

# CONTROLO DO PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL (PAEL)

MUNICÍPIO DA LOUSÃ

---

O município cumpriu as obrigações e  
atingiu os objetivos previstos no  
Plano de Ajustamento Financeiro do PAEL?

Relatório n.º 2016/1021



Independência

InteGridade

ConFiança

**PARECER:**

Concordo.  
Sublinho o parecer infra e destaco as propostas referidas no ponto 4. (fls 35), designadamente a de envio do Relatório a S.E. o Secretário de Estado das Autarquias Locais, após submissão a despacho de S. E. o Secretário de Estado do Orçamento.  
À consideração superior.

Subinspetora-Geral

Assinado de forma digital por  
ANA PAULA PEREIRA COSME  
FRANCO BARATA SALGUEIRO  
Dados: 2016.07.14 10:34:28  
+01'00'

Concordo, salientando o:

Incumprimento, em termos absolutos, em 2013/2014, dos principais objetivos e obrigações a que o Município se vinculou com a adesão ao PAEL, designadamente ao nível da evolução do *stock* da dívida de natureza orçamental.

Apuramento de resultados reais, na relação entre as principais grandezas (receita, despesa, saldo e *stock* da dívida orçamentais), mais favoráveis do que o previsto no PAF do PAEL ou considerando o PAF (Ajustado).

Cumprimento, consequente, dos objetivos do Programa numa perspetiva substancial, não obstante a persistência de resultados negativos que carecem de correção.

À consideração superior.

Direção operacional.

Assinado de forma digital por  
ALEXANDRE VIRGÍLIO TOMÁS  
AMADO  
Dados: 2016.06.30 22:48:27 +01'00'

**DESPACHO:**

Concordo.  
Remeta-se a Sua Exa o Secretário de Estado do Orçamento para homologação e encaminhamento a Sua Exa o Secretário de Estado das Autarquias Locais.

O Inspetor-Geral,  


Digitally signed by VÍTOR  
MIGUEL RODRIGUES BRAZ  
Date: 2016.08.01 10:40:18  
+01'00'

Relatório n.º 2016/1021

Processo n.º 2014/240/A3/1525

CONTROLO DO PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL ( PAEL )  
MUNICÍPIO DA LOUSÃ

**SUMÁRIO EXECUTIVO**

A presente auditoria foi realizada com o objetivo de verificar se o **Município da Lousã** ( ML ) cumpriu as obrigações e objetivos do PAEL, tendo resultado do exame efetuado e do exercício do procedimento do contraditório, em especial, as seguintes conclusões:

## 1. Recurso a programas de consolidação e/ou recuperação financeiras

1.1. O ML concretizou, em 2008 e 2013, duas operações de consolidação e/ou recuperação financeiras ( Programa Pagar a Tempo e Horas e PAEL ), tendo obtido, através do recurso a empréstimos de médio/longo prazos ( EMLP ), financiamentos, respetivamente, nos montantes de **M€ 1** e **m€ 8801**, que utilizou no pagamento de dívida comercial e/ou administrativa de CP ( no último caso, apenas nas que já consubstanciavam pagamentos em atraso ).

Adesão aos PPTH e PAEL  
( M€ 1,9 )

## 2. Cumprimento, numa perspetiva substancial e integrada, em 2013/2014, dos principais objetivos resultantes da adesão ao PAEL

2.1. Em 2013/2014, o ML, quanto às previsões, em termos absolutos, relativas aos principais objetivos do PAF ou considerando o PAF ( Ajustado ) - à execução do EMLP do PAEL e à dívida relativa ao FAM – teve o seguinte comportamento :

- ✓ Não cumpriu, ao nível da receita, os de 2013, mas superou os de 2014, o mesmo acontecendo, em termos globais, com as medidas específicas de otimização da receita;
- ✓ Cumpriu, relativamente à despesa municipal, os de 2013, ultrapassou os de 2014, tendo, porém, incumprido, em ambos os exercícios, a medida específica de redução da despesa;
- ✓ Violou, em 2013/2014, os relativos ao stock da dívida orçamental ( ainda que com um decréscimo significativo entre 2011/2014 – 22% );
- ✓ Superou, em 2013/2014, os relativos ao saldo orçamental e PMP.

Incumprimento, em termos absolutos, dos objetivos previstos no PAF ao nível do stock da dívida de operações orçamentais

Superação dos objetivos relativos ao saldo orçamental e PMP

2.2. Todavia, a Autarquia apresentou, atendendo à relação entre um conjunto de grandezas no PAF e considerando o PAF ( Ajustado ), resultados reais mais favoráveis do que os que decorrem dos correspondentes valores previstos:

- ✓ Receita e despesa orçamentais: Melhoria em ambos os anos, com uma variação positiva no último ano face ao anterior ( atendendo ao PAF );
- ✓ Saldo/stock da dívida orçamentais: Agravamento, mas justificado, de forma, quase integral ou total ( atendendo, no último ano, ao PAF - Ajustado ), pela dívida à empresa Águas do Mondego, SA, relativa ao fornecimento de água ( em alta ), que não foi prevista no PAF;
- ✓ Receita/stock da dívida orçamentais: Deterioração em 2013 e melhoria em 2014, sendo de salientar a significativa variação positiva ocorrida entre os dois exercícios.

2.3. Em síntese, não obstante a violação, em termos absolutos, de alguns objetivos decorrentes da adesão ao PAEL, o ML apresentou, em regra, na relação existente entre um conjunto de variáveis ao nível do PAF ou do PAF ( Ajustado ), resultados reais mais favoráveis do que os que decorrem dos correspondentes valores previstos, bem como uma evolução positiva ao nível da dívida e dos pagamentos em atraso ( PA ).

Cumprimento, em termos substanciais e numa perspetiva integrada, dos principais objetivos previstos no PAEL

Assim, foram cumpridos, em termos substanciais e numa perspetiva integrada, os principais objetivos a que o ML se vinculou com a adesão ao PAEL, não obstante a persistência de resultados negativos nalguns indicadores que carecem de ser corrigidos.

### 3. Impacto do financiamento do PAEL na evolução das “ outras dívidas a terceiros ” e dos pagamentos em atraso

3.1. Da utilização do EMLP do PAEL resultou, entre 2011/2014, uma redução das “ outras dívidas a terceiros ” ( menos M€ 1,5 ) e dos PA ( que deixaram de existir a partir de jul/2013, mantendo-se esta situação, de acordo com o reporte à DGAL, até finais de 2015 ) em montante superior ao do valor do financiamento obtido, o que revela uma evolução mais favorável da situação a esse nível do que a que decorre da mera utilização do capital do empréstimo referido.

Evolução mais favorável da dívida de CP e dos PA do que a que corresponde à utilização do EMLP do PAEL

### 4. Reporte e publicidade da informação relativa ao PAEL

4.1. A Autarquia, relativamente a 2013/2014, no que concerne aos deveres legais de reporte e de divulgação de informação decorrentes da adesão ao PAEL:

- ✓ **Cumpriu as obrigações de prestação periódica de informação à DGAL**, todavia, os dados reportados, relativos a 2013, não refletiam com total fiabilidade a situação real, pois foram apuradas algumas diferenças;
- ✓ **Incluiu, nos relatórios de gestão de 2013/2014, informação sobre a execução do PAEL**, mas **não foi prestada informação periódica específica à Assembleia Municipal.**

Falta de prestação de informação periódica específica à Assembleia Municipal

### 5. Principais recomendações

5.1. Destacamos as **recomendações** que visam, no essencial, **garantir a/o**:

- ✓ Cumprimento das metas, objetivos e obrigações específicas decorrentes da adesão ao PAEL, a que o Município se vinculou facultativamente, através do reforço de medidas de redução de despesa e otimização da cobrança de receitas municipais;
- ✓ Promoção da reanálise e reformulação, em articulação com a DGAL, do PAF do PAEL no sentido do seu ajustamento à evolução ocorrida após 2012;
- ✓ Prestação de informação rigorosa à DGAL para efeitos do acompanhamento do PAEL e periódica à Assembleia Municipal.

