

Município de Reguengos de Monsaraz

Processo nº 3108/2016

RELATORIO Nº 25/2020

VERIFICAÇÃO INTERNA DE CONTAS





Índice

1 – Sumário Executivo.....	2
1.1 – Nota Prévia	2
1.2 – Principais Conclusões	2
2 – Recomendações	3
3 – Contraditório	5
4 – Exame da Conta	6
5– Diligências Efetuadas	8
6– Acatamento das Recomendações do Tribunal de Contas	8
7– Certificação Legal de Contas	10
8 – Limite da dívida Total	11
9 – Taxas de Execução Orçamental.....	12
10 – Equilíbrio Orçamental.....	13
11 – Prazos Médios de Pagamento	14
12 – Plano de Saneamento Financeiro.....	15
13– Apreciação do Contraditório Pessoal e Institucional	16
14 – Conclusão	17
15 – Vista ao Ministério Público	17
16 - Emolumentos	17
17 – Decisão	18
Ficha Técnica	20
Constituição do Processo.....	21

Relatório de Verificação Interna

1 – SUMÁRIO EXECUTIVO

1.1 – NOTA PRÉVIA

Em cumprimento do Programa de Fiscalização¹ da 2ª Secção do Tribunal de Contas (TC), foi realizada a verificação interna efetuada à conta de gerência do Município de Reguengos de Monsaraz, relativa ao período de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2016, da responsabilidade dos elementos constantes da respetiva relação nominal².

A ação consta do Programa de Fiscalização do Departamento de Auditoria IX – Unidade de Apoio Técnico 2, aprovado pelo Tribunal de Contas (TC), através da Resolução n.º 03/2018 – 2ª Secção, de 25 de janeiro.

1.2 – PRINCIPAIS CONCLUSÕES

As desconformidades detetadas na verificação interna da conta de gerência de 2016 suscitam a formulação das seguintes conclusões:

- a) A estrutura de Resultados do Município revelou Resultados Operacionais, Financeiros e Correntes negativos e, apesar dos Resultados Extraordinários se apresentarem positivos, não foram suficientes para que o Resultado Líquido do Exercício fosse positivo, revelando desta forma a debilidade da situação económico-financeira da entidade. Esta situação manteve-se igualmente nos exercícios de 2017 e 2018;
- b) As taxas de execução orçamental da receita e da despesa revelaram valores baixos, denotando pouco rigor na previsão, face aos valores efetivamente arrecadados e pagos, não tendo sido dado cumprimento ao previsto no ponto 2.3.4 do POCAL, assim como no art.º 5.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, no que respeita à elaboração e execução orçamental.

No entanto, tal como referido em contraditório, bem como na CLC, em 2019, o Município atingiu uma taxa de execução orçamental da receita de 93%;

- c) Na gerência em apreciação, a entidade registou excesso de Dívida Total, no valor de €3.149.760,48, não tendo sido dado cumprimento ao disposto no n.º 1, do art.º 52.º da Lei n.º 73/2013, de 03 de setembro, e respetivas alterações, situação passível de eventual

¹ Aprovado através da Resolução n.º 03/2018 – 2ª Secção, de 25 de janeiro

² Anexo 1 do Anteprojeto de Relatório

responsabilidade financeira sancionatória, de acordo com o disposto na alínea f), do n.º 1, do art.º 65.º da LOPTC.

Constatou-se, no entanto, que foi cumprido o disposto na alínea a), do n.º 3, do mesmo artigo, que dispõe que, em caso de excesso de dívida total, o município deverá reduzir, no exercício subsequente, pelo menos 10%, do montante em excesso, até que aquele limite seja cumprido, razão pela qual não se indicia, na presente gerência, qualquer responsabilidade financeira sancionatória;

- d) A Certificação Legal de Contas apresenta como reservas o facto de as demonstrações financeiras do Município não apresentarem o registo e a valorização de todos os bens pertencentes ao património municipal e não refletirem o valor dos juros e outros encargos, associados aos pagamentos em atraso dos empréstimos de médio e longo prazo, situações que, no entanto, foram regularizadas nas gerências subsequentes.

No tocante às Ênfases destacam-se: o baixo grau de execução orçamental da receita, de 52,76%; a existência de fundos disponíveis negativos; a inexistência de margem para endividamento; a existência de pagamentos em atraso de aproximadamente 2,1 milhões de euros e de um prazo médio de pagamento de 596 dias; o incumprimento do pagamento dos empréstimos de longo prazo; e, existência de pagamentos em atraso à ADSE e à entidade gestora do Fundo de Apoio Municipal.

Nas gerências subsequentes (2017 e 2018), continuam a verificar-se baixas taxas de execução orçamental³, inexistência de equilíbrio orçamental e excesso de dívida total.

- e) Algumas das recomendações formuladas no relatório de verificação interna, realizada à gerência de 2009, não foram, ainda, totalmente acatadas pela autarquia⁴.
- f) Registaram-se elevados Prazos Médios de Pagamento a fornecedores que originaram o pagamento de juros de mora, situação que se mostra, entretanto, revertida.

2 – RECOMENDAÇÕES

Atenta a natureza das conclusões acima expostas, formulam-se as seguintes recomendações ao atual órgão executivo municipal, apesar de, em sede de contraditório institucional, ter sido feita uma consideração sobre as mesmas:

- a) Colmatar as situações expostas nas “Ênfases” constantes da Certificação Legal de Contas, que ainda não se encontrem regularizadas;

³ Situação que se alterou em 2019, tendo-se registado uma taxa de execução orçamental da receita de 93%.

