

CONTROLO DA LEI DOS COMPROMISSOS E PAGAMENTOS EM ATRASO

MUNICÍPIO DE SANTA MARIA DA FEIRA

O município cumpriu o regime consagrado na Lei dos
Compromissos e Pagamentos em Atraso?

Relatório n.º 2017/1429

Independência

InteGridade

ConFiança

PARECER:

Submeto à consideração do Senhor Inspetor-Geral com o meu acordo, sublinhando as propostas constantes dos pontos 4.1.1. e 4.1.2. deste Relatório.

Concordo, salientando a/o:

Cumprimento, de um modo geral, do regime previsto na LCPA e do respetivo objetivo central, pois, entre setembro e dezembro de 2015, não foram assumidos compromissos sem FD e não existia *stock* de pagamentos em atraso.

Adoção de procedimentos incorretos ao nível de algumas receitas relevantes, da utilização dos ATFD e da assunção dos compromissos relativos a despesas de carácter permanente ou continuado, apesar de não terem determinado qualquer alteração dos FD reportados.

Falta de articulação, em termos quantitativos, nos reportes de novembro/dezembro, entre as receitas e os compromissos de janeiro/fevereiro do ano seguinte, do que decorre o risco de assumir, na parte final dos exercícios, novos compromissos de valores materialmente relevantes sem a garantia de existirem, de facto, FD.

À consideração superior.

Direção de projeto.

DESPACHO:

Concordo.
Observo que a presente auditoria decorreu de plano e de enquadramento jurídico-financeiro anteriores, não integrando as prioridades atuais de intervenção junto das autarquias locais.
Acresce que os resultados obtidos em cada município permitem a recolha de evidências relevantes para a emissão de opinião sobre a eficácia da LCPA e de outros regimes jurídicos, atenta a atribuição de controlo estratégico da administração financeira do Estado que incumbe à IGF.
Remeta-se a Sua Ex.^a o Secretário de Estado do Orçamento.

Relatório n.º 2017/1429

Processo n.º 2015/238/A3/668

CONTROLO DA LEI DOS COMPROMISSOS E PAGAMENTOS EM ATRASO
MUNICÍPIO DE SANTA MARIA DA FEIRA

SUMÁRIO EXECUTIVO

A presente auditoria foi realizada com o objetivo de verificar se o **Município de Santa Maria da Feira** (MSMF) cumpriu as normas consagradas pela Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA), tendo resultado do exame efetuado e do exercício do procedimento do contraditório (Anexos 1 a 4), em especial, as seguintes conclusões:

1. Cumprimento da obrigação de prestação de informação e dos principais objetivos resultantes da LCPA

1.1. O MSMF, quanto a **setembro e dezembro/2015**, **reportou atempadamente** (com base na informação da aplicação informática, mas não de forma totalmente automática) **os FD à DGAL e não assumiu compromissos sem fundos disponíveis (FD)**, nem **tinha qualquer stock de pagamentos em atraso (PA)**, pelo que, no período indicado, **cumpriu o regime legal e atingiu o objetivo central subjacente à LCPA**.

Não assunção de
compromissos sem FD
Inexistência de PA

2. Fragilidades nos procedimentos adotados no cálculo dos FD

2.1. No **cálculo dos FD de setembro/2015**, a Autarquia **cumpriu**, de um modo geral, **as regras previstas na LCPA em termos dos valores das receitas relevantes e dos compromissos considerados**, pois, na sequência da análise efetuada pela IGF às diversas componentes de cada uma daquelas variáveis, não foram corrigidos aos dados reportados à DGAL.

Cumprimento, de um modo
geral, das regras previstas na
LCPA quanto às receitas
relevantes e aos
compromissos assumidos

2.2. Contudo, **detetámos**, naquele período, **algumas fragilidades ao nível dos procedimentos adotados pelo MSMF** no que concerne às **receitas relevantes** e aos **compromissos assumidos** com impacto nos FD, pois:

- ✓ **Não foi garantido um tratamento articulado e coerente entre as receitas relativas às transferências do QREN e outros fundos comunitários e os aumentos temporários de FD (ATFD);**
- ✓ **Foi utilizado incorretamente o instituto dos ATFD**, tendo sido aprovado, logo em janeiro/2015, um que **incluía receitas que correspondiam a cerca de 62% (42,7 M€) das totais arrecadadas nesse ano, o que contraria a natureza excecional deste instrumento**, ainda que seja de referir que também **assumiu**, de forma subsequente, **praticamente todos os compromissos previstos para o exercício**, incluindo os relativos a despesas de carácter permanente ou continuado (que deviam ser assumidos, àquela data, apenas com uma antecedência mínima de três meses).

Adoção de procedimentos
incorretos, em especial, ao
nível da utilização do instituto
dos ATFD

Assim, atendendo a que a Autarquia, na sequência da referida utilização incorreta do ATFD, assumiu, de forma articulada e consistente, praticamente todos os compromissos previstos para o exercício, incluindo os relativos a despesas de carácter permanente ou continuado, a IGF não efetuou qualquer correção nesta matéria.

3. Evolução favorável das variáveis relevantes para o cumprimento da LCPA

3.1. A relação entre as **várias grandezas com impacto no cumprimento da LCPA teve**, entre 2014/2015, **uma evolução favorável** no sentido da **realização de uma gestão orçamental equilibrada**, sendo de salientar que, no final desses anos, **os valores globais das receitas eram suficientes para cobrir os compromissos totais assumidos**, tendo, inclusivamente, ocorrido uma melhoria significativa nesta matéria entre os dois períodos.

3.2. Todavia, **dos procedimentos adotados no cálculo dos FD de novembro e dezembro de 2015**, quanto aos montantes das receitas e compromissos considerados de janeiro/fevereiro de cada ano seguinte, **decorre o risco de assumir**, nos últimos dois meses do ano, **novos compromissos de valores materialmente relevantes** (respetivamente, 2,2 M€ e 3,7 M€) **sem a garantia de existirem**, de facto, **FD**, ainda que, neste caso, tal risco não se tenha concretizado.

Desarticulação, no cálculo
dos FD de novembro e
dezembro, entre o valor das
receitas relevantes e dos
compromissos assumidos
relativos a janeiro e
fevereiro seguintes

4. Principais recomendações

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

- ✓ Automatização integral do processo de reporte dos FD à DGAL;
- ✓ Cumprimento integral, consistente e uniforme das regras previstas na LCPA quanto às receitas relativas a transferências do QREN (ou de outros fundos estruturais), à utilização dos ATFD apenas a título excepcional, à assunção dos compromissos relativos a despesas de carácter permanente ou continuado e à adoção do mesmo critério na assunção de compromissos (quanto ao momento e montante) nesta sede e ao nível da execução orçamental das despesas;
- ✓ Articulação, de forma sucessiva e prudente, nos reportes, atualmente, de FD de agosto a dezembro de cada ano, dos compromissos dos meses iniciais do ano seguinte, em especial, de carácter permanente e continuado, caso também sejam incluídas as receitas desses períodos.

Principais áreas das
recomendações

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS | 5 |
| 1. INTRODUÇÃO | 6 |
| 1.1. FUNDAMENTO | 6 |
| 1.2. QUESTÃO DE AUDITORIA E ÂMBITO | 6 |
| 1.3. METODOLOGIA | 6 |
| 1.4. CONTRADITÓRIO..... | 7 |
| 2. RESULTADOS..... | 7 |
| 2.1. CONTROLO DO CUMPRIMENTO DA LCPA..... | 7 |
| 2.2. EVOLUÇÃO DOS FD, RESPETIVOS COMPROMISSOS E PA..... | 16 |
| 2.3. EVOLUÇÃO DAS PRINCIPAIS GRANDEZAS COM IMPACTO NA LCPA..... | 17 |
| 2.4. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO..... | 20 |
| 3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES..... | 20 |
| 4. PROPOSTAS | 22 |
| ANEXOS 1 (fls. 1 a 11), 2 (fls. 12 a 49), 3 (fls. 50 e 51) e 4 (fls. 52 a 55) | |

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

| | |
|--------------------|---|
| ATFD | Aumentos temporários de fundos disponíveis |
| Cfr. | Confrontar |
| DGAL | Direção-Geral das Autarquias Locais |
| DGAL_Manual | Manual de Apoio à Aplicação da LCPA no Subsetor da Administração Local |
| DGO | Direção-Geral do Orçamento |
| DGO_Manual | Manual de Procedimentos – Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso |
| DL | Decreto-Lei |
| DL_LCPA | Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21/06 |
| EMLP | Empréstimo de médio e longo prazos |
| FD | Fundos disponíveis |
| IGF | Inspeção-Geral de Finanças |
| IMI | Imposto municipal sobre imóveis |
| LCPA | Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso |
| M€ | Milhões de euros |
| m€ | Milhares de euros |
| MEOD | Mapa de execução orçamental da despesa |
| MEOR | Mapa de execução orçamental da receita |
| MSMF | Município de Santa Maria da Feira |
| OE | Orçamento de Estado |
| PA | Pagamentos em atraso |
| PAEL | Programa de Apoio à Economia Local |
| Pp | Pontos percentuais |
| QREN | Quadro de Referência Estratégico Nacional |
| RFALEI | Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais |
| SIIAL | Sistema Integrado de informação das Autarquias Locais |

