

# CONTROLO DO ENDIVIDAMENTO E DA SITUAÇÃO FINANCEIRA DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL AUTÁRQUICA

## MUNICÍPIO DE MONDIM DE BASTO

---

### Principal questão de auditoria:

O Município cumpriu o regime legal de endividamento municipal e apresenta uma gestão orçamental e financeira equilibrada e sustentável?

Relatório n.º 2016/1756



Independência

InteGridade

ConFiança

**PARECER:**

Concordo, designadamente com as conclusões e recomendações do ponto 3. deste Relatório e com as propostas constantes do seu ponto 4.  
À consideração do Senhor Inspetor-Geral de Finanças.

Subinspetora-Geral

Digitally signed by ANA PAULA  
PEREIRA COSME FRANCO BARATA  
SALGUEIRO  
Date: 2017.05.29 16:31:54 +01'00'

Concordo, salientando a:

Fiabilidade da informação financeira no que respeita ao passivo exigível, mas persistem outras fragilidades em termos da adoção do POCAL, de que se salienta a falta de implementação da contabilidade de custos.

Evolução positiva da dívida global do MMB entre 2010/2014 (menos M€ 7 e 35%), mantendo, no entanto, no final do último ano, um valor materialmente relevante (M€ 13) e desproporcionado face ao seu quadro financeiro e uma estrutura que se repercute e condiciona a gestão orçamental dos exercícios futuros.

Situação financeira de CP equilibrada, para o que contribuiu, no entanto, decisivamente, o recurso a um PSF.

À consideração superior.

Direção de projeto.

Assinado de forma digital por  
ALEXANDRE VIRGÍLIO TOMÁS  
AMADO  
Dados: 2017.02.17 17:34:10 Z

**DESPACHO:**

Concordo.

Remeta-se a Sua Exa o Secretário de Estado do Orçamento para homologação e encaminhamento a Sua Exa o Secretário de Estado das Autarquias Locais, sugerindo-se o subsequente envio à DGAL, atentas as matérias objeto de acompanhamento por essa entidade.

Inspector-Geral  
  
Assinado digitalmente

Digitally signed by VÍTOR MIGUEL  
RODRIGUES BRAZ  
Date: 2017.06.09 12:20:14 +01'00'

**Relatório n.º 2016/1756**

**Processo n.º 2014/238/A3/137**

**CONTROLO DO ENDIVIDAMENTO E DA SITUAÇÃO FINANCEIRA  
MUNICÍPIO DE MONDIM DE BASTO**

**SUMÁRIO EXECUTIVO**

A presente auditoria foi realizada com o objetivo de verificar se o **Município de Mondim de Basto** (MMB) cumpriu o regime legal de endividamento municipal e apresenta uma gestão orçamental e uma situação financeira equilibrada e sustentável, tendo resultado do exame efetuado e do exercício do procedimento do contraditório, em especial, as seguintes conclusões:

**1. Fiabilidade da informação constante dos documentos de prestação de contas**

**1.1. O exame realizado revela que, no período analisado, os balanços do MMB refletem, com significativa fiabilidade, a informação financeira** relativa ao **passivo exigível**, mas persistiam outras fragilidades em termos da adoção do POCAL, de que se salienta a falta de implementação da contabilidade de custos.

Fiabilidade do passivo exigível e inexistência de contabilidade de custos

**2. Fragilidades ao nível da gestão orçamental e suas consequências**

**2.1. A receita disponível do MMB importou**, entre 2010/2014, respetivamente, em **M€ 21,8, M€ 9,1, M€ 9,6, M€ 10,4 e M€ 9,3** ( incluindo, em 2010, a arrecadação de um empréstimo de M€ 13,5 no âmbito de um Plano de Saneamento Financeiro - PSF).

Receita global disponível em 2014: M€ 9,3

**2.2. Prática reiterada**, entre 2010/2012, **de relevante empolamento na previsão das receitas orçamentais globais** e, em especial, na componente de capital, que teve **uma evolução muito positiva nos dois anos seguintes, com a sua eliminação em 2014.**

Eliminação, em 2014, da prática de elevado empolamento na previsão das receitas orçamentais

**2.3. Violação sistemática**, entre 2010/2011, **do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial** ao nível da execução global do ano ( o que espelha a concretização do risco a que aludimos ), que, no entanto, **passou a ser cumprido em 2012/2014**, ainda que para tal evolução tenha contribuído o recurso ao PSF.

Violação, em 2010/2011, do princípio do equilíbrio em sentido substancial, mas com cumprimento entre 2012/2014

**2.4. Significativa diminuição da rigidez na despesa orçamental** ( ainda que mantendo-se num nível elevado ) atendendo às receitas orçamentais ( de 86% para 51% ), com o inerente **aumento da margem de atuação da Autarquia em termos da sua gestão financeira**, designadamente para fazer face às despesas municipais que, à partida, não se encontravam já “ vinculadas ”.

Diminuição da rigidez das despesas orçamentais, embora mantendo-se num nível elevado

**2.5. Em síntese, o MMB empolou**, entre 2010/2012, **a previsão das receitas orçamentais, potenciando uma situação de desequilíbrio nesta sede, mas apresentou**, nos dois exercícios seguintes, **uma gestão orçamental cada vez mais equilibrada**, ainda que para tal evolução tenha contribuído decisivamente o recurso a um PSF.

Gestão orçamental equilibrada em 2013/2014, ainda que com um contributo significativo do recurso a um PSF

**3. Dívida municipal global relevante, mas com evolução positiva e situação financeira de curto prazo ( CP ) equilibrada**

**3.1. A dívida do MMB de operações orçamentais teve uma evolução favorável entre 2010/2014** ( menos **M€ 7 e 35%** ), passando para **M€ 13**, mas continuava a evidenciar, no final do último ano, **um valor materialmente relevante e desproporcionado atendendo ao seu quadro financeiro**, nomeadamente às receitas orçamentais, e apresentava uma **estrutura que se repercute e condiciona a gestão orçamental dos exercícios futuros.**

Dívida municipal materialmente relevante e desproporcionada face ao quadro financeiro da Autarquia ( 2014: M€ 13 )

**3.2. A Autarquia apresentava**, entre 2012/2014 ( ao contrário dos dois anos anteriores ), **uma situação financeira de CP equilibrada**, com ( no último ano ) um relevante saldo real positivo de operações orçamentais ( M€ 1,8 ), um PMP a fornecedores inferior aos parâmetros legais ( 19 dias ) e o cumprimento da regra do equilíbrio financeiro mínimo, ainda que tenha pago, entre 2010/2012, por força do desequilíbrio de anos anteriores, **significativos juros de mora ( M€ 1 ).**

Situação financeira de CP, em 2014, equilibrada

**3.3. O MMB aprovou um PSF** para vigorar entre 2010 e 2021, **tendo cumprido**, nos anos de 2012/2014, **numa perspetiva geral e integrada, o objetivo global**

Juros de mora pagos no valor de M€ 1

subjacente ao respetivo plano de ajustamento, atendendo, sobretudo, a que a dívida financeira, as “outras dívidas a terceiros” e o saldo final de operações orçamentais apresentaram resultados reais mais favoráveis do que os previstos.

Cumprimento numa perspectiva geral e integrada, do plano de ajustamento do PSF

**3.4.** No final de **2014**, atendendo aos parâmetros previstos no RFALEI, a Autarquia **não se encontrava em situação de adesão** ( facultativa ou obrigatória ) a um processo de saneamento ou de recuperação financeiros.

#### 4. Cumprimento do regime relativo aos limites legais de endividamento

**4.1.** A Autarquia, em 2012/2013, **cumpriu o regime relativo aos limites legais de endividamento consagrados na Lei das Finanças locais**, atendendo, nalgumas situações, às metas definidas para algumas variáveis no PSF.

Cumprimento, entre 2012/2014, do regime relativo aos limites legais de endividamento

Por sua vez, em 2014, o **MMB também cumpriu o regime do limite da dívida total de operações orçamentais previsto no Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais ( RFALEI )**, pois reduziu, entre o início e o final do ano, o excesso de endividamento em mais de 10%.

**4.2.** Todavia, a **informação reportada à DGAL não refletia, com inteira fiabilidade, a sua situação em matéria de limites de endividamento**, pois não incluía todas as entidades relevantes, ainda que a diferença apurada não seja significativa.

Prestação de informação incorreta à DGAL

#### 5. Norma de Controlo Interno ( NCI ) e Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas ( PGRIC )

**5.1.** O MMB dispõe de uma **NCI** e de um **PGRIC** que **estavam desatualizados** face, designadamente, ao regulamento em vigor de organização dos serviços municipais e às alterações legislativas entretanto ocorridas ( decorrentes, em especial, da Lei de Compromissos e Pagamentos em atraso e do RFALEI ), situação que, segundo o contraditório da Autarquia, terá sido entretanto ultrapassada no que respeita à NCI.

Fragilidades ao nível da elaboração e execução do PGRIC

**5.2.** Salientamos, ainda, quanto ao **PGRIC**, o facto de não ter sido criada a comissão de acompanhamento, nem definidos os termos e prazos para a sua revisão, bem como a aplicação de menos de um terço das medidas previstas.

**5.3.** O MMB **não dispõe de nenhum departamento, serviço ou elemento que realize**, de facto, especificamente, **a função controlo interno**.

Inexistência da função de controlo interno

#### 6. Principais recomendações

**6.1.** Destacamos as **recomendações ao MMB**, que visam, no essencial, **garantir a/o**:

- ✓ Elaboração de orçamentos cada vez mais rigorosos ao nível da receita prevista, conjugada com uma execução prudente, visando, em especial, a manutenção de uma gestão orçamental realmente equilibrada;
- ✓ Reforço das medidas que contribuam para o restabelecimento de um nível de endividamento global sustentável e para o equilíbrio financeiro de CP, através da adoção de medidas concretas de redução de despesa e de otimização de receita;
- ✓ Prestação de informação rigorosa à DGAL, designadamente para efeitos do acompanhamento do limite de endividamento municipal;
- ✓ Revisão do PGRIC e efetiva implementação de um serviço responsável pela função de controlo interno.

Principais áreas das recomendações

## ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS .....	5
1. INTRODUÇÃO .....	6
1.1. ORIGEM E OBJETIVOS .....	6
1.2. METODOLOGIA .....	6
1.3. CONTRADITÓRIO .....	7
2. RESULTADOS DA AÇÃO .....	7
2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS .....	7
2.1.1. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO FINANCEIRA .....	7
2.1.2. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS .....	9
2.2. ORÇAMENTO, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA .....	10
2.2.1. PREVISÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL .....	10
2.2.2. DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIÇÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA .....	15
2.2.3. PLANO DE SANEAMENTO FINANCEIRO .....	20
2.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL .....	21
2.3.1. APURAMENTO DOS LIMITES .....	21
2.3.2. ENTIDADES RELEVANTES .....	22
2.3.3. CONTROLO DOS LIMITES LEGAIS PREVISTOS NA LFL .....	23
2.3.4. CONTROLO DO LIMITE DE ENDIVIDAMENTO CONSAGRADO NO RFALEI .....	25
2.3.5. CONTROLO DA INFORMAÇÃO PRESTADA À DGAL .....	26
2.4. MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA .....	26
2.5. CONTROLO INTERNO, PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS E PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS .....	27
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....	27
4. PROPOSTAS .....	30
ANEXOS ( fls. 1 a 109 )	

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

<b>AM</b>	Assembleia Municipal
<b>ANMP</b>	Associação Nacional dos Municípios Portugueses
<b>Art.</b>	Artigo
<b>Cfr.</b>	Confrontar
<b>CIM do Ave</b>	Comunidade Intermunicipal do Ave
<b>CMMB</b>	Câmara Municipal de Mondim de Basto
<b>CP</b>	Curto prazo
<b>DGAL</b>	Direção - Geral das Autarquias Locais
<b>DL</b>	Decreto-Lei
<b>DR</b>	Diário da República
<b>DTOO</b>	Dívida total de operações orçamentais
<b>ECP</b>	Empréstimos de curto prazo
<b>EL</b>	Endividamento líquido
<b>EMLP</b>	Empréstimos de médio e longo prazos
<b>FAM</b>	Fundo de Apoio Municipal
<b>IGF</b>	Inspeção-Geral de Finanças
<b>LFL</b>	Lei das Finanças Locais
<b>LOE</b>	Lei do Orçamento do Estado
<b>LOPTC</b>	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
<b>M€</b>	Milhões de euros
<b>m€</b>	Milhares de euros
<b>MLP</b>	Médio e longo prazos
<b>MMB</b>	Município de Mondim de Basto
<b>MONDIM+SOCIAL</b>	MONDIM+SOCIAL – Centro Comunitário de Solidariedade Social, cooperativa de interesse público e solidariedade social
<b>OE</b>	Orçamento de Estado
<b>OO</b>	Operações orçamentais
<b>PGRIC</b>	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
<b>PMP</b>	Prazo médio de pagamento
<b>POCAL</b>	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
<b>pp</b>	Pontos percentuais
<b>RCM</b>	Resolução do Conselho de Ministros
<b>RFALEI</b>	Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais
<b>RJAEPL</b>	Regime Jurídico da Atividade Empresarial e das Participações Locais
<b>S.A.</b>	Sociedade Anónima
<b>SATAPOCAL</b>	Subgrupo de Apoio Técnico à Aplicação do POCAL
<b>SIIAL</b>	Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais
<b>VMA</b>	Valor máximo admissível

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. ORIGEM E OBJETIVOS

**1.1.1.** Em conformidade com o Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças ( IGF ), realizou-se uma auditoria no **Município de Mondim de Basto** ( MMB ), enquadrada no Projeto designado “ Controlo do endividamento e da situação financeira da Administração Local Autárquica ”.

