

**AÇÃO DE CONTROLO**  
**AO**  
**MUNICÍPIO DE TABUAÇO**

---

**Relatório n.º 2018/1388**

**Independência**

**InteGridade**

**ConFiança**

**PARECER:**

**DESPACHO:**

Concordo, salientando a:

Assunção, em 2017, de um elevado montante de compromissos sem FD ( 4,7 M€) e incumprimento do regime relativo ao limite da dívida total de operações orçamentais, situações que são suscetíveis, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira sancionatória

Prática reiterada, entre 2014/2016 de significativo empolamento na previsão das receitas orçamentais, dívida global materialmente relevante, desajustada do quadro financeiro da Autarquia e uma estrutura que se repercute e condiciona a gestão orçamental dos exercícios futuros, bem como a manutenção de uma situação financeira de CP desequilibrada ( situações que persistiram em 2017 ).

À consideração superior.

Chefe de Equipa  
com Direção de Projeto

Digitally signed by  
ALEXANDRE VIRGILIO  
TOMÁS AMADO  
Date: 2019.02.19 10:51:14 Z

Concordo.

Observo que as matérias relativas a responsabilidade financeira constam da Inf. 2018/1436, para efeitos do seu envio ao M.P. junto do Tribunal de Contas, acompanhada do presente Relatório, face ao previsto no n.º 8 do artigo 15.º do D.L. Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho. Remeta-se a Sua Exa o Secretário de Estado do Orçamento.

Inspetor-Geral.



( Vitor Braz )

Assinado de forma digital por  
VÍTOR MIGUEL RODRIGUES  
BRAZ  
Dados: 2019.03.14 13:06:38 Z

**Relatório n.º 2018/1388**

**Processo n.º 2017/255/B3/444**

**AÇÃO DE CONTROLO AO MUNICÍPIO DE TABUAÇO**

**SUMÁRIO EXECUTIVO**

A presente ação de controlo foi determinada na sequência de proposta apresentada na Informação n.º 2017 / 431, onde, após análise prévia segundo critérios de materialidade e risco das participações sobre a prática de eventuais ilegalidades naquela Autarquia, se concluiu pela necessidade de proceder à sua verificação no **Município de Tabuaço** ( MT ), tendo-se obtido do exame efetuado e do exercício do procedimento dos contraditórios institucional e pessoal ( Anexo 5, fls. 160 a 169 ), em especial, os seguintes resultados:

## 1. Incumprimento da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso ( LCPA )

### 1.1. Não tinham sido adotadas, até ao final de 2017, todas as medidas necessárias ao exigível cumprimento da LCPA, pois:

- ✓ Entre 2014/2017 foram assumidos compromissos sem FD de elevados montantes ( respetivamente, 2,8 M€, 2,8 M€, 3,8 M€ e 4,7 M€ ), situação também evidenciada pelas contas correntes do MT e um montante global superior ( respetivamente, 1,8 M€, 2,5 M€, 5,6 M€ e 4,6 M€ ), o que confirma as participações efetuadas sobre esta matéria.

Tais factos são suscetíveis, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira sancionatória, mas, quanto aos praticados entre 2014/2016, atendendo à alteração ocorrida no regime de responsabilidade financeira dos membros dos órgãos executivos das autarquias locais e à consequente jurisprudência do Tribunal de Contas ( TC ), não se justifica a realização de outras diligências.

Quanto aos factos ilegais praticados em 2017, a eventual responsabilidade financeira associada à violação da LCPA é suscetível de ser imputada

- ✓ As receitas, nas perspetivas do cálculo dos FD, do potencial máximo e face à execução orçamental, eram claramente insuficientes para cobrir os compromissos totais assumidos no exercício ( diferenças relevantes entre 3,9 M€ e 2,2 M€ ).

Relevantes montantes de compromissos assumidos sem FD ( 2017: 4,7 M€ )

Responsabilidade financeira

Elevado risco de persistência do incumprimento da LCPA

## 2. Incumprimento do regime legal relativo ao limite da dívida total

### 2.1. No início e final de 2016/2017, o MT ultrapassava o limite da DTOO previsto no RFALEI, sendo que tal situação já se verificava desde o início de 2014 ( data de entrada em vigor daquele diploma ), pelo que tinha de reduzir, ao longo dos daqueles exercícios, 10% do excesso da DTOO que se verificava no início de cada um deles, não tendo cumprido tal obrigação quanto ao último ano indicado ( apenas - 2% ).

Tal situação é suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória ( cfr. n.º 4, do art. 52º, do RFALEI, e al. f ), do n.º 1, do art. 65º, da LOPTC ), sendo imputável

Incumprimento, em 2017, do regime legal relativo ao limite da dívida total

Prestação de informação incorreta à DGAL

### 2.2. O MT cumpriu, naqueles anos, a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL nesta matéria, mas os dados reportados, quanto a 2016, não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação, pois foram apuradas diferenças, no início e final daquele ano, para mais, de cerca de 814 e 132 mil euros.

## 3. Fragilidades ao nível da gestão orçamental e suas consequências

### 3.1. Prática reiterada, entre 2014/2016, de significativo empolamento na previsão das receitas orçamentais, em especial de capital ( que se manteve em 2017, ainda que por uma percentagem mais reduzida ), do que decorre um risco de realização e/ou existência de elevados montantes de despesa ( 2016: 3,7 M€ ) sem que existissem meios monetários disponíveis para o seu pagamento, o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas, nomeadamente, no POCAL e potencia uma gestão orçamental desequilibrada.

### 3.2. A Autarquia manteve, no período 2014/2016, uma gestão orçamental desequilibrada e pouco prudente, atendendo, em especial, aos resultados dos indicadores de equilíbrio substancial

Prática reiterada de significativo empolamento na previsão das receitas orçamentais



e de vinculação orçamental ( significativa rigidez das despesas ), **não tendo adequado o nível de realização e/ou existência de despesa à real possibilidade de cobrança da receita.**

Gestão orçamental  
desequilibrada

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

**4.1. A dívida global do MT de operações orçamentais**, não obstante ter diminuído entre 2014/2016 ( 2,2 M€, tendência que se manteve em 2017, com um decréscimo, face ao ano anterior, de 243 mil euros ), **continuava a importar, no final 2016/2017, num valor materialmente relevante ( 11,8 M€ e 11,6 M€ ) e desadequado ao seu quadro financeiro**, ao que acresce **uma estrutura que se repercuta e condiciona a gestão orçamental dos exercícios futuros.**

Dívida global, ainda que decrescente, materialmente relevante e desadequada face ao quadro financeiro

**4.2. Persistência**, no final de 2016, **de uma situação financeira de CP negativa e desequilibrada**, com um saldo real de operações orçamentais muito negativo ( -5,3 M€ ), elevados PMP a fornecedores e terceiros e violação da regra do equilíbrio financeiro mínimo, **de que decorre a falta de capacidade para fazer face tempestivamente aos compromissos dessa natureza.**

Manutenção de uma situação financeira de CP desequilibrada

#### 5. Fiabilidade dos documentos de prestação de contas ao nível do passivo exigível

**5.1. Os documentos de prestação de contas de 2015/2016 refletiam, com significativa fiabilidade, a situação financeira do MT** ao nível do **passivo exigível**, dada a reduzida materialidade das correções efetuadas pela IGF ( para mais, de, respetivamente, 7,7 mil euros e 13,7 mil euros ), **o mesmo não acontecendo**, no entanto, em 2014, **em que os montantes das correções efetuadas ( excluindo o FAM ) foi muito relevante em termos absolutos e relativos ( 1,7 M€, que representa 33% da dívida daquela natureza apresentada no balanço ).**

Fiabilidade, em 2015/2016, da informação contabilística ao nível do passivo exigível

#### 6. Principais recomendações

**6.1.** As principais recomendações formuladas ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Tabuaço, visam, no essencial, garantir a:

- ✓ Adoção de procedimentos e controlos que garantam o cumprimento integral e sistemático do regime legal consagrado na LCPA, nomeadamente no que respeita à não assunção de compromissos sem FD;
- ✓ Elaboração de orçamentos cada vez mais rigorosos ao nível da receita prevista, conjugada com uma execução prudente do orçamento da despesa, visando, em especial, uma gestão orçamental realmente equilibrada;
- ✓ Acompanhamento e controlo rigorosos da evolução da dívida municipal e adoção de medidas concretas, nomeadamente de redução de despesa e de otimização de receita, visando atingir um nível de endividamento global sustentável, o equilíbrio financeiro de CP e uma redução, relevante e estrutural, das despesas municipais que apresentam alguma rigidez;
- ✓ Implementação de procedimentos e controlos que permitam o acompanhamento sistemático da posição da Autarquia ao nível do limite legal da dívida total, bem como o adequado reporte da respetiva informação à DGAL;
- ✓ Regularização das variações patrimoniais omitidas ou incorretamente refletidas.