Principais áreas das recomendações

## ÍNDICE

<b>LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS .....</b>	<b>5</b>
<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>6</b>
<b>1.1. ORIGEM E OBJETIVOS.....</b>	<b>6</b>
<b>1.2. METODOLOGIA E CONDICIONALISMOS.....</b>	<b>6</b>
<b>1.3. CONTRADITÓRIO.....</b>	<b>7</b>
<b>2. RESULTADOS DA AÇÃO.....</b>	<b>7</b>
<b>2.1. PROGRAMAS DE CONSOLIDAÇÃO E/OU RECUPERAÇÃO FINANCEIRA ( ENTRE 2007/2014 ).....</b>	<b>7</b>
<b>2.2. PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL ( PAEL ).....</b>	<b>9</b>
<b>2.2.1. ADESÃO E FINANCIAMENTO DO PAEL .....</b>	<b>9</b>
<b>2.2.2. ENQUADRAMENTO GERAL DO PAEL E AJUSTAMENTO DE ALGUNS OBJETIVOS DO PAF .....</b>	<b>12</b>
<b>2.2.3. CONTROLO DOS OBJETIVOS/MEDIDAS E OUTRAS OBRIGAÇÕES DO PAEL .....</b>	<b>13</b>
<b>3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>31</b>
<b>4. PROPOSTAS.....</b>	<b>35</b>
<b>ANEXOS ( Fls. 1 a 41 )</b>	

### LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

<b>art.</b>	Artigo
<b>Cfr</b>	Confrontar
<b>CP</b>	Curto prazo
<b>CML</b>	Câmara Municipal da Lousã
<b>BBVA</b>	Banco Bilbao Vizcaya Argentaria
<b>DGAL</b>	Direção-Geral das Autarquias Locais
<b>DGTF</b>	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
<b>DL</b>	Decreto-Lei
<b>DR</b>	Diário da República
<b>ECP</b>	Empréstimos de curto prazo
<b>EMLP</b>	Empréstimos de médio e longo prazos
<b>FAM</b>	Fundo de Apoio Municipal
<b>i.e.</b>	Isto é
<b>IGF</b>	Inspeção-Geral de Finanças
<b>M€</b>	Milhões de euros
<b>m€</b>	Milhares de euros
<b>MLP</b>	Médio e longo prazos
<b>ML</b>	Município da Lousã
<b>PA</b>	Pagamentos em atraso
<b>PAEL</b>	Programa de Apoio à Economia Local
<b>PAF</b>	Plano de Ajustamento Financeiro
<b>PMP</b>	Prazo médio de pagamento
<b>POVT</b>	Programa Operacional ( Temático ) Valorização do Território
<b>PPTH</b>	Programa Pagar a Tempo e Horas
<b>RCM</b>	Resolução do Conselho de Ministros
<b>QREN</b>	Quadro de Referência Estratégica Nacional
<b>SIIAL</b>	Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais
<b>TC</b>	Tribunal de Contas

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. ORIGEM E OBJETIVOS

1.1.1. A Inspeção-Geral de Finanças ( IGF ) realizou, de acordo com o previsto no respetivo Plano de Atividades, uma auditoria no Município da Lousã ( ML ), enquadrada no Projeto designado “ Controlo das obrigações e dos objetivos resultantes da adesão ao Programa de Apoio à Economia Local ( PAEL ) ” <sup>1 e 2</sup>.

1.1.2. À presente auditoria estiveram associados os seguintes **objetivos**:

<b>Conclusão, em termos globais, sobre o (in)cumprimento das obrigações e objetivos resultantes da adesão ao PAEL, através da(o):</b>	
a)	Validação da informação comunicada à Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) no âmbito do acompanhamento do PAEL e apuramento de eventuais diferenças entre os dados reportados e os apurados pela IGF;
b)	Controlo do cumprimento das obrigações previstas no PAEL e dos objetivos constantes do respetivo PAF/Plano de Ajustamento Financeiro (com base na informação reportada à DGAL e apurada pela IGF), designadamente quanto à evolução da receita, despesa, dívida, serviço da dívida, prazo médio de pagamento e endividamento líquido;
c)	Análise do impacto (anual e global) da adesão do Município a programas de consolidação financeira desde 1/jan/2007 (incluindo o PAEL) na evolução da dívida, em especial, de curto prazo e dos pagamentos em atraso (PA);
d)	Conhecimento do sistema de controlo interno instituído em relação ao cumprimento do quadro legal previsto no PAEL e noutras áreas relacionadas com o endividamento municipal.

Embora a auditoria incidisse, em especial, sobre o ano de 2013, foi também analisado, ainda que em termos globais e apenas com base na informação constante dos documentos de prestação de contas, o comportamento do ML no que concerne aos principais objetivos e medidas previstos no PAF para 2014.

### 1.2. METODOLOGIA E CONDICIONALISMOS

1.2.1. Esta ação teve por base o programa de trabalho elaborado com vista ao controlo do PAEL ( os procedimentos adotados encontram-se sintetizados nos Anexos a fls. 1 a 5 ), tendo a auditoria englobado a:

- ✓ Recolha e análise de informação ( com recurso a um conjunto diversificado de mapas e fichas criados especificamente para estas auditorias );
- ✓ Realização de entrevistas com dirigentes e outros colaboradores da entidade ( com base em questionários previamente concebidos );
- ✓ Efetivação de testes de conformidade e substantivos.

Anexos, a fls. 1 a 5

Realce-se que, para além de efetuarmos a comparação direta, relativamente às grandezas relevantes

<sup>1</sup> Aprovado pela Lei n.º 43/2012, de 28/ago ( regulamentado pela Portaria n.º 281-A/2012, de 14/set ).

<sup>2</sup> Refira-se que foi realizada, na mesma Autarquia e de forma articulada com o presente trabalho, uma outra auditoria no âmbito do projeto “ Controlo do Endividamento e da Situação Financeira da Administração Local Autárquica “ ( Processo n.º 2014/238/A3/157 ), cujos objetivos visaram, em especial, o exame e avaliação da qualidade da informação constante da prestação de contas e análise do comportamento do Município no que respeita à gestão orçamental e ao endividamento municipal.

( designadamente, receita, despesa, dívida e saldo orçamental ), entre os valores reais apurados e os previstos no PAF<sup>3</sup>, também realizámos diversas abordagens complementares que atendem:

- ✓ Por um lado, aos valores constantes daquele documento ajustados, sendo caso disso, das divergências ocorridas entre a previsão, execução e utilização do EMLP do PAEL e do impacto da dívida ( não prevista no PAF )<sup>4</sup> resultante da participação no Fundo de Apoio Municipal ( FAM )<sup>5 e 6</sup>;
- ✓ Por outro lado, à variação ocorrida ao nível da relação, em termos quantitativos, entre as grandezas relevantes atendendo aos valores dos PAF, PAF ( Ajustado ) e reais.

Tal perspetiva de análise é necessária, em nosso entender, para uma pronúncia fundamentada e sustentada sobre o (in)cumprimento, numa perspetiva global, das metas e objetivos do PAF<sup>7</sup>.

### 1.3. CONTRADITÓRIO

**1.3.1.** Nos termos do disposto no art.º 12º ( princípio do contraditório ) do DL n.º 276/2007, de 31/jul, e dos art.s 19º, n.º 2, e 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF<sup>8</sup>, foi dado conhecimento formal ao Senhor Presidente da Câmara Municipal da Lousã das principais asserções, conclusões e recomendações constantes deste documento, através do envio, em 8/jun/2016, do projeto de relatório.

A análise da resposta recebida, em 20/jun/2016, que no essencial não põe em causa as asserções, conclusões e recomendações que haviam sido explicitadas no projeto de relatório, consta do presente documento, no qual introduzimos, em alguns pontos específicos, os aspetos que consubstanciam informações ou dados complementares relevantes.

Anexos, a fls. 37 a 41

## 2. RESULTADOS DA AÇÃO

### 2.1. PROGRAMAS DE CONSOLIDAÇÃO E/OU RECUPERAÇÃO FINANCEIRA ( ENTRE 2007/2014 )

**2.1.1.** O ML aderiu, em 2008, ao “ Programa Pagar a Tempo e Horas ” ( **PPTH** )<sup>9</sup>, tendo beneficiado do acesso a financiamento através de dois empréstimos de médio e longo prazos ( **EMLP** ), com um capital

<sup>3</sup> Plano de Ajustamento Financeiro, previsto no art. 5º, n.º 2, e art. 6º, ambos do PAEL, que, nos termos legais, acompanhava o pedido de Adesão àquele Programa.

<sup>4</sup> Que os municípios tiveram de reconhecer contabilisticamente, em princípio, em 2014, e cujo montante, a partir de 2015, têm de realizar, ainda que em prestações ( ao longo de 7 anos ), quando tal despesa não foi contemplada no PAF.

<sup>5</sup> Cujo regime consta da Lei n.º 53/2014, de 25/ago, em especial, no que respeita à contribuição dos Municípios para o respetivo capital social ( através da aquisição de unidades de participação ), nos arts. 17º a 19º.

<sup>6</sup> Cfr. infra a justificação desses ajustamentos e o respetivo impacto nas diversas variáveis relevantes para os objetivos e metas previstos no PAF, sendo, ainda, de referir que as grandezas influenciadas por essa(s) correção(ões) passarão a ser designadas, ao longo deste documento, de PAF ( Ajustado ).

<sup>7</sup> Pois as situações indicadas em primeiro lugar são suscetíveis de se repercutir, de forma determinante e incorreta, sobre as asserções a retirar nessa matéria, enquanto a última análise descrita permite um controlo substancial do comportamento do Autarquia nesta sede.

<sup>8</sup> Aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010, de 5/abr, do Ministro de Estado e das Finanças e publicado no DR, 2ª Série, de 12/abr.