**1.1.2.** A esta auditoria estão associados os seguintes **objetivos**:

1	Avaliação da qualidade da informação constante da prestação de contas.
2	Análise do comportamento do Município no que respeita à execução orçamental, avaliação da evolução do endividamento municipal, designadamente em termos de empréstimos, locação financeira e outras dívidas a terceiros, e apreciação da sua situação financeira, em especial, de curto prazo.
3	Controlo do cumprimento do regime de endividamento previsto na Lei das Finanças Locais <sup>(1)</sup> e no Regime Financeiro das Autarquias Locais (RFALEI) e nas Leis do Orçamento de Estado <sup>(2)</sup> , em especial no que concerne aos limites legais.
4	Verificação da posição do Município em termos de equilíbrios conjuntural e estrutural e dos mecanismos de recuperação financeira previstos, respetiva e sucessivamente, na LFL e no RFALEI.
5	Conhecimento do sistema de controlo interno instituído em relação a vários aspetos do endividamento e sua avaliação em termos de adequação e eficácia.

Embora a auditoria incidisse sobre o triénio de 2010/2012, constituiu, ainda, objeto deste relatório, a análise da informação orçamental e financeira relativa aos exercícios de 2013 e 2014 <sup>3</sup>.

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

### 1.2. METODOLOGIA

**1.3.1.** A presente ação de controlo baseou-se na metodologia e instrumentos de trabalho consubstanciados no guião “ Avaliação do Endividamento Municipal ”, sintetizados nos Anexos, tendo o trabalho de auditoria englobado a tendo o trabalho de auditoria englobado a:

- ✓ Recolha e análise de informação ( suportada num conjunto de mapas );
- ✓ Utilização de uma *check list* de verificação da coerência entre os vários documentos que integram a prestação de contas;
- ✓ Realização de entrevistas com dirigentes e outros trabalhadores da entidade, com base em questionários destinados a validar os aspetos mais relevantes do sistema de controlo interno e dos

<sup>1</sup> Lei n.º 2/2007, de 15/01 ( LFL ), entretanto revogada pela Lei n.º 73/2013, de 3/09, que aprova o Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais ( RFALEI ).

<sup>2</sup> Art. 66º da Lei n.º 64-B/2011, de 30/dez ( LEO\_2012 ), art. 98º da Lei n.º 66-B/2012, de 31/12 ( LOE\_2013 ) e art. 97º da Lei n.º 83-C/2013, de 31/12 ( LOE\_2014 ).

<sup>3</sup> Ainda que, quanto a estes exercícios, com base na informação constante dos documentos de prestação de contas e reportada à Direção-Geral das Autarquias Locais ( DGAL ) através no Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais ( SIAL ). Em qualquer caso, atendendo à evolução do quadro legal ocorrido em 2014, tal alteração implicou uma atualização dos objetivos iniciais.

procedimentos contabilísticos nas áreas em apreciação;

- ✓ Execução de procedimentos de circularização e reconciliação de saldos com entidades terceiras;
- ✓ Efetivação de testes de conformidade e substantivos.

Anexos, a fls. 1 a 11

Relativamente ao Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas ( PGRIC ), a análise assentou na metodologia prevista no guião elaborado para o efeito <sup>4</sup>.

### 1.3. CONTRADITÓRIO

**1.3.1.** Nos termos do disposto no art.º 12.º ( princípio do contraditório ) do Decreto-Lei ( DL ) n.º 276/2007, de 31/07, e dos art.s 19º, n.º 2, e 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF <sup>5</sup>, foi dado conhecimento formal ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Mondim de Basto das principais asserções, conclusões e recomendações constantes deste documento, através do envio, em 09/09/2016, do projeto de relatório.

Da análise à resposta recebida ( entrada eletrónica n.º 4282 ), em 06/10/2016, que assentou nas recomendações efetuadas, decorre que, no essencial, não são postas em causa as asserções efetuadas pela IGF no projeto de relatório, pelo que apenas constam do presente documento, em alguns pontos específicos, os aspetos que consubstanciam informações ou dados complementares adicionais ou relevantes.

Anexos, a fls. 54 a 109

## 2. RESULTADOS DA AÇÃO

### 2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

#### 2.1.1. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO FINANCEIRA

**2.1.1.1.** Do trabalho realizado <sup>6</sup>, com o objetivo de examinar a qualidade da informação financeira produzida pelo MMB, resultaram as seguintes correções aos balanços de 2010/2013 <sup>7</sup>:

<sup>4</sup> Anexo ao Despacho n.º 9/2010 do Senhor Inspetor-Geral de Finanças.

<sup>5</sup> 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/abr.

<sup>6</sup> O procedimento de circularização e reconciliação abrangeu:

- ✓ A totalidade ( cinco ) das entidades financeiras com quem o MMB celebrou contratos de empréstimo de médio e longo prazos ( EMLP ) e de locação financeira, respetivamente: Caixa Geral de Depósitos, SA, Banco Português de Investimento, SA, Banco Comercial Português, SA, Caixa Leasing, SA e Banco Nacional de Paris, SA, que representavam, no final de 2012, 100% do capital em dívida de EMLP ( € 16 249 817,93 ), resultante de seis contratos, e 100% da dívida de locação financeira ( € 40 930,05 ), referente a dois contratos.
- ✓ Em termos dos outros credores ( fornecedores conta-corrente, de imobilizado e outros ), dezanove entidades, cujos créditos totalizavam, no final de 2012, € 234 952,15, que representavam cerca de 92% da dívida originariamente de curto prazo ( CP ) constante da prestação de contas do Município, tendo obtido resposta de todas as entidades.

<sup>7</sup> Atendendo a que apenas foi examinada a qualidade da informação dos documentos de prestação de contas de 2012, nomeadamente através dos referidos procedimentos de circularização e reconciliação de saldos, as correções efetuadas em 2010, 2011 e 2013 respeitam somente às decorrentes daquele controlo que eram também suscetíveis de afetar a informação económico-financeira desses exercícios.

As indicadas correções também foram introduzidas, quando relevantes, noutras grandezas consideradas nas análises efetuadas pela IGF, nomeadamente em termos da dívida e dos limites de endividamento.

Figura 1 – Síntese das correções efetuadas aos balanços

Un: Euro

COMPONENTES DO BALANÇO	CONTAS	2010				2011				2012				2013			
		Débito	Crédito	Saldo		Débito	Crédito	Saldo		Débito	Crédito	Saldo		Débito	Crédito	Saldo	
				valor	U/L			valor	U/L			valor	U/L			valor	U/L
ATIVO	Investimentos Financeiros - (41)	68 320,00		68 320,00	D	68 320,00		68 320,00	D	68 320,00		68 320,00	D	68 320,00		68 320,00	D
FUNDOS PRÓPRIOS	Resultado Líquido do Exercício (80) / Resultados Transfidos (59) - FSE	36,00		- 36,00	D	36,00		- 36,00	D	10 492,30		- 10 492,30	D	36,00		- 36,00	D
	Resultado Líquido do Exercício (88) / Resultados Transfidos (59) - Outros									18 464,13		- 18 464,13	D				
PASSIVO	Outras dívidas a terceiros (26X)		68 320,00	68 320,00	C		68 320,00	68 320,00	C	86 784,13	86 784,13	C		68 320,00	68 320,00	C	
	Outras dívidas a terceiros - fornecedores c/c (221)		36,00	36,00	C		36,00	36,00	C	18 492,38	18 492,38	C		36,00	36,00	C	

Anexos, a fls. 12 a 24

Das situações descritas, que decorreram dos procedimentos de circularização/reconciliação de saldos de terceiros efetuados pela IGF, resultou um aumento do passivo exigível de CP de, respetivamente, € 68 356, € 68 356, € 105 276,51 e € 68 356, representando, no final de 2012, respetivamente, 0,6% e 41% da dívida total e de CP constante do balanço da Autarquia.

Refira-se, contudo, que a maior parte das correções efetuadas, entre 2010 e 2013 ( € 68 320 ), respeita à obrigatoriedade de subscrição, decorrente do DL n.º 41/2010 de 29/04, de capital na empresa Águas do Noroeste, SA, que o MMB teria de reconhecer imediatamente na contabilidade e realizar até ao final de 2011, o que ainda não se tinha verificado em 2013.

Em sede de contraditório, a Autarquia referiu que “ (...) esta situação resultou do processo de negociação do executivo municipal, vigente à altura, sobre a matéria de gestão da água e saneamento (...). A decisão subjacente, de resto, só veio a acontecer no ano 2015 quando o órgão executivo deliberou (...) a saída do sistema multimunicipal de águas e saneamento Águas do Norte, SA. ”.

De qualquer modo, não obstante, em 2015, ter sido deliberada a saída do sistema multimunicipal, nos anos de 2010 a 2014, o MMB deveria ter procedido ao reconhecimento contabilístico da sua participação naquela entidade.

Anexos, a fls. 55 e 77 a 82

**2.1.1.2.** Para além das referidas diferenças ( que considerámos para efeitos da análise realizada ), identificámos, quanto ao final de 2012, documentos de despesa emitidos pela empresa Águas do Noroeste, SA <sup>8</sup> que o MMB não tinha reconhecido contabilisticamente, no montante de € 137 367,67.

Todavia, dos elementos recolhidos e dos esclarecimentos prestados pelos serviços, não resultou, de forma inequívoca, que constituíssem dívida municipal e, assim, que tivessem de estar reconhecidos no passivo municipal, pelo que, atendendo à controvérsia existente, não efetuámos a respetiva correção, para efeitos da análise realizada, ao nível da informação do MMB, ainda que seja de salientar o risco desta situação vir a influenciar a despesa e a dívida municipais num futuro próximo.

Anexos, a fls.17

**2.1.1.3.** Por fim, considerando o disposto no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais ( **POCAL** <sup>9</sup> ), constataram-se outras **insuficiências** com repercussões ao nível da qualidade e fiabilidade

<sup>8</sup> Relativos a valores faturados de caudais mínimos de abastecimento de água ( e respetivos juros ), no âmbito de um contrato de concessão, que o MMB alega que não é exigível, atendendo a que o respetivo fornecimento de bens e serviços não foi feito.

<sup>9</sup> Aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22/02.

da informação económico-financeira elaborada pelo MMB, das quais salientamos **a não**:

- ✓ Inventariação da totalidade dos bens do ativo imobilizado, designadamente os bens de domínio público, tendo o MMB informado, no contraditório, “ (...) que tem desenvolvido esforços no sentido de proceder, paulatinamente, à cabal inventariação dos seus bens (...) ”, acrescentando que tem a “ (...) expectativa que no final de 2016 (...) ” esse trabalho esteja terminado;

Anexos, a fls. 55, 56 e 61 a 64

- ✓ Utilização das contas relativas a compromissos de exercícios futuros ( contas 04 e 05<sup>10</sup> ), fragilidade que, segundo o contraditório Autarquia, já está ultrapassada, facto que, aliás, já referíamos no projeto de relatório, ainda que apenas após 2014;

Anexos, a fls. 55, 56 e 64 a 67

- ✓ Implementação do subsistema da contabilidade de custos, aspeto sobre o qual o MMB referiu, no contraditório, que ainda “ (...) não reuniu as condições necessárias para a implementação do subsistema da contabilidade de custos (...) ”, aguardando-se “ (...) pela implementação do SNC-AP (...) ”, quando tal obrigação já decorria do POCAL.

