

AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE AMARANTE

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

Relatório n.º 2019/277

Independência

InteGridade

ConFiança

Homologação / Despacho

[Empty dashed box for Homologation / Dispatch]

[Empty solid box]

Despacho

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

Inspetor-Geral,


assinatura digitalizada
(Vítor Braz)

Parecer

Concordo, designadamente com as conclusões e propostas (cfr. ponto 3.) e com o encaminhamento do relatório e anexos (cfr. ponto 4.).

Subinspetora-Geral

Assinado de forma digital por
ANA PAULA PEREIRA COSME
FRANCO BARATA SALGUEIRO
Dados: 2020.02.17 17:28:05 Z

Parecer

Concordo, salientando que:

Os documentos de prestação de contas de 2016/2017 não refletiam, com fiabilidade, a situação financeira da Autarquia, pois as correções efetuadas no passivo exigível foram materialmente relevantes.

O MA cumpriu, em 2017, o regime previsto no RFALEI relativo ao limite da dívida total de operações orçamentais e tem mantido, nesta matéria, margens globais significativas e estáveis desde 2014.

A dívida global importava, no final daquele exercício, num valor relevante (13,5 M€), mas adequado ao seu quadro financeiro, nomeadamente às receitas orçamentais.

Em 2017, a taxa de execução da receita orçamental foi significativa e a situação financeira de curto prazo era tendencialmente equilibrada, mas existia alguma rigidez ao nível da despesa orçamental.

Chefe de Equipa
com Direção de Projeto

Digitally signed by
ALEXANDRE VIRGILIO
TOMÁS AMADO
Date: 2020.02.17
15:05:14 Z

Relatório n.º 2019/277

Processo n.º 2018/238/A9/814

CONTROLO DO ENDIVIDAMENTO E DA SITUAÇÃO FINANCEIRA
MUNICÍPIO DE AMARANTE

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A presente auditoria foi realizada com a finalidade de verificar se o **Município de Amarante (MA)** cumpriu o regime legal de endividamento municipal, bem como se apresenta uma gestão orçamental e financeira equilibrada e sustentável, tendo-se obtido do exame efetuado e do exercício do procedimento do contraditório (Anexo 7, a fls. 53 a 102), em especial, os seguintes resultados:

1.1 Os documentos de prestação de contas de 2016/2017 não refletiam, com fiabilidade, a sua situação financeira, pois as correções efetuadas no passivo exigível foram materialmente relevantes (respetivamente, 134 862,04 e 659 873,42 euros), ao que acresce **a existência de uma situação de alcance de valor relevante (398 970,70 euros)** que não era espelhada adequadamente nos documentos de prestação de contas.

Falta de fiabilidade da informação ao nível do passivo exigível
Situação de alcance não espelhada adequadamente na prestação de contas

1.2 No final de 2017, o MA cumpriu o regime relativo ao limite da dívida total de operações orçamentais (DTOO), mantendo, neste contexto, no período 2014/2017, margens globais significativas e estáveis.

Cumprimento do regime relativo ao limite da DTOO

A Autarquia cumpriu, quanto àquele exercício, a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL nesta matéria, mas os dados reportados não refletiam, com inteira fiabilidade o valor da DTOO das entidades relevante, pois foram apuradas diferenças, no início e final daquele ano, de 120 mil euros e 1,6 M€.

Prestação de informação incorreta à DGAL

1.3 A dívida global cresceu entre 2016/2017 (mais 3,7 M€ e 38,5%), ascendendo a 13,5 M€, mostrando-se adequada ao seu quadro financeiro, nomeadamente às receitas orçamentais e apresentava uma estrutura essencialmente de **MLP (10,8 M€ e 80%),** evidenciando uma situação financeira de curto prazo tendencialmente equilibrada.

Dívida global crescente, mas adequada ao quadro financeiro (13,5 M€)

1.4 Em 2017, a taxa de execução da receita orçamental foi de 96% e manteve uma execução orçamental equilibrada, apesar de alguma rigidez da despesa orçamental.

Elevado grau de execução das receitas

1.5 Nos controlos efetuados ao cumprimento do regime financeiro dos Municípios (RFALEI, POCAL e LOE), verificou-se que, em 2017, a Autarquia não integrou a elaboração do orçamento num quadro plurianual de programação orçamental e desrespeitou, ainda que por valores materialmente irrelevantes, a regra previsional das receitas orçamentais resultantes da venda de bens imóveis.

O orçamento não foi integrado num quadro plurianual de programação

Desrespeito pela regra previsional relativa às receitas da venda de imóveis

1.6 No MA não existe um serviço ou elemento responsável pela função de controlo interno.

Inexistência da função de controlo interno

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

- a) Aperfeiçoamento dos procedimentos relativos ao atempado reconhecimento das dívidas a terceiros nas adequadas rubricas contabilísticas e regularização contabilística das variações patrimoniais que estavam incorretamente refletidas;
- b) Identificação de todas as entidades relevantes para o limite legal da DTOO e criação de procedimentos periódicos de circularização, recolha e validação de informação, de modo a garantir a sua prestação fiável à Administração Central (DGAL) e o acompanhamento e controlo sistemáticos da posição da Autarquia nessa matéria;
- c) Adoção de medidas que reduzam a significativa rigidez existente ao nível das despesas orçamentais;
- d) Compatibilização dos orçamentos com o quadro plurianual de programação orçamental e adoção de mecanismos de controlo que garantam o cumprimento, nas fases da elaboração e modificação do orçamento, de todas as regras previsionais existentes, nomeadamente, a que respeita às receitas provenientes da alienação de imóveis;
- e) Designação de um serviço ou pessoa responsável pela função de controlo interno.

Principais áreas das
propostas

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO	7
1.1. Fundamento	7
1.2. Questão e subquestões da auditoria e âmbito	7
1.3. Metodologia	7
1.4. Contraditório	8
2. RESULTADOS	8
2.1. Fiabilidade da informação relativa ao passivo exigível	8
2.2. Controlo do regime relativo ao limite da dívida total de operações orçamentais.....	11
2.3. Alerta precoce e mecanismos de recuperação financeira	14
2.4. Dívida, situação financeira e gestão orçamental.....	14
2.5. Outras obrigações contabilísticas, financeiras e de prestação de contas.....	19
2.6. Norma de controlo interno e Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas....	20
3. CONCLUSÕES E PROPOSTAS	21
4. ENCAMINHAMENTO.....	22
ANEXOS 1 (fls. 1 a 10), 2 (fls. 11 a 18), 3 (fls. 19 a 38), 4 (fls. 39 a 42) 5 (fls. 43 a 51) 6 (fls. 52) e 7 (fls. 53 a 102)	

