

## **MUNICÍPIO DE TORRES NOVAS**

### **CONTROLO DO ENDIVIDAMENTO E DA SITUAÇÃO FINANCEIRA**

---

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

**Relatório n.º 2018/1267**

**Independência**

**InteGridade**

**ConFiança**

**PARECER:**

Submeto o presente Relatório à consideração do Senhor Inspetor-Geral de Finanças com o meu acordo.

Subinspetora-Geral  
Assinado de forma digital por  
ANA PAULA PEREIRA COSME  
FRANCO BARATA SALGUEIRO  
Dados: 2019.01.09 16:01:22 Z

Concordo com o presente relatório, designadamente com as conclusões e recomendações (ponto 3.), bem como com as propostas (ponto 4.), destacando a diminuição da dívida global, entre 2014/2016, de 6,6 M€ e o facto de o MTN não ter pagamentos em atraso em 2016, o que reflete o contributo positivo da adesão ao PAEL e a um Plano de Saneamento Financeiro para a recuperação financeira da autarquia.

À consideração superior.

Chefe de Equipa  
com Direção de Projeto  
MARLENE LOPES  
FERNANDES  
2019.01.09 15:50:34 Z

**DESPACHO:**

Concordo.  
Remeta-se a Sua Ex.<sup>a</sup> o Secretário de Estado do Orçamento.

Inspetor-Geral,  


Digitally signed by VÍTOR  
MIGUEL RODRIGUES BRAZ  
Date: 2019.02.08 10:51:44  
Z

Relatório n.º 2018/1267

Processo n.º 2018/238/A9/198

**CONTROLO DO ENDIVIDAMENTO E SITUAÇÃO FINANCEIRA  
MUNICÍPIO DE TORRES NOVAS**

**SUMÁRIO EXECUTIVO**

1. A presente auditoria foi realizada com o objetivo de confirmar se o Município de Torres Novas (MTN) apresentou, entre 2014 e 2016, uma situação financeira equilibrada e sustentável. De acordo com as evidências obtidas, a sua análise e avaliação e o exercício do procedimento do contraditório (Vd. Anexos 1 a 11), as principais conclusões são, em síntese, as seguintes:

**1.1.** O MTN aderiu ao Programa II do PAEL e a um Plano de Saneamento Financeiro, tendo arrecadado, em 2013 e 2014, o valor total de 13,2 M€. Com o recurso a estes mecanismos, foram implementadas medidas de otimização da receita e de redução da despesa, as quais potenciaram, nos exercícios seguintes, uma evolução positiva face à situação reportada na anterior auditoria realizada pela IGF em 2013, nomeadamente quanto aos seguintes aspetos: execução da receita, vinculação orçamental, dívida municipal, período de recuperação da dívida e prazo médio de pagamento.

**1.2.** A dívida global do Município diminuiu cerca de 6,6 M€ (24,9%), entre 2014/2016, sendo de salientar que a taxa de cobertura da dívida pela receita total disponível foi, em 2016, de 138%.

**1.3.** Entre 2014 e 2016, o grau de execução orçamental da receita total disponível aumentou de 92% para 94% e, ao nível da despesa, foi cumprida a regra do equilíbrio orçamental prevista no RFALEI, em termos previsionais e de prestação de contas, sendo ainda de destacar que:

- ✓ Não foram arrecadadas receitas totais, respetivamente de 2,4 M€, 1,2 M€ e 1,8 M€, decorrendo tal situação, sobretudo, da rubrica de transferências de capital;
- ✓ As taxas de execução das receitas de capital em 2014 e 2015 foram reduzidas, o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais constantes do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais.

**1.4.** Em 2016, o Município não manteve pagamentos em atraso, nem assumiu compromissos sem que existissem fundos para o efeito e cumpriu a obrigação de prestação periódica da informação prevista na LCPA.

**1.5.** Os balanços do MTN não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação financeira e patrimonial, sendo de realçar a reduzida materialidade das correções efetuadas em 2016 ao passivo dos balanços. Subsistiam ainda outras insuficiências referentes à adoção do POCAL decorrentes, nomeadamente, da incompleta inventariação do ativo imobilizado por estarem pendentes de regularizações no domínio do urbanismo e/ou cadastral.

**1.6.** No final de 2016, de acordo com o quadro legal previsto no Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais, o MTN encontrava-se em situação de alerta precoce e estava em condições de recorrer a um empréstimo de saneamento financeiro.

**1.7.** Em matéria de controlo interno, destacou-se a inexistência de um departamento ou pessoa(s) responsável(eis) por essa função (fragilidade

Contributo fundamental do PAEL e de um PSF para a recuperação financeira

Diminuição da dívida global: 6,6 M€.

Cumprimento da regra do equilíbrio orçamental

Empolamento orçamental das receitas

Reduzidas taxas de execução das receitas de capital: 2014 (57%) e 2015 (82%)

Cumprimento da LCPA

Reduzida materialidade das correções aos balanços e fragilidades na adoção do POCAL

Município em situação de alerta precoce

que, segundo o MTN, apenas foi corrigida em 2018, tendo sido nomeado um técnico superior) e a NCI não se encontrava atualizada na perspetiva do cumprimento dos objetivos subjacentes à adesão ao PAEL.

**1.8.** O PGRCIC mantinha algumas fragilidades já relatadas na anterior auditoria, nomeadamente: não identificação da missão, das atribuições do Município e dos recursos humanos e financeiros afetos à sua aplicação, não explicitação do impacto associado às situações de risco, não elaboração de relatórios de acompanhamento e de procedimentos relacionados com o apuramento do endividamento municipal ou com a eventual adesão a programas e medidas específicos.

**NCI e PGRCIC  
desatualizados e  
incompletos**

**2.** As principais recomendações formuladas à Câmara Municipal de Torres Novas são as seguintes:

**2.1.** Assegurar a previsão rigorosa das receitas orçamentais, com base na cobrança real das receitas e não apenas na sua previsão orçamental, de modo a garantir a manutenção de uma situação de equilíbrio orçamental;

**2.2.** Adotar procedimentos que assegurem o adequado controlo e registo de faturas e outros documentos na contabilidade da Autarquia e corrigir as fragilidades identificadas na adoção do POCAL;

**2.3.** Atualizar a Norma de Controlo Interno no sentido de prever o cumprimento dos objetivos associados a eventuais programas e medidas específicos a que o Município esteja vinculado;

**2.4.** Garantir a atualização sistemática do PGRCIC e remeter o documento à IGF, atendendo à alegação, em contraditório, de que o mesmo já foi revisto.

