

AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE PESO DA RÉGUA

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

Relatório n.º 2019/276

Independência

InteGridade

ConFiança

Homologação / Despacho

[Empty box for Homologation / Dispatch]

[Empty box]

Despacho

Remeta-se a S.E. o Secretário de Estado do Orçamento.

Inspetor-Geral,


assinatura digitalizada
(Vitor Braz)

Dados: 2020.03.25
12:43:24 Z

Parecer

Concordo com as conclusões, as propostas e o encaminhamento do presente relatório e respetivos anexos (cfr. pontos 3. e 4. - pág. 28 a 30), sublinhando em especial o pedido de autorização para promover a obtenção de alegações, nos termos do ponto 4.1. infra.

A auditoria realizada ao Município de Peso da Régua evidenciou também indícios de infrações financeiras, tendo sido elaborada a informação n.º 2019/754, que contém proposta de encaminhamento dirigida ao Ministério Público junto do Tribunal de Contas.

Subinspetora-Geral

Assinado de forma digital por ANA
PAULA PEREIRA COSME FRANCO
BARATA SALGUEIRO
Dados: 2020.02.18 19:23:29 Z

Parecer

Concordo, salientando que:

Foi violado, em 2017, em termos absolutos ou segundo uma perspetiva substancial e integrada, do objetivo global a que o MPR se vinculou com a adesão ao PAEL, situação que é suscetível de gerar responsabilidade em sedes tutelar administrativa e financeira.

A evolução irregular do *stock* mensal de PA entre outubro/2012 e dezembro/2017, com aumentos em vários meses da série face ao valor mínimo atingido, é suscetível de justificar a aplicação de multas no montante total de 1,3 M€.

O MPR excede, desde a entrada em vigor do RFALEI (2014), o limite da dívida total de operações orçamentais, mantendo-se esta situação no final de 2017, mas, nesse exercício, cumpriu o regime legal relativo àquele limite, pois reduziu, ao longo desse período, pelo menos 10% desse excesso que se verificava no início do mesmo.

A dívida global importava, no final daquele exercício, num valor materialmente relevante (17,7 M€) e desadequado ao seu quadro financeiro, nomeadamente às receitas orçamentais, e apresentava uma situação financeira negativa e desequilibrada, com um elevado saldo real negativo de operações orçamentais e elevados PMP.

O MPR não respeitou, em 2017, a regra previsional relativa às receitas orçamentais resultantes da venda de bens imóveis, uma vez que a previsão das referidas receitas excedeu, nos orçamentos inicial e final daquele exercício, o limite legalmente admissível em, respetivamente, 3,2 e 2,9 M€, situação que é suscetível de gerar responsabilidade financeira.

Chefe de Equipa
com Direção de Projeto

Digitally signed by
ALEXANDRE VIRGILIO
TOMÁS AMADO
Date: 2020.02.17
17:14:48 Z

Relatório n.º 2019/276

Processo n.º 2018/238/A9/281

CONTROLO DO ENDIVIDAMENTO E DA SITUAÇÃO FINANCEIRA
MUNICÍPIO DE PESO DA RÉGUA

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A presente auditoria foi realizada com a finalidade de verificar se o **Município de Peso da Régua (MPR)** cumpriu o regime legal de endividamento municipal, bem como se apresenta uma gestão orçamental e financeira equilibrada e sustentável e se cumpriu o Programa de Apoio da Economia Local (PAEL), tendo-se obtido do exame efetuado e do exercício do procedimento do contraditório (Anexo 7, a fls. 65 a 221), em especial, os seguintes resultados:

1.1. O MPR incumpriu, em 2017, em termos absolutos ou numa perspetiva substancial e integrada, as obrigações decorrentes do Plano de Ajustamento Financeiro (PAF) ou considerando o PAF (Ajustado) do PAEL (Programa II), pois não atingiu os objetivos quantitativos previstos para a receita, stock da dívida e saldo orçamental e agravou, em termos reais a relação entre a receita e despesa e o saldo e a receita com a dívida orçamentais.

A eventual responsabilidade associada ao incumprimento do PAEL (n.º 1, do art. 6º e art. 11º) é, imputável

Em 26/7/2018, através de uma operação de substituição de dívida, foi amortizado o empréstimo do PAEL, cessando, conseqüentemente, o PAF e todas as obrigações decorrentes da adesão àquele mecanismo de recuperação financeira.

1.2. A evolução irregular do stock mensal de PA entre outubro/2012 e dezembro/2017, com aumentos em vários meses da série face ao valor mínimo atingido, é suscetível de justificar a aplicação de multas no montante total de 1,3 M€, cabendo a sua apreciação à DGAL.

1.3. O MPR desrespeitou, em 2017, a regra previsional relativa às receitas orçamentais resultantes da venda de bens imóveis, situação suscetível, em abstrato, de configurar a prática de um ilícito de natureza financeira (sancionatória), imputável

1.4. Em 2017, o MPR cumpriu o regime relativo ao limite da dívida total de operações orçamentais (DTCO), tendo reduzido pelo menos 10% do excesso que se verificava no início daquele ano.

Foi prestada a informação obrigatória à Administração Central (DGAL), mas os dados reportados não refletiam com fiabilidade o valor da DTCO e evidenciavam uma aparente situação de cumprimento do referido limite, do que decorreu a comunicação indevida pela Autarquia da sua exclusão da aplicação da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA) em 2018.

Incumprimento do PAEL, do que decorre eventual responsabilidade em sedes tutelar administrativa e financeira

Multas no valor de 1,3 M€

Eventual responsabilidade financeira sancionatória

Cumprimento do regime relativo ao limite da DTCO
Prestação de informação incorreta à DGAL sobre a DTCO

Comunicação incorreta à DGAL da exclusão de aplicação da LCPA em 2018

1.5. Os documentos de prestação de contas do MPR não refletiam, com fiabilidade, a sua situação financeira nas rubricas do passivo exigível, tendo sido efetuadas correções, para mais, no montante de 224 mil euros.

Falta de fiabilidade da informação contabilística ao nível do passivo exigível

1.6. O MPR sobreavaliou, em 2017, **a previsão das receitas orçamentais**, com riscos elevados de realização e/ou existência de despesa (5,4 M€) sem que existissem meios monetários para efetuar o seu pagamento, verificando-se, ainda, uma total rigidez da despesa orçamental, potenciando, assim, uma gestão orçamental e uma situação financeira de curto prazo desequilibradas, que acabaram por se concretizar.

Sobreavaliação na previsão das receitas orçamentais
Total rigidez ao nível da despesa orçamental

1.7. No final de 2017, a dívida global do MPR ascendia a um valor materialmente relevante (17,7 M€) e desadequado ao seu quadro financeiro, nomeadamente, **das receitas orçamentais** (que cobriam apenas 80% da dívida), apresentando uma estrutura maioritariamente de MLP (54% da dívida total) e elevados riscos decorrentes de eventuais dívidas não reconhecidas contabilisticamente (5,3 M€), situação que é suscetível de se repercutir e condicionar a gestão orçamental dos exercícios futuros.

Dívida global materialmente relevante e desadequada do quadro financeiro da Autarquia

A situação financeira de curto prazo (CP) apresentou-se desequilibrada, com um elevado saldo real negativo de operações orçamentais (7 M€), prazos médios de pagamentos a terceiros e a fornecedores superiores aos parâmetros legalmente previstos (281 e 149 dias, respetivamente) e incumprimento da regra do equilíbrio financeiro mínimo.

Situação financeira de CP desequilibrada

1.8. No MPR não existe serviço específico 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 Peso da Régua são as seguintes:

- a) Acompanhamento/controlo da evolução da dívida municipal e adoção de medidas concretas, nomeadamente de redução de despesa e de otimização de receita, visando atingir um nível de endividamento global sustentável e o equilíbrio financeiro de CP;
- b) Aperfeiçoamento dos procedimentos relativos ao atempado reconhecimento das dívidas a terceiros nas adequadas rubricas contabilísticas e regularização, ao nível da informação contabilística, das variações patrimoniais que estavam incorretamente refletidas;
- c) Identificação de todas as entidades relevantes para o limite legal da DTOO e criação de procedimentos periódicos de circularização, recolha e validação de informação, de modo a permitir a sua prestação fiável à Administração Central (DGAL) e o acompanhamento e controlo sistemáticos da posição da Autarquia nessa matéria, com o objetivo de garantir o cumprimento do regime relativo àquele limite;
- d) Adoção de mecanismos e procedimentos de controlo que garantam o cumprimento das regras previsionais relativas às receitas orçamentais legalmente previstas e de medidas que reduzam a significativa rigidez existente ao nível das despesas orçamentais;

Principais áreas das propostas

- e) Elaboração de orçamentos rigorosos ao nível da receita prevista, conjugada com uma execução prudente do orçamento da despesa, visando, em especial, a manutenção de uma gestão orçamental equilibrada e garantir o pagamento atempado dos compromissos assumidos;
- f) Designação de um serviço ou pessoa responsável pela função de controlo interno.



ÍNDICE

| | |
|---|----|
| 1. INTRODUÇÃO..... | 8 |
| 1.1. Fundamento | 8 |
| 1.2. Questão e subquestões da auditoria e âmbito..... | 8 |
| 1.3. Metodologia | 9 |
| 1.4. Contraditório | 9 |
| 2. RESULTADOS..... | 10 |
| 2.1. Fiabilidade da informação relativa ao passivo exigível | 10 |
| 2.2. Controlo do limite da dívida total de operações orçamentais..... | 12 |
| 2.3. Alerta precoce e mecanismos de recuperação financeira..... | 15 |
| 2.4. Programa de Apoio à Economia Local | 15 |
| 2.5. Dívida, situação financeira e gestão orçamental | 22 |
| 2.6. Outras obrigações contabilísticas, financeiras e de prestação de contas..... | 27 |
| 2.7. Norma de Controlo Interno | 27 |
| 3. CONCLUSÕES E PROPOSTAS..... | 28 |
| 4. ENCAMINHAMENTO | 30 |
| | |
| ANEXOS 1 (fls. 1 a 14), 2 (fls. 15 a 18), 3 (fls. 19 a 35), 4 (fls. 36 a 38), 5 (fls. 39 a 56), 6 (fls. 57 a 64) e 7 (fls. 65 a 221) | |

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 |
| DR | Diário da República |
| EMLP | Empréstimo(s) de médio e longo prazo(s) |
| FAM | Fundo de Apoio Municipal |
| IGF | Inspeção-Geral de Finanças |
| LOE | Lei do Orçamento do Estado |
| LOPTC | Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas |
| M€ | Milhões de euros |
| MLP | Médio e longo prazo(s) |
| MPR | Município de Peso da Régua |
| NCI | Norma de Controlo Interno |
| PAEL | Programa de Apoio à Economia Local |
| PCMPR | Presidente da Câmara Municipal de Peso da Régua |
| PMP | Prazo médio de pagamento |
| POCAL | Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais |
| RFALEI | Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais |
| SIAL | Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais |
| TC | Tribunal de Contas |
| VMA | Valor máximo admissível |

1. INTRODUÇÃO

1.1. Fundamento

1.1.1. Em cumprimento do seu Plano de Atividades, a Inspeção-Geral de Finanças (IGF) realizou uma auditoria ao Município do Peso da Régua (MPR), enquadrada no Projeto designado “ Contribuir para uma gestão orçamental e financeira rigorosa e um nível de endividamento sustentável na Administração Local em termos individuais e consolidados ”.

