

AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE TONDELA

O regime legal de endividamento municipal é cumprido e a gestão orçamental e financeira é equilibrada e/ou sustentável ?

Relatório n.º 2019/24

Independência

InteGridade

ConFiança

Homologação / Despacho

Large empty dashed box for Homologação / Despacho content.

Despacho

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

Inspetor-Geral

(Vitor Braz)

Assinado de forma digital por VÍTOR
MIGUEL RODRIGUES BRAZ
Dados: 2019.10.07 11:24:58 +01'00'

Parecer

Concordo com as conclusões e propostas constantes do ponto 3. e com o encaminhamento referido no ponto 4. do relatório.

Subinspetora-Geral

Assinado de forma digital por ANA
PAULA PEREIRA COSME FRANCO
BARATA SALGUEIRO
Dados: 2019.10.04 18:23:20 +01'00'

Parecer

Concordo, salientando o seguinte:

Dívida global do MT, no final de 2017, suscetível de condicionar a gestão orçamental de exercícios futuros, dada a materialidade e o peso da dívida de médio e longo prazos e alguma rigidez da despesa orçamental.

Desvio significativo ao nível da previsão/execução das receitas orçamentais de 2017 (1,4 M€), mas com uma gestão orçamental e uma situação financeira de curto prazo equilibradas.

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

Fragilidades ao nível da adoção do POCAL, em especial, a incompleta implementação do subsistema da contabilidade de custos e inventariação dos bens do ativo imobilizado.

Chefe de Equipa
com Direção de Projeto

Digitally signed by
ALEXANDRE VIRGÍLIO
TOMÁS AMADO
Date: 2019.10.04
16:53:43 +01'00'

Relatório n.º 2019/24

Processo n.º 2018/238/A9/815

**CONTROLO DO ENDIVIDAMENTO E DA SITUAÇÃO FINANCEIRA
MUNICÍPIO DE TONDELA**

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A presente auditoria foi realizada com o objetivo de verificar se, em 2017, o **Município de Tondela** (MT) cumpriu o regime legal de endividamento municipal, bem como se apresentava uma gestão orçamental e financeira equilibrada e sustentável, tendo-se obtido do exame efetuado e do procedimento do contraditório (Anexo 6), em especial, os seguintes resultados:

1.1. A dívida global do MT ascendia a um montante adequado ao seu quadro financeiro (3,8 M€), mas apresentava uma estrutura (materialidade e peso da dívida de MLP) que, conjugada com alguma rigidez da despesa orçamental, era suscetível de condicionar a gestão orçamental dos exercícios futuros.

Acresce que existia um significativo risco para a evolução da despesa e dívida municipais decorrente do valor dos compromissos já assumidos, mas ainda não faturados no final do referido exercício (4,1 M€).

Elevado risco resultante de compromissos assumidos e não pagos (4,1 M€)

1.2. A auditoria revelou sobreavaliação na previsão das receitas orçamentais de 1,4 M€, que se encontra justificado pela não arrecadação de direitos já reconhecidos contabilisticamente respeitantes a transferências de fundos comunitários, sendo de salientar que tal procedimento não se traduziu numa gestão orçamental desequilibrada.

Desvio na execução das receitas orçamentais

1.3. O MT apresentou uma situação financeira de curto prazo equilibrada, com um saldo real de operações orçamentais positivo, cumprimento da regra do equilíbrio financeiro mínimo e um PMP a fornecedores e terceiros inferiores aos parâmetros legalmente definidos.

Situação financeira de curto prazo equilibrada

1.4. O MT, considerando o conjunto de entidades relevantes para o seu perímetro, cumpriu 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, 26% e 80%).

Cumprimento do regime legal relativo ao limite da dívida total

A Autarquia respeitou a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL e os dados reportados, relativos ao final de 2017, refletiam, com

significativa fiabilidade, o valor da dívida total de operações orçamentais relevante, pois as diferenças apuradas foram materialmente pouco expressivas.

1.5. Foram identificadas algumas insuficiências na aplicação do POCAL, em especial, a incompleta implementação do subsistema da contabilidade de custos e inventariação dos bens do ativo imobilizado, não obstante os documentos de prestação de contas do MT refletirem, com fiabilidade, a situação financeira ao nível do passivo exigível.

Insuficiências na aplicação do POCAL

1.6. A NCI e o PGRIC encontram-se desatualizados, ao que acresce o facto de não existir um serviço ou elemento responsável pela função de controlo interno.

NCI e PGRIC desatualizados
Inexistência da função de controlo interno

2. As principais propostas formuladas ao senhor Presidente da Câmara Municipal de Tondela são as seguintes:

- a) Elaboração de orçamentos de receita mais rigorosos e execução prudente dos orçamentos de despesa com vista à manutenção de uma gestão orçamental equilibrada;
- b) Acompanhamento e controlo da evolução da dívida municipal, privilegiando a realização de análises prévias de custo/benefício que integrem a previsão dos custos com o financiamento, exploração, manutenção e conservação de novos investimentos, em especial, quando executados com recurso a financiamento com capital alheio de MLP;
- c) Conclusão do processo de inventariação de todos os bens do imobilizado e da sua inscrição matricial e registo na Conservatória de Registo Predial, nos casos omissos;
- d) Implementação do subsistema da contabilidade de custos;
- e) Revisão do RCI e do PGRIC e designação de um serviço ou pessoa responsável pela função de controlo interno.

