

AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE PENAFIEL

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

Relatório n.º 2019/274

Independência

InteGridade

ConFiança

Homologação / Despacho

Despacho

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

Inspetor-Geral.



(Vitor Braz)

Dados: 2020.03.25
12:36:05 Z

Parecer

A auditoria realizada ao Município de Penafiel evidenciou indícios de infrações financeiras, tendo sido elaborada a informação n.º 2019/753, que contém proposta de encaminhamento dirigida ao Ministério Público junto do Tribunal de Contas.

Concordo com as conclusões, as propostas e o encaminhamento do presente relatório e respetivos anexos, conforme consta dos pontos 3. e 4. (cfr. pág. 24 a 27).

Subinspetora-Geral

Assinado de forma digital por ANA
PAULA PEREIRA COSME FRANCO
BARATA SALGUEIRO
Dados: 2020.02.18 12:51:25 Z

Parecer

Concordo, salientando o seguinte:

Violação, em 2017, do regime legal relativo ao limite da dívida total de operações orçamentais, tendo sido ultrapassado o valor máximo admissível desse ano (taxa de utilização de 112%).

Desrespeito pelas regras previsionais relativas às receitas orçamentais resultantes da venda de bens imóveis e de empréstimos, factos que contribuíram para a prática de sobreavaliação na sua previsão das receitas, o que potenciava e gerou uma gestão orçamental e uma situação financeira de curto prazo desequilibradas.

Incumprimento da obrigação de redução, entre setembro de 2016 e o final de 2017, do *stock* de pagamentos em atraso prevista na Lei do Orçamento de Estado para 2017, que cresceu cerca de 21%.

Os factos descritos são suscetíveis, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira sancionatória imputável [REDACTED] cabendo a apreciação desta matéria ao Ministério Público junto do Tribunal de Contas.

Chefe de Equipa
com Direção de Projeto

Digitally signed by
ALEXANDRE VIRGÍLIO
TOMÁS AMADO
Date: 2020.02.17
12:28:40 Z

Relatório n.º 2019/274

Processo n.º 2018/238/A9/816

CONTROLO DO ENDIVIDAMENTO E DA SITUAÇÃO FINANCEIRA
MUNICÍPIO DE PENAFIEL

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A presente auditoria foi realizada com a finalidade de verificar se o Município de Penafiel (MP) cumpriu o regime legal de endividamento municipal, bem como se apresentou 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 60), em especial, os seguintes resultados:

1.1 No final de 2017, o MP cumpriu o limite da dívida total de operações orçamentais (DTOO), mas violou o valor máximo admissível (VMA) desse ano, com uma taxa de utilização de 112%, situação que é suscetível, em abstrato, de relevar em termos financeiros (sancionatórios), sendo a eventual responsabilidade associada à prática descrita [REDACTED]

A Autarquia cumpriu, quanto àquele exercício, a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL nesta matéria, mas os dados reportados não refletiam, com fiabilidade, o valor da DTOO, pois foram apuradas diferenças, para menos, materialmente muito relevantes, no início e final daquele ano (1,9 M€ e 4,2 M€).

1.2 No mesmo ano, a Autarquia desrespeitou as regras previsionais relativas às receitas orçamentais resultantes da venda de bens imóveis e às de empréstimos, situação igualmente suscetível de configurar a prática de ilícitos de natureza financeira (sancionatória), [REDACTED]

1.3 Também não foi cumprida a obrigação, prevista na LOE_2016, de redução do stock de PA entre setembro de 2016 e dezembro de 2017, que aumentou nesse período em 2,1 M€, factos suscetíveis de configurar a prática de um ilícito de natureza financeira (sancionatória), [REDACTED]

1.4 Em 2017, verificou-se que o MP sobreavaliou a previsão das receitas orçamentais, com riscos elevados de realização e/ou existência de despesa (21,3 M€) sem que dispusesse de meios monetários para efetuar o seu pagamento, potenciando uma gestão orçamental e uma situação financeira de curto prazo desequilibradas, que acabaram por se concretizar.

1.5 A dívida global do MP ascendia, no final de 2017, a um valor materialmente relevante (32,3 M€), crescente face ao ano anterior e desadequado ao seu quadro financeiro, nomeadamente, das receitas orçamentais, as quais encontravam-se praticamente comprometidas logo no início do exercício (83,1%) face apenas a um conjunto de despesas certas que, em regra, se repetem todos os anos e apresentam um acentuado grau de inflexibilidade.

Violação do VMA
(taxa de utilização
de 112%)
Eventual
responsabilidade
financeira sancionatória
Prestação de informação
incorreta à DGAL

Desrespeito de regras
previsionais
Eventual
responsabilidade
financeira sancionatória

Incumprimento da
obrigação de redução do
stock de PA
Eventual
responsabilidade
financeira sancionatória

Sobreavaliação na
previsão das receitas
orçamentais

Dívida global
materialmente relevante
e desadequada do
quadro financeiro da
Autarquia
Elevada rigidez da
despesa orçamental

1.6 A Autarquia apresentou uma situação financeira de CP desequilibrada, com um elevado saldo real de operações orçamentais negativo no valor de 21,9 M€, prazos médios de pagamentos a terceiros e a fornecedores superiores aos parâmetros legalmente previstos (268 e 220 dias, respetivamente) e incumprimento da regra do equilíbrio financeiro mínimo.

Situação financeira de CP desequilibrada

1.7 No final do referido exercício, apesar de estarem reunidas as condições legais para que o MP pudesse recorrer a um processo de saneamento financeiro, tal facto não se verificou, não obstante a situação descrita quanto à dívida de CP.

Condições para recorrer a saneamento financeiro

1.8 Os documentos de prestação de contas não refletiam, com fiabilidade, a situação financeira da Autarquia, nomeadamente, em termos de passivo exigível, dado que as **correções efetuadas foram materialmente relevantes (1,97 M€)**, ao que **acresce um conjunto adicional de fragilidades em termos da adoção do POCAL**, como a falta de implementação da contabilidade de custos e de utilização das contas de compromissos de exercícios futuros.

Falta de fiabilidade da informação contabilística

1.9 O MP tem em vigor uma Norma de Controlo Interno desajustada da atual orgânica dos serviços municipais e que nunca foi revista no sentido da sua adequação às normas e princípios decorrentes das alterações legislativas mais recentes e um PGRIC **omisso em matéria de controlo do endividamento municipal**, ao que acresce que não dispõe de nenhum serviço específico ou elemento responsável pela função de controlo interno.

Desatualização da NCI, e insuficiências do PGRIC

Inexistência da função de controlo interno

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

- a) Definir e assegurar a adoção de procedimentos de controlo que permitam acompanhar a evolução da DTOO face às obrigações decorrentes do regime relativo ao respetivo limite, de modo a garantir o seu cumprimento em cada exercício;
- b) Promover a identificação de todas as entidades relevantes para o limite legal de endividamento e criar procedimentos periódicos de circularização, recolha e validação de informação, o que permitirá a prestação de informação fiável à DGAL e o acompanhamento e controlo sistemáticos da posição da Autarquia nessa matéria;
- c) Adotar mecanismos e procedimentos de controlo que garantam cumprimento da obrigação de redução dos PA anualmente imposta pelo Orçamento do Estado e o cumprimento das regras previsionais relativas às receitas orçamentais legalmente previstas;
- d) Elaborar orçamentos rigorosos ao nível da receita prevista, conjugada com uma execução prudente do orçamento da despesa, visando, em especial, a manutenção de uma gestão orçamental equilibrada e garantir o pagamento atempado dos compromissos assumidos;

Principais áreas das propostas

- e) Proceder à revisão da NCI e do PGRIC no sentido de, respetivamente, proceder à sua articulação com a atual estrutura orgânica dos serviços municipais e incluir os necessários procedimentos e controlos relacionados com endividamento municipal;
- f) Designar um serviço ou pessoa responsável pela função de controlo interno.