1. INTRODUÇÃO

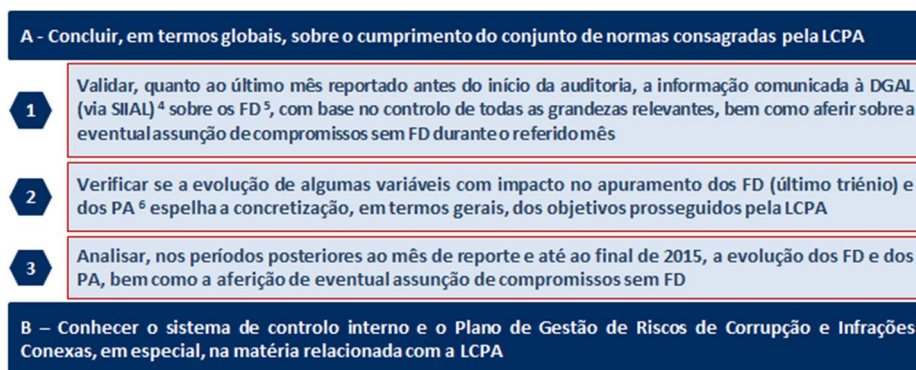
1.1. FUNDAMENTO

1.1.1. De acordo com o plano de atividades da Inspeção-Geral de Finanças (IGF), foi realizada uma auditoria no Município de Santa Maria da Feira (MSMF), enquadrada no projeto “Contribuir para uma gestão orçamental e financeira rigorosa e um nível de endividamento sustentável na Administração Local em termos individuais e consolidados”¹.

1.2. QUESTÃO DE AUDITORIA E ÂMBITO

1.2.1. A esta auditoria, que abrange especificamente o **controlo do regime consagrado na Lei n.º 8/2012, de 21/02** (Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atrasos - LCPA)^{2 e 3}, estiveram associados os seguintes **objetivos**:

Figura 1 – Objetivos da auditoria



A auditoria incidiu sobre o mês de setembro/2015, abrangendo também a análise da informação relativa à aplicação da LCPA até dezembro/2015.

1.3. METODOLOGIA

1.3.1. A presente ação de controlo baseou-se na metodologia e instrumentos de trabalho consubstanciados no guião “Controlo do regime dos compromissos e dos pagamentos em atraso nos Municípios”, sintetizados no Anexo 1, tendo o trabalho de auditoria englobado a:

- ✓ Recolha e análise de informação, suportada num conjunto de mapas elaborados atendendo aos objetivos prosseguidos na auditoria;

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/A3/667).

² Tendo sido estabelecido no Decreto-Lei (DL) n.º 127/2012, de 21/22 (DL_LCPA), os procedimentos necessários à sua aplicação e à operacionalização da prestação de informação.

³ Na sequência do disposto no art. 21º do DL_LCPA, foram elaborados e publicitados, pelas Direção-Geral do Orçamento (DGO) e Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), dois manuais, designados, respetivamente, de Manual de Procedimentos – Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (DGO_Manual) e Manual de Apoio à Aplicação da LCPA no Subsetor da Administração Local (DGAL_Manual).

⁴ Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais (SIAL).

⁵ Fundos disponíveis.

⁶ Pagamentos em atraso.

- ✓ Realização de entrevistas com a responsável pela informação relativa aos FD, baseadas num questionário destinado a validar os procedimentos adotados no apuramento e reporte dos FD, bem como os aspetos mais relevantes do sistema de controlo interno relacionados com a aplicação da LCPA;
- ✓ Análise dos resultados da aplicação do questionário e efetivação de testes de conformidade e substantivos, com base em amostras selecionadas de acordo com as regras constantes do documento relativo à metodologia, a que já aludimos.

Anexo 1 (fls. 1 a 11)

1.4. CONTRADITÓRIO

1.4.1. Nos termos do disposto no art. 12º (princípio do contraditório) do DL n.º 276/2007, de 31/07, do n.º 2, do art. 19º, e do art. 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF⁷, foi dado conhecimento formal ao Presidente da Câmara Municipal de Santa Maria da Feira das asserções, conclusões e recomendações constantes deste documento, através do envio, em 03/08/2017, do projeto de relatório.

A análise da resposta recebida (EEL03356), em 25/08/2017, que, no essencial, não põe em causa as asserções, conclusões e recomendações formuladas no projeto de relatório, já que se centra, em especial, sobre o nível de implementação das recomendações formuladas, consta do presente documento, no qual introduzimos, em alguns pontos específicos, os aspetos que consubstanciam informações ou dados complementares relevantes.

Realce-se, por fim, o destaque efetuado pelo Município relativamente ao profissionalismo e cordialidade da equipa de auditoria nas relações estabelecidas com os respetivos responsáveis.

Anexo 4 (fls. 52 a 55)

2. RESULTADOS

2.1. CONTROLO DO CUMPRIMENTO DA LCPA

2.1.1. CÁLCULO DOS FUNDOS DISPONÍVEIS E REPORTE À DGAL

2.1.1.1. Os FD relativos a setembro/2015 foram atempadamente calculados (no respetivo dia 1)⁸ e reportados⁹ pelo MSMF à DGAL (08/09/2015, através do SIAL), com base na informação constante da aplicação informática¹⁰ utilizada com esse objetivo, mas não de forma totalmente automática¹¹.

Anexo 2 (fls. 13)

De tal procedimento decorre algum risco em termos da possibilidade (voluntária ou não) de alteração dos dados comunicados à DGAL, que, no entanto, no indicado mês, eram coincidentes com os

⁷ Aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010, de 5/04, do Ministro de Estado e das Finanças, publicado no Diário da República (DR), 2ª Série, de 12/04.

⁸ Cf. art. 16º do DL_LCPA (até ao quinto dia útil do mês).

⁹ Até ao 10º dia útil de cada mês, de acordo com o disposto na al. c), do n.º 1, do art. 60º, do DL n.º 36/2015, de 09/03.

¹⁰ A quantificação de algumas variáveis, designadamente, a previsão da receita efetiva própria e as correções por recebimento efetivo dos montantes das transferências do QREN ainda não efetuadas e os ATFD é apurada extra-aplicação.

¹¹ É extraído um mapa da aplicação informática cujos dados são posteriormente utilizados para preencher, de forma manual, o formulário do SIAL.

resultantes da respetiva aplicação informática.

Anexo 2 (fls. 13 e 14)

A Autarquia, no contraditório, indica que “ A situação identificada ainda não pode ser implementada por limitação da aplicação de suporte que ainda não dispõe de funcionalidade que permita extrair automaticamente, através de ficheiro para o formulário do SIIAL, o apuramento dos fundos disponíveis “, comprometendo-se, no entanto, a adotar, de imediato, a recomendação formulada pela IGF, quando a mesma seja disponibilizada pela *software house*.