Principais áreas das propostas

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO	7
1.1. Fundamento.....	7
1.2. Questão e subquestões da auditoria e âmbito.....	7
1.3. Metodologia.....	7
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	10
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. Regulamento de Controlo Interno e Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas.....	21
3. CONCLUSÕES E PROPOSTAS.....	22
3.1. Conclusões	22
3.2. Propostas	23
4. ENCAMINHAMENTO	24

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Al(s).	Alínea(s)
Art(s).	Artigo(s)
CGD	Caixa Geral de Depósitos
cfr.	Confrontar
CP	Curto prazo
CRP	Conservatória do Registo Predial
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DL	Decreto-Lei
DTOO	Dívida total de operações orçamentais
EMLP	Empréstimo(s) de médio e longo prazos
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
LOE	Lei do Orçamento do Estado
M€	Milhões de euros
MLP	Médio e longo prazos
MT	Município de Tondela
PA	Pagamentos em atraso
PGRCIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
PMP	Prazo médio de pagamentos
RCI	Regulamento de controlo interno
RFALEI	Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais
RJAELPL	Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais
SIIAL	Sistema Integrado de Informação das Autarquias 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 ao Município de Tondela (MT), 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** 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, em especial, ao nível do passivo exigível, é fiável?
2	Foi cumprido o regime legal do limite da dívida total de operações orçamentais (DToo)?
3	O Município encontra-se nalguma situação que determine a emissão de um alerta precoce ou a adesão a algum mecanismo de recuperação financeira?
4	A gestão orçamental, o nível da dívida municipal e a situação financeira são equilibradas e/ou sustentáveis?
5	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 ?
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 (PGRIC), em especial nas áreas relacionadas com o objeto desta ação.

O âmbito temporal da 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 desta ação.

Em termos geográficos e funcionais, a ação foi de âmbito local e incidiu, principalmente, sobre a atuação da Divisão de Economia e Finanças da Autarquia Local.

1.3. Metodologia

1.3.1. A presente auditoria baseou-se no programa de trabalho consubstanciado no guião de “Controlo do Regime Financeiro das Autarquias Locais - Municípios” (cujos procedimentos estão sintetizados no

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.

Anexo 1), tendo englobado a:

- ✓ Recolha e análise de informação com base em mapas criados especificamente para o efeito;
- ✓ Realização de entrevistas com dirigentes e outros trabalhadores da entidade (com recurso, nomeadamente, a questionários previamente concebidos);
- ✓ 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 9)

Relativamente ao PGRCC, a abordagem baseou-se no Guião da IGF ³.

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, bem como do nº 2, do art. 19º e art. 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF ⁴, foi dado conhecimento formal ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Tondela das principais asserções, conclusões e recomendações deste documento, através do envio, em 12/04/2019, do projeto de relatório.

A resposta recebida a Autarquia (entrada n.º 2019/2309), em 26/04/2019 (Anexo 6) não põe em causa, no essencial, as asserções, conclusões e recomendações constantes do projeto de relatório e considera necessário “ (...) agradecer a forma empenhada e cooperante como este trabalho foi desenvolvido pela IGF.”.

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

Anexo 6 (fls. 35 a 38)

2. RESULTADOS

2.1. Fiabilidade da informação relativa ao passivo exigível

2.1.1. Do trabalho realizado ⁵, com vista a validar a **qualidade da informação financeira** produzida pelo

³ Anexo ao Despacho n.º 9/2010, do Senhor Inspetor-Geral de Finanças.

⁴ 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.

⁵ Para efeitos da confirmação externa de saldos, com referência a 31/12/2017, foi utilizado o resultado do procedimento promovido pelo Revisor Oficial de Contas do MT e selecionadas outras entidades, sendo abrangidas:

- ✓ As duas entidades que concederam empréstimos de médio e longo prazos (EMLP) ao MT (Estado, através da Direção-Geral do Tesouro e Finanças, e CGD - Caixa Geral de Depósitos), tendo sido obtidas ambas as respostas;
- ✓ Vinte e sete credores de outro tipo (fornecedores c/c, fornecedores de imobilizado e outros), cujos créditos totalizavam cerca de 1 053 856 euros e representavam 89% das “outras dívidas a terceiros” constantes da prestação de contas desse ano (1,2 M€), tendo-se obtido a totalidade das respostas.

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 ”.

MT, resultaram **correções ao passivo exigível do balanço de 2017 com impacto na DTOO**, como de seguida se evidencia:

Figura 1 – Impacto das correções efetuadas

Un: euro

COMPONENTES DO BALANÇO	CONTAS	2017	
		Valor	D/C
ATIVO	12 - Depósitos em instituições financeiras	- 28 748,66	C
FUNDOS PRÓPRIOS	59/88 - Resultados	- 5 694,15	D
PASSIVO	2312x - EMLP	- 28 748,66	D
	2678x - ADSE	5 694,15	C
IMPACTO DAS CORREÇÕES NA DTOO		- 23 054,51	

Fonte: Auditoria da IGF

Anexo 2 (fls. 10)

As correções efetuadas, no passivo exigível de 2017, resultaram de factos ⁶ que o MT **apenas reconheceu, incorretamente, na contabilidade no início de 2018:**

- ✓ Débitos diretos, relativos à amortização de dois EMLP, efetuados pela CGD no final de 2017, no valor de 28 748,66 euros;
- ✓ A nota de reembolso n.º 20067 emitida pela ADSE no final de 2017, de 5 694,15 euros.

2.1.2. Neste contexto, atendendo ao disposto no **POCAL**, constatámos **algumas fragilidades, com repercussões ao nível da qualidade e fiabilidade da informação económico-financeira** elaborada pelo MT, em especial, no que respeita à:

- ✓ Falta de implementação do subsistema da contabilidade de custos ⁷, não sendo, por isso, possível utilizar a referida informação para as finalidades previstas no ponto 2.8.3.1. do POCAL ⁸;
- ✓ Incompleta inventariação de bens do ativo imobilizado do Município e, de acordo com o relatório de auditoria do ROC, inclusão no inventário de imóveis que não têm registo na Conservatória de Registo Predial ou se encontrem sem inscrição matricial.

No contraditório, o MT informou que a operacionalização do subsistema de contabilidade de custos se encontra “ (...) neste momento em fase de formação de funcionários, com integração do [respetivo] módulo na aplicação informática (...)”.

Anexo 6 (fls. 38)

2.1.3. Em síntese, a análise realizada indicia que, em 2017, os **documentos de prestação de contas do MT refletem, com significativa fiabilidade, a sua situação financeira nas rubricas do passivo exigível**, pois as correções efetuadas são materialmente pouco relevantes, persistindo, no entanto, **algumas insuficiências ao nível da aplicação do POCAL.**

⁶ As correções descritas foram consideradas na análise realizada pela IGF em matéria de dívida municipal.

