

From: Antonino Sousa [mailto:antonino@cm-penafiel.pt]
Sent: 6 de setembro de 2019 11:57
To: Inspeção-Geral de Finanças <igfinancas@igf.gov.pt>
Cc: Alexandre Virgílio Amado <alexandreamado@igf.gov.pt>
Subject: Contraditório Institucional - Auditoria Município de Penafiel

Exmo. Senhor Inspector Geral de Finanças,

Os m/ melhores cumprimentos.

Antonino Aurélio Vieira de Sousa, Presidente da Câmara Municipal de Penafiel e em representação do Município de Penafiel, vem, nos termos do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de Julho e dos artigos 19º e 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF – Autoridade de Auditoria (IGF), aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010, de 5 de Abril, do Ministro de Estado e das Finanças, publicado no Diário da República, 2ª Série, de 12 de Abril, exercer direito de contraditório institucional e pronúncia relativamente ao teor do Projecto de Relatório resultante da Auditoria ao Município de Penafiel realizada por essa Inspeção-Geral, que 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.

Sem mais de momento, renovo os m/ melhores cumprimentos.

Antonino de Sousa
Presidente



Pelouros:
Coordenação Gcral | Gestão Financeira | Família e Inclusão Social | Relação com as Freguesias | Obras Municipais |

ANEXO MUNICÍPIO DE PENAFIEL - QUADRO DE CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL – RESPOSTA DA ENTIDADE AUDITADA

PONTO DO PROJETO	ASSERÇÃO / CONCLUSÃO	RECOMENDAÇÃO	OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA
<p>3.1. e 3.2.</p>	<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</p> <p>[REDACTED]</p> <p>(vd. Ponto 2.2.3.1.)</p>	<p>R1. Adoção de procedimentos ao nível do 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>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. Seguindo as recomendações resultantes da auditoria da IGF, o município 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</p>

PONTO DO PROJETO	ASSERTÃO / CONCLUSÃO	RECOMENDAÇÃO	OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA
			<p>DTOO. No âmbito da implementação do SNC-AP, a Norma de Controlo Interno encontra-se em processo de revisão, bem como o Plano Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, no sentido de integrar regras relativas ao endividamento municipal.</p>
<p>3.1. e 3.2.</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€. (vd. Ponto 2.2.4.1.)</p>	<p>R2. Aperfeiçoamento dos procedimentos relativos ao atempado reconhecimento contabilístico das dívidas a terceiros, identificação rigorosa 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 DGAL.</p>	<p>De salientar, em conformidade com o projecto de relatório da auditoria ao Município de Penafiel, que “as correcções em causa, apesar de materialmente relevantes, não alteraram as conclusões retiradas nesta matéria face aos dados reportados pela autarquia à DGAL”. Não obstante, e 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.</p>
<p>3.1. e 3.2.</p>	<p>C3. Em 2017, atendendo ao regime legal consagrado, o MP:</p>	<p>R3. Adoção de mecanismos e procedimentos de controlo que garantam cumprimento da obrigação</p>	<p>R3. O incumprimento de redução do stock de pagamentos em atraso (PA) no exercício</p>

PONTO DO PROJETO	ASSERÇÃO / CONCLUSÃO	RECOMENDAÇÃO	OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA
	<p>a) Não cumpriu a obrigação de redução do stock de PA existente no final de setembro de 2016, que, inclusivamente, aumentou 2,1 M€;</p> <p>b) Não respeitou a regra previsional relativa às receitas orçamentais resultantes da venda de bens imóveis, prevista no art. 64º da LOE_2016;</p> <p>c) Não respeitou a regra previsional, estabelecida na al. d), do ponto 3.3., do POCAL, relativa às receitas provenientes de empréstimos.</p> <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>de redução dos PA anualmente imposta pelo Orçamento do Estado e o cumprimento das regras previsionais relativas às receitas orçamentais legalmente previstas.</p>	<p>de 2017 deveu-se, fundamentalmente, à falta de financiamento por via dos fundos comunitários em virtude dos enormes atrasos na execução do Portugal 2020. 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. De salientar, 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, apresentando, em Dezembro de 2017 e Julho de 2019, valores de, respectivamente, 11,8 m€ e 9,1 m€, o que indicia uma tendência no sentido da prossecução do objectivo central da LCPA e do cumprimento da obrigação de redução legalmente prevista.</p>
<p>3.1. e 3.2.</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</p>	<p>R4. Ponderação do recurso a um processo de saneamento financeiro, de modo a consolidar e estruturar a dívida municipal, em especial, de CP e a</p>	<p>R4. A dívida municipal de curto prazo (fornecedores e outros credores) evoluiu positivamente no exercício de 2018 (totalizando cerca de 16,6 milhões de euros),</p>

