.1.8. Em síntese, o MB, no **triénio** em análise, atendendo ao princípio da universalidade, **não manteve uma gestão orçamental prudente de que resultasse a desejável articulação/compatibilização entre o nível de realização e/ou existência da despesa** (e não somente o seu pagamento) **e a efetiva cobrança da receita** (e não a sua mera previsão orçamental).

Consequentemente, **não 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.

Tendo em conta a **prática sistemática de empolamento orçamental, os documentos previsionais do MB não refletem a sua real expectativa de execução orçamental, não podendo**, por isso, **constituir um eficaz instrumento de gestão**, nem servir de base a uma análise rigorosa em termos da eficácia da sua execução pelos órgãos autárquicos .

No contraditório, sobre esta matéria, a Autarquia apenas comentou que " *Perante uma necessidade imperiosa de otimização da receita própria e de uma gestão eficaz e eficiente da despesa para fazer face aos novos desafios municipais, considera-se que se têm efectuado muitas diligências com o intuito principal de reduzir o diferencial entre receita cobrada e despesa assumida, medidas que se têm sustentado no Princípio da Prudência (...) com o objetivo de obter uma imagem verdadeira e apropriada da situação financeira e dos resultados da entidade.* "

Anexos, a fls. 56 e 57

2.2.2. COMPORTAMENTO, NUMA PERSPETIVA GLOBAL, EM SEDE DA LEI DOS COMPROMISSOS E PAGAMENTOS EM ATRASO

2.2.2.1. O MB, nos anos de 2014 e 2015²², **cumpriu a obrigação de prestação periódica de informação prevista na Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso à DGAL**, ainda que **em alguns meses**²³ **já depois do prazo legalmente definido**²⁴.

2.2.2.2. De acordo com os **dados reportados à DGAL** através do SIIAL, o MB, relativamente aos meses de jan/2014 a ago/2015, comunicou **os FD** seguintes:

Figura 12 - Fundos disponíveis reportados no SIIAL



Fonte: Dados extraídos do SIIAL em 30/set/2015

Anexos, a fls. 48

Assim, **no período indicado**, os **FD tiveram um comportamento irregular**, pois passaram de **significativos valores negativos desde jan/2014 para montantes positivos a partir de maio de 2015**²⁵.

Por sua vez, no mesmo período, a análise realizada, numa perspetiva global, permitiu constatar a assunção de compromissos sem FD²⁶, como se evidencia de seguida:

²² No último exercício, até à elaboração do projeto de relatório (ago/2015).

²³ Designadamente, nos meses de janeiro, março, abril e julho de 2014 e de janeiro, fevereiro e julho de 2015.

²⁴ Até ao 10º dia útil, de acordo com o disposto nos DL de execução orçamental de 2014 e 2015 (respetivamente, art.s 60.º, n.º 1, al. a), do DL n.º 52/2014, de 7/abr e 60.º, n.º 1, al. c), do DL n.º 36/2015, de 9/mar).

²⁵ Por força, em especial, do recurso ao mecanismo do aumento temporário de FD.

²⁶ O valor dos compromissos assumidos sem FD corresponde à diferença, quando positiva, entre os compromissos assumidos em cada mês (que correspondem à diferença entre os incluídos no reporte do período seguinte e os compromissos assumidos até ao reporte do próprio mês) e o valor dos FD reportado acrescido de eventuais aumentos temporários efetuados ao longo do mês (após o reporte) - cfr. Anexos, a fls. 3.

Figura 13 - Compromissos assumidos sem FD



Anexos, a fls. 48

Assim, em 2014 e 2015, foram **assumidos compromissos sem FD no montante materialmente muito relevante de**, respetivamente, **M€ 2,2 e M€ 2,1**, mostrando-se, por isso, **violado o disposto no art. 5º, nº 1, da Lei n.º 8/2012, de 21/fev** ²⁷ (bem como o art. 7º, nº 2, do DL n.º 127/2012, 21/jun).

Esta situação é **suscetível**, em abstrato, **de gerar responsabilidade financeira sancionatória**, de harmonia com o previsto no art. 11º, nº 1, da LCPA, e no art. 65º, nº 1, al. b), da Lei n.º 98/97, de 26/ago ²⁸, pelo que a sua **apreciação e valorização compete ao Ministério Público junto do Tribunal de Contas** (cfr. art. 89º, nºs 1, al. c), e 2, da Lei n.º 98/97, de 26/ago).

A eventual responsabilidade financeira associada à violação da LCPA é imputável ao Presidente da Câmara Municipal, Senhor _____, que detinha o pelouro da área financeira do MB no período em questão e a quem competia coordenar a atividade da câmara municipal (cfr. o art. 35º, nº 1, al. b), do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12/set), pelo que tinha a obrigação de prevenir a ocorrência das situações descritas.

No âmbito do contraditório, a Autarquia reconhece a situação descrita, mas procura contextualizar e justificar os factos referidos, de que salientamos os seguintes aspetos:

" (...) À data da entrada em vigor da Lei 8/2012, em Fevereiro do mesmo ano (...) detinha uma elevada carga de compromissos assumidos, pelo que foi necessário fazer um grande esforço para efectuar reagendamentos dos mesmos junto das entidades credoras, através da celebração de planos de pagamentos, um mecanismo previsto na própria LCPA.

²⁷ Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA).

²⁸ Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

Mesmo tendo procedido a esse reagendamento, nunca conseguiu o Município em qualquer dos períodos seguintes ao da entrada em vigor da referida lei, atingir Fundos Disponíveis Positivos (...).

Já no decorrer do ano de 2015 (Maio), conseguiu-se fazer uma antecipação de fundos disponíveis de forma a que o Município passasse a dispor de fundos disponíveis para assumir novos compromissos.

(...) não equacionou em momento algum, violar o regime dos fundos disponíveis. O que equacionou foi não deixar de cumprir com os seus deveres que vão de encontro aos direitos fundamentais e essenciais dos munícipes e que justificam a existência da Autarquia, enquanto tal.

