

Auditoria ao Município de Mangualde

O Município de Mangualde cumpriu, em 2023, o regime legal de endividamento e evidenciou uma gestão orçamental e financeira equilibrada?

Relatório n.º 67/2024

Dezembro de 2024

Proc. n.º 2024/309/A10/296



[igf.gov.pt](https://www.igf.gov.pt)

FICHA TÉCNICA

Coordenação da ação

Diretora Operacional

Paula Idalina Duarte

Equipa de auditoria

Inspetor

André Marques Antunes

Homologação / Despacho

Large empty dashed box for Homologação / Despacho content.

Despacho

Concordo.
Submetra-se à consideração de Sua Exa. o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, para efeitos de homologação e posterior envio a Sua Exa. o Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território.

Small empty box for Despacho content.

Parecer

Concordo, designadamente com a proposta de encaminhamento do Relatório e anexos a Sua Exa. o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, com sugestão de envio a Sua Exa. o Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território.

Sublinho que, em resultado da presente auditoria, foi elaborada a Informação n.º 583/2024, igualmente submetida a homologação governamental, dirigida ao Ministério Público junto do Tribunal de Contas.

À consideração do Senhor Inspetor-Geral de Finanças,

Parecer

Concordo, salientando o seguinte:

O Município de Mangualde cumpriu, no final de 2023, o regime legal da dívida total de operações orçamentais, no entanto, os dados reportados à Direção-Geral das Autarquias Locais não refletiam, com inteira fiabilidade a sua situação (apuradas diferenças, no início e final de 2023, de menos 328 mil euros e 620 mil euros, respetivamente).

Os documentos de prestação de contas de 2023 não refletiam, com total fiabilidade, a situação orçamental e financeira do MM, verificando-se que o SNC-AP não foi integralmente cumprido.

No mesmo ano, foram violadas as regras previsionais relativas às receitas orçamentais resultantes da venda de bens imóveis e da arrecadação do capital de empréstimos de médio e longo prazo, tendo sido considerados 9 373 euros e 46 386 euros acima dos limites legais. As situações apuradas são suscetíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória.

À consideração superior,

Auditoria ao Município de Mangualde

SUMÁRIO EXECUTIVO

A presente auditoria foi realizada com a finalidade de concluir sobre o cumprimento, pelo Município de Mangualde (MM), do regime legal de endividamento municipal, em 2023, e sobre o equilíbrio e sustentabilidade da gestão orçamental e financeira no triénio 2021/2023. Do exame efetuado e do exercício do procedimento de contraditório (vd. Anexo 10), obtiveram-se as principais conclusões e recomendações seguintes:

1. Principais conclusões

Violação das regras previsionais relativas às receitas da venda de bens imóveis e de empréstimos de médio e longo prazo	<p>1.1. Em 2023, o MM violou as regras previsionais relativas às receitas orçamentais resultantes da venda de bens imóveis e da arrecadação do capital de empréstimos de médio e longo prazo consagradas, respetivamente, na Lei de Orçamento de Estado de 2022 e no POCAL, tendo considerado os montantes de 9 373 euros e 46 386 euros acima dos limites legais.</p> <p>Os factos descritos são passíveis de integrar ilícitos financeiros de natureza sancionatória.</p>
Cumprimento do regime legal de endividamento	<p>1.2. No final de 2023, o MM, considerando o conjunto de entidades relevantes, cumpriu o limite legal da dívida total de operações orçamentais e o valor máximo admissível, com uma margem de endividamento disponível de cerca de 19,5 M€.</p>
Prestação de informação incorreta à DGAL	<p>1.3. O MM reportou atempadamente à Direção-Geral das Autarquias Locais a informação relativa ao regime de endividamento, mas os dados submetidos não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação, tendo sido apuradas diferenças, no início e final de 2023, de menos 328 mil euros e 620 mil euros, respetivamente.</p>
Falta de fiabilidade dos documentos de prestação de contas	<p>1.4. Os documentos de prestação de contas não observaram o princípio da transparência e não refletiam, com total fiabilidade, a situação orçamental e financeira do Município, pois o SNC-AP não se encontrava integralmente cumprido, designadamente, ao nível das Normas de Contabilidade Pública 5, 15 e 27. Acresce que os modelos utilizados na prestação de contas não estavam de acordo com os constantes da Norma Técnica n.º 1 da UniLEO.</p>

Empolamento orçamental – sobreavaliação de 2,5 M€ 1.5. Entre 2021/2023, o MM evidenciou uma prática de sobreavaliação na previsão das receitas orçamentais, potenciando uma gestão orçamental desequilibrada, tendo-se apurado, no final de 2023, um valor materialmente relevante (2,5 M€), que reflete o incumprimento das regras previsionais e a falta de rigor do processo orçamental.

Situação financeira desequilibrada 1.6. No triénio, a dívida municipal aumentou cerca de 1,3 M€, passando para 8,2 M€, mantendo-se, no final de 2023, uma situação financeira de curto prazo negativa e desequilibrada, com uma estrutura que se repercute e condiciona a gestão orçamental dos exercícios futuros, dada a elevada materialidade da dívida exigível a médio e longo prazo (5 M€).

Incumprimento do Regime Geral de Prevenção da Corrupção 1.7. O Município não cumpria integralmente o Regime de Prevenção da Corrupção, verificando-se que, à data da realização da auditoria, ainda não tinha implementado todos os instrumentos previstos no Programa de Cumprimento Normativo (PCN).
Acresce que a Norma de Controlo Interno em vigor foi aprovada em 2013, encontrando-se desajustada à estrutura interna da entidade e às alterações legislativas ocorridas.

2. Recomendações

Principais recomendações dirigidas ao Presidente da Câmara Municipal

- a) Garantir o respeito pelas regras previsionais relativas à venda de bens imóveis e aos empréstimos, consagradas nas Leis do Orçamento de Estado e no POCAL;
- b) Promover a adoção de procedimentos que garantam o cumprimento integral do SNC-AP, em especial, a observância das disposições estabelecidas pelas NCP 5, 15 e 27;
- c) Assegurar a elaboração dos mapas que integram os documentos da prestação de contas de acordo com os modelos aprovados pela UniLEO;
- d) Elaborar orçamentos de receita rigorosos, que incluam apenas as rubricas que apresentem um elevado grau de probabilidade de cobrança efetiva, assegurando que a execução dos orçamentos da despesa se baseia na cobrança real das receitas e não na sua mera previsão orçamental;
- e) Assegurar o controlo rigoroso da assunção de nova dívida municipal, de modo a conter o seu montante em níveis adequados ao quadro financeiro da Autarquia, e a adoção de medidas concretas de redução de despesa e de otimização de receita, que contribuam para a diminuição da elevada rigidez evidenciada pela despesa municipal;
- f) Garantir a revisão da Norma de Controlo Interno e a aprovação dos instrumentos mínimos previstos no quadro legal em matéria de PCN.

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO.....	3
1.1. Fundamento.....	3
1.2. Questão e subquestões de auditoria e âmbito.....	3
1.3. Metodologia.....	4
1.4. Contraditório.....	4
2. RESULTADOS.....	5
2.1. Caracterização do objeto da auditoria.....	5
2.2. Documentos de prestação de contas.....	5
2.3. Controlo do regime relativo ao limite da dívida total de operações orçamentais.....	8
2.4. Alerta precoce e mecanismos de recuperação financeira.....	11
2.5. Orçamento, dívida e situação financeira.....	12
2.6. Outras obrigações contabilísticas, financeiras e de prestação de contas.....	20
2.7. Sistema de controlo interno e Programa de Cumprimento Normativo.....	22
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	23
4. PROPOSTAS.....	26

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CP	Curto prazo
DGAL	Direção – Geral das Autarquias Locais
DL	Decreto-Lei
DTOO	Dívida total de operações orçamentais
EMLP	Empréstimos de médio e longo prazo
FD	Fundos disponíveis
IGF	Inspeção-Geral de Finanças – Autoridade de Auditoria
LCPA	Lei dos compromissos e pagamentos em atraso
LOE	Lei do Orçamento do Estado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
MM	Município de Mangualde
NCP	Norma de contabilidade pública
PA	Pagamentos em atraso
PCN	Programa de Cumprimento Normativo
PMP	Prazo médio de pagamentos
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
RFALei	Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais
RGPC	Regime Geral da Prevenção da Corrupção
RJAELPL	Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais
ROC	Revisor Oficial de Contas
SGA	Saldo da gerência anterior
SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas
TdC	Tribunal de Contas
UniLEO	Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental
VMA	Valor máximo admissível

1. INTRODUÇÃO

1.1. Fundamento

Em cumprimento do seu Plano de Atividades, a Inspeção-Geral de Finanças - Autoridade de Auditoria (IGF) realizou uma auditoria ao Município de Mangualde (MM), 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”, que teve por objetivo o controlo do cumprimento do limite legal de endividamento pelo Município e a aferição do equilíbrio e da sustentabilidade da gestão orçamental e financeira.

Face à finalidade da auditoria e à análise realizada, foram identificados, como principais fatores de risco os seguintes:

- Incumprimento do regime da dívida total de operações orçamentais (DToo);
- Cessação/suspensão da vinculação a planos de ajustamento financeiro e/ou não aplicação da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA)¹ decididas com base em informação incorreta;
- Sistema de controlo interno e programa de cumprimento normativo (PCN) inadequados para contribuir para o cumprimento do regime legal.

