

AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE VALE DE CAMBRA

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

Relatório n.º 2019/275



Independência


InteGridade

ConFiança

Homologação / Despacho

Despacho

Remeta-se à tutela para homologação.

Inspetor-Geral

(Vitor Braz)

2020.10.20 16:10:43 +01'00'

Parecer

Concordo, designadamente com as conclusões, as propostas e o encaminhamento constantes dos pontos 3. e 4. (cfr. págs. 22 e 23)

Subinspetora-Geral

Assinado de forma digital por ANA
PAULA PEREIRA COSME FRANCO
BARATA SALGUEIRO
Dados: 2020.10.01 18:00:52 +01'00'

Parecer

Concordo, salientando o seguinte:

No final de 2017, existência de uma crescente dívida global de 12,9 M€, com uma estrutura essencialmente de médio e longo prazos (11,7 M€) e relevantes riscos decorrentes das significativas provisões para riscos e encargos (1,17 M€) e do elevado montante de compromissos assumidos e ainda não faturados (2,5 M€), situação que é suscetível de se repercutir e condicionar a gestão orçamental dos exercícios futuros.

Sobreavaliação, no mesmo ano, na previsão das receitas orçamentais (2,3 M€), ainda que com uma taxa de execução já significativa, não tendo, no entanto, de tal facto resultado uma gestão orçamental e uma situação financeira de curto prazo desequilibradas.

Em 2017, o MVC cumpriu o limite da dívida total de operações orçamentais, mas violou o valor máximo admissível desse ano, embora por uma margem reduzida (2%) e devido a factos excecionais, pelo que não se justifica a realização de outras diligências.

Chefe de Equipa
com Direção de Projeto

Assinado de forma digital
por ALEXANDRE VIRGÍLIO
TOMÁS AMADO
Dados: 2020.10.01
16:32:38 +01'00'

Relatório n.º 2019/275

Processo n.º 2018/238/A9/657

CONTROLO DO ENDIVIDAMENTO E DA SITUAÇÃO FINANCEIRA
MUNICÍPIO DE VALE DE CAMBRA

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A presente auditoria foi realizada com a finalidade de verificar se o **Município de Vale de Cambra (MVC)** cumpriu o regime legal de endividamento municipal, bem como se apresenta uma gestão orçamental e financeira equilibrada e sustentável, tendo-se obtido do exame efetuado e do exercício do procedimento do contraditório (Anexo 7, a fls. 48 a 52), em especial, os seguintes resultados:

1.1 No final de **2017**, o **MVC cumpriu o limite da dívida total de operações orçamentais (DTOO)**, mas **violou a taxa de utilização do VMA desse ano**, ainda que apenas em 2% e devido a factos excecionais, pelo que não se justifica a realização de outras diligências.

A Autarquia cumpriu, quanto àquele exercício, a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL nesta matéria, mas os dados reportados não refletiam, com inteira fiabilidade, o valor da DTOO das entidades relevantes, pois foram apuradas diferenças, no início e final daquele ano.

1.2 A **dívida global do MVC aumentou entre 2016/2017 (5,1 M€ e 65%), ascendendo a 12,9 M€**, e apresentou uma estrutura essencialmente de **MLP (11,7 M€ e 91%)**, bem como relevantes riscos decorrentes das provisões para riscos e encargos (1,17 M€) e do elevado montante de compromissos assumidos e ainda não faturados (2,5 M€), situação que se repercute e é suscetível de condicionar a gestão orçamental dos exercícios futuros.

1.3 **Em 2017**, não obstante a significativa taxa de execução da receita orçamental, o **MVC sobreavaliou a respetiva previsão em 2,3 M€**, o que **contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas**, nomeadamente, no **POCAL**.

1.4 O MVC tem em vigor uma Norma de Controlo Interno, que contém disposições relativas ao endividamento, mas que não prevê qualquer regra relativa aos procedimentos a adotar em matéria do RFALEI e um PGRIC que tem vindo a ser revisto e atualizado de modo a identificar as situações de risco de corrupção e as medidas concretas para a sua prevenção e correção.

1.5 Na Autarquia não existe um serviço ou elemento responsável pela função de controlo interno.

Cumprimento do limite da DTOO

Violação do VMA de 2017 em 2% e devido a factos excecionais

Prestação de informação incorreta à DGAL

Dívida global materialmente relevante (12,9 M€)

Elevado montante de compromissos assumidos mas não faturados (2,5 M€)

Sobreavaliação das receitas orçamentais previstas

Revisão da NCI e envio das revisões do PGRIC a todas as entidades previstas

Inexistência da função de controlo interno

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

- a) Identificação adequada 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;
- b) Definição de medidas de acompanhamento e controlo rigoroso da evolução da dívida municipal, mantendo-a em níveis adequados e sustentáveis ao quadro financeiro da Autarquia;
- c) Elaboração de orçamentos rigorosos ao nível da receita, fundamentando, de forma adequada, todas as rubricas previstas e considerando apenas as que apresentem um elevado grau de probabilidade em termos de cobrança efetiva;
- d) Revisão da NCI no sentido de incluir os necessários procedimentos e controlos relacionados com o RFALEI;
- e) Designação de um serviço ou pessoa responsável pela função de controlo interno.

Principais áreas das
propostas

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO	7
1.1. Fundamento	7
1.2. Questão e subquestões da auditoria e âmbito	7
1.3. Metodologia	7
1.4. Contraditório	8
2. RESULTADOS	8
2.1. Fiabilidade da informação relativa ao passivo exigível	8
2.2. Controlo do regime relativo ao limite da dívida total de operações orçamentais.....	10
2.4. Dívida, situação financeira e gestão orçamental.....	14
2.5. Outras obrigações contabilísticas, financeiras e de prestação de contas.....	19
2.6. Norma de Controlo Interno e Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas ...	21
3. CONCLUSÕES E PROPOSTAS	22
4. ENCAMINHAMENTO.....	23
ANEXOS 1 (fls. 1 a 9), 2 (fls. 10 a 15), 3 (fls. 16 a 33), 4 (fls. 34 a 37) 5 (fls. 38 a 46), 6 (fls. 47) e 7 (fls. 48 a 52)	