Assim, considera-se que os órgãos autárquicos, os autarcas, os dirigentes e os trabalhadores camarários em geral agiram sem culpa para efeitos n.º 2 do art. 11.º da LCPA e, como tal, estão excluídos de qualquer dos tipos de responsabilidade a que alude o n.º1 da mesma norma. "

Anexos, a fls. 57 a 62 e 66

Ora, a IGF encontra-se sujeita nesta matéria a um especial dever de colaboração com Tribunal de Contas (art. 12º da Lei n.º 98/97, de 26/ago), constando, expressamente, de um Protocolo celebrado entre estas entidades (em março de 2006) que " (...) não constitui matéria dos trabalhos de auditoria ou de inspeção a averiguação de aspetos relativos ao nexo de imputação dos factos apurados, isto é, de culpa ou dolo dos agentes. "

Cabe, no entanto, à IGF carrear para o processo todos os elementos e apreciações que permitam contextualizar a situação ocorrida e, assim, permitir um melhor conhecimento da mesma, o que efetuámos ao longo deste documento, em especial, no presente item.

De qualquer modo, como já referimos, a apreciação dos factos descritos em sede financeira cabe ao Ministério Público junto do Tribunal de Contas, a quem irão ser comunicados através de uma informação autónoma, que, com o objetivo de permitir a sua contextualização face à apreciação efetuada pela IGF em termos genéricos, será acompanhada de todo o relatório final e dos respetivos anexos relevantes, bem como dos contraditórios institucional e pessoal.

2.2.2.3. Refira-se, ainda, que a análise efetuada, **numa perspetiva anual**, relativamente **a 2014** (atendendo ao reporte de dezembro daquele ano)²⁹, sobre a **razoabilidade do valor total das receitas relevantes para o apuramento dos FD**, permitiu constatar o seguinte:

²⁹ Trata-se do reporte respeitante ao derradeiro mês do último ano findo, único em que o valor previsional considerado (ainda que apenas quanto a esse mês) nunca chega a ser objeto de correção, para efeitos de apuramento de FD, face à execução efetiva das receitas. Não englobamos, nesta análise, as receitas previsionais que constam do reporte daquele mês relativas a janeiro e fevereiro de 2015.

Figura 14 - Receitas relevantes para os FD de 2014

Un: euro

ANO	RECEITAS		
	Reporte dos FD de dez/2014 a)	Valor máximo relevante para os FD b)	Diferença
	(1)	(2)	(3)=(1)-(2)
2014	9 509 547	9 754 744	- 245 196

a) Corresponde à soma dos valores acumulados até nov e os previsionais para dez.
 b) Resulta da soma da receita total cobrada (mapa de execução orçamental da receita) com o saldo, no final do ano, de recebimentos em atraso e transferências do QFEN com impacto no cálculo dos FD e ainda não recebidos

Anexos, a fls. 51

Podemos, assim, afirmar que **os valores globais das receitas** considerados no reporte de dez/2014³⁰ **eram consistentes** (neste caso, menores) **com os valores finais resultantes**, em especial, **da respetiva execução orçamental**.

2.2.2.4. Por fim, da **comparação**, relativamente ao ano de 2014, entre o montante total dos compromissos **assumidos** ao nível **dos fundos disponíveis** e da **execução orçamental da despesa** resultou o seguinte:

Figura 15 - Comparação dos compromissos no final de 2014

Un: euro

ANO	COMPROMISSOS		
	Fundos Disponíveis	Dotação orçamental da despesa	Diferença
	(1)	(2)	(3)=(2)-(1)
2014	10 824 819	10 824 819	0

Anexos, a fls. 51

Assim, o valor total dos compromissos assumidos na perspetiva orçamental e ao nível dos FD é igual no final do exercício, mostrando-se, por isso, consistentes, pelo menos em termos globais, as regras adotadas ao nível da assunção de compromissos naquelas duas bases³¹.

2.2.3. DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIACÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA

2.2.3.1. A **dívida global de operações orçamentais** do MB, incluindo as correções efetuadas pela IGF aos anos de 2012 a 2014 (cfr. item 2.1.1.1.), importava nos seguintes montantes:

³⁰ Ainda que previsionais quanto a esse mês e excluindo, de modo a tornar consistentes os valores comparados, as receitas consideradas pela Autarquia de janeiro e fev/2015 (art. 5º, n.º 1, do DL n.º 127/2012, de 21/jun).

³¹ Cfr. Manual de Procedimentos – Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (elaborado pela DGO) e Manual de Apoio à Aplicação da LCPA no Subsetor da Administração Local da DGAL, respetivamente, a páginas 23 e 26, segundo os quais as regras a adotar ao nível da assunção de compromissos, em termos de data e montante, devem ser idênticas ao nível dos FD e das dotações orçamentais de despesa (prevalecendo as consagradas na LCPA - cfr. o respetivo art. 13º).

Figura 16 – Composição e evolução da dívida corrigida pela IGF

Un: euro

DESCRIÇÃO	EXERCÍCIOS			VARIACÃO 2012/2014		
	2012	2013	2014	Montante	%	
Dívida financeira	- EMLP	3 124 975	2 942 181	2 546 439	- 578 536	-18,5%
	- ECP	0	0	0	0	
	- Leasing	29 745	15 967	2 057	- 27 688	-93,1%
Subtotal	3 154 720	2 958 148	2 548 496	- 606 224	-19,2%	
Outras dívidas a terceiros	- MLP	0	0	0	0	
	- CP	4 730 171	4 377 118	2 622 086	- 2 108 085	-44,6%
Subtotal	4 730 171	4 377 118	2 622 086	- 2 108 085	-44,6%	
Total parcial	7 884 891	7 335 267	5 170 582	- 2 714 309	-34,4%	
FAM	- MLP		365 178	365 178		
	- CP		60 863	60 863		
Subtotal	0	0	426 041	426 041		
Total geral	7 884 891	7 335 267	5 596 623	- 2 288 268	-29,0%	

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** **decreceu significativamente** (cerca de **MC 2,3** e **29%**), passando para **MC 5,6**, evolução que resultou, de forma conjugada, do **decréscimo de m€ 606** da **dívida financeira** (EMLP e leasing) e **MC 2,1** das " **outras dívidas a terceiros** " e do reconhecimento, em 2014, da dívida relativa ao FAM (m€ 426).

De facto, a dívida municipal corrigida, em 2014, inclui a reflexão da subscrição das unidades de participação do FAM, cuja realização apenas terá início em 2015, sem a qual essa grandeza teria evoluído de forma semelhante, mas com uma redução de maior amplitude, ao longo do triénio.

