

# **CONTROLO DO REGIME E DO LIMITE DA DÍVIDA TOTAL DE OPERAÇÕES ORÇAMENTAIS**

## **MUNICÍPIO DA GOLEGÃ**

---

O Município cumpriu o regime legal relativo ao limite da  
dívida total de operações orçamentais?

**Relatório n.º 2019/301**

**Independência**

**InteGridade**

**ConFiança**

## Homologação / Despacho

## Despacho

Submeto o presente relatório à consideração de Sua Exa. o Ministro de Estado e das Finanças, com o meu acordo, sublinhando a proposta de envio do ponto 2.1.2. e respetivos anexos à Direção de Finanças de Santarém.

Proponho, ainda, o envio do Relatório e anexos a Sua Exa. o Secretário de Estado da Descentralização e da Administração Local, ao abrigo da delegação de competências prevista na al. b) do n.º 1 do Despacho n.º 623/2020, publicado no DR n.º 12, de 17 de janeiro.

A responsável pelo centro de competências do controlo da administração local autárquica (n.º 2 do art. 3.º do DL n.º 96/2012, de 23 de abril).

Subinspetora-Geral	ANA PAULA PEREIRA COSME FRANCO BARATA SALGUEIRO 2021.03.29 16:15:49 +01'00'
--------------------	---

## Parecer

## Parecer

Concordo com o presente relatório, destacando as conclusões e recomendações (Ponto 3.) e as propostas (Ponto 4.).

À consideração superior.

Chefe de Equipa  
com Direção de Projeto

MARLENE LOPES  
FERNANDES  
2021.03.05 20:06:33 Z

## Controlo do Regime da Dívida Total de Operações Orçamentais - Município da Golegã

### SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A presente auditoria foi realizada com a finalidade de confirmar se o Município da Golegã (MG) cumpriu os limites da dívida total de operações orçamentais (DToo) em 2017 e se se verificaram as situações de incumprimento da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA) objeto de denúncia. De acordo com o exame efetuado e o exercício do procedimento de contraditório (vd. Anexos 1 a 11), as principais conclusões são, em síntese, as seguintes:

**1.1.** O MG, em 2017, aumentou a dívida total de operações orçamentais em 994,8 milhares de euros, contudo, a percentagem de utilização do limite legal foi de 50%.

O MG não cumpriu o regime previsto no RFALEI relativo ao valor máximo da DToo admissível para o exercício de 2017 (VMA), tendo este indicador sido excedido, em 3 924 € (0,10%), conforme resulta das correções aos valores apurados pela Inspeção-Geral de Finanças – Autoridade de Auditoria (IGF).

**1.2.** O Município apresentou, em 2017, uma situação financeira desequilibrada, sendo de destacar o aumento da dependência do passivo para financiamento do ativo (38%) e da dívida de curto prazo (20% no total do passivo).

**1.3.** A dívida global do MG ascendeu a 3,9 M€, destacando-se o aumento das “outras dívidas a terceiros” de curto prazo (mais 47%), prazos médios de pagamento (PMP) a terceiros acima dos valores legalmente previstos (184 dias) e indicadores de liquidez aquém dos parâmetros de referência para uma situação de equilíbrio financeiro de curto prazo (v.g. liquidez imediata: 5%).

**1.4.** A informação periódica prestada à Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), para efeitos de acompanhamento da DToo foi inferior em 49,8 milhares de euros à apurada pela IGF, na sequência das correções efetuadas ao balanço e à dívida das entidades relevantes.

**1.5.** No que respeita à fiabilidade da imagem patrimonial e financeira, foram efetuadas correções no passivo exigível, de 54,2 milhares de euros, resultantes, nomeadamente, de dívida omissa de 51,9 milhares de euros, bem como de faturas incorretamente contabilizadas em 2016 e 2017.

**1.6.** No final de 2017, a situação financeira do MG não justificava a emissão de um alerta precoce pela DGAL. Contudo, tal pode inverter-se, caso a taxa de execução da receita orçamental de 2018 se situe, à semelhança do que ocorreu em 2017, dentro dos parâmetros que determinam a emissão do correspondente alerta.

**Aumento da DToo e incumprimento do limite legal**

**Situação financeira desequilibrada**

**Aumento da dívida global**

**Falta de fiabilidade na informação reportada para controlo da DToo**

**Correções no passivo de mais 54,2 milhares de euros**

**Eventual alerta precoce em 2018**

1.7. O MG não emitiu faturas no valor de 10,1 milhares de euros, pelo fornecimento de água à [REDACTED] para abastecimento da localidade de Reguengo do Alviela. Aquela empresa também não faturou ao MG o montante previsto de 343 milhares de euros pela utilização de diversas infraestruturas, tendo apenas faturado 141 milhares de euros.

Estes factos estão em desconformidade com o art. 35º do Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), competindo à Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) a sua apreciação.

1.8. Identificaram-se diversas fragilidades ao nível do sistema de controlo interno, do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCCIC) e dos procedimentos contabilísticos, nomeadamente quanto à contabilização das faturas recebidas entre o início do ano e o encerramento de contas.

1.9. O *follow-up* à anterior auditoria da IGF evidencia uma evolução negativa da situação financeira, com aumentos da dívida global (mais 3,6%), da percentagem da dívida de curto prazo sobre a dívida total (mais 6%), do PMP (mais 93 dias) e do indicador de liquidez geral (menos 1%).

Relevância fiscal dos factos apurados

Fragilidades no sistema de controlo interno, PGRCCIC e procedimentos contabilísticos

Incumprimento de recomendações anteriores

2. As principais recomendações formuladas aos responsáveis pela Câmara Municipal da Golegã são as seguintes:

2.1. Controlar a evolução da dívida, tendo como objetivos não exceder o limite máximo anual admissível, garantir a sustentabilidade da dívida municipal e restabelecer o equilíbrio financeiro, em especial de curto prazo.

2.2. Implementar medidas de otimização das receitas municipais e de análise sistemática da despesa a realizar, que contribuam para um endividamento sustentável.

2.3. Criar procedimentos de identificação, circularização, recolha e validação da informação relevante para o acompanhamento da posição da Autarquia em termos de limite do endividamento.

2.4. Regularizar, ao nível da informação contabilística, as variações patrimoniais não/incorretamente refletidas.

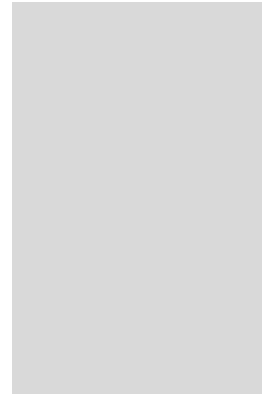
2.5. Promover a emissão de faturas pela venda de água à [REDACTED] para abastecimento, por esta, do lugar de Reguengo do Alviela.

2.6. Garantir que as receitas consideradas para o apuramento dos FD são adequadas à assunção dos compromissos, não gerando pagamentos em atraso.

2.7. Introduzir procedimentos de controlo interno, de natureza contabilística e no âmbito do PGRCCIC, nomeadamente:

Principais recomendações

- ✓ Assegurar a inclusão de todas as entidades relevantes para o cálculo da dívida do Município;
- ✓ Refletir as faturas na contabilidade pelo seu valor integral, no ano a que respeitam e estabelecer uma política de constituição de provisões, de acordo com o princípio contabilístico da prudência;
- ✓ Aumentar a abrangência das medidas propostas no PGRCIC e promover mecanismos de monitorização orientados para a obtenção de evidências do cumprimento do Plano.