⁴ Tendo sido comunicado pelo Presidente da Câmara que a adoção de medidas corretivas por parte do Município se reflete, essencialmente, no exercício de 2019.

- b) Adotar maior rigor na elaboração dos orçamentos municipais, tendo em consideração o disposto na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (RFALEI), mais concretamente o que sobre a matéria dispõe o artigo 5.º relativamente à estabilidade orçamental, bem como o respeito pelas regras orçamentais previstas nos artigos 40.º a 46.º da mesma lei, a fim de que os orçamentos sejam alicerçados em previsões sinceras e fiáveis, de modo a que na sua execução seja dado cumprimento ao estatuído na Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, alterada pela Lei n.º 22/2015, de 17 de março, evitando a assunção de compromissos financeiros sem garantia efetiva de financiamento.

Para o efeito, o município deve proceder ao registo sequencial dos compromissos e certificar-se de que dispõe, no momento de assunção do compromisso com entidades exteriores à autarquia, de fundos e de receitas suficientes para assegurar o cumprimento tempestivo das obrigações pecuniárias emergentes de contratos de qualquer natureza, celebrados sob qualquer forma e condição, com ou sem dispensa de celebração de contrato escrito, e ou mediante apenas emissão de requisição, dentro dos prazos contratualmente previstos; e, ainda, que na situação de encargos vencidos em 31 de dezembro de cada ano, com mais de 6 meses, devem ser apresentados à Assembleia Municipal, nos termos da referida Lei e do artigo 49.º, n.ºs 6 e 7 alínea c), da Lei n.º 73/2013, já citada, não podendo qualquer reescalonamento de encargos ir para além do fim do mandato autárquico.

Deve, ainda, ter em atenção os mecanismos de alerta precoce de desvios estipulados no artigo 56.º, n.º 3, da Lei n.º 73/2013, quanto às medidas a tomar nos casos em que se verificarem, em dois anos consecutivos, taxas de execução da receita previstas nos orçamentos respetivos inferiores a 85%.

Salienta-se que a não observância dos normativos legais acima citados constitui infração financeira, nos termos da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas;

- c) Respeitar os limites da dívida total de acordo com o preceituado no artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, e respetivas atualizações;
- d) Respeitar as regras orçamentais, no âmbito do cálculo do equilíbrio orçamental, tendo em conta o estatuído nos artigos n.ºs 40.º e 83.º do RFALEI.



3 – CONTRADITÓRIO

No âmbito do exercício do contraditório, consagrado nas normas constantes dos artigos 13º e 61º, n.º 6, este último aplicável por força da remissão constante do artigo 67.º, n.º 3, todos da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)⁵, os responsáveis⁶ identificados no quadro seguinte foram citados⁷, em 08 e 09 de julho de 2020 para, querendo, se pronunciarem sobre os factos insertos no Relato de Verificação Interna de Contas do Município de Reguengos de Monsaraz – Gerência de 2016:

Exercício do contraditório			
Nome	Cargo	Período de responsabilidade	Observações
Institucional - Presidente da Câmara Municipal		De 2016 até à presente data	Pronunciaram-se em contraditório, respondendo aos pontos 4 a 12 do relato
José Gabriel Paixão Calixto	Presidente	01-01-2016 a 31-12-2016	
Manuel Lopes Janeiro	Vice-Presidente	01-01-2016 a 31-12-2016	
Joaquina Maria Patacho Conchinha Lopes Margalha	Vereadora (a tempo inteiro)	01-01-2016 a 31-12-2016	
Aníbal José Almeida Rosado	Vereador	01-01-2016 a 31-12-2016	
Carlos Manuel Costa Pereira	Vereador	01-01-2016 a 31-12-2016	

Em resultado das citações efetuadas, os responsáveis do órgão executivo na gerência em apreciação, no exercício do direito ao contraditório, aderiram às alegações⁸ apresentadas pelo Presidente da Câmara Municipal, em exercício na gerência em causa, José Gabriel Paixão Calixto.

O Presidente da Câmara e os Vereadores, da gerência de 2016, começam por fazer considerações prévias de enquadramento financeiro dos mandatos, desde o ano de 2006, como condicionantes de um passivo “... muito grave na gestão da Autarquia a partir do seu reconhecimento sem qualquer contrapartida em termos de fundos próprios e que ainda se reflete nos orçamentos municipais atuais.”⁹

De seguida apresentam as suas alegações e justificações relativas aos pontos 4 a 12 do relato¹⁰.

E por fim, nas conclusões, invocam a situação atual, mencionando a taxa de execução orçamental da receita superior a 85% (em 2019), a ausência de pagamentos em atraso, a redução acentuada

⁵ Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 20/2015, de 09 de março, e posteriormente pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março, e pela Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho.

⁶ Anexo 1 do Anteprojeto de Relatório

⁷ Anexo 2 do Anteprojeto de Relatório

⁸ Anexo 3 do Anteprojeto de Relatório

⁹ Anexo 3 do Anteprojeto de Relatório - Último parágrafo do ponto 1 do contraditório

¹⁰ Pontos 5 a 14 do Anteprojeto de Relatório

do Prazo Médio de Pagamentos e o cumprimento da redução do excesso da dívida em, pelo menos, 10% face ao limite (em 2019).

As alegações serão tidas em consideração e trazidas ao texto deste Relatório, nos pontos a que digam respeito.