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO	9
1.1. Fundamento	9
1.2. Questão e subquestões da auditoria e âmbito	9
1.3. Metodologia	9
1.4. Contraditório	10
2. RESULTADOS	11
2.1. Fiabilidade da informação relativa ao passivo exigível	11
2.2. Controlo do regime relativo ao limite da dívida total de operações orçamentais.....	13
2.3. Alerta precoce e mecanismos de recuperação financeira	17
2.4. Dívida, situação financeira e gestão orçamental.....	18
2.5. Outras obrigações contabilísticas, financeiras e de prestação de contas.....	22
2.6. Norma de Controlo Interno e Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas ...	24
3. CONCLUSÕES E PROPOSTAS	24
4. ENCAMINHAMENTO.....	27
ANEXOS 1 (fls. 1 a 10), 2 (fls. 11 a 24), 3 (fls. 25 a 38), 4 (fls. 39 a 42), 5 (fls. 43 a 50), 6 (fls. 51 e 52) e 7 (fls. 53 a 60)	

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Al(s).	Alínea(s)
Ambisousa, EIM	Ambisousa - Empresa Intermunicipal de Tratamento e Gestão de Resíduos Sólidos, EIM
Art(s).	Artigo(s)
cfr.	Confrontar
CP	Curto prazo
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DL	Decreto-Lei
DTOO	Dívida total de operações orçamentais
EMLP	Empréstimo(s) de médio e longo prazo(s)
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
MP	Município de Penafiel
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
RFALEI	Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais
RJAEPL	Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais
SIIAL	Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais
VMA	Valor máximo admissível

1. INTRODUÇÃO

1.1. Fundamento

1.1.1. Em cumprimento do seu Plano de Atividades, a Inspeção-Geral de Finanças (IGF) realizou uma auditoria ao Município de Penafiel (MP), 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 o regime de endividamento municipal legalmente previsto e apresenta uma gestão orçamental e financeira equilibrada e sustentável ?

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

1	A informação constante dos documentos de prestação de contas, em especial, ao nível do passivo exigível, é fiável?
2	Foi cumprido o regime legal do limite da dívida total de operações orçamentais (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, procedemos à apreciação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCC), especialmente nas áreas relacionadas com o objeto da presente auditoria ³.

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 de realização da ação.

Em termos geográficos e funcionais, a ação foi de âmbito local e incidiu, principalmente, sobre a atuação do Departamento de Gestão Organizacional, mais concretamente, a Secção de Contabilidade e Tesouraria.

1.3. Metodologia

1.3.1. A presente ação de controlo baseou-se no programa de trabalho consubstanciado no guião

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

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

³ Pois, apesar do PGRCC não ter sofrido alterações posteriores à análise efetuada pela IGF no âmbito de uma anterior auditoria ao MP (Processo n.º 2017/234/A9/545), a mesma não incidiu sobre a área do endividamento municipal.

“ Controlo do 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 demais trabalhadores da entidade (com recurso, nomeadamente, a um questionário previamente concebido);
- ✓ Confirmação externa de saldos de entidades terceiras (credoras da Autarquia);
- ✓ Circularização e análise da informação financeira relevante das entidades suscetíveis de contribuir para o limite da dívida total de operações orçamentais (DTOO);
- ✓ Efetivação de outros testes de conformidade e substantivos.

Anexo 1 (fls. 1 a 10)

Relativamente ao PGRIC, os procedimentos adotados basearam-se no guião elaborado para o efeito ⁴.

1.4. Contraditório

1.4.1. Nos termos do disposto no art. 12º (princípio do contraditório) do DL n.º 276/2007, de 31/07, e do nº 2, do art. 19º e art. 20º, do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF ⁵, foi dado conhecimento formal ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Penafiel das principais asserções, conclusões e propostas deste documento, através do envio, em 09/08/2019, do projeto de relatório.

Na resposta recebida em 06/09/2019 (entrada n.º 5481/2019), o Senhor Presidente não põe em causa as asserções, conclusões e recomendações que haviam sido explicitadas no projeto de relatório, antes afirma que o mesmo “ (...) espelha, de uma forma geral, os vários assuntos abordados no decorrer da auditoria, no âmbito dos quais os serviços da Câmara Municipal foram apresentando a informação julgada adequada às questões suscitadas pelos Auditores, a quem agradecemos a forma sempre construtiva, como abordaram esta auditoria, possibilitando a partilha de dúvidas e a procura de entendimentos que, estou certo, irão contribuir para uma gestão orçamental e financeira mais equilibrada e sustentável. ”.

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

Anexo 7 (fls. 53 a 60)

Atendendo a que existiam situações suscetíveis de relevar em sede de responsabilidade financeira sancionatória, foi, ainda, realizado, [REDACTED]

[REDACTED] o contraditório formal pessoal, através do envio, na mesma data da remessa do projeto de relatório para contraditório institucional, de um ofício e respetivos anexos, constando a análise da resposta recebida ⁶ de uma informação autónoma que, após a homologação da tutela, será objeto de encaminhamento para o órgão jurisdicional competente para a sua apreciação (o Ministério Público junto do Tribunal de Contas).

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

⁵ 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.

⁶ Que apresenta um conteúdo idêntico ao do contraditório institucional.

2. RESULTADOS

2.1. Fiabilidade da informação relativa ao passivo exigível

2.1.1. Do trabalho realizado ⁷, com vista a validar a **qualidade da informação financeira** produzida pelo MP, resultaram **correções aos dados dos balanços do biénio 2016 ⁸/2017**, como de seguida se evidencia:

Figura 1 – Impacto das correções efetuadas

Un: euro

COMPONENTES DO BALANÇO	CONTAS	2016		2017	
		Valor	D/C	Valor	D/C
ATIVO	411-Inv. Financ. - Partes de capital	- 125 000,00	C	- 125 000,00	C
	4x - Imobilizado corpóreo	751 323,70	D	745 834,64	D
	12 - Depósitos à Ordem			- 23 588,28	C
FUNDOS PRÓPRIOS	88/59 - Resultados	- 1 351 314,68	D	- 1 372 496,12	D
PASSIVO	221 - Fornecedores	1 226 314,68	C	1 247 496,12	C
	261 - Fornecedores de Imobilizado	751 323,70	C	745 834,64	C
	2312 - EMLP			- 23 588,28	D
IMPACTO DAS CORREÇÕES NA DTOO		1 977 638,38		1 969 742,48	

Fonte: Auditoria da IGF

Anexo 2 (fls. 11 a 24)

As **correções efetuadas** ⁹ resultaram das seguintes situações:

- ✓ **Eliminação**, em 2016 e 2017, da **conta de investimentos financeiros** do valor da participação indireta na empresa intermunicipal Ambisousa, EIM ¹⁰ (25 000 euros) e da alegada " participação " no " capital " da IVSA ¹¹ (100 000 euros), situações que, atendendo ao disposto no POCAL ¹², não revestem aquela natureza;

⁷ Para efeitos da confirmação externa de saldos, com referência a 31/12/2017, foi utilizado o resultado do respetivo procedimento promovido pelo Revisor Oficial de Contas do MP e selecionadas, com base em critérios de materialidade e risco, outras entidades, sendo abrangidas:

- ✓ As quatro entidades financeiras que concederam empréstimos de médio e longo prazos (EMLP) à Autarquia, tendo-se obtido 100% de respostas;
- ✓ Vinte e cinco credores de outro tipo (fornecedores c/c, fornecedores de imobilizado e outros), cujos créditos totalizavam cerca de 16,8 M€ e representavam 79% das "outras dívidas a terceiros" constante da prestação de contas desse ano (21,3 M€), tendo-se obtido 92% das respostas.

Neste contexto, foram também analisados alguns eventos específicos que são, por vezes, tratados incorretamente pelos municípios e têm impacto sobre o apuramento da DTOO, é o caso dos valores reconhecidos em " acréscimos de custos " e " provisões ".

