

AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE PENACOVA

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

Relatório n.º 2020/79

Independência

InteGridade

ConFiança

Homologação / Despacho

Empty box for Homologation / Dispatch.

Despacho

Remeta-se a S.E. o Ministro de Estado e das Finanças.

Inspetor-Geral,

(Vitor Braz)

Parecer

Concordo.

Sublinho os resultados evidenciados nas conclusões e propostas e no encaminhamento, conforme consta dos pontos 3. e 4. do Relatório (pág. 19 a 22).

Subinspetora-Geral

Assinado de forma digital por ANA
PAULA PEREIRA COSME FRANCO
BARATA SALGUEIRO
Dados: 2020.07.01 17:15:25 +01'00'

Parecer

Concordo, salientando que:

A dívida apresentava, em 2018, um montante global adequado à estrutura financeira da Autarquia, nomeadamente às receitas orçamentais, ainda que existissem riscos suscetíveis de se repercutir e condicionar a gestão orçamental dos exercícios futuros.

Existe uma significativa rigidez das despesas orçamentais, embora com uma gestão orçamental e uma situação financeira de curto prazo equilibradas.

Foi cumprido, no final de 2018, o regime previsto no RFALEI quanto ao limite da dívida total de operações orçamentais.

Chefe de Equipa
com Direção de Projeto

Assinado de forma digital
por ALEXANDRE VIRGILIO
TOMÁS AMADO
Dados: 2020.06.30
18:43:16 +01'00'

CONTROLO DO ENDIVIDAMENTO E DA SITUAÇÃO FINANCEIRA
MUNICÍPIO DE PENACOVA

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A presente auditoria foi realizada com a finalidade de verificar se o **Município de Penacova** (MP) cumpriu o regime legal de endividamento municipal, em especial, o do limite da dívida total de operações orçamentais, bem como se apresenta uma gestão orçamental e financeira equilibrada e sustentável, tendo-se obtido do exame efetuado e do exercício do procedimento do contraditório (Anexo 6, a fls. 39 a 44), em especial, os seguintes resultados:

1.1 O MP cumpriu, em 2018, o regime da dívida total de operações orçamentais, pois apresentou taxas de utilização do respetivo limite e do valor máximo admissível inferiores a 100%, verificando-se uma elevada e crescente margem disponível, devido, sobretudo, ao incremento do limite legal.

Cumprimento do regime legal relativo ao limite da dívida total

Neste domínio, o MP cumpriu, em 2018, a obrigação de prestar periodicamente informação à DGAL, tendo os dados reportados refletido com fiabilidade a sua situação nesta matéria, pois as diferenças apuradas foram pouco expressivas.

1.2 A dívida global do MP ascendia, no final de 2018, a 1,3 M€, **montante adequado ao seu quadro financeiro**, embora existisse, no final desse exercício, um risco materialmente relevante para a evolução da despesa e dívidas municipais em virtude dos valores dos compromissos por faturar (1,3 M€) e dos montantes reconhecidos em provisões para riscos e encargos (798 mil euros).

Risco decorrente dos compromissos não faturados e de provisões para riscos e encargos

1.3 A auditoria revelou uma relevante rigidez da despesa orçamental (63%) e a sobreavaliação na previsão das receitas orçamentais (1,5 M€), contrariando, assim, o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas, nomeadamente, no POCAL, ainda que tal procedimento não se tenha traduzido numa gestão orçamental desequilibrada.

Significativa rigidez da despesa orçamental
Sobreavaliação significativa da previsão da receita (1,5 M€)

1.4 No final de 2018, a Autarquia apresentou uma situação financeira de CP equilibrada, com um saldo real de operações orçamentais positivo (1,1 M€), cumprimento da regra do equilíbrio financeiro mínimo e PMP a fornecedores e terceiros inferiores aos parâmetros legalmente definidos (10 e 13 dias).

Situação financeira de CP equilibrada

1.5 Os documentos de prestação de contas do MP de 2018 refletem, com fiabilidade, a sua situação financeira, já que as correções efetuadas no passivo exigível foram materialmente pouco relevantes.

Fiabilidade da informação ao nível do passivo exigível

Todavia, foram identificadas algumas insuficiências/fragilidades ao nível da atividade financeira e na adoção de procedimentos contabilísticos, nomeadamente, a Autarquia não enquadrou a elaboração do orçamento daquele ano num quadro plurianual de programação orçamental e o seu imobilizado não estava inventariado nem refletido no património municipal.

Insuficiências/fragilidades na aplicação do RFALEI e POCAL

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

Inexistência da função de controlo interno

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

- a)** Elaboração de orçamentos mais rigorosos ao nível da receita prevista, conjugada com a manutenção de uma execução prudente do orçamento da despesa, visando a persistência de uma gestão orçamental equilibrada;
- b)** Acompanhamento e controlo rigoroso da evolução da dívida municipal e implementação de medidas concretas, nomeadamente, de redução de despesa e de otimização de receita, visando atingir uma redução, relevante e estrutural, das despesas municipais que ainda apresentam alguma rigidez;
- c)** Concretização da criação do serviço próprio de auditoria interna prevista no PGRCIC.