4 – EXAME DA CONTA

O exame da conta foi feito tendo presente o disposto no n.º 2, do art.º 53.º, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, e ainda o disposto na Resolução n.º 06/2003 – 2.ª Secção, de 18 de dezembro.

Foram seguidas as Instruções aplicáveis, no caso, as constantes da Resolução n.º 04/2001, 2.ª Secção, de 12 de julho, e, efetuado o exame dos documentos enviados, conclui-se que o resultado da gerência é o que consta da seguinte demonstração numérica:

Euro

Gerência de 2016	Conta de documentos (Contas de Ordem)		Conta de Dinheiro (Mapa de Fluxos de Caixa)	
<i>Débitos</i>				
Saldo de abertura	3.193.423,00		326.068,13	
Entradas	397.489,89	3.590.912,89	13.137.001,59	13.463.069,72
<i>Créditos</i>				
Saídas	1.731.750,83		13.230.406,93	
Saldo de Encerramento	1.859.162,06	3.590.912,89	232.662,79	13.463.069,72

A mesma reflete o resultado das operações financeiras constantes dos Mapas de Fluxos de Caixa e de Contas de Ordem¹¹ do Município.

Conforme Mapa do Balanço¹², Demonstração de Resultados¹³ e Mapas de Controlo Orçamental¹⁴, e a título meramente informativo, apresenta-se de seguida a estrutura de resultados e de execução orçamental da entidade:

¹¹ Anexo B do Relato

¹² Anexo C do Relato

¹³ Anexo D do Relato

¹⁴ Anexo E do Relato



DIREÇÃO-GERAL

Resultados		Grau de execução orçamental	
	Euro		
Resultados Operacionais	-2.246.777,35	Previsões Corrigidas	23.452.279,36
Resultados Financeiros	-334.962,15	Receita Cobrada Líquida	12.373.857,41
Resultados Correntes	-2.581.739,50	% Execução	52,76
Resultados Extraordinários	181.879,97	Dotações Corrigidas	23.452.279,36
Resultado Líquido do Exercício	-2.399.859,53	Despesas Pagas	12.339.815,03
		% Execução	52,62

Norma de Controlo Interno (NCI)	A 1. ^a NCI foi aprovada pelo órgão executivo em 26/12/2007. Posteriormente, em 26/12/2018, foi aprovada uma nova NCI, que entrou em vigor em 01/01/2019.
---------------------------------	---

Os Resultados Operacionais apresentam-se negativos, o que significa que os proveitos gerados na atividade da entidade não foram suficientes para fazer face aos seus custos. Do lado dos custos evidenciam-se os custos com o pessoal (4,1M€), os fornecimentos e serviços externos (3M€) e as amortizações (3,3 M€), enquanto que do lado dos Proveitos destacam-se as transferências e subsídios obtidos (6,3 M€) e os impostos e taxas(2,4M€).

Os Resultados Financeiros negativos resultam do facto da autarquia recorrer a empréstimos bancários para fazer face aos seus gastos, tendo como custos, entre outros, os juros dos referidos empréstimos e os custos dos serviços bancários.

Os Resultados Correntes são consequência dos montantes negativos apresentados tanto ao nível dos Resultados Operacionais como dos Resultados Financeiros.

Os Resultados Extraordinários são positivos e respeitam a rendimentos e gastos que resultam de situações pontuais que não caracterizam a vida corrente do Município, destacando-se, ao nível dos Proveitos e Ganhos, uma variação positiva, face ao ano anterior, das rubricas “794- Ganhos de Imobilizações, 795 – Benefícios e Penal. Contratuais, 797 – Correções relativas a exercícios anteriores” e 798 - Outros Prov. Ganhos Extraordinários. No entanto, ao nível dos Custos e Perdas, apesar de se constatar um aumento face ao ano anterior, este aumento é inferior ao dos Proveitos e Ganhos, apesar da redução das rubricas “691 - Transferência de Capital concedidas e 695 - Multas e Penalidades”, verifica-se um aumento das rubricas “693 - Perdas em existências, “694 - Perdas em Imobilizações, 697 - Correções Rel. Exercícios Anteriores e 698 - Outros Custos e Perdas Extraordinárias”, conforme se pode constatar na Demonstração de Resultados Extraordinários que consta do quadro que a seguir se apresenta:

Custos e perdas (A)	2016	2015	Proveitos e ganhos (B)	2016	2015
691 - Transferência de Capital concedidas	12 784,21	62 475,38	791 - Restituição de Impostos	0,00	0,00
692 - Dívidas Incobráveis	0,00	0,00	792 - Recuperação de Dívidas	0,00	0,00
693 - Perdas em existências	67 226,15	19 337,07	793 - Ganhos em existência	6 454,76	84 809,73
694 - Perdas em Imobilizações	252 391,62	17 528,00	794 - Ganhos de Imobilizações	102 884,31	20,00
695 - Multas e Penalidades	261,87	5 411,67	795 - Benefícios Penal. Contratuais	144 554,29	36 359,36
696 - Aumentos Amortizações Provisões	0,00	0,00	796 - Reduções Amortizações Provisões	11 154,37	124 809,52
697 - Correções Rel. Exercícios Anteriores	645 388,46	113 235,72	797 - Correções relativas Exercícios anteriores	115 378,26	627,69
698 - Outros Custos e Perdas Extraordinárias	1 662,63	627,05	798 - Outros Prov. Ganhos Extraordinários	781 224,52	614 437,01
			799 - Outros proveitos extraordinários	-55,60	-170,22
Total	979 714,94	218 614,89	Total	1 161 594,91	860 893,09
Resultados Extraordinários (B-A)		181 879,97 (2016)		642 278,20 (2015)	

O Resultado Líquido do Exercício (RLE) apresenta-se negativo, demonstrando a dificuldade da entidade em gerar rendimentos para fazer face aos seus gastos, consequência dos Resultados Operacionais e Financeiros negativos.

