



AUTORIDADE DE AUDITORIA

Auditoria ao Município de Belmonte

O Município de Belmonte cumpriu, em 2022, o regime legal de endividamento e evidenciou uma gestão orçamental e financeira equilibrada?

Relatório n.º 80/2023

Setembro de 2023

Proc. n.º 2023/309/A10/457

1930
A DÉCADA DO CENTENÁRIO
2030

Inspeção-Geral de Finanças
Autoridade de Auditoria





igf.gov.pt

FICHA TÉCNICA

Coordenação da ação

Diretora Operacional

Paula Idalina Duarte

Equipa de auditoria

Inspetora

Andrea Saldanha

Homologação / Despacho

Despacho

Concordo.
Submeta-se à consideração de Sua Exa. a Secretária de Estado do Orçamento, com sugestão de encaminhamento a Sua Exa. o Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território.

O Inspetor-GeralAntónio Manuel Pinto
Ferreira dos Santos
2023.09.14 18:44:30 +01'00'

Parecer

Concordo. Submeto o presente Relatório e anexos à consideração do Senhor Inspetor Geral de Finanças, tendo em vista o seu envio a Sua Exa. a Secretária de Estado do Orçamento, com sugestão de reencaminhamento para o Gabinete de Sua Exa. o Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território. Sublinho que, no âmbito da auditoria ao Município de Belmonte, foi elaborada a Inf. n.º 559/2023, que integra a apreciação e o enquadramento jurídico dos factos relevantes em matéria de responsabilização financeira.

Subinspetora-Geral

ANA PAULA PEREIRA COSME
FRANCO BARATA SALGUEIRO
2023.09.14 18:12:42 +01'00'

Parecer

Concordo, salientando o seguinte:

O MB cumpriu, no final de 2022, o regime legal da dívida total de operações orçamentais, no entanto, a respetiva prestação de informação à Direção-Geral das Autarquias Locais não foi efetuada de forma tempestiva e apresentava algumas fragilidades.

Os documentos de prestação de contas de 2022 não refletiam, com total fiabilidade, a situação orçamental e financeira do MB, verificando-se, ainda, que o SNC-AP não foi integralmente cumprido.

Foram atribuídos subsídios à exploração à empresa municipal sem a prévia celebração do exigível contrato-programa, situação suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória.

Inspetora de Finanças
Diretora
(em substituição)

Paula Idalina Garcia Duarte
2023.09.14 17:16:33
+01'00'

Auditoria ao Município de Belmonte

SUMÁRIO EXECUTIVO

A presente auditoria foi realizada com a finalidade de concluir sobre o cumprimento, pelo Município de Belmonte (MB) do regime legal de endividamento municipal, em 2022, e sobre o equilíbrio e sustentabilidade da gestão orçamental e financeira no triénio 2020/2022. Do exame efetuado e do exercício do procedimento de contraditório (vd. Anexo 10), obteve-se as principais conclusões e recomendações seguintes:

1. Principais conclusões

Apoios financeiros à EMPDS, EM sem sustentação legal: 32 mil euros	1.1. Em 2021, o Município de Belmonte concedeu apoios financeiros à Empresa Municipal de Promoção e Desenvolvimento Social do Concelho de Belmonte, EM (EMPDS, EM), no valor de 32 mil euros, que consubstanciam subsídios à exploração, sem que tenha sido celebrado o exigível contrato-programa, situação passível de integrar ilícitos financeiros de natureza sancionatória.
Falta de fiabilidade dos documentos de prestação de contas, correções, para mais, de 180 mil euros	1.2. Os documentos de prestação de contas não refletiam, com total fiabilidade, a sua situação orçamental e financeira, em especial no passivo exigível no ano de 2022, tendo sido efetuadas correções que ascenderam a 180 mil euros. A auditoria evidenciou ainda a falta de cumprimento integral do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP), designadamente, das Normas de Contabilidade Pública (NCP) 4, 26 e 27.
Cumprimento do limite legal de endividamento (margem de 105 mil euros)	1.3. O MB cumpriu, no final de 2022, o regime da dívida total de operações orçamentais (DToo), com uma margem de endividamento de cerca de 105 mil euros, embora não tenha dado cumprimento tempestivo à obrigação de prestação periódica de informação à Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL).
Empolamento orçamental (sobreevaliação de 1,4 M€)	1.4. Entre 2020/2022, o MB evidenciou uma prática, ainda que decrescente, de sobreavaliação na previsão das receitas orçamentais, potenciando uma gestão orçamental desequilibrada, verificando-se que, apesar da diminuição deste risco, o empolamento atingiu, no final de 2022, um valor materialmente relevante (1,4 M€).

**Situação financeira
desequilibrada apesar da
redução da dívida**

1.5. Em 2022, não obstante a evolução global positiva ocorrida face a 2020, a dívida da Autarquia apresentava-se desadequada face ao seu quadro financeiro, com uma estrutura que se repercute e condiciona a gestão orçamental dos exercícios futuros, dado o peso muito significativo da dívida de médio e longo prazo na dívida total (83%).

**Incumprimento do
Regime geral de
prevenção da corrupção**

1.6. O Município não cumpre o Regime geral de prevenção da corrupção, verificando-se que, à data da realização da auditoria, a Norma de Controlo Interno e o Plano de Prevenção dos Riscos de Gestão, incluindo os de Corrupção e Infrações Conexas, ainda não tinham sido atualizados, não tinha sido elaborado o Código de ética e de conduta, nem um programa de formação interna e não foi designado o responsável pelo cumprimento normativo.

2. Recomendações

**Principais
recomendações dirigidas
ao Presidente da Câmara
Municipal**

- a) Assegurar a celebração obrigatória de contratos-programa anuais necessários à fundamentação legal da atribuição de apoios financeiros às empresas locais;
- b) Promover a adoção de procedimentos que garantam o cumprimento do SNC-AP, em especial, a observância das disposições estabelecidas pelas NCP 4, 26 e 27;
- c) Proceder à definição e aperfeiçoamento dos procedimentos de identificação das entidades relevantes para o cálculo do limite legal de endividamento e para a prestação de informação rigorosa e tempestiva à DGAL;
- d) Elaborar orçamentos de receita rigorosos, que incluam apenas as rubricas que apresentem um elevado grau de probabilidade em termos de cobrança efetiva, assegurando que a execução dos orçamentos da despesa se baseia na cobrança real das receitas e não na sua mera previsão orçamental.
- e) Garantir o controlo rigoroso da assunção de nova dívida municipal, de modo a conter o seu montante em níveis adequados ao quadro financeiro da Autarquia e ao cumprimento do limite legal da DTOO, e a adoção de medidas concretas de redução de despesa e de otimização de receita, que contribuam para a redução da elevada rigidez evidenciada pela despesa municipal;
- f) Promover a revisão da Norma de Controlo Interno e do Plano de Prevenção dos Riscos de Gestão, incluindo os de Corrupção e Infrações Conexas, elaborar o Código de ética e de conduta, e designar o responsável pelo cumprimento normativo.

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO.....	7
1.1. Fundamento.....	7
1.2. Questão e subquestões de auditoria e âmbito.....	7
1.3. Metodologia.....	8
1.4. Contraditório.....	8
2. RESULTADOS.....	9
2.1. Breve caracterização do regime financeiro do subsetor.....	9
2.2. Documentos de prestação de contas.....	9
2.3. Plano de saneamento financeiro.....	12
2.4. Controlo do regime relativo ao limite da dívida total de operações orçamentais.....	13
2.5. Alerta precoce e mecanismos de recuperação financeira.....	19
2.6. Orçamento, dívida e situação financeira.....	20
2.7. Outras obrigações contabilísticas, financeiras e de prestação de contas.....	27
2.8. Sistema de controlo interno e Programa de cumprimento normativo.....	29
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	30
4. PROPOSTAS.....	32

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CP	Curto prazo
DL	Decreto-Lei
DGAL	Direção – Geral das Autarquias Locais
DTOO	Dívida total de operações orçamentais
EMLP	Empréstimos de médio e longo prazo
EMPDS	Empresa Municipal de Promoção e Desenvolvimento Social do Concelho de Belmonte, EM
IGF	Inspeção-Geral de Finanças – Autoridade de Auditoria
LCPA	Lei dos compromissos e pagamentos em atraso
LOE	Lei do Orçamento de Estado
MB	Município de Belmonte
MLP	Médio e longo prazo
NCP	Norma de contabilidade pública
OP	Ordem de pagamento
PMP	Prazo médio de pagamento
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
PSF	Plano de saneamento financeiro
RFALEI	Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais
RJAELPL	Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais
ROC	Revisor oficial de contas
SIIAL	Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais
SISAL	Sistema de Informação para o Subsetor da Administração Local
SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas
TdC	Tribunal de Contas
VMA	Valor máximo admissível

1. INTRODUÇÃO

1.1. Fundamento

Em cumprimento do seu Plano de Atividades, a Inspeção-Geral de Finanças - Autoridade de Auditoria (IGF) realizou uma auditoria ao Município de Belmonte (MB), enquadrada no Projeto designado “Contribuir para uma gestão orçamental e financeira rigorosa e um nível de endividamento sustentável na Administração Local em termos individuais e consolidados”, que teve por objetivo o controlo do cumprimento do limite legal de endividamento pelo município e a aferição do equilíbrio e da sustentabilidade da gestão orçamental e financeira.

Face à finalidade da auditoria e à análise realizada, foram identificados, como principais fatores de risco os seguintes:

- O incumprimento do regime da dívida total de operações orçamentais;
- Cessaçã/suspensã da vinculaçã a planos de ajustamento financeiro e/ou nã aplicaçã da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA)¹ decididas com base em informaçã incorreta;
- Sistema de controlo interno inadequado para contribuir para o cumprimento do regime legal.

1.2. Questão e subquestões de auditoria e âmbito

Considerando a finalidade e os principais fatores de risco identificados, a questão de auditoria a que se pretende responder é a seguinte:

O Município de Belmonte cumpriu, em 2022, o regime legal de endividamento e evidenciou uma gestão orçamental e financeira equilibrada?

De modo a sustentar a recolha da evidência necessária à auditoria, foram definidas as seguintes subquestões:

- 1 A informação constante dos documentos de prestação de contas, em especial, ao nível do passivo exigível, é fiável?
- 2 O Município cumpriu o regime legal relativo ao limite da dívida total de operações orçamentais e a informação reportada à DGAL² é fiável?
- 3 A gestão orçamental, o nível da dívida municipal e a situação financeira são equilibradas e/ou sustentáveis?
- 4 O sistema de controlo interno instituído no Município mostra-se adequado para contribuir para o cumprimento do regime legal de endividamento municipal?

O âmbito temporal da ação abrangeu, em especial, o ano de 2022, sem prejuízo do alargamento a períodos anteriores ou subsequentes sempre que tal se justificou, atendendo, nomeadamente, ao ciclo e aos objetivos de realização desta ação.

¹ Aprovada pela Lei n.º 8/2012, de 21/02, 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.

² Direção-Geral das Autarquias Locais.

Em termos geográficos e funcionais, a ação foi de âmbito local e abrangeu, principalmente, a atuação da Divisão Técnica Municipal de Finanças e Tesouraria da Autarquia Local.