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	9
2.3. Alerta precoce e mecanismos de recuperação financeira.....	12
2.4. Dívida, situação financeira e gestão orçamental	13
2.5. Outras obrigações contabilísticas, financeiras e de prestação de contas	17
2.6. Norma de controlo interno e Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas	18
3. CONCLUSÕES E PROPOSTAS.....	19
3.1. Conclusões	19
3.2. Propostas	21
4. ENCAMINHAMENTO	22
ANEXOS 1 (fls. 1 a 10), 2 (fls. 11 a 13), 3 (fls. 14 a 26), 4 (fls. 27 a 29), 5 (fls. 30 a 38) e 6 (fls. 39 a 44)	

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Al(s).	Alínea(s)
Art(s).	Artigo(s)
Cfr.	Confrontar
CP	Curto prazo
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DL	Decreto-Lei
DTOO	Dívida total de operações orçamentais
EMLP	Empréstimo(s) de médio e longo prazos
FAM	Fundo de Apoio Municipal
LOE	Lei do Orçamento do Estado
LOE_2018	Lei do Orçamento de Estado de 2018
M€	Milhões de euros
MLP	Médio e longo prazos
MP	Município de Penacova
NCI	Norma de Controlo Interno
PA	Pagamentos em atraso
PGRIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
PMP	Prazo médio de pagamentos
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
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 IGF-Autoridade de Auditoria realizou uma auditoria ao Município de Penacova (MP), 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 2018, 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 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_2018 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 da presente auditoria.

O âmbito temporal da ação abrangeu, em especial, o ano de 2018, sem prejuízo do alargamento a períodos anteriores ou subsequentes sempre que se justificou, atendendo, nomeadamente, ao ciclo e aos objetivos de realização desta ação.

Em termos geográficos e funcionais, a ação foi de âmbito local e incidiu, principalmente, sobre a atuação da Divisão Administrativa e Financeira do MP.

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 2018 (LOE_2018), aprovada pela da Lei n.º 114/2017, de 29/12.

Anexo 1), tendo englobado o seguinte:

- ✓ 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 DTOO;
- ✓ Efetivação de outros testes de conformidade e substantivos.

Anexo 1 (fls. 1 a 10)

Relativamente ao PGRIC, os procedimentos adotados basearam-se no guião elaborado para o efeito 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 e do nº 2, dos arts. 19º e 20º, do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF – Autoridade de Auditoria ⁴, foi dado conhecimento formal ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Penacova das principais asserções, conclusões e propostas deste documento, através do envio de um projeto de relatório em 19/05/2020.

A pronúncia da entidade auditada, recebida em 16/06/2020 (entrada n.º 3631/2020), não põe em causa as asserções, conclusões e propostas que haviam sido explicitadas no projeto de relatório (Anexo 6 do presente relatório).

De qualquer modo, 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. 39 a 44)

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 MP, resultaram **correções**, nomeadamente, **ao passivo exigível e fundos próprios do balanço de 2018**, como se evidencia:

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 31/12/2018, foi utilizado o resultado do procedimento promovido pelo Revisor Oficial de Contas do MP e, complementarmente, selecionadas outras entidades, sendo abrangidas:

- ✓ As quatro entidades que concederam empréstimos de médio e longo prazos (EMLP) ao MP ([REDACTED]), tendo sido obtida a totalidade das respostas;
- ✓ Vinte credores de outro tipo (fornecedores c/c, fornecedores de imobilizado e outros), cujos créditos totalizavam cerca de 165 362,33 euros e representavam 81% das “outras dívidas a terceiros” constantes dos documentos de prestação de contas desse ano (204 784,28 euros), não tendo sido obtida resposta de um credor circularizado.

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”.

Figura 1 – Impacto das correções efetuadas

Un: euro

COMPONENTES DO BALANÇO	CONTAS	2018	
		Valor	D/C
ATIVO	41 - Investimentos financeiros	11 500,00	C
FUNDOS PRÓPRIOS	88/59 - Resultados	12 730,72	D
PASSIVO	221 - Fornecedores c/c e 24 - Estado e Outros Entes Públicos	1 230,72	C
IMPACTO DAS CORREÇÕES NA DTOO		1 230,72	

Fonte: Auditoria da IGF – Autoridade de Auditoria

Anexo 2 (fls. 11 a 13)

As correções efetuadas, em 2018, resultaram dos seguintes factos⁶:

- ✓ Consideração, no passivo exigível de curto prazo (CP), de dívidas omitidas contabilisticamente, no montante de 1 230,72 euros⁷.
- ✓ Eliminação dos investimentos financeiros no montante das “alegadas” participações em entidades de natureza associativa (CESAB - Centro de Estudos do Ambiente, IPN - Instituto Pedro Nunes e Qualifica - Origin Portugal, respetivamente, de 4 000, 2 500 e 5 000 euros), pois tendo em conta a natureza destas instituições e atendendo ao disposto no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL)⁸, da qualidade de associado não resulta a detenção de um investimento financeiro.

Sobre este aspeto, o MP referiu no contraditório que iria “ (...) regularizar as situações identificadas ”.

Anexo 6 (fls. 41)

2.1.2. Em síntese, a análise realizada indicia que, em 2018, os documentos de prestação de contas do MP refletiam, com significativa fiabilidade, a sua situação financeira nas rubricas do passivo exigível, pois as correções efetuadas são materialmente irrelevantes.

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 2018, a Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) divulgou que o limite da DTOO previsto no RFALEI⁹ era de 14 521 634 euros, montante que corresponde ao apurado pela IGF-Autoridade de Auditoria.

Anexo 3 (fls. 14)

2.2.2. Entidades relevantes

2.2.2.1. Em 2018, eram suscetíveis de relevar para o limite legal da DTOO, para além do MP, mais treze entidades (oito de cariz associativo¹⁰ e cinco empresas).

⁶ Que foram consideradas na análise realizada pela IGF _Autoridade de Auditoria em matéria de dívida municipal.

⁷

⁸ Aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22/02.

⁹ Cfr. arts. 52º a 54º, dº RFALEI e arts. 90º, 93º, 97º, 98º e 100º da LOE_2018.

¹⁰ Incluindo participadas não exclusivamente por municípios, mas que têm por objeto a prossecução das atribuições e competências destes (cfr. n.º 2, do art. 54º, do RFLAEI).