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Al.	Alínea(s)
Art(s).	Artigo(s)
cfr.	Confrontar
CP	Curto prazo
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
DTOO	Dívida total de operações orçamentais
EMLP	Empréstimo(s) de médio e longo prazo(s)
FAM	Fundo de Apoio Municipal
FEF	Fundo de Equilíbrio Financeiro
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
LOE	Lei do Orçamento do Estado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
M€	Milhões de euros
MLP	Médio e longo prazo(s)
MA	Município de Amarante
NCI	Norma de Controlo Interno
PA	Pagamentos em atraso
PCM	Presidente da Câmara Municipal
PGRCIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
PMP	Prazo médio de pagamento
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
RFALEI	Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais
RJAELPL	Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais
ROC	Revisor Oficial de Contas
SIAL	Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais
TC	Tribunal de Contas
VMA	Valor máximo admissível

1. INTRODUÇÃO

1.1. Fundamento

1.1.1. De acordo com o seu Plano de Atividades, a Inspeção-Geral de Finanças (IGF) realizou uma auditoria no Município de Amarante (MA), enquadrada no Projeto designado “ Contribuir para uma gestão orçamental e financeira rigorosa e um nível de endividamento sustentável na Administração Local em termos individuais e consolidados ”.

1.2. Questão e subquestões da auditoria e âmbito

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

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

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

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

Para além disso, 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.

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

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

1.3. Metodologia

1.3.1. A presente auditoria baseou-se no programa de trabalho consubstanciado no guião “ Controlo do

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

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

Regime Financeiro das Autarquias Locais - Municípios “ (cujos procedimentos estão sintetizados no Anexo 1), tendo englobado a:

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

Anexo 1 (fls. 1 a 10)

Relativamente ao PGRIC, os procedimentos adotados basearam-se no guião elaborado para o efeito ³.

1.4. Contraditório

1.4.1. Nos termos do disposto no art. 12º (princípio do contraditório) do DL n.º 276/2007, de 31/07 e do n.º 2, do art. 19º e art. 20º, do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF ⁴, foi dado conhecimento formal ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Amarante das principais asserções, conclusões e propostas deste documento, através do envio de um projeto de relatório em 3/12/2019.

A pronúncia da entidade auditada, recebida em 16/12/2019 (entrada n.º 8255/2019), não põe em causa, no essencial, as asserções, conclusões e propostas que haviam sido explicitadas no projeto de relatório (Anexo 7 do presente relatório).

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

Anexo 7 (fls. 53 a 102)

2. RESULTADOS

2.1. Fiabilidade da informação relativa ao passivo exigível

2.1.1. Do trabalho realizado ⁵, com vista a validar a **qualidade da informação financeira** produzida pelo MA,

³ Anexo ao Despacho n.º 9/2010, do Senhor Inspetor-Geral de Finanças.

⁴ Aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010, de 5/04, do Ministro de Estado e das Finanças e publicado no DR, 2ª Série, de 12/04.

⁵ Para efeitos da confirmação externa de saldos, com referência a 31/12/2017, foi utilizado o resultado do procedimento promovido pelo Revisor Oficial de Contas do MA e selecionadas outras entidades, sendo abrangidas:

- ✓ As quatro entidades que concederam empréstimos de médio e longo prazos (EMLP) ao MA, tendo-se obtido a totalidade das respostas;
- ✓ Trinta e sete credores de outro tipo (fornecedores c/c, fornecedores de imobilizado e outros), cujos créditos totalizavam cerca de 780 002,09 euros e representavam 64% das “ outras dívidas a terceiros “ constantes da prestação de contas desse ano (1 220 260,91 euros), tendo-se obtido 94% das respostas.

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

resultaram **correções**, nomeadamente, **ao passivo exigível dos balanços de 2016/2017**⁶, como se evidencia:

Figura 1 – Impacto das correções efetuadas

Un: euro

COMPONENTES DO BALANÇO	CONTAS	2016		2017	
		Valor	D/C	Valor	D/C
FUNDOS PRÓPRIOS	88/59 - Resultados			158 642,75	D
PASSIVO	221 - Fornecedores c/c	134 862,04	C	659 873,42	C
	2739 - Outros Acréscimos de custos	134 862,04	D	501 230,67	D
IMPACTO DAS CORREÇÕES NA DTDO		134 862,04		659 873,42	

Fonte: Auditoria da IGF

Anexo 2 (fls. 11)

As **correções** efetuadas resultaram, em especial, das seguintes situações⁷:

- ✓ Consideração, em 2017, no passivo exigível de curto prazo (CP), de **dívidas omitidas contabilisticamente**, no montante de 158 642,75 euros;
- ✓ **Reclassificação**, em ambos os exercícios, para passivo exigível, **do valor** de, respetivamente, 134 862,04 e 501 230,67 euros, relativo **a um conjunto de faturas** (ou equivalente) incorretamente registadas **em acréscimos de custos**, pois, no final desses exercícios, já constituíam dívida municipal.

Anexo 2 (fls. 14 a 18)

Sobre este aspeto, o MA, no contraditório, referiu que “ (...) *irá proceder de acordo com a recomendação, tendo inclusive, no ano em curso, sido já dadas instruções expressas aos serviços para que não haja requisições efetuadas após a data de 15 de dezembro e, dessa forma, permitir que a faturação a apresentar, ocorra, como determinado na lei, no prazo máximo que permitirá a sua contabilização no ano a que se reportam.* ”.

Acrescentou, ainda, que “ *Efetivamente, o valor das correções efetuadas estava na sua quase totalidade (100% no ano de 2016 e 76% no ano de 2017) na rubrica referente a outros acréscimos de custos, dado que as faturas apenas eram rececionadas no Município após o encerramento do ano económico em termos orçamentais, inviabilizando assim o seu registo devido em termos orçamentais e patrimoniais no próprio ano.* ”.

Anexo 7 (fls. 54)

Não obstante a resposta da entidade auditada, importa reafirmar que à luz do normativo contabilístico em vigor e, nomeadamente, ao princípio do acréscimo, os referidos encargos, em 31 de dezembro de 2016 e 2017, já constituíam dívida municipal, não sendo de aceitar a justificação apresentada no sentido de que, por serem recebidas na Autarquia após terminar o ano económico, já não podiam ser refletidas em termos orçamentais (o cabimento e o compromisso já tinha de estar realizado) e patrimoniais (neste subsistema contabilístico aqueles documentos podiam ser relevadas até ao momento final de elaboração dos documentos de prestação de contas para serem aprovados e apreciados pelos órgãos municipais).

⁶ Atendendo a que apenas foi examinada a qualidade da informação dos documentos de prestação de contas de 2017, nomeadamente através dos referidos procedimentos de circularização e reconciliação de saldos, as correções efetuadas em 2016 respeitam somente à decorrentes daquele controlo que eram também suscetíveis de afetar a informação económico-financeira desse exercício.