1.2. Questão e subquestões de auditoria e âmbito

Considerando a finalidade e os principais fatores de risco identificados, a questão de auditoria a que se pretende responder   a seguinte:

O Município de Mangualde cumpriu, em 2023, o regime legal de endividamento e evidenciou uma gestão orçamental e financeira equilibrada?

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,   fiável?
- 2 O Município cumpriu o regime legal relativo ao limite da dívida total de operações orçamentais e a informação reportada   DGAL²   fiável?
- 3 A gestão orçamental, o nível da dívida municipal e a situação financeira são equilibradas e/ou sustentáveis?
- 4 O sistema de controlo interno e o PCN mostram-se adequados para contribuir para o cumprimento do regime legal de endividamento municipal?

O âmbito temporal da ação abrangeu, em especial, o ano de 2023, sem prejuízo do alargamento a

¹ Aprovada pela Lei n.é 8/2012, de 21/02, tendo sido estabelecidos no Decreto-Lei (DL) n.é 127/2012, de 21/06, os procedimentos necessários   sua aplicação e   operacionalização da prestação de informação.

² Direção-Geral das Autarquias Locais.

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 Financeira da Autarquia Local.

1.3. Metodologia

A auditoria baseou-se no programa de trabalho consubstanciado no guião de “Controlo do endividamento e da situação financeira dos municípios” e a metodologia aplicada incluiu os seguintes procedimentos:

- a) Recolha de informação em mapas específicos e análise dos dados obtidos;
- b) Realização de entrevistas com dirigentes e outros trabalhadores da entidade, com recurso a questionários;
- c) Confirmação externa de saldos de entidades terceiras credoras da Autarquia;
- d) Circularização e análise da informação financeira relevante das entidades suscetíveis de contribuir para o limite da DTOO;
- e) Execução de outros testes de conformidade e substantivos.

Anexo 1

1.4. Contraditório

Nos termos do disposto no artigo 12º (princípio do contraditório) do DL n.º 276/2007, de 31/07, e dos artigos 19º (n.º 2) e 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF³, foi dado conhecimento formal ao Presidente da Câmara Municipal de Mangualde das asserções, conclusões e recomendações constantes do projeto de relatório, acompanhado dos respetivos anexos, em 23/09/2024, para exercício do contraditório institucional.

Por existirem indícios da prática de infrações financeiras, foi também realizado o contraditório formal pessoal, através do envio, na mesma data, do extrato do projeto de relatório e respetivos anexos ao responsável visado.

Os resultados do exercício do contraditório institucional, recebido a 11/10/2024, não põem em causa as asserções e conclusões que haviam sido explicitadas no projeto de relatório, incidindo essencialmente sobre a aceitação de todas as recomendações efetuadas pela IGF, figurando essa pronúncia da entidade auditada no Anexo 10.

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

³ 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.

2. RESULTADOS

2.1. Caracterização do objeto da auditoria

O Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI)⁴ define limites e restrições para a despesa, para o endividamento e outros agregados e operações financeiras dos municípios. Esses mecanismos legais pretendem evitar a acumulação excessiva de dívida e garantir a sustentabilidade das finanças municipais.

Nos termos do n.º 2, do artigo 52º, do RFALEI, a DTOO engloba os empréstimos, os contratos de locação financeira e quaisquer outras formas de endividamento junto de instituições financeiras, bem como todos os restantes débitos a terceiros decorrentes de operações orçamentais não só do município, como também das entidades relevantes previstas no artigo 54º, do RFALEI.

Assim, de acordo com o RFALEI, a DTOO do município, incluindo a das entidades relevantes⁵, não pode ultrapassar, em 31 de dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores.

Caso o referido limite não seja cumprido, a DTOO deve reduzir no exercício subsequente, pelo menos 10% do montante do excesso apurado no início do ano, e assim sucessivamente, até que o limite passe a ser cumprido. Caso contrário, ou seja, se houver cumprimento do limite, a DTOO só pode aumentar no exercício seguinte o valor correspondente a 20% da margem disponível no início de cada um dos exercícios⁶.

2.2. Documentos de prestação de contas

Para efeitos da confirmação externa de saldos, com referência a 31/12/2023, foi utilizado o resultado do procedimento promovido pelo Revisor Oficial de Contas (ROC) do MM e selecionadas outras entidades, sendo abrangidas:

- ✓ As quatro instituições financeiras e duas entidades públicas (Agência para o Desenvolvimento e Coesão e a Direção-Geral do Tesouro e Finanças) que concederam empréstimos de médio e longo prazos (EMLP) ao Município, tendo sido obtida a totalidade das respostas;
- ✓ Quarenta e três credores de outro tipo (fornecedores c/c, fornecedores de investimentos e outros), cujos créditos totalizavam cerca de 2,2 M€ e representavam 70% da dívida originariamente de curto prazo (CP) constante da prestação de contas desse ano (3,2 M€), tendo-se obtido 98% das respostas.

Do trabalho realizado, com vista a examinar a qualidade da informação orçamental e financeira produzida

⁴ Aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3/09, que entrou em vigor a 01/01/2014.

⁵ Variável que também é considerada para aferir se o município se encontra em situação de saneamento financeiro e em situação de rutura financeira (cfr. artigos respetivamente, 58º e 61º do RFALEI).

⁶ Cfr. alíneas a) e b), do n.º 3, do artigo 52º, do RFALEI, salientando-se que, nos termos do n.º 4, do mencionado artigo, “*Para efeito de responsabilidade financeira, o incumprimento da obrigação prevista no número anterior é equiparado à ultrapassagem do limite*”. De realçar que, nas sucessivas Leis do Orçamento do Estado (LOE) têm vindo a ser previstas situações de exclusão do valor das dívidas excecionadas e situações que são suscetíveis de justificar eventual ultrapassagem do limite legal ou o incumprimento da obrigação de redução ou de crescimento anual da DTOO, bem como admitir trajetórias de crescimento superiores aos 20% fixados no RFALEI (cfr. Anexo 1 – Metodologia, item 1.2.3., fls. 5 a 7).

pelo MM, resultaram as seguintes correções aos dados dos balanços do triénio 2021/2023⁷:

Figura 1 – Correções efetuadas nos balanços

Un: euro

COMPONENTES DO BALANÇO	CONTAS	2023	
		Valor	D/C
FUNDOS PRÓPRIOS	81/56 - Resultados	31 087,91	D
PASSIVO	22 - Fornecedores	8 637,42	C
	278 - Outros credores	22 450,49	C

Fonte: Auditoria da IGF

Anexo 2

As correções efetuadas resultaram da consideração, no passivo exigível, de dívidas omitidas na contabilidade que, em 2023, ascendiam a 31 087,91 euros, das quais 75% foram objeto de registo contabilístico em 2024⁸.

Para além disso, constatámos outras fragilidades, com repercussão ao nível da qualidade e fiabilidade dos documentos de relato de 2023 elaborados pelo MM, em especial:

- a) A não inclusão de todas as divulgações previstas na Norma de Contabilidade Pública (NCP) 27 - Contabilidade de Gestão do SNC-AP⁹, nomeadamente, os mapas com a informação relativa aos custos diretos e indiretos e respetivos rendimentos associados (se existir) por cada bem produzido ou serviço prestado e/ou pelos quais é praticado um preço ou cobrada uma taxa¹⁰;
- b) A falta de inventariação de alguns bens do ativo não corrente¹¹, em particular, os adquiridos antes da adoção do POCAL¹², desrespeitando os critérios de reconhecimento previstos na NCP 5 – Ativos Fixos Tangíveis¹³;
- c) A desadequação dos modelos das demonstrações de relato utilizados na prestação de contas, nomeadamente os mapas da demonstração de execução orçamental da receita, da despesa e do plano plurianual de investimentos¹⁴, com os previstos na Norma Técnica n.º 1 da Unidade de

⁷ Apenas foi controlada a qualidade da informação dos documentos de prestação de contas de 2023, nomeadamente através dos referidos procedimentos de circularização e reconciliação de saldos, tendo as diferenças identificadas impacto somente no referido exercício.

⁸ Relativamente às restantes dívidas omitidas, o MM solicitou, entretanto, a segunda via dos documentos para regularização.

⁹ Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas, aprovado pelo DL n.º 192/2015, de 11/09.

¹⁰ Cfr. § 37, da NCP 27.

¹¹ É o caso dos bens imóveis de captação de água e esgotos (cfr. resposta à pergunta 3 do questionário Ativos Não Correntes).

¹² Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22/02, diploma, entretanto, revogado pelo SNC-AP, com exceção dos pontos 2.9, 3.3 e 8.3.1, relativos, respetivamente, ao controlo interno, às regras previsionais e às modificações do orçamento.

¹³ Cfr. § 13, da NCP 5.

¹⁴ O MM apresenta um mapa que apesar da sua designação “DPPI – Demonstração da execução do Plano Plurianual de Investimentos” inclui também, de forma incorreta, a execução orçamental das atividades mais relevantes, quando esta informação deveria ser autonomizada.

Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental (UniLEO)¹⁵;

- d) Não foi reconhecida contabilisticamente uma provisão nem divulgado qualquer passivo contingente no Anexo às Demonstrações Financeiras inerente à ação judicial interposta contra o MM¹⁶, pelo valor peticionado de 110 mil euros que, no final de 2023, apresentava uma probabilidade significativa de desfecho desfavorável¹⁷ contrariando o disposto na NCP 15 - Provisões, Passivos Contingentes e Ativo Contingentes do SNC-AP¹⁸.

Anexo 9

Assim, não obstante o facto de as correções efetuadas ao nível do passivo exigível serem materialmente pouco relevantes, a análise realizada indicia que, em 2021/2023, os documentos de prestação de contas do MM não refletiam com total fiabilidade a sua situação financeira e orçamental, dado ainda persistirem algumas insuficiências ao nível da aplicação do SNC-AP.