Todavia, o endividamento das entidades de natureza empresarial participadas pelos municípios apenas releva para efeitos dos limites legais caso não apresentem resultados equilibrados ¹¹, segundo o Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais (RJAELPL) ¹².

O cumprimento da 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 – Autoridade de Auditoria, o que não se verificou quanto às empresas participadas.

Ora, quanto ao ano de 2018, aplicando a **regra de equilíbrio anual de contas**, verificámos que as empresa(s):

- ✓ “ MUNICÍPIA – Empresa de Cartografia e Sistemas de Informação, SA ” e “ ERSUC – Resíduos Sólidos do Centro, SA ” apresentaram contas equilibradas, sendo, por isso, excluídas do perímetro a considerar na análise do cumprimento do limite da dívida total desse ano;
- ✓ “ PENAPARQUE2 – Gestão e Promoção de Equipamentos Municipais de Penacova, EM ” apresentou contas desequilibradas, mas foi efetuado pelo MP, em tempo útil e pelo valor correto, uma transferência de 57 592,1 euros, para colmatar o desequilíbrio verificado, pelo que também não releva para o limite em apreço desse exercício.
- ✓ “ Sociedade para a Exploração da Fonte Corgas – Buçaco, SA ” e “HOTEL PENACOVA, SA “, apresentaram contas desequilibradas, não tendo sido efetuados, em tempo útil e pelo valores corretos, quaisquer transferências pelo MP para suprir os desequilíbrios verificados (na percentagem de participação), pelo que relevam, nesse ano, para o limite da DTOO.

Consequentemente, em 2018, o **perímetro das entidades relevantes para o limite legal da DTOO do MP** e a **respetiva percentagem de imputação** constam do quadro seguinte:

Figura 2 – Entidades relevantes para efeitos do limite da DTOO

IDENTIFICAÇÃO	IMPUTÁVEL AO MUNICÍPIO	
	SIM/NÃO	%
MUNICÍPIO DE PENACOVA	SIM	100,00%
CIMRC – COMUNIDADE INTERMUNICIPAL DA REGIÃO DE COIMBRA	SIM	4,40%
APMCH – ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE MUNICÍPIOS COM CENTRO HISTÓRICO	SIM	0,57%
AIRC – ASSOCIAÇÃO DE INFORMÁTICA DA REGIÃO CENTRO	SIM	2,62%
ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS DA ROTA DA EN 2	SIM	3,23%
ADESA – SERRA DO AÇOR – ASSOCIAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL	SIM	16,67%
QUALIFICA – Associação Nacional de Municípios e de Produtores para a Valorização e Qualificação dos Produtos Tradicionais Portugueses	SIM	2,21%
CESAB – CENTRO DE ESTUDOS DO AMBIENTE	SIM	2,42%
PENAPARQUE2 – GESTÃO E PROMOÇÃO DE EQUIPAMENTOS MUNICIPAIS DE PENACOVA, EM	NÃO	100,00%
SOCIEDADE PARA A EXPLORAÇÃO DA FONTE CORGAS – BUÇACO, SA	SIM	0,07%
HOTEL PENACOVA, SA	SIM	15,00%
MUNICÍPIA – EMPRESA DE CARTOGRAFIA E SISTEMAS DE INFORMAÇÃO, SA	NÃO	0,16%
ERSUC – RESÍDUOS SÓLIDOS DO CENTRO, SA	NÃO	0,76%

Anexo 3 (fls. 15)

¹¹ Cfr., als. c) e d), do n.º 1, do art. 54º, 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, nulo ou 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, até ao final do mês seguinte à data de encerramento das suas contas, o montante necessário à reposição do equilíbrio.

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

2.2.3.1. Em 2018, o MP, em termos do regime legal relativo ao limite da DTOO, revelou a seguinte situação:

Figura 3 – Controlo do regime relativo ao limite da DTOO

Un: euro

DESCRIÇÃO	RFALEI - DÍVIDA TOTAL DE OPERAÇÕES ORÇAMENTAIS (DTOO) DE 2018								
	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		
		DTOO em 1/01	Margem de DTOO		DTOO	Margem de DTOO	Utilização		Variação da margem
	(1)	(2)	(3)=(1)-(2)	(4)=(2)-20%*(3)	(5)	(6)=(1)-(5)	Limite legal (7)=(5)/(1)	VMA (8)=(5)/(4)	
DGAL	14 521 634	1 371 553	13 150 081	4 001 569	1 500 761	13 020 873	10%	38%	-1%
IGF	14 521 634	1 377 649	13 143 984	4 006 446	1 495 062	13 026 572	10%	37%	-1%
Diferença IGF/DGAL	0	6 097	- 6 097	4 877	- 5 699	5 698	0,0 pp	-0,2 pp	0,1 pp

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF – Autoridade de Auditoria

Anexo 3 (fls. 16 e 17, 18 a 22)

Assim, em 2018, o MP cumpriu o referido regime legal pois apresentou taxas de utilização inferiores ao:

- ✓ Correspondente limite legal¹⁴: 10%;
- ✓ VMA desse exercício¹⁵: 38% ou 37% (respetivamente, DGAL e IGF – Autoridade de Auditoria), tendo reduzido, ao longo do ano, a margem disponível em 1% (em ambos os casos).

O valor da DTOO relevante para o limite legal respeita fundamentalmente ao próprio Município (84%), pois as restantes entidades contribuem apenas em 16%.

Anexo 3 (fls. 23)

Acresce que considerando, no final do exercício de 2018, a DTOO de todas as entidades relevantes, abrangendo, assim, a dívida excecionada (Fundo de Apoio Municipal - FAM) e a das empresas excluídas do limite por apresentaram equilíbrio de contas, no montante total de, respetivamente, 59 e 266 mil euros, o MP continuaria a cumprir o limite legal e o VMA, com taxas de utilização de, respetivamente, 12% e 44%.