5- DILIGÊNCIAS EFETUADAS

A fim de esclarecer as questões suscitadas aquando da análise da presente conta e suprir a falta de alguns documentos, expediu-se um ofício¹⁵, dirigido ao Presidente da Câmara Municipal, que enviou os documentos e respostas¹⁶, que se dão aqui por reproduzidos, tendo sido explicadas as questões levantadas e enviados os documentos solicitados, devendo, contudo, ser evidenciadas as situações apresentadas nos pontos seguintes.

6- ACATAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS

A última verificação interna efetuada foi à gerência de 2009, tendo a conta sido homologada com recomendações, pela 2ª Secção do Tribunal de Contas, em 19 de maio de 2016.

¹⁵ Anexo F do Relato

¹⁶ Anexo G do Relato

Através das respostas¹⁷ e dos documentos remetidos pelo Município, em janeiro de 2017, a fim de dar conhecimento ao Tribunal de Contas do acatamento das recomendações formuladas, constatou-se que algumas das recomendações não foram devidamente acatadas, pelo que, em sede da presente verificação interna, foram solicitados novos esclarecimentos à entidade, resultando da resposta¹⁸ obtida que:

- No que respeita à elaboração de orçamentos mais rigorosos, foi informado que o MRM acatou esta recomendação, conforme resultou da proposta de Orçamento para 2019, aprovada pelo Órgão Executivo, em 31 de outubro de 2018.

- No tocante aos limites de endividamento, o Município aprovou um Plano de Saneamento Financeiro para contratação de dois empréstimos, com duas instituições bancárias, os quais obtiveram o visto do Tribunal de Contas, em outubro de 2017, tendo sido totalmente utilizados em outubro de 2018, o que teve como consequência que a redução da dívida só se verificou a partir do final daquele ano e nos anos subsequentes, com adoção de medidas de contenção orçamental.

- Quanto à falta de amortização dos empréstimos de curto prazo no próprio ano da respetiva contratação, o Município esclareceu que o recurso a empréstimos de curto prazo se destinou a ocorrer a dificuldades de tesouraria e que a sua aprovação pressupunha a possibilidade séria do seu pagamento ocorrer dentro do prazo legal. Sucede que, por dificuldades de tesouraria originadas pelos mais diversos fatores, a amortização total dos empréstimos não se verificou até ao final de cada um dos exercícios económicos em que foram contratados.

Esta situação continuou a verificar-se no exercício de 2017, no entanto, em 2018, o empréstimo de curto prazo foi totalmente amortizado no ano em que foi contratado.

- No tocante à celebração de Acordos de Regularização de Dívida, o Município informou que, face ao teor da Recomendação do Tribunal de Contas, não recorreu mais a este tipo de contratos.

- Sobre as medidas corretivas tomadas pela Autarquia para colmatar as reservas e as ênfases expressas na Certificação Legal de Contas (CLC), a entidade informou que a adoção de medidas corretivas teve a sua melhor leitura no exercício de 2018.

Em sede de contraditório institucional e pessoal, os responsáveis (Presidente e Vereadores)¹⁹ pronunciaram-se, relativamente às medidas corretivas tomadas para colmatar as reservas e as ênfases expressas na CLC, alegando que essas medidas “(...) *tem a sua melhor leitura no exercício de 2019,*”²⁰ e anexam os respetivos documentos de prestação de contas de 2019.

¹⁷ Anexo H do Relato

¹⁸ Ponto 3. al. e) do ofício resposta – Anexo G do Relato

¹⁹ Anexo 1 do Anteprojeto de Relatório (Relação Nominal)

²⁰ Anexo 3 do Anteprojeto de Relatório - Ponto 2 do contraditório

7— CERTIFICAÇÃO LEGAL DE CONTAS

A Certificação Legal de Contas (CLC)²¹ referente à gerência em apreciação, emitida pela empresa A, apresenta como reservas, o facto das demonstrações financeiras do Município não apresentarem o registo e a valorização de todos os bens pertencentes ao património municipal, bem como não refletirem o valor dos juros e outros encargos, associados aos pagamentos em atraso dos empréstimos de médio e longo prazo.

A entidade esclareceu que as referidas reservas foram regularizadas em 2017, situação que foi possível confirmar na CLC do referido ano, emitida pela mesma empresa²².

Como principais Ênfases constantes da CLC de 2016, destacam-se: o baixo grau de execução orçamental da receita, de 52,76%; a existência de fundos disponíveis negativos; a inexistência de margem para endividamento; a existência de pagamentos em atraso de, aproximadamente, 2,1 milhões de euros e de um prazo médio de pagamentos (PMP) de 596 dias; o incumprimento do pagamento dos empréstimos de longo prazo; e a existência de pagamentos em atraso à ADSE e à entidade gestora do Fundo de Apoio Municipal.