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Al.	Alínea(s)
Art(s).	Artigo(s)
cfr.	Confrontar
CMVC	Câmara Municipal de Vale de Cambra
CP	Curto prazo
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
DTOO	Dívida total de operações orçamentais
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)
MVC	Município de Vale de Cambra
NCI	Norma de Controlo Interno
PA	Pagamentos em atraso
PCM	Presidente da Câmara Municipal
PGRIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
PMP	Prazo médio de pagamento
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
RFALEI	Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais
RJALPL	Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais
ROC	Revisor Oficial de Contas
SIIAL	Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais
TC	Tribunal de Contas
VCP, SA	VCP – Parque de Estacionamento de Vale de Cambra, SA – Em liquidação
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 de Vale de Cambra (MVC), 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 apresentou uma gestão orçamental e financeira equilibrada e 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 (DTCO)?
3	O Município encontra-se nalguma situação que determine a emissão de um alerta precoce ou a adesão a algum mecanismo de recuperação financeira?
4	A gestão orçamental, o nível da dívida municipal e a situação financeira são equilibradas e/ou sustentáveis?
5	Foram cumpridos outros aspetos relevantes do regime legal consagrado ao nível da atuação financeira dos Municípios previstos, designadamente, no RFALEI ¹ e na LOE_2017 ² ?
6	O sistema de controlo interno instituído no Município mostra-se adequado para contribuir para o cumprimento do regime legal de endividamento municipal?

Para além disso, procedemos à apreciação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCC), especialmente nas áreas relacionadas com o objeto da presente ação.

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

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

1.3. Metodologia

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

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

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

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

Anexo 1 (fls. 1 a 9)

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, do art. 19º e art. 20º, do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF ⁴, foi dado conhecimento formal ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Vale de Cambra das principais asserções, conclusões e propostas deste documento, através do envio de um projeto de relatório em 24/07/2019.

A pronúncia da entidade auditada, recebida em 05/08/2019 (entrada n.º 4775/2019), não põe em causa, no essencial, as asserções, conclusões e propostas que haviam sido explicitadas no projeto de relatório(Anexo 7 do presente relatório).

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

Anexo 7 (fls. 48 a 52)

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 MVC resultaram **correções aos dados dos balanços do biénio de 2016/2017** ⁶, como de seguida 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 de confirmação externa de saldos, com referência a 31/12/2017, foi utilizado o resultado do respetivo procedimento promovido pelo Revisor Oficial de Contas (ROC) do MVC e selecionadas, com base em critérios de materialidade e risco, outras entidades, sendo abrangidas, no total:

- ✓ As três entidades financeiras que concederam empréstimos de médio e longo prazos (EMLP) à Autarquia, que representavam a totalidade da dívida desta natureza, tendo sido obtido 100% de respostas;
- ✓ Vinte e quatro credores de outro tipo (fornecedores c/c, fornecedores de imobilizado e outros), cujos créditos totalizavam cerca de 269 mil euros e representavam 69% da dívida daquela natureza refletida contabilisticamente (excluindo o valor de 350 549 euros relativo aos adiantamentos por conta de vendas), tendo-se obtido 96% das respostas.

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

⁶ Atendendo a que apenas foi examinada a qualidade da informação dos documentos de prestação de contas de 2017, nomeadamente 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
ATIVO	41 - Investimentos Financeiros	756 268,27	C	614 292,42	C
FUNDOS PRÓPRIOS	88/59 - Resultados	756 271,77	D	627 895,72	D
PASSIVO	221 - Fornecedores	3,50	C	13 603,30	C
	26XX - Outros credores	51 699,04	C	50 548,58	C
	2732 - Remunerações a liquidar	51 699,04	D	50 548,58	D
IMPACTO DAS CORREÇÕES NA DTOO		51 702,54		64 151,88	

Fonte: Auditoria da IGF

Anexo 2 (fls. 10 e 11)

As **correções** efetuadas ⁷ resultaram, em especial, das seguintes situações:

- ✓ **Consideração, no passivo exigível de curto prazo (CP), de dívidas omitidas contabilisticamente** (2017: 13 603,30 euros);
- ✓ **Reclassificação**, em ambos os anos, **do valor de um conjunto de faturas** (ou equivalente) **incorretamente registadas em acréscimos de custos**, quando já consubstanciavam dívida municipal (2017: 50 548,58 euros);
- ✓ **Eliminação da conta de investimentos financeiros**, em 2016/2017, do valor da “alegada” participação no fundo social/patrimonial da Associação de Municípios de Terras de Santa Maria (valorizada pelo método da equivalência patrimonial por, em 2016, 756 268,27 euros e, em 2017, 614 292,41 euros), pois da integração dos municípios em entidades desta natureza não resulta, atendendo ao disposto no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL) ⁸, qualquer investimento financeiro.

Não obstante a resposta da entidade auditada, relativamente à reclassificação contabilística efetuada pela IGF dos encargos da Autarquia (Caixa Geral de Aposentações e Segurança Social) com os vencimentos dos funcionários da conta de acréscimos de custos para o passivo exigível, importa reafirmar que à luz do normativo contabilístico em vigor e, nomeadamente, ao princípio do acréscimo, os referidos encargos, em 31 de dezembro de 2016 e 2017, já constituíam dívida municipal.

Anexo 7 (fls. 51 e 52)

2.1.2. Salientamos que nesta análise não entrámos em consideração com o montante de 19 574,11 euros faturado ao MVC pela empresa [REDACTED] e não reconhecido contabilisticamente, uma vez que a revisão de preços que lhe deu origem não foi aprovada pelos respetivos serviços municipais, não

⁷ Que foram consideradas, quando tal se justificou, na análise realizada pela IGF em matéria de dívida municipal.

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

obstante aquela entidade ter informado que pondera interpor uma ação judicial contra a Autarquia.

Deste modo, atendendo, por um lado, a que se trata de um passivo relativamente ao qual existe alguma controvérsia quanto à sua exigibilidade e, por outro lado, ao que tudo indica, que tal facto irá ser dirimido nas instâncias judiciais apropriadas, a IGF não corrigiu a informação financeira do MVC naquele montante, mas alertamos para o risco de poder vir a consubstanciar dívida no futuro.