Anexo 3 (fls. 24)

2.2.3.2. O MP tem vindo a evidenciar, desde a entrada em vigor do RFALEI (01/01/2014)¹⁶, uma situação de sistemático cumprimento do limite legal da DTOO, com o apuramento de margens globais significativas e com tendência crescente, como se evidencia:

¹⁴ Consagrado, em especial, n.ºs 1 e 2, do art. 52º, 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. ”, ainda que essa margem possa aumentar em algumas situações concretas previstas nas Leis do Orçamento de Estado, o que, no entanto, não foi o caso.

¹⁶ A análise efetuada baseia-se, até 31/12/2016, nos dados disponíveis no Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais (SIAL) e quanto a 2017/2018 no apuramento efetuado pela IGF.

Figura 4 – Evolução da posição do município em termos de limite legal

Un: euro

DESCRIÇÃO	MONTANTES						VARIÇÃO			
	2014 (entrada em vigor do RFALEI)		31/12/2015	31/12/2016	31/12/2017	31/12/2018	VALOR	%	Contributo da límite e da DTOO	
	01/01	31/12								
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(6)-(1)	(8)=(7)/(1)	(9)=(7)/((6)-(1))	
A - Limite DTOO	11 431 414	11 431 414	12 610 403	13 781 398	14 251 015	14 521 634	3 090 219	27%	143%	
B - DTOO	Município	328 590	904 948	877 858	576 257	1 147 082	1 251 154	922 564	281%	-43%
	Outras entidades	244 297	252 405	225 921	211 635	230 567	243 908	- 389	0%	
	Total	572 887	1 157 352	1 103 779	787 892	1 377 649	1 495 062	922 175	161%	
C - Diferença	Excesso	-	-	-	-	-	-	-	-	100%
	Margem	10 858 527	10 274 062	11 506 624	12 993 506	12 873 366	13 026 572	2 158 044	20%	

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF – Autoridade de Auditoria

Anexo 3 (fls. 25)

A **evolução positiva** ocorrida entre 1/01/2014 e 31/12/2018 resulta, de forma conjugada, do aumento do limite legal da DTOO (27%) e da dívida relevante (161%), tendo cada uma destas componentes contribuído em, respetivamente, 143% e -43% para a referida trajetória da posição do MP nesta matéria.

2.2.4. Prestação da informação à DGAL

2.2.4.1. O MP **cumpriu**, quanto ao ano de 2018, 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 5 – Diferença apurada no reporte da DTOO (DGAL / IGF – Autoridade de Auditoria)

Un: euro

DESCRIÇÃO	DÍVIDA TOTAL		VARIÇÃO
	1/01/2017	31/12/2017	
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)
1 - DGAL	1 371 553	1 500 761	129 208
2 - IGF	1 377 649	1 495 062	117 413
Diferença IGF / DGAL (2-1)	6 097	- 5 699	- 11 795

Fonte: Auditoria da IGF – Autoridade de Auditoria

Anexo 3 (fls. 26)

As divergências, de reduzido montante, resultaram das correções efetuadas pela IGF, em 2018, à DTOO do MP (para mais, em 1 230,72 euros - cfr. ponto 2.1.1.), bem como dos montantes omitidos ou incorretamente reportados de outras entidades, mas não tiveram qualquer impacto sobre a conclusão a retirar da posição do Município em termos do limite legal em apreço.

2.3. Alerta precoce e mecanismos de recuperação financeira

2.3.1. No final de 2018, face aos parâmetros estabelecidos no RFALEI ¹⁷, **não se verificava nenhuma das condições legalmente previstas para que fosse emitido pela DGAL um alerta precoce** ¹⁸.

Anexo 4 (fls. 27)

¹⁷ Cfr. art. 56º, do RFALEI.

¹⁸ 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.

2.3.2. Por sua vez, ao nível dos mecanismos de recuperação financeira previstos no RFALEI¹⁹, o MP não se encontrava, em 31/12/2018, em situação de rutura financeira, nem reunia as condições para recorrer a um processo de saneamento financeiro.

Anexo 4 (fls. 27 a 29)

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 MP, incluindo as correções efetuadas pela IGF – Autoridade de Auditoria (cfr. item 2.1.1.), importava, no final de **2018**, nos seguintes montantes:

Figura 6 – Composição da dívida municipal

Un: euro

DESCRIÇÃO		2018	%
DÍVIDA FINANCEIRA	EMLP	1 000 581	76,4%
	Subtotal	1 000 581	76,4%
OUTRAS DÍVIDAS A TERCEIROS	FAM	58 756	4,5%
	Outras	250 573	19,1%
	Subtotal	309 329	23,6%
TOTAL GERAL		1 309 910	100,0%
TOTAL PARCIAL (exceto FAM)		1 251 154	

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF – Autoridade de Auditoria

Anexo 5 (fls. 30 e 31)

Refira-se que a **dívida global de operações orçamentais evoluiu positivamente neste exercício face ao anterior**, pois passou de **1,5 M€** para **1,3 M€** (menos cerca de 150 536 euros e 10%).