1.2. Questão e subquestões da auditoria e âmbito

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

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

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

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

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

Não procedemos à apreciação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, atendendo a que foi objeto de análise no âmbito de uma anterior ação de controlo realizada pela IGF⁴, e que, desde então, foi revisto em 2017, mas apenas com o objetivo de o adaptar à atual estrutura orgânica dos serviços e à identificação dos responsáveis na sequência à tomada de posse do novo executivo municipal, não se verificando qualquer outra alteração.

Em termos geográficos e funcionais, a ação foi de âmbito local e incidiu, principalmente, sobre a atuação da Unidade Orgânica de Finanças e Contabilidade do MPR.

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

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

³ Programa de Apoio à Economia Local, aprovado pela Lei n.º 43/2012, de 28/08 (posteriormente regulamentado pela Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09), tendo o MPR aderido, nos termos legais, ao respetivo Programa II.

⁴ Enquadrada no projeto “ Controlo do endividamento e da situação financeira da Administração Local Autárquica “ – Processo n.º 2013/180/A3/1043.

1.3. Metodologia

1.3.1. A presente auditoria baseou-se nos programas de trabalho elaborados para o “Controlo do Regime Financeiro das Autarquias Locais - Municípios” e o “Controlo do PAEL” (cujos procedimentos estão sintetizados nos Anexos), tendo englobado a:

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

Anexo 1 (fls. 1 a 14)

No caso do PAEL, para além de efetuarmos a comparação direta, relativamente às variáveis relevantes (designadamente, receita, despesa, dívida e saldo orçamentais), entre os valores reais apurados e os previstos no respetivo Plano de Ajustamento Financeiro (PAF), também realizámos abordagens complementares ⁵ que atendem:

- ✓ Aos valores constantes daquele documento ajustados ⁶, sendo caso disso, das divergências ocorridas entre a previsão e execução da arrecadação e utilização do empréstimo de médio e longo prazos (EMLP) do PAEL e do impacto da dívida e despesa (não previstas no PAF) resultante da participação no Fundo de Apoio Municipal (FAM) ⁷ e;
- ✓ À evolução ocorrida ao nível da relação, em termos quantitativos, entre as variáveis relevantes considerando os valores dos PAF, PAF (Ajustado) e dos documentos de prestação de contas (eventualmente corrigidos pela IGF – cfr. ponto seguinte).

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 ⁸, foi dado conhecimento formal ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Peso da Régua das principais asserções, conclusões e propostas deste documento, através do envio, em 29/11/2019, do projeto de relatório.

⁵ Essa análise é necessária para uma pronúncia fundamentada e sustentada sobre o (in)cumprimento, numa perspetiva global, das metas e objetivos do PAF, pois as situações e análises realizadas são suscetíveis de se repercutir, de forma determinante, sobre as asserções a retirar nessa matéria e permitem um controlo substancial do comportamento da Autarquia nesta sede.

⁶ Cfr. infra a justificação dos ajustamentos e respetivos impactos nas diversas variáveis relevantes para as metas e objetivos previstos no PAF, sendo de referir que as grandezas influenciadas pelas correções passarão a ser designadas, ao longo deste documento, de PAF (Ajustado).

⁷ Cujo regime está consagrado na Lei n.º 53/2014, de 25/08, (cfr. arts. 17º a 19º no que respeita à contribuição dos municípios para o respetivo capital social, através da aquisição de unidades de participação). Os municípios tiveram de reconhecer tal evento contabilisticamente, em princípio, em 2014, tendo de realizar a sua participação a partir de 2015, ainda que em prestações, quando tal dívida e consequente despesa não foram contempladas no PAF.

⁸ 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.

Na resposta recebida em 27/12/2019 (entrada n.º 8461/2019), o Senhor Presidente da Câmara Municipal não põe em causa as asserções, conclusões e propostas que haviam sido explicitadas no projeto de relatório, mas apresenta um conjunto de esclarecimentos e justificações para as situações identificadas.

Assim, a pronúncia da entidade auditada consta do Anexo 7, tendo sido introduzidos nos pontos específicos deste relatório os aspetos que, por revelarem informações, dados novos ou complementares justificam a sua inclusão neste documento.

Anexo 7 (fls. 65 a 221)

Atendendo a que existiam situações suscetíveis de relevar em sede de responsabilidade financeira sancionatória, foi, ainda, realizado, [REDACTED] a quem foi imputada a eventual responsabilidade pela sua prática, o contraditório formal pessoal, através do envio, na mesma data da remessa do projeto de relatório para contraditório institucional, de um ofício e respetivos anexos, constando a análise das respostas recebidas⁹ de uma informação autónoma que, após a homologação da tutela, será objeto de encaminhamento para o órgão jurisdicional competente para a sua apreciação (o Ministério Público junto do Tribunal de Contas).

Realce-se, por fim, que no contraditório institucional se afirma que “ (...) é da mais elementar justiça registar, previamente, a forma eficaz, eficiente e cordial como decorreu a referida ação, superiormente protagonizada pelos Inspectores Superiores destacados, para este Município, revelando os mesmos, em todas as situações, um comportamento cordial nas relações estabelecidas com os responsáveis e colaboradores do Município que é digno de registo.

Tal atitude é, pois, o testemunho inequívoco do bom relacionamento que deve prevalecer, entre dois níveis distintos da Administração Pública, a quem estão atribuídas responsabilidade e posicionamentos diferentes, mas que procuram, de forma leal e incessante, a prossecução do interesse público. ”.

Anexo 7 (fls. 75)

2. RESULTADOS

2.1. Fiabilidade da informação relativa ao passivo exigível

2.1.1. Do trabalho realizado¹⁰, com vista a **validar a qualidade da informação financeira produzida pelo MPR**, resultaram correções, nomeadamente, ao passivo exigível dos balanços do biénio de 2016/2017¹¹, como se evidencia de seguida:

⁹ Que apresenta um conteúdo idêntico ao do contraditório institucional.

¹⁰ Para efeitos da confirmação externa de saldos, com referência a 31/12/2017, foi utilizado o resultado do procedimento promovido pelo Revisor Oficial de Contas do MPR e selecionadas outras entidades, sendo abrangidas:

- ✓ As seis entidades que concederam empréstimos de médio e longo prazos (EMLP) à Autarquia, tendo sido obtidas 100% de respostas;
- ✓ Vinte e oito credores de outro tipo (fornecedores c/c, fornecedores de imobilizado e outros), cujos créditos totalizavam cerca de 1,7 M€ e representavam 50% da dívida daquela natureza refletida contabilisticamente, tendo-se obtido a totalidade das respostas.

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

¹¹ Tendo em conta que apenas foi examinada a qualidade da informação dos documentos de prestação de contas de 2017, designadamente através dos referidos procedimentos de confirmação externa de saldos, as correções efetuadas em 2016 respeitam somente às decorrentes daquele controlo que eram também suscetíveis de afetar a informação económico-financeira desse exercício.

Figura 1 – Impacto das correções efetuadas

Un: euro

| COMPONENTES DO BALANÇO | CONTAS | 2016 | | 2017 | |
|------------------------|------------------------------------|----------|-----|------------|-----|
| | | Valor | D/C | Valor | D/C |
| FUNDOS PRÓPRIOS | 88/59 - Resultados | 1 254,60 | D | 42 933,49 | D |
| PASSIVO | 221 - Fornecedores c/c | 1 254,60 | C | 99 275,31 | C |
| | 268 - Credores diversos | | | 124 728,65 | C |
| | 2739 - Outros Acréscimos de Custos | | | 181 070,47 | D |

Fonte: Auditoria da IGF

Anexo 2 (fls. 15 a 18)

As **correções** efetuadas, que afetarem, nomeadamente, a dívida municipal, resultaram, em especial, das seguintes situações:

- ✓ Consideração, no passivo exigível de curto prazo (CP), de dívidas omitidas contabilisticamente (em 2016 e 2017, respetivamente, 1 255 e 42 933 euros), resultantes do procedimento de confirmação externa de saldos efetuado pela IGF junto dos credores do MPR;
- ✓ Reclassificação para o passivo exigível (2017: 181 070 euros) do valor de um conjunto de faturas (ou equivalente) incorretamente refletidas em acréscimos de custos, pois, no final do exercício, já constituíam dívida municipal.

Anexo 2 (fls. 16 e 17)

2.1.2. Para além do exposto, importa referir que, no âmbito do procedimento de confirmação externa de saldos de entidades terceiras, detetámos, relativamente ao final de 2017, montantes não relevados contabilisticamente no MPR respeitantes a eventuais dívidas à empresa [REDACTED] que totalizavam 5,3 M€, dos quais estava reconhecido na conta “ 292 - provisões para riscos e encargos ” o montante de 1 058 212,91 euros.

Todavia, atendendo a que o aludido valor encontra-se em litígio judicial, quer através de processos interpostos pela empresa [REDACTED]¹², quer pela Autarquia¹³, não efetuámos qualquer correção à respetiva dívida municipal, pois dos elementos recolhidos e atendendo à posição assumida pelo MPR não resultou, de forma inequívoca, que constituíssem dívida municipal, salientando-se, no entanto, o risco dessa situação poder vir a afetar, no futuro, essa grandeza.

2.1.3. Atendendo, ainda, ao disposto no POCAL, constatámos outras fragilidades, com repercussões na qualidade e fiabilidade da informação económico-financeira elaborada pelo MPR, em especial, no que respeita à/ao:

- ✓ Não reconhecimento contabilístico da totalidade do património municipal;
- ✓ Falta de implementação integral do subsistema da contabilidade de custos.

¹² Processos n.ºs 277/13,1 BEMDL, 39/14.9 BEMDL, 19/15.7 BEMDL, 364/15.1 BEMDL e 436/15.2 BEMDL.

¹³ Entregue no Sistema de Informação dos Tribunais Administrativos e Fiscais no dia 29/12/2017, com a referência 79773.

2.1.4. Em síntese, a análise realizada indicia que os **documentos de prestação de contas do MPR de 2017 não refletiam com fiabilidade a sua situação financeira**, em especial, **ao nível do passivo exigível**, pois as correções efetuadas são relevantes em termos absolutos (mais 224 mil euros), ao que acresce que **existiam relevantes riscos para a sua evolução no futuro, para além de persistirem algumas insuficiências ao nível da aplicação do POCAL**, nomeadamente, em **termos da implementação da contabilidade de custos e da inventariação da totalidade do ativo imobilizado**.