## ÍNDICE

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
1.1. Fundamento.....	8
1.2. Questões de auditoria e âmbito .....	8
1.3. Metodologia.....	9
1.4. Contraditório.....	9
<b>2. RESULTADOS .....</b>	<b>10</b>
2.1. Fiabilidade da informação financeira.....	10
2.2. Apreciação da situação financeira e da dívida municipal no biénio de 2016/2017 .....	13
2.3. Controlo do limite de endividamento municipal previsto no RFALEI .....	16
2.4. Mecanismos de recuperação financeira e de alerta precoce .....	19
2.5. Denúncia sobre o incumprimento da LCPA .....	21
2.6. Controlo interno, procedimentos contabilísticos e PGRCIC .....	21
<b>3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>22</b>
<b>4. PROPOSTAS .....</b>	<b>25</b>
<b>LISTA DE ANEXOS .....</b>	<b>27</b>



## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

<b>AMVT</b>	Associação de Municípios do Vale do Tejo
<b>ANMP</b>	Associação Nacional de Municípios Portugueses
<b>Cfr</b>	Confrontar
<b>CM</b>	Câmara Municipal
<b>CP</b>	Curto prazo
<b>DGAL</b>	Direção-Geral das Autarquias Locais
<b>DL</b>	Decreto-Lei
<b>DR</b>	Diário da República
<b>DTOO</b>	Dívida Total de Operações Orçamentais
<b>ETAR</b>	Estação de Tratamento de Águas Residuais
<b>FAM</b>	Fundo de Apoio Municipal
<b>FD</b>	Fundos Disponíveis
<b>IGF</b>	Inspeção-Geral de Finanças – Autoridade de Auditoria
<b>IVA</b>	Imposto sobre o Valor Acrescentado
<b>LCPA</b>	Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso
<b>LOPTC</b>	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
<b>M€</b>	Milhões de euros
<b>MG</b>	Município da Golegã
<b>MLP</b>	Médio e Longo Prazo
<b>NCI</b>	Norma de Controlo Interno
<b>PGRIC</b>	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
<b>PMP</b>	Prazo Médio de Pagamento
<b>POCAL</b>	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
<b>RCM</b>	Resolução do Conselho de Ministros
<b>RFALEI</b>	Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais
<b>RJAEPL</b>	Regime Jurídico da Atividade Empresarial e das Participações Locais
<b>SCI</b>	Sistema de Controlo Interno
<b>SIIAL</b>	Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais
<b>TC</b>	Tribunal de Contas
<b>VMA</b>	Valor Máximo Admissível

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. Fundamento

Em cumprimento do plano anual de atividades da IGF, foi realizada uma auditoria ao MG, enquadrada no Projeto “Contribuir para uma gestão orçamental e financeira rigorosa e um nível de endividamento sustentável na Administração Local em termos individuais e consolidados”, tendo por finalidade:

1	Concluir sobre o in/cumprimento do regime e do limite de endividamento legalmente previsto para 2017, a fiabilidade da informação reportada à DGAL e emitir opinião sobre a adequação do sistema de controlo interno instituído para garantir o cumprimento daquele limite.
2	Verificar, no final de 2017, a posição do Município em termos dos mecanismos de recuperação financeira e garantir que a eventual decisão de não aplicação da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA) <sup>1</sup> foi tomada com base em informação rigorosa sobre o cumprimento do limite legal.
3	Confirmar se se verificam as situações objeto de denúncia, especificamente referentes ao incumprimento da LCPA.

Para além disso, procedeu-se à apreciação do PGRCIC, especialmente nas áreas relacionadas com o objeto da presente intervenção.

Face aos objetivos da ação de controlo, foram identificados como principais fatores de risco, os seguintes:

- Incumprimento do regime da dívida total de operações orçamentais previsto para 2017 e da LCPA;
- Falta de fiabilidade dos documentos de prestação de contas do Município;
- Dispensa de aplicação da LCPA decidida com base em informação financeira incorreta.

Em 2013 foi realizada pela IGF uma auditoria enquadrada no Projeto “Controlo do Endividamento e da Situação Financeira da Administração Local Autárquica”, reportada ao triénio 2010/2012 (Relatório n.º 2218/2015)<sup>2</sup>, pelo que se procedeu, na presente ação, ao *follow-up* de asserções e recomendações então formuladas, sempre que associadas a situações verificáveis no âmbito dos objetivos definidos.

### 1.2. Questões de auditoria e âmbito

Considerando a finalidade e os principais fatores de risco identificados, as questões de auditoria a que se pretende responder são:

Questão 1: O Município cumpriu o regime legal relativo ao limite da dívida total de operações orçamentais de 2017, a informação reportada à DGAL é fiável e o sistema de controlo interno mostra-se adequado para contribuir para o cumprimento daquele limite?

Questão 2: Qual a posição do Município em termos dos mecanismos de recuperação financeira, em 2017?

Questão 3: Confirmam-se as situações objeto de denúncia, mais especificamente o incumprimento da LCPA?

<sup>1</sup> Lei n.º 8/2012, de 21/02, tendo sido estabelecidos no DL n.º 127/2012, de 21/05, os procedimentos necessários à sua aplicação e à operacionalização da prestação de informação.

<sup>2</sup> Que obteve despacho do Senhor Secretário de Estado do Orçamento, em 31/08/2016.

O âmbito temporal da presente ação abrangeu os anos de 2016 e 2017, sem prejuízo do alargamento a períodos anteriores ou subsequentes sempre que tal se justificou, tendo o ciclo de realização na Autarquia decorrido entre julho e setembro de 2018 e incidido, essencialmente, na Divisão de Administração e Finanças da Câmara Municipal da Golegã.

### 1.3. Metodologia

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

- a) Revisão dos saldos e registos efetuados nas principais rubricas que compõem a informação financeira, em especial, ao nível do passivo exigível, para verificar o cumprimento dos princípios e regras contabilísticos consagrados em termos de finanças e contabilidade públicas;
- b) Controlo do cumprimento do quadro legal vigente em matéria de finanças locais, especialmente no que respeita aos objetivos aplicáveis à presente auditoria.

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

- a) Preenchimento de mapas de recolha de informação criados para estas auditorias, que têm subjacentes procedimentos de análise, comparação e verificação;
- b) Adoção de questionários para a avaliação do controlo interno e da sua operacionalidade;
- c) Realização de entrevistas com eleitos locais, dirigentes e outros trabalhadores da entidade auditada;
- d) Concretização de procedimentos de circularização externa e reconciliação com entidades credoras da Autarquia;
- e) Efetivação de testes de conformidade e substantivos.

### 1.4. Contraditório

Nos termos do disposto no art. 12º (princípio do contraditório) do DL n.º 276/2007, de 31/07 e dos arts. 19º, n.º 2 e 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF<sup>3</sup>, foi dado conhecimento formal ao Senhor Presidente da Câmara Municipal da Golegã das principais asserções, conclusões e recomendações constantes deste documento, através do envio, em 29/11/2018, do projeto de relatório.

A análise da resposta recebida ao contraditório institucional, em 12/12/2018, que no essencial não põe em causa as asserções, conclusões e recomendações que haviam sido explicitadas no projeto de relatório, consta do Anexo 11, encontrando-se a pronúncia da entidade auditada no Anexo 10.

No presente documento considerámos, em alguns pontos específicos, os aspetos que consubstanciam informações ou dados complementares relevantes que resultam do exercício do contraditório.