Analisada a Certificação Legal de Contas de 2018, constata-se que não apresenta quaisquer reservas, evidenciando, no entanto, as seguintes ênfases: existência de um grau de execução da receita abaixo dos 85%; apresentação de fundos disponíveis positivos, tal como já ocorrera em 2017; inexistência de equilíbrio orçamental; Dívida Total ao nível da registada em 2017, sem margem para endividamento e excesso na ordem dos 4,4 M€; inexistência de pagamentos em atraso e um prazo médio de pagamentos de 339 dias; formalização de um acordo de regularização de dívida com a entidade B, com um total de dívida acordada, no valor de € 7. 325.213,26, e obtenção de uma redução de 30% dos juros.

Esta última questão é corroborada no Relatório de Gestão da Autarquia do exercício de 2018, o qual refere que do prazo médio de pagamentos (339 dias) registado naquele ano, 99% do valor total corresponde a dívida à entidade B, que já se encontra contemplada por um Acordo de pagamento celebrado em 30/11/2018. No referido relatório, excluindo do cálculo aquela dívida, refere-se que o município teria um PMP de 46 dias.

De acordo com os documentos municipais mais recentes, de que se dispõe, conclui-se que, das situações constantes da CLC do exercício em análise, foram regularizadas as reservas apresentadas, e, no tocante às ênfases, foi celebrado um acordo com a entidade C, para pagamento da dívida e foram regularizados todos os pagamentos à entidade gestora do Fundo de Apoio Municipal, registando-se, ainda, a inexistência de pagamentos em atraso e a redução do prazo médio de pagamentos, passando de 596 dias, em 2016, para 339, em 2018. Quanto às restantes situações evidenciadas, encontram-se ainda por regularizar.

²¹ Anexo I do Relato

²² Anexo I do Relato



O Presidente da Câmara Municipal e os Vereadores, em contraditório, no que respeita aos prazos médios de pagamento, nada mencionam em relação a 2016, apenas aludem que a DGAL procedeu à correção²³ do prazo médio de pagamentos, em 31 de dezembro de 2018, para 49 dias, assim como referem que, na prestação de contas de 2019, a regularização das restantes situações se encontram evidenciadas.

Contudo, no ponto das recomendações, que respeita ao colmatar das “Ênfases” referem “(...) que o Município está a desenvolver todos os esforços para, designadamente:

- *Obter um resultado no equilíbrio orçamental corrente sem recurso à extensão legislativa de mais de 5% das receitas correntes totais; e*
- *Reduzir a dívida total face ao limite até ao cumprimento do limite legal da dívida no mais curto espaço de tempo.*²⁴

Da CLC, de 2019²⁵, consta que se mantém o desequilíbrio orçamental, assim como, o excesso da dívida total face ao limite, embora tenham reduzido esse excesso em cerca de 25%.

8 – LIMITE DA DÍVIDA TOTAL

No relatório de gestão a autarquia apresenta os seus cálculos referentes à situação face ao limite de endividamento, nos termos do RFALEI, apresentando um excesso face ao limite da dívida total, mas informando que, a 31 de dezembro de 2016, cumpre a redução de 10%, face a 2015.

Ainda assim, solicitou-se ao Município os cálculos detalhados e documentos comprovativos para o apuramento dos limites da dívida total, tendo sido remetida a documentação²⁶ referente ao cálculo, bem como a aferição da Dívida Total efetuada pela Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), apresentando um excesso de € 3.149.485,69.

Refira-se que os cálculos efetuados nesta verificação interna²⁷ são aproximadamente iguais aos apresentados pela DGAL, concluindo-se que houve excesso de Dívida Total, no valor de €3.149.760,48, não tendo sido dado cumprimento ao disposto no n.º 1, do art.º 52.º da Lei n.º 73/2013, de 03 de setembro, e respetivas alterações, situação passível de configurar eventual infração financeira sancionatória, de acordo com o disposto no artigo 65.º, n.º 1, alínea f), da LOPTC.

Refira-se, no entanto, que apesar do incumprimento, relativamente aos limites legalmente estipulados, verificou-se, de acordo com os elementos provenientes da entidade²⁸, que, no

²³ O alegado relativamente a esta situação encontra-se evidenciado no ponto 11 – Prazos Médios de Pagamento, deste Relatório

²⁴ Anexo 3 do Anteprojeto de Relatório - Ponto 12 do contraditório

²⁵ Anexo 4 do Anteprojeto de Relatório

²⁶ Anexo J do Relato

²⁷ Anexo K do Relato

²⁸ Anexo J do Relato

exercício em apreciação, se registou uma melhoria significativa na redução do excesso da dívida total, pelo que foi cumprido o disposto na alínea a), do n.º 3, do artigo 52.º do RFALEI, que dispõe que, em caso de excesso de dívida total, o município deverá reduzir, no exercício subsequente, pelo menos 10%, do montante em excesso, até que aquele limite seja cumprido, conforme se apresenta no quadro seguinte:

	Euro			
	2015	2016	2017	2018
Limite da dívida no ano	14 910 107,54	15 948 058,55	16 254 087,31	16 257 947,28
Dívida Total	19 937 087,92	19 097 819,03	20 431 644,86	20 649 900,00
Excesso	-5 026 980,38	-3 149 760,48	-4 177 557,55	-4 391 952,72
Diferença [N-(N-1)]		-1 877 219,90	1 027 797,07	214 395,17
10%		-502 698,04	-314 976,05	-417 755,76

Como se pode observar no quadro, a entidade deu cumprimento àquela disposição legal na gerência em apreciação, pois reduziu o excesso em cerca de € 1.877.219,90, quando tinha que reduzir obrigatoriamente até € 502.698,04 – razão pela qual não se evidencia qualquer responsabilidade financeira sancionatória na presente gerência - , situação que não se verificou nas gerências subsequentes, em que se registou, inclusive, um aumento do excesso de dívida, pelo que esta matéria será objeto de análise, em processo autónomo.