Anexo 2 (fls. 12 a 15)

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

2.2.1. Limite legal da dívida total de operações orçamentais

2.2.1.1. Para o ano de **2017**, a Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) divulgou o **limite da DTOO previsto no RFALEI** ⁹ que corresponde ao apurado pela IGF, no montante de **19 541 163 euros**:

Anexo 3 (fls. 16)

2.2.2. Entidades relevantes

2.2.2.1. Em **2017**, eram **suscetíveis de relevar** para o limite legal da DTOO, **para além do MVC, mais dez entidades** (cinco associações ¹⁰ e cinco empresas).

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

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

Ora, aplicando, no exercício de 2017, a regra de equilíbrio anual de contas, verificámos que a ERSUC, SA, a Município, EM, SA, a PERM, EIM, a Lusitâniagás, SA e a VCP, SA (em liquidação) **não relevam para efeitos do limite legal**, de acordo com o RFALEI ¹⁴ e o RJAELPL ¹⁵, **pois apresentam resultados equilibrados**.

Anexo 3 (fls. 17)

Consequentemente, nesse ano, o **perímetro de entidades relevantes para o limite legal da DTOO do MVC** e a respetiva percentagem de imputação constam do quadro seguinte:

⁹ Cfr. arts. 52º a 54º, da Lei n.º 73/2013, de 3/09 (o regime relativo ao limite de endividamento de 2017 também decorre dos arts. 74º, 80º a 82º da Lei do Orçamento de Estado desse ano - Lei n.º 42/2016, de 28/12).

¹⁰ Três das quais (ADRIMAG, FORESP e ENERGAIA) 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 RFALEI).

¹¹ Cfr. al. c), 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, positivo ou menos negativo do que o previsto no plano plurianual e, caso não se verifique essa condição, 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.

¹⁴ N.º 1, do art.º 54º.

¹⁵ N.ºs 2 a 5, do art.º 40º e n.º 3, do art.º 58º.

Figura 2 – Entidades relevantes para efeitos do limite da DTOO

IDENTIFICAÇÃO	IMPUTÁVEL AO MUNICÍPIO	
	SIM/NÃO	%
MUNICÍPIO DE VALE DE CAMBRA	SIM	100,00%
Área Metropolitana do Porto	SIM	3,11%
Associação dos Municípios de Terras de Santa Maria	SIM	16,67%
FORESP - Associação para a Formação e Especialização Tecnológica	SIM	12,27%
ENERGAIA - Agência de Energia do Sul da Área Metropolitana do Porto	SIM	4,80%
ADRIMAG - Assoc. de Desen. Rural Integrado das Serras do Montemuro, Arada e Gralheira	SIM	2,22%
ERSUC - Resíduos Sólidos do Centro, S.A.	NÃO	1,13%
Município – Empresa de Cartografia e Sistemas de Informação, E.M., S.A.	NÃO	0,80%
PERM - Parque Empresarial de Recuperação de Materiais das Terras de Santa Maria, E.L.M.	NÃO	10,20%
Lusitaniagás - Companhia de Gás do Centro, S.A.	NÃO	0,02%
VCP - Parque de Estacionamento de Vale de Cambra, S.A. - Em liquidação	NÃO	49,00%

Fonte: Prestação de contas do MVC e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 17)

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

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

Figura 3 – Controlo do 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, h))	SITUAÇÃO EM 31/DEZ		CONTROLO		
		DT	Margem de DTOO	Utilização		Varição da margem				
	DT	Margem de DTOO	Limite legal	VMA						
(1)	(2)	(3)=(1)-(2)	(4)=(2)+20%*(3)	(5)	(6)=(1)-(5)	(7)=(5)/(1)	(8)=(5)/(4)	(9)=[(6)-(3)]/(3)		
DGAL	19 541 163	10 925 145	8 616 018	12 648 349	12 512 274	7 028 888	64,03%	98,92%	-18,42%	
IGF	19 541 163	10 482 062	9 059 101	12 293 882	12 502 098	7 039 065	63,98%	101,69%	-22,30%	
Diferença IGF/DGAL	0	- 443 083	443 083	- 354 466	- 10 177	10 177	-0,05 pp	2,77 pp	-3,88 pp	

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 20 e 29)

Deste modo, em 2017, verifica-se que o MVC:

- ✓ Cumpriu o limite legal em apreço ¹⁶ (taxa de utilização de **64%**);
- ✓ **Violou**, de acordo com os valores apurados pela IGF, **o VMA desse exercício** ¹⁷, **ultrapassando-o em 2%**, situação que era suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória nos termos do disposto no n.º 4, do art. 52º, do RFALEI.

Saliente-se, no entanto, que, em 2017, o MVC reconheceu, numa conta de terceiros (261), uma dívida,

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

¹⁷ 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. ”.

no montante de 7 492 325 euros, na sequência de uma sentença transitada em julgado (relativa ao resgate e dissolução da parceria com a empresa VCP - Parque de Estacionamento, SA – VCP, SA)¹⁸, para a liquidação da qual contratou, no exercício, dois empréstimos, no mesmo montante, que foram, de facto, afetos a essa finalidade no período indicado.

Ora, caso se excluísse da DTOO relevante para o limite legal, no final do exercício, o valor em dívida daqueles EMLP, o MVC já cumpriria, de forma muito expressiva, o VMA (41%), como se evidencia de seguida:

Figura 4 – Comportamento do VMA excluindo a dívida dos EMLP para pagamento de sentença judicial

DESCRIÇÃO	ANO DE 2017							
	Limite legal (art. 52º, nº 1)	DTCO em 1/01	VMA NO FINAL DO ANO (art. 52º, nº 3, b)) (3)=(2)+((1)-(2))*20%	DTCO	31/12			
					EMLP RECONHECIDOS NO ANO (relativos ao resgate da concessão)	DTCO excluindo EMLP	VMA	VMA excluindo EMLP
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4)-(5)	(7)=(4)/(3)	(8)=(6)/(3)
IGF	19 541 163	10 482 062	12 293 882	12 502 098	7 492 325	5 009 773	102%	41%

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

No decurso do procedimento para a contratação dos referidos EMLP, o MVC informou o Tribunal de Contas - TC (entidade jurisdicional competente em matéria de aplicação de sanções de natureza financeira), no âmbito da processo de visto prévio, que com aquela operação violaria o VMA e, ainda assim, obteve o visto tácito nos contratos.

