
From: Jose Antonio [mailto:jose.a.jesus@cm-tondela.pt]
Sent: 26 de abril de 2019 23:20
To: Maria do Carmo Menezes <carmomenezes@igf.gov.pt>
Cc: Alexandre Virgilio Amado <alexandreamado@igf.gov.pt>
Subject: Re: Envio para contraditório institucional - Projeto relatório auditoria Tondela Procº 2018/815

Exmo Sr Dr Alexandre Amado

Nos termos do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho e dos artigos 19º e 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da Inspeção-Geral de Finanças, aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010, de 5 de abril, do Ministro de Estado e das Finanças, publicado no Diário da República, 2ª Série, de 12 de abril, apresento a V. Exa a análise e fundamentação sobre o citado relatório, esperando o melhor acolhimento.

Agradeço o envio do projeto de relatório relativo ao Controlo de Endividamento e da situação financeira do Município de Tondela (2017).

Com a presente análise não se pretende colocar em causa as conclusões mais relevantes do relatório relativas ao endividamento e situação financeira, designadamente:

- Que no final de 2017, o Município de Tondela, cumpriu o regime relativo ao limite legal da DTOO previsto no RFALEI e na LEO.
- Que ocorreu uma evolução positiva (2014/2017) na posição do Município de Tondela face ao indicado limite, tendo aumentado a margem disponível em 10,5 ME.
- Que no final de 2017, o Município de Tondela, apresentava uma dívida de operações orçamentais, que se revela adequada ao seu quadro financeiro e a uma situação financeira equilibrada.
- Que em 2017, o Município de Tondela evidenciou uma gestão orçamental equilibrada.
- Que os documentos de prestação de contas refletiam com significativa fiabilidade a situação financeira ao nível do passivo exigível.

Contudo, permita-me que possa ser considerada a relevância da contextualização e fundamentação de uma ou outra situação descrita no Relatório, que passo a expor, e, como corolário, que seja ponderada a possibilidade de revisão da abordagem concetual e terminologia que é efetuada:

Assim:

1) Página 11/19

É referido que foram assumidos compromissos de cerca de 4,1 ME que ainda não estavam faturados, os quais num futuro próximo, agravam a despesa e o endividamento municipais.

Os compromissos são assumidos permanentemente tendo em conta o Orçamento aprovado e as alterações orçamentais; o controlo de Fundos Disponíveis; e o impacto no endividamento municipal.

O que acontece é que frequentemente existem razões de natureza administrativa, designadamente associadas à aprovação de apoios comunitários; Visto do TC; contratação pública, que criam um hiato de tempo entre a fase do compromisso e a despesa paga.

Em concreto e relativamente ao exercício de 2017, a conclusão apresentada tem a ver essencialmente com os projetos abaixo elencados. Face à diversidade de situações identificadas, agruparam-se as situações similares:

- Obras que foram sujeitas a candidatura a fundos comunitários, e que motivos diversos sofreram algum atraso no seu desenvolvimento, mas que têm financiamento a 85% aprovado;
- Obras adjudicadas no fim do ano, e por esse motivo, ainda não faturadas. De salientar que também a construção/ ampliação da ZIM do Lagedo foi posteriormente objeto de candidatura a fundos comunitários-razão que obrigou a ajustar o calendário de execução dessa obra;
- Protocolos com Associações e Freguesias (ou Uniões de Freguesias) que carecem de comprovativo de despesa efetuada para ser processada a realização e conseqüente pagamento;

Acrescento também que na referência ao agravamento de despesa e do endividamento municipal futuro, deveria ser considerado a componente de apoio comunitário, que nos casos identificados foram de 1.546459.68 euros financiados maioritariamente a 85%, sendo que as obras enquadradas no PEDU - Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano, tem uma majoração - 90%, porque, naturalmente, nos reflexos dos compromissos atuais em dívida futura tem de ser considerado a componente da origem de fundo que não vai ser suportada pelo Município.

2) Página 13/19

É referido que não obstante a significativa taxa de execução da receita prevista, verificou-se o empolamento na previsão das receitas orçamentais de 1,4 ME, através do qual o Município de Tondela criou, artificialmente, a possibilidade formal de realização e/ou existência de despesas para o pagamento das quais não existiam, de facto, disponibilidades financeiras, potenciando riscos orçamentais de valor significativo.

Se bem que seja referido depois (14/19), que o risco potencial acabou por não se concretizar ao nível da execução orçamental.

Permito-me ter uma avaliação e opinião distinta porque:

Desde logo aceitando que possam ocorrer “desvios” orçamentais, que com uma gestão previsional atenta são mitigados e ajustados nos termos legais através de alterações, como forma de limitar e condicionar riscos potenciais.

