

CONTROLO DO ENDIVIDAMENTO E DA SITUAÇÃO FINANCEIRA

MUNICÍPIO DE MOURÃO

O Município apresentou, entre 2014 e 2016, uma situação financeira equilibrada e sustentável?

Relatório n.º 2018/748

Independência

InteGridade

ConFiança

PARECER:

Submeto à consideração do Senhor Inspetor-Geral de Finanças o presente relatório, com o meu acordo, designadamente com as recomendações e propostas (pontos 3.2. e 4.), face aos resultados evidenciados nas conclusões (ponto 3.1.), dos quais sublinho a situação de curto prazo negativa e desequilibrada, o elevado montante da dívida municipal e a assunção de compromissos sem fundos disponíveis.

Subinspetora-Geral
Assinado de forma digital por
ANA PAULA PEREIRA COSME
FRANCO BARATA SALGUEIRO
Dados: 2018.07.06 18:12:09
+01'00'

Concordo com o presente relatório, designadamente com as conclusões e recomendações (Ponto 3.), bem como com as propostas formuladas (Ponto 4.).

À consideração superior.

Chefe de Equipa
com Direção de Projeto
MARLENE LOPES
FERNANDES
2018.07.05 18:50:34
+01'00'

DESPACHO:

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

Inspetor-Geral,


Digitally signed by VÍTOR MIGUEL
RODRIGUES BRAZ
Date: 2018.07.16 15:29:55 +01'00'

Relatório n.º 2018/748

Processo n.º 2018/238/A9/197

CONTROLO DO ENDIVIDAMENTO E DA SITUAÇÃO FINANCEIRA - MUNICÍPIO DE MOURÃO

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A presente auditoria foi realizada com o objetivo de confirmar se o Município de Mourão (MM) apresenta uma gestão orçamental e financeira equilibrada e sustentável e se cumpriu os limites da dívida em 2016. De acordo com o exame efetuado e o exercício do procedimento de contraditório (Vd. Anexos 1 a 13), os principais resultados são, em síntese, os seguintes:

1.1. O MM apresenta uma situação financeira de curto prazo negativa e desequilibrada, sendo de destacar: a incapacidade para fazer face, atempadamente, ao pagamento das dívidas perante terceiros, saldos reais negativos de operações orçamentais, PMP muito acima dos valores legalmente previstos e indicadores de liquidez aquém dos parâmetros de referência para uma situação de equilíbrio financeiro de CP.

Situação financeira de CP negativa e desequilibrada

1.2. A dívida do MM mantém-se elevada face ao seu quadro financeiro global, apesar de ter diminuído no triénio 2014-2016 (passou de 9,9 M€ para 8,8 M€), sendo de salientar que o *stock* da dívida de EMLP e a componente de “outras dívidas a terceiros” registaram decréscimos de 9,3% e 17,8%, respetivamente.

Diminuição da dívida: 1,1 M€

1.3. Os fundos disponíveis (FD) apresentaram sempre valores negativos em 2016, com exceção do mês de janeiro, e o MM manteve em todos os meses pagamentos em atraso, tendo sido assumidos, nesse período, compromissos sem FD no montante de 6 M€.

Assunção de compromissos sem fundos disponíveis

Este facto seria suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, embora a alteração, a partir de 01/01/2017, daquele regime em relação aos membros dos órgãos executivos das autarquias locais e a jurisprudência consistente do TC sobre esta matéria, tenham afastado qualquer possibilidade de sancionamento.

1.4. Ao abrigo do processo negocial de acesso ao FAM, o MM celebrou um acordo de regularização da dívida com a empresa [REDACTED] o qual previa um prazo de 10 anos. Na sequência da rejeição da proposta de adesão ao FAM pela Assembleia Municipal, o acordo passou a não estar em conformidade com a legislação aplicável, o que despoletou a sua renegociação ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado para 2018, processo que ainda não se encontra finalizado.

Acordo de regularização de dívida

1.5. No que respeita à fiabilidade da imagem patrimonial e financeira, refira-se que foram efetuadas correções no passivo exigível no montante de 167 milhares de euros e que persistem fragilidades na adoção do POCAL, designadamente a não utilização integral das contas de compromissos de exercícios futuros nem da contabilidade de custos, o registo parcial do património da Autarquia e a não reclassificação das dívidas de acordo com o seu grau de exigibilidade (CP ou MLP).

Insuficiências na aplicação do POCAL

1.6. Incumprimento da regra do equilíbrio orçamental prevista no Regime Financeiro das Autarquias Locais, relativamente aos exercícios de 2015 e 2016.

Incumprimento da regra do equilíbrio orçamental

1.7. Em matéria de controlo interno, destaca-se que não se encontra designado um responsável pela função de controlo interno, que a Norma de Controlo Interno (NCI) não se encontra atualizada e que os mecanismos de controlo das existências em armazém são pouco eficazes.

Fragilidades no sistema de controlo interno

1.8. O PGRCIC apresenta diversas fragilidades, decorrentes da não previsão de medidas para mitigar os riscos associados a algumas áreas críticas (v.g. urbanismo e licenciamento, conflitos de interesses, utilização de veículos), da ausência de mecanismos para a sua monitorização e atualização e do não ajustamento à estrutura orgânica em vigor na Autarquia.

1.9. No âmbito do *follow-up* à anterior auditoria da IGF, reportada aos anos de 2009 a 2012, foi possível concluir pela evolução positiva, ainda que pouco expressiva, relativamente ao período de recuperação da dívida total e da dívida *per capita*, quanto à receita não vinculada e quanto às taxas de execução orçamental. Saliente-se, no entanto, que diversas fragilidades identificadas em matéria de controlo interno não foram colmatadas pelo Município.

**PGRCIC
desajustado e
incompleto**

**Resultados do
*follow-up***

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

- a) Implementação de medidas que contribuam para o restabelecimento do equilíbrio financeiro, em especial de CP, bem como para um nível de endividamento sustentável, designadamente a otimização da cobrança das receitas municipais e a análise prévia e sistemática da despesa a realizar;
- b) Controlo rigoroso da evolução da dívida total de operações orçamentais, tendo como objetivo alcançar níveis sustentáveis, atendendo ao quadro financeiro global da Autarquia, nomeadamente às receitas disponíveis;
- c) Exigência de verificação da existência de fundos disponíveis, antes do fornecimento dos bens e serviços associados às despesas realizadas, de forma a impedir a assunção de compromissos sem fundos disponíveis;
- d) Regularização das variações patrimoniais incorretamente refletidas na informação contabilística e adoção de medidas para correção das fragilidades identificadas na implementação do POCAL;
- e) Execução prudente do orçamento da despesa, em função da real cobrabilidade das receitas, de modo a garantir um efetivo equilíbrio orçamental;
- f) Designação de um serviço ou funcionário responsável pela função de controlo interno, atualização da NCI e reforço dos mecanismos destinados à salvaguarda dos bens do Município;
- g) Revisão do PGRCIC, com inclusão de medidas que contribuam para mitigar os riscos e as fragilidades identificados e adaptação à estrutura dos serviços em vigor.

**Principais
recomendações**

ÍNDICE

| | | |
|-------------|---|-----------|
| 1. | INTRODUÇÃO | 6 |
| 1.1. | Fundamento | 6 |
| 1.2. | Questão de auditoria e âmbito | 6 |
| 1.3. | Metodologia | 7 |
| 1.4. | Contraditório | 7 |
| 2. | RESULTADOS | 8 |
| 2.1. | Documentos de prestação de contas | 8 |
| 2.2. | Orçamentos, execução orçamental, dívida e situação financeira..... | 11 |
| 3. | CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES..... | 25 |
| 4. | PROPOSTAS | 28 |
| | LISTA DE ANEXOS | 30 |

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

| | |
|--------|---|
| AM | Assembleia Municipal |
| Cfr | Confrontar |
| CP | Curto prazo |
| DGAL | Direção-Geral das Autarquias Locais |
| DL | Decreto-Lei |
| DR | Diário da República |
| EMLP | Empréstimo de médio e longo prazo |
| FAM | Fundo de Apoio Municipal |
| FD | Fundos disponíveis |
| IGF | Inspeção-Geral de Finanças |
| LCPA | Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso |
| LOPTC | Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas |
| M€ | Milhões de euros |
| MM | Município de Mourão |
| MLP | Médio e longo prazo |
| NCI | Norma de Controlo Interno |
| OT | Operações de Tesouraria |
| PA | Pagamentos em atraso |
| PAEL | Programa de Apoio à Economia Local |
| PGRIC | Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas |
| PMP | Prazo médio de pagamento |
| POCAL | Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais |
| pp | Pontos percentuais |
| RCM | Resolução do Conselho de Ministros |
| RFALEI | Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais |
| SIIAL | Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais |
| TC | Tribunal de Contas |

1. INTRODUÇÃO

1.1. Fundamento

Em cumprimento do plano anual de atividades da Inspeção-Geral de Finanças (IGF), foi realizada a ação de controlo ao Município de Mourão (MM), enquadrada no Projeto “Contribuir para uma gestão orçamental e financeira rigorosa e um nível de endividamento sustentável na Administração Local em termos individuais e consolidados”¹, tendo por finalidade a/o:

| | |
|---|---|
| 1 | Exame da qualidade da informação constante da prestação de contas; |
| 2 | Análise do comportamento do Município quanto à execução orçamental e, em termos globais, à Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA), avaliação da evolução do endividamento municipal, designadamente em termos de empréstimos, leasing e outras dívidas a terceiros e apreciação da sua situação financeira, em especial de curto prazo; |
| 3 | Verificação da posição do Município em termos dos mecanismos de recuperação financeira previstos no Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI); |
| 4 | Levantamento do sistema de controlo interno instituído em relação a vários aspetos do endividamento e sua avaliação em termos de adequação e eficácia. |

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

Face aos objetivos da ação de controlo, foram identificados como principais fatores de risco, os seguintes:

- a) Falta de fiabilidade dos documentos de prestação de contas, com efeitos na qualidade do reporte da informação legalmente prevista e na tomada de decisão;
- b) Inadequação das práticas de gestão atendendo ao exigível equilíbrio (orçamental e financeiro) e insustentabilidade das finanças locais.

