

Município de Alcochete

Controlo do endividamento e da situação financeira

O Município apresentou, no último triénio, uma situação financeira equilibrada e sustentável e cumpriu o regime legal da dívida?

Relatório n.º 2018/681

Independência

InteGridade

ConFiança

PARECER:

Submeto o presente Relatório à consideração do Senhor Inspetor-Geral de Finanças, sublinhando os resultados da ação relativamente ao apuramento de elevados prazos médios de pagamento a fornecedores (256 dias) e a terceiros (370 dias),
Saliento, ainda, o desajustamento do montante da dívida de curto prazo (M€ 4,4) face à estrutura financeira do Município.
Concordo com as conclusões, recomendações e propostas que constam de fls. 20 a 23 do Relatório.

Subinspetora-Geral

Assinado de forma digital por
ANA PAULA PEREIRA COSME
FRANCO BARATA SALGUEIRO
Dados: 2018.07.02 18:09:25
+01'00'

Concordo com o presente relatório, designadamente com as conclusões e recomendações (Ponto 3.), bem como com as propostas formuladas (Ponto 4.).

À consideração superior.

Chefe de Equipa
com Direção de Projeto

MARLENE LOPES
FERNANDES
2018.07.02 15:01:41
+01'00'

DESPACHO:

Concordo.
Remeta-se a Sua Ex.^a o Secretário de Estado
do Orçamento.

Inspetor-Geral,


Digitally signed by VÍTOR
MIGUEL RODRIGUES BRAZ
Date: 2018.07.16 15:28:06
+01'00'

Relatório n.º 2018/681

Processo n.º 2017/238/A9/550

CONTROLO DO ENDIVIDAMENTO E DA SITUAÇÃO FINANCEIRA

MUNICÍPIO DE ALCOCHETE

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A presente auditoria foi realizada com a finalidade de confirmar se o Município de Alcochete (MA) cumpriu o regime legal de endividamento municipal e se apresentou uma gestão orçamental e uma situação financeira equilibrada e sustentável. De acordo com o exame efetuado e o exercício do procedimento de contraditório (vd. Anexos 1 a 11), os principais resultados são, em síntese, os seguintes:

1.1. A dívida da Autarquia de operações orçamentais (excluindo o Fundo de Apoio Municipal) diminuiu significativamente entre 2014/2016 (M€ 4,7 e 37%), passando para M€ 7,8, valor que é adequado ao seu quadro financeiro, nomeadamente, às receitas orçamentais.

No entanto, a dívida administrativa/comercial de curto prazo encontrava-se desajustada (M€ 4,4), com prazos médios de pagamento a fornecedores e a terceiros, respetivamente de 256 e 370 dias, realçando-se o facto de 97% dessa dívida estar a ser dirimida contenciosamente.

1.2. O Município de Alcochete cumpriu o limite da dívida total no final de 2016, apresentando uma taxa de utilização de 44% (M€ 7,8), tendo, de igual modo, observado o valor máximo da dívida total legalmente admissível, com uma taxa de utilização de 67%.

1.3. Entre 2014 e 2016 verificou-se um empolamento na previsão das receitas orçamentais, com reduzidas taxas de execução em termos globais (58%, 69% e 70%, respetivamente), situação que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais constantes do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais.

1.4. Naquele período, o Município não cumpriu o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial, atendendo à execução global do ano, tendo as taxas variado entre 63% e 86%, pelo que a receita disponível se revelou insuficiente para cobrir a despesa realizada e faturada mas ainda não paga.

1.5. A despesa orçamental apresentou uma elevada rigidez, com uma nula ou limitada margem de manobra ao nível da gestão financeira da Autarquia, designadamente para fazer face às despesas que, à partida, não se encontravam já “vinculadas”.

1.6. Considerando as correções efetuadas no cálculo dos fundos disponíveis, com exclusão das receitas provenientes de empréstimos para saneamento financeiro não visados pelo Tribunal de Contas, a Autarquia assumiu compromissos sem fundos disponíveis ao longo de 2016, situação suscetível de eventual responsabilidade financeira sancionatória, imputável aos eleitos locais a quem competia prevenir a ocorrência desses factos.

Porém, atendendo à alteração, a partir de 01/01/2017, do regime jurídico de responsabilidade financeira dos membros dos órgãos executivos das autarquias locais e à jurisprudência consistente do Tribunal de Contas sobre esta matéria, não se justifica a realização de diligências adicionais.

1.7. O balanço relativo ao ano de 2016 refletia com significativa fiabilidade a situação financeira do Município, pois foram efetuadas correções materialmente pouco relevantes (m€ 82) na rubrica do passivo exigível de

Dívida municipal adequada ao quadro financeiro

PMP ultrapassam largamente os parâmetros legais

Cumprimento do limite da dívida total de 2016

Empolamento na previsão das receitas orçamentais

Violação do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial

Despesas não “vinculadas”: 8%

Assunção de compromissos sem fundos disponíveis

Fiabilidade dos documentos de prestação de contas

curto prazo. É de realçar, por outro lado, a incompleta inventariação do imobilizado da Autarquia.

na rubrica do passivo exigível

1.8.A Norma de Controlo Interno não prevê quaisquer procedimentos ou controlos relacionados com as alterações decorrentes da entrada em vigor da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso e do Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais.

Fragilidades da norma de controlo interno

1.9.O Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas encontra-se desajustado face à estrutura orgânica em vigor no Município.

PGRIC desajustado

2. As principais recomendações formuladas à Câmara Municipal de Alcochete são as seguintes:

- a) Reforçar o controlo da evolução da dívida municipal, de modo a manter o seu montante em níveis adequados ao quadro financeiro da Autarquia, designadamente às receitas disponíveis e adotar medidas com vista à redução da dívida de curto prazo;
- b) Diminuir os PMP a fornecedores e a terceiros, garantindo assim o pagamento atempado das suas obrigações;
- c) Previsão rigorosa das receitas orçamentais e execução prudente do orçamento da despesa, com base na cobrança real de receitas e não apenas na sua previsão orçamental, visando a manutenção de uma gestão orçamental equilibrada e sustentável;
- d) Identificação e adoção de medidas de carácter estrutural que contribuam para uma otimização da receita municipal e para uma redução relevante das despesas que apresentam uma elevada rigidez;
- e) Implementação de procedimentos de controlo prévios ao fornecimento de bens e serviços, associados às despesas realizadas, que impeçam a assunção de compromissos sem fundos disponíveis;
- f) Conclusão do processo de inventariação da totalidade dos bens municipais, o que contribuirá para melhorar a fiabilidade dos documentos de prestação de contas;
- g) Atualização da Norma de Controlo Interno e articulação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas com a atual estrutura orgânica da Autarquia.

Principais
Recomendações

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO	3
1.1 Fundamento	3
1.2 Questões de auditoria e âmbito.....	3
1.3 Metodologia	4
1.4 Contraditório	4
2. RESULTADOS	5
2.1. Documentos de prestação de contas.....	5
2.2. Execução orçamental, LCPA, dívida e situação financeira (2014/2016)	6
2.3. Controlo do limite da DTOO (2016)	16
2.4. Alerta precoce e mecanismos de recuperação financeira	18
2.5. Controlo interno e Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas	19
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	20
4. PROPOSTAS	23
LISTA DE ANEXOS	24

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ANMP	Associação Nacional de Municípios Portugueses
CMA	Câmara Municipal de Alcochete
Cfr.	Confrontar
CP	Curto Prazo
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
DTOO	Dívida Total de Operações Orçamentais
EMLP	Empréstimos de Médio / Longo Prazos
FAM	Fundo de Apoio Municipal
FD	Fundos Disponíveis
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
LCPA	Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso
LOE	Lei do Orçamento de Estado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
M€	Milhões de euros
m€	Milhares de euros
MA	Município de Alcochete
NB	Novo Banco
NCI	Norma de Controlo Interno
PA	Pagamentos em Atraso
PGRIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
PMP	Prazo Médio de Pagamento
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
PSF	Plano de Saneamento Financeiro
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RFALEI	Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais
SIIAL	Sistema Integrado de Informação da Autarquias Locais
TC	Tribunal de Contas
VMA	Valor Máximo Admissível