Principais áreas das recomendações

## ÍNDICE

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>6</b>
<b>1.1. Fundamento .....</b>	<b>6</b>
<b>1.2. Objetivos e âmbito .....</b>	<b>6</b>
<b>1.3. Metodologia .....</b>	<b>6</b>
<b>1.4. Contraditório .....</b>	<b>7</b>
<b>2. RESULTADOS DA AÇÃO .....</b>	<b>7</b>
<b>2.1. Documentos de prestação de contas.....</b>	<b>7</b>
<b>2.2. Orçamento, LCPA, dívida e situação financeira.....</b>	<b>8</b>
<b>2.3. Limite da dívida total de operações orçamentais .....</b>	<b>18</b>
<b>3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....</b>	<b>21</b>
<b>4. PROPOSTAS .....</b>	<b>23</b>
<b>ANEXOS 1 ( Fls. 1 a 12 ), 2 ( fls. 13 a 26 ), 3 ( fls. 27 a 140), 4 ( fls. 141 a 159 ) e 5 ( fls. 160 a 169 )</b>	

**LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

<b>Al(s).</b>	Alínea(s)
<b>AMT</b>	Assembleia Municipal de Tabuaço
<b>ATFD</b>	Aumento temporário de fundos disponíveis
<b>CM</b>	Câmara Municipal
<b>CMT</b>	Câmara Municipal de Tabuaço
<b>CP</b>	Curto prazo
<b>DGAL</b>	Direção-Geral das Autarquias Locais
<b>DL</b>	Decreto-Lei
<b>DR</b>	Diário da República
<b>DTOO</b>	Divida total de operações orçamentais
<b>ECP</b>	Empréstimo(s) de curto prazo
<b>EMLP</b>	Empréstimo(s) de médio e longo prazos
<b>FAM</b>	Fundo de Apoio Municipal
<b>FD</b>	Fundos disponíveis
<b>IGF</b>	Inspeção-Geral de Finanças
<b>IHRU</b>	Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana
<b>LCPA</b>	Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso
<b>LOE_2016</b>	Lei do Orçamento de Estado para 2016
<b>LOPTC</b>	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
<b>MT</b>	Município de Tabuaço
<b>MLP</b>	Médio e longo prazos
<b>PA</b>	Pagamentos em atraso
<b>PCM</b>	Presidente da Câmara Municipal
<b>PMP</b>	Prazo médio de pagamento
<b>POCAL</b>	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
<b>RFALEI</b>	Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais
<b>RJAEPL</b>	Regime Jurídico da Atividade Empresarial e das Participações Locais
<b>ROC</b>	Revisor Oficial de Contas
<b>SATAPOCAL</b>	Subgrupo de Apoio Técnico à Aplicação do POCAL
<b>SGA</b>	Saldo orçamental da gerência anterior
<b>SIIAL</b>	Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais
<b>SNC</b>	Sistema de Normalização Contabilística
<b>TC</b>	Tribunal de Contas

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. Fundamento

**1.1.1.** A presente ação de controlo, realizada pela Inspeção-Geral de Finanças (IGF) ao Município de Tabuaço (MT), foi autorizada através do Despacho n.º 10/QED/2017 e encontra-se fundamentada numa proposta apresentada na Informação n.º 2017 / 431, na qual se procedeu a uma análise prévia, de acordo com critérios de materialidade e risco, das matérias que integram um conjunto de participações<sup>1</sup> sobre a prática de eventuais ilegalidades naquela Autarquia, tendo-se concluído pela necessidade de verificar os factos identificados na indicada informação.

Anexo 1 ( fls. 1 a 12 )

### 1.2. Objetivos e âmbito

**1.2.1.** Esta ação de controlo teve, de acordo com o proposto na referida informação e atendendo ao enquadramento dos eventuais factos ilegais participados, os seguintes **objetivos**:

**Figura 1 – Objetivos da ação**

1		Exame à qualidade da informação constante dos documentos de prestação de contas de 2016, em especial, no que respeita às rubricas do passivo exigível.
2		Análise do comportamento do Município, no triénio 2014/2016, no que respeita à execução orçamental, ao endividamento municipal e à situação financeira, sendo que a situação participada respeita, em especial, ao:
	facto participado a)	Incumprimento, no período em análise, do regime legal em vigor no que respeita à taxa de execução orçamental, com uma utilização inadequada, no final desses anos, da figura da revisão orçamental.
3		Controlo, incluindo em termos globais, no triénio de 2014/2017, da aplicação da Lei n.º 8/2012, de 21/02 <sup>(2)</sup> , atendendo a que os factos participados respeitavam, essencialmente, ao seguinte:
	facto participado b)	Violação sistemática, entre 2014/2017, da LCPA, nomeadamente, quanto à assunção de compromissos sem fundos disponíveis (FD), nomeadamente nas despesas relativas às "Festas de S. João (...) de 2015" e "Obras na antiga Escola Primária de Valença do Douro".
4		Controlo do cumprimento, em 2016, do regime relativo ao limite da dívida total de operações orçamentais previsto na Lei n.º 73/2013, de 03/09 <sup>(3)</sup> , e na Lei n.º 7-A/2016, de 30/03 <sup>(4)</sup> , que abrange a análise do seguinte facto participado:
	facto participado c)	Omissão de reporte à Direção Geral das Autarquias Locais (DGAL) da informação financeira relativa a uma empresa participada [REDACTED]

A ação incidiu, nalguns aspetos, sobre o triénio de 2014/2016, embora também tenha sido analisada, sempre que possível, com base na informação constante do SIIAL<sup>5</sup>, quanto a 2017, a evolução, em termos absolutos, de algumas das grandezas relevantes atendendo aos objetivos desta ação de controlo.

### 1.3. Metodologia

**1.3.1.** A presente ação de controlo baseou-se, em especial, na:

- ✓ Recolha e análise da informação ( com recurso a um conjunto diversificado de mapas criados especificamente para os objetivos definidos para esta ação );
- ✓ Exame documental da informação, relacionada com os factos participados, constante dos documentos de prestação de contas e dos elementos relativos à arrecadação da receita e realização da despesa, bem

<sup>1</sup> Sobre eventuais ilegalidades e ou irregularidades praticadas na gestão orçamental e financeira da Autarquia ( entradas nºs QE 2015/1372, QE 2015/1295, QE 2016/1591 e EEL 2017/3451 ).

<sup>2</sup> Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso ( LCPA ), tendo sido estabelecidos no Decreto-Lei ( DL ) n.º 127/2012, de 21/06, os procedimentos necessários à sua aplicação e à operacionalização da prestação de informação.

<sup>3</sup> Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais ( RFALEI ).

<sup>4</sup> Lei do Orçamento de Estado para 2016 ( LOE\_2016 ).

<sup>5</sup> Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais.

como os respetivos reflexos nos subsistemas das contabilidades financeira e orçamental;

- ✓ Execução de procedimentos de circularização e reconciliação de saldos de entidades terceiras credoras e relevantes para o limite da dívida total de operações orçamentais da Autarquia;
- ✓ Realização de entrevistas com trabalhadores e dirigentes, em particular, com a Chefe da Divisão Financeira;
- ✓ Efetivação de testes de conformidade e substantivos.

#### 1.4. Contraditório

**1.4.1.** Nos termos do disposto no art. 12º ( princípio do contraditório ) do Decreto-Lei ( DL ) n.º 276/2007, de 31/07, e no n.º 2, do art. 19º, e no art. 20º, do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF<sup>6</sup>, foi dado conhecimento formal ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Tabuaço das principais asserções, conclusões e recomendações deste documento, através do envio de um projeto de relatório em 28/11/2018.

A análise da resposta recebida ( EEL 2018/4760 ), em 17/12/2018, que consubstancia, em simultâneo, o contraditório institucional e pessoal, não põe em causa, no essencial, as asserções, conclusões e recomendações do projeto de relatório, ainda que teça considerações sobre o conteúdo dos pontos 2.2.3. e 2.3. ( respeitantes à LCPA e ao Limite da Dívida Total de Operações Orçamentais ), cuja análise consta do presente relatório, figurando a pronúncia da entidade controlada no Anexo 5.

Refira-se que, não obstante, o envio, por parte do MT, de documentos ( nomeadamente, relatórios anuais sobre a execução do plano de saneamento financeiro<sup>7</sup> e de gestão de 2014 a 2017 ), apenas foram incluídos no aludido Anexo os documentos do contraditório remetido pelo MT que contêm os elementos essenciais para a análise efetuada neste relatório.

Anexo 5 (fls. 160 a 169)

## 2. RESULTADOS DA AÇÃO

### 2.1. Documentos de prestação de contas

**2.1.1.** Do trabalho realizado, com o propósito de examinar a qualidade da informação financeira, produzida pelo MT, em especial, no que concerne às rúbricas do passivo exigível<sup>8</sup>, resultaram as seguintes **correções** aos dados dos **balanços** do triénio de 2014/2016:

<sup>6</sup> Aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010, de 5/04, do Ministro de Estado e das Finanças e publicado no Diário da República ( DR ), 2ª Série, de 12/04.

<sup>7</sup> Cujo empréstimo de médio e longo prazos ( EMLP ), com um capital de 8 M€, foi visado pelo Tribunal de Contas em 27/10/2009.

<sup>8</sup> Para efeitos da circularização e reconciliação de saldos com referência ao final de 2016 foi selecionado um conjunto entidades, com base em critérios de materialidade e risco, sendo abrangidas:

- ✓ Todas as entidades ( Caixa Geral de Depósitos e IHRU – Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana ) que concederam EMLP ao MT, não tendo respondido a indicada em último lugar, do que resulta uma amostra de 96%;
- ✓ Trinta e três credores de outro tipo ( fornecedores c/c, fornecedores de imobilizado e outros ), cujos créditos totalizavam cerca de 5 M€ e representavam 94% da dívida daquela natureza refletida contabilisticamente ( excluindo a dívida do Fundo de Apoio Municipal - FAM ), tendo-se obtido 76% de respostas atendendo ao número de credores circularizados.

Para além disso, atendendo a que o MT reconheceu contabilisticamente, em 2014 e 2015, montantes muito relevantes de dívida ( cerca de 2,4 M€ em ambos os exercícios ) respeitantes, designadamente, a faturas ou documentos equivalentes e acordos de pagamento resultantes de sentenças judiciais, foi feita uma análise às listagens que elencavam tais documentos para verificar se respeitavam a anos anteriores àquele em que foram reconhecidos.

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



Figura 2 – Síntese das correções efetuadas ao balanço

Un: euro

COMPONENTES DO BALANÇO	CONTAS	2014		2015		2016	
		Valor	D/C	Valor	D/C	Valor	D/C
ATIVO	4x - Imobilizado corpóreo	955 563,70	D				
	4122 - Investimentos financeiros - Obrigações e Títulos de Participação - Fundo de Apoio Municipal	387 280,28	D				
FUNDOS PRÓPRIOS	88/59 - Resultados	788 197,38	D	7 668,24	D	13 718,28	D
PASSIVO	2XX -Outros Credores - Correções Autónomas	1 736 143,58	C				
	Fornecedores, c/c	7 617,50	C	7 668,24	C	13 718,28	C
	268126 - Devedores e credores diversos - Credores das Administrações Públicas - Fundo de Apoio Municipal - MLP	331 954,28	C				
	268126 - Devedores e credores diversos - Credores das Administrações Públicas - Fundo de Apoio Municipal - CP	55 326,00	C				

Fonte: Documentos de prestação de contas do MT e controlo da IGF

Anexo 2 ( fls. 13 a 26 e 49 )

As correções efetuadas <sup>9</sup>, para mais, ao passivo exigível, correspondem, em especial:

- ✓ Em 2014, à dívida reconhecida contabilisticamente pelo MT apenas em 2015 ( 1 7136 144 euros ), mas que já respeitava a exercícios anteriores e, ainda, à subscrição das unidades de participação do FAM <sup>10</sup> ( 387 mil euros ) <sup>11</sup>;
- ✓ Entre 2014/2016, ao resultado dos procedimentos de circularização/reconciliação ( respetivamente, 7 618, 7 668 e 13 718 euros ).