⁷ Os serviços municipais informaram que este processo já foi iniciado com recurso a assessoria prestada por um consultor externo.

⁸ Nomeadamente, o apuramento do custo das funções e dos subjacentes à fixação de tarifas e preços de bens e serviços, bem como, ainda que não expressamente referidos, dos investimentos realizados por administração direta.

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** ⁹ que corresponde ao apurado pela IGF, no montante de **26 178 923 euros**:

Figura 2 - Limite da dívida total de operações orçamentais

Un: euro

ANOS	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)=[(2)-(4)] / 3	(6)=(5) x 1,5
2014	16 853 824	0	0		
2015	17 836 072	0	0	17 452 615	26 178 923
2016	17 667 949	0	0		

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

Anexo 3 (fls. 11)

2.2.2. Entidades relevantes

2.2.2.1. Em **2017**, eram **suscetíveis de relevar** para o limite legal da DTOO, **para além do MT, mais seis entidades** (três associações ¹⁰, duas empresas e uma cooperativa de interesse público).

Todavia, o endividamento das entidades de natureza empresarial e das cooperativas de interesse público apenas releva para efeitos dos respetivos limites legais caso não apresentem resultados equilibrados ¹¹, de acordo com o Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais (RJAELPL) ¹².

O cumprimento da indicada regra de equilíbrio pode ser aferido numa ótica anual ou plurianual ¹³, sendo necessário, neste último caso, a apresentação de um plano previsional à IGF, o que não se verificou relativamente às entidades da natureza indicada.

Ora, aplicando, quanto a 2017, a regra de equilíbrio anual de contas, verificámos que:

- ✓ A TONDELVIVA – Investimentos Urbanos, SA e a ECOBEIRÃO – Sociedade de Tratamento de Resíduos Sólidos, EIM, SA apresentaram contas equilibradas, sendo, por isso, excluídas do perímetro a considerar na análise do cumprimento, naquele ano, do limite de endividamento municipal;

⁹ 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 e 80º a 82º, da Lei do Orçamento de Estado desse ano).

¹⁰ Uma das quais participada não exclusivamente por municípios, mas que tem por objeto a prossecução das atribuições e competências destes (cfr. n.º 2, do art. 54º, do RFLAEI).

¹¹ Cfr., ainda, als. c) e d), do n.º 1, do art. 52º, do RFALEI.

¹² Aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31/08.

¹³ Esta regra, prevista no n.º 2, do art. 40º, do RJAELPL, considera-se cumprida desde que o resultado líquido antes de impostos seja, respetivamente, positivo ou menos negativo do que o previsto no plano plurianual e, caso não se verifiquem essas condições, o Município não transfira para a empresa/cooperativa, até ao final do mês seguinte à data de encerramento das suas contas, o montante necessário à reposição do equilíbrio.

- ✓ A Escola Profissional de Tondela, CIPRL apresentou contas desequilibradas, não tendo sido também efetuado, em tempo útil e pelo valor correto, qualquer transferência pelo MT para colmatar o desequilíbrio verificado (na percentagem de participação), pelo que releva para o limite da DTOO daquele exercício.

Anexo 3 (fls. 12 e 13)

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

Figura 3 – Entidades relevantes para efeitos do limite da DTOO em 2017

IDENTIFICAÇÃO	IMPUTÁVEL AO MUNICÍPIO	
	SIM/NÃO	%
MUNICÍPIO DE TONDELA	SIM	100,00%
COMUNIDADE INTERMUNICIPAL VISEU DÃO LAFÕES	SIM	11,02%
ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS DA REGIÃO DO PLANALTO BEIRÃO	SIM	8,15%
CESAB - CENTRO DE SERVIÇOS DO AMBIENTE	SIM	2,62%
TONDELVIVA - INVESTIMENTOS URBANOS, SA	NÃO	49,00%
ECOBEIRÃO - SOC. DE TRATAMENTO DE R.S. DO PLANALTO BEIRÃO, EIM, SA	NÃO	2,00%
ESCOLA PROFISSIONAL DE TONDELA, CIPRL	SIM	30,08%

Fonte: Prestação de contas do MT e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 12 a 14)

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

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

Figura 4 – Controlo do regime relativo ao limite da DTOO

Urc euro

DESCRÇÃO	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		
		DTTO em 1/01	Margem de DTTO		DTTO	Margem de DTTO	Utilização		Variação da margem
	(1)	(2)	(3)-(1)-(2)	(4)-(1)-20%*(3)	(5)	(6)-(1)-(5)	Limite legal (7)-(5)/(1)	VMA (8)-(5)/(4)	
DGAL	26 178 923	4 169 393	22 009 530	8 571 299	6 959 057	19 219 866	26,6%	81,2%	-12,7%
IGF	26 178 923	4 044 220	22 134 703	8 471 160	6 755 077	19 423 846	25,8%	79,7%	-12,2%
Diferença IGF/DGAL	0	- 125 173	125 173	- 100 139	- 203 980	203 980	0,8 pp	1,4 pp	-0,4 pp

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. fls. 15 a 24)

Assim, o MT, em 2017, **cumpriu o referido regime legal**, uma vez que apresentou taxas de utilização inferiores ao:

- ✓ Correspondente limite legal ¹⁴: respetivamente, 26,6% e 25,8%;
- ✓ VMA desse exercício ¹⁵: respetivamente, 81,2% e 79,7%, tendo, no entanto, reduzido, ao longo

¹⁴ Consagrado no art. 52º, em especial, n.ºs 1 e 2, do RFALEI.

¹⁵ Que decorre do disposto na al. b), n.ºs 1 e 3, 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."

do ano, a margem disponível em, respetivamente, 12,7% e 12,2%.