1.3. Metodologia

A auditoria baseou-se no programa de trabalho consubstanciado no guião de “Controlo do Regime Financeiro das Autarquias Locais – Municípios” e a metodologia aplicada incluiu os seguintes procedimentos:

- a) Recolha de informação em mapas criados especificamente para o efeito e análise dos dados obtidos;
- b) Realização de entrevistas com dirigentes e outros trabalhadores da entidade, com recurso a questionários previamente concebidos;
- c) Confirmação externa de saldos de entidades terceiras credoras da Autarquia;
- d) Circularização e análise da informação financeira relevante das entidades suscetíveis de contribuir para o limite da dívida total de operações orçamentais (DToo);
- e) Execução de outros testes de conformidade e substantivos.

Anexo 1

1.4. Contraditório

Nos termos do disposto no artigo 12.º (princípio do contraditório) do DL n.º 276/2007, de 31/07 e dos artigos 19.º (n.º 2) e 20.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF – Autoridade de Auditoria³, foi dado conhecimento formal ao Presidente da Câmara de Belmonte das principais asserções, conclusões e recomendações constantes deste documento, através do envio de um projeto de relatório em 09/08/2023.

Por existirem indícios da prática de infrações financeiras, foi também realizado o contraditório formal pessoal, através do envio do projeto de relatório ao responsável visado na mesma data.

A análise detalhada dos resultados do exercício do contraditório institucional e pessoal constam de um único documento, recebido em 06/09/2023, no essencial não põem em causa as asserções, conclusões e recomendações que haviam sido explicitadas no projeto de relatório, figurando essa pronúncia da entidade auditada e do visado no Anexo 10.

Introduzimos, nos pontos específicos do relatório, a análise das questões que, por revelarem informações, dados novos ou complementares, justificam a sua inclusão neste documento.

³ Aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010, de 5/04, do Ministro de Estado e das Finanças e publicado no DR, 2ª Série, de 12/04.

2. RESULTADOS

2.1. Breve caracterização do regime financeiro do subsetor

O Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI)⁴ define limites e restrições para a despesa, para o endividamento e outros agregados e operações financeiras dos municípios. Estes mecanismos de controlo pretendem evitar a acumulação excessiva de dívida e garantir a sustentabilidade das finanças municipais.

Nos termos do n.º 2, do artigo 52.º, do RFALEI, a DTOO engloba os empréstimos, os contratos de locação financeira e quaisquer outras formas de endividamento junto de instituições financeiras, bem como todos os restantes débitos a terceiros decorrentes de operações orçamentais não só do município, como também das entidades relevantes previstas no artigo 54.º, do RFALEI.

Assim, de acordo com o RFALEI, a DTOO do município, incluindo a das entidades relevantes⁵, não pode ultrapassar, em 31 de dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores.

2.2. Documentos de prestação de contas

Do trabalho realizado⁶, com vista a examinar a qualidade da informação orçamental e financeira produzida pelo MB, resultaram as seguintes correções aos dados dos balanços do triénio 2020/2022⁷:

Figura 1 – Correções efetuadas nos balanços

Un: euro

COMPONENTES DO BALANÇO	CONTAS	2020		2021		2022	
		Valor	D/C	Valor	D/C	Valor	D/C
FUNDOS PRÓPRIOS	81/56 - Resultados	- 38 139,54	D	- 131 955,88	D	- 180 313,66	D
PASSIVO	271 - Fornecedores de investimentos			92 187,04	C	91 179,10	C
	22 - Fornecedores	38 139,54	C	39 768,84	C	89 134,56	C

Fonte: Auditoria da IGF

Anexo 2

⁴ Aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3/09, que entrou em vigor a 01/01/2014.

⁵ Variável que também é relevante para aferir se o município se encontra em situação de saneamento financeiro ou em situação de rutura financeira (cfr. artigos 58.º e 61.º do RFALEI).

⁶ Para efeitos da confirmação externa de saldos, com referência a 31/12/2022, foi utilizado o resultado do procedimento promovido pelo Revisor Oficial de Contas (ROC) do MB e selecionadas outras entidades, abrangendo:

- ✓ As três instituições bancárias que concederam empréstimos de médio e longo prazos (EMLP) ao MB, tendo sido obtida a totalidade das respostas;
- ✓ Vinte e dois credores de outro tipo (fornecedores c/c, fornecedores de imobilizado e outros), cujos créditos totalizavam cerca de 6,3 M€ e representavam 95% da dívida originariamente de curto prazo (CP) constante da prestação de contas desse ano (6,6 M€), tendo-se obtido 100% de respostas.

⁷ Atendendo a que apenas foi controlada a qualidade da informação dos documentos de prestação de contas de 2022, nomeadamente através dos referidos procedimentos de circularização e reconciliação de saldos, as correções efetuadas em 2020/2021 respeitam somente às decorrentes daquele controlo que eram também suscetíveis de afetar a informação económico-financeira desses exercícios.

As correções efetuadas resultaram da consideração, no passivo exigível, de dívidas omitidas na contabilidade que, em 2022, ascendiam a 180 314 euros, das quais apenas 21% foram objeto de registo contabilístico em 2023.

Para além disso, constatámos outras fragilidades, com repercussão ao nível da qualidade e fiabilidade dos documentos de relato elaborados pelo MB, em especial, a:

- ✓ Incompleta implementação da contabilidade de gestão, com insuficiências que impedem que a prestação de contas inclua as divulgações previstas na Norma de Contabilidade Pública (NCP) 27 - Contabilidade de Gestão⁸ do SNC-AP⁹.
- ✓ Falta de inventariação dos ativos de concessão cedidos à Águas do Vale do Tejo, SA¹⁰ e incerteza quanto à mensuração dos bens cedidos à E-Redes no âmbito do contrato de concessão de distribuição de energia em “Baixa Tensão”¹¹, incumprindo assim as disposições da NCP 4 – Acordos de Concessão de Serviços: Concedente.

Em outubro 2022, no âmbito do contrato de concessão das Águas do Vale do Tejo, SA, celebrado com o Estado Português em 2000, o MB acordou com a referida entidade a antecipação do pagamento de rendas¹² relativas à cedência de infraestruturas, cujo valor total ascendeu a 644 868 euros, para compensar (encontro de contas) a faturação emitida pela empresa até setembro de 2022, que já se encontrava em dívida.

Sobre esta matéria saliente-se que, desde 2014, o RFALEI prevê expressamente na alínea c), do n.º 7, do artigo 49.º, que *“É vedado aos municípios, salvo nos casos expressamente permitidos por lei (...) a cedência de créditos não vencidos.”*

Todavia, este procedimento teve subjacente um parecer emitido pela Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos, o qual mereceu o despacho de concordância de Sua Exa. o Secretário de Estado do Ambiente, datado de 23/12/2016, considerando o teor do ponto 6 da

⁸ Este subsistema contabilístico foi implementado em 2019 (no âmbito do POCAL - Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais), mas a informação atualmente disponível ainda não permite apurar os custos subjacentes à fixação de preços de bens e serviços, nem das obras realizadas por administração direta.

⁹ Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas, aprovado pelo DL n.º 192/2015, de 11/09.

¹⁰ Para além dos equipamentos municipais cedidos aquando da celebração do contrato de concessão (em setembro de 2000, ou seja, em data anterior à adoção do POCAL) que não estão refletidos contabilisticamente, também não estão a ser reconhecidos os investimentos que têm sido realizados pela empresa, estes últimos por alegada dificuldade em apurar os valores correspondentes a cada município abrangido pelo sistema multimunicipal e a dúvida sobre se, no final do contrato, os bens da concessão reverterem para o Estado ou para os municípios (cfr. cláusula 9.ª do contrato de concessão).

¹¹ Matéria que constituiu uma das bases para a emissão pelo ROC de opinião com reservas na certificação legal das contas do exercício de 2022. O ROC, nesse ano, não elaborou nem, conseqüentemente, remeteu aos órgãos executivo e deliberativo do MB qualquer relatório semestral, com a informação sobre a respetiva situação económica e financeira, conforme resulta da alínea d), do n.º 1, do artigo 77.º, do RFALEI, atendendo a que apenas celebrou contrato com a Autarquia a 7 de setembro de 2022.

¹² Previstas até ao primeiro semestre de 2027.

parte C do Anexo I do contrato de concessão¹³, pelo que não se afiguram imputáveis aos decisores municipais responsabilidades nesta matéria.

- ✓ Não discriminação por exigibilidade, no balanço, dos rendimentos diferidos¹⁴ respeitantes ao contrato de concessão da E-Redes e à antecipação de receitas da Águas do Vale do Tejo, SA;
- ✓ Violação do princípio do acréscimo, no que respeita às transferências efetuadas para reequilíbrio de contas da EMPDS – Empresa Municipal de Promoção e Desenvolvimento Social do Concelho de Belmonte, EM¹⁵;
- ✓ Incorreta classificação económica da despesa associada ao pagamento do acordo de regularização de dívidas celebrado com a Águas do Vale do Tejo, SA¹⁶, que foi registada como “Passivos financeiros” quando deveria ter sido classificada como “Aquisição de serviços”¹⁷, situação que não é consistente com o tratamento contabilístico que foi dado ao nível da contabilidade financeira, cuja dívida foi considerada como administrativa/comercial¹⁸.

Anexo 9 (fls. 57 a 59)

Assim, a análise realizada indicia que, em 2020/2022, os documentos de prestação de contas do MB não refletiam, com total fiabilidade, a sua situação orçamental e financeira, em especial nas rubricas do passivo exigível do último ano indicado, pois as correções efetuadas apresentam alguma materialidade (180 mil euros), ao que acresce a relevância das fragilidades anteriormente identificadas.

Em sede de contraditório, o MB informou que as variações patrimoniais incorretamente refletidas foram, entretanto, corrigidas, e que, tendo em vista a observância das disposições estabelecidas pelas NCP 4, 26 e 27, os serviços irão implementar procedimentos e procurar introduzir medidas adicionais por forma a assegurar o integral cumprimento do SNC-AP.

Anexo 10 (fls. 63 e 64)

¹³ Onde se pode ler que “As partes poderão acordar um período para a antecipação do pagamento das rendas devidas ao Município pelo conjunto de infraestruturas a afetar (...)”.

¹⁴ Relevados em subcontas da 282 – Rendimentos a reconhecer.

¹⁵ As transferências efetuadas pelo MB, nos termos do artigo 40.º, do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais (RJAELPL), aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31/08, foram registadas no momento da sua concretização, ou seja, em regra, no exercício seguinte àquele a que respeita o desequilíbrio, quando o respetivo gasto deveria ser reconhecido (débito da conta 601-Transferências correntes concedidas) por contrapartida de acréscimos de gastos (crédito da conta 2722-Credores por acréscimos de gastos) no ano em que o mesmo ocorre.

¹⁶ Em 01/04/2019, tendo a empresa, posteriormente, a 13/08/2020, celebrado um contrato de cessão de créditos com o Banco Europeu de Investimentos.

¹⁷ Situação que influencia a aferição do cumprimento do equilíbrio orçamental (artigo 40.º, do RFALEI), ainda que atendendo aos montantes em causa (cerca de 300 mil euros) não seja suscetível de alterar o resultado obtido (cfr. ponto 2.7).