**2.1.2.** Em síntese, a análise realizada indicia que, em 2015/2016, **os documentos de prestação de contas já refletiam, com significativa fiabilidade, a sua situação financeira**, em especial, **ao nível do passivo exigível** ( correções, para mais, de, respetivamente, 7,7 mil euros e 13,7 mil euros ), o **mesmo não acontecendo**, no entanto, em 2014, **em que os montantes das correções efetuadas ( excluindo o FAM ) foi muito relevante em termos absolutos e relativos** ( 1,7 M€, que representa 33% da dívida daquela natureza apresentada no balanço).

## 2.2. Orçamento, LCPA, dívida e situação financeira

### 2.2.1. Previsão e execução orçamentais

**2.2.1.1.** No triénio de 2014/2016, as **receitas previstas/arrecadadas** e as **despesas previstas/pagas** tiveram a **evolução** seguinte:

<sup>9</sup> As correções descritas foram tidas em conta na análise realizada pela IGF, nomeadamente em termos da dívida e do regime de endividamento municipal e, quando relevantes, noutras grandezas consideradas na abordagem efetuada.

<sup>10</sup> Cujo regime consta da Lei n.º 53/2014, de 25/08, em especial, nos arts. 17º a 19º no que respeita à contribuição dos Municípios para o respetivo capital social ( através da aquisição de unidades de participação ), que contabilisticamente deveria ter sido reconhecida em 2014 e realizada a partir do ano imediato, ainda que em prestações.

<sup>11</sup> O Subgrupo de Apoio Técnico à Aplicação do POCAL ( SATAPOCAL ), através de uma nota explicativa de maio/2015, considerou que o reconhecimento contabilístico do investimento financeiro e dívida relativos à subscrição das unidades de participação no FAM devia ter sido efetuado em 2014. Admite-se, todavia, nesse documento, que « Em caso de manifesta impossibilidade de efetuar o reconhecimento contabilístico no ano de 2014, decorrente da conclusão dos procedimentos de encerramento de contas, os municípios deverão reconhecer o facto no anexo ao Relatório de Gestão, designado para o efeito como “Factos relevantes ocorridos após o Fecho de Contas” ».

Ora, o MT apenas efetuou os referidos registos contabilísticos em 2015, pelo que, por uma questão de comparabilidade e consistência, nomeadamente face a outros municípios que o tenham feito ainda em 2014, procedemos à correspondente correção e considerámo-lo para efeitos da nossa análise, ainda que tenhamos excluído esse montante da dívida total de operações orçamentais ( DTOO ) relevante para o respetivo limite legal de 2016, atendendo ao previsto na LOE\_2016 ( n.º 5, do art. 55º ).

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

Un: euro

RUBRICAS	PREVISÃO / EXECUÇÃO (valores absolutos)						PREVISÃO / EXECUÇÃO (%)			VARIACÃO DA EXECUÇÃO NO TRIÊNIO	
	2014		2015		2016		2014	2015	2016	(%)	(pp)
	Previsão	Execução	Previsão	Execução	Previsão	Execução					
1 - Saldo inicial	129 475	129 475	4 966	4 966	926	926	100%	100%	100%	-99%	0 pp
2 - Repos. não abat. nos pagamentos	0	0	0	0	0	0					
3 - Receita Corrente	6 433 705	6 363 982	9 455 969	6 529 850	9 194 579	6 789 469	99%	69%	74%	7%	- 25 pp
4 - Despesa Corrente	7 053 625	4 907 690	7 285 200	4 866 216	7 498 689	5 200 069	70%	67%	69%	6%	0 pp
5 - Receita de Capital	5 338 895	1 447 905	2 444 882	1 271 043	2 147 421	862 679	27%	52%	40%	-40%	13 pp
6 - Despesa de Capital	4 848 450	3 028 705	4 620 617	2 938 718	3 844 237	2 449 055	62%	64%	64%	-19%	1 pp
7 - Receita Total (1+2+3+5)	11 902 075	7 941 362	11 905 817	7 805 860	11 342 926	7 653 075	67%	66%	67%	-4%	1 pp
8 - Despesa Total (4+6)	11 902 075	7 936 395	11 905 817	7 804 935	11 342 926	7 649 124	67%	66%	67%	-4%	1 pp

Fonte: Mapas de controlo orçamental e de fluxos de caixa e controlo da IGF

Anexo 3 ( fls. 27 a 29, 35 e 36 )

A **receita total disponível** ( incluindo o SGA <sup>12</sup> ) **teve um decréscimo**, entre 2014/2016, de **288 mil euros** ( - 4% ), o mesmo acontecendo com a **despesa total paga** ( menos 287 mil euros e 4% ), evoluções que resultaram, em especial, respetivamente, da diminuição das transferências de capital ( designadamente, da participação em projetos cofinanciados ) e da aquisição de bens de capital ( menos 998 e 960 mil euros).

Em **2017**, atendendo à informação do SIAL, a:

- ✓ **Receita total orçamental disponível prevista e arrecadada foi de, respetivamente, 11 814 237 e 7 285 964 euros** <sup>13</sup>, do que resulta uma taxa de execução de cerca de 62% ( inferior em cerca de 5 pontos percentuais à de 2016 );
- ✓ **Despesa prevista e paga foi de, respetivamente, 11 814 237 e 7 279 654 euros**, evidenciando, assim, uma taxa de execução de 62% ( igualmente inferior em cerca de 5 pontos percentuais à de 2016 ).

**2.2.1.2.** A análise à **evolução da execução orçamental** permitiu constatar que, **entre 2014/2016**, o MT:

- ✓ **Teve uma prática reiterada de elevado empolamento na previsão das receitas orçamentais** <sup>14</sup> ( que se acentuou em 2017 ), em especial, na componente de capital ( taxas de execução, em 2016, de, respetivamente, 67% e 40% ) **que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas, nomeadamente, no POCAL** <sup>15</sup>;
- ✓ **Criou, artificialmente, na sequência do referido empolamento orçamental, a possibilidade formal de realização e/ou existência de despesas de elevado montante para o pagamento das quais não existiam disponibilidades financeiras** ( 4 M€, 4,1 M€ e 3,7 M€ ), potenciando, assim, uma **gestão orçamental desequilibrada**;
- ✓ **Violou, em todos os anos, o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial atendendo à execução global do ano, o mesmo acontecendo, ainda que apenas em 2015, considerando a respetiva execução autónoma, o que evidencia alguma evolução positiva em 2016, mas também confirma que o**

<sup>12</sup> Saldo orçamental da gerência anterior.

<sup>13</sup> Que resulta da soma do SGA com as receitas cobradas no exercício, nos montantes, respetivamente, de 3 951 euros e 7 282 013 euros.

<sup>14</sup> De acordo com o disposto no n.º 3, art. 56º, do RFALEI, uma taxa de execução orçamental da receita inferior a 85% durante dois anos consecutivos justifica a emissão de um alerta precoce.

<sup>15</sup> Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22/02.

**risco potencial**, a que aludimos anteriormente, **acabou por se concretizar numa execução orçamental desequilibrada**, pois a soma da receita municipal com alguns direitos de CP eventualmente reconhecidos e não arrecadados não era suficiente para cobrir integralmente o montante das despesas faturadas ou equivalentes ( pagas e não pagas );

- ✓ **Evidenciou**, ao longo do período, **uma relevante e crescente rigidez ao nível da despesa orçamental**, já que o valor global das receitas orçamentais encontrava-se, em especial em 2016, totalmente comprometido ( -31% ) logo no início do exercício face apenas a um conjunto de despesas certas <sup>16</sup> e que, em regra, se repetem em todos os anos e apresentam um elevado grau de inflexibilidade;
- ✓ **Cumpriu a regra do equilíbrio orçamental prevista no RFALEI** <sup>17</sup> ( art. 40º ) ao nível da prestação de contas de **2014 a 2016**, bem como, **nos dois últimos exercícios referidos**, nos orçamentos inicial e final <sup>18</sup>.

Anexo 3 ( fls. 27 a 34, 37 a 41 )

**2.2.1.3.** Em síntese, o **MT**, entre 2014/2016, **na sequência da concretização do risco associado à prática sistemática de empolamento das receitas orçamentais** ( que persistiu em 2017 e com um nível mais significativo ), **não manteve**, atendendo ao princípio da universalidade, **uma gestão orçamental prudente e equilibrada**, de que resultasse a **desejável articulação e/ou compatibilização entre o nível de realização e/ou existência da despesa** ( e não somente o seu pagamento ) **e a real cobrança da receita** ( e não a sua mera previsão orçamental ).

Consequentemente, **não tem existido**, de facto, **disponibilidade financeira suficiente para fazer face, tempestivamente, aos compromissos de CP assumidos perante entidades terceiras**, situação que, aliás, é confirmada pelos resultados dos indicadores de equilíbrio em sentido substancial e de vinculação orçamental.

Da prática descrita decorre, ainda, que **os documentos previsionais não refletem a real expectativa da execução orçamental do MT, não podendo**, por isso, **constituir um eficaz instrumento de gestão**, nem servir de base a uma análise rigorosa em termos da eficácia da sua execução pelos órgãos autárquicos.

## **2.2.2. Revisões orçamentais**

**2.2.2.1.** Neste contexto, foi participado ( em outubro/2016 ) um facto referente à **utilização inadequada**, nos últimos três anos, **“ (...) da figura da revisão orçamental (...) ” com o alegado objetivo de cumprir o quadro legal** <sup>19</sup> **em matéria de taxas de execução orçamental.**

Ora, o MT efetuou, no triénio 2014/2016, apenas uma revisão orçamental no final de cada exercício ( aprovadas na última sessão da Assembleia Municipal de Tabuaço - AMT ), **“ revendo em baixa ”** <sup>20</sup> o montante da receita orçamental, com o objetivo, segundo os serviços, de adequar o respetivo valor previsto no orçamento inicial ao da sua arrecadação efetiva em cada ano.