⁷ As correções descritas consideradas na análise realizada pela IGF em matéria de dívida municipal.

2.1.2. Para além do exposto, importa referir que, no âmbito do procedimento de confirmação externa de saldos de entidades terceiras, detetámos, relativamente ao final de 2017, que os montantes de 11 458,64 e 14 137,58 euros, relativos a eventuais dívidas [REDACTED] não estavam relevados contabilisticamente no MA.

Sobre estas situações, os serviços da Autarquia informaram, no que se refere à primeira, que respeitava a juros de mora (doc. n.º 2300000311, de 29/09/2017), mas que não procederam ao respetivo registo contabilístico atendendo a que não existia entendimento entre as partes quanto ao valor faturado, tendo procedido à sua devolução, por considerarem que não eram devidos.

Já relativamente à segunda, os serviços municipais, não obstante os esforços desenvolvidos pela equipa de auditoria, não foram capazes de determinar a que respeita, não sendo possível concluir sobre se se tratava efetivamente de dívida municipal.

Face ao exposto, não efetuámos qualquer correção quanto a estas situações em termos da dívida municipal, mas alertamos para o risco de poderem vir a consubstanciar-se, como tal, no futuro.

2.1.3. A conta de depósitos em instituições bancárias (conta patrimonial 12.1.13.) e o saldo de operações orçamentais estão sobreavaliados, pois incluem o valor de 398 970,70 euros em falta, devido, alegadamente, a uma situação de alcance, que veio a ser imputada um ex-trabalhador do MA (situação que deu origem ao processo disciplinar n.º 1/2003 e a uma participação ao Ministério Público).

Foi, também, dado conhecimento do referido facto ao Tribunal de Contas (TC), estando a Autarquia a aguardar que aquela entidade se pronuncie para que possa proceder às respetivas regularizações contabilísticas (nomeadamente, ao nível das disponibilidades e saldos orçamentais).

Ora, existindo uma situação de alcance, a Autarquia deveria efetuar os adequados registos contabilísticos em termos financeiros ⁸ e espelhar, com clareza, esse facto nos documentos de prestação de contas, quer ao nível da contabilidade financeira, quer em termos do mapa de fluxos de caixa, o que não aconteceu ⁹.

De qualquer modo, muito embora se desconheçam os resultados das investigações em curso por parte do MP, bem como a posição definitiva do TC sobre esta matéria, optámos, ao longo deste relatório, por corrigir o impacto da referida situação nas grandezas relevantes para as análises realizadas, em especial ao nível da informação orçamental e de outros indicadores em que essa situação influenciava o respetivo resultado.

Sobre a situação do alcance, no contraditório, o MA refere que “ (...) não espelhou adequadamente na prestação de contas dado que aguardava a posição definitiva do Tribunal de Contas sobre esta matéria, tendo já sido remetido para aprovação no órgão executivo a autorização para aquela regularização contabilística. ”.

Anexo 7 (fls. 54 e 55)

2.1.4. Em síntese, a **análise realizada indicia que, em 2016/2017, os documentos de prestação de contas do MA não refletiam, com fiabilidade, a sua situação financeira nas rubricas do passivo exigível**, pois as correções efetuadas são materialmente relevantes em termos absolutos (respetivamente, 134 862,04 e

⁸ Cfr., sobre esta matéria, António Costa e Silva, “ O Tribunal de contas e as Autarquias Locais ”, AEDRL, Braga, 2015, fls. 100 a 102.

⁹ De facto, em 2017, tal situação é apenas referida no “ Relatório de Gestão ” (com a indicação de que se tratava de um desfalque) e consta do “ Resumo Diário de Tesouraria ”.

659 873,42 euros) e no respetivo peso na dívida total de CP (respetivamente, 4% e 13%), ao que acresce que existia uma situação de alcance de valor relevante (398 970,70 euros) que não era espelhada adequadamente nos documentos de prestação de contas.

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

2.2.1. Limite legal da dívida total de operações orçamentais

2.2.1.1. Para o ano de 2017, a Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) divulgou que o limite da DTOO previsto no RFALEI ¹⁰ era de 37 206 674 euros, montante que corresponde ao apurado pela IGF.

Anexo 3 (fls. 19)

2.2.2. Entidades relevantes

2.2.2.1. Em 2017, eram suscetíveis de relevar para o limite legal da DTOO, para além do MA, mais onze entidades (cinco associações ¹¹, cinco empresas ¹² e uma cooperativa).

Contudo, quanto às Associações, refira-se que:

- ✓ Relativamente à Associação Norte Cultural não se encontra definido o critério a adotar para efeitos de imputação do montante da sua dívida à DTOO do MA, nem foi possível atingir esse objetivo com base no disposto na al. b), do n.º 1, do art. 54º, do RFALEI;
- ✓ A ADEFORMA encontra-se em liquidação e não tem dívida passível de ser imputada à DTOO do MA ¹³.

Por sua vez, o endividamento das entidades de natureza empresarial participadas pelos municípios (e das cooperativas de interesse público) ¹⁴ apenas releva para efeitos dos respetivos limites legais caso não apresentem resultados equilibrados ¹⁵, de acordo com o Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais (RJAELPL) ¹⁶.

O cumprimento da indicada regra de equilíbrio pode ser aferido numa ótica anual ou plurianual ¹⁷, sendo necessário, neste último caso, a apresentação de um plano previsional à IGF, o que não se verificou relativamente às empresas participadas.

¹⁰ Cfr. arts. 52º a 54º do RFALEI (o regime relativo ao limite de endividamento de 2017 também decorre dos arts. 74º, 80º a 82º da LOE_2017).

¹¹ Duas delas, a Associação Norte Cultural e o Instituto Empresarial do Tâmega, embora os seus associados não sejam exclusivamente municípios, têm por objeto a prossecução das suas atribuições e competências (cfr. n.º 2, do art. 54º, do RFALEI).

¹² Refira-se que uma delas (Ensino Profissional do Entre e Douro e Tâmega, SA), da qual o MA detém 45% do capital, foi declarada insolvente por sentença proferida em 04/11/2014, encontrando-se em liquidação.

¹³ Associação constituída em 13/06/1986, pelos Municípios de Amarante, Baião, Cabeceiras de Basto, Celorico de Basto, Felgueiras, Marco de Canaveses e Mondim de Basto, sendo de referir que em reunião extraordinária realizada em 31/05/2017, os representantes daqueles municípios, em cumprimento das deliberações tomadas pelos seus órgãos executivos, aprovaram o Plano de Dissolução e Liquidação do Património daquela Associação, sem passivo e com um ativo de 2 115,54 euros (constantes de conta bancária domiciliada [REDACTED]), que foi distribuído, na correspondente proporção, pelos indicados associados.

¹⁴ O que não é o caso da participada pelo MA.