¹⁸ De acordo com o ROC, o tratamento contabilístico adotado em 2022 em termos de contabilidade orçamental foi o adequado, tendo, entretanto, efetuado uma recomendação ao MB para que em 2023 fosse alterado o procedimento ao nível da contabilidade financeira, solução que a IGF não acompanha. De facto, o tratamento contabilístico da despesa associada ao pagamento do acordo de regularização de dívidas deve ser conforme a sua natureza originária (dívida administrativa/comercial), devendo haver compatibilidade entre a contabilidade orçamental e financeira (cfr. posição assumida pelo SATAPOCAL (Subgrupo de Apoio Técnico na Aplicação do POCAL) na Brochura n.º 4 – “Contabilização das operações que decorrem de um contrato de factoring”).

2.3. Plano de saneamento financeiro

O MB encontrava-se, no final do ano de 2019, numa situação de desequilíbrio financeiro¹⁹, devendo, assim, no âmbito da adesão aos mecanismos de recuperação financeira municipal legalmente consagrados nos artigos 57.º e 58.º do RFALEI, contrair empréstimos para saneamento financeiro. Nestes termos, o MB aprovou, por deliberações da Câmara e Assembleia Municipais de, respetivamente, 24 e 30/09/2020, um Plano de Saneamento Financeiro (PSF)²⁰, tendo em vista a reprogramação da dívida e a consolidação de passivos financeiros. Na sequência da referida aprovação, contratou e utilizou integralmente, em 2021, três contratos de EMLP²¹, no montante global de 2 986 909 euros²², que foram visados pelo Tribunal de Contas (TdC) em 25/06/2021.

É de salientar que o desequilíbrio financeiro do MB e a situação de incumprimento do limite da DTOO, previsto no n.º 1, do artigo 52.º, do RFALEI, no final de 2019, resultou, essencialmente, do reconhecimento contabilístico dos montantes incluídos no acordo de regularização de dívida celebrado²³ com a empresa Águas do Vale do Tejo, SA, em 01/04/2019, no valor global de 6,1 M€, pelo prazo de 25 anos, situação que foi excepcionalmente autorizada por despacho conjunto de três membros do Governo²⁴, encontrando-se, por isso, afastada a responsabilidade financeira imputável aos eleitos ou dirigentes municipais, prevista no n.º 4, do artigo 52.º do RFALEI²⁵.

Refira-se que, por força do disposto no artigo 59.º, do RFALEI, o MB comprometeu-se, através do mencionado PSF, a atingir diversos objetivos²⁶. Da comparação, com referência ao final do ano de 2022, dos resultados previstos quanto aos principais objetivos consagrados no PSF (diretamente relacionados com o âmbito da presente auditoria) com os plasmados nos documentos de prestação de contas daquele exercício, após as correções realizadas pela IGF, constatámos o seguinte:

¹⁹ Em conformidade com o previsto nas alíneas a) e b), do n.º 1, do artigo 58.º, do RFALEI, pois ultrapassava o limite da dívida total previsto no artigo 52.º, do RFALEI e o montante da dívida, excluindo empréstimos, era superior a 0,75 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores.

²⁰ Elaborado ao abrigo do artigo 59.º, do RFALEI.

²¹ Celebrados junto do Banco BPI, SA, do Banco Santander Totta, SA e da Caixa de Crédito Agrícola Mútuo da Região do Fundão e Sabugal.

²² O saneamento financeiro destinou-se ao pagamento das dívidas vencidas a 31/12/2019 (cerca de 1,7 M€) e à reestruturação do capital em dívida, estimado no final de 2020, de três empréstimos em vigor (1,3 M€).

²³ No âmbito do DL n.º 5/2019, de 14/01, que estabeleceu os procedimentos necessários à regularização das dívidas das autarquias locais no âmbito do setor da água e do saneamento de águas residuais.

²⁴ Assinado em 02/10/2019, pelo Secretário de Estado do Orçamento, Secretário de Estado das Autarquias Locais e pela Secretária de Estado do Ordenamento do Território e da Conservação da Natureza, conforme previsto no n.º 6, do artigo 90.º, da Lei do Orçamento do Estado (LOE) de 2019, aprovada pela Lei n.º 71/2018, de 31/12.

²⁵ De acordo com os dados disponíveis no SIAL/SISAL (Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais/Sistema de Informação para o Subsetor da Administração Local), o MB cumpriu o limite de endividamento desde a entrada em vigor do RFALEI (01/01/2014), até ao início do ano de 2019, situação que se inverteu no final deste exercício. Em 2020 e 2021, apesar de o MB estar sujeito ao PSF, por força do artigo 4.º da Lei n.º 4-B/2020, de 6/04, vigorou um regime excepcional de cumprimento das medidas e dos limites previstos naquele Plano que excluía a responsabilização por eventual incumprimento (cfr. Anexo 4, fls. 31).

²⁶ Sendo o seu incumprimento suscetível de ser sancionado nos termos previstos no artigo 60.º, do RFALEI, designadamente, através da retenção das transferências do Orçamento de Estado não consignadas.

Figura 2 – Controlo dos objetivos previstos no PSF para 2022

Un: euro

DESCRIÇÃO	OBJETIVO	REAL	DESVIO	CONCLUSÃO	
EMLP	≤	3 009 519	3 130 340	120 821	Incumprimento
Outras dívidas a terceiros	≤	6 194 783	6 783 915	589 132	Incumprimento
Meios financeiros líquidos	≥	254 558	331 974	77 416	Cumprimento
Gastos com pessoal	≤	2 346 103	2 631 447	285 344	Incumprimento
Gastos financeiros	≤	115 318	112 649	- 2 669	Cumprimento
Receita cobrada líquida	≥	9 180 582	9 306 589	126 007	Cumprimento
Despesa paga	≤	9 120 486	9 313 269	192 783	Incumprimento
Dívida total de operações orçamentais	≤	8 801 992	10 027 816	1 225 824	Incumprimento
Posição face ao limite legal		abaixo do limite	abaixo do limite		Cumprimento

Fonte: PSF, Prestação de Contas 2022 do MB e auditoria da IGF

Anexo 3

Verifica-se, assim, que no final de 2022 não foram cumpridos alguns objetivos previstos, assumindo especial relevância a evolução do endividamento municipal, uma vez que a DTOO ultrapassou em 1,2 M€ o objetivo fixado nesta matéria. Porém, o MB conseguiu eliminar totalmente o excesso de endividamento (registando uma margem de 105 243 euros), passando a cumprir o limite legal da DTOO definido no n.º 1, do artigo 52.º, do RFALEI (cfr. ponto 2.4.3) e alcançando, desta forma, o objetivo último de qualquer mecanismo de recuperação financeira e para o qual todos os outros objetivos devem contribuir.

Na sequência deste resultado, a Câmara e Assembleia Municipais aprovaram em, respetivamente, 26 e 29/06/2023, a suspensão da aplicação do PSF, nos termos do n.º 9, do artigo 58.º, do RFALEI, voltando o plano a vigorar em caso de incumprimento do referido limite²⁷.

Os órgãos municipais aprovaram também uma revisão do PSF²⁸ e os relatórios de acompanhamento reportados aos anos de 2021 e 2022, salientando-se que, estes últimos só foram elaborados após a solicitação da IGF, não obstante essa obrigação decorrer do quadro legal²⁹.

2.4. Controlo do regime relativo ao limite da dívida total de operações orçamentais

2.4.1. Limite legal da dívida total de operações orçamentais

Para o ano de 2022, a DGAL divulgou o limite da DTOO previsto no RFALEI³⁰, que corresponde ao apurado pela IGF, no montante de 10 133 059 euros.

Anexo 4 (fls. 20)

²⁷ Para efeitos do previsto no n.º 10, do artigo 58.º, do RFALEI, o MB comunicou à DGAL a deliberação de suspensão do PSF através de email, em 21/07/2023.

²⁸ A revisão do PSF decorre das "(...) alterações macroeconómicas ocorridas após a aprovação do referido plano, designadamente o aumento da taxa de inflação e das taxas de juro de referência do Banco Central Europeu, bem como a melhoria da situação financeira do Município de Belmonte" (cfr. Revisão do Plano de Saneamento Financeiro | Junho 2023).

²⁹ De acordo com a alínea c), do n.º 5, do artigo 59.º, do RFALEI, o Município estava obrigado a remeter à DGAL relatórios semestrais sobre a execução do PSF, no prazo máximo de 30 dias, a contar do final do semestre a que reportam, o que não se verificou.

³⁰ Cfr. artigos 52.º a 54.º, do RFALEI.

2.4.2. Entidades relevantes

2.4.2.1. Em 2022, eram suscetíveis de relevar para o limite legal da DTOO, para além do Município, mais oito entidades: duas entidades intermunicipais e associativas municipais, três associações participadas não exclusivamente por municípios e três empresas locais.

De acordo com o quadro legal, o endividamento das entidades de natureza empresarial participadas pelos municípios apenas releva para efeito dos respetivos limites legais caso não apresentem resultados equilibrados, de acordo com o RJAELPL. O cumprimento da regra de equilíbrio pode ser aferido numa ótica anual ou plurianual³¹, sendo necessário, neste último caso, a apresentação de um plano previsional à IGF, o que não se verificou relativamente às empresas participadas.

Assim, aplicando, no exercício de 2022, a regra de equilíbrio anual de contas, verificámos que:

- ✓ A Resistrela, SA apresentou contas equilibradas, pelo que a sua dívida não releva para o endividamento municipal;
- ✓ A EMPDS, EM e a Parkurbis, SA, EM apresentaram contas desequilibradas, não tendo sido também efetuado, em tempo útil e pelo valor correto, a transferência pelo MB para colmatar o desequilíbrio verificado (na percentagem de participação), pelo que contribuem para a aferição do limite da DTOO daquele ano.

Consequentemente, o perímetro de entidades relevantes para o limite legal da DTOO do MB e a respetiva percentagem de imputação constam do quadro seguinte:

Figura 3 – Entidades relevantes para efeitos do limite da DTOO

IDENTIFICAÇÃO	IMPUTÁVEL AO MUNICÍPIO	
	SIM/NÃO	%
Município de Belmonte	SIM	100,00%
Comunidade Intermunicipal das Beiras e Serra da Estrela	SIM	6,67%
Associação de Municípios da Cova da Beira	SIM	4,54%
Associação para a Formação Tecnológica e Profissional da Beira Interior	SIM	1,16%
Aldeias Históricas de Portugal – Associação AHP	SIM	6,60%
Associação Portuguesa dos Municípios com Centro Histórico	SIM	0,53%
Empresa Municipal de Promoção e Desenvolvimento Social do Concelho de Belmonte, EM	SIM	100,00%
Parkurbis, Parque de Ciência e Tecnologia da Covilhã, SA, EM	SIM	0,20%
RESIESTRELA - Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, SA	NÃO	1,66%

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 4 (fls. 21)

³¹ Esta regra, prevista, em especial, nos n.ºs 2 e 6, do artigo 40.º, do RJAELPL, considera-se cumprida desde que o resultado líquido antes de impostos seja, respetivamente, positivo ou menos negativo do que o previsto no plano plurianual e, caso não se verifique essa condição, o Município transfira para a empresa, até ao final do mês seguinte à data de encerramento das suas contas, o montante necessário à reposição do equilíbrio.