**Principais recomendações**

## ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS .....	5
1. INTRODUÇÃO .....	6
1.1. Fundamento .....	6
1.2. Questão de auditoria e âmbito .....	6
1.3. Metodologia .....	7
1.4. Contraditório .....	7
2. RESULTADOS DA AÇÃO .....	8
2.1. Documentos de prestação de contas .....	8
2.2. Execução orçamental, LCPA, dívida e situação financeira .....	10
2.3. Mecanismos de recuperação financeira e de alerta precoce .....	19
2.4. Controlo interno, procedimentos contabilísticos e PGRCIC .....	20
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....	21
4. PROPOSTAS .....	23
LISTA DE ANEXOS .....	25

### LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Cfr	Confrontar
CP	Curto prazo
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
DT	Dívida total
EMLP	Empréstimo de médio e longo prazo
FAM	Fundo de Apoio Municipal
FD	Fundos disponíveis
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IMI	Imposto Municipal sobre Imóveis
LCPA	Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
M€	Milhões de euros
MLP	Médio e longo prazos
MTN	Município de Torres Novas
NCI	Norma de controlo interno
OE	Orçamento do Estado
OT	Operações de Tesouraria
PA	Pagamentos em atraso
PAEL	Programa de Apoio à Economia Local
PGRIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
PMP	Prazo médio de pagamento
POCAL	Plano oficial de contabilidade das autarquias locais
pp	Pontos percentuais
PSF	Plano de Saneamento Financeiro
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RFALEI	Regime financeiro das autarquias locais e entidades intermunicipais
SATAPOCAL	Subgrupo de Apoio Técnico na Aplicação do POCAL
SIIAL	Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. Fundamento

Em cumprimento do plano anual de atividades da Inspeção-Geral de Finanças – Autoridade de Auditoria (IGF), foi realizada a auditoria ao Município de Torres Novas (MTN), enquadrada no Projeto “Contribuir para uma gestão orçamental e financeira rigorosa e um nível de endividamento sustentável na Administração Local em termos individuais e consolidados”<sup>1</sup>, tendo por finalidade, no que respeita ao triénio 2014/2016, o/a:

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

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

Face à finalidade da auditoria, foram identificados, como principais fatores de risco, os seguintes:

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

A presente ação inclui ainda a realização do seguimento da anteriormente realizada, enquadrada no Projeto “Controlo do Endividamento e da Situação Financeira da Administração Local Autárquica”, reportada ao triénio 2009/2011 (Relatório n.º 1091/2013)<sup>2</sup>, procedendo-se ao *follow-up* das recomendações então formuladas, sempre que associadas a situações verificáveis no âmbito dos objetivos desta ação.

### 1.2. Questão de auditoria e âmbito

Considerando a finalidade e os principais fatores de risco identificados, a questão de auditoria a que se pretende responder é: o Município apresentou, no triénio 2014-2016, uma situação financeira equilibrada e sustentável?

O âmbito temporal da presente ação abrangeu os anos de 2014 a 2016, sem prejuízo do alargamento a períodos anteriores ou subsequentes sempre que tal se justificou, tendo o ciclo de realização decorrido

<sup>1</sup> Foi realizada na mesma Autarquia e de forma articulada com o presente trabalho, outra auditoria no âmbito do projeto “Controlo do Programa de Apoio à Economia Local” (Processo n.º 2017/240/A9/423).

<sup>2</sup> Que obteve despacho do Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, em 20/08/2013.

entre abril e novembro de 2017 e incidido, essencialmente, sobre o Departamento de Administração Económica e Social.

### 1.3. Metodologia

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

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

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

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

*Anexo 1*

### 1.4. Contraditório

Nos termos do disposto no art. 12º (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>3</sup>, foi dado conhecimento formal ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Torres Novas das principais asserções, conclusões e recomendações constantes deste documento, através do envio de um projeto de relatório em 21/09/2018.

---

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

Na sequência da análise da resposta recebida em 26/10/2018<sup>4</sup>, que integra o presente relatório como anexo, constatamos a sua concordância com a generalidade das asserções, conclusões e recomendações explicitadas no projeto de relatório.

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

Anexos 10 e 11

## 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>5</sup>, com o propósito de aferir sobre a qualidade da informação orçamental e financeira apresentada e aprovada pelo MTN, resultaram as seguintes correções aos dados dos balanços do triénio 2014/2016:

Figura 1 – Síntese das correções efetuadas aos balanços

Un: euro

COMPONENTES DO BALANÇO	CONTAS	2014		2016	
		Valor	D/C	Valor	D/C
<b>ATIVO</b>	4122 - Investimentos financeiros - Obrigações e Títulos de Participação - Fundo de Apoio Municipal	1 014 244,89	D		
<b>FUNDOS PRÓPRIOS</b>	88/59 - Resultados			59 694,24	D
<b>PASSIVO</b>	221 - Fornecedores			99 896,56	C
	268127 - Devedores e credores diversos - Credores das Administrações Públicas - Fundo de Apoio Municipal - MLP	869 352,89	C		
	268127 - Devedores e credores diversos - Credores das Administrações Públicas - Fundo de Apoio Municipal - CP	144 892,00	C		
	2739 - Acréscimos e Diferimentos - Acréscimos de Custos			40 202,32	D

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

As correções efetuadas, em 2014 e 2016, resultaram das seguintes situações:

- a) Relativamente a 2014, ao não reconhecimento contabilístico da subscrição das unidades de participação no Fundo de Apoio Municipal (FAM), no valor de 1 014 245 €, pelo que, por uma questão de comparabilidade e consistência, nomeadamente face a outros municípios que o tenham

<sup>4</sup> Com o registo de entrada EEL 2018/3999.

<sup>5</sup> Que incidiu, em especial, sobre a qualidade da informação financeira, tendo sido circularizados e reconciliados os saldos, relativamente ao final de 2016, de:

- ✓ Cinco entidades com as quais o MTN celebrou onze contratos de empréstimos de médio e longo prazos (EMLP) - ..... e Direção-Geral do Tesouro e Finanças - que representavam, no final desse exercício, 100% do capital em dívida (17 798 487 €);
- ✓ Vinte e dois credores de outro tipo (fornecedores c/c, fornecedores de imobilizado e outros), cujos créditos totalizavam 791 milhares de euros e representavam 65% da dívida originariamente de curto prazo, constante da prestação de contas desse ano (1,2 M€), tendo-se obtido 100% das respostas.

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

feito nesse ano, procedemos à correspondente correção<sup>6</sup>;

- b) Em 2016, no passivo exigível de curto prazo não estava registada contabilisticamente uma dívida de 59 694 €;
- c) Em 2016, foi adotado um procedimento contabilístico incorreto que relevou duas faturas, no valor de 40 202 €, em subcontas da conta 273 - Acréscimos de custos, quando tais situações deviam estar reconhecidas nas respetivas contas de terceiros (221 ou 261).

Estas correções foram tidas em conta na análise efetuada pela IGF, designadamente em termos da execução do Programa de Apoio à Economia Local (PAEL) e da evolução dos balanços e da dívida municipal.

Anexo 2

**2.1.1.2.** Para além disso, atendendo ao disposto no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL<sup>7</sup>), constatámos algumas insuficiências, com repercussões ao nível da qualidade e fiabilidade da informação orçamental e económico-financeira elaborada pelo MTN, em especial a não inventariação e consequente reconhecimento contabilístico da totalidade dos bens do ativo imobilizado, por estarem pendentes de regularizações no domínio do urbanismo e/ou cadastral.

Em síntese, a prestação de contas do MTN relativa ao triénio de 2014/2016, apesar do acolhimento da maioria das recomendações<sup>8</sup>, incluídas no Relatório n.º 1091/2013, continua a não refletir, com total fiabilidade, a situação financeira e patrimonial da Autarquia, sendo, no entanto, de realçar a reduzida materialidade das correções efetuadas ao passivo dos balanços, o que, em termos de *follow-up*, representa uma significativa melhoria, em relação a 2011.

Anexos 2 e 9

Em sede de contraditório, o Município referiu que “(...) o valor detetado na auditoria, relativamente à desconformidade, foi de reduzida materialidade, tendo o Município todas as Prestações de Contas certificadas”, referindo, ainda, a existência de situações pendentes de resolução com terceiros, as quais são também de valor reduzido.