1. INTRODUÇÃO

1.1 Fundamento

Em cumprimento do Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças (IGF), foi realizada uma ação de controlo no Município de Alcochete (MA), 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”, tendo por finalidade, no que respeita ao triénio 2014/2016, o/a:

1	Exame à qualidade da informação constante da prestação de contas.
2	Apreciação da evolução da gestão orçamental e da situação financeira do Município (triénio 2014/2016), incluindo, em termos genéricos, o controlo da aplicação da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA).
3	Controlo do cumprimento do regime de endividamento previsto no Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI) e na perspetiva da Lei do Orçamento de Estado (LOE), em especial no que concerne ao limite legal.
4	Verificação da posição do Município em termos dos mecanismos de recuperação financeira previstos no RFALEI.
5	Conhecimento do sistema de controlo interno instituído em relação a vários aspetos do endividamento e sua avaliação em termos de adequação e eficácia.

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

Face aos objetivos da ação de controlo, foram identificados como principais fatores de risco os seguintes:

- a) Falta de fiabilidade dos documentos de prestação de contas, com efeitos na qualidade do reporte da informação legalmente prevista e na tomada de decisão;
- b) Inadequação das práticas de gestão atendendo ao exigível equilíbrio (orçamental e financeiro) e (falta de) sustentabilidade das finanças locais;
- c) Incumprimento do regime e do limite da dívida total legalmente previstos para 2016.

1.2 Questões de auditoria e âmbito

Considerando a finalidade e os principais fatores de risco identificados, as questões de auditoria a que se pretende responder são:

Questão 1: O Município cumpriu o regime legal aplicável e, em especial, o limite da dívida total de operações orçamentais em 2016?

Questão 2: O Município apresentou, no triénio 2014-2016, uma execução orçamental e uma situação financeira equilibrada e sustentável?

O âmbito temporal da presente ação abrangeu os anos de 2014 a 2016, sem prejuízo do alargamento a períodos anteriores ou subsequentes sempre que tal se justificou, tendo o ciclo de realização decorrido

entre junho e novembro de 2017 e incidiu, essencialmente, na Divisão de Administração e Gestão de Recursos¹, do Município de Alcochete.

1.3 Metodologia

O trabalho realizado seguiu a metodologia aplicada pela IGF nas ações de controlo com idêntica finalidade e que se encontra consubstanciada no guião “Controlo do Regime Financeiro das Autarquias Locais - Municípios”, com base, principalmente, nos seguintes procedimentos de auditoria:

- a) Revisão dos saldos e registos efetuados nas principais rubricas que compõem a informação orçamental e financeira, em especial, ao nível do passivo exigível, para verificar o cumprimento dos princípios e regras contabilísticos consagrados em termos de finanças e contabilidade públicas;
- b) Controlo do cumprimento do quadro legal vigente em matéria de finanças locais, especialmente no que respeita a regras e princípios orçamentais aplicáveis às autarquias locais;
- c) Análise da evolução das principais grandezas (de acordo com a sua natureza) relevantes em matéria de dívida municipal;
- d) Análise de rácios e padrões de referência com o objetivo de concluir sobre o equilíbrio e a sustentabilidade orçamental e financeira do Município;
- e) Controlo do cumprimento do regime financeiro e do limite da dívida, atendendo ao quadro legal vigente em 2016;
- f) Apuramento de eventuais insuficiências dos dados reportados à administração central para a aferição e acompanhamento dos limites de endividamento.

Anexo 1

1.4 Contraditório

Em conformidade com o disposto no art. 12.º (princípio do contraditório) do DL n.º 276/2007, de 31/07, e dos arts. 19º, n.º 2 e 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF², em 25/05/2018, foi dado conhecimento formal ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Alcochete das principais asserções, conclusões e recomendações constantes do projeto de relatório.

Na sequência da análise da resposta recebida em 07/06/2018³, que integra o presente relatório como anexo, constatamos a sua concordância com as asserções, conclusões e com as recomendações que haviam sido explicitadas no projeto de relatório, tendo ainda sido realçada a evolução positiva ocorrida em 2017, no que respeita à dívida municipal, aos prazos médios de pagamento e à execução orçamental.

Anexo 11

¹ A estrutura orgânica da CMA não prevê departamentos.

² Aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010, de 05/04, do Ministro de Estado e das Finanças e publicado no DR, 2ª Série, de 12/04.

³ Registada como EG 2018/01495.

2. RESULTADOS

2.1. Documentos de prestação de contas

2.1.1. Fiabilidade da informação financeira

Do trabalho realizado⁴, com o propósito de aferir sobre a qualidade da informação orçamental, financeira e económica produzida, apresentada e aprovada pelo MA, resultaram as seguintes correções aos dados dos balanços de 2014 e 2016:

Figura 1 – Síntese das correções efetuadas ao balanço

COMPONENTES DO BALANÇO	CONTAS	2014		2016	
		Valor	D/C	Valor	D/C
ATIVO	4122 - Investimentos financeiros - FAM	533 586,79	D		
FUNDOS PRÓPRIOS	88/99 - Resultados			82 017,74	D
PASSIVO	221 - Fornecedores c/c			78 574,51	C
	204 - Administração Autárquica			3 443,23	C
	268126 - Devedores e credores diversos - FAM MLP	457 359,79	C		
	268126 - Devedores e credores diversos - FAM CP	76 227,00	C		

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

As correções evidenciadas no quadro anterior resultam do seguinte:

- No ano de 2014, no ativo e passivo exigível, da subscrição das unidades de participação no Fundo de Apoio Municipal (FAM)⁵, no valor total de € 533 586,79;
- Consideração, no ano de 2016, no passivo exigível de curto prazo (dívida comercial/administrativa), do montante de m€ 82, correspondente a dívida omitida apurada no âmbito do procedimento de reconciliação de saldos com entidades credoras da Autarquia.

As correções descritas foram tidas em conta na análise efetuada pela IGF, nomeadamente em termos da evolução dos balanços e da dívida municipal e, quando relevantes, noutras grandezas consideradas na abordagem efetuada.

Acresce referir que, em 2017, os Serviços de Contabilidade do MA já procederam à regularização do passivo

⁴ Que incidiu, em especial, sobre a qualidade e fiabilidade da informação financeira, tendo sido reconciliados, relativamente ao final de 2016:

- No caso da dívida financeira, [REDACTED] e a Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF). Foram reconciliados catorze empréstimos de médio e longo prazo (EMLP) em vigor à data de 31/12/2016, no montante global de € 2 966 266,30, representando 86% da totalidade dessa dívida, não se tendo verificado qualquer divergência.
- Quanto à dívida comercial/administrativa (i.e., em termos dos outros credores – v.g. fornecedores c/c, fornecedores de imobilizado de curto e médio longo prazo e outros), quinze entidades, cujos créditos totalizavam cerca de M€ 4,2 e representavam 97% da dívida refletida na prestação de contas desse ano. Refira-se, no entanto, que quatro fornecedores não integram a reconciliação, pois os seus créditos foram objeto de impugnação judicial.

⁵ Aprovado pela Lei n.º 53/2014, de 25/08. A realização das unidades de participação, de acordo com o previsto no n.º 1 do art. 19.º desse diploma, deverá ser efetuada pelos municípios em 7 anos, tendo o MA de prever uma despesa anual com ativos financeiros nos orçamentos de 2015 a 2020 de € 76 227 e no de 2021 de € 76 224,79. Refira-se que, no ano de 2015, procedemos à desagregação da dívida ao FAM em curto e médio e longo prazo, que o MA tinha contabilizado integralmente no passivo de curto prazo.

exigível de 2016⁶.