Foi anteriormente realizada pela IGF uma auditoria enquadrada no Projeto “Controlo do Endividamento e da Situação Financeira da Administração Local Autárquica”, reportada ao quadriénio 2009/2012 (Relatório n.º 2048/2014)², pelo que se procedeu, na presente ação, ao *follow-up* das recomendações então formuladas, sempre que associadas a situações verificáveis no âmbito dos objetivos desta ação.

1.2. Questão de auditoria e âmbito

Considerando a finalidade e os principais fatores de risco identificados, a questão de auditoria a que se pretende responder é: o Município apresentou, triénio de 2014-2016, uma execução orçamental e uma situação financeira equilibrada e sustentável?

¹ Foi realizada na mesma Autarquia e de forma articulada com o presente trabalho, outra auditoria no âmbito do projeto “Controlo do Programa de Apoio à Economia Local” (Processo n.º 2017/240/A9/251).

² Que obteve despacho do Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, em 05/08/2015.

O âmbito temporal da presente ação abrangeu os anos de 2014 a 2016, sem prejuízo do alargamento a períodos anteriores ou subseqüentes sempre que tal se justificou, tendo o ciclo de realização decorrido entre março e maio de 2017 e incidiu, essencialmente, na Divisão Administrativa e Financeira.

1.3. Metodologia

O trabalho realizado seguiu a metodologia aplicada pela IGF, consubstanciada no guião “Controlo do Regime Financeiro das Autarquias Locais - Municípios”, com base, principalmente, nos seguintes procedimentos de auditoria, relevantes para o presente relatório:

- a) Revisão dos saldos e registos efetuados nas principais rubricas que compõem a informação orçamental e financeira, em especial, ao nível do passivo exigível, para verificar o cumprimento dos princípios e regras contabilísticos consagrados em termos de finanças e contabilidade públicas;
- b) Controlo do cumprimento do quadro legal vigente em matéria de finanças locais, especialmente no que respeita a regras e princípios orçamentais aplicáveis às autarquias locais;
- c) Análise da evolução das principais grandezas (de acordo com a sua natureza) relevantes em matéria de dívida municipal;
- d) Análise de rácios e padrões de referência com o objetivo de concluir sobre o equilíbrio e a sustentabilidade orçamental e financeira do Município.

A profundidade foi a julgada adequada às circunstâncias, consistindo nos seguintes métodos de recolha de prova:

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

Anexo 1

1.4. Contraditório

Nos termos do disposto no art.º 12º (princípio do contraditório) do DL n.º 276/2007, de 31/07 e dos arts. 19º, n.º 2 e 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF³, foi dado conhecimento formal à Senhora Presidente da Câmara Municipal de Mourão das principais asserções, conclusões e

³ Aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010, de 05/04, do Ministro de Estado e das Finanças e publicado no DR, 2ª Série, de 12/04.

recomendações constantes deste documento, através do envio, em 30/05/2018, do projeto de relatório.

A análise da resposta recebida ao contraditório institucional, em 28/06/2018, que no essencial não põe em causa as asserções, conclusões e recomendações que haviam sido explicitadas no projeto de relatório, consta do Anexo 13, encontrando-se a pronúncia da entidade auditada no Anexo 12.

No presente documento considerámos, em alguns pontos específicos, os aspetos que consubstanciam informações ou dados complementares relevantes que resultam do exercício do contraditório.

Anexos 12 e 13

2. RESULTADOS

2.1. Documentos de prestação de contas

2.1.1. Fiabilidade da informação financeira

2.1.1.1. Do trabalho realizado⁴, com o propósito de aferir sobre a qualidade da informação orçamental e financeira, resultou um erro total de 167 175,95 €, sendo imputável aos saldos da amostra⁵ o montante de 164 930,70 €, a que acresce do valor de 2 245,25 €, referente a um adicional de saldos reconciliados⁶.

Procedemos, nesta conformidade, às seguintes correções aos dados do balanço de 2016:

Figura 1 – Síntese das correções efetuadas aos balanços

Un: euro

| COMPONENTES DO BALANÇO | CONTAS | 2016 | |
|------------------------|---|-------------------|----------|
| | | Valor | D/C |
| FUNDOS PRÓPRIOS | 88/59 - Resultados | 167 175,95 | D |
| PASSIVO | 221 - Fornecedores (custos) | 166 396,98 | C |
| | 245 - Contribuições para a segurança social | 778,97 | C |

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

Foram efetuadas correções no passivo, conforme referido, no âmbito do procedimento de reconciliação de saldos com entidades credoras do Município, no valor de 167 175,95 €, resultante de despesas não

⁴ Que incidiu, em especial, sobre a qualidade da informação financeira, tendo sido reconciliados, relativamente ao final de 2016:

- No caso da dívida financeira, a [REDACTED] e a Direção-Geral do Tesouro e Finanças.
- Quanto à dívida comercial/administrativa (i.e., em termos dos outros credores – v.g. fornecedores c/c, fornecedores de imobilizado e outros), treze entidades cujos créditos totalizavam cerca de 1,7 M€ e representavam 99% da dívida originariamente de curto prazo refletida na prestação de contas desse ano (com a exclusão da participação no FAM).

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

⁵ Amostra de saldos credores selecionados com base no método MUS (*Monetary Unit Sampling*) conservador.

⁶ Saldos que a amostra não inclui, mas com elevado movimento ao longo de 2016 ou pertencentes a entidades com contratos celebrados nesse período. Procedemos igualmente à confirmação dos saldos do FAM, face aos valores comunicados pela DGAL.

contabilizadas ao nível do passivo exigível de curto prazo (dívida comercial/administrativa), representando 10% das outras dívidas a terceiros constante do balanço de 2016.

Anexo 2

Efetuámos, ainda, correções resultantes da(o):

- a) Transferência, nos balanços de 2015 e 2016, do valor da amortização dos empréstimos de médio e longo prazo (EMLP), exigíveis em cada um dos anos seguintes, do passivo de médio e longo prazos (MLP) para o de curto prazo (CP), nos montantes, respetivamente, de 927 milhares de euros e 892 milhares de euros.

Ao contrário do que é exigível, o MM não apresentava, no período referido, no passivo de CP do balanço, o valor da dívida daquela natureza cujo pagamento se vencia em cada um dos anos imediatos;

- b) Aumento da dívida orçamental do exercício de 2014, no montante de 95 464 €.

Este evento não é suscetível de ser refletido na informação constante dos balanços municipais, pois corresponde ao remanescente por regularizar, das verbas de operações de tesouraria (OT) utilizadas entre 2010 e 2012, ilegalmente, para liquidar despesas orçamentais⁷;

- c) Reclassificação contabilística da contribuição do MM para o capital do Fundo de Apoio Municipal (FAM), no triénio de 2014/2016, nos montantes de, respetivamente, 262 416 €, 224 928 € e 187 440 €, de acordo com a Nota Explicativa do SATAPOCAL (Subgrupo de Apoio Técnico à Aplicação do POCAL⁸), pela adoção da conta “26.8.1.2.6 – Credores das administrações públicas – Fundo de Apoio Municipal” e respeitando o inerente grau de exigibilidade (CP ou MLP).

Estas correções foram tidas em conta na análise efetuada pela IGF, nomeadamente em termos da evolução dos balanços e da dívida municipais e, quando relevantes, noutras grandezas.

Anexos 2 e 3

2.1.1.2. Para além do referido, atendendo ao disposto no POCAL, constatámos algumas insuficiências, com repercussões ao nível da qualidade e fiabilidade da informação orçamental e financeira, em especial a/o:

- a) Não utilização integral e sistemática das contas relativas a compromissos de exercícios futuros, pelo que não está garantido o conhecimento, através da informação contabilística, do impacto futuro nos orçamentos municipais;
- b) Não reclassificação em MLP das outras dívidas a terceiros originariamente de CP, após a celebração

⁷ A situação foi reportada no relatório da IGF n.º 2048/2014. Trata-se de uma prática ilegal, suscetível de integrar os ilícitos de natureza financeira previstos no art.º 65º, n.º 1, als. a), b), d), g) e i), da Lei n.º 98/97, de 26/08. O TC suscitou a questão, relativamente à gerência de 2010, pelo que, atendendo a que é a entidade competente para a efetivação de responsabilidades financeiras, não se justificou a realização de qualquer outra diligência por parte da IGF. Em 2015 e 2016, o MM já apresenta saldos de operações orçamentais positivos.

⁸ Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, aprovado pelo Decreto-Lei (DL) n.º 54-A/99, de 22/02, com as alterações posteriores.

dos acordos de regularização destinados a diferir os respectivos pagamentos;

- c) Incompleta inventariação do património municipal, não estando assim assegurado que os valores que integram o imobilizado corpóreo e os bens do domínio público correspondem à sua totalidade⁹;
- d) Não implementação integral do subsistema da contabilidade de custos (nomeadamente, para apuramento do custo das obras realizadas por administração direta).

Destacamos, ainda, os montantes materialmente relevantes registados na conta “29.1 – Provisões para cobrança duvidosa” (2016: 1 676 581,25 €), que incluem dívidas relativas a serviços de água e resíduos, cuja prescrição é suscetível de ser invocada pelos consumidores determinando, dessa forma, o reconhecimento dos respetivos custos¹⁰.

