

AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE MONTEMOR-O-VELHO

O Município cumpriu o regime de endividamento municipal legalmente previsto e apresenta uma gestão orçamental e financeira equilibrada e sustentável?

Relatório n.º 2019/21

Independência

InteGridade

ConFiança


Homologação / Despacho

[Empty dashed box for Homologation / Dispatch]

[Empty solid box]

Despacho

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

<p>Inspetor-Geral.</p>  <p>(Vitor Braz)</p>	<p>Assinado de forma digital por VÍTOR MIGUEL RODRIGUES BRAZ Dados: 2019.07.11 17:35:58 +01'00'</p>
--	---

Parecer

Concordo.

Submeto o presente Relatório à consideração do Senhor Inspetor-Geral, sublinhando as conclusões, recomendações e propostas constantes dos pontos 3. e 4. (pág. 20 a 22).

Subinspetora-Geral

Assinado de forma digital por ANA
PAULA PEREIRA COSME FRANCO
BARATA SALGUEIRO
Dados: 2019.06.05 19:05:54 +01'00'

Parecer

Concordo, salientando o seguinte:

Dívida global do MMV, no final de 2017, de valor materialmente relevante (17 M€) e com uma estrutura que é suscetível de se repercutir e condicionar a gestão orçamental dos exercícios futuros, tendo em conta a materialidade e o peso da dívida de médio e longo prazo.

Elevada rigidez ao nível das despesas orçamentais e prática de empolamento na previsão das receitas orçamentais, mas com a manutenção de uma gestão orçamental e de uma situação financeira de CP equilibradas.

Cumprimento, no final de 2017, do regime previsto no RFALEI quanto ao limite da dívida total de operações orçamentais.

Fragilidades ao nível da adoção do POCAL, em especial, um desadequado tratamento contabilístico dos compromissos de exercícios futuros.

Chefe de Equipa
com Direção de Projeto

Digitally signed by
ALEXANDRE VIRGÍLIO
TOMÁS AMADO
Date: 2019.06.05 16:35:33
+01'00'

**CONTROLO DO ENDIVIDAMENTO E DA SITUAÇÃO FINANCEIRA
MUNICÍPIO DE MONTEMOR-O-VELHO**

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A presente auditoria foi realizada com o objetivo de verificar se o **Município de Montemor-o-Velho** (MMV) cumpriu o regime legal de endividamento municipal, bem como se apresenta uma gestão orçamental e financeira equilibrada e sustentável, tendo-se obtido do exame efetuado e do exercício do procedimento do contraditório (Anexo 6, fls. 31 a 34), em especial, os seguintes resultados:

1.1. A dívida global do MMV, no final de 2017, ascendia a 17 M€ (ainda que com tendência de adequação ao seu quadro financeiro) e apresentava uma estrutura que é suscetível de se repercutir e condicionar a gestão orçamental dos exercícios futuros, tendo em conta a materialidade e o peso da dívida de MLP.

Dívida global
materialmente
relevante

Saliente-se, contudo, que existia um significativo risco para a evolução da despesa e dívida municipais decorrente do montante refletido em provisões para riscos e encargos (1,3 M€) e do valor dos compromissos já assumidos, mas ainda não faturados (2,6 M€).

Risco com
provisões e
compromissos
assumidos e não
pagos

1.2. A auditoria revelou uma elevada rigidez ao nível da despesa orçamental e prática de empolamento na previsão das receitas orçamentais (2017: 3,3 M€), contrariando, assim, o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas, nomeadamente, no POCAL, ainda que tal procedimento não se tenha traduzido numa gestão orçamental desequilibrada.

Prática de
empolamento na
previsão das
receitas
orçamentais

1.3. No final de 2017, a Autarquia apresentou uma situação financeira de CP equilibrada, com um saldo real de operações orçamentais positivo (1,2 M€), cumprimento da regra do equilíbrio financeiro mínimo e PMP a fornecedores e terceiros inferiores ou próximos dos parâmetros legalmente definidos.

Situação financeira
de CP equilibrada

1.4. O MMV, considerando o conjunto de entidades relevantes para o seu perímetro, cumpriu, em 2017, o regime da dívida total de operações orçamentais, pois apresentou taxas de utilização do respetivo limite e do valor máximo admissível inferiores a 100% (respetivamente, 77% e 86%).

Cumprimento do
regime legal
relativo ao limite
da dívida total

A Autarquia cumpriu, quanto àquele exercício, a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL nesta matéria e os dados reportados, relativos ao final do mesmo, refletiam, com significativa fiabilidade, o valor da DTOO, pois as diferenças apuradas foram pouco expressivas

Prestação de
informação correta
à DGAL

1.5. Os documentos de prestação de contas do exercício de 2017 do MMV refletiam, com significativa fiabilidade, a sua situação financeira ao nível do passivo exigível, mas foram identificadas algumas insuficiências ao nível da aplicação do POCAL, nomeadamente, a não utilização das contas relativas a compromissos de exercícios futuros de forma integral e sistemática, não estando, assim, garantido o conhecimento, através da informação decorrente do sistema contabilístico, do respetivo impacto nos futuros orçamentos municipais.

Fiabilidade da
informação
contabilística ao
nível do passivo
exigível
Insuficiências na
aplicação do
POCAL

1.6. O MMV não dispõe de nenhum departamento, serviço ou elemento responsável pela função de controlo interno.

Inexistência da
função de controlo
interno

2. As principais recomendações formuladas ao Presidente da Câmara Municipal de Montemor-o-Velho são as seguintes:

- a) Elaboração de orçamentos mais rigorosos ao nível da receita prevista, conjugada com uma execução prudente do orçamento da despesa, visando, em especial, a manutenção de uma gestão orçamental equilibrada;
- b) Acompanhamento e controlo rigoroso da evolução da dívida municipal e implementação de medidas concretas, nomeadamente de redução de despesa e de otimização de receita, visando atingir um nível de endividamento global sustentável e uma redução, relevante e estrutural, das despesas municipais que ainda apresentam alguma rigidez;
- c) Concretização da criação da Unidade de Auditoria e Controlo Interno prevista no Plano de Prevenção de Riscos de Gestão.