Anexo 2

2.1.2. Evolução dos balanços

2.1.2.1. As componentes dos balanços do MA, após as correções da IGF, apresentaram os seguintes valores e evolução:

Figura 2 – Evolução das componentes do balanço

DESCRIÇÃO	2014	2015	2016	VARIACÃO NO TRIÉNIO	
				Montante	%
Acréscimos e diferimentos	4 008 765,02	4 178 685,58	4 631 461,74	622 696,72	16%
Restante ativo	30 807 473,23	37 599 730,30	42 144 286,07	3 270 812,84	14%
ATIVO TOTAL	40 876 238,25	41 778 435,94	46 775 747,81	5 899 509,56	14%
Dívidas a terceiros	13 258 802,50	10 851 158,60	8 465 482,51	- 4 833 319,99	-36%
Provisões	809 250,66	811 290,66	811 290,66	2 000,00	0%
Acréscimos e diferimentos	7 930 751,74	7 739 057,35	7 723 823,46	- 206 928,28	-3%
PASSIVO TOTAL	22 038 845,30	19 401 506,81	17 000 596,83	- 5 038 248,27	-23%
Património	14 557 939,73	14 557 939,73	15 134 343,48	576 403,75	4%
Restantes fund. próprios	4 279 453,42	7 818 985,40	14 640 807,50	10 361 354,08	242%
FUND. PRÓPRIOS TOTAIS	18 837 393,15	22 376 925,13	29 775 150,98	10 937 757,83	58%

Fonte: Balanços do triénio 2014/2016 (corrigidos pela IGF)

Assistiu-se a uma evolução favorável em todas as componentes do balanço (mais 14% no ativo e 58% nos fundos próprios e menos 23% no passivo), justificada, em especial, pelos aumentos verificados nos bens do domínio público (M€ 2,8) e em resultados transitados (M€ 7,7), bem como pela diminuição da dívida a terceiros de curto prazo (M€ 3) e de médio e longo prazo (M€ 1,8).

A análise de alguns indicadores permite afirmar que:

- Diminuiu o grau de dependência do passivo exigível para financiamento do ativo (de 35% para 20%), tendo aumentado o peso dos fundos próprios (de 46% para 64%);
- O peso do passivo no ativo líquido diminuiu, situando-se, no final de 2016, em 36%, tendo, ainda, reduzido o peso das dívidas de médio e longo (passou de 23% para 19%) e de curto prazo no passivo (passou de 37% para 30%);
- O imobilizado tem sido maioritariamente financiado por capitais permanentes⁷ (68% em 2014 e 86% em 2016).

Anexos 3 e 7

2.2. Execução orçamental, LCPA, dívida e situação financeira (2014/2016)

2.2.1. Previsão e execução orçamental

2.2.1.1. No triénio de 2014/2016, as receitas previstas/cobradas e as despesas previstas/pagas tiveram a evolução expressa na figura seguinte:

⁶ Com exceção da dívida a [REDACTED] no montante de € 3 443,23, em virtude de os serviços de contabilidade terem dívidas relativas à sua exigibilidade, facto que foi comunicado ao Órgão Executivo do MA.

⁷ Ou seja, por fundos próprios e financiamentos de médio e longo prazo.

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

RUBRICAS	PREVISÃO / EXECUÇÃO (valores absolutos)						PREVISÃO / EXECUÇÃO			VARIACÃO DA EXECUÇÃO NO TRIÉNIO	
	2014		2015		2016		[%]			(%)	(pp)
	Previsão	Execução	Previsão	Execução	Previsão	Execução	2014	2015	2016		
1- Saldo Inicial	363 967	363 967	541 134	541 134	708 177	708 177	100%	100%	100%	95%	0 pp
2- Repos. não abat. nos pagamentos	7 669	16 515	16 910	1 381	17 350	534	215%	8%	3%	-97%	- 212 pp
3- Receita Corrente	12 414 326	11 369 627	13 414 096	13 804 207	13 495 543	13 709 316	92%	103%	102%	21%	10 pp
4- Despesa Corrente	17 616 810	10 570 846	17 826 117	12 103 672	18 192 184	11 853 046	60%	68%	65%	12%	5 pp
5- Receita de Capital	8 734 196	751 422	7 440 752	435 682	8 376 132	1 328 787	9%	6%	16%	77%	7 pp
6- Despesa de Capital	3 400 954	1 389 551	3 300 035	1 970 553	3 626 841	1 962 119	41%	60%	54%	41%	13 pp
7- Receita Total (1+2+3+5)	21 520 158	12 501 531	21 412 892	14 782 403	22 597 202	15 746 814	58%	69%	70%	26%	12 pp
8- Despesa Total (4+6)	21 017 764	11 960 397	21 126 152	14 074 225	21 819 025	13 815 165	57%	67%	63%	16%	6 pp

Fonte: Mapas de controlo orçamental e de fluxos de caixa

Anexo 3

A receita total disponível (incluindo o saldo orçamental transitado da gerência anterior) importou, no triénio 2014/2016, nos montantes de, respetivamente, M€ 12,5, M€ 14,8 e M€ 15,7, o que espelha um acréscimo de 26% (M€ 3,2).

Tal evolução decorreu fundamentalmente das receitas correntes⁸ (21%), destacando-se, neste âmbito, o comportamento da rubrica de impostos diretos (arrecadação de M€ 4,7 e M€ 6,2, respetivamente, em 2014 e 2016).

Realce-se, ainda, que nesse período, a Autarquia não arrecadou quaisquer receitas provenientes de empréstimos de médio e longo prazo.

A evolução da despesa total paga (16%), que passou de M€ 12 para M€ 13,8, resultou, sobretudo, do comportamento da rubrica de aquisição de bens de capital (aumento de m€ 632 e 99%).

2.2.1.2. No mesmo período, apesar da execução orçamental da receita total disponível ter uma evolução favorável, continuou a apresentar valores reduzidos (58%, 69% e 70%, respetivamente), em especial, na componente das receitas de capital (9%, 6% e 16%).

No contraditório, o Município referiu que, em 2017, a taxa de execução orçamental da receita registou uma melhoria, tendo passado para 97%.

Anexo 11

⁸ Uma vez que as receitas de capital, embora evidenciando um acréscimo de 77%, só contribuíram com m€ 577.

A situação detetada contraria o objetivo visado pelas regras previsionais do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL)⁹ e justificava a emissão de um alerta precoce por parte da Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), nos termos definidos no Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI)¹⁰, o que veio a concretizar-se.

Assim, entre 2014/2016, não foram arrecadadas, face aos valores previstos, receitas totais de, respetivamente, M€ 9, M€ 6,6 e M€ 6,9, decorrendo tal situação, sobretudo, das seguintes rubricas:

Figura 4 – Receitas previstas e não arrecadadas

RUBRICAS	2014		2015		2016	
	Verbas não executadas	Peso no desvio total	Verbas não executadas	Peso no desvio total	Verbas não executadas	Peso no desvio total
0901 - Venda de bens de investimento-terrenos	1 000 000	11%	0	0%	0	0%
12.06 - Empréstimos a MLP	7 000 000	78%	7 000 000	106%	7 000 000	102%
Total das rubricas	8 000 000	89%	7 000 000	106%	7 000 000	102%
Desvio no orçamento total	9 018 627		6 630 489		6 850 388	

Fonte: Mapas de controlo orçamental da receita

Persistiu, por isso, no período analisado, a prática reiterada e significativa de empolamento na previsão das receitas orçamentais em termos globais, o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL.

Refira-se, no entanto, que essa situação resultou, essencialmente, da recusa do visto pelo Tribunal de Contas (TC) a dois contratos de empréstimos contraídos em 25/11/2014¹¹, destinados a saneamento financeiro, no montante de M€ 7.

