

MUNICÍPIO DE TOMAR

CONTROLO DO ENDIVIDAMENTO E DA SITUAÇÃO FINANCEIRA

O Município apresentou uma situação financeira equilibrada e sustentável e cumpriu o regime legal do endividamento?

Relatório n.º 2018/1303

Independência

InteGridade

ConFiança

PARECER:

Concordo , sublinhando o parecer infra.
À consideração do Senhor Inspetor-Geral de Finanças.

Concordo com o presente relatório, designadamente com as conclusões e recomendações (ponto 3.), bem como com as propostas (ponto 4.), destacando que o Município de Tomar apresentou, em 2016, uma situação financeira de curto prazo negativa e desequilibrada, não obstante o cumprimento do regime legal relativo ao limite da dívida total de operações orçamentais previsto no RFALEI.
À consideração superior.

DESPACHO:

Concordo.
Sublinho a relevância dos resultados e a oportunidade das recomendações.
Remeta-se a Sua Ex.^a o Secretário de Estado do Orçamento.

Relatório n.º 2018/1303

Processo n.º 2017/238/A9/793

**CONTROLO DO ENDIVIDAMENTO E SITUAÇÃO FINANCEIRA
MUNICÍPIO DE TOMAR**

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A presente auditoria foi realizada com o objetivo de confirmar se o Município de Tomar (MT) apresentou, entre 2014 e 2016, uma situação financeira equilibrada e sustentável. De acordo com as evidências obtidas, a sua análise e avaliação e o exercício do procedimento do contraditório (Vd. Anexos 1 a 12), as principais conclusões são, em síntese, as seguintes:

1.1. O MT teve, no triénio 2014/2016, apesar do cumprimento da regra do equilíbrio orçamental prevista no art. 40.º do RFALEI, uma gestão orçamental desequilibrada, atendendo a que sistematicamente:

- ✓ Violou o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial, em termos da execução global do ano, o mesmo acontecendo, em 2014, quanto à execução autónoma do ano;
- ✓ O valor global das receitas orçamentais encontrava-se totalmente comprometido face a um conjunto de despesas certas que se repetem anualmente e que apresentam um elevado grau de inflexibilidade, sendo, em 2016, inferior em 4,5 M€ (-18,8%), pelo que o MT se encontrava sem qualquer margem de atuação para fazer face às demais despesas que, à partida, não se encontram já “vinculadas”.

1.2. O MT apresentou, em 2016, apesar se terem registado melhorias em alguns indicadores, uma situação financeira de CP negativa e desequilibrada, com:

- ✓ Saldos reais negativos de operações orçamentais de 10,1 M€;
- ✓ PMP a terceiros e fornecedores muito acima dos parâmetros legalmente previstos (520 e 466 dias);
- ✓ Indicadores de liquidez imediata aquém dos parâmetros de referência para uma situação de equilíbrio financeiro de CP (51%);
- ✓ Dívida de 2,5 M€ relativa a juros de mora cobrados pelos fornecedores.

Este desequilíbrio financeiro de CP levou também a que um dos fornecedores celebrasse contratos de factoring, com um valor em dívida, no final de 2016, de 6,65 M€, tendo por base uma decisão judicial que condenou o MT ao pagamento de juros de mora acrescidos de sanção pecuniária compulsória.

1.3. A Autarquia assumiu, entre janeiro e julho de 2016, compromissos sem fundos disponíveis de valor materialmente relevante (14,9 M€), violando o regime legal previsto na LCPA. Tais factos seriam suscetíveis, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira sancionatória.

Todavia, face às alegações apresentadas pelo Município, que associam a situação à necessidade de cumprimento de uma decisão judicial, entendemos que não estão preenchidos os pressupostos para a sua efetivação, pelo que não se justifica a promoção de qualquer diligência adicional.

Acresce que, ainda que se verificassem os requisitos para a efetivação de eventual responsabilidade financeira, atendendo à alteração introduzida pelo art. 248.º da Lei n.º 42/2016, de 28/12 no art. 61.º, n.º 2, da LOPTC e à jurisprudência consistente do Tribunal de Contas sobre esta matéria, tal conduta não seria passível de sancionamento.

Risco de realização de despesas sem disponibilidade financeira

Gestão orçamental desequilibrada

Total rigidez das despesas orçamentais

Situação financeira de curto prazo negativa e desequilibrada

Assunção de compromissos sem FD (14,9 M€)

Violação da LCPA

1.4. O MT manteve uma prática reiterada, entre 2014/2016, de empolamento da previsão das receitas orçamentais, respetivamente, 54%, 60% e 61%, e, em especial, na componente da receita de capital (19%, 26% e 23%), com o risco de realização e/ou existência de elevados montantes de despesa (2016: 15,2 M€) sem que existissem meios monetários disponíveis para o seu pagamento, o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas, nomeadamente, no POCAL e potencia uma gestão orçamental desequilibrada.

1.5. O MT cumpriu, no final de 2016, o regime legal relativo ao limite da dívida total de operações orçamentais previsto no RFALEI, bem como a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL, para efeitos do acompanhamento daquela dívida. Porém, em 2015 e 2016, foram efetuadas diversas correções pela IGF, ainda que, globalmente, tenham sido apuradas diferenças sem materialidade, que resultaram da/do:

- ✓ Inclusão dos saldos apurados na circularização/reconciliação de terceiros;
- ✓ Cálculo incorreto da dívida total de três entidades relevantes (RESITEJO, MEDIOTEJO 21 e AMPV);
- ✓ Não inclusão da ADIRN e da ASTAQ e da inclusão incorreta da ANMP, como entidades relevantes por parte do MT.

1.6. No final de 2016, de acordo com o quadro legal previsto no Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais, estavam reunidas as condições para que a DGAL emitisse um alerta precoce e para que o MT recorresse a um empréstimo para saneamento financeiro (SF).

1.7. Os documentos de prestação de contas do MT, entre 2014/2016, continuam a não refletir com inteira fiabilidade a sua situação financeira e patrimonial, dadas as correções efetuadas, em especial, nos investimentos financeiros (respetivamente, 4,9 M€, 5,4 M€ e 5,6 M€), sendo, no entanto, de salientar a reduzida materialidade das referentes ao passivo. Refira-se, ainda, que a fiabilidade dos documentos de prestação de contas é também condicionada por outras insuficiências referentes à adoção do POCAL, decorrentes, fundamentalmente, da incompleta inventariação do ativo imobilizado.

1.8. Em matéria de controlo interno, destaca-se a inexistência de um departamento ou pessoa(s) responsável(eis) por essa função e a Norma de Controlo Interno, apesar da sua revisão em 2016, não se encontrava atualizada, não contemplando regras ou procedimentos de controlo relacionados, designadamente, com a LCPA e o RFALEI.

1.9. O PGRCIC apresenta diversas fragilidades, algumas já identificadas no relatório da anterior auditoria da IGF, realizada em 2013, designadamente, não

Prática reiterada de empolamento na previsão das receitas orçamentais

Taxas de execução das receitas total/capital, muito reduzidas: 2016 (61% e 23%)

Cumprimento do regime legal relativo ao limite da dívida total

Informação prestada à DGAL com insuficiências

Condições para a emissão de um alerta precoce e para o recurso a um SF

Correções aos balanços e fragilidades na adoção do POCAL

Inexistência de responsável pela função de controlo

NCI e PGRCIC desatualizados e incompletos

contempla:

- ✓ Os resultados a alcançar com as medidas de prevenção apresentadas;
- ✓ A identificação, em termos nominativos, dos responsáveis pela execução das medidas apresentadas;
- ✓ A evidência da implementação efetiva de medidas previstas, bem como dos resultados obtidos.

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

2.1. Implementar medidas adicionais que contribuam para a melhoria da situação financeira, em especial de CP, e para a redução relevante e estrutural das despesas com elevada rigidez;

2.2. Realizar, de forma prévia e sistemática à assunção de cada compromisso concreto, a verificação da existência de fundos disponíveis e garantir que tal procedimento é efetuado, em regra, antes do fornecimento dos bens e serviços subjacentes às despesas;

2.3. Elaborar os orçamentos de receita de forma rigorosa, fundamentando adequadamente as previsões e considerando apenas as que apresentem um elevado grau de probabilidade em termos de cobrança efetiva;

2.4. Executar os orçamentos de forma prudente, com base na cobrança real das receitas e não apenas na sua previsão orçamental, de modo a garantir um efetivo equilíbrio orçamental e, assim, o pagamento atempado dos seus compromissos;

2.5. Criar procedimentos periódicos de identificação, circularização, recolha e validação de informação, que incluam o conjunto de entidades suscetíveis de relevarem, em cada momento, para o limite de endividamento municipal;

2.6. Adotar procedimentos que assegurem o adequado controlo e registo de faturas e outros documentos na contabilidade da Autarquia e corrigir as fragilidades identificadas na adoção do POCAL;

2.7. Rever a NCI e o PGRIC no sentido de colmatar as omissões enunciadas, designadamente, através da inclusão de procedimentos e controlos relacionados com o cumprimento da LCPA e do RFALEI.

Principais
recomendações

ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS.....	6
1. INTRODUÇÃO	7
1.1. Fundamento.....	7
1.2. Questões de auditoria e âmbito	7
1.3. Metodologia.....	8
1.4. Contraditório.....	9
2. RESULTADOS	9
2.1. Fiabilidade da informação financeira.....	9
2.2. Evolução dos balanços	11
2.3. Previsão e execução orçamental no triénio 2014/2016	12
2.4. Lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso (perspetiva global)	16
2.5. Dívida municipal e apreciação da situação financeira no triénio	20
2.6. Controlo do limite de endividamento municipal previsto no RFALEI	23
2.7. Mecanismos de recuperação financeira e de alerta precoce	25
2.8. Programas de consolidação financeira	27
2.9. Controlo interno, procedimentos contabilísticos e PGRCIC	27
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	29
4. PROPOSTAS	32
LISTA DE ANEXOS.....	33

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AMPV	Associação de Municípios Portugueses do Vinho
Cfr	Confrontar
CP	Curto prazo
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
DT	Dívida total
DTOO	Dívida Total de Operações Orçamentais
EMLP	Empréstimo de médio e longo prazo
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 do Estado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
M€	Milhões de euros
MLP	Médio e longo prazos
MT	Município de Tomar
NCI	Norma de controlo interno
OE	Orçamento do Estado
PA	Pagamentos em atraso
PAEL	Programa de Apoio à Economia Local
PGRIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
PMP	Prazo médio de pagamento
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
PP	Pontos percentuais
PREDE	Programa de Regularização Extraordinária das Dívidas do Estado
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RFALEI	Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais
SATAPOCAL	Subgrupo de Apoio Técnico na Aplicação do POCAL
SIIAL	Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais
VMA	Valor Máximo Admissível

1. INTRODUÇÃO

1.1. Fundamento

Em cumprimento do plano anual de atividades da Inspeção-Geral de Finanças – Autoridade de Auditoria (IGF), foi realizada a auditoria ao Município de Tomar (MT), 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 dos 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 quanto aos 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 da adequação e eficácia.