No âmbito do contraditório, o MM reconhece a existência de lacunas, ao nível contabilístico, em resultado da escassez de funcionários para a realização de todas as tarefas legalmente previstas. Acrescentou ainda que pretende implementar e testar a contabilidade de custos durante o ano de 2018, prevendo que com a implementação do SNC-AP estas fragilidades ficarão completamente resolvidas ou muito mitigadas, embora não o tenha ainda feito até à data de apresentação do contraditório (final de junho).

Anexos 12 e 13

2.1.2. Evolução dos balanços

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

Figura 2 – Evolução das componentes do balanço

Un: euro

| DESCRIÇÃO | 2014 | 2015 | 2016 | VARIÇÃO NO TRIÉNIO | |
|-------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|-----------------------|-------------|
| | | | | Montante | % |
| Acréscimos e diferimentos | 123 811,40 | 78 126,35 | 90 321,29 | - 33 490,11 | -27% |
| Restante ativo | 22 961 738,36 | 21 514 971,90 | 21 204 959,19 | - 1 756 779,17 | -8% |
| ATIVO TOTAL | 23 085 549,76 | 21 593 098,25 | 21 295 280,48 | - 1 790 269,28 | -8% |
| Dívidas a terceiros | 10 018 439,59 | 9 494 241,45 | 8 911 064,32 | - 1 107 375,27 | -11% |
| Provisões | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | - |
| Acréscimos e diferimentos | 3 043 176,04 | 2 916 755,35 | 2 676 113,69 | - 367 062,35 | -12% |
| PASSIVO TOTAL | 13 061 615,63 | 12 410 996,80 | 11 587 178,01 | - 1 474 437,62 | -11% |
| Património | 28 325 117,54 | 28 325 117,54 | 29 286 357,66 | 961 240,12 | 3% |
| Restantes fundos próprios | - 18 301 183,41 | - 19 143 016,09 | - 19 578 255,19 | - 1 277 071,78 | 7% |
| FUNDOS PRÓPRIOS TOTAIS | 10 023 934,13 | 9 182 101,45 | 9 708 102,47 | - 315 831,66 | -3% |

Fonte: Balanços do triénio 2014-2016 (corrigidos pela IGF)

⁹ A última inventariação e avaliação dos bens de domínio público e imobilizações corpóreas ocorreu em 2007 (cfr. Certificação Legal das Contas de 2014 a 2016).

¹⁰ A referida variação patrimonial teria repercussões negativas nos balanços do Município, por força da redução do saldo devedor da conta “21.8 – Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa”.

Assistiu-se a uma evolução desfavorável no ativo e fundos próprios (menos 8% e 3%), justificadas, em especial, pelas diminuições verificadas nos bens do domínio público (2,9 M€) e em resultados transitados (2,3 M€), apesar do aumento ocorrido nos resultados líquidos (1,2 M€). O passivo registou uma evolução favorável (menos 11%), com destaque para a diminuição das dívidas a terceiros de CP (913,7 milhares de euros).

Acresce que diminuiu o grau de dependência do passivo exigível para financiamento do ativo (de 43% para 42%), tendo aumentado o peso dos fundos próprios (de 43% para 46%).

Anexo 3

2.2. Orçamentos, execução orçamental, dívida e situação financeira

2.2.1. Previsão e execução orçamental no triénio 2014/2016

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

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

Un: euro

| RUBRICAS | PREVISÃO / EXECUÇÃO (valores absolutos) | | | | | | PREVISÃO / EXECUÇÃO (%) | | | VARIACÃO DA EXECUÇÃO NO TRIÉNIO | |
|-------------------------------------|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------------------------|------|------|------------------------------------|---------|
| | 2014 | | 2015 | | 2016 | | 2014 | 2015 | 2016 | (%) | (pp) |
| | Previsão | Execução | Previsão | Execução | Previsão | Execução | | | | | |
| 1 - Saldo inicial | - 295 295 | - 295 295 | - 95 464 | - 95 464 | 29 698 | 29 698 | 100% | 100% | 100% | -110% | 0 pp |
| 2 - Repos. não abat. nos pagamentos | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | - | - | - | - | - |
| 3 - Receita Corrente | 7 386 008 | 4 378 075 | 8 766 988 | 4 887 993 | 8 394 057 | 5 074 146 | 59% | 56% | 60% | 16% | 1 pp |
| 4 - Despesa Corrente | 7 386 008 | 4 589 105 | 7 931 921 | 4 744 526 | 7 720 996 | 4 749 265 | 62% | 60% | 62% | 3% | - 1 pp |
| 5 - Receita de Capital | 911 972 | 838 256 | 1 003 802 | 441 843 | 1 026 468 | 380 701 | 92% | 44% | 37% | -55% | - 55 pp |
| 6 - Despesa de Capital | 911 972 | 427 396 | 1 838 869 | 460 146 | 1 699 529 | 531 803 | 47% | 25% | 31% | 24% | - 16 pp |
| 7 - Receita Total (1+2+3+5) | 8 002 685 | 4 921 037 | 9 675 326 | 5 234 371 | 9 450 223 | 5 484 546 | 61% | 54% | 58% | 11% | - 3 pp |
| 8 - Despesa Total (4+6) | 8 297 980 | 5 016 501 | 9 770 790 | 5 204 673 | 9 420 525 | 5 281 068 | 60% | 53% | 56% | 5% | - 4 pp |

Fonte: Documentos previsionais e de prestação de contas do MM

Anexo 4

O grau de execução orçamental da receita total disponível diminuiu de 61% para 58%, para o que concorreu, especialmente, a componente das receitas de capital (passou de 92% para 37%).

Para a evolução verificada nas receitas de capital contribuiu a arrecadação do capital do EMLP contratado ao abrigo do PAEL¹¹, no montante de 1,2 M€¹², que transformou “outras dívidas a terceiros” de CP em dívida financeira de MLP.

2.2.1.2. Face aos valores previstos, não foram arrecadadas, nos exercícios de 2014/2016, receitas totais, respetivamente, de 3,1 M€, 4,4 M€ e 4 M€, decorrendo tal situação, sobretudo, das seguintes rubricas:

¹¹ Aprovado pela Lei n.º 43/2012, de 28/08 e regulamentado pela Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09.

¹² Arrecadado nos anos de 2013 e 2014.

Figura 4 – Empolamento da receita orçamental

Un: euro

| RUBRICAS | 2014 | | 2015 | | 2016 | |
|----------------------------------|-----------------------|----------------------|-----------------------|----------------------|-----------------------|----------------------|
| | Verbas não executadas | Peso no desvio total | Verbas não executadas | Peso no desvio total | Verbas não executadas | Peso no desvio total |
| 05 - Rendimentos da Propriedade | 15 977 | 1% | 96 100 | 2% | 1 573 036 | 40% |
| 08 - Outras Receitas Correntes | 2 358 795 | 77% | 3 517 896 | 79% | 1 699 967 | 43% |
| 13 - Outras receitas de capital | 1 000 | 0% | 650 741 | 15% | 418 262 | 11% |
| Total das rubricas | 2 375 772 | 77% | 4 264 737 | 96% | 3 691 266 | 93% |
| Desvio no orçamento total | 3 081 649 | | 4 440 955 | | 3 965 677 | |

Fonte: Documentos de prestação de contas do MM

Persistiu, no período analisado, o empolamento na previsão das receitas orçamentais, o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL.

2.2.1.3. Os desvios registados na execução da receita orçamental prevista permitiam a seguinte situação quanto à previsão de despesas:

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

Un: euro

| RUBRICAS | EXERCÍCIOS | | | % DE COBERTURA DA DESPESA PREVISTA (1/2)*100 | | |
|---|--------------------|--------------------|--------------------|--|------|------|
| | 2014 | 2015 | 2016 | 2014 | 2015 | 2016 |
| 1 - Receita total efetivamente disponível | 4 921 037 | 5 234 371 | 5 484 546 | 59% | 54% | 58% |
| 2 - Despesa orçamental prevista | 8 297 980 | 9 770 790 | 9 420 525 | | | |
| Diferença (1-2) | - 3 376 943 | - 4 536 419 | - 3 935 979 | | | |

Fonte: Documentos previsionais e de prestação de contas do MM

Através do empolamento na previsão das receitas orçamentais de 2014 a 2016, o MM criou a possibilidade de realização e/ou existência de despesas de valor considerável, para o pagamento das quais não existiam, de facto, disponibilidades financeiras, potenciando assim uma gestão orçamental inadequada. O risco que decorria da prática descrita cresceu no triénio e correspondia em 2016, a 3,9 M€, cerca de 72% da receita efetivamente disponível.

No âmbito do *follow-up* ao Relatório n.º 2048/2014, importa salientar que diminuiu o risco ao nível da execução dos orçamentos, uma vez que, em 2012, a possibilidade de realização de despesas sem efetivos meios de pagamento, era de 5,4 M€.

2.2.1.4. Nos anos de 2015 e 2016, o comportamento do MM em termos da regra do equilíbrio orçamental prevista no art.º 40º do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI), foi o seguinte:

Figura 6 – Equilíbrio orçamental

Un: euro

| DESCRIÇÃO | | CONTROLO DO CUMPRIMENTO DA REGRA DE EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL | | | |
|-----------|--|---|--|--|--|
| | | 2015 | | 2016 | |
| | | Prestação de contas | Orçamento inicial | Orçamento final | Prestação de contas |
| Resultado | Montante (saldo corrente - despesas correntes) | - 750 339,49 | - 220 744,70 | - 220 744,70 | - 568 924,25 |
| | Percentagem [(receitas correntes brutas / (despesas correntes + amortização média de EMLP))] | 86,7% | 97% | 97% | 90% |
| Conclusão | Órça anual | Violação da regra do equilíbrio orçamental | Desvio suscetível de ser colmatado no ano seguinte | Desvio suscetível de ser colmatado no ano seguinte | Violação da regra do equilíbrio orçamental |

Fonte: Documentos previsionais e de prestação de contas do MM

Quer em termos previsionais, quer ao nível da respetiva prestação de contas, a receita corrente bruta cobrada foi inferior à despesa paga da mesma natureza acrescida das amortizações médias dos EMLP, o que evidencia o incumprimento da mencionada regra do equilíbrio orçamental.