Essa recusa teve por fundamento, entre outros aspetos, que o valor dos contratos não podia ser superior ao montante que permitia reduzir a dívida total para um limiar correspondente ao da média das receitas dos três últimos exercícios, de acordo com a interpretação dada ao disposto nos arts. 52.º, 57.º, 58.º e 59.º do RFALEI.

2.2.1.3. Os desvios registados, no triénio 2014/2016, na execução da receita orçamental prevista, permitiam, em sede de realização das despesas, a seguinte situação:

⁹ Aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22/02, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 162/99, de 14/09, DL n.º 315/2000, de 02/12, DL n.º 84-A/2002, de 05/04, e pelo art. 104º da Lei n.º 60-A/2005, de 30/12.

¹⁰ Com efeito, de acordo com o disposto no n.º 3, do art.º 56.º, da Lei n.º 73/2013, de 03/09, que entrou em vigor em 01/01/2014, uma taxa de execução orçamental da receita inferior a 85% durante dois anos consecutivos, justificará que a DGAL comunique esse facto aos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das autarquias locais, bem como aos presidentes dos órgãos executivo e deliberativo da autarquia (mecanismo de alerta precoce).

¹¹ Cfr. Acórdão n.º 13/2015-30.OUT-1.ª S/SS, mantido pelo Acórdão n.º 11/2016-24.MAI-1S/PL do Tribunal de Contas e Decisão Sumária n.º 514/2016 do Tribunal Constitucional. Acresce referir que a decisão transitou em julgado em 12/09/2016.

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

Un: euro

RUBRICAS	EXERCÍCIOS			% DE COBERTURA DA DESPESA PREVISITA (1/2)*100		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
1 - Receita total efetivamente disponível	12 501 531	14 782 403	15 746 814			
2 - Despesa orçamental prevista	21 017 764	21 126 152	21 819 025	59%	70%	72%
Diferença (1-2)	- 8 516 233	- 6 343 749	- 6 072 211			

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

Deste modo, o MA, através do referido empolamento na previsão das receitas orçamentais, criou a possibilidade de realização e/ou existência de despesas de valor considerável para o pagamento das quais não existiam, de facto, disponibilidades financeiras, potenciando uma gestão orçamental desequilibrada.

Não obstante a melhoria verificada no triénio, o risco que decorria da prática descrita manteve-se em valores materialmente relevantes, pois importava, em 2016, em M€ 6, que correspondia a 39% da receita efetivamente disponível.

A situação pode ser explicada pelas dívidas de natureza comercial/administrativa de CP transitadas de anos anteriores, já que, segundo a informação financeira do MA, essas dívidas importaram, no início de cada um dos anos do triénio 2014/2016, em, respetivamente, M€ 7,7, M€ 7,8 e M€ 6,2.

2.2.1.4. Nos anos de 2015 e 2016, o comportamento do MA, no que se refere à regra do equilíbrio orçamental prevista no art. 40.º da Lei n.º 73/2013 (RFALEI), de 03/09, foi o seguinte:

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

Un: euro

DESCRIÇÃO		CONTROLO DO CUMPRIMENTO DA REGRA DE EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL			
		2015	2016		
		Prestação de contas	Orçamento inicial	Orçamento final	Prestação de contas
Resultado	Montante	1 139 043,77	- 5 435 699,35	- 5 216 361,35	1 336 549,74
	Percentagem	109,0%	71%	72%	111%
Conclusão	Ótica anual	Cumprimento	Violação da regra do equilíbrio orçamental	Violação da regra do equilíbrio orçamental	Cumprimento

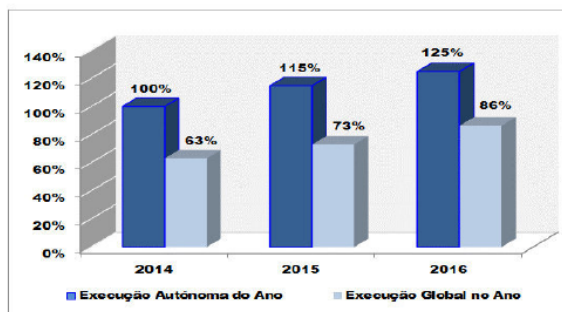
Fonte: Orçamentos e prestação de contas

A receita corrente bruta cobrada foi superior (ao nível da prestação de contas de 2015 e 2016) à despesa paga da mesma natureza acrescida das amortizações médias dos EMLP, o que evidencia o cumprimento da regra do equilíbrio orçamental prevista no RFALEI, ao contrário do que se verificou aquando da elaboração dos orçamentos inicial e final de 2016.

2.2.1.5. No que respeita à verificação do cumprimento do princípio do equilíbrio orçamental numa perspetiva substancial¹², os resultados foram os seguintes:

¹² Isto é, entrando também em consideração, entre outros aspetos, com a receita disponível e com a despesa realizada e faturada, mas ainda não paga. Acresce referir que não foram considerados montantes relativos a eventuais direitos que visam financiar eventos (em princípio, investimentos), cujas dívidas se encontram nos balanços, pois a Autarquia não tem procedido ao seu reconhecimento.

Figura 7 – Equilíbrio orçamental em sentido substancial



Fonte: Orçamentos finais e mapas de fluxos de caixa

Anexo 4

O MA não respeitou, no triénio 2014/2016, o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial atendendo à execução global do ano.

Acresce que o risco potencial referido concretizou-se quanto à execução orçamental, pois a globalidade da receita municipal, em cada um dos anos do triénio, foi insuficiente para cobrir integralmente o montante das despesas faturadas ou equivalentes (pagas e não pagas), sendo, no entanto, de salientar a evolução positiva verificada (ao nível da execução global do ano).

2.2.1.6. No triénio 2014/2016, a relação entre as disponibilidades orçamentais e as despesas obrigatórias e de compromissos já assumidos, foi a seguinte:

Figura 8 – Vinculação orçamental

DESCRIÇÃO	EXECUÇÃO		
	2014	2015	2016
1 - Despesas de carácter regular, rígido e vinculado	7 855 560	8 252 522	7 814 907
2 - Outras dívidas a terceiros de CP transitada do ano anterior	7 682 016	7 848 407	6 178 992
3 - Compromissos já assumidos	No final do exercício anterior e ainda não leturadas	0	0
	Para o exercício no final do anterior (contas 04 e 05)	826 106	568 110
4 - TOTAL (1+2+3)	16 363 682	16 669 039	14 486 181
5 - Disponibilidades orçamentais	12 501 531	14 782 403	15 746 814
6 - Diferença (5-4)	-3 862 151	-1 886 637	1 260 633
7 - Percentagem da receita não vinculada (6/5*100)	-30,9	-12,8	8,0

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

Assim, no início de qualquer dos exercícios, o valor das receitas orçamentais do MA ou uma parte significativa encontrava-se comprometida, não sendo sequer, em 2014 e 2015, suficiente para fazer face apenas às despesas certas que, em regra, se repetem em todos os exercícios e que apresentam um elevado grau de inflexibilidade.

Aliás, no triénio 2014/2016, se a Autarquia não tivesse emolado, de forma significativa, a sua previsão das receitas orçamentais não estaria em condições de elaborar orçamentos que cumprissem formalmente

o princípio do equilíbrio, por não existirem, de facto, receitas suficientes que possibilitassem sequer a previsão das despesas e dos compromissos anteriormente assumidos.

2.2.2. Lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso (perspetiva global)

2.2.2.1. O MA, no ano de 2016, cumpriu a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL prevista na Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso¹³ (LCPA), ao nível dos Fundos Disponíveis (FD), apesar de ter sido efetuada já depois do prazo legalmente definido¹⁴, com exceção do mês de novembro.

De acordo com os dados reportados à DGAL, através do Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais (SIIAL), nesse ano, os FD do MA apresentaram sempre valores positivos (€ 3 138 464 e € 2 649 347, em janeiro e dezembro de 2016, respetivamente).