Refira-se, ainda, que, no mesmo triénio, a tendência evidenciada relativamente ao **período de recuperação da dívida total da Autarquia**³² foi decrescente, tendo passado de:

- ✓ **12 para 7 meses**, tendo em conta as **receitas próprias regulares** (2014: 8 meses, caso se considere a dívida do FAM);
- ✓ **23 para 16 meses**, quando se **expurga ao valor daquelas receitas o das despesas rígidas e vinculadas** (2014: 17 meses, caso se considere a dívida do FAM).

Anexos, a fls. 30 (indicadores 29 a 34, em especial, 29, 29A, 32 e 32A)

Por sua vez, a **taxa de cobertura da dívida municipal pela receita total disponível**, que apresentou sempre um nível elevado, **aumentou entre 2012 e 2014**, tendo passado

³² Resulta da estimativa do número de anos em que a Autarquia é capaz de pagar as suas dívidas com base num conjunto de receitas próprias regulares, abatidas ou não de algumas despesas rígidas e vinculadas (pessoal, juros de EMLP e *leasing*), admitindo alguma estabilidade nas grandezas consideradas.

de 146% para 185% (ou 171%, caso se inclua a dívida do FAM), percentagem que, no último ano, passa para 175% caso não se considere a receita relativa aos passivos financeiros (ou 162% se se incluir a dívida do FAM).

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

Anexos, a fls. 30 (indicadores 25, 25A, 26 e 26A)

Naquele período, **a dívida municipal per capita diminuiu**, passando de **€ 606 para € 402**, ainda que atinja os € 435, caso se considere a dívida referente ao FAM.

Anexos, a fls. 30 (indicadores 28 e 28A)

O peso da dívida municipal em sentido lato (incluindo a dívida do FAM), na despesa total paga evoluiu positivamente (-15 pp), tendo passado de 69% para 59%.

Anexos, a fls. 30 (indicador 24A)

No final de 2014, a **dívida de MLP importava em M€ 2,9** (incluindo a relativa ao FAM) e tinha um **peso significativo na dívida total (52%)**, que cresceu 12 pp face a 2012 em resultado, quase exclusivamente, do reconhecimento da dívida relativa à subscrição do FAM, 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 17 – Compromissos assumidos / despesas faturadas (ou equivalente)

Un: euro

DESCRIÇÃO	2012	2013	2014
1 - Compromissos totais assumidos para o exercício	14 676 884	13 565 686	10 824 819
2 - Despesas totais pagas	11 487 511	10 649 452	9 549 432
3 - Outras dívidas a terceiros (ODT) de CP transitadas (exceto OT)	4 730 171	4 377 118	2 622 086
4 - ODT MLP apresentadas no CP do balanço atendendo a que são exigíveis em cada um dos anos seguintes a)	2 811 167	2 115 461	1 349 462
Diferença (1-2-3+4)	1 270 370	654 576	2 762

a) Os montantes indicados na linha 4 (incluídos na linha 3) respeitam a dívidas que, atendendo à sua natureza (MLP) não deviam estar cabimentadas e comprometidas em cada um dos anos em causa, mas apenas naquele em que passam a ser exigíveis.

Fonte: Documentos de prestação de contas da Autarquia

Anexos, a fls. 30 (indicadores orçamentais 20 e 21) e 32

O valor dos compromissos já assumidos no final de 2014 e ainda não faturados era diminuto (m€ 2,8) e inferior ao dos anos anteriores o que reflete a recuperação da situação financeira.

Em síntese, face ao exposto anteriormente, **podemos afirmar que**, no final de 2014, **o endividamento municipal apresentava um nível adequado e sustentável face ao seu quadro financeiro**, nomeadamente, às receitas orçamentais.

Em sede de contraditório, a Autarquia reforça a evolução positiva verificada ao longo do triénio fruto de " (...) *uma gestão autárquica pautada por uma atividade cada vez mais rigorosa e de equilíbrio orçamental, e, em especial, no triénio objeto de análise por esta auditoria, tem-se procurado diminuir a dívida global da Autarquia (...) [verificando-se] (...) uma sistemática, regular e gradual redução do montante dos mesmos [pagamentos em atraso], cifrando-se atualmente nos 187.942,41 €.* "

Anexos, a fls. 62

2.2.3.2. O stock da dívida de EMLP ascendia, no final dos anos de 2012/2014, respetivamente, a € 3 124 975, € 2 942 181 e € 2 546 439 (decorrendo, no final do último ano, da execução de onze contratos), evolução que traduz uma diminuição de m€ 579 (-18,5%).

Anexos, a fls. 25 e 32

No mesmo sentido, o correspondente **serviço da dívida** (amortizações e juros) registou **um decréscimo de m€ 131 (-23%)**, refletindo-se igualmente de forma positiva no seu peso da **despesa municipal paga** (de 4,4%, para 4,1%).

Anexos, a fls. 29 (indicadores 13 e 14) e 31

No final de 2014, existiam dois EMLP em período de carência (que representam 12% do capital total utilizado do conjunto de EMLP em vigor), mas, nesse exercício, também terminou a amortização de um EMLP (m€ 778, cujo capital utilizado representava cerca de 10% da grandeza indicada), pelo que, a manter-se o atual quadro de EMLP, **é previsível que o respetivo serviço da dívida cresça ligeiramente nos próximos anos.**

No contraditório, a Autarquia considera que o serviço da dívida se irá manter, " (...) *em princípio, estável (...) e que, já no decorrer do ano de 2015, decresça em relação ao ano imediatamente anterior.* ", sem , no entanto, apresentar qualquer evidência que sustente a afirmação formulada.

Anexos, a fls. 63

Ora, atendendo ao mapa de empréstimos constante dos documentos de prestação de contas de 2014 e um vez que, como já referimos, o valor do capital utilizado sujeito a amortização vai aumentar 2 pp, é, de facto, previsível que o serviço da dívida cresça na mesma proporção nos próximos anos, pelo que mantemos as asserções efetuadas.

2.2.3.3. Quanto a ECP, a Autarquia não tinha qualquer stock de dívida desta natureza no final dos exercícios de 2012/2014, apesar de ter contratado, utilizado e amortizado, em 2014, um empréstimo dessa natureza para suprir dificuldades de tesouraria.