Tendo em conta que as asserções produzidas não alteram a apreciação efetuada pela IGF, mantém-se a recomendação formulada.

Anexos 10 e 11

### **2.1.2. Evolução dos balanços**

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

---

<sup>6</sup> De acordo com a nota explicativa de maio de 2015, do Subgrupo de Apoio Técnico à Aplicação do POCAL (SATAPOCAL), que considerou que tal evento e, consequentemente, o reflexo do correspondente passivo, devia ser efetuado pelos municípios em 2014.

<sup>7</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei (DL) n.º 54-A/99, de 22/02, com as alterações posteriores.

<sup>8</sup> Designadamente, a utilização de forma sistemática e adequada, das contas relativas a compromissos de exercícios futuros.

Figura 2 – Evolução das componentes dos balanços

Un: euro

DESCRIÇÃO	2014	2015	2016	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO	
				Montante	%
Acréscimos e diferimentos	7 509 179,46	6 850 288,52	6 864 372,14	- 644 807,32	-9%
Restante ativo	142 889 339,80	147 047 717,38	146 520 863,30	3 631 523,50	3%
<b>ATIVO TOTAL</b>	<b>150 398 519,26</b>	<b>153 898 005,90</b>	<b>153 385 235,44</b>	<b>2 986 716,18</b>	<b>2%</b>
Dívidas a terceiros	26 516 745,82	24 283 929,37	19 931 708,74	- 6 585 037,08	-25%
Provisões	4 050 341,20	1 286 674,69	1 102 713,69	- 2 947 627,51	-73%
Acréscimos e diferimentos	31 494 500,43	34 936 060,69	34 065 356,04	2 570 855,61	8%
<b>PASSIVO TOTAL</b>	<b>62 061 587,45</b>	<b>60 506 664,75</b>	<b>55 099 778,47</b>	<b>- 6 961 808,98</b>	<b>-11%</b>
Património	74 726 674,37	74 726 674,37	74 726 674,37	0,00	0%
Restantes fund. próprios	13 610 257,44	18 664 666,78	23 558 782,50	9 948 525,16	73%
<b>FUNDOS PRÓPRIOS TOTAIS</b>	<b>88 336 931,81</b>	<b>93 391 341,15</b>	<b>98 285 456,97</b>	<b>9 948 525,16</b>	<b>11%</b>

Fonte: Balanços e auditoria da IGF

Assistiu-se, assim, entre 2014 e 2016, a uma evolução favorável com um crescimento de 2% e 11% no ativo e nos fundos próprios e um decréscimo de 11% no passivo, em resultado, em especial, dos aumentos verificados no imobilizado corpóreo de 18,9 M€ (29%) e em resultados transitados de 7,7 M€ (303%), bem como da redução das dívidas a terceiros de MLP em 7,2 M€ (32%).

A análise de alguns indicadores permite afirmar que:

- Diminuiu o grau de dependência do passivo exigível para financiamento do ativo (de 20% para 14%), tendo aumentado o correspondente peso dos fundos próprios (de 59% para 64%);
- O peso do passivo no ativo líquido decresceu 5 pp, situando-se, no final de 2016, em 36%, tendo também reduzido o peso da dívida de MLP no passivo (de 36% em 2014 para 28% em 2016), contudo, o peso da dívida de CP no passivo aumentou (de 6% em 2014 para 8% em 2016);
- O imobilizado tem sido principalmente financiado, como é desejável, por capitais permanentes<sup>9</sup>, compostos maioritariamente por fundos próprios (apenas 10,8% de capitais alheios de MLP), sendo ainda de salientar o reduzido grau de cobertura por capitais alheios de CP (3,3% em 2016).

Anexos 3 e 4 (indicadores financeiros, em especial, 7 a 13)

## 2.2. Execução orçamental, LCPA, dívida e situação financeira

### 2.2.1. Previsão e execução orçamental no triénio 2014/2016

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

<sup>9</sup> Por fundos próprios e financiamentos de MLP.

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

Un: euro

RUBRICAS	PREVISÃO / EXECUÇÃO (valores absolutos)						PREVISÃO / EXECUÇÃO (%)			VARIACÃO DA EXECUÇÃO NO TRIÊNIO	
	2014		2015		2016		2014	2015	2016	(%)	(pp)
	Previsão	Execução	Previsão	Execução	Previsão	Execução					
1 - Saldo inicial	1 412 684	1 412 684	2 945 297	2 945 297	3 125 804	3 125 804	100%	100%	100%	121%	0 pp
2 - Repos. não abat. nos pagam.	10	815	10 992	17 431	15 492	27 124	8154%	159%	175%	3226%	- 7 979 pp
3 - Receita Corrente	20 941 124	21 708 847	21 247 327	21 198 080	22 094 444	20 567 500	104%	100%	93%	-5%	- 11 pp
4 - Despesa Corrente	20 178 487	18 111 928	17 451 435	15 295 303	18 302 394	15 212 117	90%	88%	83%	-16%	- 7 pp
5 - Receita de Capital	7 422 669	4 264 760	6 524 902	5 332 163	2 924 208	2 682 170	57%	82%	92%	-37%	34 pp
6 - Despesa de Capital	8 185 316	6 329 880	13 277 082	11 071 865	9 857 554	7 902 527	77%	83%	80%	25%	3 pp
7 - Receita Total (1+2+3+5)	29 776 487	27 387 106	30 728 518	29 492 972	28 159 948	26 402 598	92%	96%	94%	-4%	2 pp
8 - Despesa Total (4+6)	28 363 803	24 441 808	30 728 518	26 367 168	28 159 948	23 114 644	86%	86%	82%	-5%	- 4 pp

Fonte: Documentos de prestação de contas

Anexo 5

O grau de execução orçamental da receita total disponível aumentou de 92% para 94%, o que, em termos de *follow-up* ao Relatório n.º 1091/2013 representa uma significativa melhoria, em relação a 2011 (taxa de execução de 45%).

A reduzida taxa de execução das receitas de capital em 2014 e 2015, respetivamente 57% e 82% contrariou o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL.

Ainda assim, face aos valores previstos, não foram arrecadadas, nos exercícios de 2014/2016, receitas totais, respetivamente, de 2,4 M€, 1,2 M€ e 1,8 M€, decorrendo tal situação, sobretudo, das seguintes rubricas:

Figura 4 – Empolamento da receita orçamental

Un: euro

Rubricas com execução inferior ao previsto	2014		2015		2016	
	Verbas não executadas	Peso no desvio total	Verbas não executadas	Peso no desvio total	Verbas não executadas	Peso no desvio total
01 - Impostos Diretos			191 500	15%	808 947	46%
02 - Impostos Indiretos	32 087	1%	56 550	5%	208 125	12%
06 - Transferências Correntes			6 709	1%	428 321	24%
07 - Venda de Bens e Serviços Correntes	58 370	3%			177 478	10%
10 - Transferências de Capital	2 879 445	121%	1 117 955	90%	218 411	12%
<b>Total das rubricas</b>	<b>2 979 903</b>	<b>125%</b>	<b>1 372 714</b>	<b>111%</b>	<b>1 841 283</b>	<b>105%</b>
<b>Desvio no orçamento total</b>	<b>2 389 381</b>		<b>1 235 546</b>		<b>1 757 350</b>	

Fonte: Documentos de prestação de contas

No ano de 2016, a rubrica “Impostos diretos” apresentou o desvio mais significativo, situação que se torna mais crítica atendendo a que, na sequência da adesão ao Programa II do PAEL, o Município encontrava-se vinculado à implementação de medidas de otimização da receita municipal, nomeadamente, à aplicação da taxa máxima do imposto municipal sobre imóveis (IMI), conforme previsto no PAF, o que não se concretizou, como evidenciado no relatório elaborado no âmbito da auditoria ao controlo da execução do PAEL<sup>10</sup>.