<sup>9</sup> Promovido pelo Governo com o objetivo de “ (...) reduzir significativamente os prazos de pagamento a fornecedores de bens e serviços praticados por entidades públicas (...) ” - Preâmbulo da Resolução do Conselho de Ministros ( RCM ) n.º 34/2008, de 22/fev.

total de € 1 000 000, conforme consta do quadro seguinte:

**Figura 1 – Financiamento no âmbito do PPTH**

Un: Euro

ENTIDADES	MONTANTE	DATAS	
		Visto do Tribunal de Contas (TC)	Arrecadação de receita
BBVA	600 000,00	08ago/2008	14ago/2008
ESTADO/DGTF	400 000,00	02lou/2008	22lou/2008
<b>TOTAL</b>	<b>1 000 000,00</b>		

Fonte: DGTF e informação do ML

Anexos, a fls. 6

Da adesão a este Programa decorriam **metas** para os Municípios **ao nível da evolução** ( em regra, redução ) **do prazo médio de pagamento** ( PMP ) no próprio ano da contratação e nos anos subsequentes, calculado pela Direção-Geral das Autarquias Locais ( DGAL ) nos termos da RCM n.º 34/2008 <sup>10</sup>, estando previstas **consequências ao nível da variação da taxa de juro do empréstimo contratado com o Estado**, em caso de superação/incumprimento desses objetivos.

A Direção-Geral do Tesouro e Finanças ( DGTF ), com base nos dados comunicados pela Autarquia, apurou, quanto a **2009/2013**, em resultado da evolução negativa dos PMP ao longo da maior parte daquele período ( respetivamente, 60, 81, 95, 123, 141 e 67 dias ), um **acréscimo global da taxa de juro do capital mutuado com o Estado de 1 pp.**

Atendendo a que o **Estado criou o PPTH sob a premissa de que a redução dos PMP “ (...) nas transações comerciais na economia portuguesa para níveis próximos dos padrões internacionais melhorará o ambiente de negócios, reduzindo custos de financiamento e de transação, introduzindo maior transparência na fixação de preços, criando condições para uma mais sã concorrência (...) ”** <sup>11</sup>, o **ML, entre 2008/2013, não contribuiu para a prossecução desse objetivo específico.**

No contraditório, o ML referiu que “ (...) *tem vindo a cumprir a Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso e tem adotado políticas para que possa cumprir com o que contratualmente se comprometeu. Este procedimento evidencia-se pelo desempenho no prazo médio de pagamentos que, no exercício de 2010 era de 95 dias, em 2011 de 123 dias, em 2012 de 141 dias, em 2013 de 67 dias, em 2014 era de 58 dias, no exercício de 2015 registou o valor de 26 dias e, no primeiro trimestre de 2016 o prazo médio de pagamentos verificado foi de 22 dias.*”.

Anexos, a fls. 38

**2.1.2.** A Autarquia também aderiu, em 2012, ao **PAEL ( Programa II )** <sup>12</sup>, na sequência do qual

<sup>10</sup> De acordo com a alteração introduzida pelo Despacho n.º 9870/2009 do Ministro de Estado e das Finanças ( publicado no DR, 2ª Série, de 13/abr/2009 ).

<sup>11</sup> Preâmbulo da já mencionada RCM n.º 34/2008.

<sup>12</sup> Em virtude de o ML, por um lado, não se encontrar abrangido por um plano de reequilíbrio financeiro e, por outro lado, não apresentar, em 31/dez/2011, uma situação de desequilíbrio estrutural ( situações enquadráveis no Programa I ), nem ter aderido facultativamente ao Programa indicado em último lugar.

contratou um EMLP de m€ 880,8 para aplicar na redução dos pagamentos em atraso ( PA )<sup>13</sup>, cuja apreciação constitui, como referimos, o objeto da presente auditoria.

Anexos, a fls. 7

2.1.3. Assim, entre 2008/2014, o ML utilizou, no âmbito dos indicados programas de consolidação e/ou recuperação financeiras, EMLP nos seguintes montantes:

Figura 2 – EMLP no âmbito de programas de consolidação e/ou recuperação financeiras

Un: Euro

DESCRIÇÃO	PROGRAMAS DESDE 1/JAN/2007		
	Montantes utilizados discriminados pelos respetivos anos de disponibilização		TOTAL POR PROGRAMA
	2008	2013	
PPTH	1 000 000	0	1 000 000
PAEL	---	880 772	880 772
<b>TOTAL</b>	<b>1 000 000</b>	<b>880 772</b>	<b>1 880 772</b>

Fonte: DGTF e informação do ML

Anexos, a fls. 6 e 7

O ML obteve, através das duas operações referidas, um financiamento de M€ 1,9, que utilizou no pagamento de dívida de CP, diminuindo a pressão sobre a tesouraria municipal, mas onerando os orçamentos de exercícios futuros face ao exigível pagamento do respetivo serviço da dívida.

O ML, no contraditório, refere, neste contexto, que “ (...) apresenta uma relevante melhoria na execução do orçamento da receita e da despesa e no cumprimento do princípio do equilíbrio orçamental. A partir de 2014, o Município tem vindo a cumprir o novo princípio de equilíbrio orçamental (...) mais exigente e rigoroso ”.

Anexos, a fls. 38

## 2.2. PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL ( PAEL )

### 2.2.1. ADESÃO E FINANCIAMENTO DO PAEL

2.2.2.1. O ML formalizou, em 2012, o pedido de adesão ao PAEL ( Programa II ), acompanhado, nos termos do respetivo quadro legal, de um PAF, aprovado pelos respetivos órgãos<sup>14</sup> executivo e deliberativo, respetivamente, em 01/out/2012 e 03/out/2012, que foi aceite pelo Governo<sup>15</sup>.

2.2.2.2. Na sequência da referida aprovação foi autorizada a concessão de um EMLP pelo Estado ( através da DGTF ), de acordo com os pressupostos e nos termos seguintes.

<sup>13</sup> A criação deste programa teve por “ (...) objeto a regularização do pagamento de dívidas dos municípios vencidas há mais de 90 dias, registadas na (...) DGAL à data de 31 de março de 2012. ” ( cfr. art. 1º, n.º 1, da Lei n.º 43/2012, de 28/ago ).

<sup>14</sup> Cfr. art. 5º, n.º 2, do PAEL.

<sup>15</sup> Cfr. Despacho n.º 14763-G/2012 dos Gabinetes do Secretário de Estado da Administração Local e Reforma Administrativa e da Secretária de Estado do Tesouro, publicado no DR, 2ª Série, N.º 222, de 16/nov/2012.

**Figura 3 – Financiamento no âmbito do PAEL**

Un: Euro

DÍVIDAS VENCIDAS HÁ MAIS DE 90 DIAS (31/mar/2012) a)			FINANCIAMENTO OBTIDO						VALOR NÃO DESEMBOLSADO
Inicial	Pagamentos efetuados b)	Valor Líquido	Despacho no DR	Visto do TC	Diferença	1ª Tranche (20/fev/2013)	2ª Tranche (24/jul/2013)	Total	
(1)	(2)	(3) = (1) - (2)	(4)	(5)	(6) = (5) - (4)	(7)	(8)	(9) = (7) + (8)	(10) = (5) - (9)
1 852 962	972 190	880 772	880 772	880 772	0	616 540	264 232	880 772	0

a) À data de 25/set/2012.

b) Entre a data a que se reportam os PA (i.e., 31/mar/2012) e a data de apresentação do pedido de adesão ao PAEL (i.e., 03/out/2012).

Fonte: DGTF, DGAL ( SIAL ) e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 7

Este EMLP, com uma maturidade de 14 anos e sem período de carência, foi visado pelo Tribunal de Contas ( TC ) em 13/fev/2013 ( processo n.º 1368/2012 ), tendo a Autarquia arrecadado, em 2013, nos termos legais, o capital do empréstimo através de duas tranches ( de € 616 540 e € 264 232, respetivamente, em 20/fev e 24/jul).

Refira-se, por fim, que, quando do início da auditoria, **não existiam evidências de que o ML tivesse divulgado, no sítio oficial da Internet<sup>16</sup>, o pedido de adesão ao Programa, bem como o contrato celebrado com o Estado**, de harmonia com o disposto no art. 13º da Lei n.º 43/2012, de 28/ago<sup>17</sup>, tendo essa omissão sido ultrapassada na sequência da intervenção da IGF.

**2.2.2.2.1.** De acordo com a informação prestada pelo ML, a utilização do financiamento do PAEL no pagamento de dívidas a terceiros<sup>18</sup> foi integralmente efetuada até ao final de 2013, conforme consta do quadro seguinte:

**Figura 4 – Arrecadação e utilização, por ano, do EMLP do PAEL 19**

Un: Euro

TRANCHES RECEBIDAS - DGTF				PAGAMENTOS ML		
Ref.º	GUIAS DE RECEBIMENTO			Data	Montante	
	Data	N.º	Montante			
				2012	dez	9 854,74
1ª	2013	25/fev	59	2013	fev	616 540,42
2ª		30/jul	261		jul	254 376,87
Soma ...			880 772,03			880 772,03

Fonte: DGAL ( SIAL ) e informação do ML

Anexos, a fls. 8

<sup>16</sup> Vide: <http://www.cm-lousa.pt>.