Sobre este aspeto, o MPR refere, no contraditório, que “ (...) *atualizou a sua Norma de Controlo Interno, no ano 2016, mantendo-se em vigor até à presente data. Assim que seja aprovada uma reorganização dos serviços municipais, a breve trecho, será, novamente, revista e atualizada a referida NCI. Na reorganização dos serviços, será ponderado reforço de recursos humanos qualificados, na área de finanças e contabilidade* ”.

Anexo 7 (fls. 71)

2.2. Controlo do limite da dívida total de operações orçamentais

2.2.1. Limite legal da dívida total de operações orçamentais

2.2.1.1. Para o ano de 2017, a Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) divulgou que o limite da DTOO previsto no RFALEI ¹⁴ era de 16 982 746 euros, montante que corresponde ao apurado pela IGF.

Anexo 3 (fls. 19)

2.2.2. Entidades relevantes

2.2.2.1. Em 2017, o perímetro de entidades relevantes para o limite legal da DTOO ¹⁵ incluía, para além do MPR, mais sete entidades (seis associações e uma fundação), constando do quadro seguinte as respetivas identificação e percentagem de imputação.

Figura 2 - Entidades relevantes para efeitos do limite da DTOO em 2017

| IDENTIFICAÇÃO | IMPUTÁVEL AO MUNICÍPIO | |
|---|------------------------|---------|
| | SIM/NÃO | % |
| MUNICÍPIO DE PESO DA RÉGUA | SIM | 100,00% |
| CIM Douro - Comunidade Intermunicipal do Douro | SIM | 5,26% |
| AMVDS - Associação de Municípios do Vale do Douro Norte | SIM | 14,29% |
| APMCH - Associação Portuguesa dos Municípios com Centro Histórico | SIM | 0,55% |
| AMPV - Associação de Municípios Portugueses do Vinho | SIM | 1,06% |
| Associação de Municípios Douro Alliance - Eixo Urbano do Douro | SIM | 33,33% |
| Associação de Municípios da Rota da Estrada Nacional N.º2 | SIM | 3,45% |
| Fundação Museu do Douro | SIM | 6,98% |

Anexo 3 (fls. 20)

2.2.3. Controlo do cumprimento do regime relativo ao limite legal

2.2.3.1. Em 2017, o MPR, em termos do regime legal do limite da DTOO, apresentou a seguinte situação:

¹⁴ Cfr. arts. 52º a 54º do RFALEI (o regime relativo ao limite de endividamento de 2017 também decorre dos arts. 74º e 80º a 82º, da Lei do Orçamento de Estado desse ano).

¹⁵ Cfr. art. 54º do RFALEI.

Figura 3 – Controlo do regime relativo ao limite da DTOO

Un: euro

| DESCRIÇÃO | RFALEI - DÍVIDA TOTAL DE OPERAÇÕES ORÇAMENTAIS (DTOO) DE 2017 | | | | | | | | | |
|-----------|---|-------------------|--------------------|---|--------------------|----------|---------|------------|--------------|---------------------|
| | Limite legal (art. 52º, nº 1) | SITUAÇÃO EM 1/JAN | | VALOR MÁXIMO ADMISSÍVEL (VMA) NO FINAL DO ANO (art. 52º, nº 3, a)) | SITUAÇÃO EM 31/DEZ | | | CONTROLO | | |
| | | DT em 1/01 | Excesso de DTOO | | DT | DTOO | | Utilização | | Variação do excesso |
| | (1) | (2) | (3)=(2)-(1) | (4)=(2)-[(3)*10%] | | (5) | Margem | Excesso | Limite legal | |
| DGAL | 16 982 746 | 17 360 529 | 377 783 | 17 322 750 | 16 903 994 | - 78 752 | | 99,54% | 98% | -121% |
| IGF | 16 982 746 | 17 361 408 | 378 662 | 17 323 542 | 17 286 715 | | 303 969 | 102% | 99,79% | -19,73% |

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 21 a 25)

Deste modo, verifica-se que a Autarquia, no final de 2017, cumpriu o referido regime legal, pois ultrapassava, de acordo com os valores apurados pela IGF, o limite legal em apreço ¹⁶ (taxa de utilização de 102%), mas tal situação já se verificava, segundo os dados do SIAL ¹⁷, desde a entrada em vigor do RFALEI, tendo reduzido, em qualquer caso, ao longo do exercício, mais de 10% do montante em excesso que se verificava no início do mesmo.

Refira-se, no entanto, que, segundo os dados reportados à DGAL, o Município passou a cumprir, no final do exercício de 2017, o limite da DTOO, tendo comunicado àquela entidade esse resultado para efeitos da suspensão de aplicação da Lei de Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA) ¹⁸, conforme n.º 6, do art. 82º, da Lei n.º 114/2017, de 29/12 (LOE_2018), quando tal situação não poderia ocorrer atendendo aos dados apurados pela IGF, devendo este facto ser comunicada àquela Direção-Geral.

Anexo 3 (fls. 26 a 32)

O MPR refere, no contraditório, “ (...) que dispõe de mecanismos de monitorização regular da Dívida Total, com reporte mensal de quadro de controle das contas com relevância para tal apuramento, ao Presidente e vereadores. “, mas não põe em causa as asserções da IGF.

Anexo 7 (fls. 73)

2.2.3.2. O valor da DTOO relevante para o limite legal respeita quase exclusivamente (99%) ao próprio Município, pois as restantes entidades contribuem apenas em 1%, daquela variável.

Anexo 3 (fls. 33)

Saliente-se, ainda, que caso se considerasse, no final do exercício, a DTOO excecionada (relativa ao Fundo de Apoio Municipal, no montante total de 314 mil euros), a Autarquia apresentaria uma taxa de utilização do limite legal de 104%.

Anexo 3 (fls. 34)

2.2.3.3. Acresce que, desde a entrada em vigor do RFALEI (01/01/2014) ¹⁹, o MPR tem apresentado

¹⁶ Consagrado no art. 52º, em especial, nos respetivos n.ºs 1 e 2, do RFALEI.

¹⁷ Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais.

¹⁸ Lei n.º 8/2012, de 21/02, operacionalizada pelo Decreto-Lei (DL) n.º 127/2012, de 21/06.

¹⁹ A análise efetuada baseia-se, até 31/12/2015, nos dados disponíveis no SIAL e quanto a 2016/2017 no apuramento efetuado pela IGF.

uma situação de sistemático incumprimento do limite legal da DTOO, mas entre essa data e 2017 melhorou substancialmente nesta matéria, como se evidencia de seguida:

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

Un: euro

| DESCRIÇÃO | MONTANTES | | | | | VARIACÃO | | | |
|-----------------|--------------------------------------|------------|------------|------------|------------|-------------|-------------|--------------------------------|------|
| | 2014 (entrada em vigor do RFALEI) | | 31/12/2015 | 31/12/2016 | 31/12/2017 | VALOR | % | Contributo do limite e da DTOO | |
| | 01/01 | 31/12 | | | | | | | |
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6)=(5)-(1) | (7)=(6)/(1) | (8)=(6)/((C5)-(C1)) | |
| A - Limite DTOO | 14 899 682 | 14 899 682 | 15 559 112 | 16 250 814 | 16 982 746 | 2 083 064 | 14% | 65% | |
| B - DTOO | B1 - Município | 17 289 885 | 17 253 430 | 17 510 377 | 17 348 477 | 17 127 747 | - 162 139 | -1% | 35% |
| | B2 - Outras entidades | 1 103 018 | 692 419 | 75 724 | 12 931 | 158 968 | - 944 050 | -86% | |
| | B3 - Total | 18 392 903 | 17 945 849 | 17 586 101 | 17 361 408 | 17 286 715 | - 1 106 188 | -6% | |
| C - Diferença | Excesso | 3 493 221 | 3 046 167 | 2 026 989 | 1 110 594 | 303 969 | - 3 189 252 | -91,3% | 100% |
| | Margem | - | - | - | - | - | - | - | |

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Saliente-se que tal evolução resulta, de forma conjugada, de um aumento do respetivo limite legal da DTOO (14%) e de uma redução sistemática da correspondente dívida relevante (-6%), contribuindo, cada uma destas componentes, para a referida alteração positiva em, respetivamente, 65% e 35%.

2.2.4. Prestação da informação à DGAL

2.2.4.1. O MPR cumpriu, quanto a 2017, a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL para efeitos do apuramento e acompanhamento da evolução do endividamento municipal, em especial, do respetivo limite legal, mas os dados reportados não refletiam, com fiabilidade, o valor da DTOO, pois foram apuradas as seguintes diferenças:

Figura 5 – Diferença apurada no reporte da DTOO (DGAL/IGF)

Un: euro

| DESCRIÇÃO | DÍVIDA TOTAL | | VARIACÃO |
|----------------------------|---------------|---------------|--------------|
| | 1/01/2017 | 31/12/2017 | |
| (1) | (2) | (3) | (4)=(3)-(2) |
| 1 - DGAL | 17 360 528,57 | 16 903 993,78 | - 456 534,79 |
| 2 - IGF | 17 361 408,04 | 17 286 714,97 | - 74 693,07 |
| Diferença IGF / DGAL (2-1) | 879,47 | 382 721,19 | 381 841,72 |

Fonte: SIAL, documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 35)

As divergências, resultam, em 2016 e 2017, das seguintes situações:

- ✓ Correções efetuadas pela IGF na informação financeira do MPR (respetivamente, de mais 1 255 euros e 224 mil euros - cfr. item 2.1.1.);
- ✓ Montantes incorretamente reportados (respetivamente, menos 375 e mais 158 718 euros) relativamente às restantes entidades relevantes.

No contraditório, o MPR refere que "(...) determinou a monitorização mensal das dívidas de terceiros, com especial atenção à maturidade das dívidas, tendo em vista a manutenção do cumprimento da redução dos Pagamentos em atraso. A circularização é efetuada pelos serviços municipais e, bem assim, a pedido do ROC. ”.

Anexo 7 (fls. 73)

2.3. Alerta precoce e mecanismos de recuperação financeira

2.3.1. No final de 2017, face aos parâmetros estabelecidos no RFALEI²⁰, verificavam-se as condições legalmente previstas²¹ para que fosse emitido, pela DGAL, um alerta precoce²², sendo de referir que, segundo a informação disponível, tal facto não ocorreu²³.

Anexo 4 (fls. 36)

2.3.2. Por sua vez, ao nível dos mecanismos de recuperação financeira previstos no RFALEI²⁴, o MPR não se encontrava, em 31/12/2017, em rutura financeira, mas devia contrair um empréstimo para saneamento financeiro²⁵, o que não se tinha verificado à data da obtenção destes dados, sendo de salientar que, nesse exercício, estava vinculado ao PAEL.