*Anexos 10 e 11*

---

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

## 2. RESULTADOS

### 2.1. Fiabilidade da informação financeira

**2.1.1.** Do trabalho realizado<sup>4</sup>, com o propósito de aferir sobre a qualidade da informação financeira, resultaram correções aos dados dos balanços de 2016 e 2017, no total de 54 156,62 €, dos quais 51 917,72 €<sup>5</sup> correspondem a dívida que se encontrava omissa, conforme se detalha:

**Figura 1 – Síntese das correções efetuadas aos balanços**

Un: euro

COMPONENTES DO BALANÇO	CONTAS	2016		2017	
		Valor	D/C	Valor	D/C
<b>ATIVO</b>	4x - Imobilizado corpóreo	0,00		50 269,64	D
<b>FUNDOS PRÓPRIOS</b>	88/59 - Resultados	2 163,59	D	1 723,39	D
<b>PASSIVO</b>	221 - Fornecedores c/c	1 087,94	C	1 454,98	C
	228 - Fornecedores c/conferência	1 075,65	C	268,41	C
	261 - Fornecedores de imobilizado	0,00		50 269,64	C

Fonte: Documentos contabilísticos e de prestação de contas do MG e auditoria da IGF

As correções realizadas correspondem:

- Em 2016, aos efeitos resultantes sobre este ano, da reconciliação da informação financeira do ano de 2017, no valor de 575,74 €;
- Em 2017, às correções imputáveis aos saldos das entidades fornecedoras incluídas na amostra<sup>6</sup>, no montante de 51 341,98 € que incluem 454,30 € respeitante a IVA não refletido em 2017, referente à faturação recebida entre o início do ano seguinte e o encerramento de contas daquele ano;
- Em 2016 e 2017, ao não reconhecimento contabilístico do IVA, nesses anos, referente à faturação recebida entre o início do ano seguinte e o encerramento de contas daqueles anos (com exclusão do valor de 454,30 € referente à amostra), conforme figura a seguir:

<sup>4</sup> Que incidiu, em especial, sobre a qualidade da informação financeira, tendo sido reconciliados, relativamente ao final de 2017, no caso da dívida financeira, [REDACTED]

[REDACTED] Quanto à dívida comercial/administrativa (i.e., em termos dos outros credores – v.g. fornecedores c/c, fornecedores de imobilizado e outros), vinte e oito entidades cujos créditos totalizavam cerca de 1,7 M€ e representavam 73% da dívida originariamente de CP refletida na prestação de contas desse ano. Apenas foi reconciliada a informação financeira de 2017 e no que respeita a 2016 utilizou-se a informação que consta dos documentos de prestação de contas da Autarquia.

<sup>5</sup> Sendo 575,74 € relativos ao ano de 2016 e 51 341,98 € ao ano de 2017.

<sup>6</sup> Amostra de saldos credores selecionados com base no método MUS conservador (*Monetary Unit Sampling*), com um nível de confiança de 70% e uma taxa de erro esperado de 2%.

**Figura 2 – IVA não registado no ano da fatura**

Un: euro

CORREÇÕES A EFETUAR NOS ANOS INDICADOS		
Contas	2016	2017
221 Fornecedores c/c	512,20	382,64
228 Fornecedores c/ conferência	1 075,65	268,41
<b>Total</b>	<b>1 587,85</b>	<b>651,05</b>

Fonte: Documentos de prestação de contas do MG e auditoria da IGF

Quando o MG receciona as faturas referentes a encargos do ano anterior, efetua o seu registo nas respetivas contas de custos e de terceiros, no ano de entrada. Só depois são contabilizadas no ano a que respeitam, com exclusão do IVA, sendo esses movimentos anulados após o encerramento das contas.

De acordo com a informação transmitida pelos serviços municipais, o não registo das faturas pela sua totalidade deve-se ao facto de o sistema informático da Autarquia apenas aceitar a contabilização do imposto no ano da sua efetiva inserção no sistema.

Esta situação diverge da prática adotada por outras Autarquias que utilizam a mesma aplicação informática, o que suscita dúvidas quanto ao completo domínio, pelos serviços do MG, das reais potencialidades do sistema. Acresce o entendimento dos serviços de que se trata de especialização do exercício e que, por esse facto, o imposto não deve ser alvo de qualquer movimentação, opinião da qual a IGF diverge, visto as faturas mencionadas estarem contabilizadas no ano a que respeitam e nas devidas contas de terceiros.

Foi ainda efetuada a reclassificação contabilística da contribuição do MG para o capital do Fundo de Apoio Municipal (FAM), em 2016 e 2017, nos montantes de, respetivamente, 195 929 € e 156 743 €, de acordo com a Nota Explicativa do SATAPOCAL, pela adoção da conta “26.8.1.2.6 – Credores das administrações públicas – Fundo de Apoio Municipal” e respeitando o inerente grau de exigibilidade (CP ou médio e longo prazo - MLP).

Estas correções foram tidas em conta na análise efetuada pela IGF, nomeadamente em termos da evolução dos balanços e da dívida municipais e, quando relevantes, noutras grandezas.

*Anexos 1 e 2*

No contraditório, o MG informou que, no final de 2018, procederá à regularização das variações patrimoniais incorretamente refletidas e que, em 2019, irá ajustar o procedimento contabilístico de lançamento das faturas e iniciar a circularização trimestral dos fornecedores.

*Anexos 10 e 11*

**2.1.2.** Em sede de reconciliação dos saldos da [REDACTED] foi analisado o Acordo de Execução, celebrado em 19/02/2014, entre o Município de Santarém (MS), o MG e aquela entidade, em vigor desde dezembro de 2013.

<sup>7</sup> Cujo capital social é detido, na totalidade, pelo Município de Santarém.

O mencionado Acordo surgiu na sequência da alteração dos limites territoriais daqueles municípios<sup>8</sup> e da inerente transferência da Freguesia do Pombalinho para o MG, bem como das responsabilidades e atribuições associadas, nomeadamente, ao nível do abastecimento de água<sup>9</sup>.

Nos termos daquele documento<sup>10</sup>, a partir de 01/12/2013, pelo volume de água fornecido ao lugar de Reguengo do Alviela, a [REDACTED] pagaria ao MG o valor de 0,35 €/m<sup>3</sup>.

O montante total a faturar, nesse âmbito, pelo MG à [REDACTED] entre dezembro de 2013 e setembro de 2018, era de 10 126,20 €<sup>11</sup>. No entanto, a Autarquia nunca debitou esse direito à [REDACTED] nem esta lhe pagou qualquer quantia, conforme atesta a inexistência de movimentos contabilísticos específicos em ambas as entidades e a informação prestada pelos serviços municipais.

Anexo 3

De acordo com a informação transmitida no contraditório, o MG irá proceder à emissão das mencionadas faturas, bem como ao débito mensal dos custos de fornecimento de água ao lugar de Reguengo do Alviela, à [REDACTED] conforme previsto no Acordo de Execução.

Anexos 10 e 11

A [REDACTED] é a entidade proprietária da estação de tratamento de águas residuais (ETAR) do Pombalinho e da rede de águas instaladas naquela Freguesia, prevendo o mencionado Acordo as seguintes contrapartidas, a pagar pelo MG à [REDACTED] para a utilização daquelas infraestruturas:

**Figura 3 – Preços a pagar pelo Município da Golegã**

Descrição	Tratamento de águas residuais (cláusula 4ª do Acordo)	Abastecimento de água (cláusula 5ª do Acordo)	Total
			Dez/2013 – Jun/2018
Utilização da ETAR	2 350 €/mês		158 977,50 €
Excesso do caudal recebido na ETAR	0,08 €/m <sup>3</sup> adicional		1 052,22 €
Utilização da rede de saneamento	1 815 €/mês		122 784,75 €
Utilização da rede de água		550,96 €/mês	37 948,94 €
Aquisição dos contadores		22 346,90 €	22 346,90 €
<b>Total</b>			<b>343 110,31 €</b>

Fonte: Acordo de execução MS, AS e MG

Considerando os valores de referência acima, a [REDACTED] deveria ter faturado ao MG, até 30/06/2018, o total de 343 110,31 € (IVA incluído), todavia, o montante das faturas apresentadas até àquela data foi de 141 456,72 €, assim detalhado:

<sup>8</sup> Aprovada pela Lei n.º 11-A/2013, de 28/01.

<sup>9</sup> Al. c), da cláusula 1.ª do Acordo de Execução.

<sup>10</sup> N.ºs 8 e 8.a) da cláusula 5.ª do Acordo de Execução.

<sup>11</sup> 28 932 m<sup>3</sup> X 0,35 €.