⁸ Atendendo a que apenas foi examinada a qualidade da informação dos documentos de prestação de contas de 2017, as correções efetuadas em 2016 respeitam somente às decorrentes daquele controlo que eram também suscetíveis de afetar a informação económico-financeira desse exercício.

⁹ Saliente-se que, para além das correções descritas, também reclassificámos, para efeitos da nossa análise, as dívidas de empréstimos, de fornecedores e outros credores, de acordo com a sua exigibilidade, por forma a que o balanço corrigido traduzisse uma imagem mais verdadeira e apropriada da situação financeira do Município e, assim, evitar distorções na análise de alguns indicadores, como sejam, por exemplo, os relacionados com o equilíbrio orçamental em sentido substancial e a vinculação orçamental (cfr. infra).

¹⁰ A Ambisousa – Empresa Intermunicipal de Tratamento e Gestão de Resíduos Sólidos, EIM, é detida a 100% pela Associação de Municípios do Vale do Sousa (AMVS), pelo que o MP não tem uma participação direta na referida empresa, não podendo, por isso, reconhecer qualquer investimento financeiro relativamente à mesma, que, naturalmente, estará refletido naquela Associação.

¹¹ A Incubadora do Vale do Sousa, Associação (IVSA), é uma associação científica e técnica sem fins lucrativos, que, de acordo com os seus estatutos, detém um «património social» constituído por unidades de participação, sendo que "(...) o valor de cada unidade de participação é de mil euros (...)" (cfr. art. 9º dos Estatutos), mas, ainda assim, da integração dos municípios em entidades desta natureza não resulta, atendendo ao disposto no plano contabilístico em vigor, qualquer investimento financeiro.

¹² Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, aprovado pelo Decreto-Lei (DL) n.º 54-A/99, de 22/02.

- ✓ **Consideração, no passivo exigível, de dívidas omitidas contabilisticamente**, resultantes, por um lado, do procedimento de confirmação externa de saldos efetuado pela IGF junto dos credores da Autarquia (2016 - 467,89 euros e 2017 - 762 860,93 euros) e, por outro lado, do apuramento dos montantes relativos a dívidas faturadas num exercício, mas reconhecidas contabilisticamente apenas no seguinte (2016- 1 977 170,49 euros e 2017: 1 230 469,83 euros)¹³.
- ✓ **Reflexo da amortização do capital de um empréstimo de médio e longo prazos (EMLP)** contratado [REDACTED] (23 588,28 euros), uma vez que, por lapso, o MP efetuou, apenas em janeiro de 2018, o movimento contabilístico referente ao pagamento das respetivas prestações de novembro e dezembro de 2017, quando, ao nível da conta bancária, o pagamento dessa verba (por débito direto) foi considerada ainda naquele exercício.

2.1.2. Para além do exposto anteriormente, importa referir que, no âmbito do procedimento de confirmação externa de saldos de entidades terceiras, detetámos relativamente ao final de 2016 e de 2017, **montantes não relevados contabilisticamente referentes a juros de mora no valor global de 104 275,94 euros**, cujos documentos, segundo os serviços, nunca deram entrada na Secção de Contabilidade e Tesouraria, não sendo, por isso, dívida não reconhecida pela Autarquia.

Ora, dos elementos recolhidos e dos esclarecimentos prestados pelos serviços, não resultou, de forma inequívoca, que tal situação constituísse, nos referidos anos, dívida municipal e, assim, que devesse estar reconhecida no passivo municipal, pelo que não efetuámos, a este nível, qualquer correção à informação do MP, ainda que seja de salientar o **risco existente de tal situação vir a influenciar aquela grandeza no futuro**.

Anexo 2 (fls. 12)

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

- ✓ Não utilização das contas relativas a compromissos de exercícios futuros, pelo que não está garantido o conhecimento do seu grau de vinculação, para o futuro, ao nível da despesa orçamental;
- ✓ Incumprimento, nalguns casos, do princípio contabilístico da especialização do exercício¹⁴;
- ✓ Falta de implementação do subsistema da contabilidade de custos¹⁵.

Anexo 6 (fls. 51)

A propósito das fragilidades identificadas, o MP, no contraditório, refere que *“A não utilização das contas relativas a compromissos de exercícios futuros resultou de problemas no processo de implementação de uma nova aplicação informática (...)”* e esclarece que *“No exercício de 2019, esta situação encontra-se*

¹³ Atendendo a que se trata de valores materialmente relevantes e ao seu impacto no controlo do regime relativo ao limite da DTOO (questão-chave da auditoria), foi solicitado ao MP, por forma a garantir um apuramento mais rigoroso da DTOO no início e final de 2017, que facultasse, discriminadamente, por credor e documento de despesa (ou equivalente), todas as situações desta natureza, tendo-se apurado os valores referidos que, conseqüentemente, deram lugar à respetiva correção nos momentos temporais indicados.

¹⁴ Pois apenas são especializados pelo MP os eventos relacionados com os subsídios ao investimento (proveitos diferidos) e as remunerações a liquidar (acréscimo de custos).

¹⁵ Estando prevista a sua implementação, segundo os serviços, após entrada em vigor do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP), aprovado pelo DL n.º 192/2015, de 11/09.

ultrapassada, as contas de compromissos de exercícios futuros estão a ser utilizadas, pelo que está garantida a fiabilidade da informação financeira elaborada pelo Município (...)”.

Informa, ainda, que o subsistema da contabilidade de custos não está implementado “ (...) *pela constante prorrogação do prazo para a entrada em vigor do novo regime contabilístico e pelos problemas verificados no processo de implementação de uma nova aplicação informática no Município, prevendo-se a sua implementação após entrada em vigor do novo Sistema de Normalização Contabilística (SNC-AP) ”.*

Anexo 7 (fls. 59 e 60)

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** ¹⁶ era de **45 180 999 euros**, montante que corresponde ao apurado pela IGF.

Anexo 3 (fls. 25)

2.2.2. Entidades relevantes

2.2.2.1. Em **2017**, eram **suscetíveis de relevar** para o limite legal da DTOO, **para além do Município, mais oito entidades** (duas entidades intermunicipais e associativas municipais, duas cooperativas e quatro empresas).

Todavia, o endividamento das entidades de natureza empresarial e das cooperativas de interesse público (o que não era o caso de qualquer das participadas) apenas releva para efeitos dos respetivos limites legais caso não apresentem resultados equilibrados ¹⁷, de acordo com o Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais (RJAEP) ¹⁸.

O cumprimento da indicada regra de equilíbrio pode ser aferido numa ótica anual ou plurianual ¹⁹, sendo necessário, neste último caso, a apresentação de um plano previsional à IGF, o que não se verificou relativamente às empresas participadas.

Ora, aplicando, no exercício de 2017, a regra de equilíbrio anual de contas, verificámos que:

- ✓ As Penafiel Activa, EM, Penafiel Verde, EM e Ambisousa, EIM apresentaram contas equilibradas, pelo que ficaram excluídas do perímetro a considerar para análise do cumprimento, naquele exercício, do limite de endividamento municipal;
- ✓ A Carnagri, SA apresentou contas desequilibradas, não tendo sido também efetuado, em tempo útil e pelo valor correto, qualquer transferência pelo MP para colmatar o desequilíbrio verificado (na percentagem de participação), pelo que releva para o limite da DTOO daquele ano.

Anexo 3 (fls. 26)

¹⁶ Cfr. arts. 52º a 54º, da Lei n.º 73/2013, de 3/09 (o regime relativo ao limite de endividamento de 2017 também decorre dos arts. 74º, 80º a 82º, da Lei do Orçamento de Estado desse ano).

¹⁷ Cfr. als. c) e d), do n.º 1, do art. 54º, do RFALEI.

¹⁸ Aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31/08.