¹⁵ Cfr. als. c) e d), do n.º 1, do art. 54º, do RFALEI.

¹⁶ Aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31/08.

¹⁷ Esta regra, prevista no n.º 2, do art. 40º, do RJAELPL, considera-se cumprida desde que o resultado líquido antes de impostos seja, respetivamente, nulo ou positivo ou igual ou superior ao previsto no plano plurianual e, caso não se verifique essa condição, o Município não transfira para a empresa, até ao final do mês seguinte ao do encerramento das suas contas, o montante necessário à reposição do equilíbrio.

Ora, aplicando, quanto a 2017, a regra de equilíbrio anual de contas, verificámos que as empresas **RESINORTE, SA** e **Parques do EDT, SA** apresentaram resultados equilibradas, sendo, por isso, excluídas do perímetro a considerar na análise do cumprimento, naquele ano, do limite da DTOO.

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

Figura 2 – Entidades relevantes para efeitos do limite da DTOO

IDENTIFICAÇÃO	IMPUTÁVEL AO MUNICÍPIO	
	SIM/NÃO	%
MUNICÍPIO DE AMARANTE	SIM	100,00%
Associação de Municípios do Baixo Tâmega	SIM	33,33%
ADEFORMA - Associação dos Municípios para o Desenvolvimento e Formação (em liquidação)	SIM	???
Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa	SIM	9,09%
Instituto Empresarial do Tâmega	SIM	49,33%
Associação Norte Cultural	SIM	???
ADREDT - Agência de Desenvolvimento Regional do Entre Douro e Tâmega, S.A.	SIM	9,10%
Parques do EDT - Sociedade de Promoção e Gestão de Parques Empresariais do Entre Douro e Tâmega S.A.	NÃO	5,00%
Ensino Profissional do Entre o Douro e Tâmega, S.A. (em liquidação)	SIM	45,00%
Carnagri - Matadouro Regional Vale do Sousa e Baixo Tâmega, S.A.	SIM	2,10%
Resinorte - Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, S.A.	NÃO	3,06%
Dolmen - Desenvolvimento Local e Regional, C.R.L.	SIM	0,70%

Fonte: Prestação de contas do MA e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 20)

2.2.3. Controlo do cumprimento do regime relativo ao limite legal

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

Figura 3– Controlo do regime relativo ao limite da DTOO

Un: euro

DESCRIÇÃO	RFALEI - DÍVIDA TOTAL DE OPERAÇÕES ORÇAMENTAIS (DTOO) DE 2017								
	LIMITE LEGAL (art. 52º, nº 1)	SITUAÇÃO EM 01/01		VALOR MÁXIMO ADMISSÍVEL (VMA) NO FINAL DO ANO (art. 52º, nº 3, b))	SITUAÇÃO EM 31/12		CONTROLO		
		DTOO em 1/01	Margem de DTOO		DTOO	Margem de DTOO	Utilização		Variação da margem
	(1)	(2)	(3)=(1)-(2)	(4)=(2)-20%*(3)	(5)	(6)=(1)-(5)	Límite legal (7)=(5)/(1)	VMA (8)=(5)/(4)	(9)=(16)-(3)/(3)
DGAL	37 206 674	8 827 241	28 379 433	14 503 128	12 225 994	24 979 681	33%	84%	-12%
IGF	37 206 674	8 947 628	28 259 046	14 599 437	13 822 215	23 384 460	37%	95%	-17%
Diferença IGF/DGAL	0	120 387	- 120 387	96 310	1 595 221	- 1 595 221	4,3 pp	10,4 pp	-5,3 pp

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 21)

Assim, o MA, em 2017, **cumpriu o referido regime legal**, uma vez que, de acordo com os dados apurados pela DGAL e IGF, apresentou taxas de utilização inferiores ao:

- ✓ Correspondente limite legal¹⁸: respetivamente, 33% e 37%;

¹⁸ Consagrado no art. 52º, em especial, nos n.ºs 1 e 2, do RFALEI.

- ✓ O VMA desse exercício¹⁹: respetivamente, 84% e 95%, ainda que, ao longo do ano, tenha reduzido a margem disponível em, respetivamente, 12% e 17%.

O valor da DTOO relevante para o limite legal respeita em grande parte (91,5%) ao próprio Município, pois as restantes entidades contribuem apenas em 8,5%.

Anexo 3 (fls. 22 a 34)

Saliente-se, por fim, que **considerando**, no início e final do exercício de 2017, a **DTOO de todas as entidades relevantes, incluindo a dívida excecionada** (relativa ao FAM) e a **das empresas que apresentaram equilíbrio de contas**²⁰, no montante total de, respetivamente, 3,4 M€ e 2,1 M€ (que representa no final daquele exercício cerca de 15% do valor total da dívida), o MA continuaria a cumprir o limite legal e o VMA, com taxas de utilização de, respetivamente, 43% e 92% (cfr. Anexo 3 a fls. 38).

2.2.3.2. O MA tem vindo a evidenciar, desde a entrada em vigor do RFALEI (01/01/2014)²¹, uma situação de sistemático cumprimento do limite legal da DTOO, com o apuramento de margens globais significativas e estáveis, como se evidencia:

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

Un. euro

DESCRIÇÃO	MONTANTES					VARIAÇÃO			
	2014 (entrada em vigor do RFALEI)		31/12/2015	31/12/2016	31/12/2017	VALOR	%	Contributo ao limite e da DTOO	
	01/01	31/12							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(5)/(1)	(7)=(6)/(4)	(8)=(6)/((5)+(4))	
A - Limite DTOO	35 120 712	35 120 712	36 617 174	38 160 296	37 206 674	2 085 962	6%	346%	
B - DTOO	B1 - Município	9 827 336	8 259 356	7 357 424	8 558 334	11 986 577	2 159 241	22%	-246%
	B2 - Outras entidades	516 617	212 191	739	268 907	240 417	- 676 206	-74%	
	B3 - Total	10 343 953	8 471 547	7 358 163	8 827 241	12 226 994	1 481 041	14%	
C - Diferença	Excesso								
	Margem	24 376 759	26 648 965	29 259 011	29 333 055	24 979 681	602 922	-	100%

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 35)

A **evolução ocorrida entre 1/01/2014 e o final de 2017 resulta**, de forma conjugada, do **aumento do limite legal da DTOO (6%) e da dívida relevante (14%)**, tendo cada uma destas componentes contribuído em, respetivamente, 346% e -246% para a referida trajetória da posição do MA na matéria em análise.

2.2.4. Prestação da informação à DGAL

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

¹⁹ Que decorre do disposto na al. b), n.ºs 1 e 3, do art. 52º, do RFALEI, que prevê que um município que cumpra, no início do ano, o limite legal em análise, “ (...) só pode aumentar, em cada exercício, o valor correspondente a 20% da margem disponível no início de cada um dos exercícios. ”.

