

### 2.3.3.6. EVOLUÇÃO DO SALDO ORÇAMENTAL E PMP

Relativamente aos **objetivos previstos no PAF**, para o **final de 2014**, quanto ao **saldo orçamental** e ao **prazo médio de pagamento ( PMP )**, a situação é a seguinte:

**Figura 22 – Controlo do PAF ao nível do saldo orçamental e do PMP**

Un: euro / Dias

DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO - PRINCIPAIS RUBRICAS	ANO 2014			CONTROLO DO APURAMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF)		CONCLUSÃO FACE AO APURAMENTO DA IGF  CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (SIM/NÃO)
	PAF (estimado)	VALORES REAIS		MONTANTE	%	
		REPORTE À DGAL	APURADOS IGF			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(2)	(6)-((4)/(2))*100	(7)
SALDO PARA A GERÊNCIA SEGUINTE (SGS)	≥ 1 440 747	2 456 170	2 456 170	1 015 423	170,5%	SIM
PRAZO MÉDIO DE PAGAMENTO (PMP) - Dias	≤ 56	68	68	12	121,4%	NÃO
<b>DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)</b>	SGS		0			
	PMP - Dias		0			

Fonte: Reporte de informação à DGAL, documentos de prestação de contas do MS e auditoria da IGF

Anexo 3 ( fls. 32 e 33 )

O MS superou o objetivo previsto no PAF para o saldo para a gerência seguinte ( em mais de M€ 1 ) e violou o previsto para o PMP ( em mais 12 dias considerando o prazo divulgado pela DGAL <sup>32</sup> ).

Em sede de contraditório, o MS esclarece que “ (...) para efeitos do cálculo do (...) PMP a 31/12/2014, a dívida a fornecedores de curto prazo continua (...) “ € 4 148 147,84 relativos “ (...) à aquisição da e cujo valor (...) somente não foi pago, atendendo à existência de negociações em curso com a e a Secretaria de Estado do Tesouro e das Finanças, já referidas “ e € 2.004.814,08 que “ foram pagos com recurso aos empréstimos PAEL e PSF, unicamente em 2015 por motivos não imputáveis ao Município de Santarém. “, o que “ Excluindo estes dois montantes, o PMP (...) seria de 52 dias, pelo que apresentaria um resultado favorável face ao previsto no PAF ( 56 dias )...”.

Anexo 3 ( fls. 53 )

### 2.3.3.7. PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS

O MS, erradamente, não apresentou na candidatura ao PAEL <sup>33</sup> a parceria público privada ( PPP ) estabelecida com a empresa <sup>34</sup>, através da escritura de contrato de concessão da conceção, construção e exploração de um parque público de estacionamento subterrâneo para viaturas ligeiras ( na zona do ) e de exploração dos lugares de estacionamento tarifado na via pública ( através de parcómetros ), na cidade de Santarém, que foi outorgada em 10/07/2008.

<sup>32</sup> Calculado de acordo com a fórmula adotada na Resolução de Conselho de Ministros (RCM) n.º 34/2008 de 14/02 Publicada no Diário da República ( DR ), I Série, de 22/02, 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.

<sup>33</sup> Mediante o preenchimento do quadro XI, do Anexo II, da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09.

<sup>34</sup> Em 28/07/2009, com a anuência do MS, essa empresa cedeu a sua posição contratual ( no que respeita à exploração do parque subterrâneo e dos lugares na via pública ) à sociedade entidade detida, na íntegra, pelo cedente.

Conforme decorre da análise desse documento, o concessionário deveria ter pago ao concedente, desde o primeiro ano de vigência do contrato, rendas anuais, de € 95 286,72 e € 147 126,19, respetivamente para o estacionamento subterrâneo e via pública, as quais seriam atualizadas pela taxa de inflação, definidas contratualmente ( artigo 8.º/1/2 ), o que nunca se efetivou, encontrando-se, atualmente, a execução do contrato a ser dirimida em sede de contencioso administrativo.

#### 2.3.3.8. OUTRAS RESPONSABILIDADES ESPECÍFICAS DO PROGRAMA I

No PAF foram elencadas **47 situações suscetíveis de implicarem futuras dívidas** para o Município ( Quadro IX ), relativas a processos judiciais em curso ( no final de 2011 ), cuja estimativa de encargos ascendia a M€ 10,5, não estando referenciada a constituição de qualquer provisão para esses processos, o que apenas ocorreu em 2012.

Acresce que, no final de 2014, segundo uma lista fornecida pelos serviços municipais, estavam em curso **69 processos judiciais**, com um montante global de M€ 20,4, tendo o MS reconhecido na conta 292-Processos judiciais, o montante de M€ 7,2.

#### 2.3.3.9. REPORTE E OBRIGAÇÃO DE DIVULGAÇÃO

O MS tem **cumprido a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL** para efeitos de controlo e acompanhamento do PAEL, mas os dados reportados **não refletem, com inteira fiabilidade, a sua situação nesta matéria**, pois apurámos diferenças para mais ( € 5 481 979 ), ao nível da dívida, que resultaram da circularização/reconciliação dos saldos de terceiros ( € 3 817 809 ) e da subscrição da participação no FAM ( € 1 664 170 ).

Anexo 6 ( fls. 55 )

#### 2.3.3.10. APRECIACÃO GLOBAL FINAL

A **análise efetuada pela IGF quanto a 2014 permite afirmar que o MS**, atendendo aos principais objetivos quantitativos a que se vinculou:

- ✓ **Superou**, em termos agregados, a **receita estimada** ( mais M€ 13,4 ), o mesmo acontecendo com o valor das medidas específicas, ainda que não tenha cumprido, em termos autónomos, os objetivos da **participação no IRS e da recolha dos resíduos sólidos urbanos**, que todavia, evoluíram positivamente no período analisado;
- ✓ **Ultrapassou**, de forma agregada, os **montantes estimados para a despesa municipal** ( M€ 12,4 ), passando, no entanto, esse desvio, tendo em conta o PAF-Ajustado, **para M€ 3**, o mesmo acontecendo com a totalidade das medidas específicas de redução da despesa, sendo ainda de salientar que todas tiveram uma evolução negativa no período em análise;
- ✓ **Superou a redução prevista** ao nível do **stock global da dívida orçamental** ( menos m€ 741 ), e, ainda que tenha incumprido a sua estimativa na vertente de CP, **cumpriu o serviço da dívida de todos os empréstimos em vigor**;
- ✓ **Apurou um saldo orçamental superior ao estimado** (mais M€ 1);

- ✓ Não cumpriu o objetivo definido para o PMP (mais 12 dias).

Por sua vez, apresentou, relativamente ao mesmo exercício, **na relação entre um conjunto de grandezas ( receita, despesa, dívida e saldo orçamentais ) constantes do PAF e/ou considerando o PAF ( Ajustado )** face aos **correspondentes valores reais**, a seguinte variação:

- ✓ **Receita/despesa orçamentais:** Melhoraria em mais M€ 1;
- ✓ **Saldo/stock da dívida orçamentais:** Variação positiva em, respetivamente, M€ 1,7 e M€ 3,4, atendendo ao PAF e ao PAF-Ajustado;
- ✓ **Receita/stock da dívida orçamentais:** Variação positiva, tendo em conta quer o PAF quer o PAF-Ajustado, de, respetivamente, M€ 14,1 e M€ 6,4.