Face ao exposto não se justifica a realização de outras diligências sobre esta matéria.

No contraditório, o MVC, concordou “ (...) com a importância de implementar procedimentos que permitam o acompanhamento e controlo da dívida, (...)”, e refere que “ (...) procedeu a essa implementação logo em 2014. De facto, e no ano em análise – 2017 – foi esta Câmara que informou o Tribunal de Contas da utilização superior ao VMA, conforme, aliás, é do conhecimento de V. Exas. De referir que esta situação resultou de um facto absolutamente excepcional, conexo com a contratualização que nos foi imposta pelo Tribunal Arbitral para a resolução do dossier Vale de Cambra Parques.”

Anexo 7 (fls. 49)

2.2.3.2. O valor da DTOO relevante para o limite legal respeita quase exclusivamente (99,87%) ao próprio Município, pois as restantes entidades contribuem apenas em 0,13%.

Anexo 3 (fls. 20 a 29 e 32 – coluna 5)

Ainda que se considerasse, no início e no final do exercício, a DTOO de todas as entidades relevantes, incluindo, assim, a dívida excecionada (relativa ao Fundo de Apoio Municipal – FAM) e a das entidades de natureza empresarial que apresentaram equilíbrio de contas¹⁹, no montante total, nos períodos indicados, de, respetivamente, 1 410 447 e 1 125 957 euros, o MVC continuaria a cumprir o referido limite legal, com uma taxa de utilização de 70%.

Anexo 3 (fls. 33)

¹⁸ Esta sociedade, participada pelo MVC em 49%, foi constituída em 19/01/2009. Em 17/02/2009, entre o MVC e a VCP foi celebrado um Contrato de Concessão, Execução e Exploração do Parque de Estacionamento Subterrâneo e de Superfície bem como a reformulação urbana da Praça Central da Cidade de Vale de Cambra, consistindo o objeto da sociedade na mencionada exploração do Parque de Estacionamento.

¹⁹ ERSUC, SA, Município, SA, PERM, EIM e a Lusitâniagás, SA em 2016 e 2017 e a VCP, SA em 2017.

2.2.3.3. O MVC passou, entre 01/01 e 31/12/2014, de uma situação de ultrapassagem do limite legal da DTOO para uma de cumprimento, situação que se manteve nos anos seguintes, com o apuramento de uma margem global, no final de 2017, de cerca de 7 M€, como se verifica:

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

Un: euro

DESCRIÇÃO	MONTANTES					VARIACÃO			
	2014 (entrada em vigor do RFAEI)		31/12/2015	31/12/2016	31/12/2017	VALOR	%	Contributo do limite e da DTOO	
	01/01	31/12							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(5)-(1)	(7)=(6)/(1)	(8)=(6)/((c5)-(c1))	
A - Limite DTOO	17 115 076	17 115 076	17 888 674	19 010 340	19 541 163	2 426 087	14%	26%	
B - DTOO	B1 - Município	16 365 161	12 289 867	8 953 098	7 309 476	12 485 394	- 3 879 767	-24%	74%
	B2 - Outras entidades	2 945 080	2 981 420	3 181 606	3 172 586	16 704	- 2 928 376	-99%	
	B3 - Total	19 310 241	15 271 287	12 114 703	10 482 062	12 502 098	- 6 808 143	-35%	
C - Diferença	Excesso	- 2 195 165	-	-	-	-	-	-	
	Margem	-	1 843 789	5 753 971	8 528 278	7 039 065	9 234 230	-	100%

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 30)

Saliente-se que a evolução ocorrida entre 1/01/2014 e o final de 2017 resulta, de forma conjugada, de um aumento do respetivo limite legal da DTOO (14%) e, em especial, de uma redução da correspondente dívida relevante (-35%)²⁰, contribuindo, cada uma destas componentes, em, respetivamente, 26% e 74% para a substancial alteração da posição do MVC nesta matéria ao longo do período referido.

2.2.4. Prestação da informação à DGAL

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

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

Un: euro

DESCRIÇÃO	DÍVIDA TOTAL		VARIACÃO
	1/01/2017	31/12/2017	
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)
1 - DGAL	10 925 145	12 512 274	1 587 129
2 - IGF	10 482 062	12 502 098	2 020 036
Diferença IGF / DGAL (2-1)	-443 083	-10 177	432 906

Fonte: Auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 31)

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

- ✓ Correções efetuadas pela IGF à dívida municipal do MVC (mais 52 e 64 mil euros - Cfr. item 2.1.1.);

²⁰ Apesar do aumento da DTOO verificado no ano de 2017 (cfr. item 2.4.1.1.) face ao ano anterior.

- ✓ Montantes relativamente às restantes entidades relevantes²¹ incorretamente reportados (menos 504 e 87 mil euros) ou omitidos (mais 9 e 12 mil euros).

Sobre este aspeto, no contraditório, a Autarquia referiu que “ *Em conformidade com o que já foi transmitido em sede do pedido de esclarecimentos, efetivamente o reporte efetuado no SIIAL apresentava uma incorreção que apenas foi detetada em sede da auditoria de V. Exas. Neste enquadramento, promoveremos procedimentos de controlo adicionais por forma a que situações desta natureza não ocorram em períodos ulteriores.* ”.

Anexo 7 (fls. 49)

2.3. Alerta precoce e mecanismos de recuperação financeira

2.3.1. No final de 2017, face aos parâmetros estabelecidos no RFALEI²², **não se verificavam as condições legalmente previstas²³ para a emissão**, pela DGAL, **de um alerta precoce**.

Anexo 4 (fls. 34)

2.3.2. Por sua vez, **ao nível dos mecanismos de recuperação financeira** previstos no RFALEI²⁴, o MVC **não se encontrava**, em 31/12/2017, **em rutura financeira**, **nem reunia as condições para recorrer a um processo de saneamento financeiro** (resultado que, naturalmente, não se altera caso se considere o contributo apenas da Autarquia²⁵).