O valor da DTOO relevante para o limite legal respeita fundamentalmente (85%) ao próprio Município, pois as restantes entidades contribuem em 15% para aquela variável, como se verifica:

Figura 5 – Contributo das entidades para a DTOO

Un: euro

ENTIDADES	DÍVIDA TOTAL	
	Valor	Peso relativo
MUNICÍPIO DE TONDELA	5 729 986,25	84,8%
COMUNIDADE INTERMUNICIPAL VISEU DÃO LAFÕES	34 319,93	0,5%
ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS DA REGIÃO DO PLANALTO BEIRÃO	659 030,26	9,8%
CESAB - CENTRO DE SERVIÇOS DO AMBIENTE	7 168,89	0,1%
ESCOLA PROFISSIONAL DE TONDELA, CIPRL	324 571,27	4,8%
TOTAL	6 755 076,61	100,0%

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 15 a 23)

Acresce que **considerando**, no início e final do exercício de 2017, a **DTOO de todas as entidades relevantes, incluindo a dívida excecionada (relativa ao FAM) e a das empresas que apresentaram equilíbrio de contas**¹⁶, no montante total de, respetivamente, 4,6 M€ e 4,4 M€ (que representa cerca de 40% do valor total da dívida), o MT continuaria a cumprir o limite legal e o VMA, com taxas de utilização de, respetivamente, 43% e 92%.

Anexo 3 (fls. 24)

2.2.3.2. O MT tem vindo a evidenciar, desde a entrada em vigor do RFALEI (01/01/2014)¹⁷, uma situação de cumprimento do limite legal da DTOO, com o apuramento de margens globais significativas e com tendência crescente, como se evidencia:

Figura 6 – 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)=(9)/((C5)-(C1))
A - Limite DTOO	21 680 041	21 680 041	23 291 735	25 292 207	26 178 923	4 498 882	21%	43%
B1 - Município	6 124 142	4 534 083	2 655 332	2 993 159	5 729 986	- 394 156	-6%	
B2 - Outras entidades	6 585 342	1 082 575	1 019 008	1 051 061	1 025 090	- 5 560 252	-84%	57%
B3 - Total	12 709 485	5 616 658	3 674 340	4 044 220	6 755 077	- 5 954 408	-47%	
C- Diferença						10 453 290	-	100%
Excesso	-	-	-	-	-			
Margem	8 970 556	16 063 383	19 617 395	21 247 987	19 423 846			

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 16)

¹⁶ A Tondelviva, SA e a Ecobeirão, EIM, SA.

¹⁷ A análise efetuada baseia-se, até 31/12/2015, nos dados disponíveis no Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais (SIAL) e quanto a 2016/2017 no apuramento efetuado pela IGF.

A **evolução positiva ocorrida entre 1/01/2014 e 21/12/2017 resulta**, de forma conjugada, do **aumento do limite legal da DTOO (21%)**, mas especialmente da redução da dívida relevante (-47%), tendo cada uma destas componentes contribuído em, respetivamente, 43% e 57% para a trajetória da posição do MT na matéria em análise.

De destacar que a principal redução da DTOO ocorreu entre o início e o fim de 2014 e não resultou de medidas tomadas pelo MT, mas da:

- ✓ Diminuição do contributo para a DTOO da Associação de Municípios da Região do Planalto Beirão (1,2 M€);
- ✓ Não consideração da DTOO da Tondelviva– Investimentos Urbanos, SA atendendo ao apuramento de contas equilibradas no final daquele exercício, contrariamente ao que tinha acontecido no final em 2013 (tendo contribuído, em 01/01/2014, com 4,2 M€ para a DTOO relevante).

Anexo 3 (fls. 17)

2.2.4. Prestação da informação à DGAL

2.2.4.1. O MT **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, mas **os dados reportados não refletiam com total fiabilidade o valor da DTOO**, pois foram apuradas as seguintes diferenças:

Figura 7 – 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	4 169 393	6 959 057	2 789 664
2 - IGF	4 044 220	6 755 077	2 710 857
Diferença IGF / DGAL (2-1)	- 125 173	- 203 980	- 78 807

Fonte: Auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 18)

As divergências resultaram das correções efetuadas pela IGF, em 2017, à DTOO do MT (cfr. ponto 2.1.1.), bem como dos montantes incorretamente reportados, em 2016/2017, de outras entidades, mas que não tiveram qualquer impacto sobre a conclusão a retirar da posição do Município em termos do limite legal em apreço.

Anexo 3 (fls. 24)

2.3. Alerta precoce e mecanismos de recuperação financeira

2.3.1. No final de **2017**, face aos parâmetros estabelecidos no RFALEI¹⁸, a situação do MT em termos de **alerta precoce** era a seguinte:

¹⁸ Cfr. art. 56º, do RFALEI.

Figura 8 - Mecanismos de alerta precoce

INDICADORES			SITUAÇÃO FINAL DE 2017	ALERTA PRECOCE (Padrões legais de referência)
1	Divida total (DT) de operações orçamentais no final de 2017 (Município + entidades relevantes)		0,39	[1; 1,5] (art. 56º, n.º 1)
	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	88%	< 85% (art. 56º, n.º 3)
		2017	94%	

Fonte: Auditoria da IGF

Anexo 4 (fls. 25)

Não se verificava, assim, no final de 2017, nenhuma das condições legalmente previstas para que fosse emitido pela DGAL um alerta precoce ¹⁹.

2.3.2. Por sua vez, o MT apresentava, em 31/12/2017, a seguinte situação ao nível dos mecanismos de recuperação financeira previstos no RFALEI ²⁰:

Figura 9 - Saneamento e recuperação financeira

INDICADORES	SITUAÇÃO FINAL DE 2017	MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA (Padrões legais de referência)	
		Saneamento financeiro	Recuperação financeira municipal
1	DT - Stock de EMLP (ambos no final de 2017) (Município + entidades relevantes) Média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores a 2017	0,08	> 0,75 (art. 58º, n.º 1, b))
2	Divida total (DT) de operações orçamentais no final de 2017 (Município + entidades relevantes)	0,39	[1; 1,5] (art. 58º, n.º 2)
	Média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores a 2017		> 3 (art. 61º, n.º 2)
			[2,25; 3] (art. 58º, n.º 3)

Fonte: Auditoria da IGF

Anexo 4 (fls. 25)

Assim, face aos pressupostos legalmente definidos, o MT não se encontrava em situação de rutura financeira, nem reunia as condições para recorrer a um processo de saneamento financeiro ²¹.