A Autarquia, em sede de contraditório, informou que “(...) O saldo do Equilíbrio Orçamental, previsto no

<sup>10</sup> Processo n.º 2017/240/A9/423.

RFALEI, nos últimos anos foi positivo: 2016 -> 2.126.753€; 2017->901.946€; 2018 (prev.) -> 2.330.429€.” e que “(...) Em 2019 o valor das Amortizações Médias reduz substancialmente, permitindo ainda uma maior folga para o Equilíbrio Orçamental”.

Deste modo, atenta a previsão da evolução positiva do saldo do equilíbrio orçamental, ainda que não tenham sido apresentados elementos comprovativos do grau de execução orçamental da receita, estão reunidas as condições para que o Município possa cumprir a recomendação formulada pela IGF.

Anexos 10 e 11

**2.2.1.2.** Os desvios registados na execução da receita orçamental prevista permitiam, em sede de realização das despesas, a seguinte situação:

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

Un: euro

RUBRICAS	EXERCÍCIOS			% DE COBERTURA DA DESPESA PREVISTA (1/2)*100		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
1 - Receita total efetivamente disponível	27 387 106	29 492 972	26 402 598	97%	96%	94%
2 - Despesa orçamental prevista	28 363 803	30 728 518	28 159 948			
<b>Diferença (1-2)</b>	<b>- 976 697</b>	<b>- 1 235 546</b>	<b>- 1 757 350</b>			

Fonte: Documentos previsionais e de prestação de contas

Através do referido emolamento na previsão das receitas orçamentais, o MTN criou a possibilidade de realização e/ou existência de despesas para o pagamento das quais não existiam, disponibilidades financeiras, potenciando, assim, uma gestão orçamental menos adequada.

Acresce que no triénio analisado, o risco que decorria da prática descrita aumentou, pois importava, em 2016, em 1,8 M€, que correspondia a cerca de 6,2% da receita efetivamente disponível.

Em 2014 e 2016, esta situação pode ser justificada pelas “outras dívidas a terceiros” transitadas de anos anteriores, já que, segundo a informação financeira do MTN, ascendiam, no início de cada um desses anos, a montantes superiores às diferenças negativas apuradas (respetivamente, 3,9 M€ e 2,5 M€).

Em 2015, tal justificação já não pode ser considerada pois as “outras dívidas a terceiros” transitadas do ano anterior importavam, no início do ano, em 759 milhares de euros, pelo que, através do mencionado emolamento, foi criada a possibilidade de realizar “nova despesa”, no montante de 476 milhares de euros relativamente à qual não existia uma efetiva capacidade de pagamento.

Anexo 6

De qualquer modo, é de assinalar, no âmbito do *follow-up* ao Relatório n.º 1091/2013, que diminuiu, de modo relevante, o risco ao nível da execução dos orçamentos do MTN, uma vez que, em 2011, a possibilidade de realização de despesas sem efetivos meios de pagamento, era de 36,6 M€.

**2.2.1.3.** Nos anos de 2015 e 2016, o comportamento do MTN em termos da regra do equilíbrio orçamental prevista no art. 40º da Lei n.º 73/2013, de 03/09 (RFALEI)<sup>11</sup>, foi o seguinte:

<sup>11</sup> Lei que aprovou o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais.

Figura 6 – Controlo da regra do equilíbrio orçamental

Un: euro

DESCRIÇÃO		CONTROLO DO CUMPRIMENTO DA REGRA DE EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL			
		2015		2016	
		Prestação de contas	Orçamento inicial	Orçamento final	Prestação de contas
Resultado	Montante	2 826 517,00	1 108 568,70	844 556,64	2 407 889,44
	Percentagem	115,4%	105%	104%	113%
Conclusão	Ótica anual	Cumprimento	Cumprimento	Cumprimento	Cumprimento

Fonte: Documentos previsionais e de prestação de contas

Quer em termos previsionais, quer ao nível das respetivas prestações de contas, a receita corrente bruta cobrada foi superior à despesa paga da mesma natureza acrescida das amortizações médias dos EMLP, o que evidencia o cumprimento da regra do equilíbrio orçamental prevista no RFALEI.

**2.2.1.4.** O MTN respeitou, no triénio 2014/2016, o princípio do equilíbrio orçamental numa perspetiva substancial<sup>12</sup>, quer atendendo à execução autónoma do ano, quer no que respeita à execução global, conforme resulta da figura seguinte:

Figura 7 – Equilíbrio orçamental em sentido substancial

ANO	Considerando alguns direitos não-arrecadados		Execução do ano	
	Autónoma	Global	Autónoma	Global
2014	122,11%	111,15%	122,11%	108,68%
2015	105,85%	105,70%	102,29%	102,23%
2016	109,59%	108,62%	108,97%	108,06%

Fonte: Documentos previsionais e de prestação de contas

Anexo 6

Independentemente de se considerar os direitos refletidos contabilisticamente e ainda não arrecadados no final do exercício, mas com reduzido ou sem risco de cobrança no triénio, no valor de, respetivamente 623 milhares de euros, 1 M€ e 136 milhares de euros, o MTN cumpriu, sistematicamente, o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial, em termos da execução global e autónoma do ano.

A situação descrita revela uma evolução positiva face à identificada no Relatório n.º 1091/2013, uma vez que, em 2011, o MTN apresentava uma gestão financeira materializada na realização e/ou existência de despesas substancialmente acima da sua efetiva capacidade financeira para fazer face, atempadamente, aos compromissos assumidos.

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

<sup>12</sup> Isto é, entrando também em consideração, entre outros aspetos, com a receita disponível e a despesa realizada e faturada, mas ainda não paga, bem como com os direitos refletidos contabilisticamente e ainda não arrecadados no final do exercício, mas com reduzido ou sem risco de cobrança.

Figura 8 - Vinculação orçamental<sup>13</sup>

Un: euro

DESCRIÇÃO	EXECUÇÃO			
	2014	2015	2016	
1 - Despesas de carácter regular, rígido e vinculado	12 746 236	12 512 480	11 750 626	
2 - Outras dívidas a terceiros da CP transitada do ano anterior	3 930 145	759 059	2 483 670	
3 - Compromissos já assumidos	No final do exercício anterior e ainda não faturados	2 502 644	1 673 965	0
	Para o exercício no final do anterior (contas 04 e 05 )	6 741 521	6 235 415	6 596 653
<b>4 - TOTAL (1+2+3)</b>	<b>25 920 545</b>	<b>21 180 919</b>	<b>20 830 950</b>	
5 - Disponibilidades orçamentais	27 387 106	29 492 972	26 402 598	
<b>6 - Diferença (5-4)</b>	<b>1 466 560</b>	<b>8 312 053</b>	<b>5 571 649</b>	
<b>7 - Percentagem da receita não vinculada (6/5*100)</b>	<b>5,4</b>	<b>28,2</b>	<b>21,1</b>	

Fonte: Documentos contabilísticos e de prestação de contas e auditoria IGF

Constata-se uma evolução positiva no valor global das receitas orçamentais que se encontrava comprometido, face a um conjunto de despesas certas<sup>14</sup>, que se repetem em todos os exercícios e que apresentam um elevado grau de inflexibilidade.