Em sede de contraditório, o MM afirma que, embora não tenha cumprido a imposição legal do RFALEI, o desvio não ocorreu de forma que não possa ser compensado, pois as percentagens estão próximas dos limites legais permitidos.

Acrescenta que o integral cumprimento dos acordos de pagamento com a [REDACTED] no período de 5 anos é suscetível de romper este equilíbrio, não devendo ser imputadas responsabilidades ao executivo municipal num quadro em que o desequilíbrio não é gerado por nova despesa mas sim pelo pagamento de dívida que tem como objetivo solver as contas do Município.

A informação prestada pelo MM no âmbito do contraditório apenas procura justificar a situação, não pondo em causa as asserções do projeto de relatório, pelo que se mantém a posição da IGF.

Anexos 12 e 13

A violação desta regra é suscetível, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira (cfr. al. b), n.º 1, art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08 (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas - LOPTC).

Contudo, atendendo às competências do Tribunal de Contas (TC) em matéria de verificação de contas e de efetivação de responsabilidades financeiras (als. d), e e), n.º 1, art.º 5º da LOPTC), aquele Tribunal está na posse de todos os elementos que espelham a situação descrita e que permitem a sua apreciação e eventual valorização em sede de responsabilidade financeira.

Ainda que tal não se tivesse verificado, a alteração introduzida pelo art.º 248º da Lei n.º 42/2016, de 28/12, no art.º 61º, n.º 2, da LOPTC, passou a consagrar que a responsabilidade financeira "(...) prevista no número anterior recai sobre (...) os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, nos termos e condições fixadas para a responsabilidade civil e criminal nos n.ºs 1 a 3 do art.º 36º do Decreto n.º 22257, de 25 de fevereiro de 1933."¹³

¹³ Em que se prevê que: "São civil e criminalmente responsáveis por todos os atos que praticarem, ordenarem, autorizarem, ou sancionarem, referentes a liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessões contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar um dano para o Estado.", acrescentando-se nos seus n.ºs 1 e 2, respetivamente, que "Os ministros que não tenham ouvido as

Desta alteração resulta que os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais só podem agora ser responsabilizados se não ouvirem as “estações competentes” ou se, quando esclarecidos de acordo com a lei, adotarem solução diferente, ou seja, à eventual responsabilidade financeira daqueles eleitos locais foram adicionados novos requisitos que conformam a referida responsabilização de uma forma diferente e que restringem “(...) a extensão do âmbito dos factos financeiramente puníveis.”¹⁴

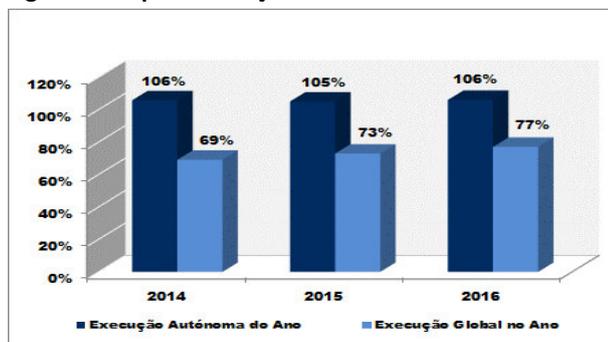
Na sequência da referida alteração, a jurisprudência do TC tem sido consistente¹⁵ no sentido de que não estando a exigência de tais elementos/requisitos da responsabilidade financeira dos responsáveis autárquicos prevista na ocasião da prática dos factos (anteriores a 01/01/2017), não podem agora tais condutas ser puníveis atendendo ao disposto no art.º 2º, n.º 2, do Código Penal, aplicável por força do art.º 67º, n.º 4, da LOPTC.

Afirma-se, aliás, expressamente, que as condutas, anteriores à entrada em vigor da alteração a que aludimos (01/01/2017), que “(...), no momento em que foram praticadas (...) eram infrações financeiras puníveis, deixaram de o ser (...)”, pois a referida alteração, “(...) estabelece condições objetivas de punibilidade que à data, não existiam.”, acrescentando-se, ainda, que “(...) a consequência tenha que ser a do não sancionamento de todas as condutas praticadas (...) antes (...)” da data indicada.

Face ao exposto, não se justifica a realização de qualquer outra diligência.

2.2.1.5. No que respeita à verificação do cumprimento do princípio do equilíbrio orçamental numa perspetiva substancial¹⁶, os resultados foram os seguintes:

Figura 7 – Equilíbrio orçamental em sentido substancial



Fonte: Documentos previsionais e de prestação de contas do MM

Anexos 1 e 5

estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adotado resolução diferente;” e “Os funcionários que nas suas informações para os Ministros não esclareçam os assuntos da sua competência em harmonia com a Lei.”

¹⁴ Acórdão n.º 7/2017 – 3ª Secção – PL.

¹⁵ Ainda que com uma classificação e enquadramento divergente destes novos elementos, pois, por exemplo, no Acórdão n.º 7/2017 – 3ª Secção – PL, são considerados condições objetivas de punibilidade e, no Acórdão n.º 5/2017.29.MAR – 3ª SECÇÃO – PL, requisitos constitutivos da responsabilidade financeira, ou seja, um elemento típico constitutivo da responsabilidade financeira para os responsáveis autárquicos a que aludimos.

¹⁶ Isto é, entrando também em consideração, entre outros aspetos, com a receita disponível e a despesa realizada e faturada, mas ainda não paga, bem como com os direitos refletidos contabilisticamente e ainda não arrecadados no final do exercício, mas com reduzido ou sem risco de cobrança.

O MM respeitou, no triénio 2014/2016, o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial, atendendo à execução autónoma do ano, resultado da contenção na realização de despesas nesses anos.

No que se refere à execução global, o incumprimento verificado demonstra que a receita global desses exercícios foi insuficiente para cobrir a despesa faturada ou equivalente (paga e não paga).

A situação descrita não revela evolução positiva face ao referido no Relatório n.º 2048/2014 da IGF, uma vez que persiste a situação identificada em 2012, ano em que a gestão financeira do MM evidenciava a realização e/ou existência de despesas acima da sua efetiva capacidade para fazer face aos compromissos assumidos.

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

Figura 8 - Vinculação orçamental¹⁷

Un: euro

| DESCRIÇÃO | EXECUÇÃO | | |
|---|--|--------------------|------------------|
| | 2014 | 2015 | 2016 |
| 1 - Despesas de caráter regular, rígido e vinculado | 3 615 634 | 3 543 796 | 3 532 719 |
| 2 - Outras dívidas a terceiros de CP transitada do ano anterior | 2 188 235 | 2 102 219 | 1 970 916 |
| 3 - Compromissos já assumidos | No final do exercício anterior e ainda não faturados | 0 | 71 487 |
| | Para o exercício no final do anterior (contas 04 e 05) | 1 442 816 | 1 427 900 |
| 4 - TOTAL (1+2+3) | 7 246 685 | 7 145 403 | 5 831 243 |
| 5 - Disponibilidades orçamentais | 4 921 037 | 5 234 371 | 5 484 546 |
| 6 - Diferença (5-4) | - 2 325 648 | - 1 911 032 | - 346 697 |
| 7 - Percentagem da receita não vinculada (6/5*100) | -47,3 | -36,5 | -6,3 |

Fonte: Documentos contabilísticos e de prestação de contas do MM

Anexos 4 e 5

Constata-se uma evolução positiva no valor global das receitas orçamentais que se encontrava já comprometido, face a um conjunto de despesas certas¹⁸, que se repetem em todos os exercícios e que apresentam um elevado grau de inflexibilidade, embora as receitas continuem a ser insuficientes para fazer face a despesas desta natureza.

Resulta, assim, que a Autarquia ainda não dispõe de margem de atuação ao nível da gestão financeira, designadamente para fazer face às demais despesas municipais que, à partida, não se encontram já vinculadas.

No âmbito do *follow-up* às recomendações da anterior auditoria, importa registar a evolução favorável face a 2012 (a receita não vinculada era de -48,8%), apesar de os resultados do triénio 2014/2016 estarem influenciados pela utilização do empréstimo contraído ao abrigo do PAEL.

¹⁷ Cfr. Anexo 1 - objetivos e metodologia.

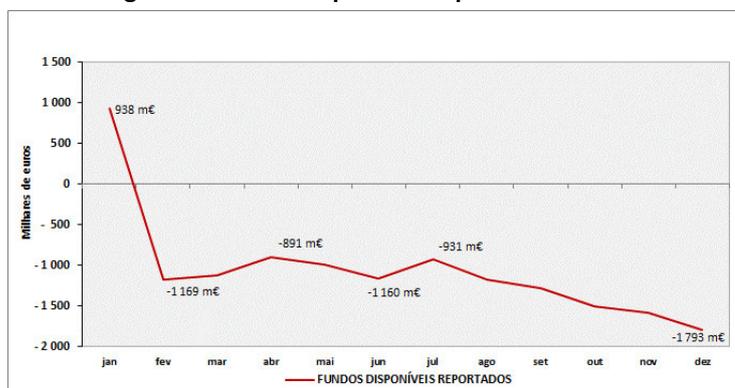
¹⁸ Saliente-se que não consideramos para esta análise todo o tipo de despesa municipal com as características descritas.