2.4. Dívida, situação financeira e gestão orçamental

2.4.1. Dívida e situação financeira

2.4.1.1. A dívida global de operações orçamentais do MT, incluindo as correções efetuadas pela IGF

¹⁹ 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).

²⁰ Cfr. art.s 57º a 64º do RFALEI, e Lei n.º 53/2014, de 25/08.

²¹ Refira-se que os últimos mecanismos de consolidação ou recuperação financeira a que o MT recorreu foi aos Programa Pagar a Tempo e Horas e Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado (em, respetivamente, 2008 e 2009, não estando ainda totalmente amortizados os correspondentes empréstimos).

(cfr. item 2.1.1.), registou, no final de **2017**, os seguintes montantes:

Figura 10 – Composição da dívida municipal

Un: euro

DESCRIÇÃO		2017	
		Montante	%
Dívida financeira	EMLP	2 213 457	57,7%
	Subtotal	2 213 457	57,7%
Outras dívidas a terceiros	FAM	723 747	18,9%
	Outras	900 948	23,5%
	Subtotal	1 624 696	42,3%
Total geral		3 838 152	100,0%
Total parcial (exceto FAM)		3 114 405	

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 5 (fls. 26)

Realce-se que a **dívida global de operações orçamentais evoluiu positivamente em 2017 face ao ano anterior**, pois passou de **6,4 M€** para **3,8 M€** (menos cerca de 2,6 M€ e 40%).

Porém, da comparação entre os compromissos assumidos naquele exercício e a soma das despesas pagas com o montante das outras dívidas a terceiros de curto prazo (CP), resultou o seguinte:

Figura 11 – Compromissos assumidos/despesas faturadas (ou equivalente)

Un: euro

DESCRIÇÃO	2017
1 - Compromissos totais assumidos para o exercício	25 021 582
2 - Despesas totais pagas	20 208 054
3 - Outras dívidas a terceiros (ODT) de CP (exceto operações de tesouraria)	686 529
Diferença [1-(2+3)]	4 126 999

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 após a assunção, perante terceiros, da responsabilidade de realizar determinada despesa, o quadro anterior evidencia que, até ao final de 2017, foram **assumidos compromissos** de cerca de **4,1 M€ que ainda não estavam faturados**, os quais, num futuro próximo, **agravam a despesa e o endividamento municipais**.

No contraditório, o MT refere que tal facto decorre de “ (...) *razões de natureza administrativa, designadamente associadas à aprovação de apoios comunitários, Visto do TC, contratação pública, que criam um hiato de tempo entre a fase do compromisso e a despesa paga* ”.

A Autarquia considera que para a aferição do possível “ (...) *agravamento da despesa e do endividamento municipal futuro, deveria ser considerada a componente de apoio comunitário*”, estimada no caso em apreço em cerca de 1,5 M€, concluindo que “ *nos reflexos dos compromissos atuais em dívida futura tem de ser considerada a componente (...) que não irá ser suportada pela Município* ”.

Anexo 6 (fls. 36)

Os argumentos apresentados pela Autarquia consubstanciam justificações genéricas para a situação constatada, exceto no que respeita ao eventual valor de fundos comunitários que a Autarquia teria direito a receber relativamente a compromissos assumidos cuja despesa ainda não foi realizada.

De qualquer modo, ainda que os referidos subsídios ascendessem no valor indicado (1,5 M€), o montante de compromissos assumidos que ainda não estavam faturados e que teriam de ser suportados por receitas de outra natureza continuaria a apresentar o valor de 2,6 M€.

Assim, mantemos todas as asserções produzidas sobre esta matéria.

2.4.1.2. A dívida de operações orçamentais do MT apresentava, no final de 2017, um valor tendencialmente adequado ao quadro financeiro do Município, nomeadamente às receitas orçamentais, pois:

- ✓ **A receita total disponível do exercício é suficiente para cobrir toda a dívida municipal (380%), ainda que cerca de 50% da mesma já esteja comprometida logo no início do exercício face apenas a um conjunto de despesas certas²², que, em regra, se repetem todos os anos e apresentam um acentuado grau de inflexibilidade, como se evidencia:**

Figura 12 – Vinculação orçamental

Un: euro

DESCRIÇÃO	EXECUÇÃO	
1 - Despesas de carácter regular, rígido e vinculado	6 699 854	
2 - Outras dívidas a terceiros de CP transitada do ano anterior	808 230	
3 - Compromissos já assumidos	No final do exercício anterior e ainda não faturados	3 510 908
	Para o exercício no final do anterior (contas 04 e 05)	2 633 580
4 - TOTAL (1+2+3)	13 652 573	
5 - Disponibilidades orçamentais	27 496 798	
6 - Diferença (5-4)	13 844 225	
7 - Percentagem da receita não vinculada (6/5*100)	50,3	

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 5 (fls. 32)

De facto, **a despesa orçamental evidencia alguma rigidez**, o que reduz a 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 período de recuperação da dívida municipal²³, tendo em conta as receitas próprias regulares, era de 11 meses, resultado que, no entanto, se agrava caso se expurgue ao valor dessas receitas o das despesas rígidas e vinculadas, passando para 17 meses;**

²² 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 MT nesta matéria.

²³ 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.

- ✓ A dívida municipal “ *per capita* ” ascendia a **222 euros**.

Anexo 5 (fls. 27)

Refira-se, ainda, que a **dívida de médio e longo prazos (MLP)**, que respeita essencialmente a dívida de natureza financeira, **importava**, naquele ano, **em 2,9 M€, representando** cerca de **75% da dívida total**.

Ainda assim, o serviço da dívida dos EMLP em vigor foi cumprido ao longo do exercício, no montante de 262 627 euros (1,3% da despesa paga), não existindo, no final desse ano, quaisquer EMLP em período de carência, pelo que, a manter-se a atual situação, não é previsível que a despesa desta natureza cresça nos próximos exercícios.