Assim, a evolução, em cada exercício, entre os orçamentos inicial e final das receitas foi a seguinte:

<sup>16</sup> Saliente-se que não entramos em consideração para esta análise com todas as despesas municipais com as características descritas, que a serem incluídas, tornariam, nesta perspetiva, a situação ainda mais negativa.

<sup>17</sup> Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais, aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3/09.

<sup>18</sup> Este aspeto é referido no contraditório, mas, face à conclusão retirada pela IGF, não se justifica outra referência sobre a matéria.

<sup>19</sup> Previsto, como já referimos, no n.º 3, do art. 56º, do RFALEI.

<sup>20</sup> Segundo as deliberações da Câmara Municipal de Tabuaço ( CMT ) e da AMT de 2014/2016, respetivamente, de 16/12 e 29/12, 15/12 e 30/12 e, por fim, 20/12 e 29/12.



**Figura 4 – Orçamentos inicial/ final ( 2014/2016 )**

un: euro

ANO	ORÇAMENTO				CABIMENTOS TOTAIS	DIFERENÇA (Orçamento final/Cabimentos)
	INICIAL	FINAL	DIFERENÇA			
			Montante	%		
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)	(5)=(4)/(2)*100	(6)	(7)=(3)-(6)
2014	17 160 300	11 902 075	- 5 258 225	31%	11 763 083	138 992
2015	13 324 642	11 905 817	- 1 418 825	11%	11 541 584	364 233
2016	13 750 900	11 342 000	- 2 408 900	18%	10 980 230	361 770

Fonte: Documentos previsionais, respetivas revisões e controlo da IGF

Anexo 3 ( fls. 42 e 43 )

O MT, com as referidas revisões orçamentais, diminuiu a receita prevista e aprovada nos orçamentos iniciais de 2014/2016 em, respetivamente, 31%, 11% e 18%, melhorando, deste modo, as respetivas taxas de execução orçamental, que, sem tal procedimento, seriam significativamente inferiores às que referimos no item 2.2.1. ( passariam para 46%, 59% e 56% ), sendo, no entanto, de referir que tais factos não violam o quadro legal consagrado sobre esta matéria no POCAL e na Lei nº 75/2013, de 12/09 <sup>21</sup>.

Acresce que o **MT continuava a reunir, em 2015/2016, as condições para que fosse emitido um alerta precoce considerando a taxa de execução das receitas decorrente da previsão constante do orçamento final e da respetiva execução**, consequência que, alegadamente, visava evitar com as indicadas revisões orçamentais, sendo, no entanto, de referir que a persistência de tal resultado negativo decorreu, em nosso entender, apenas da limitação à redução da receita orçamentalmente prevista, entre 2014/2016, imposta pelo valor total dos cabimentos registados no final de cada ano ( respetivamente, 11 763 083, 11 541 584 e 10 980 230 euros ), como, aliás, decorre dos dados constantes da figura anterior.

Anexo 3 ( fls. 44 e 45 )

Saliente-se, por fim, que o orçamento é um documento previsional, pelo que da atuação da Autarquia decorre, por um lado, que tal instrumento de gestão perde essa natureza ( pois o mesmo é ajustado face à execução ocorrida ) e, por outro lado, que a previsão orçamental inicial foi efetuada de forma pouco rigorosa, não impondo, de facto, qualquer condicionamento à despesa a realizar, ao contrário do que resultaria, como seria exigível, de uma prudente previsão da receita suscetível de ser cobrada, que contribuiria para que se verificasse uma gestão orçamental efetivamente equilibrada.

### 2.2.3. Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso

**2.2.3.1.** A Autarquia **cumpriu**, nos exercícios de 2014/2017, ainda que em alguns meses para além do prazo legal <sup>22</sup>, **a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL, através do SIIAL, relativamente à LCPA.**

Anexo 3 ( fls. 51 a 53 )

**2.2.3.2.** Ainda assim, de acordo com esses dados, **o MT apresentou**, entre janeiro/2014 e dezembro/2017, **fundos disponíveis ( FD )** com um evolução muito irregular, sendo mesmo **negativos em diversos meses** ( respetivamente, nos últimos três, cinco, seis e nove meses de cada ano indicado ).

<sup>21</sup> Previsto, respetivamente, no ponto 8.3.1. – Modificações do Orçamento e nas als. a), dos n.º1, dos arts. 25º e 33º da referida Lei ( competências dos órgãos municipais nesta matéria ).

<sup>22</sup> Até ao 10º dia útil, de acordo com o disposto na al. c), do n.º 1, do art. 56º, do DL n.º 52/2014, de 07/04 e na al. c), do n.º 1, do art. 60º, do DL n.º 36/2015, de 9/03, e até ao dia 10 de cada mês, a partir de maio de 2016 e em 2017 ( respetivamente, n.º 1, do art. 63º, do DL n.º 18/2016, de 13/04, e n.º 1, do art. 95º, do DL 25/2017, de 3/03 ).

2.2.3.3. Quanto à **participação efetuada** no sentido da **alegada violação sistemática da LCPA**, o controlo de carácter genérico efetuado pela IGF<sup>23</sup> permitiu confirmar que, de facto, **foram assumidos**, na maior parte dos meses de 2014/2017, **elevados montantes de compromissos sem FD**, como se evidencia de seguida:

Figura 5 – FD ajustados pela IGF e compromissos sem FD

MÊS	2014			2015			2016			2017		
	FD ajustados do impacto dos ATFD	COMPROMISSOS LÍQUIDOS Assumidos		FD ajustados do impacto dos ATFD	COMPROMISSOS LÍQUIDOS Assumidos		FD ajustados do impacto dos ATFD	COMPROMISSOS LÍQUIDOS Assumidos		FD ajustados do impacto dos ATFD	COMPROMISSOS LÍQUIDOS Assumidos	
		No mês	Sem FD		No mês	Sem FD		No mês	Sem FD		No mês	Sem FD
Janeiro	4 429 766	4 403 037	0	5 762 231	5 655 216	0	4 396 187	4 574 247	178 060	5 975 242	5 804 749	0
fevereiro	245 974	454 343	208 370	126 493	- 347 005	0	441 933	433 033	0	244 257	348 119	103 862
março	171 135	284 991	113 856	762 359	762 304	0	402 909	706 795	303 886	17 514	586 190	568 676
abril	84 607	246 453	161 846	287 881	269 496	0	82 032	314 940	232 927	- 345 334	134 293	134 293
maio	326 725	360 769	34 044	116 734	127 819	11 085	815 196	817 915	2 719	- 247 884	691 448	691 448
junho	662 052	708 279	46 227	214 955	464 052	249 098	362 262	664 233	301 971	- 655 828	186 674	186 674
julho	131 821	10 769	0	295 495	228 952	0	- 585 600	460 014	537 983	- 1 196 049	309 687	328 687
agosto	50 572	140 153	89 581	- 390 567	324 715	370 765	- 608 522	414 386	414 386	- 872 994	842 117	842 117
setembro	159 390	483 932	324 522	- 502 325	761 246	809 684	246 648	701 259	454 611	- 911 231	1 146 348	1 146 348
outubro	- 195 322	1 510 273	1 698 149	- 1 626 167	293 030	523 297	- 545 217	415 275	415 275	- 1 553 200	104 919	104 919
novembro	- 1 309 329	97 711	97 711	- 1 398 639	360 101	360 101	- 479 708	552 713	552 713	- 1 494 696	478 399	478 399
dezembro	- 1 002 080	72 700	72 700	- 1 354 078	472 353	472 353	- 436 726	433 471	433 471	- 1 481 650	145 303	145 303
TOTAL			2 847 005			2 796 383			3 828 002			4 730 726

Fonte: SIAL, informação da Autarquia e controlo da IGF

Anexo 3 ( fls. 51 a 53 )

A análise efetuada pela IGF tem subjacente os seguintes pressupostos:

- ✓ Os FD correspondem aos apurados no momento do respetivo cálculo, acrescidos, de imediato, sendo caso disso, dos aumentos temporários de fundos disponíveis ( ATFD ) posteriormente efetuados durante esse mês<sup>24</sup>;
- ✓ Os compromissos assumidos em cada mês são apurados através da diferença entre o montante total considerado em dois períodos de reporte consecutivos, ainda que o último deles seja corrigido pelos compromissos incluídos, pela primeira vez, na sequência da adoção do procedimento de agendamento<sup>25</sup>, no momento do próprio cálculo dos FD.

Realce-se que as **próprias contas correntes mensais** da Autarquia ( extraídas da aplicação informática utilizada ) **espelham a assunção de compromissos sem FD nos anos indicados** num montante global superior ao apurado pela IGF ( respetivamente, 1,8 M€, 2,5 M€, 5,6 M€ e 4,6 M€ ), sendo de salientar que:

- ✓ Nas situações em que foram assumidas despesas sem que existissem FD, tal facto consta dos documentos extraídos da aplicação informática que integram o processo de despesa, nomeadamente das requisições externas;
- ✓ A responsável pela Divisão Financeira do MT elaborava mensalmente uma informação<sup>26</sup>, destinada ao Presidente da Câmara Municipal ( PCM ), ao longo de todo o período referido, sobre a situação da Autarquia em termos de FD.

<sup>23</sup> Cujos pressupostos e metodologia estão descritos detalhadamente no Anexo 3 ( fls. 54 ).

<sup>24</sup> Esta opção benéfica 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>25</sup> Trata-se de um procedimento incorreto adotado pelo MT, 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 do 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 ( Cfr. Anexos 3, fls. 55 a 57 ).

<sup>26</sup> Designada de “ Ponto de situação... ”, tendo a IGF verificado as relativas aos meses de outubro/2014, agosto a dezembro/2015, março, abril e julho a dezembro/2016 e março a dezembro de 2017.

Aquele eleito local, **no caso da inexistência de FD**, emitia um despacho no sentido que *“Tendo em atenção a defesa e a prossecução do relevante interesse público municipal, consubstanciando na necessidade imperiosa de realização das despesas certas e permanentes, designadamente, (...) bem como outras despesas, que não tendo caráter permanente são imprescindíveis ao funcionamento da atividade municipal (...), que os serviços financeiros procedam à assunção dos compromissos aprovados pelo signatário e à realização dos pagamentos relacionados com os aludidos compromissos, no estrito cumprimento dos demais requisitos legais (...)”*, levando, posteriormente, esses documentos ao conhecimento dos restantes membros do órgão executivo.