Principais áreas
das
recomendações

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO.....	7
1.1. Fundamento.....	7
1.2. Questão e subquestões da auditoria e âmbito.....	7
1.3. Metodologia.....	8
1.4. Contraditório.....	8
2. RESULTADOS.....	8
2.1. Fiabilidade da informação relativa ao passivo exigível.....	8
2.2. Controlo do regime relativo ao limite da dívida total de operações orçamentais.....	9
2.3. Alerta precoce e mecanismos de recuperação financeira.....	13
2.4. Dívida, situação financeira e gestão orçamental.....	14
2.5. Outras obrigações contabilísticas, financeiras e de prestação de contas.....	19
2.6. Norma de Controlo Interno e Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas.....	20
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	20
3.1. Conclusões.....	20
3.2. Recomendações.....	22
4. PROPOSTAS.....	22

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Al(s).	Alínea(s)
Art(s).	Artigo(s)
cfr.	Confrontar
CP	Curto prazo
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DL	Decreto-Lei
DTOO	Dívida total de operações orçamentais
EMLP	Empréstimo(s) de médio e longo prazo(s)
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
LOE	Lei do Orçamento do Estado
M€	Milhões de euros
MLP	Médio e longo prazo(s)
MMV	Município de Montemor-o-Velho
PA	Pagamentos em atraso
PPRGIC	Plano de Prevenção de Riscos de Gestão, incluindo os de Corrupção e Infrações Conexas
PMP	Prazo médio de pagamentos
RFALEI	Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais
RJAELPL	Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais
VMA	Valor máximo admissível

1. INTRODUÇÃO

1.1. Fundamento

1.1.1. De acordo com o seu Plano de Atividades, a Inspeção-Geral de Finanças (IGF) realizou uma auditoria no Município de Montemor-o-Velho (MMV), enquadrada no Projeto designado “ Contribuir para uma gestão orçamental e financeira rigorosa e um nível de endividamento sustentável na Administração Local em termos individuais e consolidados ”.

1.2. Questão e subquestões da auditoria e âmbito

1.2.1. Considerando a finalidade e os principais fatores de risco identificados, a **questão-chave da auditoria** que se pretende responder é a seguinte:

O Município cumpriu, em 2017, o regime de endividamento municipal legalmente previsto e apresenta uma gestão orçamental e financeira equilibrada e/ou sustentável?

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

1	A informação constante dos documentos de prestação de contas que é relevante para o âmbito da ação é fiável?
2	Foi cumprido o regime legal do limite da dívida total de operações orçamentais (DToo)?
3	A gestão orçamental, o nível da dívida municipal e a situação financeira são equilibradas e/ou sustentáveis?
4	Foram cumpridos outros aspetos relevantes do regime legal consagrado ao nível da atuação financeira dos Municípios previstos, designadamente, no RFALEI ¹ e na LOE_2017 ² ?
5	O Município encontra-se nalguma situação que determine a emissão de um alerta precoce ou a adesão a algum mecanismo de recuperação financeira?
6	O sistema de controlo interno instituído no Município mostra-se adequado para contribuir para o cumprimento do regime legal de endividamento municipal?

Para além disso, procedeu-se à apreciação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, especialmente nas áreas relacionadas com o objeto da presente ação³.

O âmbito temporal da presente ação abrangeu, em especial, o ano de 2017, sem prejuízo do alargamento a períodos anteriores ou subsequentes sempre que tal se justificou, atendendo, nomeadamente, ao ciclo de realização da ação.

Em termos geográficos e funcionais, a ação foi de âmbito local e abrangeu, principalmente, a atuação da Unidade Orgânica de Património e Finanças da Autarquia local.

¹ Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais, aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3/09.

² Lei do Orçamento de Estado de 2017 (LOE_2017), aprovada pela Lei n.º 42/2016, de 28/12.

³ Foi efetuada uma apreciação do PGRIC, não obstante este ter sido objeto de análise no âmbito de uma anterior ação de controlo realizada pela IGF nesta Autarquia (Processo n.º 2010/25/A3/1001), atendendo a que o mesmo foi revisto em junho de 2018.

1.3. Metodologia

1.3.1. A presente auditoria baseou-se no programa de trabalho consubstanciado no guião “ Controlo do Regime Financeiro das Autarquias Locais - Municípios “ (cujos procedimentos estão sintetizados no Anexo 1), tendo englobado a:

- ✓ Recolha e análise de informação com base num conjunto diversificado de mapas criados especificamente para o efeito;
- ✓ Realização de entrevistas com dirigentes e demais trabalhadores da entidade (com recurso, nomeadamente, a um questionário previamente concebido);
- ✓ Confirmação externa de saldos de entidades terceiras (credoras da Autarquia);
- ✓ Circularização e análise da informação financeira relevante das entidades suscetíveis de contribuir para o limite da dívida total de operações orçamentais (DTOO);
- ✓ Efetivação de outros testes de conformidade e substantivos.

Anexo 1 (fls. 1 a 10)

Relativamente ao PGRIC, a abordagem baseou-se no guião elaborado para o efeito ⁴.

1.4. Contraditório

1.4.1. Nos termos do disposto no art. 12º (princípio do contraditório) do DL n.º 276/2007, de 31/07, e do nº 2, do art. 19º e art. 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF ⁵, foi dado conhecimento formal ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Montemor-o-Velho das principais asserções, conclusões e recomendações deste documento, através do envio, em 01/03/2019, do projeto de relatório.

A análise detalhada da resposta recebida (entrada n.º 2019/1925), em 15/03/2019, que no essencial não põe em causa as asserções, conclusões e recomendações constantes do projeto de relatório, reconhecendo “ (...) *de todo interesse para o Município estas ações levadas a efeito por essa Inspeção, sobretudo com o elevado cariz pedagógico com que a mesma decorreu, que tem impacto direto na melhoria dos procedimentos e funcionamento dos serviços.* ”, consta do presente relatório, figurando a pronúncia da entidade auditada no Anexo 6.

Não obstante, introduzimos nos pontos específicos do relatório os aspetos que, por revelarem informações, dados novos ou complementares ou divergências de entendimento relevantes justificam a sua inclusão neste documento.

Anexo 6 (fls. 31 a 34)

2. RESULTADOS

2.1. Fiabilidade da informação relativa ao passivo exigível

2.1.1. Do trabalho realizado, com vista a validar a **qualidade da informação financeira** produzida pela

⁴ Anexo ao Despacho n.º 9/2010, do Senhor Inspetor-Geral de Finanças.

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

Autarquia ⁶, resultaram **correções ao passivo exigível do balanço de 2017, com impacto na DTOO**, de 120,95 euros.

Anexo 2 (fls. 11)

As correções efetuadas resultaram da consideração dos seguintes documentos emitidos em 2017 ⁷:

- ✓ Uma nota de crédito que, por lapso, não tinha sido reconhecida;
- ✓ Cinco faturas que foram contabilizadas, incorretamente, em “ outros acréscimos de custos “, quando deveriam ter sido relevadas no passivo exigível.

No contraditório, o MMV realça a reduzida materialidade das correções efetuadas pela IGF e informa que os respetivos valores foram, entretanto, pagos deixando, assim, de integrar o passivo exigível do exercício de 2018.

Anexo 6 (fls. 34)

2.1.2. Em síntese, a **análise realizada indicia que, em 2017, os documentos de prestação de contas do MMV refletiam, com fiabilidade, a sua situação financeira nas rubricas do passivo exigível**, dado que as **correções efetuadas são materialmente pouco relevantes em termos absolutos**.