2.2.2.2. Nesse ano, verificámos que o MA não assumiu compromissos sem FD, com exceção do mês de junho, no qual assumiu m€ 55 sem FD, valor que representa apenas 1,89% dos FD reportados nesse mês e que resultou da metodologia utilizada no cálculo dos FD¹⁵ e do procedimento de agendamento dos compromissos.

Da análise da conta-corrente desse mês, constatámos que a Autarquia não assumiu compromissos sem FD, após o seu cálculo e reporte à DGAL, ou seja, os seus Serviços não tinham conhecimento do incumprimento do respetivo quadro legal, não se justificando, ao nível de responsabilidade financeira, a promoção de qualquer diligência adicional.

2.2.2.3. Acresce referir que o MA, no âmbito do cálculo dos FD respeitantes ao ano de 2016, considerou incorretamente a receita de dois empréstimos para saneamento financeiro já contratualizados¹⁶, no montante de € 7 000 000, mas que não foram visados pelo TC¹⁷.

Ora, a não consideração desse montante originaria correções dos FD, resultando desse facto a assunção de compromissos sem FD em todos os meses de 2016, mostrando-se, por isso, violado o disposto no art. 5º, n.º 1, da LCPA (bem como o art. 7º, n.º 2, do DL n.º 127/2012, de 21/06), sendo esta situação suscetível, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira sancionatória, de harmonia com o previsto no art. 11º, n.º 1, da LCPA e no art. 65º, n.º 1, al. b), da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)¹⁸, imputável, neste caso, ao então Presidente da Câmara Municipal e a uma Vereadora¹⁹.

¹³ Lei n.º 8/2012, de 21/02 (com as sucessivas alterações), tendo sido estabelecidos no DL n.º 127/2012, de 21/06, os procedimentos necessários à sua aplicação e à operacionalização da prestação de informação.

¹⁴ De acordo com o respetivo decreto-lei de execução orçamental (alínea c), n.º 1 do art. 63.º do DL n.º 18/2016, de 13/04).

¹⁵ Com efeito, o cálculo dos FD abrange alguns dias do mês seguinte ao período do respetivo reporte.

¹⁶ Cfr. orientação expressa num documento elaborado pelo SATAPOCAL - Subgrupo de Apoio Técnico na Aplicação do POCAL (FAQ 3), atualizado em 30/03/2015.

¹⁷ Cfr. a nota de rodapé n.º 11 (ponto 2.2.1.2.).

¹⁸ Lei n.º 98/97, de 26/08, com as sucessivas alterações.

¹⁹ Que detinham a responsabilidade pela gestão financeira nas respetivas áreas de atuação, atribuída nos termos do Despacho n.º 32/2013, de 23/10 e do Despacho n.º 36/2013, de 17/12.

Todavia, importa ter em consideração a alteração introduzida pelo art. 248º da Lei n.º 42/2016, de 28/12, no art. 61º, n.º 2, da LOPTC, que 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. 36º do Decreto n.º 22257, de 25 de fevereiro de 1933.”²⁰

Desta alteração resulta que os titulares dos órgão 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 uma forma diferente e que restringem “(...) a extensão do âmbito dos factos financeiramente puníveis.”²¹.

Na sequência da referida alteração, a jurisprudência do TC tem sido consistente²² 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 art. 2º, n.º 2, do Código Penal, aplicável por força do art. 67º, n.º 4, da LOPTC.

Afirma-se, aliás, expressamente²³, que as condutas, anteriores à entrada em vigor da alteração referida (01/01/2017) “(...)”, 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.

Face ao exposto, não se justifica a realização de diligências adicionais sobre esta matéria.

Anexo 5

2.2.2.4. No tocante aos pagamentos em atraso (PA), verificou-se uma redução continuada ao longo do período 2014-2017, tendo passado de € 6 873 129,76 para € 2 516 518,28, de acordo com a consulta efetuada ao SIIL, o que corresponde a uma variação de € 4 356 611,48.

2.2.3. Dívida municipal e apreciação da situação financeira

2.2.3.1. A dívida global de operações orçamentais do MA, incluindo as correções efetuadas pela IGF (cfr. item

²⁰ 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.”.

²¹ Acórdão n.º 7/2017 – 3ª Secção – PL.

²² Ainda que com uma classificação e enquadramento divergente destes novos elementos, pois, por exemplo, no Acórdão n.º 7/2017 – 3ª Secção – PL, são considerados 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 os responsáveis autárquicos a que aludimos.

²³ Acórdão n.º 7/2017 – 3ª Secção – PL.

2.1.1.), importava, nos anos de 2014/2016, nos seguintes montantes:

Figura 9 – Composição e evolução da dívida corrigida pela IGF

Un: euro

DESCRIÇÃO		EXERCÍCIOS			VARIAÇÃO 2014/2016	
		2014	2015	2016	Montante	%
Dívida financeira	EMLP	4 650 480	3 977 537	3 437 463	- 1 213 017	-26,1%
	ECP	0	0	0	0	-
	Locação financeira	0	0	0	0	-
Subtotal		4 650 480	3 977 537	3 437 463	- 1 213 017	-26,1%
Outras dívidas a terceiros	FAM	533 587	457 360	381 133	- 152 454	-28,6%
	Outras	7 848 407	6 178 992	4 400 236	- 3 448 170	-43,9%
	Subtotal	8 381 993	6 636 352	4 781 369	- 3 600 624	-43,0%
Total geral		13 032 474	10 613 889	8 218 832	- 4 813 641	-36,9%
Total parcial (exceto FAM)		12 498 887	10 156 530	7 837 699	- 4 661 187	-37,3%

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 6

Assim, a dívida global de operações orçamentais, com exclusão do FAM, diminuiu significativamente (M€ 4,7 e 37%), tendo passado de € 12 498 887 para € 7 837 699, em resultado, quer da diminuição da dívida financeira (26%), quer do decréscimo das “outras dívidas a terceiros” (44%).

No âmbito do exercício do direito de contraditório, o Município acrescentou que, entre 2016 e 2017, a dívida manteve a trajetória de diminuição, tendo passado para M€ 7,2 (com exclusão do FAM).

Na análise desta dívida, constata-se que, em 2016, o peso da dívida comercial/administrativa de curto prazo é de 56%²⁴, superior ao da dívida financeira, sendo de referir ainda que nas contas “Fornecedores”, “Administração autárquica” e “Outros credores”, estão reconhecidas as dívidas à [REDACTED] à empresa [REDACTED] o montante global de € 4 259 245,47, que se encontram a ser dirimidas contenciosamente²⁵.

Em sede de contraditório, o Município referiu que, no final de 2017, o peso da dívida comercial de curto prazo na dívida total se mantinha em 56%, tendo, entretanto, sido paga a dívida [REDACTED]

Anexo 11

Acresce realçar que o MA tem registado na *conta 2921 – Provisões para riscos e encargos - Processos judiciais em curso*, o montante de € 811 290,86 (que não integra a dívida municipal), inerente às indemnizações ou encargos que prevê suportar com esses processos, o qual poderá vir a revelar-se insuficiente face ao montante em litígio.

A dívida da Autarquia importava, no final de 2016, num valor adequado ao seu quadro financeiro,

²⁴ Não incluindo a parcela do FAM exigível a curto prazo.

²⁵ Esta situação encontra-se mencionada na página 41 do Relatório de Gestão de 2016 do MA.

nomeadamente às receitas orçamentais, sendo de referir o seguinte, relativamente ao triénio:

- a) A receita total disponível em cada exercício (sem passivos financeiros) era suficiente para cobrir toda a dívida municipal, excluindo o FAM (a taxa de cobertura passou de 100% para 201%);
- b) A dívida municipal *per capita* diminuiu (de € 670 para € 412);
- c) O período de recuperação da dívida municipal²⁶, tendo em conta as receitas próprias regulares, era de 7 meses em 2016 (tendo decrescido 6 meses no triénio), resultado que se agrava caso se expurgue ao valor dessas receitas o das despesas rígidas e vinculadas (15 meses, ou seja, menos 21 meses do que em 2014).