**Figura 4 – Faturação apresentada ao Município**

Un: €

Fatura	Data	Valor
FVP160060	12/01/2016	22 000
FVP161130	01/04/2016	29 958,36
FVP161698	19/05/2016	29 893,44
FVP162451	22/07/2016	9 645,81
FVP173410	02/11/2017	49 959,11
<b>Total</b>		<b>141 456,72</b>

Fonte: Município da Golegã

Anexos 3 e 4

O valor remanescente, de 201 653,59 €, relativo ao período entre agosto de 2015 e junho de 2018, não foi faturado ao MG.

As situações descritas são suscetíveis de relevar no âmbito do incumprimento em matéria fiscal, uma vez que, tanto o MG como a AS não emitiram a totalidade das faturas referentes ao Acordo de Execução, até ao 5º dia útil seguinte ao momento em que o imposto é devido, isto é, após as leituras mensais dos respetivos consumos, conforme determina o art. 35º do Código do IVA<sup>12</sup>.

## 2.2. Apreciação da situação financeira e da dívida municipal no biénio de 2016/2017

**2.2.1.** As componentes dos balanços do MG, após as correções da IGF, apresentaram os seguintes valores e evolução:

**Figura 5 – Evolução das componentes dos balanços**

Un: euro

DESCRIÇÃO	2016	2017	VARIACÃO NO BIÉNIO	
			Montante	%
Acréscimos e diferimentos	298 546,57	1 265 217,43	966 670,86	324%
Restante ativo	30 866 451,85	31 221 845,55	355 393,70	1%
<b>ATIVO TOTAL</b>	<b>31 164 998,42</b>	<b>32 487 062,98</b>	<b>1 322 064,56</b>	<b>4%</b>
Dívidas a terceiros	3 195 422,28	3 906 221,69	710 799,41	22%
Provisões	0,00	0,00	0,00	-
Acréscimos e diferimentos	8 389 188,57	8 375 694,08	- 13 494,49	0%
<b>PASSIVO TOTAL</b>	<b>11 584 610,85</b>	<b>12 281 915,77</b>	<b>697 304,92</b>	<b>6%</b>
Património	18 963 066,57	19 058 081,57	95 015,00	1%
Restantes fundos próprios	617 321,00	1 147 065,64	529 744,64	86%
<b>FUNDOS PRÓPRIOS TOTAIS</b>	<b>19 580 387,57</b>	<b>20 205 147,21</b>	<b>624 759,64</b>	<b>3%</b>

Fonte: Balanços do biénio 2016/2017 (corrigidos pela IGF)

Anexo 5

Assistiu-se a uma evolução favorável no ativo e fundos próprios (mais 4% e 3%) e desfavorável no passivo (mais 6%), em resultado, em especial, dos aumentos verificados nos acréscimos e diferimentos (324%), resultados transitados (196%) e dívidas a terceiros de curto prazo (55%).

<sup>12</sup> Decreto-Lei n.º 394\_B/84, de 26/12 e atualizações posteriores.

A análise de alguns indicadores permite afirmar que, em 2017:

- Aumentou o grau de dependência do passivo exigível para financiamento do ativo (de 10% para 12%), tendo diminuído o peso dos fundos próprios (de 63% para 62%);
- O peso do passivo no ativo líquido cresceu, situando-se em 38%, tendo reduzido o peso das dívidas de MLP no passivo, que foi de 12%, diferente do comportamento das dívidas de CP, que aumentaram, situando-se em 20%.

Anexo 6 (em especial, indicadores 6 a 10)

Face ao referido no Relatório n.º 2218/2015 da IGF, a situação descrita revela, por um lado, uma maior dependência do passivo exigível que era, em 2013, de 11% (2017: 12%) e, por outro lado, uma tendência crescente do peso das dívidas de CP no passivo (2012: 14%).

Consciente do desequilíbrio da situação financeira, o MG deu a conhecer, no contraditório, que “durante o ano de 2018, instituiu várias medidas de contenção de despesa, aperfeiçoamento de processos e controlo sobre factos suscetíveis de gerarem a cobrança de receitas”, nomeadamente, a redução das despesas com pessoal e fornecimentos e serviços externos, a atribuição de subsídios e um melhor planeamento dos objetivos por parte dos serviços.

A Autarquia também referiu a implementação de medidas geradoras de receita, tais como a não prorrogação das isenções previstas na tabela de taxas, a revisão da política de cedência de equipamentos municipais e o reforço das medidas para a cobrança tempestiva da receita pela venda de água.

Anexos 10 e 11

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

**Figura 6 – Composição e evolução da dívida corrigida pela IGF**

Un: euro

DESCRIÇÃO		2016	2017	VARIACÃO 2016/2017	
				Montante	%
Dívida financeira	EMLP	1 433 152	1 449 743	16 591	1,2%
	ECP	0	0	0	-
	Locação financeira	0	0	0	-
	<b>Subtotal</b>	<b>1 433 152</b>	<b>1 449 743</b>	<b>16 591</b>	<b>1,2%</b>
Outras dívidas a terceiros	FAM	195 929	156 743	- 39 186	-20,0%
	Outras	1 535 623	2 268 332	732 709	47,7%
	<b>Subtotal</b>	<b>1 731 552</b>	<b>2 425 075</b>	<b>693 523</b>	<b>40,1%</b>
<b>Total geral</b>		<b>3 164 704</b>	<b>3 874 818</b>	<b>710 114</b>	<b>22,4%</b>
<b>Total parcial (exceto FAM)</b>		<b>2 968 775</b>	<b>3 718 075</b>	<b>749 300</b>	<b>25,2%</b>

Fonte: Documentos de prestação de contas do MG

Anexo 7

A dívida global registou uma evolução negativa, pois aumentou cerca de 710 milhares de euros (22,4%), tendo passado para 3,9 M€, em resultado, em especial, do acréscimo de 694 milhares de euros da dívida administrativa e comercial (outras dívidas a terceiros) e dos EMLP (cerca de 17 milhares de euros), que superaram o efeito contrário decorrente da diminuição da dívida relativa à subscrição das unidades de participação no FAM (menos 39 milhares de euros).



Em termos de *follow-up*, importa salientar que, face a 2013, a dívida municipal aumentou cerca de 131 milhares de euros (3,6%), excluindo a participação no FAM.

O peso da dívida de MLP na dívida total evidenciou uma diminuição de 9,8 pp, passando de 50,2% para 40,4%, em resultado, em particular, do efeito do aumento da dívida total, por via do acréscimo, entre 2016/2017, das “outras dívidas a terceiros” de CP, em cerca de 733 milhares de euros (47,7%).

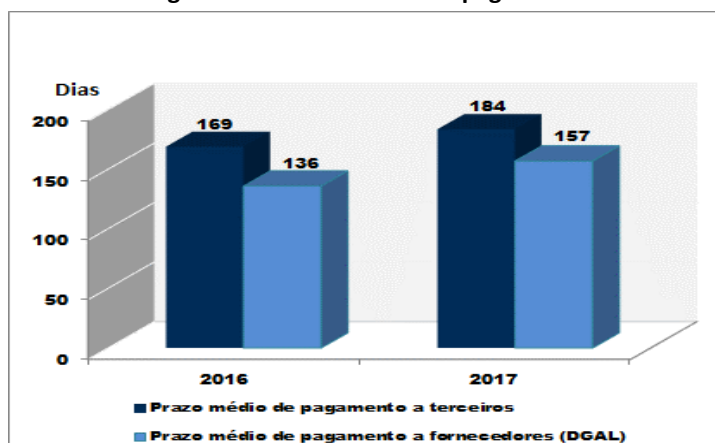
No final de 2017, o *stock* da dívida de EMLP ascendia a 1,5 M€ (relativo à execução de onze contratos), tendo representado um aumento de 1,2%, face a 2016.

Anexo 7

**2.2.3.** À semelhança do constatado na anterior auditoria, o MG continuou a apresentar, em 2017, uma situação financeira de CP desequilibrada, destacando-se a sua incapacidade para fazer face, atempadamente, ao pagamento das dívidas perante terceiros.

