

# **AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE FIGUEIRA DE CASTELO RODRIGO**

---

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

**Relatório n.º 2019/270**



**Independência**

**InteGridade**

**ConFiança**

### Homologação / Despacho

Area for Homologation / Dispatch content.

### Despacho

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

Inspetor-Geral.  
  
Assinatura digitalizada  
( Vitor Braz )

## Parecer

Concordo com as conclusões e propostas constantes do ponto 3. do presente relatório e com o encaminhamento para as entidades referidas no ponto 4. (cfr. pág. 20 a 22).

Subinspetora-Geral

Assinado de forma digital por ANA  
PAULA PEREIRA COSME FRANCO  
BARATA SALGUEIRO  
Dados: 2020.02.17 17:35:38 Z

## Parecer

Concordo, salientando o seguinte:

Dívida global do MFCR, no final de 2018, de valor relevante, mas tendencialmente adequado ao quadro financeiro da Autarquia, nomeadamente às receitas orçamentais.

Prática de sobreavaliação na previsão das receitas orçamentais e situação financeira de curto prazo desequilibrada, com um elevado saldo real negativo de operações orçamentais, prazos médios de pagamento a terceiros e a fornecedores superiores aos parâmetros legais e incumprimento da regra do equilíbrio financeiro mínimo.

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

Norma de Controlo Interno e Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas desatualizados e incompletos e inexistência de um serviço ou elemento responsável pela função de controlo interno.

Chefe de Equipa  
com Direção de Projeto

Digitally signed by  
ALEXANDRE VIRGILIO  
TOMÁS AMADO  
Date: 2020.02.17  
12:39:07 Z

**CONTROLO DO ENDIVIDAMENTO E DA SITUAÇÃO FINANCEIRA  
MUNICÍPIO DE FIGUEIRA DE CASTELO RODRIGO**

**SUMÁRIO EXECUTIVO**

1. A presente auditoria foi realizada com o objetivo de verificar se o **Município de Figueira de Castelo Rodrigo** (MFCR) cumpriu o regime legal de endividamento municipal, bem como se apresenta uma gestão orçamental e financeira equilibrada e sustentável, tendo-se obtido do exame efetuado e do exercício do procedimento do contraditório (Anexo 7, a fls. 32 a 35), em especial, os seguintes resultados:

1.1. Os documentos de prestação de contas do MFCR do exercício de 2018 não refletiam, com total fiabilidade, a sua situação financeira ao nível do passivo exigível (diferenças, para mais, de 205 mil euros, também com impacto também na dívida total de operações orçamentais relevante para o respetivo limite legal), persistindo, ainda, algumas fragilidades ao nível da aplicação do POCAL, nomeadamente a incompleta inventariação de bens do ativo imobilizado.

Falta de fiabilidade da informação contabilística ao nível do passivo exigível

1.2. A dívida global da Autarquia ascendia, no final de 2018, a um montante relevante (5,8 M€, que corresponde a mais 521 mil euros face ao ano anterior), ainda que tendencialmente adequado ao seu quadro financeiro, embora a situação financeira de curto prazo esteja desequilibrada, com um elevado saldo real de operações orçamentais negativo (2,4 M€), prazos médios de pagamento a terceiros e a fornecedores superiores aos parâmetros legais (181 e 75 dias) e incumprimento da regra do equilíbrio financeiro mínimo.

Dívida global materialmente relevante (5,8 M€)  
Situação financeira de CP desequilibrada

1.3. Prática de sobreavaliação na previsão das receitas orçamentais em termos globais (1,6 M€), o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas, nomeadamente, no POCAL, bem como desrespeito, ainda que por valores materialmente pouco relevantes, a regra previsional relativa às receitas orçamentais resultantes da venda de bens imóveis.

Sobreavaliação da previsão das receitas orçamentais em termos globais e incumprimento da regra previsional relativa à venda de bens imóveis

1.4. A Autarquia não enquadrou a elaboração do orçamento de 2018 num quadro plurianual de programação orçamental e apresentou uma elevada rigidez ao nível da despesa orçamental e uma execução orçamental desequilibrada, com desajustamento entre o nível de realização e/ou existência de despesa e o da real cobrança da receita (incumprimento do equilíbrio orçamental em sentido substancial).

Elevada rigidez ao nível da despesa orçamental  
Execução orçamental desequilibrada

1.5. O MFCR cumpriu, em 2018, o regime da dívida total de operações orçamentais, pois apresentou taxas de utilização do respetivo limite e do valor máximo admissível de, respetivamente, 47% e 89%, mas não reportou dados corretos à DGAL sobre o valor da DTOO.

Cumprimento do limite da dívida total  
Prestação de informação incorreta à DGAL

**1.6.** A Norma de Controlo Interno e o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas estavam desatualizados, incompletos e desarticulados com a estrutura organizativa municipal aprovada em 2014.

NCI e PGRCIC  
desatualizados e  
incompletos

**1.7.** Não existia 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 Figueira de Castelo Rodrigo são as seguintes:

- a)** Controlo da evolução e assunção de nova dívida municipal e implementação de medidas concretas de contenção do seu montante em níveis adequados às receitas, salvaguardando, assim, o pagamento atempado dos seus compromissos;
- b)** Elaboração de orçamentos de receita que respeitem as regras previsionais e execução prudente do orçamento da despesa, com vista, em especial, a atingir uma gestão orçamental e uma situação financeira de CP equilibradas;
- c)** Identificação de todas as entidades relevantes para o limite legal de endividamento e criação de procedimentos periódicos de circularização, recolha e validação de informação, de modo a permitir uma prestação de informação fiável à Administração Central ( DGAL ) e o acompanhamento e controlo sistemáticos da posição da Autarquia nessa matéria;
- d)** Revisão da NCI e do PGRCIC de modo a ultrapassar as fragilidades apontadas;
- 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 .....	13
2.5. Outras obrigações contabilísticas, financeiras e de prestação de contas .....	18
2.6. Regulamento de Controlo Interno e Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas .....	20
3. CONCLUSÕES E PROPOSTAS .....	20
3.1. Conclusões.....	20
3.2. Propostas.....	21
4. ENCAMINHAMENTO .....	22

### LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

<b>Al(s).</b>	Alínea(s)
<b>Art(s).</b>	Artigo(s)
<b>cfr.</b>	Confrontar
<b>CP</b>	Curto prazo
<b>DGAL</b>	Direção-Geral das Autarquias Locais
<b>DL</b>	Decreto-Lei
<b>DTOO</b>	Dívida total de operações orçamentais
<b>EMLP</b>	Empréstimo(s) de médio e longo prazos
<b>FEEI</b>	Fundos Europeus Estruturais e de Investimento
<b>IGF</b>	Inspeção-Geral de Finanças
<b>LOE</b>	Lei do Orçamento do Estado
<b>LOPTC</b>	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
<b>M€</b>	Milhões de euros
<b>MLP</b>	Médio e longo prazos
<b>MFCR</b>	Município de Figueira de Castelo Rodrigo
<b>PGRCIC</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>RCI</b>	Regulamento de Controlo Interno
<b>RFALEI</b>	Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais
<b>RJAELPL</b>	Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais
<b>SIIAL</b>	Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais
<b>UE</b>	União Europeia
<b>VMA</b>	Valor máximo admissível

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. Fundamento

1.1.1. De acordo com o seu Plano de Atividades, a Inspeção-Geral de Finanças (IGF) realizou uma auditoria ao Município de Figueira de Castelo Rodrigo (MFCR), 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 (DTCO) ?
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 <sup>1</sup> e na LOE_2018 <sup>2</sup> ?
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 (PGRCIC), em especial nas áreas relacionadas com o objeto da presente auditoria.

O âmbito temporal da 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 abrangeu, principalmente, a atuação da Divisão de Economia e Finanças da Autarquia Local.

### 1.3. Metodologia

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

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

<sup>2</sup> Lei do Orçamento de Estado de 2018 (LOE\_2018), aprovada pela Lei n.º 114/2017, de 29/12.

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

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

Anexo 1 (fls. 1 a 10)

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

#### 1.4. Contraditório

**1.4.1.** Nos termos do disposto no art. 12º ( princípio do contraditório ) do DL n.º 276/2007, de 31/07, e do n.º 2, do art. 19º e art. 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF <sup>4</sup>, foi dado conhecimento formal ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Figueira de Castelo Rodrigo das principais asserções, conclusões e propostas deste documento, através do envio, em 12/11/2019, do projeto de relatório.

A resposta recebida ( entrada n.º 2019/7751 ), em 04/12/2019, que no essencial não põe em causa as asserções, conclusões e propostas constantes do projeto de relatório, consta do Anexo 7 do presente relatório.

Anexo 7 (fls. 32 a 35)

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

## 2. RESULTADOS

### 2.1. Fiabilidade da informação relativa ao passivo exigível

**2.1.1.** Do trabalho realizado <sup>5</sup>, com vista a validar a **qualidade da informação financeira** produzida pelo MFCR, resultaram **correções**, nomeadamente, **ao passivo exigível do balanço de 2018**, como se evidencia:

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

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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 MFCR e selecionadas outras entidades, sendo abrangidas:

- ✓ As quatro entidades que concederam empréstimos de médio e longo prazos ( EMLP ) ao MFCR, tendo sido obtida a totalidade das respostas;
- ✓ Vinte e três credores de outro tipo ( fornecedores c/c, fornecedores de imobilizado e outros ), cujos créditos totalizavam cerca de 2 525 308 euros e representavam 90% da dívida daquela natureza refletida contabilisticamente ( 2,8 M€ ), tendo-se obtido 87% 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 “ acréscimos de custos ” e “ provisões ”.

**Figura 1 – Impacto das correções efetuadas**

Un: euro

COMPONENTES DO BALANÇO	CONTAS	2018	
		Valor	D/C
<b>PASSIVO</b>	22x - Fornecedores	<b>204 836,04</b>	<b>C</b>
<b>FUNDOS PRÓPRIOS</b>	59/88 - Resultados	<b>- 204 836,04</b>	<b>D</b>
<b>IMPACTO DAS CORREÇÕES NA DTOO</b>		<b>204 836,04</b>	

Fonte: Auditoria da IGF

Anexo 2 (fls. 11)

As correções efetuadas, no passivo exigível de 2018, resultaram de eventos patrimoniais respeitantes, mas omitidos nesse exercício <sup>6</sup>, pois o MFCR **apenas os reconheceu contabilisticamente em 2019**.

No contraditório, o MFCR refere apenas que tal situação “ (...) resulta do facto das faturas em referência não se encontrarem validadas pelos serviços técnicos, razão pela qual apenas foram registadas em 2019 ”, o que não põe em causa a asserção produzida pela IGF.

Anexo 7 (fls. 33)

**2.1.2.** Neste contexto, atendendo ao disposto no **POCAL** <sup>7</sup>, constatámos **outras fragilidades, com repercussão ao nível da qualidade e fiabilidade da informação económico-financeira** elaborada pelo MFCR, em especial, no que respeita à:

- ✓ Falta de implementação do subsistema da contabilidade de custos <sup>8</sup>, não sendo, por isso, possível utilizar a referida informação para as finalidades previstas no ponto 2.8.3.1. do POCAL <sup>9</sup>;
- ✓ Incompleta inventariação de bens do ativo imobilizado do Município.

Em sede de contraditório, a Autarquia informa “ (...) que a Contabilidade de Custos se encontra implementada, tendo inclusive sido recuperada a informação relativa ao ano 2018 ”, o que confirma que, no ano em análise, tal facto não se verificava, ainda que tal fragilidade tenha sido entretanto ultrapassada.

