

CONTROLO DO ENDIVIDAMENTO E DA SITUAÇÃO FINANCEIRA

MUNICÍPIO DE ALCANENA

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

Relatório n.º 2016/1417



Independência

InteGridade

ConFiança

PARECER:

Concordo.

Submeto à consideração do Senhor Inspetor-Geral o presente relatório para, em caso de concordância com as respetivas conclusões e propostas (fls. 35/41), enviar para homologação de S. E. o Secretário de Estado do Orçamento.

Subinspetora-Geral

Assinado de forma digital por ANA
PAULA PEREIRA COSME FRANCO
BARATA SALGUEIRO
Dados: 2016.09.30 16:42:04 +01'00'

Concordo, salientando o/a:

Prática reiterada de empolamento na previsão das receitas orçamentais, materialidade da dívida global da Autarquia e desproporção face ao respetivo quadro financeiro, em especial, as receitas orçamentais, e persistência de situação financeira de CP frágil, mesmo após a adesão ao PREDE/PSF.

Cumprimento, em 2014, do objetivo global visado pelo PSF, apesar da redução de “outras dívidas a terceiros”, entre a data da arrecadação e utilização dos EMLP dos PREDE/PSF e o ano indicado, ser de montante inferior ao do respetivo capital.

Cumprimento do regime legal de endividamento nos anos 2012/2014.

Existência, no final de 2014, das condições legais para que a DGAL emitisse um alerta precoce e para que o MA pudesse recorrer a um processo de saneamento financeiro, mas não se verificava uma situação de rutura financeira

À consideração superior.

Direção de projeto.

Assinado de forma digital por
ALEXANDRE VIRGÍLIO TOMÁS
AMADO

Dados: 2016.09.30 15:23:08 +01'00'

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, sugerindo-se o subseqüente envio ao Município de Alcanena.

O Inspetor-Geral,



Digitally signed by VÍTOR
MIGUEL RODRIGUES BRAZ
Date: 2016.10.28 20:47:34
+01'00'

Relatório n.º 2016/1417

Processo n.º 2014/238/A3/158

CONTROLO DO ENDIVIDAMENTO E DA SITUAÇÃO FINANCEIRA
MUNICÍPIO DE ALCANENA

SUMÁRIO EXECUTIVO

A presente auditoria foi realizada com o objetivo de verificar se o **Município de Alcanena (MA)** cumpriu o regime legal de endividamento municipal e se apresenta uma gestão orçamental e financeira equilibrada e sustentável, tendo resultado do exame efetuado e do exercício do procedimento do contraditório, em especial, as seguintes conclusões:

1. Fiabilidade dos documentos de prestação de contas

1.1. Os balanços do MA, entre 2011/2014, refletiam, com significativa fiabilidade, a sua situação financeira ao nível do passivo exigível, ainda que persistissem outras insuficiências ao nível da adoção do POCAL, de que destacamos a falta de implementação da contabilidade de custos.

Fiabilidade da informação contabilística ao nível do passivo exigível
Falta de implementação da contabilidade de custos

2. Fragilidades ao nível da gestão orçamental e suas consequências

2.1. A receita global disponível da Autarquia importou, entre 2011/2014, respetivamente, em M€ 16,7, M€ 11,7, M€ 11,7 e M€ 11,4 (incluindo a arrecadação de empréstimos, em cada ano de, M€ 5,6, m€ 201, m€ 190 e m€ 300).

Receita global disponível em 2014: M€ 11,4

2.2. Prática reiterada, embora decrescente, de empolamento na previsão das receitas orçamentais, em especial, de capital, ainda que, nos dois últimos anos, com taxas de execução globais já significativas (87% e 88%), o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais do POCAL.

Prática sistemática de empolamento na previsão das receitas orçamentais

Deste procedimento decorre um **risco significativo para o equilíbrio e a sustentabilidade financeira da entidade**, pois **permite, de forma artificial, a realização e/ou existência de relevantes montantes de despesa (2014: M€ 1,6) para além da efetiva capacidade existente para promover o seu pagamento atempado.**

Risco elevado em termos de equilíbrio e sustentabilidade financeira da entidade

2.3. Violação, em 2014, da regra do equilíbrio orçamental do RFALEI em termos previsionais (pelo menos, ao nível do orçamento final), mas com cumprimento ao nível da prestação de contas, ou seja, atendendo à execução orçamental anual.

Violação da regra do equilíbrio orçamental (RFALEI) ao nível de documentos previsionais, mas cumprimento ao nível da prestação de contas

2.4. Violação sistemática, entre 2011/2014, do equilíbrio orçamental em sentido substancial (execução global do ano), mas com uma evolução favorável do resultado deste indicador, em especial, em 2014.

Violação do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial

2.5. Acentuada rigidez ao nível das despesas orçamentais, com inexistentes (2011) ou reduzidas margens de manobra (2014: 26,7%) para fazer face às demais despesas que, à partida, não se encontravam já “ vinculadas ”.

Acentuada rigidez das despesas orçamentais

2.6. Em síntese, o MA, entre 2011/2014, empolou a previsão das receitas orçamentais, mas apresentou uma tendência no sentido de uma gestão orçamental equilibrada, pois, no último ano, já evidencia um significativo ajustamento entre o nível de realização e/ou existência da despesa e o da real cobrança da receita, ainda que tal evolução não possa ser dissociada do recurso aos EMLP contratados no âmbito do PREDE/PSF.

Execução orçamental tendencialmente equilibrada e prudente, em especial em 2014

3. Dívida global desproporcionada face ao quadro financeiro

3.1. A dívida global do MA de operações orçamentais, não obstante ter diminuído entre 2011/2014 (menos M€ 4,8 e 28%), passando para M€ 12,6, continuava a apresentar, no final do último ano, um nível materialmente relevante e desproporcionado atendendo ao seu quadro financeiro e apresentava uma estrutura que se repercute sobre a gestão orçamental dos exercícios futuros.

Dívida global materialmente relevante e desproporcionada face ao quadro financeiro (2014: M€ 12,6)

3.2. Persistia, em 2014, não obstante a anterior adesão ao PREDE/PSF, uma situação financeira de CP frágil, com:

- ✓ Um saldo real de operações orçamentais ainda negativo (2014: m€ 107);
- ✓ Desajustamento significativo entre as dívidas de CP e as disponibilidades.

Porém, o PMP a terceiros e a fornecedores passou a apresentar resultados dentro dos parâmetros legais (48 e 60 dias).

Ainda assim, **Autarquia**, na sequência de atrasos de pagamento a terceiros, **suportou**, entre 2011/2013, **elevados custos financeiros** (liquidação e pagamento de **juros de mora** de, pelo menos, respetivamente, **m€ 129** e **m€ 388**).

Situação financeira de CP que evidencia alguma fragilidade

Juros de mora pagos na sequência de atrasos de pagamento a terceiros (m€ 388)

4. Cumprimento do objetivo global subjacente ao Plano de Saneamento Financeiro

4.1. O objetivo global visado pelo PSF (aprovado em 2011 e no âmbito do qual foi contratado um EMLP de M€ 5) **está a ser atingido de forma paulatina**, atendendo, sobretudo, a que, em 2014, a dívida total e o saldo final de operações orçamentais e de tesouraria apresentam resultados reais mais favoráveis do que os previstos.

4.2. Do recurso aos PREDE/PSF **não resultou**, ao contrário do que seria expectável, uma **diminuição duradoura das “outras dívidas a terceiros” em montante, pelo menos, equivalente ao dos respetivos EMLP**, mas apenas **uma substituição da natureza da dívida** e, inclusivamente, um **relevante incremento do endividamento total**.

Tendência de cumprimento do objetivo global visado pelo PSF

5. Limites legais de endividamento municipal

5.1. Em 2012 e 2013, a **Autarquia cumpriu os limites legais de EL e de ECP, mas ultrapassou os de EMLP**, ainda que, no último caso, tal facto esteja legalmente justificado, pois decorre apenas da dívida dessa natureza contratada no âmbito de mecanismos de recuperação e/ou consolidação financeiras (PREDE/PSF).

O MA também estava sujeito, naqueles exercícios, a um PSF, **tendo cumprido** as metas consagradas naquele documento **para o stock de EL relevante para os limites legais, mas não para o de EMLP**, ainda que por margens mínimas, tendo **cumprido**, neste último caso, a **obrigação legal de redução** de, pelo menos, 10% do excesso que se verificava no início de cada ano.

5.2. Em 2014, o MA **cumpriu o regime legal da dívida total de operações orçamentais** (em termos globais e considerando o valor máximo admissível para o exercício).

5.3. O MA **cumpriu a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL para efeitos de acompanhamento dos limites de endividamento**, mas os **dados reportados não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação**, atendendo, designadamente, à omissão da relativa a entidades relevantes.

Cumprimento, em 2012/2013, dos limites legais de EL e ECP e incumprimento do de EMLP, mas com redução do excesso superior ao exigido

Cumprimento em 2014 do limite legal da dívida total

Prestação de informação incorreta à DGAL

6. Mecanismos de recuperação financeira e alerta precoce

6.1. No final de 2013, o **MA não apresentava**, face ao regime consagrado na LFL, **uma situação de desequilíbrio financeiro conjuntural ou estrutural**, mas, no final de 2014, atendendo ao quadro legal consagrado no RFALEI, **estavam reunidas as condições para que fosse emitido**, pela DGAL, um **alerta precoce** e **podia recorrer** a um processo de **saneamento financeiro**, ainda que **não se encontrasse em situação de rutura financeira**.

Condições, no final de 2014, para a emissão de um alerta precoce e para recurso a saneamento financeiro

7. Norma de Controlo Interno procedimentos contabilísticos

7.1. A atual NCI contempla, entre outros aspetos, um conjunto de regras definidoras das políticas, métodos e procedimentos de controlo, em especial, na área do endividamento, tendo já **subjacente as alterações legislativas entretanto ocorridas**, designadamente através da LCPA e do RFALEI.

7.2. A Autarquia **não dispõe**, de facto, **de nenhum departamento, serviço ou elemento que realize a função controlo interno**, ainda que tal competência esteja formalmente cometida a um serviço municipal.

NCI adaptada às
alterações legislativas

Inexistência da função de
controlo interno

8. Principais recomendações

8.1. Destacamos as **recomendações** que visam, no essencial, **garantir a/o**:

- ✓ Elaboração de orçamentos cada vez mais rigorosos ao nível da receita prevista conjugada com uma execução prudente, visando, em especial, a manutenção de uma gestão orçamental equilibrada;
- ✓ Reforço das medidas que contribuam para o restabelecimento do equilíbrio financeiro, em especial de CP, bem como para um nível de endividamento sustentável, através da adoção de medidas concretas de redução de despesa e de otimização de receita;
- ✓ Adequado reporte de informação financeira à DGAL, atento o papel desta entidade em sede, designadamente, de acompanhamento do limite de endividamento municipal;
- ✓ Efetiva implementação de um serviço ou pessoa responsável pela função de controlo interno.

Principais áreas das
recomendações

ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	6
1. INTRODUÇÃO	7
1.1. ORIGEM E OBJETIVOS	7
1.2. METODOLOGIA.....	7
1.3. CONTRADITÓRIO	8
2. RESULTADOS DA AÇÃO	8
2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS	8
2.1.1. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO FINANCEIRA.....	8
2.1.2. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS	10
2.2. ORÇAMENTO, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA.....	12
2.2.1. PREVISÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL	12
2.2.2. DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIÇÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA	20
2.2.3. PLANO DE SANEAMENTO FINANCEIRO.....	24
2.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL	26
2.3.1. APURAMENTO DOS LIMITES	26
2.3.2. ENTIDADES RELEVANTES.....	27
2.3.3. CONTROLO DOS LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO PREVISTOS NA LFL	28
2.3.4. CONTROLO DO LIMITE DE ENDIVIDAMENTO CONSAGRADO NO RFALEI.....	32
2.3.5. CONTROLO DA INFORMAÇÃO PRESTADA À DGAL	32
2.4. MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA E ALERTA PRECOCE.....	33
2.5. CONTROLO INTERNO E PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS.....	34
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	35
4. PROPOSTAS	41
ANEXOS (FIs. 1 a 102)	

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AM	Assembleia Municipal
AMEGA	Associação de Municípios para o Estudo e Gestão da Água
Cfr	Confrontar
CIMT	Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo
CMA	Câmara Municipal de Alcanena
COMPINENA	Companhia Imobiliária de Alcanena, SA
CP	Curto prazo
CPC	Conselho de Prevenção da Corrupção
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
DTOO	Dívida total de operações orçamentais
ECP	Empréstimos de curto prazo
EL	Endividamento líquido
EMA	Empresa de Melhoramentos de Alcanena, EM
EMLP	Empréstimos de médio e longo prazos
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
LFL	Lei das Finanças Locais
LOE	Lei do Orçamento de Estado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
M€	Milhões de euros
m€	Milhares de euros
MA	Município de Alcanena
MLP	Médio e longo prazos
NCI	Norma de Controlo Interno
PGRCIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
PMP	Prazo médio de pagamento
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
pp	Pontos percentuais
PREDE	Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado
PSF	Plano de Saneamento Financeiro
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RFALEI	Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais
RJAELP	Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais
RJSEL	Regime Jurídico do Sector Empresarial Local
ROC	Revisor Oficial de Contas
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

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 Alcanena (MA), enquadrada no Projeto designado “ Controlo do endividamento e da situação financeira da Administração Local Autárquica ”.

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

1	Exame à qualidade da informação constante da prestação de contas.
2	Análise do comportamento do Município no que respeita à execução orçamental, avaliação da evolução do endividamento municipal, designadamente em termos de empréstimos, <i>leasing</i> e outras dívidas a terceiros, e apreciação da sua situação financeira, em especial, de curto prazo.
3	Controlo do cumprimento do regime de endividamento previsto na Lei das Finanças Locais (LFL) ¹ e no Regime Financeiro das Autarquias Locais (RFALEI) e nas Leis do Orçamento de Estado, em especial no que concerne aos limites legais.
4	Verificação da posição do Município em termos de equilíbrios conjuntural e estrutural e dos mecanismos de alerta precoce e de recuperação financeira previstos, respetivamente, na LFL e no RFALEI.
5	Aferição do cumprimento dos objetivos de eventuais planos de recuperação financeira celebrados no âmbito da LFL 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.

Embora a auditoria incidisse sobre os anos 2011/2013, constituiu, ainda, objeto deste relatório, a análise a informação orçamental e financeira relativa ao exercício de 2014 ² e ³.

1.2. METODOLOGIA

1.2.1. A presente ação baseou-se na metodologia e instrumentos de trabalho consubstanciados no guião “ Controlo do Endividamento Municipal ”, tendo a auditoria englobado a:

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

¹ Lei n.º 2/2007, de 15/01, entretanto, revogada pela Lei n.º 73/2013, de 3/09, que aprova o Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI).

² Ainda que, quanto a este exercício, com base na informação constante dos documentos de prestação de contas e reportada à Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) através no Sistema Integrado de Informação da Administração Local (SIAL). Em qualquer caso, atendendo à evolução do quadro legal, tal alteração implicou uma atualização dos objetivos iniciais.