Anexos, a fls. 22 e 32

2.2.3.4. Entre 2012/2014, as " outras dívidas a terceiros " decorrentes de operações orçamentais, (dívida administrativa/comercial), diminuíram de forma significativa (M€ 2,1 e -45%), passando de € 4 730 171 para € 2 622 086.

Anexos, a fls. 32

O **peso dessas dívidas na despesa total realizada também decresceu**, tendo passado de **29% para 21%**.

Anexos, a fls. 30 (indicador 23)

2.2.3.4.1. 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 18 – Saldos reais de operações orçamentais

DESCRIÇÃO	Un: euro		
	2012	2013	2014
1 - Saldo final de operações orçamentais	7 631	69 786	24 262
2 - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP (exceto OT)	4 730 171	4 377 118	2 622 086
Diferença (1-2)	- 4 722 541	- 4 307 333	- 2 597 824

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 30 (indicador 22)

Assim, **entre 2012 e 2014**, o **MB apresentou sistemáticos e relevantes saldos reais negativos de operações orçamentais**, ainda que decrescentes, situação que evidencia e confirma a **falta de capacidade para fazer face**, atempadamente, **ao pagamento das " outras dívidas a terceiros "** originariamente de CP.

Da situação descrita, bem como a existência de compromissos assumidos sem FD, resulta a **oneração indevida dos orçamentos futuros**, com a transferência de dívida assumida que devia ser paga por um dado orçamento anual para os subsequentes.

No âmbito do contraditório, a Autarquia considera que o saldo real de operações orçamentais " (...) no final de 2014, (...) se cifrava nos M€ 1,8 negativos, se for considerado que (conforme resulta também das observações ao indicador 22 da folha 30 dos anexos ao Relatório) existem cerca de m€ 800 que poderiam ter sido relevados como dívida de médio e longo prazo no Balanço de 2014. "

Anexos, a fls. 63

Ao que tudo indica, terá existido, por parte do Município, uma incorreta interpretação das observações ao aludido indicador 22 (que relaciona as mesmas grandezas indicadas no quadro) que esclarecem que este " *Mede o grau de cobertura do saldo final da gerência em relação às dívidas a fornecedores e empreiteiros, que têm sempre a natureza originária de curto prazo, não obstante poderem ter sido consideradas ao nível do MLP no balanço* ".

Anexos, a fls. 30

Tal significa que, mesmo que determinado crédito seja apresentado no passivo de MLP, caso se trate de uma dívida que tenha uma natureza originária de CP continua a relevar para o montante das " outras dívidas a terceiros originariamente de CP " como deverá ser o caso dos m€ 800 apontados pelo MB, pois nada foi referido sobre a natureza inicial da dívida.

Face ao exposto, mantemos as afirmações vertidas no projeto de relatório.

2.2.3.4.2. Os prazos médios de pagamento (**PMP**) a **terceiros**, segundo os indicadores adotados pela IGF ³³, evoluíram entre **2012/2014**, da seguinte forma:

Figura 19 – Prazos médios de pagamento

INDICADORES	2012	2013	2014	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
Prazo médio de pagamento	307	272	336	29 dias
Prazo médio de pagamento (incluindo aquisições em leasing)	309	273	337	27 dias
Prazo médio de pagamento de imobilizado	128	163	933	806 dias

Fonte: Balanços, demonstrações de resultados e balancetes finais

Anexos, a fls. 33 (indicadores 4 a 6)

O **PMP a terceiros aumentou 29 dias**, situando-se, **no final de 2014**, em **336 dias** ³⁴, valor que **excede largamente os parâmetros legalmente previstos** ³⁵, refletindo a já referenciada falta de capacidade para solver atempadamente os seus compromissos.

Por sua vez, **o PMP a fornecedores**, apurado de acordo com a fórmula adotada na RCM n.º 34/2008 de 14/fev ³⁶, era, no final de **2013 e 2014**, de acordo com a informação prestada pela **Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL)** ³⁷, de, respetivamente, **223 e 198** dias.

No contraditório, a Autarquia atualiza o PMP " (...) constante na ficha do Município de Bombarral referente ao 3º trimestre de 2015 se cifra nos 132 dias, tendo reduzido em 143 dias o prazo médio de pagamentos em período homólogo (275 dias) " e refere que " (...) em linha com as políticas que tem vindo a desenvolver nos últimos anos, pretende reduzir o prazo médio de pagamentos para os parâmetros legalmente previstos. "

Anexos, a fls. 63 e 66

2.2.3.4.3. Da análise à **situação financeira de CP da Autarquia** com base na **informação patrimonial resulta**, quanto aos **indicadores de liquidez** ³⁸, o seguinte:

³³ A IGF efetua o apuramento do PMP a terceiros (e não apenas a fornecedores/empregados) com base numa metodologia distinta da que decorre da Resolução de Conselho de Ministros (RCM) n.º 34/2008 (cfr. notas do indicador utilizado pela IGF que consta dos Anexos a fls. 33).

³⁴ Resultado que passa para 289 dias caso se exclua, do numerador, o valor da dívida relativa às unidades de participação no FAM.

³⁵ 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 17/fev e, atualmente, o DL n.º 62/2013, de 10/mai).

³⁶ Publicada no 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.

³⁷ Extraída do SIIAL em ago/2015.

³⁸ Que se destinam a medir a capacidade da entidade para solver atempadamente os seus compromissos de CP.