2.4.2.2. Importa salientar, a propósito da EMPDS, EM que, desde 2020 (inclusive), contrariamente ao previsto no RJAEPL³², não foram celebrados contratos-programa com a entidade pública participante, no caso o MB, facto que afetou, pelo menos parcialmente, o desequilíbrio de contas que desde o referido ano a empresa municipal tem vindo a registar³³.

O contrato-programa é um instrumento de habilitação³⁴ que autoriza as entidades a explorar o seu objeto social, condicionando, por isso, juridicamente o desenvolvimento da atividade confiada à entidade participada, motivo pelo qual devem ser aprovados oportunamente, ou seja, de modo a estarem em vigor no início de cada um dos anos a que respeitam, permitindo, caso se justifique, a atribuição de subsídios à exploração.

Todavia, perante o desequilíbrio de contas que a EMPDS, EM tem apurado desde 2020³⁵, o MB tem vindo a proceder à transferência de verbas alegadamente para cobertura dos prejuízos registados³⁶, conforme dispõe o artigo 40.º do RJAEPL.

No entanto, da análise às diversas ordens de pagamento (OP) e respetiva documentação apenas, que sustenta as várias transferências realizadas a favor da EMPDS, SA, verifica-se que nem sempre o fundamento subjacente à prática do ato assenta clara e inequivocamente no objetivo de reposição do equilíbrio de contas a que o Município está legalmente obrigado.

De facto, as OP n.º 226, de 21/01/2021, no valor de 11 909,50 euros, n.º 660, de 25/02/2021 e n.º 948, de 25/03/2021, de 10 000 euros cada uma, deram lugar a transferências para a EMPDS, EM fundadas em solicitações expressas da empresa para atribuição de apoios financeiros à atividade corrente da empresa e não para reequilíbrio de contas.

Anexo 5

Afigura-se, assim, que os apoios concedidos neste âmbito consubstanciam verdadeiros subsídios à exploração sem que, no entanto, tivessem sido cumpridos os formalismos legalmente exigíveis, designadamente, como já referido, a celebração de contratos-programa que sustentem a sua atribuição³⁷. A prévia celebração de um contrato-programa revela-se como fundamental na ordenação jurídica financeira das empresas locais para regular e disciplinar financeiramente os subsídios à exploração, pelo que a sua não observância põe em causa o disposto no n.º 4, do artigo 32.º, do RJAEPL que dispõe que

³² Cfr. artigos 50.º e 47.º (por remissão) do RJAEPL.

³³ O último contrato-programa celebrado, referente ao exercício de 2019, previa um subsídio à exploração no valor máximo de 35 mil euros, como contrapartida das obrigações assumidas decorrentes da prossecução da sua missão.

³⁴ Segundo Pedro Gonçalves, o contrato-programa surge associado a um propósito fundamentalmente regulador, sendo de salientar que a causa-função do contrato não é o da atribuição do subsídio à exploração (destinado ao financiamento anual da atividade e sem o qual sempre teria de ser elaborado), surgindo antes como condição legal indispensável ao próprio desenvolvimento da atividade pela empresa local (cfr. “Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local”, Almedina, 2012, comentários aos artigos 47.º e 50.º, do RJAEPL).

³⁵ Segundo os serviços da empresa, na sequência dos efeitos provocados pela pandemia da COVID-19 na atividade da entidade.

³⁶ Os resultados líquidos antes de impostos entre 2020 e 2022 foram, respetivamente, - 98 693 euros, - 10 418 euros e - 11 601 euros.

³⁷ A Câmara Municipal de Belmonte aprovou, em reunião de 02/12/2020, a celebração de um contrato-programa com a EMPDS, EM para 2021, mas o mesmo, de acordo com as informações prestadas pelos serviços municipais, não chegou a ser outorgado.

“A atribuição de subsídios à exploração pelas entidades públicas participantes no capital social exige a celebração de um contrato-programa”.

Em abstrato, esta situação é suscetível de gerar responsabilidade de natureza financeira sancionatória, nos termos do disposto nas alíneas b) e d), do n.º 1, do artigo 65.º, da Lei n.º 98/97, de 26/08³⁸, imputável

[REDACTED]

No contraditório, quer institucional, quer pessoal, os responsáveis municipais reconheceram que as transferências a favor da EMPDS, EM foram efetuadas utilizando *“um compromisso que dizia respeito ao pagamento de um eventual contrato-programa, que não se veio a concretizar em virtude de o mesmo não ter subjacente o parecer da SROC, conforme estabelece a alínea c) do n.º 6 do artigo 25º da RJAEPL”, e que “se tratou de um erro grosseiro dos serviços, que devido à redução dos efetivos e por via das medidas de proteção impostas no âmbito da situação existente [pandemia provocada pelo Covid-19] e à pressão em resolver no imediato o problema social e financeiro do pagamento dos salários aos trabalhadores da empresa, procederam à classificação e menção imprópria do destino das já referidas transferências.”.*

Neste sentido, a Autarquia considerou que seria necessário *“(…) proceder à correta classificação das transferências em apreço, passando a constar que tais pagamentos foram efetuados por conta da cobertura de prejuízos, nos termos do artigo 40º da Lei n.º 50/2012.”*, tendo, para o efeito, promovido uma proposta que foi aprovada pela Câmara Municipal a 03/08/2023⁴⁰, alegadamente, com o propósito de sanar as irregularidades detetadas em sede da auditoria.

Assim, a CM deliberou revogar as anteriores deliberações que sustentavam as transferências realizadas para a EMPDS, EM e, ao mesmo tempo, fazer retroagir os efeitos da autorização agora aprovada, à data daquelas operações, visando a cobertura de prejuízos nos anos de 2020 a 2022, bem como ratificar as correspondentes autorizações de pagamento.

Ainda em sede de contraditório,

[REDACTED] que *“irá retomar a celebração sistemática de contratos-programa, enquanto condição legal indispensável ao desenvolvimento da atividade da empresa municipal.”.*

Anexo 10 (fls. 61 a 63 e 68 a 72)

³⁸ Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

³⁹ Acresce que não foi apresentada à IGF qualquer evidência da audição, por este eleito local, dos serviços competentes sobre esta matéria.

⁴⁰ Com voto favorável apenas do Presidente da Câmara Municipal e a abstenção dos restantes membros, sob o argumento de que não faziam parte da gestão do órgão entre 2020 e 2022.

Realce-se que o argumento jurídico utilizado não encontra fundamento na mais recente jurisprudência, que sustenta que “A regra da não retroatividade do ato administrativo constitui um dos grandes princípios do Direito Administrativo europeu e radica no princípio da legalidade e da segurança jurídica, porquanto a retroação suporia um poder da Administração sobre o passado, que destruiria a certeza e a estabilidade das relações jurídicas estabelecidas.”⁴¹.

Neste sentido, não podemos reconhecer que o procedimento levado a cabo pelo MB, e apresentado em contraditório, consubstancie uma solução para suprir a ausência dos formalismos legalmente exigíveis à data da prática do ato originário e, assim, sanar a sua ilegalidade de modo a ultrapassar a imputação de responsabilidade financeira sancionatória ao responsável pelo mesmo.

Acresce que a competência para a apreciação e valorização dos factos apurados e, de forma especial, da culpa, é do Ministério Público junto do TdC⁴², cabendo à IGF carrear para o processo todos os elementos relevantes para esse efeito, pelo que mantemos as asserções e conclusões produzidas sobre esta matéria.

2.4.3. Controlo do regime legal de endividamento

Em 2022, o MB, em termos do regime legal relativo ao limite da DTOO, apresentou a seguinte situação:

Figura 4 – Controlo do limite legal

Un: euro

DESCRIÇÃO	RFALEI - DÍVIDA TOTAL DE OPERAÇÕES ORÇAMENTAIS (DToo) DE 2022									
	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			DToo	Ajustamento - Fundo de Regularização Municipal (art. 65º, n.º 3)	Margem	Utilização	
	(1)	(2)	(3)-(2)-(1)	(4)-(2)-[(1)*10%]	(5)	Pagamentos (FRM)	DT relevante	(8)-(1)-(7)	Limite legal	VMA
					(6)	(7)-(5)+(6)		(9)-(7)/(1)	(10)-(7)/(4)	
DGAL	10 133 059	10 283 131	150 132	10 268 178	9 847 503		9 847 503	285 557	97,2%	95,9%
IGF	10 133 059	10 543 881	410 821	10 502 799	10 027 816	0	10 027 816	105 243	99,0%	95,5%
Diferença IGF/DGAL	0	260 690	260 690	234 621	180 314	0	180 314	- 180 314	1,8 pp	-0,4 pp

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 4 (fls. 22)

Assim, em 2022, o MB cumpriu o referido regime legal, uma vez que apresentou taxas de utilização inferiores ao:

- ✓ Correspondente limite legal⁴³: 99% (97,2% de acordo com a DGAL);
- ✓ VMA desse exercício⁴⁴: 95,5%, tendo terminado o exercício com uma margem disponível de 105 243 euros (respetivamente, 95,2% e 285 119 euros de acordo com a DGAL).

O valor da DToo apurado respeita quase exclusivamente (98%) ao próprio Município, contribuindo as restantes entidades apenas em 2%, como se demonstra:

⁴¹ Cfr. Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, de 24/09/2021, sob o Processo n.º 00246/19.8BECBR, da 1ª Secção – Contencioso.

⁴² Cfr. alínea c), do n.º 1, e n.º 2, do artigo 89.º, da Lei n.º 98/97, de 26/08.

⁴³ Consagrado no artigo 52.º, em especial, n.ºs 1 e 2, do RFALEI.

⁴⁴ Que decorre do disposto no n.º 1 e na alínea a), do n.º 3, do artigo 52.º 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 (...)”.

Figura 5 – Contributo das entidades para a DTOO

Un: euro

ENTIDADES	DÍVIDA TOTAL	
	Valor	Peso relativo
Município de Belmonte	9 826 433	97,99%
Comunidade Intermunicipal das Beiras e Serra da Estrela	103 097	1,03%
Associação de Municípios da Cova da Beira	1 291	0,01%
Associação para a Formação Tecnológica e Profissional da Beira Interior	1 187	0,01%
Aldeias Históricas de Portugal – Associação AHP	22 589	0,23%
Associação Portuguesa dos Municípios com Centro Histórico	10	0,00%
Empresa Municipal de Promoção e Desenvolvimento Social do Concelho de Belmonte, EM	69 729	0,70%
Parkurbis, Parque de Ciência e Tecnologia da Covilhã, SA, EM	3 481	0,03%
RESIESTRELA - Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, SA	0	0,00%
TOTAL	10 027 816	100,00%

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 4 (fls. 23 a 29)

Acresce que considerando, no início e no final do exercício, a DTOO sem exceções ou exclusões, ou seja, incluindo a dívida excepcionada (relativa a um EMLP)⁴⁵ e a de todas as entidades relevantes⁴⁶, a Autarquia deixaria de cumprir o referido limite legal, com uma taxa de utilização de 101,24%, o mesmo não acontecendo, no entanto, em termos de VMA (situar-se-ia em 97,67%, ou seja, apresentava uma redução do excesso existente no início do ano superior a 10%).