Em sede de contraditório, o MM informou que *“Na Prestação de Contas do ano 2023, não foi reconhecida a provisão de 110 mil euros, porque os serviços só tiveram conhecimento da ação judicial interposta contra o Município de Mangualde, após o documento final da prestação de contas estar concluído, não sendo possível a sua alteração, dado o período temporal de envio do documento para a Reunião de Câmara e posteriormente Reunião da Assembleia Municipal.”* e porque *“(...) a contingência não apresenta materialidade”*.

O MM afirmou, ainda, que *“Os mapas da demonstração orçamental da receita e da despesa, constantes na prestação de contas, encontram-se apresentados na versão simplificada. Para o Tribunal de Contas foram reportados os modelos que dão cumprimento à Norma Técnica n.º 1 da UniLEO.”*, mas assumiu que irá *“(...) incluir nas Prestações de Contas os modelos completos (...)”* e *“Em relação ao mapa DPPI, contactamos a nossa Software-House, que irá corrigir a situação”*.

Anexo 10

A informação relativa ao processo judicial a que se aludiu anteriormente foi prestada pelo advogado da Autarquia a 29/03/2024 e os documentos de prestação de contas de 2023 apenas foram aprovados em reunião de Câmara e apreciados em sessão da Assembleia em, respetivamente, 17/04/2024 e 26/04/2024, respetivamente.

Desta forma, ao abrigo da NCP 17 – Acontecimentos após a data de relato, estamos perante um acontecimento após a data de relato (31/12/2023) que ocorreu no período corrente¹⁹ que proporcionam

¹⁵ Norma Técnica n.º 1/2017, emitida ao abrigo da alínea f), do n.º 1, do artigo 2º da Portaria n.º 128/2017, de 5/04 (cfr. FAQ n.º 40 “Modelos de demonstrações financeiras e orçamentais” da Comissão de Normalização Contabilística).

¹⁶ Processo n.º 147/23.5 BEVIS do Tribunal Administrativo e Fiscal de Viseu.

¹⁷ Segundo informação prestada pelo advogado da Autarquia, em 29/03/2024, a probabilidade de o Município ser condenado é superior a 50%, facto que, inclusive, levou o ROC no Relatório de Auditoria do ano de 2023 (ponto 3.9.10), emitida em 03/04/2024, a recomendar a análise da situação e eventual reforço das provisões.

¹⁸ De acordo com a informação prestada pela responsável da Divisão Financeira apenas teve conhecimento da referida ação depois dos documentos de prestação de contas estarem elaborados, motivo pelo qual alega não ter reforçado o valor das provisões.

¹⁹ Entre a data de relato e a data em que as demonstrações financeiras foram autorizadas para emissão.

evidência de condições que existiam àquela data, pelo que deveria ter dado lugar a ajustamento das demonstrações financeiras²⁰, o que não se verificou.

Acresce que, também não podemos acompanhar o argumento relativo à (falta de) materialidade apresentado pelo Município, pois tal critério não resulta da estrutura concetual do SNC-AP nem de nenhuma norma em concreto e, ainda que se pudesse admitir essa condição, dificilmente se pode qualificar o valor em causa (110 mil euros) como imaterial.

Além disso, o sistema contabilístico deve ter sempre presente o princípio da prudência como orientador dos registos a efetuar, pois ele pretende imprimir um certo grau de precaução às contas, necessário para assegurar as melhores estimativas em situações de incerteza e risco.

De facto, nos § 42 e 43, da NCP 15, que tratam exatamente a situação em causa, é referido que para realizar as melhores estimativas *“Os riscos e incertezas que inevitavelmente envolvem muitos acontecimentos e circunstâncias devem ser tomados em consideração para atingir a melhor estimativa de uma provisão”*. Para tal, *“O risco descreve a variabilidade do desfecho. Um ajustamento de risco pode aumentar a quantia pela qual um passivo é mensurado. É necessária prudência ao fazer julgamentos em condições de incerteza, a fim de que os rendimentos ou os ativos não sejam sobreavaliados e os gastos ou os passivos não sejam subavaliados.”*.

Assim, pelo exposto, não acompanhamos a posição expressa pela Autarquia sobre esta matéria, mantendo, por isso, as asserções produzidas.

2.3. Controlo do regime relativo ao limite da dívida total de operações orçamentais

2.3.1. Limite legal da dívida total de operações orçamentais

Para o ano de 2023, a DGAL divulgou o limite da DTOO previsto no RFALEI²¹, que coincidiu com o apurado pela IGF, no montante de 26 201 695,81 euros.

Anexo 3 (fls. 18)

2.3.2. Entidades relevantes

Em 2023, eram suscetíveis de relevar para o limite legal da DTOO, para além do Município, mais sete entidades: uma entidade intermunicipal, três entidades associativas municipais, duas associações (participadas não exclusivamente por municípios) e uma empresa.

De acordo com o RJAELPL²², o endividamento das entidades de natureza empresarial participadas pelos municípios apenas releva para efeitos dos respetivos limites legais caso não apresentem resultados equilibrados. O cumprimento da regra de equilíbrio pode ser aferido numa ótica anual ou plurianual²³,

²⁰ Cfr. alínea a), do § 9 da NCP 17.

²¹ Cfr. artigos 52º a 54º, do RFALEI.

²² Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais, aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31/08.

²³ Esta regra, prevista, em especial, nos n.ºs 2 e 6, do artigo 40º, do RJAELPL, considera-se cumprida desde que o resultado líquido antes de impostos seja, respetivamente, nulo ou positivo ou superior ao previsto no plano plurianual e, caso não se verifique essa condição, o Município tenha transferido para a empresa até ao final do mês seguinte à data de encerramento das suas contas, o montante necessário à reposição do equilíbrio.

sendo necessário, neste último caso, a apresentação de um plano previsional à IGF, o que não se verificou relativamente à empresa participada.

Assim, aplicando, no exercício de 2023, a regra de equilíbrio anual de contas, verificámos que a empresa Conjunto Turístico da Senhora do Castelo, SA, apresentava contas equilibradas, pelo que a sua dívida não releva para o endividamento municipal.

Consequentemente, conforme decorre do apuramento realizado pela IGF, o perímetro de entidades relevantes para o limite legal da DTOO do MM e a respetiva percentagem de imputação constam do quadro seguinte²⁴:

Figura 2 – Entidades relevantes para efeitos do limite da DTOO

IDENTIFICAÇÃO	IMPUTÁVEL AO MUNICÍPIO	
	SIM/NÃO	%
Município de Mangualde (MM)	SIM	100,00%
Comunidade Intermunicipal de Viseu e Dão Lafões	SIM	7,62%
Associação Informática da Região do Centro (AIRC)	SIM	3,14%
Associação de Municípios da Região do Planalto Beirão	SIM	5,60%
Associação de Municípios de Mangualde, Aguiar da Beira, Penalva do Castelo e Satão	SIM	25,00%
Centro de Estudos do Ambiente (CESAB)	SIM	2,89%
Associação de Desenvolvimento do Dão (ADD)	SIM	23,96%
Conjunto Turístico da Senhora do Castelo, SA	NÃO	0,68%

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 19)

2.3.3. Controlo do regime legal de endividamento

Em 2023, o MM, em termos de aferição do cumprimento do limite legal da DTOO, apresentou a seguinte situação:

Figura 3 – Controlo do limite legal

Un: euro

DESCRIÇÃO	RFALFI - DÍVIDA TOTAL DE OPERAÇÕES ORÇAMENTAIS (DTOO) DE 2023								
	LIMITE LEGAL (art. 52º, nº 1)	SITUAÇÃO EM 01/01		VALOR MÁXIMO ADMISSÍVEL (VMA) NO FINAL DO ANO (art. 52º, nº 3, b)	SITUAÇÃO EM 31/12		CONTROLO		
		DTOO em 1/01	Margem de DTOO		DTOO	Margem de DTOO	Utilização		Variação da margem
	(1)	(2)	(3)-(1)/(2)	(4)-(2)+20%*(3)	(5)	(6)-(1)/(5)	Limite legal (7)-(5)/(1)	VMA (8)-(5)/(4)	
DGAL	26 201 696	7 012 392	19 189 304	10 850 253	7 369 175	18 832 521	28,1%	67,9%	-1,9%
IGF	26 201 696	6 684 231	19 517 464	10 587 724	6 749 542	19 452 154	25,8%	63,7%	-0,3%
Diferença IGF/DGAL	0	- 328 161	328 161		- 619 633	619 633	-2,4 pp	-4,2 pp	1,5 pp

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 20)

²⁴ Para efeitos de apuramento da situação da DTOO no início do ano foi, ainda, considerada a informação relativa à Município – Empresa de Cartografia e Sistemas de Informação EM, SA, pois a referida participação foi alienada no decurso do ano 2023 (999 ações, que correspondiam a 0,15% do capital social, pelo valor global de 9,99 euros - cfr. contrato de compra e venda de ações, celebrado entre o MM e a empresa, de 21/12/2023).

Deste modo, em 2023, o MM cumpriu o referido regime legal, uma vez que apresentou taxas de utilização inferiores ao:

- ✓ Correspondente limite legal²⁵: 25,8% (28,1% de acordo com a DGAL);
- ✓ VMA (valor máximo admissível) desse exercício²⁶: 63,7% (67,9% de acordo com a DGAL).

