

CONTROLO DO ENDIVIDAMENTO E DA SITUAÇÃO FINANCEIRA

MUNICÍPIO DO FUNDÃO

Principal questão de auditoria:

- município apresenta uma gestão orçamental e financeira equilibrada e sustentável?

Relatório n.º 2016/1983



Independência

InteGridade

ConFiança

PARECER:

Concordo, designadamente com as propostas constantes do ponto 4. do presente Relatório.

À consideração do Senhor Inspetor-Geral de Finanças.

Subinspetora-Geral

Digitally signed by ANA PAULA PEREIRA COSME FRANCO BARATA SALGUERO
Date: 2017.05.04 17:11:34 +01'00'

Concordo, salientando a:

Prática reiterada, ainda que decrescente, de empolamento na previsão das receitas orçamentais, em especial, de capital, dívida global relevante e desajustada do quadro financeiro da Autarquia e manutenção de uma situação financeira de CP desequilibrada, não obstante a adesão ao PAEL e a um SF.

Assunção de compromissos sem fundos disponíveis, ainda que tal facto não decorra expressamente das conta-correntes extraídas da aplicação informática, e persistência de um significativo desajustamento entre as receitas disponíveis e os compromissos totais assumidos

À consideração superior.

Direção de projeto.

Assinado de forma digital por
ALEXANDRE VIRGÍLIO TOMÁS
AMADO
Dados: 2017.02.13 14:14:08 Z

DESPACHO:

Concordo.

Remeta-se a Sua Exa o Secretário de Estado do Orçamento para homologação e encaminhamento a Sua Exa o Secretário de Estado das Autarquias Locais, atento o enunciado no ponto 4.1.1, pág. 28.

Inspector-Geral



Digitally signed by VITOR MIGUEL RODRIGUES BRAZ
Date: 2017.05.30 14:34:41 +01'00'

Relatório n.º 2016/1983

Processo n.º 2016/238/A3/857

CONTROLO DO ENDIVIDAMENTO E DA SITUAÇÃO FINANCEIRA

MUNICÍPIO DO FUNDÃO

SUMÁRIO EXECUTIVO

A presente auditoria foi realizada com o objetivo de verificar se o **Município do Fundão** (MF) apresenta uma gestão orçamental e financeira equilibrada e sustentável e se cumpre, de acordo com um controlo de carácter genérico, o regime consagrado na Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA), tendo resultado do exame efetuado e do exercício do procedimento do contraditório (Anexos 1 a 6), em especial, as seguintes conclusões:

1. Fiabilidade dos documentos de prestação de contas

1.1. A análise realizada revela que, entre 2012/2014, os **documentos de prestação de contas do MF não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação ao nível do passivo exigível**, pois foram efetuadas **correções, para mais**, no último ano, de **m€ 604**, persistindo, ainda, **outras fragilidades ao nível da adoção do POCAL**, nomeadamente, a falta de implementação integral da contabilidade de custos.

Falta de fiabilidade da informação contabilística ao nível do passivo exigível
Incompleta adoção da contabilidade de custos

2. Fragilidades ao nível da gestão orçamental e suas consequências

2.1. A **receita global disponível importou**, entre 2012/2014, em respetivamente, **M€ 29, M€ 75,8 e M€ 27,2**, incluindo, em 2013, a arrecadação de empréstimos de médio e longo prazos (EMLP) de M€ 48,3 ao abrigo do Programa de Apoio à Economia Local (PAEL) e de um Saneamento Financeiro (SF).

Receita global disponível em 2014: M€ 27,2

2.2. **Prática reiterada**, ao longo do triénio, **de empolamento da previsão das receitas orçamentais**, ainda que, nos dois últimos exercícios, com taxas de execução globais já significativas (92% e 87%), mas ainda reduzidas na componente de capital (2014: 59%), o que **contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL**.

Prática reiterada de empolamento na previsão das receitas orçamentais, em especial, de capital

Deste procedimento decorre um **risco significativo para o equilíbrio e a sustentabilidade financeira da entidade**, pois **permite**, artificialmente, **a realização e/ou existência de elevados montantes de despesa** (2014: **M€ 3,9**) **para além da efetiva capacidade existente para promover o seu pagamento atempado**.

Significativo risco para o equilíbrio e a sustentabilidade financeira da entidade

2.3. **Cumprimento**, em 2014/2015, **da regra de equilíbrio orçamental previsto no Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI)** em termos de prestação de contas, pois o desvio negativo apurado no primeiro ano era suscetível de ser e foi colmatado no exercício seguinte.

Cumprimento da regra do equilíbrio orçamental prevista no RFALEI

2.4. **Respeito**, em 2013, **do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial**, mas com **violação em 2012 e 2014**, embora, no último ano, com um resultado muito próximo do limiar exigível.

2.5. **Significativa rigidez ao nível da despesa orçamental**, com **reduzidas margens de manobra** (2014: 24,6%) para fazer face às demais despesas que, à partida, não se encontravam já “ vinculadas ”.

Acentuada rigidez das despesas orçamentais

2.6. Em síntese, a **Autarquia empolou**, entre 2012/2014, **a previsão das receitas orçamentais, mas apresentou uma tendência no sentido da realização de uma gestão orçamental equilibrada**, em especial, no último ano, ainda que tal evolução decorra essencialmente, como era exetável, do recurso ao PAEL/SF.

Gestão orçamental tendencialmente equilibrada

3. Assunção de compromissos sem Fundos Disponíveis (FD)

3.1. Em 2014/2015, o **MF apurou e reportou FD mensais**, em regra, **positivos** (exceto em setembro/2014 e outubro/2015), **mas irregulares**, tendo-se verificado a **assunção de compromissos sem FD**, no valor anual de, respetivamente, **M€ 3,4 e M€ 1,2**.

Assunção de elevados montantes de compromissos sem FD

Todavia, tal facto não é evidenciado, em nenhum momento, pelas conta-correntes mensais dos FD, pois decorre da adoção incorreta do procedimento de “ agendamento ” de compromissos (despesas de carácter regular e permanente) e da respetiva solução da aplicação informática.

3.2. Da análise efetuada, numa **perspetiva anual**, quanto a 2014/2015, à **relação entre as várias grandezas relevantes e com impacto no cumprimento da LCPA**, decorre, designadamente, que o valor das receitas consideradas no cálculo dos FD de dezembro era consistente com o da execução orçamental e que os compromissos totais assumidos

Persistência de um elevado desajustamento entre o valor das receitas e os compromissos assumidos

naquela base eram iguais, no final do ano, aos considerados nos FD, mas também que **as receitas eram manifestamente insuficientes para cobrir os compromissos totais assumidos, persistindo, em 2015, um elevado desajustamento entre aquelas grandezas.**

4. Dívida global relevante e situação financeira de curto prazo (CP) desequilibrada

4.1. A dívida global do MF de operações orçamentais, não obstante ter diminuído entre 2012/2014 (M€ 3,9 e 5%), passando para M€ 77,5, continuava a apresentar, no final do último ano, um nível materialmente relevante e desadequado face ao seu quadro financeiro, nomeadamente às receitas orçamentais.

4.2. Persistia, em 2014, não obstante o recurso ao PAEL/SF no ano anterior, uma situação financeira de CP negativa e desequilibrada, com um elevado saldo real negativo de operações orçamentais (M€ 1,5), PMP a terceiros e a fornecedores superiores aos parâmetros legais (103 e 67 dias) e desajustamento entre as dívidas de CP e as disponibilidades, do que resultaram custos financeiros (liquidação e pagamento, entre 2012/2014, de juros de mora de m€ 281).

4.3. No final do ano indicado, de acordo com o quadro legal previsto no RFALEI, estavam reunidas as condições para que a DGAL emitisse um alerta precoce e para que o MF recorresse obrigatoriamente ao Fundo de Apoio Municipal (FAM), mas foi formalizado e aceite o pedido de suspensão legalmente previsto.

Dívida global materialmente relevante e desadequada ao quadro financeiro

Persistência de uma situação financeira de CP desequilibrada

Juros de mora pagos no montante de m€ 281

Condições para a emissão de um alerta precoce e para o recurso obrigatório ao FAM, que foi suspenso

5. Norma de Controlo Interno (NCI) e Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRIC)

5.1. A NCI encontra-se ajustada às alterações legislativas mais recentes (LCPA, PAEL e RFALEI), mas o PGRIC apresenta algumas insuficiências na respetiva elaboração, implementação, monitorização e acompanhamento.

5.2. O MF não dispõe de nenhum departamento/serviço específico ou elemento que realize a função de controlo interno, apesar de estar formalmente previsto na respetiva estrutura orgânica.

Fragilidades ao nível da elaboração e acompanhamento da execução do PGRIC

Inexistência da função de controlo interno

6. Principais recomendações

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

- ✓ Regularização das variações patrimoniais omitidas ou incorretamente refletidas e a implementação integral do subsistema de contabilidade de custos;
- ✓ Elaboração de orçamentos cada vez mais rigorosos ao nível da receita prevista, conjugada com uma execução prudente da despesa, visando, em especial, a manutenção de uma gestão orçamental realmente equilibrada;
- ✓ Cumprimento integral e sistemático do regime legal consagrado na LCPA, nomeadamente no que respeita à proibição, sem exceções, de assunção de compromissos sem FD, bem como em termos do exigível ajustamento entre as receitas disponíveis e os compromissos assumidos;
- ✓ Adoção das medidas concretas de redução de despesa (em especial, das que apresentam uma elevada rigidez) e de otimização de receita, que contribuam para o restabelecimento de um nível de endividamento global sustentável, o equilíbrio financeiro de CP e o cumprimento da LCPA.
- ✓ Revisão do PGRIC no sentido de colmatar as omissões constatadas ao nível da respetiva elaboração e aplicação e efetiva implementação do serviço/pessoa responsável pela função de controlo interno.