Anexo 4 (fls. 34 a 37)

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 MVC**, incluindo as correções efetuadas pela IGF (cfr. item 2.1.1.), **importava**, no final de 2017, os seguintes montantes:

Figura 7 – Evolução e composição da dívida municipal

Un: euro

DESCRIÇÃO		2017	%
Dívida financeira	EMLP	11 681 449	91%
	Subtotal	11 681 449	91%
Outras dívidas a terceiros	FAM	417 434	3%
	Outras	803 945	6%
	Subtotal	1 221 378	9%
Total geral		12 902 828	100%
Total parcial (exceto FAM)		12 485 394	

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 5 (fls.39)

²¹ Derivada, principalmente, do facto de o MVC não ter incluído o contributo para a DTOO da dívida das entidades relevantes ADRIMAG, FORESP e ENERGAIA.

²² Cfr. art. 56º, do RFALEI.

²³ Cfr. anexo indicado, nomeadamente os indicadores 1 e 2 do Quadro.

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

²⁵ Contudo, caso não existissem exceções ou exclusões ao limite da DTOO, o MVC já poderia recorrer a um programa de saneamento financeiro (cfr. anexo 4, fls. 37).

Realce-se que a **dívida global de operações orçamentais evoluiu negativamente em 2017** face ao ano anterior, pois **aumentou cerca de 5,1 M€ e 65%** (2016: 7,8 M€), passando para **12,9 M€**, em resultado do efeito conjugado do **aumento da dívida financeira com EMLP (6,1 M€)**, do **decréscimo das “ outras dívidas a terceiros ”** (914 083 euros) e da **diminuição da dívida relativa à participação no Fundo de Apoio Municipal - FAM (104 359 euros)**.

Este aumento da dívida resulta da contração, pelo MVC, de dois empréstimos ²⁶ destinados a efetuar o pagamento, na sequência de decisão de um Tribunal Arbitral, à sociedade VCP, SA da quantia de 6 489 994,80 euros, a título de indemnização, lucros cessantes e juros moratórios vencidos até 31/12/2014, ao qual acresciam eventuais suprimientos realizados após aquela data e os juros vincendos até ao integral e efetivo pagamento.

Ora, de acordo com a transação celebrada em 27/02/2017, entre o MVC e os restantes concessionários, aquela quantia, que à data de 31/01/2017, perfazia o montante total de 8 057 244,39 euros, veio a ser fixada em definitivo pelas partes em 7 492 325 euros, destinando-se o capital dos empréstimos, como referimos, ao respetivo pagamento.

Sobre a evolução da dívida municipal o MVC reforçou no contraditório que *“ O aumento significativo (...) deriva total e exclusivamente da obrigação de dar cumprimento a sentença condenatória e já se encontra devidamente acomodado nas contas atuais deste município, sem que daí resulte qualquer incumprimento relativo à dívida. Note-se, inclusive, uma redução da dívida em 2018 face a 2017 em 8,5%. ”*.

Anexo 7 (fls. 50)

2.4.1.1.1. No que respeita aos riscos para a evolução da dívida no futuro, importa referir que:

- ✓ **Estava reconhecido, em 2017, na conta “ 292 - provisões para riscos e encargos ”, o montante de 1 167 739,80 euros;**
- ✓ **Da comparação entre os compromissos assumidos naquele exercício e a soma das despesas pagas com o montante das outras dívidas a terceiros de CP, resulta o seguinte:**

Figura 8 – Compromissos assumidos/despesas faturadas (ou equivalente)

Un: euro	
DESCRIÇÃO	2017
1 - Compromissos totais assumidos para o exercício	24 658 165
2 - Despesas totais pagas	21 313 620
3 - Outras dívidas a terceiros (ODT) de CP (exceto operações de tesouraria)	803 945
Diferença [1-(2+3)]	2 540 600

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Atendendo a que, de acordo com o ponto 2.6.1. do POCAL, o registo do compromisso é efetuado após a assunção, perante terceiros, da responsabilidade de realizar determinada despesa, o quadro anterior evidencia que, até ao final de 2017, foram **assumidos compromissos de cerca de 2,5 M€ que ainda não estavam faturados.**

²⁶ Que foram visados, tacitamente, pelo TC por ter sido excedido o prazo previsto no n.º 1, do art. 85º, da Lei n.º 98/97, de 26/08, conforme comunicação n.º DECOP/UAT.2/10003/2017, de 03/04/2017.

Da conjugação dos factos descritos resultava a existência, no final do exercício, de um **risco materialmente relevante para a evolução no futuro das despesas e dívidas municipais**.

2.4.1.2. De qualquer modo, a **dívida da Autarquia importava**, no final de 2017, **num valor adequado ao seu quadro financeiro**, nomeadamente das receitas orçamentais, pois:

- ✓ **Bastaria a receita total disponível do exercício (sem passivos financeiros) para cobrir toda a dívida municipal (142%);**
- ✓ **A dívida municipal “ per capita ” ascendia a 564 euros;**
- ✓ **O período de recuperação da dívida municipal²⁷, tendo em conta as receitas próprias regulares, é de 11,4 meses**, resultado que, no entanto, se agrava caso se expurgue ao valor dessas receitas o das despesas rígidas e vinculadas, passando para 18,5 meses.

Anexo 5 (fls. 40)

Refira-se, no entanto, 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) importava**, em 2017, **num valor relevante (11,7 M€)** e tinha um **peso muito significativo na dívida total (90,5%)**.

Ainda assim, o serviço da dívida dos EMLP em vigor foi cumprido ao longo do exercício, tendo importado no montante de 1,5 M€ (7% da despesa paga), existindo, no final de 2017, dois EMLP em período de carência (com um capital utilizado de 7,5 M€), mas também dois outros cujo período de amortização termina²⁸, pelo que não é previsível que esta despesa cresça nos próximos exercícios.

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

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

Figura 9 – Indicador do saldo real de operações orçamentais

Un: euro	
DESCRIÇÃO	2017
1 - Saldo final de operações orçamentais	4 531 239
2 - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP (exceto OT)	803 945
Diferença A (1-2)	3 727 294

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 5 (fls. 40)

- ✓ **Um prazo médio de pagamentos (PMP) a terceiros e a fornecedores dentro dos parâmetros legalmente previstos²⁹:**

²⁷ 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.