Em relação à ultrapassagem da Dívida Total da gerência de 2016, nada é mencionado em contraditório, sendo apenas feita referência aos anos subsequentes.

9 – TAXAS DE EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

Os mapas de controlo orçamental²⁹, quer da receita quer da despesa, evidenciam taxas de execução orçamental, no período de 2014 a 2017, que se situam muito aquém do nível exigido no RFALEI, com apreciável melhoria na gerência de 2018, conforme se pode verificar no quadro seguinte:

Mapa de Controlo Orçamental	Taxa de Execução				
	2014	2015	2016	2017	2018
Receita	57,62%	58,57%	52,76%	53,48%	82,41%
Despesa	57,99%	84,92%	52,62%	53,55%	82,40%

²⁹ Anexo L do Relato - MCO, Mapas de Empréstimos e Páginas dos Relatórios de 2013 a 2017



Assim, na gerência em análise, não foi dado cumprimento ao previsto no ponto 2.3.4 do POCAL, assim como no art.º 5.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, no que respeita à elaboração e execução orçamental.

Tendo em consideração, designadamente, o disposto na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, a autarquia deve observar um maior rigor na elaboração dos orçamentos municipais, bem como ter em atenção os mecanismos de alerta precoce de desvios estipulados no n.º 3, do art.º 56.º da referida Lei, quanto às medidas a tomar nos casos em que se verifiquem, em dois anos consecutivos, taxas de execução da receita previstas nos orçamentos respetivos inferiores a 85%.

Em contraditório institucional e pessoal, o Presidente e os Vereadores referem que, na gerência de 2016, se desenvolveu um procedimento para a contratação dos empréstimos de saneamento financeiro devido “... ao valor da dívida vencida que o Município não conseguia liquidar com as receitas arrecadadas anualmente. A contabilização desta dívida na despesa sem a possibilidade de se efetuar o respetivo pagamento conduziu a uma taxa de execução orçamental inferior à taxa mínima prevista na lei.

De salientar que no orçamento de 2016 o Município reconheceu a intenção de recurso ao mecanismo de recuperação financeira do saneamento financeiro, o qual só se começou a efetivar parcialmente na gerência de 2017.”³⁰

Informa-se, contudo, que, tal como referido em contraditório, bem como na CLC, em 2019, o Município atingiu uma taxa de execução orçamental da receita de 93%.

10 – EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL

Da aferição do equilíbrio orçamental³¹, nos termos dos artigos 40.º e 83.º do RFALEI, apresenta-se, no quadro que se segue, a respetiva evolução nos exercícios económicos de 2014 a 2018:

Gerência	Receita Corrente (bruta)	Despesa Corrente	AML ³² (a partir de 01/01/2014)	Margem
2014	10 893 773,31	10 038 929,71	999 863,03	-145 019,43
2015	10 844 262,97	9 998 622,80	999 863,03	-154 222,86
2016	10 853 785,15	9 579 707,98	999 863,03	274 214,14
2017	10 898 278,60	11 080 307,85	999 863,03	-1 181 892,28
2018	11 100 359,83	12 941 025,85	1 346 039,33	-3 186 705,35

Tendo em conta que o equilíbrio orçamental, previsto no n.º 1, do artigo 40.º do RFALEI, determina que “os orçamentos das entidades do setor local preveem as receitas necessárias para cobrir todas

³⁰ Anexo 3 do Anteprojeto de Relatório - Dois parágrafos do ponto 7 do contraditório

³¹ Anexo L do Relatório

as despesas” e estabelece, ainda, no seu n.º 2, que *“a receita corrente bruta cobrada deve ser pelo menos igual à despesa corrente acrescida das amortizações médias de empréstimos de médio e longo prazos”*, constata-se que, no exercício em análise (2016), o município apresenta equilíbrio orçamental, mas quer nos exercícios anteriores de 2014 e 2015, quer nos posteriores, de 2017 e 2018, encontra-se em desequilíbrio orçamental.

Se por um lado, em 2014 e 2015, o desequilíbrio orçamental é influenciado pelas amortizações médias de empréstimos de médio e longo prazo, por outro, em 2017 e 2018, a receita corrente bruta é inferior à despesa corrente, a que acresce o valor das amortizações médias. As amortizações médias de empréstimos de médio e longo prazo aumentam em 2018, como consequência da celebração de dois empréstimos bancários, que obtiveram o visto prévio em 03 de outubro de 2017.

Atendendo ao facto desta situação ter ocorrido quer nas gerências anteriores, quer nas gerências subsequentes à gerência em apreciação, esta matéria será objeto de análise em processo autónomo.

Em relação ao equilíbrio orçamental da gerência de 2016 nada é mencionado em sede de contraditório, fazendo apenas alusão ao desequilíbrio orçamental de 2017 e 2018.

11 – PRAZOS MÉDIOS DE PAGAMENTO

Os prazos médios de pagamento a fornecedores do Município, nos exercícios de 2015 a 2018, foram de 132, 515, 359, 339 dias³², respetivamente.

Esta situação tem vindo a ser regularizada, de acordo com o já referido no ponto 7 deste Relatório.

Na gerência em apreciação, a entidade suportou juros de mora pelo atraso nos pagamentos das faturas a fornecedores, pelo que, relativamente a esta matéria, foi o município alertado no sentido de reverter a situação, de modo a evitar o pagamento dos mencionados juros.

