

AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE PONTE DE LIMA

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

Relatório n.º 2020/54

Independência

InteGridade

ConFiança

Homologação / Despacho

Despacho

Remeta-se a S.E. o Ministro de Estado e das Finanças.

Parecer

Concordo, designadamente com as conclusões, propostas e encaminhamento constantes dos pontos 3. e 4. (pág. 21 a 24), sublinhando os principais resultados evidenciados no parecer infra.

Parecer

Concordo, salientando o seguinte:

Dívida global crescente entre 2017/2018, mas com um valor total adequado à sua estrutura financeira, nomeadamente às receitas orçamentais, ainda que existissem riscos suscetíveis de se repercutir e condicionar a gestão orçamental dos exercícios futuros.

Elevada rigidez ao nível das despesas orçamentais e prática de sobreavaliação na previsão das receitas orçamentais, mas com a manutenção de uma gestão orçamental e de uma situação financeira de CP equilibradas.

Cumprimento, no final de 2018, do regime previsto no RFALEI quanto ao limite da dívida total de operações orçamentais.

Fragilidades ao nível da adoção do POCAL, em especial, quanto ao atempado reconhecimento das dívidas a terceiros.

Relatório n.º 2020/54

Processo n.º 2019/238/A9/588

CONTROLO DO ENDIVIDAMENTO E DA SITUAÇÃO FINANCEIRA MUNICÍPIO DE PONTE DE LIMA

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A presente auditoria foi realizada com a finalidade de verificar se o **Município de Ponte de Lima (MPL)** cumpriu o regime legal de endividamento municipal, em especial, o do limite da dívida total de operações orçamentais, 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. 57 a 72), em especial, os seguintes resultados:

1.1 Os documentos de prestação de contas do MPL de 2018 não refletiam, com fiabilidade, a sua situação financeira, pois as correções efetuadas no passivo exigível foram materialmente relevantes (741 mil euros).

Falta de fiabilidade da informação ao nível do passivo exigível

1.2 No final de 2018, o MPL cumpriu o regime relativo ao limite da dívida total de operações orçamentais (DToo), verificando-se, contudo, que a margem disponível decresceu relativamente ao ano anterior.

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, a sua situação, pois foram apuradas diferenças, no final daquele ano, de 746 mil euros.

Prestação de informação incorreta à DGAL

1.3 A dívida global do MPL cresceu entre 2017/2018 (mais 1 M€ e 36,6%), ascendendo a 3,8 M€, apresentando um montante adequada ao seu quadro financeiro e evidenciando uma situação financeira de curto prazo equilibrada, não obstante existir, no final do último exercício indicado, um risco materialmente relevante para a evolução futura da despesa e dívidas municipais (face ao relevante montante de compromissos por faturar - 6 M€).

Dívida global crescente, (3,8 M€)

Riscos decorrentes do elevado montante de compromissos não faturados (6 M€)

1.4 Em 2018, a Autarquia apresentou uma taxa de execução da receita orçamental significativa (84%), verificando-se, ainda assim, uma relevante sobreavaliação desta grandeza (6,6 M€), de que decorria um significativo risco em termos de uma gestão orçamental desequilibrada que, no entanto, não se veio a concretizar, pois o MPL apresentou uma execução orçamental equilibrada, muito embora com uma elevada rigidez ao nível da despesa orçamental.

Sobreavaliação significativa da previsão da receita (6,6 M€)

Elevada rigidez da despesa orçamental

1.5 Nos controlos efetuados ao cumprimento de outros aspetos do regime financeiro dos Municípios previstos na lei, verificou-se que a Autarquia não enquadrou a elaboração do orçamento de 2018 num quadro plurianual de programação orçamental, o que traduz um menor rigor em termos da elaboração e vinculação a um quadro de médio prazo para a finanças locais.

O orçamento não foi enquadrado num quadro plurianual de programação

1.6 No MPL 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 Ponte de Lima são as seguintes:

- a)** 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;
- 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 fiabilidade da sua prestação à DGAL e o acompanhamento e controlo sistemáticos da posição da Autarquia nessa matéria, com o objetivo de garantir o cumprimento do regime relativo àquele limite;
- c)** Adoção de medidas que reduzam a significativa rigidez existente ao nível das despesas orçamentais;
- d)** Enquadramento dos orçamentos num 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 legalmente fixadas;
- 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.....	10
2.3. Alerta precoce e mecanismos de recuperação financeira	13
2.4. Dívida, situação financeira e gestão orçamental.....	14
2.5. Outras obrigações contabilísticas, financeiras e de prestação de contas.....	18
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 27), 3 (fls. 28 a 42), 4 (fls. 43 a 46) 5 (fls. 47 a 55) 6 (fls. 56) e 7 (fls. 57 a 72)	

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Al(s).	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 prazos
FAM	Fundo de Apoio Municipal
FEF	Fundo de Equilíbrio Financeiro
LOE	Lei do Orçamento do Estado
LOE_2018	Lei do Orçamento de Estado de 2018
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
M€	Milhões de euros
MLP	Médio e longo prazos
MPL	Município de Ponte de Lima
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 IGF-Autoridade de Auditoria realizou uma auditoria no Município de Ponte de Lima (MPL), 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 2018, 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_2018 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 2018, 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 MPL.

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 2018 (LOE_2018), aprovada pela Lei n.º 114/2017, de 29/12.

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 demais 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 PGRCIC, os procedimentos adotados basearam-se no guião elaborado para o efeito³.