Anexo 4 (fls. 52 e 53)

2.1.1.2. Segundo os **dados comunicados à DGAL**, o MSMF apresentou, em **setembro/2015**, **FD positivos, de 10 119 827 €**, em resultado das seguintes variáveis:

Figura 2 – Reporte de FD de setembro/2015

| DESCRIÇÃO | FD DE SETEMBRO/2015 |
|--|---------------------|
| Transferências ou subsídios com origem no Orçamento de Estado (OE) | 16 444 725 |
| Receita efetiva própria cobrada ou recebida como adiantamento | 28 121 639 |
| Previsão da receita efetiva própria | 3 840 393 |
| Produto de empréstimos contraídos nos termos da lei | 0 |
| Transferências do QREN ainda não efetuadas | 664 767 |
| Transferências do QREN ainda não efetuadas - correções por recebimento efetivo | -3 012 781 |
| Outros montantes autorizados nos termos do artigo 4.º | 42 718 222 |
| Outros montantes autorizados nos termos do artigo 4.º - correções | -27 611 956 |
| Aplicação de saldos de gerência ou de ativos financeiros | 10 078 465 |
| Recebimentos em atraso integrados em plano de liquidação do devedor | 0 |
| Receitas consideradas para os Fundos Disponíveis | 71 243 474 |
| Compromissos Assumidos | 61 123 647 |
| Fundos Disponíveis - total acumulado | 10 119 827 |

Fonte: Dados extraídos do SIIAL

Anexo 2 (fls. 13 a 17)

2.1.2. CONTROLO DO APURAMENTO DOS FUNDOS DISPONÍVEIS

2.1.2.1. RECEITAS CONSIDERADAS NO REPORTE

2.1.2.1.1. Verificámos, no cálculo e apuramento dos FD de setembro/2015, a **conformidade** dos procedimentos adotados e dos valores considerados ao nível das seguintes **receitas relevantes**¹²:

- ✓ **Transferências ou subsídios com origem no OE;**
- ✓ **Receita efetiva própria cobrada ou recebida como adiantamento;**
- ✓ **Previsão da receita efetiva própria;**
- ✓ **Produto de empréstimos contraídos nos termos da lei;**
- ✓ **Aplicação do saldo de gerência ou de ativos financeiros;**
- ✓ **Recebimentos em atraso integrados em plano de liquidação do devedor.**

Anexo 2 (fls. 13 a 26)

2.1.2.1.2. Contrariamente, no que respeita às **transferências do Quadro de Referência Estratégico**

¹² De acordo com a metodologia descrita no item 1.1.3.1. do Anexo 1 (fls. 1 a 11, em especial, 3 a 6), e com os procedimentos descritos no Anexo 2 (fls. 14 a 17).

Nacional (QREN) e outros fundos estruturais ainda não efetuadas e ao Aumento Temporário de Fundos Disponíveis (ATFD), foram detetadas algumas fragilidades nos procedimentos adotados.

Anexo 2 (fls. 13)

De facto, apesar de termos **confirmado o valor constante da linha “ Transferências do QREN ainda não efetuadas ”** (665 m€)¹³, verificámos que:

- ✓ Não foi considerado, na previsão para o mês de reporte e os dois seguintes, qualquer montante relativo a receitas desta natureza (pedidos de pagamento previstos submeter nas plataformas eletrónicas ou valores a cobrar naqueles períodos)¹⁴;
- ✓ Apenas foi incluído¹⁵, na coluna relativa ao mês anterior ao do reporte, o mesmo montante já inscrito pela Autarquia em janeiro/2015, que respeita ao valor total dos pedidos de pagamento submetidos, até final de dezembro/2014, nas plataformas eletrónicas dos respetivos programas e que ainda não tinha sido recebido.

Anexos 1 (fls. 1 a 11, em especial, 4 e 5) e 2 (fls. 13 e 14)

Saliente-se, ainda, que na linha “ Transferências do QREN ainda não efetuadas - correções por recebimento efetivo ” foram incluídos (na do mês anterior) as receitas recebidas desta natureza¹⁶, ainda que parte desse montante tenha sido considerado, desde janeiro, ao nível do ATFD, do que resultou um valor líquido negativo das receitas desta natureza com impacto nos FD.

Ora, a previsão legal no sentido de que as transferências em apreço podem ser consideradas nos FD quando, verificado determinado pressuposto, os respetivos pedidos de pagamento são submetidos nas plataformas, não limita a aplicação das restantes normas da LCPA ao nível da previsão das receitas, na época, para os três meses seguintes ou o recurso a ATFD.

No entanto, quando determinada situação é tratada ao nível dos ATFD, deveria ser corrigida (na linha “ Outros montantes autorizados nos termos do artigo 4.º - Correções de receitas gerais ”) à medida que a Autarquia efetua os pedidos de pagamento nas respetivas plataformas, passando para a linha “ Transferências do QREN ainda não efetuadas ” e, no momento em que ocorresse o seu recebimento, seria efetuada a devida correção na linha “ Transferências do QREN ainda não efetuadas - correções por recebimento efetivo ”, garantindo-se, assim, um tratamento articulado e coerente em termos de impacto no apuramento dos FD.

¹³ Foram analisados todos os pedidos de pagamento submetidos nas plataformas eletrónicas dos respetivos programas (facultados pelos serviços para fundamentar o montante considerado) e verificado, ainda que por amostragem, o cumprimento do requisito previsto no n.º 2 (parte final), do art. 5º, do DL n.º 127/2012, de 21/06 (inexistência, nos últimos seis meses, de uma taxa de correção superior a 10% dos pedidos de pagamento submetidos nas plataformas eletrónicas).

¹⁴ A consideração das receitas relativas ao QREN ou a outros programas estruturais relativos ao mês de reporte e aos dois meses seguintes (atualmente cinco meses seguintes) deve ser efetuada considerando o mês previsível de submissão na plataforma dos pedidos de pagamento ou de realização da cobrança, consoante se verifique ou não, relativamente aos seis meses anteriores, o pressuposto previsto no n.º 2 (parte final), do art. 5º, do DL n.º 127/2012, 21/06.

¹⁵ Estas receitas são tratadas pelo Município, em regra, ao nível dos ATFD (contrariando o carácter excecional deste instrumento que resulta do disposto no n.º 1, do art. 4º, da LCPA), dado que, segundo os serviços, esta é a opção de gestão mais eficaz. Com efeito, as restantes receitas relativas a investimentos participados pelo QREN e outros eventuais programas estruturais que ainda não foram objeto de pedidos de pagamento submetidos nas plataformas eletrónicas dos respetivos programas integraram o único ATFD, ocorrido em janeiro/2015, no montante total de 9 160 238,83 € – cfr. Anexo 2 (fls. 25 e 26).

¹⁶ De facto, quando do recebimento destas receitas, são consideradas, nas correções por recebimento efetivo, quer as que constavam da linha “ Transferências do QREN ainda não efetuadas ”, quer da de “ Outros montantes autorizados nos termos do artigo 4.º - de receitas gerais ”.

Ainda que do procedimento adotado pela Autarquia não tenha resultado um duplo impacto das mesmas receitas sobre o apuramento dos FD, a IGF reclassificou, para efeitos de análise, **os valores das receitas cobradas referentes a transferências do QREN submetidos na plataforma que estavam a influenciar indevidamente os ATFD**, para as correspondentes linhas das “Transferências do QREN ainda não efetuadas - correções por recebimento efetivo “.

No entanto, apesar das referidas correções da IGF, o montante de FD não sofreu, como, aliás, decorria da análise efetuada, qualquer alteração.

Anexo 2 (fls. 13 e 14, 23 a 26)

Refira-se, ainda, que o **MSMF efetuou apenas um ATFD, logo em janeiro/2015**, no significativo montante total de **42 718 222 €**¹⁷, que correspondia a cerca de 62% da receita total arrecadada nesse exercício (não incluindo o saldo orçamental inicial).

Anexo 2 (fls. 13, 14, 25 e 26)

De acordo com a proposta que sustentou a sua aprovação pela Câmara Municipal¹⁸, o mês da correção previsto foi aquele em que se estimava a arrecadação das receitas que o integravam.

Anexo 2 (fls. 27 a 31)

Assim, a Autarquia adotou um procedimento irregular, pois, através do ATFD, considerou logo nos FD em janeiro/2015 (com impacto no reporte de fevereiro) cerca de 62% (42,7 M€) das receitas municipais que viria a cobrar até ao final do ano (58,9 M€), ainda que seja de referir que também assumiu, logo após o referido cálculo, um montante de compromissos que corresponde, no reporte de fevereiro, à quase totalidade das despesas pagas e compromissos assumidos no exercício (respetivamente 52,9 M€ e 90%).

Ora, de acordo com a LCPA:

- ✓ As receitas a considerar em cada reporte e com impacto nos FD respetivos devem englobar os valores, até ao final do mês anterior, das arrecadadas (incluindo o saldo orçamental do exercício anterior), de eventuais pedidos de pagamento submetidos nas plataformas eletrónicas, recebimentos em atraso integrados em plano de liquidação do devedor e ATFD ainda não recebidos/corrigidos, bem como da previsão da receita a arrecadar para o mês de reporte e os dois seguintes¹⁹;
- ✓ A **utilização do mecanismo dos ATDF é excecional** (art. 4º, n.º 1, da LCPA)²⁰, pelo que o **procedimento adotado pelo MSMF nesta matéria não respeita a LCPA**, subvertendo, por completo, as regras e os princípios previstos naquele diploma ao nível do tratamento das receitas, pois transforma a lógica de tratamento dos FD com base no período já decorrido e

¹⁷ Que incluía, por um lado, ao nível das receitas gerais (21,7 M€) as relativas a transferências correntes da “ Participação dos municípios nos impostos do Estado ” (previstas no OE de 2015) e às transferências correntes e de capital relativas a “ Participação comunitária em projetos cofinanciados ”, nos montantes de, respetivamente, 12,6 M€ e 9,1 M€ e, por outro lado, quanto às receitas próprias (21 M€), o Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), Imposto Único de Circulação, Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis e Derrama, nos montantes de, respetivamente, 15,2 M€, 2,4 M€, 1,3 M€ e 2 M€.