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

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

- Falta de fiabilidade dos documentos de prestação de contas, em especial do passivo exigível;
- Inadequação das práticas de gestão atendendo à necessidade de assegurar o equilíbrio (orçamental e financeiro) e a sustentabilidade das finanças locais;
- Incumprimento do quadro legal estabelecido no Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI), em matéria de limite da dívida total previsto para 2016.

Na sequência da realização de uma auditoria enquadrada no Projeto “Controlo do Endividamento e da Situação Financeira da Administração Local Autárquica”, reportada ao triénio 2009/2012¹ (Relatório n.º 2169/2015), procedeu-se ao *follow-up* das asserções e das recomendações efetuadas, sempre que associadas a situações verificáveis no âmbito dos objetivos desta ação.

1.2. Questões de auditoria e âmbito

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

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

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

¹ Foi também considerada na análise, nos casos em que os objetivos definidos o permitiram, a informação financeira relativa ao exercício de 2013.

O âmbito temporal da presente ação abrangeu os anos de 2014 a 2016, sem prejuízo do alargamento a períodos anteriores ou subseqüentes sempre que tal se justificou. Com efeito, procurou-se, quando possível, atualizar informação financeira relevante, com referência a 2017, com base nos dados constantes do Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais (SIIAL).

Esta auditoria incidiu sobre o Município de Tomar, abrangendo, essencialmente, a Divisão Financeira, tendo o ciclo de realização na Autarquia decorrido entre dezembro de 2017 e abril de 2018.

1.3. Metodologia

O trabalho desenvolvido seguiu a metodologia definida pela IGF, consubstanciada no guião “Controlo do Regime Financeiro das Autarquias Locais – Municípios”, com base nos seguintes principais critérios e procedimentos:

- 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 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.

A profundidade foi a julgada adequada às circunstâncias, recorrendo aos seguintes métodos de recolha de prova:

- a) Preenchimento de mapas de recolha de informação criados para estas auditorias, que têm subjacentes procedimentos de auditoria de análise, comparação e verificação;
- b) Aplicação de questionários e utilização de uma *check list* para a verificação da coerência entre os vários documentos que integram a prestação de contas, bem como a robustez do controlo interno;
- c) Realização de entrevistas com eleitos locais, dirigentes e outros trabalhadores da entidade auditada;
- d) Concretização de procedimentos de circularização externa e reconciliação com entidades credoras da Autarquia;
- e) Efetivação de testes de conformidade e substantivos.

1.4. Contraditório

Nos termos do disposto no art. 12º (princípio do contraditório) do Decreto-Lei (DL) n.º 276/2007, de 31/07 e dos art.s 19º, n.º 2 e 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF², foi dado conhecimento formal à Senhora Presidente da Câmara Municipal de Tomar das principais asserções, conclusões e recomendações constantes deste documento, através do envio de um projeto de relatório em 21/09/2018, figurando a pronúncia da Autarquia no Anexo 11.

A análise da resposta, recebida em 30/11/2018, que integra o presente relatório como anexo, não põe em causa as asserções, conclusões e recomendações que haviam sido explicitadas no projeto de relatório, não obstante a discordância manifestada quanto à posição da IGF em relação a alguns aspetos, consta do Anexo 12.

Sem prejuízo disso, introduzimos nos pontos específicos do relatório os aspetos que, por revelarem informações e dados complementares, justificam a sua inclusão neste documento.

2. RESULTADOS

2.1. Fiabilidade da informação financeira

2.1.1. Do trabalho realizado³, com o propósito de aferir sobre a qualidade da informação financeira e económica, apresentada e aprovada pelo MT, resultaram as seguintes correções aos dados dos balanços do triénio 2014/2016:

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

- ✓ Cinco entidades com as quais o MT celebrou quinze contratos de empréstimos de médio e longo prazos (EMLP) - Caixa Geral de Depósitos, SA, Novo Banco, SA, Banco Português de Investimentos, SA, Banco Comercial Português, SA e Direção-Geral do Tesouro e Finanças - que representavam, no final desse exercício, 100% do capital em dívida (10 535 665 €);
- ✓ Vinte e quatro credores de outro tipo (fornecedores c/c, fornecedores de imobilizado e outros), cujos créditos totalizavam 6 M€ e representavam 89% da dívida originariamente de curto prazo, constante da prestação de contas desse ano (6,8 M€);
- ✓ Três entidades com as quais o MT celebrou contratos de locação financeira - Caixa Geral de Depósitos, SA, Novo Banco, SA e Banco Português de Investimentos, SA - que representavam, no final desse exercício, 100% do capital em dívida (262 886 €) relativo a contratos dessa natureza.

De referir ainda que apenas foi reconciliada a informação financeira do ano de 2016 e, no que respeita a 2014 e 2015, utilizou-se a informação que consta dos documentos de prestação de contas da Autarquia.

Figura 1 – Síntese das correções efetuadas aos balanços

Un: euro

COMPONENTES DO BALANÇO	CONTAS	2014		2015		2016	
		Valor	D/c	Valor	D/C	Valor	D/C
ATIVO	411 - Investimentos Financeiros	4 858 689,43	C	5 419 793,80	C	5 586 267,25	C
FUNDOS PRÓPRIOS	51 - Património	3 324 766,85	D	3 324 766,85	D	3 324 766,85	D
	88/59 - Resultados	1 533 922,58	D	2 099 846,15	D	2 275 449,36	D
PASSIVO	221 - Fornecedores c/c			360,00	C	9 489,76	C
	2611 - Fornecedores de imobilizado de CP	319 252,83	D	272 073,03	D	310 478,84	D
	2613 - Fornecedores de imobilizado de MLP - Locação financeira	272 073,03	C	216 943,26	C	219 591,17	C
	2613 - Fornecedores de imobilizado de CP - Locação financeira	47 179,80	C	55 129,77	C	43 295,09	C
	2614 - Fornecedores de imobilizado de CP - Factoring					47 592,58	C
	268 - Credores diversos			4 459,20	C	4 459,20	C

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

As correções efetuadas resultam, essencialmente, da:

- Eliminação, na conta de investimentos financeiros, do valor da alegada participação nos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Tomar (SMASST) e da participação indireta na empresa Município, SA, através da Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo (CIMT), entidade que detém diretamente a referida participação;
- Dívida omitida contabilisticamente no passivo exigível de curto prazo, em 2015 e 2016, nos montantes de, respetivamente, 4 819 € e 13 948 €.

Salienta-se que, do trabalho de circularização e reconciliação dos saldos da dívida comercial, relativamente ao final de 2016, foram apuradas diferenças a pagar no montante de 314 151 € a fornecedores e empreiteiros⁴.

O MT não reconhece estas diferenças como dívida, designadamente por não ter sido efetuado o respetivo processo de aquisição e ter a convicção de que os serviços não foram efetivamente prestados. Contudo, este montante poderá vir a concretizar-se como dívida no futuro, acrescido de juros e de outros encargos, o que se revela um risco para o Município.

Acresce referir que, relativamente a um desses empreiteiros, a Construtora San José, SA, foram constituídas provisões no valor de 198 210,99 €.

Anexo 2

Em sede de contraditório, o Município veio reafirmar que as correções, efetuadas pela IGF, ao passivo de curto prazo, são de reduzida materialidade e que, quanto às diferenças apuradas a pagar a terceiros de 314 151 €, reportadas ao final de 2016, não reconhecem esse montante como dívida, referindo ainda que procederam à constituição de uma provisão no valor de 198 210 €, de modo a acautelar o risco, não obstante a baixa probabilidade de vir a constituir efetiva responsabilidade.

Salientaram ainda que realizaram “...operações de circularização ao universo dos credores, donde se reconheceram mais algumas dívidas com vários anos de atraso, procedimentos estes que vieram agravar os passivos (...)”.

⁴ Construtora San José, SA, Contec – Construção e Engenharia, SA, PLMJ – A.M. Pereira, Sáragga, Júdice, Soc. Advogados e RESITEJO.

Face ao que antecede, consideramos que a argumentação apresentada não altera a apreciação efetuada pela IGF, mantendo-se as asserções constantes do projeto de relatório.

Anexos 11 e 12

2.1.2. Para além do anteriormente referido, atendendo ao disposto no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL⁵), constatámos algumas insuficiências, com repercussões ao nível da qualidade e fiabilidade da informação orçamental e económico-financeira elaborada pelo MT, em especial a não inventariação e a conseqüente falta de reconhecimento contabilístico da totalidade dos bens do ativo imobilizado.

Em sede de contraditório, o Município veio informar que reconhece esta fragilidade, bem como a necessidade e urgência em tomar medidas e obter recursos adequados para efetuar ações de inventariação e de avaliação da operacionalidade dos bens, tendo acrescentado que as dificuldades em responder às necessidades, através da afetação de recursos internos, “(...) levaram o MT a prever uma verba de 40 000 € tendo em vista a contratação mediante outsourcing de recursos para ser efetuado o inventário do Imobilizado (...)”.

Face ao que antecede, e atendendo, ainda, à análise da fundamentação detalhada da posição assumida pelo MT sobre esta matéria, mantemos as asserções formuladas.