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, dos art. 19º e art. 20º, do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF⁴, foi dado conhecimento formal ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Ponte de Lima das principais asserções, conclusões e propostas deste documento, através do envio de um projeto de relatório em 16/04/2020.

A pronúncia da entidade auditada, recebida em 29/04/2020 (entrada n.º 2621/2020), 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. 57 a 72)

2. RESULTADOS

2.1. Fiabilidade da informação relativa ao passivo exigível

2.1.1. Do trabalho realizado⁵, com vista a validar a **qualidade da informação financeira** produzida pelo MPL,

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 31/12/2018, foi utilizado o resultado do procedimento promovido pelo Revisor Oficial de Contas do MPL e selecionadas outras entidades, sendo abrangidas:

- ✓ As duas entidades que concederam empréstimos de médio e longo prazos (EMLP) ao MPL, tendo-se obtido a totalidade das respostas;
- ✓ Cinquenta e cinco credores de outro tipo (fornecedores c/c, fornecedores de imobilizado e outros), cujos créditos totalizavam 2 319 804,68 euros e representavam 98% das “ outras dívidas a terceiros “ constantes da prestação de contas desse ano (2 374 710,78 euros), tendo-se obtido 100% 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 têm 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 do balanço de 2018**, como se evidencia:

Figura 1 – Impacto das correções efetuadas

Un: euro

COMPONENTES DO BALANÇO	CONTAS	2018	
		Valor	D/C
ATIVO	42 - Imobilizações corpóreas - correções autónomas	194 501,31	D
FUNDOS PRÓPRIOS	88/59 - Resultados	85 848,02	D
PASSIVO	221 - Fornecedores	546 221,78	C
	261 - Fornecedores de Imobilizado	194 501,31	C
	2739 - Outros Acréscimos de custos	460 373,76	D
IMPACTO DAS CORREÇÕES NA DTOO		740 723,09	

Fonte: Auditoria da IGF – Autoridade de Auditoria

Anexo 2 (fls. 11)

As **correções** efetuadas em 2018 ⁶ resultaram, em especial, das seguintes situações:

- ✓ **Consideração**, no passivo exigível de curto prazo (CP), de **dívidas omitidas contabilisticamente**, no montante, de 280 349,33 euros;
- ✓ **Reclassificação para o passivo exigível do valor de 460 373,76 euros, relativo a um conjunto de faturas** (ou equivalente) incorretamente registadas **em acréscimos de custos**, pois no final daquele exercício já consubstanciavam dívida municipal.

Anexo 2 (fls. 12 a 27)

Sobre este aspeto, o MPL, no contraditório, referiu que “ (...) Do valor referido 741 mil euros, 412 mil euros estão refletidos na conta 27.3, nomeadamente através de nota de lançamento, as quais fazem parte de acréscimos e diferimentos no Passivo. Em face do exposto podemos efetivamente constatar que este valor faz parte integrante do total do passivo no balanço a 31 de dezembro de 2018 “. No que respeita ao valor remanescente, algumas das faturas que nunca chegaram ao Município de Ponte de Lima, sendo de todo impossível reconhecer, outras que foram chegando posteriormente ao fecho. O Município reitera o ofício a solicitar o envio/emissão da faturação até ao final do ano e entregue no respetivo serviço, sob pena de serem devolvidas. “.

Anexo 7 (fls. 58 e 59)

No que se refere aos encargos refletidos, em 31 de dezembro de 2018, em acréscimos de custos (passivo não exigível), não obstante a resposta da entidade auditada, importa reafirmar que já constituíam dívida municipal, ou seja, passivo exigível, razão pela qual foram reclassificados como tal para efeitos da análise a realizar nesta auditoria (relembre-se que, para além da incorreção contabilística, este tipo de situações pode influenciar significativamente o (in)cumprimento do limite da DTOO).

Saliente-se, ainda, tanto para estas situações, como para aquelas faturas ou documentos equivalentes que chegam à Autarquia já após o término do exercício económico ou depois de encerrados os respetivos documentos de prestação de contas, que tais documentos de despesa não devem ser devolvidos se corresponderem a efetivas prestações de bens e serviços à Autarquia.

⁶ Que foram consideradas na análise realizada pela IGF em matéria de dívida municipal.

De qualquer modo, atendendo, por um lado, a que a Autarquia tem de assegurar, previamente à realização da despesa, os exigíveis procedimentos (cabimento e o compromisso) ao nível da contabilidade orçamental e, por outro lado, que em termos patrimoniais esses documentos podem ser relevados até ao momento final de elaboração dos documentos de prestação de contas para serem aprovados e apreciados pelos órgãos municipais, o que o MP deve diligenciar é que seja cumprido o prazo legal para a sua emissão por parte dos prestadores de serviços/fornecedores, o que permitirá que sejam entregues/recebidos no início de janeiro do ano seguinte.

Acresce que a afirmação da Autarquia que algumas faturas nunca chegaram à entidade e que outras já entraram após o fecho de contas não é concretizada, pelo que mantemos as asserções produzidas

2.1.2. Em síntese, a **análise realizada indicia que, em 2018, os documentos de prestação de contas do MPL não refletiam, com fiabilidade, a sua situação financeira nas rubricas do passivo exigível**, pois as **correções efetuadas são materialmente relevantes em termos absolutos (740 723,09 euros) e têm um peso significativo sobre a dívida dessa natureza constante do balanço (33%)**.

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 **2018**, a Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) divulgou que o **limite da DTOO previsto no RFALEI⁷** era de **36 949 682 euros**, montante que corresponde ao apurado pela IGF-Autoridade de Auditoria.