¹⁸ As respetivas fichas de ATFD não foram disponibilizadas à IGF pelos serviços, não obstante as diversas diligências efetuadas pela IGF com esse objetivo.

¹⁹ Do quadro legal vigente e do DGO_Manual decorre que as receitas a considerar nos FD são “ (...) verbas disponíveis a muito curto prazo (...) ” e que, “ Por três meses seguintes entende-se o mês de reporte e os dois meses que se lhe seguem (...) ”.

²⁰ Do quadro legal vigente e no DGO_Manual afirma-se, de facto, “ (...) que os FD podem ser aumentados, a título excecional (...) ”.

do mês de reporte e os dois seguintes numa perspetiva anual.

Anexo 2 (fls. 24 a 26)

Ainda assim, **pelos motivos expostos anteriormente**, ou seja, considerando que a Autarquia também assumiu, de forma articulada, a quase totalidade dos compromissos anuais, **a IGF não efetuou qualquer correção**.

Anexo 2 (fls. 14)

O MSMF, no contraditório, reconhece a prática descrita e esclarece que a situação identificada decorre do facto de serem “ (...) realizados manualmente o que potencia a ocorrência de erros. Assim, foi opção, para mitigar a possibilidade de erro, apenas fazer este procedimento uma única vez (...)”, acrescentando, no entanto, que “ Caso sejam disponibilizadas pela software-house funcionalidades que permitam a crescente automatização deste processo serão de imediato utilizadas (...) ”.

Anexo 4 (fls. 53 e 54)

2.1.2.1.3. Por sua vez, os indicadores destinados a **aferir da razoabilidade**, em termos globais, **das receitas consideradas no reporte de setembro/2015**²¹ (até novembro/2015, ou seja, 11/12 avos - 92% - do exercício total), **quer em termos absolutos**, quer atendendo à sua **evolução face ao período homólogo do ano anterior**, evidenciam o seguinte:

Figura 3 – Receitas consideradas no cálculo de FD de setembro de 2014/2015

Lrx: euro

| DESCRIÇÃO | 2012/2014 | Reporte de setembro/2014 | | | Reporte de setembro/2015 | | | VARIACÃO DA DIFERENÇA | |
|--|------------|--------------------------|--------------|-------------|--------------------------|--------------|-------------|-----------------------|--------------|
| | | Valor | Diferença | % | Valor | Diferença | % | Valor | pp |
| (1) | (2) | (3) | (4)=(3)-(2) | (5)=(3)/(2) | (6) | (7)=(6)-(2) | (8)=(6)/(2) | (9)=(7)-(4) | (10)=(8)-(5) |
| Receita total considerada no reporte dos FD | | 67 908 649 | - 65 479 | 100% | 71 243 474 | 3 269 346 | 105% | 3 334 825 | 4,9 |
| Receita considerada no reporte dos FD abatida dos ATFD líquidos | | 52 605 573 | - 15 368 555 | 77% | 60 954 091 | - 7 020 037 | 90% | 8 348 518 | 12,3 |
| Receita cobrada considerada no reporte dos FD (incl. saldo orçamental) | | 49 187 745 | - 18 786 383 | 72% | 50 159 904 | - 17 814 224 | 74% | 972 159 | 1,4 |
| Receitas estimadas + ATFD líquidos considerados no reporte dos FD | | 18 720 903 | - 49 253 225 | 28% | 21 083 570 | - 46 890 559 | 31% | 2 362 666 | 3,5 |
| ATFD líquidos considerados no reporte dos FD | | 15 303 076 | - 52 671 052 | 23% | 10 289 383 | - 57 684 746 | 15% | - 5 013 693 | -7,4 |
| ATFD brutos considerados no reporte dos FD | | 31 412 881 | - 36 561 247 | 46% | 42 718 222 | - 25 255 906 | 63% | 11 305 341 | 16,6 |
| Média da receita total cobrada nos 3 exercícios findos anteriores ao do reporte em análise | 67 974 128 | | | | | | | | |

Fonte: SIAL e auditoria da IGF

Anexo 2 (fls. 32, indicadores 6 a 10)

Salientamos, deste modo, que, nos dois reportes em análise, **o peso**, na média da receita total cobrada nos três exercícios findos (2012/2014), da:

- ✓ **Receita total considerada no cálculo dos FD aumentou** (de 100% para 105%) para um resultado que excede, ainda que apenas em 5 pp, a parte proporcional ao período temporal do exercício já abrangido pelo reporte;
- ✓ **Receita considerada nos FD abatida do valor dos ATFD líquidos também cresceu** (de 77% para 90%), mas continua a evidenciar, no último ano, um resultado coerente (inferior) com o montante total de referência (92%);

²¹ Como afirmámos anteriormente, o valor dos ATFD líquidos no reporte dos FD de setembro/2015 (por referência ao final do mês anterior) foi corrigido pela IGF (cfr. Anexo 2, fls. 14, 25 e 26).

- ✓ **Componente da receita já cobrada cresceu ligeiramente (de 72% para 74%), bem como o da soma da receita estimada com os ATFD (líquidos), que aumentou 3,5 pp** ²².

Anexo 2 (fls. 32, indicadores 6 a 10)

Assim, em ambos os reportes, **os valores das receitas relevantes para os FD era, de algum modo, adequado face ao respetivo padrão médio de arrecadação**, tendo, no entanto, ocorrido, entre os referidos períodos, um **aumento do risco de consideração de receitas com impacto ao nível do cálculo dos FD cuja cobrança era suscetível de não se concretizar** e, conseqüentemente, o da assunção de compromissos sem FD, caso fossem cumpridas as respetivas regras previstas na LCPA, o que, no entanto, não se concretizou (cfr. infra).

2.1.2.1.4. Em síntese, o **MSMF, em 2015** e, conseqüentemente, no **cálculo dos FD de setembro/2015**, apesar da adequação dos montantes globais, **não cumpriu**, de um modo geral, atendendo, em especial, ao tratamento dos ATFD, **as regras previstas na LCPA ao nível das receitas a considerar em cada cálculo dos FD** (ainda que tal facto não tenha dado lugar a qualquer correção por parte da IGF dado o tratamento, articulado e consistente, efetuado em matéria de assunção de compromissos), tendo, ainda, sido detetadas insuficiências na articulação das receitas referentes às transferências do QREN e aos ATFD.

Anexo 2 (fls. 14, 15 a 17, 23 a 26)

2.1.2.2. COMPROMISSOS CONSIDERADOS NO REPORTE

2.1.2.2.1. A Autarquia, no reporte à DGAL, através do SIAL, dos **FD de setembro/2015 comunicou um valor acumulado de compromissos assumidos, até ao final do mês anterior, de 61 123 647 €.**

Anexo 2 (fls. 13 e 14)

2.1.2.2.2. Com o objetivo de **aferir do cumprimento das regras da LCPA** quanto aos principais tipos de eventos e despesas realizadas pela Autarquia, a IGF efetuou, por amostragem, **testes aos procedimentos adotados e aos valores considerados em matéria da assunção de compromissos** ²³, dos quais **não decorreu qualquer correção**, como se evidencia:

Figura 4 – Compromissos analisados e eventuais correções da IGF

Un: euro

| DESCRIÇÃO | COMPROMISSOS | | |
|---|----------------------|-------------------|------------------|
| | Universo considerado | Amostra analisada | Correções da IGF |
| Transição, para o exercício seguinte, dos compromissos assumidos e não pagos no final do exercício anterior (2014) | 8 400 846 € | 7 531 984 € | 0 € |
| Compromissos de exercícios futuros assumidos para o exercício 2015 | 13 048 332 € | 5 638 470 € | 0 € |
| Despesas de carácter permanente ou continuado | 35 046 785 € | 35 046 785 € | 0 € |
| Despesas de contratos incluídos no mapa "situação dos contratos" (pt. 8.3.3. do POCAL), em especial, de carácter não permanente | 9 388 225 € | 4 592 226 € | 0 € |
| Subsídios e transferências para entidades de diversa natureza | 6 389 474 € | 2 323 837 € | 0 € |
| Anulações/reduções de compromissos | 8 300 806 € | 5 019 226 € | 0 € |

Fonte: Auditoria da IGF

Anexo 2 (fls. 33 a 36)

²² Pontos percentuais.

²³ Constando as asserções produzidas, de forma detalhada, do Anexo 2 (fls. 33 a 36).