Anexo 4 (fls. 30)

2.4.4. Prestação da informação à DGAL

O MB não cumpriu atempadamente, quanto a 2022, a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL para efeitos do apuramento e acompanhamento do endividamento⁴⁷, em especial, do respetivo limite legal, e os dados reportados não refletiam, com inteira fiabilidade, o nível da DTOO, pois foram apuradas as seguintes diferenças, para mais, respetivamente, no início e final desse exercício:

Figura 6 – Diferença apurada no reporte da DTOO (DGAL / IGF)

Un: euro

DESCRIÇÃO	DÍVIDA TOTAL		VARIACÃO
	1/01/2022	31/12/2022	
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)
1 - DGAL	10 283 191	9 847 503	-435 688
2 - IGF	10 543 881	10 027 816	-516 064
Diferença IGF / DGAL (2-1)	260 690	180 314	-80 376

Fonte: Auditoria da IGF

Anexo 4 (fls. 32 a 35)

⁴⁵ Nos termos da al. a), do n.º 5, do artigo 52.º, do RFALEI, cujo stock da dívida, no final de 2022, era de 87 822 euros.

⁴⁶ Inclusive a da Resistrela, SA, entidade de natureza empresarial que, em 2022, apresentou contas equilibradas.

⁴⁷ Situação que levou à retenção de verbas nos termos do previsto no artigo 78.º, do RFALEI, por parte da DGAL durante o ano de 2022, pois verificou-se, designadamente, a "Não submissão com sucesso dos mapas 'Balancete Analítico (BA)' (...) e 'Dívidas de terceiros por Antiguidade de Saldos (DTAS)' na aplicação SISAL relativamente ao primeiro semestre de 2022" (conforme ofício n.º S-001614-2022, de 14 de dezembro). Uma vez que, entretanto, aquelas situações foram regularizadas pelo MB até ao final desse exercício, as verbas retidas foram devolvidas por aquela Direção-Geral.

As divergências resultam das correções efetuadas pela IGF à DTOO do MB⁴⁸, bem como, em 2021, aos montantes incorretamente reportados (menos 14 388 euros) ou omitidos (143 122 euros) relativamente às outras entidades relevantes⁴⁹ que, no entanto, não tiveram qualquer impacto sobre a conclusão a retirar da posição do Município em termos do limite legal em apreço.

Refira-se que, para além destas situações, no ano de 2022, foram ainda detetadas divergências no decurso da ação ao nível do contributo das entidades relevantes que, na sequência da intervenção da IGF, o MB corrigiu.

No contraditório, reconhecendo a insuficiência apontada, o MB salientou que “*irá passar a requerer com a periodicidade trimestral a informação contabilística das entidades relevantes para o cálculo do limite legal de endividamento, tendo como objetivo a prestação de informação rigorosa à DGAL.*”.

Anexo 10 (fls. 64)

2.5. Alerta precoce e mecanismos de recuperação financeira

No final de 2022, face aos parâmetros estabelecidos no artigo 56.º, do RFALEI, a situação do MB em termos de alerta precoce era a seguinte:

Figura 7 - Mecanismos de alerta precoce

INDICADORES				SITUAÇÃO FINAL DE 2022	ALERTA PRECOCE (Padrões legais de referência)
1	Divida total (DT) de operações orçamentais no final de 2022 (Município + entidades relevantes)			1,48	[1; 1,5 [(art. 56º, n.º 1)
	Média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores a 2022				=> 1,5 (art. 56º, n.º 2)
2	Taxa de execução da receita orçamental	2021	Receitas cobradas líquidas	86%	< 85% (art. 56º, n.º 3)
		2022	Receitas previstas no orçamento final	87%	

Fonte: Auditoria da IGF

Anexo 6

Verificavam-se, assim, no final de 2022, as condições legalmente previstas para que tivesse sido emitido pela DGAL um alerta precoce⁵⁰, atendendo ao resultado do primeiro indicador⁵¹ da figura supra, sendo de referir que, segundo a informação facultada pelos serviços municipais, aquela entidade não emitiu, em termos formais e específicos, o referido alerta.

⁴⁸ Correções para mais de, respetivamente 131 956 euros e 180 314 euros (cfr. ponto 2.2).

⁴⁹ Designadamente a Resistrela, SA que, erradamente, não tem sido considerada pelo MB no perímetro das entidades relevantes, não obstante constituir uma participação local, nos termos 51.º do RJAELPL, e no ano de 2021 ter apresentado contas desequilibradas.

⁵⁰ No prazo de 15 dias a contar da data limite de reporte da informação prevista no artigo 78.º do RFALEI (cfr. n.º 4, do artigo 56.º do mesmo diploma) e destinado, neste caso, aos “(...) membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das autarquias locais (...)”, bem como aos presidentes dos órgãos municipais, que, conseqüentemente, devem informar os respetivos membros na primeira sessão ou reunião seguintes (cfr. n.ºs 3 e 1, do artigo 56.º, do RFALEI).

⁵¹ Que evidencia que a DTOO do MB ultrapassou, em 31/12/2022, a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores (2019 a 2021). Acresce referir que, no que respeita ao indicador 2, o resultado obtido, no ano de 2022, foi influenciado por uma redução do orçamento através da respetiva alteração orçamental.

O MB apresentava, em 31/12/2022, ao nível dos mecanismos de recuperação financeira previstos no RFALEI⁵², a seguinte situação:

Figura 8 - Saneamento e recuperação financeira

INDICADORES	SITUAÇÃO FINAL DE 2022	MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA (Padrões legais de referência)	
		Saneamento financeiro	Recuperação financeira municipal
1 DT - Stock de EMLP (ambos no final de 2017) (Município + entidades relevantes) Média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores a 2022	1,02	> 0,75 (art. 58º, n.º 1, b))	X
2 Divida total (DT) de operações orçamentais no final de 2022 (Município + entidades relevantes) Média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores a 2022	1,48	[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)	X <div style="display: flex; justify-content: space-between;"> > 3 (art. 61º, n.º 2) </div>

Fonte: Auditoria da IGF

Anexo 6

Assim, face aos pressupostos legalmente definidos, a Autarquia não se encontrava em rutura financeira, mas continuava a apresentar condições para aderir a um processo de saneamento financeiro (resultado que não se altera caso se considere apenas o contributo do Município), não obstante já ter recorrido, em 2020, a EMLP com esta finalidade, no montante de 3 M€ (cfr. ponto 2.3).

Neste âmbito, em sede de contraditório, o MB informou que “(...) serão definidos procedimentos de controlo dos limites da dívida, a realizar trimestralmente em paralelo com o envio da informação à DGAL (...)”, aceitando, assim, a asserção constante do Projeto de relatório.

Anexo 10 (fls. 65)

2.6. Orçamento, dívida e situação financeira

2.6.1. Previsão e execução orçamental

2.6.1.1. No triénio de 2020/2022, as receitas e despesas previstas e executadas tiveram a evolução seguinte:

Figura 9 – Evolução e taxas de execução da receita e despesa municipal

Un: euro

Rubricas	Previsão / Execução (valores absolutos)						Previsão / Execução (%)			Variação da execução no triénio	
	2020		2021		2022		2020			2021	
	Previsão	Execução	Previsão	Execução	Previsão	Execução	(%)	(%)	(%)	(%)	(pp)
1 - Saldo inicial	43 345	43 345	0	0	160 156	160 156	100%	-	100%	269%	0 pp
2 - Receita Corrente	8 178 630	7 151 626	8 622 726	7 580 304	9 253 336	8 080 031	87%	88%	87%	13%	0 pp
3 - Despesa Corrente	8 550 876	6 942 749	8 757 071	7 936 275	8 192 070	7 363 010	81%	91%	90%	6%	9 pp
4 - Receita de Capital	3 777 709	1 826 523	5 145 004	4 303 390	1 432 550	1 226 558	48%	84%	86%	-33%	37 pp
5 - Despesa de Capital	3 445 462	1 942 083	5 010 659	3 923 926	2 653 973	1 950 259	56%	78%	73%	0%	17 pp
6 - Receita Total (1+2+4)	11 999 684	9 021 494	13 767 730	11 883 694	10 846 043	9 466 745	75%	86%	87%	5%	12 pp
7 - Despesa Total (3+5)	11 996 338	8 884 832	13 767 730	11 860 201	10 846 043	9 313 269	74%	86%	86%	5%	12 pp

Fonte: Mapas de demonstração de execução orçamental da receita e da despesa e auditoria da IGF

Anexo 7 (fls. 43 a 45)

⁵² Cfr. artigos 57.º a 64.º, do RFALEI, e Lei n.º 53/2014, de 25/08.

A receita total disponível (incluindo o saldo orçamental transitado da gerência anterior, quando aplicável) importou, em 2022, em 9,5 M€, tendo diminuído 2,4 M€ face a 2021, devido, essencialmente, à diminuição das receitas provenientes de passivos financeiros⁵³, tendo a despesa total paga também decrescido (2,5 M€), importando, no final de 2022, em 9,3 M€, em resultado, sobretudo, da diminuição das despesas de capital (menos 2 M€ face a 2021)⁵⁴.

Realce-se que, em 2021, as receitas incluíam a arrecadação do EMLP para saneamento financeiro (receita não efetiva) no montante de cerca de 3 M€, decorrendo, necessariamente, desse evento, nesse exercício e nos seguintes, a melhoria dos resultados dos indicadores que têm como variável as “outras dívidas a terceiros”⁵⁵, sem que de tal facto se possa concluir que ocorreu uma evolução positiva ao nível da gestão orçamental do Município.

Entre 2020/2022, o MB evidenciou uma prática, ainda que decrescente, de sobreavaliação na previsão das receitas orçamentais, o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL⁵⁶, pois em 2020 o grau de execução orçamental da receita total situou-se apenas nos 75%, enquanto que, em 2021 e 2022, atingiu 86% e 87%, respetivamente⁵⁷, ainda que no último exercício, em resultado de uma redução do orçamento no final do ano.

Da prática descrita decorre que os documentos previsionais não refletem a real expectativa da execução orçamental do MB, não podendo, por isso, constituir um eficaz instrumento de gestão, nem servir de base a uma análise rigorosa da eficácia da sua execução pelos órgãos autárquicos⁵⁸.

Os desvios registados, no indicado período, na execução da receita orçamental face ao previsto, permitiam, em sede de realização de despesas, a seguinte situação:

⁵³ Por força, em especial, da evolução da rubrica “12.06. - Empréstimos a Médio e Longo Prazos”, que, em 2022, não teve qualquer montante executado quando, no ano anterior, evidenciou a arrecadação de 3 M€.

⁵⁴ Sobretudo por força da evolução da rubrica “07 – Aquisição de bens de capital” que passou de 2,2 M€ para 964 mil euros, de entre os quais se destaca a diminuição das aquisições de bens de domínio público.

⁵⁵ Como sejam, no contexto deste ponto, os relacionados com o equilíbrio orçamental em sentido substancial e a vinculação orçamental, pois os montantes que passam de dívida de CP para médio e longo prazo (MLP) deixam de influenciar o resultado destes indicadores.