Anexo 3 (fls. 28)

2.2.2. Entidades relevantes

2.2.2.1. Em **2018**, eram **suscetíveis de relevar** para o limite legal da DTOO, **para além do MPL, mais cinco entidades**, sendo três de cariz associativo (Associação Portuguesa dos Municípios com Centro Histórico, Associação dos Municípios Portugueses do Vinho e a Comunidade Intermunicipal do Alto Minho⁸) e duas de natureza empresarial (RESULTIMA - Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, SA e o Matadouro Regional do Alto Minho, SA).

Anexo 3 (fls. 29)

Contudo, o endividamento das entidades de natureza empresarial participadas pelos municípios apenas releva para efeitos dos respetivos limites legais caso não apresentem resultados equilibrados⁹, de acordo com o Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais (RJAEPL)¹⁰.

O cumprimento da indicada regra de equilíbrio pode ser aferido numa ótica anual ou plurianual¹¹, sendo

⁷ Cfr. arts. 52º a 54º da Lei n.º 73/2013, de 3/09 e arts. 90º, 93º, 97º, 98º e 100º da Lei n.º 114/2017, de 29/12 (Lei do Orçamento de Estado - LOE_2018).

⁸ Que engloba, para além do MPL, os de Arcos de Valdevez, Caminha, Melgaço, Monção, Paredes de Coura, Ponte da Barca, Valença, Viana do Castelo e Vila Nova de Cerveira.

⁹ Cfr. als. c) e d), do n.º 1, do art. 54º, do RFALEI.

¹⁰ Aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31/08.

¹¹ Esta regra, prevista no n.º 2, do art. 40º, do RJAEPL, considera-se cumprida desde que o resultado líquido antes de impostos seja, respetivamente, nulo ou positivo ou menos negativo do que o previsto no plano plurianual e, caso não se verifique essa condição, o Município não transfira para a empresa, até ao final do mês seguinte à data de encerramento das suas contas, o montante necessário à reposição do equilíbrio.

necessário, neste último caso, a apresentação de um plano previsional à IGF – Autoridade de Auditoria, o que não se verificou relativamente às empresas participadas.

Ora, aplicando, quanto a 2018, a regra de equilíbrio anual de contas, verificámos:

- ✓ Que a RESULIMA, SA apresenta resultados equilibrados, sendo, por isso, excluída do perímetro a considerar na análise do cumprimento, naquele ano, do limite da DTOO.
- ✓ Quanto à empresa Matadouro Regional do Alto Minho, SA (de que o MPL detém apenas 2,5% do capital), não foi possível obter a informação necessária ao apuramento do seu eventual contributo para a DTOO municipal porque esta empresa cessou a sua atividade em 31/12/1997, tendo sido deliberado, na assembleia geral de 02/05/2002, a sua dissolução, ainda que não tenha sido feita prova da sua extinção.

Consequentemente, nesse ano, o **perímetro de entidades relevantes para o limite legal da DTOO** do MPL 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 PONTE DE LIMA	SIM	100,00%
APMCH - Associação Portuguesa dos Municípios com Centro Histórico	SIM	1,14%
Comunidade Intermunicipal do Alto Minho	SIM	10,00%
AMPV - Associação dos Municípios Portugueses do Vinho	SIM	1,38%
Matadouro Regional do Alto Minho, S.A. (sociedade em dissolução)	???	2,50%
Resulima - Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, S.A.	NÃO	6,90%

Fonte: Prestação de contas do MPL e auditoria da IGF – Autoridade de Auditoria

Anexo 3 (fls. 29)

2.2.3. Controlo do in/cumprimento do regime relativo ao limite legal

2.2.3.1. Em 2018, o MPL, em termos do regime legal relativo ao limite da DTOO, evidenciou a seguinte situação:

Figura 3 – Controlo do limite da DTOO

Un: euro

DESCRIÇÃO	RFAL EI - DÍVIDA TOTAL DE OPERAÇÕES ORÇAMENTAIS (DTOO) DE 2018								
	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		
		(1)	DTOO em 1/01 (2)		Margem de DTOO (3)=(1)-(2)	DTOO (5)	Margem de DTOO (6)=(1)-(5)	Utilização	
	Límite legal (7)=(5)/(1)			VMA (8)=(5)/(4)					
DGAL	36 949 682	2 789 938	34 159 744	9 621 887	3 069 793	33 879 889	8%	32%	-1%
IGF	36 949 682	2 789 574	34 160 108	9 621 595	3 815 347	33 134 335	10%	40%	-3%
Diferença IGF/DGAL	0	- 364	364	- 291	745 554	- 745 554	2,0 pp	7,7 pp	-2,2 pp

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF – Autoridade de Auditoria

Anexo 3 (fls. 38)

Assim, o MPL, em 2018, **cumpriu o referido regime legal**, uma vez que apresentou taxas de utilização

inferiores ao:

- ✓ Correspondente limite legal ¹²: designadamente, 8% e 10%;
- ✓ VMA desse exercício ¹³: respetivamente, 32% e 40%, tendo, no entanto, reduzido, ao longo do ano, a margem disponível em 1% e 3%.

O valor da DTOO relevante para o limite legal respeita quase integralmente (99%) ao próprio Município, pois as restantes entidades contribuem apenas em 1%.

Anexo 3 (fls. 30 a 37)

Acresce que considerando, no final do exercício de 2018, a **DTOO de todas as entidades relevantes, incluindo, assim, a dívida excecionada** (relativa ao FAM) e a **da empresa que apresentou equilíbrio de contas** ¹⁴, no montante total de, respetivamente, 3,9 M€ e 604 mil euros, o MPL continuaria a cumprir o limite legal e o VMA, com taxas de utilização de, respetivamente, 12% e 47%.