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

2.2.1. Limite legal da dívida total de operações orçamentais

2.2.1.1. Para o ano de **2017**, a Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) divulgou o **limite da DTOO previsto no RFALEI ⁸** que corresponde ao apurado pela IGF, no montante de **22 155 614 euros**:

Figura 1 - Limite da dívida total de operações orçamentais

Un: euro

ANO	BASE DE CÁLCULO				LIMITE LEGAL DA DTOO DE 2017
	RECEITAS CORRENTE COBRADA LÍQUIDA				
	Município	SM/SIM	Eliminação de eventual duplicação	Média a considerar	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5) → Σ[(2):(4)] / 3	(6) = (5) × 1,5
2014	13 674 458	0	0	14 770 409	22 155 614
2015	14 641 337	0	0		
2016	15 995 433	0	0		

Fonte: Mapas de controlo orçamental da receita e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 12)

2.2.2. Entidades relevantes

2.2.2.1. Em **2017**, eram **suscetíveis de relevar** para o limite legal da DTOO, **para além do Município**,

⁶ Para efeitos da confirmação externa de saldos, com referência a 31/12/2017, foi utilizado o resultado do respetivo procedimento promovido pelo Revisor Oficial de Contas do MMV e selecionado um conjunto adicional de entidades, sendo abrangidas, no total:

- ✓ As duas entidades que concederam empréstimos de médio e longo prazos (EMLP) ao MMV (Caixa Geral de Depósitos e Caixa de Crédito de Agrícola Mútuo do Baixo Mondego), tendo sido obtidas todas as respostas;
- ✓ Vinte e oito credores de outro tipo (fornecedores c/c, fornecedores de imobilizado e outros), cujos créditos totalizavam cerca de 801 739 euros e representavam 53% das “outras dívidas a terceiros” constante da prestação de contas desse ano (1,5 M€), tendo-se obtido uma taxa de resposta de 79%.

Para além disso, foram analisados, neste contexto, alguns eventos específicos atendendo a que, em regra, são tratados de forma incorreta pelos municípios e têm impacto sobre o apuramento da DTOO, em especial no que respeita aos valores reconhecidos em “ acréscimos de custos “ e “ provisões ”.

⁷ As correções descritas foram consideradas na análise realizada pela IGF em matéria de dívida municipal.

⁸ Cfr. arts. 52º a 54º, da Lei n.º 73/2013, de 3/09 (o regime relativo ao limite de endividamento de 2017 também decorre dos arts. 74º, 80º a 82º, da Lei do Orçamento de Estado desse ano).

mais cinco entidades (três associações e duas empresas).

Todavia, o endividamento das entidades de natureza empresarial participadas pelos municípios apenas releva para efeitos dos respetivos limites legais caso não apresentem resultados equilibrados, de acordo com o Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais (RJAEPL)⁹.

O cumprimento da indicada regra de equilíbrio pode ser aferido numa ótica anual ou plurianual¹⁰, sendo necessário, neste último caso, a apresentação de um plano previsional à IGF, o que não se verificou relativamente às empresas participadas.

Ora, aplicando, no exercício de 2017, a regra de equilíbrio anual de contas, verificámos que:

- ✓ A ERSUC, SA apresentou contas equilibradas, pelo que ficou excluída do perímetro a considerar para análise do cumprimento, naquele exercício, do limite de endividamento municipal;
- ✓ A WRC, SA apresentou contas desequilibradas, não tendo sido também efetuado, em tempo útil e pelo valor correto, qualquer transferência pelo MMV para colmatar o desequilíbrio verificado (na percentagem de participação), pelo que releva para o limite da DTOO daquele ano.

Anexo 3 (fls. 13)

Consequentemente, nesse ano, o **perímetro de entidades relevantes para o limite legal da DTOO** do MMV e a respetiva percentagem de imputação eram os seguintes:

Figura 2 – Entidades relevantes para efeitos do limite da DTOO

IDENTIFICAÇÃO	IMPUTÁVEL AO MUNICÍPIO	
	SIM/NÃO	%
MUNICÍPIO DE MONTEMOR-O-VELHO	SIM	100,00%
CIMRC - COMUNIDADE INTERMUNICIPAL DA REGIÃO DE COIMBRA	SIM	5,33%
APMCH - ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE MUNICÍPIOS COM CENTRO HISTÓRICO	SIM	1,14%
AREAC - AGÊNCIA REGIONAL DE ENERGIA E AMBIENTE DO CENTRO	SIM	7,69%
WRC - AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, EIM, SA	SIM	0,55%
ERSUC - RESÍDUOS SÓLIDOS DO CENTRO, SA	NÃO	1,19%

Fonte: Prestação de contas do MMV e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 14)

2.2.3. Controlo do in/cumprimento do regime relativo ao limite legal

2.2.3.1. Em 2017, a Autarquia, em termos do **regime legal relativo ao limite da DTOO**, evidenciou a seguinte situação:

⁹ Aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31/08.

¹⁰ Esta regra, prevista no n.º 2, do art. 40º, do RJAEPL, considera-se cumprida desde que o resultado líquido antes de impostos seja, respetivamente, positivo ou menos negativo do que o previsto no plano plurianual e se, caso não se verificarem essas condições, o Município não transferir para a empresa, até ao final do mês seguinte à data de encerramento das suas contas, o montante necessário à reposição do equilíbrio.

Figura 3 – Controlo do regime relativo ao limite da DTOO

Un: euro

DESCRIÇÃO	RFALEI - DÍVIDA TOTAL DE OPERAÇÕES ORÇAMENTAIS (DTOO) DE 2017									
	LIMITE LEGAL (art. 52º, nº 1)	SITUAÇÃO EM 01/01			VALOR MÁXIMO ADMISSÍVEL (VMA) NO FINAL DO ANO (art. 52º, nº 3, b))	SITUAÇÃO EM 31/12		CONTROLO		Variação da margem
		DTOO	Margem de DTOO			DTOO	Margem de DTOO	Utilização		
	(1)	(2)	(3)=(1)-(2)	(4)-(2)+20%*(3)	(5)	(6)=(1)-(5)	Limite legal (7)=(5)/(1)	VMA (8)=(5)/(4)	(9)=[(6)-(3)]/(3)	
DGAL	22 155 614	19 251 409	2 904 205	19 832 250	17 051 638	5 103 976	77,0%	86,0%	75,7%	
IGF	22 155 614	19 250 483	2 905 131	19 831 509	17 057 264	5 098 350	77,0%	86,0%	75,5%	
Diferença IGF/DGAL	0	- 926	926	- 741	5 626	- 5 626	0,0 pp	0,0 pp	-0,2 pp	

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 15 a 20)

O valor da DTOO relevante para o limite legal respeita quase exclusivamente (99,97%) ao próprio Município, pois as restantes entidades contribuem apenas em 0,03% daquela variável, como se verifica:

Figura 4 – Contributo das entidades para a DTOO

Un: euro

ENTIDADES	DÍVIDA TOTAL	
	Valor	Peso relativo
MUNICÍPIO DE MONTEMOR-O-VELHO	17 044 839	99,927%
CIMRC - COMUNIDADE INTERMUNICIPAL DA REGIÃO DE COIMBRA	3 682	0,022%
APMCH - ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE MUNICÍPIOS COM CENTRO HISTÓRICO	45	0,000%
AREAC	7 915	0,046%
WRC - AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, EIM, SA	783	0,005%
TOTAL	17 057 264	100,000%

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 15 a 20)

De qualquer modo, em **2017, o MMV cumpriu o regime legal relativo ao limite da DTOO previsto no RFALEI**, uma vez que apresentou taxas de utilização inferiores ao:

- ✓ Correspondente limite legal ¹¹: 77%;
- ✓ VMA desse exercício ¹²: de 86%, tendo, ainda, aumentado a margem em 75%.