Anexo 4 (fls. 37 a 38)

2.4. Programa de Apoio à Economia Local

2.4.1. Adesão e financiamento no âmbito do PAEL

2.4.1.1. A Autarquia formalizou, em 2012, o pedido de adesão ao PAEL²⁶ (Programa II), acompanhado nos termos legais por um PAF, que foi aprovado pelos órgãos²⁷ executivo e deliberativo, em, respetivamente, 19/09 e 28/09 desse ano e pelo Governo²⁸.

2.4.1.2. Assim, foi autorizada a contratação de um EMLP (com o Estado, através da DGTF), no montante de 5,1 M€, para aplicar na redução de pagamentos em atraso (PA), que obteve visto do Tribunal de Contas (TC) em 26/03/2013, de acordo com os pressupostos e nos termos seguintes:

Figura 6 – Financiamento no âmbito do PAEL

Un: Euro

| DÍVIDAS VENCIDAS HÁ MAIS DE 90 DIAS (31/03/2012) a) | | | FINANCIAMENTO OBTIDO | | | | | | VALOR NÃO DESEMBOLSADO |
|--|----------------------------|------------------|----------------------|----------------|-----------------|--------------------------|--------------------------|-----------------|------------------------------|
| Inicial | Pagamentos efetuados b) | Valor Líquido | Despacho no DR | Visto do TC | Diferença | 1ª Tranche 23/04/2013 | 2ª Tranche 26/12/2013 | Total | |
| (1) | (2) | (3) = (1) - (2) | (4) | (5) | (6) = (5) - (4) | (7) | (8) | (9) = (7) + (8) | (10) = (5) - (9) |
| 6 587 995 | 878 048 | 5 709 947 | 5 138 952 | 5 106 130 | - 32 822 | 3 574 291 | 1 387 657 | 4 961 948 | 144 182 |

a) À data de 25/09/2012.

b) Entre a data do reporte dos PA relativos a 31/03/2012 e data de apresentação do pedido de adesão ao PAEL.

Fonte: DGTF, DGAL e auditoria da IGF

Anexo 5 (fls. 39)

²⁰ Cfr. art. 56º, do RFALEI.

²¹ Atendendo ao resultado dos indicadores consagrados nos n.ºs 2 e 3, do art. 56º, do RFALEI (Quadro I do Anexo 4 (fls. 36).

²² No prazo de 15 dias a contar da data limite de reporte da informação prevista no art.º 78º do RFALEI (n.º 4, do art.º 56º, do mesmo diploma).

²³ No entanto, esta situação decorre diretamente da informação disponível para os municípios no SIIAL, designadamente na " Ficha do Município ".

²⁴ Cfr. arts .57º a 64º do RFALEI e Lei n.º 53/2014, de 25/08.

²⁵ Atendendo ao resultado do indicador 2 do quadro II do Anexo 4 (fls. 41).

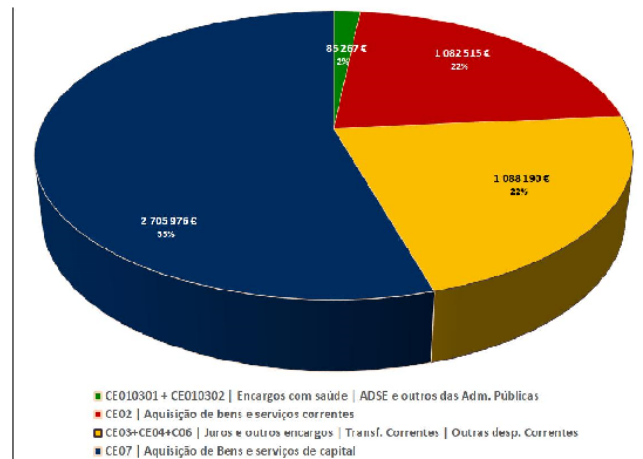
²⁶ A criação deste Programa teve por " (...) objeto a regularização do pagamento de dívidas dos municípios vencidas há mais de 90 dias, registadas na (...) DGAL à data de 31 de março de 2012 ." (cfr. n.º 1, do art. 1º, da Lei n.º 43/2012, de 28/08).

²⁷ Cfr. n.º 2, do art. 5º, do PAEL.

²⁸ Cfr. Despacho n.º 14763-D/2012, dos Gabinetes do Secretário de Estado da Administração Local e Reforma Administrativa e da Secretária de Estado do Tesouro, publicado no Diário da República (DR), 2ª Série, N.º 222, de 16/11/2012.

2.4.1.3. O MPR utilizou, em 2013 e 2014, na liquidação dos PA elegíveis de acordo com o quadro legal, a totalidade do montante arrecadado do EMLP do PAEL, tendo sido pagas despesas da seguinte natureza:

Figura 7 – Despesas pagas com o PAEL (por classificação económica)



Fonte: SHAL e auditoria da IGF

Assim, uma parte significativa do capital do EMLP do PAEL foi utilizado no pagamento de despesas correntes (45%), ou seja, numa finalidade legal, mas para a qual, em regra, não deviam ser afetadas receitas desta natureza.

2.4.1.4. O Município divulgou, no sítio oficial da *internet*, o pedido de adesão ao Programa e o contrato celebrado com o Estado.

2.4.1.5. Refira-se, por fim, que o MPR amortizou, em 26/7/2018, o empréstimo do PAEL com base numa operação de substituição de dívida, cessando, conseqüentemente, a partir dessa data, o PAF e todas as obrigações decorrentes da adesão àquele mecanismo de recuperação financeira (n.º 6, do art. 6º, do PAEL).

2.4.2. Enquadramento geral do PAEL e ajustamento de alguns objetivos do PAF

2.4.2.1. Para os municípios aderentes ao Programa II do PAEL, não existia, em regra, um elenco específico de medidas a adotar no PAF ²⁹, ocorrendo tal facto, de acordo com o quadro legal ³⁰, apenas caso se encontrassem, em 31/12/2011, em situação de desequilíbrio conjuntural, o que sucedia com o MPR.

2.4.2.2. Os objetivos/estimativas ³¹ constantes do PAF elaborado pelo MPR (para 2017) foram afetados, posteriormente, por eventos que não lhe são imputáveis, pois:

- ✓ Do montante do capital previsto do EMLP do PAEL foram arrecadados mais 113 777 euros;

²⁹ Este Plano, independentemente de se tratar de municípios aderentes aos Programas I ou II, deve conter " (...) um conjunto de medidas específicas e quantificadas, que evidenciem o restabelecimento da situação financeira do município, tendo em conta os seguintes objetivos: a) Redução e racionalização da despesa corrente e de capital; b) Existência de regulamentos de controlo interno; c) Otimização da receita própria; d) Intensificação do ajustamento municipal nos primeiros cinco anos de vigência do PAEL. " (n.º 1, do art. 6º, do PAEL).

³⁰ Cfr. art. 7º da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09, e als. b) e c), do n.º 2, do art. 6º, do PAEL.

³¹ Na análise realizada ao PAF detetamos algumas divergências e falta de consistência entre os valores de algumas variáveis comuns que constam dos respetivos mapas Anexos I e III do PAF, sendo, no entanto, de realçar que o resultado em termos de in/cumprimento das respetivas estimativas não se altera qualquer que seja o valor que se tenha em consideração.

- ✓ Não englobavam, em 2017, a dívida e a despesa relativas à participação no FAM, nos montantes, respetivamente, de 314 e 78,5 mil euros, situação que não decorreu de qualquer decisão e/ou deliberação autónoma dos órgãos e eleitos locais, mas sim do quadro legal vigente.

Ora, tais situações, que devem ser tidas em conta na análise a efetuar através da consideração do respetivo impacto sobre as estimativas do PAF de algumas grandezas relevantes (do que resulta o PAF - Ajustado), são as seguintes:

Figura 8– Ajustamentos da IGF constantes às estimativas do PAF

Un.: euro

| AJUSTAMENTOS ÀS ESTIMATIVAS DO PAF | VARIÁVEIS | | | |
|--|-----------------|------------------|----------------|------------------|
| | Despesa | Dívida Municipal | | Saldo Orçamental |
| | | CP | MLP | |
| EXECUÇÃO DO EMLP PAEL (Receita não prevista e arrecadada) | | - 113 777 | 113 777 | |
| DÍVIDA AO FAM (não prevista) | - 78 572 | 58 929 | 255 362 | 235 716 |
| TOTAL | - 78 572 | - 54 848 | 369 139 | 235 716 |

Fonte: Auditoria da IGF

2.4.3. Apreciação global do cumprimento dos objetivos e obrigações do PAEL relativos a 2017

2.4.3.1. A análise efetuada pela IGF, quanto a 2017, evidencia que o MPR, atendendo aos objetivos quantitativos a que se vinculou, em termos absolutos, respetivamente, **no PAF ou considerando o PAF (Ajustado)**:

- ✓ **Não cumpriu**, em termos agregados, **o da receita orçamental** (menos, 1,9 M€), bem como os objetivos relativos às medidas específicas de otimização da receita (menos 169,7 mil euros);
- ✓ **Superou o da despesa orçamental** (menos, respetivamente, 808,2 mil euros e 729,7 mil euros), o mesmo tendo acontecido, em termos globais, com os relativos às medidas específicas de redução e contenção da despesa municipal (menos 1,1 M€);
- ✓ **Não cumpriu o do stock da dívida orçamental** (mais, respetivamente, 4,2 M€ e 3,9 M€);
- ✓ **Cumpriu o serviço da dívida** de todos os empréstimos em vigor;
- ✓ **Superou o do PMP** (menos 19 dias), mas **não cumpriu o relativo ao saldo orçamental** (menos 1,1 M€).

Anexo 5 (fls. 40 a 53)

Por sua vez, **apresentou**, relativamente ao indicado ano, **na relação entre um conjunto de grandezas** (receita, despesa, dívida e saldo orçamentais) **constantes do PAF** ou, sendo caso disso, **considerando o PAF (Ajustado)**, **resultados**, em termos reais, **mais negativos**, como se evidencia de seguida:

- ✓ **Receita/despesa orçamentais: Menos**, respetivamente, **1,1 M€ e 1,2 M€**;
- ✓ **Saldo/stock da dívida orçamentais: Menos**, respetivamente, **5,8 M€ e 5,3 M€**;
- ✓ **Receita/stock da dívida orçamentais: Deterioração** em, respetivamente, **6,6 M€ e 6,3 M€**.

Realce-se, por fim, que o MPR diminuiu, entre 2012/2017, a dívida municipal global (menos 0,8 M€), as “outras dívidas a terceiros “ (menos 270 mil euros) e o *stock* de PA (menos 4,4 M€), mas, nos últimos dois casos, num montante inferior ao do capital do financiamento do PAEL, sendo de salientar que,

atendendo ao quadro legal, a evolução da última grandeza, entre a adesão ao PAEL e o final de 2017, é suscetível, em abstrato, de gerar a aplicação de multas no valor global de 1,3 M€.