A percentagem de receita não vinculada passou de 5,4% em 2014 para 21,1% em 2016, o que evidencia que o MTN apresentou um acréscimo de margem de manobra ao nível da gestão financeira, designadamente para fazer face às demais despesas municipais que, à partida, não se encontravam já “vinculadas”.

No âmbito do *follow-up* às recomendações da anterior auditoria, importa registar a evolução favorável face a 2011 (percentagem da receita não vinculada, nesse ano, de 2,6%), apesar de os resultados do triénio 2014/2016 estarem influenciados pela utilização dos empréstimos contraídos ao abrigo do PAEL e do Plano de Saneamento Financeiro (PSF).

### 2.2.2. Lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso (perspetiva global) - 2016

De acordo com o reporte do Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais (SIIAL), em 2016, o MTN cumpriu<sup>15</sup> a obrigação de prestação periódica de informação prevista na Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA)<sup>16</sup> à Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), dentro do prazo legalmente definido.

Nesse ano, a evolução mensal de fundos disponíveis (FD) foi a seguinte:

<sup>13</sup> Cfr. Anexo 1 (objetivos e metodologia).

<sup>14</sup> Saliente-se que não consideramos para esta análise todo o tipo de despesa municipal com as características descritas.

<sup>15</sup> Até ao dia 10 do mês seguinte, de acordo com o disposto no respetivo DL de execução orçamental (al. c), n.º 1, art. 63º do DL n.º 18/2016, de 13/04).

<sup>16</sup> Lei n.º 8/2012, de 21/02 (com as sucessivas alterações), tendo sido estabelecidos no DL n.º 127/2012, de 21/05, os procedimentos necessários à sua aplicação e à operacionalização da prestação de informação.

**Figura 9 - Fundos disponíveis reportados no SIIAL**

Un: euro

janeiro	fevereiro	março	abril	maio	junho
5 947 489	3 712 550	4 035 774	3 735 467	8 839 195	2 911 012
julho	agosto	setembro	outubro	novembro	dezembro
4 806 601	3 926 648	1 861 973	1 480 123	1 316 945	778 193

Fonte: SIIAL

Efetivamente, de acordo com o reporte no SIIAL, o MTN não manteve pagamentos em atraso (PA), nem foram assumidos compromissos sem que existissem fundos para o efeito, situação confirmada também pelo controlo expedito e de carácter genérico que efetuámos.

Para aferir da razoabilidade e compatibilidade, numa perspetiva anual, dos montantes relevantes para os fundos disponíveis, efetuámos a comparação entre as receitas consideradas no apuramento dos FD de dezembro/2016<sup>17 e 18</sup>, o respetivo potencial máximo no final daquele exercício<sup>19</sup> e a receita total disponível face à execução orçamental<sup>20</sup>, tendo constatado o seguinte:

**Figura 10 - Comparação das receitas relevantes para os fundos disponíveis**

Un: euro

ANO	RECEITAS				
	Reporte dos FD de dezembro	Potencial máximo relevante para os FD	Receita total disponível (mapa de execução orçamental da receita)	Diferenças	
				FD Dezembro / Potencial máximo relevante	FD Dezembro / Total disponível
(1)	(2)	(3)	(4) = (1)-(2)	(5) = (1)-(3)	
<b>2016</b>	26 616 782	26 679 961	26 402 598	- 63 178	214 184

Fonte: SIIAL e auditoria da IGF

Deste modo, podemos afirmar que o valor global das receitas<sup>21</sup>, considerado no apuramento dos FD de dezembro/2016, era consistente com o potencial máximo relevante para os FD e com a receita total disponível, pelo que o MTN não empolou as receitas consideradas para efeitos de cálculo dos FD.

Da comparação, relativamente ao ano de 2016, entre o montante total dos compromissos assumidos ao nível dos FD e da execução orçamental da despesa, resultou o seguinte:

<sup>17</sup> Que corresponde à soma dos valores acumulados até novembro e os previsionais para dezembro.

<sup>18</sup> Trata-se do reporte respeitante ao derradeiro mês do ano, único em que o valor previsional considerado (ainda que, eventualmente, apenas quanto a esse mês) nunca chega a ser objeto de correção, para efeitos de apuramento de FD, face à execução efetiva das receitas.

<sup>19</sup> Que resulta da soma da receita total cobrada (mapa de execução orçamental da receita) com o saldo, no final do ano, de recebimentos em atraso e transferências ao abrigo do Quadro de Referência Estratégico Nacional com impacto no cálculo dos FD e ainda não recebidos.

<sup>20</sup> Que corresponde à soma do saldo orçamental do ano anterior com a receita arrecadada ao longo do exercício.

<sup>21</sup> Ainda que previsionais quanto ao mês de dezembro e excluindo, de modo a tornar consistentes os valores comparados, as receitas consideradas pela Autarquia de janeiro a maio do ano seguinte (art. 5º, n.º 1, do DL n.º 127/2012, de 21/06, com as alterações posteriores).

Figura 11 - Comparação dos compromissos assumidos

Un: euro

ANO	COMPROMISSOS		
	Fundos Disponíveis	Dotação orçamental da despesa	Diferença
	(1)	(2)	(3) = (2)-(1)
2016	25 753 825	25 753 825	0

Fonte: SIAL e auditoria da IGF

No final de 2016, o valor total dos compromissos considerados nas duas bases referidas era igual, o que evidencia o cumprimento da LCPA nesta matéria, pois são adotadas, para os FD e as dotações orçamentais de despesa, regras idênticas quanto à assunção de compromissos (data e montante)<sup>22</sup>.

Por fim, a relação entre as receitas (nas várias vertentes anteriormente referidas) e os compromissos totais assumidos na dotação orçamental da despesa evidencia que os valores globais das receitas (em qualquer das perspetivas), eram suficientes para cobrir os compromissos totais assumidos no exercício, conforme resulta da figura seguinte:

Figura 12 - Articulação entre receitas e compromissos assumidos

Un: euro

ANO	RECEITAS			COMPROMISSOS TOTAIS DO EXERCÍCIO (dotação da despesa)	DIFERENÇA ENTRE AS RECEITAS INDICADAS E OS COMPROMISSOS		
	Reporte dos FD de dezembro	Potencial máximo relevante	Receita total disponível (mapa de execução orçamental da receita)		Reporte dos FD (dezembro)	Potencial máximo relevante	Receita total disponível
	(1)	(2)	(3)		(5) = (1)-(4)	(6) = (2)-(4)	(7) = (3)-(4)
2016	26 616 782	26 679 961	26 402 598	25 753 825	862 957	926 135	648 773