O valor da DTOO apurado respeita quase exclusivamente (97%) ao próprio Município, contribuindo as restantes entidades apenas com cerca de 3%, como se demonstra:

Figura 4 – Contributo das entidades para a DTOO

Un: euro

ENTIDADES	DÍVIDA TOTAL	
	Valor	Peso relativo
Município de Mangualde (MM)	6 551 897	97,1%
Comunidade Intermunicipal de Viseu e Dão Lafões	13 340	0,2%
Associação Informática da Região do Centro (AIRC)	12 609	0,2%
Associação de Municípios da Região do Planalto Beirão	145 575	2,2%
Associação de Municípios de Mangualde, Aguiar da Beira, Penalva do Castelo e Satão	257	0,0%
Centro de Estudos do Ambiente (CESAB)	9 549	0,1%
Associação de Desenvolvimento do Dão (ADD)	16 315	0,2%
Conjunto Turístico da Senhora do Castelo, SA	0	0,0%
TOTAL	6 749 542	100%

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 21 a 27)

Acresce que considerando, no início e no final do exercício, a DTOO sem exceções ou exclusões, ou seja, incluindo a dívida excecionada (relativa a quatro EMLP²⁷) e a de todas as entidades relevantes²⁸, a Autarquia continuaria a cumprir o referido limite legal, com uma taxa de utilização de 32% (mais 6,2 pp) e não ultrapassaria o VMA (situar-se-ia em 79,2%, ou seja, mais 15,5 pp).

Anexo 3 (fls. 28)

2.3.4. Prestação da informação à DGAL

O MM cumpriu atempadamente, quanto a 2023, a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL para efeitos do apuramento e acompanhamento do endividamento, em especial, do respetivo limite legal, no entanto, os dados reportados não refletiam, com inteira fiabilidade, o nível da DTOO, pois foram apuradas as seguintes diferenças, para menos, no início e final desse exercício:

²⁵ Consagrado no artigo 52º, em especial, n.ºs 1 e 2, do RFALEI.

²⁶ Que decorre do disposto na alínea b), do n.º 3, do artigo 52º do RFALEI, prevendo-se, na última norma indicada, que um município que cumpra o limite legal da DTOO, como no caso em análise, "(...) só pode aumentar, em cada exercício, o valor correspondente a 20% da margem disponível no início de cada um dos exercícios."

²⁷ Nos termos da alínea a), do n.º 5, do artigo 52º, do RFALEI, cujo stock da dívida, no final de 2023, era de 1,6 M€.

²⁸ Incluindo o contributo da sociedade Conjunto Turístico da Senhora do Castelo, SA, no valor de 1 467 euros, que, no final de 2023, apresentou contas equilibradas.

Figura 5 – Diferenças apuradas no reporte da DTOO (DGAL / IGF)

Un: euro

DESCRIÇÃO	DÍVIDA TOTAL		VARIÇÃO
	1/01/2023	31/12/2023	
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)
1 - DGAL	7 012 392	7 369 175	356 783
2 - IGF	6 684 231	6 749 542	65 310
Diferença IGF / DGAL (2-1)	-328 161	-619 633	-291 472

Fonte: Auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 29 a 32)

As divergências apuradas resultam:

- ✓ Das correções efetuadas pela IGF ao passivo exigível do MM no final de 2023 (correções para mais de 31 088 euros - cfr. ponto 2.2);
- ✓ Dos montantes incorretamente reportados relativos ao Município (respetivamente, mais 137 euros no início do ano e menos 295 635 euros no final) e às outras entidades relevantes (respetivamente, menos 328 297 euros e 355 300 euros).

Em contraditório, a Autarquia confirmou as diferenças apuradas e afirmou que “(...) tomará as medidas necessárias junto das respetivas entidades de forma a disponibilizarem a informação para se dar cumprimento à recomendação R2.”.

Anexo 10

2.4. Alerta precoce e mecanismos de recuperação financeira

No final de 2023, face aos parâmetros estabelecidos no artigo 56º, do RFALEI, o MM não reunia as condições legalmente previstas²⁹ para que tivesse sido emitido pela DGAL um alerta precoce:

Figura 6 - Mecanismos de alerta precoce

INDICADORES			SITUAÇÃO FINAL DE 2023	ALERTA PRECOCE (Padrões legais de referência)
1	Divida total (DT) de operações orçamentais no final de 2023 (Município + entidades relevantes)		0,39	[1: 1,5] (art. 56º, n.º 1)
	Média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores a 2023			=> 1,5 (art. 56º, n.º 2)
2	Taxa de execução da receita orçamental	2022	78%	< 85% (art. 56º, n.º 3)
		2023	91%	

Fonte: Auditoria da IGF

Anexo 4

²⁹ Cfr. anexo indicado, nomeadamente os indicadores 1 e 2 do Quadro I.

Realce-se, porém, que em 2022 a taxa de execução da receita orçamental ficou aquém do referencial mínimo exigido e, em 2023, apenas atingiu os 91% em consequência de uma redução do orçamento da receita no final do ano, no valor de 3 561 790 euros, com o objetivo, precisamente, de ajustar as previsões/dotações da receita/despesa à execução das mesmas, sem a qual o resultado seria somente 80%³⁰. Em 31/12/2023, ao nível dos mecanismos de recuperação financeira previstos no RFALEI³¹, o MM não se encontrava em rutura financeira, nem tinha necessidade de recorrer a um processo de saneamento financeiro, como se verifica:

Figura 7 - Saneamento e recuperação financeira

INDICADORES	SITUAÇÃO FINAL DE 2023	MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA (Padrões legais de referência)	
		Saneamento financeiro	Recuperação financeira municipal
1 DT - Stock de EMLP (ambos no final de 2023) (Município+ entidades relevantes) Média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores a 2023	0,10	> 0,75 (art. 58º, n.º 1, b))	
2 Divida total (DT) de operações orçamentais no final de 2023 (Município+ entidades relevantes) Média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores a 2023	0,39	[1 : 1,5] (art. 58º, n.º 2) 1,5 : 2,25 [] (art. 58º, n.º 1, a)) [2,25 : 3] (art. 58º, n.º 3)	> 3 (art. 61º, n.º 2)

Fonte: Auditoria da IGF

Anexo 4

2.5. Orçamento, dívida e situação financeira

2.5.1. Previsão e execução orçamental

2.5.1.1. No triénio de 2021/2023, as receitas e despesas previstas e executadas tiveram a evolução seguinte:

Figura 8 – Evolução e taxas de execução da receita e despesa municipal

Un: euro

RUBRICAS	PREVISÃO / EXECUÇÃO (valores absolutos)						PREVISÃO / EXECUÇÃO (%)			VARIACÃO DA EXECUÇÃO NO TRIÉNIO	
	2021		2022		2023		2021	2022	2023	(%)	(pp)
	Previsão	Execução	Previsão	Execução	Previsão	Execução					
1 - Saldo inicial	2 702 224	2 702 224	3 533 097	3 533 097	1 696 526	1 696 526	100%	100%	100%	-37%	0 pp
2 - Receita Corrente	18 299 709	17 088 009	18 484 285	18 266 500	18 959 340	19 431 323	93%	99%	102%	14%	9 pp
3 - Despesa Corrente	16 800 112	13 887 890	19 786 558	16 230 294	19 573 677	16 656 914	83%	82%	85%	20%	2 pp
4 - Receita de Capital	5 275 209	3 536 111	10 757 506	3 756 516	6 054 120	3 046 619	67%	35%	50%	-14%	- 17 pp
5 - Despesa de Capital	9 477 030	5 905 356	12 988 331	7 629 293	7 136 308	5 519 784	62%	59%	77%	-7%	15 pp
6 - Receita Total (1+2+4)	26 277 142	23 326 343	32 774 889	25 556 113	26 709 985	24 174 468	89%	78%	91%	4%	2 pp
7 - Despesa Total (3+5)	26 277 142	19 793 246	32 774 889	23 859 588	26 709 985	22 176 698	75%	73%	83%	12%	8 pp

Fonte: Mapas de demonstração de execução orçamental da receita e da despesa e auditoria da IGF

Anexo 5 (fls. 37 a 39)

³⁰ Cfr. Alteração orçamental n.º 04/2023, aprovada pelo Presidente de Câmara (por delegação de competência), em 29/12/2023.

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

A receita total disponível importou, em 2023, em 23,9 M€, tendo aumentado no triénio (mais 848 mil euros), mas diminuído cerca de 1,4 M€ face a 2022 devido, essencialmente, à redução das receitas provenientes das receitas de capital (menos 710 mil euros)³². Por sua vez, a despesa total paga teve o mesmo comportamento, ou seja, aumentou no triénio (mais 2,4 M€), mas decresceu face a 2022 (1,7 M€), importando, no final de 2023, em 22,2 M€ em resultado, sobretudo, da evolução das despesas de capital que diminuiram 2,1 M€³³.

No triénio em análise, o MM evidenciou uma prática de sobrevalorização na previsão das receitas, em especial de capital, o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL, pois, em 2023, o grau de execução das receitas desta natureza fixou-se em apenas 50%³⁴.

Da prática descrita decorre que os documentos previsionais não refletem a real expectativa da execução orçamental do MM, não podendo, por isso, constituir um eficaz instrumento de gestão, nem servir de base a uma análise rigorosa da eficácia da sua execução pelos órgãos autárquicos³⁵.