³ Não foi efetuada a apreciação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCC), dado que já tinha sido objeto de análise pela IGF no âmbito de uma auditoria anterior.

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

Anexos, a fls. 1 a 7

1.3. CONTRADITÓRIO

1.3.1. Nos termos do disposto no art.º 12.º (princípio do contraditório) do DL n.º 276/2007, de 31/07, e dos art.s 19º, n.º 2, e 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF⁴, foi dado conhecimento formal à Senhora Presidente da Câmara Municipal de Alcanena das principais asserções, conclusões e recomendações deste documento, através do envio, em 25/07/2016, do projeto de relatório.

A análise detalhada da resposta recebida, em 11/08/2016, que no essencial não põe em causa as asserções, conclusões e recomendações que haviam sido explicitadas no projeto de relatório consta do presente documento, no qual introduzimos, em alguns pontos específicos, os aspetos que consubstanciam informações ou dados complementares relevantes.

Anexos, a fls. 74 a 102

2. RESULTADOS DA AÇÃO

2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

2.1.1. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO FINANCEIRA

2.1.1.1. Do trabalho realizado⁵, com o objetivo de examinar a **qualidade da informação financeira produzida pelo MA**, resultaram as seguintes **correções** aos dados constantes dos balanços do triénio de 2011/2013⁶:

⁴ Aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010, de 5/04, do Ministro de Estado e das Finanças e publicado no DR, 2ª Série, de 12/04.

⁵ Foram circularizados e reconciliados os saldos:

- ✓ Das entidades que concederam empréstimos de médio e longo prazo (EMLP) ao MA (Caixa Geral de Depósitos, Banco Santander/Totta, Banco Espírito Santo, Caixa Económica Montepio Geral e Direção-Geral do Tesouro e Finanças), com base na informação facultada pelo Revisor Oficial de Contas da Autarquia, que representavam a totalidade da dívida desta natureza no final de 2012.
- ✓ De dezoito credores de outro tipo (fornecedores c/c, fornecedores de imobilizado e outros), cujos créditos representavam, no final do indicado ano, 42% do valor total em dívida desta natureza, tendo-se obtido 100% das respostas (algumas das quais também foram facultadas pelo referido Revisor Oficial de Contas).

Para além disso, foram analisados, neste contexto, alguns eventos específicos e característicos dos municípios atendendo a que, em regra, são tratados de forma incorreta, em especial no que respeita aos valores reconhecidos em investimentos financeiros e na conta de “ acréscimos de custos ”.

⁶ Atendendo a que apenas foi controlada a qualidade da informação dos documentos de prestação de contas de 2012, nomeadamente através dos referidos procedimentos de circularização e reconciliação de saldos, as correções efetuadas em 2011 e 2013 respeitam somente às decorrentes ou identificadas naquele controlo que eram também suscetíveis de afetar esses exercícios e, no caso de 2014, a um evento específico (cfr. infra).

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

Figura 1 – Síntese das correções efetuadas aos balanços

Un: euro

COMPONENTES DO BALANÇO	CONTAS	2011		2012		2013		2014	
		Valor	D/C	Valor	D/C	Valor	D/C	Valor	D/C
ATIVO	41 - Investimentos Financeiros	- 1 003,38	C	- 1 003,38	C	- 1 003,38	C	514 174,04	D
	4x - Imobilizado			19 730,33	D				
FUNDOS PRÓPRIOS	88/59 - Resultados	- 1 969,08	D	- 22 677,19	D	- 1 003,38	D		
PASSIVO	221 - Fornecedores	965,70	C	81 732,68	C				
	261 - Fornecedores de imobilizado			32 367,43	C				
	Outros credores (FAM) - MLP							440 721,04	C
	Outros credores (FAM) - CP							73 453,00	C
	273 - Acréscimos de custos			- 72 695,97	D				

Fonte: Auditoria da IGF

Anexos, a fls. 8 e 9

Salientamos, de entre as correções, as efetuadas, **para mais**, em:

- ✓ **2012:** No **passivo exigível** (dívida comercial/administrativa), no montante de **m€ 114**, que representa 0,7% da dívida total constante do balanço desse exercício ⁷.
- ✓ **2014:** No ativo e passivo exigível, relativamente à **subscrição das unidades de participação no Fundo de Apoio Municipal (FAM)** ⁸, no valor total de **€ 514 174**.

Anexos, a fls. 10 a 23

Realce-se, no que respeita ao investimento financeiro e dívida relativos à subscrição das unidades de participação no FAM, que o Subgrupo de Apoio Técnico à Aplicação do POCAL (SATAPOCAL), através de uma nota explicativa de maio/2015 ⁹, considerou que tal evento devia ter sido reconhecido contabilisticamente pelos Municípios em 2014.

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

Ora, o MA apenas reconheceu contabilisticamente este evento em 2015, 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 e considerámo-lo para efeitos da nossa análise.

2.1.1.2. Para além disso, tendo em conta o disposto no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL ¹⁰), constatámos **algumas insuficiências** com repercussões ao nível da qualidade e fiabilidade da **informação económico-financeira elaborada pelo MA**, nomeadamente a:

- ✓ **Não implementação da contabilidade de custos;**

⁷ Em 2014, na sequência da presente auditoria, o MA regularizou as correções efetuadas pela IGF ao ano anterior.

⁸ Aprovado pela Lei n.º 53/2014, de 25/08. A realização das unidades de participação, de acordo com o previsto no art. 19.º, n.º 1, do indicado diploma, deverá ser efetuada, pelos municípios, em 7 anos.

⁹ Disponível em “<http://www.portalautarquico.pt/pt-PT/alertas/contabilizacao-da-contribuicao-dos-municipios-para-o-capital-do-fam-esclarecimento/>”.

¹⁰ Aprovado pelo Decreto-Lei (DL) n.º 54-A/99, de 22/02.

- ✓ **Reflexão incorreta das faturas**, que dão entrada no início do ano e dizem respeito e datam do ano anterior, **na conta 273 - Acréscimos de custos**, em vez de se reconhecer, desde logo, a dívida ao nível das respetivas contas de terceiros (contas 22 ou 26), ainda que em contas de “recepção e conferência”¹¹.

Anexos, a fls. 24 e 73

2.1.1.3. Em síntese, a análise realizada indicia que, no período abordado, **os documentos de prestação de contas do MA refletem, com significativa fiabilidade, a situação financeira nas rubricas do passivo exigível**, dado que as correções efetuadas não são materialmente relevantes em termos absolutos (2012: m€ 114) e têm um peso pouco significativo na respetiva dívida total reconhecida contabilisticamente (0,7%), sendo, no entanto, de salientar que **persistiam outras insuficiências em termos da adoção do POCAL**.

Em sede de contraditório, o MA reconhece as fragilidades indicadas e informa que “*Os mapas financeiros estão agora elaborados com maior exatidão e fiabilidade*”, pois:

- ✓ “ (...) será dada continuidade ao processo de implementação da Contabilidade de Custos, com vista à sua implementação no início do próximo ano. ”;
- ✓ “ (...) após a realização da auditoria, foram melhorados os procedimentos de modo a que todas as faturas rececionadas no ano n+1, sejam refletidas no ano n, até ao fecho das contas do respetivo período.”.

Anexos, a fls. 74 e 75

2.1.2. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS

2.1.2.1. As componentes dos balanços do MA no quadriénio 2011/2014, após as correções efetuadas pela IGF, apresentaram os seguintes valores e evolução:

Figura 2 – Evolução das componentes dos balanços

Lr: euro

DESCRIÇÃO	2011	2012	2013	2014	VARIÇÃO NO QUADRIÉNIO	
					Montante	%
Acréscimos e diferimentos	1 619,05	2 225 092,07	2 584 906,62	3 116 138,83	3 114 519,78	192367%
Restante ativo	44 599 374,12	42 389 111,57	43 604 868,96	43 278 075,53	- 1 321 298,59	-3%
ATIVO TOTAL	44 600 993,17	44 614 203,64	46 189 775,58	46 394 214,36	1 793 221,19	4%
Dívidas a terceiros	17 541 227,28	16 347 033,12	14 546 933,17	12 680 474,96	- 4 860 752,32	-28%
Provisões	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Acréscimos e diferimentos	4 362 725,80	6 470 648,81	8 450 095,49	8 120 798,22	3 758 072,42	86%
PASSIVO TOTAL	21 903 953,08	22 817 681,93	22 997 028,66	20 801 273,18	- 1 102 679,90	-5%
Património	20 212 487,11	20 212 487,11	20 199 365,82	20 199 031,62	- 13 455,49	0%
Restantes fund. próprios	2 484 552,98	1 584 034,60	2 993 381,10	5 393 909,56	2 909 356,58	117%
FUND. PRÓPRIOS TOTAIS	22 697 040,09	21 796 521,71	23 192 746,92	25 592 941,18	2 895 901,09	13%

Fonte: Balanços e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 25 e 26

Deste modo, no referido quadriénio, constata-se que o(s):

¹¹ Nos documentos de prestação de contas de 2014 refere-se que este procedimento contabilístico começou a ser alterado.

- ✓ **Ativo** apresentou uma **evolução favorável**, com um **crescimento de 4%**, o qual resultou, sobretudo, de um elevado aumento dos acréscimos e diferimentos ¹², das imobilizações corpóreas (2%) e das disponibilidades (263%), evolução que superou a redução das rubricas relativas aos bens de domínio público (-14%) e a investimentos financeiros (-23%), com um peso na variação total de, respetivamente, 174%, 28%, 24%, -119% e -13%;
- ✓ **Passivo evoluiu positivamente**, pois teve um **decréscimo de 5%**, o qual decorreu, em especial, da redução das dívidas a terceiros de MLP ¹³ (-26%) e de curto prazo (-46%), apesar do aumento verificado nos acréscimos e diferimentos ¹⁴, rubricas que contribuíram, respetivamente, em -380%, -61% e 341% para a variação total;
- ✓ **Fundos próprios aumentaram 13%**, para o que contribuiu a evolução verificada ao nível dos resultados (142%) e de subsídios e doações (37%), rubricas que correspondem a, respetivamente, 93% e 8% da variação total.

Assim, no período em análise, **aumentou o nível de financiamento do ativo por fundos próprios** (de 51% para 55%), tendo **diminuído o correspondente grau de dependência do passivo exigível** ¹⁵ (de 39% para 27%).

2.1.2.2. A situação da Autarquia em termos de **endividamento**, quando abordada, de forma articulada, com o ativo líquido e o passivo total, apresenta a seguinte evolução:

Figura 3 – Indicadores de endividamento

INDICADORES	2011	2012	2013	2014	VARIAÇÃO NO QUADRIÉNIO
Endividamento (passivo / ativo líquido)	49%	51%	50%	45%	-4,27
Estrutura de Endividamento I (dívidas MLP / passivo)	73%	65%	57%	57%	-16,24
Estrutura de Endividamento II (dívida financeira MLP / passivo)	73%	65%	57%	55%	-18,35
Estrutura de Endividamento III (dívidas de CP / passivo)	7%	7%	6%	4%	-2,89

Fonte: Balanços e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 27 (indicadores 10 a 13)

Segundo este conjunto de indicadores verifica-se que, no quadriénio em análise, diminuiu o peso:

- ✓ Do passivo no ativo líquido (indicador “ Endividamento ”), que passou de 49% para 45%;
- ✓ Das dívidas de MLP e de curto prazo (CP) no passivo (indicadores “ Estrutura de Endividamento I a III ”), por força, em especial, do aumento dos acréscimos e diferimentos, o que evidencia algum desagravamento da pressão exercida sobre a tesouraria municipal.

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

¹² As contas de acréscimos de proveitos apenas começaram a ser utilizadas em 2012.

¹³ Decorrentes, exclusivamente, de empréstimos de médio e longo prazo (EMLP).

¹⁴ Com especial ênfase para a rubrica “ 2745 – Proveitos Diferidos/Subsídios ao investimento ”, sendo, ainda, de referir que as contas relativas a acréscimos de custos só começaram a ser utilizadas em 2012.

¹⁵ Passivo total menos acréscimos e diferimentos.

Figura 4 – Indicadores de imobilizações

INDICADORES	2011	2012	2013	2014	VARIAÇÃO NO QUADRIÉNIO
Indicador das imobilizações I (capitais permanentes / imobilizado líquido)	89%	89%	86%	89%	0,86
Indicador das imobilizações II (capitais alheios / imobilizado líquido)	40%	40%	34%	30%	-9,82
Indicador das imobilizações III (capitais alheios CP / imobilizado líquido)	3%	4%	3%	2%	-1,46

Fonte: Balanços e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 27 (indicadores 7 a 9)

Os resultados destes rácios mostram que, no final de 2014, o **imobilizado continua a ser principalmente financiado, como é desejável, por capitais permanentes**¹⁶ (indicador das imobilizações I), que são compostos maioritariamente por fundos próprios (apenas 28% de capitais alheios de MLP - indicador de imobilizações II), confinando-se o grau de cobertura por capitais alheios de CP a apenas 2% (indicador de imobilizações III).

2.2. ORÇAMENTO, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA

2.2.1. PREVISÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

2.2.1.1. No **quadriénio de 2011/2014**, as **receitas e despesas previstas/executadas** tiveram a evolução expressa na figura seguinte:

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

RUBRICAS	PREVISÃO / EXECUÇÃO (valores absolutos)								PREVISÃO / EXECUÇÃO (%)				VARIAÇÃO DA EXECUÇÃO NO QUADRIÉNIO	
	2011		2012		2013		2014		2011 2012 2013 2014				(%)	(pp)
	PREVISÃO	EXECUÇÃO	PREVISÃO	EXECUÇÃO	PREVISÃO	EXECUÇÃO	PREVISÃO	EXECUÇÃO	2011	2012	2013	2014	(%)	(pp)
1 - Saldo inicial	25 178	25 178	46 060	46 060	131 479	131 479	184 410	184 410	100%	100%	100%	100%	632%	0 pp
2 - Repos. não abat. nos pagam.	4 104	435	4 137	12 021	4 170	3 998	4 245	4 781	11%	291%	96%	113%	999%	102 pp
3 - Receita Corrente	8 713 336	7 890 469	9 261 915	7 917 382	9 946 767	9 680 647	9 852 809	10 400 185	91%	85%	97%	106%	32%	15 pp
4 - Despesa Corrente	11 430 469	10 780 553	8 200 431	6 908 524	8 651 817	7 494 190	8 563 834	7 702 207	94%	84%	87%	90%	-29%	- 4 pp
5 - Receita de Capital	12 196 338	8 758 717	6 268 570	3 678 943	3 304 308	1 864 350	2 957 317	858 082	72%	59%	56%	29%	-90%	- 43 pp
6 - Despesa de Capital	9 508 487	5 848 187	7 380 251	4 614 403	4 734 907	4 001 873	4 434 947	3 249 533	62%	63%	85%	73%	-44%	12 pp
7 - Receita Total (1+2+3+5)	20 938 956	16 674 800	15 580 682	11 654 405	13 386 724	11 680 474	12 998 781	11 447 458	80%	75%	87%	88%	-31%	8 pp
8 - Despesa Total (4+6)	20 938 956	16 628 740	15 580 682	11 522 927	13 386 724	11 496 064	12 998 781	10 951 740	79%	74%	86%	84%	-34%	5 pp

Fonte: Mapas de controlo orçamental e de fluxos de caixa

Anexos, a fls. 28 a 30

A **receita total disponível** (incluindo o saldo orçamental transitado da gerência anterior) teve, no período referido, uma **diminuição muito acentuada** (cerca de **31%**), tendo ocorrido também uma redução relevante (de 34%) na despesa municipal paga.