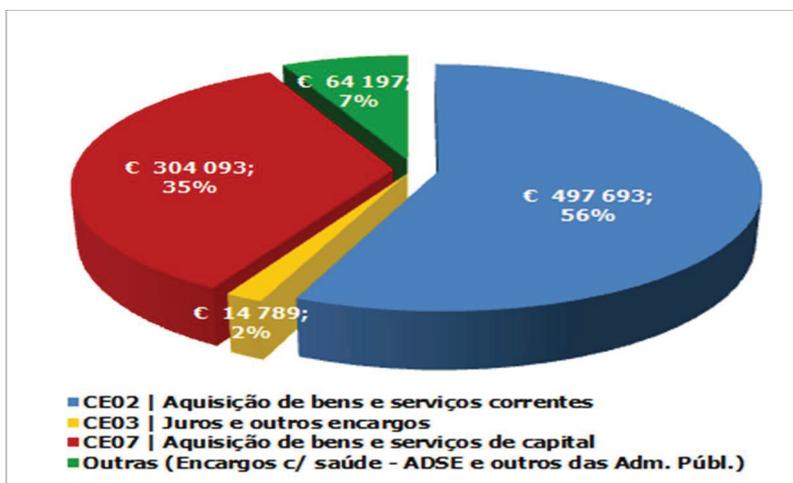
<sup>17</sup> Ao contrário do sustentado pelo ML, nomeadamente na resposta dada no “Questionário – PAEL ” ( cfr. questão n.º 12 ) onde se alude à sua divulgação no sítio oficial da Internet.

<sup>18</sup> As quais integram a “ Lista de PA ” anexa ao pedido de adesão, que foi verificada pela DGAL.

<sup>19</sup> Alguns pagamentos de dívidas abrangidas pelo PAEL foram ainda realizados em 2012, sendo, no entanto, de salientar o facto de se tratar de um valor materialmente pouco relevante e desta situação ser do conhecimento e ter sido aceite pela DGAL.

O capital do EMLP foi utilizado no pagamento de despesas da seguinte natureza:

**Figura 5 – Natureza das despesas pagas com o PAEL ( por classificação económica )**



Fonte: DGAL ( SIAL ) e informação prestada pelo ML

Anexos, a fls. 8

Assim, o referido financiamento foi maioritariamente utilizado ( 65% ) no pagamento de despesas correntes ( em especial, na aquisição de bens e serviços - 56% - e nos encargos com saúde, etc. - 7% ), ou seja, **numa finalidade para a qual, em regra, não deviam ser afetas receitas desta natureza**, mas sim receitas correntes arrecadadas pelo Município<sup>20</sup>.

**2.2.2.2.2.** O serviço da dívida ( amortizações e juros ) do EMLP do PAEL **foi pago**, até ao final de 2014, **de acordo com o previsto no respetivo plano de pagamentos**, conforme se evidencia no quadro seguinte:

**Figura 6 – Serviço da dívida do empréstimo do PAEL**

Un: Euro

TRANCHE	PREVISÃO				EXECUÇÃO							PAGAMENTO EFETUADO DE ACORDO COM A PREVISÃO
	Data	Amortização	Juros	Total	AMORTIZAÇÃO			JURROS			TOTAL	
					N.º OP a)	Data	Montante	N.º OP a)	Data	Montante		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3)+(4)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)=(8)+(11)	(13)
1ª	15-05-2013	22 019,30	3 754,73	<b>25 774,03</b>	1626	08-05-2013	22 019,30	1625	08-05-2013	3 754,73	<b>25 774,03</b>	SIM
	15-11-2013	22 019,30	7 930,91	<b>29 950,21</b>	4643	13-11-2013	22 019,30	4642	13-11-2013	7 930,91	<b>29 950,21</b>	SIM
	15-05-2014	22 019,30	7 512,66	<b>29 531,96</b>	1950	13-05-2014	22 019,30	1947	13-05-2014	7 512,66	<b>29 531,96</b>	SIM
	15-11-2014	22 019,30	7 343,44	<b>29 362,74</b>	4959 b)	14-11-2014	22 019,30	4958 c)	14-11-2014	7 343,44	<b>29 362,74</b>	SIM
2ª	15-11-2013	9 786,36	2 142,04	<b>11 928,40</b>	4645	13-11-2013	9 786,36	4644	13-11-2013	2 142,04	<b>11 928,40</b>	SIM
	15-05-2014	9 788,36	3 272,99	<b>13 061,35</b>	1948	13-05-2014	9 786,36	1949	13-05-2014	3 274,99	<b>13 061,35</b>	SIM
	15-11-2014	9 786,36	3 201,23	<b>13 061,35</b>	4959 b)	14-11-2014	9 786,36	4958 c)	14-11-2014	3 201,23	<b>13 061,35</b>	SIM

a) OP = Ordem de Pagamento

b) A OP n.º 4959, de 15/nov/2014, no total de € 31 805,66, é relativa às amortizações do EMLP PAEL da 1ª e 2ª tranches.

c) A OP n.º 4958, de 15/nov/2014, no total de € 10 544,67, é relativa aos juros do EMLP PAEL da 1ª e 2ª tranches.

Fonte: Plano do serviço da dívida e ordens de pagamento

Anexos, a fls. 9 a 11

<sup>20</sup> Ainda que, como é sabido, o PAEL ( e outros mecanismos de consolidação e/ou recuperação financeiras ) não distinga o tipo das dívidas a que o capital do respetivo EMLP deva ser afeto, pois, no presente caso, teve como objeto o pagamento de PA independentemente da sua natureza ( capital ou corrente ).

## 2.2.2. ENQUADRAMENTO GERAL DO PAEL E AJUSTAMENTO DE ALGUNS OBJETIVOS DO PAF

2.2.2.1. Segundo o art. 6º, n.º 1, do PAEL, o Plano de Ajustamento Financeiro ( PAF ), independentemente de se tratar dos Programas I ou II, deve “ (...) conter um conjunto de **medidas específicas e quantificadas** que evidenciem o restabelecimento da situação financeira do município, tendo em conta os seguintes **objetivos** <sup>21</sup>:

- a) *Redução e racionalização da despesa corrente e de capital;*
- b) *Existência de regulamentos de controlo interno;*
- c) *Otimização da receita própria;*
- d) *Intensificação do ajustamento municipal nos primeiros cinco anos de vigência do PAEL. “*

Refira-se ainda que, para os **municípios aderentes ao Programa II e que não se encontrassem numa situação de desequilíbrio conjuntural em 31/dez/2011** <sup>22</sup>, como foi o caso do ML, **não existia um elenco específico de medidas a adotar no PAF.**

Saliente-se, por fim, que o incumprimento dos objetivos e obrigações do PAF é suscetível, em abstrato, de gerar responsabilidade em sedes tutelar administrativa ( perda de mandato dos eleitos locais ou dissolução dos órgãos autárquicos ) e financeira ( art. 11º, n.ºs 1 e 4, do PAEL ).

2.2.2.2. No que **respeita aos objetivos do PAF elaborado pelo ML ( para 2013/2014 )**, importa salientar que foram afetados ( cfr. item 1.2.1. ) por dois eventos que não lhe são imputáveis, pelo que devem ser tidos em consideração na análise a efetuar.

De facto, quanto aos referidos anos, **as estimativas constantes daquele documento:**

- ✓ Por um lado, **tinham como pressuposto**, no que respeita ao **EMLP do PAEL, a arrecadação**, em 2013, de receita com essa origem no montante de **m€ 264**, quando, devido ao atraso ocorrido, foram recebidas **m€ 881**;
- ✓ Por outro lado, **não incluíam**, em 2014, **a dívida relativa ao FAM**, no montante total de **m€ 508**, que os municípios, naquele exercício ( em princípio ), tiveram de reconhecer contabilisticamente <sup>23</sup>, mas que não decorre de qualquer decisão e/ou deliberação autónoma dos órgãos e eleitos locais, mas sim do quadro legal vigente.

Ora, tais situações, em nosso entender, são suscetíveis de se repercutir, de forma determinante e incorreta, sobre as asserções a retirar em termos de (in)cumprimento das metas e objetivos previstos no PAF.

Assim, também efetuámos, relativamente a **2013/2014**, a comparação entre os valores reais apurados e os constantes do PAF ( Ajustado ) daqueles eventos, que têm o impacto, para mais e menos, sobre as grandezas relevantes, que sintetizamos de seguida:

<sup>21</sup> Negrito nosso.

<sup>22</sup> Cfr. art.º 7º, da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/set, e art. 6º, n.º 2, als. b) e c), da Lei n.º 43/2012, de 28/ago.

<sup>23</sup> Acresce que, a partir de 2015, aquele montante passou a ser realizado anualmente, ainda que em prestações ( ao longo de 7 anos ), quando tal despesa também não foi contemplada no PAF.

Figura 7 – Impacto da execução do EMLP do PAEL e da dívida relativa ao FAM

Un: Euro/Dias

ANOS	AJUSTAMENTOS ÀS ESTIMATIVAS DO PAF		VARIÁVEIS			
			Receita	Despesa	Dívida Municipal	
					CP	MLP
2013	EXECUÇÃO DO EMLP DO PAEL	Receita arrecadada e não prevista	616 540			
		Despesa executada e não prevista		616 540		
AJUSTAMENTO TOTAL 2013			616 540	616 540		
2014	DÍVIDA AO FAM (não prevista)				72 624	435 742
AJUSTAMENTO 2014					72 624	435 742

Fonte: Auditoria da IGF

2.2.2.3. Realce-se, por fim, que a Autarquia, relativamente a 2013, no reporte da informação sobre o PAEL efetuado à DGAL, indicava valores, nas colunas relativas às grandezas previstas no PAF, que não tinham correspondência com os que constavam do documento aprovado no contexto da adesão ao indicado Programa, ainda que não tivesse ocorrido qualquer reanálise do mesmo, situação que já não se verificou em 2014.