Principais áreas das recomendações

ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	5
1. INTRODUÇÃO	6
1.1. FUNDAMENTO	6
1.2. METODOLOGIA	6
1.3. CONTRADITÓRIO.....	7
2. RESULTADOS DA AÇÃO	7
2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS.....	7
2.1.1. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO FINANCEIRA	7
2.1.2. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS.....	8
2.2. ORÇAMENTOS, LCPA, DÍVIDA E SITUAÇÃO FINANCEIRA	9
2.2.1. PREVISÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL.....	9
2.2.2. LEI DOS COMPROMISSOS E PAGAMENTOS EM ATRASO (PERSPETIVA GLOBAL)	14
2.2.3. DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIÇÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA	17
2.3. MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA E DE ALERTA PRECOCE	23
2.4. CONTROLO INTERNO, PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS E PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS	24
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	25
4. PROPOSTAS.....	28
ANEXOS 1 (fls. 1 a 6), 2 (fls. 7 a 37), 3 (fls. 38 a 60), 4 (fls. 61 e 62), 5 (fls. 63 a 81) e 6 (fls. 82 a 117)	

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Cfr	Confrontar
CP	Curto prazo
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
ECP	Empréstimo de curto prazo
EMLP	Empréstimo de médio e longo prazos
FAM	Fundo de Apoio Municipal
FD	Fundos disponíveis
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
LCPA	Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
M€	Milhões de euros
m€	Milhares de euros
MACB	Mercado Abastecer da Cova da Beira
MLP	Médio e longo prazos
MF	Município do Fundão
NCI	Norma de Controlo Interno
PAEL	Programa de Apoio à Economia Local
PAF	Plano de Ajustamento Financeiro
PGRCIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
PMP	Prazo médio de pagamento
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RFALEI	Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais
SF	Saneamento Financeiro
SIIAL	Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais
TC	Tribunal de Contas

1. INTRODUÇÃO

1.1. FUNDAMENTO

1.1.1. De acordo com o seu Plano de Atividades, a Inspeção-Geral de Finanças (IGF), realizou uma auditoria no Município do Fundão (MF), enquadrada no Projeto designado de “ Controlo do endividamento e da situação financeira ” ¹.

1.1.2. A esta auditoria estiveram associados os seguintes **objetivos** ²:

1	Avaliação da qualidade da informação constante da prestação de contas.
2	Análise do comportamento do Município no que respeita à execução orçamental e, em termos globais, à Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA), 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	Verificação da posição do Município em termos dos mecanismos de recuperação financeira previstos no Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI).
4	Conhecimento do sistema de controlo interno instituído em relação a vários aspetos do endividamento e sua avaliação em termos de adequação e eficácia.

Para além disso, procedeu-se à apreciação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC), especialmente nas áreas relacionadas com o objeto da presente auditoria.

1.2. METODOLOGIA

1.2.1. A presente ação baseou-se no programa de trabalho consubstanciado no guião “ Controlo do Regime Financeiro das Autarquias Locais - Municípios ” (cujos procedimentos estão sintetizados nos Anexos), tendo a auditoria englobado a:

- ✓ Recolha e análise de informação (com recurso a um conjunto diversificado de mapas criados especificamente para estas auditorias);
- ✓ 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 colaboradores da entidade (com base em questionários previamente concebidos);
- ✓ Concretização de procedimentos de circularização e reconciliação de saldos com entidades terceiras (credoras da Autarquia);
- ✓ Efetivação de testes de conformidade e substantivos.

Anexo 1 (fls. 1 a 6)

Relativamente ao PGRCIC, a abordagem baseou-se no guião elaborado para o efeito ³.

¹ Refira-se que foi realizada, na mesma Autarquia e de forma articulada com o presente trabalho, uma outra auditoria no âmbito do projeto “ Controlo do programa de apoio à economia local ” (Processo n.º 2015/240/A3/1011).

² Relativos, consoante os casos, ao triénio de 2012/2014 e ao final do último ano indicado.

³ Anexo ao Despacho n.º 9/2010, do Senhor Inspetor-Geral de Finanças.

1.3. CONTRADITÓRIO

1.3.1. Nos termos do disposto no art.º 12.º (princípio do contraditório) do Decreto-Lei (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 IGF ⁴, foi dado conhecimento formal ao Senhor Presidente da Câmara Municipal do Fundão das principais asserções, conclusões e recomendações deste documento, através do envio, em 12/12/2016, do projeto de relatório.

As respostas recebidas, respetivamente em 27/12/2016 e 29/12/2016 ⁵, que, no essencial, não põem em causa as asserções, conclusões e recomendações explicitadas no projeto de relatório, abordam, em especial, os factos suscetíveis de integrarem uma infração financeira.

Estas respostas foram consideradas na elaboração do presente relatório, no qual introduzimos, em alguns pontos específicos, os aspetos que consubstanciam informações ou dados complementares relevantes, sendo de relevar que as informações e evidências apresentadas nos contraditórios permitem afastar os fundamentos para a eventual relevância dos factos a que aludimos em sede financeira.

Anexo 6 (fls. 82 a 117)

2. RESULTADOS DA AÇÃO

2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

2.1.1. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO FINANCEIRA

2.1.1.1. Do trabalho realizado ⁶, com o propósito de **examinar a qualidade da informação financeira** produzida pelo MF, resultaram as seguintes **correções** aos dados dos balanços do **tríenio 2012/2014** ⁷:

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.

⁶ Que incidiu, em especial, sobre a qualidade da informação financeira, tendo sido circularizados e reconciliados os saldos, relativamente ao final de 2014, de:

- ✓ Oito entidades financeiras que concederam empréstimos ou celebraram contratos de locação financeira com o MF, que representavam a totalidade da dívida dessa natureza, não tendo sido possível concretizar esse procedimento apenas relativamente a dois empréstimos (dos vinte e sete em vigor), que, no entanto, representavam apenas 0,01% do respetivo valor total em dívida;
- ✓ Dezasseis credores de outro tipo (fornecedores c/c, fornecedores de imobilizado e outros), cujos créditos totalizavam cerca de M€ 1,3 e representavam 56% da dívida originariamente de curto prazo (CP) constante da prestação de contas desse ano (M€ 2,3), tendo obtido 100% das respostas.

Para além disso, foram analisados, neste contexto, tendo em conta os riscos envolvidos, 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 “.

⁷ Atendendo a que apenas foi examinada a qualidade da informação dos documentos de prestação de contas de 2014, nomeadamente através dos referidos procedimentos de circularização e reconciliação de saldos, as correções efetuadas a 2012/2013 respeitam somente às decorrentes daquele controlo que eram também suscetíveis de afetar a informação económico-financeira desses exercícios.

Figura 1 – Síntese das correções efetuadas aos balanços

Un: euro

COMPONENTES DO BALANÇO	CONTAS	2012		2013		2014	
		Valor	D/C	Valor	D/C	Valor	D/C
FUNDOS PRÓPRIOS	88/59 - Resultados	- 18 168,86	D	- 18 248,44	D	- 22 563,88	D
	221 - Fornecedores c/c	146 020,93	C	221 045,31	C	557 178,75	C
PASSIVO	26x - Outros Credores					1 533,36	C
	24 - Estado e outros entes públicos					45 090,56	C
	2739 - Acréscimo de custos	- 127 852,07	D	- 202 796,87	D	- 581 238,79	D

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 2 (fls. 7 e 8)

As correções efetuadas, para mais, ao passivo exigível de 2014, correspondem, em especial, à⁸:

- ✓ Consideração de dívidas omitidas contabilisticamente no montante de m€ 23⁹;
- ✓ **Reclassificação do valor de um conjunto de faturas** (ou equivalente) incorretamente registadas em **acréscimos de custos**, quando já consubstanciavam dívida (m€ 581).

Anexo 2 (fls. 7 a 37)

Acresce que, para efeitos da nossa análise, ajustámos, nos balanços de 2012/2013, por forma a permitir a comparabilidade e consistência da informação financeira do Município ao longo do triénio, a apresentação das dívidas de empréstimos de curto prazo (ECP) e locação financeira de acordo com a sua exigibilidade.

2.1.1.2. Neste contexto, constatámos, ainda, outras insuficiências em termos da adoção do POCAL¹⁰, de que destacamos a **falta de implementação integral do subsistema da contabilidade de custos**.

2.1.2. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS

2.1.2.1. No triénio 2012/2014, as componentes dos balanços, após as correções efetuadas pela IGF (cfr. item 2.1.1.), apresentaram os seguintes valores e evolução:

Figura 2 – Evolução das componentes dos balanços

Un: euro

DESCRIÇÃO	2012	2013	2014	VARIACÃO NO TRIÉNIO	
				Montante	%
Acréscimos e diferimentos	4 710 594,27	6 599 368,72	5 852 276,46	1 141 682,19	24%
Restante ativo	170 012 754,62	170 559 878,47	167 287 799,98	- 2 724 954,64	-2%
ATIVO TOTAL	174 723 348,89	177 159 247,19	173 140 076,44	- 1 583 272,45	-1%
Dívidas a terceiros	81 866 891,76	82 126 074,07	77 781 080,76	- 4 085 811,00	-5%
Provisões	10 821 102,14	18 989 358,65	22 618 201,57	11 797 099,43	109%
Acréscimos e diferimentos	47 113 017,82	43 068 742,84	42 490 178,33	- 4 622 839,49	-10%
PASSIVO TOTAL	139 801 011,72	144 184 175,56	142 889 460,66	3 088 448,94	2%
Património	39 205 442,11	39 224 469,38	39 317 632,73	112 190,62	0%
Restantes fund. próprios	- 4 283 104,94	- 6 249 397,75	- 9 067 016,95	- 4 783 912,01	112%
FUND. PRÓPRIOS TOTAIS	34 922 337,17	32 975 071,63	30 250 615,78	- 4 671 721,39	-13%

Fonte: Balanços e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 38 e 39)

⁸ As correções descritas foram tidas em conta na análise realizada pela IGF, nomeadamente em termos da execução do PAEL (na auditoria, a que já aludimos, realizada especificamente sobre essa matéria), da dívida municipal e, quando relevantes, noutras grandezas consideradas na abordagem efetuada.

⁹ O MF, no contraditório, afirma que as dívidas omitidas incluem m€ 18 que não aceitava, mas não fundamenta essa posição, acrescentado, aliás, que, em 2015, na sequência de um processo judicial de injunção (que culminou num acordo de pagamento extrajudicial com perdão de juros), foi reconhecida contabilisticamente, pelo que mantemos a correção efetuada (anexo 6, fls. 83).

¹⁰ Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22/02.

No período em análise, constatou-se que o(s):

- ✓ **Ativo decresceu 1%**, em resultado, sobretudo, da redução dos investimentos financeiros (-72%), das dívidas de terceiros de CP (-37%)¹¹ e dos bens de domínio público (3%), não obstante o aumento do imobilizado corpóreo (33%)¹²;
- ✓ **Passivo** apresentou também uma **evolução negativa**, pois **aumentou 2%**, que decorreu, em especial, do acréscimo das dívidas a terceiros de MLP (22%)¹³ e das provisões (109%)¹⁴, que superaram a diminuição das dívidas a terceiros de CP (-67%);
- ✓ **Fundos próprios diminuíram 13%**, para o que contribuiu, fundamentalmente, a diminuição dos resultados (-99%), com um peso na variação total de -102%.

Entre 2012/2014, **aumentou o grau de dependência do passivo exigível¹⁵ para financiamento do ativo** (de 53% para 58%), tendo diminuído o correspondente peso dos fundos próprios (de 20% para 17%).