Por sua vez, no que **concerne aos eventos concretos participados à IGF cujos compromissos teriam sido**, alegadamente, **assumidos sem que existissem FD**, a análise realizada permitiu verificar que relativamente às despesas relacionadas com a(s):


- ✓ **“Festas de S. João” de 2015**, foram assumidos, **naquele exercício**, compromissos sem que existissem FD no montante de **29 245,20 euros**, conforme consta das respetivas requisições externas autorizadas pelo PCM.

Anexo 3 ( fls 66 a 78 )

- ✓ Empreitada de **“Reabilitação da Escola Primária de Valença do Douro”**, foi assumido, em **11/08/2017**, um compromisso no valor de **24 994, 40 euros sem que existissem FD**, constando expressamente da respetiva requisição externa, autorizada pelo PCM, que eram negativos em 1 039 535,48 euros.

Anexo 3 ( fls. 79 a 94 )

Os factos descritos em termos da assunção de compromissos sem FD violam o disposto no n.º 1, do art. 5.º, da LCPA, e n.º 2, do art. 7.º, do DL n.º 127/2012, de 21/06, sendo suscetíveis, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira sancionatória, de harmonia com o previsto no n.º 1, do art. 11.º, da LCPA, e na al. b), do n.º 1, do art. 65.º, da Lei n.º 98/97, de 26/08<sup>27</sup>.

A eventual **responsabilidade financeira** associada à violação da LCPA é imputável 



Anexo 3 ( fls. 95 a 126 )

Todavia, na sequência da alteração introduzida pelo art. 248.º da Lei n.º 42/2016, de 28/12, o n.º 2, do art. 61.º, da LOPTC ( que entrou em vigor em 1/01/2017 ), passou a consagrar que a responsabilidade financeira *“ (...) prevista no número anterior recai sobre (...) os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, nos termos e condições fixadas para a responsabilidade civil e criminal nos n.ºs 1 a 3 do art. 36.º do Decreto n.º 22257, de 25 de fevereiro de 1933.”*<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas ( LOPTC ).

<sup>28</sup> Cfr. al. b), n.º 1, do art. 35.º, do Anexo I, à Lei n.º 75/2013, de 12/09.

<sup>29</sup> Em que se prevê que: *“ São civil e criminalmente responsáveis por todos os atos que praticarem, ordenarem, autorizarem, ou sancionarem, referentes a liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessões contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar um dano para o Estado. ”*, acrescentando-se nos seus n.ºs 1 e 2, respetivamente, que *“ Os ministros que não tenham ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adotado resolução diferente; ”* e *“ Os funcionários que nas suas informações para os Ministros não esclareçam os assuntos da sua competência em harmonia com a Lei. ”*



Desta alteração resulta que os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais só podem agora ser responsabilizados se não ouvirem as estações competentes ou se, quando esclarecidos de acordo com a lei, adotarem solução diferente, ou seja, à eventual responsabilidade financeira daqueles eleitos locais foram adicionados novos requisitos que conformam a referida responsabilização de maneira diferente e que restringem “ (...) a extensão do âmbito dos factos financeiramente puníveis. ”<sup>30</sup>.

Na sequência da indicada alteração, a jurisprudência do Tribunal de Contas tem sido consistente<sup>31</sup> no sentido de que não estando a exigência de tais elementos/requisitos da responsabilidade financeira dos responsáveis autárquicos prevista na ocasião da prática dos factos ( anteriores a 01/01/2017 ), não podem agora tais condutas ser puníveis atendendo ao disposto no n.º 2, do art. 2º, do Código Penal, aplicável por força do n.º 4, do art. 67º, da LOPTC.

Afirma-se, aliás, expressamente<sup>32</sup>, que as condutas, anteriores à entrada em vigor desta alteração ( 01/01/2017 ), que “ (...), no momento em que foram praticadas (...) eram infrações financeiras puníveis, deixaram de o ser (...) ”, pois a referida alteração, “ (...) estabelece condições objetivas de punibilidade que à data, não existiam. ”, acrescentando-se, ainda, que “ (...) a consequência tenha que ser a do não sancionamento de todas as condutas praticadas (...) antes (...) ” da data indicada.

Não se justifica, assim, **quanto aos factos ilegais praticados nos anos de 2014/2016, a realização de outras diligências sobre esta matéria, o mesmo não acontecendo**, no entanto, **quanto aos do ano de 2017**.

Com efeito, **relativamente aos factos praticados no último ano indicado**, a eventual responsabilidade financeira associada à violação da LCPA é suscetível de ser imputada

Anexo 3 ( Fls. 134 a 140, 60 a 65 )

A apreciação e valorização desse facto é da competência do Ministério Público junto do Tribunal de Contas ( cfr. al. c), do n.º 1, e n.º 2, do art. 89º, da LOPTC ).

**2.2.3.4.** Para além disso, **a análise relativa aos anos 2014/2017, destinada a aferir da razoabilidade e compatibilidade, numa perspetiva anual, dos valores respeitantes às grandezas relevantes e com influência no cumprimento da LCPA**, permitiu constatar que os **valores totais das(os)**:

- ✓ **Receitas consideradas no apuramento dos FD de dezembro de 2014/2017<sup>33</sup> e <sup>34</sup> é inferior ao respetivo potencial máximo no final daqueles exercícios<sup>35</sup>**, bem como à **receita total disponível**

<sup>30</sup> Acórdão n.º 7/2017 – 3ª Secção – PL.

<sup>31</sup> Ainda que com uma classificação e enquadramento divergente destes novos elementos, pois, por exemplo, no Acórdão n.º 7/2017 – 3ª Secção – PL, são consideradas condições objetivas de punibilidade e, no Acórdão n.º 5/2017.29.MAR – 3ª SECÇÃO – PL, requisitos constitutivos da responsabilidade financeira, ou seja, um elemento típico constitutivo da responsabilidade financeira para aqueles eleitos locais.

<sup>32</sup> Acórdão n.º 7/2017 – 3ª Secção – PL.

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

<sup>34</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>35</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.

atendendo à execução orçamental <sup>36</sup>, pelo que não foram empoladas, em termos anuais, as receitas consideradas para efeitos de apuramento dos FD;

- ✓ **Compromissos assumidos na perspetiva orçamental e ao nível dos FD são consistentes no final de 2016 e 2017, pois a diferença**, neste contexto, **não é materialmente relevante** ( cerca de 14 mil euros ) <sup>37</sup>, o que evidencia a ultrapassagem, nesse momento, das fragilidades e divergências ocorridas ao longo do exercício em consequência de não serem adotadas, ao nível dos FD e das dotações orçamentais de despesa, regras idênticas ( nomeadamente, face à adoção do referido agendamento ) quanto à assunção de compromissos ( data e montante ) <sup>38</sup>;
- ✓ **Receitas** ( em qualquer das perspetivas indicadas ) **eram insuficientes para cobrir os compromissos totais assumidos no exercício** ( diferenças relevantes entre 3,9 M€ e 2,2 M€ ).

**2.2.3.5.** Em síntese, no final de 2017, **ainda não tinham sido adotadas**, pelos eleitos e órgãos municipais, **todas as medidas necessárias ao exigível cumprimento imediato, integral e sistemático do regime legal consagrado pela LCPA**, pois, numa perspetiva anual, persistia um significativo desajustamento entre o valor das receitas disponíveis e o dos compromissos assumidos.

Anexo 3 ( fls. 30 a 32 )

**2.2.3.6.** O MT, no contraditório, relativamente aos itens anteriores, apresenta várias justificações e anexa documentos ( relatórios anuais sobre a execução do plano de saneamento financeiro - PSF - e de gestão de 2014 a 2017 ) referindo que da sua conjugação “ (...) *resultam como certos* (...) ” diversos factos, dos quais salientamos a alteração de pressupostos que “ (...) *serviram de suporte à elaboração e aprovação do Plano de Saneamento Financeiro* (...) ” <sup>39</sup>, a saber:

- ✓ “ *O surgimento de dívidas no valor de 3.207.198,99 anteriores à data de referência a considerar para o Plano de Saneamento Financeiro (30 de Abril de 2009);*
- ✓ *A sistemática redução do valor das transferências anuais do Estado;*
- ✓ *A redução das receitas próprias do Município. ”*

Para além disso, é ainda afirmado que “ (...) *o Estado, perante a grave crise económica e financeira nacional e europeia, veio com novas exigências legislativas de redução anual do nível de endividamento, independentemente do grau de dependência financeira do Município relativamente às transferências do Estado, da sua capacidade de libertar anualmente fundos e do seu grau de desequilíbrio financeiro. ”*

Anexo 5 ( fls. 163 )

Especificamente no que respeita à LCPA, a Autarquia refere que a lei entrou em vigor mais de dois anos após a aprovação do PSF e contração do financiamento bancário, “ (...) *constituindo ela própria nova circunstância, superveniente ao plano de saneamento financeiro aprovado e contratualizado* [REDACTED] *e imprevista à sua data* “.

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

<sup>37</sup> Situação que não se verificava em 2014 e 2015 ( pois as diferenças foram de, respetivamente, 1,9 M e 726 mil euros ).

<sup>38</sup> Cfr. Manual de Procedimentos – Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso ( elaborado pela DGO ) e Manual de Apoio à Aplicação da LCPA no Subsetor da Administração Local da DGAL, respetivamente, a páginas 23 e 26, segundo os quais as regras a adotar ao nível da assunção de compromissos, em termos de data e montante, devem ser idênticas ao nível dos FD e das dotações orçamentais de despesa ( prevalecendo as consagradas na LCPA - cfr. o respetivo art. 13º ).

<sup>39</sup> Cujo EMLP foi, como já referimos, visado pelo Tribunal de Contas 2009.

Assim, por um lado, atendendo a que deixou de poder recorrer ( por ter diminuído o rácio entre a dívida total e a receita líquida corrente cobrada ) ao Fundo de Apoio Municipal ( FAM ), e, por outro, ao facto de não dispor “ (...) de outros mecanismos que lhe permitam consolidar nesse plano de saneamento os valores que nele poderiam estar incluídos se conhecidos à data (...) ”, “ tais valores afetam sempre o saldo resultante da adição das disponibilidades com as dívidas a receber, sendo causa necessária e impossível de ultrapassar, de este saldo, no conjunto de cada exercício económico, nunca ser suficiente para pagar o valor das dívidas de curto prazo. ”.