2.4.1.3. Para além disso, a **Autarquia apresentou uma situação financeira de CP equilibrada**, com:

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

Figura 13 – Indicador do saldo real de operações orçamentais

Un: euro

DESCRIÇÃO	2017
1 - Saldo final de operações orçamentais	8 365 351
2 - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP (exceto OT)	686 529
Diferença (1-2)	7 678 822

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 5 (fls. 27)

- ✓ **Prazos médios de pagamentos (PMP) a terceiros e a fornecedores** que são inferiores aos parâmetros legalmente previstos ²⁴:

Figura 14 – Prazo médio de pagamento

INDICADORES		2017
IGF	Prazo médio de pagamento a terceiros	24
	Prazo médio de pagamento de imobilizado	13
DGAL	Prazo médio de pagamento a fornecedores (RCM nº 34/2008)	15

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 5 (fls. 28)

- ✓ **O cumprimento da regra do equilíbrio financeiro mínimo** ²⁵, apresentando um ajustamento entre as dívidas de CP e a correspondente liquidez do ativo, inclusivamente com as disponibilidades:

²⁴ 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).

²⁵ 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.

Figura 15 – Indicadores de liquidez

INDICADORES	2017
Liquidez geral	348%
Liquidez reduzida	343%
Liquidez imediata	335%

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 5 (fls. 28)

2.4.2. Gestão orçamental

2.4.2.1. A situação financeira positiva a que aludimos, em especial de CP, está relacionada, designadamente, com o facto de, no exercício de 2017:

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

Figura 16– Taxas de execução da receita e despesa municipal

Un: euro

RUBRICAS	PREVISÃO	EXECUÇÃO	DIFERENÇA	GRAU DE EXECUÇÃO
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)	(5)=(3)/(2)
1 - Saldo inicial	4 543 946	4 543 946	0	100%
2 - Repos. não abatidas nos pagamentos	8 090	114 450	106 360	1415%
3 - Receita corrente	18 000 250	18 219 744	219 494	101%
4 - Receita capital	6 507 448	4 733 108	- 1 774 340	73%
5 - Receita total disponível (1+2+3+4)	29 059 734	27 611 248	- 1 448 486	95%
6 - Despesa Total	29 059 734	20 208 054	- 8 851 680	70%

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Ainda assim e não obstante a significativa taxa de execução da receita prevista, verificou-se a **sobreavaliação na previsão das receitas orçamentais de 1,4 M€**, ainda que, como realça o Município no contraditório, a referida “ (...) diferença (...) respeita essencialmente ao valor do financiamento comunitário aprovado (...) de 1,5 M€”, e que se encontra reconhecido contabilisticamente como direitos sobre terceiros.

No contraditório, o MT também argumenta que na elaboração do orçamento inicial “ (...) consagra os objetivos identificados no POCAL, LEO e regime financeiro (...)”, mas o facto de “ (...) entre Agosto e Outubro de 2016, o cenário que se tinha sobre um conjunto de acontecimentos previsíveis para 2017, [ter sido] completamente diferente daquele que se apurou posteriormente e reportado a 31/12/2017” potenciou a ocorrência de “ (...) desvios orçamentais (...) [que] são mitigados e ajustados (...) através de alterações, como forma de limitar e condicionar riscos potenciais ”.

Anexo 6 (fls. 37)

Esclarece-se que a IGF não imputou ao MT o incumprimento das regras previsionais, mas sim a verificação de sobreavaliação nas receitas orçamentais previstas atendendo ao orçamento final

(e não ao inicial, como parece resultar do contraditório), ainda que justificado, dado que a sua origem tem a ver com transferências de capital de participação comunitária em projetos co-financiados já reconhecidas como direitos pelo Município.

- ✓ **O resultado do indicador do equilíbrio orçamental em sentido substancial** (atendendo à execução autónoma ou global do ano)²⁶ evidencia um resultado que espelha um ajustamento entre o nível de realização e/ou existência da despesa e o da real cobrança da receita, como se evidencia:

Figura 17 – Controlo do equilíbrio orçamental em sentido substancial

ANO	EXECUÇÃO DO ANO	
	Autónoma	Global
2017	133,4%	132,1%

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 5 (fls. 29)

Deste modo, **em 2017, o risco potencial a que** aludimos anteriormente **acabou por não se concretizar ao nível da execução orçamental.**

- ✓ **A regra de equilíbrio orçamental**, prevista no art. 40º do RFALEI, **ter sido cumprida nas seguintes fases do ciclo orçamental**²⁷:

Figura 18 - Controlo da regra de equilíbrio orçamental

DESCRIÇÃO		CONTROLO DO CUMPRIMENTO DA REGRA DE EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL		
		Orçamento inicial	Orçamento final	Prestação de contas
Resultado	Montante	3 350 360,02	487 775,97	3 971 963,66
	Percentagem	123%	103%	128%
	Diferença entre o resultado apurado ao nível da Prestação de Contas do ano anterior			-
Conclusão (ótica anual)		Cumprimento	Cumprimento	Cumprimento

Un: euro

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 5 (fls. 30 e 31)

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

2.5.1. Quanto ao in/cumprimento, em 2017, **de outros aspetos do regime 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 MT**:

- ✓ Não utilizou qualquer dos instrumentos expressamente vedados aos municípios²⁸, de harmonia

²⁶ 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 MT, 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).

²⁷ Saliente-se que, esta regra, ao nível dos documentos de prestação de contas dos exercícios de 2014 a 2016, também foi cumprida.

²⁸ 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, ou a cedência de créditos não vencidos.

com o disposto nos n.ºs 7 e 8, do art. 49º, do RFALEI;

- ✓ Não tinha qualquer *stock* da dívida de empréstimos de curto prazo no final do exercício (n.º 1, do art. 50º, do RFALEI), durante o qual, aliás, nem celebrou qualquer contrato dessa natureza;
- ✓ Realizou atempadamente o capital subscrito 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, para 2017, no art. 64º, da LOE_2016 ²⁹;
- ✓ Efetuava o tratamento contabilístico dos compromissos de exercícios futuros (designadamente ao nível do serviço da dívida financeira), pelo que assegurava um conhecimento aceitável do seu grau de vinculação, para o futuro, ao nível da despesa orçamental.