Figura 20 – Indicadores de liquidez

INDICADORES	2012	2013	2014	VARIACÃO NO TRIÉNIO
Liquidez geral	17%	21%	38%	21,25 pp
Liquidez reduzida	15%	19%	33%	18,06 pp
Liquidez imediata	3%	4%	5%	2,36 pp

Fonte: Balanços, demonstrações de resultados e balancetes finais

Anexos, a fls. 33 (indicadores 1 a 3)

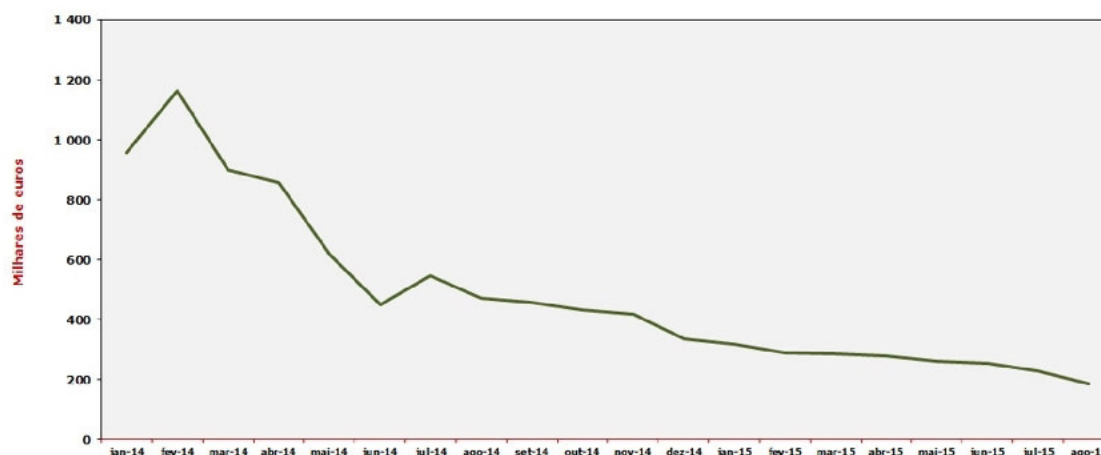
Assim, os **indicadores de liquidez** apresentaram, em 2012/2014, resultados muito **aquém dos parâmetros** geralmente tidos como referência **de uma situação de equilíbrio financeiro de CP**, mostrando-se sistematicamente **desrespeitada**, de forma significativa, **a regra do equilíbrio financeiro mínimo**³⁹, o que é revelador e confirma, nesta perspetiva, a **incapacidade do MB para solver atempadamente os seus compromissos de CP**.

De facto, **não existe**, em nenhum dos exercícios indicados, **ajustamento entre as dívidas de CP e a correspondente liquidez do ativo**, situação que se repercute negativamente sobre a (in)capacidade da Autarquia para cumprir atempadamente os seus compromissos dessa natureza.

Os resultados apurados não são mais do que a consequência direta e necessária da **violação sistemática do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial** (no que respeita à execução global do ano), a que aludimos no item 2.2.1.5..

Na sequência dos resultados das análises anteriores, verificamos ainda o montante dos **pagamentos em atraso**, que, de acordo com o SIAL, teve a seguinte evolução:

Figura 21 – Pagamentos em atraso



³⁹ 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.

Assim, os **pagamentos em atraso** apresentaram uma trajetória descendente ao longo do período, mantendo-se, no entanto, em ago/2015, no montante de **m€ 188**.

Anexos, a fls. 34

2.2.3.4.4. O desequilíbrio financeiro de CP a que já aludimos tem levado a que os fornecedores e empreiteiros:

- ✓ Celebrem **acordos de pagamento com a Autarquia e contratos de factoring** com entidades financeiras, que ascendiam, no final de 2014, a, respetivamente, **m€ 1,35 e m€ 63**.

Anexos, a fls. 35

- ✓ Entre **2012/2014**, liquidem **juros de mora** no montante de, pelo menos, **m€ 412**, dos quais foram **pagos m€ 384 e estando ainda em dívida**, no final do último ano indicado, cerca de **m€ 105**.

Anexos, a fls. 36

Em sede de contraditório, a Autarquia reconheceu o desequilíbrio de CP, tendo informado que a dívida desta natureza " (...) *teria de ser reestruturada para anos seguintes, tendo efetivamente celebrado acordos e planos de pagamento cujos compromissos foram entretanto diferidos para anos futuros, encontrando-se na presente data em cumprimento dos mesmos.* "

Anexos, a fls. 64

2.3. LIMITE LEGAL DA DÍVIDA TOTAL DE 2014

2.3.1. APURAMENTO DO LIMITE LEGAL (DGAL E IGF)

2.3.1.1. A DGAL divulgou o valor do limite da Dívida Total (DT) para 2014, previsto no art. 52º do RFALEI e na LOE desse ano ⁴⁰, que corresponde ao apurado pela IGF:

Figura 22 – Limite da dívida total de operações orçamentais

Un: euro

BASE DE CÁLCULO					
ANOS	RECEITAS CORRENTE COBRADA LÍQUIDA				LIMITE LEGAL DA DT DE 2014
	Município	SM/SIM	Eliminação de eventual duplicação	Média a considerar	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=∑[(2):(4)] / 3	(6)=(5) x 1,5
2011	7 360 442	0	0	7 560 986	11 341 480
2012	7 349 164	0	0		
2013	7 973 353	0	0		

Anexos, a fls. 37

⁴⁰ Art. 97º da Lei n.º 83-C/2013, de 31/dez (LOE_2014).

2.3.2. ENTIDADES RELEVANTES PARA O LIMITE LEGAL DE 2014

2.3.2.1. Atendendo ao disposto no art. 54.º do RFALEI eram suscetíveis de relevar, **para efeitos de limite da DT de 2014**, para além do Município, quatro associações de municípios e uma entidade empresarial.

Todavia, a entidade de natureza empresarial a que aludimos, PISOESTE – Parque de Inertes e Serviços do Oeste, EEIM, foi liquidada e encerrada a 23/dez/2014, pelo que, no final daquele ano, já não contribuiu para a DT do MB ⁴¹.