No quadro do exposto, verificou-se que, em 2023, o MM violou as seguintes regras previsionais relativas às receitas orçamentais resultantes:

- a) De empréstimos de médio e longo prazo, prevista na alínea d), do ponto 3.3 do POCAL³⁶, conforme se evidencia:

Figura 9 – Previsão da receita orçamental relativa a empréstimos

Un: euro

VALORES CONSIDERADOS NO ORÇAMENTO	VALORES CONTRATADOS	DIFERENÇA	CONCLUSÃO
(1)	(2)	(3)=(1)-(2)	(4)
2 815 655	2 769 269	46 386	Incumprimento

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 6 (fls. 48)

No orçamento municipal para 2023, o Município previu arrecadar uma receita de empréstimos de valor superior ao efetivamente aprovado e contratado junto da Agência para o Desenvolvimento e Coesão, pelo facto de, segundo os serviços municipais, no mapa de acompanhamento e controlo dos empréstimos que serviu de base à elaboração do orçamento,

³² Por força, em especial, da evolução da rubrica “R9 – Transferências de Capital”, que, em 2023 foi cerca de 990 mil euros inferior ao ano anterior.

³³ Sobretudo por força da evolução da rubrica “D7 - Investimentos”, que diminuiu face ao ano anterior cerca de 1,9 M€.

³⁴ Como já foi referido, caso não tivesse sido efetuada a alteração orçamental n.º 04/2023, a taxa de execução do orçamento da receita seria apenas 80%, mas, se tivéssemos em consideração o valor do orçamento inicial aprovado, esta reduziria para 69%.

³⁵ A elaboração, pelos municípios, de orçamentos transparentes e com previsões rigorosas e fundamentadas, independentemente de se tratar ou não de rubricas de receita para as quais existe regra previsional no POCAL, constitui um dos pressupostos para uma gestão financeira equilibrada e sustentável, designadamente em termos da manutenção de níveis de dívida administrativa/comercial materialmente pouco relevantes e adequados ao quadro financeiro do ente público local (ou, noutros termos, que preveja dotações orçamentais que permitam a realização de despesas, cujo pagamento atempado seja comportável com as disponibilidades financeiras existentes na Autarquia).

³⁶ Segundo a qual, “As importâncias relativas aos empréstimos só podem ser consideradas no orçamento depois da sua contratação, independentemente da eficácia do respetivo contrato.”.

terem tido em conta os valores da coluna “valores apresentados”, quando deveriam ter sido os da coluna “valores aprovados”, o que originou a diferença para mais, de 46 386 euros, face ao legalmente permitido.

Anexo 6 (fls. 49 a 51)

Sem prejuízo do argumento apresentado pelos serviços municipais, tal facto consubstancia a violação da regra previsional prevista na alínea d), do ponto 3.3 do POCAL.

b) Da venda de bens imóveis³⁷, prevista na LOE 2022, conforme se demonstra:

Figura 10 – Previsão/execução das receitas orçamentais resultantes da venda de bens imóveis

Un: euro

LIMITE A CONSIDERAR NO ORÇAMENTO PARA 2023		MONTANTE CONSIDERADO NO ORÇAMENTO PARA 2023		DESVIO		CONCLUSÃO	
Inicial	Final	Inicial	Final	Inicial	Final	Inicial	Final
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3)-(1)	(6)=(4)-(2)	(7)	(8)
139 442	139 442	148 815	148 815	9 373	9 373	Violação da regra	Violação da regra

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 7 (fls. 52)

Refira-se que, aquando da elaboração do orçamento municipal para 2023, o MM previu um valor de venda de bens imóveis superior ao limite legalmente consagrado.

Segundo os serviços municipais, tal ficou a dever-se à consideração, no apuramento do limite do valor a orçamentar, de uma receita liquidada por cobrar que transitou de anos anteriores no montante de 19 mil euros³⁸ que, por lapso, permaneceu refletida contabilisticamente³⁹ até ao exercício de 2023.

Anexo 7 (fls. 53 a 62)

Ressalve-se que o MM arrecadou apenas 38 mil euros de receita desta natureza, o que, em termos de execução orçamental, determina um desvio para menos de 111 mil face ao previsto, facto que evidencia a situação de empolamento da previsão das receitas aludida.

Todavia, o referido lapso, assumido pela dirigente da Divisão Financeira, não justifica a ultrapassagem do limite legal, pelo que tal facto consubstancia a violação da regra previsional prevista na LOE 2022.

Os factos descritos são suscetíveis, em abstrato, de configurar ilícitos de natureza financeira sancionatória, ambos de harmonia com o disposto na alínea b), do n.º 1, do artigo 65º, da LOPTC⁴⁰, sendo

³⁷ De acordo com o n.º 1, do artigo 97º da LOE 2022, aprovado pela Lei n.º 12/2022, de 27/06, os municípios não podiam, aquando da elaboração dos documentos previsionais para 2023, orçamentar receitas respeitantes à venda de bens imóveis em montante superior à média aritmética simples das receitas arrecadadas com a venda de bens imóveis nos 36 meses que precedem o mês da sua elaboração.

³⁸ Relativa à alienação de dois bens imóveis (artigo rústico n.º 7155 e urbano n.º 1662) ao senhor Manuel Lopes Silva, pelo preço total de 150 mil euros (cfr. contrato de compra e venda celebrado em 29/07/2010).

³⁹ Quando deveria ter sido anulada no exercício de 2016.

⁴⁰ Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26/08.

imputáveis à Chefe da Divisão Financeira, pois tinha obrigação de adotar e garantir o cumprimento das regras orçamentais legalmente consagradas e, assim, prevenir a ocorrência da situação descrita.

A competência para a apreciação e valorização dos factos apurados e, de forma especial, da culpa, é do Ministério Público junto do Tribunal de Contas (TdC)⁴¹.

No contraditório, o MM reafirma o que já constava do projeto de relatório, argumentando que “(...) aquando da inscrição da dotação na rubrica 12.06 – Empréstimos a Médio e Longo Prazos, verificou-se um erro de leitura do mapa de apoio a essa inscrição. Este mapa continha valores na coluna “valores apresentados” e “Valores Aprovados”.”, reconhecendo que (...) “Tratou-se efetivamente de um lapso na leitura do mapa, o qual apenas em sede de auditoria se deu conta, o que originou um incremento de 46 386,00€ no valor global do orçamento, ou seja, de mais 0,133%, o que apesar de tudo, resulta numa falha de valor diminuto.”.

Quanto ao cálculo da média aritmética dos 36 meses da receita da venda de bens imóveis, a Autarquia reconheceu que “O documento que lhe serviu de base continha um valor de 19 452,70€, o qual correspondia a receita que se encontrava por cobrar. No decorrer do ano 2023 verificou-se que este valor foi indevidamente considerado, uma vez que anteriormente tinha sido efetuada a regularização do lançamento na contabilidade patrimonial (conforme Anexo 7, Fls. 62 do Relatório da IGF), não tendo ficado refletida essa regularização na contabilidade orçamental. No entanto, também no decorrer de 2023, procedeu-se à devida correção orçamental (anexa-se mapa DOREC, com a rubrica assinalada). Face ao exposto, o aumento inscrito no documento previsional (9 373,00€) provocado pela falha acima referenciada, representa 0,027% do valor global do orçamento inicial desse ano, o que apesar de tudo, resulta numa falha de valor diminuto.”.

Anexo 10

Os argumentos apresentados não acrescentam nova informação à que já constava do projeto de relatório, pois apenas reiteram o enquadramento das situações que deram origem à violação das regras previsionais em causa, não alterando, dessa forma, as asserções produzidas.

2.5.1.2. Os desvios registados, no indicado período, na execução orçamental da receita face ao previsto em sede da despesa, permitiam a seguinte situação:

Figura 11 – Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível

Un: euro

RUBRICAS	EXERCÍCIOS			% DE COBERTURA DA DESPESA PREVISTA (1/2)*100		
	2021	2022	2023	2021	2022	2023
1 - Receita total efetivamente disponível	23 326 343	25 556 113	24 174 468	89%	78%	91%
2 - Despesa orçamental prevista	26 277 142	32 774 889	26 709 985			
Diferença (1-2)	- 2 950 798	- 7 218 776	- 2 535 517			

Fonte: Mapas de demonstração de execução orçamental da receita e da despesa e auditoria da IGF

Anexo 5 (fls. 37)

⁴¹ Cfr. alínea c), do n.º 1, e n.º 2, do artigo 89º, da LOPTC.

Assim, através do referido empolamento na previsão das receitas orçamentais, o MM criou, artificialmente, a possibilidade formal de realização e/ou existência de despesas de elevado valor para o pagamento das quais não existiam, de facto, disponibilidades financeiras, potenciando, assim, uma gestão orçamental desequilibrada, sendo que tal risco, apesar de ter diminuído no triénio, manteve-se, no último ano, num valor materialmente relevante (2,5 M€).

Sobre esta matéria, o MM, no contraditório, afirmou que *“O executivo e os serviços irão agilizar os procedimentos/esforços para dar cumprimento ao descrito nas recomendações R5 e R6.”*

Anexo 10

2.5.1.3. No que respeita à verificação do cumprimento do princípio do equilíbrio orçamental numa perspetiva substancial⁴², os resultados foram os seguintes:

Figura 12 – Equilíbrio orçamental em sentido substancial

ANO	EXECUÇÃO DO ANO	
	Autónoma	Global
2021	116,7%	114,8%
2022	96,9%	97,1%
2023	97,9%	95,2%

Fonte: Mapas de demonstração de execução orçamental da receita e da despesa, balanços e auditoria da IGF

Anexo 5 (fls. 40)

Em 2022 e 2023, o MM violou o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial (atendendo à execução global do ano e à autónoma), pelo que o risco potencial, anteriormente referido, acabou por se concretizar ao nível da execução orçamental, o que espelha uma gestão orçamental pouco equilibrada, tendo em conta o princípio da universalidade, uma vez que não houve uma total adequação entre o nível de realização e/ou existência da despesa (e não apenas o seu pagamento) e a real cobrança da receita (e não a sua mera previsão orçamental).