Realce-se, no entanto, que as **receitas de capital incluíam**, em todos os anos, a **arrecadação de empréstimos** (receitas não efetivas), no montante de, respetivamente, M€ 5,6, m€ 201, m€ 190 e m€ 300, sem as quais as receitas em cada um dos exercícios seriam, respetivamente, de M€ 11, M€ 11,5, M€ 11,5 e M€ 11.

¹⁶ Ou seja, por fundos próprios e financiamentos de médio e longo prazos.

Em 2011, do valor total arrecadado das receitas de empréstimos, **M€ 5** correspondia aos contratados ao abrigo de um **Plano de Saneamento Financeiro (PSF)** - cfr. infra o item 2.2.3.¹⁷ -, **decorrendo, necessariamente, dessa situação, nesse exercício e nos seguintes, a melhoria dos resultados dos indicadores que têm como variável as “outras dívidas a terceiros”**¹⁸, sem que de tal facto se possa imediatamente concluir que ocorreu uma **evolução positiva ao nível da gestão orçamental do Município.**

2.2.1.2. Nos anos de 2013/2014, o **grau de execução orçamental da receita total disponível apresentou valores significativos** (respetivamente, 87% e 88%), **o que não se verificou em 2011/2012** (80% e 75%), para o que concorreu, essencialmente, a componente das receitas correntes (91%, 85%, 97% e 106%), uma vez que as de capital tiveram uma execução muito inferior e nalguns casos reduzida, em especial, no último ano (72%, 59%, 56% e 29%).

De qualquer modo, **face aos valores previstos, não foram arrecadados**, nos anos de 2011/2014, **elevados montantes de receita**, resultando esta situação essencialmente das seguintes rubricas:

Figura 6 – Principais receitas previstas e não arrecadas

Un: euro

RUBRICAS	2011		2012		2013		2014	
	Verbas não executadas	Peso no desvio total	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	902 070	21%	800 000	20%	914 899	54%	975 492	63%
07. - Venda de Bens e Serviços Correntes	506 035	12%	1 081 764	28%	399 158	23%	295 573	19%
10.03.07. - Participação comunitária em projetos cofinanciados	1 452 309	34%	1 512 545	39%	249 219	15%	488 881	32%
12.05. - Empréstimos a curto prazo	56 168	1%	99 000	3%	99 000	6%		
12.06. - Empréstimos a MLP	542 422	13%						
Total das rubricas indicadas/peso no desvio total	3 459 004	81%	3 493 309	89%	1 662 276	97%	1 759 946	113%
Desvio total no orçamento	4 264 156		3 926 276		1 706 250		1 551 323	

Fonte: Mapas de controlo orçamental

Anexos, a fls. 28

Assim, o MA teve, entre 2011/2014, não obstante a evolução positiva ocorrida, uma **prática reiterada de empolamento na previsão das receitas orçamentais, em especial na componente de capital, o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL.**

2.2.1.3. Os **desvios registados, entre 2011/2014, na execução da receita orçamental face ao previsto** permitiam, em **sede de realização das despesas**, a seguinte situação:

Figura 7 – Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível

Un: euro

RUBRICAS	EXERCÍCIOS				% DE COBERTURA DA DESPESA PREVISTA (1/2) * 100			
	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
1 - Receita total efetivamente disponível	16 674 800	11 654 405	11 680 474	11 447 458	80%	75%	87%	88%
2 - Despesa orçamental prevista	20 938 956	15 580 682	13 386 724	12 998 781				
Diferença (1-2)	- 4 264 156	- 3 926 276	- 1 706 250	- 1 551 323				

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

Anexos, a fls. 30

¹⁷ Para além disso, o MA já tinha recorrido, em 2009, ao Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado (PREDE), que foi aprovado pela Resolução de Conselho de Ministros (RCM) n.º 191-A/2008, publicada no DR, 1ª Série, a 27/11/2008, resultando o respetivo regime legal da conjugação daquele documento com a RCM n.º 34/2008, de 22/02, tendo contraído EMLP com um capital de M€ 2,9.

¹⁸ Com sejam, no contexto deste item, os relacionados com o equilíbrio orçamental em sentido substancial e a vinculação orçamental, pois os montantes que passam para dívida de MLP deixam de influenciar o resultado destes indicadores.

A Autarquia, no quadriénio em análise, **através do mencionado empolamento na previsão das receitas orçamentais, criou, de forma artificial, a possibilidade formal de realização e/ou existência de despesas de valor significativo para o pagamento das quais não existiam, de facto, disponibilidades financeiras, potenciando, assim, uma gestão orçamental desequilibrada.**

Tal risco, apesar de decrescente, mantinha-se, em 2014, em montante materialmente relevante (M€ 1,6), valor que corresponde a cerca de 14% da respetiva receita total disponível.

Acresce que, entre 2012/2014, a situação não pode ser justificada apenas pelas dívidas de natureza administrativa (ou comercial) de CP transitadas de exercícios anteriores, já que, segundo a informação financeira do MA, estas importavam, no início de cada um dos anos indicados, em, respetivamente M€ 1,3, M€ 1,3 e M€ 1,2.

Deste modo, através da referida **sobreavaliação das receitas, a Autarquia criou a suscetibilidade de serem realizadas, por exemplo em 2014, “ novas despesas ” no montante de, pelo menos, m€ 339**¹⁹, relativamente às quais não existia uma efetiva capacidade de pagamento.

O MA, no contraditório, indica que “ (...) o orçamento do Município de Alcanena, encontra-se tendencialmente mais rigoroso do ponto de vista previsional, comprovado pelas taxas de execução orçamental atingidas no passado ano de 2015 ” ao nível da receita total, corrente e de capital com níveis de 94,8%, 95,4% e 91,5%, respetivamente.

Anexos, a fls. 75 e 88 a 93

2.2.1.4. O MA violou, em 2011, o princípio orçamental do equilíbrio corrente²⁰, isto é, as receitas correntes cobradas não foram suficientes para fazer face às correspondentes despesas pagas²¹, o que já não se verificou nos exercícios de 2012/2013, como se evidencia de seguida:

Figura 8 – Equilíbrio orçamental corrente

Un: euro

Designação	Anos		
	2011	2012	2013
1 - Receitas correntes	7 890 469	7 917 382	9 680 647
2 - Despesas correntes	10 780 553	6 908 524	7 494 190
Saldo (1-2)	- 2 890 084	1 008 858	2 186 457

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

Anexos, a fls. 31

Tal situação, não obstante a evolução positiva ocorrida, é suscetível, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira sancionatória, de harmonia com o previsto no art. 65º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 98/97, de 26/08 (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas - LOPTC).

Contudo, a situação descrita resulta da arrecadação e utilização, no exercício de 2011, do capital de

¹⁹ Diferença entre a “ Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível ”, no valor de M€ 1,6, e o montante de “ outras dívidas a terceiros ” de CP transitadas, de acordo com a respetiva prestação de contas, do exercício de 2013 (M€ 1,2).

²⁰ Previsto na alínea e) do ponto 3.1.1. do POCAL.

²¹ A taxa de cobertura das despesas correntes pelas receitas correntes foi, em 2011, de 73%.

EMLP contraídos ao abrigo do já referido PSF (M€ 5), cuja receita é classificada como de capital, mas que foi utilizada, legalmente, no pagamento, em especial, de despesas correntes.

De qualquer modo, atendendo a que o Tribunal de Contas (TC)²², no exercício das suas competências em sede de verificação dos documentos de prestação de contas, está na posse de todos os elementos que espelham a situação descrita e que permitem a sua apreciação e eventual valorização em sede de responsabilidade financeira, não se justifica a realização de qualquer outra diligência sobre esta matéria.

2.2.1.5. No ano de **2014**, o comportamento do MA em termos **da regra do equilíbrio orçamental prevista no RFALEI** (art. 40º) foi o seguinte:

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

Un: euro

DESCRIÇÃO	CONTROLO DO CUMPRIMENTO DA REGRA DE EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL - 2014	
	Orçamento Final (previsão)	Prestação de Contas (execução)
Desvio	- 465 413,37	943 589,46
Conclusão	Incumprimento	Cumprimento

Fonte: Mapas de controlo orçamental e de empréstimos e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 32 e 33

Foi **violada**, ao nível do **orçamento final**, a **regra do equilíbrio orçamental prevista no RFALEI**, pois a previsão da receita corrente bruta cobrada era inferior à despesa paga da mesma natureza acrescida das amortizações médias dos empréstimos de médio e longo prazos (EMLP), o que **já não se verificou ao nível da prestação de contas**, ou seja, atendendo à execução orçamental.

De qualquer modo, a indicada **violação da regra do equilíbrio orçamental** é suscetível, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira sancionatória, de harmonia com o art. 65º, n.º 1, al. b), da LOPTC.

Saliente-se, no entanto, que o diploma legal que contempla esta regra só entrou em vigor no início de 2014, que as instruções do SATAPOCAL sobre esta matéria já foram divulgadas com o ano em curso e, por fim, que o MA cumpriu-a ao nível da execução orçamental, pelo que não se justifica a realização de qualquer diligência adicional por parte da IGF.

A Autarquia reconhece, no contraditório, que em “ (...) 2014, primeiro ano de aplicação do RFALEI, efetivamente verifica-se o incumprimento do princípio do equilíbrio orçamental no orçamento previsional final “, mas, “ (...) no exercício seguinte, ou seja em 2015, tal situação foi corrigida, verificando já uma situação de cumprimento “, em resultado de “ (...) melhorados procedimentos relacionados com a elaboração dos documentos previsionais e respetivas modificações orçamentais “.

Anexos, a fls. 75 e 76

2.2.1.6. No que respeita à verificação do cumprimento do princípio do **equilíbrio orçamental** numa **perspetiva substancial**²³, os resultados apurados foram os seguintes:

²² Entidade responsável pela efetivação de eventuais responsabilidades financeiras sancionatórias.

²³ 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. alínea b) do ponto 1.2. da metodologia, Anexo a fls. 2).

Figura 10 – Equilíbrio orçamental em sentido substancial

Ano	Execução Autónoma do Ano	Execução Global do Ano
2011	136,5%	92,8%
2012	99,8%	89,9%
2013	102,5%	91,9%
2014	108,9%	99,1%

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 2 e 3 (metodologia) e 31 (em especial, colunas 9 e 10)

O MA cumpriu o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial no que respeita à execução autónoma do ano, mas, atendendo à execução global, violou-o em todos os exercícios, apesar de apresentar, neste indicador, resultados crescentes (a partir de 2012) e muito próximos do limiar exigível, em especial, em 2014.

Realce-se, no entanto, que esta evolução (bem como de outros indicadores relativos à gestão orçamental) não pode ser dissociada da arrecadação e utilização do capital dos EMLP contratados, em 2009 e 2011, no âmbito dos PREDE/PSF (M€ 7,9).

De qualquer modo, o risco potencial, a que aludimos no item anterior, concretizou-se, mas tem vindo a ser reduzido paulatinamente, pois o indicador em análise (em termos da execução global do ano), apresenta, em 2014, um resultado que espelha uma gestão orçamental tendencialmente equilibrada, com um significativo ajustamento entre o nível de realização e/ou existência da despesa (e não somente o seu pagamento) e o da real cobrança da receita (e não à sua mera previsão orçamental).

No contraditório, o MA argumenta que “ (...) atendendo a que os resultados (execução global do ano) são calculados tendo em consideração a dívida de curto prazo, esclarece-se que no exercício de 2013 e seguintes, as respetivas dívidas foram influenciadas pelos valores (...) incluídos nas contas do Município relativa à extinção da empresa municipal “ EMA – Empresa de Melhoramentos de Alcanena “, que ocorreu a 26 de setembro de 2013, cujo total do passivo foi de € 419.368,98 “, que, “ No final do ano de 2013, o valor em dívida (...) com acordos de pagamento era de € 400.609,51. No final do ano de 2014 era no valor de € 215.810,43 e no final de 2015 no valor de € 143.513,89. Todos os acordos de pagamento relacionados com a extinção da EMA são integralmente liquidados até ao final do ano de 2016 “.

Ora, na presente análise não podemos deixar de ter em consideração o volume e o conceito de dívida originariamente de CP, pois, caso o fizéssemos, no limite, a Autarquia, mantendo o mesmo nível de endividamento e a natureza das dívidas, poderia transformar (por sua iniciativa ou não) toda a sua dívida de CP em MLP ²⁴.

Tal procedimento, aliás, levaria a resultados positivos na generalidade dos indicadores adotados em matéria de equilíbrio de CP e, conseqüentemente, a conclusões incorretas sobre a situação financeira da entidade, quando, de facto, não existiu qualquer alteração substancial ²⁵.

²⁴ Ainda que esta possibilidade tenha sido de algum modo limitada pelo disposto no art. 49º, n.º 7, al. c), do RFALEI.

²⁵ No balanço da Autarquia, que consta dos documentos de prestação de contas, aquele tipo de dívidas é totalmente evidenciado no passivo de CP, quando, de acordo com o argumento apresentado, parte da dívida é exigível a MLP e, por isso, deveria ser apresentada como tal naquele documento.

Assim, mantemos a fórmula de cálculo para o apuramento do equilíbrio orçamental em sentido substancial e, por conseguinte, as asserções extraídas, bem como as de todos os indicadores, adotados ao longo do relatório, que têm por base a variável designada de “dívidas originariamente de curto prazo”.

De qualquer forma, é de referir que, ainda que se aceitasse os argumentos tecidos em contraditório e, dessa forma, se procedesse ao recálculo dos indicadores de equilíbrio orçamental, os resultados seriam idênticos aos refletidos na figura anterior, não contrariando, assim, as asserções tecidas pela IGF.