A Autarquia, prossegue dizendo que “ Esses valores repercutem-se sempre sobre o cálculo dos fundos disponíveis por força de uma Lei cuja vigência é posterior ao plano de saneamento financeiro no qual esses mesmos valores não foram incluídos (ou em instrumento financeiro semelhante) por à data serem desconhecidos ”.

Acrescenta que “ Neste contexto, não pode deixar de se concluir que não é certo que exista violação da lei dos compromissos quanto ao limite dos fundos disponíveis. ”, pois se “ Se tomada em consideração a verdadeira natureza dos valores que integram as parcelas cuja adição conduz ao cálculo desses fundos disponíveis e a circunstância de o plano de saneamento financeiro ter sido aprovado quando a Lei dos Compromissos ainda não existia, entendem os aqui Respondentes que não se pode concluir pela violação desta Lei posterior ou que, pelo menos, tal conclusão não é linear, apenas se podendo falar de violação objetiva do seu teor literal. ”

Refere, ainda, que “ Independentemente disso, em relação ao quadriénio objeto da presente ação de controlo (2014/2017), se olhado o ponto de partida (1/1/2014) e o ponto de chegada (31/12/2017), por força se tem que concluir que a conduta do Executivo se pautou por um esforço conseguido de defesa dos valores tutelados pela Lei nº 8/2012 e que em momento algum a eventual inobservância **formal** da mesma se afastou do seu escrupuloso cumprimento **substancial**, [REDACTED] ainda que se pudessem considerar preenchidos os elementos **objetivos** de algum tipo de ilícito financeiro. ”

Por fim, concluiu que “ (...) não se verifica o pressuposto ou elemento subjetivo da responsabilidade financeira sancionatória [REDACTED] carecendo nessa medida de fundamento o teor das conclusões C1 e C2 extraídas da factualidade analisada nos pontos 2.2.3. e 2.3 do Projeto de Relatório ”.

Anexo 5 ( fls. 164, 167 a 169 )

O MT procurou, assim, clarificar o enquadramento e alguns constrangimentos externos que condicionaram o desenvolvimento da sua atividade financeira, matéria sobre a qual não nos pronunciamos, embora não se concorde com a afirmação de que as fragilidades ocorridas ao nível da operação de saneamento financeiro são suscetíveis de justificar a violação da LCPA nos anos recentes, quando tais matérias, em termos legais, não estão minimamente relacionadas.

A Autarquia procurou, assim, demonstrar a inexistência de culpa relativamente às práticas ilegais detetadas, salientando que não cabe à IGF a apreciação dessa matéria, sendo essa competência da instância jurisdicional apropriada ( no caso, o Ministério Público junto do Tribunal de Contas ).

#### **2.2.4. Dívida municipal e apreciação da situação financeira**

**2.2.4.1. A dívida global do MT de operações orçamentais**, incluindo as correções efetuadas pela IGF ( cfr. ponto 2.1. ), **importava**, no final dos exercícios de **2014/2016**, nos seguintes montantes:



Figura 6 – Evolução e composição da dívida municipal

Un: euro

DESCRIÇÃO		EXERCÍCIOS			VARIAÇÃO 2014/2016	
		2014	2015	2016	Montante	%
Dívida financeira	EMLP	8 390 091	7 331 136	6 247 601	- 2 142 490	-25,5%
	Subtotal	8 390 091	7 331 136	6 247 601	- 2 142 490	-25,5%
Outras dívidas a terceiros	FAM	387 280	359 617	276 628	- 110 652	-28,6%
	Outras	5 201 361	6 036 269	5 288 576	87 215	1,7%
	Subtotal	5 588 641	6 395 886	5 565 204	- 23 437	-0,4%
Total geral		13 978 733	13 727 022	11 812 806	- 2 165 927	-15,5%
Total parcial (exceto FAM)		13 591 453	13 367 404	11 536 177	- 2 055 275	-15,1%

Fonte: Documentos de prestação de contas e controlo da IGF

Anexo 3 ( fls. 46 )

No período em análise, a **dívida municipal de operações orçamentais teve uma evolução positiva**, já que **diminuiu** cerca de **2,2 M€** ( -15% ), passando para **11,8 M€**, em resultado, essencialmente, do decréscimo da dívida de EMLP ( 2,1 M€ ), ainda que seja de salientar que tal evolução foi influenciada pelo reconhecimento contabilístico, da Autarquia, em 2014 e 2015 de um grande volume de dívida comercial/administrativa de anos anteriores ( 1,7 M€ ) e pela relativa à participação no FAM.

Por sua vez, **em 2017**, de acordo com os dados do SIAL da DGAL, a **dívida orçamental global passou para 11 570 298 euros**, o que evidencia **um decréscimo face ao ano anterior de cerca de 243 mil euros ( 2% )**, ainda que a componente de outras dívidas a terceiros tenha aumentado cerca de 180 mil euros ( 3% ).

De qualquer modo, não obstante a **evolução positiva** ocorrida entre **2014/2016**, a **dívida da Autarquia continuava a importar**, no final do último ano indicado ( e em 2017, dado que a diminuição da dívida face ao ano anterior não foi muito relevante ), **num valor muito significativo e desadequado face ao seu quadro financeiro**, nomeadamente às receitas orçamentais, pois:

- ✓ **Não bastaria a totalidade da receita disponível** ( sem considerar os passivos financeiros ) **para solver toda a dívida municipal** <sup>40</sup> ( taxa de cobertura da dívida pela receita total disponível de 65% );
- ✓ **O período de recuperação da dívida municipal** <sup>41</sup>, tendo em conta as receitas próprias regulares, era de **21 meses**, resultado que se agrava de forma relevante caso se expurgue ao valor dessas receitas o das despesas rígidas e vinculadas ( **32 meses** );
- ✓ **A dívida municipal per capita mantinha-se** em valores muito relevantes **1 860 euros**.

Anexo 3 (fls. 47 e 48, indicadores 25 a 34, em especial, 25A, 26A, 28A, 29A e 32 )

Acresce que a **dívida municipal apresentava, em 2016, uma estrutura que se repercute e condiciona a gestão orçamental dos exercícios futuros**, pois a **de MLP** ( que inclui a de natureza financeira, a do FAM e parte das outras dívidas a terceiros, nos montantes, respetivamente, de 6,2 M€, 221 mil euros e 3,1 M€ ), não obstante ter diminuído em termos absolutos, **continuava a importar num valor relevante** ( 9,6 M€ ) e tinha um peso **significativo na dívida total** ( 81% ).

<sup>40</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 carácter regular e com elevado grau de rigidez.

<sup>41</sup> Resulta da estimativa do número de meses em que o MT é capaz de pagar as suas dívidas com base num conjunto de receitas próprias regulares, abatidas ou não de algumas despesas rígidas e vinculadas ( em especial, pessoal, juros de EMLP e de locação financeira ), admitindo alguma estabilidade nas grandezas consideradas.

Por sua vez, o **serviço da dívida** ( amortizações e juros ) dos EMLP também **decreceu** entre 2014/2016, ( 67 mil euros e 5% ), mas representava, no último ano referido, 15% da despesa total paga, sendo de referir que, a manter-se o quadro de contratos em vigor nesse exercício e dado que nenhum deles estava em período de carência, tal grandeza não deve crescer nos próximos anos.

**2.2.4.2.** O MT evidenciou, entre 2014/2016, **uma situação financeira de CP muito desequilibrada**, com uma **persistente falta de capacidade para efetuar tempestivamente o pagamento das “ outras dívidas a terceiros ”** originariamente de CP, sendo de referir que, no último ano indicado, o/os:

- ✓ **Saldo real de operações orçamentais era muito negativo ( - 5,3 M€ );**
- ✓ **Prazos médio de pagamento ( PMP ) a terceiros e a fornecedores eram muito elevados** ( respetivamente, 460 e 449 dias ), excedendo largamente os parâmetros legalmente previstos <sup>42</sup>;
- ✓ **Resultados dos indicadores de liquidez <sup>43</sup> geral, reduzida e imediata** eram de, respetivamente, **12%, 10% e 4%**, mostrando-se, por isso, **desrespeitada**, em todos os anos, **a regra do equilíbrio financeiro mínimo <sup>44</sup>**, não existindo o mínimo ajustamento entre as dívidas de CP e a correspondente liquidez do ativo, em especial, com as disponibilidades.

Anexo 3 ( fls. 33, 34 e 50 )

**2.2.4.3.** Relativamente a esta matéria e no contexto já descrito no item 2.2.3.6., o MT descreve, relativamente a 2014/2017, os montantes e a evolução da dívida municipal e sua comparação com o que constava do PSF, aspetos que, ainda que possam ser relevantes no âmbito da apreciação desse mecanismo de recuperação, não põem em causa as asserções anteriormente produzidas pela IGF, que, por isso, mantemos.

Anexo 3 ( fls. 164 a 169 )

### **2.3. Limite da dívida total de operações orçamentais**

#### **2.3.1. Apuramento do limite**

**2.3.1.1.** Para o ano de **2016**, a DGAL **divulgou o limite da dívida total de operações orçamentais ( DTOO )** previsto no RFALEI <sup>45</sup>, **que coincide com o apurado pela IGF**, no montante de **9 459 642 euros**, enquanto que **para 2017** o valor que consta do SIAL daquela Direção-Geral **é de 9 841 651 euros**.

#### **2.3.2. Entidades relevantes**

**2.3.2.1.** Em **2016**, o **perímetro das entidades suscetíveis de relevarem para o limite legal da DTOO <sup>46</sup>** e a respetiva **percentagem de imputação** são os seguintes <sup>47</sup>:

<sup>42</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 ), no qual se prevê, nos seus art.s 299º e 299º-A, um prazo geral de pagamento de 30 dias, que pode ser dilatado para 60 dias por acordo entre as partes, com base em motivos atendíveis e justificados face às circunstâncias concretas ( cfr. também, sobre esta matéria, o disposto no DL n.º 62/2013, de 10/05 ).