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

Em 2016, o MM cumpriu, dentro do prazo legalmente definido¹⁹, a obrigação de prestação periódica de informação prevista na Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA)²⁰ à Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL).

De acordo com os dados reportados, em 2016, os fundos disponíveis (FD), com exceção do mês de janeiro, apresentaram sempre valores negativos, conforme evidenciado no gráfico seguinte:

Figura 9 - Fundos disponíveis reportados no SIAL



Fonte: SIAL, em 15/03/2017

Assim, foram assumidos compromissos sem que existissem fundos para o efeito, situação confirmada também pelo controlo expedito e de carácter genérico que efetuámos, conforme decorre da figura seguinte:

Figura 10 - Compromissos assumidos mensalmente sem FD em 2016

Un: euro

| MÊS | FD ajustados do impacto dos ATFD | Assumidos no mês | COMPROMISSOS LÍQUIDOS | | |
|--------------|----------------------------------|------------------|-----------------------|------------------|------------------|
| | | | Assumidos sem FD | | |
| | | | No cálculo | Ao longo do mês | Total |
| (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6)=(4)+(5) |
| janeiro | 938 139 | 2 380 997 | 0 | 1 442 858 | 1 442 858 |
| fevereiro | - 1 169 039 | 353 094 | 186 173 | 353 094 | 539 267 |
| março | - 1 122 155 | 1 096 529 | 156 163 | 1 096 529 | 1 252 691 |
| abril | - 891 408 | 295 935 | 120 822 | 295 935 | 416 757 |
| maio | - 985 437 | 552 893 | 112 364 | 552 893 | 665 257 |
| junho | - 1 159 801 | 235 233 | 116 404 | 235 233 | 351 637 |
| julho | - 930 697 | 261 583 | 183 211 | 261 583 | 444 795 |
| agosto | - 1 178 773 | 279 307 | 0 | 279 307 | 279 307 |
| setembro | - 1 284 788 | 244 975 | 0 | 244 975 | 244 975 |
| outubro | - 1 508 615 | 260 503 | 0 | 260 503 | 260 503 |
| novembro | - 1 581 610 | 221 000 | 0 | 221 000 | 221 000 |
| dezembro | - 1 793 358 | - 94 513 | 0 | 0 | 0 |
| Total | | | 875 138 | 5 243 910 | 6 119 048 |

Fonte: Sistema de informação contabilística do MM e SIAL, em 15/03/2017

Anexo 6

¹⁹ Até ao 10.º dia útil e ao dia 10 do mês seguinte de acordo com o disposto nos DL de execução orçamental de 2015 (al. c), n.º 1, art.º 60.º do DL n.º 36/2015, de 09/03) e 2016 (n.º 1, art.º 63.º, do DL n.º 18/2016, de 13/04).

²⁰ Lei n.º 8/2012, de 21/02, tendo sido estabelecidos no DL n.º 127/2012, de 21/05, os procedimentos necessários à sua aplicação e à operacionalização da prestação de informação.

A análise efetuada teve subjacente os seguintes pressupostos:

- ✓ Os FD correspondem aos apurados no momento do respetivo cálculo, acrescidos das correções da IGF mencionadas anteriormente;
- ✓ Os compromissos assumidos em cada mês são apurados através da diferença entre o montante total considerado em dois períodos de reporte consecutivos, ainda que corrigido, o último deles, dos incluídos, neste contexto, pela primeira vez, no momento do próprio cálculo dos FD²¹.

Juntamos, a título exemplificativo, excertos dos mapas de compromissos para os períodos de fevereiro, julho e novembro e alguns comprovativos das cativações nesses meses, que evidenciam a ocorrência da situação descrita.

Anexo 7

Em sede de contraditório, o MM confirma a assunção de compromissos com FD negativos, os quais, no entanto, não resultaram de investimentos mas dizem respeito ao cumprimento de serviços públicos essenciais que o MM não pode deixar de suportar, nomeadamente refeições escolares, reparação da rede de água e de viaturas. Refere, ainda, que a assunção destes compromissos sem FD não aumentou o seu endividamento, nem os PA, que têm vindo a reduzir. Saliente-se que a informação prestada em sede de contraditório apenas procura justificar a situação, não contrariando as asserções da IGF quanto à assunção de compromissos sem fundos disponíveis.

Anexos 12 e 13

Mostra-se, por isso, violado o disposto no n.º 1 do art.º 5º da LCPA (bem como o n.º 2 do art.º 7º do DL n.º 127/2012, de 21/06), sendo esta situação suscetível, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira sancionatória, de harmonia com o previsto no n.º 1 do art.º 11º da LCPA e na al. b), n.º 1 do art.º 65º da LOPTC, imputável [REDACTED] no mandato 2013-2017, a quem, atendendo às funções que exercia²² e detendo o pelouro financeiro da Autarquia²³, competia garantir o cumprimento da LCPA e, assim, em especial, prevenir a ocorrência das situações descritas.

Importa ter em consideração, no entanto, a alteração introduzida pelo art.º 248º da Lei n.º 42/2016, de 28/12, no art.º 61º, n.º 2, da LOPTC, que passou a consagrar que a responsabilidade financeira “(...) prevista no número anterior recai sobre (...) os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, nos termos e condições fixadas para a responsabilidade civil e criminal nos n.ºs 1 a 3 do art.º 36º do Decreto n.º 22257, de 25 de fevereiro de 1933.”²⁴

²¹ Pois respeitam, em regra, a compromissos de despesas de caráter regular e permanente relativas ao segundo mês seguinte ao do reporte, que, por isso, não devem influenciar, em termos da metodologia adotada no apuramento efetuado, os compromissos assumidos no mês anterior ao do reporte.

²² Cfr. al. b), n.º 1 do art.º 35º do Anexo I, à Lei n.º 75/2013, de 12/09.

²³ Despacho n.º 7/2014, de 17/02, da Presidente da Câmara Municipal.

²⁴ Em que se prevê que: “São civil e criminalmente responsáveis por todos os atos que praticarem, ordenarem, autorizarem, ou sancionarem, referentes a liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessões contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar um dano para o Estado.”, acrescentando-se nos seus n.ºs 1 e 2, respetivamente, que “Os ministros que não tenham ouvido as

Desta alteração resulta que os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais só podem agora ser responsabilizados se não ouvirem as “estações competentes” ou se, quando esclarecidos de acordo com a lei, adotarem solução diferente, ou seja, à eventual responsabilidade financeira daqueles eleitos locais foram adicionados novos requisitos que conformam a referida responsabilização de uma forma diferente e que restringem “(...) a extensão do âmbito dos factos financeiramente puníveis.”²⁵

Na sequência da referida alteração, a jurisprudência do TC tem sido consistente²⁶ no sentido de que não estando a exigência de tais elementos/requisitos da responsabilidade financeira dos responsáveis autárquicos prevista na ocasião da prática dos factos (anteriores a 01/01/2017), não podem agora tais condutas ser puníveis atendendo ao disposto no art.º 2º, n.º 2, do Código Penal, aplicável por força do art.º 67º, n.º 4, da LOPTC.

Afirma-se, aliás, expressamente, que as condutas, anteriores à entrada em vigor da alteração a que aludimos (01/01/2017), que “(...) no momento em que foram praticadas (...) eram infrações financeiras puníveis, deixaram de o ser (...)”, pois a referida alteração, “(...) estabelece condições objetivas de punibilidade que à data, não existiam.”, acrescentando-se, ainda, que “(...) a consequência tenha que ser a do não sancionamento de todas as condutas praticadas (...) antes (...)” da data indicada.

Face ao exposto, não se justifica a realização de qualquer diligência adicional sobre esta matéria.

2.2.3. Dívida municipal e apreciação da situação financeira no triénio de 2014/2016

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

Figura 11 – Composição e evolução da dívida corrigida pela IGF

Un: euro

| DESCRIÇÃO | | EXERCÍCIOS | | | VARIACÃO 2014/2016 | |
|----------------------------|--------------------|------------|-----------|-----------|--------------------|--------|
| | | 2014 | 2015 | 2016 | Montante | % |
| Dívida financeira | EMLP | 7 503 202 | 7 189 321 | 6 806 023 | - 697 179 | -9,3% |
| | ECP | 0 | 0 | 0 | 0 | - |
| | Locação financeira | 0 | 0 | 0 | 0 | - |
| | Subtotal | 7 503 202 | 7 189 321 | 6 806 023 | - 697 179 | -9,3% |
| Outras dívidas a terceiros | FAM | 262 416 | 224 928 | 187 440 | - 74 976 | -28,6% |
| | Outras | 2 197 683 | 1 970 916 | 1 834 240 | - 363 443 | -16,5% |
| | Subtotal | 2 460 099 | 2 195 844 | 2 021 680 | - 438 419 | -17,8% |
| Total geral | | 9 963 301 | 9 385 165 | 8 827 703 | - 1 135 598 | -11,4% |
| Total parcial (exceto FAM) | | 9 700 885 | 9 160 237 | 8 640 263 | - 1 060 622 | -10,9% |

Fonte: Documentos de prestação de contas do MM

Anexos 3 e 8

estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adotado resolução diferente;” e “Os funcionários que nas suas informações para os Ministros não esclareçam os assuntos da sua competência em harmonia com a Lei.”

²⁵ Acórdão n.º 7/2017 – 3ª Secção – PL.

²⁶ Ainda que com uma classificação e enquadramento divergente destes novos elementos, pois, por exemplo, no Acórdão n.º 7/2017 – 3ª Secção – PL, são considerados condições objetivas de punibilidade e, no Acórdão n.º 5/2017.29.MAR – 3ª SECÇÃO – PL, requisitos constitutivos da responsabilidade financeira, ou seja, um elemento típico constitutivo da responsabilidade financeira para os responsáveis autárquicos a que aludimos.