²⁸ Que, em 2017, representaram um total de encargos (amortização de capital acrescida dos juros) de 537 212,17 euros.

²⁹ 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 32/2003, de 17/02 e, atualmente, o DL n.º 62/2013, de 10/05).

Figura 10 – Prazo médio de pagamento

INDICADORES		2017
IGF	Prazo médio de pagamento a terceiros	35
	Prazo médio de pagamento a terceiros (incluindo aquisições em locação financeira)	35
	Prazo médio de pagamento de imobilizado	3
DGAL	Prazo médio de pagamento a fornecedores (RCM n.º 34/2008)	6

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 5 (fls. 41)

- ✓ **Cumprimento da regra do equilíbrio financeiro mínimo** ³⁰, apresentando **um ajustamento entre as dívidas de CP e a correspondente liquidez do ativo, incluindo apenas com as disponibilidades:**

Figura 11 – Indicadores de liquidez

INDICADORES	2017
Liquidez geral	236%
Liquidez reduzida	228%
Liquidez imediata	213%

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 5 (fls. 41)

2.4.2. Gestão orçamental

2.4.2.1. A situação financeira positiva a que aludimos está relacionada, designadamente, com o facto de, em 2017:

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

Figura 12– Taxas de execução da receita e despesa municipal

RUBRICAS	Un: euro		
	PREVISÃO	EXECUÇÃO	GRAU DE EXECUÇÃO
1 - Saldo inicial	3 640 672	3 640 672	100%
2 - Repos. não abatidas nos pagamentos	0	0	
3 - Receita corrente	13 222 643	13 340 015	101%
4 - Receita capital	11 210 120	8 864 172	79%
5 - Receita total disponível (1+2+3+4)	28 073 435	25 844 859	92%
6 - Despesa Total	28 073 435	21 313 620	76%

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 5 (fls. 42)

Contudo, apesar do grau de execução da receita se fixar nos 92%, **ainda se verifica um**

³⁰ 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.

sobreavaliação de 2,3 M€ ao nível da respetiva previsão, nomeadamente nas receitas de capital, **o que contraria o objetivo das regras previsionais consagradas**, nomeadamente, **no POCAL**.

No que concerne a este aspeto, o MVC refere que a IGF, no ponto 2.5.1. do Projeto de Relatório, reconhece que “*Respeitou a regra previsional relativa às receitas orçamentais*”, mas esta afirmação, apenas respeita às receitas resultantes da venda de bens imóveis.

Esclareceu, ainda, que não se verificou uma sobreavaliação de receita, mas, sim, “*uma execução orçamental abaixo do valor previsto, [atendendo a que a respetiva previsão] foi efetuada a cerca de 15 meses antes do fecho do ano em questão e que ainda assim, viu a taxa de execução atingir os 92%*”.

Ora, não obstante receita ter tido taxa de execução já muito significativa, a verdade é que o MVC, ainda assim, sobreavaliou a respetiva previsão no aludido montante (2,3 M€), pelo que mantemos as asserções efetuadas.

Anexo 7 (fls. 50)

- ✓ **Os resultados do indicador do equilíbrio orçamental em sentido substancial** (atendendo à execução autónoma ou global do ano) ³¹ **apresentaram resultados que espelham um efetivo ajustamento entre o nível de realização e/ou existência da despesa e o da real cobrança da receita**, como se evidencia:

Figura 13 – Controlo do equilíbrio orçamental em sentido substancial

ANO	EXECUÇÃO DO ANO	
	Autónoma	Global
2017	119%	118%

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 5 (fls. 42)

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

Figura 14 - 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	353 936,21	479 612,21	1 670 919,04
	Percentagem	103%	104%	114%
	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

Anexo 5 (fls. 43 e 44)

³¹ 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 e com a despesa realizada e faturada, mas ainda não paga (cfr. Anexo 1 – Metodologia, item 1.3.2., fls. 8).

- ✓ Existir uma significativa flexibilidade ao nível da despesa orçamental, como se evidencia de seguida:

Figura 15 – Vinculação orçamental

Un: euro

DESCRIÇÃO		EXECUÇÃO
1 - Despesas de carácter regular, rígido e vinculado		6 680 760
2 - Outras dívidas a terceiros de CP transitada do ano anterior		1 718 027
3 - Compromissos já assumidos	No final do exercício anterior e ainda não faturados	1 123 027
	Para o exercício no final do anterior (contas 04 e 05)	880 560
4 - TOTAL (1+2+3)		10 402 375
5 - Disponibilidades orçamentais		25 844 859
6 - Diferença (5-4)		15 442 484
7 - Percentagem da receita não vinculada (6/5*100)		59,8

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 5 (fls. 45)

De facto, no início do ano, apenas cerca de 40% do valor global das receitas orçamentais estava comprometido face somente a um conjunto de despesas certas³² que, em regra, se repetem todos os anos e apresentam um elevado grau de flexibilidade, com a consequente existência de margem significativa (60%) 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. Outras obrigações contabilísticas, financeiras e de prestação de contas

2.5.1. Quanto ao cumprimento, em 2017, de outros aspetos relevantes do regime legal consagrado ao nível da atuação financeira dos Municípios, previstos, designadamente, no RFALEI, na LOE desse exercício e no POCAL, verificámos que o MVC:

- ✓ Não utilizou qualquer dos instrumentos expressamente vedados aos municípios³³, 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 sequer celebrou qualquer contrato dessa natureza;
- ✓ Realizou o capital do FAM conforme previsto no art. 19º da Lei n.º 53/2014, de 25/08;
- ✓ Respeitou a regra previsional relativa às receitas orçamentais resultantes da venda de bens imóveis prevista no art. 64º da LOE_2016³⁴, uma vez que comprovou a existência de contratos

³² 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 não seria - nesta ótica – tão positiva, ou seja, os resultados apurados no quadro não espelham totalmente a real situação do MVC nesta matéria.

³³ 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.