Anexo 7 (fls. 33)

**2.1.3.** Em síntese, a análise realizada indicia que, em 2018, os **documentos de prestação de contas do MFCR não refletiam, com total fiabilidade, a sua situação financeira nas rubricas do passivo exigível**, pois as correções efetuadas apresentam alguma materialidade, **persistindo**, para além disso, **algumas outras insuficiências ao nível da aplicação do POCAL**.

<sup>6</sup> Identificados no âmbito da confirmação externa das outras dívidas a terceiros.

<sup>7</sup> Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, aprovado pelo Decreto-Lei ( DL ) n.º 54-A/99, de 22/02.

<sup>8</sup> Os serviços municipais informaram que este processo já foi iniciado no ano de 2018 com recurso a assessoria prestada por um consultor externo.

<sup>9</sup> Nomeadamente, o apuramento do custo das funções e dos subjacentes à fixação de tarifas e preços de bens e serviços, bem como, ainda que não expressamente referidos, dos investimentos realizados por administração direta.

## 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 o **limite da DTOO previsto no RFALEI** <sup>10</sup>, que corresponde ao apurado pela IGF, no montante de **12 018 805 euros**:

**Figura 2 - Limite da dívida total de operações orçamentais**

Un: euro

ANOS	BASE DE CÁLCULO				LIMITE LEGAL DA DTOO DE 2018
	RECEITAS CORRENTE COBRADA LÍQUIDA				
	Município	SM/SIM	Eliminação de eventual duplicação	Média a considerar	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=[(2)+(4)] / 3	(6)=(5) x 1,5
2015	8 157 724	0	0	8 012 537	12 018 805
2016	7 813 879	0	0		
2017	8 066 008	0	0		

Fonte: Mapas de controlo orçamental da receita e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 12)

### 2.2.2. Entidades relevantes

2.2.2.1. Em **2018**, eram **suscetíveis de relevar** para o limite legal da DTOO, **para além do MFRCR, mais oito entidades** ( cinco associações e três empresas <sup>11</sup> ).

Todavia, o endividamento das entidades de natureza empresarial apenas releva para efeitos dos respetivos limites legais caso não apresentem resultados equilibrados, de acordo com o Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais ( RJAELPL ) <sup>12</sup>.

O cumprimento da indicada regra de equilíbrio pode ser aferido numa ótica anual ou plurianual <sup>13</sup>, sendo necessário, neste último caso, a apresentação de um plano previsional à IGF, o que não se verificou relativamente às entidades da natureza indicada.

Ora, aplicando, quanto ao exercício de 2018, a regra de equilíbrio anual de contas, verificámos que a RESIESTRELA – Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, SA apresentou contas equilibradas, sendo, por isso, excluída do perímetro a considerar na análise do cumprimento, naquele ano, do limite da DTOO.

Por sua vez, o Matadouro Regional da Guarda, SA não facultou à Autarquia qualquer informação para apurar o contributo da entidade para a DTOO, motivo pelo qual não consta do respetivo reporte no Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais ( SIAL ), o mesmo tendo acontecido

<sup>10</sup> Cfr. arts. 52º a 54º, da Lei n.º 73/2013, de 3/09 ( o regime relativo ao limite de endividamento de 2018 também decorre dos arts. 73º, 90º e 102º da LOE\_2018 ).

<sup>11</sup> A empresa WEB para a Região Centro – ADR, SA, de acordo com a certidão permanente, registou o encerramento da sua liquidação em 23/01/2019.

<sup>12</sup> Aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31/08.

<sup>13</sup> Esta regra, prevista no n.ºs 2, 5 e 6, do art. 40º, do RJAELPL, considera-se cumprida desde que o resultado líquido antes de impostos seja, respetivamente, nulo ou positivo ou igual ou superior ao previsto no plano plurianual e se, caso não se verifiquem essas condições, o Município não transferir para a empresa/cooperativa de interesse público, até ao final do mês seguinte à data de encerramento das suas contas, o montante necessário à reposição do equilíbrio.

relativamente à IGF, não obstante as diligências realizadas.

Anexo 3 (fls. 13)

Consequentemente, nesse ano, o **perímetro das entidades relevantes para o limite legal da DTOO** do MFCR e a correspondente percentagem de imputação eram os seguintes:

**Figura 3 – Entidades relevantes para efeitos do limite da DTOO em 2018**

IDENTIFICAÇÃO	IMPUTÁVEL AO MUNICÍPIO	
	SIM/NÃO	%
MUNICÍPIO DE FIGUEIRA DE CASTELO RODRIGO	SIM	100,00%
CIM - Comunidade Intermunicipal das Beiras e Serra da Estrela	SIM	6,67%
Associação de Municípios da Cova da Beira	SIM	4,14%
Associação de Municípios do Vale do Côa	SIM	11,11%
APMCH - Associação Portuguesa dos Municípios com Centro Histórico	SIM	0,57%
Resiestrela - Valorização e Tratamento Resíduos Sólidos, SA	NÃO	1,57%
Web para a Região Centro - ADR, SA	SIM	0,18%
Matadouro Regional da Guarda, SA	Não foi possível obter informação	
Fundação Museu do Douro	SIM	0,45%

Fonte: Prestação de contas do MFCR e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 14)

### 2.2.3. Controlo do cumprimento do regime relativo ao limite legal

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

**Figura 4 – Controlo do regime relativo ao limite da DTOO**

Un: euro

DESCRIÇÃO	RFALEI - DÍVIDA TOTAL DE OPERAÇÕES ORÇAMENTAIS (DTOO) DE 2018								
	LIMITE LEGAL (art. 52º, nº 1)	SITUAÇÃO EM 01/01			SITUAÇÃO EM 31/12		CONTROLO		
		DTTO em 1/01	Margem de DTOO	VALOR MÁXIMO ADMISSÍVEL (VMA) NO FINAL DO ANO (art. 52º, nº 3, b))	DTTO	Margem de DTOO	Utilização		Variação da margem
							Limite legal	VMA	
(1)	(2)	(3)=(1)-(2)	(4)=-(2)+20%*(3)	(5)	(6)=(1)-(5)	(7)=(5)/(1)	(8)=(5)/(4)	(9)=(6)-(1)/(3)	
DGAL	12 018 805	5 007 892	7 010 914	6 410 074	5 562 347	6 456 459	46%	87%	-8%
IGF	12 018 805	4 512 688	7 106 118	6 333 911	5 609 182	6 409 624	47%	89%	-10%
Diferença IGF/DGAL	0	- 95 204	95 204	- 76 163	46 835	- 46 835	0,4 pp	1,8 pp	-1,9 pp