¹⁹ Esta regra, prevista no n.º 2, do art. 40º, do RJAEP, considera-se cumprida desde que o resultado líquido antes de impostos seja, respetivamente, positivo ou igual ou superior ao previsto no plano plurianual e, caso não se verifiquem essas condições, o Município transfira para a empresa, até ao final do mês seguinte à data de encerramento das suas contas, o montante necessário à reposição do equilíbrio.

Consequentemente, nesse ano, o **perímetro de entidades relevantes para o limite legal da DTOO do MP** 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 PENAFIEL	SIM	100,00%
AMVS - Associação de Municípios do Vale do Sousa	SIM	0,55%
CIM-TS - Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa	SIM	9,09%
Penafiel Activa, EM	NÃO	100,00%
Penafiel Verde, EM	NÃO	100,00%
Ambisousa, EIM	NÃO	0,55%
Carnagri, SA	SIM	2,13%
DOLMEN, CRL	SIM	0,70%
TUREL TCR, CRL	SIM	2,41%

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 27)

Ressalve-se, no entanto, que a cooperativa **TUREL|TCR, CRL** não foi considerada para efeitos de apuramento da DTOO, pois encontra-se insolvente e em processo de liquidação desde 5/01/2015, sendo que os últimos documentos financeiros disponíveis (2013/2014) revelam-se pouco fiáveis²⁰ e estão desatualizados face ao ano em análise.

2.2.3. Controlo do cumprimento do regime relativo ao limite legal

2.2.3.1. Em 2017, a Autarquia, 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)=(4)-(5)	Límite legal (7)=(5)/(1)	VMA (8)=(5)/(4)	
DGAL	45 180 999	25 622 774	19 558 225	29 534 419	35 605 144	9 575 855	79%	121%	51%
IGF	45 180 999	23 750 149	21 430 850	28 036 319	31 407 918	13 773 080	70%	112%	-36%
Diferença IGF/DGAL	0	- 1 872 624	1 872 624	- 1 498 100	- 4 197 226	4 197 226	-9,3 pp	-8,5 pp	15,3 pp

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 28 a 34)

²⁰ "O relatório junto no Anexo A é demonstrativo sobre o estado da contabilidade da cooperativa, sendo pois de concluir que esta não traduz a imagem verdadeira e apropriada da sua situação financeira e patrimonial." (cfr. Relatório que se encontra junto aos autos do Processo de Insolvência de "TCR - Desenvolvimento e Promoção do Turismo Cultural e Religioso, CRL).

Assim, em 2017, verifica-se que o MP:

- ✓ **Cumpriu o limite legal em apreço** ²¹ (taxa de utilização de 70%);
- ✓ **Violou o VMA desse exercício** ²², com uma taxa de utilização de 112%, tendo reduzido a margem disponível em 36%.

Refira-se que, em sede de contraditório, o MP alega que “ *O incumprimento do VMA do exercício de 2017 deveu-se, fundamentalmente, à falta de financiamento por via dos fundos comunitários em virtude dos enormes atrasos na execução do Portugal 2020, bem como por força do desajustamento da Norma de Controlo Interno (NCI) vigente, justificado pela constante prorrogação do prazo para a entrada em vigor do novo regime contabilístico (SNC-AP), bem como o processo em curso de alterações na estrutura orgânica do Município.* ”.

Acrescenta, ainda, que “ *Seguindo as recomendações resultantes da auditoria da IGF, (...) iniciou um processo de implementação de procedimentos de controlo, nomeadamente ao nível da assunção de nova dívida e de introdução de alterações ao nível dos procedimentos internos de conferência e registo de documentos para garantir o reconhecimento contabilístico atempado das dívidas a terceiros, bem como o acompanhamento das entidades que relevam para o limite da DTOO.* ”

Anexo 7 (fls. 54)

De qualquer modo, e sem prejuízo dos argumentos expostos, é um facto que **o MP violou o regime da DTOO previsto na al. b), do n.º 3, do art. 52º, do RFALEI, situação que é suscetível, em abstrato, de ser sancionada em termos financeiros**, de harmonia com o disposto no n.º 4, do art. 52º, da referida Lei e na al. f), n.º 1, do art. 65º, da Lei n.º 98/97, de 26/08 ²³.

A eventual responsabilidade associada à prática descrita é imputável



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

²¹ Consagrado no art. 52º, em especial, n.ºs 1 e 2, do RFALEI.

²² 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. ”.

²³ Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

²⁴ Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais, da DGAL.

2.2.3.2. O valor da DTOO relevante para o limite legal respeita quase exclusivamente (99,97%) ao próprio Município, pois as restantes entidades contribuem apenas em 0,03% daquela variável.

Anexo 3 (fls. 35)

Saliente-se, ainda, que caso se considerasse, no final do exercício, a **DTOO excecionada** (relativa ao Fundo de Apoio Municipal) e a **de todas as entidades suscetíveis de relevar para o limite em apreço** (incluindo a das entidades de natureza empresarial que apresentaram equilíbrio de contas ²⁵, no montante total de 6,9 M€), a **Autarquia continuaria a cumpri-lo, mas passava a ultrapassar o respetivo VMA**, com taxas de utilização de, respetivamente, 85% e 137%.

Anexo 3 (fls. 36)

2.2.3.3. O MP passou, entre 01/01 e 31/12/2014, de uma situação de ultrapassagem do limite legal da DTOO para uma de cumprimento, situação que se manteve nos anos seguintes, com o apuramento de uma margem global, no final de 2017, de cerca de 13,8 M€, como se evidencia:

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

Un: euro

DESCRIÇÃO	MONTANTES					VARIACÃO			
	2014 (entrada em vigor do RFALEI)		31/12/2015	31/12/2016	31/12/2017	VALOR	%	Contributo do limite e da DTOO	
	01/01	31/12							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)-(5)/(1)	(7)-(6)/(1)	(8)-(6)/[(c5)-(c1)]	
A - Limite DTOO	39 316 092	39 316 092	41 483 968	43 283 044	45 180 999	5 864 907	15%	37%	
B - DTOO	B1 - Município	28 608 576	27 619 884	26 939 228	23 748 067	31 398 733	2 790 157	10%	63%
	B2 - Outras entidades	12 649 541	407 813	93 520	2 082	9 185	- 12 640 356	-99,93%	
	B3 - Total	41 258 117	28 027 698	27 032 748	23 750 149	31 407 918	- 9 850 199	-24%	
C - Diferença	Excesso	1 942 025	-	-	-	-			
	Margem	-	11 288 394	14 451 220	19 532 895	13 773 080		100%	

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 37)

Saliente-se que a evolução ocorrida entre 1/01/2014 e o final de 2017 resulta, de forma conjugada, de um aumento do respetivo limite legal da DTOO (15%) e, em especial, de uma redução da correspondente dívida relevante (-24%), contribuindo, cada uma destas componentes, em, respetivamente, 37% e 63% para a substancial alteração da posição do MP nesta matéria ao longo do período referido.

Não obstante a evolução global positiva no referido período, é de sublinhar que, entre o início e o final de 2017, a evolução da DTOO e da margem disponível foi negativa, pois, respetivamente, aumentou 32% e reduziu, em valor absoluto, 36%.

2.2.4. Prestação da informação à DGAL

2.2.4.1. O MP **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 fiabilidade o valor da DTOO**, pois as diferenças apuradas são materialmente muito relevantes, como se evidencia:

²⁵ As empresas Penafiel Activa, EM, Penafiel Verde, EM e a Ambisousa, EIM.

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

Un: euro

DESCRIÇÃO	DÍVIDA TOTAL		VARIACÃO
	1/01/2017	31/12/2017	
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)
1 - DGAL	25 622 773,59	35 605 144,09	9 982 370,50
2 - IGF	23 750 149,16	31 407 918,21	7 657 769,05
Diferença IGF / DGAL (2-1)	- 1 872 624,43	- 4 197 225,88	- 2 324 601,45

Fonte: Auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 38)

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

- ✓ Correções efetuadas pela IGF na informação financeira do MP ao nível da dívida municipal de respetivamente, mais 1 977 638,38 e 1 969 742,48 euros (cfr. ponto 2.1.1.);
- ✓ Montantes incorretamente reportados (de respetivamente, mais 3 850 263 e 6 166 969 euros), relativamente às restantes entidades relevantes, especialmente às empresas locais, que, apesar de apresentarem contas equilibradas nos referidos anos, foram incorretamente consideradas pela Autarquia no reporte à DGAL ²⁶.