²⁰ A Ensino Profissional do EDT, SA, em 2016 e a Parques do EDT, SA e a Resinorte, SA, em 2016 e 2017.

²¹ A análise efetuada baseia-se, até 31/12/2015, nos dados disponíveis no Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais (SIAL) e quanto a 2016/2017 no apuramento efetuado pela IGF.

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

Un: euro

DESCRIÇÃO	DÍVIDA TOTAL		VARIÇÃO
	1/01/2017	31/12/2017	
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)
1 - DGAL	8 827 241,04	12 226 993,50	3 399 752,46
2 - IGF	8 947 628,16	13 822 214,74	4 874 586,58
Diferença IGF / DGAL (2-1)	120 387,12	1 595 221,24	1 474 834,12

Fonte: Auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 36)

As divergências resultaram, em 2016 e 2017, das correções, para mais, respetivamente de 135 e 660 mil euros, efetuadas pela IGF na informação financeira do MA ao nível da dívida municipal (cfr. ponto 2.1.1.) e dos montantes incorretamente reportados (de, respetivamente, mais e menos, 14 013 e 935 846 euros) ou omitidos relativamente às restantes entidades relevantes²², mas tais alterações não tiveram qualquer impacto sobre a conclusão a retirar da posição do Município em termos do limite legal em apreço.

No contraditório, o MA refere que *“irá proceder de acordo com a proposta, daí que irá, mais uma vez, reforçar junto destas entidades a necessidade de periodicamente prestarem a informação financeira necessária para a prestação de informação correta e rigorosa.”*

Anexo 7 (fls. 55)

2.3. Alerta precoce e mecanismos de recuperação financeira

2.3.1. No final de 2017, face aos parâmetros estabelecidos no RFALEI²³, **não se verificavam as condições legalmente previstas**²⁴ para que fosse emitido, pela DGAL, **um alerta precoce**²⁵.

Anexo 4 (fls. 39)

2.3.2. Por sua vez, **ao nível dos mecanismos de recuperação financeira previstos no RFALEI**²⁶, a Autarquia **não se encontrava, em 31/12/2017, em situação de rutura financeira, nem reunia as condições para recorrer a um processo de saneamento financeiro.**

Anexo 4 (fls. 39 a 42)

2.4. Dívida, situação financeira e gestão orçamental

2.4.1. Dívida e situação financeira

2.4.1.1. A **dívida global do MA de operações orçamentais**, incluindo as correções efetuadas pela IGF

²² O MA, em 2017, não incluiu o contributo para a DTOO da dívida das entidades “ ADEFORMA ”, “ ADREDT ”, “ Associação Norte Cultural ” e “ Ensino Profissional do Entre Douro e Tâmega, SA ”, sendo de referir a opinião com reserva expressa pelo ROC na certificação legal de contas do exercício de 2017, em que chama a atenção para o facto de que *“ A dívida do Município reportada trimestralmente à DGAL não tem incluído a contribuição de várias entidades relevantes para efeitos do cálculo do respetivo limite.”*

²³ Cfr. art. 56º do RFALEI.

²⁴ Cfr. anexo indicado, nomeadamente os indicadores 1 e 2 do Quadro.

²⁵ No prazo de 15 dias a contar da data limite de reporte da informação prevista no art. 78º do RFALEI (n.º 4, do art. 56º do mesmo diploma).

²⁶ Cfr. art.s 57º a 64º do RFALEI, e Lei n.º 53/2014, de 25/08.

(cfr. item 2.1.1.), **importava** no final de **2017**, nos seguintes montantes:

Figura 6 – Composição da dívida municipal

Un: euro

DESCRIÇÃO		2017	%
Dívida financeira	EMLP	10 762 231	79,9%
	Locação financeira	58 486	0,4%
	Subtotal	10 820 717	80,3%
Outras dívidas a terceiros	FAM	831 558	6,2%
	Outras	1 825 733	13,5%
	Subtotal	2 657 291	19,7%
Total geral		13 478 008	100,0%
Total parcial (exceto FAM)		12 646 450	

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 5 (fls. 44)

Esta grandeza **evoluiu negativamente em 2017 face ao ano anterior**, pois passou de **9,7 M€** para **13,5 M€** (mais 3,7 M€ e 38,5%), em resultado do efeito conjugado do **aumento da dívida financeira com EMLP (2,4 M€)** e das “ **outras dívidas a terceiros** ” (**1,6 M€**).

Por outro lado, da comparação, no mesmo ano, entre os compromissos assumidos no exercício e a soma das despesas pagas com o montante das outras dívidas a terceiros de (CP), resulta o seguinte:

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

Un: euro

DESCRIÇÃO	2016	2017
1 - Compromissos totais assumidos para o exercício	34 605 819	37 231 885
2 - Despesas totais pagas	30 782 618	34 901 363
3 - Outras dívidas a terceiros (ODT) de CP (exceto operações de tesouraria)	229 627	1 825 733
Diferença [1-(2+3)]	3 593 574	504 789

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Assim, até ao final de **2017**, **foram assumidos compromissos** de cerca de **505 mil euros que ainda não se encontravam faturados**, situação de que resulta um **risco para a evolução das despesa e dívida municipais**.

2.4.1.2. De qualquer modo, a **dívida do MA apresentava**, no final de 2017, **um valor tendencialmente adequado ao seu quadro financeiro**, nomeadamente às receitas orçamentais, pois:

- ✓ A **receita total disponível do exercício** (sem considerar a relativa a passivos financeiros) **é suficiente para cobrir toda a dívida municipal** (241%), apesar de apresentar um relevante nível de comprometimento face a uma significativa rigidez da despesa orçamental (cfr. item 2.4.2.1.),
- ✓ O **período de recuperação da dívida municipal** ²⁷, tendo em conta as receitas próprias regulares, **é de 6,6 meses**, resultado que, no entanto, se agrava caso se expurgue ao valor dessas receitas o das despesas rígidias e vinculadas, passando para 12,4 meses;

²⁷ Resulta da estimativa do número de meses em que a Autarquia é capaz de pagar as suas dívidas com base num conjunto de receitas próprias regulares, abatidas ou não de algumas despesas rígidias e vinculadas (pessoal, juros de EMLP), admitindo alguma estabilidade nas grandezas consideradas.

- ✓ A dívida municipal “ *per capita* ” ascendia a 240 euros.

Anexo 5 (fls. 45)

Refira-se, ainda, que a **dívida de médio longo prazos (MLP)**, que respeita essencialmente a dívida de natureza financeira, **importava**, naquele ano, **em 10,8 M€, representando** cerca de **80% da dívida total**.