Efetivamente, os PMP a terceiros (IGF)<sup>13</sup> e a fornecedores (DGAL)<sup>14</sup> aumentaram (respetivamente, 15 e 21 dias), situando-se em 184 e 157 dias<sup>15</sup>, permanecendo muito acima dos parâmetros legalmente previstos<sup>16</sup> e apresentando a seguinte evolução:

Figura 7 – Prazos médios de pagamento



Fonte: Prestação de contas do MG e Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais (SIIAL)

Anexo 6 (em especial, indicador 4)

Em sede de *follow-up*, importa referir que se verificou uma evolução muito negativa face aos valores obtidos em 2012, em que os PMP a terceiros e a fornecedores eram, respetivamente, de 91 e 70 dias.

<sup>13</sup> A IGF efetua o apuramento do PMP a terceiros (e não apenas a fornecedores/empresários) com base numa metodologia distinta da que decorre da Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 34/2008, publicada no DR, I Série, de 22/02.

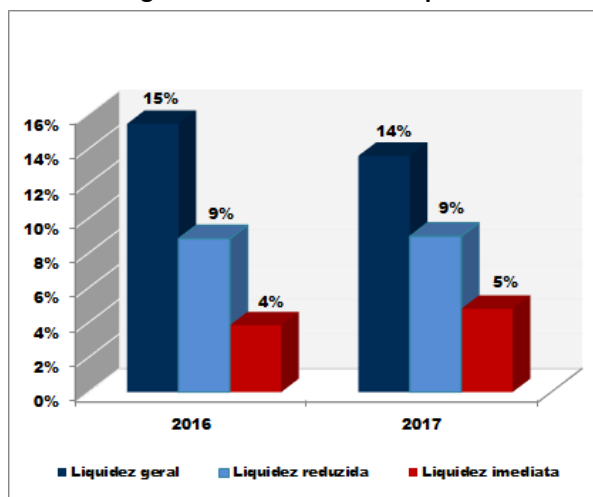
<sup>14</sup> Calculado com base na RCM a que aludimos na nota anterior, após a alteração introduzida pelo Despacho n.º 9870/2009, de 06/04, do Ministro de Estado e das Finanças, publicado no DR, II Série, de 13/04.

<sup>15</sup> De acordo com os dados do SIIAL, em 02/10/2018.

<sup>16</sup> No Código dos Contratos Públicos (aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29/01, com as alterações posteriores) prevê-se, nos seus art.s 299º e 299º-A, um prazo geral de pagamento de 30 dias, que pode ser dilatado para 60 dias por acordo entre as partes, com base em motivos atendíveis e justificados face às circunstâncias concretas (*cfr.*, também, sobre esta matéria o disposto no DL n.º 62/2013, de 10/05).

Da análise efetuada resulta, quanto aos indicadores de liquidez<sup>17</sup>, o seguinte:

**Figura 8 – Indicadores de liquidez**



Fonte: Documentos de prestação de contas do MG

Anexo 6 (em especial, indicadores 1 a 3)

Os indicadores de liquidez não se enquadram nos parâmetros de referência para uma situação de equilíbrio financeiro de CP, registando-se uma evolução negativa ao nível da liquidez geral (de 15% para 14%) e um baixo rácio de liquidez imediata (2017: 5%), situações que evidenciam o incumprimento da regra do equilíbrio mínimo<sup>18</sup> e a incapacidade de o MG solver os seus compromissos de forma tempestiva.

A situação descrita revela uma evolução negativa relativamente à verificada em 2012, sendo, no entanto, de referir que a gestão financeira do MG já se traduzia na realização de despesas acima da sua efetiva capacidade financeira, embora o indicador de liquidez geral apresentasse um valor ligeiramente superior (15%).

No âmbito do contraditório, o MG referiu que a evolução negativa da dívida é do seu conhecimento, e que, com vista à sua redução (sobretudo no CP), celebrou acordos e planos de pagamentos com vários fornecedores, de modo a baixar, igualmente, os PMP.

Anexos 10 e 11

## **2.3. Controlo do limite de endividamento municipal previsto no RFALEI**

### **2.3.1. Apuramento do limite**

O limite da DTOO previsto no RFALEI<sup>19</sup>, apurado pela IGF para o ano de 2017, correspondeu a:

<sup>17</sup> Que se destinam a medir a capacidade da entidade para solver atempadamente os seus compromissos de CP.

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> Cfr. art.s. 52º a 54º da Lei n.º 73/2013, de 03/09.

**Figura 9 – Limite da dívida total de operações orçamentais**

Un: euro

ANOS	BASE DE CÁLCULO				LIMITE LEGAL DA DTOO DE 2017
	RECEITA CORRENTE COBRADA LÍQUIDA				
	Município	SM/SIM	Eliminação de eventual duplicação	Média a considerar	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=Σ[(2):(4)] / 3	(6)=(5) x 1,5
2014	4 946 531	0	0	5 325 089	7 987 634
2015	5 479 131	0	0		
2016	5 549 605	0	0		

Fonte: Documentos de prestação de contas do MG e SIAL, em 19/07/2018

### 2.3.2. Entidades relevantes

O perímetro das entidades relevantes para o limite legal da DTOO<sup>20</sup> e a respetiva percentagem de imputação é o seguinte:

**Figura 10 – Entidades relevantes para efeitos do limite da DTOO**

IDENTIFICAÇÃO	IMPUTÁVEL AO MUNICÍPIO	
	SIM/NÃO	%
MUNICÍPIO DA GOLEGÃ	SIM	100,00%
CIMLT - Comunidade Intermunicipal da Lezíria do Tejo	SIM	5,65%
AMVT - Associação de Municípios do Vale do Tejo	NÃO	3,72%
RESITEJO - Associação de Gestão e Tratamento de Lixos do Médio Tejo	SIM	3,58%
Associação de Municípios Rede Portuguesa de Cidades Saudáveis	SIM	0,83%
TAGUSGÁS - Empresa de Gás do Vale do Tejo, S.A.	NÃO	0,01%
LUSITANUS - Turismo Equestre, S.A.	SIM	34,99%

Fonte: Documentos contabilísticos e de prestação de contas das entidades relevantes, do MG e SIAL, em 19/07/2018

As dívidas da sociedade anónima TAGUSGÁS – Empresa de Gás do Vale do Tejo, S.A. e da AMVT - Associação de Municípios do Vale do Tejo não relevam para efeitos do limite legal, uma vez que a primeira apresenta resultados equilibrados, de acordo com o previsto nos art.s 40º e 41º do Regime Jurídico da Atividade Empresarial e das Participações Locais - RJAEP<sup>21</sup> e a segunda apenas regista no passivo verbas retidas para entrega ao Estado (excecionadas do cálculo da dívida total).

### 2.3.3. Controlo do limite da dívida total de operações orçamentais

O MG apresentou a seguinte situação:

<sup>20</sup> Cfr. art. 54º da Lei n.º 73/2013, de 03/09.

<sup>21</sup> Aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31/08, com as alterações posteriores.

**Figura 11 – Controlo do limite da DTOO**

Un: euro

DESCRICÇÃO	RFALEI - DÍVIDA TOTAL DE OPERAÇÕES ORÇAMENTAIS (DTOO) DE 2017					
	LIMITE LEGAL E VALOR MÁXIMO ADMISSÍVEL (VMA)			DTOO EM 31/12	% DE UTILIZAÇÃO	
	Limite legal (art. 52º, nº 1)	DT em 01/01	VMA (art. 52º, nº 3, b))		Limite legal	VMA
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)+[(2)-(3)]*20%	(5)	(6)=(5)/(2)	(7)=(5)/(4)
DGAL	7 987 634	3 031 306	4 022 572	3 976 326	49,78%	98,85%
IGF	7 987 634	3 033 138	4 024 037	4 027 961	50,43%	100,10%

Fonte: Documentos contabilísticos e de prestação de contas das entidades relevantes, do MG e SIIAL, em 26/09/2018

Anexo 8

A DTOO considerada para a verificação do limite legal teve uma evolução negativa, pois, entre o início e o final de 2017, cresceu 994 823 €, considerando o apuramento da IGF ou 945 020 €, considerando os cálculos da DGAL.