<sup>43</sup> Que se destinam a medir a capacidade da entidade para solver atempadamente os seus compromissos de CP.

<sup>44</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.

<sup>45</sup> Cfr. arts. 52º a 54º da Lei n.º 73/2013, de 3/09 ( o regime relativo ao limite de endividamento de cada ano também decorre das Leis do Orçamento de Estado de cada ano ).

<sup>46</sup> Cfr. art. 54º do RFALEI.

<sup>47</sup> Cfr. infra o que se dirá sobre a omissão praticada pelo MT ao nível do reporte de informação de algumas entidades relevantes para o limite legal da DTOO.



Figura 7 – Entidades relevantes para efeitos do limite da DTOO

N.º	IDENTIFICAÇÃO	IMPUTÁVEL AO MUNICÍPIO	
		SIM/NÃO	%
1	MUNICÍPIO DE TABUAÇO	SIM	100,00%
2	ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS DO VALE DO DOURO SUL	SIM	10,00%
3	ASSOCIAÇÃO REGIONAL DE MUNICÍPIOS DO VALE DO TÁVORA	SIM	33,33%
4	ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE MUNICÍPIOS COM CENTRO HISTÓRICO	SIM	0,55%
5	ASSOCIAÇÃO DO DOURO HISTÓRICO	SIM	9,09%
6	BEIRA DOURO - ASSOCIAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO DO VALE DO DOURO SUL	SIM	3,00%
7	COMUNIDADE INTERMUNICIPAL DO DOURO	SIM	5,26%
8	ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS PORTUGUESES DO VINHO	SIM	1,10%
9	BELEZA DO MONTE - DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO, E IMOBILIÁRIO, SA	NÃO	20,00%
10	RESINORTE - VALORIZAÇÃO E TRATAMENTO DE RESÍDUOS SÓLIDOS, SA	NÃO	0,31%
11	FUNDAÇÃO MUSEU DO DOURO	SIM	1,16%

Fonte: Informação do SIAL, documentos de prestação de contas e controlo da IGF

Anexo 4 ( fls. 142 e 146 a 154 )

Realce-se que a dívida das **entidades de natureza empresarial** participadas pela Autarquia **não releva para efeitos do limite legal**, de harmonia com RFALEI e o RJAEP<sup>48</sup>, **caso apresentem resultados equilibrados**<sup>49</sup>, o que ocorreu relativamente às empresas Resinorte, SA na Beleza do Monte, SA.

Por sua vez, **em 2017**, de acordo com o SIAL da DGAL, **o Município reportou** a respetiva dívida relevante, bem como a das entidades identificadas sob os números 2, 4 e 8 da figura anterior.

### 2.3.3. Controlo do regime relativo ao limite legal

**2.3.3.1.** Em **2016 e 2017**, o MT, em termos do regime legal do limite da DTOO, apresentou, de acordo com o controlo da IGF e os dados reportados no SIAL, a seguinte situação:

Figura 8 – Controlo do regime da DTOO

DESCRÇÃO		RFALEI - DÍVIDA TOTAL DE OPERAÇÕES ORÇAMENTAIS (DTOO)								
		Limite legal (art. 52º, nº 1)	SITUAÇÃO EM 01/01		VALOR MÁXIMO ADMISSÍVEL (VMA) NO FINAL DO ANO (art. 52º, nº 3, a))	SITUAÇÃO EM 31/12		CONTROLO		
			DTOO	Excesso de DTOO		DTOO	Excesso de DTOO	Utilização		Variação do excesso
								Limite legal	VMA	
(1)	(2)	(3)=(2)-(1)	(4)=(2)-[(3)*10%]	(5)	(6)=(5)-(1)	(7)=(5)/(1)	(8)=(5)/(4)	(9)=[(6)-(3)]/(3)		
2016	DGAL	9 459 642	13 380 773	3 921 131	12 988 660	11 525 861	2 066 219	122%	89%	-47%
	IGF	9 459 642	14 194 813	4 735 171	13 721 296	11 657 760	2 198 118	123%	85%	-54%
2017	DGAL	9 841 651	11 525 903	1 684 252	11 357 477	11 490 087	1 648 436	117%	101%	-2%

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

Anexo 4 ( fls. 141, 143 a 145 )

Assim, **entre o início e final de 2016 e 2017**, a **DTOO**, considerada para efeito do respetivo limite legal, **teve**, segundo, respetivamente, o controlo da IGF e os dados do SIAL, **uma evolução positiva**, pois **diminuiu cerca de**, respetivamente, **2,5 M€ e 36 mil euros**.

De qualquer modo, o MT, **em 2016**, independentemente de se considerar os valores da DGAL ou da IGF:

- ✓ **Ultrapassava, no final do exercício, o limite legal em apreço, mas tal situação já se verificava**, de acordo com os dados do SIAL, **no início desse ano, bem como no final e no início de 2014** ( data de entrada em vigor do RFALEI ) **e de 2015;**
- ✓ **Cumpriu o VMA desse exercício**<sup>50</sup>, pois reduziu, ao longo desse ano, nos termos legais, o excesso de

<sup>48</sup> Regime jurídico da atividade empresarial e das participações locais.

<sup>49</sup> N.º 1, do art. 54º, do RFALEI, n.ºs 2 a 5, do art. 40º, e n.º 3, do art. 58º, do RJAEP.

<sup>50</sup> Que decorre do disposto no n.º 1 e na al. a), do n.º 3, do art. 52º, do RFALEI, prevendo-se, na última norma indicada, que um município que não cumpra o limite legal em análise "(...) deve reduzir, no exercício subsequente, pelo menos 10% do montante em excesso, até que aquele limite seja cumprido (...)".

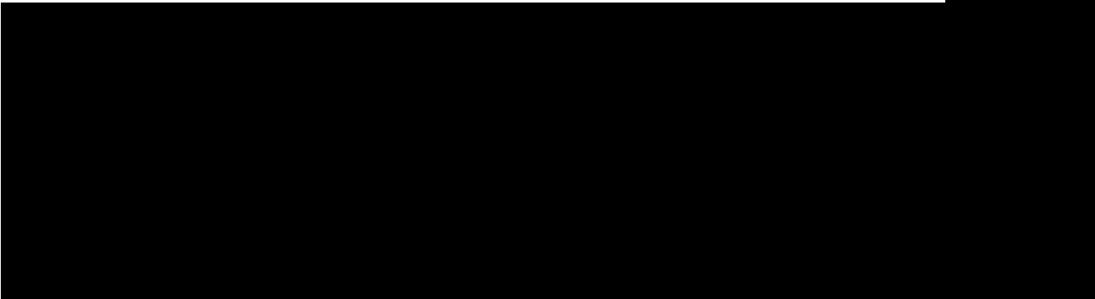
DTOO em mais de 10% ( cfr., em especial, coluna 8 da figura anterior ).

Por sua vez, em **2017**, segundo a informação constante do SIAL da DGAL ( reportada pela Autarquia ), **o MT continuava a violar o limite da DTOO, mas não reduziu**, ao contrário do legalmente exigível, **ao longo desse ano, o excesso**, que se verificava no início do mesmo, **em pelo menos 10%** ( apenas em 2% ), situação que é suscetível, em abstrato, de **gerar responsabilidade financeira sancionatória** ( cfr. n.º 4, do art. 52º, do RFALEI e al. f), do n.º 1, do art. 65º, da LOPTC ).

No contraditório, o MT alude, nos anos de 2014/2017, à evolução do (in)cumprimento do limite da dívida total de operações orçamentais<sup>51</sup> e salienta a “ (...) grande recuperação expressa na diminuição para 1,75 no final de 2017 do rácio entre a dívida total do Município e a receita líquida corrente cobrada nos três exercícios anteriores (artº 52º da Lei nº 73/2013), que em 31/12/2013 era de 2,43 (...) ”, mas não põe em causa as asserções da IGF.

Anexo 5 ( fls. 167 )

De qualquer modo, a **eventual responsabilidade pela prática do facto descrito é imputável**



Anexo 4 ( fls 157 a 159 )

A apreciação e valorização desse facto é da competência do Ministério Público junto do Tribunal de Contas ( cfr. al. c), do n.º 1, e n.º 2, do art. 89º, da LOPTC ).

### 2.3.4. Informação prestada à DGAL

**2.3.4.1.** O MT **cumpriu**, quanto a 2016, a **obrigação de prestação periódica de informação à DGAL** para efeitos do apuramento e acompanhamento do endividamento, em especial, do respetivo limite legal, mas os **dados reportados não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação nesta matéria**, pois foram apuradas as seguintes **diferenças, para mais**, respetivamente, **no início e final desse exercício**:

**Figura 9 – Diferença apurada no reporte da DTOO ( DGAL / IGF )**

Un: euro

DESCRIÇÃO	DÍVIDA TOTAL - 2016		VARIÇÃO
	1/01	31/12	
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)
<b>1 - DGAL</b>	13 380 773	11 525 861	- 1 854 913
<b>2 - IGF</b>	14 194 813	11 657 760	- 2 537 053
<b>Diferença IGF / DGAL (2-1)</b>	814 040	131 899	- 682 141

Fonte: Informação do SIAL, documentos de prestação de contas e controlo da IGF

Anexo 4 ( fls. 155 )

<sup>51</sup> A Autarquia refere-se, ainda, naquele período, à evolução do endividamento líquido, conceito e limite constantes do PSF, mas que já não constam, a partir de 1/01/2014, do RFALEI, pelo que não relevam nesta sede.

<sup>52</sup> Cfr. al. b), n.º 1, do art. 35º, do Anexo I, à Lei n.º 75/2013, de 12/09.

As referidas **divergências resultaram da(s)**:

- ✓ **Correções efetuadas pela IGF**, no final de 2015/2016, à dívida total de operações orçamentais do MT;
- ✓ **Inclusão dos valores da DTOO de várias entidades** ( só reportou as Associação de Municípios Portugueses do Vinho, Associação de Municípios do Vale do Douro Sul e Comunidade Intermunicipal do Douro ) **cuja informação não foi comunicada pela Autarquia à DGAL.**

Neste contexto, importa referir que confirmámos, quanto a 2016, o facto participado no sentido de que o MT **não reportava** à DGAL a participação que detém [REDACTED] ( nos termos do n.º 3, do art. 55º, da Lei n.º 50/2012, de 31/08 ), bem como para efeitos do limite da DTOO ( n.º 1, al. c), do art. 54.º, do RFALEI ), ainda que, neste último caso, tal facto não tenha qualquer impacto, pois, como já referimos, a dívida daquela entidade não relevava, no exercício em análise, para o efeito ( cfr. item 2.3.2.1. ).