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. fls. 15, 18 a 20)

Assim, o MFCR, no exercício referido, **cumpriu o referido regime legal**, uma vez que, de acordo com os dados apurados pela DGAL e IGF, apresentou taxas de utilização inferiores ao:

- ✓ Correspondente limite legal <sup>14</sup>: respetivamente, 46% e 47%;

<sup>14</sup> Consagrado no art. 52º, em especial, nos n.ºs 1 e 2, e no art. 54º, ambos do RFALEI.

- ✓ VMA desse exercício <sup>15</sup>: respetivamente, 87% e 89%, tendo, no entanto, reduzido, ao longo do ano, a margem disponível em, respetivamente, 8% e 10%.

O valor da DTOO relevante para o limite legal respeita quase exclusivamente ( 99,9% ) ao próprio Município, pois as restantes entidades contribuem apenas em 0,1% para aquela variável.

Anexo 3 (fls. 14)

Saliente-se, por fim, que considerando, no final do exercício, a **DTOO de todas as entidades relevantes, incluindo a dívida excecionada** <sup>16</sup> e a **da empresa que apresentou equilíbrio de contas** <sup>17</sup>, no montante total de, respetivamente, 72 e 212 mil euros ( que representa cerca de 5% do valor total da dívida ), o MFCR continuaria a cumprir o limite legal e o VMA, com taxas de utilização de, respetivamente, 49% e 93%.

Anexo 3 (fls. 21)

**2.2.3.2.** Acresce que, desde a entrada em vigor do RFALEI ( 01/01/2014 ) <sup>18</sup>, o MFCR tem apresentado uma situação de sistemático cumprimento do limite legal da DTOO, com o apuramento de margens globais significativas, como se evidencia:

**Figura 5 – Evolução da posição do município em termos de limite legal**

Un: euro

DESCRIÇÃO	MONTANTES						VARIÇÃO				
	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)-(C1)]		
A - Limite DTOO	9 255 094	9 255 094	10 295 141	11 345 387	11 762 692	12 018 805	2 763 711	30%	53%		
B - DTOO	Total		8 108 425	5 863 015	4 887 013	3 925 009	5 008 250	5 609 182	- 2 499 243	-31%	47%
C - Diferença	Excesso		-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Margem		1 146 669	3 392 079	5 408 128	7 420 378	6 754 442	6 409 623	5 262 954	-	100%

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

A **evolução positiva ocorrida resulta**, de forma conjugada, do **aumento do limite legal da DTOO** ( 30% ) e da redução da dívida relevante ( -31% ), tendo cada uma destas componentes contribuído em, respetivamente, 53% e 47% para a trajetória da posição do MFCR na matéria em análise.

Anexo 3 (fls. 16)

## 2.2.4. Prestação da informação à DGAL

**2.2.4.1.** O MFCR **cumpriu**, quanto a **2018**, a **obrigação de prestação periódica de informação à DGAL** para efeitos do apuramento e acompanhamento do endividamento municipal, em especial, do respetivo limite legal, mas **os dados reportados não refletiam com total fiabilidade o valor da DTOO**, pois foram apuradas as seguintes diferenças:

<sup>15</sup> 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. "

<sup>16</sup> Relativa ao FAM e ao stock da dívida de EMLP destinados exclusivamente ao financiamento da contrapartida nacional de projetos com comparticipação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento ( FEEI ) ou de outros fundos de apoio aos investimentos inscritos no orçamento da União Europeia ( UE ).

<sup>17</sup> A Resiestrela, SA.

<sup>18</sup> A análise efetuada baseia-se, até 31/12/2017, nos dados disponíveis no SIAL e quanto a 2018 no apuramento efetuado pela IGF.

**Figura 6 – Diferença apurada no reporte da DTOO ( DGAL / IGF )**

Un: euro

DESCRIÇÃO	DÍVIDA TOTAL		VARIACÃO
	1/01/2018	31/12/2018	
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)
<b>1 - DGAL</b>	5 007 891,74	5 562 346,60	554 454,86
<b>2 - IGF</b>	4 912 687,77	5 609 181,56	696 493,79
<b>Diferença IGF / DGAL (2-1)</b>	<b>- 95 203,97</b>	<b>46 834,96</b>	<b>142 038,93</b>

Fonte: Auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 17)

As divergências resultaram das correções efetuadas pela IGF à DTOO do MFCR em resultado do procedimento de confirmação externa ( cfr. ponto 2.1.1. ), bem como da exclusão do *stock* da dívida de EMLP destinados exclusivamente ao financiamento da contrapartida nacional de projetos com participação dos FEEL ou de outros fundos de apoio aos investimentos inscritos no orçamento da EU<sup>19</sup> e dos montantes incorretamente reportados ou omitidos das outras entidades relevantes, mas tais alterações não tiveram qualquer impacto sobre a conclusão a retirar da posição do Município em termos do limite legal em apreço.

Anexo 3 (fls. 18 e 21)

No contraditório, o MFCR afirma que “ (...) *nem sempre é possível remeter em tempo útil informação inteiramente fíavel* ” dado “ (...) *o prazo disponibilizado pela DGAL para a remessa da informação, bem como a falta de disponibilização dos elementos contabilísticos por parte das entidades, apesar da insistência nos pedidos de informação por parte dos serviços municipais (...)* ”.