Anexos 11 e 12

Em síntese, a prestação de contas do MT relativa ao triénio de 2014/2016, apesar do acolhimento de algumas recomendações⁶ incluídas no Relatório n.º 2169/2015, continua a não refletir, com total fiabilidade, a situação financeira e patrimonial da Autarquia, sendo, no entanto, de realçar, a reduzida materialidade das correções efetuadas ao passivo dos balanços, o que, em termos de *follow-up*, representa uma melhoria significativa em relação a 2012.

Anexos 2 e 10

2.2. Evolução dos balanços

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

Figura 2 – Evolução das componentes dos balanços

Un: euro

DESCRIÇÃO	2014	2015	2016	VARIACÃO NO TRIÉNIO	
				Montante	%
Acréscimos e diferimentos	5 716 629,58	5 563 120,10	5 581 574,46	- 135 055,12	-2%
Restante ativo	112 770 209,31	109 748 537,35	108 811 469,70	- 3 958 739,61	-4%
ATIVO TOTAL	118 486 838,89	115 311 657,45	114 393 044,16	- 4 093 794,73	-3%
Dívidas a terceiros	30 869 584,90	27 290 026,51	24 802 256,81	- 6 067 328,09	-20%
Provisões	298 210,99	398 210,99	398 210,99	100 000,00	34%
Acréscimos e diferimentos	37 387 094,53	38 239 070,43	38 159 395,98	772 301,45	2%
PASSIVO TOTAL	68 554 890,42	65 927 307,93	63 359 863,78	- 5 195 026,64	-8%
Património	29 074 557,57	29 074 557,57	30 123 417,57	1 048 860,00	4%
Restantes fundos próprios	20 857 390,90	20 309 791,95	20 909 762,81	52 371,91	0%
FUND. PRÓPRIOS TOTAIS	49 931 948,47	49 384 349,52	51 033 180,38	1 101 231,91	2%

Fonte: Balanços e auditoria da IGF

⁵ Aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22/02, com as alterações posteriores.

⁶ Designadamente, a utilização, de forma sistemática e adequada, das contas relativas a compromissos de exercícios futuros.

O ativo apresentou uma evolução negativa, com uma redução de cerca de 3% (4,1 M€), que resultou, essencialmente, da diminuição em 14% (4,7 M€) do “Imobilizado – Bens do domínio público”, que contribuiu em 116% para a variação total.

O passivo evoluiu positivamente, pois diminuiu cerca de 8% (5,2 M€), em resultado da redução das “Dívidas a terceiros de curto prazo” (-53% e -7,9 M€).

Os fundos próprios aumentaram cerca de 2% (1,1 M€), para o que contribuiu, fundamentalmente, a rubrica do “Património” com um peso de 95% na variação total.

2.2.2. A análise de alguns indicadores permite afirmar que:

- Diminuiu o grau de dependência do passivo exigível para financiamento do ativo (de 26% para 22%), tendo aumentado o peso dos fundos próprios (de 42% para 45%);
- O peso do passivo no ativo líquido decresceu 2pp, situando-se, no final de 2016, em 55%, tendo também reduzido o peso da dívida de CP no passivo (de 22% em 2014 para 11% em 2016), contudo, o peso da dívida de MLP no passivo aumentou (de 23% em 2014 para 28% em 2016);
- O imobilizado tem sido principalmente financiado, como é desejável, por capitais permanentes⁷, compostos maioritariamente por fundos próprios (apenas 17,6% de capitais alheios de MLP), sendo ainda de salientar o reduzido grau de cobertura por capitais alheios de CP (6,8% em 2016).

Anexos 3 e 4 (indicadores patrimoniais, em especial, 7 a 13)

2.3. Previsão e execução orçamental no triénio 2014/2016

2.3.1. As receitas previstas/cobradas e as despesas previstas/pagas tiveram a evolução expressa na figura seguinte:

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

Un: euro

RUBRICAS	PREVISÃO / EXECUÇÃO (valores absolutos)						PREVISÃO / EXECUÇÃO (%)			VARIÇÃO DA EXECUÇÃO NO TRIÉNIO	
	2014		2015		2016						
	Previsão	Execução	Previsão	Execução	Previsão	Execução	2014	2015	2016	(%)	(pp)
1 - Saldo inicial	2 729 025	2 729 025	2 259 076	2 259 076	2 355 364	2 355 364	100%	100%	100%	-14%	0 pp
2 - Repos. não abat. nos pagam.	10 000	5 912	1 000	1 314	15 000	14 277	59%	131%	95%	141%	36 pp
3 - Receita Corrente	30 718 670	20 150 191	31 155 461	20 848 041	31 435 646	20 573 203	66%	67%	65%	2%	0 pp
4 - Despesa Corrente	28 485 105	16 375 639	26 371 596	16 836 289	25 013 424	15 912 318	57%	64%	64%	-3%	6 pp
5 - Receita de Capital	14 029 330	2 722 599	8 817 385	2 252 997	5 597 000	1 260 653	19%	26%	23%	-54%	3 pp
6 - Despesa de Capital	19 001 920	6 973 012	15 861 326	6 169 774	14 389 586	5 002 775	37%	39%	35%	-28%	- 2 pp
7 - Receita Total (1+2+3+5)	47 487 025	25 607 727	42 232 922	25 361 428	39 403 010	24 203 498	54%	60%	61%	-5%	7 pp
8 - Despesa Total (4+6)	47 487 025	23 348 651	42 232 922	23 006 064	39 403 010	20 915 093	49%	54%	53%	-10%	4 pp

Fonte: Documentos de prestação de contas

Anexo 3

⁷ Por fundos próprios e financiamentos de MLP.

A receita total disponível (incluindo o saldo orçamental transitado da gerência anterior) decresceu no triénio em análise 1,4 M€ (-5%), passando para 24,2 M€, tendo tal evolução decorrido, essencialmente, do comportamento das receitas de capital (-54%)⁸.

No mesmo sentido evoluiu a despesa total paga, que passou de 23,3 M€ para 20,9 M€, em resultado, sobretudo, da variação ocorrida nas despesas de capital (-28%)⁹.

Relativamente a 2017, dos dados constantes do SIIAL, resulta que a receita total prevista foi de 32 M€, tendo sido arrecadados 25,5 M€, o que corresponde a uma taxa de execução de 81%, superior em cerca de 20 pp à verificada em 2016. A despesa total prevista foi de 32 M€, enquanto a executada foi de 22,4 M€, o que representa um grau de execução de 71%, superior em cerca de 18 pp ao verificado em 2016.

2.3.2. O grau de execução orçamental da receita total disponível apresentou taxas muito reduzidas, respetivamente, 54%, 60% e 61%, entre 2014 e 2016, em especial na componente da receita de capital (19%, 26% e 23%).

Refira-se que, ainda assim, em termos de *follow-up* ao Relatório n.º 2169/2015, a situação verificada no triénio 2014/2016 representa uma ligeira melhoria da taxa de execução da receita total, em relação a 2013, que era de 50%.

Deste modo, face aos valores previstos, não foram arrecadadas, nos exercícios de 2014/2016, receitas totais, respetivamente, de 21,9 M€, 16,9 M€ e 15,2 M€, decorrendo tal situação, sobretudo, das seguintes rubricas:

Figura 4 – Empolamento da receita orçamental

Un: euro

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
05 - Rendimentos da Propriedade	2 485 567	11%	3 808 934	23%	3 850 942	25%
07 - Venda de Bens e Serviços Correntes	3 773 537	17%	4 381 002	26%	4 845 830	32%
09 - Venda de Bens de Investimento	7 766 506	35%	3 718 329	22%	3 618 729	24%
10 - Transferências de Capital	3 416 090	16%	3 015 109	18%	715 152	5%
Total das rubricas	17 441 699	80%	14 923 373	88%	13 030 653	86%
Desvio no orçamento total	21 879 298		16 871 494		15 199 512	

Fonte: Documentos de prestação de contas

O MT teve, entre 2014/2016, uma prática reiterada de empolamento na previsão das receitas orçamentais em termos globais e, em especial, das receitas de capital, o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL.

Em 2017, manteve-se o empolamento das receitas orçamentais, contudo, as verbas não executadas foram de 6,1 M€, o que constitui uma melhoria significativa face ao verificado nos anos de 2014 a 2016.

2.3.3. Os desvios registados na execução da receita orçamental prevista permitiam, em sede de

⁸ De que destacamos a rubrica de transferências de capital com menos 1,2 M€ face a 2014, resultante, essencialmente, do decréscimo da participação comunitária em projetos cofinanciados.

⁹ De que salientamos a rubrica de aquisição de bens de capital com menos 2,6 M€ face a 2014.

realização das despesas, a seguinte situação:

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

Un: euro

RUBRICAS	EXERCÍCIOS			% DE COBERTURA DA DESPESA PREVISTA (1/2)*100		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
1 - Receita total efetivamente disponível	25 607 727	25 361 428	24 203 498	54%	60%	61%
2 - Despesa orçamental prevista	47 487 025	42 232 922	39 403 010			
Diferença (1-2)	- 21 879 298	- 16 871 494	- 15 199 512			

Fonte: Documentos previsionais e de prestação de contas

O MT, através do referido empolamento na previsão das receitas orçamentais, criou, artificialmente, a possibilidade formal de realização e/ou existência de despesas de um elevado montante para o pagamento das quais não existiam, de facto, disponibilidades financeiras, potenciando, assim, uma gestão orçamental desequilibrada.

Assim, apesar da evolução no triénio, em 2016, o risco que decorria da prática descrita importava em 15,2 M€, valor correspondente a cerca de 61% da receita efetivamente disponível.

Acresce que, entre 2014 e 2016, a situação não pode ser justificada apenas pelas “outras dívidas a terceiros” transitadas de anos anteriores, já que, segundo a informação financeira do MT, as mesmas importavam, no início de cada ano, em, respetivamente 13 M€, 14,7 M€ e 13,5 M€, do que decorre que, através do mencionado empolamento, foi criada a possibilidade de realizar “nova despesa” nos montantes de 8,9 M€, 2,1 M€ e 1,7 M€, relativamente à qual não existia uma efetiva capacidade de pagamento.