³⁴ Lei n.º 7-A/2016, de 30/03.

já celebrados para a venda de bens imóveis no valor de 456 793,55 euros;

- ✓ Não tinha, em setembro de 2016, de acordo com os dados reportados no SIIAL, qualquer *stock* de pagamentos em atraso, pelo que não estava sujeito à obrigação de redução prevista no n.º 1, do art. 74º, da LOE_2017³⁵, ao que acresce que essa situação se manteve em 31/12/2017;
- ✓ Não implementou o sistema de contabilidade de custos, pelo que não atingiu o correspondente conjunto de objetivos previstos no POCAL, designadamente, o apuramento dos custos diretos e indiretos dos bens e serviços e por função³⁶;

Sobre este aspeto o MVC referiu no contraditório que “ (...) *esta implementação tem vindo a ser protelada pelos sucessivos adiamentos do SNC-AP, cujas regras para efeitos da contabilidade de gestão são diferentes daquelas que estão previstas no POCAL.* ”.

Anexo 7 (fls. 50 e 51)

- ✓ Efetuava o tratamento contabilístico dos compromissos de exercícios futuros;
- ✓ Inventariou e reconheceu contabilisticamente a generalidade do património municipal, incluindo os bens do domínio público, o que contribui para a fiabilidade da informação constante do balanço e dos resultados apresentados³⁷;
- ✓ Não aprovou os documentos de prestação de contas consolidadas (art. 75º, do RFALEI)³⁸, ainda que estivesse obrigado por força da participação detida na empresa Município – Empresa de Cartografia e Sistemas de Informação, EM, SA (cfr. n.º 6, do art. 75º, do POCAL).

No que respeita às contas consolidadas, o MVC, no contraditório, refere que “ (...) *tem apresentado nas suas demonstrações financeiras as participações financeiras detidas com impacto no endividamento (...), ao método da equivalência patrimonial (conforme ponto 3.1 do Relatório e Contas de 2017 do MVC). (...) Em consequência, as contas individuais apresentadas não apresentam quaisquer diferenças face a umas contas consolidadas. O que se propõe, caso seja esse o entendimento da IGF, é passarmos a intitular o nosso relatório e contas como sendo relatório e contas com as demonstrações financeiras individuais e consolidadas.* ”.

Anexo 7 (fls. 51)

Ora, quanto à participação financeira na Município – Empresa de Cartografia e Sistemas de Informação, EM, SA, única entidade, atendendo ao disposto no art. 75º do RFALEI, que faz parte do perímetro de consolidação do MVC legalmente definido (pois a empresa ERSUC, ao contrário do que é afirmado, não o integra), é adotado como critério de valorimetria o método de equivalência patrimonial, pelo que, como é referido, as contas individuais não diferem, em

³⁵ Lei n.º 42/2016, de 28/12.

³⁶ Cfr. relatório e contas de 2017 do MVC (nota 8.2.1. ao anexo e à demonstração de resultados), onde consta que “ *a contabilidade de custos encontra-se numa fase de implementação, na ótica de uma verdadeira gestão de atividades, por funções, e cujo processo decorrerá de forma mais ativa no exercício de 2018.* ”

³⁷ Cfr. notas 8.2.7., 8.2.8., 8.2.13., 8.2.14. e 8.2.15. ao Anexo ao balanço e à demonstração de resultados, inseridas no relatório e contas de 2017 do MVC.

³⁸ Cfr. fls. 16 do Relatório e Contas de 2017 do MVC.

termos substanciais, das consolidadas.

Ainda assim, não existe exceção legal para que as contas consolidadas sejam elaboradas, aprovadas e apreciadas, nos prazos legalmente previstos (cfr. n.º 2, do art. 76º, do RFALEI), pelos órgãos autárquicos, pelo que, formalmente, a Autarquia tem de cumprir essa obrigação.

Não basta, de facto, para o efeito, a nota constante do ponto 3.1, do Relatório e Contas de 2017, onde, para além de se definir um perímetro de consolidação incorreto, não fundamenta ou esclarece claramente as razões porque, no seu entender, não tem de apresentar contas consolidadas.

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

2.6.1. O MVC aprovou e tem em vigor uma/um:

- ✓ **Norma de Controlo Interno (NCI)** ³⁹ que **contempla**, na seção VI, duas disposições **relativas ao endividamento**, mas que **não prevê qualquer regra relativa aos procedimentos a adotar em matéria do RFALEI**.

O MVC refere, no contraditório, que *“ Está prevista a realização da revisão da Norma de Controlo Interno atualmente em vigor neste município após entrada em vigor do SNC-AP, e que incluirá também os procedimentos e controlos relacionados com o RFALEI e que (...) já se encontram, desde 2014, a serem realizados. ”*

Anexo 7 (fls. 52)

- ✓ **PGRCIC** ⁴⁰, elaborado de acordo com o previsto na Recomendação n.º 1/2009 ⁴¹ do Conselho de Prevenção da Corrupção, **tem vindo a ser revisto** ⁴², de modo a prever um conjunto de orientações para identificação, graduação, avaliação e grau de ocorrência dos riscos da organização e da gravidade do respetivo impacto sobre a mesma.

Refira-se, por fim, que o MVC **não dispõe** de nenhum serviço específico ou elemento **responsável pela função de controlo interno**, ainda que o **PGRCIC preveja a realização de auditorias internas por funcionários nomeados pelo executivo camarário** ⁴³.

Sobre este aspeto, o MVC, no contraditório, refere que *“ Não tendo sido previsto em organograma/mapa de pessoal a existência de serviço / pessoa responsável pela função de controlo interno e execução das auditorias internas previstas neste âmbito, encontra-se em estudo essa possibilidade. ”*

Anexo 7 (fls. 52)

³⁹ Aprovada pela Câmara Municipal de Vale de Cambra (CMVC) em 22/03/2016 e publicada no DR, 2ª Série, n.º 72, de 14/04/2015.

⁴⁰ Aprovado na reunião da CMVC de 17/12/2009, tendo sido objeto de uma revisão aprovada pelo mesmo órgão em 25/06/2018.

⁴¹ Publicada no DR, 2ª Série, em 22/07/2009.

⁴² Nomeadamente em 17/06/2014 e 14/06/2017 (datas de aprovação pela CMVC), tendo sido posteriormente enviado para diversas entidades (TC, Conselho de Prevenção da Corrupção e para a Direção-Geral da Administração e do Emprego Público), mas não para a IGF. Refira-se, ainda, que, de acordo com os respetivos relatórios de execução e acompanhamento, entre 17/06/2014 e 31/12/2016 e 14/06/2017 e 31/07/2018, os graus de execução das medidas nele previstas foram de cerca de, respetivamente, 46% e 14%.