Aliás, ainda que **considerássemos, no início e no final do exercício, a DTOO de todas as entidades relevantes, incluindo a excecionada** (relativa ao Fundo de Apoio Municipal) e a das entidades de natureza empresarial que apresentaram equilíbrio de contas ¹³, no montante total, nos períodos indicados, de, respetivamente, 825 119 euros e 676 759 euros, a Autarquia continuaria a cumprir os referidos limite legal e o VMA, com taxas de utilização de, respetivamente, 80% e 87%.

Anexo 3 (fls. 21)

¹¹ Consagrado no art. 52º, em especial, n.ºs 1 e 2, do RFALEI.

¹² Que decorre do disposto na al. b), do n.º 3, ambos do art. 52º, do RFALEI, que prevê que um município que cumpra, no início do ano, o limite legal em análise, “ (...) só pode aumentar, em cada exercício, o valor correspondente a 20% da margem disponível no início de cada um dos exercícios. ”.

¹³ As WRC, SA em 2016 e a ERSUC, SA em 2016 e 2017.

2.2.3.2. Acresce que o MMV **passou, de 2015 para 2016, de uma situação de ultrapassagem daquele limite para uma de cumprimento**, situação que se **manteve no final de 2017**, com o **apuramento de uma margem global de cerca de 5,1 M€**, como se evidencia:

Figura 5 – Evolução da posição do município em termos de limite legal

Un: euro

DESCRIÇÃO	MONTANTES					VARIACÃO			
	2014 (entrada em vigor do RFALEI)		31/12/2015	31/12/2016	31/12/2017	VALOR	%	Contributo do limite e da DTOO	
	01/01	31/12							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(5)-(1)	(7)=(6)/(1)	(8)=(6)/[(C5)-(C1)]	
A - Limite DTOO	17 104 614	17 104 614	18 747 764	20 454 497	22 155 614	5 051 000	30%	33%	
B - DTOO	Município	27 422 574	25 070 213	23 082 561	19 249 863	17 044 839	- 10 377 735	-38%	67%
	Outras entidades	13 061	11 579	3 199	620	12 425	- 637	-5%	
	Total	27 435 635	25 081 792	23 085 760	19 250 483	17 057 264	- 10 378 371	-38%	
C - Diferença	Excesso	- 10 331 021	- 7 977 178	- 4 337 996	-	-	15 429 371	-	100%
	Margem	-	-	-	1 204 014	5 098 350	-	-	-

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 22)

Assim, **tal evolução positiva resulta, de forma conjugada**, desde a entrada em vigor do RFALEI (01/01/2014), **de um aumento do respetivo limite legal da DTOO (30%)** e, mais acentuadamente, **de uma redução sistemática da correspondente dívida relevante (-38%)**.

De facto, cada uma destas componentes contribuiu em, respetivamente 33% e 67% para a substancial alteração da posição do Município na matéria em análise entre os anos de 2014/2017, que partiu, em 01/01/2014, de um excesso de 10,3 M€ para, em 31/12/2017, uma margem de 5,1 M€.

2.2.4. Prestação da informação à DGAL

2.2.4.1. O MMV **cumpriu**, quanto a **2017**, a **obrigação de prestação periódica de informação à DGAL** para efeitos do apuramento e acompanhamento do endividamento municipal, em especial, do respetivo limite legal, e **os dados reportados refletiam com significativa fiabilidade o valor da DTOO**, pois as diferenças apuradas eram materialmente pouco expressivas, como se evidencia:

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

Un: euro

DESCRIÇÃO	DÍVIDA TOTAL		VARIACÃO
	1/01/2017	31/12/2017	
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)
1 - DGAL	19 251 408	17 051 638	- 2 199 770
2 - IGF	19 250 483	17 057 264	- 2 193 219
Diferença IGF / DGAL (2-1)	- 925	5 626	6 551

Fonte: Auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 23)

As divergências resultam das correções efetuadas pela IGF, em 2017, à dívida total de operações orçamentais do MMV (cfr. ponto 2.1.1.), bem como aos montantes incorretamente reportados, em 2016/2017, de outras entidades relevantes e não tiveram qualquer impacto sobre a conclusão a retirar da posição do município em termos do limite legal em apreço.

Anexo 3 (fls. 23)

2.3. Alerta precoce e mecanismos de recuperação financeira

2.3.1. No final de 2017, face aos parâmetros estabelecidos no RFALEI¹⁴, a situação do MMV em termos de alerta precoce era a seguinte:

Figura 7 - Mecanismos de alerta precoce

INDICADORES				SITUAÇÃO FINAL DE 2017	ALERTA PRECOCE (Padrões legais de referência)	
1	Divida total de operações orçamentais (DToo) no final de 2017 (Município + entidades relevantes)			1,15	[1; 1,5 [(art. 56º, n.º 1)	X
	Média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores a 2017				=> 1,5 (art. 56º, n.º 2)	
2	Taxa de execução da receita orçamental	2016	Receitas brutas cobradas	53%	< 85% (art. 56º, n.º 3)	X
		2017	Receitas previstas no orçamento final	84%		

Fonte: Auditoria da IGF

Anexo 5 (fls. 1)

Verificavam-se, assim, no final de 2017, as condições legalmente previstas¹⁵ para que tivesse sido emitido pela DGAL um alerta precoce¹⁶.

Todavia, a DGAL, segundo a informação disponível, não emitiu, em termos formais e específicos, o referido alerta, mas tal situação decorre diretamente da informação disponível para os municípios no SIIAL, designadamente da “ Ficha do Município ”¹⁷.