Face ao exposto anteriormente, **em 2014**, o **perímetro das entidades relevantes para o limite legal da DT do MB** e as respetivas **percentagens de imputação** constam do quadro seguinte :

Figura 23 - Entidades relevantes para o limite da dívida total

IDENTIFICAÇÃO	IMPUTÁVEL AO MUNICÍPIO	
	SIM/NÃO	%
MUNICÍPIO DE BOMBARRAL	SIM	100,00%
AMPV - Associação de Municípios Portugueses do Vinho	SIM	1,30%
CIM Oeste - Comunidade Intermunicipal do Oeste	SIM	5,64%
ANMP - Associação Nacional de Municípios Portugueses	SIM	0,34%
AMD MAIS - Associação de Fins Específicos	SIM	7,14%
PISOESTE - Parques de Inertes e Serviços do Oeste, EEIM	Encerrada em 2014	5,64%

Anexos, a fls. 38 a 42

2.3.3. CONTROLO DO LIMITE DA DÍVIDA TOTAL DE OPERAÇÕES ORÇAMENTAIS

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

Figura 24 – 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	% DE UTILIZAÇÃO	
	Limite legal (art. 52º, nº 1)	DT em 31/12	VMA (art. 52º, nº 3, b))		Limite legal	VMA
(1)	(2)	(3)	(4)=[3]+[(2)-(3)]*20%	(5)	(6)=[5]/(2)	(7)=[5]/(4)
DGAL	11 341 480	7 483 738	8 255 287	5 161 905	46%	63%
IGF	11 341 480	7 498 009	8 266 703	5 227 231	46%	63%

Anexos, a fls. 43

⁴¹ No entanto, para a DT do MB reportada a 1/jan/2014 ainda deve ser considerada a DT desta empresa atendendo a que, no final de 2013, apresentava contas desequilibradas, de acordo com o art. 40º, n.ºs 1 a 4 do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais (aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31/ago).

Assim, em **2014**, o MB cumpriu o regime legal da DT previsto no RFALEI, pois apresentou **taxas de utilização do correspondente limite legal** ⁴² e do **valor máximo admissível para o exercício (VMA)** ⁴³ de, respetivamente, **46% e 63%** ⁴⁴.

Refira-se, no entanto, que a **DT teve uma evolução anual positiva**, pois **diminuiu** cerca de **MC 2,3** respeitando, no final de 2014, quase exclusivamente ao MB (99%).

Anexos, a fls. 44 e 45

2.3.4. CONTROLO DA INFORMAÇÃO PRESTADA À DGAL

2.3.4.1. O MB **cumpriu a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL** para efeitos do apuramento e controlo da evolução do seu endividamento, em especial, do limite legal de **2014**.

2.3.4.2. Os dados reportados à DGAL, **já refletiam, com alguma fiabilidade, a sua situação em termos de DT**, tendo-se apurado, no entanto, as seguintes diferenças:

Figura 25 – Diferenças no reporte da DT (DGAL/IGF)

Un: euro

DESCRIÇÃO	DÍVIDA TOTAL		VARIACÃO
	1/jan/2014	31/dez/2014	
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)
1 - DGAL	7 483 738,35	5 161 905,23	- 2 321 833,12
2 - IGF	7 498 008,96	5 227 231,49	- 2 270 777,47
Diferença IGF / DGAL (2-1)	14 270,61	65 326,26	51 055,65

Anexos, a fls. 45

As divergências, no início e final de 2014, resultaram:

- ✓ Das correções efetuadas pela IGF na informação financeira do MB (m€ 64,4);
- ✓ Dos valores de DT incorretamente comunicados à DGAL das entidades relevantes (€ 945).

2.4. ALERTA PRECOCE E MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA

2.4.1. No **final de 2014**, face aos parâmetros estabelecidos no RFALEI, a **situação do MB**, em termos de **alerta precoce** ⁴⁵, era a seguinte:

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.

⁴⁴ Apesar dos valores obtidos pela IGF e pela DGAL serem distintos, em termos percentuais são iguais.

⁴⁵ Cfr. art. 56.º do RFALEI.

Figura 26 – 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)		0,69	[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	73%	< 85% [art. 56º, n.º 3]
		2014	82%	
		Receitas brutas cobradas		X
		Receitas previstas no orçamento final		

Anexos, a fls. 47

Deste modo, **estavam reunidas**, no final de 2014, **as condições legalmente previstas** (taxa de execução da receita orçamental nesse ano e no anterior inferiores a 85%) **para que fosse emitido, pela DGAL, um alerta precoce**⁴⁶, destinado, neste caso, aos " (...) *membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das autarquias locais* (...) ", bem como aos presidentes dos órgãos municipais, que, conseqüentemente, devem informar os respetivos membros na primeira sessão ou reunião seguintes (art. 56º, n.ºs 3 e 1, do RFALEI).

Atendendo ao período em que decorreu a presente ação, não foi possível verificar se a DGAL já emitiu, formalmente, o referido alerta precoce, designadamente para os Presidentes dos órgãos municipais e, conseqüentemente, se informaram os respetivos membros, mas a situação descrita decorre diretamente da informação disponível para os municípios no SIAL, designadamente no *output* designado " Ficha do Município "⁴⁷.

2.4.2. Por sua vez, ao nível dos **mecanismos de recuperação financeira previstos no RFALEI**⁴⁸, atendendo aos parâmetros legalmente estabelecidos, a situação do MB no final de 2014 era a seguinte:

Figura 27 – 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)	0,35	> 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)	0,69	[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. 47

⁴⁶ No prazo de 15 dias a contar da data limite de reporte da informação prevista no art. 78º do RFALEI (art. 56º, n.º 4, do mesmo diploma).

⁴⁷ Este relatório apenas pode ser extraído com o código de utilizador do Senhor Presidente da Câmara Municipal.

⁴⁸ Cfr. art. 57º a 64º do RFALEI, e Lei n.º 53/2014, de 25/ago.

Assim, no final de 2014, o MB **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 MB aprovou e tem em vigor:

- ✓ Uma **Norma de Controlo Interno** ⁴⁹, que contempla um conjunto de regras definidoras das políticas, métodos e procedimentos de controlo, em especial, quanto à área económico-financeira;
- ✓ Um **Regulamento de Inventário e Cadastro do Património** ⁵⁰, que estabelece os princípios de gestão do imobilizado corpóreo e incorpóreo do município, bem como a distribuição das competências pelos diversos serviços municipais;
- ✓ Um **Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas** (PGRVIC) ⁵¹, que foi oportunamente enviado ao Conselho de Prevenção da Corrupção, bem como às restantes entidades previstas na sua **Recomendação n.º 1/2009** ⁵².

Aqueles documentos, não obstante a existência de alguma sobreposição em termos de conteúdo, **são coerentes, articulados** e, de um modo geral, complementares, **mas não estão adequados à atual estrutura organizativa** ⁵³, dado que os mesmos foram elaborados na vigência da anterior estrutura orgânica do Município.

Acresce que o MB não dispõe de nenhum departamento específico ou elemento responsável pela função controlo.