Refira-se, além disso, que o peso da dívida de médio e longo prazo (apenas de natureza financeira) na dívida total evidenciou um crescimento de 6 pp, passando para 42%, apesar da sua diminuição em termos absolutos.

Anexo 7 (indicadores 26, 28, 29 e 32)

2.2.3.2. A evolução, entre 2014/2016, da relação entre o saldo final de operações orçamentais e as outras dívidas a terceiros, originariamente de curto prazo (CP) foi a que se evidencia na figura seguinte:

Figura 10 – Saldos reais de operações orçamentais

DESCRICÇÃO	2014	2015	2016
1 - Saldo final de operações orçamentais	541 134	708 177	1 931 649
2 - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP (exceto OT)	7 848 407	6 178 992	4 400 236
Diferença A (1-2)	- 7 307 273	- 5 470 815	- 2 468 587

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

O MA apresentou, no período em análise, sistemáticos e relevantes saldos reais negativos de operações orçamentais, o que evidencia e confirma, não obstante a evolução positiva ocorrida no triénio (diminuição de M€ 4,8), a falta de capacidade para efetuar tempestivamente o pagamento das “outras dívidas a terceiros”, com a transferência de dívida assumida que devia ser paga por um dado orçamento anual para os subsequentes.

2.2.3.3. Os prazos médios de pagamento (PMP) a terceiros (IGF)²⁷ e a fornecedores (DGAL)²⁸ evoluíram, no triénio de 2014/2016, da seguinte forma:

²⁶ Resulta da estimativa do número de anos em que a Autarquia é capaz de pagar as suas dívidas com base num conjunto de receitas próprias regulares, abatidas ou não de algumas despesas rígidas e vinculadas (pessoal, juros de EMLP e *leasing*), admitindo alguma estabilidade nas grandezas consideradas.

²⁷ A IGF efetua o apuramento do PMP a terceiros (e não apenas a fornecedores/empreiteiros) com base numa metodologia distinta da que decorre da Resolução de Conselho de Ministros (RCM) n.º 34/2008, publicada no DR, I Série, de 22/02.

²⁸ Calculado com base na RCM referida na nota anterior, após a alteração introduzida pelo Despacho n.º 9870/2009, de 6/04, do Ministro de Estado e das Finanças, publicado no DR, II Série, de 13/04.

Figura 11 – Prazos médios de pagamento

INDICADORES		2014	2015	2016	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
IGF	Prazo médio de pagamento a terceiros	688	497	370	-318
	Prazo médio de pagamento a terceiros (incluindo aquisições em locação financeira)	688	497	370	-318
	Prazo médio de pagamento de imobilizado	745	411	62	-682
DGAL	Prazo médio de pagamento a fornecedores (RCM n.º 34/2008)	616	528	256	-360

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

Assim, ao longo do referido período, o PMP a terceiros diminuiu 318 dias, situando-se, ainda assim, em 370 dias, enquanto o PMP a fornecedores decresceu 360 dias, passando para 256 dias²⁹, valores que, num caso e noutro, se afiguram muito elevados.

No contraditório, o Município acrescentou que o PMP a fornecedores diminuiu significativamente, tendo passado para 59 dias, em 2017.

Anexo 11

Deste modo, constata-se uma evolução positiva, mas o PMP, no final de 2016, continua a ultrapassar largamente os parâmetros legalmente previstos³⁰.

Importa salientar que o cálculo desses indicadores decorre dos valores registados em outras dívidas a terceiros de curto prazo, os quais incluem incorretamente pagamentos em atraso objeto de impugnação judicial, face ao disposto no n.º 2 do art. 4.º do DL n.º 127/2012, de 21/06.

Com efeito, entendemos que essa dívida litigiosa devia ser reconhecida em “Provisões - processos judiciais em curso”, a qual seria posteriormente reconhecida nas respetivas contas da dívida comercial de curto prazo, assim que houvesse uma decisão transitada em julgado.

2.2.3.4. Da análise à situação financeira de CP da Autarquia com base na informação patrimonial resulta, quanto aos indicadores de liquidez³¹, o seguinte:

²⁹ Dados reportados pela autarquia local através do SIAL, extraídos em 26/04/2017.

³⁰ No Código dos Contratos Públicos (aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29/01, e alterado, designadamente, pela Lei n.º 3/2010, de 27/04) prevê-se, nos seus 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).

³¹ Que se destinam a medir a capacidade da entidade para solver atempadamente os seus compromissos de CP.

Figura 12 – Indicadores de liquidez

INDICADORES	2014	2015	2016	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
Liquidez geral	20%	30%	69%	48,48 pp
Liquidez reduzida	17%	27%	63%	46,53 pp
Liquidez imediata	10%	15%	42%	32,34 pp

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 7 (indicadores financeiros 1, 2 e 3)

Os indicadores de liquidez apresentam, em todos os anos indicados, resultados aquém dos parâmetros de referência para uma situação de equilíbrio financeiro de curto prazo, mostrando-se sistematicamente desrespeitada a regra do equilíbrio financeiro mínimo³².

De facto, apesar de alguma melhoria ocorrida no triénio, não existe, em qualquer dos exercícios, ajustamento entre as dívidas de CP e a correspondente liquidez do ativo, em especial das disponibilidades, situação que se repercute negativamente sobre a capacidade da Autarquia para cumprir atempadamente os seus compromissos dessa natureza.

Importa ainda salientar que o desequilíbrio financeiro de curto prazo levou a que os credores da Autarquia (fornecedores/empreiteiros) tenham liquidado juros de mora, entre 2014/2016, de, pelo menos, m€ 778, tendo sido pagos m€ 169,6 e estando ainda em dívida, no final do último ano indicado, cerca de m€ 602.

2.3. Controlo do limite da DTOO (2016)

2.3.1. Apuramento e controlo do limite

O limite da dívida total de operações orçamentais (DTOO), previsto no RFALEI³³, apurado pela IGF e coincidente com o divulgado pela DGAL, correspondeu a:

Figura 13 – Limite da dívida total de operações orçamentais

Un: euro

ANOS	BASE DE CÁLCULO				LIMITE LEGAL DA DT DE 2016
	RECEITA CORRENTE COBRADA LÍQUIDA				
	Município	SM/SIM	Eliminação de eventual duplicação	Média a considerar	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=[(2)+(4)] / 3	(6)=(5) x 1,5
2013	10 885 016	0	0		
2014	11 253 116	0	0	11 918 804	17 878 206
2015	13 618 280	0	0		

Fonte: Documentos de prestação de contas e SIAL

³² 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 legalmente consagrado.

³³ Cfr. arts. 52º a 54º da Lei n.º 73/2013, de 03/09 (o regime relativo ao limite de endividamento de 2016 também decorre dos arts. 55º e 62º da LOE desse ano).

O perímetro das entidades relevantes para o limite legal da DTOO³⁴ e a respetiva percentagem de imputação são os seguintes:

Figura 14 – Entidades relevantes para efeitos do limite da DTOO

IDENTIFICAÇÃO	IMPUTÁVEL AO MUNICÍPIO	
	SIM/NÃO	%
MUNICÍPIO DE ALCOCHETE	SIM	100,00%
[REDACTED]	SIM	1,51%
[REDACTED]	SIM	3,20%
[REDACTED]	SIM	0,55%
[REDACTED]	SIM	3,76%

Fonte: Documentos de prestação de contas e SIAL

Em 2016, o MA, em termos do cumprimento do regime legal relativo ao limite da DTOO, apresentou a seguinte situação:

Figura 15 – Controlo do limite da DTOO

DESCRIÇÃO	RFALEI - DÍVIDA TOTAL DE OPERAÇÕES ORÇAMENTAIS (DTOO) DE 2016					
	LIMITE LEGAL E VALOR MÁXIMO ADMISSÍVEL (VMA)			DTOO EM 31/12	% DE UTILIZAÇÃO	
	Limite legal (art. 52º, nº 1)	DT em 1/01	VMA (art. 52º, nº 3, b))		Limite legal	VMA
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-[(2)-(3)]*20%	(5)	(6)=(5)/(2)	(7)=(5)/(4)
DGAL	17 878 206	10 162 839	11 705 912	7 760 756	43%	66%
IGF	17 878 206	10 162 839	11 705 912	7 843 161	44%	67%

Fonte: Documentos de prestação de contas das entidades relevantes e SIAL

Independentemente das ligeiras diferenças que resultam dos apuramentos da DGAL e da IGF, a Autarquia cumpriu o regime previsto no RFALEI, com taxas de utilização do:

- Correspondente limite legal³⁵ de 43% e 44%;
- Valor máximo admissível para o exercício (VMA)³⁶ de 66% e 67%.