Fonte: SIAL e auditoria da IGF

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

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

Figura 13 – Composição e evolução da dívida corrigida pela IGF

Un: euro

DESCRIÇÃO	EXERCÍCIOS			VARIÇÃO 2014/2016		
	2014	2015	2016	Montante	%	
Dívida financeira	EMLP	24 605 308	20 810 870	17 798 487	- 6 806 820	-27,7%
	ECP	0	0	0	0	0%
	Subtotal	24 605 308	20 810 870	17 798 487	- 6 806 820	-27,7%
Outras dívidas a terceiros	FAM	1 014 245	869 353	724 461	- 289 784	-28,6%
	Outras	791 926	2 501 573	1 321 311	529 384	66,8%
	Subtotal	1 806 171	3 370 926	2 045 771	299 600	13,3%
<b>Total geral</b>	<b>26 411 479</b>	<b>24 181 797</b>	<b>19 844 259</b>	<b>- 6 567 220</b>	<b>-24,9%</b>	
<b>Total parcial (exceto FAM)</b>	<b>25 397 234</b>	<b>23 312 444</b>	<b>19 119 798</b>	<b>- 6 277 436</b>	<b>-24,7%</b>	

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 7

<sup>22</sup> Cfr. Manual de Procedimentos – Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (elaborado pela Direção-Geral do Orçamento) e Manual de Apoio à Aplicação da LCPA no Subsetor da Administração Local da DGAL, segundo os quais as regras a adotar ao nível da assunção de compromissos, em termos de data e montante, devem ser idênticas ao nível dos FD e das dotações orçamentais de despesa (prevalecendo as consagradas na LCPA - cfr. o respetivo art. 13º).

A dívida global de operações orçamentais apresentou uma evolução positiva, pois diminuiu cerca de 6,6 M€ (- 24,9%), tendo passado para 19,8 M€ em resultado, em especial, do decréscimo de 6,8 M€ da dívida financeira (EMLP).

Face a 2011 (vd. Relatório n.º 1091/2013), a dívida municipal diminuiu cerca de 19 M€ (excluindo a participação no FAM).

Por sua vez, a taxa de cobertura da dívida municipal pela receita total disponível foi, em 2016, de 138% (133% caso se considere a dívida referente ao FAM), o que evidencia que bastaria a totalidade da receita disponível para solver toda a dívida municipal<sup>23</sup>, sendo de salientar, ainda, que:

- ✓ A dívida municipal *per capita* era de 540 €, passando para 560 €, se se considerar a dívida ao FAM;
- ✓ O período de recuperação da dívida municipal<sup>24</sup>, tendo em conta as receitas próprias regulares, era de 12 meses, resultado que se agrava para 23 meses caso se expurgue ao valor dessas receitas o das despesas rígidas e vinculadas (13 ou 24 meses, considerando a dívida ao FAM).

Anexo 4 (indicadores orçamentais)

Para efeitos de *follow-up*, refira-se que os referidos períodos de recuperação da dívida total diminuíram, pois em 2011 eram de, respetivamente, 22 e 40 meses, enquanto a dívida municipal *per capita* manteve-se inalterável (540 €<sup>25</sup>).

Não obstante o peso da dívida de MLP na dívida total ter diminuído 4% no triénio analisado, este continua a apresentar um valor bastante elevado (97%), situação que se repercute e é suscetível de condicionar a gestão orçamental dos exercícios futuros.

Anexo 7

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

**Figura 14 – Saldos reais de operações orçamentais**

Un: euro

DESCRIÇÃO	2014	2015	2016
1 - Saldo final de operações orçamentais	2 945 297	3 125 804	3 287 954
2 - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP (exceto OT)	759 059	2 483 670	1 318 371
<b>Diferença (1-2)</b>	<b>2 186 238</b>	<b>642 134</b>	<b>1 969 583</b>

Fonte: Documentos de prestação de contas do MTN

A Autarquia apresentou, no período em análise, sistemáticos saldos reais positivos de operações orçamentais, o que evidencia a sua capacidade para efetuar, tempestivamente, o pagamento das “outras dívidas a terceiros”.

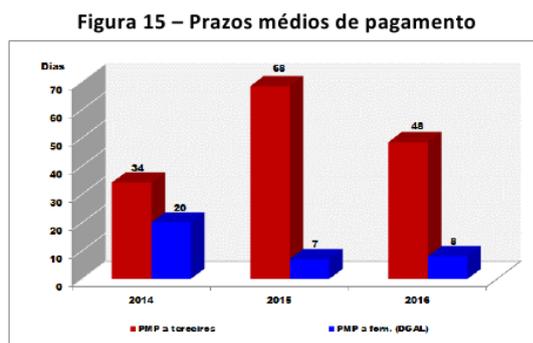
<sup>23</sup> Refira-se que, em 2011, a taxa de cobertura era de 79%.

<sup>24</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.

<sup>25</sup> Influenciada pela diminuição da população nos anos em causa.

Assim, alterou-se a situação descrita no relatório anterior da IGF, com a evolução muito favorável ocorrida, pois, em 2011, o saldo era de -17,3 M€.

**2.2.3.3.** No período analisado, os prazos médios de pagamento (PMP) a terceiros (IGF)<sup>26</sup> e a fornecedores (DGAL)<sup>27</sup> evoluíram da seguinte forma:



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

Anexo 4 (indicadores financeiros)

O PMP a terceiros aumentou enquanto o de fornecedores diminuiu (respetivamente, em 14 e -12 dias), situando-se em 48 e 8 dias<sup>28</sup>, no entanto, em ambos os casos foram alcançados resultados dentro dos parâmetros legalmente exigíveis<sup>29</sup>.

Em termos de *follow-up*, importa salientar que, face a 2011, verificou-se uma assinalável diminuição do PMP a terceiros e a fornecedores que, nesse ano, eram de, respetivamente, 327 e 281 dias.

**2.2.3.4.** Os resultados dos indicadores de liquidez<sup>30</sup>, no triénio 2014/2016, foram os seguintes:

**Figura 16 – Indicadores de liquidez**

INDICADORES	2014	2015	2016	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
Liquidez geral	108%	83%	93%	-15,10
Liquidez reduzida	105%	80%	90%	-15,11
Liquidez imediata	76%	56%	73%	-3,47

Fonte: Balanços, demonstrações de resultados, balancetes finais e auditoria da IGF

Anexo 4 (indicadores financeiros)

<sup>26</sup> A IGF efetua o apuramento do PMP a terceiros (e não apenas a fornecedores/empregadores) com base numa metodologia distinta da que decorre da RCM n.º 34/2008, publicada no DR, I Série, de 22/02.

<sup>27</sup> Calculado com base na RCM a que aludimos na nota anterior, após a alteração introduzida pelo Despacho n.º 9870/2009, de 06/04 do Ministro de Estado e das Finanças, publicado no DR, II Série, de 13/04.

<sup>28</sup> De acordo com os dados do SIIAL (Portal Autárquico) em 16/06/2016.

<sup>29</sup> No Código dos Contratos Públicos (aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29/01, com as alterações posteriores) 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 62/2013, de 10/05).

<sup>30</sup> Que se destinam a medir a capacidade da entidade para solver atempadamente os seus compromissos de CP.

Todos os rácios de liquidez registaram uma evolução negativa e, com exceção do indicador de liquidez reduzida, evidenciam resultados um pouco abaixo dos parâmetros geralmente tidos como referência de uma situação de equilíbrio financeiro de CP, em especial o indicador de liquidez imediata<sup>31</sup>.

Acresce que, no triénio analisado, os fornecedores e empreiteiros, na sequência de atrasos de pagamento, principalmente em 2014, liquidaram juros de mora à Autarquia, no montante de, pelo menos, 205,8 milhares de euros, que foram pagos na totalidade.