No âmbito do contraditório, o Município informou que:

" Relativamente à Norma de Controlo Interno, a mesma encontra-se numa fase final de reformulação, para devida adequação ao atual quadro legal e também à estrutura vigente dos serviços. Pretende-se ainda no decorrer do presente ano submeter a sua revisão ao órgão competente para a sua aprovação.

Quanto ao Regulamento de Inventário e Cadastro do Património será objeto de idêntico tratamento que a Norma de Controlo Interno.

Relativamente ao Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, foi criado um grupo de trabalho para a revisão do mesmo, conforme Despacho n.º 12/2015, datado de 11/05, que se anexa.

⁴⁹ Aprovada em reunião do órgão executivo de 25/nov/2002, com alterações posteriores.

⁵⁰ Aprovado em reunião do órgão executivo de 8/nov/1999, sem alterações posteriores.

⁵¹ Aprovado em reunião do órgão executivo de 29/dez/2009, sem alterações posteriores.

⁵² Publicada no DR, 2ª Série, de 22/jul.

⁵³ Publicada no DR, 2ª Série, de 16/abr/2014.

O grupo de trabalho designado já iniciou tarefas estando a ser ultimado um documento atualizado e passível de ser mais facilmente monitorizável, para que seja eficaz, prevendo-se a conclusão dos trabalhos no 1º trimestre de 2016.

Na revisão do já citado Plano ter-se-á em linha de conta a respetiva monitorização e a indicação de serviço e/ou elemento responsável pela função de controlo. "

Anexos, a fls. 64, 66 a 69

2.5.2. Do trabalho de campo realizado ⁵⁴ resultaram **algumas fragilidades** que referimos de seguida.

Ao nível do **controlo interno e dos procedimentos contabilísticos**, destacamos o facto de:

- ✓ Não ser apresentado, no passivo de CP do balanço, o valor das amortizações do capital dos contratos de EMLP cujo pagamento se vence em cada um dos anos imediatos;
- ✓ Não existirem instruções escritas relativas ao controlo interno nas áreas relacionadas com o financiamento municipal com recurso aos capitais alheios nem existe qualquer "check list" destinada a controlar o cumprimento dos procedimentos legalmente exigíveis em matéria de contratação de empréstimos.

Anexos, a fls. 52

Quanto ao **PGRCIC**, salientamos as seguintes fragilidades:

- ✓ As medidas previstas destinadas a prevenir os riscos de corrupção não se afiguram adequadas nem estão calendarizadas;
- ✓ Apenas foram aplicadas menos de um terço das medidas propostas;
- ✓ Não foi realizada qualquer monitorização, apesar de estar prevista a elaboração dos respetivos relatórios anuais.

Anexos, a fls. 53

3. CONCLUSÕES

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

3.1. No MB, entre 2012/2014, os **balanços e a restante informação divulgada** nos documentos de prestação de contas já **refletiam, com alguma fiabilidade, a sua situação financeira**, dado que **as correções efetuadas** pela IGF (excluindo a dívida do FAM) **são materialmente irrelevantes** em termos absolutos (2014: **m€ 64,2**) e têm um peso pouco significativo na respetiva dívida total reconhecida contabilisticamente (1%).

(cfr. item 2.1.1.)

⁵⁴ Em especial através da utilização de questionários e da realização de testes de conformidade e substantivos.

3.2. A **receita global disponível** do MB importou, nos anos de **2012/2014**, em, respetivamente, **MC 11,5, MC 10,7 e MC 9,6**, o que espelha uma **diminuição de MC 1,9** (17%).

Contudo, em 2014, **aquelas receitas compreendiam a arrecadação de empréstimos** (receitas não efetivas) de m€ 500, sem as quais a respetiva **variação negativa teria sido de MC 1,7** (-16%).

(cfr. item 2.2.1.1.)

3.2.1. Prática reiterada, ao longo do triénio, não obstante a evolução positiva ocorrida, **de elevado empolamento da previsão das receitas orçamentais**, que continuaram a evidenciar, em 2014, um índice de execução inadequado em termos globais (82%) e muito reduzido na componente de capital (35%), o que **contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL**.

A **execução de qualquer dos orçamentos comportava um risco significativo**, ainda que decrescente, pois **o MB criou, de forma artificial**, ao nível da execução orçamental, **a possibilidade de realização e/ou existência de um montante relevante de despesa** (2014: **MC 2,1**) **sem que existissem meios monetários disponíveis para efetuar o seu pagamento**, potenciando, assim, uma gestão orçamental desequilibrada.

(cfr. itens 2.2.1.2. e 2.2.1.3.)

3.2.2. O **MB violou**, no ano de 2014, **a regra do equilíbrio orçamental prevista no RFALEI em termos previsionais** (pelo menos, na primeira modificação orçamental e 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, é suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, estando o Tribunal de Contas na posse de todos os elementos que permitem a sua apreciação e eventual valorização.

(cfr. item 2.2.1.4.)

3.2.3. O **MB violou**, entre 2012/2014, **o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial** (execução global do ano), **embora o tenha cumprido em termos da execução autónoma do ano**, situação que indicia uma **gestão e execução orçamentais desequilibradas** ao longo desse período, concretizando-se, assim, o risco a que aludimos anteriormente.

(cfr. item 2.2.1.5)

3.2.4. Nesta sequência, o **MB apresentava uma integral rigidez ao nível das despesas orçamentais**, com a conseqüente **inexistência de margem de manobra** para fazer face às demais despesas que, à partida, não se encontram já " vinculadas ".

(cfr. item 2.2.1.6)

3.2.5. Em síntese, o MB, entre 2012/2014, **não manteve uma gestão orçamental prudente de que resultasse a desejável articulação/compatibilização entre o nível de realização e/ou existência da despesa e a efetiva cobrança da receita**.

(cfr. item 2.2.1.8.)

3.3. Entre jan/2014 e ago/2015 foram **assumidos compromissos sem FD de montante materialmente relevante** (2014: M€ 2,2 e 2015: M€ 2,1), facto que é suscetível de **gerar responsabilidade financeira sancionatória**.

(cfr. item 2.2.2.)