Independentemente das diferenças que resultam dos apuramentos da DGAL e da IGF, as percentagens de utilização do limite legal<sup>22</sup> foram de cerca de 50%, situação oposta à que se verificava em 2013, em que o MG incumpria o limite legal de endividamento líquido em vigor naquela data (taxa de utilização de 118%).

Todavia, a Autarquia não cumpriu o regime previsto no RFALEI, ao nível do VMA para o exercício<sup>23</sup>, tendo a DTOO superado aquele indicador em 3 924 € (0,10%).

Contudo, importa realçar que a DTOO que excedeu o VMA, no montante de 3 924 €, ou seja, por uma margem mínima, resulta, exclusivamente, dos valores que decorreram das correções efetuadas pela IGF em 2016 (2 163,59 €) e em 2017 (51 993,03 €) - *cf.* ponto 2.1.1., pelo que não se justifica qualquer procedimento adicional quanto a esta matéria.

O MG acrescenta, no seu contraditório, que a ultrapassagem do VMA se deve, unicamente, à percentagem do Município na dívida total da RESITEJO - Associação de Gestão e Tratamento de Lixos do Médio Tejo e informa que *“a partir de janeiro de 2019, os técnicos do MG irão proceder a relatórios trimestrais sobre a evolução da dívida de operações orçamentais, tendo como objetivo baixar a dívida total das operações orçamentais, não ultrapassar o limite anual máximo admissível e garantir a sustentabilidade da dívida municipal”*.

Anexos 10 e 11

### 2.3.4. Controlo da informação prestada à DGAL

O MG não cumpriu, relativamente a 2017, a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL para efeitos do acompanhamento da DTOO, designadamente, no que se refere à prestação de contas da sociedade LUSITANUS – Turismo Equestre, S.A., não obstante as insistências efetuadas pelos serviços municipais junto daquela entidade, no sentido da obtenção dos mencionados documentos.

<sup>22</sup> Consagrado no art. 52º, em especial, n.ºs 1 e 2, do RFALEI.

<sup>23</sup> Que decorre do disposto nos n.ºs 1 e 3, al. b) do art. 52º, do RFALEI, ou seja, atendendo a que o Município cumpria, no início do ano, o limite legal, a DTOO relevante neste contexto só podia aumentar, ao longo do exercício, o montante correspondente a 20% da margem existente no início do mesmo.

A não transmissão à DGAL dos dados referentes a todas as entidades relevantes para o apuramento do limite legal da DTOO<sup>24</sup> é suscetível de retenção, por parte daquela entidade, de 10% do duodécimo das transferências correntes no mês seguinte ao do incumprimento, sem prejuízo do valor que seja anualmente estabelecido no decreto-lei de execução orçamental, nos termos do art. 78º do RFALEI, situação que todavia não ocorreu.

Os dados reportados no SIAL não refletiam, com inteira fiabilidade, a dívida total de 2016 e 2017, das entidades relevantes para o apuramento da DTOO do MG<sup>25</sup>, porém, no decurso da auditoria foram efetuadas as necessárias correções no SIAL, mantendo-se, no entanto, as seguintes diferenças:

**Figura 12 – Diferenças apuradas no reporte da DTOO (DGAL/IGF)**

Un: euro

DESCRIÇÃO	DÍVIDA TOTAL		VARIACÃO
	01/01/2017	31/12/2017	
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)
<b>1 - DGAL</b>	3 031 306,19	3 976 326,24	945 020,05
<b>2 - IGF</b>	3 033 138,08	4 027 961,48	994 823,40
Diferença IGF / DGAL (2-1)	1 831,89	51 635,24	49 803,35

Fonte: Documentos contabilísticos e de prestação de contas das entidades relevantes, do MG e SIAL, em 26/09/2018

As referidas divergências resultaram das correções efetuadas pela IGF (*cf.* ponto 2.1.1.), nos montantes de 2 163,59 € (2016) e 51 993,03 € (2017), bem como da não consideração da dívida total da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), nos montantes de 331,70 € em 2016 e 357,80 € em 2017.

*Anexo 9*

Em contraditório, o MG informou que, a partir de 2019, serão alterados os procedimentos de recolha e validação da informação pertinente para o seguimento da DTOO, nomeadamente através da realização de circularização trimestral aos fornecedores e da revisão do procedimento contabilístico relativo ao lançamento das faturas que entrarem até 15 de janeiro de 2019, referentes ao ano anterior.

*Anexos 10 e 11*

#### **2.4. Mecanismos de recuperação financeira e de alerta precoce**

No final de 2017, face aos parâmetros estabelecidos no RFALEI, a situação do MG, em termos de alerta precoce<sup>26</sup>, era a seguinte:

<sup>24</sup> Designadamente, os dados relativos à sociedade LUSITANUS - Turismo Equestre, SA.

<sup>25</sup> Verificaram-se discrepâncias face ao apuramento da IGF na informação financeira reportada no SIAL das entidades Associação de Municípios Rede Portuguesa de Cidades Saudáveis, LUSITANUS - Turismo Equestre, SA, RESITEJO - Associação de Gestão e Tratamento de Lixos do Médio Tejo e Tagusgás - Empresa de Gás do Vale do Tejo, SA.

<sup>26</sup> Cfr. art. 56º do RFALEI.

**Figura 13 – Mecanismos de alerta precoce**

INDICADORES			SITUAÇÃO FINAL DE 2017	ALERTA PRECOCE (Padrões legais de referência)	
1	Divida total (DT) de operações orçamentais no final de 2017 (Município + entidades relevantes)		0,76	[ 1; 1,5 [ (art. 56º, n.º 1)	✓
	Média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores a 2017			=> 1,5 (art. 56º, n.º 2)	
2	Taxa de execução da receita orçamental	2016	86%	< 85% (art. 56º, n.º 3)	✓
		2017	71%		

Fonte: Documentos de prestação de contas do MG e SIAL, em 19/07/2018

De acordo com as condições legalmente previstas, em 2017, a situação financeira do MG não justificava a emissão de um alerta por parte da DGAL, nos termos do art. 56º do RFALEI, contudo, a situação pode inverter-se, caso a taxa de execução da receita orçamental de 2018 se situe, conforme ocorreu em 2017, dentro dos parâmetros que determinam a emissão do correspondente alerta.

Em sede de contraditório, o MG justifica a taxa de 71% na execução orçamental de 2017, com a não entrada de receitas referentes a fundos comunitários, devido ao atraso do visto do Tribunal de Contas e com o início tardio das obras e acrescenta que está a reunir todos os esforços para atingir, no ano de 2018, taxas de execução dentro dos padrões exigidos.

Anexos 10 e 11

Quanto aos mecanismos de recuperação financeira previstos no RFALEI<sup>27</sup>, atendendo aos parâmetros legalmente estabelecidos, a situação do MG no final de 2017 era a seguinte:

**Figura 14 – Saneamento e recuperação financeira**

INDICADORES		SITUAÇÃO FINAL DE 2017	MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA (Padrões legais de referência)		
			Saneamento financeiro	Recuperação financeira municipal	
1	DT - Stock de EMLP (ambos no final de 2017) (Município + entidades relevantes)	0,46	> 0,75 (art. 58º, n.º 1, b))	✓	
	Média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores a 2017				
2	Divida total (DT) de operações orçamentais no final de 2017 (Município + entidades relevantes)	0,76	[ 1; 1,5 [ (art. 58º, n.º 2)	✓	> 3 (art. 61º, n.º 2)
	Média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores a 2017		] 1,5; 2,25 [ (art. 58º, n.º 1, a))	✓	
			[ 2,25; 3 [ (art. 58º, n.º 3)	✓	

Fonte: Documentos de prestação de contas do MG e SIAL, em 19/07/2018

O MG não se encontrava em situação em que devesse contrair empréstimo para saneamento financeiro, nem em rutura financeira que o obrigasse a recorrer ao mecanismo de recuperação financeira legalmente previsto (FAM).