Todavia, a Autarquia não:

- ✓ Enquadrou a elaboração do orçamento de 2017 num quadro plurianual de programação orçamental (cfr. n.ºs 2 e 3, do art. 41º e art. 44º, ambos do RFALEI).

No contraditório, o MT afirmou que tem estado a aguardar a respetiva regulamentação, aludindo, a esse propósito, às circulares da Associação Nacional dos Municípios Portugueses ³⁰.

Anexo 6 (fls. 37)

Ora, as entidades competentes para prestar apoio técnico às Autarquias Locais ou entidades equiparadas (cfr. DL n.º 96/2012, de 23/04, em especial, o art. 2º) são as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional ³¹, cujo entendimento é contrário ao emanado nas referidas circulares, pois, a título de exemplo, a do Norte, já quanto ao exercício de 2016, considerava “ (...) *que os Municípios, aquando da elaboração do quadro plurianual que acompanha a proposta de orçamento municipal, deverão prever, no mínimo, os totais de receita e de despesa para o horizonte temporal 2017-2020 (...).*”³².

Acresce que também a DGAL publicou no seu portal eletrónico uma Interpretação de 12/10/2015 que vai no mesmo sentido da referida Comissão, pelo que mantemos a asserção produzida sobre esta matéria.

- ✓ Publicitou, no sítio oficial da internet, os valores das taxas de IMI, da derrama da percentagem da participação variável no IRS, nem os tarifários em vigor da água, saneamento e resíduos, violando, assim, o disposto no art. 79º, do RFALEI.

Anexo 5 (fls. 33)

2.5.2. Acresce que o **MT não cumpriu a obrigação de redução de *stock* de pagamentos em atraso (PA),** prevista no n.º 1, do art. 74º, da LOE_2017 ³³, como se evidencia:

²⁹ Lei n.º 7-A/2016, de 30/03.

³⁰ CIR-108/2014/AG de 01/10 e CIR 82/2016/AG de 14/10.

³¹ Al. f), n.º 2, do art. 2.º, do DL n.º 228/2012, de 25/10 e als. e) e i), n.º 2, do art. 2.º, do Decreto Regulamentar n.º 2/2012, de 16/01.

³² Nota informativa 1/2016.

³³ Lei n.º 42/2016, de 28/12.

Figura 19 – Controlo da obrigação de redução de PA

Un: euro

PAGAMENTOS EM ATRASO REGISTRADOS NO SIAL		REDUÇÃO A EFETUAR EM DEZEMBRO DE 2017	EVOLUÇÃO VERIFICADA EM DEZEMBRO/2017		MONTANTE DO INCUMPRIMENTO SUJEITO A REDUÇÃO	CONCLUSÃO
Setembro/2016	Dezembro/2017	(10 % face a setembro/2016)	VALOR	%	(6)	(7)
(1)	(2)	(3) = 10% X (1)	(4) - (2) - (1)	(5) - (4) / (1)	(6)	(7)
14 772	14 772	1 477	0	0,0%	1 477	Incumprimento

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

O stock de PA registado no final de 2017 mantinha-se igual ao existente no final de setembro do ano anterior, evidenciando, desta forma, um incumprimento do regime legal no montante de 1 477 euros.

Refira-se que a DGAL informou o MT, na sequência da audição prévia relativa a esta matéria, que iria proceder à retenção de 20% das transferências provenientes do Orçamento do Estado até perfazer o montante do incumprimento apurado³⁴, tendo, de facto, sido efetuadas, por aquela entidade, durante o ano de 2018, retenções nos duodécimos de novembro e dezembro, num total de 1 477,20 euros, que o MT utilizou integralmente até ao final daquele exercício na regularização de PA.

Segundo o MT, o montante dos PA diz respeito a um Protocolo celebrado com [REDACTED] que tinha a ver com estações da linha de caminho de ferro cuja infraestrutura foi adaptada a uma ecopista. O MT reconhece a existência da dívida, mas ainda não tinha efetuado o pagamento pois pretendia proceder a um encontro de contas com alguns direitos que teria a receber da empresa.

Refira-se, neste contexto, que, apesar dos insistentes pedidos formulados pela IGF, a Autarquia não facultou qualquer evidência sobre estes factos.

De qualquer modo, a não redução dos PA nos termos do n.º 1, do art. 74º, da LOE_2017, é suscetível, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira sancionatória, de harmonia com o previsto na al. d), do n.º 1, do art. 65º, da LOPTC, mas tendo em conta os argumentos apresentados e o facto de o desvio apurado ser materialmente pouco relevante, não se justifica a realização de outras diligências sobre esta matéria.

No contraditório, o MT reitera apenas que o referido incumprimento “ (...) não resultou de um acto voluntário de gestão (...)”, mas que “ (...) está dependente do cumprimento do acordo [REDACTED] no seu todo, mantendo-se ainda em 2018 o processo negocial para resolução do assunto.”, pelo que mantemos as asserções produzidas.

Anexo 6 (fls. 38)

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

2.6.1. O MT tem em vigor um Regulamento de Controlo Interno (RCI)³⁵ e um PGRIC³⁶ que não são coerentes entre si, pois foram aprovados com uma grande dilação temporal, encontrando-se o indicado

³⁴ Ofício S-001059, de 15/06/2018.

³⁵ Aprovada na reunião da Câmara Municipal de 14/10/2002 e publicada no DR, Apêndice N.º 31, 2ª série, N.º 43, de 20/02/2003, tendo sido objeto de uma revisão aprovada pelo mesmo órgão em 13/12/2017.

³⁶ Aprovado pela Câmara Municipal, em reunião realizada em 14/04/2016, e dado conhecimento do mesmo à Assembleia Municipal, em 30/04/2016.

em primeiro lugar completamente desatualizado.

Dada a antiguidade do referido RCI, e, nomeadamente, por recomendação do ROC (cfr. relatório de 2017), os serviços municipais assumiram como objetivo para 2019 proceder à sua revisão/atualização.