A dívida global registou uma evolução positiva, diminuindo cerca de 1,1 M€ (- 11,4%), tendo passado para 8,8 M€, em resultado, em especial, do decréscimo de 697 milhares de euros da dívida financeira (EMLP) e da redução de 438 milhares de euros das “outras dívidas a terceiros”²⁷, que superaram o efeito contrário motivado pelo reconhecimento, nos exercícios de 2014 a 2016, da dívida relativa à subscrição das unidades de participação no FAM (262 milhares de euros, 225 milhares de euros e 187 milhares de euros, respetivamente).

Em sede de contraditório, o MM refere que a diminuição da dívida demonstra o esforço que tem sido efetuado pelo atual executivo que tem também tentado renegociar as dívidas com os seus maiores credores, nomeadamente a [REDACTED] por forma a reduzir ainda mais o impacto da dívida no seu orçamento.

Anexos 12 e 13

Face a 2012 (Relatório n.º 2048/2014), a dívida municipal diminuiu cerca de 1,6 M€ (excluindo a participação no FAM).

Por sua vez, a taxa de cobertura da dívida municipal pela receita total disponível foi, em 2016, de 63,48% (que, no entanto, reduz para 62,13% caso se considere a dívida ao FAM), o que evidencia que não bastaria a totalidade da receita disponível para solver a dívida municipal, situação, aliás, já identificada no Relatório n.º 2048/2014, sendo de salientar ainda, que:

- a) A dívida municipal *per capita* é de 3 295 € ou, caso se considere a dívida ao FAM, 3 367 €;
- b) O período de recuperação da dívida municipal²⁸, tendo em conta as receitas próprias regulares, era de 21,6 meses, resultado que se agrava para 62,8 meses caso se expurgue ao valor dessas receitas o das despesas rígidas e vinculadas (22,1 ou 64,2 meses, considerando a dívida ao FAM).

Anexo 9 (indicadores orçamentais 5, 5A, 7, 7A, 8, 8A, 11 e 11A)

Em sede de *follow-up*, importa destacar que o período de recuperação da dívida total diminuiu (2012: 30 meses), bem como a dívida municipal *per capita* (2012: 3 863 €).

O peso da dívida de MLP na dívida total evidenciou um crescimento de 1,2 pp, passando para 78,8%, em resultado do efeito simultâneo da diminuição da dívida total e do reconhecimento da dívida relativa à subscrição do FAM, na componente de MLP.

Anexo 8

2.2.3.2. O MM apresentou, em 2016, uma situação financeira de CP negativa e desequilibrada, destacando-se a sua incapacidade para fazer face, atempadamente, ao pagamento das dívidas perante terceiros, como se evidencia a seguir.

²⁷ A variação destas componentes da dívida resultou, em parte, da utilização do capital do EMLP/PAEL, com a consequente transformação, em 2013 e 2014, de 1,2 M€ de “outras dívidas a terceiros” de CP em dívida financeira de MLP.

²⁸ Resulta da estimativa do número de anos em que a Autarquia é capaz de pagar as suas dívidas com base num conjunto de receitas próprias regulares, abatidas ou não de algumas despesas rígidas e vinculadas (pessoal, juros de EMLP e locação financeira), admitindo alguma estabilidade nas grandezas consideradas.

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

Figura 12 – Saldos reais de operações orçamentais

Un: euro

| DESCRIÇÃO | 2014 | 2015 | 2016 |
|--|--------------------|--------------------|--------------------|
| 1 - Saldo final de operações orçamentais | - 95 464 | 29 698 | 203 478 |
| 2 - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP (exceto OT) | 2 197 683 | 1 970 916 | 1 834 240 |
| Diferença (1-2) | - 2 293 147 | - 1 941 218 | - 1 630 763 |

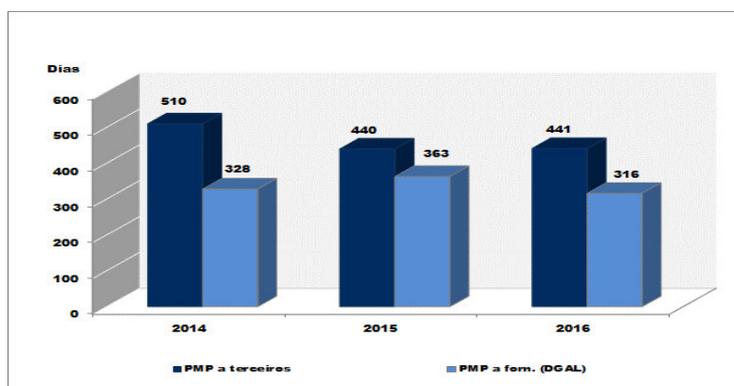
Fonte: Documentos de prestação de contas do MM

Anexos 3 e 8

Manteve-se a situação já descrita no relatório anterior da IGF, pois o MM apresentou, no período em análise, saldos reais negativos de operações orçamentais (que passaram de –2,3 M€ para –1,6 M€), o que evidencia e confirma a sua incapacidade para efetuar o pagamento das “outras dívidas a terceiros” de CP, apesar da melhoria verificada.

Os prazos médios de pagamento (PMP) a terceiros (IGF)²⁹ e a fornecedores (DGAL)³⁰ evoluíram, no triénio, da seguinte forma:

Figura 13 – Prazos médios de pagamento



Fonte: Documentos de prestação de contas do MM e SIIAL, em 22/05/2017

Anexo 9 (Informação patrimonial, indicadores 4 a 6)

Os PMP a terceiros e a fornecedores diminuíram (respetivamente, 109 e 12 dias), situando-se em 441 e 316 dias³¹, pelo que, não obstante a evolução positiva verificada (que decorreu também da utilização do EMLP do PAEL), os PMP referidos ultrapassam largamente os prazos legalmente previstos³².

²⁹ A IGF efetua o apuramento do PMP a terceiros (e não apenas a fornecedores/empreiteiros) com base numa metodologia distinta da que decorre da Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 34/2008, publicada no DR, I Série, de 22/02.

³⁰ Calculado com base na RCM referida na nota anterior, após a alteração introduzida pelo Despacho n.º 9870/2009, de 06/04 do Ministro de Estado e das Finanças, publicado no DR, II Série, de 13/04.

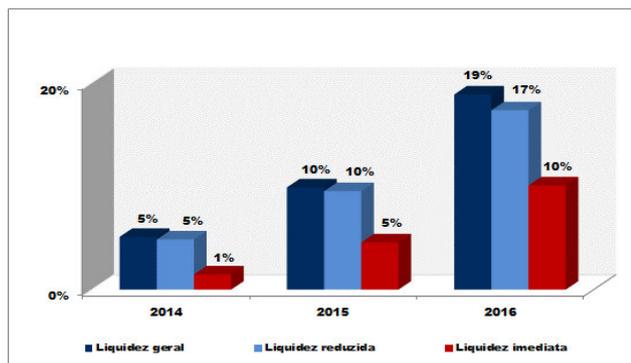
³¹ De acordo com os dados do SIIAL, em 03/05/2017.

³² No Código dos Contratos Públicos (aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29/01, com as alterações posteriores) prevê-se, nos seus art.ºs 299º e 299º-A, um prazo geral de pagamento de 30 dias, que pode ser dilatado para 60 dias por acordo entre as partes,

Apesar disso, verificou-se uma melhoria face aos valores obtidos em 2012, em que os PMP a terceiros e a fornecedores eram, respetivamente, de 599 e 343 dias.

Da análise à situação financeira de CP da Autarquia resulta o seguinte, quanto aos indicadores de liquidez³³:

Figura 14 – Indicadores de liquidez



Fonte: Documentos contabilísticos e de prestação de contas do MM

Anexo 9 (Informação patrimonial, indicadores 1 a 3)

Todos os indicadores de liquidez registaram uma evolução positiva, todavia muito aquém dos parâmetros de referência para uma situação de equilíbrio financeiro de CP (2016: 19%, 17% e 10%), o que evidencia, por um lado, o incumprimento da regra do equilíbrio mínimo³⁴ e, por outro lado, a incapacidade do MM para solver os seus compromissos de forma tempestiva.

De facto, não existe, em qualquer dos exercícios, ajustamento entre as dívidas de CP e as correspondentes disponibilidades do ativo, situação que impede a Autarquia de cumprir atempadamente os compromissos dessa natureza.

Importa, por fim, salientar que o desequilíbrio financeiro de CP levou a que os credores da Autarquia tenham liquidado juros de mora, conforme figura seguinte:

com base em motivos atendíveis e justificados face às circunstâncias concretas (*cfr.*, também, sobre esta matéria o disposto no DL n.º 62/2013, de 10/05).

³³ Que se destinam a medir a capacidade da entidade para solver atempadamente os seus compromissos de CP.

³⁴ 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 – Juros de mora cobrados pelos fornecedores

Un: euro

| EXERCÍCIOS | VALORES REFLETIDOS CONTABILISTICAMENTE | | | VALORES FATURADOS E OMITIDOS NA CONTABILIDADE | VALORES TOTAIS EM DÉVIDA NO FINAL DO EXERCÍCIO | |
|--------------------|--|----------|---------------------------------------|---|--|----------|
| | JUROS PAGOS | | JUROS EM DÉVIDA NO FINAL DO EXERCÍCIO | | Montante | Variação |
| | No ano | Variação | | | | |
| 2014 | 63 914,14 | | 114 175,13 | 0,00 | 114 175,13 | |
| 2015 | 50 296,75 | -21% | 150 984,55 | 0,00 | 150 984,55 | 32% |
| 2016 | 80 255,51 | 60% | 168 114,43 | 0,00 | 168 114,43 | 11% |
| TOTAL | 194 466,40 | | | | | |
| VARIAÇÃO 2014/2016 | 16 341,37 | 26% | | | 53 939,30 | 47% |

Fonte: Documentos contabilísticos e de prestação de contas do MM

Com efeito, no período de 2014/2016, o MM pagou 194 milhares de euros de juros de mora, existindo, no final de 2016, um valor de 168 milhares de euros ainda em dívida.