<sup>27</sup> Cfr. art. 57º a 64º do RFALEI e Lei n.º 53/2014, de 25/08.

## 2.5. Denúncia sobre o incumprimento da LCPA

Deu entrada na IGF<sup>28</sup>, uma queixa apresentada pela [REDACTED] relativa a uma dívida do MG a esta empresa, respeitante à fatura n.º 1300/000864, de 24/09/2013, no valor de 324,72 €.

A situação reportada foi objeto de apreciação pela IGF no decurso da auditoria, tendo sido elaborada uma informação autónoma, na qual se concluiu que o MG pagou aquela dívida em 13/02/2015.

A IGF procedeu à revisão do cálculo dos FD relativos ao ano de 2013, tendo constatado que os mesmos assumiram valores negativos.

Mostra-se, por isso, violado o disposto na al. f), do art. 3º e no n.º 1, do art. 5º, ambos da LCPA, bem como no n.º 1, do art. 5º e n.º 2 do art. 7º, do DL n.º 127/2012, de 21/06, sendo esta situação suscetível, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira sancionatória, de harmonia com o previsto no n.º 1, do art. 11º da LCPA e na al. b), n.º 1, do art. 65º, da Lei n.º 98/97, de 26/08 (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas - LOPTC).

Contudo, uma vez que a requisição interna do fornecimento e o inerente compromisso ocorreram em 20/09/2013, encontra-se prescrito o prazo do procedimento por responsabilidade financeira sancionatória (5 anos a partir da data da infração) conforme disposto nos n.ºs 1 e 2 do art. 70º da LOPTC, pelo que não se justifica a realização de diligências adicionais.

Em sede de contraditório, o MG mencionou que *“desde o ano de 2015, os fundos disponíveis são calculados através do software informático, de acordo com a legislação em vigor, sendo periodicamente analisados pela empresa AIRC, fornecedora do software”* e que *“As receitas consideradas para o apuramento dos fundos disponíveis são adequadas aos montantes previstos para assunção de compromissos”*.

*Anexos 10 e 11*

## 2.6. Controlo interno, procedimentos contabilísticos e PGRCIC

**2.6.1.** O MG aprovou e tem em vigor:

- a) Uma Norma de Controlo Interno (NCI)<sup>29</sup>, que contempla um conjunto de regras definidoras das políticas, métodos e procedimentos de controlo, em especial, quanto à área económico-financeira;
- b) Um PGRCIC<sup>30</sup>, que foi enviado às entidades previstas na Recomendação n.º 1/2009<sup>31</sup> do Conselho de Prevenção da Corrupção.

**2.6.2.** Do trabalho de campo efetuado<sup>32</sup> resultaram algumas fragilidades no âmbito do sistema de controlo interno, dos procedimentos contabilísticos e do PGRCIC, de que salientamos as seguintes:

<sup>28</sup> Queixa n.º 2015/1099, de 29/01/2015.

<sup>29</sup> O documento é designado de Sistema de Controlo Interno (SCI) e a sua última versão foi aprovada pela CM em 06/02/2017.

<sup>30</sup> Aprovado pela CM em 23/12/2009.

<sup>31</sup> Publicada no DR, 2ª Série, em 22/07.

<sup>32</sup> Em especial através da aplicação de questionários e da realização de testes de conformidade e substantivos.

- a) Limitações ao nível da recolha e tratamento das prestações de contas<sup>33</sup> das entidades relevantes para o limite da DTOO, designadamente, das entidades associativas municipais e empresas participadas pelo MG;
- b) Falhas na implementação do procedimento instituído para refletir no ano a que respeitam, nas respetivas contas de terceiros, o valor integral das faturas recebidas entre o início do ano seguinte e o encerramento de contas;
- c) Não são constituídas provisões para riscos e encargos nos termos do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), embora, de acordo com o MG, seja efetuada uma análise das situações que poderiam levar à sua constituição;
- d) Os processos de risco definidos no PGRIC não se encontram agregados por serviços dentro de cada divisão municipal (por exemplo, pessoal, contratação pública, informática, aprovisionamento, património, ambiente), o que dificulta a identificação de todos os riscos potenciais em cada serviço e a sua inerente avaliação de modo sistematizado;
- e) A abrangência dos riscos potenciais identificados no PGRIC é reduzida, não considerando todas as atribuições e tarefas das Unidades Orgânicas do Município;
- f) O facto de a monitorização do PGRIC estar integrada nos procedimentos gerais de validação do controlo interno do MG reflete uma fraca aderência aos riscos e medidas propostas e não permite evidenciar, de forma consistente e sistematizada, o cumprimento das medidas previstas naquele Plano.

De acordo com o contraditório, os procedimentos para assegurar os aspetos referidos irão ser reforçados, designadamente, através da inclusão de todas as entidades para o cálculo da dívida do Município, da revisão do procedimento contabilístico de lançamento das faturas, da constituição de provisões e da melhoria ao nível dos riscos e monitorização do PGRIC.

*Anexos 10 e 11*

Relativamente à anterior auditoria, foi revista a NCI e iniciado o processo de articulação entre este documento e o PGRIC, nomeadamente, ao nível da sua monitorização conjunta. Todavia, estas ações de acompanhamento não cobrem, ainda, a totalidade dos riscos e medidas preconizadas no PGRIC.

O MG também passou a dispor, a partir de 24/03/2017, de um elemento responsável pela função de controlo interno e, no domínio dos procedimentos contabilísticos, foi executada a recomendação da IGF no sentido da apresentação no passivo de curto prazo do balanço, do valor da amortização de contratos de EMLP cujo pagamento se vence em cada um dos anos imediatos.

### **3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

Face ao exposto, as principais conclusões da auditoria, bem como as recomendações que formulamos aos responsáveis da Câmara Municipal da Golegã são as seguintes:

---

<sup>33</sup> Incluindo os relatórios e contas, balanços e balancetes analíticos finais.



3.1. Conclusões	3.2. Recomendações
<p><b>C1.</b> O MG não cumpriu o regime previsto no RFALEI relativo ao valor máximo da DTOO admissível para o exercício de 2017 (VMA), sendo esse excesso de valor reduzido e resultando, exclusivamente, das correções efetuadas pela IGF.</p> <p>Vd. Ponto 2.3.3.</p>	<p><b>R1.</b> Controlar a evolução da dívida de operações orçamentais, tendo como objetivo não ultrapassar o limite anual máximo admissível e garantir a sustentabilidade da dívida municipal.</p>
<p><b>C2.</b> Em 2017, o MG apresentou uma situação financeira desequilibrada, destacando-se o aumento da dependência do passivo para financiamento do ativo (38%) e da dívida de curto prazo (20% no total do passivo).</p> <p>Vd. Ponto 2.2.1.</p>	<p><b>R2.</b> Implementar medidas que contribuam para um nível de endividamento sustentável, o que pressupõe a otimização da cobrança das receitas municipais e a análise sistemática da despesa a realizar.</p>
<p><b>C3.</b> A dívida global de operações orçamentais ascendeu a 3,9 M€, em 2017, devido, em larga medida, ao aumento das “outras dívidas a terceiros” de curto prazo (mais 47%).</p> <p>Destacam-se os PMP muito acima dos valores legalmente previstos (terceiros, 184 dias e fornecedores, 157 dias) e indicadores de liquidez aquém dos parâmetros de referência para uma situação de equilíbrio financeiro de curto prazo - liquidez geral: 14% e liquidez imediata: 5%.</p> <p>Vd. Pontos 2.2.2. e 2.2.3.</p>	<p><b>R3.</b> Promover o acompanhamento rigoroso da evolução da dívida, para atingir o restabelecimento do equilíbrio financeiro, em especial de curto prazo.</p>
<p><b>C4.</b> Os documentos de prestação de contas não refletiam, com total fiabilidade, a situação financeira do MG, tendo sido efetuadas correções de 54 156,62 € (dívida omissa em 2016) e 51 341,98 € (em 2017), bem como de faturas incorretamente contabilizadas nesses anos.</p> <p>Vd. Ponto 2.1.1.</p>	<p><b>R4.</b> Suscitar a regularização, ao nível da informação contabilística, das variações patrimoniais não/incorretamente refletidas se, entretanto, não tiverem sido corrigidas.</p>
<p><b>C5.</b> Foi analisado o Acordo de Execução celebrado em 19/02/2014, entre os Municípios de Santarém e da Golegã e [REDACTED], que definiu as responsabilidades e atribuições dos participantes, nomeadamente as contrapartidas quanto ao abastecimento de água e utilização de infraestruturas.</p> <p>Na sequência desse acordo, o montante total a faturar pelo MG à [REDACTED] entre dezembro de 2013 e setembro de 2018, ascendeu a 10 126,20 €. No entanto,</p>	<p><b>R5.</b> Regularizar a emissão das faturas inerentes ao fornecimento de água ao lugar de Reguengo do Alviela, nos termos previstos no Acordo de Execução outorgado com a [REDACTED]</p>