De qualquer modo, é de assinalar, no âmbito do *follow-up* ao Relatório n.º 2169/2015, que diminuiu, de modo relevante, o risco ao nível da execução dos orçamentos do MT, uma vez que, em 2012, a possibilidade de realização de despesas sem efetivos meios de pagamento, era ainda muito superior (21,8 M€).

O MT, em contraditório, alega que *“O empolamento da receita, principalmente nas receitas de capital, deveu-se ao facto de existirem programas e candidaturas a financiamento para projetos de investimento. Todavia, a derrapagem e a falta de execução destes projetos, a par das restrições existentes, conduziu a uma fraquíssima execução de receita de capital.”*

Tendo acrescentado que *“(…) também não houve despesa realizada nem responsabilidades assumidas que denotem algum aproveitamento deste “empolamento” com vista a acomodar despesa, ou seja, não houve realização de despesa num grau muito superior ao da receita.”*

Não obstante os esclarecimentos prestados, tendo em conta que a argumentação apresentada não é suscetível de alterar as asserções vertidas no projeto de relatório, mantém-se a recomendação formulada.

Anexos 11 e 12

2.3.4. Nos anos de 2015 e 2016, o comportamento do MT em termos da regra do equilíbrio orçamental prevista no art. 40.º da Lei n.º 73/2013, de 03/09 (RFALEI) foi o seguinte:

Figura 6 – Controlo da regra do equilíbrio orçamental

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	2 071 459,16	5 572 933,23	4 481 929,23	2 720 592,74
	Percentagem	111%	122%	117%	115%
Conclusão	Ótica anual	Cumprimento	Cumprimento	Cumprimento	Cumprimento

Fonte: Documentos previsionais e de prestação de contas

Nos exercícios mencionados, quer em termos previsionais, quer ao nível das respetivas prestações 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 prevista no RFALEI.

2.3.5. No que respeita à verificação do cumprimento do princípio do equilíbrio orçamental numa perspetiva substancial¹⁰, os resultados foram os seguintes:

Figura 7 – Equilíbrio orçamental em sentido substancial

ANO	EXECUÇÃO DO ANO	
	Autónoma	Global
2014	91,1%	67,2%
2015	106,2%	69,5%
2016	105,0%	70,5%

Fonte: Documentos previsionais e de prestação de contas

Anexo 5

O MT violou sistematicamente o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial em termos da execução global do ano, o mesmo acontecendo, em 2014, quanto à execução autónoma do ano.

No contraditório, o MT mencionou que “(...) a regra de equilíbrio orçamental pela qual nos norteámos é a que se deduz do art.º 40.º da LFL. Ora, numa outra perspetiva, a “Substancial” a qual não era utilizada, nem sequer os conceitos de “execução autónoma” ou “global” eram conhecidos, e que passaremos, obviamente a ter em consideração, conduziu a resultados diferentes.”.

Assim, tendo em conta que a argumentação apresentada confirma as asserções constantes do projeto de relatório, mantém-se a recomendação formulada.

Anexos 11 e 12

Deste modo, o risco potencial, a que aludimos no ponto 2.3.3., concretizou-se numa execução orçamental desequilibrada, materializada na realização e/ou existência de despesas acima da efetiva capacidade financeira da Autarquia para fazer face, atempadamente, aos compromissos assumidos, situação que se revela semelhante à identificada no Relatório n.º 2169/2015.

2.3.6. A relação entre as disponibilidades orçamentais e as despesas obrigatórias e de compromissos já assumidos foi a seguinte:

¹⁰ Isto é, entrando também em consideração, entre outros aspetos, com a receita disponível e a despesa realizada e faturada, mas ainda não paga, bem como com os direitos refletidos contabilisticamente e ainda não arrecadados no final do exercício, mas com reduzido ou sem risco de cobrança.

Figura 8 - Vinculação orçamental¹¹

Un: euro

DESCRIÇÃO	EXECUÇÃO		
	2014	2015	2016
1 - Despesas de carácter regular, rígido e vinculado	13 387 897	12 762 070	12 029 758
2 - Outras dívidas a terceiros de CP transitada do ano anterior	13 011 326	14 764 111	13 510 768
3 - Compromissos já assumidos	No final do exercício anterior e ainda não faturados	4 323 547	0
	Para o exercício no final do anterior (contas 04 e 05)	0	237 528
4 - TOTAL (1+2+3)	30 722 770	27 763 709	28 745 994
5 - Disponibilidades orçamentais	25 607 727	25 361 428	24 203 498
6 - Diferença (5-4)	- 5 115 043	- 2 402 281	- 4 542 496
7 - Percentagem da receita não vinculada (6/5*100)	-20,0	-9,5	-18,8

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

No início de cada um dos exercícios, o valor global das receitas orçamentais encontrava-se totalmente comprometido face apenas a um conjunto de despesas certas¹², que se repetem em todos os exercícios e que apresentam um elevado grau de inflexibilidade.

Esta situação espelha uma total rigidez na despesa orçamental, não dispondo a Autarquia de margem de atuação ao nível da sua gestão financeira.

Aliás, o MT, no triénio indicado, caso não tivesse empolado a previsão das suas receitas orçamentais, não estaria em condições de elaborar orçamentos que cumprissem formalmente o princípio do equilíbrio, pois não existiam receitas suficientes que possibilitassem sequer a previsão das referidas despesas e dos compromissos já assumidos em exercícios anteriores

Em matéria de *follow-up* à anterior auditoria, importa registar a evolução negativa face a 2012 e 2013 (a percentagem da receita não vinculada, nesses anos, foi de, respetivamente, -6,2% e -8,9%).

Em contraditório, o MT reconheceu que a rigidez da despesa apontada "(...) que não permite à autarquia margem de atuação é a principal dificuldade económica e orçamental do MT. O nível de custos fixos é demasiado elevado o que conjugado com dívida e responsabilidades assumidas do passado causam constrangimentos de gestão tal como é reconhecido no projeto de relatório da IGF. É evidente que um nível de custos fixos tão elevado, resultante de políticas e decisões de dezenas de anos, não é possível inverter esta situação num curto prazo."

Considerando que as asserções apresentadas se destinam, no essencial, a justificar os resultados apurados, mantém-se a recomendação formulada.

Anexos 11 e 12

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

2.4.1. O MT cumpriu em 2016 e 2017, dentro do prazo legalmente definido¹³, a obrigação de prestação

¹¹ Cfr. Anexo 1 (objetivos e metodologia).

¹² Saliente-se que não consideramos para esta análise todo o tipo de despesa municipal com as características descritas.

¹³ Até ao dia 10 do mês seguinte, de acordo com o disposto no DL de execução orçamental de 2016 (al. c), n.º 1, art. 63.º do DL n.º 18/2016, de 13/04) e de 2017 (n.º 1, art. 95º do DL n.º 25/2017, de 03/03).

periódica de informação prevista na Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA)¹⁴, à Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL).

De acordo com o reporte do SIAL, em 2016, a evolução mensal de fundos disponíveis (FD) foi regular e, com exceção de julho (-2,6 M€), sempre com valores positivos (máximo em dezembro: 3 M€).

Em 2017, os FD, reportados no SIAL, também apresentaram valores positivos em todos os meses.

2.4.2. No entanto, na sequência do apuramento efetuado pela IGF, que considera o efeito do agendamento de compromissos, verificámos que, nos 7 meses iniciais de 2016, foram assumidos compromissos sem FD, de valor materialmente relevante (14,9 M€), conforme se evidencia na figura seguinte:

Figura 9 – Compromissos assumidos sem FD (2016)

Un: euro

MÊS	FD AJUSTADOS DO IMPACTO DOS ATFD	COMPROMISSOS LÍQUIDOS				
		Assumidos no mês	Assumidos sem FD			
			No cálculo	Ao longo do mês	Total	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4)+(5)	
2016	janeiro	254 438	6 292 881	0	6 038 444	6 038 444
	fevereiro	305 102	2 097 779	0	1 792 678	1 792 678
	março	107 035	747 162	0	640 127	640 127
	abril	1 092 221	1 863 946	0	771 726	771 726
	maio	221 151	344 550	0	123 399	123 399
	junho	110 900	3 823 174	0	3 712 273	3 712 273
	julho	- 2 601 086	- 4 458 334	1 803 435	0	1 803 435
	agosto	2 220 898	1 374 853	0	0	0
	setembro	1 490 250	1 350 169	0	0	0
	outubro	549 482	- 20 456	0	0	0
	novembro	1 271 236	325 255	0	0	0
	dezembro	3 009 088	6 029	0	0	0
Total			1 803 435	13 078 647	14 882 082	

Fonte: SIAL e auditoria da IGF

Resulta, assim, que, em 2016, o MT violou o n.º 1, do art. 5.º da LCPA (bem como o n.º 2, do art. 7.º do DL n.º 127/2012, de 21/05), pois foram assumidos compromissos sem FD, situação suscetível, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira sancionatória, de harmonia com o previsto no n.º 1, do art. 11.º da LCPA e na al. b), do n.º 1, do art. 65.º da Lei n.º 98/97, de 26/08¹⁵.

Confrontados com a situação, os serviços do MT informaram que “*Os fundos disponíveis de julho (já em vigor o cálculo para 6 meses) estão a negativo porque o compromisso no valor de 4.455.000€ para o ParqT encontrava-se com agendamento de liquidação para final do ano, por se encontrar a aguardar decisão do tribunal*” e “*os FD de agosto estão positivos porque houve acordo com o ParqT da dívida e o plano de pagamento para esse compromisso foi efetuado*”.

Os serviços do MT informaram também que, apesar de, ao longo do primeiro semestre de 2016, os FD apresentarem saldos negativos, no final de cada mês procederam à respetiva correção.

¹⁴ Lei n.º 8/2012, de 21/02 (com as sucessivas alterações), tendo sido estabelecidos no DL n.º 127/2012, de 21/05, os procedimentos necessários à sua aplicação e à operacionalização da prestação de informação.

¹⁵ Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

Deste modo, face às alegações apresentadas que apontam no sentido de não estar na total disposição do MT a sequência dos atos praticados, atendendo a que o pagamento à ParqT foi efetuado em cumprimento da decisão do Tribunal, de cuja data os serviços não tinham conhecimento, entendemos que não estão preenchidos os pressupostos para efetivação de eventual responsabilidade financeira, sem prejuízo das necessárias recomendações para o futuro, pelo que não se justifica a promoção de qualquer diligência adicional.