2.2.4. Celebração de acordo de pagamento com fornecedor

O MM celebrou um acordo, ao abrigo do processo negocial de acesso ao FAM³⁵, diretamente com o fornecedor [REDACTED], em 27/11/2015, destinado ao pagamento de uma dívida (que importava, nessa data, em 1 306 121,95 €, acrescida de juros financeiros sobre o capital, no valor de 173 600,57 €), por um prazo de dez anos, tendo transitado, ainda em dívida, no final de 2016, o montante de 1 153 741,06 €.

A celebração do mencionado acordo revelou-se extemporânea, uma vez que a Assembleia Municipal (AM), na sessão de 27/12/2016, rejeitou a proposta de adesão ao FAM.

Deste modo, aquele acordo passou a violar, no que diz respeito ao prazo, o disposto no n.º 1, do art.º 89º da Lei n.º 82-B/2014, de 31/12, que prevê que *“As autarquias locais que tenham dívidas vencidas às entidades gestoras dos sistemas multimunicipais de abastecimento de água, saneamento ou resíduos urbanos ou de parcerias entre o Estado e as autarquias locais, nos termos previstos no Decreto-Lei n.º 90/2009, de 9 de abril, devem apresentar um plano para a sua regularização com vista à celebração de um acordo de pagamento que não exceda um prazo superior a cinco anos”*.

Todavia, à data de realização da auditoria (2017), a execução do acordo estava ainda dentro do limite temporal acima fixado, encontrando-se a Autarquia em fase de negociação dos novos termos com a empresa, tendo informado, no âmbito do contraditório, que apresentou um plano de regularização da dívida a 14 anos para propor ao [REDACTED] o qual, informalmente, já o aceitou.

Este acordo está a ser renegociado ao abrigo do n.º 1 do art. 83.º do OE 2018, que prevê um prazo de pagamento não superior a 25 anos, pelo que não se justifica a realização de diligências adicionais pela

³⁵ N.º 2, do art.º 39.º da Lei n.º 53/2014, de 25/08 (Regime Jurídico da Recuperação Financeira Municipal).

IGF.

No exercício do contraditório, o MM destacou que tem vindo a estabelecer sucessivos acordos de pagamento das suas dívidas, nomeadamente quanto à dívida resultante do abastecimento de água, contudo, os diversos OE não têm dado a possibilidade de se celebrar um acordo de pagamento sustentável e viável para o MM.

Face às informações prestadas pelo MM no âmbito do contraditório, considera-se que o acordo celebrado com o Grupo [REDACTED] deve ser objeto de especial acompanhamento em sede de *follow-up*.

Anexos 12 e 13

2.3. Mecanismos de recuperação financeira e de alerta precoce

No final de 2016, face aos parâmetros estabelecidos no RFALEI, a situação do MM, em termos de alerta precoce³⁶, era a seguinte:

Figura 16 – Mecanismos de alerta precoce

| INDICADORES | | | SITUAÇÃO FINAL DE 2016 | ALERTA PRECOCE (Padrões legais de referência) |
|-------------|--|------|------------------------|---|
| 1 | Dívida total (DT) de operações orçamentais no final de 2016 (Município + entidades relevantes) | | 1,90 | [1 ; 1,5 [(art. 56º, n.º 1) |
| | Média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores a 2016 | | | => 1,5 (art. 56º, n.º 2) X |
| 2 | Taxa de execução da receita orçamental | 2015 | 54% | < 85% (art. 56º, n.º 3) X |
| | | 2016 | 58% | |

Fonte: Documentos de prestação de contas do MM e SIAL, em 11/05/2017

De acordo com as condições legalmente previstas, a situação financeira do MM justificava a emissão de um alerta por parte da DGAL, junto dos membros do governo responsáveis pelas áreas das finanças e das autarquias locais, bem como dos presidentes dos órgãos executivo e deliberativo do Município e, ainda, do Banco de Portugal.

A DGAL promoveu o conhecimento da situação³⁷ prevista no n.º 3, art.º 56º do RFALEI (execução da receita inferior a 85% durante dois anos consecutivos) aos destinatários identificados, conforme decorre, igualmente, do *output* do SIAL designado “Ficha do Município”.

Quanto aos mecanismos de recuperação financeira previstos no RFALEI³⁸, atendendo aos parâmetros legalmente estabelecidos, a situação do MM no final de 2016 era a seguinte:

³⁶ Cfr. art.º 56º do RFALEI.

³⁷ Informação técnica n.º I-000945.2017/DCAF, de 12/06/2017, com despacho do Secretário de Estado das Autarquias Locais, de 23/06/2017.

³⁸ Cfr. art.º 57.º a 64º do RFALEI e Lei n.º 53/2014, de 25/08.

Figura 17 – Saneamento e recuperação financeira

| INDICADORES | SITUAÇÃO FINAL DE 2016 | MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA (Padrões legais de referência) | |
|--|------------------------|--|----------------------------------|
| | | Saneamento financeiro | Recuperação financeira municipal |
| 1 DT - Stock de EMLP (ambos no final de 2016) (Município + entidades relevantes) Média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores a 2016 | 0,44 | > 0,75 (art. 58º, nº 1, b)) | |
| 2 Divida total (DT) de operações orçamentais no final de 2016 (Município + entidades relevantes) Média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores a 2016 | 1,90 | [1; 1,5] (art. 58º, n.º 2) 1,5; 2,25 [X (art. 58º, n.º 1, a)) [2,25 ; 3] (art. 58º, n.º 3) | > 3 (art. 61º, n.º 2) |

Fonte: Documentos de prestação de contas do MM e SIIAL, em 11/05/2017

O MM deve contrair empréstimo para saneamento financeiro, apesar de não se encontrar numa situação de rutura financeira que o obrigue a recorrer ao mecanismo de recuperação financeira legalmente previsto (FAM).

No exercício do contraditório, o MM afirmou que o nível de endividamento da Autarquia não obriga a que se recorra ao FAM, mas, consciente da situação financeira, a Senhora Presidente da Câmara Municipal reconhece a necessidade de nova candidatura ao FAM, em virtude de a anterior não ter sido aprovada pela AM.

Anexos 12 e 13

2.4. Controlo interno, procedimentos contabilísticos e PGRIC

2.4.1. O MM aprovou e tem em vigor:

- Uma Norma de Controlo Interno (NCI)³⁹, que contempla um conjunto de regras definidoras das políticas, métodos e procedimentos de controlo, em especial, quanto à área económico-financeira, a carecer de atualização;
- Um PGRIC⁴⁰, que foi enviado às entidades previstas na Recomendação n.º 1/2009⁴¹ do Conselho de Prevenção da Corrupção, mas que não se encontra ajustado à atual estrutura dos serviços da Autarquia⁴².

2.4.2. Do trabalho de campo efetuado⁴³ resultaram algumas fragilidades ao nível do sistema de controlo interno e dos procedimentos contabilísticos, bem como do PGRIC, de que salientamos as seguintes:

- Não existe um departamento específico ou pessoa(s) responsável(eis) pela função de controlo interno;
- A NCI não foi atualizada na perspetiva do cumprimento dos objetivos subjacentes à adesão ao

³⁹ Aprovada pela Câmara Municipal em 16/12/2002.

⁴⁰ Aprovado pela Câmara Municipal em 04/01/2010.

⁴¹ Publicada no DR, 2ª Série, em 22/07.

⁴² Publicada no DR, 2ª série, n.º 214, de 05/11/2014.

⁴³ Em especial através da utilização de questionários e da realização de testes de conformidade e substantivos.

- PAEL e definidos no respetivo PAF;
- c) Não são constituídas provisões para riscos e encargos nos termos do POCAL, embora, de acordo com o MM, seja efetuada uma análise das situações que poderiam levar à sua constituição;
 - d) Mecanismos de controlo das existências em armazém pouco eficazes;
 - e) O orçamento de 2016 não inclui a identificação e descrição das responsabilidades contingentes, nem foi inserido num quadro plurianual de programação orçamental, nos termos do RFALEI;
 - f) Não são acauteladas no PGRCIC diversas situações de risco, nomeadamente:
 - ✓ Uso de veículos e de outras coisas móveis de valor apreciável, designadamente, telemóveis, para fins alheios aqueles a que se destinam;
 - ✓ Transferência indevida de verbas para entidades externas;
 - ✓ Violação de regras urbanísticas e de licenciamento;
 - ✓ Conflito de interesses, motivado por participação em processo (licenciamento, contratação ou acumulação de funções privadas pelos trabalhadores do Município);
 - g) Falta de mecanismos consistentes de monitorização e de atualização do PGRCIC.

Anexo 10

Acresce que algumas destas insuficiências já tinham sido identificadas na anterior auditoria, não tendo sido colmatadas pelo Município.

No âmbito do contraditório, o MM informou que não detém, no seu quadro de pessoal, técnicos habilitados a elaborar um PGRCIC que contemple todas as alterações legislativas e obrigações do Município, em virtude da forte redução de pessoal a que tem sido sujeito (menos 64 funcionários desde 2009) e do impedimento em fazer novas contratações.

Apesar disso, o MM conseguiu desenvolver o PGRCIC que apenas aguarda a validação final e classificação dos riscos para que seja submetido aos órgãos próprios e entre em vigor ainda durante o ano de 2018. Acresce que os responsáveis de cada área estão também identificados na versão final da primeira revisão ao PGRCIC e iniciarão as funções atribuídas pelo Plano logo que este entre em vigor.