2.2. ORÇAMENTOS, LCPA, DÍVIDA E SITUAÇÃO FINANCEIRA

2.2.1. PREVISÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

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

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

Um euro

RUBRICAS	PREVISÃO / EXECUÇÃO (valores absolutos)						PREVISÃO / EXECUÇÃO (%)			VARIACÃO DA EXECUÇÃO NO TRIÉNIO	
	2012		2013		2014					VARIACÃO DA EXECUÇÃO NO TRIÉNIO (pp)	
	Previsão	Execução	Previsão	Execução	Previsão	Execução	2012	2013	2014		
1 - Saldo inicial	95 040	95 040	100 077	100 077	2 478 326	2 478 326	-	-	100%	-	-
2 - Repos. não abat. nos pagam.	10 000	14 165	5	24 150	100	19 315	142%	483007%	19315%	36%	19 174 pp
3 - Receita Corrente	20 149 958	17 694 179	20 688 129	20 419 707	22 105 363	20 867 343	88%	99%	94%	18%	7 pp
4 - Despesa Corrente	20 144 458	13 715 593	30 158 182	25 290 954	17 435 743	15 820 651	68%	84%	91%	15%	23 pp
5 - Receita de Capital	39 803 716	11 211 635	62 053 578	55 294 354	6 584 554	3 867 337	28%	89%	59%	-66%	31 pp
6 - Despesa de Capital	39 819 216	15 199 348	52 583 530	48 069 009	13 732 600	10 034 862	38%	91%	73%	-34%	35 pp
7 - Receita Total (1+2+3+5)	60 058 714	29 015 019	82 841 789	75 838 289	31 168 343	27 232 322	48%	92%	87%	-6%	39 pp
8 - Despesa Total (4+6)	59 963 674	28 914 942	82 741 712	73 359 963	31 168 343	25 855 513	48%	89%	83%	-11%	35 pp

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

Anexo 3 (fls. 40 a 42)

A **receita total disponível** (incluindo o saldo orçamental transitado da gerência anterior) **decresceu no triénio em análise M€ 1,8 (6%)**, passando para **M€ 27,2**, tendo tal evolução decorrido, essencialmente, das receitas de capital (-66%)¹⁶.

¹¹ Em especial por força da redução dos direitos a receber relativos a comparticipações financeiras, pelo facto de terem sido recebidas (cfr. Relatório de Gestão do ano de 2013 do MF, a fls. 13).

¹² Que resulta essencialmente dos efeitos da integração das empresas municipais (Fundão Turismo, EM e Mercado Abastecedor da Cova da Beira, SA, EM) dissolvidas e liquidadas, em dezembro de 2013, via redução dos investimentos financeiros (-M€ 12,5) e um aumento das imobilizações corpóreas (M€ 16) - cfr. Relatório de Gestão 2013, a fls. 13.

¹³ Que respeitam não só a EMLP mas também ao FAM – componente a pagar no MLP.

¹⁴ Realça-se o valor da provisão efetuada, no âmbito do processo judicial que corre termos no Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco e que foi registada pelo valor total reclamado pelas Águas Zêzere e Côa, SA (M€ 18,9).

¹⁵ Passivo total menos acréscimos e diferimentos.

¹⁶ De que destacamos a rubrica de transferências com menos M€ 5,7 face a 2012, em resultado, em especial, do decréscimo das receitas relativas ao “Fundo de Equilíbrio Financeiro” e à “Participação comunitária em projetos cofinanciados” (respetivamente, -76% e -62%).

No mesmo sentido evoluiu a **despesa total paga**, que passou de **M€ 28,9 para M€ 25,9**, em resultado, sobretudo, da variação ocorrida na rubrica de aquisição de bens de capital (menos 55% e M€ 4,8), não obstante o aumento de juros de EMLP (M€ 1,7 e 430%) e das despesas com pessoal (M€ 1 e 20%).

Realce-se, ainda, que **as indicadas receitas incluíam**, em **2012 e 2013**, a arrecadação de empréstimos (receita não efetiva) de médio/longo prazos (EMLP), nos montantes de, respetivamente, **M€ 1,5 e M€ 48,3**¹⁷, sendo que, em 2013, o referido montante dizia **respeito ao PAEL e a um saneamento financeiro, decorrendo, necessariamente, desse evento**, 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. No mesmo período, **o grau de execução orçamental da receita total disponível apresentou resultados crescentes e já significativos nos dois últimos exercícios (de 92% e 87%),** mas persistentemente **reduzidos (exceto em 2013, por força dos EMLP do PAEL e SF),** muito embora de forma crescente, na **componente de capital (de 28% para 59%).**

Ainda assim, entre 2012/2014, **não foram arrecadadas**, face aos valores previstos, **receitas totais de**, respetivamente, **M€ 31, M€ 7 e M€ 3,9**, decorrendo tal situação, sobretudo, das seguintes rubricas:

Figura 4 – Principais rubricas de empolamento orçamental

Un: euro

RUBRICAS	2012		2013		2014	
	Verbas não executadas	Peso no desvio total	Verbas não executadas	Peso no desvio total	Verbas não executadas	Peso no desvio total
07. Venda de bens e serviços correntes	1 043 471	3%	335 012	5%	661 637	17%
10.03.07. Participação comunitária em projetos cofinanciados	13 579 280	44%	5 169 987	74%	2 055 609	52%
13.01.99 – Outras receitas de capital - outras	9 932 682	32%	641 348	9%	158 180	4%
Total das rubricas	24 555 433	79%	5 811 335	83%	2 875 426	73%
Desvio no orçamento total	31 043 695		7 003 500		3 936 021	

Fonte: Mapas de controlo orçamental

Anexo 3 (fls. 40)

Assim, **o MF teve**, entre 2012/2014, uma **prática reiterada**, ainda que significativamente decrescente, **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**.

A Autarquia, no contraditório, acrescenta apenas que o desvio registado em 2014 decorreu do sucessivo atraso no recebimento das comparticipações dos projetos cofinanciados por fundos comunitários, realçando que, ainda assim, têm sido cumpridos os objetivos a que se vinculou, no

¹⁷ O MF aderiu, em 2012, ao Programa de Apoio à Economia Local (PAEL), aprovado pela Lei n.º 43/2012, de 28/08, tendo celebrado com o Estado Português um contrato de EMLP (M€ 36,8), e recorreu, em simultâneo e com base no mesmo Plano de Ajustamento Financeiro (PAF), a um saneamento financeiro (SF), na sequência do qual utilizou quatro EMLP no valor global de M€ 11,5, ao abrigo dos art.s 40º e 41º da Lei das Finanças Locais (LFL), aprovada pela Lei n.º 2/2007, de 15/01, e do art. 4.º do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7/03 (diplomas que foram, entretanto, revogados pela Lei n.º 73/2013, de 03/09, que aprovou o Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais - RFALEI).

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

âmbito da adesão ao PAEL, em matéria de redução da dívida e inexistência de pagamentos em atraso.

Anexo 6 (fls. 83)

2.2.1.3. Os desvios registados, no indicado período, na execução da receita orçamental prevista permitiam, em sede de realização das despesas, a seguinte situação:

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

Un: euro

RUBRICAS	EXERCÍCIOS			% DE COBERTURA DA DESPESA PREVISTA / (2) * 100		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014
1 - Receita total efetivamente disponível	29 015 019	75 838 289	27 232 322			
2 - Despesa orçamental prevista	59 963 674	82 741 712	31 168 343	48%	92%	87%
Diferença (1-2)	- 30 948 655	- 6 903 423	- 3 936 021			

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

Anexo 3 (fls. 42)

Deste modo, o MF, através do referido emolumento na previsão das receitas orçamentais, criou, artificialmente, a **possibilidade formal de realização e/ou existência de despesas de um elevado montante para o pagamento das quais não existiam, de facto, disponibilidades financeiras, potenciando, assim, uma gestão orçamental desequilibrada.**

Tal **risco**, apesar de ter diminuído ao longo do triénio, **manteve-se**, no último ano, **em valores materialmente relevantes (M€ 3,9)**, que corresponde a cerca de 14% da receita total disponível.

Acresce que, em 2014, **a situação não pode ser justificada apenas pelas “ outras dívidas a terceiros “ transitadas de anos anteriores**, já que, segundo a informação financeira do MF, importavam, no início do ano, em **M€ 2,9**, do que decorre que, através do mencionado **emolumento, foi criada a possibilidade de realizar “ nova despesa ”**, no montante de **M€ 1**¹⁹, relativamente à qual não existia uma efetiva capacidade de pagamento.

2.2.1.4. Em 2013, o valor das receitas correntes cobradas foi inferior ao das despesas pagas de idêntica natureza em cerca de M€ 4,9²⁰, o que **indicia a violação do princípio do equilíbrio corrente**, previsto no ponto 3.1.1., al. e), do POCAL.

Anexo 3 (fls. 46, em especial, colunas 5 e 6)

Tal facto que é suscetível, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira sancionatória, de harmonia com o art. 65º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 98/97, de 26/08²¹, resulta da arrecadação e utilização, no exercício de 2013, do capital do empréstimo contraído ao abrigo do PAEL, cujas verbas foram aplicadas, legalmente, no pagamento de despesas correntes (cerca de M€ 8,4).

Face ao exposto, e atendendo também a que o Tribunal de Contas²² (TC), no exercício das suas competências ao nível da verificação dos documentos de prestação de contas do MF, já conhece a situação, não se justifica a realização de qualquer outra diligência sobre esta matéria.

¹⁹ Diferença entre a “ Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível ”, no valor de € 3 936 021, e o montante de “ outras dívidas a terceiros ” transitadas, de acordo com a respetiva prestação de contas, de 2013 (€ 2 936 103).

²⁰ A taxa de cobertura das despesas correntes (€ 25 290 954) pelas receitas correntes (€ 20 419 707) foi, em 2013, de 81%.

²¹ Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

²² A entidade responsável pela efetivação de eventuais responsabilidades financeiras sancionatórias.

2.2.1.5. Nos anos de **2014/2015**, o comportamento do MF em termos da **regra do equilíbrio orçamental** (prevista no art. 40º do RFALEI), foi o seguinte:

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

DESCRIÇÃO		2014			2015
		1ª Modificação orçamental	Orçamento final	Prestação de contas	Prestação de contas
Resultado	Montante	- 510 196,19	- 1 010 196,19	- 633 124,02	1 331 867,98
	Percentagem	98%	96%	97%	106%
Conclusão		Desvio suscetível de ser colmatado no ano seguinte	Desvio suscetível de ser colmatado no ano seguinte	Desvio suscetível de ser colmatado no ano seguinte	Cumprimento

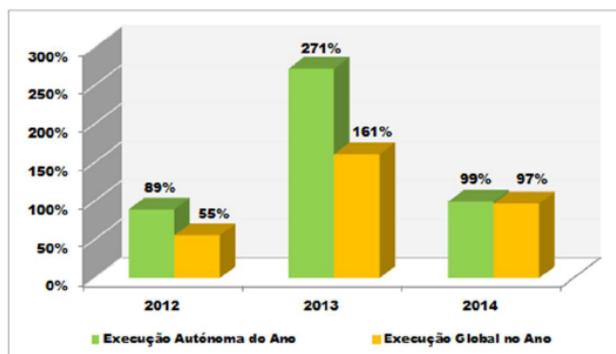
Fonte: Modificações orçamentais, mapas de controlo orçamental e mapas de empréstimos

Anexo 3 (fls. 43 a 45)

O **MF**, considerando **2014/2015**, **cumpriu a regra de equilíbrio orçamental do RFALEI**, pois apresentou, no primeiro ano, em termos previsionais²³ e ao nível da prestação de contas, um desvio negativo (entre a receita corrente bruta cobrada e a despesa paga da mesma natureza acrescida das amortizações médias dos EMLP) que era legalmente admissível e suscetível de ser colmatado no exercício seguinte²⁴, o que se verificou.