A respeito dos Prazos Médios de Pagamento (PMP), em sede de contraditório, o Presidente e os Vereadores da Câmara Municipal nada mencionam em relação a 2016, apenas referindo que a DGAL procedeu à *“(…) correção do prazo médio de pagamentos em 31 de dezembro de 2018, para 49 dias, em substituição dos 339 dias antes calculados, em virtude da dívida contemplada no Acordo de Regularização de Dívida com a empresa B dever ser considerada de médio e longo prazo e por essa razão excluída do cálculo deste indicador.*

Acrescenta-se que, em 31 de dezembro de 2019, o Município alcançou um prazo médio de pagamentos de 31 dias (...).

³² Anexo M do Relato e constante do ponto 3 al. f) do ofício resposta (2016/2017 coincide com mapa da DGAL)



*Assim concluímos que o Município reverteu a situação e evita, deste modo, o pagamento de juros de mora.*³³

Face a estas alegações e ao prazo médio de pagamentos que o Município alcançou em 31 de dezembro de 2019, de 31 dias, considera-se que aquele alerta se mostra respeitado.

12 – PLANO DE SANEAMENTO FINANCEIRO

De acordo com o estabelecido no artigo 58.º do RFALEI, os municípios que ultrapassem os limites da dívida total podem contrair empréstimos para saneamento financeiro, com vista à reprogramação da dívida e à consolidação de passivos financeiros.

O Município de Reguengos de Monsaraz aderiu a um Plano de Saneamento Financeiro, que foi aprovado pelo Órgão Executivo em novembro de 2016, no âmbito do qual a autarquia solicitou dois empréstimos bancários, um junto da entidade D, no valor de € 2.825.000,00³⁴, e outro na entidade E, no montante de € 4.975.000,00³⁵, os quais foram sujeitos a fiscalização prévia do TC, tendo sido visados, conforme Decisão n.º 1369/2017, de 03/10/2017³⁶.

Tendo em conta as datas do visto e a produção dos efeitos dos referidos empréstimos, esta situação teve as correspondentes implicações nas gerências subseqüentes, pelo que deverá ser acompanhada em futuras verificações a realizar à entidade.

A este respeito, em sede de contraditório, o Presidente da Câmara remete os cinco relatórios semestrais³⁷ sobre a execução do plano financeiro, elaborados e aprovados pelos Órgãos Autárquicos, referente aos vários semestres, que vão de outubro de 2017 a março de 2020, todos com a indicação do cumprimento das medidas e metas apresentadas na vigência do plano, e, em especial, no último relatório, com a menção que, “(...) após dois anos e seis meses de implementação do referido plano, podemos concluir que se verifica:

- O cumprimento quase integral das medidas e metas aprovadas para o período de vigência do mesmo, que é de 14 anos, tendo em consideração os trabalhos desenvolvidos e descritos no ponto “Cumprimento das medidas do PSF;

- O cumprimento do pagamento do serviço da dívida dos dois contratos de empréstimo celebrados ao abrigo do Plano de Saneamento Financeiro; e

- A previsão de cumprimento da redução de 10% do excesso da dívida face ao limite no final do exercício de 2020, nos termos do artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na sua redação

³³ Anexo 3 do Anteprojeto do Relatório – parágrafos do ponto 9 do contraditório

³⁴ Proc.º n.º 57/2017 - Fiscalização Prévia

³⁵ Proc.º n.º 134/2017 - Fiscalização Prévia

³⁶ Anexo N do Relato

³⁷ Anexo 5 do Anteprojeto de Relatório - 1º Relatório – out/2017 a março/2018; 2º Rel. - abril a set/2018; 3º Rel. - out/2018 a mar/2019; 4º Rel. - abril a set/2019 e 5º Rel – out/2019 a março/2020

mais atual. Após dois anos e seis meses de implementação do plano, pode-se concluir que se verifica o cumprimento quase integral das medidas e metas aprovadas para o período de vigência do mesmo, que é de 14 anos, tendo em consideração os trabalhos desenvolvidos.”³⁸

13– APRECIACÃO DO CONTRADITÓRIO PESSOAL E INSTITUCIONAL

Conforme já referido no ponto 3 deste Relatório, foram citados todos os responsáveis da Câmara Municipal de Reguengos de Monsaraz que desempenharam funções no exercício de 2016, para se pronunciarem em contraditório pessoal, bem como a Câmara Municipal de Reguengos de Monsaraz, na pessoa do atual Presidente (PCM), para se pronunciar relativamente à exequibilidade do Projeto de Recomendações expressas no ponto 12 do Relato.

Decorrido o prazo estabelecido, o atual PCM apresentou o contraditório institucional e pessoal, assim como os restantes responsáveis, Manuel Lopes Janeiro, Joaquina Maria Patacho Conchinha Lopes Margalha, Aníbal José Almeida Rosado e Carlos Manuel Costa Pereira apresentaram o contraditório pessoal, aderindo às alegações apresentadas pelo Presidente da Câmara Municipal em exercício na gerência - José Gabriel Paixão Calixto.

Apesar das alegações apresentadas terem sido consideradas, apreciadas e trazidas ao texto deste Relatório, nos pontos a que respeitam, nas respostas obtidas não foi contrariado nenhum dos factos apresentados no Relato remetido aos responsáveis.