As divergências apuradas pela IGF foram as seguintes:

Figura 8 – Diferenças no reporte à DGAL ( valores previstos no PAF )

Un: Euro

DESCRIÇÃO	2013		
	REPORTE DGAL	APURAMENTO IGF	DIFERENÇA
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)-(3)
Saldo inicial (de operações orçamentais)	87 109	134 169	- 47 060
Receita de capital - Passivos Financeiros	264 232	284 400	- 20 168
Despesa de capital - Passivos Financeiros	589 791	593 804	- 4 013
Despesa corrente	9 366 207	9 367 989	- 1 782
Dívida de Curto Prazo	1 057 364	1 037 196	20 168
Dívida de Médio e Longo Prazos	4 866 196	4 929 411	- 63 215
Saldo para a gerência seguinte	117 351	178 784	- 61 433

Anexos, a fls. 12

Sobre esta situação o ML referiu “ (...) por lapso anda a ser utilizado um ficheiro do PAF de 2013 que não é o que foi na candidatura, desta forma, esta situação vai ser corrigida e para futuros acompanhamentos o documento a utilizar será o correto (...) ”.

De qualquer modo, na análise efetuada, relativamente a 2013, considerámos, como parâmetros de aferição do (in)cumprimento dos objetivos constantes do PAF, os valores que constavam do documento aprovado e não os incluídos no reporte à DGAL.

### 2.2.3. CONTROLO DOS OBJETIVOS/MEDIDAS E OUTRAS OBRIGAÇÕES DO PAEL

#### 2.2.3.1. OTIMIZAÇÃO DA RECEITA

2.2.3.1.1. Quanto aos **objetivos** e/ou **medidas relacionados** com a **otimização da receita**, a análise realizada, através da comparação, relativamente aos anos de 2013/2014, entre os valores previstos no

PAF, no PAF ( Ajustado )<sup>24</sup> e os executados, consta dos itens subsequentes.

2.2.3.1.2. Relativamente ao **controlo das principais rubricas da receita por valores agregados**<sup>25</sup>, a situação verificada em **2013/2014** foi a seguinte:

**Figura 9 – Controlo do PAF ao nível da receita ( valores agregados )**

Un: Euro

DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO (PRINCIPAIS RUBRICAS)	EXERCÍCIOS					CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF) DADOS IGF				CONCLUSÃO FACE AO APURAMENTO DA IGF ( CUMPRIMENTO DO OBJETIVO )					
	PAF (estimado)		VALORES EXECUTADOS			2013		2014		POR RUBRICA (SIM/NÃO)		POR PARÂMETRO (SIM/NÃO)			
	2013	2014	REPORTE À DGAL	2013	2014	MONTANTE	%	MONTANTE	%	2013	2014	2013	2014		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(5)-(2)	(8)=[(5)/(2)]*100	(9)=(6)-(3)	(10)=[(6)/(3)]*100	(11)	(12)	(13)	(14)	
A1. SALDO INICIAL (operações orçamentais)	≥	87 109	117 351	907 360	907 360	656 543	820 251	1042%	539 193	559%	SIM	SIM			
A2. REPOSIÇÕES NÃO ABATIDAS NOS PAGAMENTOS	≥	0	0	10 508	10 508	30	10 508		30		SIM	SIM			
A3. RECEITA EFETIVA	≥	16 718 008	12 403 499	14 074 323	14 074 323	14 124 760	- 2 643 685	84%	1 721 261	114%	NÃO	SIM	NÃO	SIM	
A7.1 RECEITAS DE ATIVOS FINANCEIROS	≥	0	0	0	0	0	0		0		---	SIM			
A8.1 RECEITAS DE PASSIVOS FINANCEIROS	≥	264 232	0	980 041	980 041	438 307	715 810	371%	438 307		SIM	SIM			
RECEITA TOTAL DISPONÍVEL (A1. a A8.1)	≥	17 069 348	12 520 849	15 972 233	15 972 233	15 219 640	- 1 097 115	94%	2 698 790	122%					
DIFERENÇA (2013): REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (5)-(4)						0									

Fonte: Reporte de informação à DGAL, documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 13 a 15

Assim, em termos globais, em **2013** verificou-se o **incumprimento** dos valores constantes do PAF para a **receita municipal total**, uma vez que o **montante previsto** era de **M€ 17,1** e o realizado foi de **M€ 16**, o que **já não ocorreu em 2014**, pois o montante estimado era de M€ 12,5 e o executado foi de M€ 15,2.

Por sua vez, de **uma abordagem semelhante**, mas agora **com base nas principais componentes da classificação económica**<sup>26</sup>, resulta o seguinte:

**Figura 10 – Controlo do PAF ao nível da receita ( classificação económica )**

Un: Euro

ANOS	NATUREZA DA RECEITA	MONTANTES			CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADO/PAF)		CUMPRIMENTO (SIM/NÃO)
		PAF (estimado)	IGF (executado)	VALOR	%		
		(2)	(3)	(4)=(3)-(2)	(5)=(3)/(2)		
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)	(5)=(3)/(2)	(6)		
2013	CORRENTE	≥	10 403 008	10 960 649	557 642	105%	SIM
	CAPITAL	≥	6 579 232	4 093 715	- 2 485 517	62%	NÃO
	TOTAL	≥	16 982 239	15 054 364	- 1 927 875	89%	NÃO
2014	CORRENTE	≥	9 933 499	11 258 990	1 325 492	113%	SIM
	CAPITAL	≥	2 470 000	3 304 076	834 076	134%	SIM
	TOTAL	≥	12 403 499	14 563 067	2 159 568	117%	SIM

Fonte: Reporte de informação à DGAL, documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 13 a 15

<sup>24</sup> Ainda que apenas, nesta grandeza, relativamente a 2013 (cfr. item 2.2.2.2.).

<sup>25</sup> De acordo com a estrutura prevista na Portaria 281-A/2012, de 14/set ( Programa II – Anexo III – Quadro I ).

<sup>26</sup> Atendendo à estrutura prevista na Portaria 281-A/2012, de 14/set ( Programa II – Anexo III – Quadro III ).

Assim, nesta perspetiva, **as conclusões**, em termos globais, relativamente a 2013/2014, **são idênticas às da análise efetuada segundo a anterior**, sendo de referir, quanto ao primeiro ano, que o incumprimento do objetivo decorre apenas das receitas de capital, nas quais existiu uma diferença, para menos, em termos de execução de cerca de M€ 2,48, muito embora também tenha ocorrido um aumento das receitas correntes ( mais m€ 558 ).

Por sua vez, considerando, **relativamente a 2013**, ao nível das receitas, os valores do **PAF ( Ajustado )**, o resultado é o seguinte:

**Figura 11 – Controlo do PAF ao nível da receita – PAF (Ajustado )**

Un: Euro

DESCRIÇÃO	2013				CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADO/PAF)		CUMPRIMENTO (SIM / NÃO)
	PAF (valor estimado)	EMLP PAEL (diferença valor executado/estimado)	PAF AJUSTADO (em resultado da execução do PAEL)	IGF (executado)	VALOR	%	
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)	(5)	(6)=(5)-(4)	(7)=(5)/(4)	(8)
<b>RECEITA TOTAL DISPONÍVEL</b>	17 069 348	616 540	≥ 17 685 889	15 972 233	- 1 713 656	90%	<b>NÃO</b>
<b>CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA DA RECEITA</b>	CORRENTE	10 403 008	≥ 10 403 008	10 960 649	557 642	105%	<b>SIM</b>
	CAPITAL	6 579 232	616 540	7 195 772	- 3 102 057	57%	<b>NÃO</b>
	<b>TOTAL</b>	16 982 239	616 540	≥ 17 598 780	15 054 364	- 2 544 415	86%

Fonte: PAF, monitorização do PAF, prestação de contas e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 13 e 14

Deste modo, neste exercício, atendendo ao PAF (ajustado ), acentua-se o **incumprimento do objetivos em análise**, quer considerando a receita total disponível ( de M€ 1,1 para M€ 1,7 ), que na perspetiva da classificação económica ( de M€ 2,5 para M€ 3,1 ).