Ainda assim, é de salientar que as correções em causa, apesar de materialmente relevantes, não alteram as conclusões retiradas nesta matéria face aos dados reportados pela Autarquia à DGAL (cfr. ponto 2.2.3.1.).

Anexo 3 (fls. 28)

No contraditório, o MP informa que “ (...) de acordo com as recomendações resultantes da auditoria da IGF, o município introduziu alterações ao nível dos procedimentos internos de conferência e registo de documentos para garantir o reconhecimento contabilístico atempado das dívidas a terceiros, bem como o acompanhamento das entidades que relevam para o limite da DTOO, de forma a garantir o reporte de dados com fiabilidade e rigor. ”.

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 RFALEI ²⁷, verificavam-se as condições legalmente previstas ²⁸ para que tivesse sido emitido pela DGAL um alerta precoce ²⁹, sendo de referir que, segundo a informação disponível, aquela entidade não emitiu, em termos formais e específicos, o indicado alerta ³⁰.

Anexo 4 (fls. 39)

²⁶ Em 2016, a Penafiel Verde, EM (3,8 M€) e, em 2017, a mesma empresa, mas também, a Penafiel Activa, EM (respetivamente, 5,7 M€ e 427 mil euros).

²⁷ Cfr. art. 56º do RFALEI.

²⁸ Cfr. anexo indicado, nomeadamente os indicadores 1 e 2 do Quadro I.

²⁹ 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).

³⁰ No entanto, esta situação decorre diretamente da informação disponível para os municípios no SIAL, designadamente da “ Ficha do Município ” a que já aludimos.

2.3.2. Por sua vez, ao nível dos mecanismos de recuperação financeira previstos no RFALEI ³¹, a Autarquia não se encontrava em rutura financeira, mas podia recorrer, de forma voluntária, a um processo de saneamento financeiro ³² (resultado que decorre exclusivamente da situação financeira do MP ³³).

Saliente-se, neste contexto, que a Autarquia recorreu em 2012 ao PAEL ³⁴, tendo sido suspensos, em 2017 ³⁵, o respetivo Plano de Ajustamento Financeiro e todas as obrigações dele constantes, atendendo a que o MP cumpriu, no final de 2016, o limite da DTOO, situação que se manterá enquanto tal facto se verificar.

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 de operações orçamentais do MP, incluindo as correções efetuadas pela IGF (cfr. ponto 2.1.1.), importava, no final de 2017, nos seguintes montantes:

Figura 6 – Evolução e composição da dívida municipal

Un: euro

DESCRIÇÃO		2017	%
Dívida financeira	EMLP	9 075 370	28,1%
	Subtotal	9 075 370	28,1%
Outras dívidas a terceiros	FAM	928 727	2,9%
	Outras	22 323 363	69,1%
	Subtotal	23 252 090	71,9%
Total geral		32 327 460	100,0%
Total parcial (exceto FAM)		31 398 733	

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 5 (fls. 43)

Verificou-se, assim, em 2017, face ao ano anterior, uma evolução muito negativa nesta matéria, pois a **dívida global de operações orçamentais aumentou cerca de 30%**, passando de 24,9 M€ para 32,3 M€, em resultado, exclusivamente, da variação (100,67%) das outras dívidas a terceiros de curto prazo (CP), que passaram de 9,6 M€ para 19,3 M€ ³⁶.

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:

³¹ Cfr. arts. 57º a 64º do RFALEI e Lei n.º 53/2014, de 25/08.

³² Atendendo ao resultado do indicador 2 do Quadro II constante do anexo indicado.

³³ Pois, caso não se considerasse o contributo das entidades relevantes a posição do Município, ao nível dos mecanismos de recuperação financeira, seria a mesma.

³⁴ Programa de Apoio à Economia Local, aprovado pela Lei n.º 43/2012, de 28/08.

³⁵ Cfr. Informação Técnica da DGAL n.º I-000453-2017/DRF, de 31 /3/2017, que obteve Despacho dos Ex.mos Senhores Secretários de Estado das Autarquias Locais, do Orçamento e do Tesouro em, respetivamente, 5/05, 17/05 e 25/07 de 2017.

³⁶ Facto que, segundo informação prestada pelos serviços, ficou a dever-se, em grande medida, ao atraso na concretização das participações de projetos cofinanciados.

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

Un: euro

DESCRIÇÃO	2017
1 - Compromissos totais assumidos para o exercício	60 284 620
2 - Despesas totais pagas	33 464 401
3 - Outras dívidas a terceiros (ODT) de CP (exceto operações de tesouraria)	21 320 862
Diferença [1-(2+3)]	5 499 357

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Assim, até ao final de **2017, foram assumidos compromissos** de cerca de **5,5 M€** que ainda não se encontravam faturados, situação de que resulta um **risco materialmente relevante para a evolução no futuro das despesas e dívidas municipais.**

Todavia, o MP sublinha, no contraditório, que as outras dívidas a terceiros de CP registaram, em 2018, “ (...) *uma redução de cerca de 2,7 milhões euros (-14%) face ao exercício de 2017 (...)*”, afirmando que “ *Esta tendência de diminuição sustentada da dívida de curto prazo demonstra-se reforçada no exercício de 2019 (...)*” uma vez que, até 30/08/2019, “ (...) *a dívida CP do município foi reduzida em cerca de 8 milhões de euros (42%).* ”.

Anexo 7 (fls. 56 e 57)

2.4.1.2. De qualquer modo, a **dívida do MP apresentava** no final de 2017, **um valor materialmente relevante e desadequado ao seu quadro financeiro**, nomeadamente às receitas orçamentais, pois:

- ✓ **A receita total disponível**, apesar de ser suficiente para cobrir toda a dívida municipal (104,8%), **encontrava-se praticamente comprometida logo no início do exercício** (83,1%) face apenas a um conjunto de despesas certas, que, em regra, se repetem todos os anos e apresentam um acentuado grau de inflexibilidade³⁷, facto que evidencia uma elevada rigidez ao nível da despesa orçamental, reduzindo a margem de atuação do MP ao nível da sua gestão financeira, designadamente para fazer face às demais despesas municipais que, à partida, não se encontram já “ vinculadas ”.

Anexo 5 (fls. 44)

- ✓ **O período de recuperação da dívida municipal**³⁸, tendo em conta as receitas próprias regulares, **era superior a um ano** (13 meses), resultado que se agrava caso se expurgue ao valor dessas receitas o das despesas rígidas e vinculadas, passando para 21 meses.

Anexo 5 (fls. 45 – indicadores 2, 3, 4, 6 e 10)

- ✓ **A dívida municipal “ per capita ” ascendia a 447 euros.**

Anexo 5 (fls. 45 – indicadores 2, 3, 4, 6 e 10)

Refira-se, ainda, que, em 2017, **a dívida de médio e longo prazos**, que tem, essencialmente, uma natureza financeira (83%), **importava num valor significativo (9,6 M€)**, representando cerca de **30% da dívida total.**

³⁷ Saliente-se que nesta análise não foi considerada toda a despesa municipal com as características descritas, pois, nesse fosse, a situação seria ainda mais negativa, ou seja, os resultados apurados não espelham totalmente a real situação do MP nesta matéria.

³⁸ Resulta da estimativa do número de meses em que a Autarquia é capaz de pagar as suas dívidas com base num conjunto de receitas próprias regulares, abatidas ou não de algumas despesas rígidas e vinculadas (pessoal, juros de EMLP), admitindo alguma estabilidade nas grandezas consideradas.