2.2.3.2. O MPL tem vindo a evidenciar, desde a entrada em vigor do RFALEI (01/01/2014) ¹⁵, 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	31/12/2018	VALOR	%	Contributo do limite e da DTOO	
	01/01	31/12								
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(6)-(1)	(8)=(7)/(1)	(9)=(7)/[(6)-(1)]	
A -Limite DTOO	33 273 895	33 273 895	34 337 713	35 941 247	36 458 892	36 949 682	3 675 786	11%	134%	
B - DTOO	Município	2 112 324	4 471 001	2 101 222	2 139 327	2 773 660	3 048 322	935 998	44%	-34%
	Outras entidades	22 064	421	5 909	4 921	16 278	19 583	- 2 481	-11%	
	Total	2 134 388	4 471 422	2 107 131	2 144 248	2 789 938	3 067 905	933 517	44%	
C - Diferença	Excesso									100%
	Margem	31 139 507	28 802 473	32 230 582	33 796 999	33 668 954	33 881 777	2 742 270	9%	

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF – Autoridade de Auditoria

Anexo 3 (fls. 39)

A **evolução ocorrida entre 1/01/2014 e 31/12/2018 resulta**, de forma conjugada, do **aumento do limite legal da DTOO (11%)**, e da **dívida relevante (44%)**, tendo cada uma destas componentes contribuído em, respetivamente, 134% e -34% para a referida trajetória da posição do MPL na matéria em análise.

2.2.4. Prestação da informação à DGAL

2.2.4.1. O MPL **cumpriu, quanto a 2018, a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL** para

¹² Consagrado, em especial, n.ºs 1 e 2, do art. 52º, do RFALEI.

¹³ 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. ”, ainda que essa percentagem seja aumentada para algumas situações concretas em algumas LOE.

¹⁴ A Resulima, SA.

¹⁵ A análise efetuada baseia-se, até 31/12/2016, nos dados disponíveis no Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais (SIAL) e quanto a 2017/2018 no apuramento efetuado pela IGF – Autoridade de Auditoria.

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:

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

Un: euro

DESCRIÇÃO	DÍVIDA TOTAL		VARIÇÃO
	1/01/2018	31/12/2018	
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)
1 - DGAL	2 789 937,76	3 069 793,05	279 855,29
2 - IGF	2 789 573,64	3 815 346,67	1 025 773,03
Diferença IGF / DGAL (2-1)	- 364,12	745 553,62	745 917,74

Fonte: Auditoria da IGF – Autoridade de Auditoria

Anexo 3 (fls. 40)

As divergências resultaram das correções efetuadas pela IGF – Autoridade de Auditoria, em 2018, à DTOO do MPL (para mais, em 740 723 euros - cfr. ponto 2.1.1.), bem como dos montantes incorretamente reportados, em 2017/2018, de outras entidades (4 831 euros), mas que não tiveram qualquer impacto sobre a conclusão a retirar da posição do Município em termos do limite legal em apreço.

Sobre este aspeto, o MPL referiu no contraditório que “ *Não obstante (...) já efetuar a circularização de terceiros uma vez por ano, irá no âmbito da atualização/revisão do regulamento de controlo interno propor a circularização anual/bienal, com a realização da conferência das contas correntes de todos os fornecedores do Município uma vez por ano, e para aqueles que tem um movimento acumulado mais expressivo fazer o procedimento duas vezes ao ano* ”.

Anexo 7 (fls. 59)

2.3. Alerta precoce e mecanismos de recuperação financeira

2.3.1. No final de **2018**, face aos parâmetros estabelecidos no RFALEI ¹⁶, **verificavam-se as condições legalmente previstas** ¹⁷ para que fosse emitido, pela DGAL, **um alerta precoce** ¹⁸, o que, segundo informação prestada pelos serviços do MPL, não ocorreu ¹⁹.

Anexo 4 (fls. 43)

2.3.2. Por sua vez, **ao nível dos mecanismos de recuperação financeira previstos no RFALEI** ²⁰, o MPL **não se encontrava**, em 31/12/2018, **em situação de rutura financeira, nem reunia as condições para recorrer a um processo de saneamento financeiro.**

Anexo 4 (fls. 44 a 46)

¹⁶ Cfr. art. 56º do RFALEI.

¹⁷ Cfr. anexo indicado, nomeadamente os indicadores 1 e 2 do Quadro I.

¹⁸ 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).

¹⁹ Todavia, essa informação consta da “Ficha do Município” disponível no SIAL, a que se acede apenas com a *password* do Presidente da Câmara Municipal.

²⁰ Cfr. arts. 57º a 64º do RFALEI e Lei n.º 53/2014, de 25/08.