2.2.1.6. No que respeita à verificação do cumprimento do **princípio do equilíbrio orçamental numa perspetiva substancial**²⁵, os resultados foram os seguintes:

Figura 7 – Equilíbrio orçamental em sentido substancial



Fonte: Orçamentos finais e mapas de fluxos de caixa

Anexo 3 (fls. 46, em especial, colunas 9 e 10)

O **MF** **respeitou** o princípio do **equilíbrio orçamental em sentido substancial** apenas em 2013, tendo-o **violado em 2012 e 2014** (nas duas vertentes), **embora, no último ano, com um resultado muito próximo do limiar exigível**.

²³ Pelo menos na primeira modificação orçamental (momento em que, atendendo à data de entrada em vigor da referida Lei - 1/01/2014 -, o Município estava obrigado a cumprir aquela regra de equilíbrio orçamental) e no orçamento final. Refira-se, no entanto, que as instruções do SATAPOCAL sobre esta matéria apenas foram publicadas em março daquele ano, ou seja, já depois da primeira modificação orçamental (em 7/01).

²⁴ O desvio é sempre inferior a 5% da receita corrente bruta cobrada em 2014, pelo que a verificação do cumprimento da regra de equilíbrio orçamental fica dependente da execução orçamental do ano seguinte (art. 40º, n.º 3, do RFALEI).

²⁵ Isto é, entrando também em consideração, entre outros aspetos, com a receita disponível e com a despesa realizada e faturada, mas ainda não paga, apesar de, em 2014, não se considerar a totalidade da dívida (de CP e MLP) relativa ao FAM (cfr. al. b) do ponto 1.2. da metodologia, Anexo 1, fls. 2 e 3).

De qualquer modo, o **risco potencial**, a que aludimos no item 2.2.1.3., **concretizou-se, mas tem vindo a ser reduzido paulatinamente**, pois os indicadores em análise **apresentam**, em 2013/2014, **resultados que espelham uma gestão orçamental tendencialmente equilibrada**, com um crescente 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 a sua mera previsão orçamental), ainda que para tal evolução tenha contribuído decisivamente, como era espetável, o recurso aos PAEL e SF.

2.2.1.7. No triénio 2012/2014, a **relação entre as disponibilidades orçamentais e o valor de algumas despesas de carácter regular e de compromissos já assumidos**²⁶, foi a seguinte:

Figura 8 - Vinculação orçamental

DESCRIÇÃO	EXECUÇÃO		
	2012	2013	2014
1 - Despesas de carácter regular	10 916 821	15 760 004	13 587 177
2 - Outras dívidas a terceiros de CP transitada do ano anterior	19 813 622	19 345 350	3 157 148
3 - Compromissos já assumidos	9 765 171	33 449 088	3 790 465
4 - TOTAL (1+2+3)	40 495 614	68 554 443	20 534 791
5 - Disponibilidades orçamentais	29 015 019	75 838 289	27 232 322
6 - Diferença (5-4)	- 11 480 595	7 283 846	6 697 531
7 - Percentagem da receita não vinculada (6/5*100)	-39,6	9,6	24,6

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

Anexo 3 (fls. 47)

No início destes exercícios, o **valor global das receitas orçamentais encontrava-se total (2012) ou substancialmente (2013/2014) comprometido** face apenas a um conjunto de despesas certas²⁷, que, em regra, se **repetem em todos os anos e apresentam um acentuado grau de inflexibilidade**.

Esta situação, não obstante a melhoria verificada em 2013/2014, espelhava a **elevada rigidez existente ao nível da despesa orçamental** atendendo às correspondentes receitas, com a consequente **redução da margem de atuação da Autarquia ao nível da sua gestão financeira**, não obstante o recurso aos PAEL e SF.

Aliás, o MF, em 2012, **caso não tivesse empolado a previsão das suas receitas orçamentais, não estaria em condições de elaborar um orçamento que cumprisse formalmente o princípio do equilíbrio**, pois não existiam, de facto, receitas suficientes que possibilitassem sequer a previsão das referidas despesas e dos compromissos já assumidos em exercícios anteriores.

2.2.1.8. A análise, reportada ao mesmo período, com o recurso à evolução da execução orçamental do MF, permite afirmar, em especial, que a receita liquidada (abatida das liquidações anuladas) em cada exercício não é suficiente, apesar da evolução positiva de 2014, para fazer face:

- ✓ Aos compromissos totais assumidos (independentemente de se terem concretizado em despesa liquidada e realizada), pois o grau de cobertura foi sempre inferior a 95% (2014: 94,6%);
- ✓ Às despesas liquidadas (com fatura ou equivalente), com um grau de cobertura entre 63% e 99,5%.

Anexo 3 (fls. 48, indicadores 1 a 13, em especial, 1 e 2)

²⁶ Cfr. al. b) do ponto 1.2. da metodologia, Anexo 1, 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.

2.2.2. LEI DOS COMPROMISSOS E PAGAMENTOS EM ATRASO (PERSPETIVA GLOBAL)

2.2.2.1. O MF **cumpriu**, quanto a 2014/2015, a **obrigação de prestação periódica de informação à DGAL relativamente à LCPA**, ainda que, em abril de 2014, já depois do prazo legalmente definido²⁸.

2.2.2.2. De acordo com os **dados reportados à DGAL**, através do SIAL, a Autarquia apresentou, entre janeiro/2014 e dezembro/2015, a seguinte **evolução mensal de fundos disponíveis (FD)**:

Figura 9 - Fundos disponíveis reportados no SIAL

Un: euro

MÊS	FD REPORTADOS	
	2014	2015
jan	1 683 274	130 944
fev	319 427	316 690
mar	354 104	885 680
abr	149 745	314 323
mai	470 304	709 661
jun	452 739	70 843
jul	169 670	553 051
ago	801 259	988 282
set	- 275 826	544 474
out	664 808	- 1 015 229
nov	374 021	360 848
dez	573 680	1 199 161

Fonte: SIAL

Anexo 3 (fls. 49)

No período indicado, os **FD tiveram um comportamento irregular**, pois oscilaram entre **valores negativos** (setembro/2014: -m€ 276 e outubro/2015: -M€ 1) e **positivos** (máximo em janeiro/2014: M€ 1,7).

2.2.2.3. No mesmo período, o controlo expedito e de carácter genérico que efetuámos²⁹, permitiu verificar que, em vários meses, foram **assumidos compromissos, em valor materialmente relevante, sem que existissem FD**, conforme decorre da figura seguinte:

Figura 10 – Compromissos assumidos sem FD (2014/2015)

Un: euro

MÊS	FD AJUSTADOS DO IMPACTO DOS ATFD		COMPROMISSOS ASSUMIDOS SEM FD	
	2014	2015	2014	2015
jan	3 236 964	130 944	0	46 567
fev	319 427	513 924	34 375	133 096
mar	354 104	1 885 680	1 232	0
abr	334 359	1 639 764	0	0
mai	900 660	709 661	186 338	0
jun	452 739	220 843	0	0
jul	169 670	553 051	147 771	0
ago	944 312	3 318 282	535 898	0
set	- 275 826	544 474	275 826	0
out	- 174 744	- 1 015 229	836 353	1 015 229
nov	- 465 531	360 848	824 098	0
dez	- 265 872	1 199 161	517 574	0
Total			3 359 465	1 194 892

Fonte: SIAL e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 49 a 53)

²⁸ Até ao 10º dia útil, de acordo com o disposto nos DL de execução orçamental de 2014 e 2015 (respetivamente, arts. 60.º, n.º 1, al. a), do DL n.º 52/2014, de 7/04, e 60.º, n.º 1, al. c), do DL n.º 36/2015, de 9/03).

²⁹ Cujos pressupostos e metodologia estão descritos detalhadamente nos Anexo 3 (fls. 49 a 53).

A análise efetuada pela IGF tem subjacente os seguintes pressupostos:

- ✓ Os FD ajustados correspondem aos apurados no momento do respetivo cálculo acrescidos, de imediato, dos aumentos temporários de FD (ATFD) posteriormente efetuados durante esse mês³⁰;
- ✓ Os compromissos assumidos em cada mês são apurados através da diferença entre o montante total considerado em dois períodos de reporte consecutivos, ainda que corrigido, o último deles, dos incluídos, pela primeira vez, na sequência da adoção do procedimento de agendamento³¹, no momento do próprio cálculo dos FD.

Assim, **foram assumidos, em 2014/2015, compromissos sem FD**, ou seja, **com violação do quadro legal** (art. 5º, nº 1, da LCPA e art. 7º, nº 2, do DL n.º 127/2012, de 21/06), **no montante de**, respetivamente, **M€ 3,4 e M€ 1,2**, sendo esta situação **suscetível**, em abstrato, **de gerar responsabilidade financeira sancionatória**, de harmonia com o previsto no art. 11º, nº 1, da LCPA, e no art. 65º, nº 1, al. b), da LOPTC.

Realce-se, no entanto, que, no período em análise, as conta-correntes mensais da Autarquia, extraídas da aplicação informática utilizada, não espelham, em nenhum momento ou caso, a assunção de compromissos sem FD, pois a solução da referida aplicação para os compromissos “ agendados ” não evidencia, em termos autónomos, relativamente a despesas de carácter regular e permanente, os assumidos (eventualmente sem FD)³².

Todavia, da conjugação da adoção do procedimento de “ agendamento ” de compromissos com a solução dada pela aplicação informática no tratamento de alguns eventos resulta a possibilidade formal de assunção de compromissos com aparentes FD quando tal facto não se verifica.

Com efeito, um compromisso é assumido num determinado mês (após o respetivo cálculo de FD) e agendado para os seguintes, apenas afeta os FD (na conta-corrente) relativamente ao valor correspondente ao mês em curso e não, como era no mínimo exigível, atendendo às regras previstas na LCPA na época, também pelos valores referentes aos dois meses seguintes.

Assim, através dos procedimentos descritos, é criado, na conta-corrente do mês em que tais factos se verifiquem, uma margem artificial de FD (que apenas é regularizada no correspondente cálculo do mês seguinte), o que pode ocultar, em termos informáticos, a assunção de compromissos sem FD, situação que, no entanto, se torna visível face à metodologia adotada pela IGF.