Realce-se, por fim, que o MS utilizou o EMLP do PAEL, entre 2012/2014, para diminuir significativamente o **stock de PA** e **reduzir as “ outras dívidas a terceiros “ de CP ( excluindo o FAM )**, embora em montante inferior ao capital com os referidos financiamentos ( mais M€ 39,4 ).

Em nosso entender, foi cumprido, em termos substanciais e segundo uma perspetiva integrada, o **objetivo global a que o MS se vinculou com a adesão ao PAEL com o recurso ao PSF**, não obstante a existência de resultados negativos nalguns indicadores.

## 2.4. ORÇAMENTO, LCPA, BALANÇOS, DÍVIDA E SITUAÇÃO FINANCEIRA

### 2.4.1. PREVISÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

2.4.1.1. No triénio de 2012/2014, as **receitas previstas/cobradas** e as **despesas previstas/pagas** tiveram a **evolução** seguinte:

Figura 23 – Evolução e taxas de execução da receita e despesa municipal

RUBRICAS	PREVISÃO / EXECUÇÃO (valores absolutos)						PREVISÃO / EXECUÇÃO (%)			VARIÇÃO DA EXECUÇÃO NO TRIÉNIO	
	2012		2013		2014		2012			2013	
	Previsão	Execução	Previsão	Execução	Previsão	Execução	2012	2013	2014	(%)	(pp)
1 - Saldo inicial	926 781	926 781	1 336 735	1 336 735	3 765 360	3 765 360	100%	100%	100%	100%	0 pp
2 - Repos. não abat. nos pagam.	3 500	14 416	10 814	17 093	10 000	18 791	412%	158%	188%	30%	- 224 pp
3 - Receita Corrente	46 941 961	30 225 019	33 801 324	32 290 315	38 357 215	33 689 149	64%	96%	88%	11%	23 pp
4 - Despesa Corrente	45 744 646	25 971 161	55 568 108	40 127 844	80 207 004	34 955 507	67%	72%	80%	85%	32 pp
5 - Receita de Capital	26 761 754	7 414 638	56 002 842	32 579 268	16 792 813	12 211 015	28%	68%	78%	65%	45 pp
6 - Despesa de Capital	28 889 147	11 273 957	35 583 607	22 332 707	19 721 384	12 230 637	39%	63%	62%	8%	23 pp
7 - Montante desvio verbas		- 5 038		- 5 038		- 5 038					
8 - Receita Total [1+2+3+5+7]	74 633 696	38 576 815	91 151 715	66 218 372	58 928 388	49 677 277	52%	73%	84%	29%	33 pp
9 - Despesa Total (4+6)	74 633 696	37 245 118	91 151 715	62 460 551	58 928 388	47 226 145	50%	69%	80%	27%	30 pp

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

Anexo 4 ( fls. 33 a 35 )

A **receita total disponível**<sup>35</sup> ( incluindo o saldo orçamental transitado da gerência anterior ) importou, no **triénio 2012/2014**, nos montantes de, respetivamente, **M€ 38,6**, **M€ 66,2** e **M€ 49,7**, o que espelha

<sup>35</sup> A receita total disponível não inclui o montante de € 5 038,34 referente a uma eventual situação de alcance que já é do conhecimento do Ministério Público e do Tribunal de Contas, conforme se refere na página 12 do documento de prestação de contas de 2012.



um **acréscimo de 29% (M€ 11,1)**, resultado do aumento das receitas de capital (M€ 4,8), correntes (M€ 3,5) e do saldo orçamental da gerência anterior (M€ 2,8).

No mesmo sentido, evoluiu a **despesa total paga (aumentou 27%)**, tendo **passado de M€ 37,2 para M€ 47,2**, em resultado, sobretudo, da evolução ocorrida na rubrica de **aquisição de bens e serviços** (aumento de **M€ 4,7 e 62%**).

Realce-se que as receitas incluíam, entre 2012 e 2014, a **arrecadação do capital dos empréstimos de CP** (M€ 2,2, em 2012), **do PAEL e do SF** (M€ 29,9 e M€ 9,5 em 2013 e 2014), decorrendo, necessariamente, nesses exercícios e nos seguintes, a **melhoria dos resultados dos indicadores que têm como variável as “outras dívidas a terceiros”**<sup>36</sup>, sem que de tal facto se possa **imediatamente concluir que ocorreu uma evolução positiva ao nível da gestão orçamental do Município**.

**2.4.1.2.** Entre 2012 e 2014, o **grau de execução orçamental da receita total disponível aumentou de 52% para 84%**<sup>37</sup>, mas continuou a **apresentar valores muito reduzidos na componente das receitas de capital, com taxas de execução de 28%, 58% e 73%**.

Face aos valores previstos **não foram arrecadadas**, nos referidos exercícios, **receitas totais**, respetivamente, de **M€ 36,1, M€ 24,9 e M€ 9,2**.

Anexo 4 ( fls. 33 a 35 ) e Anexo 6 ( fls. 54 )

Assim, o MS, teve, no período analisado, **uma prática reiterada de empolamento na previsão das receitas orçamentais, em especial, de capital, o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais ( POCAL )**<sup>38</sup>.

**2.4.1.3.** Os **desvios registados, no triénio 2012/2014, na execução da receita orçamental face ao previsto permitiam, em sede de realização das despesas, a seguinte situação:**

**Figura 24 – Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível**

RUBRICAS	EXERCÍCIOS			Un: euro		
	2012	2013	2014	% DE COBERTURA DA DESPESA PREVISTA (1/2)*100		
1 - Receita total efetivamente disponível	38 576 815	66 218 372	49 677 277			
2 - Despesa orçamental prevista	74 633 696	91 151 715	58 928 388	52%	73%	84%
<b>Diferença (1-2)</b>	<b>- 36 056 880</b>	<b>- 24 933 343</b>	<b>- 9 251 111</b>			

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

Anexo 4 ( fls. 33 a 35 )

O MS criou, artificialmente, através do referido empolamento na previsão das receitas orçamentais, a **possibilidade formal de realização e/ou existência de despesas de elevado valor**, que importava, em

<sup>36</sup> 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.

<sup>37</sup> Refira-se que, de acordo com o disposto no art.º 56.º, n.º 3, da Lei n.º 73/2013, de 3/09, que entrou em vigor em 1/01/2014, uma taxa de execução orçamental da receita inferior a 85% durante dois anos consecutivos, justificará que a DGAL comunique esse facto aos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das autarquias locais, bem como aos presidentes dos órgãos executivo e deliberativo do MS ( mecanismo de alerta precoce ).

<sup>38</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22/02, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 162/99, de 14/09, Decreto-Lei n.º 315/2000, de 2/12, Decreto-Lei n.º 84-A/2002, de 5/04, e pelo art. 104º da Lei n.º 60-A/2005, de 30/12.

2014, em M€ 9,3, correspondendo a 19% da receita efetivamente disponível, para o pagamento das quais não existiam, de facto, disponibilidades financeiras, potenciando, assim, uma gestão orçamental desequilibrada.