No período em análise, a relação entre as disponibilidades orçamentais e o valor de algumas despesas de carácter regular e de compromissos já assumidos⁴³ foi a seguinte:

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

⁴³ Cfr. Anexo 1 – Metodologia, item 1.3.2., fls. 8.

Figura 13 – Vinculação orçamental

Un: euro

DESCRIÇÃO	EXECUÇÃO			
	2021	2022	2023	
1 - Despesas de caráter regular, rígido e vinculado	8 852 059	9 080 127	10 294 213	
2 - Outras dívidas a terceiros de CP transitada do ano anterior	2 453 411	2 036 540	2 449 847	
3 - Compromissos já assumidos	No final do exercício anterior e ainda não faturados	1 120 200	2 667 264	5 158 574
	Para o exercício no final do anterior (contas 04)	8 976 848	10 902 315	6 934 579
4 - TOTAL (1+2+3)	21 402 518	24 686 246	24 837 213	
5 - Receita total efetivamente disponível	23 326 343	25 556 113	24 174 468	
6 - Diferença (5-4)	1 923 826	869 867	- 662 745	
7 - Percentagem da receita não vinculada (6/5*100)	8,2	3,4	-2,7	

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 5 (fls. 41)

Deste modo, no início do exercício de 2023, o valor global das receitas orçamentais do MM encontrava-se totalmente comprometido, pelo que a Autarquia não dispunha de qualquer margem de manobra para fazer face às demais despesas municipais que, à partida, não se encontravam já “vinculadas”⁴⁴, do que resultava a inexistente margem de atuação ao nível da gestão financeira.

Aliás, o MM, no referido ano, caso não tivesse emplorado a previsão das suas receitas orçamentais, não estaria sequer em condições de elaborar orçamentos que cumprissem formalmente o princípio do equilíbrio, pois não existiam, de facto, receitas suficientes que possibilitassem a previsão das referidas despesas e dos compromissos já assumidos anteriormente.

2.5.1.4. A análise à execução orçamental do MM, reportada ao período de 2021/2023, permite, ainda, afirmar que a receita liquidada (abatida das liquidações anuladas) em cada exercício não é suficiente para fazer face aos compromissos totais assumidos (independentemente de se terem concretizado em despesa liquidada e realizada), pois o grau de cobertura foi sempre inferior a 100%.

Anexo 5 (fls. 42 e 43, em especial, indicador 18)

Desta forma, o referido indicador revela a falta de disponibilidade financeira para fazer face tempestivamente aos compromissos de CP assumidos perante entidades terceiras, o que confirma os resultados dos indicadores de equilíbrio em sentido substancial e de vinculação orçamental.

2.5.2. Dívida municipal e apreciação da situação financeira

2.5.2.1. A dívida orçamental do MM, incluindo as correções efetuadas pela IGF (cfr. ponto 2.2.), importava no final de 2021/2023, nos seguintes montantes:

⁴⁴ Nesta análise, não foram consideradas todas as despesas certas que, em regra, se repetem em todos os exercícios e apresentam um acentuado grau de inflexibilidade, pelo que, se fossem tidas em conta, a situação seria, nesta ótica, ainda mais negativa.

Figura 14 – Evolução e composição da dívida municipal

Un: euro

DESCRIÇÃO		2021	2022	2023	VARIAÇÃO NO TRIÊNIO	
Dívida financeira	EMLP					
	<i>Não Corrente</i>	3 984 273	3 960 052	4 098 882	114 609	2,9%
	<i>Corrente</i>	899 716	885 612	862 476	- 37 239	-4,1%
	Subtotal	4 883 989	4 845 664	4 961 358	77 369	1,6%
Outras dívidas a terceiros	Outras					
	<i>Não Corrente</i>	0	0	0	0	-
	<i>Corrente</i>	2 036 540	2 449 847	3 224 740	1 188 200	58,3%
	Subtotal	2 036 540	2 449 847	3 224 740	1 188 200	58,3%
Dívida orçamental		6 920 529	7 295 511	8 186 098	1 265 569	18,3%

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 5 (fls. 44 a 46)

No triênio em análise, a dívida municipal teve uma evolução negativa, pois aumentou 1,3 M€ (18%), passando de 6,9 M€ para 8,2 M€, em resultado, essencialmente, do acréscimo das outras dívidas a terceiros, que aumentaram 58% (passando de 2 M€ para 3,2 M€).

Em sede de contraditório, o MM concordou com as asserções da IGF e afirmou que “O executivo e os serviços irão agilizar os procedimentos/esforços para dar cumprimento ao descrito nas recomendações R7 e R8.”

Anexo 10

2.5.2.2. Acresce que, no final de 2023, da comparação entre os compromissos assumidos e a respetiva soma das despesas pagas com o montante das outras dívidas a terceiros de CP (cujo compromisso no exercício era exigível), resultava a seguinte situação:

Figura 15 – Compromissos assumidos / despesas faturadas (ou equivalente)

Un: euro

DESCRIÇÃO	2021	2022	2023
1 - Compromissos totais assumidos para o exercício	24 497 050	31 468 009	25 545 827
2 - Despesas totais pagas	19 793 246	23 859 588	22 176 698
3 - Outras dívidas a terceiros de CP (exceto OT)	2 036 540	2 449 847	3 224 740
Diferença [1-(2+3)]	2 667 264	5 158 574	144 389

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 5 (fls. 38 e 44)

Atendendo a que o registo do compromisso é efetuado na sequência da assunção, face a terceiros, da responsabilidade de realizar determinada despesa, o valor assumido no final de cada ano e ainda não faturado (ou equivalente), repercute-se no agravamento, num futuro próximo, do endividamento municipal⁴⁵.

⁴⁵ De acordo com o §3 da NCP 26 – Contabilidade e Relato Orçamental do SNC-AP.

2.5.2.3. No final de 2023, a dívida municipal apresentava uma estrutura que se repercute e condiciona a gestão orçamental dos exercícios futuros, dada a materialidade e o peso da dívida de médio e longo prazo, exclusivamente de natureza financeira, que ascende a 5 M€ e representa 61% da dívida total.

De facto, o *stock* da dívida de EMLP (relativo à execução de dezasseis contratos) aumentou, no triénio, 77 mil euros, em resultado da utilização parcial, em 2023, do capital contratado de quatro EMLP celebrados em anos anteriores, que superou o total das amortizações de capital efetuadas ao longo do triénio.

O serviço da dívida foi cumprido ao longo do exercício (904 mil euros, que corresponde a 4% da despesa paga), existindo, no final daquele ano, dois empréstimos em período de carência, pelo que é previsível que a despesa desta natureza cresça nos próximos exercícios.

No final de 2021/2023, o MM não tinha qualquer *stock* de dívida de locação financeira nem de empréstimos de CP, nem celebrou no triénio em análise qualquer contrato desta natureza.

Por sua vez, as “outras dívidas a terceiros” de natureza orçamental (dívida administrativa/comercial) aumentaram 1,2 M€ durante o triénio, em resultado, sobretudo, do aumento das de fornecedores, que contribuiu para uma situação financeira de CP negativa e desequilibrada, conforme se evidencia no ponto seguinte.

Anexo 5 (fls. 44)

2.5.2.4. A evolução, entre 2021/2023, da relação entre o saldo final de operações orçamentais e as outras dívidas a terceiros (originariamente de CP) foi a seguinte:

Figura 16 – Saldos reais de operações orçamentais

Un: euro

DESCRIÇÃO	2021	2022	2023
1 - Saldo final de operações orçamentais	3 533 097	1 696 526	1 997 770
2 - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP (exceto OT)	2 036 540	2 449 847	3 224 740
Diferença A (1-2)	1 496 558	- 753 322	- 1 226 970

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 5 (fls. 42 e 43, em especial, indicador 22)

A Autarquia apresentou, em 2022 e 2023, relevantes e crescentes saldos reais negativos de operações orçamentais, o que confirma a falta de capacidade para efetuar tempestivamente o pagamento das “outras dívidas a terceiros” originariamente de CP e a oneração indevida dos orçamentos futuros, com a transferência de dívida assumida que devia ser paga com a receita de um dado orçamento para os anos subsequentes.

Os prazos médios de pagamento (PMP) a terceiros⁴⁶ e a fornecedores (DGAL), foram os seguintes no período analisado:

⁴⁶ A IGF efetua o apuramento do PMP a terceiros (e não apenas a fornecedores/empregados) com base na metodologia descrita no Anexo 5, fls. 47 – indicadores 4 e 6.

Figura 17 – Prazos médios de pagamento

Un: dias

INDICADORES		2021	2022	2023	VARIAÇÃO NO TRIÊNIO
IGF	Prazo médio de pagamento a terceiros	64	63	95	31
	Prazo médio de pagamento de investimentos	76	57	78	2
DGAL	Prazo médio de pagamento a fornecedores (RCM nº 34/2008)	17	41	19	2

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 5 (fls. 47, indicadores 4 a 6)

Os PMP a terceiros apresentaram uma evolução negativa e excederam, em regra, os parâmetros legalmente previstos, designadamente, no Código dos Contratos Públicos⁴⁷.