3.1. Conclusões	3.2. Recomendações
<p>a Autarquia nunca debitou esse direito a [redacted] nem esta lhe pagou qualquer quantia.</p> <p>Acresce que [redacted] deveria ter faturado ao MG, até junho de 2018, o montante de 343 110,31 € pela utilização de diversas infraestruturas, tendo apenas faturado 141 456,72 €.</p> <p>A situação descrita é suscetível de relevar em sede tributária, incorrendo o Município da Golegã e a [redacted] no incumprimento do art. 35º do Código do IVA, por não terem emitido as faturas referentes ao Acordo de Execução.</p> <p>Vd. Ponto 2.1.2.</p>	
<p><b>C6.</b> No final de 2017, a situação financeira do MG não justificava a emissão de um alerta por parte da DGAL, nos termos do art. 56º do RFALEI.</p> <p>Vd. Ponto 2.4.</p>	<p><b>R6.</b> Assegurar que os orçamentos da receita não são empolados, de modo a situar a sua execução a um nível próximo do previsto e, assim, atingir taxas de execução dentro dos padrões exigidos para uma adequada e legal gestão orçamental.</p>
<p><b>C7.</b> A auditoria evidenciou fragilidades ao nível do sistema de controlo interno, do PGRIC e dos procedimentos contabilísticos, nomeadamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Limitações quanto à recolha e tratamento das prestações de contas das entidades relevantes para o limite da DTOO;</li> <li>b) Falhas na implementação do procedimento instituído para refletir, no ano a que respeitam, o valor integral das faturas recebidas entre o início do ano seguinte e o encerramento de contas;</li> <li>c) Não são constituídas provisões para riscos e encargos nos termos do POCAL, embora o MG efetue uma análise das situações que poderiam levar à sua constituição;</li> <li>d) A abrangência dos riscos potenciais identificados no PGRIC é reduzida;</li> <li>e) O PGRIC não prevê mecanismos consistentes de monitorização e de atualização.</li> </ul> <p>Vd. Ponto 2.6.2.</p>	<p><b>R7.</b> Introduzir aperfeiçoamentos e correções das insuficiências detetadas ao nível do sistema de controlo interno, dos procedimentos contabilísticos e do PGRIC, designadamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Criar procedimentos que assegurem a inclusão de todas as entidades para o cálculo da dívida do Município;</li> <li>b) Refletir as faturas na contabilidade pelo seu valor integral, no ano a que respeitam;</li> <li>c) Estabelecer uma política de constituição de provisões, de acordo com o princípio contabilístico da prudência;</li> <li>d) Aumentar a abrangência das medidas propostas no PGRIC e promover mecanismos de monitorização orientados para a obtenção de evidências do cumprimento do Plano.</li> </ul>
<p><b>C8.</b> No âmbito do <i>follow-up</i> à anterior auditoria da IGF (2010/2013), foi possível concluir pela evolução negativa</p>	<p><b>R8.</b> Adotar medidas específicas que reflitam o acolhimento das recomendações da anterior</p>

3.1. Conclusões	3.2. Recomendações
<p>da situação financeira, face a 2017, com destaque para o curto prazo, conforme se evidencia pela(o):</p> <p>a) Maior dependência do passivo exigível para financiamento do ativo (de 11% para 12%);</p> <p>b) Aumento da dívida global, em cerca de 131 milhares de euros (3,6%);</p> <p>c) Evolução da dívida de curto prazo sobre a dívida total, de 14% para 20%;</p> <p>d) Comportamento negativo do PMP a terceiros (de 91 para 184 dias) e do indicador de liquidez geral de 15% para 14%.</p> <p>A utilização do limite da DTOO foi, em 2017, de cerca de 50%, situação oposta à que se verificava em 2013, a respeito do cumprimento do limite de endividamento líquido (utilização de 118%).</p> <p>O MG passou a dispor de um elemento responsável pela função de controlo, foi iniciada a compatibilização entre a NCI e o PGRIC e o balanço já apresentou, no curto prazo, o valor dos empréstimos de médio e longo prazo, a liquidar no ano imediato.</p> <p>Vd. Ponto 2.6.2.</p>	<p>auditoria, nomeadamente quanto à otimização da cobrança das receitas municipais, à análise sistemática da necessidade e utilidade da despesa a realizar e à contenção da dívida, de forma a assegurar o equilíbrio financeiro, em especial de curto prazo.</p>

#### 4. PROPOSTAS

Em resultado do descrito, propomos:

- 4.1.** O envio do presente relatório à tutela, nos termos do n.º 1 do art. 15º do DL n.º 276/2007, de 31/07.
- 4.2.** O envio do presente relatório e respetivos anexos, após homologação, ao Senhor Presidente da Câmara Municipal da Golegã, com menção expressa de dar conhecimento dos mesmos aos restantes membros da Câmara Municipal e de remeter cópia à Assembleia Municipal, nos termos do previsto na alínea o), do n.º 2, do art. 35º da Lei n.º 75/2013, de 12/09.
- 4.3.** Que a Câmara Municipal, nos termos do n.º 6 do art. 15º do DL n.º 276/2007, de 31/07 e do art. 22º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, dê conhecimento a esta Inspeção-Geral, no prazo de 60 dias a contar da receção deste documento, sobre o estado de implementação das recomendações efetuadas, juntando evidência documental, nos casos em que tal se justifique.
- 4.4.** O encaminhamento do ponto 2.1.2. e respetivos anexos à Direção de Finanças de Santarém, que corresponde à área geográfica onde foram praticados os factos relevantes em matéria fiscal, em cumprimento do disposto na alínea b), do art. 41º do Regime Geral das Infrações Tributárias.

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

À consideração superior

Pela equipa

Chefe de Equipa

Digitally signed by MARIA  
HELENA AMARAL FONSECA  
Date: 2021.03.05 20:01:18 Z

## LISTA DE ANEXOS

<b>Anexo 1</b>	Resumo da reconciliação de terceiros
<b>Anexo 2</b>	Identificação dos passivos exigíveis não relevados
<b>Anexo 3</b>	Acordo de execução entre os Municípios de Santarém e da Golegã e a Empresa das Águas de Santarém, E.M., S.A.
<b>Anexo 4</b>	Situação do acordo de execução
<b>Anexo 5</b>	Evolução da situação financeira
<b>Anexo 6</b>	Indicadores do Município
<b>Anexo 7</b>	Evolução da dívida municipal
<b>Anexo 8</b>	Controlo do cumprimento do regime legal da dívida total de operações orçamentais
<b>Anexo 9</b>	Síntese das entidades e dos montantes da dívida total relevante para o respetivo limite legal (apuramento da IGF)
<b>Anexo 10</b>	Contraditório do Município da Golegã
<b>Anexo 11</b>	Análise da resposta no âmbito do procedimento do contraditório institucional