Anexos, a fls. 56

**2.1.1.4.** Em síntese, a análise realizada indicia que, no período abordado, **os balanços do MMB refletem, com significativa fiabilidade, a sua situação financeira ao nível do passivo exigível**, já que as correções efetuadas nas respetivas rubricas não são muito relevantes em termos absolutos ( 2012: m€ 105 ) e respeitam, maioritariamente ( 65% ), a um único evento ( subscrição do capital da Águas do Noroeste, SA ), sendo, no entanto, de salientar que **persistem outras insuficiências em termos da adoção do POCAL.**

## 2.1.2. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS

**2.1.2.1.** No quadriénio 2010/2014, as **componentes dos balanços**, após as correções da IGF<sup>11</sup>, apresentaram os seguintes valores e evolução:

**Figura 2 – Evolução das componentes dos balanços**

Lrn: euro

DESCRIÇÃO	2010	2011	2012	2013	2014	VARIÇÃO 2010/2014	
						Montante	%
ACRÉSC. E DIFERIMENTOS	403,36	403,36	257,02	33 374,00	943 171,39	942 708,23	203430%
RESTANTE ATIVO	53 914 848,87	53 805 752,32	55 163 277,30	55 203 968,55	55 005 856,60	1 091 007,73	2%
<b>ATIVO TOTAL</b>	<b>53 915 312,23</b>	<b>53 806 215,68</b>	<b>55 163 534,92</b>	<b>55 237 543,15</b>	<b>55 949 028,19</b>	<b>2 033 715,96</b>	<b>4%</b>
DÍVIDAS A TERCEIROS	20 087 608,14	18 343 822,60	17 137 695,96	14 379 950,75	13 715 832,57	- 6 371 775,57	-32%
PROVISÕES	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-
ACRÉSC. E DIFERIMENTOS	2 784 203,24	4 860 772,67	6 683 383,28	6 934 632,69	6 990 102,53	4 205 899,29	151%
<b>PASSIVO TOTAL</b>	<b>22 871 811,38</b>	<b>23 204 595,27</b>	<b>23 821 079,24</b>	<b>21 314 583,44</b>	<b>20 705 935,10</b>	<b>- 2 165 876,28</b>	<b>-9%</b>
PATRIMÓNIO	13 901 026,22	13 901 026,22	13 901 026,22	13 901 026,22	13 901 026,22	0,00	0%
RESTANTES FUND. PRÓPRIOS	17 142 474,63	16 700 594,19	17 441 429,46	20 021 933,49	21 342 066,87	4 199 592,24	24%
<b>FUND. PRÓPRIOS TOTAIS</b>	<b>31 043 500,85</b>	<b>30 601 620,41</b>	<b>31 342 455,68</b>	<b>33 922 959,71</b>	<b>35 243 093,09</b>	<b>4 199 592,24</b>	<b>14%</b>

Fonte: Balanços e auditoria da IGF

<sup>10</sup> Refira-se que a utilização destas contas teve início em 2014, de acordo com o respetivo mapa de controlo orçamental da despesa constante da prestação de contas e com o balancete disponível no SIIAL.

<sup>11</sup> Cfr. item 2.1.1.1..

Assim, entre 2010/2014, **todas as componentes do balanço** (ativo, passivo e fundos próprios) apresentaram uma evolução positiva, tendo diminuído o grau de dependência de capitais alheios exigíveis<sup>12</sup> para financiamento do ativo ( de 37% para 25% ) e aumentado o peso dos fundos próprios ( de 58% para 63% ) e dos acréscimos e diferimentos ( de 5% para 12% ).

Anexos, a fls. 25 a 27

## 2.2. ORÇAMENTO, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA

### 2.2.1. PREVISÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

2.2.1.1. No período de 2010/2014, as receitas previstas/cobradas e as despesas previstas/pagas apresentaram os valores e a evolução seguintes:

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

Un: Euro

RUBRICAS	PREVISÃO / EXECUÇÃO (valores absolutos)										PREVISÃO / EXECUÇÃO (%)					VARIÇÃO DA EXECUÇÃO 2010/2014	
	2010		2011		2012		2013		2014							[%]	[pp]
	PREVISÃO	EXECUÇÃO	PREVISÃO	EXECUÇÃO	PREVISÃO	EXECUÇÃO	PREVISÃO	EXECUÇÃO	PREVISÃO	EXECUÇÃO	2010	2011	2012	2013	2014		
1 - Saldo inicial	108 328	108 328	413 497	413 497	152 399	152 399	754 968	754 968	1 633 557	1 633 557	100%	100%	100%	100%	100%	1408%	0 pp
2 - Repos. não abat. nos pagam.	1 000	20 962	1 000	10 332	8 000	10 096	3 000	267	3 000	126	2096%	1033%	126%	9%	4%	-99%	- 2 092 pp
3 - Receita Corrente	5 651 569	4 931 313	5 567 501	5 114 149	6 015 072	5 378 916	5 582 505	6 590 451	6 764 958	6 771 228	87%	92%	89%	118%	100%	37%	13 pp
4 - Despesa Corrente	9 526 425	8 225 274	5 659 997	5 088 699	6 137 472	5 397 510	5 952 189	5 251 123	5 985 312	5 052 383	86%	90%	88%	88%	84%	-39%	- 2 pp
5 - Receita de Capital	23 494 766	16 762 230	6 475 510	3 530 826	11 009 776	4 048 655	4 814 100	3 056 183	901 267	855 354	71%	55%	37%	63%	95%	-95%	24 pp
6 - Despesa de Capital	19 729 238	13 184 063	6 797 510	3 827 705	11 047 776	3 437 588	5 202 400	3 517 189	2 414 950	2 168 335	67%	56%	31%	68%	90%	-84%	23 pp
7 - Receita Total (1+2+3+5)	29 255 663	21 822 833	12 457 507	9 068 804	17 185 248	9 590 067	11 154 573	10 401 869	9 302 782	9 260 265	75%	73%	56%	93%	100%	-58%	25 pp
8 - Despesa Total (4+6)	29 255 663	21 409 336	12 457 507	8 916 405	17 185 248	8 835 099	11 154 589	8 768 312	8 400 262	7 220 718	73%	72%	51%	79%	86%	-66%	13 pp

Fonte: Orçamentos finais, mapas de controlo orçamental e de fluxos de caixa

Anexos, a fls. 28 a 30

A **receita total disponível** ( incluindo o saldo orçamental transitado da gerência anterior ) teve, no período referido, **uma diminuição muito acentuada** ( M€ 12,6 e 58% ), passando para **M€ 9,3**, o mesmo acontecendo, naturalmente, com a **despesa municipal paga** ( menos 66% ), que passou para **M€ 7,2**.

Realce-se, que, em 2010, **as referidas receitas** incluíam a arrecadação de um **EMLP** ( receita não efetiva ) contratado no âmbito de um **Plano de Saneamento Financeiro ( PSF )**, no montante de, **M€ 13,5** ( sem o qual a receita total disponível teria sido de M€ 8,3 e a variação, entre 2010/2014, positiva de M€ 1 ), **resultando desse evento**, nesse exercício e nos seguintes, **a melhoria dos resultados dos indicadores que têm como variável as “ outras dívidas a terceiros ”**<sup>13</sup>, sem que de tal facto se possa imediatamente concluir que ocorreu uma evolução positiva ao nível da gestão orçamental do Município.

2.2.1.2. Entre 2010/2014, o grau de execução orçamental da receita total disponível apresentou resultados crescentes e já, respetivamente, **significativos ou adequados nos dois últimos anos** ( 93% e 100%, quando nos anteriores foram de 75%, 73% e 56% ), evolução que, em 2013, decorreu exclusivamente das receitas correntes, pois **persistiu uma taxa de execução das receitas de capital reduzida e decrescente** ( 63% ), o que já não se verificou no último ano.

<sup>12</sup> Passivo total menos acréscimos e diferimentos.

<sup>13</sup> Como sejam, no contexto deste item, os relacionados com o equilíbrio orçamental em sentido substancial e a vinculação orçamental, pois os montantes que passam para dívida de MLP deixam de influenciar o resultado destes indicadores.

Realce-se que, nesse período, **não foram arrecadadas**, face aos valores previstos, **receitas globais nos montantes de**, respetivamente, **M€ 7,4, M€ 3,4, M€ 7,6, m€ 753 e m€ 42**.

Esta situação resultou, entre 2010/2013, essencialmente, das rubricas de “09 - Venda de bens de investimento” e “10.03.07. – Participação comunitária em projetos cofinanciados”, com verbas não executadas, respetivamente, no primeiro e terceiro e em todos os exercícios, de M€ 4,6 e M€ 1,5 e M€ 1,7, M€ 2,7, M€ 3,5 e m€ 593, que contribuiriam em 62% e 19,1 e 22%, 79%, 46% e 7,8% para o desvio total verificado.

Anexos, a fls. 28 e 29

Assim, a **Autarquia apresentou**, entre 2010/2012, um **reiterado e relevante empolamento na previsão das receitas orçamentais globais e, em especial, na componente de capital**, mas com uma **evolução muito positiva** nos dois anos seguintes, nos quais essa prática foi, respetivamente, **significativamente reduzida e eliminada**.

**2.2.1.3. Os desvios verificados**, entre 2010/2014, **na execução da receita orçamental face ao previsto**, permitiam, **em sede de realização de despesas**, a seguinte situação:

**Figura 4 – Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível**

Un: Euro

RUBRICAS	EXERCÍCIOS					% DE COBERTURA DA DESPESA PREVISTA <i>(1/2)*100</i>				
	2010	2011	2012	2013	2014	2010	2011	2012	2013	2014
1 - Receita total efetivamente disponível	21 822 833	9 068 804	9 590 067	10 401 869	9 260 265					
2 - Despesa orçamental prevista	29 255 663	12 457 507	17 185 248	11 154 589	8 400 262	75%	73%	56%	93%	110%
Diferença (1-2)	- 7 432 830	- 3 388 703	- 7 595 181	- 752 720	860 003					

Fonte: Orçamentos finais, mapas de controlo orçamental e fluxos de caixa

Anexos, a fls. 30

Assim, ao longo dos anos de 2010/2013, o **MMB, através do mencionado empolamento na previsão das receitas orçamentais, criou**, artificialmente, a **possibilidade formal de realização e/ou existência de um elevado montante** (ainda que significativamente decrescente no último ano) **de despesas para o pagamento das quais não existiam**, de facto, **disponibilidades financeiras suficientes, potenciando**, assim, **uma gestão orçamental desequilibrada, situação que se inverteu totalmente em 2014**.

**De facto, tal risco**, que se **manteve**, especialmente entre 2010/2012, **em valores materialmente relevantes** (correspondendo a cerca de 34%, 37% e 79% da receita efetivamente disponível), **foi significativamente reduzido e eliminado**, respetivamente, em 2013/2014, o que evidencia uma evolução muito favorável nesta matéria.

Em sede de contraditório, o MMB não contradita os factos descritos, mas alega que “(...) *tem feito um esforço no sentido de respeitar cabalmente as regras previsionais da receita; prova disso são as recentes taxas de execução da receita, mormente da receita corrente, que se têm fixado muito perto de 100% (99% da receita total em 2014 e 2015)*”.

Acrescenta, aliás, que tem “(...) *adotado medidas com vista a melhorar e otimizar os processos de cobrança de receita*”, nomeadamente através da “(...) *diversificação dos modos de recebimento do serviço de água, lixo e saneamento (...) através de multibanco (...)*”, bem como da atualização gradual

do “ (...) preço da água (...) para além do previsto no Regulamento de Água- entre 5 a 10% (...) “.

Anexos, a fls. 57 e 58

**2.2.1.4.** O MMB não cumpriu, em 2010/2012, o princípio orçamental do equilíbrio corrente<sup>14</sup>, pois a respetiva despesa paga excedeu receita cobrada em, respetivamente, € 3 293 961 e € 18 594<sup>15</sup>.

Anexos, a fls. 33 ( coluna 5 )

Tais factos, que são suscetíveis, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira sancionatória<sup>16</sup>, resultam ou foram justificados, respetivamente, pela:

- ✓ Arrecadação da receita de capital do EMLP para saneamento financeiro ( no montante de M€ 13,5 ) e na sua subsequente utilização nesse exercício, ainda que parcial, no pagamento de despesas correntes ( ainda que tal verba tenha sido aplicada, essencialmente, no pagamento de despesas de capital );
- ✓ Utilização do saldo orçamental inicial, no montante de € 152 034, que, de acordo com o POCAL, não consubstancia receita corrente ou de capital, mas caso fosse considerado receita corrente transformaria a referida diferença em positiva ( € 133 805 ), sendo, ainda, de referir que a indicada violação importa num valor materialmente pouco relevante.