Refira-se ainda que a DTOO, considerada para efeitos do respetivo limite legal, teve uma evolução positiva, pois diminuiu cerca de M€ 2,3 entre o início e o final de 2016.

Anexo 8

2.3.2. Controlo da informação prestada à DGAL

O MA 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.

Constatámos ainda que os dados reportados refletiam, com significativa fiabilidade, a sua situação nesta

³⁴ Cfr. art. 54º do RFALEI.

³⁵ Consagrado no art. 52º, em especial, n.ºs 1 e 2, do RFALEI.

³⁶ Que decorre do disposto no art. 52º, n.ºs 1 e 3, al. b), do RFALEI, ou seja, atendendo a que o Município cumpria, no início do ano, o limite legal, a DTOO relevante neste contexto só podia aumentar, ao longo do exercício, o montante correspondente a 20% da margem existente no início do mesmo.

matéria, pois a diferença apurada resulta, fundamentalmente, da correção decorrente da circularização/reconciliação de saldos de terceiros efetuada pela IGF (mais m€ 82):

Figura 16 – Diferença apurada no reporte da DTOO (DGAL / IGF)

Un: euro

DESCRIÇÃO	DÍVIDA TOTAL		VARIACÃO
	01/01/2016	31/12/2016	
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)
1 - DGAL	10 162 838,79	7 760 756,01	- 2 402 082,78
2 - IGF	10 162 838,79	7 843 161,49	- 2 319 677,30
Diferença IGF / DGAL (2-1)	0,00	82 405,48	82 405,48

Fonte: Dados extraídos do SIAL e auditoria da IGF

Neste âmbito, saliente-se que não considerámos a [REDACTED] como entidade relevante (dívidas de € 290,81 e € 375,13, reportadas a 01/01/2016 e 31/12/2016, respetivamente)³⁷, na medida em que, da análise conjunta da alínea b), do n.º 1 e n.º 2 do art. 54.º do RFALEI, apesar de ser uma entidade associativa municipal, não prossegue diretamente as atribuições e competências dos municípios, pois tem como fim geral a promoção, defesa, dignificação e representação do Poder Local, de acordo com o art. 2.º dos seus estatutos.

2.4. Alerta precoce e mecanismos de recuperação financeira

2.4.1. No final de 2016, face aos parâmetros estabelecidos no RFALEI³⁸, a situação do MA, em termos de alerta precoce, era a seguinte:

Figura 17 – Mecanismos de alerta precoce

INDICADORES			SITUAÇÃO FINAL DE 2016	ALERTA PRECOCE (Padrões legais de referência)	
1	Divida total (DT) de operações orçamentais no final de 2016 (Município + entidades relevantes)		0,66	[1 ; 1,5] (art. 56º, n.º 1)	
	Média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores a 2016			=> 1,5 (art. 56º, n.º 2)	
2	Taxa de execução da receita orçamental	2015	68%	< 85% (art. 56º, n.º 3)	X
		2016			

Fonte: Dados extraídos do SIAL e auditoria da IGF

De acordo com as condições legalmente previstas, a situação financeira do MA justificava a emissão de um alerta precoce pela DGAL, que promoveu o conhecimento da situação³⁹ prevista no n.º 3, art.º 56º do

³⁷ Também não considerámos [REDACTED] tinha uma participação direta e indireta, através de [REDACTED] pois essa entidade foi extinta em 17/05/2017, de acordo com consulta efetuada no Portal da Justiça.

³⁸ Cfr. art. 56.º do RFALEI.

³⁹ Informação técnica n.º I-000945.2016/DCAF, de 12/06/2017, com despacho do Secretário de Estado das Autarquias Locais, de 23/06/2017.

RFALEI (execução da receita inferior a 85% da receita prevista durante dois anos consecutivos) aos destinatários identificados, conforme decorre igualmente do *output* do SIAL “Ficha do Município”.

Anexo 9

2.4.2. Ao nível dos mecanismos de recuperação financeira previstos no RFALEI, atendendo aos parâmetros legalmente estabelecidos, no final de 2016, o MA encontrava-se na seguinte situação:

Figura 18 – Mecanismos de recuperação financeira

INDICADORES	SITUAÇÃO FINAL DE 2016	MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA (Padrões legais de referência)	
		Saneamento financeiro	Recuperação financeira municipal
1 DT - Stock de EMLP (ambos no final de 2016) (Município + entidades relevantes) Média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores a 2016	0,37	> 0,75 (art. 58º, n.º 1, b))	
2 Divida total (DT) de operações orçamentais no final de 2016 (Município + entidades relevantes) Média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores a 2016	0,66	[1 ; 1,5] (art. 58º, n.º 2) [1,5 ; 2,25] (art. 58º, n.º 1, a)) [2,25 ; 3] (art. 58º, n.º 3)	> 3 (art. 81º, n.º 2)

Fonte: Dados extraídos do SIAL e auditoria da IGF

Anexo 9

Os valores apurados evidenciam que o MA não necessitava de contrair empréstimos para saneamento financeiro, nem se encontrava numa situação de rutura financeira que o obrigasse a recorrer ao mecanismo de recuperação financeira legalmente previsto (FAM).

2.5. Controlo interno e Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

2.5.1. O MA aprovou e tem em vigor:

- Uma Norma de Controlo Interno (NCI)⁴⁰, que integra um conjunto de preceitos relacionados com os princípios e regras orçamentais e contabilísticos, disponibilidades, receitas, despesas, reconciliações, contratação pública, imobilizado, documentos previsionais e prestação de contas;
- Um PGRCIC⁴¹, que foi objeto de apreciação no Relatório n.º 2016/1364, elaborado pela IGF, onde foram especificadas algumas fragilidades, nomeadamente, a falta de aprovação de um relatório de execução anual e o desajustamento face à estrutura orgânica do MA.

Não obstante a sua recente revisão, a NCI não foi objeto de qualquer modificação, de modo a garantir a sua adequação, designadamente, com a LCPA e o RFALEI.

Acresce que, na atual estrutura orgânica da Autarquia⁴², não está prevista a existência de um serviço específico ou elemento responsável pela função de controlo interno.

⁴⁰ Aprovada pela CMA na reunião de 07/12/2016.

⁴¹ Aprovado na reunião da CMA de 01/09/2010.

⁴² O Regulamento da Organização dos Serviços Municipais encontra-se publicado no DR, II Série, n.º 70, de 10/04/2015.

2.5.2. Do trabalho de campo realizado⁴³ resultaram algumas fragilidades no âmbito do sistema de controlo interno e dos procedimentos contabilísticos, de que salientamos as seguintes:

- a) Não se encontra inventariada, ao nível do domínio público, a totalidade dos bens do ativo imobilizado do Município;
- b) Não consagração, de forma integrada e sistemática, de procedimentos específicos e objetivos de controlo interno em matéria de recolha de informação a reportar à DGAL e de acompanhamento da dívida total de operações orçamentais do Município.