### 3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Em face do exposto, as nossas principais conclusões da auditoria, bem como as recomendações que formulamos à Câmara Municipal são as seguintes:

3.1. CONCLUSÕES	3.2 RECOMENDAÇÕES
<p><b>C1.</b> A Autarquia assumiu, entre 2014/2017, elevados montantes de compromissos sem FD ( respetivamente, <b>2,8 M€, 2,8 M€, 3,8 M€ e 4,7 M€</b> ), situação que também resulta das suas contas correntes e por um montante global superior ( respetivamente, <b>1,8 M€, 2,5 M€, 5,6 M€ e 4,6 M€</b> ), o que confirma as participações efetuadas sobre esta matéria.</p> <p>Tais factos <b>violam o n.º 1, do art. 5º, da LCPA, e no art. 7º, do DL n.º 127/2012, de 21/06</b>, sendo suscetíveis, em abstrato, de gerar <b>responsabilidade financeira sancionatória</b>, ainda que apenas quanto aos <b>praticados em 2017</b>, sendo a eventual responsabilidade financeira associada à violação da LCPA <b>suscetível de ser imputada</b> [REDACTED]</p> <p><b>Acresce que não tinham sido adotadas pela Autarquia, até ao final de 2017, as medidas necessárias ao exigível cumprimento da LCPA</b>, atendendo, nomeadamente, ao já exposto e a que, numa perspetiva anual, as <b>receitas disponíveis eram manifestamente insuficientes para cobrir os compromissos totais assumidos.</b></p> <p>( Vd. Ponto 2.2.3 )</p>	<p><b>R1.</b> Adoção, enquanto a LCPA estiver em vigor, de procedimentos e controlos que garantam o cumprimento sistemático das respetivas regras, em especial no que respeita à não assunção de compromissos sem que existam FD e à exigência de que tal procedimento seja efetuado, salvo nas exceções legalmente previstas, antes do fornecimento dos bens e serviços subjacentes às despesas realizadas.</p>

3.1. CONCLUSÕES	3.2 RECOMENDAÇÕES
<p><b>C2.</b> No início e final de 2016/2017, o MT ultrapassava o limite da DTOO previsto no RFALEI, mas tal situação já se verificava desde o início de 2014 ( data de entrada em vigor daquele diploma ), pelo que tinha de reduzir, ao longo de cada um daqueles exercícios, 10% do excesso da DTOO que se verificava no início dos mesmos, <b>não tendo cumprido tal obrigação quanto ao último ano indicado</b> ( apenas - 2% ).</p> <p>Tal situação é suscetível de <b>gerar responsabilidade financeira sancionatória</b> ( cfr. n.º 4, do art. 52º, do RFALEI e al. f), do n.º 1, do art. 65º, da LOPTC ), sendo <b>imputável</b> <span style="background-color: black; color: black;">[REDACTED]</span></p> <p>O MT <b>prestou</b>, relativamente aos anos indicados, a <b>informação periódica à DGAL</b> nesta matéria, mas os <b>dados reportados</b>, quanto a 2016, <b>não refletiam, com inteira fiabilidade</b>, a sua situação, pois algumas entidades foram omitidas e apuradas <b>diferenças</b>, no início e final daquele ano, <b>para mais</b>, de cerca de <b>814 e 132 mil euros</b>.</p> <p>( Vd. Ponto 2.3. )</p>	<p><b>R2.</b> Adoção de procedimentos e controlos que garantam o acompanhamento da evolução da situação da Autarquia quanto ao limite da DTOO, de modo a adotar, sendo caso disso, as medidas necessárias ao seu cumprimento no final de cada exercício.</p> <p><b>R3.</b> Identificação rigorosa das entidades relevantes para o limite legal e prestação de informação fiável à DGAL, designadamente através da realização de procedimentos periódicos de circularização, recolha e validação de informação, que inclua o conjunto de entidades suscetíveis de relevarem, em cada momento, para o limite de endividamento municipal, o que também permitirá o acompanhamento e controlo sistemáticos da posição da Autarquia nessa matéria.</p>
<p><b>C3.</b> <b>Prática reiterada</b>, entre 2014/2016, <b>de elevado empolamento na previsão das receitas orçamentais</b>, em especial, de capital ( que persistiu em 2017 e por uma margem mais relevante ), do que decorria um risco significativo de realização e/ou existência de montantes consideráveis de despesa ( 2016: 3,7 M€ ) sem que existissem meios monetários disponíveis para efetuar o seu pagamento, o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas, nomeadamente, no POCAL e potencia uma gestão orçamental desequilibrada.</p> <p>O MT, atendendo às taxas de execução da receita, continuava a reunir, no final de 2015/2016, as condições legalmente consagradas para que fosse emitido um alerta precoce, consequência que, de acordo com participação efetuada, visava evitar com a realização, no final de cada um daqueles anos, de uma revisão orçamental com vista a adequar os valores os valores previstos aos arrecadados.</p> <p>( Vd. Pontos 2.2.1. e 2.2.2. )</p>	<p><b>R4.</b> Elaboração rigorosa dos orçamentos de receita, em especial ao nível da de capital, fundamentando, de forma adequada, todas as rubricas previstas e considerando apenas as que apresentem um elevado grau de probabilidade em termos de cobrança efetiva, o que tornará desnecessário a utilização inadequada da figura das revisões orçamentais.</p>
<p><b>C4.</b> <b>Manutenção</b>, entre 2014/2016, <b>de uma gestão orçamental desequilibrada e pouco prudente, evidenciada</b>, em especial, <b>pelos resultados dos indicadores de equilíbrio substancial e da vinculação orçamental</b> ( significativa rigidez das despesas ), <b>com uma efetiva desadequação entre o nível de realização e/ou existência da despesa</b> ( e não apenas o seu pagamento ) <b>e a real cobrança da receita</b> ( e não a sua mera previsão orçamental ).</p> <p>( Vd. Ponto 2.2.1.2. )</p>	<p><b>R5.</b> Execução prudente do orçamento da despesa, com base na cobrança real das receitas e não apenas na sua previsão orçamental, de modo a garantir uma gestão orçamental verdadeiramente equilibrada e, assim, o pagamento atempado dos compromissos assumidos e adoção de medidas que contribuam para uma redução, relevante e estrutural, das despesas municipais que apresentam uma elevada rigidez.</p>



3.1. CONCLUSÕES	3.2 RECOMENDAÇÕES
<p><b>C5.</b> No que respeita à <b>posição financeira do MT</b> constatámos que, <b>entre 2014/2016:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ A <b>dívida global</b> de operações orçamentais teve uma <b>evolução positiva</b> (menos 2,2 M€, tendência que se manteve em 2017, com um decréscimo de 243 mil euros), <b>mas importava, em 2016/2017, num valor materialmente relevante</b> (11,8 M€ e 11,6 M€) e <b>desadequado do seu quadro financeiro</b> (nomeadamente das receitas orçamentais) e <b>apresentava uma estrutura que se repercute e condiciona a gestão orçamental dos exercícios futuros</b>, tendo em conta, designadamente, a materialidade e o peso da de MLP (9,6 M€ e 81%);</li> <li>✓ A <b>situação financeira de CP manteve-se, em 2016, desequilibrada</b>, com um <b>saldo real de operações orçamentais muito negativo (-5,3 M€)</b>, elevados PMP a fornecedores e terceiros e violação da regra do equilíbrio financeiro mínimo, de que decorre a falta de capacidade para fazer face tempestivamente aos compromissos dessa natureza.</li> </ul> <p>(Vd. Ponto 2.2.4.)</p>	<p><b>R6.</b> Controlo rigoroso da evolução da dívida, de modo a reduzi-la para níveis adequados e sustentáveis face ao quadro financeiro do MT, nomeadamente às receitas realmente disponíveis (após a dedução das despesas fixas e rígidas), devendo ser efetuada:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Uma análise prévia de custo/benefício que integre, de forma sistemática, a previsão dos custos a suportar com o financiamento, exploração, manutenção e conservação de novos investimentos, em especial, quando executados com recurso a capital alheio de MLP, devendo ser tida em consideração a dimensão intergeracional das decisões político-financeiras;</li> <li>✓ A identificação e aplicação de medidas concretas de redução de despesa (fundamentando a sua necessidade e utilidade e adotando o instrumento da cativação das despesas) e de otimização de receita (através da atualização das taxas e preços, da fixação das taxas dos impostos municipais, bem como, sendo caso disso, do aperfeiçoamento dos processos de liquidação e cobrança), que contribuam para o restabelecimento do equilíbrio financeiro de CP.</li> </ul>
<p><b>C6.</b> Os <b>documentos de prestação de contas já refletiam, em 2015/2016, com significativa fiabilidade a situação financeira do MT</b>, em especial, <b>quanto ao passivo exigível, o mesmo não acontecendo</b>, no entanto, em 2014, <b>em que os montantes das correções efetuadas (excluindo o FAM) foi muito relevante em termos absolutos e relativos</b> (1,7 M€, que representa 33% da dívida daquela natureza apresentada no balanço).</p> <p>(Vd. Ponto 2.1.)</p>	<p><b>R7.</b> Regularização, ao nível da informação contabilística do MT, das variações patrimoniais que estavam omitidas ou incorretamente refletidas (caso não tenham sido entretanto corrigidas).</p>

#### 4. PROPOSTAS

4.1. Em face dos resultados obtidos propomos:

4.1.1. A homologação do presente relatório, nos termos do n.º 1, do art. 15º, do DL n.º 276/2007, de 31/07;

4.1.2. A remessa deste relatório, após obtenção do despacho homologatório, ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Tabuaço, 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, bem como enviar as atas dos órgãos municipais que evidenciem que foi dado conhecimento do presente relatório.

Este trabalho foi realizado pela Inspetora Teresa Cardoso, sob a coordenação da Chefe de Equipa Sónia Barbosa, que subscreve, em seu nome e da referida Inspetora, o presente relatório.