PONTO DO PROJETO	ASSERTÃO / CONCLUSÃO	RECOMENDAÇÃO	OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA
	<p>MP recorraresse, de forma voluntária, a um processo de saneamento financeiro, o que não se verificou. (vd. Ponto 2.3.)</p>	<p>vincular-se a um conjunto de medidas ao nível da realização da despesa e da arrecadação da receita que permitam a recuperação da situação financeira municipal.</p>	<p>registando uma redução de cerca de 2,7 milhões de euros (-14%) face ao exercício de 2017 (19,3 milhões de euros). Esta tendência de diminuição sustentada da dívida de curto prazo demonstra-se reforçada no exercício de 2019, registando um valor total de 11,2 milhões de euros à data de 30/08/2019. Em suma, entre o final de 2017 e o último mês apurado do exercício de 2019, a dívida CP do município foi reduzida em cerca de 8 milhões de euros (-42%).</p>
<p>3.1. e 3.2.</p>	<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 2.4.1.1.1. a 2.4.1.1.3.)</p>	<p>R5. Acompanhamento/controlo rigorosos 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>R6. Aplicação de medidas concretas de redução de despesa (fundamentando a sua necessidade e utilidade e adotando o instrumento da cativação das despesas) e de otimização de receita (através da atualização das taxas e preços, da fixação das taxas dos impostos municipais, bem como, sendo caso disso, do aperfeiçoamento dos processos de liquidação e cobrança), que contribuam, nomeadamente, para o</p>	<p>R5. Cfr. observação apresentada no ponto anterior.</p> <p>R6. Para dar resposta a estes desafios, no âmbito da fase de transição para a implementação do novo Sistema de Normalização Contabilística (SNC-AP), o Município 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,</p>

PONTO DO PROJETO	ASSERTÃO / CONCLUSÃO	RECOMENDAÇÃO	OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA
		restabelecimento do equilíbrio financeiro de CP.	<p>bem como o respeito pelas regras orçamentais previstas nos artigos 40.º a 46.º da mesma lei.</p> <p>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. O prazo médio de pagamento, embora ainda acima dos parâmetros previstos, evoluiu positivamente nos últimos três exercícios, registando 291 dias a 31/12/2016, 163 dias a 31/12/2017, fixando-se nos 155 dias a 31/12/2018. Segundos os últimos dados publicados pela DGAL, o PMP registado pelo município, no final do 2.º trimestre de 2019, era de 129 dias.</p>
3.1. e 3.2.	<p>C6. Empolamento significativo, 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. (vd. Ponto 2.4.2.1.)</p>	<p>R7. 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>R7. Cfr. observação apresentada no ponto anterior (R6)</p>
3.1. e 3.2.	<p>C7. Na sequência da concretização do risco a que aludimos, o MP efetuou, em 2017, uma gestão orçamental</p>	<p>R8. Execução prudente do orçamento da despesa, com base na cobrança real das receitas e não</p>	<p>R8. Cfr. observação apresentada no ponto anterior (R6)</p>

PONTO DO PROJETO	ASSERTÃO / CONCLUSÃO	RECOMENDAÇÃO	OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA
	<p>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. (vd. Ponto 2.4.2.1.)</p>	<p>apenas na sua previsão orçamental, de modo a garantir uma gestão orçamental verdadeiramente equilibrada e, assim, o pagamento atempado dos compromissos assumidos.</p>	
<p>3.1. e 3.2.</p>	<p>C8. Os documentos de prestação de contas do MP de 2017 não refletem, 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. (vd. Pontos 2.1.1. a 2.1.3.)</p>	<p>R9. Regularização, ao nível da informação contabilística, das variações patrimoniais que estavam omitidas ou incorretamente refletidas (caso não tenham sido entretanto corrigidas), implementação da contabilidade de custos e adequado reconhecimento dos compromissos de exercícios futuros.</p>	<p>R9. Foram introduzidas alterações ao nível dos procedimentos internos de conferência e registo de documentos dos quais resultaram as variações patrimoniais incorrectamente reflectidas. A não utilização das contas relativas a compromissos de exercícios futuros resultou de problemas no processo de implementação de uma nova aplicação informática no Município e o consequente adiamento da implementação de determinados procedimentos. No exercício de 2019, esta situação encontra-se ultrapassada, as contas de compromissos de exercícios futuros estão a ser utilizadas, pelo que está garantida a fiabilidade da informação financeira elaborada pelo Município, em especial o conhecimento do grau de vinculação, para o futuro, ao nível da despesa orçamental;</p>

PONTO DO PROJETO	ASSERTÃO / CONCLUSÃO	RECOMENDAÇÃO	OBSERVAÇÕES DA ENTIDADE AUDITADA
			<p>O sistema de contabilidade de custos, de acordo com o previsto no ponto 2.8.3. do POCAL, não está implementado, justificando-se pela constante prorrogação do prazo para a entrada em vigor do novo regime contábilístico 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);</p>
<p>3.1. e 3.2.</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 PGRCC 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. (vd. Ponto 2.6.1.)</p>	<p>R10. Revisão da NCI no sentido de proceder à sua articulação com a atual estrutura orgânica dos serviços e do PGRCC de modo a que passe a integrar regras relativas ao endividamento municipal, bem como a designação de um serviço ou pessoa responsável pela função de controlo interno.</p>	<p>R10. O desajustamento da Norma de Controlo Interno vigente, justifica-se, em grande medida, pela constante prorrogação do prazo para a entrada em vigor do novo regime contábilístico (SNC-AP), bem como o processo em curso de alterações na estrutura orgânica do Município. 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 PGRCC, de forma a integrar regras relativas ao endividamento municipal.</p>