Anexo 7 (fls. 34)

### 2.3. Alerta precoce e mecanismos de recuperação financeira

**2.3.1.** No final de **2018**, face aos parâmetros estabelecidos no RFALEI<sup>20</sup>, **não se verificavam as condições legalmente previstas<sup>21</sup> para que fosse emitido, pela DGAL, um alerta precoce.**

Anexo 4 (fls. 22)

**2.3.2.** Por sua vez, **ao nível dos mecanismos de recuperação financeira previstos no RFALEI<sup>22</sup>, o MFCR não se encontrava em situação de rutura financeira ou de recurso ( facultativo ou obrigatório ) a um processo de saneamento financeiro<sup>23</sup>.**

Anexo 4 (fls. 22)

### 2.4. Dívida, situação financeira e gestão orçamental

#### 2.4.1. Dívida e situação financeira

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

<sup>19</sup> Nos termos da al. a), do n.º 5, do art. 52º, do RFALEI ( alterado pelo art. 302º, da LOE\_2018 ).

<sup>20</sup> Cfr. art. 56º, do RFALEI.

<sup>21</sup> Atendendo ao resultado dos indicadores 1 e 2 do Quadro I do Anexo 4 ( fls. 22 ).

<sup>22</sup> Cfr. art.s 57º a 64º do RFALEI, e Lei n.º 53/2014, de 25/08.

<sup>23</sup> Refira-se que o último mecanismo de consolidação ou recuperação financeira a que o MFCR recorreu foi, em 2009, ao Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado.

( cfr. item 2.1.1. ), importava, no final de **2018**, nos seguintes montantes:

**Figura 7 – Composição da dívida municipal**

Un: euro

DESCRIÇÃO		2018	%
Dívida financeira	EMLP	2 746 123	47,2%
	ECP	0	0,0%
	Locação financeira	29 093	0,5%
	<b>Subtotal</b>	<b>2 775 215</b>	<b>47,7%</b>
Outras dívidas a terceiros	FAM	54 428	0,9%
	Outras	2 983 433	51,3%
	<b>Subtotal</b>	<b>3 037 862</b>	<b>52,3%</b>
<b>Total geral</b>		<b>5 813 077</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 5 (fls. 23)

Realce-se que a **dívida global de operações orçamentais evoluiu negativamente em 2018 face ao ano anterior**, pois passou de **5,3 M€** para **5,8 M€** ( mais cerca de 520 960 euros e 9,8% ), em resultado da arrecadação de capital de um EMLP no valor de 751 mil euros.

**2.4.1.2.** 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 8 – Compromissos assumidos/despesas faturadas ( ou equivalente )**

Un: euro

DESCRIÇÃO	2018
<b>1 - Compromissos totais assumidos para o exercício</b>	<b>10 975 058</b>
<b>2 - Despesas totais pagas</b>	<b>9 494 238</b>
<b>3 - Outras dívidas a terceiros (ODT) de CP (exceto operações de tesouraria e dívida [REDACTED] a liquidar em exercícios seguintes)</b>	<b>1 541 523</b>
<b>Diferença [1-(2+3)]</b>	<b>- 60 703</b>

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Atendendo a que, de acordo com o ponto 2.6.1. do POCAL, o registo do compromisso é efetuado na sequência da assunção, face a terceiros, da responsabilidade de realizar determinada despesa, a situação resultante do quadro anterior evidencia a existência, no exercício de 2018, de realização de despesas, no montante de, pelo menos, cerca de 60 703 euros, relativamente às quais não foi oportunamente efetuado o correspondente compromisso no exercício.

Em princípio, tal situação consubstancia a violação de princípios e regras orçamentais relativos à execução do orçamento, sendo suscetível de configurar um ilícito de natureza financeira ( sancionatória ), de harmonia com o disposto na al. b), do n.º 1, do art. 65º, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas ( LOPTC ) <sup>24</sup>.

<sup>24</sup> Lei n.º 98/97, de 26/08.

Realce-se que o referido montante está influenciado pelo valor das correções efetuadas pela IGF na informação financeira do MFCR ( 205 mil euros ) ao nível do passivo exigível de CP ( cfr. item 2.1.1. ), pelo que não se justifica a realização de qualquer outra diligência.

**2.4.1.3. A dívida de operações orçamentais do MFCR apresentava, no final de 2018, um valor tendencialmente adequado ao quadro financeiro do Município, nomeadamente às receitas orçamentais, pois:**

- ✓ **A receita total disponível do exercício é suficiente para cobrir toda a dívida municipal ( 173%, que passa para 161% caso se exclua a relativa a passivos financeiros ), apesar de apresentar um elevado nível de comprometimento face à elevada rigidez da despesa ( cfr. item 2.4.2.1. ),**
- ✓ **O período de recuperação da dívida municipal<sup>25</sup>, tendo em conta as receitas próprias regulares, era de 8 meses, resultado que, no entanto, se agrava caso se expurgue ao valor dessas receitas o das despesas rígidas e vinculadas, passando para 15 meses;**
- ✓ **A dívida municipal “ per capita ” ascendia a 929 euros.**

Anexo 5 (fls. 24)

Refira-se, ainda, que a **dívida de médio e longo prazos ( MLP ),** que respeita essencialmente a dívida de natureza financeira ( 76% ), **importava, naquele ano, em 2,7 M€,** representando cerca de 47% da dívida total.

O serviço da dívida dos EMLP em vigor foi cumprido ao longo do exercício, no montante de 274 mil euros ( 2,9% da despesa paga ), existindo, no final desse ano, dois EMLP em período de carência ( 751 mil euros ) e outros dois que ficarão totalmente amortizados no exercício seguinte ( com um capital utilizado de 1,2 M€ ), pelo que, a manter-se a atual situação, não é previsível que a despesa desta natureza cresça num futuro próximo.