Anexos 6 e 7

Acresce que, ainda que estivessem reunidos os pressupostos para efetivação de eventual responsabilidade financeira, a imputar à Senhora Presidente de Câmara, importa ter em consideração a alteração introduzida pelo art. 248.º da Lei n.º 42/2016, de 28/12, no art. 61.º, 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.”¹⁶

Desta alteração resulta que os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais só podem agora ser responsabilizados se não ouvirem as “estações competentes” ou se, quando esclarecidos de acordo com a lei, adotarem solução diferente, ou seja, à eventual responsabilidade financeira daqueles eleitos locais foram adicionados novos requisitos que conformam a referida responsabilização de uma forma diferente e que restringem “(...) a extensão do âmbito dos factos financeiramente puníveis.”¹⁷

Na sequência da referida alteração, a jurisprudência do TC tem sido consistente¹⁸ 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. 2.º, n.º 2, do Código Penal, aplicável por força do art. 67.º, n.º 4, da LOPTC.

Afirma-se, aliás, expressamente¹⁹, 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 mencionada 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.

No contraditório, o MT contesta o conjunto das asserções produzidas neste ponto, bem como a respetiva conclusão, sobre compromissos sem FD, apresentando, para cada uma delas, argumentos cuja análise e

¹⁶ 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.”

¹⁷ Acórdão n.º 7/2017 – 3ª Secção – PL.

¹⁸ 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.

¹⁹ Acórdão n.º 7/2017 – 3ª Secção – PL.

posição final da IGF se encontram devidamente explicitadas e fundamentadas no Anexo 12, mantendo-se todas as asserções produzidas neste âmbito.

Anexos 11 e 12

2.4.3. Para aferir da razoabilidade e compatibilidade, numa perspetiva anual, dos montantes relevantes para os FD, efetuámos a comparação entre as receitas consideradas no apuramento dos FD de dezembro/2016^{20 e 21}, o respetivo potencial máximo no final daquele exercício²² e a receita total disponível face à execução orçamental²³, tendo constatado o seguinte:

Figura 10 - Comparação das receitas relevantes para os fundos disponíveis

Un: euro

ANO	RECEITAS				
	Reporte dos FD de dezembro	Potencial máximo relevante para os FD	Total disponível (mapa de execução orçamental da receita)	Diferenças	
				FD Dezembro / Potencial máximo relevante	FD Dezembro / Total disponível
(1)	(2)	(3)	(4)=(1)-(2)	(5)=(1)-(3)	
2016	24 077 338	24 203 498	24 203 498	- 126 160	- 126 160

Fonte: SIIAL e auditoria da IGF

O valor global das receitas²⁴ considerado relevante no apuramento dos FD de dezembro/2016, era consistente com o potencial máximo relevante para os FD e com a receita total disponível, ou seja, menor em ambos os casos, pelo que o MT não empolou, em termos anuais, as receitas para efeitos de cálculo dos FD.

2.4.4. A relação entre as receitas (nas várias vertentes anteriormente referidas) e os compromissos totais assumidos na dotação orçamental da despesa evidencia o seguinte:

²⁰ Que corresponde à soma dos valores acumulados até novembro e os previsionais para dezembro.

²¹ Trata-se do reporte respeitante ao derradeiro mês do ano, único em que o valor previsional considerado (ainda que, eventualmente, apenas quanto a esse mês) nunca chega a ser objeto de correção, para efeitos de apuramento de FD, face à execução efetiva das receitas.

²² Que resulta da soma da receita total cobrada (mapa de execução orçamental da receita) com o saldo, no final do ano, de recebimentos em atraso e transferências ao abrigo do Quadro de Referência Estratégico Nacional com impacto no cálculo dos FD e ainda não recebidos.

²³ Que corresponde à soma do saldo orçamental do ano anterior com a receita arrecadada ao longo do exercício.

²⁴ Ainda que previsionais quanto ao mês de dezembro e excluindo, de modo a tornar consistentes os valores comparados, as receitas consideradas pela Autarquia de janeiro a maio do ano seguinte (art. 5.º, n.º 1, do DL n.º 127/2012, de 21/06, com as alterações posteriores).

Figura 11 - Articulação entre receitas e compromissos assumidos

Un: euro

ANO	RECEITAS			COMPROMISSOS TOTAIS DO EXERCÍCIO (dotação da despesa)	DIFERENÇA ENTRE AS RECEITAS INDICADAS E OS COMPROMISSOS		
	Reporte dos FD de dezembro	Potencial máximo relevante	Total disponível (mapa de execução orçamental da receita)		Reporte dos FD (dezembro)	Potencial máximo relevante	Receita total disponível
	(1)	(2)	(3)		(5)=(1)-(4)	(6)=(2)-(4)	(7)=(3)-(4)
2016	24 077 338	24 203 498	24 203 498	24 779 964	- 702 626	- 576 466	- 576 466

Fonte: SIAL e auditoria da IGF

Em 2016, os valores globais das receitas (em qualquer das perspetivas) eram insuficientes para cobrir os compromissos totais assumidos no exercício.

2.5. Dívida municipal e apreciação da situação financeira no triénio

2.5.1. A dívida global de operações orçamentais do MT, incluindo as correções efetuadas pela IGF (cfr. ponto 2.1.1.), importava nos seguintes montantes:

Figura 12 – Composição e evolução da dívida corrigida pela IGF

Un: euro

DESCRIÇÃO		EXERCÍCIOS			VARIÇÃO 2014/2016	
		2014	2015	2016	Montante	%
Dívida financeira	EMLP	14 949 680	12 702 638	10 535 665	- 4 414 015	-29,5%
	ECP	0	0	0	0	0,0%
	Locação financeira	319 253	272 073	262 886	- 56 367	-17,7%
	Subtotal	15 268 933	12 974 711	10 798 551	- 4 470 381	-29,3%
Outras dívidas a terceiros	FAM	1 022 880	876 754	730 628	- 292 252	-
	Outras	14 444 858	13 238 695	13 084 984	- 1 359 874	-9,4%
	Subtotal	15 467 738	14 115 449	13 815 612	- 1 652 126	-10,7%
Total geral		30 736 671	27 090 160	24 614 163	- 6 122 507	-19,9%
Total parcial (exceto FAM)		29 713 791	26 213 407	23 883 535	- 5 830 255	-19,6%

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 8

A dívida global de operações orçamentais apresentou uma evolução positiva, pois diminuiu cerca de 6,1 M€ (- 19,9%), tendo passado para 24,6 M€ em resultado, em especial, do decréscimo de 4,4 M€ da dívida financeira (EMLP).

Face a 2013 (vd. Relatório n.º 2169/2015), a dívida municipal diminuiu cerca de 6,6 M€ e 5,9 M€, respetivamente, com e sem inclusão da participação no FAM.

Por sua vez, a taxa de cobertura da dívida municipal pela receita total disponível foi, em 2016, de 101,3% (98,3% caso se considere a dívida referente ao FAM), o que evidencia uma evolução positiva no triénio²⁵, sendo de salientar, ainda, que:

- a) A dívida municipal *per capita* era de 587 €, passando para 605 €, se se considerar a dívida ao FAM;

²⁵ Refira-se que, em 2012, a taxa de cobertura era de 79,8%.

- b) O período de recuperação da dívida municipal²⁶, tendo em conta as receitas próprias regulares, era de 15,2 meses, resultado que se agrava para 31,5 meses caso se expurgue ao valor dessas receitas o das despesas rígidas e vinculadas (15,6 ou 32,4 meses, considerando a dívida ao FAM).

Para efeitos de *follow-up*, refira-se que os referidos períodos de recuperação da dívida total diminuiram, pois em 2012 eram de, respetivamente, 22,8 e 42 meses, assim como a dívida municipal *per capita* que era de 895 €.

Anexo 4 (indicadores orçamentais)

Destaca-se ainda, que, no triénio 2014/2016, o peso da dívida de médio e longo prazos na dívida total é relevante, verificando-se um aumento significativo nesse período, passando de 51,5% para 71,7%, em resultado, fundamentalmente, da transformação da dívida de curto prazo, proveniente da operação de cessão de crédito com a “ParqT”, ocorrida em 2016, no montante de 6,7 M€.

2.5.2. A evolução da relação entre o saldo final de operações orçamentais e as outras dívidas a terceiros (originariamente de CP) foi a constante na figura seguinte:

Figura 13 – Saldos reais de operações orçamentais

Un: euro

DESCRIÇÃO	2014	2015	2016
1 - Saldo final de operações orçamentais	2 259 076	2 355 364	3 288 405
2 - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP (exceto OT)	14 764 111	13 510 768	13 395 463
Diferença (1-2)	- 12 505 035	- 11 155 404	- 10 107 058

Fonte: Documentos de prestação de contas do MT

Apesar da melhoria verificada, a Autarquia apresentou, entre 2014 e 2016, sistemáticos e relevantes saldos reais negativos de operações orçamentais, o que evidencia e confirma a persistente falta de capacidade para efetuar, tempestivamente, o pagamento das “outras dívidas a terceiros”.

Da situação descrita resulta a oneração indevida dos orçamentos futuros, com a transferência de dívida que devia ser paga com a receita de um dado orçamento anual para os subsequentes.

Assim, manteve-se o exposto no relatório anterior da IGF, com os valores similares, pois, em 2013, o saldo era de -10,3 M€.

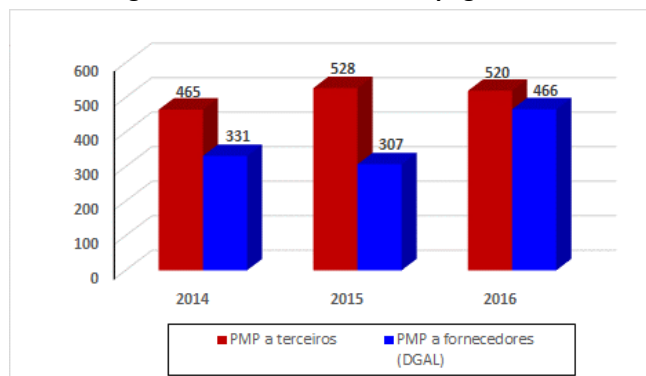
2.5.3. Entre 2014 e 2016, os prazos médios de pagamento (PMP) a terceiros (IGF)²⁷ e a fornecedores (DGAL)²⁸ evoluíram da seguinte forma:

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 locação financeira), 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 RCM n.º 34/2008, publicada no DR, I Série, de 22/02.