**2.2.3.5.** O MTN, na sequência da significativa evolução positiva ocorrida entre 2014/2016, nomeadamente quanto à evolução da dívida municipal, às taxas de execução da receita, à receita não vinculada e aos pagamentos em atraso, passou a apresentar, no final do último ano, um conjunto de indicadores de CP positivos, o que não se verificava no ano de 2011.

Para a consecução desta evolução, contribuiu o facto de o MTN ter aderido ao PAEL e a um PSF, pois, através das tranches recebidas, no valor total de 13,2 M€, arrecadado em 2013 e 2014, foi possível eliminar os pagamentos em atraso e reduzir o elevado valor pago em juros.

Acresce que a concretização das exigências a que o MTN se vinculou, decorrentes da adesão ao Programa II do PAEL, designadamente as referentes à otimização da receita própria e à redução e racionalização da despesa corrente e de capital, potenciou, nos anos seguintes, a evolução positiva dos diversos indicadores económicos.

### 2.3. Mecanismos de recuperação financeira e de alerta precoce

No final de 2016, face aos parâmetros estabelecidos no RFALEI, a situação do MTN, em termos de alerta precoce<sup>32</sup>, era a seguinte:

Figura 17 – Mecanismos de alerta precoce

INDICADORES			SITUAÇÃO FINAL DE 2016	ALERTA PRECOCE (Padrões legais de referência)
1	Dívida total (DT) de operações orçamentais no final de 2016 (Município + entidades relevantes)		1,01	[ 1 : 1,5 ] (art. 56º, n.º 1)
	Média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores a 2016			=> 1,5 (art. 56º, n.º 2)
2	Taxa de execução da receita orçamental	2015	96%	< 85% (art. 56º, n.º 3)
		2016	94%	

Fonte: Documentos de prestação de contas e SIAL, em 15/09/2017

Deste modo, de acordo com as condições legalmente previstas, a situação financeira do MTN justificava a emissão, pela DGAL, de um alerta precoce<sup>33</sup> destinado, neste caso, aos "(...) membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das autarquias locais (...)", bem como aos presidentes dos órgãos

<sup>31</sup> De facto, não existe, em qualquer dos exercícios, ajustamento entre as dívidas de CP e as correspondentes disponibilidades do ativo.

<sup>32</sup> Cfr. art. 56º do RFALEI.

<sup>33</sup> No prazo de 15 dias a contar da data limite de reporte da informação prevista no art. 78º do citado diploma (n.º 4, do art. 56º).

municipais, que, conseqüentemente, devem informar os respetivos membros na primeira sessão ou reunião seguintes (n.º 1, do art. 56º do RFALEI).

Ao nível dos mecanismos de recuperação financeira previstos no RFALEI<sup>34</sup>, atendendo aos parâmetros legalmente estabelecidos, a situação do MTN no final de 2016 era a seguinte:

**Figura 18 – Saneamento e recuperação financeira**

INDICADORES	SITUAÇÃO FINAL DE 2016	MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA (Padrões legais de referência)	
		Saneamento financeiro	Recuperação financeira municipal
1 DT - Stock de EMLP (ambos no final de 2016) (Município + entidades relevantes) Média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores a 2016	0,11	> 0,75 (art. 58º, n.º 1, b))	
2 Divida total (DT) de operações orçamentais no final de 2016 (Município + entidades relevantes) Média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores a 2016	1,01	[ 1 ; 1,5 ] (art. 58º, n.º 2) [ 1,5 ; 2,25 ] (art. 58º, n.º 1, a)) [ 2,25 ; 3 ] (art. 58º, n.º 3)	X  X [ > 3 ] (art. 61º, n.º 2)

Fonte: Documentos de prestação de contas e SIIAL, em 15/09/2017

Assim, o MTN encontrava-se em situação que permitia o recurso a empréstimos para saneamento financeiro, em conformidade com o n.º 2 do art. 58º, da citada Lei.

Anexo 8

## 2.4. Controlo interno, procedimentos contabilísticos e PGRCIC

### 2.4.1. O MTN aprovou e tem em vigor:

- Uma Norma de Controlo Interno (NCI)<sup>35</sup> e um Regulamento de Organização dos Serviços Municipais<sup>36</sup>, que contemplam um conjunto de regras definidoras das políticas, métodos e procedimentos de controlo dirigidos à área económico-financeira e estão articulados entre si;
- Um PGRCIC<sup>37</sup>, que foi enviado às entidades previstas na Recomendação n.º 1/2009<sup>38</sup> do Conselho de Prevenção da Corrupção.

### 2.4.2. Do trabalho de campo efetuado<sup>39</sup> resultaram algumas fragilidades ao nível do sistema de controlo interno e dos procedimentos contabilísticos, de que salientamos as seguintes:

- O MTN não dispõe de nenhum departamento/serviço específico ou elemento que desenvolva a função de controlo interno;

<sup>34</sup> Cfr. art. 57º a 64º do RFALEI e Lei n.º 53/2014, de 25/08.

<sup>35</sup> Aprovada pela Câmara Municipal em 19/02/2002, e objeto de 4 alterações aprovadas em: 31/01/2006, 10/09/2013, 15/09/2015 e 27/10/2015.

<sup>36</sup> Aprovado pela Câmara Municipal e Assembleia Municipal em, respetivamente, 06/11/2015 e 21/12/2015, e publicado no DR, 2ª Série, n.º 11, de 18/01/2016.

<sup>37</sup> Aprovado na reunião de Câmara Municipal de 04/07/2016.

<sup>38</sup> Publicada no DR, 2ª Série, em 22/07.

<sup>39</sup> Em especial através da utilização de questionários e da realização de testes de conformidade e substantivos.

Em sede de contraditório, o MTN referiu que “*Existe unidade criada na estrutura orgânica e atualmente provida com um técnico superior*”, pelo que a conclusão e a recomendação da IGF serão ajustadas, apesar de não terem sido remetidos documentos comprovativos.

- b) A NCI não foi atualizada na perspetiva do cumprimento dos objetivos subjacentes à adesão ao PAEL e definidos no respetivo PAF.

No contraditório, a Autarquia alegou que “*(...) tem estado a aguardar a implementação do SNC AP para introduzir uma revisão profunda à NCI (...)*”, afirmando, ainda, que tem efetuado alterações pontuais, pelo que se mantém a recomendação formulada pela IGF.

Anexos 10 e 11

**2.4.3.** Da análise ao PGRCC, aprovado em 2014 e revisto em 2015 e 2016, resultou o seguinte:

- a) Mantêm-se algumas fragilidades identificadas no Relatório n.º 2017/1456, elaborado no âmbito da auditoria à contratação pública<sup>40</sup>, nomeadamente as relacionadas com a não identificação da missão, das atribuições do Município, dos recursos humanos e financeiros afetos à sua aplicação, bem como o facto de os riscos associados se encontrarem classificados segundo uma escala, embora a mesma não considere o impacto previsível das situações identificadas;
- b) O Plano não prevê a elaboração de relatórios de acompanhamento da implementação das medidas nem procedimentos relacionados com o apuramento do endividamento municipal ou com as obrigações decorrentes da adesão ao PAEL.

Anexo 9

Relativamente ao PGRCC, no contraditório o Município informou que já foram corrigidas e melhoradas as omissões apontadas, sem, contudo, remeter quaisquer elementos comprovativos, designadamente, o envio do novo Plano, pelo que a recomendação será ajustada.