De qualquer modo, atendendo a que o Tribunal de Contas ( TC )<sup>17</sup>, no exercício das suas competências em sede de verificação dos documentos de prestação de contas, está na posse de todos os elementos que espelham as situações descritas e que permitem a sua apreciação e eventual valorização em sede de responsabilidade financeira, não se justifica a realização de qualquer outra diligência sobre esta matéria.

No contraditório, a Autarquia salientou que “ (...) tem respeitado o princípio do equilíbrio orçamental, tal como pode ser verificado no Relatório de Gestão de 2014 e 2015 (...) “.

Anexos, a fls. 57

**2.2.1.5.** No que respeita à verificação do cumprimento do princípio do equilíbrio orçamental numa perspetiva substancial<sup>18</sup>, os resultados dos indicadores adotados pela IGF foram os seguintes:

**Figura 5 – Equilíbrio orçamental em sentido substancial**

Ano	Execução do ano	
	Autónoma	Global
2010	235,75%	90,90%
2011	117,70%	91,14%
2012	115,65%	104,29%
2013	118,00%	117,26%
2014	124,11%	123,78%

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 33 ( em especial, colunas 9 e 10 ) e 2 ( metodologia )

<sup>14</sup> Previsto na alínea e) do ponto 3.1.1. do POCAL.

<sup>15</sup> A taxa de cobertura das despesas correntes pelas receitas correntes foi, nesses anos, de respetivamente, 59,95% e 99,7%.

<sup>16</sup> Art. 65º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 98/97, de 26/08 ( Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas - LOPTC ).

<sup>17</sup> Entidade responsável pela efetivação de eventuais responsabilidades financeiras sancionatórias.

<sup>18</sup> Isto é, entrando também em consideração, entre outros aspetos, com a receita disponível e com a despesa realizada e faturada, mas ainda não paga ( cfr. alínea b), do ponto 1.2. do Anexo da “ metodologia ”, em anexo a fls. 1 a 11 ).

A Autarquia apenas não respeitou, em 2010/2011, o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial ao nível da execução global do ano, tendo-o cumprido, de forma crescente, em ambas as perspetivas analisadas, em todos os outros exercícios.

Assim, o risco potencial, a que aludimos anteriormente, acabou por concretizar-se, nos dois primeiros anos, numa gestão e execução orçamentais desequilibradas, materializada na realização e/ou existência de despesas acima da real capacidade financeira do MMB para fazer face, atempadamente, aos compromissos assumidos.

Todavia, tal risco foi eliminado nos três últimos anos, espelhando os respetivos resultados do rácio da execução global do ano uma gestão orçamental equilibrada, com ajustamento entre o nível de realização e/ou existência da despesa ( e não somente o seu pagamento ) e o da real cobrança da receita ( e não a sua mera previsão orçamental ), ainda que para tal evolução tenha contribuído o recurso ao EMLP do PSF.

2.2.1.6. No período de 2010/2014, a relação entre as disponibilidades orçamentais e o valor de algumas despesas obrigatórias e de compromissos já assumidos<sup>19</sup> foi a seguinte:

Figura 6 - Vinculação orçamental

Un: euro

DESCRIÇÃO	EXECUÇÃO					
	2010	2011	2012	2013	2014	
1 - Despesas de carácter regular	4 067 816	3 910 885	3 596 210	5 602 601	4 377 792	
2 - Outras dívidas a terceiros de CP transitada do ano anterior	14 795 878	2 597 281	1 034 521	360 144	102 110	
3 - Compromissos já assumidos	No final do exercício anterior e ainda não faturados	0	0	1 213 909	0	280 840
	Para o exercício no final do anterior (contas 04 e 05)	-	-	-	-	-
<b>4 - TOTAL (1+2+3)</b>	<b>18 863 694</b>	<b>6 508 166</b>	<b>5 844 640</b>	<b>5 962 746</b>	<b>4 760 742</b>	
<b>5 - Disponibilidades orçamentais</b>	<b>21 822 833</b>	<b>9 068 804</b>	<b>9 590 067</b>	<b>10 401 869</b>	<b>9 280 263</b>	
<b>6 - Diferença (5-4)</b>	<b>2 959 139</b>	<b>2 560 638</b>	<b>3 745 427</b>	<b>4 439 123</b>	<b>4 499 523</b>	
<b>7 - Percentagem da receita não vinculada (6/5*100)</b>	<b>13,6</b>	<b>28,2</b>	<b>39,1</b>	<b>42,7</b>	<b>48,6</b>	

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Assim, o MMB apresenta, entre 2010/2014, uma evolução favorável nesta matéria, pois o montante global das receitas orçamentais afetas a um conjunto de despesas certas, que, em regra, se repetem em todos os anos e apresentam um elevado grau de inflexibilidade registou uma redução significativa, tendo a percentagem da receita não vinculada crescido de 13,6% para 48,6%.

Verifica-se, assim, no período analisado, uma significativa diminuição da rigidez na despesa orçamental atendendo ao nível das receitas orçamentais, com o inerente aumento da margem de atuação da Autarquia ao nível da sua gestão financeira, designadamente para fazer face às demais despesas municipais que, à partida, não se encontravam já “ vinculadas ”.

Salienta-se, no entanto, por um lado, que a referida evolução positiva decorre, essencialmente, do recurso ao EMLP do PSF e, por outro lado, que o resultado da análise não seria tão favorável caso fossem consideradas todas as despesas com as características indicadas e refletidos adequadamente os compromissos de exercícios futuros.

<sup>19</sup> Cfr., alínea b), do ponto 1.2. do Anexo da “metodologia”, a fls. 1 a 11.

No contraditório, o MMB, neste contexto, referiu que “ (...) tem vindo a diversificar, paulatinamente, os métodos de contratação pública, priorizando sempre que possível o convite a mais do que uma entidade (...) e não tem procedido à contratação de trabalhadores, tendo passado de um efetivo de 154, em 31/12/2012, para 138, em 31/12/2015. ”.

Anexos, a fls. 57

Acrescenta, ainda, que “ (...) foi criado, a par da atualização da Norma de Controlo Interno o formulário «justificação da necessidade de despesa» em que qualquer necessidade de despesa, independentemente da sua natureza ou valor, é fundamentada e avaliada ”.

Anexos, a fls. 58 e 68 a 70

**2.2.1.7. A comparação, em 2010/2014, entre os compromissos assumidos no exercício e a soma das despesas pagas com o montante das outras dívidas a terceiros ( de CP ) permitiu verificar o seguinte:**

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

Un: euro

DESCRIÇÃO	2010	2011	2012	2013	2014
1 - Compromissos totais assumidos para o exercício	23 179 985	11 164 835	9 077 169	9 151 261	7 713 097
2 - Despesas totais pagas	21 409 336	8 916 405	8 835 099	8 768 312	7 220 718
3 - Outras dívidas a terceiros de CP transitadas (exceto OT)	2 597 281	1 034 521	360 144	102 110	260 310
<b>Diferença [1-(2+3)]</b>	<b>- 826 633</b>	<b>1 213 909</b>	<b>- 118 074</b>	<b>280 840</b>	<b>232 069</b>

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 32 ( indicadores orçamentais 17 e 18 )

Atendendo a que, de acordo com o ponto 2.6.1. do POCAL, o registo do compromisso é efetuado na sequência da assunção, face a terceiros, da responsabilidade de realizar determinada despesa, os resultados apurados, em 2010 e 2012, indiciam a existência de despesas realizadas ( respetivamente, de m€ 827 e m€ 118 ) sem que tenha sido efetuado o exigível compromisso.

Em princípio, tal situação indicia a violação de princípios e regras orçamentais relativos à execução do orçamento<sup>20</sup>, sendo suscetível de configurar um ilícito de natureza financeira ( sancionatória ), de harmonia com o disposto no art. 65º, n.º 1, al. b), da LOPTC.

Tais situações, segundo informação prestada pelos serviços do MMB, ficaram a dever-se, essencialmente, ao facto de terem sido refletidos alguns eventos ( no final dos exercícios ) na contabilidade patrimonial sem que tenha sido efetuado o correspondente reflexo orçamental, situações que, ao que tudo indica, já não se verificaram nos dois últimos anos.

De qualquer modo, a existência de dívida faturada ( ou equivalente ) sem o prévio registo do compromisso respetivo decorre do conjunto de decisões tomadas, ao longo do ano indicado ou em período anterior, pelos órgãos e entidades legalmente competentes para autorizarem a realização da despesa, ou seja, ao nível dos municípios, a Assembleia e Câmara Municipais, o presidente do órgão executivo e, por delegação, os vereadores e mesmo os dirigentes municipais.

<sup>20</sup> Designadamente o previsto na alínea d) do ponto 2.3.4.2. das Considerações Técnicas do POCAL.

Acresce que o objetivo e a natureza da análise realizada nesta auditoria ( abrangente e genérico ) não permite a identificação e a imputação subjetiva, a um indivíduo ou a um órgão, da responsabilidade, quer direta quer subsidiária, pela ocorrência da situação descrita <sup>21</sup>.

Assim, atendendo ao disposto nos arts. 67º, n.º 3, e 62º, em especial, o seu n.º 2, da LOPTC, e dado que o caráter difuso da responsabilidade envolvida não viabiliza a sua efetivação, não se justifica a realização de qualquer outra diligência <sup>22</sup>.

O MMB, no contraditório, informou que “ (...) tenta cumprir de forma sistemática as regras de assunção de compromissos, com total respeito pelos fundos disponíveis, desenvolvendo os procedimentos de contratação antes do fornecimento dos bens e serviços”.

Anexos, a fls. 57

**2.2.1.8.** A análise, através de um conjunto de indicadores, à execução orçamental do MMB, reportada aos anos de 2010/2014, permite-nos concluir que  **aumentou a taxa de cobertura**:

- ✓ Da despesa total paga pela receita total disponível ( de 102% para 128% );
- ✓ Das despesas orçamentais pagas por receitas próprias ( de 4% para 20% ), bem como a destas últimas na receita total cobrada ( de 4% para 15%);
- ✓ Dos fundos municipais na despesa paga ( de 27% para 72% );
- ✓ Das despesas pagas nos compromissos assumidos para o exercício ( de 92% para 94% ), bem como a destes últimos nas despesas realizadas e faturadas ( de 97% para 103% ).

Anexos, a fls. 31 e 32 (indicadores 1 a 24 em especial, 1, 4, 7, 8, 17 e 18)

**2.2.1.9.** Em síntese, **o MMB empolou**, entre 2010/2012, **a previsão das receitas orçamentais, potenciando uma situação de desequilíbrio nesta sede, mas apresentou**, nos dois exercícios seguintes, **uma gestão orçamental cada vez mais equilibrada**, pois **passou a existir ajustamento** entre o nível de realização e/ou existência da despesa ( e não somente o seu pagamento ) e o da real cobrança da receita ( e não à sua mera previsão orçamental ), ainda que para tal evolução tenha **contribuído**, de forma decisiva, **o recurso a EMLP no âmbito de um PSF**, através do qual foi transformado um elevado valor de “ outras dívidas a terceiros “ de curto prazo ( CP ) em dívida financeira de MLP ( **M€ 13,5** ).

## **2.2.2. DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIÇÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA**

**2.2.2.1.** A **dívida global** do MMB **de operações orçamentais ( OO )**, incluindo as correções efetuadas pela IGF ( cfr. item 2.1.1.1. ), **importava**, nos exercícios de 2010/2014, **nos seguintes montantes**:

<sup>21</sup> O que exigiria uma apreciação exaustiva e casuística aos procedimentos adotados na realização de toda a despesa que se encontrasse em dívida ( de curto prazo ) no final de cada exercício.

<sup>22</sup> Aliás, António Cluny, em “ Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas “, fls. 241 ( nota 241 ), afirma, no que respeita às dificuldades de compatibilização das culturas de auditoria e judiciária, que a “ (...) a própria ideia de prova, que numa vertente judicial estrita é objetiva e deve ser, tanto quanto possível, plena, e numa vertente de auditoria pode, em certos casos, bastar-se com métodos indiciários e meramente dedutivos baseados em amostragens. “, acrescentando que se “ (...) tais métodos são mais do que suficientes para permitirem conclusões em sede de auditoria, já do ponto de vista da efetivação de responsabilidade financeira, na falta de elementos de prova objetivos para cada um dos factos que se quer imputar a título de infração a um responsável, eles não são suficientes. “.