²⁸ Calculado com base na RCM a que aludimos na nota anterior, após a alteração introduzida pelo Despacho n.º 9870/2009, de 06/04 do Ministro de Estado e das Finanças, publicado no DR, II Série, de 13/04.

Figura 14 – Prazos médios de pagamento



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

Anexo 4 (indicadores financeiros)

Os PMP a terceiros e a fornecedores, para além de apresentarem uma tendência crescente, continuavam a ultrapassar largamente, no final de 2016 (520 e 466 dias)²⁹, os parâmetros legalmente previstos³⁰.

Em termos de *follow-up*, importa salientar que, face a 2012, verificou-se um assinalável aumento do PMP a terceiros e a fornecedores que, nesse ano, eram de, respetivamente, 324 e 153 dias.

2.5.4. Os resultados dos indicadores de liquidez³¹, no triénio 2014/2016, foram os seguintes:

Figura 15 – Indicadores de liquidez

INDICADORES	2014	2015	2016	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
Liquidez geral	38%	39%	100%	61,35 pp
Liquidez reduzida	38%	39%	99%	60,39 pp
Liquidez imediata	16%	19%	51%	34,31 pp

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

Anexo 4 (indicadores financeiros)

Todos os rácios de liquidez registaram uma evolução positiva no triénio³² e, em 2016, com exceção do indicador de liquidez imediata³³, evidenciam resultados dentro dos parâmetros geralmente tidos como referência para uma situação de equilíbrio financeiro de CP.

Conforme já foi referido no ponto 2.5.1, a melhoria dos indicadores de liquidez, na componente de CP,

²⁹ Em 2017, o PMP era de 193 dias, de acordo com os dados do SIAL, o que evidencia uma melhoria relevante.

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 299.º e 299.º-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 32/2003, de 17/02 e, atualmente, o 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.

³² Os parâmetros apresentados em 2012 eram semelhantes a 2014 e, bastante aquém dos parâmetros de referência para uma situação de equilíbrio financeiro de CP, mostrando-se desrespeitada, a regra do equilíbrio financeiro mínimo.

³³ De facto, não existe, em qualquer dos exercícios, ajustamento entre as dívidas de CP e as correspondentes disponibilidades do ativo.

deve-se fundamentalmente ao acordo com a ParqT, que permitiu reduzir a rubrica “Outras dívidas a terceiros de CP”, por contrapartida do aumento da rubrica “Outras dívidas a terceiros de MLP”.

2.5.5. O desequilíbrio financeiro de CP resultante das análises anteriores levou a que os fornecedores e empreiteiros:

- a) Celebrassem contratos de *factoring* com entidades financeiras, com um valor em dívida, no final de 2016, de 6,65 M€;
- b) Liquidassem juros de mora ao MT, no triénio de 2014/2016, no montante de, pelo menos, 2 509 289 €, tendo sido pagos 502 002 €, e estando em dívida, no final de 2016, cerca de 2 498 915 €.

A Autarquia, em contraditório, veio contestar o conjunto das asserções produzidas neste ponto e na correspondente conclusão, sobre a sua situação financeira de CP negativa e desequilibrada, apresentando diversos argumentos cuja análise e posição final da IGF se encontram devidamente explicitadas e fundamentadas no Anexo 12, onde se conclui que os argumentos invocados pelo MT não são suscetíveis de alterar as recomendações vertidas sobre esta matéria no projeto de relatório.

2.6. Controlo do limite de endividamento municipal previsto no RFALEI

2.6.1. Apuramento e controlo do limite

O limite da dívida total de operações orçamentais (DToo), previsto no RFALEI³⁴, apurado pela IGF para o ano de 2016, corresponde ao apurado pela DGAL, no montante de 37 152 310 €, enquanto para 2017 o valor que consta no SIAL é de 38 500 704 €:

Figura 16 – 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) = $\sum [(2):(4)] / 3$	(6) = (5) x 1,5
2013	20 021 703	5 359 794	- 1 587 443		
2014	20 117 403	5 419 376	- 1 681 279	24 768 207	37 152 310
2015	20 848 041	6 621 782	- 814 757		

Fonte: Documentos de prestação de contas e SIAL

O perímetro das entidades relevantes para o limite legal da DToo³⁵ e a respetiva percentagem de imputação³⁶ são os seguintes³⁷:

³⁴ Cfr. arts. 52.º a 54.º da Lei n.º 73/2013, de 03/09 (o regime relativo ao limite de endividamento de 2016 também decorre dos arts. 55.º e 62.º da LOE desse ano).

³⁵ Cfr. art. 54.º do RFALEI.

³⁶ Não obstante as várias insistências por parte do MT e da IGF, não foi possível obter elementos da RIBACARNE - Matadouro Regional do Ribatejo Norte, SA (em processo de insolvência desde 2011) e do DET - Desenvolvimento Empresarial Tecnológico, SA, onde o Município detinha participações de 2,09% e 0,95%, respetivamente.

³⁷ Cfr. infra o que se dirá sobre a omissão praticada pelo MT no reporte de informação no que respeita às entidades relevantes para o limite legal de endividamento.

Figura 17 – Entidades relevantes para efeitos do limite da DTOO

IDENTIFICAÇÃO	IMPUTÁVEL AO MUNICÍPIO	
	SIM/NÃO	%
MUNICÍPIO DE TOMAR	SIM	100%
SMAST - Serviços Municipalizados de Águas e Saneamento de Tomar	SIM	100%
CIM - Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo	SIM	10,25%
APMCH - Associação Portuguesa dos Municípios com Centro Histórico	SIM	1,10%
RESITEJO - Associação de Gestão e Tratamento de Lixos do Médio Tejo	SIM	17,91%
MEDIOTEJO 21 - Agência Regional de Energia e Ambiente da Região do Médio Tejo e Pinhal Interior Sul	SIM	3,45%
ADIRN - Associação para o Desenvolvimento Integrado do Ribatejo Norte	SIM	11,98%
AMPV - Associação de Municípios Portugueses do Vinho	SIM	1,43%
AMEGA - Associação de Municípios para Estudos e Gestão da Água	SIM	2,77%
EPT - Ensino Profissional de Tomar, Lda.	NÃO	50%
Tagusgás - Empresa de Gás do Vale do Tejo, SA	NÃO	0,04%
Astaq Técnica, EIM	SIM	33,33%

Fonte: Documentos contabilísticos e de prestação de contas das entidades relevantes, do MT e SIAL

A dívida das entidades de natureza empresarial participadas pela Autarquia, EPT - Ensino Profissional de Tomar, Lda. e Tagusgás - Empresa de Gás do Vale do Tejo, S.A., não releva para efeitos do limite legal, uma vez que apresentam resultados equilibrados, de harmonia com o previsto nos art.s 40.º e 41.º, do Regime Jurídico da Atividade Empresarial e das Participações Locais (RJAEP)³⁸.

Em 2016, o MT, em termos do regime legal relativo ao limite da DTOO³⁹, apresentou a seguinte situação:

Figura 18 – Controlo do limite da DTOO

Un: euro

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	37 152 310	29 387 008	30 940 068	25 841 681	70%	84%
IGF	37 152 310	29 391 536	30 943 691	25 820 073	69%	83%

Fonte: Documentos contabilísticos e de prestação de contas das entidades relevantes, do MT e SIAL

Anexo 8

A Autarquia cumpriu, independentemente das ligeiras diferenças que resultam dos apuramentos da DGAL e da IGF (cfr. infra), o regime previsto no RFALEI, com taxas de utilização do:

- Correspondente limite legal⁴⁰ de 70% e 69%;
- Valor máximo admissível para o exercício (VMA)⁴¹ de 84% e 83%.

³⁸ Aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31/08.

³⁹ Lembramos que o MT violava, no final de 2012, os limites de EMLP e de endividamento líquido previstos na LFL.

⁴⁰ Consagrado no art. 52.º, em especial, n.ºs 1 e 2, do RFALEI.

⁴¹ Que decorre do disposto no art. 52.º, 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.

Refira-se, ainda, que a DTOO, considerada para efeitos do respetivo limite legal, teve uma evolução positiva, tendo diminuído, entre o início e o final de 2016, cerca de 3,5 M€, verificando-se uma situação semelhante em 2017, com uma diminuição de 2 M€.

2.6.2. Controlo da informação prestada à DGAL

O MT cumpriu, quanto a 2016, a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL para efeitos do apuramento e acompanhamento do endividamento, em especial, do respetivo limite legal.

Constatámos ainda que os dados reportados não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação nesta matéria, tendo havido correções no apuramento da DTOO do MT e de diversas entidades, ainda que, globalmente, tenham sido apuradas diferenças sem materialidade (4,5 milhares de euros e -21,6 milhares de euros).

Figura 19 – Diferenças apuradas no reporte da DTOO (DGAL / IGF)

Un: euro

DESCRIÇÃO	DÍVIDA TOTAL		VARIAÇÃO
	1/01/2016	31/12/2016	
(1)	(2)	(3)	(4) = (3)-(2)
1 - DGAL	29 387 007,82	25 841 680,66	- 3 545 327,16
2 - IGF	29 391 536,21	25 820 072,51	- 3 571 463,70
Diferença IGF / DGAL (2-1)	4 528,39	- 21 608,15	- 26 136,54

Fonte: Documentos contabilísticos e de prestação de contas das entidades relevantes, do MT e SIAL

As referidas divergências resultaram da(s):

- a) Inclusão das correções decorrentes da circularização/reconciliação de saldos de terceiros, efetuada pela IGF (nos montantes de 4 819 € e 13 949 €, reportados, respetivamente, a 31/12/2015 e 31/12/2016);
- b) Correções efetuadas ao cálculo da DT da RESITEJO, MEDIOTEJO 21 e AMPV, reportada a 31/12/2016, para menos, nos valores de, respetivamente, 159 211 €, 967 € e 26 €, incorretamente reportados no SIAL;
- c) Não inclusão por parte do MT, da ADIRN e da ASTAQ, como entidades relevantes (dívidas reportadas a 31/12/2016 nos montantes de 64 744 € e 60 277 €, respetivamente);
- d) Inclusão incorreta, por parte do MT, da ANMP como entidade relevante (dívidas retiradas nos montantes de 291 € e 375 €, reportadas a 31/12/2015 e 31/12/2016, respetivamente).