O referido **incumprimento resultou**, essencialmente, **das seguintes receitas de capital**:

**Figura 12 – Receitas de capital ( PAF/executadas )**

Un: Euro

RECEITAS DE CAPITAL	2013		
	PAF (valor estimado)	EXECUÇÃO	DIFERENÇA
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)
<b>10 - Transferências de Capital, das quais: (1)</b>	5 915 000	3 112 617	- 2 802 383
10.03.01.01. Fundo de Equilíbrio Financeiro	1 470 000	732 071	- 737 929
10.03.07. Estado-Participação Comunitária Projetos Cofinanciados	4 445 000	2 349 596	- 2 095 404
<b>10 - Outras Receitas de Capital (2)</b>	400 000	0	- 400 000
<b>TOTAL (1)+(2)</b>	<b>6 315 000</b>	<b>3 112 617</b>	<b>- 3 202 383</b>

Assim, a diferença apurada entre os valores estimados/executados resulta, em especial, das transferências de capital, tendo o ML considerado, no PAF, ao nível do(s):

- ✓ **Fundo de Equilíbrio Financeiro ( FEF )**, um montante idêntico ao do ano anterior ( M€ 1,5 ), quando, na sequência da alteração do quadro legal<sup>27</sup>, a verba arrecadada foi apenas de m€ 732, acontecendo o inverso ao nível das receitas correntes ( M€ 2,2 para M€ 2,9 )<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> Art. 25º da Lei n.º 2/2007, de 15/jan ( alteração efetuada pelo art. 57º da Lei n.º 64-B/2011, de 30/dez ).

<sup>28</sup> Este aumento das receitas correntes arrecadadas é exatamente o mesmo da diminuição das receitas de capital ( m€ 732 ).

Todavia, a mudança ocorrida ao nível das percentagens de distribuição do FEF, entre receitas de natureza corrente e de capital, resultou da Lei do Orçamento de Estado de 2012, pelo que o ML, quando da elaboração do PAF, já devia ter contemplado esta situação nas previsões efetuadas.

- ✓ **Projetos cofinanciados**, um valor de M€ 4,4<sup>29</sup>, que era superior em 500% ao montante da mesma natureza executado em 2011 ( m€ 743 ), quando o valor arrecadado foi de M€ 2,1.

Em síntese, das situações descritas resultou uma **diminuição das receitas de capital de cerca de M€ 3,2**, que integra uma diferença relativa à decorrente de **projetos cofinanciados de M€ 2,3**, que, de forma autónoma, **justifica integralmente a divergência entre a previsão e arrecadação das receitas em termos globais**.

**2.2.3.1.3.** Em matéria de **otimização da receita própria**<sup>30</sup>, o ML previu no PAF, para 2013/2014, as seguintes **medidas específicas**<sup>31</sup>:

**Figura 13 – Controlo das medidas de otimização de receita**

Un: Euro

DESCRIÇÃO DAS PRINCIPAIS MEDIDAS PREVISTAS NO PLANO		EXERCÍCIOS				CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF) DADOS IGF				CONCLUSÃO FACE AO APURAMENTO DA IGF (CUMPRIMENTO DO OBJETIVO)			
		PAF (estimado)		VALORES EXECUTADOS		2013		2014		SINAL			
		2013	2014	REPORTE À DGAL	2013	2014	MONTANTE	%	MONTANTE	%	2013	2014	
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)-[(5)-(2)]	(8)-[(5)/(2)]*100	(9)-[(6)-(3)]	(10)-[(6)/(3)]*100	(11)	(12)
1. MAXIMIZAÇÃO DOS PREÇOS COBRADOS PELO MUNICÍPIO ATRAVÉS DA REAPRECIACÃO DOS TARIFÁRIOS	Venda de bens, serviços e rendas	≥	2 057 795	2 061 136	2 016 538	2 016 538	2 095 605	- 41 257	98,0%	34 469	101,7%	NÃO	SIM
2. OTIMIZAÇÃO E RACIONALIZAÇÃO DAS TAXAS COBRADAS PELO MUNICÍPIO	Taxas, multas e outras penalidades	≥	399 809	405 998	457 342	457 342	487 604	57 533	114,4%	81 607	120,1%	SIM	SIM
3. OUTRAS MEDIDAS COM IMPACTO NO AUMENTO DA RECEITA	Candidatura ao QREN e PDVT	≥	4 445 000		3 112 617	2 349 596		- 2 095 404	52,9%			NÃO	
<b>TOTAL</b>		≥	<b>6 902 604</b>	<b>- 2 467 134</b>	<b>5 586 497</b>	<b>4 823 476</b>	<b>2 583 209</b>	<b>- 2 079 128</b>	<b>69,9%</b>	<b>116 076</b>	<b>104,7%</b>	<b>NÃO</b>	<b>SIM</b>
<b>DIFERENÇA (2013): REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (5)-(4)</b>					<b>- 763 021</b>								

Fonte: PAF, monitorização do PAF e documentos de prestação de contas

Anexos, a fls. 16 e 17

Desde modo, quanto às **medidas específicas de otimização da receita municipal**, verificou-se, **em 2013**, a **superação apenas numa das três medidas** e o **incumprimento das restantes e em termos globais**, quando, **em 2014**, foram todas **superadas**.

Refira-se, quanto às **medidas que não foram cumpridas em 2013**, que o objetivo do PAF relativo à(s):

- ✓ **Maximização dos preços cobrados através da reapreciação dos tarifários**, não foi atingido por uma diferença materialmente pouco relevante ( m€ 41 ).
- ✓ **Outras medidas com impacto no aumento da receita, com um desvio, para menos, muito significativo ( M€ 2,1 )**<sup>32</sup>, tendo os serviços municipais referido que o valor previsto ( M€ 4,4 )

<sup>29</sup> No Quadro III do PAF, do total das transferências de capital, apenas se discriminam as relativas ao FEF, mas por diferença apurámos o montante das transferências para projetos cofinanciados.

<sup>30</sup> Cfr. art. 6º, n.º1. al. b), da Lei n.º 43/2012, de 28/ago.

<sup>31</sup> Constantes do documento intitulado " Descrição sucinta das medidas previstas no Plano de Ajustamento Financeiro e inseridas no Quadro II ".

<sup>32</sup> Os serviços do ML esclareceram que o valor comunicado à DGAL estava incorreto, pois tratava-se da totalidade da rubrica de transferências de capital, quando o correto seria apenas a parte relativa à comparticipação comunitária ( montante considerado pela IGF ).

tinha sido sustentado em várias candidaturas<sup>33</sup> ao QREN e POVT já aprovadas ou em fase de elaboração, mas que acabaram por sofrer uma diminuição das respetivas taxas de comparticipação, que influenciou não só o volume de fundos recebidos, como também o ritmo de execução dos investimentos ( obras ).

**2.2.3.1.4.** Em síntese, no que concerne aos **objetivos e metas previstas no PAF ao nível da receita**, salientamos a evolução positiva ocorrida entre 2013/2014, **com a superação**, no último ano, **dos respetivos objetivos em termos globais** e relativamente **às respetivas medidas específicas de otimização**, o que não se verificou no exercício anterior.

**2.2.3.2. REDUÇÃO E RACIONALIZAÇÃO DA DESPESA**

**2.2.3.2.1.** Quanto aos **objetivos e/ou medidas relacionados com a redução ou racionalização da despesa**, a análise efetuada, através da comparação, quanto a **2013/2014**, entre os valores previstos no PAF, no PAF ( Ajustado ) e executados, consta dos itens seguintes.

**2.2.3.2.2.** No que respeita ao **controlo da evolução das principais rubricas da despesa por valores agregados**<sup>34</sup>, a situação verificada foi a seguinte:

**Figura 14 – Controlo do PAF ao nível da despesa ( valores agregados )**

Un: Euro

DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO - PRINCIPAIS RUBRICAS	ANO DE 2013					CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF) DADOS IGF				CONCLUSÃO FACE AO APURAMENTO DA IGF (CUMPRIMENTO DO OBJETIVO)			
	PAF (estimado)		VALORES EXECUTADOS			2013		2014		POR RUBRICA (SIM/NÃO)		POR PARÂMETRO (SIM/NÃO)	
	2013	2014	2013	2013	2014	MONTANTE	%	MONTANTE	%	2013	2014	2013	2014
	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(5)-(2)	(8)=(5)/(2)*100	(9)=(6)-(3)	(10)=(6)/(3)*100	(11)	(12)	(13)	(14)
A4. DESPESA EFETIVA	≤ 16 362 207	11 858 757	14 725 870	14 725 870	12 970 506	-1 636 337	90,0%	1 111 748	109,4%	SIM	NÃO		
A7.2. DESPESA DE ATIVOS FINANCEIROS	≤ 0	0	0	0	0	0	-	0	-	---	---		
A8.2. DESPESA DE PASSIVOS FINANCEIROS	≤ 589 791	512 485	589 820	589 820	521 894	29	100,0%	9 409	101,8%	NÃO	NÃO	SIM	NÃO
A10. DESPESA TOTAL (A4. a A8.2.)	≤ 16 951 998	12 371 243	15 315 690	15 315 690	13 492 400	-1 636 308	90,3%	1 121 157	109,1%				
<b>DIFERENÇA (2013): REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (5)-(4)</b>				0									

Fonte: Reporte de informação à DGAL, prestação de contas e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 18 a 20

Verifica-se, assim, que o **objetivo** previsto no PAF para a **despesa municipal** foi:

- ✓ **Cumprido, em 2013, em termos globais**, ainda que não tenha sido atingido ao nível das despesas correntes ( mais M€ 1 ), destacando-se, neste contexto, a rubrica dos juros ( valor previsto de m€ 96,2 e executado de m€ 125,5 )<sup>35</sup>;
- ✓ **Violado, em 2014, em termos globais e considerando**, de forma discriminada, **as rubricas que integram esta análise**.