Anexos 12 e 13

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Face ao exposto, as principais conclusões e as recomendações dirigidas à Câmara Municipal de Mourão, são as seguintes:

| 3.1. Conclusões | 3.2. Recomendações |
|---|--|
| <p>C1. O MM apresenta uma situação financeira de CP negativa e desequilibrada, destacando-se a sua incapacidade para fazer face, atempadamente, ao</p> | <p>R1. Implementação de medidas que contribuam para o restabelecimento do equilíbrio financeiro, em especial de CP, bem como para um nível de endividamento</p> |

| 3.1. Conclusões | 3.2. Recomendações |
|--|---|
| <p>pagamento das dívidas a terceiros, assim como saldos reais negativos de operações orçamentais, PMP muito acima dos valores legalmente previstos e indicadores de liquidez aquém dos parâmetros de referência para uma situação de equilíbrio financeiro de curto prazo.</p> <p>Vd. Ponto 2.2.3.2.</p> | <p>sustentável, o que pressupõe, designadamente, a otimização da cobrança das receitas municipais e a análise sistemática da despesa a realizar, salvaguardando assim o pagamento atempado das obrigações do Município.</p> |
| <p>C2. A dívida total do Município mantém-se num nível elevado, atendendo ao seu quadro financeiro global, embora tenha diminuído de 9,9 M€ para 8,8 M€.</p> <p>No entanto, a taxa de cobertura da dívida pela receita total disponível, em 2016, era de 62,13%, não bastando a totalidade da receita disponível para solver a dívida municipal.</p> <p>Em 2016, o <i>stock</i> da dívida de EMLP diminuiu cerca de 9,3% face a 2014 e a componente de “outras dívidas a terceiros” registou um decréscimo de cerca de 17,8%.</p> <p>Vd. Ponto 2.2.3.1.</p> | <p>R2. Controlo rigoroso da evolução da dívida total de operações orçamentais, tendo como objetivo alcançar níveis sustentáveis, atendendo ao quadro financeiro global da Autarquia, nomeadamente às receitas disponíveis.</p> |
| <p>C3. Na sequência da circularização das dívidas a terceiros, foram efetuadas correções no passivo exigível de 167 milhares de euros e na dívida orçamental de 95 milhares de euros.</p> <p>Vd. Ponto 2.1.1.1.</p> | <p>R3. Regularização, ao nível da informação contabilística, das variações patrimoniais incorretamente refletidas.</p> |
| <p>C4. Nos exercícios de 2015 e 2016, verificou-se o incumprimento da regra do equilíbrio orçamental prevista no RFALEI.</p> <p>Vd. Ponto 2.2.1.4.</p> | <p>R4. Execução prudente do orçamento da despesa, com base na cobrança efetiva das receitas e não apenas na sua previsão orçamental, de modo a garantir um efetivo equilíbrio orçamental.</p> |
| <p>C5. Foram identificadas fragilidades na adoção do POCAL, designadamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Não utilização integral das contas de compromissos de exercícios futuros; • Não utilização da contabilidade de custos, sobretudo para o apuramento das obras por administração direta; • Registo incompleto do património da Autarquia; • Não transferência para CP das amortizações dos | <p>R5. Reflexão integral, tanto dos encargos relativos aos exercícios seguintes como do património da Autarquia, utilização da contabilidade de custos para o apuramento dos custos das obras por administração direta e reclassificação das dívidas no balanço de acordo com o seu grau de exigibilidade.</p> |

| 3.1. Conclusões | 3.2. Recomendações |
|--|---|
| <p>EMLP que se vencem no ano seguinte;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Não reclassificação, para o MLP, das dívidas originárias de CP que não se vencem no exercício seguinte. <p>Vd. Ponto 2.1.1.2.</p> | |
| <p>C6. O MM celebrou um acordo, ao abrigo do processo negocial de acesso ao FAM, com o fornecedor ██████████, em 27/11/2015, destinado ao pagamento de uma dívida no valor de 1,5 M€, pelo prazo de dez anos.</p> <p>Em face da rejeição da proposta de adesão ao FAM, por parte da Assembleia Municipal, os termos do referido contrato passaram a violar o disposto na alínea c), n.º 7, art.º 49º do RFALEI, conjugado com o n.º 1, do art.º 89º da Lei n.º 82-B/2014, de 31/12, que estabelecia um limite máximo de 5 anos para a vigência dos acordos de regularização de dívidas.</p> <p>Todavia, em 2017, a sua execução cumpria o limite de 5 anos fixado naquela lei, encontrando-se o MM em fase de renegociação do acordo ao abrigo do art. 83.º da Lei do OE de 2018.</p> <p>Vd. Ponto 2.2.4.</p> | <p>R6. Finalização do processo de renegociação do acordo de regularização de dívida celebrado com a empresa ██████████, por forma a cumprir os prazos máximos previstos.</p> |
| <p>C7. Os fundos disponíveis reportados no SIAL apresentaram valores negativos em 2016, com exceção do mês de janeiro, e o MM manteve pagamentos em atraso, tendo sido assumidos, nesse período, compromissos sem fundos no montante de 6 M€.</p> <p>Este facto é suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos previstos na al. b), nº 1, art.º 65º da LOPTC, embora a alteração, a partir de 01/01/2017, do regime de responsabilidade financeira dos membros dos órgãos executivos das autarquias locais e a jurisprudência consistente do TC sobre esta matéria, tenham afastado qualquer sancionamento.</p> <p>Vd. Ponto 2.2.2.</p> | <p>R7. Verificação sistemática e prévia da existência de fundos disponíveis, salvo nas exceções legalmente previstas, antes do fornecimento dos bens e serviços subjacentes às despesas realizadas, pelos trabalhadores/dirigentes responsáveis, de forma a impedir a assunção de compromissos sem fundos disponíveis.</p> |

| 3.1. Conclusões | 3.2. Recomendações |
|--|---|
| <p>C8. Atendendo aos valores apresentados nos indicadores da dívida e da execução orçamental da receita, a situação financeira do MM justificava a emissão de um alerta por parte da DGAL, devendo contrair empréstimo para saneamento financeiro, mas não se encontrava numa situação de rutura financeira, que o obrigasse a aderir ao FAM.</p> <p>Vd. Ponto 2.3.</p> | <p>R8. Ponderar o recurso a um mecanismo de recuperação financeira municipal, tendo em vista a sustentabilidade futura das finanças locais do MM.</p> |
| <p>C9. O PGRCIC, além de não estar ajustado à atual estrutura dos serviços, não inclui medidas para mitigar os riscos associados a diversas áreas da Autarquia, nem prevê mecanismos de monitorização e de atualização.</p> <p>Vd. Ponto 2.4.2.</p> | <p>R9. Revisão do PGRCIC no sentido de ultrapassar as fragilidades identificadas, nomeadamente a adaptação à estrutura dos serviços em vigor e a inclusão de medidas adequadas para mitigar riscos em áreas críticas (v.g. urbanismo e licenciamento, utilização de viaturas e conflito de interesses) e mecanismos de monitorização e de atualização.</p> |
| <p>C10. Não existe um departamento específico ou pessoa(s) responsável(eis) pela função de controlo interno, a NCI não está atualizada e os mecanismos de controlo interno aplicáveis às existências são pouco eficazes.</p> <p>Vd. Pontos 2.4.1. e 2.4.2.</p> | <p>R10. Designação de um serviço ou funcionário responsável pela função de controlo interno, atualização da NCI e reforço de mecanismos destinados à salvaguarda dos bens.</p> |

Adicionalmente, consta do Anexo 11 um conjunto de conclusões e recomendações complementares, de natureza mais específica, que deverão igualmente ser objeto de adequada implementação.

4. PROPOSTAS

Em resultado do descrito, propomos:

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

4.2. O envio do presente relatório e respetivos anexos, após homologação, à Senhora Presidente da Câmara Municipal de Mourão, com menção expressa de dar conhecimento dos mesmos aos restantes membros da Câmara Municipal e de remeter cópia à Assembleia Municipal, nos termos do previsto na alínea o), do n.º 2, do art.º 35º da Lei n.º 75/2013, de 12/09.

4.3. Que a Câmara Municipal, nos termos do n.º 6 do art.º 15º do DL n.º 276/2007, de 31/07 e do art.º 22º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, dê conhecimento a esta Inspeção-Geral, no prazo de 60 dias a contar da receção deste documento, sobre o estado de implementação das recomendações efetuadas, juntando evidência documental, nos casos em que tal se justifique.

O Inspetor

JORGE MANUEL MIRANDA
DA COSTA ANTUNES
2018.07.05 11:09:34 +01'00'

Chefe de Equipa

MARIA HELENA
AMARAL FONSECA
2018.07.05 11:21:21
+01'00'

LISTA DE ANEXOS

| | |
|-----------------|--|
| Anexo 1 | Objetivos e metodologia |
| Anexo 2 | Resumo da reconciliação de terceiros |
| Anexo 3 | Evolução dos balanços no triênio 2014/2016 (corrigidos pela IGF) |
| Anexo 4 | Resumo da execução orçamental |
| Anexo 5 | Controlo do equilíbrio orçamental em sentido substancial |
| Anexo 6 | Controlo dos compromissos assumidos (incluindo FD) e do reporte da DGAL - 2016 |
| Anexo 7 | Compromissos de fevereiro, julho e novembro de 2016 |
| Anexo 8 | Evolução da dívida municipal |
| Anexo 9 | Indicadores do Município |
| Anexo 10 | Fragilidades identificadas no sistema de controlo interno |
| Anexo 11 | Conclusões e recomendações complementares |
| Anexo 12 | Contraditório do Município de Mourão |
| Anexo 13 | Análise da resposta no âmbito do procedimento do contraditório institucional |