Anexo 10

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Face ao exposto, as principais conclusões e as recomendações dirigidas à Câmara Municipal de Alcochete, são as seguintes:

Conclusão		Ponto do relatório	Recomendação	
C1	No triénio de 2014/2016, a dívida total de operações orçamentais teve uma evolução favorável (menos M€ 4,7 e 37%), passando para M€ 7,8 e evidenciou, no final de 2016, um valor adequado ao seu quadro financeiro, nomeadamente, às receitas orçamentais.	2.2.3.	R1	Reforçar os mecanismos de controlo da evolução da dívida, de modo a manter o seu montante em níveis adequados ao quadro financeiro da Autarquia, nomeadamente às receitas disponíveis, ou seja, após a dedução das despesas fixas e rígidas e adotar medidas com vista à redução da dívida de Curto Prazo.
	No entanto, a dívida administrativa/comercial de curto prazo encontrava-se desajustada, no final de 2016, representando 56% da dívida total, com um PMP a fornecedores e a terceiros, respetivamente de 256 e 370 dias, embora 97% dessa dívida esteja a ser dirimida contenciosamente.		R2	Promover a redução dos Prazos Médios de Pagamento a fornecedores e a terceiros, através de uma gestão rigorosa da antiguidade dos créditos, garantindo, assim, o pagamento atempado das suas obrigações.
C2	O MA cumpriu o limite legal da Dívida Total de 2016, apresentando uma dívida total de operações orçamentais de € 7 843 161 (taxa de utilização de 44%), bem como o valor máximo legalmente admissível (€ 11 705 912) pois diminuiu a Dívida Total, que	2.3.1.		

⁴³ Em especial através da utilização de questionários e da realização de testes de conformidade e substantivos.

Conclusão		Ponto do relatório	Recomendação	
	passou de € 10 162 839 para € 7 843 161 (taxa de utilização do VMA de 67%).			
C3	<p>Apesar do grau de execução orçamental da receita total disponível ter aumentado de 58% para 70%, continua a apresentar um valor reduzido, o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL.</p> <p>No entanto, é de realçar que a reduzida execução orçamental foi causada, em especial, pela inscrição de dois EMLP (M€ 7), cuja receita não se veio a concretizar, face à recusa do visto pelo Tribunal de Contas.</p>	2.2.1.2	R3	Previsão rigorosa das receitas orçamentais, fundamentando adequadamente todas as rubricas que apresentam elevada probabilidade de cobrança e execução prudente do orçamento da despesa, de modo a garantir um efetivo equilíbrio orçamental e, conseqüentemente, o pagamento atempado dos compromissos assumidos.
C4	Nos anos de 2015 e 2016, ao nível da prestação de contas, a receita corrente bruta cobrada foi superior à despesa paga da mesma natureza acrescida das amortizações médias dos EMLP, o que evidencia o cumprimento da regra do equilíbrio orçamental, contrariamente ao ocorrido aquando da elaboração do orçamento inicial e final de 2016.	2.2.1.4	R4	Elaboração rigorosa dos orçamentos, quer inicial, quer final, de modo a que as receitas correntes brutas sejam superiores à despesa da mesma natureza, acrescida das amortizações médias dos EMLP.
C5	No triénio 2014/2016, o MA não respeitou o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial, atendendo à execução global do ano (taxa de 86% em 2016).	2.2.1.5	R5	Previsão da receita efetivamente disponível, de forma a cobrir as despesas pagas e as faturadas por pagar, como garantia do cumprimento do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial e obviar à existência de pagamentos em atraso e de PMP muito elevados.
C6	O MA apresentava uma elevada rigidez das despesas orçamentais, com uma limitada margem de manobra para	2.2.1.6.	R6	Identificação e adoção de medidas de carácter estrutural que contribuam para uma otimização da receita municipal e

	Conclusão	Ponto do relatório	Recomendação
	fazer face às demais despesas municipais que, à partida, não se encontravam já “vinculadas” (apenas 8% em 2016).		para uma redução relevante das despesas que apresentam uma elevada rigidez.
C7	<p>O MA assumiu compromissos sem Fundos Disponíveis (a título exemplificativo, M€ 3,9, em janeiro de 2016).</p> <p>Esta ilegalidade era suscetível de relevar responsabilidade financeira sancionatória, embora a alteração, a partir de 01/01/2017, do regime de responsabilidade financeira dos membros dos órgãos executivos das autarquias locais e a jurisprudência consistente do TC sobre esta matéria, tenham afastado a possibilidade de sancionamento.</p>	2.2.2.1. a 2.2.2.3.	R7 Exigência de que a verificação da existência de fundos disponíveis seja efetuada, salvo nas exceções legalmente previstas, antes do fornecimento dos bens e serviços subjacentes às despesas realizadas, pelos trabalhadores/dirigentes responsáveis, de forma a impedir a assunção de compromissos sem fundos disponíveis.
C8	O Município manteve pagamentos em atraso, que, no final de 2017, ascendiam a M€ 2,5.	2.2.2.4.	R8 Reforço dos mecanismos de controlo orçamental com vista à efetiva redução dos pagamentos em atraso até à sua total eliminação.
C9	Apesar da significativa fiabilidade do balanço do MA, de 2016, permanecem algumas fragilidades ao nível dos procedimentos contabilísticos, designadamente, a incompleta inventariação do imobilizado da Autarquia que afetam a imagem da entidade .	2.1.1. e 2.5.2.	R9 Conclusão do processo de inventariação da totalidade dos bens municipais, através da afetação dos meios e recursos necessários, com vista a garantir a fiabilidade dos documentos de prestação de contas.

Conclusão		Ponto do relatório	Recomendação	
C10	A NCI em vigor na Autarquia não prevê quaisquer procedimentos ou controlos relacionados com as alterações legislativas em vigor para a área financeira. O PGRIC encontra-se desajustado face à atual estrutura orgânica do Município.	2.5.	R10	Atualização da Norma de Controlo Interno de forma a ultrapassar as fragilidades identificadas e assegurar a articulação entre o PGRIC e a estrutura orgânica do Município.

4. PROPOSTAS

Face ao que ficou relatado e ao teor das conclusões e recomendações antecedentes, formulam-se as seguintes propostas:

4.1. O envio do presente relatório e anexos a Sua Exa. o Secretário de Estado do Orçamento, com sugestão de encaminhamento para o Senhor Secretário de Estado das Autarquias Locais, nos termos do n.º 1, do art.º 15º do DL n.º 276/2007, de 31/07;

4.2. O envio do presente relatório e respetivos anexos, após homologação, ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Alcochete, com menção expressa de dar conhecimento dos mesmos aos restantes membros da Câmara Municipal e de remeter cópia à Assembleia Municipal, nos termos previstos na alínea o), do n.º 2, do art. 35º da Lei n.º 75/2013, de 12/09;

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

O presente trabalho foi realizado pela equipa constituída pelo Inspetor Fernando Raposo e pela Chefe de Equipa Helena Fonseca, que a coordenou, com Direção de Projeto de Marlene Fernandes.

À consideração superior.

O Inspetor

FERNANDO CARLOS
SILVESTRE RAPOSO
2018.07.02 12:30:43 +01'00'

Chefe de Equipa

MARIA HELENA AMARAL
FONSECA
2018.07.02 12:38:20
+01'00'

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1	Objetivos e metodologia
Anexo 2	Resumo da reconciliação de fornecedores e empreiteiros
Anexo 3	Evolução dos balanços e resumo da execução orçamental (2014/2016)
Anexo 4	Controlo do equilíbrio orçamental em sentido substancial
Anexo 5	Fundos disponíveis e compromissos assumidos em 2016 (MA e IGF)
Anexo 6	Evolução da dívida municipal
Anexo 7	Indicadores orçamentais e financeiros
Anexo 8	Controlo e síntese da evolução da dívida total (IGF/DGAL)
Anexo 9	Mecanismos de alerta precoce e de recuperação financeira municipal
Anexo 10	Fragilidades no sistema de controlo interno
Anexo 11	Contraditório institucional