Anexo 8

2.7. Mecanismos de recuperação financeira e de alerta precoce

No final de 2016, face aos parâmetros estabelecidos no RFALEI, a situação do MT, em termos de alerta precoce⁴², era a seguinte:

⁴² Cfr. art. 56.º do RFALEI.

Figura 20 – 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)		1,04	[1 ; 1,5 [(art. 56º, n.º 1)	X	
	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	Receitas brutas cobradas	60%	< 85% (art. 56º, n.º 3)	X
		2016	Receitas previstas no orçamento final	61%		

Fonte: Documentos de prestação de contas e SIAL

Estavam reunidas, no final de 2016, as condições legalmente previstas para que fosse emitido, pela DGAL, um alerta precoce⁴³.

A DGAL promoveu o conhecimento da situação⁴⁴ prevista no n.º 3 do art. 56.º do RFALEI (execução da receita inferior a 85% durante dois anos consecutivos) aos destinatários identificados, conforme decorre, igualmente, do *output* do SIAL designado “Ficha do Município”.

Relativamente ao ano de 2017, de acordo com os elementos constantes do SIAL, o Município continua a apresentar uma situação de alerta precoce, resultante das taxas de execução da receita orçamental.

Ao nível dos mecanismos de recuperação financeira previstos no RFALEI⁴⁵, atendendo aos parâmetros legalmente estabelecidos, a situação do MT no final de 2016 era a seguinte:

Figura 21 – Saneamento e 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)	0,59	> 0,75 (art. 58º, n.º 1, b))		
	Média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores a 2016				
2	Divida total (DT) de operações orçamentais no final de 2016 (Município + entidades relevantes)	1,04	[1 ; 1,5 [(art. 58º, n.º 2)	X	> 3 (art. 61º, n.º 2)
	Média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores a 2016] 1,5 ; 2,25 [(art. 58º, n.º 1, a))		
			[2,25 ; 3 [(art. 58º, n.º 3)		

Fonte: Documentos de prestação de contas e SIAL

Assim, o MT encontrava-se em situação que permitia o recurso a empréstimos para saneamento financeiro, em conformidade com o n.º 2 do art. 58.º da citada Lei.

Anexo 9

⁴³ No prazo de 15 dias a contar da data limite de reporte da informação prevista no art. 78.º do RFALEI (n.º 4, do art. 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, consequentemente, devem informar os respetivos membros na primeira sessão ou reunião seguintes e ao Banco de Portugal (n.ºs 1 a 3 do art. 56.º do RFALEI).

⁴⁴ Informação técnica n.º I-000945.2017/DCAF, de 12/06/2017, com despacho do Secretário de Estado das Autarquias Locais, de 23/06/2017.

⁴⁵ Cfr. art. 57.º a 64.º do RFALEI e Lei n.º 53/2014, de 25/08.

Em contraditório, o MT confirmou que não cumpriu durante dois anos seguidos o grau de 85% de execução da receita, tendo acrescentado que se regista uma melhoria para 2017 e 2018.

Anexos 11 e 12

2.8. Programas de consolidação financeira

2.8.1. Em 2009, o MT aderiu ao “Programa de Regularização Extraordinária das Dívidas do Estado” (PREDE)⁴⁶, tendo beneficiado do acesso a financiamento através do recurso a dois EMLP, com um capital total de 4 991 528 €, contraídos junto da CGD e do Estado Português, transformando, assim, dívida administrativa e/ou comercial originariamente de curto prazo em dívida financeira de MLP, diminuindo a pressão sobre a tesouraria, mas onerando os orçamentos futuros.

Deste Programa decorriam metas para os municípios ao nível da evolução do PMP⁴⁷, no próprio ano da contratação e nos anos subsequentes, estando previstas consequências na variação da taxa de juro do empréstimo contratado, no caso da sua superação ou incumprimento⁴⁸.

A Direção-Geral do Tesouro e Finanças apurou, para os anos de 2009 a 2013, com base nos dados comunicados à DGAL pela Autarquia, um acréscimo global da taxa de juro do capital mutuado com o Estado relativo ao PREDE de 0,3 pp, o que reflete o incumprimento dos objetivos específicos subjacentes àquele Programa.

2.8.2. Em 2012, na sequência da adesão ao Programa II do “Programa de Apoio à Economia Local” (PAEL), o MT celebrou um contrato para contratação de um EMLP, no montante de 3 605 610 €, com o objetivo de proceder à consolidação da dívida de curto prazo, contudo, o TC recusou o visto ao contrato⁴⁹.

2.9. Controlo interno, procedimentos contabilísticos e PGRCIC

2.9.1. O MT aprovou e tem em vigor:

- a) Uma Norma de Controlo Interno (NCI)⁵⁰ e um Regulamento da Organização dos Serviços do Município⁵¹, os quais contemplam um conjunto de regras definidoras das políticas, métodos e procedimentos de controlo, dirigidos à área económico-financeira;
- b) Um PGRCIC⁵² reformulado, mas sem qualquer evidência do seu envio às entidades previstas na Recomendação n.º 1/2009⁵³ do Conselho de Prevenção da Corrupção.

⁴⁶ Promovido pelo Governo com o objetivo de “(...) *reduzir significativamente os prazos de pagamento a fornecedores de bens e serviços praticados por entidades públicas (...)*”- cfr. preâmbulo da RCM n.º 34/2008, de 22/02 e da RCM n.º 191-A/2008, de 02/11.

⁴⁷ Calculado pela DGAL nos termos da RCM n.º 34/2008, de acordo com a alteração introduzida pelo Despacho n.º 9870/2009 do Ministro de Estado e das Finanças (publicado no DR, 2ª Série, de 13/04).

⁴⁸ O cumprimento deste Programa foi analisado no âmbito da auditoria anterior realizada ao MT (Relatório n.º 2169/2015).

⁴⁹ Acórdão n.º 07/2013, de 12/03, 1.ª S/SS.

⁵⁰ Aprovada pela Câmara Municipal em 26/04/2016.

⁵¹ Aprovado pela Assembleia Municipal e Câmara Municipal em, respetivamente, 14/02/2014 e 06/03/2014, e publicado no DR, II Série, n.º 56, de 20/03/2014.

⁵² Aprovado na reunião de Câmara Municipal de 13/10/2014.

⁵³ Publicada no DR, 2ª Série, em 22/07.

Não obstante a sua revisão, a NCI continua desatualizada face às inúmeras alterações legislativas ocorridas, não contemplando regras ou procedimentos de controlo relacionados, designadamente, com a LCPA e o RFALEI.

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

O PGRIC apresenta diversas fragilidades, sendo que algumas já tinham sido assinaladas na anterior auditoria, nomeadamente:

- a) Na caracterização da entidade, não apresenta a estrutura orgânica, os seus responsáveis nem os seus recursos humanos e financeiros;
- b) Não foram efetuadas monitorizações ao Plano, embora este preveja a elaboração de modelos de relatórios anuais de acompanhamento, os quais devem servir de base para atualizações ao próprio Plano, de novas situações e de medidas de tratamento de risco;
- c) Não afeta meios específicos (humanos, financeiros e materiais) destinados à execução das medidas de prevenção apresentadas;
- d) Não estão identificados, em termos nominativos, os responsáveis pela execução de cada uma das medidas apresentadas;
- e) Não enuncia os resultados previstos alcançar com a implementação das medidas;
- f) As medidas destinadas a prevenir os riscos de corrupção não estão calendarizadas.

Por fim, refira-se que o Plano não foi divulgado na intranet nem no sítio da internet do Município, apesar de tal estar previsto.

2.9.2. Do trabalho de campo efetuado⁵⁴ resultaram algumas fragilidades ao nível do sistema de controlo interno e dos procedimentos contabilísticos, de que salientamos as seguintes:

- a) Não é apurado e contabilizado o valor dos investimentos executados por administração direta;
- b) Não é apresentado, respetivamente, no passivo de CP e MLP dos balanços, o valor das amortizações do capital dos contratos de EMLP cujo pagamento se vence em cada um dos anos imediatos e de locação financeira não exigível no ano seguinte.

Anexo 10

O MT, em contraditório, reconhece todas as fragilidades associadas às asserções vertidas no projeto de relatório referentes à NCI e ao PGRIC, salientando que “(...) a partir de 2019 será criada uma equipa de Auditoria e Controlo Interno, assim como uma Função de Controlo de Gestão, o que certamente poderá melhorar em qualidade e em tempestividade, as DF e respetivos dados, assim como a possibilidade de análise dos mesmos.”, pelo que se mantêm as recomendações da IGF sobre esta matéria.

Anexos 11 e 12

⁵⁴ Em especial através da aplicação de questionários e da realização de testes de conformidade e substantivos.