Figura 8 – Evolução e composição da dívida municipal ( corrigida pela IGF)

Linha euro

DESCRIÇÃO	2010	2011	2012	2013	2014	VARIACÃO 2010/2014			
						Montante	%		
Dívida Financeira	- EMLP	17 291 248	16 793 703	16 249 818	13 762 149	12 311 328	-4 979 920	-29%	
	- ECP	0	0	0	0	0	-	-	
	- Locação financeira	121 778	81 401	40 930	13 144	0	- 121 778	-100%	
	Subtotal	17 413 026	16 875 104	16 290 748	13 775 293	12 311 328	- 5 101 698	-29%	
Outras dívidas a terceiros	Outras	- MLP							
		- CP	2 597 281	1 034 521	360 144	102 110	260 310	- 2 336 971	-90%
		Subtotal	2 597 281	1 034 521	360 144	102 110	260 310	- 2 336 971	-90%
	FAM	- MLP					372 231	372 231	-
		- CP					62 039	62 039	-
		Subtotal					434 270	434 270	
Subtotal	2 597 281	1 034 521	360 144	102 110	694 580	- 1 902 701	-73%		
<b>Total geral</b>	<b>20 010 307</b>	<b>17 909 625</b>	<b>16 650 892</b>	<b>13 877 403</b>	<b>13 005 909</b>	<b>- 7 004 399</b>	<b>-35%</b>		
<b>Total parcial (exceto FAM)</b>	<b>20 010 307</b>	<b>17 909 625</b>	<b>16 650 892</b>	<b>13 877 403</b>	<b>12 571 638</b>	<b>- 7 438 669</b>	<b>-37%</b>		

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria IGF

Anexos, a fls. 34

No período em análise, a dívida municipal **decreceu significativamente ( M€ 7 e 35% )**, passando para **M€ 13**, em resultado da simultânea evolução positiva da dívida financeira ( menos M€ 5,1 e 29% ) e das “ outras dívidas a terceiros ” ( menos M€ 1,9 e 73% ), incluindo, em 2014, a dívida relativa à participação no FAM<sup>23</sup> ( m€ 434 ).

Realce-se que, no período abrangido pela análise ( mais exatamente em 2010/2011 ), ocorreu uma **alteração significativa ao nível da estrutura e exigibilidade da dívida municipal em resultado** do recurso ao EMLP do PSF ( **M€ 13,5** ), com consequências idênticas, neste contexto, às que referimos na parte final do item 2.2.1.1.<sup>24</sup>

De qualquer modo, o **período de recuperação da dívida total do MMB<sup>25</sup>**, que decreceu, de forma significativa, entre 2011/2014, **continuava a apresentar**, no último ano, **níveis elevados**, importando em:

- ✓ **24 meses**, considerando as receitas próprias regulares;
- ✓ **42 meses**, caso se expurgue do valor daquelas receitas as despesas rígidas e vinculadas.

Anexos, a fls. 32 ( indicadores 26 a 31, em especial, 26 e 29 )

Acresce que, em todos os exercícios indicados, **a respetiva receita disponível**, caso não se considere a

<sup>23</sup> Aprovado pela Lei n.º 53/2014, de 25/08. A realização das unidades de participação, de acordo com o previsto no art. 19.º, n.º 1, do indicado diploma, deverá ser efetuada, pelos municípios, em 7 anos.

<sup>24</sup> A melhoria e o agravamento dos resultados dos indicadores que têm como variáveis, respetivamente, as dívidas de CP e de MLP, como sejam, no contexto deste item, os relacionados com a evolução da situação financeira de CP, a relação entre o saldo real de operações orçamentais e o cálculo do prazo médio de pagamento, pois os montantes que passam para dívida de MLP deixam de influenciar o resultado destes indicadores.

<sup>25</sup> Resulta da estimativa do número de anos em que a Autarquia é capaz de pagar as suas dívidas com base num conjunto de receitas próprias regulares, abatidas ou não de algumas despesas rígidas e vinculadas ( pessoal, juros de EMLP e locação financeira ), admitindo alguma estabilidade nas grandezas consideradas.

relativa aos passivos financeiros, **foi sempre insuficiente para solver toda a dívida municipal**<sup>26</sup>, com taxas de cobertura de, respetivamente, **42%, 51%, 58%, 75% e 71%**, o que só não acontece em 2010 considerando a do EMLP do PSF ( 109% ).

Anexos, a fls. 32 ( indicadores 22 e 23 )

Por sua vez, **a dívida municipal “ per capita ”**, no mesmo período ( 2010/2014 ), **diminuiu de € 2 671 para € 1 736**, evidenciando, ainda assim, **um valor considerável**.

Anexos, a fls. 32 ( indicadores 21 e 25 )

No final de 2014, **a dívida de médio e longo prazos** ( incluindo o FAM ), não obstante ter decrescido face a 2010, **continua a evidenciar um valor materialmente relevante em termos absolutos ( M€ 12,7 ) e um peso muito elevado na dívida total ( 98% )**.

Anexo, a fls. 34

Em síntese, **a dívida global do MMB**, apesar de ter diminuído entre 2010/2014, **continuava a importar**, no final do último exercício, num **valor materialmente relevante e desproporcionado atendendo ao seu quadro financeiro**, nomeadamente às receitas orçamentais, e apresentava uma **estrutura que se repercute e condiciona a gestão orçamental dos exercícios futuros**.

**2.2.2.2. O stock da dívida EMLP ascendia**, no final de 2010/2014, respetivamente, a **€ 17 291 248, € 16 793 703, € 16 249 818, € 13 762 149 e € 12 311 328**, o que traduz um **decréscimo**, no período, de cerca de **M€ 5,1 ( 29% )**, decorrendo, no final do último exercício, da execução de quatro contratos, sendo o mais recente de 06/05/2010 ( no âmbito do PSF ).

Anexos, a fls. 34

O correspondente **serviço da dívida** ( amortizações e juros ) **aumentou**, no mesmo período, **M€ 1,1 e 168%** ( de m€ 642 para M€ 1,7 )<sup>27</sup>, o mesmo acontecendo com o **respetivo peso na despesa municipal paga** ( de 3% para 24% ).

Anexos, a fls. 31 ( indicador 13 ), 34 e 35

Refira-se, que, no final de 2014, não existiam **EMLP em período de carência**, pelo que, a manter-se o atual quadro de contratos deste tipo, não é **expectável que o respetivo serviço da dívida cresça nos próximos anos**.

Em sede de contraditório, o MMB afirmou que, no período considerado e até ao momento da elaboração do referido documento, não recorreu a qualquer empréstimo, uma vez que se encontrava impedido por força do incumprimento do limite da dívida total, que, apenas, em meados de 2016, passou a cumprir.

Anexos, a fls. 58 e 59

**2.2.2.3. Quanto a empréstimos de curto prazo ( ECP ), o MMB não tinha stock de dívida desta natureza no**

<sup>26</sup> Não se desconhece, no entanto, que parte da dívida referida tem a natureza de médio e longo prazo.

<sup>27</sup> Refira-se que, considerando o período de 2010/2013, o aumento do serviço da dívida foi muito mais significativo ( M€ 2,8 e 335% ), mas tal facto ficou a dever-se à amortização antecipada, no último ano referido, de dois contratos de EMLP ( n.ºs 9015002269 6 91 e 24537458300, nos montantes respetivamente, de € 1 179 221,66 e € 401 772,78 ).

final de 2010/2014, nem celebrou, em nenhum desses anos, qualquer contrato deste tipo.

**2.2.2.4.** Por seu turno, a **dívida relativa a contratos de locação financeira**, para além de apresentar **valores pouco significativos e decrescentes** no período de **2010/2013** ( respetivamente, m€ 122, m€ 81, m€ 41 e m€ 13 ), deixou de existir **no final de 2014**.

Anexos, a fls. 34 e 35

**2.2.2.5.** As “ **outras dívidas a terceiros** ” ( dívida administrativa/comercial ), decorrentes de operações orçamentais **decreceram**, entre 2010/2014, **de forma relevante ( M€ 1,9 e 73% )**, importando, no final do último ano ( incluindo a relativa à participação no FAM ), em **€ 695 349**, ainda que tal evolução positiva não possa ser dissociada da utilização do EMLP do PSF.

Anexos, a fls. 34

O **peso daquelas dívidas**, com natureza originária de CP ( excluindo, por isso, a relativa à participação no FAM )<sup>28</sup>, **na despesa total realizada pelo MMB também diminuiu significativamente** ( 8 pontos percentuais - pp ), tendo passado de 11% para 3%.

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

**Figura 11 – Saldos reais de operações orçamentais**

Un: euro

DESCRIÇÃO	2010	2011	2012	2013	2014
1 - Saldo final de operações orçamentais	413 496	152 399	754 968	1 633 557	2 039 547
2 - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP (exceto OT)	2 597 281	1 034 521	360 144	102 110	260 310
<b>Diferença (1-2)</b>	<b>- 2 183 785</b>	<b>- 882 122</b>	<b>394 824</b>	<b>1 531 447</b>	<b>1 779 237</b>

Fonte: Documentos de prestação de contas, e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 32 (indicador 19)

O MMB apresentou, em 2010/2011, **saldos reais negativos**, embora decrescentes, **de operações orçamentais**, mas, entre 2012/2014, **o resultado deste indicador foi positivo e crescente**, o que evidencia **a existência de capacidade para fazer face, atempadamente, ao pagamento das “ outras dívidas a terceiros ” de CP**, sendo, no entanto, de **salientar que tal evolução positiva não pode ser dissociada do recurso ao PSF**.

**2.2.2.5.2.** O prazo médio de pagamento ( **PMP** ) a **terceiros** ( IGF )<sup>29</sup> e a **fornecedores** ( DGAL )<sup>30</sup> evoluiu da seguinte forma:

<sup>28</sup> As análises efetuadas em que seja feita a referência a dívidas originariamente de CP ou similar não incluem a do FAM.

<sup>29</sup> A IGF efetua o apuramento do PMP a terceiros ( e não apenas a fornecedores/empregados ) com base numa metodologia distinta da que decorre da RCM n.º 34/2008, já citada, após a alteração introduzida pelo Despacho n.º 9870/2009, de 6/04, do Ministro de Estado e das Finanças, publicado no DR, II Série, de 13/04. Não efetuámos o cálculo, nesta perspetiva, relativamente a 2014, atendendo ao facto de não dispormos da informação necessária.

<sup>30</sup> Calculado, por aquela entidade, com base na fórmula e na metodologia prevista na RCM a que aludimos na nota anterior e nos dados reportados pelos municípios. Os valores indicados correspondem aos constantes das listas publicadas pela DGAL, com base em dados extraídos do SIAL em 27/09/2012 ( 2010 ) e 29/04/2013 ( 2011 e 2012 ) e 08/05/2015 ( 2013 e 2014 ).

Figura 12 – Prazos médios de pagamento

INDICADORES		2010	2011	2012	2013	2014	VARIÇÃO	
							2010/2013	2010/2014
IGF	Prazo médio de pagamento a terceiros	120	92	26	7		-113	
	Prazo médio de pagamento a terceiros (Incluindo aquisições em locação financeira)	124	98	29	8		-116	
DGAL	Prazo médio de pagamento a fornecedores (RCM n.º 34/2008)	431	112	30	6	19	-425	-412

Fonte: Documentos de prestação de conta, balancetes finais, SIAL e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 27 ( indicadores 4 a 6 )

Os **PMP a terceiros e fornecedores diminuíram significativamente entre 2010 e 2013/2014**, respetivamente, 113 e 412 dias ), **passando para 7 e 19 dias**, ou seja, em ambos os casos, com resultados, nos últimos anos, **dentro dos parâmetros legalmente exigíveis**<sup>31</sup>, ainda que seja de realçar que tal evolução positiva decorreu, essencialmente, do recurso ao EMLP do PSF.

**2.2.2.5.3.** Por fim, os resultados dos **indicadores de liquidez**<sup>32</sup> são os seguintes:

Figura 13 – Indicadores de liquidez

INDICADORES	2010	2011	2012	2013	2014	VARIÇÃO 2010/2014
Liquidez geral	18%	79%	189%	415%	371%	352,78
Liquidez reduzida	18%	79%	189%	414%	369%	351,07
Liquidez imediata	18%	38%	140%	346%	334%	316,55

Fonte: Documentos de prestação de conta, balancetes finais e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 27

Os **rácios de liquidez** evidenciam, em 2010/2011, **resultados muito aquém dos parâmetros** geralmente tidos como referência **de uma situação de equilíbrio financeiro de CP**, mostrando-se **desrespeitada a regra do equilíbrio financeiro mínimo**<sup>33</sup>, situação que se **inverteu nos últimos três anos analisados**, ainda que, essencialmente, **por força do recurso ao PSF**.

De qualquer modo, em 2012/2014 **passou a existir ajustamento entre as dívidas de CP e a liquidez do ativo**, incluindo quando se **considera apenas as disponibilidades**, o que evidencia e confirma, na sequência da significativa evolução positiva ocorrida ao nível da situação financeira de CP, a capacidade da Autarquia para cumprir atempadamente os compromissos dessa natureza.