Porém, da comparação entre os compromissos assumidos no exercício e a soma das despesas pagas com o montante das outras dívidas a terceiros de curto prazo (CP), resultou o seguinte:

Figura 7 – Compromissos assumidos/despesas faturadas (ou equivalente)

Un: euro

DESCRIÇÃO	2018
1 - Compromissos totais assumidos para o exercício	13 355 707
2 - Despesas totais pagas	11 838 659
3 - Outras dívidas a terceiros (ODT) de CP (exceto operações de tesouraria)	250 573
Diferença [1-(2+3)]	1 266 475

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF – Autoridade de Auditoria

Anexo 5 (fls. 32)

De harmonia 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, pelo que o quadro anterior evidencia que, até ao final de 2018, foram **assumidos compromissos** de cerca de **1,3 M€** que **ainda não estavam faturados**, os quais, **agravam a despesa e o endividamento municipais nos anos subsequentes**.

Acresce, por fim, que o MP tem refletido **em provisões para riscos e encargos** um montante de 798 mil euros (614 mil euros, ou seja, cerca de 77%, relativos [REDACTED]) que se

¹⁹ Cfr. arts. 57º a 64º, do RFALEI e Lei n.º 53/2014, de 25/08.

prende com processos em contencioso, pelo que a própria Autarquia entende como provável que o desfecho dos mesmos venha a ter consequências negativas sobre a dívida municipal no futuro.

2.4.1.2. De qualquer modo, a **dívida do MP revelava**, em 31/12/2018, **um valor adequado ao seu quadro financeiro**, nomeadamente às receitas orçamentais, pois:

- ✓ **A receita total disponível do exercício** (que não inclui passivos financeiros) era suficiente para cobrir toda a dívida municipal (963%), ainda que exista algum nível de comprometimento, no início de cada exercício, face à rigidez da despesa orçamental (cfr. item 2.4.2.1.);
- ✓ **O período de recuperação da dívida municipal**²⁰, tendo em conta as receitas próprias regulares, **era de 1,5 meses**, resultado que, no entanto, sofre um ligeiro agravamento em termos absolutos caso se expurgue ao valor dessas receitas o das despesas rígidas e vinculadas, passando para, cerca de, **3 meses**;
- ✓ **A dívida municipal “ per capita ”** ascendia a **86 euros**.

Anexo 5 (fls. 32)

Refira-se que a **dívida de médio e longo prazos (MLP)**, que diz respeito somente a dívida de natureza financeira, **importava**, naquele ano, **no montante de 1 000 581 euros**, **representando** cerca de **76% da dívida total**.

Por seu turno, **o serviço da dívida dos EMLP** em vigor foi cumprido ao longo do exercício, tendo importado no montante de 131 379 euros (cerca de 1,11% da despesa total paga), existindo, no final desse exercício, um EMLP em período de carência, pelo que, a manter-se a atual situação, é previsível que a despesa desta natureza cresça nos próximos exercícios.

No contraditório, o MP referiu, por um lado, que iria “ (...) acompanhar e controlar a evolução da dívida municipal ” e, por outro lado, que “ (...) no período económico de 2019, o montante das provisões para riscos e encargos foi reduzido no valor total de 583.798,66€. ”.

Anexo 6 (fls. 42)

2.4.1.3. Para além disso, **o MP apresentou uma situação financeira de curto prazo equilibrada**, com:

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

Figura 8 – Indicador do saldo real de operações orçamentais

DESCRIÇÃO	Un: euro 2018
1 - Saldo final de operações orçamentais	1 374 571
2 - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP (exceto OT)	250 573
Diferença (1-2)	1 123 997

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF – Autoridade de Auditoria

Anexo 5 (fls. 32)

- ✓ **O cumprimento da regra do equilíbrio financeiro mínimo**²¹, com ajustamento entre as dívidas de CP e a correspondente liquidez do ativo, mesmo considerando apenas as disponibilidades:

²⁰ 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.

²¹ 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 9 – Indicadores de liquidez

INDICADORES	2018
Liquidez geral	255%
Liquidez reduzida	240%
Liquidez imediata	195%

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF – Autoridade de Auditoria

Anexo 5 (fls. 33)

- ✓ **Prazos médios de pagamentos (PMP) a terceiros e a fornecedores inferiores aos parâmetros legalmente previstos** ²²:

Figura 10 – Prazo médio de pagamento

INDICADORES		2018
IGF	Prazo médio de pagamento a terceiros	13
	Prazo médio de pagamento a terceiros (incluindo aquisições em locação financeira)	13
	Prazo médio de pagamento de imobilizado	16
DGAL	Prazo médio de pagamento a fornecedores (RCM n.º 34/2008)	10

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF – Autoridade de Auditoria

Anexo 5 (fls. 33)

2.4.2. Gestão orçamental

2.4.2.1. A situação financeira positiva a que aludimos, está relacionada, em especial no curto prazo, com a verificação, no exercício de **2018**, dos seguintes factos:

- ✓ **A taxa de execução orçamental da receita prevista/arrecadada apresenta** resultados significativos, como se espelha de seguida:

Figura 11– 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	919 748	919 748	0	100%
2 - Repos. não abatidas nos pagamentos	1	8 538	8 537	853807%
3 - Receita corrente	10 224 021	10 122 611	- 101 409	99%
4 - Receita capital	3 257 603	1 833 331	- 1 424 272	56%
5 - Receita total disponível (1+2+3+4)	14 401 373	12 884 229	- 1 517 144	89%
6 - Despesa Total	14 401 373	11 838 659	- 2 562 714	82%

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF – Autoridade de Auditoria

²² Designadamente no Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei (DL) n.º 18/2008, de 29/01, 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).

Não obstante a elevada taxa de execução da receita prevista (superior, inclusivamente, à consagrada no nº 3, do art. 56º, do RFALEI ²³), continuou a verificar-se uma sobreavaliação na previsão da receita (**1,5 M€**), através da qual o MP **criou**, artificialmente, a **possibilidade formal de realização e/ou existência de despesas para o pagamento das quais não existiam**, de facto, **disponibilidades financeiras, potenciando uma gestão orçamental desequilibrada**.