Anexos 10 e 11

### 3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Em face do exposto, as principais conclusões da auditoria, bem como as recomendações que formulamos ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Torres Novas, são as seguintes:

3.1. Conclusões	3.2. Recomendações
<p><b>C1.</b> Entre 2014/2016, a dívida global de operações orçamentais teve uma evolução favorável (menos 6,6 M€ e 24,9%), passando para 19,8 M€, evidenciando, em especial no final do último ano, um nível e uma estrutura adequados e sustentáveis atendendo ao quadro financeiro do Município, nomeadamente às receitas orçamentais.</p> <p>Vd. Ponto 2.2.3.1.</p>	

<sup>40</sup> Processo 2016/235/A5/584.

3.1. Conclusões	3.2. Recomendações
<p><b>C2.</b> O MTN, impulsionado pela adesão ao PAEL e ao PSF em 2013 e pela evolução registada ao nível das receitas próprias e das despesas, apresentou, em 2016, uma situação financeira de curto prazo mais favorável, comparativamente à verificada em anos anteriores.</p> <p>Vd. Ponto 2.2.3.5.</p>	
<p><b>C3.</b> Apesar do grau de execução orçamental da receita total disponível ter aumentado de 92% para 94%, não foram arrecadadas, no triénio analisado, receitas totais, respetivamente, de 2,4 M€, 1,2 M€ e 1,8 M€, decorrendo tal situação, sobretudo, da rubrica de transferências de capital.</p> <p>Em 2016, a rubrica “Impostos diretos” apresentou o desvio mais significativo, apesar de o Município ter aderido ao PAEL, na sequência do qual se vinculou à implementação de medidas de otimização da receita municipal, nomeadamente à aplicação da taxa máxima do IMI, o que não se verificou.</p> <p>Persistiu, em 2014 (57%) e 2015 (82%), a reduzida taxa de execução das receitas de capital, o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL.</p> <p>Vd. Ponto 2.2.1.1.</p>	<p><b>R1.</b> Assegurar a previsão rigorosa das receitas orçamentais, com base na cobrança real das receitas e não apenas na sua previsão orçamental, de modo a garantir um permanente equilíbrio orçamental.</p>
<p><b>C4.</b> Os documentos de prestação de contas do MTN relativos aos anos de 2014/2016 continuam a não refletir, com total fiabilidade, a sua situação financeira e patrimonial, sendo, no entanto, de realçar a reduzida materialidade das correções efetuadas em 2016 ao passivo dos balanços.</p> <p>Subsistiam ainda outras insuficiências referentes à adoção do POCAL decorrentes, nomeadamente, da falta de inventariação da totalidade dos bens do ativo imobilizado.</p> <p>Vd. Ponto 2.1.1.</p>	<p><b>R2.</b> Adotar procedimentos que assegurem o adequado controlo e registo de faturas e outros documentos na contabilidade da Autarquia e corrigir as fragilidades identificadas na adoção do POCAL.</p>
<p><b>C5.</b> No ano de 2016, os FD apresentaram sempre valores positivos e o MTN não manteve pagamentos em atraso, nem assumiu compromissos sem fundos disponíveis, para o que contribuiu o recurso ao PAEL e ao plano de saneamento financeiro.</p>	

3.1. Conclusões	3.2. Recomendações
Vd. Ponto 2.2.2.	
<p><b>C6.</b> Em 2016, o MTN registou uma evolução positiva face à situação existente em 2011, reportada na anterior auditoria, nomeadamente quanto aos seguintes aspetos: execução da receita, vinculação orçamental, dívida municipal, período de recuperação da dívida e prazo médio de pagamentos.</p> <p>Vd. Pontos 2.2.1.2., 2.2.1.5. e 2.2.3.1. a 2.2.3.3.</p>	
<p><b>C7.</b> Durante o período em que decorreu a auditoria, o MTN não possuía um departamento específico ou pessoa(s) responsável(eis) pela função de controlo interno, contudo, no âmbito do contraditório informou que a unidade foi criada e o lugar encontra-se provido.</p> <p>Vd. Ponto 2.4.2.</p>	<p><b>R3.</b> Assegurar o regular funcionamento da unidade orgânica responsável pela função de controlo interno e enviar à IGF os documentos comprovativos da alteração efetuada.</p>
<p><b>C8.</b> A Norma de Controlo Interno não prevê o cumprimento dos objetivos subjacentes à adesão ao PAEL.</p> <p>Vd. Ponto 2.4.2.</p>	<p><b>R4.</b> Atualizar a Norma de Controlo Interno no sentido de prever o cumprimento dos objetivos associados a eventuais programas e medidas específicos a que o Município esteja vinculado.</p>
<p><b>C9.</b> O PGRCIC apresenta diversas fragilidades, algumas das quais já tinham sido reportadas na anterior auditoria, nomeadamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Não identifica a missão e as atribuições do Município;</li> <li>✓ Não identifica os recursos humanos e financeiros afetos à sua aplicação;</li> <li>✓ Não prevê o impacto associado às situações de risco;</li> <li>✓ Não prevê a elaboração de relatórios de acompanhamento;</li> <li>✓ Não inclui procedimentos relacionados com o apuramento do endividamento municipal ou com as obrigações decorrentes da adesão ao PAEL.</li> </ul> <p>Vd. Ponto 2.4.3.</p>	<p><b>R5.</b> Garantir a atualização sistemática do PGRCIC e remeter o documento à IGF, atendendo à alegação, em contraditório, de que o mesmo já foi revisto.</p>

#### 4. PROPOSTAS

Em resultado do descrito, propomos:

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

**4.2.** O envio do presente relatório e respetivos anexos, após homologação, ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Torres Novas, com menção expressa de dar conhecimento do mesmo aos restantes membros da Câmara Municipal e de remeter cópia à Assembleia Municipal, nos termos do previsto no n.º 2, al. o), do art. 35º da Lei n.º 75/2013, de 12/09.

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

O presente trabalho foi realizado pela equipa constituída pelo Inspetor Serafim Silva e pela Chefe de Equipa Helena Fonseca, com Direção de Projeto de Marlene Fernandes.

À consideração superior.

O Inspetor

Digitally signed by SERAFIM  
RODRIGUES DA SILVA  
Date: 2019.01.09 15:33:18 Z

Chefe de Equipa

MARIA HELENA  
AMARAL FONSECA  
2019.01.09 15:42:04 Z

#### **LISTA DE ANEXOS**

<b>Anexo 1</b>	Objetivos e metodologia
<b>Anexo 2</b>	Resumo da reconciliação de fornecedores e empreiteiros
<b>Anexo 3</b>	Balanços do triénio 2014/2016 (corrigidos pela IGF)
<b>Anexo 4</b>	Indicadores orçamentais e financeiros
<b>Anexo 5</b>	Resumo da execução orçamental 2014/2016
<b>Anexo 6</b>	Controlo do equilíbrio orçamental em sentido substancial
<b>Anexo 7</b>	Evolução da dívida municipal
<b>Anexo 8</b>	Mecanismos de alerta precoce e de recuperação financeira municipal
<b>Anexo 9</b>	Fragilidades no sistema de controlo interno e no PGRIC
<b>Anexo 10</b>	Contraditório institucional
<b>Anexo 11</b>	Análise da resposta no âmbito do procedimento de contraditório institucional