De qualquer modo, o serviço da dívida dos EMLP em vigor foi cumprido ao longo do exercício, tendo importado no montante de 1,3 M€ (4% da despesa paga), não existindo, no final do ano, quaisquer EMLP em período de carência, pelo que, a manter-se a atual situação, não é previsível que esta despesa cresça nos próximos exercícios.

2.4.1.3. Para além disso, a **MA** apresentou uma **situação financeira de CP tendencialmente equilibrada**, com:

- ✓ **Um reduzido saldo real negativo de operações orçamentais, a saber:**

Figura 8 – Indicador do saldo real de operações orçamentais

Un: euro	
DESCRIÇÃO	2017
1 - Saldo final de operações orçamentais (corrigido do alcance)	1 670 496
2 - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP (exceto OT)	1 825 733
Diferença A (1-2)	- 155 238

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 5 (fls. 45)

- ✓ **Prazos médios de pagamentos (PMP) a terceiros e a fornecedores inferiores aos parâmetros legalmente previstos**²⁸:

Figura 9 – Prazo médio de pagamento

INDICADORES		2017
IGF	Prazo médio de pagamento a terceiros	28
	Prazo médio de pagamento a terceiros (incluindo aquisições em locação financeira)	17
	Prazo médio de pagamento de imobilizado	18
DGAL	Prazo médio de pagamento a fornecedores (RCM nº 34/2008)	22

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 5 (fls. 46)

- ✓ **Incumprimento da regra do equilíbrio financeiro mínimo**²⁹, em especial ao nível do indicador de liquidez imediata, pois apresenta um significativo desajustamento entre as dívidas de CP e a correspondente liquidez do ativo:

²⁸ Designadamente no Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei (DL) n.º 18/2008, de 29/01, e alterado, em especial, pela Lei n.º 3/2010, de 27/04, no qual se prevê, nos seus arts. 299º e 299º-A, um prazo geral de pagamento de 30 dias, que pode ser dilatado para 60 dias por acordo entre as partes, com base em motivos atendíveis e justificados face às circunstâncias concretas (cfr., também, sobre esta matéria, o DL n.º 62/2013, de 10/05).

²⁹ Segundo a qual o ativo circulante de CP deverá ser - pelo menos - de montante idêntico ao das dívidas de CP e que se justifica, de um modo especial, no que respeita às autarquias locais, atendendo ao princípio do equilíbrio orçamental que se encontra legalmente consagrado.

Figura 10 – Indicadores de liquidez (corrigidos do alcance)

INDICADORES	2017
Liquidez geral	83%
Liquidez reduzida	82%
Liquidez imediata	62%

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 5 (fls. 46)

2.4.2. Gestão orçamental

2.4.2.1. A referida situação financeira positiva a que aludimos, em especial de CP, está relacionada, designadamente, com o facto de, **no exercício de 2017**:

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

Figura 11 – Taxas de execução da receita e despesa municipal

Un: euro

RUBRICAS	PREVISÃO	EXECUÇÃO	GRAU DE EXECUÇÃO
1 - Saldo inicial (corrigido do alcance)	3 705 747	3 705 747	100%
2 - Repos. não abatidas nos pagamentos	500	2 747	549%
3 - Receita corrente	26 098 558	24 564 136	94%
4 - Receita capital	7 866 703	7 792 101	99%
5 - Receita total disponível (1+2+3+4)	37 671 508	36 064 731	96%
6 - Despesa Total	38 070 479	34 901 363	92%

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

O grau de execução da receita foi de 96%, **não se verificando**, assim, atendendo ao valor global desta grandeza, **uma sobreavaliação significativa ao nível da sua previsão orçamental (1,6 M€), o que evidencia uma tendência para o cumprimento do objetivo visado pelas regras previsionais consagradas, nomeadamente, no POCAL.**

- ✓ O indicador do equilíbrio orçamental em sentido substancial (atendendo à execução autónoma ou global do ano) ³⁰ evidenciar um resultado que **reflete um ajustamento entre o nível de realização e/ou existência da despesa e o da real cobrança da receita:**

Figura 12 – Controlo do equilíbrio orçamental em sentido substancial (corrigido do alcance)

ANO	EXECUÇÃO DO ANO	
	Autónoma	Global
2017	98,19%	98,20%

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 5 (fls. 47)

³⁰ Isto é, entrando também em consideração, entre outros aspetos, com a receita disponível, os direitos de elevada certeza de cobrança e liquidez que visam financiar dívida reconhecida na contabilidade ou já paga (refira-se que, o MA, no biénio, não apresenta refletidos no balanço quaisquer direitos com estas características) e com a despesa realizada e faturada, mas ainda não paga (cfr. Anexo 1 – Metodologia, item 1.2.2., fls. 2 e 3).

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

Figura 13 - Controlo da regra de equilíbrio orçamental

Un: euro

DESCRIÇÃO		CONTROLO DO CUMPRIMENTO DA REGRA DE EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL		
		Orçamento inicial	Orçamento final	Prestação de contas
Resultado	Montante	2 716 814,25	1 372 663,06	1 811 746,27
	Percentagem	112%	106%	108%
	Diferença entre o resultado apurado ao nível da Prestação de Contas do ano anterior			
Conclusão (ótica anual)		Cumprimento	Cumprimento	Cumprimento

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 5 (fls. 48 a 50)

Todavia, continua a existir uma significativa rigidez ao nível da despesa orçamental, como se evidencia:

Figura 14 – Vinculação orçamental

Un: euro

DESCRIÇÃO		EXECUÇÃO
1 - Despesas de caráter regular, rígido e vinculado		12 750 385
2 - Outras dívidas a terceiros de CP transitada do ano anterior		1 825 733
3 - Compromissos já assumidos	No final do exercício anterior e ainda não faturados	3 593 574
	Para o exercício no final do anterior (contas 04 e 05)	4 235 006
4 - TOTAL (1+2+3)		22 404 699
5 - Disponibilidades orçamentais (corrigidas do alcance)		36 061 985
6 - Diferença (5-4)		13 657 286
7 - Percentagem da receita não vinculada (6/5*100)		37,9

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

A **receita orçamental** encontra-se bastante comprometida (62%), logo no início do exercício, face apenas a um conjunto de despesas certas ³¹ que, em regra, se repetem todos os anos e apresentam um acentuado grau de inflexibilidade, ainda que também se mantenha alguma 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 ”.

Sobre a proposta da IGF, no sentido da adoção de medidas que reduzam a significativa rigidez existente ao nível das despesas orçamentais, o MA, no contraditório, refere que “ *Irão ser adotadas medidas nesse sentido, como proposto.* ”.