Anexo 5 (fls. 54 e 55)

2.4.3.2. Em síntese, a **Autarquia**, em 2017, **violou, em termos absolutos ou numa perspetiva substancial, as obrigações decorrentes do PAF** ou considerando **o PAF (Ajustado) do PAEL, pois não atingiu, de forma materialmente relevante, os objetivos quantitativos previstos para a receita, stock da dívida e saldo orçamental** e **agravou, em termos reais, de forma muito negativa, a relação entre a receita e despesa e o saldo e a receita com a dívida orçamentais.**

Saliente-se o facto de não ter sido atingido o objetivo último de qualquer mecanismo de recuperação financeira e para o qual todos os outros devem contribuir e convergir, ou seja, o da redução da dívida municipal nos termos previstos e a que o MPR se vinculou de forma voluntária no respetivo PAF (e não apenas a ocorrência de uma evolução positiva nesta matéria) e, assim, a exigível e correspondente trajetória, gradual, de restabelecimento da situação financeira, pelo que se mostra violado o disposto no n.º1, do art. 6º do PAEL.

A Autarquia, no contraditório, procura justificar o referido incumprimento do PAEL, elencando os principais factos, que sugere que não eram previsíveis quando da elaboração do PAF, que contribuíram para esse resultado:

- ✓ A “ (...) receita de capital ter ficado aquém do previsto, sendo possível identificar, o valor referente a receita orçamentada a título de reembolsos de cofinanciamento em projetos objeto de cofinanciamento comunitário, que não vieram a ser transferidos pela respetiva unidade de gestão (...)”, tendo incorrido “ no pagamento de encargos relacionados com projetos objeto de cofinanciamento comunitário, em 693.179,49€, (...) tendo ficado por reembolsar, cerca de 382.358,93€, valor que seria expressivo, tendo em vista alcançar a mencionada meta do PAF. ”.
- ✓ As receitas correntes por cobrar (614 653,66 euros em 2017) que “ (...) grosso modo, se tratam de créditos detidos sobre particulares e empresas, em que, num cenário macro económico pós TROIKA, de recuperação da estabilidade financeira dos agregados familiares e do tecido empresarial, considerou-se desadequada a instauração de processos de execução fiscal que, culminariam, eventualmente, em penhoras de créditos e/ou bens ”.

Refere, também, sobre este aspeto, que, em 2018, verifica-se uma redução de tais montantes (432 274,68 euros), o que traduz “ um esforço do município em alcançar a boa cobrança das suas receitas, fruto de diligências dos serviços jurídicos, na otimização de procedimentos e mecanismos legalmente previstos, tendo em vista a redução de créditos de cobrança duvidosa, sobre terceiros. ”.

Anexo 7 (fls. 66 e 67)

Acrescenta que foram tomadas um conjunto de medidas com vista a ultrapassar a situação, a saber:

- ✓ Por um lado, que “ pese embora o Município já tenha diligenciado no sentido de promover a amortização antecipada do Empréstimo PAEL, ao abrigo das disposições previstas no n.º 2 do artigo 86.º da LOE para 2017, e, por conseguinte, encontra-se desvinculado do PAF e da sua monitorização, veio a ser aprovado em sessão ordinária do órgão deliberativo, realizada em 23/04/2019 a adesão do município à empresa Intermunicipal, designada por Águas do Interior

norte, E.I.M., S.A, destinada à gestão de águas, saneamento, a qual garantirá, pela prática da atualização do respetivo tarifário, pelo aporte de avançados procedimentos de faturação e cobrança e gestão de dívida de clientes, uma otimização da receita própria, já com efeitos a partir de janeiro de 2020, altura em que, a mesma, entrará em funcionamento. ”.

- ✓ Por outro lado, que relativamente “ à gestão de resíduos o município promoveu a atualização dos valores do respetivo serviço, constantes do regulamento nº 933/2019, publicado no Diário da República, em 5/12/2019. ”.

Anexo 7 (fls. 67 a 69)

Por fim, a Autarquia refere ter visto agravado “ (...) no decurso da execução do PAEL, o seu stock da dívida, após utilização da verba PAEL, em cerca de 1 M€, por força das alterações ocorridas no contrato de cooperação estabelecido com o Estado Português. ”, mas “ executou inúmeros projetos de investimento, que traduziram um incremento significativo da valorização do território, da qualidade de vida das populações locais e regionais e colocam, em termos culturais, sociais e económicos, o potencial da cidade, em territórios além interior, cativando circulação de bens e pessoas e fomentando o turismo. ”, tendo sido realizada despesa na ordem dos 11,5 M€, da qual foi reembolsado no montante de 8,2 M “.

Anexo 7 (fls. 69)

Ora, por um lado, parece-nos de reafirmar que o EMLP do PAEL só foi amortizado em 2018, pelo que o respetivo regime legal estava em vigor no ano em análise e, por outro lado, que face à eventual ocorrência de situações que alegadamente não podiam ser previstas no PAF, o PCMPR deveria ter, na sequência da análise do respetivo impacto, apreciado a possibilidade de serem absorvidas mantendo o cumprimento das obrigações a que se vinculou voluntariamente com a adesão ao PAEL, designadamente, as consubstanciadas no indicado PAF, ou poderia promover a sua reanálise junto da DGAL³², o que não se verificou.

De qualquer modo, o que está em causa é o restabelecimento da situação financeira do Município nos termos em que se vinculou no PAF e não qualquer evolução positiva da situação financeira, pelo que são de manter as conclusões constantes do projeto de relatório, uma vez que os argumentos apresentados no contraditório não põem em causa as posições assumidas pela IGF ao nível da aplicação e interpretação dos referenciais normativos relevantes nesta auditoria e da imputação de responsabilidades em termos subjetivos.

2.4.4. Imputação de responsabilidades

2.4.4.1. A situação descrita é suscetível, em abstrato, de ser sancionada em termos tutelares administrativos e financeiros, atendendo ao disposto, respetivamente, no n.ºs 1 e 4, do art. 11º, do PAEL³³.

2.4.4.1.1. No que respeita à matéria tutelar administrativa:


- ✓ Por um lado, no n.º 1, do art. 6º, do PAEL afirma-se que o PAF deve “ (...) conter um conjunto de medidas específicas e quantificadas (...)”, sendo definidas algumas medidas concretas ou áreas de intervenção, que têm como objetivo último, o “ (...) restabelecimento da situação financeira do município (...)”;
- ✓ Por outro lado, no n.º 1, do art. 11º, do mesmo diploma, prevê-se que “ A aprovação pelo município

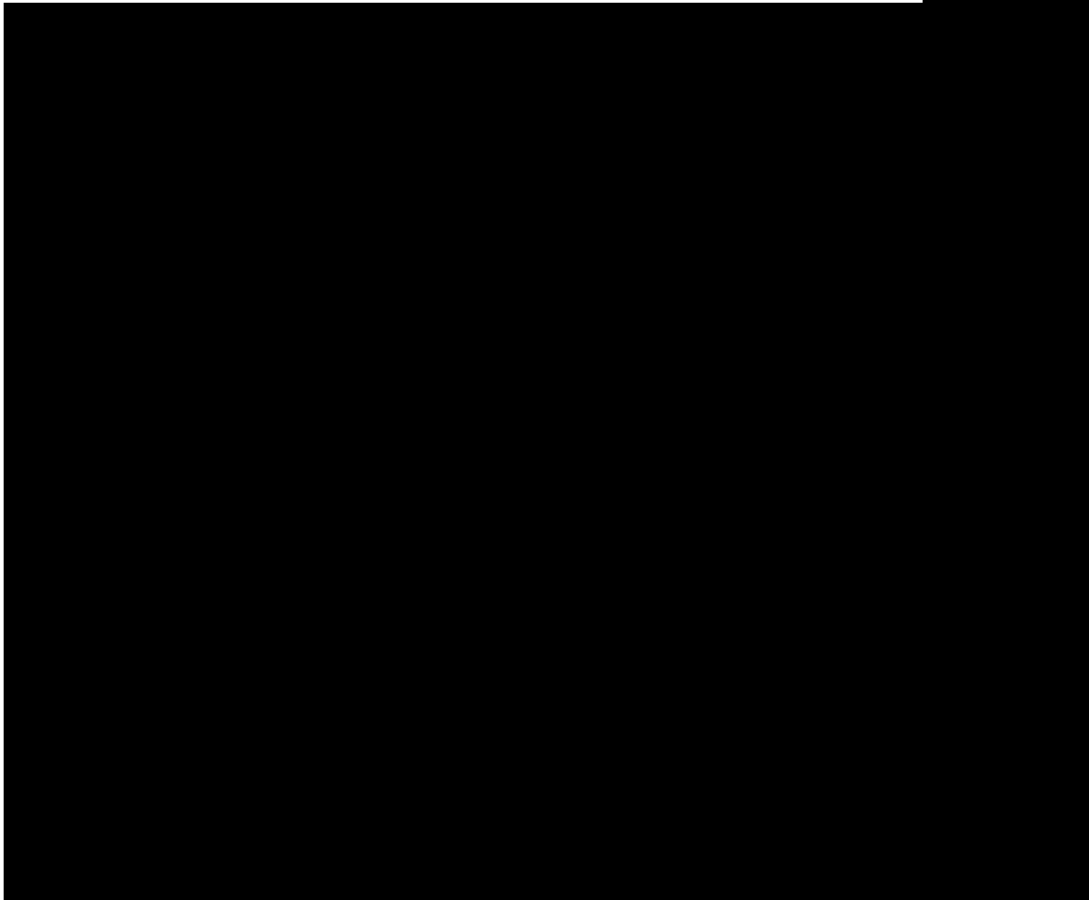
³² Cfr. n.º 5, do art. 6º, do PAEL e art. 9º, da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09.

³³ Que remetem, respetivamente, para al. i), do art. 9º, da Lei n.º 27/96, de 1/08 (Regime Jurídico da Tutela Administrativa) e als. b), d) e f), do n.º 1, do art. 65º, da Lei n.º 98/97, de 26/08 (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas - LOPTC).


de quaisquer atos que violem o cumprimento do disposto no art. 6º é considerada uma ilegalidade grave nos termos e para efeitos da alínea i) do artigo 9º da Lei 27/96, de 1 de Agosto (...) “.

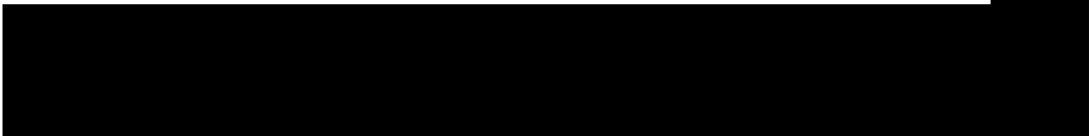
Ora, o incumprimento dos principais objetivos previstos no PAF para 2017 espelha que foram praticados atos, ao nível da gestão financeira da Autarquia, que implicaram a violação do disposto no n.º 1, do art. 6º, do PAEL, mostrando-se, por isso, reunidos os pressupostos legais que integram, neste contexto, o conceito de “ilegalidade grave” previsto no n.º 1, do art. 11º, do mesmo diploma, situação que pode suscitar a aplicação de sanções de natureza tutelar administrativa (cfr. al. d), do n.º 1, do art. 8º e al. i), do n.º 1, do art. 9º, ambos da Lei n.º 27/96, de 1/08).