2.4.1.4. Em 2014, o comportamento do MS em termos da regra do equilíbrio orçamental prevista no artigo 40.º do RFALEI <sup>39</sup>, foi o seguinte:

Figura 25 – Controlo da regra do equilíbrio orçamental prevista no RFALEI

DESCRIÇÃO		CONTROLO DO CUMPRIMENTO DA REGRA DE EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL ( 2014 )		
		1ª Modificação orçamental	Orçamento final	Prestação de contas
Resultado	Montante	- 8 686 844,67	- 8 563 629,87	- 9 020 199,21
	Porcentagem	82%	82%	79%
Conclusão		Incumprimento	Incumprimento	Violação da regra do equilíbrio orçamental

Fonte: Orçamentos e prestação de contas

Anexo 4 ( fls. 36 e 36-A )

Assim, a receita corrente bruta cobrada foi sempre ( ao nível da 1ª modificação orçamental <sup>40</sup>, orçamento final e da respetiva execução ) inferior à despesa paga da mesma natureza acrescida das amortizações médias dos EMLP, o que evidencia o incumprimento da regra do equilíbrio orçamental prevista no RFALEI.

Tal facto, que seria suscetível, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira sancionatória <sup>41</sup>, resulta ou é justificado pela arrecadação da receita de capital dos EMLP do PAEL e SF ( no montante de M€ 9,5 ) e na sua subsequente utilização nesse exercício, maioritariamente, no pagamento de despesas correntes.

Por isso, atendendo a que o Tribunal de Contas ( TC ) <sup>42</sup>, no exercício das suas competências em sede de verificação dos documentos de prestação de contas, está na posse de todos os elementos que espelham as situações descritas 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.

2.4.1.5. No que respeita à verificação do cumprimento do princípio do equilíbrio orçamental numa perspetiva substancial <sup>43</sup>, os resultados foram os seguintes:

<sup>39</sup> Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais, aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3/09.

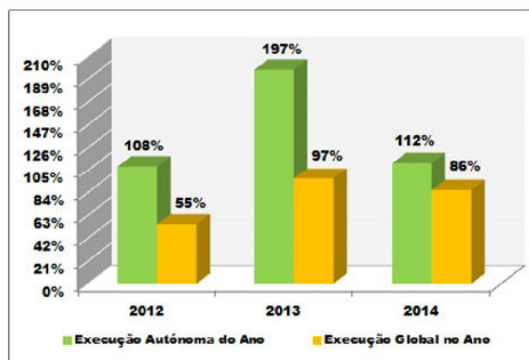
<sup>40</sup> Primeiro momento em que, atendendo à data de entrada em vigor da referida Lei ( 1/01/2014 ), o Município estava obrigado a cumprir, ainda que em termos previsionais, a referida regra de equilíbrio orçamental.

<sup>41</sup> 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 ).

<sup>42</sup> Entidade responsável pela efetivação de eventuais responsabilidades financeiras sancionatórias.

<sup>43</sup> Isto é, entrando também em consideração, entre outros aspetos, com a receita disponível e com a despesa realizada e faturada, mas ainda não paga.

Figura 26 – Equilíbrio orçamental em sentido substancial



Fonte: Mapas de execução orçamental e de fluxos de caixa, balanços e auditoria da IGF

Anexo 4 ( fls. 37 )

O MS violou sistematicamente o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial, confirmando o risco potencial identificado traduzido numa **gestão orçamental ainda desequilibrada**, materializada na **realização e/ou existência de despesas acima da real capacidade financeira para fazer face**, atempadamente, **aos compromissos assumidos**, situação que, no entanto, **seria mais negativa** caso não tivesse recorrido, em 2013 e 2014, ao capital dos EMLP no âmbito do PAEL e do SF.

2.4.1.6. Entre 2012/2014, a relação entre as disponibilidades orçamentais e o valor das despesas de carácter regular e de compromissos já assumidos foi a seguinte:

Figura 27 - Vinculação orçamental <sup>44</sup>

DESCRÇÃO		EXECUÇÃO		
		2012	2013	2014
1 - Despesas de carácter regular, rígido e vinculado	Despesas com o pessoal	12 794 893	14 257 306	13 938 009
	Encargos relativos à dívida financeira (amortização e juros)	7 462 422	7 615 770	7 247 831
	Aquisições de bens e serviços	0	0	0
	Transferências correntes	542 040	529 607	364 792
	Administração local - frsquesitas	1 478 848	1 701 427	1 372 158
2 - Outras dívidas a terceiros de CP transitado do ano anterior	Instituições sem fins lucrativos	692 269	2 006 468	1 684 172
	Outros	36 051 605	55 482 786	16 586 155
	No final do exercício anterior e ainda não liquidadas (a)	500 583	0	3 621 855
3 - Compromissos já assumidos	Para o exercício no final do anterior (contas 04 e 05)	5 297 409	4 924 114	1 794 237
	4 - TOTAL (1+2+3)	64 812 058	66 317 446	46 510 052
5 - DISPONIBILIDADES ORÇAMENTAIS (b)		38 581 854	66 223 411	49 682 315
6 - DIFERENÇA (3-5)		-26 230 214	-94 036	3 172 248
7 - PORCENTAGEM DA RECEITA NÃO VINCULADA (6/5*100)		-68,0	-0,1	6,4

a) Resulta da diferença entre o valor total dos compromissos assumidos no exercício anterior e a respetiva soma das despesas pagas com as liquidadas e ainda não pagas.  
b) Resulta da soma dos saldos orçamentais iniciais com as receitas cobradas.

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

No início de qualquer dos exercícios, o valor global das receitas orçamentais do MS encontrava-se total (2012 e 2013) ou **significativamente** (2014) comprometido face apenas a um conjunto de despesas certas <sup>45</sup> que, em regra, se **repetem em todos os anos** e **apresentam um acentuado grau de inflexibilidade**.

<sup>44</sup> Cfr. alínea b) do ponto 1.3. da metodologia, Anexo a fls. 9.

<sup>45</sup> Saliente-se que, nesta análise, não foi considerada toda a despesa municipal com as características descritas (mas apenas com as despesas com pessoal, o serviço da dívida de EMLP e locação financeira, aquisições de água, encargos de cobrança de



A análise, com recurso a indicadores, à execução orçamental do MS, reportada a 2012/2014, permite-nos constatar **que a receita liquidada em cada exercício não é suficiente para fazer face aos compromissos assumidos** ( o grau de cobertura foi sempre inferior a 100%), **e foi sempre inferior** ( com exceção do ano de 2014 ) **às despesas liquidadas** ( com fatura ou equivalente ).

Anexo 4 ( fls. 41, indicadores 1 a 13, em especial, 1 )

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

2.4.2.1. O MS **cumpriu**, no ano de 2015, a **obrigação de prestação periódica de informação à DGAL prevista relativamente à LCPA** <sup>46</sup>, dentro do prazo legalmente definido <sup>47</sup>.