2.3.2. Por sua vez, o MMV apresentava, em 31/12/2017, a seguinte situação ao nível dos mecanismos de recuperação financeira previstos no RFALEI¹⁸:

Figura 8 - Saneamento e recuperação financeira

INDICADORES			SITUAÇÃO FINAL DE 2017	MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA (Padrões legais de referência)	
				Saneamento financeiro	Recuperação financeira municipal
1	DToo - Stock de EMLP (ambos no final de 2017) (Município + entidades relevantes)		0,33	> 0,75 (art. 58º, nº 1, b))	
	Média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores a 2017				
2	Divida total de operações orçamentais (DToo) no final de 2017 (Município + entidades relevantes)		1,15	[1; 1,5 [(art. 58º, n.º 2)	X
	Média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores a 2017			1,5; 2,25 [(art. 58º, n.º 1, a))	> 3 (art. 61º, n.º 2)
				[2,25; 3] (art. 58º, n.º 3)	

Fonte: Auditoria da IGF

Anexo 5 (fls. 1)

¹⁴ Cfr. art. 56º do RFALEI.

¹⁵ Cfr. anexo indicado, nomeadamente os indicadores 1 e 2 do Quadro.

¹⁶ No prazo de 15 dias a contar da data limite de reporte da informação prevista no art. 78º do RFALEI (n.º 4, do art. 56º, do mesmo diploma) e destinado, neste caso, aos “ (...) membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das autarquias locais (...)”, bem como aos presidentes dos órgãos municipais, que, conseqüentemente, devem informar os respetivos membros na primeira sessão ou reunião seguintes (n.ºs 3 e 1, do art. 56º, do RFALEI).

¹⁷ Este relatório apenas pode ser extraído com o código de utilizador do Presidente da Câmara Municipal.

¹⁸ Cfr. art.s 57º a 64º do RFALEI, e Lei n.º 53/2014, de 25/08.

Assim, face aos pressupostos legalmente definidos, a Autarquia **não se encontrava em rutura financeira, mas podia recorrer**, de forma voluntária, a um **processo de saneamento financeiro**¹⁹ (resultado que decorre exclusivamente da situação financeira do MMV e que não altera caso se considere o contributo das entidades relevantes).

Saliente-se, neste contexto, que a **Autarquia amortizou, em 2016, o EMLP do PAEL** (contratado em 2013) **com recurso a receitas próprias**, mas também que, **no final de 2017, persistia ainda um stock em dívida do EMLP relativo a uma operação de saneamento financeiro contratada em 2009**, o qual, no entanto, foi totalmente **amortizado, em 7/11/2018, através de uma operação de substituição de dívida** junto do Banco Português de Investimento e a Caixa de Crédito Agrícola Mútuo, no âmbito da qual foram celebrados dois contratos de EMLP²⁰, no valor de, respetivamente, 10 M€ e 1,6 M€.

Assim, **em 2016 e 2019**, respetivamente, **cessou o Plano de ajustamento do PAEL e estão reunidas as condições para cessar o relativo ao do saneamento financeiro** (de acordo com o n.º 3, do art. 86º, do RFALEI, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 51/2018, de 16/08) e, assim, **todas as obrigações deles constantes**.

2.4. Dívida, situação financeira e gestão orçamental

2.4.1. Dívida e situação financeira

2.4.1.1. A **dívida global do MMV de operações orçamentais**, incluindo as correções efetuadas pela IGF (cfr. item 2.1.1.), **importava no final de 2017**, nos seguintes montantes:

Figura 9 – Composição da dívida municipal

Un: euro

DESCRIÇÃO		2017	%
Dívida financeira	EMLP	15 982 029	91,3%
	Subtotal	15 982 029	91,3%
Outras dívidas a terceiros	FAM	453 049	2,6%
	Outras	1 062 689	6,1%
	Subtotal	1 515 738	8,7%
Total geral		17 497 767	100,0%
Total parcial (exceto FAM)		17 044 718	

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 4 (fls24)

Realce-se que em 2017 verificou-se, face ao ano anterior, uma evolução positiva nesta matéria, pois a **dívida global de operações orçamentais** passou de **19,8 M€** para **17,5 M€** (menos cerca de 2,3 M€ e 12%), ainda que no final do exercício existissem riscos materialmente relevantes para a sua evolução no futuro.

De facto, por um lado, estava reconhecido **na conta “ 292 - provisões para riscos e encargos ” o montante de 1,3 M€**.

Por outro lado, da comparação, no mesmo ano, entre os compromissos assumidos no exercício e a soma das despesas pagas com o montante das outras dívidas a terceiros (de curto prazo), resulta o seguinte:

¹⁹ Atendendo ao resultado do indicador 2 do Quadro constante do anexo indicado.

²⁰ Visado pelo Tribunal de Contas em 27/09/2016.

Figura 10 – Compromissos assumidos/despesas faturadas (ou equivalente)

Un: euro

DESCRIÇÃO	2017
1 - Compromissos totais assumidos para o exercício	21 586 922
2 - Despesas totais pagas	17 946 041
3 - Outras dívidas a terceiros (ODT) de CP (exceto operações de tesouraria)	1 062 810
Diferença [1-(2+3)]	2 578 072

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Atendendo a que, de acordo com o ponto 2.6.1. do POCAL, **o registo do compromisso é efetuado na sequência da assunção, face a terceiros, da responsabilidade de realizar determinada despesa**, o quadro anterior evidencia que, até ao final de **2017, foram assumidos compromissos** de cerca de **2,6 M€ que ainda não se encontravam faturados**, os quais, num futuro próximo, **agravam o endividamento municipal**.

Assim, no final do exercício, da conjugação das duas situações descritas, decorria a existência de um **risco materialmente relevante relativo a situações suscetíveis de gerar futuras despesas e dívidas para o Município**, sendo de salientar que se, **no final do exercício**, estivesse **faturada (ou equivalente) a totalidade dos compromissos assumidos**, a redução do nível de endividamento não seria tão acentuada **como a que decorre da simples consideração da dívida já existente**.

2.4.1.2. De qualquer modo, a **dívida da Autarquia apresentava**, no final de 2017, um **valor com uma tendência de adequação ao seu quadro financeiro**, nomeadamente às receitas orçamentais, pois:

- ✓ **Bastaria a receita total disponível do exercício (sem passivos financeiros) para cobrir toda a dívida municipal (114%);**
- ✓ **A dívida municipal “ per capita ” ascendia a 669 euros;**
- ✓ **O período de recuperação da dívida municipal ²¹, tendo em conta as receitas próprias regulares, era de 14 meses, resultado que, no entanto, se agrava caso se expurgue ao valor dessas receitas o das despesas rígidas e vinculadas, passando para 21 meses.**

Anexo 4 (fls. 25)

Refira-se, por fim, que a **dívida municipal apresentava uma estrutura que é suscetível de se repercutir e condicionar a gestão orçamental dos exercícios futuros, pois a de médio longo prazos (MLP) importava**, em 2017, **num valor relevante (16,3 M€)** e tinha um **peso muito significativo na dívida total (91%)**, sendo, essencialmente, de natureza financeira.