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

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

3.1. Conclusões	3.2. Recomendações
<p>C1. A Autarquia apresentou, entre 2014/2016, uma gestão orçamental desequilibrada, persistindo uma elevada rigidez ao nível das despesas orçamentais, sem margem de atuação para fazer face às demais despesas que, à partida, não se encontram já “vinculadas”.</p> <p>Vd. Ponto 2.3.6.</p>	<p>R1. Adotar medidas que contribuam para uma redução relevante e estrutural das despesas municipais que apresentam uma elevada rigidez.</p>
<p>C2. O MT evidenciou, em 2016, apesar se terem registado melhorias em alguns indicadores, uma situação financeira de CP negativa e desequilibrada, com saldos reais negativos de operações orçamentais de 10,1 M€, PMP a terceiros e fornecedores muito acima dos parâmetros legalmente previstos (520 e 466 dias), indicadores de liquidez imediata aquém dos parâmetros de referência para uma situação de equilíbrio financeiro de CP (51%) e uma dívida de 2,5 M€ relativa a juros de mora cobrados pelos fornecedores.</p> <p>Este desequilíbrio financeiro de CP levou também a que um dos fornecedores celebrasse contratos de factoring, com um valor em dívida, no final de 2016, de 6,65 M€.</p> <p>Vd. Pontos 2.5.2 a 2.5.5.</p>	<p>R2. Implementar medidas que contribuam para o estabelecimento do equilíbrio financeiro, em especial de CP, bem como para um nível de endividamento sustentável, o que pressupõe, designadamente, a otimização da cobrança das receitas municipais e a análise sistemática da necessidade e utilidade da despesa a realizar.</p>
<p>C3. Foram assumidos pelo MT, entre janeiro e julho de 2016, compromissos sem FD de valor materialmente relevante (14,9 M€), situação que seria suscetível, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira sancionatória, de harmonia com o previsto no n.º 1, do art. 11º, da LCPA e na al. b), do n.º 1, do art. 65º, da Lei n.º 98/97, de 26/08.</p> <p>Todavia, face às alegações apresentadas pelo Município, que associam a situação à necessidade de cumprimento de uma decisão judicial, entendemos que não estão preenchidos os pressupostos para efetivação de eventual responsabilidade financeira,</p>	<p>R3. Realizar, de forma prévia e sistemática à assunção de cada compromisso concreto, o teste da existência de FD e garantir que tal procedimento é realizado, em regra, antes do fornecimento dos bens e serviços subjacentes às despesas.</p>

3.1. Conclusões	3.2. Recomendações
<p>pelo que não se justifica a promoção de qualquer diligência adicional.</p> <p>Acresce que, ainda que se verificassem os requisitos para a efetivação de eventual responsabilidade financeira a imputar à Senhora Presidente da Câmara Municipal, não pode agora tal conduta ser punível, atendendo à alteração introduzida pelo art. 248.º da Lei n.º 42/2016, de 28/12 no art. 61.º, n.º 2, da LOPTC e à jurisprudência consistente do Tribunal de Contas sobre esta matéria.</p> <p>Vd. Ponto 2.4.2.</p>	
<p>C4. Existiu, ao longo do triénio de 2014/2016, uma prática reiterada de empolamento da previsão das receitas orçamentais (54%, 60% e 61%), de que decorria um risco significativo de realização e/ou existência de um montante relevante de despesa (2016: 15,2 M€) sem que existissem meios monetários disponíveis para efetuar o seu pagamento, o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL e potencia uma gestão orçamental desequilibrada.</p> <p>Vd. Pontos 2.3.1. a 2.3.3.</p>	<p>R4. Elaborar os orçamentos de receita de forma rigorosa, fundamentando adequadamente todas as rubricas previstas (estando ou não sujeitas a uma regra previsional e, em especial, nos casos em que o valor a orçamentar traduza uma evolução atípica de crescimento face ao seu histórico de cobrança real) e considerando apenas as que apresentem um elevado grau de probabilidade em termos de cobrança efetiva.</p> <p>R5. Executar os orçamentos de forma prudente, com base na cobrança real das receitas e não apenas na sua previsão orçamental, de modo a garantir um efetivo equilíbrio orçamental e, assim, o pagamento atempado dos seus compromissos.</p>
<p>C5. A dívida global do MT registou, entre 2014 e 2016, uma evolução positiva, passando de 29,7 M€ para 23,8 M€. Por sua vez, a dívida total de operações orçamentais, no exercício de 2016, diminuiu cerca de 3,5 M€, diminuição que, em 2017, foi de 2 M€.</p> <p>Acresce que o Município cumpriu o regime previsto no RFALEI para o limite legal da dívida relativamente a 2016, bem como a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL para efeitos do acompanhamento da DTOO. Contudo, foi apurada uma diferença, para mais, de 21,6 milhares de euros, que resultou de diversas correções, para mais e para menos, efetuadas pela IGF, quer na sequência da circularização a terceiros, quer da inclusão ou não consideração de dívidas relativas a outras entidades.</p>	<p>R6. Criar e aplicar procedimentos periódicos de identificação, circularização, recolha e validação de informação que incluam o conjunto de entidades suscetíveis de relevarem, em cada momento, para o limite de endividamento municipal, possibilitando o acompanhamento e controlo sistemáticos da posição da Autarquia nessa matéria.</p>

3.1. Conclusões	3.2. Recomendações
<p>Vd. Pontos 2.5.1. e 2.6.2.</p>	
<p>C6. Os documentos de prestação de contas relativos aos anos de 2014/2016 continuam a não refletir, com total fiabilidade, a situação financeira e patrimonial da Autarquia, sendo, no entanto, de realçar, a reduzida materialidade das correções efetuadas em 2016 ao passivo dos balanços (14 milhares de euros de dívida não relevada).</p> <p>Porém, foram apuradas diferenças a pagar a terceiros, de 314 151 €, que o MT não reconhece como dívida, mas que poderão vir a concretizar-se no futuro, acrescidas de juros e de outros encargos, o que constitui um risco adicional.</p> <p>Vd. Ponto 2.1.1.</p>	<p>R7. Efetuar a circularização periódica e frequente dos saldos e das dívidas a terceiros, de forma a regularizar as situações de divergência entre os documentos emitidos pelos credores e os registados na contabilidade do Município.</p>
<p>C7. No triénio de 2014/2016 registaram-se algumas melhorias na situação económico-financeira do MT face ao período de 2009/2013 (v.g. dívida total e <i>per capita</i>) contudo, globalmente, mantiveram-se os principais problemas estruturais, tendo os indicadores mais importantes registado uma evolução negativa com níveis muito distantes dos parâmetros indicados como referência (v.g. equilíbrio orçamental em sentido substancial, vinculação orçamental e PMP).</p> <p>Vd. Pontos 2.3.5., 2.3.6., 2.5.1. a 2.5.3. e 2.8.</p>	<p>R8. Adotar medidas específicas que contribuam para a ultrapassagem dos principais problemas que ainda persistem face à anterior auditoria, nomeadamente em matéria de racionalização da despesa e de otimização da receita municipal.</p>
<p>C8. O MT não possui um departamento específico ou pessoa(s) responsável(eis) pela função de controlo interno e tem em vigor uma NCI desatualizada, não contemplando regras ou procedimentos de controlo relacionados, designadamente, com a LCPA e o RFALEI.</p> <p>Vd. Ponto 2.9.1.</p>	<p>R9. Prever a criação de um departamento ou a designação de pessoa responsável pela função de controlo interno.</p> <p>R10. Rever a NCI com vista à inclusão de procedimentos e controlos relacionados com o cumprimento da LCPA e do RFALEI.</p>
<p>C9. Em 2016, subsistiam diversas insuficiências referentes à adoção do POCAL, nomeadamente: falta de inventariação da totalidade dos bens do ativo imobilizado, não apuramento e contabilização das obras por administração direta e não apresentação, no balanço, das amortizações de capital dos empréstimos, de acordo com o seu grau de exigibilidade.</p>	<p>R11. Corrigir as fragilidades identificadas relativas à adoção do POCAL.</p>

3.1. Conclusões	3.2. Recomendações
<p>Vd. Pontos 2.1.2. e 2.9.2.</p> <p>C10. O PGRCIC apresenta diversas fragilidades, algumas das quais já tinham sido reportadas na anterior auditoria, nomeadamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Não enuncia os resultados previstos alcançar com as medidas de prevenção apresentadas; b) Não estão identificados, em termos nominativos, os responsáveis pela execução das medidas apresentadas; c) Inexistência de evidência da implementação efetiva de medidas previstas, bem como dos resultados obtidos; d) Não divulgação do Plano na intranet e no sítio da internet do Município, apesar de tal estar previsto naquele documento. <p>Vd. Ponto 2.9.1.</p>	<p>R12. Rever o PGRCIC de modo a garantir que são contempladas medidas para ultrapassar as fragilidades enunciadas, nomeadamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Identificação, de forma detalhada, dos resultados previstos alcançar e dos responsáveis pela execução das medidas de prevenção; b) Monitorização regular da execução do Plano; c) Elaboração de relatório anual de monitorização das medidas implementadas; d) Divulgação do Plano na intranet e no sítio da internet do Município.

4. PROPOSTAS

Em resultado do descrito, propomos:

4.1. O envio do presente relatório a Sua Exa. o Secretário de Estado do Orçamento, nos termos do n.º 1 do art. 15º do DL n.º 276/2007, de 31/07.

4.2. O envio do presente relatório e respetivos anexos, após homologação, à Senhora Presidente da Câmara Municipal de Tomar, com menção expressa de dar conhecimento do mesmo aos restantes membros da Câmara Municipal e de remeter cópia à Assembleia Municipal, nos termos do previsto no n.º 2, al. o), do art. 35º da Lei n.º 75/2013, de 12/09.

4.3. Que a Câmara Municipal, nos termos do n.º 6 do art. 15º do DL n.º 276/2007, de 31/07 e do art. 22º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, dê conhecimento a esta Inspeção-Geral, no prazo de 60 dias a contar da receção deste documento, 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 Serafim Silva e pela Chefe de Equipa Helena Fonseca, com Direção de Projeto de Marlene Fernandes.

À consideração superior.

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1	Objetivos e metodologia
Anexo 2	Reconciliação de terceiros
Anexo 3	Balanços do triénio 2014/2016 (corrigidos pela IGF) e mapa de evolução da execução orçamental
Anexo 4	Indicadores do Município
Anexo 5	Controlo do equilíbrio orçamental em sentido substancial
Anexo 6	Controlo dos compromissos sem Fundos Disponíveis
Anexo 7	Notas ao agendamento de compromissos
Anexo 8	Evolução e controlo da dívida municipal (IGF/DGAL)
Anexo 9	Mecanismos de alerta precoce e de recuperação financeira municipal
Anexo 10	Fragilidades no sistema de controlo interno e no PGRCIC
Anexo 11	Contraditório do Município de Tomar
Anexo 12	Análise da resposta no âmbito do procedimento do contraditório institucional