<sup>31</sup> No Código dos Contratos Públicos ( aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29/01, e alterado, designadamente, pela Lei n.º 3/2010, de 27/04 ) prevê-se, 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 ).

<sup>32</sup> Que se destinam a medir a capacidade da entidade para solver atempadamente os seus compromissos de CP.

<sup>33</sup> 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.

Realce-se que a situação descrita não é mais do que a **consequência direta e necessária dos resultados positivos apurados ao nível do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial** ( cfr. item 2.2.1.5. ), pois, se for efetuada uma gestão orçamental realmente equilibrada, **qualquer dos indicadores de liquidez** apresenta, necessariamente, resultados dentro dos parâmetros mínimos exigíveis.

**2.2.2.5.4.** Ainda assim, **em consequência de atrasos de pagamento**, os credores da Autarquia liquidaram, entre **2010/2012**, **significativos juros de mora ( M€ 1 )**, que foram **integralmente pagos**.

Anexos, a fls. 36

**2.2.2.5.5.** Em síntese, o **MMB**, na sequência da significativa evolução positiva ocorrida, nomeadamente, entre 2011/2014, **apresentava, no final do último ano, uma situação financeira de CP equilibrada**, ainda que **tal facto não possa ser dissociado do recurso ao EMLP para saneamento financeiro**.

Em sede de contraditório, a Autarquia refere que *“ As últimas prestações de contas têm evidenciado uma dívida de curto prazo adequada à capacidade de solvabilidade do município. O município regista prazos médios de pagamento muito favoráveis, sendo que o registado pela DGAL no segundo trimestre de 2016 foi 7 dias.”*.

Anexos, a fls. 59

### 2.2.3. PLANO DE SANEAMENTO FINANCEIRO

**2.2.3.1.** O MMB aprovou<sup>34</sup>, por deliberação da Assembleia Municipal ( AM ) de 24/03/2010, o recurso a um **PSF** para vigorar entre 2010 e 2021, no âmbito do qual **contratou um empréstimo para saneamento financeiro no montante de M€ 13,5**, que foi arrecadado em 2010.

**2.2.3.2.** No PSF, o **MMB comprometeu-se a atingir um conjunto diversificado de objetivos**, podendo constatar-se, quanto aos mais relevantes no contexto da presente auditoria, da comparação, no final de 2012/2014, **dos resultados previstos com os verificados ( reais )**, o seguinte:

Figura 14 – Controlo dos objetivos previstos no PSF

Descrição dos objetivos previstos no PSF	2012				2013				2014			
	Objetivo	Real	Desvio	Cumprimento SIM/NÃO	Objetivo	Real	Desvio	Cumprimento SIM/NÃO	Objetivo	Real	Desvio	Cumprimento SIM/NÃO
Dívida financeira	≤ 16 469 000	16 249 818	- 219 182	SIM	≤ 14 809 000	13 762 149	- 1 046 851	SIM	≤ 13 165 000	12 311 328	- 853 672	SIM
Outra dívidas a terceiros de CP	≤ 686 000	360 144	- 325 856	SIM	≤ 700 000	102 110	- 597 890	SIM	≤ 715 000	260 310	- 454 690	SIM
Disponibilidades	≥ 888 000	1 241 772	353 772	SIM	≥ 246 000	2 136 105	1 890 105	SIM	≥ 176 000	2 450 725	2 274 725	SIM
Montante EL	≤ 16 050 967	15 360 768	- 690 199	SIM	≤ 15 053 284	11 824 108	- 3 229 177	SIM	≤ 13 499 893			
Stock EMLP	≤ 16 396 591	16 195 020	- 201 571	SIM	≤ 14 743 200	13 713 103	- 1 030 097	SIM	≤ 13 105 943	12 268 109	- 837 834	SIM

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

Assim, nos exercícios analisados, foi **cumprido, numa perspetiva geral e integrada, o objetivo global constante do PSF**, atendendo, sobretudo, aos resultados alcançados ao nível da evolução da dívida financeira, “ outras dívidas a terceiros “ e disponibilidades, que superaram os montantes previstos.

<sup>34</sup> Ao abrigo do art. 40º da LFL e do art. 4º do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7/mar. Os referidos diplomas legais foram, entretanto, revogados pelo RFALFI, prevendo-se, no entanto, no respetivo art. 86º, que *“ Para os contratos de saneamento e reequilíbrio existentes à data da entrada em vigor da presente lei, (...) aplicam-se as disposições constantes da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, e do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de março (...). ”*.

**2.2.3.3. Saliente-se, por fim, que a arrecadação e utilização, após 2010, da receita do capital do EMLP do PSF teve o impacto seguinte, na evolução das “ outras dívidas a terceiros ”:**

**Figura 15 - Impacto do financiamento sobre as “ outras dívidas a terceiros ”**

Un: euro

DESCRIÇÃO	EVOLUÇÃO DE VALORES						VARIACÃO 2009/2014
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
(A) - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP	14 795 877,89	2 597 281,37	1 034 521,05	360 144,35	102 110,17	260 310,39	
(B) - Variação das referidas dívidas face ao valor existente em cada ano anterior e entre 2009/2014		- 12 198 596,52	- 1 562 760,32	- 674 376,70	- 258 034,18	158 200,22	- 14 535 567,50
(C) - Empréstimos PSF (capital arrecadado)		13 500 000,00					13 500 000,00
(D) - Variação (sem PSF) face a cada ano anterior e entre 2009/2014 ((B) + (C))		1 301 403,48	- 1 562 760,32	- 674 376,70	- 258 034,18	158 200,22	- 1 035 567,50

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Tendo como base o exercício de 2009<sup>35</sup>, as “ outras dívidas a terceiros ”<sup>36</sup> **diminuíram**, até ao final de 2014, **cerca de M€ 14,5**, ou seja, num montante superior ao do capital do EMLP do PSF ( M€ 13,5 ), sem o qual, por isso, **teriam**, ainda assim, **decrecido naquele período**, muito embora de forma menos relevante ( M€ 1 ).

Assim, do **recurso ao PSF resultou**, como seria expectável, **uma diminuição duradoura do nível das “ outras dívidas a terceiros ” em montante superior ao do capital do respetivo EMLP.**

Em sede de contraditório, o Município refere que tem “ (...) tentado cumprir com os objetivos previstos no Plano de Saneamento Financeiro (...), fruto de uma gestão criteriosa, tem sido possível não maximizar a receita fiscal - e assim permitir melhores condições aos cidadãos- sendo que esta decisão não tem interferido na concretização dos objetivos. Prova disso, é o facto do município ter conseguido alcançar o limite da dívida total antes do prazo previsto no Plano de Saneamento Financeiro ”.

Anexos, a fls. 59

## 2.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL

### 2.3.1. APURAMENTO DOS LIMITES

**2.3.1.1.** Quanto a 2012/2013, a DGAL divulgou, na sua página eletrónica, o valor dos limites de EMLP e de endividamento líquido ( EL ) previstos na LFL e nas respetivas Leis do Orçamento do Estado ( LOE )<sup>37</sup>.

Todavia, no âmbito da presente auditoria, e ainda que seguindo a metodologia adotada pela DGAL, a IGF efetuou correções<sup>38</sup> ao stock de EL relevante que teve impacto no respetivo limite de 2012, o que já não se verificou quanto a 2013, pelo que os limites adotados pela IGF<sup>39</sup>, naqueles exercícios, como parâmetro para verificação do cumprimento do respetivo quadro legal, são os que se apresentam de seguida.

<sup>35</sup> Ano anterior ao da arrecadação e utilização do EMLP referido.

<sup>36</sup> Que não incluem os montantes relativos a operações de tesouraria, à locação financeira e ao FAM.

<sup>37</sup> Respetivamente, art. 66º da Lei n.º 64-A/2011, de 30/12, e art. 98º da Lei n.º 66-B/2012, de 31/12.

<sup>38</sup> Que tiveram origem, por um lado, nas diferenças apuradas na circularização de fornecedores e empreiteiros e, por outro lado, na inclusão de uma entidade relevante ( para além do MMB ) cuja informação não foi reportada pela Autarquia na comunicação à DGAL, via SIAL.

<sup>39</sup> Os limites foram apurados, de acordo com a informação da DGAL, nos termos que descrevemos na metodologia da auditoria ( Anexos, a fls. 1 a 11 ).

Figura 16 – Limites de endividamento líquido

Un: Euro

ANO	DESCRIÇÃO	ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO			
		LIMITE LEGAL DE REFERÊNCIA (LOE_2011)	MONTANTES EM 1/JAN	CORREÇÕES DA IGF	LIMITE DO ANO
2012	DGAL	18 574 326	17 305 169		17 305 169
	IGF	18 583 753	17 305 169	- 1 780	17 303 389
2013	DGAL				7 085 464

Fonte: Documentos de prestação de contas, SIIAL e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 37, 37-A e 39

Por sua vez, relativamente aos restantes limites legais de endividamento de 2012/2013, os valores considerados foram, respetivamente, os seguintes:

- ✓ EMLP: € 9 780 672 e € 5 668 371 ( divulgados pela DGAL e adotados pela IGF );
- ✓ Empréstimos de curto prazo ( ECP ) previsto na LFL <sup>40</sup>: € 562 535 e € 566 837 ( apurados pela IGF ) <sup>41</sup>.

Anexos, a fls. 37 a 39

2.3.1.2. Finalmente, no que concerne a 2014, a DGAL divulgou que o limite da dívida total de operações orçamentais ( DTOO ) previsto no RFALEI <sup>42</sup> ( que revogou a LFL referida ) e na LOE desse ano <sup>43</sup> importava no montante de € 8 541 758,14.

Anexos, a fls. 39

### 2.3.2. ENTIDADES RELEVANTES

2.3.2.1. Quanto a 2012, considerando o conceito de endividamento líquido total previsto na LFL <sup>44</sup>, eram suscetíveis de relevar para os limites legais de endividamento, para além do Município, a CIM do Ave – Comunidade Intermunicipal do Ave ( CIM do Ave ).

Anexos, a fls. 40

Todavia, não obstante as diversas diligências efetuadas, a CIM do Ave não prestou a informação necessária ao controlo dos limites, alegando que não tinha ainda sido aprovado, pela Direção, qualquer critério de imputação do seu endividamento aos associados, facto este que, em nosso entender, atendendo ao período de tempo decorrido desde a entrada em vigor do quadro legal vigente na época <sup>45</sup>, não era suscetível de servir de justificação para a omissão praticada, ainda que seja de referir que esta fragilidade foi, ao que tudo indica, ultrapassada em 2014.

<sup>40</sup> Art. 39º, n.º 1, da LFL.

<sup>41</sup> Cfr. Anexos, a fls. 1 a 11.

<sup>42</sup> Nos art.s 52º a 54º da Lei n.º 73/2013, de 3/09.

<sup>43</sup> Art. 97º da Lei n.º 83-C/2013, de 31/12 ( LOE\_2014 ).

<sup>44</sup> Consagrado no art. 36.º, n.º 2, al.s a) e b), da LFL.

<sup>45</sup> De acordo com o art. 36º, n.º 2, al. a), da LFL, o “ (...) endividamento líquido e os empréstimos das associações de municípios (...) ” é imputável aos municípios participantes de forma “ (...) proporcional (...) ” à sua “ (...) participação no capital social. ”, quando, como é sabido, as associações não têm capital social.

De qualquer modo, na ausência dessa informação, **não foi possível imputar, em 2012, ao MMB, para efeitos dos limites legais, os montantes relevantes daquela associação.**

Realce-se, no entanto, que a Autarquia só beneficiaria com essa inclusão, pois, em 2012, a referida associação apresentava EL positivo (ou seja, mais ativos do que passivos financeiros) e não tinha qualquer *stock* em dívida de EMLP ou de ECP.

No que respeita a **2013 e 2014**, considerámos, relativamente ao perímetro relevante<sup>46</sup>, a informação constante do SIIAL, da qual decorre que o MMB não reportou, no que concerne ao primeiro ano, a informação relevante de qualquer outra entidade<sup>47</sup> e, quanto ao segundo, incluiu para além da CIM do Ave, a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e a MONDIM + SOCIAL - Centro comunitário de solidariedade social, cooperativa de interesse público de responsabilidade limitada (MONDIM + SOCIAL).