Em suma, os responsáveis começaram por apresentar considerações prévias de enquadramento financeiro dos últimos mandatos autárquicos, em que evidenciam uma série de condicionantes para justificar o passivo, elencando factos que reportam desde o ano de 2006 e ainda com reflexo nos orçamentos municipais atuais.

Acrescentam, depois, as justificações relativamente aos pontos que deram origem a recomendações, reportando-se à situação atual da entidade, nomeadamente no que respeita à evolução positiva da taxa de execução orçamental da receita, à ausência de pagamentos em atraso e à redução acentuada do Prazo Médio de Pagamentos, e ao cumprimento da redução do excesso da dívida.

Analisadas as alegações apresentadas em sede de contraditório, conclui-se que deverá ser de manter a posição defendida no Relato, nomeadamente que, na gerência em análise, se verificou a ultrapassagem do limite da Dívida Total e baixas taxas de execução orçamental, que são situações passíveis, eventualmente, de constituir as infrações previstas nas alíneas f), b) e d) do n.º1, do art.º 65.º da LOPTC, de natureza financeira.

No entanto, tal como já referido nos pontos respetivos, no que se refere ao excesso da Dívida Total, a entidade deu cumprimento ao disposto na alínea a), do n.º 3, do artigo 52.º do RFALEI,

³⁸ Anexo 5 do Anteprojeto de Relatório - Consta da Conclusão do 5º Relatório semestral



reduzindo em mais de 10% o montante em excesso, e, quanto à taxa de execução orçamental da receita, atingiu, em 2019, o valor de 93%.

14 – CONCLUSÃO

Apesar das situações descritas no presente Relatório, que deram origem a casos de desconformidade com as normas e princípios financeiros em vigor, bem como as que configuraram irregularidades de carácter administrativo, a conta reúne as condições para ser homologada, propondo-se a homologação com recomendações, tendentes a suprir ou a corrigir as situações detetadas.

15 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Do Projeto de Relatório de Verificação Interna de Contas foi dada vista ao Ministério Público neste Tribunal, nos termos do disposto no n.º 5, do artigo 29º e do n.º 1, do artigo 57º da LOPTC e do artigo 136º do Regulamento do TC, tendo a Excelentíssima Senhora Procuradora-Geral Adjunta emitido o Parecer do Ministério Público n.º 81/2020, de 09 de novembro, concluindo que:

“O presente Projecto de Relatório respeita à verificação interna da conta de gerência do Município de Reguengos de Monsaraz relativa ao período de 1/1 a 31/12/2016.

As principais conclusões constam sob o ponto 1.2, constando sob o ponto 2 as recomendações ao actual executivo do Município.

Não vem indiciada infração de natureza financeira, ou outra.

Nada se opõe à aprovação do presente projecto de relatório.”

16 - EMOLUMENTOS

Nos termos do artigo 9º, do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com a redação dada pelo artigo 1º, da Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, os emolumentos calculados relativos à gerência em análise são:

Unid: Euros

Gerência	Montante
2016	10.211,70

17 – DECISÃO

Os Juízes da 2.^a Secção, em Subsecção, face ao que antecede e nos termos da alínea b), do n.º 2, do artigo 78.º da LOPTC, conjugado com o disposto nos n.ºs 3 e 4, da Resolução n.º 06/03 – 2.^a Secção, deliberam:

- I. Aprovar o presente Relatório relativo à gerência de 2016;
- II. Aprovar a homologação da conta do Município de Reguengos de Monsaraz, da gerência de 2016, objeto de verificação interna, com as recomendações elencadas no ponto 2;
- III. Ordenar:
 1. Que o presente Relatório seja remetido:
 - a) Ao Presidente da Câmara Municipal e a todos os membros do executivo municipal em funções, bem como ao Presidente da Assembleia Municipal;
 - b) Aos responsáveis pela conta do Município relativa ao ano económico de 2016;
 - c) À Diretora-Geral das Autarquias Locais;
 2. Ao Presidente da Câmara Municipal para que, no prazo de 180 dias, comunique ao TC as medidas adotadas, acompanhadas dos respetivos documentos comprovativos, tendentes a confirmar o acatamento das recomendações formuladas no presente Relatório;
 3. A remessa deste Relatório ao Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto neste Tribunal, nos termos do disposto no n.º 4, do artigo 29º da LOPTC;
- IV. Após notificação nos termos dos n.ºs 1 e 3 do ponto III, se proceda à respetiva divulgação via internet, excluindo os anexos, conforme previsto no n.º 4, do art.º 9, da LOPTC;
- V. Fixar os emolumentos a pagar conforme o constante do ponto 16.



DIREÇÃO-GERAL

Tribunal de Contas, em 26 de novembro de 2020

A Juíza Conselheira Relatora,

(Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote)

Os Juízes Conselheiros Adjuntos,

(António Manuel Fonseca da Silva)

(Ana Margarida Leal Furtado)

FICHA TÉCNICA

Nome

Categoria

Coordenação Geral

Helena Cruz Fernandes

Auditora-Coordenadora

Coordenação

Isabel Maria de Fátima Relvas Cacheira

Auditora-Chefe

Técnico

Ana Maria Antunes Ramalheira Neto

Margarida Santos

Técnica Verificadora Superior de 2ª Classe

Jurista



CONSTITUIÇÃO DO PROCESSO

Volume	Descrição
V	Relatório
IV	Projeto de Relatório
III	Anteprojecto Relatório
II	Outros Documentos de Prestação de Contas
I	Relato de verificação interna da conta de gerência de 2016 do Município de Reguengos de Monsaraz