Ainda assim, o **serviço da dívida dos EMLP em vigor foi cumprido ao longo do exercício**, tendo importado no montante de 2,4 M€ (13% da despesa paga), não existindo, no final do ano, quaisquer EMLP em período de carência, pelo que, caso se mantenha a atual situação, não é previsível que a despesa desta natureza cresça nos próximos exercícios.

²¹ Resulta da estimativa do número de meses 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), admitindo alguma estabilidade nas grandezas consideradas.

2.4.1.3. Para além disso, o MMV apresentou uma situação financeira de curto prazo (CP) equilibrada, com:

- ✓ Um saldo real de operações orçamentais positivo, a saber:

Figura 11 – Indicador do saldo real de operações orçamentais

Un: euro	
DESCRIÇÃO	2017
1 - Saldo final de operações orçamentais	2 272 009
2 - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP (exceto OT)	1 062 810
Diferença (1-2)	1 209 199

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 4 (fls.25)

- ✓ O cumprimento da regra do equilíbrio financeiro mínimo ²², apresentando um ajustamento entre as dívidas de CP e a correspondente liquidez do ativo, apesar de o mesmo não se verificar quanto consideramos apenas as disponibilidades:

Figura 12 – Indicadores de liquidez

INDICADORES	2017
Liquidez geral	130%
Liquidez reduzida	125%
Liquidez imediata	44%

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 4 (fls.26)

- ✓ Um prazo médio de pagamentos (PMP) a terceiros e a fornecedores de 35 e 66 dias, sendo inferior, no primeiro caso, e muito próximo no segundo, aos parâmetros legalmente previstos ²³:

Figura 13 – Prazo médio de pagamento

INDICADORES		2017
IGF	Prazo médio de pagamento a terceiros	35
	Prazo médio de pagamento a terceiros (incluindo aquisições em locação financeira)	50
	Prazo médio de pagamento de imobilizado	41
DGAL	Prazo médio de pagamento a fornecedores (RCM n.º 34/2008)	66

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 4 (fls. 26)

²² Segundo a qual o ativo circulante de CP deverá ser - pelo menos - de montante idêntico ao das dívidas de CP e que se justifica, de um modo especial, no que respeita às autarquias locais, atendendo ao princípio do equilíbrio orçamental que se encontra legalmente consagrado.

²³ Designadamente no Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei (DL) n.º 18/2008, de 29/01, e alterado, em especial, pela Lei n.º 3/2010, de 27/04, no qual se prevê, nos seus arts. 299º e 299º-A, um prazo geral de pagamento de 30 dias, que pode ser dilatado para 60 dias por acordo entre as partes, com base em motivos atendíveis e justificados face às circunstâncias concretas (cfr., também, sobre esta matéria, o DL n.º 62/2013, de 10/05).

2.4.1.4. Em síntese, o MMV apresentava, em 2017, uma **situação financeira de CP equilibrada**, mas com uma **dívida global que importava num valor (17 M€) materialmente relevante** (ainda que com uma **tendência de adequação ao seu quadro financeiro**, nomeadamente às receitas orçamentais) e uma **estrutura que é suscetível de se repercutir e condicionar a gestão orçamental dos exercícios futuros**.

Ainda assim, os **órgãos e eleitos locais do MMV têm vindo a adotar as medidas necessárias para promover a contenção e o controlo da despesa e do endividamento municipais** e a consequente **recuperação da situação financeira da Autarquia** (cfr. também item seguinte).

No contraditório, o MMV enfatiza a evolução positiva que tem vindo a registar, em especial, ao nível da redução da dívida municipal e afirma que continua a ser a “ (...) **orientação estratégica a ser seguida** ”.

Anexo 6 (fls. 32)

2.4.2. Gestão orçamental

2.4.2.1. A referida **situação financeira positiva** está relacionada, designadamente, com o facto de, **no exercício de 2017:**

- ✓ A **taxa de execução orçamental da receita prevista/arrecadada apresentar resultados significativos e superior à da despesa prevista/paga**, como se espelha de seguida:

Figura 14– Taxas de execução da receita e despesa municipal

Un: euro

RUBRICAS	PREVISÃO	EXECUÇÃO	GRAU DE EXECUÇÃO
1 - Saldo inicial	3 284 375	3 284 375	100%
2 - Repos. não abatidas nos pagamentos	1 000	5 932	593%
3 - Receita corrente	18 779 132	15 523 476	83%
4 - Receita capital	1 237 777	1 215 560	98%
5 - Receita total disponível (1+2+3+4)	23 302 284	20 029 343	86%
6 - Despesa Total	23 302 284	17 946 041	77%

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Todavia, apesar do grau de execução da receita ser de 86% (e o da despesa numa percentagem bem inferior - 77%), **ainda se verifica um empolamento de 3,3 M€ ao nível da respetiva previsão**.

Tal facto contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas, nomeadamente, **no POCAL e evidencia que os documentos previsionais de 2017 não refletem a real expectativa da execução orçamental do MMV**, não podendo, por isso, constituir um eficaz instrumento de gestão, nem servir de base a uma análise rigorosa da eficácia da sua execução pelos órgãos autárquicos.

No contraditório, o MMV refere que se esforça por cumprir integralmente, quando da elaboração dos orçamentos, as regras previsionais, registando, em 2017, como consta do presente relatório, uma **gestão orçamental equilibrada**.

Anexo 6 (fls. 33)

- ✓ **Os resultados do indicador do equilíbrio orçamental em sentido substancial** (atendendo à

execução autónoma ou global do ano)²⁴ evidenciam resultados que espelham um efetivo ajustamento entre o nível de realização e/ou existência da despesa e o da real cobrança da receita, como se espelha de seguida:

Figura 15 – Controlo do equilíbrio orçamental em sentido substancial

ANO	EXECUÇÃO DO ANO	
	Autónoma	Global
2017	105,7%	105,4%

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 4 (fls. 27)

- ✓ A regra de equilíbrio orçamental, prevista no art. 40º do RFALEI, foi cumprida nas seguintes fases do ciclo orçamental²⁵:

Figura 16 - Controlo da regra de equilíbrio orçamental

Un: euro

DESCRIÇÃO		CONTROLO DO CUMPRIMENTO DA REGRA DE EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL		
		Orçamento inicial	Orçamento final	Prestação de contas
Resultado	Montante	3 276 588,83	2 335 653,47	1 355 021,26
	Percentagem	121%	114%	110%
	Diferença entre o resultado apurado ao nível da Prestação de Contas do ano anterior			não aplicável
Conclusão (ótica anual)		Cumprimento	Cumprimento	Cumprimento

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 28)

Saliente-se, no entanto, que **existe uma elevada rigidez ao nível da despesa orçamental**, como se evidencia de seguida:

Figura 17 – Vinculação orçamental

Un: euro

DESCRIÇÃO		EXECUÇÃO
1 - Despesas de carácter regular, rígido e vinculado		7 033 482
2 - Outras dívidas a terceiros de CP transitada do ano anterior		1 211 048
3 - Compromissos já assumidos	No final do exercício anterior e ainda não faturados	1 686 764
	Para o exercício no final do anterior (contas 04 e 05)	5 109 664
4 - TOTAL (1+2+3)		15 040 958
5 - Disponibilidades orçamentais		20 029 343
6 - Diferença (5-4)		4 988 385
7 - Percentagem da receita não vinculada (6/5*100)		24,9

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 4 (fls. 29)

²⁴ Isto é, entrando também em consideração, entre outros aspetos, com a receita disponível, os direitos de elevada certeza de cobrança e liquidez que visam financiar dívida reconhecida na contabilidade ou já paga (refira-se que, o MMV, no triénio, não apresenta refletidos no balanço quaisquer direitos com estas características) e com a despesa realizada e faturada, mas ainda não paga (cfr. Anexo 1 – Metodologia, item 1.2.2., fls. 2 e 3).