Realce-se, no entanto, que ao longo do ano de 2015 e, conseqüentemente, no apuramento dos FD do período em análise, o **MSMF não cumpriu a LCPA relativamente aos compromissos relativos a despesas de caráter permanente e continuado.**

De facto, a **Autarquia**, no início do ano, **na sequência da utilização incorreta do instituto dos ATFD** (cfr. item 2.1.2.1.2.), mas de forma articulada e consistente com a respetiva aprovação e consideração nos FD, **assumiu praticamente todos os compromissos previstos para o exercício, incluindo os relativos a despesas de caráter permanente ou continuado**, que, atendendo à sua natureza, deviam ser assumidos para um período móvel e com a antecedência mínima de três meses (na época).

Os serviços municipais alegaram que o referido procedimento permite uma **maior facilidade no controlo e gestão dos FD** numa ótica anual, o que não justifica a prática descrita, pois podia ser cumprida a LCPA nesta matéria e, em simultâneo, manter um controlo, desejável, dos FD e dos compromissos assumidos numa perspetiva anual.

No contraditório, a Autarquia justifica a situação descrita salientando que, “ (...) *na altura a aplicação informática tinha bastantes limitações (...)* ” e indicou que a utilização do referido ATFD foi efetuado com a máxima prudência e visou garantir o controlo total dos FD equiparando-o a um orçamento de tesouraria, mas não refuta os dados apresentados e as asserções produzidas pela IGF sobre esta matéria.

Anexo 4 (fls. 54)

2.1.2.2.3. Por sua vez, com o objetivo de **validar**, em termos globais, **os compromissos constantes do reporte de FD de setembro/2015**, começámos por verificar a evolução ocorrida face ao mês anterior²⁴, situação que se evidencia no quadro seguinte:

Figura 5 – Evolução dos compromissos nos reportes de FD de agosto e setembro/2015

Un: euro

| COMPROMISSOS COM IMPACTO NO CÁLCULO DOS FD DE SETEMBRO/2015 | | | CONSIDERADOS NO MÊS DE REPORTE (setembro/2015) | DIFERENÇA |
|---|--|-------------|--|-------------|
| Considerados no reporte do mês anterior (agosto/2015) | Assumidos durante o mês anterior (agosto/2015) | Total | | |
| (1) | (2) | (3)=(1)+(2) | (4) | (5)=(4)-(3) |
| 60 392 813 | 730 834 | 61 123 647 | 61 123 647 | 0 |

Fonte: SIIAL e auditoria da IGF

Anexo 2 (fls. 44)

A **evolução dos compromissos entre os cálculos e reportes de FD de agosto/setembro de 2015 foi consistente, não tendo sido apurada qualquer diferença** entre o valor total dos compromissos que decorrem da soma dos assumidos até final de julho/2015 e em agosto²⁵ e o considerado no reporte de FD do mês em análise.

2.1.2.2.4. Com um objetivo idêntico ao referido no item anterior, testámos a **compatibilidade entre**

²⁴ Através da comparação entre os compromissos constantes do reporte de setembro/2015 e a soma algébrica dos considerados no reporte do mês anterior, dos que foram assumidos de novo durante esse mês (bem como eventuais anulações ou correções) e dos eventualmente agendados para novembro/2015 (que, no caso do MSMF, não existem dada a assunção, logo no início do exercício, de todos os compromissos na ótica dos FD e na das dotações orçamentais da despesa).

²⁵ Com impacto nos reportes de FD de agosto e setembro/2015, respetivamente.

o valor dos compromissos assumidos que consta dos mapas relativos aos “ FD ” (setembro/2015), da “ Execução orçamental da despesa ” (MEOD) e dos “ PA ” (os dois últimos, de agosto/2015).

Este controlo justifica-se atendendo a que nos DGO_Manual e DGAL_Manual²⁶ refere-se que os compromissos constantes de um determinado reporte de FD devem ser iguais ou superiores aos que figuram do mapa de PA do mês anterior (a diferença, a existir, deverá resultar de compromissos relativos a despesas de ativos e passivos financeiros, cujas rubricas não estão previstas no segundo mapa indicado), decorrendo desta posição que os **compromissos de um determinado reporte de FD devem ser iguais aos que figuram do MEOD do mês anterior.**

Para atingir os objetivos referidos, **as regras adotadas na assunção de compromissos, em termos de data e montante, têm que ser iguais ao nível dos FD e das dotações orçamentais de despesa,** prevalecendo, neste contexto, as consagradas na LCPA (cfr. o respetivo art. 13º).

Ora, o resultado das comparações referidas foi o seguinte:

Figura 6 - Compromissos assumidos até ao mês anterior ao do reporte (setembro/2015)

Un: euro

| DESCRIÇÃO | COMPROMISSOS ASSUMIDOS | | DIFERENÇA |
|---|------------------------|-------------------------------------|-----------|
| | SIIAL | Informação da aplicação informática | |
| 1 - Mapa de reporte dos FD do mês de setembro/2015 (cujos compromissos são os acumulados até ao mês anterior) | 61 123 647 | 61 123 647 | 0 |
| 2 - Mapa de Execução Orçamental da Despesa (MEOD) do mês anterior ao do reporte dos FD | 61 123 647 | 61 123 647 | 0 |
| 3 - Mapa dos Pagamentos em Atraso (PA) do mês anterior ao do reporte dos FD | 55 854 711 | 55 854 711 | 0 |
| Diferenças | 4 - MEOD/FD (2-1) | 0 | 0 |
| | 5 - FD/PA (1-3) | 5 268 936 | 5 268 936 |
| | 6 - MEOD/PA (2-3) | 5 268 936 | 5 268 936 |

Fonte: SIIAL e auditoria da IGF

Anexo 2 (fls. 44)

A **diferença (5 268 936 €)** entre os valores que constam do **MEOD** e o **mapa dos PA** (linha 6) **está totalmente justificada**²⁷, pois diz respeito aos compromissos assumidos de despesas relativas a ativos e passivos financeiros²⁸ (rubricas 9 e 10. do classificador económico), que não são refletidas no mapa dos PA, mas que constam do MEOD no final do mês de agosto/2015.

Por sua vez, o valor dos **compromissos totais que constam do MEOD de agosto e o do reporte de FD de setembro de 2015** (linha 4) **é igual**, resultando, naturalmente, tal facto do procedimento incorreto adotado pela Autarquia (cfr. item 2.1.2.2.2.), atendendo às regras previstas na LCPA, em termos da adoção de compromissos (nomeadamente, de despesas de carácter permanente ou regular).

Refira-se, por fim, que, **no final de 2014/2015, da comparação entre o valor dos compromissos assumidos na dotação da despesa e os considerados ao nível dos FD** resultou o seguinte:

²⁶ Respetivamente, a páginas 23 e 26.

²⁷ Conforme FAQ n.º 6, da DGAL_Manual (página 26), que refere que os compromissos do mapa de reporte de FD deverão ser superiores ou iguais aos compromissos do mapa de PA “ (...) uma vez que a classificação económica relativa aos compromissos relativos à amortização de empréstimos não se encontra no mapa de pagamentos em atraso. ”.

²⁸ Nos montantes de, respetivamente, 411 739 € e 4 857 131 €.

Figura 7 – Comparação dos compromissos no final de 2014/2015

Un: euro

| ANO | COMPROMISSOS | | |
|------|--------------------|-------------------------------|-------------|
| | Fundos Disponíveis | Dotação orçamental da despesa | Diferença |
| | (1) | (2) | (3)=(2)-(1) |
| 2014 | 65 823 622 | 65 823 622 | 0 |
| 2015 | 58 653 435 | 58 653 675 | 240 |

Fonte: MEOD, mapas de FD e auditoria da IGF

Anexo 2 (fls. 45)

No final daqueles períodos, **o valor total dos compromissos assumidos na perspetiva orçamental e ao nível dos FD**, em termos globais, **é consistente**, pois a diferença apurada no último exercício, cuja origem não foi possível identificar, é materialmente pouco relevante.

2.1.2.2.5. Em síntese, o **MSMF**, ao longo do ano de 2015 e, conseqüente, no cálculo e reporte do respetivo mês de setembro, **não cumpriu as regras da LCPA em matéria de assunção de compromissos relativos a despesas de caráter permanente**, pois considerou, logo desde o início do ano, na sequência da utilização incorreta, ainda que articulada e consistente, do instituto dos ATFD, o montante global dos compromissos do exercício, que, na época, deviam ser assumidos para um período móvel e com a antecedência mínima de três meses.