Anexos, a fls. 76

2.2.1.7. Entre 2011/2014, a relação entre as disponibilidades orçamentais e o valor de algumas despesas de carácter regular e de compromissos já assumidos, foi a seguinte ²⁶:

Figura 11 - Vinculação orçamental

Un: euro

DESCRIÇÃO	EXECUÇÃO			
	2011	2012	2013	2014
1 - Despesas de carácter regular				
Despesas com o pessoal	3 952 816	2 788 687	2 974 132	3 021 363
Encargos da dívida financeira de EMLP e locação financeira	1 617 611	1 823 881	1 961 387	2 045 732
Outras	964 361	685 179	679 617	748 540
2 - Outras dívidas a terceiros de CP transitada do ano anterior	5 766 096	1 333 426	1 441 757	1 212 203
3 - Compromissos já assumidos				
No final do exercício anterior e ainda não faturados a)	1 894 877	2 034 542	0	0
Para o exercício no final do anterior (contas 04 e 05)	3 038 196	953 934	1 107 543	1 358 796
4 - TOTAL (1+2+3)	17 233 956	9 619 648	8 164 437	8 386 633
5 - Disponibilidades orçamentais b)	16 674 800	11 654 405	11 680 474	11 447 458
6 - Diferença (5-4)	- 559 157	2 034 757	3 516 037	3 060 825
7 - Percentagem da receita não vinculada (6/5*100)	-3,4	17,5	30,1	26,7

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 e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 34

No início de qualquer dos anos, **o montante global das receitas orçamentais encontrava-se total (2011) ou substancialmente (2012/2014) comprometido** face apenas a um **conjunto de despesas certas ²⁷**, que, em regra, **se repetem em todos os exercícios e que apresentam um elevado grau de inflexibilidade**, situação que seria muito mais negativa caso o MA não tivesse recorrido aos EMLP dos PREDE/PSF.

Tal facto espelha, não obstante a evolução positiva ocorrida, uma **acentuada rigidez ao nível da despesa orçamental** atendendo às receitas orçamentais, com a consequente **redução substancial da margem de atuação da Autarquia em termos da gestão financeira**, designadamente para fazer face às demais despesas municipais que, à partida, não se encontravam já “vinculadas”.

No contraditório, o MA informa que, com o objetivo de obter uma poupança estimada de cerca de m€ 703 com encargos da dívida financeira, “ (...) no decorrer de 2015, (...) contratou e utilizou um empréstimo de Médio Longo prazo no valor de € 4.007.000,00 para substituição dos dois empréstimos contratados com a aprovação do Plano de Saneamento Financeiro no ano de 2011. (...) Este novo empréstimo permitiu substituir os spreads que tinham sido contratados de 5,5% (...) e 6,0% (...) pelo de 1,59% ”.

Anexos, a fls. 76

²⁶ Cfr. ponto 1.2.2 da metodologia, Anexo a fls. 3.

²⁷ 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, pelo que os resultados apresentados não espelham totalmente a real situação do Município nesta matéria.

2.2.1.8. Acresce que, da **comparação**, nos anos de **2011/2014**, **entre os compromissos assumidos no exercício e a soma das despesas pagas com o montante das outras dívidas a terceiros (de curto prazo)**, decorre o seguinte:

Figura 12 – Compromissos assumidos / despesas faturadas (ou equivalente)

Un: euro

DESCRIÇÃO	2011	2012	2013	2014
1 - Compromissos totais assumidos para o exercício	19 996 708	12 905 908	12 269 608	11 790 428
2 - Despesas totais pagas	16 628 740	11 522 927	11 496 064	10 951 740
3 - Outras dívidas a terceiros de CP transitadas (exceto OT)	1 333 426	1 441 757	1 212 203	603 210
Diferença [1-(2+3)]	2 034 542	- 58 776	- 438 658	235 477

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 35 e 36 (indicadores orçamentais 18 e 19) e 37

Atendendo a que, de acordo com o ponto 2.6.1. do POCAL, o registo do compromisso é efetuado na sequência da assunção, face a terceiros, da responsabilidade de realizar determinada despesa, a análise efetuada **indicia a realização e/ou existência de despesas**, em **2012/2013**, no montante de, pelo menos, respetivamente, cerca de **m€ 59 e m€ 439**, **relativamente às quais não foi oportunamente efetuado o compromisso no exercício**, o que já não se verificou em 2014.

Em princípio, tais factos consubstanciam a violação **de princípios e regras orçamentais relativos à execução do orçamento**²⁸, sendo **suscetíveis**, em abstrato, **de configurar um ilícito de natureza financeira (sancionatória)**, de harmonia com o disposto no art. 65º, n.º 1, al. b), da LOPTC.

Saliente-se, que, em 2012, a situação decorre das correções efetuadas pela IGF, essencialmente ao nível da consideração, no passivo exigível de CP, da dívida omitida ou indevidamente relevada em acréscimos de custos (cfr. item 2.1.1.1.).

Acresce que, em 2012/2013, o MA poderia ter registado aqueles compromissos em termos orçamentais, dada a existência de dotação não comprometida no valor de, respetivamente, M€ 2,7 e M€ 1,1.

De qualquer modo, a eventual existência de dívida faturada (ou equivalente) sem, pelo menos, o prévio registo do compromisso respetivo decorre do conjunto de decisões tomadas, ao longo dos anos indicados ou em período anterior, pelos órgãos e entidades legalmente competentes para autorizarem a realização da despesa (ou seja, as Assembleia e Câmara Municipais, o presidente do órgão executivo e, por delegação, os vereadores e mesmo os dirigentes municipais).

Ora, o objetivo e a natureza da análise realizada nesta auditoria (abrangente e genérico) não permite a identificação e a imputação subjetiva, a um indivíduo ou a um órgão, da responsabilidade, quer direta quer subsidiária, pela ocorrência da situação descrita²⁹.

Assim sendo, atendendo ao disposto nos arts 67º, n.º 3, e 62º, em especial, n.º 2, da LOPTC, e dado que o

²⁸ Designadamente o previsto na alínea d) do ponto 2.3.4.2. das Considerações Técnicas do POCAL.

²⁹ O que exigiria uma apreciação exaustiva e casuística aos procedimentos adotados na realização de toda a despesa que se encontrasse em dívida (de curto prazo) no final de cada exercício.

caráter difuso da responsabilidade envolvida não viabiliza a sua efetivação, não se justifica a realização de qualquer outra diligência sobre esta matéria³⁰.

Em sede de contraditório, o MA informou, adicionalmente, que “ (...) o valor em dívida relativo a acordos de pagamento/planos de pagamento existente no final de 2012 era de € 617.475,98 e no final de 2013 era de € 761.793,55. De acordo com a LCPA os valores de planos de pagamento deixaram de estar refletidos em termos orçamentais, sendo o compromisso evidenciado em períodos seguintes, continuando no entanto refletidos em termos de endividamento “.

Apesar de não ter sido remetida qualquer documentação que permita validar os novos dados referidos, ao que acresce o facto do passivo de MLP no balanço da Autarquia não contemplar qualquer montante daquela natureza (sendo toda a dívida comercial/administrativa apresentada no CP), os valores em causa são suscetíveis de justificar a situação de violação descrita nos anos 2012/2013.

Anexos, a fls. 76

2.2.1.9. A análise, com o recurso a um elenco de indicadores, à execução orçamental do MA, reportada ao quadriénio 2011/2014, permite-nos afirmar que aumentou:

- ✓ A percentagem de despesas orçamentais pagas por receitas próprias, bem como o peso destas últimas na receita total cobrada (ambos passaram de 27% para 52% e 50%, respetivamente);
- ✓ O peso dos fundos municipais no total da despesa paga (de 27% para 41%);
- ✓ O peso das despesas totais pagas nos compromissos assumidos para o exercício (de 83% para 93%), ao mesmo tempo que diminuiu o peso destes últimos nas despesas totais realizadas e faturadas (de 111% para 102%).

Anexos, a fls. 35 e 36 (indicadores 1 a 32, em especial, 4, 7, 8, 18 e 19)

2.2.1.10. Em síntese, entre 2011/2014, a **Autarquia empolou**, de forma sistemática, a **previsão das receitas orçamentais, mas apresentou uma tendência no sentido da realização de uma gestão orçamental equilibrada**, pois, no último ano, evidencia um significativo ajustamento entre o nível de realização e/ou existência da despesa (e não somente o seu pagamento) e o da real cobrança da receita (e não à sua mera previsão orçamental), **ainda que tal evolução não possa ser dissociada do recurso, em 2009 e 2011, a EMLP ao abrigo do PREDE/PSF.**

Ainda assim, **persistiam, no último exercício, algumas fragilidades ao nível da gestão orçamental**, atendendo, nomeadamente, aos resultados do indicador de vinculação orçamental, **situação que se repercute sobre a capacidade do MA para fazer face, tempestivamente, aos compromissos de CP assumidos perante entidades terceiras.**

³⁰ Aliás, António Cluny, em “ Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas “, fls. 241 (nota 241), afirma, no que respeita às dificuldades de compatibilização das culturas de auditoria e judiciária, que “ (...) a própria ideia de prova, que numa vertente judicial estrita é objetiva e deve ser, tanto quanto possível, plena, e numa vertente de auditoria pode, em certos casos, bastar-se com métodos indiciários e meramente dedutivos baseados em amostragens. “, acrescentando que se “ (...) tais métodos são mais do que suficientes para permitirem conclusões em sede de auditoria, já do ponto de vista da efetivação de responsabilidade financeira, na falta de elementos de prova objetivos para cada um dos factos que se quer imputar a título de infração a um responsável, eles não são suficientes. “.

2.2.2. DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIÇÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA

2.2.2.1. A dívida global do MA de operações orçamentais, incluindo as correções efetuadas pela IGF (cfr. item 2.1.1.1.), **importava**, no final de **2011/2014**, nos seguintes montantes:

Figura 13 – Composição e evolução da dívida municipal (corrigida pela IGF)

Un: euro

Descrição	2011	2012	2013	2014	Variação 2011/2014		
					Montante	%	
Dívida financeira	- EMLP	16 089 253	14 787 939	13 186 098	11 461 285	- 4 627 968	-28,8%
	- ECP	0	0	0	0	0	-
	- Leasing	0	0	0	0	0	-
	Subtotal	16 089 253	14 787 939	13 186 098	11 461 285	- 4 627 968	-28,8%
Outras dívidas a terceiros	- MLP				440 721	440 721	-
	FAM				73 453	73 453	-
	- CP						
	Subtotal	0	0	0	514 174	514 174	
	- MLP	0	0	0	0	0	-
	Outras	1 333 426	1 441 757	1 212 203	603 210	- 730 216	-54,8%
- CP							
Subtotal	1 333 426	1 441 757	1 212 203	603 210	- 730 216	-54,8%	
Subtotal	1 333 426	1 441 757	1 212 203	1 117 384	- 216 042	-16,2%	
Total geral	17 422 679	16 229 696	14 398 300	12 578 669	- 4 844 010	-27,8%	
Total parcial (exceto FAM)	17 422 679	16 229 696	14 398 300	12 064 495	- 5 358 184	-30,8%	

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 37

Assim, no período em análise ³¹, a **dívida municipal** teve um **decréscimo significativo (M€ 4,8 e 28%)**, passando para **M€ 12,6**, decorrendo essa evolução da simultânea diminuição (M€ 4,6) da dívida financeira (EMLP) e das “ outras dívidas a terceiros ” (m€ 216), ainda que a IGF tenha considerado, em 2014, para efeitos da análise a efetuar, a dívida relativa à participação no FAM (m€ 514).

Realce-se que, no período abrangido pela análise (mais exatamente em 2011), ocorreu uma alteração significativa da estrutura e exigibilidade da dívida municipal na sequência **da arrecadação do capital dos EMLP contraídos** ao abrigo do **PSF (M€ 5)** e da sua aplicação nas finalidades legalmente previstas, com as consequências idênticas, neste contexto, às que referimos na parte final do item 2.2.1.1. ³².

De qualquer modo, o **período de recuperação da dívida total da Autarquia** ³³, que decresceu entre 2011/2014 (considerando a dívida ao FAM), **continuava a apresentar**, no último ano, **níveis elevados**, pois importava em:

- ✓ **15 meses**, tendo em conta as receitas próprias regulares;

³¹ No âmbito do trabalho realizado, foi identificada uma parceria público-privada, consubstanciada num contrato de concessão celebrado, em 2001, com a empresa Luságua Alcanena – Gestão de Águas, SA, tendo como objeto a exploração e gestão do sistema de abastecimento de água do concelho de Alcanena, mas, na respetiva análise, não foram identificados riscos acrescidos, no futuro, para as dívida e despesa municipais (nomeadamente, durante a vigência desse contrato).

³² A melhoria e o agravamento dos resultados dos indicadores que têm como variáveis, respetivamente, as dívidas de CP e de MLP, como sejam, no contexto deste item, os relacionados com a evolução da situação financeira de CP, a relação entre o saldo real de operações orçamentais e o cálculo do prazo médio de pagamento, pois os montantes que passam para dívida de MLP deixam de influenciar o resultado destes indicadores.

³³ Resulta da estimativa do número de meses ou 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.

- ✓ **35 meses**, quando se expurga ao valor daquelas receitas o das despesas rígidas e vinculadas.

Anexos, a fls. 36 (indicadores 27 a 32, em especial, 27A e 30)

Acresce que, em todos os exercícios referidos, **a respetiva receita disponível foi sempre insuficiente para solver toda a dívida municipal**³⁴, com taxas de cobertura de, respetivamente, **96%, 72%, 81% e 95%**, que passam para **64%, 71%, 80% e 92%**, caso não se considere a receita relativa aos passivos financeiros, verificando-se, assim, nesta última perspetiva, uma evolução positiva da situação.

Anexos, a fls. 36 (indicador 23 e 24)

No mesmo período, o indicador **dívida municipal per capita diminuiu**, passando **de € 1 256 para € 907**, mas **continuava a evidenciar um valor relevante**.

Anexos, a fls. 36 (indicador 26A)

Por sua vez, o **peso da dívida municipal**:

- ✓ Em **sentido lato na despesa total paga aumentou em 5 pp** (de 105% para 115%).

Anexos, a fls. 36 (indicador 22A)

- ✓ De **médio e longo prazo** (MLP), que integra os EMLP e, em 2014, também o contributo para o FAM, na **dívida total manteve-se sempre num nível muito significativo** (na ordem dos 95%).

Anexos, a fls. 37

Em síntese, a **dívida global do MA**, apesar de ter diminuído significativamente entre 2011/2014 (M€ 4,8 e 28%), **continuava a importar**, no final do último ano, **num valor materialmente relevante (M€ 12,6)** e **desproporcionado atendendo ao seu quadro financeiro**, nomeadamente às receitas orçamentais, e apresentava uma **estrutura que se repercute e é suscetível de condicionar a gestão orçamental de exercícios futuros**.

A Autarquia, no contraditório, reforça que “ (...) a *tendência de redução da dívida, tem sido de 1,6 M€ por ano* ” e que o valor da “ (...) de *curto prazo no final de 2015 (não considerando o valor de operações de tesouraria, nem o FAM) no valor de € 262.678,40, é considerado pelo Município um valor aceitável e só não é inferior, uma vez que após 31 de dezembro não ocorrem pagamentos por conta do ano anterior de faturas rececionadas após esta data* ”, na medida em que “ (...) *tem procurado efetuar o pagamento atempado das suas obrigações, reavaliando em permanência as despesas fixas e rígidas, procurando manter as que considera indispensáveis ao desenvolvimento das atribuições e competências que são conferidas ao Município* ”.

Anexos, a fls. 77 e 85 a 87

2.2.2.2. O **stock da dívida de EMLP ascendia**, no final de **2011/2014**, respetivamente, a **€ 16 089 253, € 14 787 939, € 13 186 098 e € 11 461 285**, o que traduz um **decréscimo** de cerca de **M€ 4,6** (- 29%).