Todavia, o serviço da dívida dos EMLP em vigor foi cumprido ao longo do exercício (1,3 M€, que corresponde a 4% da despesa paga), não existindo, no final do ano, quaisquer EMLP em período de carência, pelo que, caso se mantenha a atual situação, não é previsível que a despesa desta natureza cresça nos próximos exercícios.

2.4.1.3. Para além disso, o MP apresentou uma situação financeira de CP desequilibrada, com:

- ✓ **Um saldo real de operações orçamentais negativo no valor de 21,9 M€, com um reduzido grau de cobertura das dívidas a terceiros originariamente de CP pelo saldo orçamental (1,85%).**

Anexo 5 (fls. 45 – indicador 2)

- ✓ **Prazos médios de pagamentos (PMP) a terceiros e a fornecedores de 268 e 220 dias, resultados que ultrapassam, em qualquer dos casos, os parâmetros legalmente previstos**³⁹:

Anexo 5 (fls. 46 – indicadores 4, 5 e 6)

- ✓ **O incumprimento da regra do equilíbrio financeiro mínimo**⁴⁰, dado o desajustamento muito significativo entre as dívidas de CP e a correspondente liquidez do ativo (rácios inferiores a 10%).

Anexo 5 (fls. 46 – indicadores 1, 2 e 3)

No contraditório, o MP destaca o facto de que “ Ao longo do exercício de 2019, o município tem apresentado, para além da redução da dívida de CP e do stock de PA, PMP decrescentes. “, salientando, ainda, que “ Segundo os últimos dados publicados pela DGAL, o PMP registado pelo município, no final do 2.º trimestre de 2019, era de 129 dias. “.

Anexo 7 (fls. 58)

2.4.2. Gestão orçamental

2.4.2.1. A referida situação financeira negativa está relacionada, designadamente, com a baixa taxa de execução orçamental da receita prevista/arrecadada em 2017, como se espelha de seguida:

Figura 8 – Taxas de execução da receita e despesa municipal

Un: euro

RUBRICAS	PREVISÃO	EXECUÇÃO	GRAU DE EXECUÇÃO
1 - Saldo inicial	641 605	641 605	100%
2 - Repos. não abatidas nos pagamentos	5 000	1 919	38%
3 - Receita corrente	46 537 655	30 679 097	66%
4 - Receita capital	19 604 345	2 553 695	13%
5 - Receita total disponível (1+2+3+4)	66 788 605	33 876 316	51%
6 - Despesa Total	66 788 605	33 464 401	50%

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Assim, verifica-se uma sobreavaliação muito significativa na previsão das receitas orçamentais (taxa de

³⁹ Designadamente no Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo 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).

⁴⁰ 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.

execução de 51%), tendo sido criado artificialmente, através deste expediente, a possibilidade de realização ou existência de despesas de valor materialmente muito relevante relativamente à qual não existia uma efetiva e real capacidade de pagamento (21,3 M€) ⁴¹, potenciando uma gestão desequilibrada.

Realce-se, ainda, que a **situação descrita não pode ser justificada apenas pelas “ outras dívidas a terceiros “ transitadas do exercício anterior**, já que, segundo a informação financeira do MP, importavam em 11,6 M€.

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

Refira-se, por fim, que o **indicador do equilíbrio orçamental em sentido substancial** evidencia resultados, tanto ao nível da execução autónoma (78,5%) como global do ano (62,8%) ⁴², que confirmam a concretização do risco a que aludimos, pois espelham **uma gestão orçamental efetivamente desequilibrada**, com **desajustamento entre o nível de realização e/ou existência da despesa e o da real cobrança da receita**.

Anexo 5 (fls 48)

O MP declara, no contraditório, que, no âmbito da fase de transição para a implementação do SNC-AP, *“(…) está a preparar um conjunto de medidas de reestruturação do processo de elaboração do Orçamento e Grandes Opções do Plano para que dele resultem, para além das mais evidentes linhas de desenvolvimento estratégico da autarquia, um maior rigor na execução dos orçamentos municipais tendo em consideração o disposto no RFALEI, mais concretamente o que sobre a matéria dispõe o artigo 5.º relativamente à estabilidade orçamental, bem como o respeito pelas regras orçamentais previstas nos artigos 40.º a 46.º da mesma lei. “*

Anexo 7 (fls. 57 e 58)

2.4.2.2. Ao exposto acresce que, **em 2017, o MP não respeitou a regra previsional relativa às receitas orçamentais resultantes da venda de bens imóveis**, prevista no art. 64º, da LOE_2016 ⁴³, uma vez que a previsão das referidas receitas excede o limite legalmente admissível tanto no orçamento inicial como no final daquele exercício em, respetivamente, 2,1 M€ e 73 mil euros.

Anexo 5 (fls. 47)

A Autarquia, no mesmo exercício, **também não respeitou a regra previsional relativa às receitas de empréstimos** (al. d), do ponto 3.3., do POCAL), pois, apesar de não se encontrar contratualizado qualquer um, considerou no orçamento inicial aprovado para 2017, na rubrica relativa a empréstimos de médio e longo prazos, a importância de 1 770 000 euros, previsão que no orçamento final reduziu para 520 000 euros.

Anexo 5 (fls. 47A e 47B)

⁴¹ Diferença, em cada ano, entre a “ Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível ” e o montante de “ outras dívidas a terceiros ” transitadas do ano anterior exigíveis a CP, de acordo com as respetivas prestações de contas.

⁴² Isto é, entrando também em consideração, entre outros aspetos, com a receita disponível, os direitos de elevada certeza de cobrança e liquidez que visam financiar dívida reconhecida na contabilidade ou já paga e com a despesa realizada e faturada, mas ainda não paga (cfr. Anexo 1 – Metodologia, item 1.3.2., fls. 8 e 9).

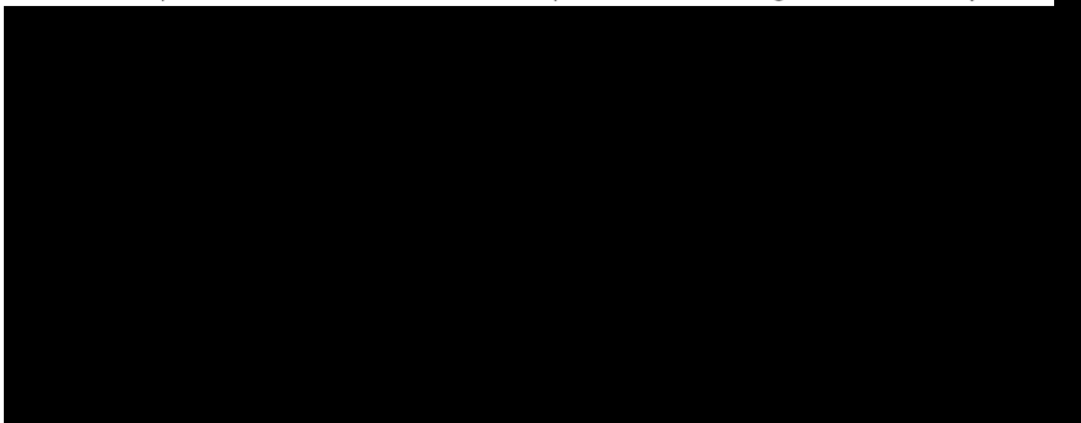
⁴³ Lei n.º 7-A/2016, de 30/03.

Sobre esta matéria, o MP informa, no contraditório, que “ *O município, seguindo as recomendações resultantes da auditoria da IGF, procedeu a alteração ao orçamento da receita para 2019 de acordo com as regras previsionais relativas às receitas orçamentais resultantes da venda de imóveis e provenientes de empréstimos.* ”.