**2.3.2.2.** Em síntese, o **perímetro das entidades relevantes para os limites legais de endividamento do MMB de 2012/2014** e a respetiva **percentagem de imputação**, são os seguintes:

**Figura 17- Entidades abrangidas para os limites de endividamento**

IDENTIFICAÇÃO	LIMITES					% IMPUTÁVEL AO MUNICÍPIO		
	EMLP		ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO		DTCO			
	2012 (IGF)	2013 (SIIAL)	2012 (IGF)	2013 (SIIAL)		2012 (IGF)	2013 (SIIAL)	2014 (SIIAL)
Município de Mondim de Basto	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	100,00%	100,00%	100,00%
CIM do AVE	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	Sem critério definido		14,87%
ANMP					SIM			0,28%
MONDIM + SOCIAL					SIM			80,00%

Anexos, a fls. 40 e 41

### 2.3.3. CONTROLO DOS LIMITES LEGAIS PREVISTOS NA LFL

**2.3.3.1.** Em 2012/2013, o MMB, no que concerne ao limite de endividamento líquido previsto LFL e nas respetivas LOE, apresentou a seguinte situação:

**Figura 18 – Controlo do limite de EL**

Un: Euro

ANOS	ENTIDADES	LIMITE DE EL	EL RELEVANTE EM 31/12	CONTROLO DO LIMITE DE EL 31/12	
				COMPARAÇÃO COM O EL RELEVANTE	% DE UTILIZAÇÃO
(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (3) - (4)	(6) = (4) / (3)
2012	DGAL	17 305 169	15 323 812	1 981 357	89%
	IGF	17 303 389	15 360 768	1 942 621	89%
2013	DGAL	7 085 464	11 824 108	- 4 738 643	167%

Fonte: Documentos de prestação de contas, SIIAL auditoria da IGF

Anexos, a fls. 37 e 42 a 44

<sup>46</sup> Consagrado, a partir de 2014, no art. 54º do RFALEI.

<sup>47</sup> Cfr. infra o que se dirá sobre a omissão praticada pelo MMB ao nível do reporte de informação no que respeita às entidades relevantes, em cada momento, para os limites legais de endividamento.

Assim, o **MMB cumpriu e violou**, respetivamente, **no final de 2012/2013, o limite de EL**, com taxas de utilização de **89% e 167%**.

Todavia, a Autarquia, no âmbito do PSF, também definiu e ficou vinculada, de acordo com o quadro legal <sup>48</sup>, a uma trajetória de redução do EL, tendo sido apurado, relativamente a 2012/2013, o seguinte:

**Figura 19 – Controlo dos objetivos de EL previsto no PSF**

Un: Euro

DESCRIÇÃO	EL RELEVANTE PARA O LIMITE LEGAL		DESVIO	
	PSF	Real	Valor	%
{1}	{2}	{3}	{4}={3}-{2}	{5}={4}/{2}
2012	16 050 967,00	15 360 768,42	- 690 198,58	-4,3%
2013	15 053 284,00	11 824 107,50	- 3 229 176,50	-21,5%

Fonte: PSF e auditoria da IGF

Desta forma, o **MMB cumpriu**, no final dos anos indicados, **as metas previstas no PSF para o EL** relevante, pelo que não se justifica a realização de qualquer outra diligência sobre esta matéria.

**2.3.3.2.** Quantos aos **limites de EMLP** de 2012/2013 verificámos o seguinte:

**Figura 20 - Controlo do limite de EMLP**

Un: Euro

ANOS	ENTIDADES	LIMITE DE EMLP	STOCK DE EMLP RELEVANTE EM 31/12		% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE DE EMLP 31/12	
			Incluindo EMLP para recuperação financeira	Excluindo EMLP para consolidação financeira	Incluindo EMLP para recuperação financeira	Excluindo EMLP para consolidação financeira
{1}	{2}	{3}	{4}	{5}	{6} = {4}/{3}*100	{7} = {5}/{3}*100
2012	DGAL/IGF	9 780 672	16 195 020	2 695 020	166%	28%
2013		5 668 371	13 713 103	776 123	242%	14%

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 37 e 45 a 47

Assim, o **MMB ultrapassou**, nos exercícios referidos, **os respetivos limites de EMLP**, com taxas de utilização de 166% e 242%.

De qualquer modo, tal situação verifica-se apenas por força do *stock* da dívida de EMLP <sup>49</sup> contratados ao abrigo de um mecanismos de consolidação e/ou recuperação financeira ( no caso, um PSF ), **facto que justifica**, de harmonia com o quadro legal a que já aludimos, **a situação descrita**.

Acresce que **a Autarquia estava sujeita**, nesses exercícios, **a um PSF**, pelo que, de acordo com o quadro legal vigente, **a aferição do cumprimento do limite legal deve tomar em consideração a trajetória de redução a que se vinculou naquele documento** <sup>50</sup>.

Atendendo às alterações ocorridas ao nível da fórmula de cálculo deste limite legal, o controlo do cumprimento da respetiva trajetória de ajustamento prevista no PSF só pode ser efetuado considerando o montante total de EMLP relevante a atingir no final de cada um dos exercícios.

<sup>48</sup> Cfr. art. 40º da LFL e, em especial, art. 4º, n.º 2, al d), do DL n.º 38/2008, de 7/03, e art. 86º do RFALEI.

<sup>49</sup> Cujo capital em dívida, no final de cada um dos anos, importava em, respetivamente, € 13 500 000 e € 12 936 980,49.

<sup>50</sup> Cfr. art. 4º, n.º 2, al. d), do DL n.º 38/2008, de 7/03.

Ora, relativamente a 2012/2013, a situação foi a seguinte:

**Figura 21 – Controlo do objetivo do stock de EMLP previsto no PSF**

Un: Euro

DESCRIÇÃO	STOCK DE EMLP RELEVANTE PARA O LIMITE LEGAL		DESVIO	
	PSF	Real	Valor	%
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)	(5)=(4)/(2)
2012	16 396 591,00	16 195 020,04	- 201 570,96	-1,2%
2013	14 743 200,00	13 713 103,41	- 1 030 096,59	-7,0%

Fonte: PSF e auditoria da IGF

Desta forma, o **MMB cumpriu**, naqueles exercícios, a **meta prevista no PSF para o stock de EMLP relevante para o respetivo limite legal**, pelo que não se justifica a realização de qualquer outra diligência sobre esta matéria.

**2.3.3.3.** Por fim, o **MMB cumpriu**, em 2012, o **limite legal de ECP**, pois não celebrou qualquer contrato desse tipo, nem tinha, em conjunto com as restantes entidades relevantes, no final desse exercício, qualquer *stock* de dívida dessa natureza.

Em **2013**, a informação disponível no SIIAL respeita exclusivamente ao **MMB**, que, **no final deste ano**, não apresentava qualquer *stock* de dívida de ECP.

Anexos, a fls. 38 e 45 e 47

### 2.3.4. CONTROLO DO LIMITE DE ENDIVIDAMENTO CONSAGRADO NO RFALEI

**2.3.4.1.** Em 2014, o MMB<sup>51</sup>, em termos do **regime legal relativo ao limite da dívida total de operações orçamentais previsto no RFALEI**, apresentou a seguinte situação:

**Figura 22 – Controlo do limite da DTOO**

Un: euro

RFALEI - DÍVIDA TOTAL DE OPERAÇÕES ORÇAMENTAIS (DTOO) DE 2014											
Limite legal (art. 52º, nº 1)	SITUAÇÃO EM 1/JAN			Valor máximo admissível (VMA) no final do ano de DTOO* (art. 52º, nº 3, a))	DT EM 31/DEZ			CONTROLO NO EXERCÍCIO (%)			
	DTOO	Excesso de DTOO			DTOO	Ajustamento - Fundo de Regularização (art. 65º, n.º3)		Excesso de DTOO	Utilização		Variação do excesso
						Pagamentos	DTOO relevante		Limite legal	VMA	
(1)	(2)	(3)=(2)-(1)	(4)=(2)-[(3)*10%]	(5)	(6)	(7)=(5)+(6)	(8)=(7)-(1)	(9)=(7)/(1)	(10)=(7)/(4)	(11)=(8)-(3)/(3)	
8 541 758	13 809 974	5 268 216	13 283 152	12 405 127		12 405 127	3 863 369	145%	93%	-27%	

Fonte: SIIAL e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 48

Deste modo, verifica-se que o MMB, no final de 2014:

- ✓ **Violou o limite legal em apreço**, mas tal situação já se verificava no início do exercício ( data em que entrou em vigor o RFALEI );
- ✓ **Não ultrapassou o VMA**, ou seja, reduziu, ao longo do ano, nos termos legais, o excesso de DTOO em mais de 10% ( cfr., em especial, colunas 3, 4, 7, 10 e 11 da figura anterior ).

<sup>51</sup> De acordo com os dados reportados à DGAL e disponíveis no SIIAL.

Em síntese, o **MMB** cumpriu, em 2014, o regime previsto no RFALEI quanto ao limite de endividamento.

### 2.3.5. CONTROLO DA INFORMAÇÃO PRESTADA À DGAL

**2.3.5.1. O MMB cumpriu a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL com vista ao apuramento e acompanhamento do endividamento**, em particular, dos limites legais, **mas os dados reportados**, relativamente a 2012, **não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação**.

De facto, por um lado, apurámos, ao nível do EL, uma divergência, **para mais**, de cerca de **m€ 37**, face aos valores reportados à DGAL ( em resultado das correções efetuadas pela IGF na informação financeira do MMB - cfr. item 2.1.1. ), e, por outro lado, não era reportada a informação relevante da CIM do Ave.

Anexos, a fls. 49 a 51

A **falta de fiabilidade ao nível da informação reportada à DGAL** indicia a **existência de fragilidades no sistema de controlo interno**, não estando, aliás, consagrados, ao contrário do que seria exigível, de forma integrada e sistematizada, em nenhum documento elaborado pela Autarquia, quaisquer procedimentos específicos relativos à identificação das entidades relevantes para os limites legais de endividamento municipal e à recolha da informação necessária ao adequado reporte à DGAL.

No contraditório, o MMB refere que julga ter “ (...) *sido feita uma correta identificação das entidades relevantes para o limite da dívida total que, de resto, se encontra validada pela DGAL, através dos reportes sucessivos que têm sido feitos* ”.

Anexos, a fls. 59 e 60

Ora, sobre esta matéria importa referir, por um lado, que a DGAL, ao contrário do que é afirmado, recolhe, mas não valida a informação prestada nesta matéria pelos municípios, e, por outro lado, que a relevância das variáveis relevantes das comunidades intermunicipais para os limites de endividamento municipal decorria, como já referimos, do disposto no art. 36º, n.º 2, al. a), da LFL, situação que se mantém no RFALEI ( cfr. art. 54º, n.º 1, al. b) ), pelo que mantemos as asserções produzidas.

### 2.4. MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA

**2.4.1.** No final de 2012/2013<sup>52</sup>, o **MMB evidenciava**, de acordo com o quadro legal<sup>53</sup>, **uma situação de desequilíbrio financeiro conjuntural, mas não estrutural**, sendo de referir que tinha recorrido anteriormente a um PSF.

Anexos, a fls. 52

**2.4.2.** Por sua vez, ao nível dos **mecanismos de recuperação financeira previstos no RFALEI**<sup>54</sup>, o **MMB, no final de 2014**, atendendo aos parâmetros legalmente estabelecidos, **não se encontrava numa situação de adesão a saneamento ( facultativa ou obrigatória ) ou recuperação financeiros**.

<sup>52</sup> Este último com base na informação disponível no SIIAL.

<sup>53</sup> Cfr. ats. 40º e 41º da LFL e arts. e 3º, n.º 4, e 8º, n.º 1, ambos do DL n.º 38/2008, de 7/03.

<sup>54</sup> Cfr. art. 57º a 64º do RFALEI e Lei n.º 53/2014, de 25/08.

## 2.5. CONTROLO INTERNO, PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS E PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS

**2.5.1.** A Autarquia tem, em vigor, uma **Norma de Controlo Interno ( NCI )**<sup>55</sup> e um **Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas ( PGRVIC )**<sup>56</sup>, que foi oportunamente enviado às entidades previstas na Recomendação n.º 1/2009, de 1/07, do Conselho de Prevenção da Corrupção.

**Aqueles documentos**, não obstante alguma repetição, são coerentes, articulados e complementares, **mas encontram-se desatualizados** face, designadamente, ao atual regulamento de organização dos serviços municipais da MMB e às alterações legislativas entretanto ocorridas ( decorrentes, em especial da LCPA e do RFALEI ).

A Autarquia, no contraditório, informou que *“A Norma de Contro Interno foi já revista e encontra-se aprovada pelo Órgão Executivo e pode ser consultada (...)”* no respetivo sítio na internet<sup>57</sup>.