Tal facto contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas, nomeadamente, no POCAL.

- ✓ **O resultado do indicador do equilíbrio orçamental em sentido substancial** (atendendo à execução autónoma ou global do ano) ²⁴ evidenciou um ajustamento entre o nível de realização e/ou existência da despesa e o da real cobrança da receita, como se evidencia:

Figura 12 – Controlo do equilíbrio orçamental em sentido substancial

ANO	EXECUÇÃO DO ANO	
	Autónoma	Global
2018	106,7%	106,6%

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF – Autoridade de Auditoria

Anexo 5 (fls. 34)

Deste modo, em 2018, **o risco potencial** decorrente das previsões orçamentais a que aludimos **acabou por não se concretizar ao nível da respetiva execução**.

- ✓ **A regra de equilíbrio orçamental**, prevista no art. 40º do RFALEI, **foi cumprida, em 2018, em todas as seguintes fases do ciclo orçamental**:

Figura 13 - Controlo da regra de equilíbrio orçamental

Un: euro

DESCRIÇÃO		CONTROLO DO CUMPRIMENTO DA REGRA DE EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL		
		Orçamento inicial	Orçamento final	Prestação de contas
Resultado	Montante	237 686,02	423 042,33	805 661,25
	Porcentagem	102%	102%	106%
	Diferença entre o resultado apurado ao nível da Prestação de Contas do ano anterior			
Conclusão	Ótica anual	Cumprimento	Cumprimento	Cumprimento

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF – Autoridade de Auditoria

Anexo 5 (fls. 35 a 37)

Todavia, **existe uma significativa rigidez ao nível da despesa orçamental**, como se evidencia:

²³ O que é suscetível de implicar, caso se verifique em dois anos consecutivos, à emissão, pela DGAL, de um alerta precoce.

²⁴ Isto é, entrando também em consideração, entre outros aspetos, com a receita disponível, os direitos de elevada certeza de cobrança e liquidez que visam financiar dívida reconhecida na contabilidade ou já paga (refira-se que, o MP, no biénio, 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 1.3.2., fls. 8 e 9).

Figura 14 – Vinculação orçamental

Un: euro

DESCRIÇÃO		EXECUÇÃO
1 - Despesas de caráter regular, rígido e vinculado		5 142 070
2 - Outras dívidas a terceiros de CP transitada do ano anterior		296 844
3 - Compromissos já assumidos	No final do exercício anterior e ainda não faturados	552 634
	Para o exercício no final do anterior (contas 04 e 05)	2 761 715
4 - TOTAL (1+2+3)		8 753 264
5 - Disponibilidades orçamentais		13 803 977
6 - Diferença (5-4)		5 050 713
7 - Percentagem da receita não vinculada (6/5*100)		36,6

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF – Autoridade de Auditoria

De facto, a receita orçamental encontra-se comprometida de forma relevante (63%), logo no início do exercício, face a um elenco de despesas certas ²⁵, que, em regra, se repetem todos os anos e apresentam um acentuado grau de inflexibilidade, ainda que também se mantenha alguma margem de atuação do MP ao nível da sua gestão financeira, designadamente para fazer face às demais despesas municipais que, à partida, não se encontravam já “ vinculadas ”.

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

2.5.1. Quanto ao in/cumprimento, em 2018, **de outros aspetos do regime legal consagrado ao nível da atuação financeira dos Municípios**, previstos, designadamente, no RFALEI, nas LOE com impacto nesse exercício e no POCAL, verificámos, ainda, que o MP:

- ✓ Não utilizou qualquer dos instrumentos expressamente vedados aos municípios ²⁶, de harmonia 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), no 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 2018, art. 83º da Lei n.º 42/2016, de 28/12 (Orçamento de Estado de 2017);

Anexo 5 (fls. 38)

²⁵ 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 Município nesta matéria.

²⁶ Designadamente, o aceite e o saque de letras de câmbio, a concessão de avales cambiários, a subscrição de livranças e a concessão de garantias pessoais e reais, a concessão de empréstimos a entidades públicas ou privadas, a celebração de contratos com entidades financeiras ou diretamente com os credores com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo, com uma duração que ultrapassasse o exercício orçamental, nem a cedência de créditos não vencidos.

- ✓ Não tinha, de acordo com os dados reportados no SIIAL, no final de setembro de 2017, qualquer *stock* de pagamentos em atraso (PA), pelo que não estava sujeito à obrigação de redução prevista no n.º 1, do art. 93º, da LOE_2018;
- ✓ Efetuava um 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;
- ✓ Reunia as condições para se encontrar excluído ²⁷ da aplicação da LCPA (Lei n.º 8/2012, de 21/01, e do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21/06), tendo comunicado tal situação expressamente à DGAL (da qual, segundo os serviços municipais, não obteve qualquer resposta), mas, apesar disso, continuou a reportar o mapa dos fundos disponíveis através do SIIAL.

A Autarquia não enquadró a elaboração do orçamento de 2018 num quadro plurianual de programação orçamental (cfr. n.ºs 2 e 3, do art. 41º e art. 44º, ambos do RFALEI), tendo, no entanto, referido que tal procedimento está de acordo com as circulares da Associação Nacional de Municípios Portugueses ²⁸.

Todavia, as entidades competentes para prestar apoio técnico às Autarquias Locais ou entidades equiparadas, como a DGAL e as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional ²⁹, têm um entendimento contrário ao emanado nas referidas circulares.

De facto, a DGAL publicou, no seu portal eletrónico, uma interpretação (de 12/10/2015), aplicável aos documentos previsionais de 2016, que vai no sentido contrário ao da Associação de Municípios, o mesmo acontecendo com a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte, que, quanto ao exercício de 2017, 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 (...)”³⁰, emitindo, inclusivamente, orientações sobre a forma como deve ser elaborado o referido quadro.