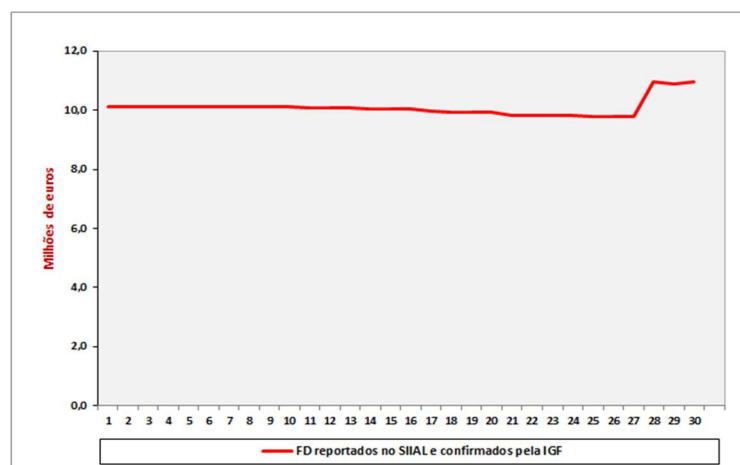
2.1.3. FD, COMPROMISSOS ASSUMIDOS E STOCK DE PA

2.1.3.1. A **IGF confirmou** (não obstante as insuficiências apontadas ao nível da consideração das receitas relevantes e dos compromissos assumidos) **a correção**, relativamente **a setembro/2015, do valor dos FD positivos apurados pelo MSMF (10 119 827 €)**.

Anexo 2 (fls. 13, 14)

2.1.3.2. De acordo com a **conta-corrente de setembro/2015 da Autarquia** (igual à que resulta do apuramento da IGF), o saldo dos **FD apresentou a seguinte evolução ao longo desse mês**:

Figura 8 – Comportamento dos FD durante o mês de setembro/2015



Fonte: Conta-corrente de FD de setembro/2015

Anexo 2 (fls. 13, 14 e 46 a 48)

O saldo dos FD manteve-se praticamente igual ao longo do mês, pois, atendendo ao procedimento adotado pela Autarquia ao nível da assunção de compromissos (cfr. item 2.1.2.2.2.), é reduzido o número de compromissos (incluindo eventuais reforços e anulações) mensalmente refletidos após janeiro/2015, **resultando**, ainda, desta análise que, **no mês de setembro/2015, não foi assumido qualquer compromisso sem FD.**

Para além disso, através da análise efetuada a ordens de compra, notas de encomenda, contratos, acordos ou protocolos relativos a um conjunto de compromissos, aleatoriamente selecionados, assumidos ao longo do setembro/2015 (já após o respetivo cálculo de FD), verificámos que foi efetuada a menção, nos termos do n.º 2, do art. 9º, da LCPA, ao correspondente número de compromisso.

2.1.3.3. Por sua vez, os **PA** (cuja redução sistemática ou eliminação total é o objetivo principal da LCPA) foram, de acordo com os dados constantes do SIIAL, **totalmente eliminados em dezembro/2014** (cfr. item 2.1.3.), situação que se mantinha em setembro/2015.

Anexo 2 (fls. 12)

2.2. EVOLUÇÃO DOS FD, RESPETIVOS COMPROMISSOS E PA

2.2.1. O MSMF **cumpriu**, entre outubro/dezembro de 2015 ²⁹, de forma sistemática e atempada , a **obrigação de prestação periódica de informação sobre os FD à DGAL.**

Anexo 3 (fls. 50)

2.2.2. De acordo com os **dados reportados à DGAL** (através do SIIAL)³⁰, o **MSMF apresentou**, entre outubro/dezembro de 2015, a seguinte **evolução mensal** de algumas grandezas relevantes:

Figura 9 – Evolução dos FD, compromissos com impacto nos FD e PA

Un: euro

| MÊS | REPORTE NO SIIAL | | |
|----------|------------------|--------------|----|
| | FD | Compromissos | PA |
| outubro | 11 137 709 | 60 273 170 | 0 |
| novembro | 11 488 783 | 60 792 582 | 0 |
| dezembro | 11 382 394 | 62 556 058 | 0 |

Fonte: SIIAL

Anexo 3 (fls. 50 e 51)

Assim, no período indicado, de acordo com a informação prestada pela Autarquia:

- ✓ **Continuaram** a ser calculados sistematicamente **FD positivos;**
- ✓ **Manteve-se nulo o stock dos PA.**

Anexo 3 (fls. 50)

2.2.3. Acresce que, do controlo expedito e de carácter genérico que efetuámos³¹, quanto aos meses

²⁹ Que abrange os meses de 2015 posteriores ao período de reporte de referência (setembro/2015).

³⁰ A análise efetuada neste item incide sobre a informação reportada no SIIAL pela Autarquia, que não foi objeto de validação por parte da IGF.

³¹ Cujos pressupostos e metodologia estão descritos detalhadamente no Anexo 3 (fls. 51).

de outubro/dezembro de 2015 (bem como das conta-correntes de FD da Autarquia), não resultou a assunção de qualquer compromisso sem que existissem FD no período indicado.

2.3. EVOLUÇÃO DAS PRINCIPAIS GRANDEZAS COM IMPACTO NA LCPA

2.3.1. Com vista a aferir, com base na evolução ocorrida, entre 2014/2015, ao nível das grandezas relevantes para os FD, a tendência existente em termos do eventual cumprimento futuro, de forma sustentada, do regime legal previsto na LCPA, a IGF criou um conjunto de indicadores que permitem:

- ✓ Comparar a evolução em termos absolutos e da relação entre algumas grandezas;
- ✓ Apreciar a razoabilidade do valor das receitas consideradas nos reportes de FD do mês de dezembro daqueles exercícios e a sua relação com os respetivos compromissos assumidos.

2.3.1.1. A evolução, entre 2014/2015, de um conjunto de grandezas com impacto na situação financeira do MSMF foi a seguinte:

Figura 10 – Evolução de algumas grandezas entre 2014/2015

Un: euro

| DESCRIÇÃO | ANOS | | | | | | VARIÇÃO (2014/2015) | | | |
|--|------------|-------------------|-------------|------------|-------------------|-------------|---------------------|-------------|-------------|--------------|
| | 2014 | | | 2015 | | | Valor | | Diferença | |
| | Valor | Diferença | % | Valor | Diferença | % | Montante | % | Montante | pp |
| (1) | (2) | (3)-(6.col.2)-(2) | (4)-(6)/(2) | (5) | (6)-(6.col.5)-(5) | (7)-(6)/(6) | (8)-(5)-(2) | (9)-(8)/(2) | (9)-(6)-(3) | (10)-(7)-(4) |
| A - Cabimentos | 66 295 321 | 11 567 086 | 117,4% | 60 070 248 | 8 938 154 | 114,9% | - 6 225 073 | -9,4% | - 2 628 932 | -2,6 |
| B - Compromissos do exercício (dotações orçamentais) | 65 823 622 | 12 038 785 | 118,3% | 58 653 675 | 10 354 727 | 117,7% | - 7 169 947 | -10,9% | - 1 684 058 | -0,6 |
| C - Compromissos do exercício (com impacto nos FD) | 65 823 622 | 12 038 785 | 118,3% | 58 653 675 | 10 354 727 | 117,7% | - 7 169 947 | -10,9% | - 1 684 058 | -0,6 |
| D - Despesas orçamentais pagas | 57 422 776 | 20 439 631 | 135,6% | 51 719 491 | 17 288 911 | 133,4% | - 5 703 284 | -9,9% | - 3 150 720 | -2,2 |
| Dívida de operações orçamentais | | | | | | | | | | |
| E - Total | 50 042 036 | 27 820 371 | 155,6% | 43 270 457 | 25 737 945 | 159,5% | - 6 771 579 | -13,5% | - 2 082 425 | 3,9 |
| F - Outras dívidas a terceiros de CP | 2 488 722 | 75 373 685 | 3128,6% | 962 937 | 68 045 465 | 7166,4% | - 1 525 785 | -61,3% | - 7 328 220 | 4037,8 |
| G - Receitas orçamentais disponíveis | 67 501 241 | | | 69 008 402 | | | 1 507 161 | 2,2% | | |

Fonte: Mapa de execução orçamental da receita (MEOR), MEOD, balanços e auditoria da IGF

Anexo 2 (fls. 49)

Assim, em termos absolutos, entre 2014/2015, o(s)/a(s):

- ✓ Cabimentos e compromissos refletidos ao nível da dotação orçamental da despesa diminuíram (respetivamente, 6,2 M€ e 7,2 M€);
- ✓ Despesas pagas e as receitas disponíveis também registaram, respetivamente, um decréscimo e um aumento de 5,7 M€ e 1,5 M€;
- ✓ Dívida total e as “ outras dívidas a terceiros de curto prazo (CP) ”, corrigidas pela IGF, tiveram um evolução positiva (menos, respetivamente, 6,8 M€ e 1,5 M€).