De qualquer modo, os factos expostos indiciam que os responsáveis por garantir o cumprimento da LCPA não tinham conhecimento de que estavam a violar o quadro legal respetivo, pelo que consideramos que não estão reunidos os pressupostos que justificam a comunicação ao Tribunal de Contas com vista à eventual efetivação de responsabilidade financeira.

³⁰ Esta opção (cfr. Anexo 3, fls. 50) beneficia e é a mais favorável para a Autarquia, pois considera que os ATFD são efetuados logo após o cálculo do mês (melhorando, assim, desde logo, os FD), quando podem ter sido concretizados ao longo do mês e, assim, só a partir dessa data deveriam ter impacto sobre os FD.

³¹ Trata-se de um procedimento incorreto adotado pela Autarquia, no que respeita às despesas de carácter permanente ou continuado, que permite, em termos informáticos, assumir um compromisso na contabilidade orçamental (ao nível da dotação da despesa) por um determinado montante (em princípio, o que corresponde à despesa global relativa ao exercício) e, simultaneamente, diferir e agendar mensalmente o seu impacto, total ou parcial, para efeitos dos compromissos relevantes para o cálculo dos FD, atendendo ao mês previsível de execução (gradual) da correspondente despesa.

³² De facto, as conta-correntes não evidenciam, expressamente, quais os compromissos agendados considerados, pela primeira vez, no cálculo dos FD relativo a cada um dos meses, pelo que de tal documento não resulta, diretamente, qual o valor total dos compromissos assumidos em cada mês (no momento do cálculo e durante o mês, já que apenas os últimos constam de forma discriminada, a não ser que também sejam agendados para períodos posteriores).

2.2.2.4. Para aferir da **razoabilidade e compatibilidade**, numa perspetiva anual, **dos montantes relevantes para os FD**, começámos por efetuar a comparação entre o **valor total das receitas consideradas no apuramento dos FD de dezembro de 2014/2015**^{33 e 34}, o **respetivo potencial máximo no final daqueles exercícios**³⁵ e a **receita total disponível face à execução orçamental**³⁶, tendo constatado o seguinte:

Figura 11 - Comparação das receitas (2014/2015)

Un: euro

ANO	RECEITAS				
	Reporte dos FD de dez	Potencial máximo relevante para os FD	Receita total disponível (mapa de execução orçamental da receita)	Diferenças	
				FD Dez / Potencial máximo relevante	FD Dez / Total disponível
(1)	(2)	(3)	(4)=(1)-(2)	(5)=(1)-(3)	
2014	27 432 192	27 818 755	27 232 322	- 386 563	199 870
2015	28 414 086	29 752 304	27 487 994	- 1 338 218	926 092

Fonte: SIAL e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 54)

O **valor global das receitas**³⁷, nos apuramentos dos FD de dezembro de 2014/2015, **era consistente com o potencial máximo relevante para os FD** (neste caso, menor), bem como **com a receita total disponível**, pois as respetivas diferenças apuradas, para mais, estão totalmente justificadas pelas situações corretamente consideradas nos FD, mas que não se repercutiram na execução orçamental em cada exercício³⁸.

Assim, **o MF não empolou**, em termos anuais, **as receitas consideradas para efeitos de cálculo dos FD**.

2.2.2.4.1. Por sua vez, da **comparação** entre o montante total dos **compromissos assumidos** ao nível dos FD e da **execução orçamental da despesa** resultou o seguinte:

Figura 12 - Comparação dos compromissos assumidos (2014/2015)

Un: euro

ANO	COMPROMISSOS		
	Fundos Disponíveis	Dotação orçamental da despesa	Diferença
	(1)	(2)	(3)=(2)-(1)
2014	28 467 449	28 467 449	0
2015	30 572 972	30 572 972	0

Fonte: SIAL e Auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 54)

³³ Que correspondem à soma dos valores acumulados até novembro e os previsionais para dezembro.

³⁴ Trata-se do reporte respeitante ao derradeiro mês do ano, único em que o valor previsional considerado (ainda que, eventualmente, apenas quanto a esse mês) nunca chega a ser objeto de correção, para efeitos de apuramento de FD, face à execução efetiva das receitas.

³⁵ Que resulta da soma da receita total cobrada (mapa de execução orçamental da receita) com o saldo, no final do ano, de recebimentos em atraso e transferências do QREN com impacto no cálculo dos FD e ainda não recebidos.

³⁶ Que correspondem à soma do saldo orçamental do ano anterior com a receita arrecadada ao longo do exercício.

³⁷ Ainda que previsionais quanto ao mês de dezembro e excluindo, de modo a tornar consistentes os valores comparados, as receitas consideradas pela Autarquia de janeiro e fevereiro do ano seguinte (art. 5º, n.º 1, do DL n.º 127/2012, de 21/06).

³⁸ Recebimentos em atraso e pedidos submetidos nas plataformas relativamente a cofinanciamento comunitário ainda não cobrados no final do ano, no montante global de m€ 586 e M€ 2,3, respetivamente.

O valor total dos compromissos assumidos na perspetiva orçamental e ao nível dos FD é igual no final de ambos os anos, o que evidencia a ultrapassagem, nessas datas, das fragilidades e divergências que ocorrem ao longo dos exercícios em consequência de não serem adotadas, ao nível dos FD e das dotações orçamentais de despesa, regras idênticas (nomeadamente, face ao referido agendamento) quanto à assunção de compromissos (data e montante)³⁹.

2.2.2.4.2. Por fim, a relação entre as receitas (nas várias vertentes anteriormente referidas) e os compromissos totais assumidos ao nível da dotação orçamental da despesa, evidencia o seguinte:

Figura 13 – Articulação entre receitas e compromissos assumidos (2014/2015)

Lrn. euro

ANO	RECEITAS			COMPROMISSOS TOTAIS DO EXERCÍCIO (dotação da despesa)	DIFERENÇA ENTRE AS RECEITAS INDICADAS E OS COMPROMISSOS		
	Reporte dos FD de dez	Potencial máximo relevante	Receita total disponível (mapa de execução orçamental da receita)		Reporte dos FD (dez)	Potencial máximo de receita	Receita total disponível
	(1)	(2)	(3)		(5)=(1)-(4)	(6)=(2)-(4)	(7)=(3)-(4)
2014	27 432 192	27 818 755	27 232 322	28 467 449	- 1 035 257	- 648 695	- 1 235 128
2015	28 414 086	29 752 304	27 487 994	30 572 972	- 2 158 886	- 820 667	- 3 084 978

Fonte: SIIAL e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 54)

Em 2014/2015, os valores globais das receitas (em qualquer das perspetivas) eram manifestamente insuficientes para cobrir os compromissos totais assumidos em cada exercício.

Ora, ainda que desta análise não decorra diretamente a assunção de compromissos sem FD⁴⁰, o seu resultado espelha, com clareza, que, persistia, em 2014/2015, desajustamento entre os valores das receitas (nomeadamente, atendendo ao indicado potencial máximo relevante) e os compromissos totais assumidos, sendo, ainda, de salientar a evolução negativa ocorrida no último ano.

No final daqueles exercícios, ainda não tinham sido adotadas, pelos eleitos e órgãos municipais, todas as medidas necessárias ao exigível cumprimento imediato, integral e sistemático do regime legal consagrado pela LCPA.

2.2.3. DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIACÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA

2.2.3.1. A dívida global do MF de operações orçamentais, incluindo as correções efetuadas pela IGF (cfr. item 2.1.1.), importava, nos exercícios de 2012/2014, nos seguintes montantes:

³⁹ Cfr. Manual de Procedimentos – Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (elaborado pela DGO) e Manual de Apoio à Aplicação da LCPA no Subsetor da Administração Local da DGAL, respetivamente, a páginas 23 e 26, segundo os quais as regras a adotar ao nível da assunção de compromissos, em termos de data e montante, devem ser idênticas ao nível dos FD e das dotações orçamentais de despesa (prevalecendo as consagradas na LCPA - cfr. o respetivo art. 13º).

⁴⁰ Já que, atendendo à metodologia utilizada, nomeadamente no que respeita à previsão da receita e aos ATFD, alguns destes compromissos podem ter sido assumidos em períodos em que existiam FD.

Figura 14 – Composição e evolução da dívida corrigida pela IGF

Un: euro

DESCRIÇÃO	EXERCÍCIOS			VARIÇÃO 2013/2015		
	2012	2013	2014	Montante	%	
Dívida financeira	EMLP	30 263 854	76 650 260	71 995 122	41 731 268	137,9%
	ECP	1 400 000	0	0	- 1 400 000	-100,0%
	Locação financeira	463 935	1 371 336	1 243 811	779 876	168,1%
	Subtotal	32 127 790	78 021 596	73 238 934	41 111 144	128,0%
Outras dívidas a terceiros	FAM	0	0	1 117 429	1 117 429	-
	Outras	49 210 958	3 755 696	3 117 560	- 46 093 398	-93,7%
	Subtotal	49 210 958	3 755 696	4 234 990	- 44 975 968	-91,4%
Total geral	81 338 748	81 777 292	77 473 923	- 3 864 824	-4,8%	
Total parcial (exceto FAM)	81 338 748	81 777 292	76 356 494	- 4 982 254	-6,1%	

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 55)

No período em análise, a **dívida global de operações orçamentais teve uma evolução positiva**, pois **diminuiu** cerca de **M€ 3,9 (4,8%)**, passando para **M€ 77,5** em resultado, fundamentalmente e de forma conjugada, do:

- ✓ Aumento da dívida financeira (M€ 41,1)⁴¹, nomeadamente por força dos EMLP do PAEL/SF e da assunção, na âmbito do processo de dissolução das empresas Fundão Turismo, EM e do Mercado Abastecer da Cova da Beira, EM, SA (MACB, EM, SA), de dívida de locação financeira e de EMLP no montante global, respetivamente, de € 1 004 592 e € 3 479 181 (cfr. infra a análise desta operação);
- ✓ Decréscimo das “ outras dívidas a terceiros ” (- M€ 45), apesar do reconhecimento contabilístico, pela Autarquia, em 2014, da dívida relativa à participação no Fundo de Apoio Municipal⁴² (**M€ 1,1**) e da assunção de dívidas desta natureza das referidas empresas (m€ 818).

Realce-se que, em 2013, ocorreu uma alteração significativa da estrutura e exigibilidade da dívida municipal na sequência **da arrecadação do capital dos EMLP do PAEL e SF** (M€ 45,2)⁴³ e da sua aplicação nas finalidades legalmente previstas, com as consequências idênticas, neste contexto, às que referimos na parte final do item 2.2.1.1.⁴⁴

⁴¹ Que incluía, em 2012, um ECP contratado em 25/01 desse ano, com a Caixa de Crédito Agrícola Mútuo, cuja amortização, segundo o MF, estava prevista efetuar até ao final de 2012 com a arrecadação do EMLP contratado para saneamento financeiro. Contudo, o atraso na tramitação desse processo, designadamente, no âmbito da fiscalização prévia do TC, levou a que só fosse concretizado em 2013 (após obtenção do visto em 17/05/2013), pelo que passou a consubstanciar dívida pública fundada, devendo ser submetida a fiscalização prévia do TC, o que não se verificou. Contudo, atendendo a que tal facto já é do conhecimento do TC (consta expressamente da cláusula primeira do referido contrato de saneamento), não se justifica realizar qualquer outra diligência sobre esta matéria.