O orçamento, na sua fase de elaboração inicial, é entendido como um documento fundamental à boa gestão das finanças municipais e não como um mero documento formal para cumprimento de requisitos legais. Daí que a sua preparação, consagra os objetivos identificados no POCAL, LEO e regime financeiro e em que os itens são avaliados e ponderados caso a caso, tendo em conta a expectativa sobre o seu desenvolvimento que se tem na fase de preparação e elaboração.

De facto entre Agosto e Outubro de 2016, o cenário que se tinha sobre um conjunto de acontecimentos previsíveis para 2017, é completamente diferente daquele que se apura posteriormente e reportado a 31/12/2017.

Daí que e pretendendo-se que o Orçamento seja um documento fiável e de orientação à gestão municipal, tenha sido ajustado de forma dinâmica com 24 alterações orçamentais.

Podendo-se identificar que dessas alterações orçamentais decorrem as justificações mais relevantes para o orçamento final.

Entendo também que o conceito de Orçamento Empolado, contém uma carga negativa qualificativa de missão, porquanto ao mesmo deveria corresponder uma atuação voluntária de contrair despesa, sabendo-se de antemão que não haveria receita para a pagar e em consequência tal significaria um aumento da dívida municipal e de redução dos meios financeiros disponíveis.

Ora, tal não se enquadra no meu entendimento da função do Orçamento e a referência ao empolamento de receitas não se verifica, nem com a redução de endividamento (2014/2017), nem com o aumento significativo dos meios financeiros disponíveis; nem com a consolidação gradual do Fundo de Maneio, que o Município de Tondela tem apresentado nos últimos anos.

Pelo que saliento a objetividade da questão na diferença da previsão das receitas orçamentais entre a fase do Orçamento inicial e a fase de execução devidamente justificada pelas alterações orçamentais permitidas legalmente e oportunamente efetuadas.

Mantém-se, no entanto, uma diferença de 1,4 ME, entre a receita prevista e a liquidada que respeita essencialmente ao valor do financiamento aprovado referente às obras comprometidas e não faturadas já acima elencadas e que perfazem o valor de 1,5 ME.

3) Página 15/19

É referido que a autarquia não enquadró a elaboração do Orçamento de 2017 num quadro plurianual de programação orçamental, pese embora a indicativa pouca relevância da questão, dado não ser identificada nas conclusões e recomendações.

O Município de Tondela sabe deste enquadramento legal (RFALEI e LEO), contudo tem aguardado pela respetiva regulamentação. De acordo com as circulares da ANMP, CIR-108/2014/AG de 01/10 de 2014 reenviada na CIR82/2016/AG de 14/10/2016 e que constam como anexo do relatório do Orçamento de 2017.

4) Página 15/19

É referido que o Município de Tondela não cumpriu a redução de stock de pagamento em atraso.

O Município de Tondela não tem genericamente pagamentos em atraso a mais de 90 dias e o PMP nesse ano económico foi de 15 dias.

O que aconteceu é que a situação reportada está claramente identificada e refere-se – tal como mencionado no relatório a páginas 16/19 – a uma dívida ████████ de 14.772 euros, cujo pagamento, nos termos acordados, está condicionada a recebimentos a ter com a mesma entidade.

De facto a dívida é reconhecida, mas o seu pagamento está dependente do cumprimento do acordo no seu todo, mantendo-se ainda em 2018 o processo negocial para resolução do assunto.

O ponto de situação deste processo estava dependente de um aditamento ao contrato de concessão entre a então [REDACTED] e o município.

A fusão da [REDACTED] veio a atrasar essa circunstância.

Portanto será seguro considerar que esse não pagamento, não resultou de um acto voluntário de gestão, antes de uma consequência face ao interesse público do processo aqui explicitado. Sendo um dado factual, julgo relevante que se promova o enquadramento e justificação que lhe estão inerentes.

5) A implementação da contabilidade de custos está neste momento em fase de formação de funcionários, com integração do módulo na aplicação informática a acontecer ainda durante o corrente mês.

6) Atualização do RCI e do PG RIC encontram-se em fase de pedido de propostas, para abertura do procedimento.

Na expectativa de que os presentes comentários possam contribuir para eventual revisão concetual e explicativa do texto (reforço e reitero a necessidade de reavaliar a referência a “orçamento empolado”), não deixo de agradecer a forma empenhada e cooperante como este trabalho foi desenvolvido pela IGF.

Subscrevo-me com consideração.

Os melhores cumprimentos.
José António Jesus