Naqueles exercícios, da evolução da relação entre as grandezas referidas ³², salientamos a/o:

- ✓ Estabilidade, num nível bastante elevado (próximo dos 100% ³³), do grau de execução dos compromissos face aos cabimentos;
- ✓ Ligeira redução do grau de cobertura dos cabimentos e compromissos pelas receitas orçamentais

³² Exceto entre as receitas orçamentais disponíveis (que incluem o saldo orçamental) e os compromissos (cfr. infra).

³³ Correspondente, nos anos de 2014/2015, a, respetivamente, 99% e 98% (Anexo 2, fls. 49).

(respetivamente, 2,6 e 0,6 pp), passando de 11,6 M€ para 8,9 M€ e de 12 M€ para 10,4 M€;

- ✓ **Aumento do grau de cobertura da dívida total e das outras dívidas a terceiros de CP pelas receitas orçamentais** (respetivamente 3,9 e 4 037,8 pp);
- ✓ **Pequeno aumento do valor dos compromissos assumidos que não geraram dívida** (de 5,91 M€ para 5,97 M€);
- ✓ **Aumento da proporção entre o saldo orçamental e compromissos assumidos ou outras dívidas a terceiros de CP** (de, respetivamente, 15% para 29% e 405% para 1795%), passando, em termos absolutos, respetivamente, de diferenças de -55,7 M€ para -41,4 M€ e de 7,6 M€ para 16,3 M€.

Anexo 2 (fls. 49)

Assim, verificou-se, entre 2014 e 2015, uma **evolução favorável da situação financeira do MSMF**, designadamente **face à melhoria ocorrida na relação entre as várias grandezas relevantes e com impacto no cumprimento da LCPA**.

2.3.1.2. Por sua vez, a análise, numa **perspetiva anual**, da **razoabilidade do valor total das receitas relevantes para os FD dos reportes de dezembro de 2014/2015**³⁴ **face ao respetivo potencial máximo**³⁵ no final daqueles exercícios (decorrente da aplicação das regras da LCPA) e à **receita total disponível face à execução orçamental**³⁶, permitiu constatar o seguinte:

Figura 11 – Comparação das receitas (2014/2015)

Un: euro

| ANO | RECEITAS | | | | |
|------|----------------------------|---------------------------------------|---|--|--------------------------------|
| | Reporte dos FD de dezembro | Potencial máximo relevante para os FD | Total disponível (mapa de execução orçamental da receita) | Diferenças | |
| | | | | FD dezembro / Potencial máximo relevante | FD dezembro / Total disponível |
| (1) | (2) | (3) | (4)=(1)-(2) | (5)=(1)-(3) | |
| 2014 | 63 995 663 | 68 166 007 | 67 501 241 | - 4 170 344 | - 3 505 577 |
| 2015 | 70 868 167 | 70 589 825 | 69 008 402 | 278 342 | 1 859 765 |

Fonte: Mapas de FD, MEOR e auditoria da IGF

Anexo 2 (fls. 43)

Assim, o **valor global das receitas** considerado nos reportes de FD de dezembro de 2014 **era consistente com o respetivo potencial máximo para os FD, bem como com a receita total disponível** (em ambos os casos, menores), o que já não aconteceu em 2015, apesar do reduzido peso das diferenças apuradas (respetivamente, 0,4% e 2,7%), pelo que o **MSMF não empolou**, em regra, em termos anuais, **as receitas consideradas no apuramento de FD**.

Por fim, a **relação entre as receitas** (nas várias vertentes anteriormente referidas) e **os compromissos**

³⁴ Trata-se do reporte respeitante ao derradeiro mês do último ano findo, único em que o valor previsional considerado (ainda que apenas quanto a esse mês) nunca chega a ser objeto de correção, para efeitos de apuramento de FD, face à execução efetiva das receitas. Assim, o montante indicado na figura corresponde à soma dos valores acumulados até novembro e os previsionais para dezembro.

³⁵ 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, não entrando, assim, ao contrário do que é prática nesta Autarquia, com os meses de janeiro e fevereiro de cada um dos anos seguintes.

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

assumidos ao nível da dotação orçamental da despesa, evidencia o seguinte:

Figura 12 – Articulação entre receitas e compromissos assumidos (2014/2015)

Un: euro

| ANO | RECEITAS | | | COMPROMISSOS TOTAIS DO EXERCÍCIO (dotação da despesa) | DIFERENÇA E RELAÇÃO ENTRE AS RECEITAS INDICADAS E OS COMPROMISSOS | | |
|------|-------------------------------|---|---|--|--|----------------------------------|-----------------------------|
| | Reporte dos FD de dezembro | Potencial máximo relevante para os FD | Total disponível (mapa de execução orçamental da receita) | | Reporte dos FD (dezembro) | Potencial máximo relevante | Receita total disponível |
| | (1) | (2) | (3) | | (5)-(1)-(4) | (6)-(2)-(4) | (7)-(3)-(4) |
| 2014 | 63 995 663 | 68 166 007 | 67 501 241 | 65 823 622 | - 1 827 958 | 2 342 385 | 1 677 619 |
| 2015 | 70 868 167 | 70 589 825 | 69 008 402 | 58 653 675 | 12 214 492 | 11 936 150 | 10 354 727 |

Fonte: Mapas de FD, MEOR, MEOD e auditoria da IGF

Anexo 2 (fls. 43)

Em 2014/2015, os valores globais dessas receitas eram suficientes (no último ano em qualquer das perspetivas), para cobrir os compromissos totais assumidos nesses exercícios, tendo ocorrido uma melhoria significativa nesta matéria entre os dois períodos.

2.3.1.3. Realce-se, por fim, que, ao contrário do que se verificou em 2014, no cálculo e reporte dos FD de novembro e dezembro de/2015 foram, em regra, consideradas as receitas³⁷, previstas n.º 4, do art. 5º, do DL n.º 127/2012³⁸, e compromissos de janeiro e fevereiro do ano seguinte³⁹, nos montantes que se indicam:

Figura 13 – Reportes de novembro e dezembro de 2014/2015

Un: euro

| ANO | DESCRIÇÃO | REPORTE DE NOVEMBRO | REPORTE DE DEZEMBRO | | |
|------|----------------------------|------------------------|---------------------|---------------|-----------|
| | | Janeiro n+1 | Janeiro n+1 | Fevereiro n+1 | Total |
| | | | | | |
| 2014 | 1 - Receitas consideradas | 2 478 975 | 0 | 0 | 0 |
| | 2 - Compromissos incluídos | 1 500 000 | 0 | 0 | 0 |
| | Diferença (1-2) | 978 975 | 0 | 0 | 0 |
| 2015 | 1 - Receitas consideradas | 3 723 512 | 3 723 512 | 2 482 425 | 6 205 937 |
| | 2 - Compromissos incluídos | 1 500 000 | 1 500 000 | 1 000 000 | 2 500 000 |
| | Diferença (1-2) | 2 223 512 | 2 223 512 | 1 482 425 | 3 705 937 |

Fonte: SIIAL, informação prestada pelo Município e auditoria da IGF

Verifica-se, assim, no cálculo e reporte dos FD dos dois últimos meses de 2015, alguma articulação temporal entre receitas relevantes e compromissos, pois são consideradas as principais receitas relativas aos dois meses iniciais do ano seguinte e os compromissos relativos a algumas despesas de carácter permanente e continuado que se vencem nesses períodos.

Contudo, já o mesmo não acontece com os montantes considerados quanto a cada uma daquelas grandezas, resultando de tal facto a possibilidade artificial (em novembro/dezembro de 2015) de assumir

³⁷ Exceção para o reporte de FD de dezembro/2014, como decorre da figura seguinte.

³⁸ Aditado pelo art. 172º da Lei n.º 66-B/2012, de 31/12.

³⁹ Em conformidade com o disposto no n.º 1, do art. 5º, do DL_LCPA e com as Instruções da DGAL, de novembro/2013, que, no seu ponto 3, em matéria de apuramento dos FD em de novembro e dezembro/2013, indica que “ Tendo em consideração o princípio da prudência e do equilíbrio da gestão de receitas e compromissos, uma vez consideradas as receitas dos meses de janeiro e fevereiro de 2014 deverão ser considerados igualmente os compromissos com despesas certas e permanentes desses meses, bem como os compromissos agendados para esses mesmos meses “.

novos compromissos de valores materialmente relevantes (respetivamente, 2,2 M€ e 3,7 M€) **sem a garantia de existirem FD** ⁴⁰, risco que, no entanto, no caso em apreço, não se concretizou.