Anexos, a fls. 37

Ao contrário, o correspondente **serviço da dívida** (amortizações e juros) **aumentou** de forma **significativa** (29%), passando para **€ 2 045 732**³⁵, representando, em 2014, cerca de 19% da despesa total paga.

Anexos, a fls. 35 (indicador 13) e 38

³⁴ Não se desconhece, no entanto, que parte da dívida referida tem a natureza de médio e longo prazo.

³⁵ Evolução que resulta, em especial, do termo do período de carência, no último ano, de dois EMLP (M€ 5).

Atendendo a que não existia, no final do ano indicado, qualquer **EMLP em período de carência, o respetivo serviço da dívida**, a manter-se o atual quadro de contratos desta natureza, **não deverá crescer nos próximos anos**.

2.2.2.3. No que respeita à **dívida de empréstimos de CP (ECP)**, o **MA não tinha qualquer stock em dívida no final dos exercícios de 2011/2014**, apesar de ter contratado, utilizado e amortizado, em cada um dos anos, empréstimos dessa natureza para suprir dificuldades de tesouraria.

Anexos, a fls. 37

2.2.2.4. No final dos exercícios de 2011/2014, o **MA não apresentava** qualquer **stock em dívida** resultante de **contratos de locação financeira**.

Anexos, a fls. 38

2.2.2.5. Entre 2011/2014, as “**outras dívidas a terceiros**” decorrentes de **operações orçamentais** (dívida administrativa e/ou comercial) **diminuíram** (m€ 730 e 55% e m€ 216 e 16%, excluindo ou incluindo, no último ano, a relativa ao FAM), passando, respetivamente, para **m€ 603 e M€ 1,1**.

Anexos, a fls. 37

No mesmo período, o **peso dessas dívidas**, com natureza originária de CP (excluindo, assim, a relativa ao FAM), **na despesa total realizada também decresceu 2 pp** (de **7% para 5%**).

Anexos, a fls. 36 (indicador 21)

2.2.2.5.1. A evolução da **relação entre o saldo final de operações orçamentais e as outras dívidas a terceiros** (originariamente de CP) foi a que se evidencia de seguida:

Figura 14 – Saldos reais de operações orçamentais

DESCRIÇÃO	Un. euro			
	2011	2012	2013	2014
1 - Saldo final de operações orçamentais	46 060	131 479	184 410	495 718
2 - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP (exceto OT)	1 333 426	1 441 757	1 212 203	603 210
Diferença (1-2)	- 1 287 366	- 1 310 278	- 1 027 793	- 107 492

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 35 (indicador 20)

Entre 2011/2014, o MA apresentou **sistemáticos**, ainda que significativamente decrescentes, **saldos reais negativos de operações orçamentais**, facto que evidencia e confirma, **exceto no último ano, a falta de capacidade para fazer face**, atempadamente, **ao pagamento das “outras dívidas a terceiros”** originariamente de CP, sendo ainda de salientar que a situação seria muito mais negativa caso não tivesse recorrido aos EMLP (M€ 7,9) no âmbito dos PREDE/PSF.

De facto, **se estas operações não tivessem sido concretizadas**, os saldos orçamentais negativos seriam ainda mais relevantes³⁶ e, conseqüentemente, **a situação financeira do MA numa perspetiva de CP seria muito mais desequilibrada em qualquer um dos exercícios analisados**.

³⁶ Pois, através do recurso a estes Programas foi transformado um elevado montante de “outras dívidas a terceiros” originariamente de CP em dívida financeira de MLP, que, por isso, deixou de ser considerado neste indicador, e, conseqüentemente, foi transferida dívida assumida que devia ser paga por um dado orçamento anual para os subsequentes.

2.2.2.5.2. Os prazos médios de pagamento (PMP) a terceiros (IGF)³⁷ e a fornecedores (DGAL)³⁸, evoluíram, no período analisado, da seguinte forma:

Figura 15 – Prazos médios de pagamento

INDICADORES		2011	2012	2013	2014	VARIACÃO NO QUADRIÉNIO
IGF	Prazo médio de pagamento a terceiros	74	80	66	48	-27
	Prazo médio de pagamento (incluindo aquisições em locação financeira)	74	80	66	48	-27
	Prazo médio de pagamento de imobilizado	4	40	31	80	75
DGAL	Prazo médio de pagamento a fornecedores (RCM n.º 34/2008)	228	35	38	60	-168

Fonte: Balanços, demonstrações de resultados, balancetes finais e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 27 (indicadores 4 a 6)

Assim, entre 2011/2014, o PMP passou a apresentar, naturalmente (face à arrecadação e utilização do EMLP do PSF), resultados dentro dos parâmetros legalmente previstos³⁹, pois o de:

- ✓ **Terceiros** decresceu 27 dias, passando para **48 dias**;
- ✓ **Fornecedores** diminuiu 168 dias, situando-se em **60 dias**.

Anexos, a fls. 39 e 40

No contraditório, o MA informa que, segundo os seus cálculos, o PMP passou para 14 dias no final de 2015 e 9 dias no final do 2.º semestre de 2016.

Anexos, a fls. 99

2.2.2.5.3. Por fim, os resultados dos indicadores de liquidez⁴⁰ são os seguintes:

Figura 16 – Indicadores de liquidez

INDICADORES	2011	2012	2013	2014	VARIACÃO NO QUADRIÉNIO
Liquidez geral	57%	84%	79%	176%	118,75
Liquidez reduzida	38%	66%	58%	140%	102,07
Liquidez imediata	11%	16%	24%	77%	65,42

Fonte: Balanços, demonstrações de resultados, balancetes finais e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 27 (indicadores 1 a 3)

Os indicadores de liquidez apresentam, entre 2011/2013, resultados muito aquém dos parâmetros geralmente tidos como referência de uma situação de equilíbrio financeiro de CP, mostrando-se

³⁷ A IGF efetua o apuramento do PMP a terceiros (e não apenas a fornecedores/empreiteiros) com base numa metodologia distinta da que decorre da Resolução de Conselho de Ministros (RCM) n.º 34/2008 publicada no Diário da República (DR), I Série, de 22/02.

³⁸ Calculado, por aquela entidade, com base na fórmula prevista na RCM a que aludimos na nota anterior, após a alteração introduzida pelo Despacho n.º 9870/2009, de 6/04, do Ministro de Estado e das Finanças, publicado no DR, II Série, de 13/04, e nos dados reportados pelos municípios.

³⁹ No Código dos Contratos Públicos (aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29/01, e alterado, designadamente, pela Lei n.º 3/2010, de 27/04) prevê-se, nos seus arts. 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 17/02 e, atualmente, o DL n.º 62/2013, de 10/05).

⁴⁰ Que se destinam a medir a capacidade da entidade para solver atempadamente os seus compromissos de CP.

desrespeitada a regra do equilíbrio financeiro mínimo ⁴¹, situação que se **inverteu no ano de 2014**, ainda que apenas quanto aos indicadores de liquidez geral e reduzida.

Com efeito, até **2013, não existia qualquer ajustamento entre as dívidas de CP e a correspondente liquidez do ativo**, quando, **em 2014**, tal facto **ocorre apenas no que respeita às disponibilidades** (não obstante a já referida transformação, em 2011, de M€ 5 de dívida desta natureza em financeira de MLP), repercutindo-se esta situação, em qualquer caso, 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**, em especial até ao final de 2013, **do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial** (execução global do ano) e das fragilidades que ainda persistiam nesta matéria em 2014, pois, se fosse efetuada uma gestão orçamental efetivamente equilibrada, **qualquer dos indicadores de liquidez** apresentaria resultados dentro dos parâmetros mínimos aceitáveis.

2.2.2.5.4. O atraso de pagamento a fornecedores e empreiteiros levou a que fossem **liquidados**, entre 2011/2013, **juros de mora** de, pelo menos, **m€ 129**, tendo sido **pagos m€ 388** (dos quais m€ 320 dizem respeito a exercícios anteriores), encontrando-se em dívida, no final de 2013, cerca de m€ 10.

Anexos, a fls. 41 a 43, em especial, a indicada em último lugar

2.2.2.6. Relativamente a algumas recomendações efetuadas na sequência da apreciação da situação financeira, o MA, no contraditório, refere que “ (...) em 2015 foi implementado novo sistema de faturação centralizado em aplicação informática, com a finalidade de obter uma maior cobrabilidade e controlo da receita municipal nos diversos serviços, com resultados alcançados, bem como implementados sistemas de pagamento através de referências multibanco, com a finalidade de incentivar e facilitar os pagamentos por parte dos clientes/utentes e correspondente redução de custos de cobrança “.

Anexos, a fls. 78 e 79

2.2.3. PLANO DE SANEAMENTO FINANCEIRO

2.2.3.1. O MA aprovou ⁴², por deliberação da Assembleia Municipal (AM) de 29/03/2011, **o recurso a um plano de saneamento financeiro** “ (...) tendo em vista a reprogramação da dívida e a consolidação de passivos financeiros, tendo em conta que o resultado da operação não aumentava o endividamento líquido do Município.” .

Consequentemente, celebrou dois contratos de EMLP com a Caixa Geral de Depósitos, SA (M€ 3,5) e a Caixa Económica Montepio Geral, SA (M€ 1,5), que foram visados pelo Tribunal de Contas em 28/10/2011.

A Autarquia já tinha recorrido, em 2009, como já salientámos, a uma operação de consolidação da dívida comercial e/ou administrativa, com base na adesão ao PREDE, tendo beneficiado de financiamento, através de EMLP, com um capital de M€ 2,9.

⁴¹ 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.

⁴² Ao abrigo do art. 40º da LFL e do art. 3º a 7º do DL n.º 38/2008, de 7/03. Os referidos diplomas legais foram, entretanto, revogados pelo RFALEI, prevendo-se, no entanto, no respetivo art. 86º, que “ Para os contratos de saneamento e reequilíbrio existentes à data da entrada em vigor da presente lei, (...) aplicam-se as disposições constantes da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, e do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de março (....). ”.

Assim, entre 2009/2011, o MA transformou, na sequência do recurso aos PREDE/PSF, um relevante montante (**M€ 7,9**) de dívida comercial/administrativa originariamente de CP em financeira de MLP.

2.2.3.2. No que concerne ao PSF, o MA comprometeu-se a atingir um conjunto diversificado de objetivos ⁴³, podendo constatar-se, quanto aos mais relevantes no contexto da presente auditoria, através da comparação, no final de 2014, dos resultados previstos com os verificados (reais), o seguinte:

Figura 17 – Controlo dos objetivos previstos no PSF para 2014

Un: euro

DESCRIÇÃO	2014		
	PSF	Real	Desvio
Dívida de EMLP	13 125 198	11 461 285	- 1 663 913
Outras dívidas a terceiros (excluindo FAM)	159 209	603 210	444 001
Total	13 284 407	12 064 495	- 1 219 912
Receita cobrada (incluindo saldo orçamental)	12 569 821	11 447 458	- 1 122 363
Despesa paga	12 553 276	10 951 740	- 1 601 536
Custos com pessoal	3 927 469	3 053 540	- 873 929
Fornecimentos e serviços externos	3 121 698	3 115 434	- 6 264
Disponibilidades (saldo final de operações orçamentais e de operações de tesouraria)	137 729	597 523	459 794
PMP (Fórmula do Despacho n.º 9870/2009 do MFAP)	476 (2010)	60	- 416

Fonte: PSF, Relatório de Gestão e auditoria da IGF.

Anexos, a fls. 44

Assim, numa perspetiva geral e integrada, entendemos que o objetivo global constante do PSF está a ser paulatinamente atingido, atendendo, sobretudo, à diminuição da dívida total para os parâmetros previstos e ao aumento do saldo final de operações orçamentais e de tesouraria face ao estimado.

2.2.3.1. Saliente-se, por fim, que a arrecadação, após 2009, das receitas provenientes do capital dos EMLP celebrados ao abrigo dos PREDE/PSF teve o impacto, na evolução das “ outras dívidas a terceiros ”, que decorre da figura seguinte:

Figura 18 - Impacto do financiamento sobre as outras dívidas a terceiros

Un: euro

DESCRIÇÃO	EVOLUÇÃO DE VALORES							VARIÁÇÕES	
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2008 / 2014	2010 / 2014
(A) - Outras dívidas a terceiros	6 828 737	5 820 594	5 766 096	1 333 426	1 441 757	1 212 203	603 210		
(B) - Variação das referidas dívidas face ao valor existente em cada ano anterior e entre 2008/2014 e 2010/2014		- 1 008 143	- 54 498	- 4 432 670	108 331	- 229 554	- 608 993	- 6 225 527	- 5 162 886
(C) - Empréstimos PREDE (capital utilizado)		2 935 013						7 935 013	5 000 000
(D) - Empréstimos PSF (capital utilizado)				5 000 000					
(E) - Variação (sem PREDE/PSF) face a cada ano anterior e entre 2008/2014 e 2010/2014 ((B) + (C) + (D))		- 1 926 870	- 54 498	567 330	108 331	- 229 554	- 608 993	1 709 486	- 162 886

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Tendo como base os exercícios de 2008 e 2010 ⁴⁴, as “ outras dívidas a terceiros ” ⁴⁵ diminuíram, até ao final de 2014, cerca de, respetivamente, M€ 6,2 e M€ 5,2.

⁴³ Sendo o incumprimento dos objetivos previstos suscetível de ser sancionado, nomeadamente com a impossibilidade de contração de novos empréstimos durante um período de cinco anos e de acesso à cooperação técnica e financeira com a administração central, nos termos previstos no art. 40º, n.º 5, da LFL.

⁴⁴ Anos anteriores, respetivamente, aos da arrecadação e utilização dos EMLP referidos.

⁴⁵ Não inclui os montantes relativos a operações de tesouraria e a locação financeira.

Ora, através dos referidos EMLP, o MA **transformou**, como já referimos, **M€ 7,9 de dívida administrativa e/ou comercial em financeira de MLP**, sem os quais a **componente de “outras dívidas a terceiros” de CP teria sofrido**, naquele período (entre o início de 2009 e o final de 2014), **um aumento de cerca de M€ 1,7**.

Assim, do **recurso aos PREDE/PSF não resultou**, ao contrário do que seria expectável, uma **diminuição duradoura do nível das “outras dívidas a terceiros” em montante, pelo menos, equivalente ao do capital dos respetivos EMLP**, mas apenas a **substituição da natureza da dívida** e, inclusivamente, **um relevante incremento do endividamento total do MA**.

A Autarquia, no contraditório, informa que os valores de 2013 incluem a “ (...) *dívida relativa à extinção da Empresa de Melhoramentos de Alcanena em valores superiores a 0,4 M€.*”, o que influencia o cumprimento dos objetivos previstos no PSF.

Anexos, a fls. 79 e 80

De qualquer modo, mantemos a asserção produzida no sentido que os financiamentos PREDE/PSF serviram apenas para substituir dívida de CP por MLP, sem que se verificasse uma real diminuição do nível de endividamento municipal, que, como já referimos, aumentou.