Anexo 7 (fls. 56)

2.4.2.2. Saliente-se, por fim, que, o MA não respeitou, em 2017, a regra previsional relativa às receitas orçamentais resultantes da venda de bens imóveis, prevista no art. 64º, da LOE_2016 ³², uma vez que a previsão das referidas receitas excede, no orçamento inicial e final daquele exercício, o limite

³¹ Saliente-se que, nesta análise, não foi considerada toda a despesa municipal com as características descritas, pelo que, se fosse tida em conta, a situação seria - nesta ótica - mais negativa, ou seja, os resultados apurados no quadro não espelham totalmente a real situação do MA nesta matéria.

³² Lei n.º 7-A/2016, de 30/03.

legalmente admissível, ainda que, em ambos os casos, por um valor pouco significativo (2 225 euros).

Anexo 5 (fls. 51)

O incumprimento da referida regra seria suscetível, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira (sancionatória), atendendo ao disposto nas al. b), do n.º 1, do art. 65º, da LOPTC, mas tendo em conta que o desvio apurado no início e no final do exercício é materialmente pouco relevante, não se justifica a realização de outras diligências sobre esta matéria.

No contraditório, o MA refere que “ *A regra previsional consagrada relativamente às receitas orçamentais resultantes da venda de bens imóveis efetivamente foi efetivamente ultrapassada por um valor materialmente irrelevante – 2.225 euros. De facto, o montante a considerar no orçamento inicial foi de 20.500 euros ao invés de 18.275 euros, lapso pelo qual nos penitenciamos.* ”.

Anexo 7 (fls. 56 e 57)

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

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

- ✓ Não utilizou qualquer dos instrumentos expressamente vedados aos municípios ³³, de harmonia com o disposto nos n.ºs 7 e 8, do art. 49º, do RFALEI;
- ✓ Não tinha *stock* da dívida de empréstimos de curto prazo no final do exercício (n.º 1, do art. 50º, do RFALEI), no qual nem sequer celebrou qualquer contrato dessa natureza;
- ✓ Realizou o capital do Fundo de Apoio Municipal, conforme previsto no art. 19º, da Lei n.º 53/2014, de 25/08;
- ✓ Não tinha, em 31/12/2016, de acordo com os dados reportados no SIAL, *stock* de pagamentos em atraso (PA), pelo que não estava sujeito à obrigação de redução prevista no n.º 1, do art. 74º, da LOE_2017;
- ✓ O sistema de contabilidade de custos encontra-se implementado desde 2011;
- ✓ Efetuava um tratamento contabilístico dos compromissos de exercícios futuros;
- ✓ Publicitou, no sítio oficial da *internet*, os valores das taxas de IMI, da derrama da percentagem da participação variável no IRS, os tarifários em vigor da água, saneamento e resíduos, cumprindo, assim, o disposto no art. 79º, do RFALEI.

Todavia, a Autarquia, **não**:

- ✓ Enquadrou a elaboração do orçamento de 2017 num quadro plurianual de programação orçamental (cfr. n.ºs 2 e 3, do art. 41º e art. 44º, ambos do RFALEI);

O MA referiu, no contraditório, que “ (...) *seguiu a orientação emitida pela CIR_82/2016/AG, de 14.10.2016 da Associação Nacional de Municípios Portugueses sobre este assunto, e daí que*

³³ Designadamente, o aceite e o saque de letras de câmbio, a concessão de avales cambiários, a subscrição de livranças e a concessão de garantias pessoais e reais, a concessão de empréstimos a entidades públicas ou privadas, a celebração de contratos com entidades financeiras ou diretamente com os credores com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo, com uma duração que ultrapassasse o exercício orçamental, nem a cedência de créditos não vencidos.

concordando com os fundamentos nela invocados, não procedeu à elaboração do quadro plurianual de programação orçamental (cópia em anexo I). ”

Anexo 7 (fls. 56)

No entanto, no documento a que o MA alude, também consta que no caso de ser aprovado “ (...) *algum documento que entenda adequado ao já referido art.º 44º da LFL, será prudente evitar previsões excessivamente rígidas, tendo em conta o exposto no nº 3 daquele mesmo artigo* ”.

Sobre esta matéria, cumpre-nos ainda informar que a DGAL publicou no seu site, em 12/10/2015, um documento no sentido de que a obrigação de elaborar o quadro plurianual de programação orçamental já devia ter sido cumprida quando da elaboração do orçamento municipal para 2016, o mesmo decorrendo, ainda que sobre o de 2017, da Nota informativa n.º 1/2016 da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte, que dá, inclusivamente, orientações para a forma como deve ser elaborado o referido quadro.

- ✓ Tinha inventariado a totalidade dos bens do ativo imobilizado do município adquiridos antes da entrada em vigor do POCAL³⁴ (a título gratuito ou oneroso);
- ✓ Informou, nos documentos de prestação de contas, da sua situação em termos de cumprimento da regra de equilíbrio orçamental prevista no artigo 40º do RFALEI.

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

2.6.1. O MA tem em vigor uma **Norma de Controlo Interno** (NCI)³⁵ que **contempla**, na seção VIII, disposições **relativas ao endividamento** e um **PGRIC**³⁶ que, de acordo com o previsto na Recomendação n.º 1/2009³⁷ do Conselho de Prevenção da Corrupção, foi remetido à IGF e tem vindo a ser revisto, de modo a identificar áreas de risco, prevendo um conjunto de orientações para identificação, graduação, avaliação e grau de ocorrência dos riscos da organização e da gravidade do impacto da ocorrência das situações de risco.

O Plano inicialmente aprovado é reavaliado de forma regular tendo sido objeto de alterações em alguns anos (2011, 2013 e 2018³⁸), sendo de referir que das 79 medidas previstas na versão em vigor de 2017 estavam executadas 50 (ou seja, 63%).

2.6.2. O MA **não dispõe** de nenhum departamento/serviço específico ou elemento **responsável pela função de controlo interno**.

No contraditório, a Autarquia refere que o “ (...) *despacho exarado pelo senhor Presidente da Câmara*

³⁴ Aliás, nos próprios documentos de prestação de contas da Autarquia de 2017, afirma-se que o processo de inventariação dos bens do domínio público que resultaram de empreitadas e aquisições de terrenos antes de 2003 não se encontra concluído (cfr. notas 8.2.7., 8.2.8. e 8.2.14. ao anexo ao balanço e à demonstração de resultados).

³⁵ Aprovada pela Câmara Municipal, sob proposta do Senhor Presidente, na sua sessão ordinária de 20/11/2018, entrando em vigor no dia 01/01/2019 (Edital n.º 1228/2018, de 27/11/2018, publicado no DR, 2ª Série, n.º 240, de 13/12/2018), decorrendo esta alteração uma recomendação feita pela IGF no Relatório 2017/944 e da necessidade de a adaptar à entrada em vigor do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas.

³⁶ A primeira versão do PGRIC, aprovada por despacho do PCM de 30/12/2009, foi remetido a esta Inspeção-Geral, ao Tribunal de Contas, ao Conselho de Prevenção da Corrupção, à Presidência do Conselho de Ministros e à Assembleia Municipal.