2.6. Norma de controlo interno e Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

2.6.1. O MP tem em vigor uma **Norma de Controlo Interno** (NCI) elaborada segundo as disposições contidas no POCAL, mas que é anualmente atualizada e integra os respetivos documentos previsionais (vigorando ao longo do exercício a que respeitam), embora não seja enviada a esta Autoridade.

2.6.2. Por sua vez, relativamente ao **Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas** (PGRIC) ³¹ verificámos que não está prevista qualquer calendarização para implementar as medidas previstas, não define os meios (humanos, financeiros e materiais) destinados à sua concretização e não enuncia os resultados esperados com a sua adoção, o que compromete a sua aplicação e monitorização.

Acresce o facto de o Plano não prever mecanismos de revisão, não definindo, designadamente,

²⁷ Estavam nessas condições os municípios e as freguesias que, a 31/12/2017, cumprissem as obrigações de reporte ao Tribunal de Contas e à DGAL e os limites de endividamento previstos (cfr. o n.º 5, do art. 82º, da LOE_2018).

²⁸ CIR-108/2014/AG de 01/10 e CIR 82/2016/AG de 14/10.

²⁹ 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.

³⁰ Nota informativa 1/2016.

³¹ Aprovado pela Câmara Municipal, em reunião realizada em 04/01/2010.

qualquer calendarização ou critérios que impliquem uma alteração, embora o MP equacione essa situação na sequência de reestruturações dos serviços municipais.

A este propósito, o MP refere, no contraditório, que irá “(...) *proceder em conformidade com as propostas efetuadas na auditoria*”.

Anexo 6 (fls. 44)

2.6.3. O MP não tem previsto na estrutura dos serviços municipais³², uma unidade específica responsável pela função controlo interno, não obstante o PGRCIC fazer alusão a um “*serviço próprio de auditoria interna*” como sendo o serviço responsável pelo controlo e monitorização deste Plano, mas que não foi ainda operacionalizado.

O MP refere, no contraditório, que procederá “(...) *em conformidade com a proposta efetuada na auditoria*”.

Anexo 6 (fls. 44)

2.6.4. Do trabalho de campo efetuado³³ resultaram fragilidades em matéria de controlo interno e de procedimentos contabilísticos, designadamente:

- ✓ Apenas existem seguros os veículos, tendo o Revisor oficial de Contas, na Certificação Legal de Contas do exercício de 2018, emitido uma ênfase quanto a este aspeto, referindo, nomeadamente, que “*a generalidade dos edifícios, propriedades do Município de Penacova, não se encontram abrangidos por qualquer tipo de seguro*” e sugerindo ao MP que revise a “*a sua política relativamente à cobertura de seguros do seu imobilizado*”;
- ✓ Existem imóveis que não se encontram registados na Conservatória do Registo Predial, o que, segundo o Revisor Oficial de Contas, “*poderá levantar problemas de titularidade dos mesmos*”³⁴;
- ✓ Nem todo o imobilizado está inventariado e refletido no património do Município, designadamente os bens com elevada antiguidade que não foi possível valorizar, por não se conseguir apurar o seu custo de aquisição, quando da transição para o POCAL³⁵.

Sobre estes aspetos, o MP refere, no contraditório, por um lado, que assume que existe um trabalho “(...) *a efetuar na regularização ao nível da inventariação e registo* [e que irá] *encetar esse processo*.” e, por outro lado, que relativamente à política de cobertura dos seguros do imobilizado que já estavam a trabalhar a questão.

Anexo 6 (fls. 43)

3. CONCLUSÕES E PROPOSTAS

3.1. Conclusões

Em face do exposto, as principais conclusões desta auditoria são as seguintes:

³² Cfr. reestruturação dos serviços municipais, aprovada pelos órgãos do MP, publicada no DR, 2.ª série, N.º 90, de 11/05/2015.

³³ Em especial, através da utilização de questionários e da realização de testes de conformidade e substantivos.

³⁴ Cfr. ponto 10.7.8 do “Anexo às Demonstrações Financeiras”.

³⁵ Cfr. ponto 10.7.14 do “Anexo às Demonstrações Financeiras”.

C1. No final de 2018, o MP, considerando o elenco de entidades relevantes, cumpriu o regime relativo ao limite legal da DTOO previsto no RFALEI e na LOE desse ano, mantendo, desde 2014, uma elevada e crescente margem disponível, mas, entre os exercícios referidos, essa evolução positiva decorreu do incremento do limite legal, pois a dívida relevante aumentou nesse período.

Foi, igualmente, cumprida a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL para efeitos do apuramento e controlo da evolução do endividamento, em especial, do respetivo limite legal e os dados reportados refletiam, com significativa fiabilidade, a sua situação nesta matéria, pois foram apuradas diferenças de montante muito reduzido e que não tiveram qualquer impacto sobre a conclusão a retirar da posição do Município em termos do limite legal em apreço.

(vd. Pontos 2.2.1. a 2.2.3.)

C2. Os documentos de prestação de contas do MP de 2018 refletiam, com significativa fiabilidade, a situação financeira ao nível do passivo exigível, pois as correções efetuadas nas respetivas rubricas foram pouco relevantes.

(vd. Ponto 2.1.1. e 2.1.2.)

C3. No final de 2018, o MP apresentava uma dívida de operações orçamentais de montante (1,3 M€) adequado ao seu quadro financeiro, designadamente às receitas orçamentais, e uma situação financeira de curto prazo equilibrada, com um saldo real de operações orçamentais positivo (1,1 M€), o cumprimento da regra do equilíbrio financeiro mínimo e PMP a fornecedores e terceiros abaixo dos parâmetros legalmente definidos (10 e 13 dias).