Anexos, a fls. 60

Acresce que o MMB **não dispõe de nenhum departamento/serviço específico ou elemento responsável pela função de controlo interno, tendo o MMB** afirmado, no contraditório, que *“(...) não tomou nenhuma medida neste sentido, contudo prevê-se que este assunto possa ser priorizado a breve prazo.”*

Anexos, a fls. 60

**2.5.2.** Do trabalho realizado<sup>58</sup> **decorreram algumas fragilidades ao nível do sistema de controlo interno e dos procedimentos contabilísticos**, que descrevemos em mapa incluído nos Anexos ( a fls. 53 ).

**2.5.3.** No que respeita ao **Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas ( PGRVIC )**, salientamos o facto de **não ter(em) sido**:

- ✓ Criada a comissão de acompanhamento prevista<sup>59</sup> com o objetivo de monitorizar o PGRVIC;
- ✓ Consagrados os termos e prazos em que deverá ocorrer a sua revisão;
- ✓ Classificados os riscos segundo uma escala de graduação;
- ✓ Implementadas todas as medidas previstas, estando aplicadas menos de um terço;
- ✓ Elaborado qualquer relatório anual, ao contrário do previsto.

Sobre as asserções acerca do PGRVIC, o MMB, no contraditório, refere que *“(...) não tomou nenhuma medida neste sentido, contudo prevê-se que este assunto possa ser priorizado a breve prazo.”*

Anexos, a fls. 59

## 3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Em face do exposto, as principais conclusões da auditoria e as recomendações que formulamos ao responsável máximo da entidade auditada são as seguintes:

<sup>55</sup> Aprovado pela Câmara Municipal de Mondim de Basto ( CMMB ) em 14/11/2001.

<sup>56</sup> Aprovado na reunião de CMMB de 11/01/2010.

<sup>57</sup> [http://municipio.mondimdebasto.pt/images/stories/regulamentos/Norma\\_Controlo\\_Interno\\_MDB\\_2016.pdf](http://municipio.mondimdebasto.pt/images/stories/regulamentos/Norma_Controlo_Interno_MDB_2016.pdf).

<sup>58</sup> Em especial através da utilização de questionários e da realização de testes de conformidade e substantivos

<sup>59</sup> A comissão era formada pela totalidade do executivo camarário e pelos chefes de divisão municipal.

3.1. CONCLUSÕES	Ponto do relatório	3.2. RECOMENDAÇÕES
<p><b>C1.</b> Os balanços do MMB de 2011/2013 refletem, com significativa fiabilidade, a sua situação financeira ao nível do passivo exigível ( correções, em 2012, de m€105 ), mas persistiam outras fragilidades em termos da adoção do POCAL, designadamente a falta de inventariação e reconhecimento contabilístico da totalidade dos bens do ativo imobilizado, de utilização sistemática das contas de compromissos de exercícios futuros e de implementação da contabilidade de custos.</p>	<p>2.1.1. e 2.1.2.</p>	<p><b>R1.</b> Regularização, ao nível da informação contabilística, das variações patrimoniais omitidas ou incorretamente refletidas, conclusão da inventariação e, conseqüente, reconhecimento contabilístico dos bens municipais, utilização, de forma sistemática e adequada, das contas relativas a compromissos de exercícios futuros, e implementação do subsistema da contabilidade de custos.</p>
<p><b>C2.</b> Prática reiterada, entre 2010/2012, de elevado empolamento na previsão das receitas orçamentais, de que decorria o risco de realização e/ou existência de elevados montantes de despesa ( 2012: M€7,6 ) sem que existissem meios monetários para efetuar o seu pagamento, o que contrariava o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL e potenciava uma gestão orçamental desequilibrada, mas, em 2013/2014, ocorreu uma evolução muito favorável nesta matéria, com, respetivamente, uma significativa redução e a eliminação desse risco.</p>	<p>2.2.1.2. e 2.2.1.3.</p>	<p><b>R2.</b> Reforço dos procedimentos adotados no sentido da elaboração de orçamentos de receita rigorosos, fundamentando, de forma adequada, todas as rubricas previstas ( estando ou não sujeitas a uma regra previsional e, em especial, nos casos em que o valor a orçamentar traduza uma evolução atípica - crescimento - face ao seu histórico de cobrança real ) e considerando apenas as que apresentem um elevado grau de probabilidade em termos de cobrança efetiva.</p>
<p><b>C3.</b> Significativa tendência, entre 2010/2014, de realização de uma gestão orçamental equilibrada, dado, nomeadamente, a evolução dos resultados do indicadores de equilíbrio substancial e da rigidez ao nível das despesas orçamentais, ainda que para tal evolução tenha contribuído, de forma decisiva, o recurso a um PSF.</p>	<p>2.2.1.4. a 2.2.1.6., 2.2.1.8. e 2.2.1.9.</p>	<p><b>R3.</b> Controlo rigoroso dos níveis de execução orçamental, consubstanciado, em especial, numa execução prudente do orçamento de despesa, com base na cobrança real das receitas e não apenas na sua previsão orçamental, de modo a garantir um efetivo equilíbrio orçamental e ponderação e adoção de medidas que possam contribuir para uma redução relevante e estrutural das despesas que apresentam uma elevada rigidez.</p>
<p><b>C4.</b> Indícios da realização e/ou existência de despesas, em 2010 e 2012, sem que tenha sido efetuado o exigível compromisso ( respetivamente m€827 e m€118 ), facto que é suscetível, em abstrato, de consubstanciar um ilícito de natureza financeira, mas relativamente ao qual, atendendo, ao carácter difuso da responsabilidade envolvida e ao objetivo e natureza da análise efetuada, e, por outro lado, à regularização nos anos seguintes, não se justifica a realização de qualquer outra diligência.</p>	<p>2.2.1.7.</p>	<p><b>R4.</b> Cumprimento sistemático das regras relativas à assunção de compromissos e à exigência de que tal procedimento seja efetuado, salvo nas exceções legalmente previstas, antes do fornecimento dos bens e serviços subjacentes às despesas realizadas.</p>

3.1. CONCLUSÕES	Ponto do relatório	3.2. RECOMENDAÇÕES
<p><b>C5.</b> A dívida global da Autarquia de operações orçamentais teve, entre 2010/2014, uma evolução favorável ( menos M€ 7 e 35% ), passando para M€ 13, mas continuava a evidenciar, no final do último ano, num valor materialmente relevante e desproporcionado atendendo ao seu quadro financeiro, bem como uma estrutura que se repercute e condiciona a gestão orçamental dos exercícios futuros, ainda que apresentasse, nomeadamente na sequência do recurso a um PSF, uma situação financeira de CP equilibrada.</p> <p><b>C6.</b> O MMB apresentava, no final de 2012/2013, de acordo com a LFL, uma situação de desequilíbrio conjuntural, mas não estrutural ( recorreu, em 2010, a um PSF ), mas, no final de 2014, atendendo ao quadro legal previsto no RFALEI, não se encontrava em situação de adesão ( facultativa ou obrigatória ) a saneamento financeiro.</p>	<p>2.2.2.1. a            2.2.2.5.3. e            2.2.3.1. a            2.2.3.3.</p>	<p><b>R5.</b> Acompanhamento e controlo rigorosos da evolução da despesa e dívida municipais, de modo a conter os seus montantes em níveis adequados ao quadro financeiro da Autarquia, nomeadamente às receitas ( designadamente, às realmente disponíveis, ou seja, após a dedução das despesas fixas e rígidas ), devendo ser efetuada, em especial, quanto aos projetos executados com recurso a capital alheio, uma análise prévia de custo/benefício, que integre, de forma sistemática, a previsão dos custos a suportar com o respetivo financiamento, exploração, manutenção e conservação, tendo em consideração a dimensão intergeracional das decisões político-financeiras.</p> <p><b>R6.</b> Implementação de medidas que contribuam para o restabelecimento do equilíbrio financeiro, o que pressupõe a otimização da cobrança das receitas municipais ( por via, nomeadamente, da atualização das taxas e preços, da fixação das taxas dos impostos municipais e do aumento da eficiência e eficácia dos processos de liquidação e cobrança ) e a racionalização da despesa com base na análise da sua necessidade e utilidade e na adoção, ainda que não prevista legalmente, do instrumento da cativação das despesas.</p>
<p><b>C7.</b> A Autarquia cumpriu, entre 2012/2014, o objetivo global visado com o recurso, em 2010, a um PSF, atendendo, sobretudo, a que a dívida financeira, as “ outras dívidas a terceiros “ e o saldo final de operações orçamentais apresentaram resultados reais mais favoráveis do que os previstos.</p>	<p>2.2.3.1. a            2.2.3.3.</p>	<p><b>R7.</b> Adoção de todas as medidas necessárias para garantir o cumprimento integral dos objetivos previstos no PSF para os anos seguintes, em especial, no que respeita à evolução da dívida municipal.</p>
<p><b>C8.</b> O MMB cumpriu, em 2012/2013, o limite legal de ECP e as metas do PSF para o stock de EL e EMLP relevantes para os respetivos limites legais, bem como, em 2014, o regime legal relativo à dívida total de operações orçamentais previsto no RFALEI ( redução, ao longo do ano, de mais de 10% do excesso inicial ).</p>	<p>2.3.1. a            2.3.5.</p>	

3.1. CONCLUSÕES	Ponto do relatório	3.2. RECOMENDAÇÕES
<p>Foi cumprida a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL, mas os dados reportados, quanto a 2012, não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação, pois não inclui todas as entidades relevantes e foi apurada uma diferença, ao nível do EL, para mais, de m€ 37.</p>	<p>2.3.1. a 2.3.5.</p>	<p><b>R8.</b> Aperfeiçoamento dos procedimentos adotados ao nível da identificação das entidades relevantes para o limite legal de endividamento e prestação de informação rigorosa à DGAL, através da criação de procedimentos periódicos de recolha e validação de informação, que incluía o conjunto de entidades suscetíveis de relevarem, em cada momento, para o referido limite(s), o que também permitirá o acompanhamento e controlo sistemáticos da posição da Autarquia nessa matéria.</p>
<p><b>C9.</b> A NCI e o PGRCIC em vigor estão desatualizados face, designadamente, ao atual regulamento de organização dos serviços municipais e às alterações legislativas entretanto ocorridas ( em especial, a LCPA e o RFALEI ), ao que acresce a inexistência de um departamento, serviço ou elemento responsável pela função de controlo interno.</p>	<p>2.5.1.</p>	<p><b>R9.</b> Revisão da NCI e do PGRCIC, de forma a efetuar a articulação com a atual estrutura orgânica dos serviços municipais e, no primeiro caso, incluir os necessários procedimentos e controlos relacionados, designadamente, com a LCPA e o RFALEI, e criação/designação de um serviço ou pessoa responsável pela função de controlo interno.</p>
<p><b>C10.</b> Quanto ao PGRCIC, salienta-se a inexistência da comissão de acompanhamento prevista e a falta de definição dos termos e prazos em que deverá ocorrer a sua revisão, de classificação dos riscos segundo uma escala de graduação e de elaboração de relatórios anuais, estando aplicadas menos de um terço das medidas previstas.</p>	<p>2.5.3.</p>	<p><b>R10.</b> Revisão do Plano de modo a prever a calendarização da aplicação das medidas, a graduação dos riscos identificados segundo uma escala e os prazos e termos para as suas revisões, bem como a implementação integral das medidas previstas e a avaliação periódica dos resultados alcançados, devendo ser criada a comissão de acompanhamento e elaborados os exigíveis relatórios.</p>

## 4. PROPOSTAS

**4.1.** Em face dos resultados obtidos propomos:

**4.1.1.** Que seja dado conhecimento do presente relatório e respetivos anexos ao Senhor Secretário de Estado das Autarquias Locais, com sugestão de encaminhamento para a Direção-Geral das Autarquias Locais, atentas as matérias objeto de acompanhamento por esta entidade.

**4.1.2.** O envio do presente relatório e respetivos anexos ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Mondim de Basto, o qual deverá dar conhecimento do mesmo aos restantes membros do Órgão Executivo, bem como remeter cópia à Assembleia Municipal, em conformidade com o disposto no art. 35º, n.º 2, alínea o), do Anexo I, à Lei n.º 75/2013, de 12/09.

**4.1.3.** Que a Câmara Municipal de Mondim de Basto informe a IGF, no prazo de 60 dias a contar da data de receção do presente relatório, do estado de operacionalização das recomendações efetuadas e remeta as atas dos órgãos municipais que evidenciem que foi dado conhecimento aos mesmos do presente relatório.

Este trabalho foi realizado pela equipa constituída pelo Inspetor Amilcar Salgado, sob a coordenação da Chefe de Equipa Sónia Barbosa, que subscreve, em nome de ambos, o presente relatório.

À consideração superior.

Chefe de Equipa

Assinado de forma  
digital por SÓNIA MARIA  
DA SILVA BARBOSA  
Dados: 2017.02.17  
16:53:44 Z