Os resultados dos indicadores de liquidez⁴⁸ foram os seguintes:

Figura 18 – Indicadores de liquidez

INDICADORES	2021	2022	2023	VARIAÇÃO NO TRIÊNIO
Liquidez geral	290%	235%	203%	-87,0 pp
Liquidez reduzida	278%	217%	191%	-86,8 pp
Liquidez imediata	133%	64%	60%	-72,9 pp

Fonte: Documentos de Prestação de Contas e auditoria da IGF

Anexo 5 (fls. 47, indicadores 1 a 3)

Apesar de os indicadores de liquidez geral e reduzida apresentarem, em 2021/2023, resultados acima dos parâmetros geralmente tidos como referência de uma situação de equilíbrio financeiro de CP, apresentam uma evolução negativa, verificando-se, em 2022 e 2023, um desajustamento entre as dívidas de CP e os meios financeiros líquidos⁴⁹.

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

Quanto à aferição do cumprimento, em 2023, de outros aspetos relevantes do regime legal consagrado ao nível da atuação financeira dos municípios, previstos, designadamente, no RFALEI e nas LOE com impacto nesse exercício, verificámos, ainda, que o MM:

- a) Cumpriu a obrigação de reporte da prestação de contas de 2022 ao TdC e à DGAL⁵⁰, respeitou,

⁴⁷ Aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29/01, cujos artigos 299º e 299º-A preveem 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).

⁴⁸ Que se destinam a medir a capacidade da entidade para solver atempadamente os seus compromissos de CP.

⁴⁹ Pois o indicador de liquidez imediata mede o grau em que os débitos de curto prazo estão cobertos pelos meios líquidos financeiros e deve apresentar-se superior a 90%.

⁵⁰ Em, respetivamente, 28/04/2023 e 22/05/2023.

no final daquele ano, o limite de endividamento previsto no artigo 52º, do RFALEI⁵¹ e não aumentou os pagamentos em atraso (PA) registados no sistema de informação da DGAL em 31/12/2022, face a setembro de 2021⁵², no entanto, ainda assim, nos termos do artigo 62º, da LOE 2023⁵³, encontrava-se sujeito à aplicação da LCPA nesse ano pois, não efetuou uma comunicação expressa e devidamente fundamentada da exclusão à DGAL conforme legalmente exigível⁵⁴, segundo informação prestada pelos serviços municipais, por opção do órgão executivo que reconhece a importância e o impacto que a LCPA assume no controlo da despesa e da dívida, e, conseqüentemente, no cumprimento do limite legal da DTOO.

O controlo realizado pela IGF permitiu verificar que, em 2023, o MM cumpriu, no essencial, as regras subjacentes à aplicação da LCPA, pois:

- ✓ Os fundos disponíveis (FD) foram calculados de forma tempestiva⁵⁵ e reportados mensalmente à DGAL;
- ✓ De acordo com as contas correntes de FD⁵⁶ não foram assumidos compromissos sem FD ao longo do ano.
- ✓ Não foram identificados PA ao longo do exercício⁵⁷, tendo sido reportados mensalmente à DGAL, sempre com valor zero⁵⁸;

b) Apesar de não ter respeitado a regra de equilíbrio orçamental prevista no artigo 40º do RFALEI ao nível da integração do saldo orçamental da gerência anterior (SGA), cumpriu-a em sede de orçamento inicial, final e de prestação de contas, conforme se apresenta:

Figura 19 – Controlo da regra do equilíbrio orçamental prevista no RFALEI

Un: euro

DESCRIÇÃO		CONTROLO DO CUMPRIMENTO DA REGRA DE EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL			
		Orçamento inicial	Orçamento revisto pela integração do SGA	Orçamento final	Prestação de contas
Resultado	Montante	3 407	-137 891	109 700	3 498 447
	Percentagem	100,0%	99,4%	100,5%	119,8%
	Diferença entre o resultado apurado ao nível da Prestação de Contas do ano anterior				Não aplicável
Conclusão	Ótica anual	Cumprimento	Incumprimento	Cumprimento	Cumprimento

Fonte: Mapas de demonstração do desempenho orçamental, de empréstimos e auditoria da IGF

Anexo 8 (fls. 63 e 64)

⁵¹ Situação apurada quando da aprovação da respetiva prestação de contas em 21/04/2023.

⁵² Evidência que resulta dos dados obtidos através de consulta ao Sistema de Informação para o Subsetor da Administração Local efetuada em 24/04/2024.

⁵³ Lei n.º 24-D/2022, de 30/12.

⁵⁴ Cfr. n.º 8, do artigo 62º da LOE 2023.

⁵⁵ Até ao 5.º dia útil de cada mês (cfr. n.º 1, do artigo 7.º, do DL n.º 127/2012, de 21/06).

⁵⁶ Extraídas da aplicação informática em uso no município.

⁵⁷ Cfr. artigo 7º da LCPA.

⁵⁸ Cumprindo assim, também, o n.º 1, do artigo 63º, da LOE 2023, visto que não aumentou os PA registados no sistema de informação da DGAL em 31/12/2023, face a setembro de 2022.

2.7. Sistema de controlo interno e Programa de Cumprimento Normativo

O MM tem em vigor uma Norma de Controlo Interno⁵⁹ que contempla um conjunto de regras definidoras de políticas, métodos e procedimentos de controlo, nomeadamente no que concerne à área económico-financeira, mas que nunca foi revista no sentido, nomeadamente, da sua adequação às normas e princípios decorrentes da entrada em vigor do SNC-AP.

Dispõe ainda, desde 2019, de um Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas⁶⁰, que prevê um conjunto de medidas para prevenir riscos, mas não há evidências de que o mesmo tenha sido objeto de monitorização, apesar de estar prevista a elaboração de relatórios com a avaliação intercalar e anual.

O MM, até ao final de julho de 2024, não cumpria na íntegra o Regime Geral de Prevenção da Corrupção (RGPC), aprovado pelo DL n.º 109-E/2021, de 9/12, visto que não implementou todos os instrumentos necessários para a adoção de um PCN⁶¹, pois não:

- ✓ Reviu/atualizou o referido Plano nem o Código de Conduta que remonta a 2020⁶² à luz do novo normativo legal;
- ✓ Definiu um programa de formação que incluísse matérias desta natureza;
- ✓ Designou um responsável pelo cumprimento do PCN.

O MM disponibiliza um canal de denúncias interno/externo acessível através do sítio eletrónico da Autarquia⁶³, mas não dispõe de nenhum departamento, serviço específico ou elemento responsável pela função de controlo interno.

Por fim, do trabalho de campo efetuado⁶⁴ resultaram algumas fragilidades ao nível do sistema de controlo interno e dos procedimentos contabilísticos, salientando-se as seguintes⁶⁵:

- ✓ As devoluções de bens não são acompanhadas de "guias de devolução". Quando existem diferenças entre os resultados das contagens e os respetivos registos, as mesmas não são investigadas nem se procede, posteriormente, ao apuramento de responsabilidades e à eventual comunicação às entidades competentes;
- ✓ Apesar de o MM ter indicado que a entrada no armazém é condicionada, verificou-se, no local, que o acesso aos inertes não está sujeito a um efetivo e absoluto controlo por parte dos serviços municipais;

⁵⁹ Aprovada na reunião da Câmara Municipal de 23/12/2013.

⁶⁰ Aprovado na reunião da Câmara Municipal de 25/02/2019, ao abrigo da Recomendação n.º 1/2009, do Conselho de Prevenção da Corrupção, publicada no DR, 2ª série, n.º 140, de 22/07/2009.

⁶¹ Contrariamente às obrigações que decorrem do artigo 5º do RGPC aprovado em anexo ao citado diploma.

⁶² Aprovado em reunião da Câmara Municipal de 17/04/2020.

⁶³ <https://denuncias.cmmangualde.pt/#/>.

⁶⁴ Em especial, através da utilização de questionários e da realização de testes de conformidade e substantivos.

⁶⁵ Para além das referidas, são elencadas outras fragilidades que constam do Anexo 9.

- ✓ As fichas dos inventários não são movimentadas por forma a garantir que o saldo apurado corresponda permanentemente aos bens existentes no armazém, verificando-se um desfasamento de registo das entradas e saídas de, respetivamente, 3 a 5 dias e 1 mês.

Anexo 9

Neste âmbito, a Autarquia indicou que *“O executivo e os serviços irão agilizar os procedimentos/esforços para dar cumprimento ao descrito na recomendação R9.”* e informou que a Dr^a Sílvia Amaral, Chefe de Divisão Financeira, foi nomeada como responsável pelo PCN⁶⁶.

Anexo 10

De acordo com o n.º 2, do artigo 5º do RGPC, as entidades designam como responsável pelo PCN um elemento da direção superior ou equiparado⁶⁷ e, de acordo com a Lei n.º 49/2012, de 29/08⁶⁸, um chefe de divisão municipal corresponde a cargo de direção intermédia de 2º grau⁶⁹.

De acordo com o previsto nos n.ºs 2 e 3, do artigo 5º, do RGPC, deve ser designado como responsável pelo cumprimento normativo um *“...elemento da direção superior ou equiparado...”*⁷⁰, sendo que o MM não detém nenhuma direção municipal na respetiva estrutura orgânica, não dispondo por isso de qualquer cargo de direção superior.

Em Reunião de Coordenação Jurídica de 11/10/2022⁷¹, foi considerado que, não existindo qualquer titular de cargo de direção superior, não pode ser designado como responsável pelo cumprimento normativo um titular de um cargo de direção intermédia, devendo ser designado um membro do órgão executivo pelo que, face a esse entendimento tutelarmente homologado, deverá ser promovida a respetiva designação em conformidade.