De acordo com os **dados reportados à DGAL**, através do SIAL, o MS apresentou, **no ano de 2015**, a seguinte evolução mensal dos Fundos Disponíveis ( FD ), sempre com valores positivos:

**Figura 28 - Fundos disponíveis reportados no SIAL**

DESCRIÇÃO	FUNDOS DISPONÍVEIS											
	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maió	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro
2015	2 917 935	52 244	704 727	698 519	567 061	2 039 880	2 071 887	2 224 019	746 779	1 089 839	911 692	1 082 837

Fonte: Dados extraídos do SIAL

Anexo 4 ( fls. 38 )

No mesmo período, verificámos que, **em janeiro e fevereiro de 2015**, foram **assumidos compromissos sem FD**, respetivamente, no valor de **m€ 341** e **m€ 23**, conforme se evidencia na figura seguinte:

**Figura 29 – Compromissos assumidos sem FD ( 2015 )**

MÊS	FD ajustados do impacto dos ATFD	COMPROMISSOS LÍQUIDOS				
		Assumidos no mês	Assumidos sem FD			
			No cálculo	Ao longo do mês	Total	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)-(4)+(5)	
2015	jan	4 567 191	4 908 566	0	341 375	341 375
	fev	52 244	75 398	0	23 154	23 154
	mar	2 404 727	373 253	0	0	0
	abr	698 519	409 595	0	0	0
	mai	567 061	419 516	0	0	0
	jun	2 039 880	163 075	0	0	0
	jul	2 071 887	38 325	0	0	0
	ago	2 224 019	434 543	0	0	0
	set	746 779	302 290	0	0	0
	out	1 089 839	199 333	0	0	0
	nov	911 692	- 36 815	0	0	0
	dez	1 082 837	- 2 139 439	0	0	0
	<b>Total</b>			0	<b>364 520</b>	<b>364 520</b>

Fonte: Dados extraídos do SIAL e auditoria da IGF

Anexo 4 ( fls. 38 )

receitas e transferências correntes para as freguesias e instituições sem fins lucrativos ), pelo que, se fosse tida em conta, a situação seria - nesta ótica - mais negativa, ou seja, os resultados apurados no quadro não espelham totalmente a real situação da Autarquia nesta matéria.

<sup>46</sup> Lei n.º 8/2012, de 21/02 ( com as sucessivas alterações ), tendo sido estabelecidos no Decreto – Lei n.º 127/2012, de 21/06, os procedimentos necessários à sua aplicação e à operacionalização da prestação de informação.

<sup>47</sup> Até ao 10.º dia útil, de acordo com o disposto no decreto-lei de execução orçamental de 2015 ( art.º 60.º, n.º 1, al. c ), do DL nº 36/2015, de 9/03 ).

Atendendo aos pressupostos da análise<sup>48 e 49</sup>, os compromissos assumidos em cada mês que constam da respetiva conta-corrente da Autarquia ( extraída da aplicação informática ) não correspondem aos apurados pela IGF, o mesmo acontecendo, conseqüentemente, com o valor dos eventuais compromissos assumidos sem FD.

De facto, no que respeita às despesas de carácter permanente ou continuado, face à utilização do agendamento, as conta-correntes não integram, como compromissos assumidos no mês, os relativos ao segundo mês seguinte, já que esses montantes influenciam diretamente os FD apurados, que, por isso, podem evidenciar, desde logo, valores negativos<sup>50</sup>.

Ora, da adoção do referido procedimento resulta um elevado risco para o cumprimento da LCPA, já que os **compromissos agendados não chegam**, de facto, pelo menos em termos autónomos, **a ser submetidos ao teste da existência de FD**, pois:

- ✓ No momento da sua assunção inicial pelo valor total, o respetivo montante é diferido, em termos de impacto nos FD, pelos meses a que respeitam;
- ✓ Quando do cálculo dos FD, que passa a abranger o mês para o qual foram agendados, são assumidos automaticamente em termos globais como um valor agregado que influencia o respetivo resultado.

Anexo 4 ( fls. 38-A a 38-D)

Realce-se, por fim, que, no presente caso, a conta-corrente da Autarquia, relativa àquele período, não espelha a assunção de compromissos sem FD, atendendo à solução da aplicação informática, não evidencia, em termos autónomos, relativamente a despesas de carácter regular e permanente, os assumidos, em termos definitivos, no próprio cálculo<sup>51</sup>.

A situação descrita é suscetível de evidenciar a **violação do art. 5º, n.º 1, da LCPA** ( bem como o art. 7º, n.º 2, do DL n.º 127/2012, de 21/06 ), podendo **gerar responsabilidade financeira sancionatória**, de harmonia com o previsto no art. 11º, n.º 1, da LCPA, e no art. 65º, n.º 1, al. b), da LOPTC.

Os responsáveis não tinham conhecimento de que estavam a violar a LCPA, pelo que consideramos que não estão reunidos os pressupostos que justifiquem a adoção de procedimentos com vista à

<sup>48</sup> A opção beneficia e é a mais favorável para a Autarquia, pois considera que os ATFD são efetuados logo após o cálculo dos FD do mês ( melhorando, assim, desde logo, essa variável ), quando podem ter sido concretizados ao longo do mês e, assim, só a partir dessa data deveriam ter impacto sobre os FD.

<sup>49</sup> 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.

<sup>50</sup> Tal procedimento é suscetível de “ ocultar ” a assunção de compromissos sem FD logo no momento do respetivo cálculo, pois da informação disponível não resulta, de forma transparente, que o apuramento de FD negativos pode decorrer da consideração ( assunção, pela primeira vez, em termos definitivos, nesta sede ) de compromissos agendados anteriormente.

<sup>51</sup> De facto, a conta-corrente não evidencia 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 ).



efetivação de responsabilidade financeira.

O MS, no contraditório, refere que “(...) apesar de se tratar exclusivamente de um problema informático, já foram tomadas medidas ao nível do agendamento dos compromissos relativos a despesas de carácter regular e permanente, para evitar que esta situação se repita.”.

Anexo 6 ( fls. 55 )

**2.4.2.2.** A comparação entre o valor total das receitas consideradas no apuramento dos FD de dez/2015<sup>52</sup> e<sup>53</sup>, o respetivo potencial máximo no final daquele exercício<sup>54</sup> e a receita total disponível face à execução orçamental<sup>55</sup>, permitiu constatar o seguinte:

**Figura 30- Comparação das receitas de 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)	
2015	40 038 495	40 346 417	39 720 453	- 307 923	318 041

Deste modo, o valor global das receitas<sup>56</sup>, considerado no apuramento dos FD de dezembro de 2015, era consistente com o potencial máximo relevante para os FD ( neste caso, menor ), bem como com a receita total disponível, pois, neste último caso, a diferença apurada está totalmente justificada pelas situações corretamente consideradas nos FD, mas que não se repercutem na execução orçamental<sup>57</sup>.

**2.4.2.3.** 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 31 - Comparação dos compromissos assumidos**

Un: euro

ANO	COMPROMISSOS		
	Fundos Disponíveis	Dotação orçamental da despesa	Diferença
	(1)	(2)	(3)=(2)-(1)
2015	37 562 758	37 562 758	0

Assim, no final do referido exercício, o valor total dos compromissos assumidos, em termos globais, na perspetiva orçamental e ao nível dos FD é coincidente.

<sup>52</sup> Que correspondem à soma dos valores acumulados até novembro e os previsionais para dezembro.

<sup>53</sup> 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.

<sup>54</sup> 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.

<sup>55</sup> Que correspondem à soma do saldo orçamental do ano anterior com a receita arrecadada ao longo do exercício.

<sup>56</sup> 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).

<sup>57</sup> Recebimentos em atraso e pedidos submetidos ainda não cobrados no final do ano, no montante global de m€ 626.

2.4.2.4. 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 32 - Articulação entre receitas e compromissos assumidos

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 relevante	Receita total disponível
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)-(1)-(4)	(6)-(2)-(4)	(7)-(3)-(4)
2015	40 038 495	39 720 453	39 720 453	37 562 758	2 475 737	2 157 695	2 157 695

O valor global das receitas ( considerado no apuramento dos FD de dezembro, que resulta do respetivo potencial máximo relevante e da execução orçamental ) era suficiente para cobrir os compromissos totais assumidos em cada exercício, espelhando esta situação um ajustamento entre os valores das receitas relevantes ( em qualquer das perspetivas ) e os compromissos totais assumidos.