Por sua vez, numa análise idêntica, ainda que com base na **discriminação das despesas pelas principais componentes da classificação económica**<sup>36</sup>, também **chegámos a um resultado que vai no**

<sup>33</sup> Entre outras: "Construção da Escola Nova da Lousã - 1,2,3", "Pavimentação das Aldeias de Xisto", "EN 342" e "Requalificação do Parque Industrial do Alto-Padrão".

<sup>34</sup> De acordo com a estrutura prevista na Portaria 281-A/2012, de 14/set ( Programa II – Anexo III – Quadro I ).

<sup>35</sup> Sobre esta situação o ML esclareceu que tal divergência diz respeito a juros de dívidas de curto prazo, nomeadamente, às " Águas do Mondego, SA " que não foram inicialmente previstos no PAF.

<sup>36</sup> Atendendo à estrutura prevista na Portaria 281-A/2012, de 14/set ( Programa II – Anexo III – Quadro III ).

mesmo sentido, como se evidencia de seguida:

**Figura 15 – Controlo do PAF ao nível da despesa ( classificação económica )**

Un: Euro

ANOS	NATUREZA DA DESPESA	ANO DE 2013		CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADO/PAF)		CUMPRIMENTO (SIM/NÃO)	
		PAF (estimado)	IGF (executado)	VALOR	%		
		(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)		(5)=(3)/(2)
2013	CORRENTE	≤	9 366 207	10 413 319	1 047 112	111%	NÃO
	CAPITAL	≤	7 585 791	4 902 370	- 2 683 420	65%	SIM
	TOTAL	≤	16 951 998	15 315 690	- 1 636 308	90%	SIM
2014	CORRENTE	≤	9 283 757	10 006 886	723 129	108%	NÃO
	CAPITAL	≤	3 087 485	3 485 514	398 029	113%	NÃO
	TOTAL	≤	12 371 242	13 492 400	1 121 158	109%	NÃO

Fonte: Reporte de informação à DGAL, documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 19 e 20

Em 2013, o desvio apurado ao nível da **despesa corrente** ( 111% ), no montante materialmente relevante de **M€ 1**, resultou, essencialmente, das seguintes rubricas e respetivos valores executados, para mais, face aos estimados:

- ✓ Aquisição de bens e serviços ( m€ 891 );
- ✓ Outras despesas correntes ( m€ 137 );
- ✓ Transferências correntes ( m€ 81 ).

De qualquer modo, nesta perspetiva comprova-se, igualmente, que, em **2013**, o **objetivo ao nível da despesa foi cumprido em termos globais**, o que **já não se verificou em 2014**, em que a violação também ocorre quando se considera de forma autónoma as principais componentes segundo a classificação económica ( corrente e capital ).

Realce-se, no entanto, que, **relativamente a 2013**, considerando, quanto à **despesa**, os valores do **PAF ( Ajustado )**, o comportamento do ML foi o seguinte:

**Figura 16 – Controlo do PAF ao nível da despesa ( ajustado à execução do EMLP do PAEL )**

Un: Euro

DESCRIÇÃO	2013				CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADO/PAF)		CUMPRIMENTO (SIM / NÃO)	
	PAF (valor estimado)	EMLP PAEL (diferença valor executado/estimado)	PAF AJUSTADO (em resultado da execução PAEL)	IGF (executado)	VALOR	%		
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)	(5)	(6)=(5)-(4)	(7)=(5)/(4)	(8)	
<b>DESPESA TOTAL</b>	16 951 998	616 540	≤	17 568 538	15 315 690	- 2 252 848	87%	<b>SIM</b>

Fonte: PAF, monitorização do PAF e documentos de prestação de contas

Anexos, a fls. 18

Desta forma, o **ML**, em 2013, atendendo ao PAF (Ajustado ), **cumpriu**, de modo ainda mais expressivo, **os objetivos globais previstos ao nível da despesa municipal**.

A Autarquia apresentou como justificação para o referido incumprimento, em 2013 ( aquisição de bens e

serviços ) e 2014, o facto de a execução orçamental incluir a paga com a aquisição de água ( em alta ) à empresa Águas do Mondego, SA, no montante, respetivamente, de m€ 888 e m€ 858, que não tinha sido prevista no PAF, atendendo a que tal documento foi elaborado com base na execução orçamental de 2011 que não integrava qualquer despesa desta natureza, pelo que, alegadamente, não tinha base fundamentada para estimar o respetivo valor para os anos seguintes.

Ora, ainda que tenhamos confirmado a referida justificação ( pois a indicada empresa só começou a faturar o fornecimento daquele bem a partir de ago/2012 ), tal facto, em nosso entender, não só não impedia como exigia que os serviços da Autarquia tivessem efetuado, ao nível do PAF, uma estimativa da referida despesa, sob pena desta grandeza ficar subavaliada em termos globais.

De qualquer modo, em 2014, o valor da despesa com a aquisição do referido bem ( m€ 858 ) justifica em cerca de 78% a diferença global apurada ( M€ 1,1 ), mantendo-se, ainda assim, um incumprimento do objetivo em cerca de m€ 242 <sup>37</sup>.

2.2.3.2.3. O ML, em termos de medidas específicas de redução e racionalização da despesa <sup>38</sup>, quantificou no PAF, quanto a 2013/2014, apenas uma, sob a designação de “Redução/contenção/racionalização da despesa municipal com atividades que tenham impacto direto na diminuição de custos de funcionamento de infraestruturas municipais “<sup>39</sup>.

Ainda que tal medida e a previsão constante do PAF para a sua evolução fosse efetuada em termos agregados, os serviços municipais informaram que englobava as despesas com pessoal e aquisição de bens e serviços.

Ora, nesta matéria o comportamento do ML foi o seguinte:

Figura 17 - Controlo do PAF da medida específica de redução da despesa

Un: Euro

DESCRIÇÃO DAS PRINCIPAIS MEDIDAS PREVISTAS NO PLANO	EXERCÍCIOS					CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF) DADOS IGF				CONCLUSÃO (CUMPRIMENTO DO OBJETIVO) FACE AO APURAMENTO DA IGF	
	PAF (estimado)		VALORES EXECUTADOS			2013		2014		2013	2014
	2013	2014	REPORTE À DGAL	APURADOS IGF		MONTANTE	%	MONTANTE	%	SIM/NÃO	SIM/NÃO
	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)-(5)-(2)	(8)-((5)/(2))*100	(9)-(6)-(3)	(10)-((6)/(3))*100	(11)	(12)
4. REDUÇÃO / CONTENÇÃO / RACIONALIZAÇÃO DA DESPESA MUNICIPAL	8 630 000	8 440 000	9 489 750	9 489 750	9 169 836	799 750	109,2%	729 836	108,6%	NÃO	NÃO
TOTAL	8 630 000	8 440 000	9 489 750	9 489 750	9 169 836	799 750	109,2%	729 836	108,6%		
DIFERENÇA (2013) : REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (5)-(4)					0						

Fonte: PAF, monitorização do PAF e documentos de prestação de contas

Anexos, a fls. 16 e 21

<sup>37</sup> Realce-se que este argumento também é apresentado pela Autarquia noutros contextos, designadamente ao nível das medidas concretas de redução da despesa e da evolução da dívida, aspetos que apreciaremos oportunamente.

<sup>38</sup> De acordo com o art. 6º, n.º1. al. a), da Lei n.º 43/2012, de 28/ago, o plano deve conter um conjunto de medidas específicas e quantificadas tendo em conta, nomeadamente, objetivos de “ (...) redução e racionalização da despesa corrente e de capital (...)”.

<sup>39</sup> Para além disso, no documento intitulado “ Descrição sucinta das medidas previstas no Plano de Ajustamento Financeiro e inseridas no Quadro II “, o ML estima que, através da implementação, a iniciar no 2º semestre de 2013, de um conjunto variado de medidas ( que não especifica ), ocorra uma redução de despesa, nos primeiros cinco anos, de € 1 656 049, objetivo que, atendendo ao período decorrido, ainda não pode ser controlado.

Desta forma, o ML, em 2013/2014, não atingiu, em termos globais, o objetivo do PAF relativamente à única medida específica de redução da despesa municipal <sup>40</sup>.