A eventual responsabilidade associada à prática dos factos descritos é imputável, 



Anexo 5 (fls. 56)

2.4.4.1.2. Em sede financeira, a eventual responsabilidade associada à prática dos factos ilegais descritos que, como referimos, são suscetíveis, em abstrato, de integrar o ilícito previsto e punido pelas als. b), d) e f), do n.º 1, do art. 65º da LOPTC, é também imputável, com idênticos fundamentos, 



A apreciação e valorização desses factos é da competência do Ministério Público junto do Tribunal de Contas, de harmonia com o disposto no na al. c), do n.º 1 e no n.º 2, do art. 89.º, da LOPTC.

2.4.4.1.3. No que se refere ao eventual apuramento de responsabilidades, [REDACTED] contraditório, que “ (...) verifica-se, pelos argumentos atrás expostos, que não se regista uma disparidade significativa ao fim último das medidas constantes no PAF, materializado no cumprimento dos objetivos previstos no aludido nº1, do artº 6, do PAEL. ”, acrescentando que embora não tenha alcançado rigorosamente “ os níveis de execução, em matéria de receita e de despesa, consagrados no PAF, conseguiu, ainda que com oscilações e ainda que não circunscrito ao exercício de 2017, atingir os objetivos do PAF, em matéria de otimização de receita e redução da despesa corrente e capital e, bem assim, caminhar para uma situação de ajustamento financeiro municipal, desejável e exigido. ”.

Afirma, ainda, que “ conforme se encontra preceituado no artigo 17º, do Código Penal, aplicável ao caso individual e concreto, por força do disposto no n.º 4, do artigo 67º, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto e ulteriores alterações, age sem culpa quem atuar sem consciência da ilicitude do facto, se o erro lhe não for censurável, situação que sai reforçada pelo disposto, sobre a matéria, no nº 2, do artigo 11º da LCPA. ”.

Acrescenta que:

- ✓ “ Aquando do exercício de funções, os membros do órgão executivo, eleito, desde Outubro de 2017 (...) existiu sempre, uma clara preocupação, pelo cumprimento das normas legais, em vigor, em matéria de gestão financeira, sendo que, a verificação do cumprimento, ou não, de tais normas não cabe, apenas, ao órgãos eleitos, ainda que, sobre a matéria em apreço, as orientações técnicas e de estratégia económico-financeira foram emanadas pelos membros do ora exponente - **Município do Peso da Régua** -, no âmbito das referidas funções em tal período, no pressuposto que os preceitos legais estariam a ser salvaguardados. ”.

“ Sendo certo que, não é funcionalmente razoável exigir, ao ora exponente -**Município do Peso da Régua** -, a monitorização e verificação, diga-se constante, de todas as normas em vigor em matéria de gestão financeira e que levaram à consequente adoção de procedimentos de acompanhamento e monitorização permanente do PAF aprovado e, bem assim, à gestão orçamental, stricto sensu, também é evidente que, nas orientações estratégicas e técnicas, emanadas pelos membros do ora exponente - **Município do Peso da Régua** -, estaria implícito o legal cumprimento das disposições legais em vigor, ou, caso contrário, tais orientações não seriam, seguramente, emanadas. ”

“ Pelo que a convicção foi, sempre, a de que nestas e em outras matérias a atuação do Município, não estaria a violar os princípios legais vigentes. ”.

Deste modo, “ atendendo às razões de facto e de direito, acima, evidenciadas, pelo ora exponente - **Município do Peso da Régua** -, deverão, as presentes observações, ser levadas em boa linha de conta no relatório final da auditoria, no sentido de: ”

- ✓ “ Afastar a imputação de qualquer responsabilidade, [REDACTED] considerando, como fundamento basilar, o facto da matéria em apreciação – incumprimento dos objetivos e metas do PAEL e desrespeito da regra previsional relativo às receitas orçamentais resultantes da venda de bens imóveis - ser, incontornavelmente, controvertida, atendendo aos fundamentos atrás expostos;

- ✓ *Tal argumentação é passível de retirar, de forma inexorável, a existência de culpa do agente, no apuramento de eventual ilícito financeiro. ”*

Anexo 7 (fls. 95 a 98)

Assim, a linha de argumentação do Município vai no sentido de justificar a violação dos objetivos previstos no PAF do PAEL alegando a inexistência de culpa, sendo, ainda, de referir que, do texto transcrito, resulta que a eventual responsabilidade seria do Município de Peso da Régua, quando, no caso, a prática dos factos é imputada pessoalmente

Ora, a competência para a apreciação e valorização dos factos apurados e, de forma especial, da culpa em matéria de responsabilidade financeira compete ao Ministério Público junto do Tribunal de Contas (cfr. al. c), do n.º 1, e n.º 2, do art. 89º, da LOPTC), cabendo à IGF-Autoridade de Auditoria, nesta sede, carrear para o processo, em cumprimento, nomeadamente, do dever de colaboração com o Tribunal de Contas (art. 12º da LOPTC), todos os elementos relevantes para esse efeito e comunicar a situação, através de uma informação autónoma onde consta a análise das respostas recebidas no âmbito dos contraditórios pessoais e institucional (cfr. al. b), do n.º 2, do art. 12º da referida Lei), àquele órgão jurisdicional.

Mantemos, assim, todas as asserções, conclusões e recomendações efetuadas nesta matéria.

2.4.4.2. Acresce que dado o incumprimento, em 2017, **dos principais objetivos e metas do PAF, o MPR estava obrigado**, de acordo, com o n.º 4, do art. 6º, do PAEL, a **fixar a taxa máxima do IMI** em vigor à data do incumprimento, **sob pena de resolução do contrato**, que, como referimos, entretanto, já terminou, com a amortização, em 26/7/2018, do EMLP do PAEL.

Assim, atendendo a que a situação de incumprimento ocorreu no final de 2017, o MPR deveria ter fixado e comunicado à Autoridade Tributária (AT)³⁴, até ao final de novembro de 2018, a taxa máxima de IMI suscetível de ser aplicada à respetiva liquidação a efetuar no ano seguinte, tal obrigação já não se justifica, pois, como vimos, a Autarquia deixou de estar sujeita às obrigações do PAEL antes dessa data.

No contraditório, o MPR refere que *“ Sobre os factos anteriormente descritos, importa mencionar que, pese embora, seja questionável a ausência de deliberação, pelo Município do Peso da Régua, da fixação da taxa máxima de IMI, a correspondente componente da receita em causa, apresentou um comportamento de crescimento progressivo (...) ”*, traduzindo num quadro a evolução dessa receita (entre 2014 e 2018) que comprova o aludido crescimento.

Anexo 7 (fls. 92)

2.5. Dívida, situação financeira e gestão orçamental

2.5.1. Dívida e situação financeira

2.5.1.1. A dívida global de operações orçamentais do MPR, incluindo as correções efetuadas pela IGF (cfr. item 2.1.1.), importava, no final de 2016/2017, nos seguintes montantes:

³⁴ Essa comunicação compete ao Presidente da Câmara Municipal, nos termos da al. i), do n.º 1, do art. 35º, do Anexo I, à Lei n.º 75/2013, de 12/09.

Figura 9 – Composição da dívida municipal

Un: euro

| DESCRIÇÃO | EXERCÍCIOS | | VARIACÃO 2016/2017 | | |
|-----------------------------------|-----------------|-------------------|--------------------|--------------------|--------------|
| | 2016 | 2017 | Montante | % | |
| Dívida financeira | EMLP | 10 106 650 | 9 088 685 | - 1 017 965 | -10% |
| | Subtotal | 10 106 650 | 9 088 685 | - 1 017 965 | -10% |
| Outras dívidas a terceiros | FAM | 392 863 | 314 291 | - 78 572 | -20% |
| | Outras | 7 242 460 | 8 039 062 | 796 602 | 11% |
| | Subtotal | 7 635 323 | 8 353 353 | 718 030 | 9% |
| Total geral | | 17 741 972 | 17 442 038 | - 299 935 | -1,7% |
| Total parcial (exceto FAM) | | 17 349 110 | 17 127 747 | - 221 363 | -1,3% |

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 6 (fls. 57)

A dívida global de operações orçamentais diminuiu ligeiramente em 2017 face ao ano anterior, pois passou de 17,7 M€ para 17,4 M€ (menos cerca de 300 mil euros e 1,7%), em resultado, exclusivamente, da variação (-10%) da dívida de EMLP (que passou de 10,1M € para 9,1 M€).

Anexo 6 (fls. 57)

Realce-se, neste contexto, que existiu, em 2017, um diferencial (a ser dirimido judicialmente - cfr. ponto 2.1.2.) de 5,3 M€ entre o saldo dos créditos informado [REDACTED] e o da correspondente dívida relevado na contabilidade do MPR, do que decorre a existência de um risco materialmente relevante para a evolução no futuro da dívida municipal.

2.5.1.2. A dívida de operações orçamentais da Autarquia importava, no final de 2017, num valor materialmente relevante e desadequado ao seu quadro financeiro, nomeadamente das receitas orçamentais, pois:

- ✓ Não bastaria a receita total disponível do exercício (sem passivos financeiros) para cobrir toda a dívida municipal (80%);
- ✓ O período de recuperação da dívida municipal ³⁵, tendo em conta as receitas próprias regulares, era de 17,9 meses, resultado que se agrava caso se expurgue ao valor dessas receitas o das despesas rígidas e vinculadas, passando para 36,9 meses;
- ✓ A dívida municipal “ *per capita* ” ascendia a 1 018 euros.

Anexo 6 (fls. 58)

Refira-se, ainda, que a dívida municipal apresentava uma estrutura que é suscetível de se repercutir e condicionar a gestão orçamental dos exercícios futuros, pois a de médio e longo prazos (MLP), que respeita essencialmente à dívida de natureza financeira e à relativa ao FAM, importava, em 2017, num valor materialmente relevante (9,3 M€) e tinha um peso significativo na dívida total (54%).

De qualquer modo, o serviço da dívida dos EMLP em vigor foi cumprido ao longo do exercício (1,2 M€, que corresponde a 8,4% da despesa paga), não existindo, em 2017, quaisquer EMLP em período de carência, pelo que, a manter-se o atual quadro de contratos daquela natureza, não é previsível que esta despesa cresça nos próximos exercícios.

³⁵ Que resulta da estimativa do número de meses em que a Autarquia é capaz de pagar as suas dívidas com base num conjunto de receitas próprias regulares, abatidas ou não de algumas despesas rígidas e vinculadas (pessoal, juros de EMLP), admitindo alguma estabilidade nas grandezas consideradas.