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Em face do exposto, as nossas principais conclusões da auditoria, bem como as recomendações que formulamos ao Presidente da Câmara Municipal de Mangualde são as seguintes:

3.1. Conclusões	3.2. Recomendações
C1. Em 2023, o Município de Mangualde (MM) violou as regras previsionais relativas às receitas orçamentais resultantes:	R1. Garantir o respeito pelas regras previsionais relativas à venda de bens imóveis e aos empréstimos, consagradas, respetivamente, nas Leis do Orçamento de Estado e no POCAL.

⁶⁶ Despacho do Presidente da Câmara Municipal de 09/09/2024.

⁶⁷ A orientação n.º 1/2024, de 24/09/2024, do Mecanismo Nacional Anticorrupção reafirma esta obrigatoriedade.

⁶⁸ Estatuto do Pessoal dirigente das Câmaras Municipais, que procede à adaptação à administração local da Lei n.º 2/2004, de 15/01, que aprova o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado.

⁶⁹ Alínea c), do n.º 1, do artigo 4º.

⁷⁰ Nas autarquias locais apenas o cargo de diretor municipal corresponde a cargo de direção superior (de 1º grau) – Cf. al. a) do n.º 1, do artigo 4º, da Lei n.º 49/2012, de 29/08.

⁷¹ Homologada pelo SEALOT a 16/11/2022 (cf. https://appls.portalautarquico.pt/FAQs/Questao_Show_PA.aspx?Questaid=645).

3.1. Conclusões	3.2. Recomendações
<p>✓ Da venda de bens imóveis, prevista na Lei do Orçamento do Estado para 2022, tendo considerado mais 9 373 euros do que o limite legal;</p> <p>✓ De empréstimos de médio e longo prazo, prevista na alínea d), do ponto 3.3 do POCAL, tendo previsto o montante de 46 386 euros que não se encontrava contratado.</p> <p>Os factos descritos são suscetíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória, imputável à Chefe da Divisão Financeira.</p> <p>(vd. pontos 2.5.1.1, alíneas a) e b))</p>	
<p>C2. No final de 2023, o MM, considerando o conjunto de entidades relevantes, cumpriu o limite legal da dívida total de operações orçamentais e o valor máximo admissível, com uma margem de endividamento disponível de cerca de 19,5 M€.</p> <p>O MM cumpriu atempadamente a obrigação de prestação periódica de informação à Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), no entanto, os dados reportados não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação, tendo-se apurado diferenças, no início e final daquele ano, para menos, de 328 mil euros e 620 mil euros, respetivamente.</p> <p>(vd. pontos 2.3.3 e 2.3.4)</p>	<p>R2. Aperfeiçoar os procedimentos de apuramento do contributo da dívida relativo às entidades relevantes, de modo a garantir a prestação de informação rigorosa à DGAL, designadamente, através da criação de procedimentos periódicos de circularização, recolha e validação de informação do conjunto de entidades suscetíveis de relevarem, em cada momento, para o limite legal de endividamento municipal.</p>
<p>C3. Os documentos de prestação de contas do MM, de 2021/2023, não refletiam com total fiabilidade, a sua situação financeira, pois apesar das correções efetuadas ao nível do passivo exigível serem materialmente pouco significativas (algumas das quais, entretanto, regularizadas), a análise realizada indicia que persistiram outras fragilidades, com repercussão na qualidade e fiabilidade dos documentos de relato, destacando-se:</p> <p>✓ O não cumprimento integral do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP), designadamente, das disposições consagradas nas Normas de Contabilidade Pública (NCP) 5 – Ativos Fixos Tangíveis, 15 – Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes e 27 – Contabilidade de Gestão;</p>	<p>R3. Assegurar o cumprimento, pelos serviços, do SNC-AP, em especial, a observância das disposições estabelecidas pelas NCP 5, NCP 15 e NCP 27.</p> <p>R4. Elaborar os mapas que integram os documentos da prestação de contas de acordo com os modelos indicados na Norma Técnica n.º 1 da UniLEO.</p>

3.1. Conclusões	3.2. Recomendações
<p>✓ Os modelos utilizados na prestação de contas não estão de acordo com os indicados pela Norma Técnica n.º 1 da Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental (UniLEO).</p> <p>(vd. ponto 2.2)</p>	
<p>C4. Entre 2021/2023, o MM evidenciou uma prática de sobreavaliação na previsão das receitas orçamentais, potenciando uma gestão orçamental desequilibrada.</p> <p>Este risco, apesar de ter diminuído no triénio, manteve-se, no último ano, num valor materialmente relevante (2,5 M€), evidenciando uma disponibilidade financeira insuficiente para fazer face tempestivamente aos compromissos de curto prazo (CP) assumidos perante entidades terceiras.</p> <p>(vd. ponto 2.5.1.2)</p>	<p>R5. Promover a elaboração de orçamentos de receita rigorosos, que incluam a fundamentação detalhada de todas as rubricas previstas e considerando apenas as que apresentem um elevado grau de probabilidade em termos de cobrança efetiva.</p> <p>R6. Assegurar que a execução do orçamento da despesa se baseia apenas na cobrança real das receitas e não na sua mera previsão orçamental, de modo a garantir uma gestão orçamental verdadeiramente equilibrada e, assim, o pagamento atempado dos compromissos assumidos.</p>
<p>C5. No triénio em análise, a dívida municipal teve uma evolução negativa, pois aumentou cerca de 1,3 M€, passando de 6,9 M€ para 8,2 M€, em resultado, essencialmente, do acréscimo das outras dívidas a terceiros, que aumentaram 58% (passando de 2 M€ para 3,2 M€), culminado, assim, numa situação financeira de CP negativa e desequilibrada.</p> <p>O MM apresentava, ainda, uma estrutura que se repercute e condiciona a gestão orçamental dos exercícios futuros, dada a elevada materialidade da dívida exigível a médio e longo prazo (5 M€).</p> <p>(vd. ponto 2.5.2.1 e 2.5.2.3)</p>	<p>R7. Controlar com rigor a evolução e assunção de nova dívida municipal, de modo a conter o seu montante em níveis adequados ao quadro financeiro da Autarquia.</p> <p>R8. Identificar e promover a aplicação de medidas concretas de redução de despesa e de otimização de receita, que contribuam para o restabelecimento do equilíbrio financeiro de CP e para uma redução, relevante e estrutural, da elevada rigidez evidenciada pela despesa municipal.</p>
<p>C6. O MM não cumpria integralmente o regime legal da prevenção da corrupção (RGPC), pois até ao final de julho de 2024, não aprovou todos os instrumentos previstos para a adoção de um Programa de cumprimento normativo (PCN), designadamente, a formação nas matérias dessa natureza nem designou um responsável pelo cumprimento do PCN em conformidade com o quadro legal. Para além disso, não atualizou/reviu o Plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas nem o Código de conduta adotados em, respetivamente, 2019 e 2020.</p> <p>Acresce que a Norma de Controlo Interno, aprovada em 2013, nunca foi revista no sentido da sua</p>	<p>R9. Garantir a revisão da Norma de Controlo Interno, do Plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas e do Código de conduta e a aprovação dos restantes instrumentos mínimos previstos no quadro legal em matéria de PCN.</p> <p>R10. Considerar a nomeação de um membro do órgão executivo como responsável pelo PCN, face à ausência de qualquer elemento da direção superior ou equiparado.</p> <p>R11. Designação de um serviço ou pessoa responsável pela função de controlo interno.</p>

3.1. Conclusões	3.2. Recomendações
<p>adequação às normas e princípios decorrentes da entrada em vigor do SNC-AP.</p> <p>A Autarquia não possui nenhum departamento, serviço específico ou elemento responsável pela função de controlo interno.</p> <p>(vd. ponto 2.7)</p>	

4. PROPOSTAS

Em resultado do exposto, em particular no ponto 3.1, propomos:

4.1. A submissão do presente relatório e anexos a Sua Exa. o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, para efeitos da respetiva homologação, nos termos do n.º 1, do artigo 15º do DL n.º 276/2007, de 31/07, tendo em vista o seu envio a Sua Exa. o Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território.

4.2. Em caso de concordância, o envio do relatório e anexos ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Mangualde, o qual, nos termos do n.º 6 do artigo 15º do DL n.º 276/2007, de 31/07, e do artigo 22º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, deverá dar conhecimento à IGF, no prazo de 60 dias a contar da receção deste documento, das medidas e decisões entretanto adotadas na sequência das recomendações formuladas no Ponto 3.2., documentalmente comprovadas.

O presente trabalho foi realizado pelo Inspetor André Antunes, sob a coordenação da Chefe de Equipa Andrea Saldanha e a direção operacional da Inspetora de Finanças Diretora Paula Idalina Duarte.

À consideração superior.

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1	Objetivos e metodologia	1 a 10
Anexo 2	Reconciliação de fornecedores, empreiteiros e outros credores	11 a 17
Anexo 3	Controlo do limite da dívida total de operações orçamentais	18 a 32
Anexo 4	Alerta precoce e mecanismos de recuperação financeira	33 a 36
Anexo 5	Execução orçamental e situação financeira	37 a 47
Anexo 6	Aferição do cumprimento da regra previsional de empréstimos	48 a 51
Anexo 7	Aferição do cumprimento da regra previsional da venda de bens imóveis	52 a 62
Anexo 8	Aferição da regra do equilíbrio orçamental	63 a 64
Anexo 9	Sistema de controlo interno e Programa de cumprimento normativo	65 a 66
Anexo 10	Contraditório institucional remetido pela Autarquia	67 a 72