### 2.4.3. DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIACÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA

2.4.3.1. A dívida global do MS de operações orçamentais ( OO ), incluindo as correções efetuadas pela IGF ( cfr. item 2.1.1.1. ), importava, nos anos de 2012/2014, nos seguintes montantes:

Figura 33 – Composição e evolução da dívida corrigida pela IGF

DESCRIÇÃO	EXERCÍCIOS			VARIACÃO 2012/2014			
	2012	2013	2014	Montante	%		
Dívida financeira	- EMLP	26 381 677	51 650 428	55 761 449	29 379 771	111,4%	
	- ECP	2 150 000	0	0	- 2 150 000	-100,0%	
	- Leasing	0	0	0	0	-	
	- Antecipação de receitas	5 710 498	5 169 835	4 603 271	- 1 107 227	-19,4%	
	Subtotal	34 242 175	56 820 263	60 364 719	26 122 544	76,3%	
Outras dívidas a terceiros	Outras	- MLP	27 154 543	15 660 226	13 746 030	- 13 408 513	-49,4%
		- CP	35 482 786	16 586 155	10 647 604	- 24 835 182	-70,0%
		Subtotal	62 637 330	32 246 380	24 393 634	- 38 243 695	-61,1%
	FAM	- MLP			1 426 431	1 426 431	
		- CP			237 739	237 739	
Subtotal			1 664 170	1 664 170	-		
Subtotal	62 637 330	32 246 380	26 057 805	- 36 579 525	-58,4%		
Total geral	96 879 504	89 066 643	86 422 524	- 10 456 981	-10,8%		
Total parcial (exceto FAM)	96 879 504	89 066 643	84 758 353	- 12 121 151	-12,5%		

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 3 ( fls. 30 )

A dívida municipal de OO, incluindo o saldo, no final de cada exercício, de uma operação de antecipação de receitas<sup>58</sup>, teve uma evolução positiva, pois diminuiu cerca de M€ 10,5 ( 11% ),

<sup>58</sup> Esta operação respeita a cedência de créditos futuros e vindcos com a ... respeitantes a 13 anos e 9 meses, inerentes a parte das rendas de distribuição em baixa tensão, detidas perante a ... tendo o contrato sido outorgado em 14/11/2006 e objeto de um aditamento em 20/12/2007. O reflexo contabilístico deste processo de antecipação de receitas consta apenas de proveitos e custos diferidos e não das dívidas a terceiros. Todavia, considerámos, apenas para efeitos da análise que se segue ( e não em termos de alteração aos balanços municipais ), o respetivo saldo, no final de cada exercício, como dívida financeira

passando de **M€ 96,9** para **M€ 86,4**.

Para tal evolução, **contribuiu o decréscimo das “outras dívidas a terceiros”** ( M€ 36,6 e 58% ), o **aumento da dívida financeira** ( M€ 26,1 e 76% ), e a **consideração**, em 2014, para efeitos da análise da IGF, **da dívida relativa à participação no FAM** ( M€ 1,7 ).

Realce-se que a **variação das componentes da dívida resultou**, em especial, **da utilização, em 2013 e 2014, do capital dos EMLP do PAEL e do SF, com a consequente transformação de**, respetivamente, **M€ 30 e M€ 9,5** de “outras dívidas a terceiros” de CP em dívida financeira de MLP.

A **dívida da Autarquia**, não obstante a evolução positiva ocorrida, **continuava a importar**, em 2014, num **valor significativo e desadequado** às receitas orçamentais, pois:

- ✓ **Não bastaria a totalidade da receita total disponível do exercício** ( sem passivos financeiros ) **para cobrir toda a dívida municipal** ( 47% )<sup>59</sup>;
- ✓ O **período de recuperação da dívida municipal**<sup>60</sup>, tendo em conta as receitas próprias regulares, era de **34,6 meses** ( tendo decrescido 6,3 meses no triénio ), resultado que se agrava para **98 meses**, caso se expurgue ao valor dessas receitas o das despesas rígidas e vinculadas ( mais 5,2 meses do que em 2012 );
- ✓ A **dívida municipal per capita era significativa** ( € 1 427 ), embora tivesse diminuído no período ( € 167 ).

Refira-se, ainda, que, no triénio em apreço, a **dívida de MLP** ( de natureza financeira, comercial/administrativa e, no último ano, também a relativa ao FAM )  **aumentou de forma relevante em termos absolutos** ( mais **M€ 16,3**, totalizando **M€ 75,6** ) e, em termos relativos, **representava 87% da dívida total**, situação que **se repercute e condiciona a gestão orçamental de exercícios futuros**.

Anexo 4 ( fls. 41 e 42 )

Importa, por fim, salientar que o **MS tem reconhecido**, em 2014, **em provisões** ( na conta 2921 – Processos judiciais em curso ), o montante de **€ 7 235 064**, inerente às indemnizações/encargos que a Autarquia estimou poderem vir a ser da sua responsabilidade e cujo valor reclamado judicialmente, ascende, no final desse ano, a **€ 20 390 247,21**, podendo estas situações vir, no futuro, a afetar a dívida municipal.

O MS, em contraditório, refere que “ (...) *tem seguido ao longo dos últimos anos uma política de consolidação orçamental, que se comprova, nomeadamente, pela diminuição drástica e sustentada da sua dívida.* ”, acrescentando que no “ (...) *final de 2011 a dívida total ascendia a 99,7 milhões de euros, e que atualmente se situa nos 64 milhões de euros, apresentando assim uma diminuição de, sensivelmente, 35,7 milhões de euros.* ” e, por fim, que a dívida de CP, que se situava, em 19/12/2016,

---

municipal, atendendo a que se trata de uma dívida a uma entidade bancária e que o risco da eventual incobrabilidade dos créditos futuros cedidos permaneceu na Autarquia.

<sup>59</sup> 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.

<sup>60</sup> Resulta da estimativa do número de anos em que a Autarquia é capaz de pagar as suas dívidas com base num conjunto de receitas próprias regulares, abatidas ou não de algumas despesas rígidas e vinculadas ( pessoal, juros de EMLP e *leasing* ), admitindo alguma estabilidade nas grandezas consideradas.



em M€ 3, poderia ser totalmente amortizada com recurso às disponibilidades que ascendem a M€ 5.

Anexo 6 ( fls. 55 e 56 )

**2.4.3.2. Não obstante a adesão ( entre 2009 e 2014/2015 ) a diversos mecanismos de consolidação e/ou recuperação financeira ( PREDE, PAEL e SF ), o MS continuava a apresentar, em 2014, uma situação financeira de CP negativa e desequilibrada, com falta de capacidade para fazer face, atempadamente, ao pagamento das dívidas desta natureza perante terceiros.**

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

**Figura 34 – Saldos reais de operações orçamentais**

DESCRIÇÃO	2012	2013	2014
1 - Saldo final de operações orçamentais	1 331 697	3 758 321	2 451 132
2 - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP (exceto DT)	35 482 786	16 586 155	10 647 604
<b>Diferença (1-2)</b>	<b>- 34 151 089</b>	<b>- 12 827 834</b>	<b>- 8 196 472</b>

Un: euro

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

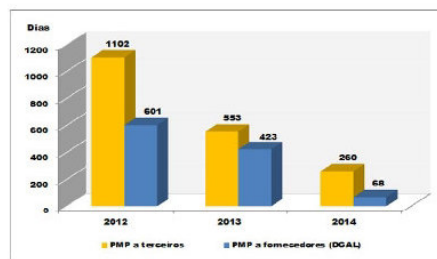
Anexo 4 ( fls. 30 e 33 )

O MS apresentou, no período em análise, **sistemáticos e relevantes saldos reais negativos de OO**, o que evidencia e confirma, a **persistente falta de capacidade para efetuar tempestivamente o pagamento das “ outras dívidas a terceiros “ originariamente de CP**, sendo de salientar que a evolução positiva ocorrida ( melhoria de **M€ 26** ), decorreu, essencialmente, da adesão ao PAEL e ao PSF.