2.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL

2.3.1. APURAMENTO DOS LIMITES

2.3.1.1. Quanto a **2012/2013**, a **DGAL divulgou** na sua página eletrónica **o valor dos limites de EMLP e de endividamento líquido (EL)** previstos na LFL e nas respetivas Leis do Orçamento do Estado (LOE) ⁴⁶.

Todavia, no âmbito da presente auditoria, e ainda que seguindo a metodologia adotada pela DGAL, a IGF efetuou correções ⁴⁷ ao *stock* de EL e de EMLP relevantes, que tiveram impacto no apuramento dos respetivos limites de 2012, o que já não se verificou relativamente a 2013, pelo que os limites adotados pela IGF, naqueles exercícios, como parâmetro para verificação do cumprimento do respetivo quadro legal são os que se apresentam de seguida.

Assim, os **limites de EL** ⁴⁸ são os seguintes:

Figura 19 – Limites de endividamento líquido

Un: euro

ANO	DESCRIÇÃO	ENDIVIDAMENTO LIQUIDO			LIMITE DO ANO
		LIMITE LEGAL DE REFERÊNCIA (LOE_2011)	MONTANTES EM 31/JAN	CORREÇÕES DA IGF	
2012	DGAL	11 860 436	11 674 824		11 674 824
	IGF	11 823 181	11 674 824	- 92 768	11 582 056
2013	DGAL				8 402 709

Anexos, a fls. 10, 45 a 47

⁴⁶ Respetivamente, art. 66º da Lei n.º 64-A/2011, de 30/12, e art. 98º da Lei n.º 66-B/2012, de 31/12.

⁴⁷ Que tiveram origem, por um lado, nas diferenças apuradas na sequência do procedimento de circularização e reconciliação dos saldos de fornecedores e empreiteiros (EL), e, por outro lado, na inclusão de entidades cujas grandezas relevantes não foram reportadas pela Autarquia à DGAL (EL e EMLP).

⁴⁸ Os limites foram apurados, de acordo com a informação da DGAL, nos termos que descrevemos na metodologia da auditoria (Anexos, a fls. 1 a 9, em especial, fls. 5).

Por sua vez, os **limites de EMLP** importam nos seguintes montantes:

Figura 20 – Limites de empréstimos de médio/longo prazos

Livr. euro

ANO	DESCRIÇÃO	EMPRÉSTIMOS DE MÉDIO E LONGO PRAZOS				
		VALORES DE REFERÊNCIA PARA APURAMENTO DO LIMITE		CORREÇÕES DA IGF	RATEIO	LIMITE DO ANO
		LOE_2011	01/JAN/2012			
2012	DGAL	8 020 643	11 769 459		0	7 645 762
	IGF	8 085 186	11 769 459	56 168	0	7 711 142
2013	DGAL					6 722 167

Anexos, a fls. 10, 45 e 48

Quanto ao **limite de ECP** previsto na LFL⁴⁹, a IGF apurou⁵⁰, para **2012/2013**, respetivamente, os montantes de **€ 701 485** e **€ 672 217**.

Anexos, a fls. 49

2.3.1.1. Por sua vez, no que respeita a **2014**, a DGAL divulgou que o **limite da dívida total de operações orçamentais (DT) previsto no RFALEI⁵¹** (que revogou a LFL referida) e na LOE desse ano⁵² importava no montante de **€ 12 667 834**.

Anexos, a fls. 68

2.3.2. ENTIDADES RELEVANTES

2.3.2.1. De acordo com o conceito de **endividamento líquido total** previsto na LFL⁵³, são suscetíveis de relevar, **para efeitos de limites de endividamento de 2012**, para além do **Município**, uma comunidade intermunicipal, uma associação de municípios e duas empresas municipais.

Anexos, a fls. 50

Todavia, o endividamento das **entidades de natureza empresarial** participadas pela Autarquia (COMPINENA – Companhia Imobiliária de Alcanena, SA e EMA – Empresa de Melhoramentos de Alcanena, EM) **apenas relevam para efeitos dos respetivos limites legais caso não apresentem resultados equilibrados**, de acordo, naquele período, com a LFL e o RJAEPL⁵⁴.

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

⁴⁹ Art. 39º, n.º 1, da LFL.

⁵⁰ Cfr. Anexos, a fls. 5, 6 e 49.

⁵¹ Nos arts. 52º a 54º da Lei n.º 73/2013, de 3/09.

⁵² Art. 97º da Lei n.º 83-C/2013, de 31/12 (LOE_2014).

⁵³ Consagrado no art. 36º, n.º 2, alíneas a) e b).

⁵⁴ Art. 36º, n.º 2, al. b), parte final, da LFL, e o art. 40º, n.º 2 a 4, do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais (RJAEPL), aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31/08.

Assim, aplicando, relativamente a **2012**, a **regra de equilíbrio anual de contas**⁵⁵ às empresas participadas pelo MA, verificámos que a EMA, EM cumpre a referida regra, **não contribuindo**, por isso, naquele exercício, **para os limites de endividamento municipal**, o que já não se verifica com a COMPINENA, SA.

Anexos, a fls. 51 e 52

Face ao exposto, o **perímetro das entidades relevantes para os limites legais de endividamento municipal de 2012** e a **respetiva percentagem de imputação** são os seguintes⁵⁶:

Figura 21 - Entidades abrangidas pelo conceito de endividamento líquido total

IDENTIFICAÇÃO	LIMITES		% IMPUTÁVEL AO MUNICÍPIO
	EMPRÉSTIMOS	END. LÍQUIDO	
MUNICÍPIO DE ALCANENA	SIM	SIM	100,00%
CIMT - Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo	SIM	SIM	7,66%
AMEGA - Associação de Municípios para o Estudo e Gestão da Água	SIM	SIM	0,86%
Empresa de Melhoramentos de Alcanena, EM	NÃO	NÃO	98,90%
COMPINENA - Companhia Imobiliária de Alcanena, SA	SIM	SIM	11,71%

Anexos, a fls. 50

2.3.2.2. No que respeita a **2013/2014**, considerámos, relativamente ao perímetro relevante, a informação do SIAL⁵⁷, da qual decorre que o MA reportou, para além do respetivo endividamento, quanto ao:

- ✓ Primeiro ano, a informação relevante apenas da COMPINENA, SA;
- ✓ Segundo ano, a indicada anteriormente e também a de mais dez entidades: ADIRN - Associação para o Desenvolvimento Integrado do Ribatejo Norte, ADSAICA - Associação para o Desenvolvimento das Serras d'Aire e Candeeiros, ANMP - Associação Nacional de Municípios Portugueses, ARTEMREDE - Teatros Associados, Associação Centro Ciência Viva do Alviela, Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo, Federação dos Bombeiros do Distrito de Santarém, Liga dos Bombeiros Portugueses, MEDIOTEJO21 - Agência Regional de Energia e Ambiente da Região do Médio Tejo e Pinhal Interior Sul e RESITEJO - Associação de Gestão e Tratamento de Lixos do Médio Tejo⁵⁸.

Anexos, a fls. 53 e 68

2.3.3. CONTROLO DOS LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO PREVISTOS NA LFL

2.3.3.1. Em 2012/2013, o comportamento do MA em termos do limite de empréstimos de médio/longo

⁵⁵ Consagrada, quanto a 2012 (e, também, a 2013/2014), no art. 40.º, n.º 2, do RJAEP, sendo que esta se considera cumprida desde que o resultado líquido antes de impostos não se apresente negativo ou, caso isso não aconteça, o Município transfira para a empresa, até ao final do mês seguinte à data de encerramento das suas contas, o montante necessário à reposição do equilíbrio (cfr. art 40.º, n.ºs 2 a 4, do RJAEP).

⁵⁶ Cfr. infra o que se dirá sobre a omissão praticada pelo MA ao nível do reporte de informação no que respeita às entidades relevantes, em cada momento, para os limites legais de endividamento.

⁵⁷ Consulta efetuada em 12/02/2016.

⁵⁸ Para além disso, elencou, sem indicar qualquer valor de endividamento, em 2013 e 2014, respetivamente, mais nove e cinco entidades (Anexo, a fls. 53 e 68).

prazos previsto na LFL e nas respetivas LOE foi o seguinte:

Figura 22 – Controlo dos limites de EMLP

Un: euro

ANO	DESCRIÇÃO	LIMITE DE EMLP	STOCK DE EMLP RELEVANTES		% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE EM 31/DEZ	
			Incluindo EMLP para recuperação/consolidação financeiras	Excluindo EMLP para recuperação/consolidação financeiras	Incluindo EMLP para recuperação/consolidação financeiras	Excluindo EMLP para recuperação/consolidação financeiras
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (3) / (2)	(6) = (4) / (2)
2012	DGAL	7 645 762	10 949 774	4 220 806	143%	55%
	IGF	7 711 142	10 993 233	4 264 265	143%	55%
2013	DGAL	6 722 167	9 884 060	3 801 159	147%	57%

Anexos, a fls. 45, 48, 54 a 56

Assim, em 2012/2013, o MA não cumpriu os respetivos limites de EMLP, apresentando taxas de utilização de, respetivamente, 143% e 147%.

Anexos, a fls. 56

De qualquer modo, o MA ultrapassou o limite legal de EMLP apenas por força do stock da dívida de empréstimos contratados ao abrigo de mecanismos de consolidação e/ou recuperação financeira (PREDE/PSF)⁵⁹, facto que justifica, de harmonia com o quadro legal⁶⁰, a situação descrita.

Anexos, a fls. 38

Acresce que a Autarquia encontrava-se sujeita, nesses exercícios, a um PSF, pelo que, em nosso entender, considerando o quadro legal vigente, a aferição do cumprimento do limite legal deve tomar em consideração a trajetória de redução a que se vinculou naquele documento⁶¹.

Atendendo às alterações ocorridas ao nível da fórmula de cálculo do limite legal, o controlo do cumprimento da trajetória de ajustamento prevista no PSF só pode ser efetuado considerando o montante total de EMLP relevante a atingir no final de cada um dos exercícios.

Ora, relativamente aos anos indicados, a situação foi a seguinte:

Quadro 23 – Controlo do objetivo do stock de EMLP previsto no PSF

Un: euro

ANO	STOCK DE EMLP RELEVANTES PARA O LIMITE LEGAL (incluindo EMLP para recuperação/consolidação financeiras)		DESVIO	
	PSF	Real	Valor	%
(1)	(2)	(3)	(4) = (3) - (2)	(5) = (4) / (2)
2012	10 905 980	10 993 233	87 253	1%
2013	9 608 155	9 884 060	275 905	3%

Fonte: PSF e auditoria da IGF

Desta forma, o MA não cumpriu, nos anos de 2012/2013, ainda que por margens mínimas, a meta prevista no PSF para o stock de EMLP relevante para o respetivo limite legal.

⁵⁹ Cujo capital em dívida, em 31 de dezembro de 2012 e 2013, importava, respetivamente, em M€ 6,7 e M€ 6,1.

⁶⁰ Art. 3º, n.º 3, do DL n.º 38/2008, de 7/03.

⁶¹ Cfr. art. 4º, n.º 2, al. d), do DL n.º 38/2008, de 7/03.

A Autarquia, no contraditório, afirma que o “ (...) PSF previa o início de amortização dos empréstimos (...) em dezembro de 2012, no montante mensal de € 39.682, o que face à utilização (...) originou a que a primeira amortização ocorresse apenas em junho de 2013. Ora este desfasamento de 6 meses (...), origina um desvio de € 238.092 (...). O restante desvio (€ 47.571 em 2012 e € 37.813 em 2013) julga-se justificado com o eventual ajuste de amortização de empréstimos MLP de capital variável, em que o valor amortizado foi inferior ao simulado e previsto aquando da elaboração do PSF “.

Anexos, a fls. 80

Realce-se, de qualquer modo, que o MA já tinha ultrapassado, no exercício de 2011, o correspondente limite de EMLP, com uma percentagem de utilização de 147%, situação que, todavia, resultou da contratação e arrecadação, nesse ano, de EMLP para saneamento financeiro a que já aludimos (M€ 5).

Ora, em caso de violação do limite legal de EMLP, o Município “ (...) **deve reduzir, em cada ano subsequente, pelo menos 10% do montante que excede o seu limite de empréstimos, até que aquele limite seja cumprido.** ”^{62 e 63}.

Considerando o **stock de EMLP relevante** (incluindo os contratados ao abrigo de mecanismos de recuperação/consolidação financeiras) **em 2012/2013** e os **respetivos limites legais, o comportamento do MA**, entre o início e o final desses exercícios, **em termos da evolução do excesso**, foi o seguinte:

Figura 24 – Redução do excesso de EMLP

Un: euro

ANO	DESCRIÇÃO	Excesso de EMLP face ao limite legal		Variação entre 1/jan e 31/dez e respetiva % de redução	
		1/jan	31/dez	Variação do excesso	% de redução
2012	DGAL	4 123 697	3 304 012	- 819 685	19,88%
	IGF	4 114 484	3 282 091	- 832 394	20,23%
2013	DGAL	4 227 607	3 161 893	- 1 065 714	25,21%

Nota: □ objetivo previsto no art. 39.º, n.º 3, da LFL, é atingido caso a percentagem de redução seja igual ou superior a 10%.

Anexos, a fls. 57

Assim, o **MA cumpriu**, no final de 2012 e 2013, a **obrigação legal de redução de 10% do excesso que se verificava no início de cada um dos exercícios**.

Saliente-se que estava **excecionado deste limite legal** (e do de EL), no final daqueles anos, um montante de, respetivamente, **M€ 3,8 e M€ 3,3** (que representam 26% e 25% na dívida total desta natureza), pelo que os valores considerados nas análises realizadas são significativamente inferiores aos reais.

⁶² Cfr. art.º 39º, n.º 3, da LFL. O mesmo acontece, aliás, no que respeita ao limite de EL (cfr. art. 37º, n.º 2, da LFL). Esta solução mantém-se no RFALEI no que concerne ao limite legal de endividamento previsto para os municípios (cfr. art. 52º, n.º 3, al. a), da Lei n.º 73/2013, de 13/09).

⁶³ A obrigação de redução do excesso é prospetivada, de acordo com a interpretação e comunicações da DGAL, em termos anuais e autónomos (e não em termos sequenciais e globais face à violação do limite ocorrida num determinado exercício), já que o apuramento do excesso decorre, em todos os casos, da comparação entre a situação do município no início de um exercício face ao limite legal do mesmo, aferindo-se do cumprimento da obrigação de redução pela variação ocorrida, ou seja, o cumprimento da obrigação de redução está intrinsecamente relacionado com a evolução do endividamento relevante num exercício e não ao longo de vários exercícios.

De qualquer modo, face ao exposto, não se justifica, em nosso entender, a realização de qualquer diligência adicional sobre esta matéria.