Quanto ao PGRIC, que teve por base o Plano-tipo disponibilizado pela Associação Nacional de Municípios Portugueses, verifica-se que não prevê:

- ✓ A calendarização das medidas propostas e os resultados a alcançar com a sua adoção, o que compromete, de algum modo, a respetiva monitorização, nomeadamente através da elaboração de um relatório anual (cujo modelo, no entanto, não foi previsto).
- ✓ Mecanismos de revisão, pois não define, designadamente, qualquer calendarização ou critérios que impliquem a sua alteração.

Anexo 5 (fls. 34)

No contraditório, o MT informa que a atualização do RCI e do PGRIC se encontra “ (...) em fase de pedido de propostas, para abertura do procedimento ”.

Anexo 6 (fls. 38)

O MT não dispõe, nem tem previsto na estrutura dos serviços municipais, nenhum serviço específico ou elemento responsável pela função de controlo interno.

2.6.2. Do trabalho de campo efetuado ³⁷ resultaram, ainda, **algumas fragilidades ao nível do controlo interno e dos procedimentos contabilísticos**, pois **não**:

- ✓ Estão totalmente instituídos mecanismos de articulações entre os vários serviços (nomeadamente, contabilidade, aprovisionamento) que intervêm no domínio do imobilizado e das existências;
- ✓ Existe segregação de funções no armazém, ao nível das operações de registo de quantidades e manuseamento físico das existências, além de que, quando da receção dos bens, não está garantido o desconhecimento por quem receciona das quantidades requisitadas;
- ✓ Existem fichas permanentes de existências, a que acresce o facto de a gestão desta unidade não se encontrar ainda informatizada.

3. CONCLUSÕES E PROPOSTAS

3.1. Conclusões

Em face do exposto, concluímos que:

C1. No final de 2017, considerando o conjunto de entidades relevantes, o MT cumpriu o regime relativo ao limite legal da DTOO.

(vd. Pontos 2.2.1. a 2.2.3.)

C2. A dívida de operações orçamentais ascendia a 3,8 M€, montante compatível com o seu quadro

³⁷ Em especial, através da utilização de questionários e da realização de testes de conformidade e substantivos.

financeiro, e uma situação financeira de CP equilibrada.

Porém, no final do exercício, existia um risco materialmente relevante para a evolução da despesa e dívida municipais, que resultava do valor dos compromissos assumidos, mas não faturados (4,1 M€).

(vd. Pontos 2.4.1. a 2.4.1.3.)

C3. O orçamento de 2017 evidenciou sobreavaliação na previsão das receitas (1,4 M€), que não se traduziu numa gestão orçamental desequilibrada, dada a sua justificação.

(vd. Pontos 2.4.2.)

C4. O MT não cumpriu a obrigação de redução do *stock* de PA que existia no final de setembro de 2016, mas atendendo a que, segundo os serviços municipais, se trata de uma dívida que carecia de acerto relativamente a um conjunto de direitos sobre ██████████ e ao reduzido montante em causa (1 477 euros), não se justifica a realização de outras diligências.

(vd. Ponto 2.5.1.)

C5. Não estavam reunidas, no final de 2017, as condições para que a DGAL emitisse um alerta precoce, nem para o recurso a qualquer mecanismo de recuperação financeira.

(vd. Pontos 2.3.1. e 2.3.2.)

C6. Constatámos a incompleta inventariação dos bens do ativo imobilizado do Município e que não foi implementado o subsistema da contabilidade de custos, não sendo, por isso, possível utilizar a referida informação para as finalidades previstas no ponto 2.8.3.1. do POCAL.

(vd. Ponto 2.1.2.)

C7. Os documentos de prestação de contas do MT de 2017 refletiam, com significativa fiabilidade, a situação financeira ao nível do passivo exigível, pois as correções efetuadas nas respetivas rubricas foram pouco significativas.

(vd. Ponto 2.1.1.)

C8. A NCI está desatualizada e o PRGCIC está incompleto, para além de não existir coerência entre ambos, destacando-se ainda o facto de não existir um serviço ou elemento responsável pela função de controlo interno.

(vd. Pontos 2.6.)

3.2. Propostas

Na sequência das conclusões anteriores, propomos a/o:

P1. Acompanhamento e controlo da evolução da dívida municipal, nomeadamente, privilegiando análises custo/benefício (v.g. previsão dos custos 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. e C4.)

P2. Elaboração de orçamentos de receitas mais rigorosos, fundamentando as rubricas previstas e considerando o histórico de cobrança efetiva.

(vd. Pontos 3.1./C3.)

P3. Conclusão do processo de inventariação dos bens do imobilizado que não estão refletidos contabilisticamente, promovendo a sua inscrição matricial e registo na Conservatória de Registo Predial nos casos omissos, bem como a implementação integral do subsistema da contabilidade de custos.

(vd. Pontos 3.1./C6.)

P4. Regularização na informação contabilística das variações patrimoniais incorretamente refletidas, caso não tenham sido, entretanto, corrigidas.

(vd. Pontos 3.1./C7.)

P5. Revisão do RCI e do PGRCIC de modo a assegurar a respetiva consistência, a colmatar as insuficiências e a aumentar a sua eficácia, designadamente no sentido de assegurar as funções de controlo e monitorização.

(vd. Pontos 3.1./C8.)

4. ENCAMINHAMENTO

4.1. À tutela para efeitos de homologação do presente relatório, nos termos do n.º 1, do art. 15º, do DL n.º 276/2007, de 31/07;

4.2. Ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Tondela, após obtenção do despacho homologatório, 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 propostas formuladas no Ponto 3.2., 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.

Chefe de Equipa

Digitally signed by PAULA
IDALINA GARCIA DUARTE
Date: 2019.10.04 16:50:35
+01'00'

LISTA DE ANEXOS

		Fls.
Anexo 1	Objetivos e metodologia	1 a 9
Anexo 2	Prestação de contas - 2017	10
Anexo 3	Controlo do limite do endividamento municipal previsto no RFALEI	11 a 24
Anexo 4	Alerta precoce e mecanismos de recuperação financeira	25
Anexo 5	Dívida, situação financeira e gestão orçamental	26 a 34
Anexo 6	Contraditório institucional	35 a 38