Anexo 6 ( fls. 55 e 56 )

Os prazos médios de pagamento ( **PMP** ) a **terceiros** ( IGF )<sup>61</sup> e a **fornecedores** ( DGAL )<sup>62</sup> evoluíram, no triénio de 2012/2014, da seguinte forma:

**Figura 35 – Prazos médios de pagamento**



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

Anexo 4 ( fls. 32 e 43 )

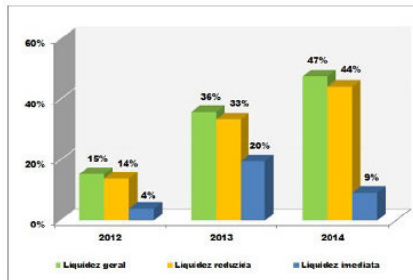
<sup>61</sup> A IGF efetua o apuramento do PMP a terceiros ( e não apenas a fornecedores/empregados ) com base numa metodologia distinta da que decorre da Resolução de Conselho de Ministros ( RCM ) n.º 34/2008, publicada no Diário da República ( DR ), I Série, de 22/02, já citada, após a alteração introduzida pelo Despacho n.º 9870/2009, de 6/04, do Ministro de Estado e das Finanças, publicado no DR, II Série, de 13/04.

<sup>62</sup> Calculado, por aquela entidade, com base na fórmula e na metodologia prevista na RCM a que aludimos na nota anterior e nos dados reportados pelos municípios.

Ao longo do referido período, os **PMP** a terceiros e a fornecedores tiveram uma evolução positiva ( **diminuição de**, respetivamente, **842 e 533 dias** ), passando para **260 e 68 dias** <sup>63</sup>, mas ainda assim, em ambos os casos, com resultados **para além dos parâmetros legalmente exigíveis** <sup>64</sup>.

Da análise à **situação financeira de CP da Autarquia** com base na informação **patrimonial resulta**, quanto aos **indicadores de liquidez** <sup>65</sup>, o seguinte:

**Figura 36 – Indicadores de liquidez**



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

Anexo 4 ( fls. 43 )

Os **indicadores de liquidez** apresentam, em todos os anos indicados, resultados **aquém dos parâmetros de referência para uma situação de equilíbrio financeiro de curto prazo**, mostrando-se sistematicamente **desrespeitada a regra do equilíbrio financeiro mínimo** <sup>66</sup>, não obstante a já referida transformação, em 2013 e 2014, de M€ 39,4 de dívida administrativa/comercial em financeira de MLP.

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

Importa, ainda, salientar que o **desequilíbrio financeiro de curto prazo** levou a que **os credores da Autarquia** ( fornecedores/empreiteiros e entidades financeiras ) liquidassem **juros de mora**, no período de 2012/2014, de, pelo menos, **M€ 3,99**, tendo sido **pagos M€ 3,4** e estando ainda em dívida, no final do último ano indicado, cerca de **m€ 520,8**.

Por fim, os contratos de *factoring* com entidades financeiras consubstanciavam, no final de 2014, uma dívida no montante de **€ 297 953**.

Anexo 4 ( fls. 44 e 45 )

**2.4.3.3.** Refira-se que o **MS tinha**, no final do ano de 2012, **empréstimos de CP ( ECP )**, com **um stock**

<sup>63</sup> Dados reportados pelo MS através do SIAL, extraídos em 08/05/2015.

<sup>64</sup> 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 ).

<sup>65</sup> Que se destinam a medir a capacidade da entidade para solver atempadamente os seus compromissos de CP.

<sup>66</sup> 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.

**em dívida de € 2 150 000, o que já não se verificava no final de 2013.**

O saldo em dívida decorreu da utilização do capital<sup>67</sup> de dois ECP contraídos, em 20/02/2012 e 28/02/2012, pelo MS, junto da respetivamente, nos montantes de **€ 1 200 000** e **€ 950 000**, destinados ao financiamento de necessidades pontuais de tesouraria, com um vencimento inicial previsto para 31/12/2012 ( ou seja, dentro de um exercício orçamental ).

Posteriormente, esses contratos foram objeto de aditamentos ( o da , em 25/12/2012 e o do em 1/01/2013 ), possibilitando que o vencimento desses empréstimos ocorresse, respetivamente, em 20/02/2013 e 02/03/2013, ultrapassando, assim, o exercício orçamental de 2012.

O MS **utilizou aquela linha de crédito em 1/03/2012 ( € 1 200 000 ) e 2/03/2012 ( € 950 000 )**, tendo procedido à **sua amortização integral**, respetivamente, **em 26/07/2013 e 20/06/2013**.

Assim, os **contratos de ECP celebrados pelo MS, acabaram por vigorar por mais do que um ano**, mostrando-se, por isso, violado, o disposto no art. 38º, n.º 3, da Lei n.º 2/2007, de 15/01, e, de acordo com os elementos recolhidos durante o trabalho de campo, **nunca teriam sido submetidos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas ( TC )**, quando, de harmonia com o disposto no art. 46º, n.º 1, al. a), da Lei n.º 98/97, de 26/08 ( LOPTC ), estão sujeitos à fiscalização prévia desta entidade *“ Todos os actos de que resulte o aumento da dívida pública fundada<sup>68</sup> (...) ”* 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. 18º ), corresponde à *“ (...) dívida contraída para ser totalmente amortizada no exercício orçamental subsequente ao exercício no qual foi gerada ”*.

**Tais factos seriam passíveis, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira sancionatória**, nos termos do art. 65º, n.º 1, als. b), d) e h), da LOPTC<sup>69</sup>, pois são suscetíveis de integrar, em simultâneo, a violação de normas legais sobre a assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas, a gestão e controlo orçamental e a exigência de visto do TC.

Todavia, no âmbito contraditório ( institucional e pessoal ), os eleitos locais responsáveis vieram, através da entrega de documentos adicionais, que não tinham sido facultados no decurso do trabalho de campo, comprovar que as referidas adendas foram sujeitas a visto prévio do Tribunal de Contas, tendo merecido aprovação ( visto tácito ), pelo que não se justifica a realização de qualquer diligência por parte da IGF.

Anexo 6 ( fls. 56, 58 a 67 e 69 a 96 )

## **2.5. ALERTA PRECOCE E MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA**

**2.5.1. No final de 2014, face aos parâmetros estabelecidos<sup>70</sup> no RFALEI<sup>71</sup>, a situação do MS, em**

<sup>67</sup> Autorizado por deliberação da Assembleia Municipal de Santarém de 21/12/2011.