2.3.3.2. Em **2012/2013**, o MA evidenciou, relativamente ao **limite de endividamento líquido previsto na LFL e nas respetivas LOE**, a seguinte situação:

Figura 25 – Controlo dos limites de EL

Un: euro

ANO	DESCRIÇÃO	LIMITE LEGAL DE EL	EL RELEVANTE EM 31/DEZ	CONTROLO DO LIMITE DE EL 31/DEZ	
				Comparação com o EL relevante	% de utilização
	(1)	(2)	(3)	(4) = (2) - (3)	(5) = (3) / (2)
2012	DGAL	11 674 824	8 567 506	3 107 318	73%
	IGF	11 582 056	8 504 484	3 077 572	73%
2013	DGAL	8 402 709	8 286 528	116 181	99%

Anexos, a fls. 45 a 47, 9, 58 a 64

Assim, **naqueles exercícios o MA cumpriu os limites de EL**, com uma taxa de utilização de, respetivamente, **73% e 99%**.

Acresce que a Autarquia, no âmbito do PSF, também definiu e ficou vinculada, de acordo com o quadro legal, a uma trajetória de redução do EL, tendo sido apurado, relativamente a 2012/2013, o seguinte:

Quadro 26 – Controlo do objetivo de EL previsto no PSF

Un: euro

ANO	STOCK DE EL RELEVANTE PARA O LIMITE LEGAL		DESVIO	
	PSF	Real	Valor	%
(1)	(2)	(3)	(4) = (3) - (2)	(5) = (4) / (2)
2012	10 069 586	8 504 484	- 1 565 102	-16%
2013	8 472 991	8 286 528	- 186 463	-2%

Fonte: PSF e auditoria da IGF

Desta forma, o **MA também cumpriu**, no final daqueles anos, **a meta prevista no PSF para o EL relevante**.

Refira-se, no entanto, que o valor de EL subjacente às análises anteriores é inferior ao respetivo valor total, pois, como já referimos, em 2012/2013, o montante de EMLP excecionados deste limite era de cerca de, respetivamente, M€ 3,8 e M€ 3,3.

Anexos, a fls. 56

2.3.3.3. Por fim, o **MA cumpriu**, em 2012, **o limite legal de ECP**, pois apresentou, em conjunto com as restantes entidades relevantes, uma taxa de utilização máxima, ao longo do ano, de cerca de **31%**, sendo que, no final desse exercício, apenas a empresa COMPINENA, SA tinha dívida dessa natureza.

Em 2013, a informação disponível no SIIAL respeita exclusivamente ao MA, que, no final deste ano, não apresentava qualquer *stock* de dívida de ECP.

Anexos, a fls. 49, 54 e 55

2.3.4. CONTROLO DO LIMITE DE ENDIVIDAMENTO CONSAGRADO NO RFALEI

2.3.4.1. Em 2014, o comportamento do MA ⁶⁴, em termos do regime legal relativo ao limite da dívida total de operações orçamentais (DTOO), foi o seguinte:

Figura 27 – Controlo do limite da dívida total de operações orçamentais

Un: euro

DESCRIÇÃO	RFALEI - DÍVIDA TOTAL DE OPERAÇÕES ORÇAMENTAIS (DTOO) DE 2014					
	LIMITE LEGAL E VALOR MÁXIMO ADMISSÍVEL (VMA)			DT EM 31/DEZ	% DE UTILIZAÇÃO	
	Limite legal (art. 52º, nº 1)	DT em 31/JAN	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	12 667 834	15 455 656	14 898 091	12 213 502	96%	82%

Anexos, a fls. 68

Deste modo, no indicado ano, o MA cumpriu o regime legal da dívida total de operações orçamentais previsto no RFALEI, pois apresentou taxas de utilização do:

- ✓ Correspondente limite legal de 96%;
- ✓ Valor máximo admissível para o exercício de 82%.

Refira-se, ainda, que a evolução, ao longo do ano de 2014, da DTOO relevante para o limite legal foi positiva, pois diminuiu cerca de M€ 3,2.

2.3.5. CONTROLO DA INFORMAÇÃO PRESTADA À DGAL

2.3.5.1. O MA cumpriu a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL para efeitos do apuramento e controlo da evolução do seu endividamento, em especial, dos respetivos limites legais, mas os dados reportados à DGAL, quanto a 2012, não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação.

2.3.5.2. De facto, em matéria de EL apurámos uma diferença global, para menos, de m€ 63, entre os valores apurados pela IGF e os comunicados pela Autarquia e/ou considerados pela DGAL, que resultou:

- ✓ Das correções efetuadas pela IGF, para mais, na informação financeira do MA (cfr. item 2.1.1.), no montante de m€ 42;
- ✓ Da inclusão dos valores não comunicados à DGAL de um conjunto de entidades relevantes (CIMT, AMEGA e COMPINENA, SA), no montante, para menos, de m€ 105.

Anexos, a fls. 65

2.3.5.3. Por sua vez, quanto ao stock de EMLP também verificámos uma divergência, para mais, de m€ 43, resultante da inclusão da informação da COMPINENA, SA, que o MA não comunicou à DGAL.

Anexos, a fls. 66 e 67

2.3.5.4. Realce-se, por fim, que a falta de fiabilidade ao nível da informação reportada à DGAL indicia a existência de fragilidades ao nível do sistema de controlo interno, não estando, aliás, consagrados, ao contrário do que seria exigível, de forma integrada e sistematizada, em nenhum documento elaborado pelo MA, quaisquer procedimentos específicos relativos à identificação das entidades relevantes para os limites legais de endividamento municipal e à recolha da informação necessária ao adequado reporte à DGAL.

⁶⁴ De acordo com os dados reportados à DGAL e disponíveis no SIAL (consulta efetuada em 12/02/2016).

No contraditório, o MA reconhece que “No decorrer da Auditoria (...) teve conhecimento de que não estava a imputar a totalidade das entidades relevantes para efeito do Limite de Endividamento Líquido Municipal, nomeadamente a AMEGA (...) e a CIMT (...)” devido “(...) a uma incorreta interpretação da lei.” e, para efeitos de EMLP, “Relativamente ao contributo da COMPIPENSA, (...) também por incorreta interpretação da lei, não foi incluído o contributo da entidade no limite daqueles empréstimos (...)”, passando a ser incluída no ano seguinte.

Acrescenta, ainda, que “Apesar de os valores dos contribuintes das entidades acima referidas, não terem sido incorporados nos cálculos e conseqüente reporte à DGAL, constata-se que a sua inclusão em nada altera a posição do Município de Alcanena relativamente à situação de cumprimento ou incumprimento dos respetivos limites”, situação que também decorre das asserções formuladas pela IGF.

Por fim, indica que, atendendo às dúvidas que têm surgido relativamente ao universo das entidades relevantes para o reporte do limite da dívida total, optou pelo “(...) reporte de todas as entidades, desde que o Município de Alcanena tenha participação no capital social, ou pagou determinada quota.”, apesar de se confrontar com “(...) alguma resistência por parte de uma ou outra entidade em facultar os dados necessários”.

Anexos, a fls. 81

2.4. MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA E ALERTA PRECOCE

2.4.1. No final de 2013, o MA não se encontrava, de acordo com o quadro legal⁶⁵, numa situação de **desequilíbrio conjuntural** ou **estrutural**, ainda que seja de relembrar que tal facto ocorre já após a adesão aos PREDE/PSF.

Anexos, a fl. 69

2.4.2. Por sua vez, no final de 2014, face aos parâmetros estabelecidos no RFALEI, a **situação do MA**, em termos de **alerta precoce**⁶⁶, era a seguinte:

Figura 28 – Mecanismos de alerta precoce

INDICADORES			SITUAÇÃO FINAL DE 2014	ALERTA PRECOCE (Padrões legais de referência)	
1	Dívida total (DT) de operações orçamentais no final de 2014 (Município + entidades relevantes)		1,45	[1 : 1.5] (art. 56º, n.º 1)	X
	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	87%	< 85% (art. 56º, n.º 3)	
		2014	Receitas previstas no orçamento final		

Anexos, a fls. 70

Deste modo, **estavam reunidas**, no final de 2014, **as condições legalmente previstas para que fosse emitido, pela DGAL, um alerta precoce**⁶⁷ (atendendo ao resultado do indicador 1), destinado, neste caso, aos “(...) membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das autarquias locais (...)”, bem

⁶⁵ Cfr. art.ºs 8º, n.º 1, e 3º, n.º 4, do DL n.º 38/2008, de 7/03.

⁶⁶ Cfr. art. 56.º do RFALEI.

⁶⁷ 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).

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).

Refira-se que, segundo a informação disponível, a DGAL não emitiu, em termos formais e específicos, o referido alerta, mas tal situação decorre diretamente da informação disponível para os municípios no SIAL, designadamente da “ Ficha do Município ” ⁶⁸.

2.4.3. Por sua vez, ao nível dos **mecanismos de recuperação financeira previstos no RFALEI** ⁶⁹, a situação do MA no final de **2014**, atendendo aos parâmetros legalmente estabelecidos, era a seguinte:

Figura 29 – 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) Média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores a 2014	0,09	> 0,75 (art. 58º, n.º 1, b))	
2 Divida total (DT) de operações orçamentais no final de 2014 (Município + entidades relevantes) Média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores a 2014	1,45	[1 : 1,5] (art. 58º, n.º 2) [1,5 : 2,25] (art. 58º, n.º 1, a)) [2,25 : 3] (art. 58º, n.º 3)	X > 3 (art. 61º, n.º 2)

Anexos, a fls. 70 a 72

No final do indicado ano, a Autarquia, atendendo ao quadro legal, **podia recorrer a um processo de saneamento financeiro**, mas **não se encontrava numa situação de rutura financeira**.

2.5. CONTROLO INTERNO E PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS

2.5.1. A atual **Norma de Controlo Interno (NCI)** ⁷⁰ do MA foi aprovada por deliberação da Câmara Municipal de 15/12/2014, tendo entrado em vigor em 1/01/2015.

A referida NCI contempla, entre outros aspetos, um conjunto de regras definidoras das políticas, métodos e procedimentos de controlo, em especial, na área do endividamento, tendo já em consideração as alterações legislativas entretanto ocorridas, designadamente através da LCPA ⁷¹ e do RFALEI.

Acresce que a Autarquia **não dispõe** de nenhum departamento/serviço específico ou elemento **que realize**, de facto, a **função de controlo interno**, ainda que tal competência esteja formalmente atribuída à Divisão de Desenvolvimento Organizacional e Gestão Financeira e Patrimonial.

Anexos a fls. 82

2.5.2. Do trabalho realizado ⁷² resultam **algumas fragilidades ao nível da NCI e dos procedimentos contabilísticos**, que descrevemos em mapa incluído nos Anexos e de que salientamos o facto de não ser apresentado, no passivo de CP do balanço, o valor da amortização de contratos de EMLP, cujo pagamento se vence em cada um dos anos imediatos.

Anexos a fls. 73

⁶⁸ Este relatório apenas pode ser extraído com o código de utilizador do Presidente da Câmara Municipal.

⁶⁹ Cfr. art. 57º a 64º do RFALEI e Lei n.º 53/2014, de 25/08.

⁷⁰ A versão anterior da NCI tinha sido aprovada na reunião de Câmara Municipal de 22/04/2002.

⁷¹ Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (aprovada pela Lei n.º 8/2012, de 21/02).

⁷² Em especial, através da utilização de questionários e da realização de testes de conformidade e substantivos.

Em sede de contraditório, o MA faculta o balanço de 2015 onde demonstra que a respetiva “ (...) a estrutura (...) foi adaptada de modo a espelhar na parte correspondente do curto prazo, o exigível a curto prazo relativo a empréstimos de MLP, assim como no MLP a parte correspondente ao FAM “.

Anexos a fls. 82 e 85

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Atento o que foi exposto, afigura-se pertinente relevar, em termos conclusivos, o seguinte:

3.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS		
CONCLUSÕES	ITENS	RECOMENDAÇÕES
<p>3.1.1. Entre 2011/2014, os balanços do MA refletiam, com significativa fiabilidade, a situação financeira nas rubricas do passivo exigível, dado que as correções efetuadas não são materialmente relevantes em termos absolutos (2012: m€ 114) e têm um peso reduzido na dívida total reconhecida contabilisticamente (0,7%).</p> <p>3.1.2. Persistiam outras insuficiências em termos da adoção do POCAL com repercussões ao nível da qualidade e fiabilidade de informação, designadamente a falta de implementação da contabilidade de custos e a reflexão incorreta das faturas, que dão entrada no início do ano e dizem respeito e datam do ano anterior, em acréscimos de custos.</p>	<p>2.1.1.1. a 2.1.1.3</p>	<p>A) Implementação da contabilidade de custos.</p> <p>B) Reconhecimento contabilístico, no ano a que respeitam (independentemente da data de receção), das faturas ou documentos equivalentes nas adequadas contas de terceiros (contas 22 ou 26), ainda que em subcontas de “ receção e conferência ”.</p>
3.2. ORÇAMENTO, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA		
CONCLUSÕES	ITENS	RECOMENDAÇÕES
<p>3.2.1. A receita global disponível do MA importou, nos anos 2011/2014, respetivamente, em M€ 16,7, M€ 11,7, M€ 11,7 e M€ 11,4 (redução de 31%).</p> <p>Nos referidos anos, aquelas receitas compreendiam a arrecadação de empréstimos (receitas não efetivas), no montante de, respetivamente, M€ 5,6, m€ 201, m€ 190 e m€ 300, sem as quais as receitas apresentariam uma evolução positiva (de 1%).</p>	<p>2.2.1.1.</p>	
<p>3.2.1.1. Prática, nos exercícios de 2011/2014, embora decrescente, de empolamento na previsão das receitas orçamentais, em especial, de capital, ainda que, nos dois últimos anos, com taxas de execução globais já significativas (87% e 88%), o que, ainda assim, contraria o objetivo visado pelas regras previsionais do POCAL.</p>	<p>2.2.1.2. e 2.2.1.3.</p>	<p>C) Elaboração rigorosa dos orçamentos de receita:</p> <p>✓ Fundamentando, de forma adequada, todas as rubricas previstas, independentemente de estarem ou não sujeitas 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 real;</p>