⁴² FAM, cujo regime consta da Lei n.º 53/2014, de 25/08, em especial, nos arts. 17º a 19º quanto à contribuição dos Municípios para o respetivo capital social (através da aquisição de unidades de participação).

⁴³ Conforme já referido, o EMLP do SF (M€ 11,5) foi utilizado na redução de “ outras dívidas a terceiros ” (M€ 8,5), mas também, de dívida financeira (M€ 3).

⁴⁴ 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 curto prazo, a relação entre o saldo real de operações orçamentais e o cálculo do prazo médio de pagamento, pois os montantes que passam para dívida financeira de MLP deixam de influenciar o resultado destes indicadores.

Saliente-se que, não obstante a evolução positiva ocorrida, a **dívida da Autarquia continuava a importar**, em 2014, num valor materialmente relevante e desadequado do seu quadro financeiro, nomeadamente das receitas orçamentais, pois:

- ✓ O montante global da **receita do exercício era manifestamente insuficiente para solver a totalidade da dívida municipal** (taxa de cobertura de apenas 35%) ⁴⁵;
- ✓ A **dívida “ per capita ”**, apesar de ter diminuído, **manteve-se em níveis bastante elevados (€ 2 652)**;
- ✓ O **período de recuperação da dívida municipal** ⁴⁶, considerando as receitas próprias regulares, era muito **elevado (3 anos e 8 meses)**, resultado que se agrava substancialmente caso se expurgue ao valor dessas receitas o das despesas rígidas e vinculadas (**6 anos e 7 meses**).

Anexo 3 (fls. 48, indicadores 1 a 13, em especial, 5 e 5A, 7 e 7A, 8 e 8A, 11 e 11A)

Refira-se, ainda, que a **dívida municipal apresentava uma estrutura que se repercute e condiciona crescentemente a gestão orçamental dos exercícios futuros**, pois o peso da dívida de MLP na dívida total (essencialmente de natureza financeira) aumentou de forma relevante em termos absolutos (mais M€ 13,6) e relativos face à dívida total (22 pp, passando para 97%).

O **serviço da dívida** (amortizações e juros) **dos EMLP duplicou** entre 2012/2014 (de **M€ 3,4** para **M€ 6,8**), o mesmo sucedendo com o seu peso na despesa municipal paga (de 12% para 26%), sendo de referir que, no final de 2014, três dos quatro EMLP do SF encontravam-se, ainda, em período de carência (M€ 9), pelo que, ainda que se mantenha o atual quadro de EMLP ⁴⁷, é previsível que o respetivo serviço da dívida cresça nos próximos exercícios.

No contraditório, o MF considera que “ (...) a estrutura da dívida [não pode ser] dissociada da reestruturação financeira em curso e das razões que levou o Município a recorrer ao PAEL e SF. ”.

Anexo 6 (fls. 83)

Ora, a afirmação do Município não põe em causa as asserções da IGF, pois, nesta sede, o objetivo da presente auditoria é o de apreciar a situação financeira atual, independentemente das causas que estiveram na sua origem, nomeadamente a avaliação do mérito das decisões dos órgãos municipais que levaram ao nível do endividamento verificado, pelo que mantemos as asserções produzidas.

2.2.3.2. Entre 2012/2014, o **MF apresentou, de forma sistemática**, não obstante o recurso em 2013 a financiamento através dos PAEL e SF, **uma situação financeira de CP negativa e desequilibrada**, como se evidencia nos itens seguintes.

2.2.3.2.1. A **evolução**, entre 2012/2014, da **relação entre o saldo final de operações orçamentais e as outras dívidas a terceiros** (originariamente de CP) foi a seguinte:

⁴⁵ Ainda que não se desconheça que parte da dívida referida tem a natureza de MLP, mas também que uma percentagem significativa da receita orçamental de cada exercício é necessária para fazer face às respetivas despesas de caráter regular e com elevado grau de rigidez.

⁴⁶ Resulta da estimativa do número de anos em que a Autarquia é capaz de pagar as suas dívidas com base num conjunto de receitas próprias regulares, abatidas ou não de algumas despesas rígidas e vinculadas (pessoal e juros de EMLP e de locação financeira), admitindo alguma estabilidade nas grandezas consideradas.

⁴⁷ Até ao final de 2015 está prevista a amortização total de dois empréstimos, mas o valor total do capital arrecadado e utilizado é de apenas m€ 21.

Figura 15 – Saldos reais de operações orçamentais

Un: euro

DESCRIÇÃO	2012	2013	2014
1 - Saldo final de operações orçamentais	100 077	2 478 326	1 376 809
2 - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP (exceto OT)	49 210 958	3 755 696	2 922 560
Diferença (1-2)	- 49 110 881	- 1 277 370	- 1 545 751

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 48, indicador 3)

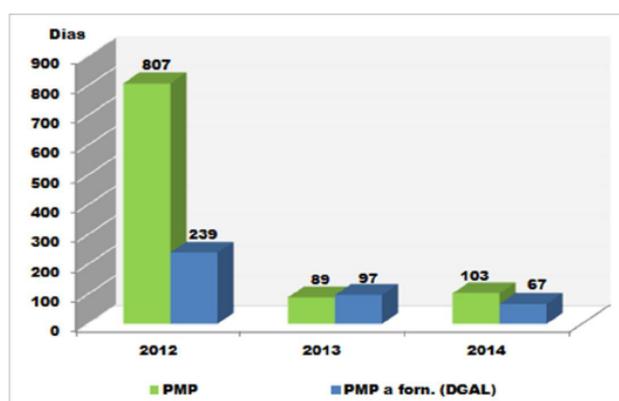
A Autarquia apresentou, no período em análise, **sistemáticos e relevantes saldos reais negativos de operações orçamentais**, o que **evidencia e confirma a persistente falta de capacidade para efetuar, tempestivamente o pagamento das “outras dívidas a terceiros”**, sendo de salientar que a relevante evolução positiva ocorrida, em especial, entre 2012/2014 (pois entre 2013/2014, a variação foi negativa), decorreu, essencialmente e como era expeável, do recurso aos PAEL e SF.

De facto, **se estas operações não tivessem sido concretizadas**, os saldos orçamentais negativos seriam ainda mais relevantes⁴⁸ e, conseqüentemente, **a situação financeira do MF numa perspetiva de CP muito mais desequilibrada nos dois últimos exercícios.**

Refira-se que da existência de **saldos reais negativos de operações orçamentais decorre a oneração indevida dos orçamentos futuros**, com a transferência de dívida que devia ser paga com a receita de um dado orçamento anual para os subseqüentes.

2.2.3.2.2. Os prazos médios de pagamento (PMP) a terceiros (IGF)⁴⁹ e a fornecedores (DGAL)⁵⁰ evoluíram, no triénio de 2012/2014, da seguinte forma:

Figura 16 – Prazos médios de pagamento



Fonte: SIIAL, documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 56, indicadores 4 e 5)

⁴⁸ Pois, através do recurso a estas operações foi transformado um elevado montante (M€ 48,3) de “outras dívidas a terceiros” originariamente de CP em dívida financeira de MLP, que, por isso, deixou de ser considerado neste indicador.

⁴⁹ A IGF efetua o apuramento do PMP a terceiros (e não apenas a fornecedores/empresários) com base numa metodologia distinta da que decorre da RCM n.º 34/2008, publicada no DR, 1ª Série, de 22/02.

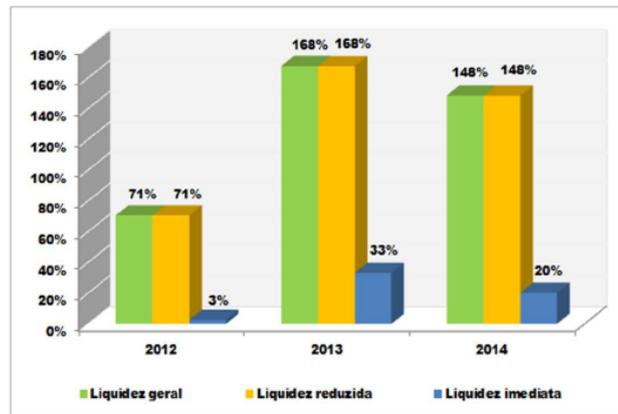
⁵⁰ Calculado com base na RCM a que aludimos na nota anterior, após a alteração introduzida pelo Despacho n.º 9870/2009, de 6/04 do Ministro de Estado e das Finanças, publicado no DR, 2ª Série, de 13/04.

Ao longo do referido período, o **PMP a terceiros e a fornecedores diminuiu** de forma significativa (respetivamente, de 705 e 172 dias, passaram a 103 e 67 dias)⁵¹, decorrendo esta evolução, essencialmente, do recurso aos EMLP do PAEL e SF.

Não obstante a evolução positiva, os referidos PMP continuavam a ultrapassar, no final de 2014, os **parâmetros legalmente previstos**, designadamente no Código dos Contratos Públicos⁵².

2.2.3.2.3. Por sua vez, os resultados dos **indicadores de liquidez**⁵³ foram os seguintes:

Figura 17 – Indicadores de liquidez



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

Anexo 3 (fls. 56, indicadores 1 a 3)

Em 2012, os indicadores de liquidez apresentavam resultados bastante aquém dos parâmetros de referência para uma situação de equilíbrio financeiro de CP, mostrando-se **desrespeitada a regra do equilíbrio financeiro mínimo**⁵⁴, situação que se **inverteu em 2013/2014** quanto aos indicadores de liquidez geral e reduzida, ainda que apenas na sequência do recurso ao PAEL e SF.

De qualquer modo, persistia, nos dois últimos exercícios indicados, um significativo **desajustamento entre as dívidas de CP e as disponibilidades**, situação que se repercute negativamente sobre a (in)capacidade para cumprir atempadamente os compromissos dessa natureza.

2.2.3.2.4. O referido **desequilíbrio financeiro de CP** levou a que, entre 2012/2014, na sequência de atrasos de pagamento referentes a dívidas anteriores à adesão ao PAEL/SF, alguns fornecedores e empreiteiros **liquidassem juros de mora à Autarquia**, no montante de, pelo menos, **m€ 281**, que **foram integralmente pagos** até ao final do último ano indicado.

Anexo 3 (fls. 57)

⁵¹ Dados constantes do SIIAL em 8/02/2016.