De facto, se não fossem considerados os valores das receitas e dos compromissos de janeiro/fevereiro do ano seguinte, **os FD dos meses de novembro/dezembro continuariam positivos e não teriam sido assumidos compromissos sem FD** (cfr. figuras 9 e 13).

No contraditório, o MSMF informou que, após a entrada em vigor do disposto no art. 46.º da Lei n.º 7-A/2016, de 30/03 ⁴¹, “ (...) *quando da utilização do expediente dos meses de janeiro a maio do ano seguinte, de forma prudente, utiliza, para efeito de compromissos, os valores pagos no ano em causa, (...) corrigidos de eventuais desvios, se positivos, face aos dados disponíveis, designadamente relativos a novos contratos com despesas incrementais com efeitos plurianuais.* ”.

Anexo 4 (fls. 54 e 55)

2.4. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

2.4.1. A **Norma de Controlo Interno** ⁴² **contempla**, como era exigível, **procedimentos e controlos relacionados especificamente com a aplicação da LCPA** e do **RFALEI** ⁴³, o que, no entanto, não evitou, como vimos, a adoção incorreta dos procedimentos preconizados na LCPA em matéria de assunção de compromissos de despesas de carácter regular.

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

3.1. Face ao exposto, concluímos que:

C1. Os **FD**, apurados e atempadamente reportados à DGAL (com base na informação constante na aplicação informática, mas não de forma totalmente automática), quanto a **setembro/dezembro de 2015**, foram sempre positivos (entre 10,1 M€ e 11,4 M€) e, nesse período, **não foram assumidos quaisquer compromissos sem FD**.

(cfr. itens 2.1.1.2., 2.1.3.1., 2.1.3.2., 2.2.2. e 2.2.3.)

C2. O *stock* de **pagamentos em atraso** manteve-se nulo desde dezembro/2014 até, pelo menos, dezembro/2015, o que **indicia a prossecução do objetivo central da LCPA**.

(cfr. itens 2.1.3.3. e 2.2.2.)

C3. Constatámos o **incumprimento**, quanto ao cálculo dos **FD de setembro/2015, das regras previstas na LCPA para a previsão das receitas relevantes e assunção de compromissos**, a saber:

- ✓ O tratamento das receitas relativas às transferências do QREN e aos ATFD das receitas dessa natureza não é articulado e foi aprovado, logo em janeiro/2015, um ATFD (com impacto nos FD de fevereiro) num valor que corresponde a cerca de 62% (42,7 M€) das receitas municipais arrecadadas nesse ano, o que contraria a natureza excecional deste instrumento;

⁴⁰ Pois o cálculo está influenciado por receitas de janeiro/fevereiro do ano seguinte que podem ser necessárias para assumir, nesse exercício, os respetivos compromissos.

⁴¹ Diploma que aprovou o Orçamento de Estado para 2016.

⁴² Aprovada pela Câmara Municipal em reunião de 21/09/2015.

⁴³ Regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 03/09.

- ✓ Foram assumidos, logo no início do ano, a generalidade dos compromissos previstos para o exercício, incluindo os relativos a despesas de carácter regular e permanente, que, atendendo à sua natureza, deviam ser assumidos para um período móvel e com a antecedência mínima de três meses (na época).

Atendendo, no entanto, a que a Autarquia, na sequência da utilização incorreta do instituto dos ATFD, assumiu, de forma articulada e consistente, praticamente todos os compromissos previstos para o exercício, incluindo os relativos a despesas de carácter permanente ou continuado, a IGF não efetuou qualquer correção nesta matéria.

(cfr. itens 2.1.2.1.2., 2.1.2.1.4., 2.1.2.2.1., 2.1.2.2.2. e 2.1.2.2.5.)

C4. O valor das **receitas relevantes para os FD nos cálculos de setembro de 2014/2015** era **adequado face ao respetivo padrão médio de arrecadação**, tendo, no entanto, ocorrido um aumento do risco de consideração de receitas com impacto no cálculo dos FD cuja cobrança era suscetível de não se concretizar e, conseqüentemente, o da assunção de compromissos sem FD, o que, no entanto, não se concretizou.

(cfr. itens 2.1.2.1.3. a 2.1.2.2.5.)

C5. Entre 2014/2015, verificou-se uma evolução favorável da situação financeira do MSMF, designadamente face à melhoria ocorrida na relação entre as várias grandezas relevantes e com impacto no cumprimento da LCPA e as receitas consideradas no cálculo de dezembro e arrecadadas nesses exercícios eram suficientes para cobrir os compromissos totais assumidos nesses períodos.

(cfr. itens 2.3.1.1. e 2.3.1.2.)

C6. Da metodologia adotada, no cálculo dos **FD de novembro/dezembro de 2015**, decorre a existência, quanto a janeiro/fevereiro do ano seguinte, **de alguma articulação temporal entre receitas relevantes e compromissos com impacto nos FD, mas não em termos dos valores considerados**, resultando desta situação a possibilidade artificial de assumir, nos dois últimos meses do ano, novos compromissos de valores materialmente relevantes (respetivamente, 2,2 M€ e 3,7 M€) sem a garantia de existirem FD, risco que, no entanto, não se concretizou no caso em apreço.

(cfr. item 2.3.1.3.)

3.2. Atendendo às conclusões, recomendamos o/a:

R1. Automatização, integral, do processo de reporte à DGAL dos FD apurados, ou seja, sempre que possível, com base e diretamente a partir da informação constante da aplicação informática.

(cfr. item 3.1./C1)

R2. Cumprimento integral, consistente e uniforme das regras previstas na LCPA quanto às receitas relativas a transferências do QREN (ou de outros fundos estruturais) e ao carácter excecional dos ATFD, bem como em matéria de assunção de compromissos de despesas de carácter permanente e continuado, devendo, no cálculo dos FD, ser tido em consideração, ao nível:

- ✓ Das receitas relativas a transferências do QREN (ou de outros fundos estruturais), o valor dos pedidos de pagamento que tenham sido submetidos nas plataformas eletrónicas dos programas abatido dos respetivos montantes cobrados e/ou não elegíveis (cujo montante já deverá estar a ser incluído na receita efetiva própria cobrada), bem como do valor previsível dos pedidos de pagamento a submeter nas indicadas plataformas no mês de reporte ou nos cinco seguintes (caso se verifique, no

final do mês anterior ao do reporte, a condição consagrada no art. 5º, n.º 2, parte final, do DL n.º 127/2012, de 21/06);

- ✓ Dos ATFD, o valor dos efetuados durante o exercício até ao final do mês anterior ao do reporte e as correspondentes correções (indicados com sinal negativo) ocorridas até esse momento, bem como as previstas para o mês de reporte e os cinco seguintes;
- ✓ Dos compromissos das despesas de carácter permanente ou continuado, o valor corresponde às obrigações relativas ao fornecimento de bens ou serviços até ao final do mês anterior ao da reporte, bem como as previstas efetuar nesse mês e até ao final do quinto seguinte (o registo do compromisso, relativamente às despesas indicadas, deve ocorrer o mais cedo possível, em regra, pelo menos, com seis meses de antecedência).

(cfr. item 3.1./C3)

R3. Consideração, de forma sucessiva, articulada e prudente, nos reportes, atualmente, de FD de agosto a dezembro de cada ano, dos compromissos de carácter permanente e continuado dos meses iniciais do ano seguinte, caso também sejam incluídas as receitas desses períodos, sendo fundamental a adoção de procedimentos destinados a efetuar, quando da assunção de compromissos, o controlo da existência de FD numa perspetiva anual, de modo a possibilitar, ao longo de todo o exercício, o reforço das medidas necessárias para atingir o exigível ajustamento e equilíbrio entre as receitas e despesas orçamentais.

(cfr. item 3.1./C6)

4. PROPOSTAS

4.1. Em resultado do descrito, propomos:

4.1.1. A remessa do presente relatório a Sua Exa. o Secretário de Estado do Orçamento tendo em vista o seu envio a Sua Exa. o Secretário de Estado das Autarquias Locais.

4.1.2. O envio deste relatório ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Santa Maria da Feira, que, nos termos do n.º 6, do art. 15º, do DL n.º 276/2007, de 31/07, e do art. 22º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, deverá dar conhecimento a esta Inspeção-Geral, no prazo de 60 dias a contar da receção deste documento, das medidas e decisões entretanto adotadas na sequência das recomendações formuladas no Ponto 3.2., documentalmente comprovadas, quando possível, bem como remeter as atas dos órgãos municipais que evidenciem que foi dado conhecimento do presente relatório.

Este trabalho foi realizado pela Inspetora Helena Águas dos Santos, sob a coordenação da Chefe de Equipa Paula Garcia Duarte, que subscreve, em seu nome e da referida inspetora, o presente relatório.