CONCLUSÕES	ITENS	RECOMENDAÇÕES
<p>A execução de qualquer dos orçamentos comportava um risco significativo, pois o MA, através da prática descrita, criou, de forma artificial, a possibilidade, ao nível da execução orçamental, de realização e/ou existência de um montante relevante de despesa (2014: M€ 1,6) sem que existissem meios monetários disponíveis para o seu pagamento, potenciando, assim, uma gestão orçamental desequilibrada.</p>	<p>2.2.1.2. e 2.2.1.3.</p>	<p>✓ Considerando apenas as que apresentem um elevado grau de probabilidade em termos de cobrança efetiva.</p>
<p>3.2.1.2. Incumprimento, em 2011, do princípio orçamental do equilíbrio corrente previsto no POCAL, sendo tal facto suscetível de gerar, em abstrato, responsabilidade financeira.</p> <p>Todavia, esta situação, justificada com a utilização do EMLP do PSF no pagamento de despesas correntes, é do conhecimento do Tribunal de Contas, pelo que não se justifica a realização de qualquer outra diligência.</p>	<p>2.2.1.4.</p>	
<p>3.2.1.3. Violação, em 2014, da regra do equilíbrio orçamental do RFALEI em termos previsionais (pelo menos, ao nível do orçamento final), mas com cumprimento ao nível da prestação de contas, ou seja, atendendo à execução orçamental anual.</p> <p>A violação da indicada regra, em especial, ao nível do orçamento final, é suscetível, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira sancionatória, sendo, no entanto, de salientar que o RFALEI entrou em vigor em 2014, que as instruções do SATAPOCAL sobre essa matéria só foram divulgadas com o ano em curso e que foi cumprida ao nível da execução orçamental.</p>	<p>2.2.1.4.</p>	<p>D) Cumprimento, integral e sistemático, no futuro, do princípio do equilíbrio orçamental.</p>
<p>3.2.1.4. Violação sistemática, entre 2011/2014, do equilíbrio orçamental em sentido substancial (execução global do ano), apesar de tal indicador apresentar resultados crescentes e muito próximos do limiar exigível, em especial, no último ano, ainda que tal evolução não possa ser dissociada do recurso aos EMLP contratados no âmbito dos PREDE/PSF.</p> <p>De qualquer modo, o risco potencial, a que aludimos, concretizou-se, mas tem vindo a ser reduzido paulatinamente, com um resultado, em 2014, do referido indicador, que espelha uma gestão orçamental tendencialmente equilibrada.</p>	<p>2.2.1.6.</p>	<p>E) Controlo rigoroso e contínuo dos níveis de execução orçamental, consubstanciado, em especial, numa execução prudente do orçamento de despesa, com base na cobrança real das receitas e não apenas na sua previsão orçamental, de modo a garantir um efetivo equilíbrio orçamental e, assim, o pagamento atempado dos seus compromissos.</p>

CONCLUSÕES	ITENS	RECOMENDAÇÕES
<p>3.2.1.5. O MA apresentou, em todos os exercícios, uma acentuada rigidez ao nível das despesas orçamentais, com inexistentes (2011) ou reduzidas margens de manobra (2014: 26,7%) para fazer face às demais despesas que, à partida, não se encontravam já “ vinculadas ”.</p>	2.2.1.7.	<p>F) Ponderação e adoção de medidas que possam contribuir para uma redução relevante e estrutural das despesas municipais que apresentam uma elevada rigidez.</p>
<p>3.2.1.6. Índícios da realização e/ou existência de despesas, em 2012/2013, sem que tenha sido efetuado o exigível compromisso (respetivamente, m€ 59 e m€ 439), facto que é suscetível, em abstrato, de consubstanciar um ilícito de natureza financeira.</p> <p>Os montantes em causa correspondem, segundo os serviços municipais, a dívidas exigíveis a MLP por força de celebração de acordos de pagamentos, mas que não são apresentadas como tal, ao contrário do que seria exigível, no balanço municipal.</p> <p>De qualquer modo, atendendo, por um lado, a que tal facto decorre das correções efetuadas pela IGF e que existia dotação orçamental suficiente para o registo desses compromissos, e, por outro lado, ao carácter difuso da responsabilidade envolvida e ao objetivo e natureza da análise efetuada, não se justifica a realização de qualquer outra diligência.</p>	2.2.1.8.	<p>G) Cumprimento sistemático das regras relativas à assunção de compromissos, nomeadamente no que concerne à respetiva proibição sem que existam fundos disponíveis e à exigência de que tal procedimento seja efetuado, salvo nas exceções legalmente previstas, antes do fornecimento dos bens e serviços subjacentes às despesas realizadas.</p>
<p>3.2.1.7. Em síntese, o MA, entre 2011/2014, empolou a previsão das receitas orçamentais, mas apresentou uma tendência no sentido de uma gestão orçamental equilibrada, pois, em 2014, já evidencia um significativo ajustamento entre o nível de realização e/ou existência da despesa e o da real cobrança da receita, ainda que tal evolução não possa ser dissociada do recurso, em 2009 e 2011, a EMLP ao abrigo do PREDE/PSF (M€ 7,9).</p>	2.2.1.9.	
<p>3.2.2. A dívida global do MA de operações orçamentais teve, entre 2011/2014, uma evolução muito favorável (menos M€ 4,8 e 28%), importando, no final do último ano, em M€ 12,6, no qual, no entanto, persistia um(a):</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Relevante período de recuperação da dívida municipal (35 meses); ✓ Reduzida taxa de cobertura da dívida pelas receitas disponíveis (92%); ✓ Significativo, ainda que decrescente, valor da dívida municipal “ per capita ” (€ 907). <p>Realce-se, ainda, que, no final de 2014, a dívida de MLP tinha um peso muito significativo na dívida total (95%).</p>	2.2.2.1.	<p>H) Acompanhamento e controlo rigorosos da evolução e da assunção de nova dívida municipal, de modo a conter e adequar o seu montante ao quadro financeiro da Autarquia, nomeadamente às receitas (designadamente, às realmente disponíveis, ou seja, após a dedução das despesas fixas e rígidas), salvaguardando, assim, o pagamento atempado das suas obrigações.</p> <p>I) Ponderação, nas áreas de atividade ou programas que tenham um maior peso e flexibilidade ao nível da despesa municipal, da adoção de medidas no sentido de descontinuar os que tenham menor impacto negativo sobre os cidadãos ou de diminuir os meios financeiros afetos, de modo a proporcionar uma redução relevante e estrutural na despesa municipal.</p>

CONCLUSÕES	ITENS	RECOMENDAÇÕES
Em síntese, a dívida do MA , apesar de ter diminuído entre 2011/2014, continuava a importar , no final do último ano, num valor materialmente relevante e desproporcionado atendendo ao seu quadro financeiro e apresentava uma estrutura que se repercute e é suscetível de condicionar a gestão orçamental dos exercícios futuros .	2.2.2.1.	
3.2.2.1. O stock da dívida de EMLP diminuiu, de forma substancial , entre 2011/2014 (M€ 4,6 e 29%), tendo passado para M€ 11,5 , enquanto o respetivo serviço da dívida aumentou (m€ 459), mas não é expectável, caso se mantenha o atual quadro de contratos desta natureza, que cresça nos próximos anos.	2.2.2.2.	J) Análise prévia de custo/benefício, que integre, de forma sistemática, a previsão dos custos a suportar com o financiamento, exploração, manutenção e conservação de novos investimentos, em especial, com recurso a financiamento com capital alheio, devendo ser tida em consideração a dimensão intergeracional das decisões político-financeiras.
3.2.2.2. As “ outras dívidas a terceiros ” de operações orçamentais diminuíram entre 2011/2014, (m€ 216 e m€ 730), passando , incluindo ou excluindo, no último ano, a do FAM, respetivamente, para m€ 603 e M€ 1,1 . De qualquer modo, o MA continuava a evidenciar , em 2014, uma situação financeira de CP que reflete alguma fragilidade , pois apresentou: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Um saldo real de operações orçamentais ainda negativo (m€ 107); ✓ Desajustamento significativo entre as dívidas de CP e as disponibilidades. Ao contrário, o PMP a terceiros e a fornecedores passou a evidenciar resultados dentro dos parâmetros legais (2014: respetivamente, 48 e 60 dias). A Autarquia , na sequência de atrasos de pagamento a terceiros, suportou , entre 2011/2013, elevados custos financeiros (liquidação e pagamento de juros de mora de, pelo menos, respetivamente, m€ 129 e m€ 388).	2.2.2.5.	K) Implementação de medidas que contribuam para o restabelecimento do equilíbrio financeiro do MA, em especial de CP, o que pressupõe, designadamente, a: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Otimização da cobrança das receitas municipais (por via da atualização das taxas e preços, da fixação das taxas dos impostos municipais, bem como, sendo caso disso, do aperfeiçoamento dos respetivos processos de liquidação e cobrança); ✓ Racionalização da despesa, através, nomeadamente, da: <ul style="list-style-type: none"> • Análise e ponderação sistemáticas, independentemente da respetiva natureza, da necessidade e utilidade da despesa a realizar; • Adoção, ainda que não prevista legalmente, do instrumento da cativação das despesas, consagrando regras de execução orçamental que incluam a identificação das rubricas e as percentagens a cativar, bem como a competência para a sua descativação. L) Manutenção dos prazos de pagamento nos parâmetros legalmente previstos, de modo a cumprir atempadamente os seus compromissos e evitar a ocorrência de custos financeiros.

3.3. PLANO DE SANEAMENTO FINANCEIRO

CONCLUSÕES	ITENS	RECOMENDAÇÕES
3.3.1. A Autarquia aprovou, em 2011, um PSF, tendo contratado e utilizado, ainda nesse ano, EMLP no montante de M€ 5 .	2.2.3.	

CONCLUSÕES	ITENS	RECOMENDAÇÕES
<p>O MA já tinha recorrido, em 2009, a uma operação de consolidação da dívida comercial e/ou administrativa, com base na adesão ao PREDE, tendo beneficiado de financiamento, através de EMLP, no valor de M€ 2,9.</p> <p>3.3.1.1. Relativamente ao PSF, a análise efetuada quanto a 2014, permitiu verificar que o objetivo global visado pelo PSF está a ser atingido de forma paulatina, atendendo, sobretudo, a que a dívida total e o saldo final de operações orçamentais e de tesouraria apresentam resultados reais mais favoráveis do que os previstos.</p> <p>3.3.1.2. Saliente-se, por fim, que do recurso aos PREDE/PSF não resultou, ao contrário do que seria expectável, uma diminuição duradoura das “outras dívidas a terceiros” em montante, pelo menos, equivalente ao dos respetivos EMLP, mas apenas a substituição da natureza da dívida e, inclusivamente, um relevante incremento do endividamento total.</p>	2.2.3.	<p>M) Adoção de todas as medidas necessárias para garantir o cumprimento integral dos objetivos previstos no PSF para os anos seguintes, em especial, no que respeita à evolução da dívida municipal.</p>

3.4. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL

CONCLUSÕES	ITENS	RECOMENDAÇÕES
<p>3.4.1. O perímetro suscetível de relevar para aferir do cumprimento, em 2012, dos limites legais de endividamento (conceito de endividamento líquido total), englobava, para além do MA, duas associações de municípios (CIMT e AMEGA) e duas entidades de natureza empresarial (EMA, EM e COMPINEMA, SA).</p> <p>Todavia, não foi considerado, naquele exercício, de acordo com o quadro legal, o endividamento da empresa EMA, EM, pois apresentava equilíbrio de contas nos termos do RJAEPL.</p> <p>Em 2013 e 2014 (neste último caso, para efeitos do limite previsto no RFALEI), o MA reportou, no SIAL, para além da respetiva dívida, a de mais, respetivamente, uma e onze entidades (na percentagem de participação que indicou) e elencou, sem incluir qualquer valor, mais nove e cinco.</p>	2.3.2.	
<p>3.4.1.1. A Autarquia cumpriu, em 2012/2013, os limites legais de EL e ECP, mas ultrapassou os de EMLP, ainda que, no último caso, tal facto esteja legalmente justificado, pois decorre apenas da dívida dessa natureza contratada no âmbito de mecanismos de recuperação e/ou consolidação financeiras (PREDE/PSF).</p>	2.3.3. a 2.3.5.	<p>N) Cumprimento integral e sistemático, no futuro, do quadro legal previsto em matéria de limites legais de endividamento municipal.</p>

CONCLUSÕES	ITENS	RECOMENDAÇÕES
<p>Realce-se, ainda, que o MA estava sujeito, naqueles exercícios, a um PSF, tendo cumprido as metas consagradas naquele documento para o stock de EL relevante para os limites legais, mas não para o de EMLP, ainda que por margens mínimas.</p> <p>Acresce, no entanto, que cumpriu, em ambos os exercícios, quanto aos EMLP, a obrigação legal de redução de, pelo menos, 10% do excesso que se verificava no início de cada um deles.</p>	<p>2.3.3. a 2.3.5.</p>	
<p>3.4.1.2. Em 2014, o Município cumpriu o regime legal da dívida total de operações orçamentais (em termos globais e considerando o valor máximo admissível para o exercício).</p>	<p>2.3.4.</p>	
<p>3.4.1.3. O MA cumpriu a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL, mas os dados reportados, relativamente a 2012, não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação em termos de EL e de EMLP, tendo sido apuradas diferenças, respetivamente, para menos, de m€ 63, e, para mais, de m€ 43.</p> <p>Esta divergência resultou da correção efetuada pela IGF ao nível do passivo exigível do MA e da omissão de reporte de informação à DGAL de entidades relevantes (CIMT, AMEGA e COMPINENA, SA).</p>	<p>2.3.5.</p>	<p>O) Prestação de informação rigorosa à DGAL para efeitos de acompanhamento do endividamento, o que resultará, designadamente, de uma maior fiabilidade da informação decorrente dos registos contabilísticos e da comunicação da informação de todas as entidades relevantes.</p> <p>P) 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.</p>

3.5. MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA E ALERTA PRECOCE

CONCLUSÕES	ITENS	RECOMENDAÇÕES
<p>3.5.1. O MA não apresentava, no final de 2013, face ao regime consagrado na LFL, uma situação de desequilíbrio financeiro conjuntural ou estrutural.</p>	<p>2.4.1.</p>	
<p>3.5.1.1. Por sua vez, no final de 2014, de acordo com o quadro legal previsto no RFALEI, estavam reunidas as condições para que:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ A DGAL emitisse um alerta precoce; ✓ O MA pudesse recorrer a um processo de saneamento financeiro, mas não se encontrava numa situação de rutura financeira. 	<p>2.4.2. e 2.4.3.</p>	

3.6. CONTROLO INTERNO E PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS

CONCLUSÕES	ITENS	RECOMENDAÇÕES
<p>3.6.1. A atual NCI entrou em vigor em 1/01/2015 e contempla, entre outros aspetos, um conjunto de regras definidoras das políticas, métodos e procedimentos de controlo, em especial, na área do endividamento, tendo já subjacente as alterações legislativas entretanto ocorridas, designadamente através da LCPA e do RFALEI.</p> <p>O MA não dispõe, de facto, de nenhum departamento e/ou serviço específico ou elemento que realize a função de controlo interno, ainda que tal competência esteja formalmente atribuída à Divisão de Desenvolvimento Organizacional e Gestão Financeira e Patrimonial.</p> <p>3.6.1.1. Das fragilidades ao nível do sistema de controlo interno e dos procedimentos contabilísticos, destacamos o facto de não ser apresentado, no passivo de CP dos balanços, o valor das amortizações dos EMLP que se vencem em cada um dos anos imediatos.</p>	<p>2.5.1. e 2.5.2.</p>	<p>Q) Efetiva implementação do serviço ou designação da pessoa responsável pela função de controlo interno.</p> <p>R) Adequada apresentação, no CP do balanço, da dívida de EMLP exigível no ano imediato (ainda que mantendo a denominação da conta que espelha a natureza originária deste passivo).</p>

4. PROPOSTAS

4.1. Em face dos resultados obtidos propomos:

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

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

4.1.3. Que a Câmara Municipal de Alcanena 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.

Este trabalho foi realizado sob a coordenação da Chefe de Equipa Paula Duarte que subscreve o presente relatório.

À consideração superior.

Chefe de Equipa

Assinado de forma digital por
PAULA IDALINA GARCIA DUARTE
Dados: 2016.09.30 15:01:47 +01'00'