**2.4.1.4. Porém, a Autarquia apresentou uma situação financeira de CP desequilibrada, uma vez que apresenta:**

- ✓ **Um significativo saldo real negativo de operações orçamentais ( com um grau de cobertura das dívidas a terceiros originariamente de CP pelo saldo final orçamental reduzido: 20% ), a saber:**

**Figura 9 – Indicador do saldo real de operações orçamentais**

Un: euro

DESCRIÇÃO	2018
1 - Saldo final de operações orçamentais	589 446
2 - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP (exceto OT)	2 983 433
<b>Diferença (1-2)</b>	<b>- 2 393 987</b>

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 5 (fls. 24)

- ✓ **Prazos médios de pagamentos ( PMP ) a terceiros e a fornecedores de 181 e 75 dias, que**

<sup>25</sup> 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.

ultrapassam, em qualquer dos casos, os parâmetros legalmente previstos<sup>26</sup>:

**Figura 10 – Prazo médio de pagamento**

INDICADORES		2018
IGF	Prazo médio de pagamento a terceiros	181
	Prazo médio de pagamento a terceiros (incluindo aquisições em locação financeira)	183
	Prazo médio de pagamento de imobilizado	55
DGAL	Prazo médio de pagamento a fornecedores (RCM nº 34/2008)	75

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 5 (fls. 25)

- ✓ **Incumprimento da regra do equilíbrio financeiro mínimo<sup>27</sup>**, apresentando um desajustamento significativo entre as dívidas de CP e a correspondente liquidez do ativo, em especial, com as disponibilidades:

**Figura 11 – Indicadores de liquidez**

INDICADORES	2018
Liquidez geral	34%
Liquidez reduzida	31%
Liquidez imediata	26%

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 5 (fls. 25)

No contraditório, o MFCR indica que “(...) o valor do *desequilíbrio de CP* apurado se encontra influenciado pelo montante das dívidas do acordo de pagamento celebrado com a empresa [REDACTED] e bem como do FAM (...)”, considerando que “(...) desenvolveu esforços no sentido de melhorar significativamente este rácio em 2019.”.

Anexo 7 (fls. 34)

## 2.4.2. Gestão orçamental

**2.4.2.1. A situação financeira** a que aludimos, em especial de CP, está relacionada, designadamente, com o facto de, no exercício de **2018**:

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

<sup>26</sup> Designadamente no Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29/01, e alterado, designadamente, 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 disposto no DL n.º 62/2013, de 10/05 ).

<sup>27</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.

Figura 12 – 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	182 701	182 701	0	100%
2 - Repos. não abatidas nos pagamentos	7 500	3 660	- 3 840	49%
3 - Receita corrente	8 522 022	7 980 597	- 541 425	94%
4 - Receita capital	2 943 334	1 916 726	- 1 026 607	65%
5 - Receita total disponível (1+2+3+4)	11 655 556	10 083 684	- 1 571 872	87%
6 - Despesa Total	11 568 320	9 494 238	- 2 074 082	82%

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 5 (fls. 24)

Ainda assim e não obstante a significativa taxa de execução da receita prevista, verificou-se uma sobreavaliação das receitas orçamentais previstas de 1,6 M€, do que resulta a criação, artificial, da possibilidade formal de realização e/ou existência de despesas de elevado valor para o pagamento das quais não existiam, de facto, disponibilidades financeiras, potenciando uma gestão orçamental desequilibrada.

No contraditório o MFCR refere que “ (...) o *desequilíbrio registado* [deve-se], *essencialmente, ao reconhecimento de receitas consignadas.* ”.

Anexo 7 (fls. 35)

De facto, a Autarquia, de acordo com os documentos de prestação de contas, não arrecadou receitas no valor de 733 mil euros ao nível da rubrica “ 10.03.07. - Estado – Participação comunitária projectos co-financiados ”, o que, ainda assim, justifica apenas parcialmente o nível de empolamento apurado, pelo que mantemos as asserções produzidas.

- ✓ **O indicador do equilíbrio orçamental em sentido substancial** (atendendo à execução global do ano)<sup>28</sup> evidenciar um **resultado que espelha um desajustamento** entre o nível de realização e/ou existência da despesa e o da real cobrança da receita:

Figura 13 – Controlo do equilíbrio orçamental em sentido substancial

ANO	EXECUÇÃO DO ANO	
	Autónoma	Global
2018	101,9%	86,3%

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 5 (fls. 26)

<sup>28</sup> 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 MFCR, não apresenta refletidos no balanço quaisquer direitos com estas características ) e com a despesa realizada e faturada, mas ainda não paga ( cfr. Anexo 1 – Metodologia, item 1.2.2., fls. 2 e 3 ).

Deste modo, em 2018, o risco potencial aludido anteriormente acabou por se concretizar numa gestão orçamental desequilibrada.

- ✓ A regra de equilíbrio orçamental <sup>29</sup> não ter sido cumprida em todas as fases orçamentais, ainda que tal se verifique ao nível da prestação de contas:

Figura 14 - 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	350 851,19	- 178 047,81	484 587,77
	Percentagem	104%	98%	106%
	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

Anexo 5 (fls. 27 e 28)

- ✓ Existir uma elevada rigidez ao nível da despesa orçamental, como se evidencia:

Figura 15 – Vinculação orçamental

Un: euro

DESCRIÇÃO		EXECUÇÃO
1 - Despesas de carácter regular, rígido e vinculado		4 182 657
2 - Outras dívidas a terceiros de CP transitada do ano anterior		1 967 026
3 - Compromissos já assumidos	No final do exercício anterior e ainda não faturados	0
	Para o exercício no final do anterior (contas 04 e 05 )	3 741 457
4 - TOTAL (1+2+3)		9 891 141
5 - Disponibilidades orçamentais		10 080 024
6 - Diferença (5-4)		188 883
7 - Percentagem da receita não vinculada (6/5*100)		1,9%

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 5 (fls. 29)

De facto, a despesa orçamental encontra-se praticamente comprometida (98%), logo no início do exercício, face apenas a um conjunto de despesas certas, que, em regra, se repetem todos os anos e apresentam um acentuado grau de inflexibilidade o que reduz substancialmente a 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”.