<sup>68</sup> Entende-se por dívida pública fundada a contraída para ser totalmente amortizada no exercício orçamental subsequente ao exercício no qual foi gerada, por oposição ao conceito de dívida pública flutuante, que respeita a dívida pública contraída para ser totalmente amortizada até ao termo do exercício orçamental em que foi gerada.

<sup>69</sup> Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

<sup>70</sup> Para o apuramento da dívida total do MS (€ 86 118 488 ), a IGF teve em conta o montante reportado no SIAL ( que para além da dívida do MS também inclui a dívida das entidades relevantes, no montante de € 82 300 679 ), adicionado do resultado da reconciliação de saldos de fornecedores ( € 3 817 809 ).

<sup>71</sup> Cfr. art. 56.º do RFALEI.



termos de **alerta precoce**, era a seguinte:

**Figura 37 – 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)		2,80	[ 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 do receita orçamental	2013	72%	< 85% (art. 56º, n.º 3)	X
		2014	Recostas previstas no orçamento final		

Anexo 4 ( fls. 46 )

Assim, **estavam reunidas**, no final de 2014, as **condições legalmente previstas para que fosse emitido, pela DGAL, um alerta precoce** <sup>72</sup>, o qual não foi emitido.

Refira-se, no entanto, que esta análise entra em consideração com a taxa de execução orçamental de um exercício ( 2013 ) anterior ao da entrada em vigor do quadro legal ( RFALEI ) onde esta disposição legal foi consagrada.

**2.5.2.** Por sua vez, a situação do MS, no mesmo ano, ao nível dos **mecanismos de recuperação financeira** previstos no RFALEI <sup>73</sup>, face aos parâmetros legalmente estabelecidos, era a seguinte:

**Figura 38 – Saneamento e rutura financeiros**

INDICADORES	SITUAÇÃO FINAL DE 2014	MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA (Padrões legais de referência)		
		Saneamento financeiro	Recuperação financeira municipal	
1	DT - Stock de EMLP (ambos no final de 2014) (Município + entidades relevantes)	0,99	> 0,75 (art. 58º, n.º 1, b))	X
Média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores a 2014				
2	Divida total (DT) de operações orçamentais no final de 2014 (Município + entidades relevantes)	2,80	[ 1 ; 1,5 ] (art. 58º, n.º 2)	> 3 (art. 61º, n.º 2)
	Média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores a 2014		[ 1,5 ; 2,25 ] (art. 58º, n.º 1, a))	
			[ 2,25 ; 3 ] (art. 58º, n.º 3)	X

Anexo 4 ( fls. 47 e 48 )

Deste modo, no final de 2014, a **Autarquia encontrava-se em situação que a obrigava ao recurso a um dos mecanismos de recuperação financeira** ( a um processo de saneamento financeiro ou da adesão a um procedimento de recuperação financeira municipal ) legalmente previstos <sup>74</sup>, mas estava em vigor o PAF decorrente do recurso aos EMLP PAEL e de SF.

## 2.6. CONTROLO INTERNO, PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS E PGRIC <sup>75</sup>

### 2.6.1. O MS aprovou e tem em vigor um(a):

<sup>72</sup> 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 ).

<sup>73</sup> Cfr. o n.º 3 do art. 58º do RFALEI.

<sup>74</sup> Cfr. art. 57º a 64º do RFALEI e Lei n.º 53/2014, de 25/08.

<sup>75</sup> Plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas.

- ✓ **Norma de Controlo Interno ( NCI )** <sup>76</sup>, que contempla um conjunto de regras definidoras das políticas, métodos e procedimentos de controlo, em especial, quanto à área económico-financeira;
- ✓ **Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas ( PGRCIC )** <sup>77</sup>, o qual foi intempestivamente aprovado e enviado às entidades previstas na Recomendação n.º 1/2009 <sup>78</sup> do Conselho de Prevenção da Corrupção .

Este documento é omissivo quanto à afetação de recursos humanos, financeiros, materiais, e não prevê a adoção de medidas específicas tendentes a assegurar a sua aplicação, monitorização e revisão.

A NCI não foi objeto de qualquer modificação no sentido de **contemplar procedimentos e controlos relacionados com a adesão ao PAEL e ao PSF** e, em particular, com a implementação e controlo do cumprimento dos objetivos e medidas contempladas no PAF, e também a sua adequação, designadamente, à Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso e à Lei que estabelece o Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais.

Acresce que, quer a NCI, quer o PGRCIC, não se encontram ajustados à estrutura organizacional dos serviços atualmente em vigor na autarquia <sup>79</sup>.

Anexo 6 ( fls. 57 )

Refira-se, no entanto, que **na referida estrutura orgânica da Autarquia existe e está em funcionamento um Gabinete de Auditoria, Avaliação e Qualidade**, serviço que é responsável pela função de controlo interno ( na dependência direta do presidente do órgão executivo ).

**2.6.2.** Do trabalho de campo realizado <sup>80</sup> resultaram **algumas fragilidades ao nível do sistema de controlo do interno e dos procedimentos contabilísticos**, de que salientamos as seguintes:

- ✓ Não consagração, de forma integrada e sistemática, de quaisquer procedimentos específicos e objetivos de controlo interno em matéria de recolha de informação a reportar à DGAL e acompanhamento da dívida total de operações orçamentais municipal;
- ✓ Ausência de procedimentos sobre a contratação de empréstimos de curto prazo e a sua amortização.

Anexo 5 ( fls. 49 )

### 3. CONCLUSÕES

Face ao exposto afigura-se pertinente referir, em termos conclusivos, o seguinte:

**3.1.** Em 2014, os documentos de prestação de contas do MS, **não refletiam, com inteira fiabilidade,**

<sup>76</sup> Aprovada pela Câmara Municipal em 11/04/2005.

<sup>77</sup> Aprovado na reunião de Câmara Municipal de 20/09/2013.

<sup>78</sup> Publicada no DR, 2ª Série, em 22/07.

<sup>79</sup> Aprovado em reunião do órgão executivo e deliberativo, respetivamente em 18/12/2012 e 27/12/2012, e publicado no DR, 2.ª série, n.º 5, de 8/01/2013.

<sup>80</sup> Em especial através da utilização de questionários e da realização de testes de conformidade e substantivos.

a sua situação financeira ao nível do passivo exigível, dado que a IGF efetuou **correções materialmente relevantes** nas rubricas do balanço (mais € 3 817 809, excluindo o FAM), salientando-se, ainda a falta de inventariação da totalidade dos bens do seu ativo imobilizado, ao nível do domínio público, contrariando o POCAL.

( cfr. itens 2.1. )

**3.2.** O MS aderiu, entre 2009 e 2015, a **três operações de consolidação e/ou recuperação financeiras** ( PREDE, PAEL e PSF ), tendo obtido, através do recurso a EMLP, um **financiamento**, respetivamente, de **M€ 23, M€ 23,9, e M€ 16,3 ( no montante total de M€ 63,2 )**, que utilizou no pagamento de dívida comercial e/ou administrativa de CP.

( cfr. itens 2.2.1. a 2.2.3. )

**3.3.** A **Autarquia**, em **2014**, relativamente **aos principais objetivos constantes do PAF** ( incluindo o Ajustado ), **cumpriu, em termos substanciais e segundo uma perspetiva integrada, o objetivo global a que o MS se vinculou com a adesão ao PAEL ( que incluiu o PSF )**, através da diminuição dos PA, não obstante a existência de resultados negativos nalguns indicadores ( despesa e PMP ) que carecem de correção por parte da Autarquia.