⁵² Aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29/01, e alterado, designadamente, pela Lei n.º 3/2010, de 27/04, no qual se prevê, nos seus art.s 299º e 299º-A, um prazo geral de pagamento de 30 dias, que pode ser dilatado para 60 dias por acordo entre as partes, com base em motivos atendíveis e justificados face às circunstâncias concretas (cfr., também, sobre esta matéria, o disposto no DL n.º 32/2003, de 17/02 e, atualmente, o DL n.º 62/2013, de 10/05).

⁵³ Que se destinam a medir a capacidade da entidade para solver atempadamente os seus compromissos de CP.

⁵⁴ Segundo a qual o ativo circulante de CP deverá ser - pelo menos - de montante idêntico ao das dívidas de CP e que se justifica, de um modo especial, no que respeita às autarquias locais, atendendo ao princípio do equilíbrio orçamental que se encontra legalmente consagrado.

2.2.3.3. Em 2013, no âmbito dos processos de dissolução e extinção das empresas MACB, EM, SA⁵⁵ Fundão Turismo, EM⁵⁶, o MF assumiu e reconheceu contabilisticamente dívidas de EMLP e de locação financeira, nos montantes, respetivamente, de € 3 479 181 e € 1 004 592⁵⁷, que se evidenciam de seguida:

Figura 18 – Contratos assumidos pelo MF

NATUREZA DA DÍVIDA	CARACTERÍSTICAS DOS CONTRATOS					DÍVIDA ASSUMIDA PELO MF
	Entidade	Nº Contrato	Data do contrato	Prazo (anos)	Montante	
EMLP	Millenium BCP	161122831	31-12-2008	20	2 965 000	2 800 721
EMLP	Millenium BCP	235500491	04-07-2013	12	691 000	678 460
Locação financeira	Millenium BCP	450005749	28-12-2006	20	1 242 695	1 004 592

Fonte: Auditoria da IGF

Anexo 5 (fls. 63 a 81)

Destes atos resultou o aumento da dívida fundada da Autarquia, pelo que deveriam ter sido submetidos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas⁵⁸ (art. 46º, n.º 1, al. a), da LOPTC), o que não aconteceu, sendo tal omissão suscetível de gerar **responsabilidade financeira sancionatória** (art. 65º, n.º 1, al. h), da LOPTC).

Todavia, a Autarquia, segundo informação prestada pelos serviços, entendeu que aqueles processos não careciam de ser submetidos a visto do TC, atendendo a que as dívidas em causa figuravam no PAF do PAEL e do SF, de que aquele órgão jurisdicional tomou conhecimento no âmbito da fiscalização prévia dos respetivos EMLP (que foram visados).

No contraditório, acrescenta-se que, na análise aos processos referidos no parágrafo anterior, o TC questionou concretamente o MF quanto à evolução prevista, no indicado PAF, para o endividamento líquido (Quadro V do Anexo II da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09, do qual consta, entre 2011/2013, na conta “ 23 - Empréstimos obtidos “, um aumento significativo da dívida financeira), que respondeu, expressamente, que o aumento resultava não só da consideração da dívida dos EMLP do PAEL e SF, como também do impacto da internalização e assunção das relativas às empresas municipais.

Anexo 6 (fls. 84 a 86, 109 e 115)

Consequentemente, naquele documento, a Autarquia defende e reforça que “ (...) o TC se pronunciou e aceitou o PAF com todos os seus pressupostos e premissas intrínsecas incluindo a internalização (...) “ dos contratos de EMLP e de locação financeira das referidas empresas municipais dissolvidas.

Anexo 6 (fls. 84)

Informa, ainda, o MF que, para além dos indicados esclarecimentos, o TC, no exercício das suas

⁵⁵ Deliberadas em reunião e sessão das Câmara e Assembleia Municipais, respetivamente, em 12/12/2012 e 21/12/2012.

⁵⁶ Deliberadas em reunião e sessão das Câmara e Assembleia Municipais, respetivamente, em 19/02/2013 e 28/02/2013.

⁵⁷ Estas empresas foram dissolvidas e extintas, por escritura, em, respetivamente, 02/08/2013 e 31/12/2013 (com o respetivo registo de encerramento da liquidação de 02/01/2014), tendo sido deliberado pelos respetivos Conselhos de Administração e do MF (cfr. deliberações indicadas nas duas notas anteriores) a transmissão dos seus ativos e passivos para o MF.

⁵⁸ Que, nos termos do art. 3º, al. b, da Lei n.º 7/98, de 3/02 (aplicável às autarquias locais por força do disposto no seu art. 17º), corresponde à “ (...) dívida contraída para ser totalmente amortizada no exercício orçamental subsequente ao exercício no qual foi gerada “ (por oposição à dívida pública flutuante, que, de acordo com a al. a), do mesmo artigo e diploma legal, é a “ (...) dívida pública contraída para ser totalmente amortizada até ao termo do exercício orçamental em que foi gerada. “).

competências ao nível da verificação interna de contas, também conhece a situação, pois, no mapa de empréstimos que integra os documentos de prestação de contas de 2013 (que se encontra, segundo a consulta efetuada pela Autarquia na página eletrónica daquele órgão jurisdicional, no estado de “ validação concluída ”), constam os EMLP referidos na figura anterior sem qualquer menção ao número e data de visto prévio, ao contrário do que acontece com todos os restantes.

Anexo 6 (fls. 84 a 86 e 106)

Assim, ainda que se entenda que a assunção das referidas dívidas pela Autarquia devia ter sido submetida, de forma autónoma face aos processos de EMLP do PAEL e SF e respetivo PAF, a fiscalização prévia do TC, a verdade é que, aquele órgão jurisdicional, designadamente no exercício das suas competências ao nível da verificação dos documentos de prestação de contas, já conhece a situação, pelo que não se justifica a realização de qualquer outra diligência sobre esta matéria.

2.3. MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA E DE ALERTA PRECOCE

2.3.1. No final de 2014, face aos parâmetros estabelecidos no RFALEI, a situação do MF, em termos de alerta precoce⁵⁹, era a seguinte:

Figura 19 – Mecanismos de alerta precoce

INDICADORES				SITUAÇÃO FINAL DE 2014	ALERTA PRECOCE (Padrões legais de referência)
1	Divida total (DT) de operações orçamentais no final de 2014 (Município + entidades relevantes)			4,11	[1: 1.5] (art. 56º, n.º 1)
	Média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores a 2014				-> 1.5 (art. 56º, n.º 2)
2	Taxa de execução da receita orçamental	2013	Receitas brutas cobradas	91%	< 85% (art. 56º, n.º 3)
		2014	Receitas previstas no orçamento final	79%	

Fonte: SIIAL, documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 58 a 60)

Assim, **estavam reunidas, no final de 2014, as condições legalmente previstas** (atendendo ao resultado dos indicadores previstos no art. 56º, n.ºs 1 e 3, do RFALEI)⁶⁰, **para que fosse emitido, pela DGAL, um alerta precoce**⁶¹.

Refira-se, de qualquer modo, 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 SIIAL, designadamente da “ Ficha do Município ”⁶².

⁵⁹ Cfr. art. 56º do RFALEI.

⁶⁰ Reconhecemos, no entanto, que esta análise é discutível no que concerne ao último rácio indicado, pois entra em consideração com a taxa de execução orçamental de um exercício (2013) anterior ao da entrada em vigor do quadro legal (RFALEI) onde este instituto foi consagrado pela primeira vez quanto aos municípios, ainda que, no presente caso, tal situação não seja suscetível de alterar a asserção produzida, pois verifica-se um outro pressuposto legal.

⁶¹ 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) e destinado, neste caso, aos “ (...) membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das autarquias locais (...) ”, bem como aos presidentes dos órgãos municipais, que, conseqüentemente, devem informar os respetivos membros na primeira sessão ou reunião seguintes (art. 56º, n.ºs 3 e 1, do RFALEI).

⁶² Este relatório apenas pode ser extraído com o código de utilizador do SIIAL do Presidente da Câmara Municipal.

2.3.2. Por sua vez, a situação do MF, no mesmo ano, ao nível dos **mecanismos de recuperação financeira previstos no RFALEI**⁶³, face aos parâmetros legalmente estabelecidos, era a seguinte:

Figura 20 – 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	0,24	> 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	4,11	[1 : 1,5] (art. 58º, n.º 2)] 1,5 : 2,25 [(art. 58º, n.º 1, a)) [2,25 : 3] (art. 58º, n.º 3)	> 3 (art. 61º, n.º 2) X

Fonte: SIAL, documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 58 a 60)

Assim, no final de 2014, o MF **encontrava-se numa situação de rutura financeira, estando obrigado a recorrer ao FAM** (art. 56º, n.º 2, do RFALEI), mas formalizou, em 19/01/2015, o respetivo pedido de suspensão legalmente previsto (art. 52)⁶⁴, que a Direção Executiva do FAM aceitou⁶⁵.

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

2.4.1. O MF aprovou e tem em vigor uma Norma de Controlo Interno - NCI⁶⁶ (que contempla um conjunto de regras sobre a área financeira, em especial, no que concerne à LCPA, RFALEI e PAEL) e um Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas – PGRIC (oportunamente enviado às entidades previstas na Recomendação n.º 1/2009⁶⁷, de 1/07, do Conselho de Prevenção da Corrupção⁶⁸), que, não obstante o tempo decorrido entre a respetiva aprovação, são coerentes, articulados e, de um modo geral, complementares entre si.

No entanto, o MF não dispõe de nenhum departamento/serviço específico ou elemento que realize a função de controlo interno.

Anexo 4 (fls. 61 e 62)

2.4.2. Do trabalho de campo realizado⁶⁹ resultaram algumas fragilidades ao nível do controlo interno e dos procedimentos contabilísticos (que descrevemos em mapa incluído nos Anexos), de que destacamos o desadequado tratamento e a omissão de procedimentos de controlo ao nível das existências⁷⁰.

Anexo 4 (fls. 61)

⁶³ Cfr. art. 57º a 64º do RFALEI, e Lei n.º 53/2014, de 25/08.

⁶⁴ Em 08/06/2016, a Direção Executiva do FAM, atendendo ao pedido apresentado, solicitou o envio de informação relevante sobre o cumprimento dos objetivos previstos no PAF a que o MF está vinculado.

⁶⁵ Contudo, tendo em vista a manutenção do pedido de suspensão, a referida Direção solicitou, em 08/06/2016, o envio de informação relevante sobre o cumprimento dos objetivos previstos no PAF a que o MF está vinculado, tendo este solicitado uma reunião para análise conjunta da situação (ofício de 29/06/2016).

⁶⁶ Aprovada na reunião da CM de 12/12/2014 e que entrou em vigor no dia 1/01/2015.

⁶⁷ Publicada no DR, 2ª Série, em 22/07.