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

2.5.1. Quanto ao in/cumprimento, em 2018, de outros aspetos do regime 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 MFCR:

<sup>29</sup> Prevista no art. 40º do RFALEI.

- ✓ Não utilizou qualquer dos instrumentos expressamente vedados aos municípios<sup>30</sup>, 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 ), nem pagamentos em atraso;
- ✓ Realizou atempadamente o capital subscrito do Fundo de Apoio Municipal, conforme previsto no art. 19º, da Lei n.º 53/2014, de 25/08;
- ✓ Efetuava o tratamento contabilístico dos compromissos de exercícios futuros ( designadamente, quanto ao serviço da dívida financeira ), pelo que assegurava um conhecimento aceitável do seu grau de vinculação, para o futuro, ao nível da despesa orçamental.

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 );
- Anexo 6 (fls. 31)
- ✓ **Desrespeitou a regra previsional relativa às receitas orçamentais resultantes da venda de bens imóveis**, prevista, para 2018, no art. 83º, da LOE\_2017<sup>31</sup>, como se evidencia:

**Figura 16 – Controlo da regra previsional da receita relativa à venda de bens imóveis**

Un: euro

LIMITE A CONSIDERAR NO ORÇAMENTO PARA 2018		MONTANTE CONSIDERADO NO ORÇAMENTO PARA 2018		DESVIO		CONCLUSÃO	
Inicial	Final	Inicial	Final	Inicial	Final	Inicial	Final
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3)-(1)	(6)=(4)-(2)	(7)	(8)
6 023	6 023	9 000	9 000	2 978	2 978	Violação da regra	Violação da regra

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 5 (fls. 30)

A violação da referida regra é suscetível, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira ( sancionatória ), atendendo ao disposto na al. b), do n.º 1, do art. 65º, da LOPTC, mas tendo em conta que o desvio apurado no início e no final do exercício é materialmente pouco relevante ( 2 978 euros ), não se justifica a realização de outras diligências sobre esta matéria.

- ✓ **Não publicitou, no sítio oficial da internet**, os valores das taxas de imposto municipal sobre imóveis, da derrama da percentagem da participação variável no IRS, nem os tarifários em vigor da água, saneamento e resíduos, violando, assim, o disposto no art. 79º, do RFALEI.

Sobre as fragilidades elencadas, o MFCR, em sede de contraditório, indica que:

- ✓ “ *Relativamente ao quadro plurianual de programação orçamental esclarece-se que o Município não enquadrou a elaboração do orçamento de 2018 em virtude de o mesmo não se encontrar regulamentado.* ”;

<sup>30</sup> 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, ou a cedência de créditos não vencidos.

<sup>31</sup> Lei n.º 42/2016, de 28/12.

- ✓ “ No atinente ao desrespeito da regra previsional relativa às receitas orçamentais resultantes da venda de bens imóveis prevista no art. 83º, da LOE\_2017 (...), o mesmo corresponde a um valor residual materialmente irrelevante. Ainda assim, de futuro será prestada a devida atenção na elaboração dos orçamentos municipais. ”.

Anexo 7 (fls. 35)

Sobre esta matéria, cumpre-nos apenas informar que a DGAL publicou no seu site, em 12/10/2015, um documento no sentido de que a obrigação de elaborar o quadro plurianual de programação orçamental já devia ter sido cumprida quando da elaboração do orçamento municipal para 2016.

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

**2.6.1.** O MFCR tem em vigor um **Regulamento de Controlo Interno (RCI)**<sup>32</sup> e um **PGRCIC**<sup>33</sup> desatualizados e incompletos e que não estão articulados com a estrutura organizativa municipal aprovada em Assembleia Municipal de 17/04/2014.

O RCI não prevê qualquer regra em termos dos procedimentos a adotar em matéria do RFALEI, tendo os serviços municipais informado que, dada a sua antiguidade, têm como objetivo para 2020 proceder à sua revisão/atualização.

O PGRCIC, que teve por base o Plano-tipo disponibilizado pela Associação Nacional de Municípios Portugueses, não prevê:

- ✓ A calendarização das medidas propostas e os resultados a alcançar com a sua adoção, o que compromete a respetiva monitorização, nomeadamente através da elaboração de um relatório anual ( cujo modelo, no entanto, não foi previsto, nem foi elaborado pelo menos até meados de 2019 );
- ✓ Mecanismos de revisão, pois não define, designadamente, qualquer calendarização ou critérios que impliquem a sua alteração.

**2.6.2.** O MFCR não dispõe, nem tem previsto na estrutura dos serviços municipais, nenhum serviço específico ou elemento responsável pela função de controlo interno.

**2.6.3.** Do trabalho de campo efetuado<sup>34</sup> resultaram algumas fragilidades ao nível do controlo interno e dos procedimentos contabilísticos ( que descrevemos em mapa incluído nos Anexos ).

Anexo 6 (fls. 31)

## 3. CONCLUSÕES E PROPOSTAS

### 3.1. Conclusões

Em face do exposto, concluímos que:

**C1.** Os documentos de prestação de contas do MFCR de 2018 não refletiam, com total fiabilidade, a situação financeira ao nível do passivo exigível, pois as correções efetuadas apresentam alguma materialidade ( 205 mil euros ), ao que acrescem outras fragilidades em termos de aplicação do POCAL,

<sup>32</sup> Aprovada na reunião da Câmara Municipal de 17/09/2004 e publicada no DR, Apêndice N.º 22, 2ª série, N.º 34, de 17/02/2005.

<sup>33</sup> Aprovado pela Câmara Municipal, em reunião realizada em 14/12/2009, e pela Assembleia Municipal, em 28/12/2009.

<sup>34</sup> Em especial, através da utilização de questionários e da realização de testes de conformidade e substantivos.

nomeadamente a incompleta inventariação dos bens do ativo imobilizado do Município.