( cfr. itens 2.3.3.1. a 2.3.3.10. )

**3.4.** Constatou-se a **prática reiterada**, ao longo do triénio de 2012/2014, **de empolamento da previsão das receitas orçamentais**, com taxas de execução baixas em termos globais, mas que evoluíram positivamente ( de 52% para 84% ), mas persistentemente reduzidas na componente de capital ( **28%, 58% e 73%** ), comportando a **execução de qualquer dos orçamentos um risco significativo**, ainda que decrescente, pois **o MS criou, de forma artificial**, ao nível da execução orçamental, **a possibilidade de realização e/ou existência de um montante relevante de despesa ( 2014: M€ 9,3 ) sem que existissem meios monetários disponíveis para efetuar o seu pagamento.**

( cfr. itens 2.4.1.2. e 2.4.2.1. )

Verificámos que, **em janeiro e fevereiro de 2015**, foram **assumidos compromissos sem FD**, no valor, respetivamente, de **m€ 341 e m€ 23**, embora **tais factos não resultem**, expressamente, **da conta-corrente dos FD daqueles meses**, pois decorrem da adoção incorreta do procedimento de “agendamento” dos compromissos relativos às despesas de carácter regular e permanente e do respetivo tratamento ao nível da aplicação informática utilizada.

( cfr. itens 2.4.2.1. )

Entre 2012/2014, a **situação financeira de CP**, não obstante o recurso, nesse período, ao PAEL e ao SF ( e, anteriormente, ao PREDE ) e à conseqüente transformação de um elevado montante de dívida de CP em financeira de MLP, **manteve-se negativa e desequilibrada**, persistindo, ainda, no último ano, uma evidente **falta de capacidade para fazer face atempadamente aos compromissos dessa natureza**, com:

- a. **Saldo real negativo de operações orçamentais ( M€ 8,2 );**
- b. **Incumprimento da regra do equilíbrio financeiro mínimo**, com um desajustamento entre as dívidas de CP e correspondente liquidez do ativo, em especial, com as disponibilidades;



- c. **PMP a terceiros e a fornecedores** que excedem os **parâmetros legais previstos** ( respetivamente, 260 e 68 dias );
- d. **Significativos custos financeiros** relativos a atrasos de pagamento aos credores ( liquidação, no triénio 2012/2014, de juros de mora de, pelo menos, **M€ 3,99**, estando em dívida, no final do último ano, **m€ 520,8** ).

( cfr. itens 2.4.3.1. e 2.4.3.2. )

**3.5.** No final de 2014, o **MS encontrava-se em situação que o obrigava ao recurso a um dos mecanismos de recuperação financeira** ( a um processo de saneamento financeiro ou adesão a um procedimento de recuperação financeira municipal ), embora ainda vigorasse o PAF decorrente do recurso aos EMLP PAEL e de SF.

( cfr. item 2.5.1. )

**3.6.** A NCI **não foi objeto de qualquer modificação no sentido** de contemplar procedimentos e controlos relacionados com a adesão ao PAEL e ao PSF, em especial, **com o cumprimento das medidas e dos objetivos do PAF**, e também a sua adequação, designadamente, à Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso e à Lei que estabelece o Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais.

O **PGRIC** é omissivo quanto à afetação de recursos humanos, financeiros, materiais, e não prevê a adoção de medidas específicas tendentes a assegurar a sua aplicação, monitorização e revisão, encontrando-se ambos os documentos desajustados da atual estrutura orgânica dos serviços municipais.

( cfr. item 2.6. )

#### **4. RECOMENDAÇÕES**

Atendendo às conclusões, efetuamos as seguintes recomendações:

**4.1.** Aplicação de medidas concretas para assegurar uma gestão orçamental e uma situação financeira equilibrada e sustentável, que garantam o cumprimento, não só em termos globais, mas também no que respeita às diversas componentes e medidas específicas, dos objetivos previstos no PAF do PAEL, ao nível da receita, da despesa orçamental paga, do *stock* da dívida, com os quais o MS se comprometeu de forma expressa.

( cfr. item 3.3. )

**4.2.** Promoção da reanálise, em articulação com a DGAL, do PAF no sentido de ajustar os valores estimados inicialmente ao nível das grandezas relevantes à evolução entretanto ocorrida em termos reais, devendo, no entanto, em princípio, persistir as relações iniciais estabelecidas entre receita, despesa, dívida e saldo orçamentais.

( cfr. item 3.3. )

**4.3.** Elaboração rigorosa dos orçamentos de receita, fundamentando, de forma adequada, todas as rubricas previstas, independentemente de estarem ou não sujeitas legalmente a uma regra previsional e, em especial, nos casos em que o valor a orçamentar traduza um crescimento atípico da receita 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 3.4. )

**4.4.** Proibição da assunção de compromissos sem que existam fundos disponíveis 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 3.4. )

**4.5.** Garantir o restabelecimento do equilíbrio financeiro, em especial de CP, através da otimização da cobrança das receitas municipais ( da atualização das taxas e preços, da fixação das taxas dos impostos municipais, e dos processos de liquidação e cobrança ), da racionalização da despesa ( análise sistemática da sua necessidade e utilidade e da adoção do instrumento da cativação, consagrando regras de execução orçamental que incluam a identificação das rubricas da despesa e as percentagens a cativar ), bem como a competência para a sua descativação, bem como da educação dos prazos médios de pagamento para os parâmetros legalmente previstos, de modo a cumprir atempadamente os seus compromissos e evitar a ocorrência de custos financeiros.

( cfr. item 3.4. )

**4.6.** Atualização da NCI no sentido de contemplar procedimentos e controlos dos objetivos e medidas contempladas no PAF decorrentes da adesão ao PAEL e ao PSF, sua adequação à LCPA e ao RFALEI, e respetiva harmonização com a atual estrutura orgânica dos serviços municipais em vigor na Autarquia.

( cfr. item 3.6. )

**4.7.** Revisão do PGRIC de modo a adequá-lo à atual estrutura orgânica da Autarquia, prever recursos a afetar à sua implementação e estabelecer disposições específicas quanto à sua aplicação, monitorização e revisão.

( cfr. item 3.6. )

## 5. PROPOSTAS

Em face dos resultados obtidos propomos:

**5.1.** O envio do presente relatório e anexos a Sua Excelência o Secretário de Estado do Orçamento, para efeitos de homologação, nos termos do n.º 1, do art.º 15º do DL n.º 276/2007, de 31/07, com sugestão de encaminhamento para Sua Excelência o Secretário de Estado das Autarquias Locais, atentas as matérias objeto de acompanhamento pela Direção-Geral das Autarquias Locais.

**5.2.** O envio do presente relatório e respetivos anexos, após homologação, ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Santarém, o qual deverá dar conhecimento dos mesmos 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.

**5.3.** Que a Câmara Municipal de Santarém, no prazo de 60 dias a contar da data de receção deste relatório, informe a IGF sobre o estado de implementação das recomendações efetuadas, anexando evidência documental, nos casos em que se justifique.

Este trabalho foi realizado pela equipa constituída pelo Inspetor Fernando Raposo e pela Chefe de Equipa Sónia Barbosa, que o coordenou, com Direção de Projeto de Marlene Lopes Fernandes.

À consideração superior.

Chefe de Equipa

SÓNIA MARIA DA SILVA  
BARBOSA  
2017.08.04 13:17:29 +01'00'