3.4. Entre 2012/2014, a **dívida global** de operações orçamentais **do MB decresceu significativamente** (**M€ 2,3** e 29%), passando para cerca de **M€ 5,6**, evolução que resultou, de forma conjugada, do decréscimo de m€ 606 da dívida financeira, e M€ 2,1 das " outras dívidas a terceiros " e do reconhecimento, em 2014, da dívida ao FAM (m€ 426).

Por sua vez, o **endividamento municipal** (considerando a dívida ao FAM) **apresentava**, no período analisado, **um nível adequado e sustentável face ao seu quadro financeiro**, nomeadamente, às receitas orçamentais, sendo de salientar o/a:

- ✓ Período de recuperação da dívida municipal (17 meses);
- ✓ Elevada taxa de cobertura da dívida municipal pela receita total disponível (171%);
- ✓ Dívida municipal " *per capita* " pouco significativa (€ 435).

Saliente-se, ainda assim, que, no final de 2014, a dívida de MLP importava em M€ 2,9 e tinha um peso significativo na dívida total (52%), facto que se repercute na gestão orçamental dos exercícios futuros.

(cfr. item 2.2.3.1.)

3.4.1. O respetivo **serviço da dívida registou**, no mesmo período, **um decréscimo de m€ 131** (23%), sendo, no entanto, expectável que, a manter-se o atual quadro de EMLP, que cresça ligeiramente nos próximos anos.

(cfr. item 2.2.3.2.)

3.4.2. Ao longo do triénio, **o MB manteve uma situação financeira de CP desequilibrada** (com falta de capacidade para cumprir atempadamente os compromissos desta natureza perante terceiros), **com:**

- ✓ **Sistemáticos saldos reais negativos de operações orçamentais** (2014: -M€ 2,6);
- ✓ **PMP a terceiros e a fornecedores que excedem largamente os parâmetros legais** (2014, respetivamente: 336 e 198 dias);
- ✓ **Incumprimento da regra do equilíbrio financeiro mínimo**, com um permanente desajustamento entre as dívidas de CP e a correspondente liquidez do ativo;
- ✓ **Redução gradual dos pagamentos em atraso**, que ascendiam, em ago/2015, a m€ 188.

(cfr. itens 2.2.3.4.1. a 2.2.3.4.3.)

3.4.3. O desequilíbrio financeiro de CP levou a que os fornecedores e empreiteiros tenham celebrado **acordos de pagamento** com a autarquia e com instituições financeiras, **cuja dívida** ascendia, no final de 2014, a **M€ 1,41**.

Para além disso, no triénio **2012/2014**, foram liquidados ao MB **juros de mora** no montante de, pelo menos, **m€ 412**, dos quais foram **pagos m€ 384**.

(cfr. item 2.2.3.4.4.)

3.5. O MB cumpriu, em 2014, o regime legal da DT de operações orçamentais, tendo apresentado taxas de utilização do limite legal e do valor máximo admissível de, respetivamente, 46% e 63%.

(cfr. item 2.3.3.1.)

3.5.1. O MB 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, e a **informação reportada já refletia, com alguma fiabilidade, a sua situação em termos da DT de 2014** (diferença entre os valores apurados pela IGF e os comunicados à DGAL: m€ 65).

(cfr. item 2.3.4.2.)

3.6. No final de **2014**, de acordo com o quadro legal previsto no RFALEI:

- ✓ **Estavam reunidas as condições legalmente previstas para que a DGAL emitisse um alerta precoce** destinado, no caso, aos "*(...) membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das autarquias locais (...)*", bem como aos presidentes dos órgãos municipais (que, conseqüentemente, devem informar os respetivos membros na primeira sessão ou reunião seguintes);
- ✓ O MB **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.)

3.7. O MB aprovou e tem em vigor, nos termos legais, **uma Norma de Controlo Interno, um Regulamento de Inventário e Cadastro do Património e um Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas**, documentos que são coerentes e articulados entre si, mas que se encontram desajustados da atual estrutura dos serviços municipais.

(cfr. item 2.5.)

3.8. Não foi efetuada qualquer monitorização relativamente ao Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas.

(cfr. item 2.5.)

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

(cfr. item 2.5.)

4. RECOMENDAÇÕES

Atendendo às conclusões, entendemos efetuar as seguintes recomendações:

4.1. A regularização, ao nível da informação contabilística do MB, 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), tanto ao nível dos documentos previsionais como de prestação de contas.

(cfr. item 3.2.2.)

4.4. Ponderação de medidas que possam contribuir para uma redução, relevante e estrutural, das despesas municipais que apresentam uma elevada rigidez.

(cfr. item 3.2.4.)

4.5. 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 órgãos 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.)

4.6. Cumprimento integral e sistemático do regime legal consagrado na LCPA, que proíbe, sem exceções, a assunção de compromissos sem FD.

(cfr. item 3.3.)

4.7. Redução dos PMP aos parâmetros legalmente previstos, por forma a cumprir atempadamente os seus compromissos e evitar a ocorrência de custos financeiros.

(cfr. item 3.4.2.)

4.8. 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 MB 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 3.5.1.)

4.9. Revisão da Norma de Controlo Interno, do Regulamento de Inventário e Cadastro do Património e do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas no sentido de proceder à sua articulação e harmonização com a atual estrutura orgânica dos serviços municipais.

(cfr. item 3.7.)

4.10. Realização de uma adequada monitorização relativamente ao grau de implementação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas.

(cfr. item 3.8.)

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

(cfr. item 3.9.)

5. PROPOSTAS

5.1. Em face dos resultados obtidos propomos:

5.1.1. O envio do presente relatório e anexos ao Senhor Secretário de Estado do Orçamento, com sugestão de encaminhamento para o Senhor Secretário de Estado das Autarquias Locais, atentas as matérias objeto de acompanhamento pela Direção-Geral das Autarquias Locais, nomeadamente as constantes dos pontos 3.5.1. e 3.6..

5.1.2. O envio do presente relatório e anexos ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Bombarral, o 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 de Bombarral 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,

A Equipa,

Chefe de Equipa

Assinado de forma
digital por PAULA
IDALINA GARCIA
DUARTE
Dados: 2015.12.15
10:47:30 Z

A Inspetora

Assinado de forma
digital por MARIA
HELENA AMARAL
FONSECA
Dados: 2015.12.15
11:01:38 Z