2.5.1.3. Para além disso, o MPR apresentou uma situação financeira de CP desequilibrada, com:

- ✓ Um elevado saldo real negativo de operações orçamentais (7 M€);
- ✓ Um prazo médio de pagamentos (PMP) a terceiros e a fornecedores de, respetivamente, de 281 e 149 dias, que são bastante superiores aos dos parâmetros legalmente previstos ³⁶;
- ✓ O incumprimento da regra do equilíbrio financeiro mínimo ³⁷, com um significativo desajustamento entre as dívidas de CP e a correspondente liquidez do ativo (rácios entre 7% e 21%).

Anexo 6 (fls. 59)

Anexo 6 (fls. 59)

2.5.1.4. O MPR, no contraditório, não põe em causa as asserções produzidas nos itens anteriores, mas refere que “ (...) tem diligenciado no sentido de adotar mecanismos de racionalização de dívida, seja pela implementação de operações de substituição de dívida, em condições de mercado mais vantajosas, amortizando outros EMLP em vigor, e, bem assim, a celebração de acordos com entidades de sistemas multimunicipais de água, saneamento e resíduos, pelo prazo de 20 anos, ao abrigo das disposições previstas no DL 5/2019, tendo em vista a consolidação do passivo de curto prazo ”.

Acrescentou que “ (...) tem pautado a sua atuação pela otimização de receita própria sem contudo, colocar em causa a qualidade de vida dos seus munícipes, como por exemplo a revisão dos tarifários de resíduos e a adesão a empresa intermunicipal de água e saneamento. ”.

Anexo 7 (fls. 73 e 74)

2.5.2. Gestão orçamental

2.5.2.1. A situação financeira negativa apurada, em especial em termos de CP, está relacionada, designadamente, com o facto de, no exercício de 2017:

- ✓ A taxa de execução orçamental da receita prevista/arrecadada apresentar um resultado reduzido, como se espelha de seguida:

Figura 10 – Taxas de execução da receita e despesa municipal

Un: euro

| RUBRICAS | PREVISÃO | EXECUÇÃO | GRAU DE EXECUÇÃO |
|---|-------------------|-------------------|------------------|
| 1 - Saldo inicial | 77 739 | 77 739 | 100% |
| 2 - Repos. não abatidas nos pagamentos | 100 | 11 842 | 11842% |
| 3 - Receita corrente | 18 508 620 | 12 105 875 | 90% |
| 4 - Receita capital | 5 810 440 | 1 790 131 | 31% |
| 5 - Receita total disponível (1+2+3+4) | 19 396 899 | 13 985 588 | 72% |
| 6 - Despesa Total | 19 396 899 | 13 985 482 | 72% |

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

³⁶ Designadamente no Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei (DL) n.º 18/2008, de 29/01, e alterado, em especial, pela Lei n.º 3/2010, de 27/04, no qual se prevê, nos seus arts. 299º e 299º-A, um prazo geral de pagamento de 30 dias, que pode ser dilatado para 60 dias por acordo entre as partes, com base em motivos atendíveis e justificados face às circunstâncias concretas (cfr., também, sobre esta matéria, o disposto no DL n.º 62/2013, de 10/05).

³⁷ 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.

Verifica-se, assim, uma **significativa sobreavaliação na previsão das receitas orçamentais** (taxa de execução de 72%), tendo sido criado artificialmente, através deste expediente, a possibilidade de realização ou existência de despesas de valor materialmente relevante relativamente à qual não existia uma efetiva e real capacidade de pagamento (5,4 M€)³⁸, potenciando uma gestão desequilibrada.

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

O MPR, no contraditório, afirma que “ (...) *tem presente a obrigatoriedade de cumprimento do artº 56º da Lei 73/2013, tendo em vista viabilizar uma execução da receita total não inferior a 85%, em dois anos consecutivos. Decorre de tal intenção, a necessidade de otimizar receita própria, candidatar projetos a fundos comunitários, entre outras medidas, já em curso.* ”.

Anexo 7 (fls. 74)

- ✓ A **regra de equilíbrio orçamental** (prevista no art. 40º do RFALEI) não ter sido observada na fase do orçamento final, mas ter sido cumprida ao nível do orçamento inicial e da prestação de contas, pelo que não se justificam diligências adicionais.

Anexo 6 (fls. 60 a 62)

- ✓ O **indicador do equilíbrio orçamental em sentido substancial evidenciar um resultado**, tanto ao nível da execução autónoma (94%), como da global do ano (66%)³⁹, que espelha uma gestão orçamental efetivamente desequilibrada, com desajustamento entre o nível de realização e/ou existência da despesa e o da real cobrança da receita, o que confirma a concretização do risco a que aludimos.

Anexo 6 (fls. 63)

- ✓ Existir uma **elevada rigidez ao nível da despesa orçamental**, como se evidencia:

Figura 11 – Vinculação orçamental

Un: euro

| DESCRIÇÃO | | EXECUÇÃO |
|---|---|------------|
| 1 - Despesas de caráter regular, rígido e vinculado | | 7 017 161 |
| 2 - Outras dívidas a terceiros de CP transitada do ano anterior | | 7 242 460 |
| 3 - Compromissos já assumidos | No final do exercício anterior e ainda não faturados | 0 |
| | Para o exercício no final do anterior (contas 04 e 05) | 0 |
| 4 - TOTAL (1+2+3) | | 14 259 620 |
| 5 - Disponibilidades orçamentais | | 13 973 746 |
| 6 - Diferença (5-4) | | - 285 874 |
| 7 - Percentagem da receita não vinculada (6/5*100) | | -2,0 |

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

³⁸ Diferença, em cada ano, entre a “ Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível ” e o montante de “ outras dívidas a terceiros ” transitadas do ano anterior exigíveis a CP, de acordo com as respetivas prestações de contas.

³⁹ Isto é, entrando também em consideração, entre outros aspetos, com a receita disponível, os eventuais direitos de elevada certeza de cobrança e liquidez que visam financiar dívida reconhecida na contabilidade ou já paga e com a despesa realizada e faturada, mas ainda não paga (cfr. Anexo 1 – Metodologia).

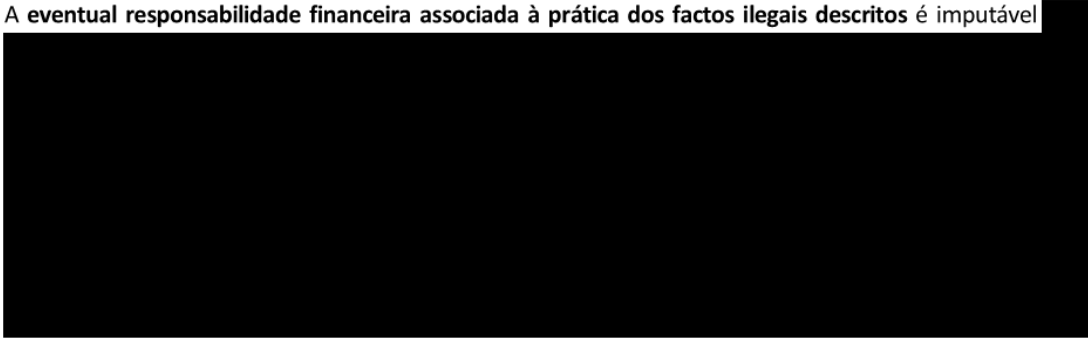
No início do ano, o valor global das receitas orçamentais não era suficiente para fazer face a um conjunto de despesas certas ⁴⁰ que, em regra, se repetem todos os anos e apresentam um acentuado grau de inflexibilidade, não existindo qualquer margem de atuação da Autarquia ao nível da sua gestão financeira, designadamente para fazer face às demais despesas municipais que, à partida, não se encontram já “ vinculadas ”.

2.5.2.2. Ao exposto acresce que, **nos orçamentos inicial e final de 2017, o MPR não respeitou a regra previsional relativa às receitas orçamentais resultantes da venda de bens imóveis** consagrada no art. 64º, da LOE_2016 ⁴¹, uma vez que a previsão das referidas receitas excedeu o limite legalmente admissível nos orçamentos inicial e final daquele exercício em, respetivamente, 3,2 e 2,9 M€.

Anexo 6 (fls. 64)

A situação descrita, que contribuiu para a aludida sobreavaliação na previsão das receitas orçamentais, **é suscetível, em abstrato, de configurar a prática de um ilícito de natureza financeira (sancionatória)**, de harmonia com o disposto nas als. b) e d), do n.º 1, do art. 65º, da LOPTC.

A eventual responsabilidade financeira associada à prática dos factos ilegais descritos é imputável



A apreciação e valorização dos factos apurados é da competência Ministério Público junto do Tribunal de Contas (cfr. al. c), do n.º 1, e n.º 2, do art. 89º, da LOPTC).

Sobre a violação da aludida regra previsional, o MPR, no contraditório, refere a existência de “ *negociações pré-contratuais, atinentes à alienação* ” de vários imóveis (cujo montante em causa totalizava cerca de 979 mil euros), bem como “ *a existência de contrato/acordo, celebrado com a empresa Águas do Norte, submetido aos órgãos municipais, em 7/12/2016, a vincular as partes à celebração do negócio jurídico, traduzido na alienação de um conjunto de infraestruturas, identificadas na referida deliberação camarária, cujo valor se cifrava em cerca de 1,7M de euros, de acordo com certidão* ”.

Acrescenta que “ *Tais factos, relativos à alienação de um conjunto significativo de imóveis, propriedade do Município, conduziu à tomada de decisão de inscrição e dotação das respetivas rubricas do orçamento da receita de capital, nas respetivas rubricas 09* ”.

Anexo 7 (fls. 71 e 72)

O n.º 2, do art. 64º, da LOE_2016, refere que “ *A receita orçamentada a que se refere o número anterior*

⁴⁰ Saliente-se que, nesta análise, não foi considerada toda a despesa municipal com as características descritas (mas apenas a mais relevante), 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 da Autarquia nesta matéria.

⁴¹ Lei n.º 7-A/2016, de 30/03.

pode ser excecionalmente de montante superior se for demonstrada a existência de contrato já celebrado para a venda de bens imóveis. ”, sendo que o respetivo n.º 3 dispõe “ Se o contrato a que se refere o número anterior não se concretizar no ano previsto, a receita orçamentada e a despesa daí decorrente devem ser reduzidas no montante não realizado da venda. ”.

Ora, a média aritmética simples da receita desta natureza arrecada nos últimos 36 meses antes do mês que precede a elaboração do orçamento foi de 220 419 euros (n.º 1 do referido art. 64º), pelo que mesmo que somássemos a este montante a única situação das referidas em que, alegadamente, existia um contrato previamente celebrado (1,7 M€), o respetivo valor (1,9 M€) ainda seria inferior ao considerado nos orçamentos iniciais e finais, ao que acresce que se trata da venda de “ infraestruturas “, podendo, por isso, muitas delas, no contexto referido, não constituir bens imóveis.

Por fim, que atendendo a que, relativamente a ambas as situações, os respetivos contratos não se concretizaram, a receita orçamentada teria sempre que ser reduzida no respetivo valor considerado, o que não se verificou.