2.4. Dívida, situação financeira e gestão orçamental

2.4.1. Dívida e situação financeira

2.4.1.1. A **dívida global** do MPL de operações orçamentais, incluindo as correções efetuadas pela IGF – Autoridade de Auditoria (cfr. item 2.1.1.), **importava**, no final de **2018**, nos seguintes montantes:

Figura 6 – Composição da dívida municipal

DESCRIÇÃO		2018	Un: euro %
Dívida financeira	EMLP	804 384	20,5%
	Subtotal	804 384	20,5%
Outras dívidas a terceiros	FAM	130 773	3,3%
	Outras	2 984 661	76,1%
	Subtotal	3 115 434	79,5%
Total geral		3 919 818	100,0%
Total parcial (exceto FAM)		3 789 045	

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF – Autoridade de Auditoria

Anexo 5 (fls. 48)

Realce-se que a **dívida global de operações orçamentais evoluiu negativamente neste exercício face ao anterior**, pois passou de **2,8 M€** para **3,8 M€** (mais 1 M€ e 36,6%), em resultado do efeito conjugado da **diminuição da dívida financeira com EMLP (139 mil euros)** e do **aumento das “ outras dívidas a terceiros ” (587 mil euros)**, que inclui, nomeadamente, a diminuição do FAM (567 mil euros) e as diferenças apuradas na circularização (740 mil euros).

Acresce que, da comparação entre os compromissos assumidos naquele exercício e a soma das despesas pagas com o montante das outras dívidas a terceiros de curto prazo (CP), resultou o seguinte:

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

DESCRIÇÃO	Un: euro 2018
1 - Compromissos totais assumidos para o exercício	37 848 998
2 - Despesas totais pagas	28 918 992
3 - Outras dívidas a terceiros (ODT) de CP (exceto operações de tesouraria)	2 984 661
Diferença [1-(2+3)]	5 945 345

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF – Autoridade de Auditoria

Atendendo a que, de acordo com o ponto 2.6.1. do POCAL, o registo do compromisso é efetuado após a assunção, perante terceiros, da responsabilidade de realizar determinada despesa, o quadro anterior evidencia que, até ao final de 2018, foram **assumidos compromissos** de cerca de **6 M€ que ainda não estavam faturados**, os quais **agravam a despesa e o endividamento municipais** nos anos subsequentes.

2.4.1.2. De qualquer modo, a **dívida do MPL apresentava**, no final de 2018, **um valor adequado ao seu quadro financeiro**, nomeadamente às receitas orçamentais, pois:

- ✓ A **receita total disponível do exercício** (que não inclui passivos financeiros) **era suficiente para cobrir toda a dívida municipal (876%)**, apesar de apresentar algum nível de comprometimento, no início de cada exercício, face à rigidez da despesa orçamental (cfr. item 2.4.2.1.);

- ✓ O período de recuperação da dívida municipal ²¹, tendo em conta as receitas próprias regulares, era de 2 meses, resultado que, no entanto, sofre um ligeiro agravamento caso se expurgue ao valor dessas receitas o das despesas rígidas e vinculadas, passando para 3,5 meses;
- ✓ A dívida municipal “ per capita ” ascendia a 90 euros.

Anexo 5 (fls. 49)

Refira-se, ainda, que a dívida de médio longo prazos (MLP), que respeita essencialmente a dívida de natureza financeira, importava, naquele ano, em 804 mil euros, representando cerca de 20% da dívida total.

O serviço da dívida dos EMLP em vigor foi cumprido ao longo do exercício, tendo importado no montante de 139 mil euros (0,48% 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 Autarquia apresentou uma situação financeira de CP equilibrada, com:

- ✓ Um elevado saldo real positivo de operações orçamentais, a saber:

Figura 8 – Indicador do saldo real de operações orçamentais

Un: euro

DESCRIÇÃO	2018
1 - Saldo final de operações orçamentais	5 152 872
2 - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP (exceto OT)	2 984 661
Diferença (1-2)	2 168 212

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF – Autoridade de Auditoria

Anexo 5 (fls. 49)

- ✓ Prazos médios de pagamentos (PMP) a terceiros e a fornecedores inferiores aos parâmetros legalmente previstos ²²:

Figura 9 – Prazo médio de pagamento

INDICADORES		2018
IGF	Prazo médio de pagamento a terceiros	57
	Prazo médio de pagamento a terceiros (incluindo aquisições em locação financeira)	57
	Prazo médio de pagamento de imobilizado	54
DGAL	Prazo médio de pagamento a fornecedores (RCM nº 34/2008)	17

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF – Autoridade de Auditoria

Anexo 5 (fls. 50)

²¹ 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.

²² 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).

- ✓ **Cumprimento da regra do equilíbrio financeiro mínimo**²³, apresentando um adequado ajustamento entre as dívidas de CP e a correspondente liquidez do ativo, incluindo considerando apenas as disponibilidades:

Figura 10 – Indicadores de liquidez

INDICADORES	2018
Liquidez geral	240%
Liquidez reduzida	239%
Liquidez imediata	151%

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF – Autoridade de Auditoria

Anexo 5 (fls. 50)

No contraditório o MPL, referiu que, “ (...) tem implementado um controlo de custos e vai controlando a dívida mensal, não obstante, poderemos propor a criação de implementação de um sistema de monitorização de alerta de forma a controlar a evolução da dívida ao longo do ano. ”.