²⁵ Saliente-se que, esta regra, ao nível dos documentos de prestação de contas dos exercícios de 2014 a 2016, também foi cumprida.

De facto, logo no início do ano, cerca de 75% do valor global das receitas orçamentais encontrava-se comprometido face apenas a um conjunto de despesas certas ²⁶, que, em regra, se repetem todos os anos e apresentam um acentuado grau de inflexibilidade, com a consequente redução da margem de atuação da Autarquia ao nível da sua gestão financeira, designadamente para fazer face às demais despesas municipais que, à partida, não se encontravam já “ vinculadas ”.

O MMV refere, no contraditório, que, com o objetivo de aumentar a percentagem da receita não vinculada, efetuou uma operação de substituição de dívida (visada pelo Tribunal de Contas em 2018), que permitiu uma poupança no montante de 1,5 M€ e iniciou um trabalho no sentido da alteração de regulamentos e taxas.

Anexo 6 (fls. 33)

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

2.5.1. Quanto ao in/cumprimento, em 2017, de outros aspetos relevantes do regime legal consagrado ao nível da atuação financeira dos municípios, previstos, designadamente, no RFALEI, nas LOE com impacto nesse exercício e no POCAL, verificámos, ainda, que o MMV:

- ✓ Não utilizou qualquer dos instrumentos expressamente vedados aos municípios ²⁷, de harmonia com o disposto nos n.ºs 7 e 8, do art. 49º, do RFALEI;
- ✓ Não tinha *stock* de dívida de empréstimos de curto prazo no final do exercício (n.º 1 do art. 50º, do RFALEI), no qual, aliás, nem sequer celebrou qualquer contrato dessa natureza;
- ✓ Realizou atempadamente o capital do Fundo de Apoio Municipal, conforme previsto no art. 19º da Lei n.º 53/2014, de 25/08;
- ✓ Respeitou a regra previsional relativa às receitas orçamentais resultantes da venda de bens imóveis, prevista no art. 64º, da LOE_2016 ²⁸;
- ✓ Cumpriu a obrigação de redução de *stock* de pagamentos em atraso (PA), prevista no n.º 1, do art. 74º, da LOE_2017 ²⁹, como se evidencia:

Figura 18 – Controlo da obrigação de redução de PA

Un: euro

PAGAMENTOS EM ATRASO REGISTRADOS NO SIAL		REDUÇÃO A EFETUAR EM DEZEMBRO DE 2017 (10 % face a setembro/2016)	EVOLUÇÃO VERIFICADA EM DEZEMBRO/2017		CONCLUSÃO
Setembro/2016	Dezembro/2017		VALOR	%	
(1)	(2)	(3) = 10% X (1)	(4) = (2) - (1)	(5) = (4) / (1)	(6)
1 196 941	232 154	119 694	- 964 787	-80,6%	Cumprimento

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

²⁶ Saliente-se que, nesta análise, não foi considerada toda a despesa municipal com as características descritas, pelo que, se fosse tida em conta, a situação seria - nesta ótica - mais negativa, ou seja, os resultados apurados no quadro não espelham totalmente a real situação do MMV nesta matéria.

²⁷ Designadamente, o aceite e o saque de letras de câmbio, a concessão de avales cambiários, a subscrição de livranças e a concessão de garantias pessoais e reais, a concessão de empréstimos a entidades públicas ou privadas, a celebração de contratos com entidades financeiras ou diretamente com os credores com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo, com uma duração que ultrapassasse o exercício orçamental, nem a cedência de créditos não vencidos.

²⁸ Lei n.º 7-A/2016, de 30/03.

²⁹ Lei n.º 42/2016, de 28/12.

- ✓ Efetuava o tratamento contabilístico dos compromissos de exercícios futuros, ainda que não na sua plenitude (designadamente, ao nível do serviço da dívida), pelo que não estava garantido o conhecimento integral do seu grau de vinculação, para o futuro, ao nível da despesa orçamental;

No contraditório, o MMV informa que, neste domínio, “ (...) *tem vindo a melhorar os procedimentos, indo ao encontro do recomendado, com vista ao seu cumprimento* ”.

Anexo 6 (fls. 34)

- ✓ Inventariou e reconheceu contabilisticamente a generalidade do património municipal, incluindo os bens do domínio público, o que contribuiu para a fiabilidade da informação constante do balanço e dos resultados apresentados;
- ✓ Elaborou os documentos de prestação de contas consolidadas (art. 75º do RFALEI), tendo considerado, no perímetro de consolidação, a única empresa local suscetível de integrar o grupo municipal;
- ✓ Tinha implementado o sistema de contabilidade de custos, atingindo o conjunto de objetivos previstos no POCAL, designadamente, o apuramento dos custos diretos e indiretos dos bens e serviços e por função.

2.6. Norma de Controlo Interno e Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

2.6.1. O MMV tem em vigor uma Norma de Controlo Interno (NCI)³⁰ e um designado Plano de Prevenção de Riscos de Gestão, incluindo os de Corrupção e Infrações Conexas (PPRGCIC)³¹ que são coerentes, articulados e, de um modo geral, complementares entre si.

Realce-se que na revisão do referido Plano foi tomada em consideração uma recomendação efetuada pela IGF numa auditoria anterior, passando tal documento a prever “ (...) *uma unidade orgânica com a responsabilidade de garantir a operacionalização das políticas, metodologia e procedimentos definidos no presente PPRGCIC. Neste sentido, a CMMV deverá proceder à criação de uma Unidade de Auditoria e Controlo Interno (...)* ”.

Todavia, tal facto ainda não se concretizou, continuando o MMV a não dispor de nenhum serviço ou elemento responsável pela função de controlo interno.

No contraditório, o MMV informou que “ (...) *está a tomar medidas em concreto (alteração da estrutura orgânica face à transferência de competências para as Autarquias Locais), prevendo-se a resolução (...)* ” das referidas fragilidades.