³⁷ Publicada no DR, 2ª Série, em 22/07/2009.

³⁸ Tendo sido enviado para a IGF, o TC, o Conselho de Prevenção da Corrupção, a Presidência do Conselho de Ministros e o Presidente da Assembleia Municipal.

Municipal em 28.05.2019, determinou que a responsabilidade pela monitorização do PGRIC está cometida à Divisão de Serviços Jurídicos e Fiscalização, a quem, na mesma data, foi o processo remetido. ”

Anexo 7 (fls. 57 e 58)

Todavia, quando se refere a inexistência de departamento/serviço específico ou elemento responsável pela função de controlo interno, essa afirmação é de carácter amplo e transversal a toda a orgânica do MA e não exclusivamente à monitorização do PGRIC, pelo que a mantemos a asserção produzida.

2.6.3. Do trabalho de campo efetuado³⁹ foram detetadas algumas fragilidades ao nível do controlo interno e dos procedimentos contabilísticos, que descrevemos em mapa incluído nos Anexos.

Anexo 6 (fls. 52)

3. CONCLUSÕES E PROPOSTAS

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

3.1. Conclusões	3.2. Propostas
<p>C1. Os documentos de prestação de contas do MA de 2016/2017 não refletem, com fiabilidade, a situação financeira nas rubricas do passivo exigível, pois as correções efetuadas têm materialidade (respetivamente, 134 862,04 e 659 873,42 euros), ao que acresce que existia uma situação de alcance de valor relevante (398 970,70 euros) que não era espelhada adequadamente nos documentos de prestação de contas. (vd. Ponto 2.1.1.)</p>	<p>P1. Aperfeiçoamento dos procedimentos relativos ao atempado reconhecimento das dívidas a terceiros nas adequadas rubricas contabilísticas e regularização, ao nível da informação contabilística, das variações patrimoniais que estavam incorretamente refletidas.</p> <p>P2. Efetuar, quanto à situação de alcance, os adequados registos em termos financeiros e espelhar, com clareza, esse facto nos documentos de prestação de contas, quer em termos financeiros, quer em termos de fluxos de caixa.</p>
<p>C2. Em 2017, a Autarquia, considerando o conjunto de entidades relevantes, cumpriu o regime relativo ao limite legal da DTOO, mantendo no período 2014/2017, uma elevada margem disponível, ainda que decrescente no último ano. (vd. Pontos 2.2.1. a 2.2.3.)</p>	
<p>C3. O MA cumpriu, quanto a 2017, a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL para efeitos do apuramento e controlo da evolução do endividamento, em especial, do respetivo limite legal, mas os dados reportados não refletem, com inteira fiabilidade, a sua situação nesta matéria, pois foram apuradas diferenças, no início e final daquele ano, de 120 mil euros e 1,6 M€. (vd. Ponto 2.2.4.)</p>	<p>P3. Identificação e consideração de todas as entidades suscetíveis de relevarem em cada exercício para o referido limite e criação de instrumentos periódicos de circularização, recolha e validação de informação junto das mesmas, o que permitirá o controlo e acompanhamento sistemáticos da posição da Autarquia nessa matéria a prestação de informação fiável à Administração Central (DGAL).</p>

³⁹ Em especial através da utilização de questionários e da realização de testes de conformidade e substantivos.

3.1. Conclusões	3.2. Propostas
<p>C4. No final de 2017, o MA apresentava uma dívida de operações orçamentais de 13,5 M€ (mais 3,7 M€ do que no ano anterior), montante adequado ao seu quadro financeiro, designadamente às receitas orçamentais e evidenciava uma situação financeira de CP tendencialmente equilibrada, com um reduzido saldo negativo de operações orçamentais (155 mil euros) e PMP a terceiros e a fornecedores dentro dos parâmetros legais. (vd. Ponto 2.4.1.)</p>	
<p>C5. Em 2017, o MA apresentou um grau de execução das receitas de 96% (não se verificando, assim, uma sobreavaliação significativa desta grandeza - 1,6 M€) e uma execução orçamental tendencialmente equilibrada, com ajustamento entre o nível de realização e/ou existência de despesa e o da real cobrança da receita (equilíbrio orçamental em sentido substancial) e o cumprimento da regra de equilíbrio prevista no RFALEI, existindo, no entanto, alguma rigidez ao nível da despesa orçamental. (vd. Ponto 2.4.2.1.)</p>	<p>P4. A adoção de medidas no sentido da reduzir, em termos absolutos, o valor das despesas que apresentam uma elevada rigidez e, conseqüentemente, o seu peso nas receitas orçamentais.</p>
<p>C6. A Autarquia não integrou a elaboração do orçamento de 2017 num quadro plurianual de programação orçamental e desrespeitou, ainda que por valores materialmente irrelevantes, a regra previsional legalmente consagrada relativamente às receitas orçamentais resultantes da venda de bens imóveis. (vd. Ponto 2.4.2.2.)</p>	<p>P5. Elaboração dos orçamentos à luz de um quadro plurianual de programação orçamental e adoção de mecanismos de controlo que garantam o cumprimento, nas fases de elaboração e modificação do orçamento, de todas as regras previsionais legalmente fixadas, nomeadamente, a que respeita às receitas provenientes da alienação de imóveis.</p>
<p>C7. A Autarquia não dispõe de nenhum serviço específico ou elemento responsável pela função de controlo interno. (vd. Pontos 2.6.1. e 2.6.2.)</p>	<p>P6. Designação de um serviço ou pessoa responsável pela função de controlo interno.</p>

4. ENCAMINHAMENTO

4.1. À tutela para efeitos de homologação do presente relatório, nos termos do n.º 1, do art. 15º, do DL n.º 276/2007, de 31/07;

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



AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE AMARANTE
CONTROLO DO ENDIVIDAMENTO E DA SITUAÇÃO FINANCEIRA

Este trabalho foi realizado pelo inspetor Rui Rodrigues, sob a coordenação da Chefe de Equipa Sónia Barbosa, que subscreve, em seu nome e do referido Inspetor, o presente relatório.

Chefe de Equipa

SÓNIA MARIA DA
SILVA BARBOSA
2020.02.17
14:46:09 Z

LISTA DE ANEXOS

		Fls.
Anexo 1	Objetivos e metodologia da auditoria	1 a 10
Anexo 2	Informação constante dos documentos de prestação de contas de 2017	11 a 18
Anexo 3	Limite do endividamento Municipal previsto no RFALEI	19 a 38
Anexo 4	Mecanismos de alerta precoce e de recuperação financeira	39 a 42
Anexo 5	Dívida Municipal	43 a 51
Anexo 6	Fragilidades do sistema de controlo interno e PGRCIC	52
Anexo 7	Contraditório institucional	53 a 102