Anexo 7 (fls. 56)

Ainda assim, **ambas as situações descritas**, que contribuirão para a sobreavaliação na previsão das receitas orçamentais, **são suscetíveis**, em abstrato, **de configurar a prática de ilícitos de natureza financeira (sancionatória), de harmonia com o disposto nas als. b) e d), do n.º 1, do art. 65º, da LOPTC.**

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



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

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

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

- ✓ Não utilizou qualquer dos instrumentos expressamente vedados aos municípios ⁴⁴, de harmonia com o disposto nos n.ºs 7 e 8, do art. 49º, do RFALEI;
- ✓ Não tinha qualquer *stock* da dívida de empréstimos de curto prazo no final do exercício (n.º 1, do art. 50º, do RFALEI), no qual, aliás, nem sequer celebrou qualquer contrato dessa natureza;
- ✓ Realizou atempadamente o capital do Fundo de Apoio Municipal, conforme previsto no art. 19º, da Lei n.º 53/2014, de 25/08;
- ✓ Respeitou, em todas as fases do ciclo orçamental, a regra de equilíbrio orçamental prevista no art. 40º, do RFALEI;

Anexo 5 (fls 49 e 50)

⁴⁴ 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 CP, com uma duração que ultrapassasse o exercício orçamental, nem a cedência de créditos não vencidos.

- ✓ Elaborou os documentos de prestação de contas consolidadas (art. 75º, do RFALEI), tendo considerado, no perímetro de consolidação, as duas empresas locais suscetíveis de integrar o grupo municipal (Penafiel Activa, EM e Penafiel Verde, EM).

2.5.2. Todavia, o MP **não cumpriu a obrigação de redução de stock de pagamentos em atraso (PA)**, prevista no n.º 1, do art. 74º, da LOE_2017 ⁴⁵, como se evidencia de seguida:

Figura 9 – Controlo da obrigação de redução de PA

Un: euro

PAGAMENTOS EM ATRASO REGISTRADOS NO SIAL		REDUÇÃO A EFETUAR EM DEZEMBRO DE 2017 (10 % face a setembro/2016)	EVOLUÇÃO VERIFICADA EM DEZEMBRO/2017		MONTANTE DO INCUMPRIMENTO SUJEITO A REDUÇÃO	CONCLUSÃO
Setembro/2016	Dezembro/2017		VALOR	%		
(1)	(2)	(3) = 10% X (1)	(4) = (2) - (1)	(5) = (4) / (1)	(6)	(7)
9 750 974	11 885 213	975 097	2 134 239	21,9%	3 109 337	Incumprimento

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

O *stock* de PA cresceu cerca de 21% entre setembro de 2016 e o final de 2017, o que corresponde ao incumprimento da obrigação legal referida em 3,1 M€ ⁴⁶, sendo, ainda, de salientar que a indicada evolução negativa verificou-se não obstante o MP ter recorrido ao PAEL, cujo principal objetivo era, precisamente, a eliminação do *stock* de PA, o que, conforme se constata, não se verificou.

Refira-se que a DGAL, na sequência da audição prévia efetuada ao MP ⁴⁷ quanto a esta matéria, está a proceder à retenção de 20% das transferências da Autarquia provenientes do Orçamento do Estado até perfazer o montante do incumprimento apurado, que, no entanto, de acordo com a interpretação daquela entidade, importa apenas no montante de 975 097 euros (cfr. coluna 3 da figura anterior), ou seja, no valor da redução exigida no período indicado.

O MP, no contraditório, argumenta que o incumprimento em causa “ (...) *deveu-se, fundamentalmente, à falta de financiamento por via dos fundos comunitários em virtude dos enormes atrasos na execução do Portugal 2020.* ”, salientando que “ (...) *os esforços desenvolvidos na implementação de procedimentos de controlo, nomeadamente ao nível da assunção de nova dívida, bem como da monitorização do stock de PA, no sentido da sua diminuição gradual (...)* ” permitiram a redução de 11,8 M€ para 9,1 M€ entre dezembro de 2017 e julho de 2019, facto que, segundo alega, “ (...) *indicia uma tendência no sentido da prossecução do objectivo central da LCPA e do cumprimento da obrigação de redução legalmente prevista.* ”.

Anexo 7 (fls. 55 e 56)

De qualquer modo, a **não redução dos PA** nos termos previstos no **n.º 1, do art. 74º, da LOE_2017 é suscetível**, em abstrato, **de gerar responsabilidade financeira sancionatória**, de harmonia com o previsto na al. d), do n.º 1, do art. 65º, da LOPTC.

⁴⁵ Lei n.º 42/2016, de 28/12.

⁴⁶ Que, no caso do MP, resulta do somatório do montante dos PA que não foi reduzido nos termos legalmente definidos (975 097 euros) com o montante dos PA que aumentou face ao registado em setembro de 2016 (2 134 239 euros).

⁴⁷ A DGAL considera como incumprimento apenas o montante de 975 097 euros (cfr. coluna 3 da figura 9), que corresponde ao valor da redução exigida no período indicado.

A eventual responsabilidade financeira associada à prática do facto descrito é imputável

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

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

2.6.1. O MP aprovou e tem em vigor uma **Norma de Controlo Interno (NCI)**⁴⁹ que contempla um conjunto de regras definidoras de políticas, métodos e procedimentos de controlo, nomeadamente no que concerne à área económico-financeira, mas que **não está ajustada à atual orgânica dos serviços municipais**⁵⁰ e **nunca foi revista** no sentido, nomeadamente, da sua adequação às normas e princípios decorrentes das alterações legislativas mais recentes, designadamente, o RFALEI.

O **PGRCIC**⁵¹, por sua vez, apesar de prever um conjunto de atividades que incorporam riscos de corrupção e infrações conexas, **é omissos em matéria do controlo do endividamento municipal.**

Acresce, por fim, que a Autarquia **não dispõe de nenhum serviço específico ou elemento responsável pela função de controlo interno.**

Anexo 6 (fls 51 e 52)

O MP, em sede de contraditório, justifica que, em grande medida, o desajustamento da NCI resulta da “ (...) constante prorrogação do prazo para a entrada em vigor do novo regime contabilístico (SNC-AP) “, e do “ (...) processo em curso de alterações na estrutura orgânica do Município. “. Informa, ainda, que, “ No âmbito da implementação do SNC-AP, a NCI encontra-se em processo de revisão, com o objectivo de introduzir as alterações necessárias face à evolução legislativa entretanto ocorrida, bem como o PGRCIC, de forma a integrar regras relativas ao endividamento municipal. “.

Anexo 7 (fls. 60)

3. CONCLUSÕES E PROPOSTAS

Em face do exposto, as principais conclusões desta auditoria, bem como as propostas que formulamos ao Presidente da Câmara de Penafiel são as seguintes:

⁴⁸ Cfr. al. b), n.º 1, do art. 35º, do Anexo I, à Lei n.º 75/2013, de 12/09.

⁴⁹ Aprovada pela Câmara Municipal na reunião de 25/09/2000.

⁵⁰ Aprovada pela Câmara e Assembleia Municipais, em respetivamente, 16 e 24/02/2017, e publicada no Diário da República, 2ª série, N.º 246, de 26/12/2017.

⁵¹ Aprovado pela Câmara Municipal em 30/12/2009, tendo sido objeto de uma alteração aprovada em 06/02/2014, que foi comunicada, tal como o Plano inicial, à Assembleia Municipal e à IGF, bem como ao Conselho de Prevenção da Corrupção. Refira-se que o mesmo foi objeto de monitorização através da elaboração de um relatório, aprovado pela Câmara Municipal na reunião de 11/01/2018, abrangendo a execução do Plano nos anos de 2015, 2016 e 2017.