Acresce que a argumentação apresentada pela Autarquia no que respeita à questão da culpa no que respeita à violação do PAEL (transcrita, em especial, no item 2.4.4.1.3.) também parece abranger a situação supra descrita, pelo que damos aqui como reproduzidos os considerandos que efetuámos nesse item.

Não podemos, por isso, aceitar as justificações apresentadas pelo MPR, pelo que mantemos as asserções produzidas sobre esta matéria.

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

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

- ✓ Não utilizou qualquer dos instrumentos expressamente vedados aos municípios ⁴², 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);
- ✓ Realizou atempadamente o capital do FAM, conforme previsto no art. 19º, da Lei n.º 53/2014, de 25/08;
- ✓ Reduziu o *stock* de pagamentos em atraso existente em setembro de 2016 de harmonia com o previsto no n.º 1, do art. 74º, da LOE_2017, pois, considerando o final de 2017, diminui-o em 44%, quando estava legalmente obrigado a 10%.

2.7. Norma de Controlo Interno

2.7.1. O MPR aprovou e tem em vigor uma Norma de Controlo Interno (NCI) ⁴³ que contempla, atenta a data da sua elaboração, as regras relativas aos procedimentos a adotar em matéria do RFALEI e LCPA.

⁴² 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.

⁴³ Aprovada na reunião de Câmara Municipal em 14/04/2016 e pela AM em 26/04/2016.

Refira-se, por fim, que o MPR não dispõe de nenhum serviço específico ou elemento responsável pela função de controlo interno.

A Autarquia, no contraditório, afirma que “O Município, na sua reestruturação orgânica, a realizar a breve trecho, pondera a criação de uma unidade/núcleo de Auditoria e Controlo Interno”, conforme consta do contraditório.

Anexo 7 (fls. 74)

3. CONCLUSÕES E PROPOSTAS

Em face do exposto, as principais conclusões da auditoria, bem como as propostas que formulamos ao responsável máximo da entidade são as seguintes:

| 3.1. Conclusões | 3.2. Propostas |
|---|---|
| <p>C1. Em 2017, foi incumprido, em termos absolutos ou numa perspetiva substancial e integrada, as obrigações decorrentes do PAF e do PAF (Ajustado) do PAEL, pois não foram atingidos, de forma materialmente relevante, os objetivos quantitativos previstos para a receita, stock da dívida e saldo orçamental e agravou-se, em termos reais, de forma muito negativa, a relação entre a receita e despesa e o saldo e a receita com a dívida orçamentais.</p> <p>Em termos tutelares administrativos e financeiros, a eventual responsabilidade associada ao incumprimento do n.º 1, do art. 6º, do PAEL é imputável [REDACTED]</p> <p>[REDACTED]</p> <p>não obstante o respetivo EMLP ter sido amortizado, em 2018, através de uma operação de substituição de dívida, cessando, a partir daí o PAF e as obrigações dele decorrentes.</p> <p>Neste contexto, importa, ainda, referir que a evolução irregular do stock mensal de PA entre outubro/2012 e dezembro/2017, com aumentos em vários meses da série face ao valor mínimo atingido, é suscetível de justificar a aplicação de multas no montante total de 1,3 M€. (vd. Pontos 2.4.2. a 2.4.4.)</p> | |
| <p>C2. Em 2017, os documentos de prestação de contas não refletiam, com fiabilidade, a sua situação financeira nas rubricas do passivo exigível, tendo sido efetuadas correções, para mais, no montante de 224 mil euros. (vd. Ponto 2.1.1.)</p> | <p>P1. Regularização, ao nível da informação contabilística, das variações patrimoniais que estavam omitidas ou incorretamente refletidas e adoção de procedimentos de controlo interno que garantam o cumprimento das disposições legais previstas no POCAL (nomeadamente, no que se refere ao princípio do acréscimo).</p> |

| 3.1. Conclusões | 3.2. Propostas |
|--|--|
| <p>C3. O MPR não respeitou, em 2017, a regra previsional relativa às receitas orçamentais resultantes da venda de bens imóveis, uma vez que a previsão das referidas receitas excedeu o limite legalmente admissível nos orçamentos inicial e final daquele exercício em, respetivamente, 3,2 e 2,9 M€.</p> <p>Tal facto é suscetível, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos das als. b) e d), do n.º 1, do art. 65º, da LOPTC, sendo imputável [REDACTED]</p> <p>(vd. Ponto 2.5.2.2.)</p> | <p>P2. Implementação de procedimentos de controlo que assegurem o cumprimento das regras relativas à previsão das receitas orçamentais em todas as fases de elaboração e modificação dos orçamentos municipais.</p> |
| <p>C4. O MPR cumpriu o regime legal relativo ao limite da DTOO pois, embora excedesse, no final do exercício, o referido limite, tal facto ocorria desde a entrada em vigor do RFALEI e reduziu, ao longo do referido exercício, pelo menos 10% desse excesso.</p> <p>Os dados reportados à DGAL evidenciavam, no entanto, uma situação de cumprimento do limite da DTOO, do que decorreu a comunicação àquela entidade, pelo MPR, de forma indevida, da sua exclusão da aplicação da LCPA, como previsto pela LOE para 2018.</p> <p>(vd. Ponto 2.2.3.)</p> | <p>P3. Adoção de procedimentos ao nível do controlo interno que permitam acompanhar a evolução da DTOO face ao respetivo limite, de modo a garantir, através da implementação oportuna de medidas adicionais que se mostrem necessárias (aumento da receita ou redução da despesa), o seu cumprimento em cada exercício.</p> |
| <p>C5. O MPR cumpriu, quanto a 2017, a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL, mas os dados reportados não refletiam com fiabilidade o valor da DTOO, pois foram apuradas diferenças, no final daquele ano, para menos, de 158 718 euros.</p> <p>(vd. Ponto 2.2.4.)</p> | <p>P4. Atempado reconhecimento contabilístico das dívidas a terceiros, identificação rigorosa das entidades que relevam em cada exercício para o referido limite e adoção de procedimentos periódicos de circularização, recolha e validação de informação junto das entidades suscetíveis de relevarem para aquele limite.</p> |
| <p>C6. No final de 2017, o MPR apresentava uma:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Dívida global materialmente relevante (17,7 M€), desadequada ao seu quadro financeiro, com uma estrutura maioritariamente de MLP (54% da dívida total) e riscos muito relevantes decorrentes de eventuais dívidas não reconhecidas contabilisticamente (5,3 M€), situação que é suscetível de se repercutir e condicionar a gestão orçamental dos exercícios futuros; ✓ Situação financeira de CP negativa e desequilibrada, com um elevado saldo real negativo de operações orçamentais (7 M€), PMP a terceiros e a fornecedores (281 e 149 dias) muito superiores aos parâmetros legalmente previstos e incumprimento da regra do equilíbrio financeiro mínimo. <p>(vd. Pontos 2.5.1.1. a 2.5.1.3. e 2.1.2.)</p> | <p>P5. Adoção de medidas que contribuam para o:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Acompanhamento e controlo rigorosos da evolução da dívida municipal, de modo a contê-la em níveis adequados e sustentáveis atendendo ao quadro financeiro do Município, nomeadamente, às receitas orçamentais, salvaguardando, assim, o pagamento atempado das suas obrigações. ✓ Restabelecimento do equilíbrio financeiro, em especial de CP, o que pressupõe a adoção de medidas de otimização da cobrança das receitas municipais e de racionalização da despesa com fundamento na sua necessidade e utilidade na perspetiva do interesse público. |

| 3.1. Conclusões | 3.2. Propostas |
|---|---|
| <p>C7. No final de 2017, de acordo com o quadro legal previsto no RFALEI, estavam reunidas as condições para que a DGAL emitisse um alerta precoce, o que não ocorreu. (vd. Ponto 2.3.)</p> | |
| <p>C8. A Autarquia, em 2017, não manteve uma gestão orçamental prudente nem equilibrada, conforme evidenciado pela sobreavaliação das receitas orçamentais e consequente risco de realização e/ou existência de elevados montantes de despesa (5,4 M€) sem que existiam meios monetários para efetuar o seu pagamento, bem como de uma total rigidez ao nível da despesa orçamental,. (vd. Ponto 2.5.2.)</p> | <p>P6. Elaboração dos orçamentos ao nível da receita com a devida fundamentação de todas as rubricas e respetivos montantes previstos, considerando apenas os que apresentem um elevado grau de probabilidade em termos de cobrança efetiva e execução prudente do orçamento de despesa, com base na cobrança real das receitas e não apenas na sua previsão orçamental, de modo a garantir uma gestão orçamental equilibrada.</p> |
| <p>C9. O MPR não dispõe de nenhum serviço específico ou elemento responsável pela função de controlo interno. (vd. Ponto 2.7.1.)</p> | <p>P7. Designação de um serviço ou pessoa responsável pela função de controlo interno.</p> |

4. ENCAMINHAMENTO

4.1. Sugere-se o envio do presente relatório e respetivos anexos à tutela para efeitos de homologação, nos termos do n.º 1, do art. 15º, do DL n.º 276/2007, de 31/07 e autorização à IGF-Autoridade de Auditoria para promover o procedimento previsto no n.º 4, do art. 6º, da Lei n.º 27/96, de 1/08 (obtenção de alegações) - cfr. pontos 2.4..

4.2. Propõe-se o envio do relatório e anexos ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Peso da Régua, após obtenção do despacho homologatório, o qual, nos termos do n.º 6, do art. 15º, do DL n.º 276/2007, de 31/07, e do art. 22º, do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, deverá dar conhecimento a esta Inspeção-Geral, no prazo de 60 dias a contar da receção deste documento, das medidas e decisões entretanto adotadas na sequência das propostas formuladas no Ponto 3.2., documentalmente comprovadas, bem como enviar as atas dos órgãos municipais que evidenciem que lhes foi dado conhecimento do presente relatório.

Este trabalho foi realizado pela equipa constituída pelo inspetor Amílcar Salgado, sob a coordenação da Chefe de Equipa Sónia Barbosa e a direção de projeto de Alexandre Amado.

SÓNIA MARIA
DA SILVA
BARBOSA
2020.02.17
17:05:09 Z

Chefe de Equipa

LISTA DE ANEXOS

| | | Fls. |
|----------------|--|-------------|
| Anexo 1 | Objetivos e metodologia da auditoria | 1 a 14 |
| Anexo 2 | Informação constante dos documentos de prestação de contas de 2017 | 15 a 18 |
| Anexo 3 | Limite do endividamento Municipal previsto no RFALEI | 19 a 35 |
| Anexo 4 | Mecanismos de alerta precoce e de recuperação financeira | 36 a 38 |
| Anexo 5 | Dívida Municipal | 39 a 56 |
| Anexo 6 | Fragilidades do sistema de controlo interno e PGRCIC | 57 a 64 |
| Anexo 7 | Contraditório institucional | 65 a 221 |