Anexo 7 (fls. 59 e 60)

2.4.2. Gestão orçamental

2.4.2.1. A referida situação financeira positiva a que aludimos, em especial de CP, está relacionada com a verificação, **no exercício de 2018**, dos seguintes factos:

- ✓ A **taxa de execução orçamental da receita prevista/arrecadada apresenta resultados significativos e superiores ao da despesa prevista/paga**, como se espelha de seguida:

Figura 11 – Taxas de execução da receita e despesa municipal

Un: euro

RUBRICAS	PREVISÃO	EXECUÇÃO	DIFERENÇA	GRAU DE EXECUÇÃO
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)	(5)=(3)/(2)
1 - Saldo inicial	4 390 713	4 390 713	0	100%
2 - Repos. não abatidas nos pagamentos	0	0	0	
3 - Receita corrente	25 105 628	25 837 628	732 000	103%
4 - Receita capital	11 112 372	3 799 455	- 7 312 917	34%
5 - Receita total disponível (1+2+3+4)	40 608 713	34 027 795	- 6 580 917	84%
6 - Despesa Total	40 608 713	28 918 992	- 11 689 721	71%

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF – Autoridade de Auditoria

Não obstante a elevada taxa de execução da receita prevista (ainda que ligeiramente inferior à consagrado no nº 3, do art. 56º, do RFALEI²⁴), verificou-se uma relevante sobreavaliação **na sua previsão orçamental (6,6 M€)**, através da qual o MPL criou, artificialmente, a **possibilidade formal de realização e/ou existência de despesas para o pagamento das quais não existiam**, de facto, **disponibilidades financeiras, potenciando uma gestão orçamental desequilibrada**.

²³ 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.

²⁴ O que é suscetível de implicar, caso se verifique em dois anos consecutivos, à emissão, pela DGAL, de um alerta precoce (cfr. supra o item 2.3.1.).

Tal facto contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas, nomeadamente, no POCAL.

O MPL, no contraditório, não põe em causa as asserções da IGF – Autoridade de Auditoria, mas refere que “ *A elaboração dos documentos previsionais assenta num levantamento, tão rigoroso quanto possível, das despesas obrigatórias, nomeadamente, encargos com o pessoal, encargos financeiros e outros encargos assumidos com terceiros, a que acrescem as dotações que garantem o funcionamento dos serviços e os investimentos em curso* ”.

Acrescenta, ainda, que relativamente à previsão de receitas provenientes de impostos, taxas, tarifas e fornecimento de serviços, de venda de bens imóveis e recursos provenientes de programas comunitários, considerou, respetivamente, o disposto no POCAL e na Lei do Orçamento de Estado e que as “ *as importâncias respeitantes à componente participada do investimento com a efetiva atribuição pelas entidades gestoras dos fundos* ”.

Anexo 7 (fls. 60 e 61)

- ✓ **O resultado do indicador do equilíbrio orçamental em sentido substancial** (atendendo à execução autónoma ou global do ano)²⁵ evidenciou um ajustamento entre o nível de realização e/ou existência da despesa e o da real cobrança da receita, como se demonstra:

Figura 12 – Controlo do equilíbrio orçamental em sentido substancial

ANO	EXECUÇÃO DO ANO	
	Autónoma	Global
2018	107,2%	106,8%

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF – Autoridade de Auditoria

Anexo 5 (fls. 51)

- ✓ **A regra de equilíbrio orçamental**, prevista no art. 40º do RFALEI, **foi cumprida ao nível da prestação de contas** (ainda que o mesmo não tenha acontecido, ao contrário do que seria exigível, em todas as 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	9 565 475,16	- 794 797,29	5 153 782,94
	Percentagem	162%	97%	125%
	Diferença entre o resultado apurado ao nível da Prestação de Contas do ano anterior			
Conclusão	Ótica anual	Cumprimento	Incumprimento	Cumprimento

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF – Autoridade de Auditoria

Anexo 5 (fls. 52 e 53)

Todavia, **existe uma significativa rigidez ao nível da despesa orçamental**, como se evidencia:

²⁵ 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 MPL, no biénio, não tem refletidos no balanço quaisquer direitos com estas características) e com a despesa realizada e faturada, mas ainda não paga (cfr. Anexo 1 – Metodologia, a fls. 9).

Figura 14 – Vinculação orçamental

Un: euro

DESCRIÇÃO		EXECUÇÃO
1 - Despesas de carácter regular, rígido e vinculado		10 812 950
2 - Outras dívidas a terceiros de CP transitada do ano anterior		1 830 693
3 - Compromissos já assumidos	No final do exercício anterior e ainda não faturados	6 572 765
	Para o exercício no final do anterior (contas 04 e 05)	966 400
4 - TOTAL (1+2+3)		20 182 807
5 - Disponibilidades orçamentais		34 071 864
6 - Diferença (5-4)		13 889 057
7 - Percentagem da receita não vinculada (6/5*100)		40,8

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF – Autoridade de Auditoria

Anexo 5 (fls. 54)

De facto, a **receita orçamental** encontra-se comprometida de forma relevante (59%), logo no início do exercício, face apenas a um conjunto de despesas certas ²⁶ 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 ”.

No contraditório, o MPL referiu que “ A execução da despesa oscila em função da execução da receita, se a execução da receita é inferior o município corre o risco de contrair dívida e mais despesas no futuro. O executivo tem uma visão estratégica nas suas decisões de forma a não contrair dívida para gerações futuras ”.

Anexo 7 (fls. 61)

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

2.5.1. Quanto ao in/cumprimento, em 2018, de outros aspetos relevantes do regime legal consagrado ao nível da atuação financeira dos Municípios, previstos, designadamente, no RFALEI, nas LOE com impacto nesse exercício e no POCAL, verificámos, ainda, que o **MPL**:

- ✓ Não utilizou qualquer dos instrumentos expressamente vedados aos municípios ²⁷, 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;
- ✓ Respeitou a regra previsional relativa às receitas orçamentais resultantes da venda de bens imóveis prevista no art. 83º da Lei n.º 42/2016, de 28/12 (Orçamento de Estado de 2017);

²⁶ 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 MPL nesta matéria.

²⁷ 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.