Anexo 6 (fls. 34)

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

3.1. Conclusões

Em face do exposto, concluímos que:

³⁰ Aprovada pela Câmara Municipal em 26/01/2015 e publicada no DR, 2ª Série, n.º 72, de 14/04/2015.

³¹ Aprovado na reunião da Câmara Municipal de 17/12/2009, tendo sido objeto de uma revisão aprovada pelo mesmo órgão em 25/06/2018.

C1. O MMV, considerando o conjunto de entidades relevantes, *cumpriu*, no final de 2017, o regime relativo ao limite da DTOO previsto no RFALEI e na LOE desse ano, pois as taxas de utilização do limite e do VMA foram, respetivamente, de 77% e 86%.

Realce-se que ocorreu, entre os anos de 2014/2017, **uma evolução muito positiva na posição do MMV face ao indicado limite**, pois **passou de uma situação de excesso (10,3 M€) para uma de margem disponível (5,1 M€)**, situação que decorreu do aumento do limite, mas, principalmente, da redução da dívida relevante, pois estas componentes contribuíram em, respetivamente, 33% e 67% para a alteração referida.

(vd. Pontos 2.2.1. a 2.2.3.)

C2. No final de 2017, o MMV apresentava uma:

- ✓ **Dívida de operações orçamentais de valor (17 M€) materialmente relevante (mas com tendência de adequação ao seu quadro financeiro) e com uma estrutura que é suscetível de se repercutir e condicionar a gestão orçamental dos exercícios futuros**, tendo em conta a materialidade e o peso da de MLP;
- ✓ **Situação financeira de CP equilibrada**, com um saldo real de operações orçamentais positivo (1,2 M€), cumprimento da regra do equilíbrio financeiro mínimo e PMP a fornecedores e terceiros inferiores ou próximos dos parâmetros legalmente definidos.

Saliente-se, no entanto, que, **no final do exercício**, existia um **risco materialmente relevante para a evolução da despesa e dívida municipais** decorrente do montante refletido em provisões para riscos e encargos (1,3 M€) e do valor dos compromissos já assumidos, mas ainda não faturados (2,6 M€).

(vd. Pontos 2.4.1. a 2.4.1.2.)

C3. Realização, em 2017, de uma gestão orçamental equilibrada, ainda que **com uma elevada rigidez ao nível da despesa orçamental e prática de empolamento na previsão das receitas orçamentais (3,3 M€)**, o que **contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas**, nomeadamente, **no POCAL**.

(vd. Ponto 2.4.2.)

C4. No final de 2017, estavam reunidas as condições para que a DGAL emitisse um alerta precoce e o MMV podia recorrer a um processo de saneamento financeiro, o que, todavia, não ocorreu, nem parece resultar da auditoria realizada que se justifique a adesão a tal mecanismo de recuperação.

(vd. Pontos 2.3.1. e 2.3.2.)

C5. As contas do POCAL relativas a compromissos de exercícios futuros não são utilizadas de forma integral e sistemática, pelo que não está garantido o conhecimento, através da informação decorrente daquele sistema contabilístico, do respetivo impacto nos futuros orçamentos municipais.

(vd. Ponto 2.5.)

C6. Os documentos de prestação de contas do MMV de 2017 refletiam, com significativa fiabilidade, a situação financeira ao nível do passivo exigível, pois as correções efetuadas nas respetivas rubricas foram materialmente pouco relevantes.

(vd. Pontos 2.1.1. e 2.1.2.)

C7. A NCI e o PPRGCIC são coerentes, articulados e, de um modo geral, complementares entre si, mas **continua a não existir um serviço ou elemento responsável pela função de controlo interno**, não obstante as recomendações formuladas em auditoria anterior e a respetiva previsão no último documento indicado.

(vd. Ponto 2.6.1.)

3.2. Recomendações

Na sequência das conclusões anteriores, recomendamos a/o:

R1. Acompanhamento e controlo rigorosos da evolução da dívida municipal de modo a adequá-la ao quadro financeiro do Município, através de uma análise prévia de custo/benefício que integre, de forma sistemática, a previsão dos custos a suportar com o financiamento, exploração, manutenção e conservação de novos investimentos, em especial, quando executados com recurso a financiamento com capital alheio de MLP.

(vd. Ponto 3.1./C2.)

R2. Elaboração de orçamentos de receita cada vez mais rigorosos, fundamentando, de forma adequada, todas as rubricas previstas e considerando apenas as que apresentem um elevado grau de probabilidade em termos de cobrança efetiva.

(vd. Ponto 3.1./C3.)

R3. Adoção de medidas de otimização de receita (através da atualização das taxas e preços, da fixação das taxas dos impostos municipais, bem como, sendo caso disso, do aperfeiçoamento dos processos de liquidação e cobrança) e de diminuição da despesa (fundamentando a sua necessidade e utilidade e adotando o instrumento da cativação das despesas) que contribuam para uma redução, relevante e estrutural, da elevada rigidez evidenciada pela despesa municipal.

(vd. Ponto 3.1./C3.)

R4. Utilização sistemática e adequada das contas de compromissos de exercícios futuros.

(vd. Ponto 3.1./C5.)

R5. Regularização na informação contabilística do MMV das variações patrimoniais incorretamente refletidas, caso não tenham sido entretanto corrigidas.

(vd. Ponto 3.1./C6.)

R6. Concretização da previsão constante do PPRGCIC no sentido da criação da Unidade de Auditoria e Controlo Interno.

(vd. Ponto 3.1./C7.)

4. PROPOSTAS

4.1. Em resultado do descrito propomos:

4.1.1. A homologação do presente relatório, nos termos do n.º 1, do art. 15º, do DL n.º 276/2007, de 31/07;

4.1.2. A remessa deste relatório, após obtenção do despacho homologatório, ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Montemor-o-Velho que, 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, deverá dar conhecimento a esta Inspeção-Geral no prazo de 60 dias a contar da receção deste documento, das medidas e decisões entretanto adotadas na sequência das recomendações formuladas no Ponto 3., documentalmente comprovadas, bem como enviar as atas dos órgãos municipais que evidenciem que lhes foi dado conhecimento do presente relatório.

Este trabalho foi realizado pelo Inspetor Carlos Bonny Dias, sob a coordenação da Chefe de Equipa Paula Duarte, que subscreve, em seu nome e do referido Inspetor, o presente relatório.

LISTA DE ANEXOS

		Fls.
Anexo 1	Objetivos e metodologia	1 a 10
Anexo 2	Correções ao balanço constante dos documentos de prestação de contas	11
Anexo 3	Controlo do regime do limite da dívida total de operações orçamentais	12 a 23
Anexo 4	Dívida, situação financeira e gestão orçamental	24 a 29
Anexo 5	Alerta precoce e mecanismos de recuperação financeira	30
Anexo 6	Contraditório institucional	31 a 34