⁵⁶ Aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22/02, diploma, entretanto, revogado pelo SNC-AP, com exceção dos pontos 2.9, 3.3 e 8.3.1, relativos, respetivamente, ao controlo interno, às regras previsionais e às modificações do orçamento.

⁵⁷ Refira-se que, de acordo com o disposto no n.º 3, do artigo 56.º, do RFALEI, uma taxa de execução orçamental da receita inferior a 85% durante dois anos consecutivos justifica a emissão de um alerta precoce (cfr. ponto 2.5).

⁵⁸ Ora, a elaboração, pelos municípios, de orçamentos transparentes e com previsões rigorosas e fundamentadas, independentemente de se tratar ou não de rubricas de receita para as quais existe regra previsional no POCAL, constitui um dos pressupostos para uma gestão financeira equilibrada e sustentável, designadamente em termos da manutenção de níveis de dívida administrativa/comercial materialmente pouco relevantes e adequados ao quadro financeiro do ente público local (ou, noutros termos, que preveja dotações orçamentais que permitam a realização de despesas, cujo pagamento atempado seja comportável com as disponibilidades financeiras existentes na Autarquia).

Figura 10 – Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível

Un: euro

Rubricas	Exercícios			% de cobertura da despesa prevista (1/2)*100		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022
1 - Receita total efetivamente disponível	9 021 494	11 883 694	9 466 745	75%	86%	87%
2 - Despesa orçamental prevista	11 996 338	13 767 730	10 846 043			
Diferença (1-2)	- 2 974 843	- 1 884 036	- 1 379 297			

Fonte: Mapas de demonstração de execução orçamental da receita e da despesa e auditoria da IGF

Anexo 7 (fls. 43)

Através do referido empoamento na previsão das receitas orçamentais, o MB criou, artificialmente, a possibilidade formal de realização e/ou existência de despesas de elevado valor para o pagamento das quais não existiam, de facto, disponibilidades financeiras⁵⁹, potenciando, assim, uma gestão orçamental desequilibrada⁶⁰, sendo que tal risco, apesar de ter diminuído no triénio, manteve-se, em 2022, num valor materialmente relevante (1,4 M€), que corresponde a 15% da receita total disponível.

No contraditório, a Autarquia acolheu a recomendação da IGF, tendo afirmado que *“Na elaboração dos próximos orçamentos irão ser reavaliados os procedimentos efetuados na preparação do orçamento de 2023 por forma a assegurar a elaboração de orçamentos de receita rigorosos.”*

Anexo 10 (fls. 65)

2.6.2.1. No que respeita à verificação do cumprimento do princípio do equilíbrio orçamental numa perspetiva substancial⁶¹, os resultados foram os seguintes:

Figura 11 – Equilíbrio orçamental em sentido substancial

ANO	EXECUÇÃO DO ANO	
	Autónoma	Global
2020	119,1%	88,9%
2021	123,4%	89,5%
2022	103,0%	88,0%

Fonte: Mapas de demonstração de execução orçamental da receita e da despesa, balanços e auditoria da IGF

Anexo 7 (fls. 46)

Entre 2020/2022, o MB violou sistematicamente o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial (atendendo à execução global do ano), pelo que o risco potencial, anteriormente referido, acabou por se concretizar ao nível da execução orçamental, o que espelha uma gestão orçamental desequilibrada, com

⁵⁹ Ainda que seja de ressaltar que a assunção de compromissos para a realização da despesa também está condicionada pela existência de fundos disponíveis (cfr., designadamente, o n.º 1, do artigo 5.º, da LCPA).

⁶⁰ Tendo em conta o princípio da universalidade, uma vez que não adequou o nível de realização e/ou existência da despesa (e não apenas o seu pagamento) à real cobrança da receita (e não à sua mera previsão orçamental).

⁶¹ Isto é, entrando também em consideração, entre outros aspetos, com a receita disponível, os direitos de elevada certeza de cobrança e liquidez que visam financiar dívida reconhecida na contabilidade ou já paga (embora o MB, no triénio, não tenha apresentado refletidos no balanço quaisquer direitos com esta natureza) e com a despesa realizada e faturada, mas ainda não paga (cfr. Anexo 1 – Metodologia, item 1.3.2., fls. 8 e 9).

um significativo desajustamento entre o nível de realização e/ou existência da despesa e o da real cobrança da receita, não obstante a arrecadação dos EMLP para saneamento financeiro em 2021.

No período em análise, a relação entre as disponibilidades orçamentais e o valor de algumas despesas de caráter regular e de compromissos já assumidos⁶² foi a seguinte:

Figura 12 – Vinculação orçamental

Un: euro

DESCRIÇÃO	EXECUÇÃO		
	2020	2021	2022
1 - Despesas de caráter regular, rígido e vinculado	3 912 341	5 409 987	4 504 865
2 - Outras dívidas a terceiros de CP transitada do ano anterior	3 163 875	3 647 608	1 716 860
3 - Compromissos já assumidos	No final do exercício anterior e ainda não faturados	0	0
	Para o exercício no final do anterior (contas 04 e 05)	1 400 174	1 432 522
4 - TOTAL (1+2+3)	8 476 391	10 490 117	7 556 845
5 - Meios financeiros líquidos orçamentais	9 021 494	11 883 694	9 466 745
6 - Diferença (5-4)	545 104	1 393 577	1 909 900
7 - Percentagem da receita não vinculada (6/5*100)	6,0	11,7	20,2

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 7 (fls. 47)

No início de cada exercício, o valor global das receitas orçamentais encontrava-se substancialmente comprometido face apenas a um conjunto de despesas certas⁶³ que, em regra, se repetem todos os anos e apresentam um acentuado grau de inflexibilidade.

Esta situação, não obstante a melhoria verificada, espelhava a elevada rigidez existente ao nível da despesa orçamental atendendo às correspondentes receitas, com a conseqüente redução da margem de atuação da Autarquia ao nível da sua gestão financeira⁶⁴, designadamente para fazer face às demais despesas municipais que, à partida, não se encontravam já “vinculadas”.

2.6.1 2. A análise, através de um conjunto de indicadores, à execução orçamental do MB, reportada ao período de 2020/2022, permite afirmar, em especial, que a receita liquidada (abatida das liquidações anuladas) em cada exercício não é suficiente para fazer face:

- ✓ Aos compromissos totais assumidos (independentemente de se terem concretizado em despesa liquidada e realizada), pois o grau de cobertura foi sempre inferior a 87%;
- ✓ Às obrigações assumidas (despesas liquidadas com fatura ou equivalente), dado o grau de cobertura ser igual ou inferior a 96%.

Anexo 7 (fls. 48 e 49, em especial, indicadores 18 e 19)

⁶² Cfr. Anexo 1 – Metodologia, item 1.3.2., fls. 9.

⁶³ Saliente-se que, nesta análise, não foi considerada toda a despesa municipal com as características descritas, pelo que, se fosse tida em conta, a situação seria (nesta ótica) mais negativa, ou seja, os resultados apurados no quadro não espelham totalmente a real situação do MB nesta matéria.

⁶⁴ Não obstante, em 2021, a utilização da receita do EMLP para saneamento financeiro.

Desta forma, não obstante a arrecadação e utilização, em 2021, do EMLP para saneamento financeiro, não tem existido 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 orçamental em sentido substancial e de vinculação orçamental.

2.6.2. Dívida municipal e apreciação da situação financeira

2.6.2.1. A dívida global do MB de operações orçamentais, incluindo as correções efetuadas pela IGF (cfr. ponto 2.2), importava no final de 2020/2022, nos seguintes montantes:

Figura 13 – Evolução e composição da dívida municipal

Un: euro

DESCRIÇÃO		EXERCÍCIOS			VARIACÃO 2022/2020	
		2020	2021	2022	Montante	%
Dívida financeira	EMLP	1 435 779	3 273 516	3 130 340	1 694 562	118,0%
Outras dívidas a terceiros	FAM	5 986	5 986	0	- 5 986	-100,0%
	Outras	9 290 714	7 062 321	6 783 915	- 2 506 799	-27,0%
	Subtotal	9 296 700	7 068 307	6 783 915	- 2 512 785	-27,0%
Dívida orçamental		10 732 479	10 341 823	9 914 256	- 818 224	-7,6%

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 7 (fls. 50 a 52)

No período em análise, a dívida global de operações orçamentais teve uma evolução positiva, pois diminuiu cerca de 818 mil euros (- 7,6%), passando de 10,7 M€ para 9,9 M€, em resultado, fundamentalmente e de forma conjugada, do aumento da dívida financeira (1,7 M€), por força da utilização dos EMLP para saneamento financeiro e, conseqüentemente, da diminuição das “outras dívidas a terceiros” (- 2,5 M€).

Acresce que, no final de 2022, da comparação entre os compromissos assumidos e a respetiva soma das despesas pagas com o montante das outras dívidas a terceiros de CP, resultava a seguinte situação:

Figura 14 – Compromissos assumidos / despesas faturadas (ou equivalente)

Un: euro

DESCRIÇÃO	2022
1 - Compromissos totais assumidos para o exercício	10 795 590
2 - Despesas totais pagas	9 313 269
3 - Outras dívidas a terceiros de CP (exceto operações de tesouraria)	1 681 430
4 - Acordo de regularização de dívida celebrado com as Águas do Vale do Tejo, SA, apresentado no passivo corrente por ser exigível no ano seguinte	242 976
Diferença [1-(2+3)+4]	43 866

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 7 (fls. 44 e 50)

Assim, até ao final de 2022, foram assumidos compromissos de cerca de 44 mil euros que ainda não se encontravam faturados, os quais constituem um risco para o agravamento do endividamento municipal.

De qualquer modo, não obstante a evolução global positiva, a dívida da Autarquia continuava a importar num valor materialmente relevante e desadequado face ao seu quadro financeiro, nomeadamente às receitas orçamentais, pois:

- ✓ O montante global da receita do exercício era insuficiente para solver a totalidade da dívida municipal (taxa de cobertura de apenas 95%);
- ✓ A dívida “*per capita*”, apesar de ter diminuído, manteve-se em níveis elevados (1 598 euros);
- ✓ O período de recuperação da dívida municipal⁶⁵, tendo em conta as receitas próprias regulares, era significativo (1 ano e 2 meses), resultado que se agrava substancialmente caso se expurgue ao valor dessas receitas o das despesas rígidas e vinculadas (2 anos e 3 meses).

Anexo 7 (fls. 48 e 49, em especial, indicadores 25, 28, 29 e 32)

2.6.2.2. No final de 2022, a dívida municipal apresentava uma estrutura que se repercute e condiciona a gestão orçamental dos exercícios futuros, dada a elevada materialidade do peso da dívida de MLP (8,2 M€, essencialmente de natureza administrativa/comercial) na dívida total (83%).

O *stock* da dívida de EMLP (relativo à execução de cinco contratos, dos quais três dizem respeito ao saneamento financeiro) importava em 3,1 M€, o que traduz um acréscimo, face a 2020, de 1,7 M€. Todavia, o serviço da dívida foi cumprido ao longo do exercício não existindo, no final do ano de 2022, empréstimos em período de carência.