Porém, no final do exercício, existia um risco materialmente relevante para a evolução da despesa e dívida municipais, que resultava da materialidade (1 M€) e do peso (76%) da dívida de médio e longo prazo, do valor dos compromissos assumidos, mas não faturados (1,3 M€) e do montante reconhecido em provisões para riscos e encargos (798 mil euros).

(vd. Pontos 2.4.1. a 2.4.1.3.)

C4. Em 2018, o MP apresentou um grau significativo de execução das receitas orçamentais (89%), verificando-se, ainda assim, a sua sobreavaliação em cerca de 1,5 M€, o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas, nomeadamente, no POCAL e do que decorria e potenciava um elevado risco em termos de uma execução orçamental desequilibrada.

(vd. Pontos 2.4.2.)

C5. O risco referido não se concretizou, pois o MP apresentou uma execução orçamental equilibrada, existindo ajustamento entre o nível de realização e/ou existência de despesa e o da real cobrança da receita (equilíbrio orçamental em sentido substancial) e cumpriu a regra de equilíbrio prevista no RFALEI, existindo, no entanto, uma relevante rigidez ao nível da despesa orçamental (63%).

(vd. Pontos 2.4.2.)

C6. No final de 2018, não estavam reunidas as condições para que a DGAL emitisse um alerta precoce nem que o MP pudesse/devesse recorrer a uma operação de recuperação financeira.

(vd. Pontos 2.3.1. e 2.3.2.)

C7. A Autarquia não enquadrou a elaboração do orçamento de 2018 num quadro plurianual de

programação orçamental.

(vd. Ponto 2.5.1.)

C8. Não há garantia de que todos os bens municipais existentes quando da adoção do POCAL estejam inventariados e que os sujeitos a registo estejam inscritos na Conservatória do Registo Predial, ao que acresce que apenas estão seguradas as viaturas.

(vd. Ponto 2.5.1.)

C9. O PGRIC carece de revisão, pois não está articulado com a atual estrutura orgânica dos serviços, não prevê qualquer calendarização para implementar as medidas previstas, não define os meios destinados à sua concretização e não enuncia os resultados esperados com a sua adoção, o que compromete a sua aplicação e monitorização e as atualizações anuais efetuadas na NCI não são comunicadas à IGF - Autoridade de Auditoria.

(vd. Pontos 2.6.)

C10. A Autarquia não dispõe de nenhum serviço específico ou elemento responsável pela função de controlo interno.

(vd. Pontos 2.6.)

3.2. Propostas

Na sequência das conclusões anteriores, dirigimos as seguintes propostas ao responsável máximo da entidade controlada:

P1. Proceder à inclusão de todas entidades que relevam em cada exercício para o limite legal da dívida total e criação de instrumentos periódicos de circularização, recolha e validação de informação junto das mesmas, o que permitirá o controlo e acompanhamento sistemáticos da posição da Autarquia nessa matéria e a prestação de informação fiável à DGAL.

(vd. Pontos 3.1./C1.)

P2. Regularizar, na informação contabilística do MP, as variações patrimoniais indevidamente refletidas.

(vd. Pontos 3.1./C2.)

P3. Garantir o acompanhamento e controlo da evolução da dívida municipal de modo a mantê-la num nível adequado ao quadro financeiro do Município, considerando os riscos identificados para a sua evolução.

(vd. Pontos 3.1./C3.)

P4. Promover a elaboração de orçamentos de receita cada vez mais rigorosos, fundamentando, de forma adequada, todas as rubricas previstas e considerando apenas as que apresentem um elevado grau de probabilidade em termos de cobrança efetiva, diminuindo, assim, a materialidade do montante sobreavaliado.

(vd. Pontos 3.1./C4.)

P5. Adotar medidas de otimização da receita e de diminuição da despesa, que reduzam a significativa rigidez existente ao nível das despesas orçamentais.

(vd. Pontos 3.1./C5.)

P6. Suscitar a correção, ao nível da inventariação no registo na contabilidade municipal e, sendo caso disso, também na Conservatória do Registo Predial, de todos os bens municipais omitidos, bem como proceder à revisão da política de cobertura de seguros do imobilizado tendo em vista torná-la mais eficaz.

(vd. Pontos 3.1./C8.)

P7. Revisão e atualização do PGRIC com o objetivo de o ajustar à atual estrutura orgânica e à evolução ocorrida em termos de quadro legal e a colmatar outras insuficiências identificadas, tornando possível a sua efetiva aplicação e monitorização.

(vd. Pontos 3.1./C9.)

P8. Designação de um serviço ou pessoa responsável pela função de controlo interno.

(vd. Pontos 3.1./C10.)

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 Penacova para que após obtenção do despacho homologatório, nos termos do n.º 6, do art. 15º, do DL n.º 276/2007, de 31/07 e do art. 22º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, dê conhecimento a esta Autoridade, 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 proceder ao envio das 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 Sónia Barbosa, que subscreve, em seu nome e do referido Inspetor, o presente relatório.

Chefe de Equipa

**SÓNIA MARIA DA
SILVA BARBOSA**
2020.06.30
15:36:03 +01'00'

LISTA DE ANEXOS

		Fls.
Anexo 1	Objetivos e metodologia	1 a 10
Anexo 2	Fiabilidade da informação relativa ao passivo exigível	11 a 13
Anexo 3	Controlo do limite legal da dívida total de operações orçamentais (DTOO)	14 a 26
Anexo 4	Alerta precoce e mecanismos de recuperação financeira	27 a 29
Anexo 5	Dívida, situação financeira e gestão orçamental	30 a 38
Anexo 6	Contraditório institucional	39 a 44