- ✓ De acordo com os dados reportados no SIIAL, não tinha, no final de setembro de 2017, qualquer *stock* de pagamentos em atraso (PA), pelo que não estava sujeito à disposição prevista no n.º 1, do art. 93º, da LOE_2018;
- ✓ O sistema de contabilidade de custos encontra-se implementado desde 2017;
- ✓ Efetuava um tratamento contabilístico dos compromissos de exercícios futuros;
- ✓ Não está obrigado à apresentação dos documentos de prestação de contas consolidadas;
- ✓ Em 2018, ainda que reunisse as condições para se encontrar excluído²⁸ do âmbito de aplicação da LCPA (Lei n.º 8/2012, de 21/01, e do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21/06), não comunicou tal situação expressamente à DGAL, mas continuou a enviar o mapa dos fundos disponíveis através do SIIAL;
- ✓ Publicitou, no sítio oficial da *internet*, os valores das taxas de IMI, da derrama e 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 2018 num quadro plurianual de programação orçamental (cfr. n.ºs 2 e 3, do art. 41º e art. 44º, ambos do RFALEI).

A este propósito, o MPL refere, no contraditório, que “ (...) considerando que a aludida regulamentação não foi ainda publicada pelo que se desconhecem os elementos que devem constar do Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO) e Quadro de Médio Prazo das Finanças da Autarquia Local (QMPFAL), foi entendimento do Município, na sequência da recomendação da ANMP de exercícios anteriores, não preparar aqueles quadros (...). Contudo quando surgirem mais instruções que regulamentem o QPPO, o Município de Ponte de Lima avançará, uma vez, que se trata de um instrumento privilegiado para uma gestão mais moderna e proativa. “.

Anexo 7 (fls. 61, 62 e 66 a 69)

Todavia, as entidades competentes para prestar apoio técnico às Autarquias Locais ou entidades equiparadas, como a DGAL e as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional²⁹, têm um entendimento contrário ao emanado nas referidas circulares.

De facto, a DGAL publicou, no seu portal eletrónico, uma interpretação (de 12/10/2015), aplicável aos documentos previsionais de 2016, que vai no sentido contrário ao da Associação de Municípios, o mesmo acontecendo com a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte, que, quanto ao exercício de 2017, considerava “ (...) que os Municípios, aquando da elaboração do quadro plurianual que acompanha a proposta de orçamento municipal, deverão prever, no mínimo, os totais de receita e de despesa para o horizonte temporal 2017-2020 (...).”³⁰, emitindo, inclusivamente, orientações sobre a forma como deve ser elaborado o referido quadro.

²⁸ Estavam nessas condições os municípios e as freguesias que, a 31/12/2017, cumprissem as obrigações de reporte ao Tribunal de Contas e à DGAL e os limites de endividamento previstos, respetivamente, no artigo 52º e no n.º 8, do artigo 55º, da Lei n.º 73/2013, de 3/09 (cfr. o n.º 5, do art. 82º, da LOE_2018.

²⁹ Al. f), n.º 2, do art. 2.º, do DL n.º 228/2012, de 25/10 e als. e) e i), n.º 2, do art. 2.º, do Decreto Regulamentar n.º 2/2012, de 16/01.

³⁰ Nota informativa 1/2016.

2.6. Norma de controlo interno e Plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas

2.6.1. O MPL tem em vigor um **Regulamento de Controlo Interno** (RCI) e um **PGRCIC**³¹ desajustados do quadro legal e da sua estrutura orgânica, uma vez que foram aprovados, respetivamente, em 2002³² e 2009 e não foram objeto de qualquer alteração/revisão, apesar das modificações entretanto ocorridas nas matérias indicadas, não **contemplando**, designadamente, quaisquer disposições **relativas ao RFALEI**.

No contraditório, a Autarquia refere que “ (...)A atualização do Sistema de Controlo Interno estava prevista ser realizada em consonância aquando a entrada do SNC-AP, situação que apenas ocorreu em janeiro de 2020. Note-se que o SNC-AP e o Sistema de controlo Interno são indissociáveis e terão obrigatoriamente de funcionar em sintonia. É fundamental que o SNC-AP esteja implementado na sua plenitude, só após se verificar esta situação é que o Município de Ponte de Lima se encontra em condições de proceder à respetiva atualização/revisão e implementação do Sistema de Controlo Interno. “.

Anexo 7 (fls. 64)

Acresce que o PGRCIC foi aprovado em conformidade com o previsto na Recomendação n.º 1/2009³³ do Conselho de Prevenção da Corrupção, mas não foi remetido à IGF e não existe qualquer prova da sua monitorização ou da elaboração de relatórios sobre a sua execução³⁴.

Relativamente ao PGRCIC, a Autarquia refere no contraditório que o mesmo “ (...) foi disponibilizado na Dropbox em 21/07/2019. ”, mas o que está em causa não é a disponibilização daquele documento no momento de realização da presente Auditoria, mas sim a sua remessa a esta Autoridade de Auditoria aquando da sua aprovação inicial e na sequência de qualquer alteração, pelo que mantemos a asserção produzida.

Anexo 7 (fls. 64)

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

O MPL refere no contraditório ter intenção de criar apenas um serviço de “ *controller* “ para proceder à monitorização “ *pela pessoa/serviço a designar* “ quando proceder à “ *revisão/atualização de regulamentos e a sua aplicabilidade* “.

Anexo 7 (fls. 65)

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 MPL e não exclusivamente à monitorização de regulamentos e sua aplicabilidade, pelo que mantemos a asserção produzida.