Quanto a empréstimos de curto prazo, o MB não tinha qualquer *stock* de dívida desta natureza no final de 2020/2022, mas celebrou e utilizou, em 2020 e 2022, contratos no montante de 500 mil euros em cada ano.

Por sua vez, as “outras dívidas a terceiros” decorrentes de operações orçamentais (dívida administrativa/comercial) diminuíram 2,5 M€, em resultado do cumprimento do acordo de regularização de dívidas celebrado com a Águas do Vale do Tejo, SA e da redução das outras dívidas a terceiros originariamente de CP.

Anexo 7 (fls. 50)

Assim, e não obstante a adesão a mecanismos de recuperação financeira, como sucedeu, em 2021, através do recurso ao EMLP para saneamento financeiro, o MB continuava a apresentar, em 2022, uma situação financeira de CP negativa e desequilibrada, como se evidencia no ponto seguinte.

2.6.2.3. A evolução, entre 2020/2022, da relação entre o saldo final de operações orçamentais e as outras dívidas a terceiros (originariamente de CP) foi a seguinte:

⁶⁵ 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 locação financeira e algumas aquisições de bens de serviços e transferências correntes), admitindo alguma estabilidade nas grandezas consideradas.

Figura 15 – Saldos reais de operações orçamentais

Un: euro

DESCRIÇÃO	2020	2021	2022
1 - Saldo final de operações orçamentais	136 663	23 493	153 476
2 - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP (exceto OT)	9 290 714	7 062 321	6 783 915
Diferença (1-2)	- 9 154 052	- 7 038 827	- 6 630 439

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 7 (fls. 48 e 49, indicador 22)

A Autarquia apresentou, no período em análise, sistemáticos e relevantes saldos reais negativos de operações orçamentais, o que confirma a persistente falta de capacidade para efetuar tempestivamente o pagamento das “outras dívidas a terceiros” originariamente de CP, não obstante a adesão ao saneamento financeiro e a oneração indevida dos orçamentos futuros, com a transferência de dívida assumida que devia ser paga com a receita de um dado orçamento anual para os subsequentes.

Os prazos médios de pagamento (PMP) a terceiros⁶⁶ foram os seguintes no período analisado:

Figura 16 – Prazos médios de pagamento

Un: dias

Indicadores	2020	2021	2022	Variação no triénio
Prazo médio de pagamento a terceiros	485	240	252	-233 dias
Prazo médio de pagamento (incluindo aquisições em locação financeira)	485	240	252	-233 dias
Prazo médio de pagamento de investimentos	309	98	164	-145 dias

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 7 (fls. 53, indicadores 4 a 6)

Apesar de os PMP a terceiros, entre 2020/2022, apresentarem uma evolução positiva, excederam sempre os parâmetros legalmente previstos, designadamente, no Código dos Contratos Públicos⁶⁷.

Os resultados dos indicadores de liquidez⁶⁸ foram os seguintes:

Figura 17 – Indicadores de liquidez

Indicadores	2020	2021	2022	Variação no triénio
Liquidez geral	53%	45%	58%	5,28 pp
Liquidez reduzida	53%	44%	57%	4,75 pp
Liquidez imediata	4%	18%	17%	12,64 pp

Fonte: Balanços, demonstrações de resultados, balancetes finais e auditoria da IGF

Anexo 7 (fls. 53, indicadores 1 a 3)

⁶⁶ A IGF efetua o apuramento do PMP a terceiros (e não apenas a fornecedores/empregados) com base na metodologia descrita no cfr. Anexo 7.

⁶⁷ Aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29/01, cujos artigos 299.º e 299.º-A preveem 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).

⁶⁸ Que se destinam a medir a capacidade da entidade para solver atempadamente os seus compromissos de curto prazo.

Os indicadores de liquidez apresentaram, em 2020/2022, resultados muito aquém dos parâmetros geralmente tidos como referência de uma situação de equilíbrio financeiro de CP, mostrando-se sistematicamente desrespeitada a regra do equilíbrio financeiro mínimo⁶⁹, dado o desajustamento entre as dívidas de CP e a correspondente liquidez do ativo, em especial, com os meios financeiros líquidos.

Em sede de contraditório, o MB realçou que *“tem vindo a promover medidas de otimização da receita, designadamente das receitas próprias relativas às atividades de abastecimento de água, saneamento e rsu’s.”*, no entanto, admitiu que *“A estrutura da despesa municipal está fortemente associada aos encargos com RH, faturação dos contratos de concessão dos serviços de abastecimento de água, saneamento e rsu’s e pagamento da dívida de longo prazo, pelo que a ação do MB encontra-se muito limitada.”*.

Anexo 10 (fls. 66)

As considerações efetuadas pela Autarquia não são suscetíveis de contrariar ou pôr em causa a análise realizada e as consequentes conclusões e recomendações, pelo que se mantêm as asserções constantes do projeto de relatório.

2.7. Outras obrigações contabilísticas, financeiras e de prestação de contas

Quanto ao cumprimento, em 2022, de outros aspetos relevantes do regime legal consagrado ao nível da atuação financeira dos municípios, previstos, designadamente, no RFALEI e nas LOE com impacto nesse exercício, verificámos, ainda, que o MB:

- ✓ Elaborou os documentos de prestação de contas consolidadas (artigo 75.º, do RFALEI), tendo considerado, no perímetro de consolidação financeiro, as duas empresas locais suscetíveis de integrar o grupo municipal (EMPDS, EM e Parkurbis, SA, EM);
- ✓ Respeitou, em todas as fases do ciclo orçamental, a regra de equilíbrio orçamental prevista no artigo 40.º, do RFALEI (não obstante a LOE_2022⁷⁰ ter suspenso a sua aplicação) conforme se evidencia na figura seguinte:

Figura 18 – Controlo da regra do equilíbrio orçamental prevista no RFALEI

Un: euro

DESCRIÇÃO		CONTROLO DO CUMPRIMENTO DA REGRA DE EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL			
		Orçamento inicial	Orç. revisto pela integração do SGA	Orçamento final	Prestação de contas
Resultado	Montante	599 013	598 013	970 190	625 945
	Percentagem	108%	108%	112%	108%
	Diferença entre o resultado apurado ao nível da Prestação de Contas do ano anterior				Não aplicável
Conclusão	Ótica anual	Cumprimento	Cumprimento	Cumprimento	Cumprimento

Fonte: Mapas de demonstração do desempenho orçamental, de empréstimos e auditoria da IGF

Anexo 8 (fls. 54 e 55)

⁶⁹ Segundo a qual o ativo corrente deverá ser, pelo menos, de montante idêntico ao das dívidas correntes 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.

⁷⁰ Aprovada pela Lei n.º 12/2022, de 27/06 (cfr. n.º 3, do artigo 103.º).

- ✓ Cumpriu a obrigação de redução de *stock* de pagamentos em atraso, prevista no n.º 1, do artigo 86.º, da LOE_2022, como se evidencia de seguida:

Figura 19 – Controlo da obrigação de redução de PA

Un: euro

PAGAMENTOS EM ATRASO REGISTRADOS NO SIIAL		REDUÇÃO A EFETUAR EM DEZEMBRO DE 2022 (10 % face a setembro/2021)	EVOLUÇÃO VERIFICADA EM DEZEMBRO/2022		MONTANTE DO INCUMPRIMENTO SUJEITO A REDUÇÃO	CONCLUSÃO
Setembro/2021	Dezembro/2022		Valor	%		
(1)	(2)	(3) = 10% X (1)	(4) = (2) - (1)	(5) = (4) / (1)	(6)	(7)
490 551	4 935	49 055	- 485 616	-99,0%	0	Cumprimento

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

- ✓ Respeitou a regra previsional relativa às receitas orçamentais resultantes da venda de bens imóveis, prevista, para 2022, no artigo 124.º, da LOE_2021⁷¹, conforme se evidencia:

Figura 20 – Controlo da regra previsional da receita relativa à venda de bens imóveis

Un: euro

LIMITE A CONSIDERAR NO ORÇAMENTO PARA 2022		MONTANTE CONSIDERADO NO ORÇAMENTO PARA 2022		DESVIO		CONCLUSÃO	
Inicial	Final	Inicial	Final	Inicial	Final	Inicial	Final
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3)-(1)	(6)=(4)-(2)	(7)	(8)
34 448	34 448	14 455	20 001	- 19 993	- 14 447	Cumprimento da regra	Cumprimento da regra

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 8 (fls. 56)

Atendendo a que o MB, no ano de 2021, não cumpriu o limite de endividamento previsto no artigo 52.º, do RFALEI, encontrava-se sujeito à aplicação da LCPA no ano de 2022. Quanto ao cumprimento das regras que lhe estão subjacentes, o controlo realizado pela IGF permitiu verificar que:

- ✓ Os fundos disponíveis não foram calculados de forma tempestiva⁷², nem reportados à DGAL⁷³, nos termos do estipulado no DL n.º 10/2023, de 8/02⁷⁴;
- ✓ Foi utilizado, de forma recorrente, o procedimento, previsto na aplicação informática, de “reabertura de fundos”, com o elevado risco que daí resulta ao nível da aferição da existência de fundos disponíveis, que é efetuada, incorretamente, com base na informação constante da conta-corrente do último mês fechado e não a do mês em curso;

Deste mecanismo pode resultar a possibilidade, em termos formais, de assumir novos compromissos com aparentes fundos disponíveis, quando, de facto, tal situação não se verifica no momento, o que é suscetível de distorcer a informação extraída do sistema informático e a prestada, em especial, para efeitos de fiscalização prévia por parte do TdC.

⁷¹ Aprovada pela Lei n.º 7-A/2016, de 30/03.

⁷² Até ao 5.º dia útil de cada mês (cfr. n.º 1, do artigo 7.º, do DL n.º 127/2012, de 21/06).

⁷³ Situação que ocorre já desde maio de 2019.

⁷⁴ Até ao dia 10 do mês seguinte a que se reporta, no suporte informático da DGAL (cfr. artigo 96.º do citado diploma, que estabelece as normas de execução do Orçamento de Estado para 2023).

No contraditório, o MB apenas informou *“que após a conclusão da auditoria foi remetido à DGAL ofício com a comunicação expressa de que o Município se considera desobrigado da aplicação da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, e do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, a partir do ano 2023.”*, porém, reconheceu que, pela importância que a LCPA assume para efeitos de controlo interno da despesa, *“(…) o Presidente da Câmara Municipal determinou que os serviços financeiros do Município continuem a efetuar todos os procedimentos relativos ao apuramento e monitorização dos Fundos Disponíveis (…)”*.

Anexo 10 (fls. 66 e 67)

2.8. Sistema de controlo interno e Programa de cumprimento normativo

O MB dispõe de uma Norma de Controlo Interno⁷⁵ e de um Plano de Prevenção dos Riscos de Gestão, incluindo os de Corrupção e Infrações Conexas⁷⁶, documentos que não estão articulados com a atual estrutura orgânica dos serviços municipais⁷⁷ e nunca foram revistos tendo em vista a sua adequação às normas e princípios decorrentes das principais alterações legislativas entretanto ocorridas, designadamente, a LCPA, o RFALEI e o regime geral da prevenção da corrupção (aprovado pelo DL n.º 109-E/2021, de 9/12).