(vd. Ponto 2.1.1. a 2.1.3)

**C2.** No final de 2018, o **MFCR**, considerando o conjunto de entidades relevantes, **cumpriu o regime relativo ao limite legal da DTOO**, sendo ainda de referir que, no período 2014/2018, ocorreu uma **evolução positiva na posição da Autarquia face ao indicado limite**, tendo aumentado a margem disponível em 5,5 M€, que decorreu, de forma conjugada, de um incremento do limite legal e da redução da dívida relevante, pois cada uma das componentes contribuiu, respetivamente, com 53% e 47% para a alteração referida.

(vd. Pontos 2.2.1. a 2.2.3.)

**C3.** Cumprimento, quanto a 2018, **da 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.**

(vd. Pontos 2.2.4.)

**C4.** No final de 2018, o **MFCR apresentava uma dívida de operações orçamentais de 5,8 M€**, montante que se revela tendencialmente adequado ao seu quadro financeiro, designadamente às receitas orçamentais, mas existia uma situação financeira de CP desequilibrada, com, designadamente, um elevado saldo real negativo de operações orçamentais ( 2,4 M€ ), prazos médios de pagamento que ultrapassam os parâmetros legais e incumprimento da regra de equilíbrio financeiro mínimo.

(vd. Pontos 2.4.1. a 2.4.1.3.)

**C5.** Em 2018, a **Autarquia**, ao nível da gestão orçamental, **apresentou uma sobreavaliação das receitas orçamentais previstas ( 1,6 M€ )**, uma elevada rigidez ao nível da despesa orçamental e uma execução orçamental desequilibrada, com desajustamento entre o nível de realização e/ou existência de despesa e o da real cobrança da receita ( incumprimento do equilíbrio orçamental em sentido substancial ).

(vd. Pontos 2.4.2.)

**C6.** A **Autarquia não enquadrou a elaboração do orçamento de 2018 num quadro plurianual de programação orçamental e desrespeitou**, por valores materialmente pouco relevantes, **a regra previsional relativa às receitas orçamentais resultantes da venda de bens imóveis, prevista no art. 83º, da LOE\_2017.**

(vd. Pontos 2.5.1.)

**C7.** Não estavam reunidas, no final de 2018, as condições para que a DGAL emitisse um alerta precoce, nem para que o MFCR pudesse ou tivesse de recorrer a qualquer mecanismo de recuperação financeira.

(vd. Pontos 2.3.1. e 2.3.2.)

**C8.** A NCI está desatualizada e o PGRCIC está incompleto, para além de não se encontrarem adaptados e articulados com a nova estrutura orgânica do Município, destacando-se ainda o facto de não existir um serviço ou elemento responsável pela função de controlo interno.

(vd. Pontos 2.6.)

### 3.2. Propostas

Na sequência das conclusões anteriores, formulam-se as seguintes propostas ao Presidente da Câmara Municipal:

**P1.** Conclusão do processo de inventariação de todos os bens do imobilizado que não estão refletidos contabilisticamente.

(vd. Pontos 3.1./C1.)

**P2.** Aperfeiçoamento dos procedimentos de reconhecimento contabilístico das dívidas a terceiros e criação de mecanismos periódicos de identificação e de recolha e validação de informação do conjunto de entidades suscetíveis de relevarem, em cada momento, para o limite da DTOO, o que também permitirá o controlo e acompanhamento sistemáticos da posição da Autarquia nessa matéria.

(vd. Pontos 3.1./C1. e C3.)

**P3.** Acompanhamento e controlo da evolução da dívida municipal assegurando a sua manutenção num nível adequado ao quadro financeiro do Município, através, nomeadamente, de uma análise prévia de custo/benefício que integre, de forma sistemática, a previsão dos custos a suportar com o financiamento, exploração, manutenção e conservação de novos investimentos, em especial, quando executados com recurso a financiamento com capital alheio de MLP.

(vd. Ponto 3.1./C4.)

**P4.** Restabelecimento do equilíbrio financeiro de CP, o que pressupõe a otimização da cobrança das receitas e a racionalização das despesas municipais.

(vd. Ponto 3.1./C4.)

**P5.** Elaboração de orçamentos de receita rigorosos, fundamentando os montantes previstos e considerando apenas os que apresentem um elevado grau de probabilidade de cobrança efetiva, integrando-os num quadro plurianual de programação orçamental.

(vd. Pontos 3.1./C5.e C6.)

**P6.** Revisão da NCI e do PGRIC de modo a torná-los coerentes com a atual estrutura orgânica e adaptados ao RFALEI, colmatando as insuficiências identificadas para assegurar a respetiva eficácia.

(vd. Pontos 3.1./C8)

**P7.** Designação de um serviço ou pessoa responsável pela função de controlo interno.

(vd. Pontos 3.1./C8)

#### **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 Figueira de Castelo Rodrigo, 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 pela equipa constituída pelo Inspetor Amílcar Salgado, sob a coordenação do Chefe de Equipa Paula Duarte e a direção de projeto de Alexandre Amado.

Chefe de Equipa

Digitally signed by PAULA  
IDALINA GARCIA DUARTE  
Date: 2020.02.17 12:35:14  
Z

## LISTA DE ANEXOS

		<b>Fls.</b>
<b>Anexo 1</b>	Objetivos e metodologia	<b>1 a 10</b>
<b>Anexo 2</b>	Correções aos balanços constantes dos documentos de prestação de contas	<b>11</b>
<b>Anexo 3</b>	Controlo do limite do endividamento municipal previsto no RFALEI	<b>12 a 21</b>
<b>Anexo 4</b>	Alerta precoce e mecanismos de recuperação financeira	<b>22</b>
<b>Anexo 5</b>	Dívida, situação financeira e gestão orçamental	<b>23 a 30</b>
<b>Anexo 6</b>	Fragilidades detetadas no sistema de controlo interno	<b>31</b>
<b>Anexo 7</b>	Contraditório institucional remetido pela Autarquia	<b>32 a 35</b>