3.1. CONCLUSÕES	3.2. PROPOSTAS
<p>C1. O MP não cumpriu, no final de 2017, o regime relativo ao limite da DTOO previsto no RFALEI e na LOE desse ano, pois violou o VMA desse exercício (112%), facto que é suscetível, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto no n.º 4, do art. 52º, do RFALEI, e da al. f), do n.º 1, do art. 65º, da LOPTC.</p> <p>A eventual responsabilidade financeira associada à prática do facto descrito é imputável [REDACTED]</p> <p>(vd. Ponto 2.2.3.1.)</p>	<p>P1. Adoção de procedimentos de controlo interno que permitam acompanhar a evolução da DTOO face às obrigações decorrentes do regime relativo ao respetivo limite, de modo a garantir, nomeadamente através da implementação oportuna de medidas adicionais que se mostrem necessárias, o seu cumprimento em cada exercício.</p>
<p>C2. O MP cumpriu, quanto a 2017, obrigação de prestação periódica de informação à DGAL, mas os dados reportados não refletem com fiabilidade o valor da DTOO, pois foram apuradas diferenças, no início e final daquele ano, para menos, de 1,9 M€ e 4,2 M€.</p> <p>(vd. Ponto 2.2.4.1.)</p>	<p>P2. Aperfeiçoamento dos procedimentos relativos ao atempado reconhecimento contabilístico das dívidas a terceiros, identificação das entidades que relevam em cada exercício para o referido limite e criação de procedimentos periódicos de circularização, recolha e validação de informação junto das entidades suscetíveis de relevarem para aquele limite, o que permitirá a prestação de informação fiável à Administração Central (DGAL).</p>
<p>C3. Em 2017, atendendo ao regime legal consagrado, o MP:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Não cumpriu a obrigação de redução do stock de PA existente no final de setembro de 2016, que, inclusivamente, aumentou 2,1 M€; b) Não respeitou a regra previsional relativa às receitas orçamentais resultantes da venda de bens imóveis, prevista no art. 64º da LOE_2016; c) Não respeitou a regra previsional, estabelecida na al. d), do ponto 3.3., do POCAL, relativa às receitas provenientes de empréstimos. <p>Tais factos são suscetíveis, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos das als. b) e d), do n.º 1, do art. 65º, da LOPTC, sendo imputáveis [REDACTED]</p> <p>(vd. Pontos 2.4.2.2. e 2.5.2.)</p>	<p>P3. Adoção de mecanismos e procedimentos de controlo que garantam cumprimento da obrigação de redução dos PA anualmente imposta pelo Orçamento do Estado e o cumprimento das regras previsionais relativas às receitas orçamentais legalmente previstas.</p>
<p>C4. No final de 2017, de acordo com o quadro legal previsto no RFALEI, estavam reunidas as condições para que a DGAL emitisse um alerta precoce e para que o MP recorresse, de forma voluntária, a um processo de saneamento financeiro, o que não se verificou.</p> <p>(vd. Ponto 2.3.)</p>	<p>P4. Ponderação do recurso a um processo de saneamento financeiro, de modo a consolidar e estruturar a dívida municipal, em especial, de CP, com vinculação a medidas ao nível da realização da despesa e da arrecadação da receita que permitam a recuperação da situação financeira municipal.</p>

3.1. CONCLUSÕES	3.2. PROPOSTAS
<p>C5. No final de 2017, o MP apresentava uma:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Dívida de operações orçamentais crescente (mais 30% face ao ano anterior), de valor materialmente relevante (32,3 M€) e desadequado do seu quadro financeiro; ✓ Situação financeira de CP desequilibrada, com um elevado saldo real negativo de operações orçamentais, PMP a terceiros e a fornecedores muito superiores aos parâmetros legalmente previstos e incumprimento da regra do equilíbrio financeiro mínimo. <p>(vd. Pontos 2.4.1.1. a 2.4.1.3.)</p>	<p>P5. Acompanhamento e controlo da evolução e assunção de nova dívida municipal, de modo a conter o seu montante em níveis adequados ao quadro financeiro da Autarquia, nomeadamente às receitas orçamentais, salvaguardando, assim, o pagamento atempado dos seus compromissos.</p> <p>P6. Aplicação de medidas concretas de redução de despesa e de otimização de receita, que contribuam, nomeadamente, para o restabelecimento do equilíbrio financeiro de CP.</p>
<p>C6. Sobreavaliação significativa, em 2017, da previsão das receitas orçamentais (taxa de execução de 51%), com o conseqüente risco de realização e/ou existência de elevados montantes de despesa (21,3 M€) sem que existissem meios monetários para efetuar o seu pagamento, o que potencia uma gestão orçamental desequilibrada.</p> <p>(vd. Ponto 2.4.2.1.)</p>	<p>P7. Elaboração de orçamentos de receita rigorosos, fundamentando, de forma adequada, todas as rubricas previstas e considerando apenas as que apresentem um elevado grau de probabilidade em termos de cobrança efetiva.</p>
<p>C7. Na sequência da concretização do risco a que aludimos, o MP efetuou, em 2017, uma gestão orçamental desequilibrada e pouco prudente, com uma efetiva desadequação entre o nível de realização e/ou existência da despesa (e não apenas o seu pagamento) e a real cobrança da receita (e não a sua mera previsão orçamental), situação confirmada pelo resultado dos indicadores do equilíbrio orçamental em sentido substancial.</p> <p>(vd. Ponto 2.4.2.1.)</p>	<p>P8. Execução prudente do orçamento da despesa, com base na cobrança real das receitas e não apenas na sua previsão orçamental, de modo a garantir uma gestão orçamental verdadeiramente equilibrada e, assim, o pagamento atempado dos compromissos assumidos.</p>
<p>C8. Os documentos de prestação de contas do MP de 2017 não refletiam, com fiabilidade, a sua situação financeira nas rubricas do passivo exigível, dado que as correções efetuadas foram materialmente relevantes (1 969 742 euros), ao que acresce um conjunto adicional de fragilidades em termos da adoção do POCAL, de que destacamos a falta de implementação da contabilidade de custos e de utilização das contas de compromissos de exercícios futuros.</p> <p>(vd. Pontos 2.1.1. a 2.1.3.)</p>	<p>P9. Regularização, ao nível da informação contabilística, das variações patrimoniais que estavam omitidas ou incorretamente refletidas, implementação da contabilidade de custos e adequado reconhecimento dos compromissos de exercícios futuros.</p>
<p>C9. A NCI não está ajustada à atual orgânica dos serviços municipais e nunca foi revista, não obstante ter sido aprovada no ano de 2000 e o PGRCIC é omissivo em matéria do controlo do endividamento municipal, verificando-se, ainda, que não existe um serviço ou elemento responsável pela função de controlo interno.</p> <p>(vd. Ponto 2.6.1.)</p>	<p>P10. Revisão da NCI no sentido de proceder à sua articulação com a atual estrutura orgânica dos serviços e do PGRCIC de modo a integrar regras relativas ao endividamento municipal, bem como a designação de um serviço ou pessoa responsável pela função de controlo interno.</p>

Adicionalmente, consta do Anexo 6 (fls. 51 e 52), um conjunto de propostas complementares e de natureza mais específica que deverão igualmente ser objeto de adequada implementação.

4. ENCAMINHAMENTO

4.1. Em resultado do descrito propomos:

4.1.1. A homologação do presente relatório, nos termos do n.º 1, do art. 15º, do DL n.º 276/2007, de 31/07;

4.1.2. A remessa deste relatório, após obtenção do despacho homologatório, ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Penafiel que, nos termos do n.º 6, do art. 15º, do DL n.º 276/2007, de 31/07, e do art. 22º, do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, deverá dar conhecimento a esta Inspeção-Geral, no prazo de 60 dias a contar da receção deste documento, das medidas e decisões entretanto adotadas na sequência das propostas formuladas no Ponto 3., documentalmente comprovadas, bem como enviar as atas dos órgãos municipais que evidenciem que lhes foi dado conhecimento do presente relatório.

Este trabalho foi realizado pela inspetora Andrea Saldanha, sob a coordenação da Chefe de Equipa Sónia Barbosa que subscreve, em seu nome e da referida Inspetora, o presente relatório.

Chefe de Equipa

**SÓNIA MARIA DA
SILVA BARBOSA**
2020.02.17
11:55:28 Z