⁶⁸ Com o objetivo de divulgação do Plano, o MF promoveu a sua publicitação através do seu sítio da internet, na intranet e nos meios de comunicação social locais, tendo, ainda, efetuado a sua apresentação numa sessão pública de esclarecimento.

⁶⁹ Em especial, através da utilização de questionários e da realização de testes de conformidade e substantivos.

⁷⁰ Segundo os serviços municipais, estas fragilidades começaram a ser ultrapassadas no exercício de 2015.

Quanto ao PGRIC, salientamos as seguintes fragilidades:

- ✓ As medidas previstas destinadas a prevenir os riscos de corrupção não estão calendarizadas, nem apresentam qualquer previsão sobre os meios financeiros e materiais necessários à sua concretização nem enunciam os resultados previstos;
- ✓ Não foi realizada qualquer monitorização das medidas propostas;
- ✓ Não estão previstos quaisquer mecanismos para a sua revisão/alteração.

Anexo 4 (fls. 62)

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

3.1. Face ao exposto, concluímos que:

C1 Os documentos de prestação de contas do MF de 2012/2014 não refletem, com inteira fiabilidade, em algumas rubricas do passivo exigível, a sua situação financeira, tendo sido efetuadas correções, para mais, no último exercício referido, de m€ 604, a que acrescem outras insuficiências na adoção do POCAL, decorrentes, nomeadamente, da falta de implementação integral do subsistema de contabilidade de custos.

(cfr. itens 2.1.1.1. e 2.1.1.2.)

C2 Existiu, ao longo do triénio de 2012/2014, uma prática reiterada de empolamento da previsão das receitas orçamentais, ainda que, nos dois últimos exercícios, com taxas de execução globais já significativas (92% e 87%), mas persistentemente reduzidas na componente de capital (de 28% para 59%), do que decorria um risco significativo de realização e/ou existência de um montante relevante de despesa (2014: M€ 3,9) sem que existissem meios monetários disponíveis para efetuar o seu pagamento, o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL e potencia uma gestão orçamental desequilibrada.

(cfr. itens 2.2.1.2. e 2.2.1.3.)

C3 A Autarquia apresentou, em 2013/2014, uma gestão orçamental tendencialmente equilibrada, atendendo, nomeadamente, aos resultados do indicador de equilíbrio substancial, ainda que tal evolução não possa ser dissociada do recurso aos PAEL/SF, continuando, no entanto, a existir uma significativa rigidez ao nível das despesas orçamentais, com reduzidas (2013/2014: 9,6% e 24,6%) margens de manobra para fazer face às demais despesas que, à partida, não se encontram já “ vinculadas ”.

(cfr. itens 2.2.1.2., 2.2.1.6., 2.2.1.7. e 2.2.1.8.)

C4 Ainda não tinham sido adotadas, pelos eleitos locais e órgãos municipais, todas as medidas necessárias ao exigível cumprimento imediato, integral e sistemático do regime legal consagrado pela LCPA, pois, do controlo expedito e de caráter genérico efetuado, resultou que:

- ✓ Em vários meses dos indicados anos, foram assumidos compromissos sem FD, no valor anual de, respetivamente, M€ 3,4 e M€ 1,2, ainda que as respetivas conta-correntes, extraídas da aplicação informática, não espelhem, em nenhum momento, essa situação, pois decorre da adoção incorreta do “ agendamento ” de compromissos e do seu tratamento em termos informáticos, que cria, nas conta-correntes dos meses em que tais factos se verificam, uma margem artificial de FD (que apenas é regularizada no cálculo do mês seguinte);

(cfr. itens 2.2.2.1. a 2.2.2.3.)

- ✓ As **receitas** consideradas **no apuramento de FD** de dezembro daqueles anos **eram compatíveis com os valores decorrentes do respetivo potencial máximo relevante e com a execução orçamental**, mas **manifestamente insuficientes para cobrir os compromissos totais assumidos naqueles exercícios**, cujo **montante**, no final dos mesmos, **era igual** ao nível da **dotação orçamental da despesa e dos FD**, o que evidencia a ultrapassagem das divergências que ocorrem ao longo dos anos, em consequência de não serem adotadas as mesmas regras ao nível da assunção de compromissos naquelas duas bases.

(cfr. itens 2.2.2.4. a 2.2.2.4.2.)

C5 Entre **2012/2014**, a **dívida global do MF** de operações orçamentais teve uma **evolução favorável (menos M€ 3,9 e 5%)**, passando para **M€ 77,5**, evidenciando, no último ano, **um valor materialmente relevante e desadequado ao seu quadro financeiro**, apresentando uma **estrutura que se repercute e condiciona a gestão orçamental dos exercícios futuros e uma situação financeira de CP negativa e desequilibrada** (não obstante o recurso, em 2013, aos PAEL e SF), com **falta de capacidade para fazer face atempadamente aos compromissos dessa natureza**.

(cfr. itens 2.2.3.1. a 2.2.3.2.4.)

C6 No âmbito dos **processos de dissolução e extinção das empresas MACB, EM, SA e Fundão Turismo, EM**, a Autarquia, em 2013, assumiu e reconheceu contabilisticamente dívidas de EMLP e de contratos de locação financeira, nos montantes, respetivamente, de M€ 3,5 e M€ 1, do que resultou o aumento da dívida pública fundada, pelo que tais operações deveriam ter sido submetidos, de forma autónoma, a fiscalização prévia do TC, o que não aconteceu, sendo tal omissão suscetível, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira sancionatória, mas atendendo ao facto daquele órgão jurisdicional já conhecer a situação, não se justifica a realização de qualquer outra diligência sobre esta matéria.

(cfr. item 2.2.3.3.)

C7 No final de **2014**, de acordo com o quadro legal previsto no RFALEI, **estavam reunidas as condições para que a DGAL emitisse um alerta precoce e para que o MF recorresse, obrigatoriamente, ao FAM**, mas a Autarquia formalizou, em 19/01/2015, o respetivo pedido de suspensão legalmente previsto, que foi aceite pela Direção Executiva daquele Fundo.

(cfr. itens 2.3.1. e 2.3.2.)

C8 O **MF tem em vigor uma NCI** (que contempla regras e procedimentos de controlo relacionados com a área do endividamento, designadamente ao nível da LCPA, no RFALEI e no PAEL) e um **PGRCIC** que são coerentes, articulados e, de um modo geral, complementares entre si, mas **não dispõe de um departamento/serviço específico ou elemento que realize a função de controlo interno** (apesar de formalmente previsto na respetiva estrutura orgânica).

C9 Das fragilidades do sistema de controlo interno e dos procedimentos contabilísticos, destacamos o desadequado tratamento e a omissão de procedimentos de controlo ao nível das existências, ao que acresce o facto de o PGRCIC apresentar algumas insuficiências na respetiva elaboração, implementação, monitorização e acompanhamento.

(cfr. itens 2.4.1. e 2.4.2)

3.2. Atendendo às conclusões formuladas, recomendamos o seguinte:

R1 Regularização, ao nível da informação contabilística do MF, das variações patrimoniais que estavam omitidas ou incorretamente refletidas, caso não tenham sido entretanto corrigidas e finalização do processo de implementação do subsistema de contabilidade de custos.

(cfr. item 3.1./C1)

R2 Elaboração rigorosa dos orçamentos de receita, em especial ao nível da de capital, fundamentando, de forma adequada, todas as rubricas previstas (estando ou não sujeitas a uma regra previsional e, em especial, nos casos em que o valor a orçamentar traduza uma evolução atípica - crescimento - face ao seu histórico de cobrança real) e considerando apenas as que apresentem um elevado grau de probabilidade em termos de cobrança efetiva.

(cfr. item 3.1./C2)

R3 Reforço da tendência de execução prudente do orçamento de despesa, com base na cobrança real das receitas e não apenas na sua previsão orçamental, de modo a garantir uma gestão orçamental verdadeiramente equilibrada e, assim, o pagamento atempado dos compromissos assumidos e ponderação e adoção de medidas que possam contribuir para uma redução, relevante e estrutural, das despesas municipais que apresentam uma elevada rigidez.

(cfr. item 3.1./C3)

R4 Cumprimento sistemático do regime legal consagrado na LCPA no que respeita à proibição da assunção de compromissos sem que existam FD e exigência de que tal procedimento seja efetuado, salvo nas exceções legalmente previstas, antes do fornecimento dos bens e serviços subjacentes às despesas realizadas e adoção consistente e uniforme das regras de reconhecimento de compromissos (quanto ao momento e montante) ao nível das dotações orçamentais da despesa e do impacto nos FD, de modo a garantir a exigível compatibilidade entre os dados dessa natureza que resultam, relativamente ao mesmo período, dessas duas bases de informação.

(cfr. item 3.1./C4)

R5 Acompanhamento e controlo rigorosos da evolução e assunção de nova dívida municipal, de modo a ajustar o seu montante a níveis adequados 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.

(cfr. item 3.1./C6)

R6 Reforço da implementação de medidas que contribuam para o restabelecimento do equilíbrio financeiro, em especial de CP, o que pressupõe a otimização da cobrança das receitas municipais (por via, nomeadamente, da atualização das taxas e preços, da fixação das taxas dos impostos municipais e do aumento da eficiência e eficácia dos processos de liquidação e cobrança) e a racionalização da despesa com fundamento na sua necessidade e utilidade e na adoção, ainda que não prevista legalmente, do instrumento da cativação das despesas.

(cfr. item 3.1./C6.)

R7 Aperfeiçoamento dos mecanismos de controlo interno com o objetivo de garantir a submissão a fiscalização prévia do Tribunal de Contas de todos os atos e contratos de que resulte o aumento da

dívida pública fundada da Autarquia.

(cfr. item 3.1./C6)

R8 Implementação efetiva do serviço responsável pela função de controlo interno, de harmonia com o já previsto na NCI.

(cfr. item 3.1./C8)

R9 Revisão do PGRCIC no sentido de incluir a calendarização das medidas previstas, os meios financeiros e materiais necessários à sua concretização, os resultados previstos e os pressupostos e prazos para a sua revisão/alteração e criação de mecanismos internos e identificação dos responsáveis pela monitorização da aplicação das medidas previstas no referido documento.

(cfr. item 3.1./C9)

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 ao Senhor Presidente da Câmara Municipal do Fundão, o qual deverá dar conhecimento do mesmo aos restantes membros do Órgão Executivo e remeter cópia à Assembleia Municipal, em conformidade com o disposto no art. 35º, n.º 2, alínea o), do Anexo I, à Lei n.º 75/2013, de 12/09.

4.1.3. Que a Câmara Municipal do Fundão 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 pela equipa constituída pelas Inspetora Andrea Saldanha e a Chefe de Equipa Paula Garcia Duarte, que coordenou e subscreve, em seu nome de ambas, o presente relatório.

À consideração superior.

Chefe de Equipa

Assinado de forma digital por
PAULA IDALINA GARCIA DUARTE
Dados: 2017.02.13 12:38:33 Z