⁴³ Foram facultados alguns relatórios de auditoria interna relativamente a 2017, nomeadamente, à área da tesouraria e do serviço de apoio ao municipe, ambos pertencentes à divisão administrativa e financeira.

2.6.2. Do trabalho de campo efetuado⁴⁴ foram detetadas algumas **fragilidades ao nível do controlo interno e dos procedimentos contabilísticos**, que descrevemos em mapa incluído nos Anexos.

Anexo 6 (fls. 47)

3. CONCLUSÕES E PROPOSTAS

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

3.1. Conclusões	3.2. Propostas
<p>C1. No final de 2017, o MVC, no que respeita ao regime legal relativo ao limite da dívida total de operações orçamentais, considerando o conjunto de entidades relevantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Cumpriu o referido limite legal, o que se verifica desde finais de 2014; ✓ Violou, em 2%, a taxa de utilização do VMA desse ano, mas devido a factos excecionais, pelo que não se justifica a realização de outras diligências. <p>(vd. Ponto 2.2.3.)</p>	<p>P1. Adoção de procedimentos e controlos que permitam acompanhar a evolução da DTOO, de modo a garantir, nomeadamente através da implementação oportuna de medidas adicionais que se mostrem necessárias, o cumprimento do regime relativo aos limites legais de endividamento.</p>
<p>C2. O MVC cumpriu, quanto a 2017, 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, mas os dados reportados não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação nesta matéria, pois foram apuradas diferenças, no início e final daquele ano, para menos, de 443 083 euros e 10 177 euros.</p> <p>(vd. Ponto 2.2.4.)</p>	<p>P2. Aperfeiçoamento dos procedimentos relativos ao reconhecimento contabilístico das dívidas a terceiros e criação de mecanismos periódicos de identificação e de recolha e validação de informação sobre as entidades suscetíveis de relevarem, em cada momento, para o referido limite, o que permitirá o controlo e acompanhamento sistemáticos da posição da Autarquia nessa matéria.</p>
<p>C3. Entre 2016/2017 ocorreu um significativo aumento da dívida municipal (5,1 M€ e 65%), que passou a importar num valor materialmente relevante (12,9 M€), apresentando uma estrutura, essencialmente de MLP (91%), que se repercute e condiciona a gestão orçamental dos exercícios futuros.</p> <p>(vd. Pontos 2.4.1. e 2.4.2.)</p>	<p>P3. Acompanhamento e controlo rigorosos da evolução da dívida municipal, de modo a mantê-la em níveis adequados e sustentáveis atendendo ao quadro financeiro do Município, nomeadamente, às receitas disponíveis (ou seja, após a dedução das despesas fixas e rígidas), salvaguardando, assim, o pagamento atempado das suas obrigações.</p>
<p>C4. Em 2017, não obstante a significativa taxa de execução da receita orçamental, o MVC empolou a respetiva previsão em 2,3 M€, o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas, nomeadamente, no POCAL.</p> <p>(vd. Ponto 2.4.2.1.)</p>	<p>P4. 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.</p>

⁴⁴ Em especial através da utilização de questionários e da realização de testes de conformidade e substantivos.

3.1. Conclusões	3.2. Propostas
<p>C5. Nos controlos efetuados ao cumprimento de outros aspetos do regime financeiro dos Municípios (RFALEI, POCAL e LOE), verificou-se que, em 2017, o Município não tinha implementada a contabilidade de custos, nem aprovado e apreciado contas consolidadas. (vd. Ponto 2.5.1.)</p>	<p>P5. Implementação de um sistema de contabilidade de custos e aprovação e apreciação obrigatória, pelos órgãos municipais, de contas consolidadas.</p>
<p>C6. Os documentos de prestação de contas do MVC de 2017 refletiam, com fiabilidade, a situação financeira ao nível do passivo exigível, pois as respetivas correções efetuadas foram materialmente pouco relevantes (64 mil euros). (vd. Pontos 2.1.1. e 2.1.2.)</p>	<p>P6. Regularização na informação contabilística do MVC das variações patrimoniais incorretamente refletidas, caso não tenham sido entretanto corrigidas.</p>
<p>C7. O MVC tem em vigor:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Uma NCI que contém disposições relativas ao endividamento, mas que não prevê qualquer regra relativa aos procedimentos a adotar em matéria do RFALEI; ✓ Um PGRIC que tem vindo a ser revisto e atualizado de modo a identificar as situações de risco de corrupção e as medidas concretas para a sua prevenção e correção. <p>(vd. Ponto 2.6.1.)</p>	<p>P7. Revisão da NCI no sentido de, incluir, nomeadamente, os necessários procedimentos e controlos relacionados com o RFALEI.</p> <p>P8. Envio do PGRIC, na sequência das suas revisões, a todas as entidades previstas na Recomendação n.º 1/2009 do Conselho de Prevenção da Corrupção.</p>
<p>C8. A Autarquia não dispõe de nenhum serviço específico ou elemento responsável pela função de controlo interno, ainda que o PGRIC preveja a realização de auditorias internas por funcionários nomeados pelo executivo camarário. (vd. Ponto 2.6.1.)</p>	<p>P9. Designação de um serviço ou pessoa responsável pela função de controlo interno e execução das auditorias internas previstas.</p>

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

Este trabalho foi realizado pela equipa constituída pelos inspetores Rui Rodrigues e Sílvia Sá, sob a coordenação da Chefe de Equipa Sónia Barbosa que subscreve, em seu nome e dos referidos Inspetores, o presente relatório.

LISTA DE ANEXOS

		Fls.
Anexo 1	Objetivos e metodologia da auditoria	1 a 9
Anexo 2	Informação constante dos documentos de prestação de contas de 2017	10 a 15
Anexo 3	Limite do endividamento Municipal previsto no RFALEI	16 a 33
Anexo 4	Mecanismos de alerta precoce e de recuperação financeira	34 a 37
Anexo 5	Dívida Municipal	38 a 46
Anexo 6	Fragilidades do sistema de controlo interno e PGRCIC	47
Anexo 7	Contraditório institucional	48 a 52