Quanto ao Plano, salientamos o facto de não ter sido realizada qualquer monitorização das medidas propostas, nem existirem evidências da sua efetiva implementação ou dos resultados obtidos.

O MB não cumpria o regime geral da prevenção da corrupção, pois até ao final de julho de 2023, apenas disponibilizou um canal de denúncias externo, não dispo de um código de ética e de conduta, de programa de formação interna, nem designou qualquer responsável pelo programa de cumprimento normativo.

Acresce, que a Autarquia não dispõe de nenhum departamento, serviço específico ou elemento responsável pela função de controlo interno.

No contraditório, o MB assumiu que *“pretende garantir que no ano de 2024, estejam reunidas condições para proceder à realização de um programa de formação interna, dedicado ao cumprimento dos referidos documentos legais, por parte dos funcionários e agentes municipais.”*

Não obstante a intenção manifestada, o MB não se comprometeu com a elaboração/aprovação dos documentos obrigatórios.

Anexo 10 (fls. 67)

Por fim, salientamos que do trabalho de campo efetuado⁷⁸ resultaram algumas fragilidades ao nível do controlo interno e dos procedimentos contabilísticos, que descrevemos em mapa incluído nos Anexos.

Anexo 9 (fls 57 a 59)

⁷⁵ Aprovada na reunião da Câmara Municipal de 4/12/2002.

⁷⁶ Aprovado na reunião da Câmara Municipal de 19/04/2018, ou seja, muito depois da data limite estabelecida pelo Conselho de Prevenção da Corrupção (31/12/2009), a única entidade a quem o MB remeteu o Plano.

⁷⁷ Aprovada pela Câmara e Assembleia Municipais, em respetivamente, 2 e 28/12/2020, e publicada no Diário da República n.º 43, Série II, de 03/03/2021, sob o Despacho n.º 2449/2021.

⁷⁸ Em especial, através da utilização de questionários e da realização de testes de conformidade e substantivos.

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

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

3.1. Conclusões	3.2. Recomendações
<p>C1. O MB concedeu apoios financeiros à EMPDS, EM, em 2021, no valor de 32 mil euros, que consubstanciam verdadeiros subsídios à exploração sem, no entanto, ter celebrado o exigível contrato-programa (cfr. artigo 32.º, da Lei n.º 50/2012, de 31/08).</p> <p>A prática descrita é suscetível de configurar uma irregularidade financeira (cfr. alíneas b) e d), do n.º 1, do artigo 65.º, da Lei n.º 98/97, de 26/08), para cuja apreciação e eventual sancionamento é competente o Ministério Público junto do Tribunal de Contas.</p> <p>(vd. ponto 2.4.2.2)</p>	<p>R1. Promover a celebração sistemática de contratos-programa, enquanto condição legal indispensável ao desenvolvimento da atividade da empresa local, devendo especificar, caso se justifique, o montante dos subsídios a atribuir, como contrapartida das obrigações assumidas pela empresa.</p>
<p>C2. Os documentos de prestação de contas do MB não refletiam, com total fiabilidade, a sua situação orçamental e financeira, em especial nas rubricas do passivo exigível no ano de 2022, pois as correções efetuadas ascendem a 180 mil euros.</p> <p>(vd. ponto 2.2)</p>	<p>R2. Garantir a regularização, ao nível da informação contabilística, das variações patrimoniais incorretamente refletidas, caso não tenham sido, entretanto, corrigidas.</p>
<p>C3. Constatámos outras fragilidades, com repercussão ao nível da qualidade e fiabilidade da informação orçamental e económico-financeira do MB, destacando a falta de cumprimento integral do SNC-AP, designadamente, do previsto nas NCP 4 - Acordos de Concessão de Serviços: Concedente, NCP 26 - Contabilidade e Relato Orçamental e NCP 27 - Contabilidade de Gestão.</p> <p>(vd. ponto 2.2)</p>	<p>R3. Assegurar o cumprimento, pelos serviços, do SNC-AP, em especial, a observância das disposições estabelecidas pelas NCP 4, 26 e 27, tendo em vista a obtenção de uma imagem verdadeira e apropriada das finanças públicas municipais.</p>
<p>C4. No final de 2022, o MB, considerando o conjunto de entidades relevantes, cumpriu o regime da DTOO previsto no RFALEI, pois apresentou taxas de utilização inferiores ao correspondente limite legal e ao VMA desse exercício, com uma margem de endividamento de cerca de 105 mil euros.</p> <p>Contudo, no mesmo ano, o MB não cumpriu atempadamente a obrigação de prestação periódica de informação à Direção-Geral das</p>	<p>R4. Definir e aperfeiçoar os procedimentos de identificação das entidades relevantes para o cálculo do limite legal de endividamento e para a prestação de informação rigorosa à DGAL, designadamente, através da periodicidade de circularização dos dados, recolha e validação de informação, que inclua o conjunto de entidades suscetíveis de relevarem, em cada momento, para o limite de endividamento municipal.</p> <p>R5. Assegurar o reporte atempado e sistemático das obrigações de prestação de informação à DGAL.</p>

3.1. Conclusões	3.2. Recomendações
<p>Autarquias Locais (DGAL), e os dados reportados não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação, tendo-se apurado diferenças, no início e final daquele ano, para mais, de 261 mil euros e 180 mil euros, respetivamente.</p> <p>(vd. pontos 2.4.3 e 2.4.4)</p>	
<p>C5. No final de 2022, estavam reunidas as condições para que a DGAL emitisse um alerta precoce e para o MB poder aderir a um processo de saneamento financeiro, não obstante, em 2020, já ter recorrido a EMLP com esta finalidade.</p> <p>(vd. ponto 2.5)</p>	<p>R6. Promover a criação dos instrumentos necessários à monitorização e controlo sistemáticos da posição da Autarquia no que respeita aos indicadores legais em matéria de mecanismos de prevenção e recuperação financeira municipal.</p>
<p>C6. Entre 2020/2022, o MB evidenciou a prática, ainda que decrescente, de sobreavaliação na previsão das receitas orçamentais, potenciando uma gestão orçamental desequilibrada. Este risco, apesar de ter diminuído no triénio, manteve-se, em 2022, num valor materialmente relevante (1,4 M€), evidenciando uma disponibilidade financeira insuficiente para fazer face tempestivamente aos compromissos de curto prazo assumidos perante entidades terceiras.</p> <p>(vd. ponto 2.6.1)</p>	<p>R7. Promover a elaboração de orçamentos de receita rigorosos, que incluam a fundamentação detalhada de todas as rubricas previstas e considerando apenas as que apresentem um elevado grau de probabilidade em termos de cobrança efetiva.</p> <p>R8. Assegurar que a execução do orçamento da despesa se baseie apenas na cobrança real das receitas e não na sua mera previsão orçamental, de modo a garantir uma gestão orçamental verdadeiramente equilibrada e, assim, o pagamento atempado dos compromissos assumidos.</p>
<p>C7. Em 2022, não obstante a evolução global positiva ocorrida face a 2020, a dívida da Autarquia continuava a importar num valor materialmente relevante e desadequado face ao seu quadro financeiro, nomeadamente às receitas orçamentais, apresentando uma estrutura que se repercute e condiciona a gestão orçamental dos exercícios futuros, dada a elevada materialidade da dívida de médio/longo prazos (8,2 M€, essencialmente de natureza administrativa/comercial) em termos de peso na dívida total (83%).</p> <p>(vd. ponto 2.6.2)</p>	<p>R9. Controlar com rigor a evolução e assunção de nova dívida municipal, de modo a conter o seu montante em níveis adequados ao quadro financeiro da Autarquia, nomeadamente às receitas.</p> <p>R10. Identificar e promover a aplicação de medidas concretas de redução de despesa e de otimização de receita, que contribuam para o restabelecimento do equilíbrio financeiro de curto prazo e para uma redução, relevante e estrutural, da elevada rigidez evidenciada pela despesa municipal.</p>
<p>C8. Em 2022, o MB estava sujeito à aplicação da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA), no entanto, o controlo realizado pela IGF permitiu verificar que não estão asseguradas todas as medidas necessárias ao cumprimento integral do respetivo regime legal, designadamente, o cálculo correto dos fundos disponíveis, tendo identificado</p>	<p>R11. Promover a adoção, no caso de o MB continuar sujeito à aplicação da LCPA, de procedimentos e controlos que garantam, nomeadamente o/a:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Cálculo dos fundos disponíveis até ao 5.º dia útil de cada mês; ✓ Submissão atempada dos fundos disponíveis apurados no suporte informático da DGAL;

3.1. Conclusões	3.2. Recomendações
<p>riscos ao nível da assunção de compromissos sem que existam, de facto, fundos disponíveis. (vd. ponto 2.7)</p>	<p>✓ Não assunção de compromissos sem que existam fundos disponíveis.</p>
<p>C9. O MB não cumpre o Regime geral de prevenção da corrupção, tendo apenas disponibilizado, até ao final de julho de 2023, um canal de denúncias externo, não dispõe de um código de ética e de conduta, não realizou um programa de formação interna, nem designou qualquer responsável pelo cumprimento normativo. (vd. ponto 2.8)</p>	<p>R12. Garantir a revisão da Norma de Controlo Interno e do Plano de Prevenção dos Riscos de Gestão, incluindo os de Corrupção e Infrações Conexas, elaborar e aprovar um código de ética e de conduta, um programa de formação interna e designar um responsável pelo cumprimento normativo.</p>

4. PROPOSTAS

Em resultado do exposto, em particular no Ponto 3.1., propomos:

4.1. A submissão do presente relatório e anexos a Sua Exa. a Secretária de Estado do Orçamento, para efeitos da respetiva homologação, nos termos do n.º 1, do artigo 15.º do DL n.º 276/2007, de 31/07, tendo em vista o seu envio a Sua Exa. o Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território.

4.2. Em caso de concordância, o envio do relatório e anexos ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Belmonte, o qual, nos termos do n.º 6 do artigo 15.º do DL n.º 276/2007, de 31 de julho, e do artigo 22.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, deverá dar conhecimento à IGF, 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.

O presente trabalho foi realizado pela Inspetora Andrea Saldanha sob a coordenação da Inspetora de Finanças Diretora Paula Idalina Duarte.

À consideração superior.

A Inspetora

Andrea de Oliveira
Matos Fernandes
Mendes Saldanha
2023.09.14 17:10:29
+01'00'

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1	Objetivos e metodologia	1 a 11
Anexo 2	Reconciliação de fornecedores, empreiteiros e outros credores	12 a 18
Anexo 3	Controlo dos objetivos do Plano de Saneamento Financeiro	19
Anexo 4	Controlo do limite da dívida total de operações orçamentais	20 a 35
Anexo 5	Pedidos de apoio da EMPDS, EM	36 a 38
Anexo 6	Alerta precoce e mecanismos de recuperação financeira	39 a 42
Anexo 7	Execução orçamental e situação financeira	43 a 53
Anexo 8	Obrigações contabilísticas, financeiras e de prestação de contas	54 a 56
Anexo 9	Sistema de controlo interno e Programa de cumprimento normativo	57 a 59
Anexo 10	Contraditório institucional remetido pela Autarquia	60 a 72