2.6.2. Do trabalho de campo efetuado³⁵ resultaram, ainda, **fragilidades ao nível do controlo interno e dos procedimentos contabilísticos**, que descrevemos em mapa incluído no Anexo 6.

Anexo 6 (fls. 56)

³¹ O PGRCIC, aprovado por despacho do PCM de 26/12/2009, foi remetido ao Tribunal de Contas, ao Conselho de Prevenção da Corrupção, à Presidência do Conselho de Ministros e à Assembleia Municipal, não foi, contudo, enviado a esta Autoridade de Auditoria.

³² Aprovado por deliberação de 29/04/2002.

³³ Publicada no DR, 2ª Série, em 22/07/2009.

³⁴ Na página eletrónica do MPL consta a versão do Plano de 2009, que identifica as áreas da atividade da autarquia suscetíveis de risco, indicando os respetivos riscos e descrevendo o elenco de medidas para a sua prevenção, bem como os responsáveis pela respetiva concretização.

³⁵ Em especial através da utilização de questionários e da realização de testes de conformidade e substantivos.

3. CONCLUSÕES E PROPOSTAS

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

3.1. Conclusões	3.2. Propostas
<p>C1. Os documentos de prestação de contas do MPL de 2018 não refletiam, com fiabilidade, a sua situação financeira nas rubricas do passivo exigível, pois as correções efetuadas foram materialmente relevantes (741 mil euros).</p> <p>(vd. Ponto 2.1.1.)</p>	<p>P1. Reforço 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>C2. O MPL cumpriu o regime relativo ao limite legal da DTOO em 2018, mantendo, desde 2014, uma elevada margem disponível, ainda que decrescente em 2018.</p> <p>(vd. Pontos 2.2.1. a 2.2.3.)</p>	
<p>C3. O MPL cumpriu, quanto a 2018, 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 refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação nesta matéria, pois foram apuradas diferenças, no início e final daquele ano, de 364 euros e 746 mil euros.</p> <p>(vd. Ponto 2.2.4.)</p>	<p>P2. Inclusão das entidades que relevam em cada exercício para o limite legal da dívida total de operações orçamentais 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 e a prestação de informação fiável à DGAL.</p>
<p>C4. O MPL, no final de 2018, apresentava uma:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Dívida global de operações orçamentais de 3,8 M€ (mais 1 M€ do que no ano anterior), montante adequado ao seu quadro financeiro, designadamente às receitas orçamentais; ✓ Situação financeira de CP equilibrada, com um elevado saldo positivo de operações orçamentais (2,2 M€), cumprimento da regra do equilíbrio financeiro mínimo e PMP a terceiros dentro dos parâmetros legalmente previstos. <p>Porém, no final do exercício, existia um risco materialmente relevante para a evolução da despesa e dívida municipais, que resultava do valor dos compromissos assumidos, mas não faturados (6 M€).</p> <p>(vd. Ponto 2.4.1.)</p>	<p>P3. Acompanhamento e controlo da evolução da dívida municipal, considerando o elevado montante de compromissos por faturar.</p>

3.1. Conclusões	3.2. Propostas
<p>C5. Em 2018, o MPL apresentou um grau de execução das receitas de 84% (verificando-se, ainda assim, uma sobreavaliação significativa desta grandeza - 6,6 M€), do que decorre um elevado risco em termos de uma execução orçamental desequilibrada.</p> <p>(vd. Ponto 2.4.2.)</p>	<p>P4. 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>C6. Execução orçamental equilibrada, existindo 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, na prestação de contas, da regra de equilíbrio prevista no RFALEI, existindo, no entanto, uma relevante rigidez ao nível da despesa orçamental.</p> <p>(vd. Ponto 2.4.2.)</p>	<p>P5. Adoção de medidas de otimização da receita e de diminuição da despesa, que reduzam a significativa rigidez existente ao nível das despesas orçamentais.</p>
<p>C7. A Autarquia não enquadrou a elaboração do orçamento de 2018 num quadro plurianual de programação orçamental, de acordo com o previsto no RFALEI.</p> <p>(vd. Ponto 2.5.1.)</p>	<p>P6. Enquadramento dos orçamentos num quadro plurianual de programação orçamental, visando o estabelecimento e a vinculação a um quadro de médio prazo para as finanças da Autarquia.</p>
<p>C8. O MPL tem em vigor um RCI e um PGRIC que, atendendo ao tempo decorrido após as respetivas aprovações, estão desajustados da sua estrutura orgânica e das alterações ocorridas ao nível do quadro legal.</p> <p>O PGRIC não foi remetido à IGF – Autoridade de Auditoria e não existe prova da sua monitorização ou da elaboração de relatórios de execução.</p> <p>(vd. Ponto 2.6.1.)</p>	<p>P7. Revisão e atualização do RCI e do PGRIC ajustando-os à atual estrutura orgânica e à evolução ocorrida em termos de quadro legal e sua efetiva monitorização e respetivo envio às entidades legalmente previstas.</p>
<p>C9. A Autarquia não dispõe de nenhum serviço específico ou elemento responsável pela função de controlo interno.</p> <p>(vd. Ponto 2.6.2.)</p>	<p>P8. 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 Ponte de Lima, 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 sequência 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.

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.

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 2018	11 a 27
Anexo 3	Limite do endividamento Municipal previsto no RFALEI	28 a 42
Anexo 4	Mecanismos de alerta precoce e de recuperação financeira	43 a 46
Anexo 5	Dívida Municipal	47 a 55
Anexo 6	Fragilidades do sistema de controlo interno e PGRCIC	56
Anexo 7	Contraditório institucional	57 a 72