Quanto ao tipo de despesas subjacentes ao referido objetivo ( que não foi atingido ) parece-nos relevante efetuar, ainda, uma análise da evolução da sua execução a partir do ano de referência do PAF ( 2011 ):

**Figura 18 – Evolução das despesas com pessoal e aquisições de bens e serviços**

Un: euro

Classificação económica	Anos	Valores executados	Variação							
			2011/2012		2012/2013		2013/2014		2011/2014	
			Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
01-Despesas com o pessoal	2011	4 648 115,00								
	2012	4 441 600,22								
	2013	4 348 902,65	-206 514,78	-4%	- 92 697,57	-2%	- 94 158,65	-2%	- 393 371,00	-8%
	2014	4 254 744,00								
02 - Aquisição de bens e serviços	2011	3 573 095,00								
	2012	3 534 843,90								
	2013	5 140 847,00	- 38 251,10	-1%	1 606 003,10	45%	- 225 755,00	-4%	1 341 997,00	38%
	2014	4 915 092,00								

Deste modo, verifica-se que, entre 2011/2014, ocorreu um(a):

- ✓ **Diminuição ( m€ 393 e 8% ) das despesas com pessoal ( rubrica da classificação económica “ 01. ”);**
- ✓ **Aumento significativo ( M€ 1,3 e 38% ) das despesas relativas à aquisição de bens e serviços ( rubrica da classificação económica “ 02. ”).**

Assim, o incumprimento desta medida específica fica a dever-se à evolução da despesa com a aquisição de bens e serviços, situação que é justificada pela Autarquia, como já referimos, designadamente, com o facto de a execução orçamental do último ano incluir a despesa paga com a aquisição de água ( em alta ) à empresa Águas do Mondego, SA, no montante de m€ 858 ( que não foi prevista no PAF ), o que não se verificava em 2011.

**2.2.3.2.4.** Em síntese, quanto aos objetivos e metas previstas no PAF ao nível da despesa, salientamos a evolução negativa ocorrida entre 2013/2014, com o cumprimento, no primeiro ano, em termos globais ( incluindo no que respeita à única medida específica de redução ), o que já não se verificou no seguinte, ainda que a maior parte da divergência decorra, ao que apurámos, da omissão de previsão no PAF da despesa com a aquisição de água ( em alta ).

Importa, no entanto, referir que, no último exercício indicado, a receita municipal também ultrapassou os valores constantes do PAF, pelo que se justifica, em nosso entender, que o controlo e uma conclusão definitiva sobre o (in)cumprimento do objetivo relacionado com a despesa assente também numa análise complementar que relacione a evolução da relação destas duas grandezas em termos previstos/estimados e reais ( cfr. infra item 2.2.3.4. ).

<sup>40</sup> Relativamente a 2013, foi previsto no PAF, para esta medida, não uma redução, mas, de forma pouco exatável, um aumento ( de € 468 790 ) face à execução de 2011 ( € 8 221 210 ).

### 2.2.3.3. OUTRAS MEDIDAS

2.2.3.3.1. Por fim, o PAF também contempla, ainda que apenas quanto a 2013, uma medida residual<sup>41</sup>, intitulada “ **Informação referente a eventuais concursos públicos que se encontrem a decorrer** “, tendo resultado da análise efetuada o seguinte:

**Figura 19 - Controlo de outras medidas previstas no PAF**

Un: Euro

DESCRIÇÃO DAS PRINCIPAIS MEDIDAS PREVISTAS NO PLANO (1)	PAF (estimado) 2013 (2)	EXERCÍCIOS		CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF) DADOS IGF		CONCLUSÃO FACE AO APURAMENTO DA IGF (CUMPRIMENTO DO OBJETIVO) SIM/NÃO (7)
		VALORES EXECUTADOS		2013		
		REPORTE A DGAL	APURADOS À IGF	MONTANTE	%	
		2013 (3)	2013 (4)	(5)=(4)-(2)	(6)=((4)/(2))*100	
6. INFORMAÇÃO REFERENTE A EVENTUAIS CONCURSOS PÚBLICOS QUE SE ENCONTREM A DECORRER (ESTIMATIVA DOS PAGAMENTOS A EFETUAR) ≤	4 257 000	2 825 849	2 252 777	- 2 004 223	52,9%	<b>SIM</b>
<b>TOTAL</b> ≤	<b>4 257 000</b>	<b>2 825 849</b>	<b>2 252 777</b>	<b>- 2 004 223</b>	<b>52,9%</b>	
<b>DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)</b>				<b>- 573 072</b>		

Anexos, a fls. 16 e 22

Deste modo, em 2013, o montante pago, respeitante a investimentos objeto de comparticipação através de fundos comunitários cujos procedimentos concursais estavam em curso, foi muito inferior ao estimado no PAF, pois, segundo a Autarquia, ocorreu um significativo desfasamento temporal entre a respetiva previsão e execução.

Esta medida estava intrinsecamente relacionada, ao nível da conceção e elaboração do PAF, com a arrecadação de receita com a indicada origem, que, como vimos, também evidenciou, de forma consistente com a asserção anterior, valores de execução significativamente inferiores aos estimados ( cfr. item 2.2.3.1.2. ).

### 2.2.3.4. RELAÇÃO ENTRE A RECEITA E DESPESA NO PAEL E NA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

2.2.3.4.1. Para além da análise, em termos autónomos, da evolução da execução da receita e despesa municipais face às correspondentes estimativas no PAF ( cfr. itens anteriores ), **também efetuámos**, como já referimos, **uma abordagem articulada da evolução da relação entre essas duas grandezas** em termos estimados e reais.

De facto, a evolução da **despesa municipal paga** não deve ser dissociada, designadamente, do correspondente comportamento da **receita arrecadada**.

Ora, da comparação, em 2013/2014, da relação entre os valores globais da receita e despesa estimadas no PAF, consideradas no PAF ( Ajustado ) e apuradas ao nível da execução orçamental, resulta o seguinte:

<sup>41</sup> Quadro II – medida 6.

Figura 20 – Relação entre receita/despesa – PAF/PAF (Ajustado )/Execução orçamental

Un: euro

ANOS	DESCRIÇÃO (valores agregados)		Receita total disponível a)	Despesa total	Diferença	Varição receita/despesa (PAF/Valores executados)
	(1)		(2)	(3)	(4)=(2)-(3)	(5)=(4)B-(4)A
2013	A - PAF	Aprovado	17 069 348	16 951 998	117 351	539 193
		Ajustado PAEL	17 685 889	17 568 538	117 351	539 193
	B - Valores executados		15 972 233	15 315 690	656 543	
2014	A - PAF	Aprovado	12 520 849	12 371 243	149 606	1 577 633
		Ajustado PAEL				
	B - Valores executados		15 219 640	13 492 400	1 727 239	

a) Inclui o saldo orçamental.

Fonte: Reporte de informação à DGAL, documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 23 a 30

A relação entre a receita total disponível ( incluindo o saldo de gerência ) e a despesa total prevista no PAF melhorou, em ambos os anos, ao nível da execução orçamental, situação que persiste no primeiro ano considerando os montantes do PAF ( Ajustado ), tendo, ainda, ocorrido uma evolução muito positiva entre os dois exercícios.

Logo, relativamente a 2013/2014, não podemos afirmar que o ML violou, em termos substanciais, os objetivos estimados no PAF em termos de receita e despesa municipais, pois a relação entre aquelas duas grandezas ( e, deste modo, a respetiva percentagem de cobertura ) melhorou significativamente atendendo à execução orçamental.

Ainda assim, a apreciação global e definitiva do comportamento do ML em termos do (in)cumprimento dos objetivos do PAF exige, também, a análise da evolução da dívida face aos valores estimados e da sua relação com a receita municipal ( cfr. infra ).

### 2.2.3.5. EVOLUÇÃO DA DÍVIDA E SUA RELAÇÃO COM OUTRAS VARIÁVEIS

2.2.3.5.1. No que se refere à comparação, em 2013/2014, entre os valores da dívida municipal previstos no PAF e os reais, a situação foi a seguinte:

Figura 21 – Controlo do PAF ao nível da dívida ( valores agregados )

Un: Euro

( DIMINUIÇÃO DA DÍVIDA ) DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO a)	EXERCÍCIOS						CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF)				CONCLUSÃO FACE AO APURAMENTO DA IGF ( CUMPRIMENTO DO OBJETIVO )			
	PAF (estimado)		VALORES EXECUTADOS				2013		2014		POR RÚBRICA (SIM/NÃO)		POR PARÂMETRO (SIM/NÃO)	
	2013	2014	REPORTE A DGAL	APURADOS IGF		MONTANTE	%	MONTANTE	%	2013	2014	2013	2014	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)-(1)-(2)	(8)-((5)/(2))*100	(9)-(1)-(3)	(10)-((5)/(3))*100	(11)	(12)	(13)	(14)
Empréstimos de CP	≤	0	0	0	0	0	-	0	-	-	-			
Empréstimos de MLP - Valor exigível a CP	≤	512 485	515 046	522 115	522 115	562 164	9 630	101,9%	47 118	109,1%	NÃO	NÃO		
Outros credores	≤	1 057 364	680 000	1 885 431	1 885 431	2 196 249	828 067	178,3%	1 516 249	323,0%	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
<b>A - TOTAL DA DÍVIDA DE CURTO PRAZO</b>	≤	<b>1 569 849</b>	<b>1 195 046</b>	<b>2 407 546</b>	<b>2 407 546</b>	<b>2 758 413</b>	<b>837 696</b>	<b>153,4%</b>	<b>1 563 367</b>	<b>230,8%</b>				
Empréstimos de MLP	≤	4 353 711	3 838 664	4 441 296	4 441 296	4 317 659	87 585	102,0%	478 995	112,5%	NÃO	NÃO		
Outros credores	≤	0	0	179 799	179 799	594 954	179 799	-	594 954	-	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
<b>B - TOTAL DA DÍVIDA DE MÉDIO E LONGO PRAZO</b>	≤	<b>4 353 711</b>	<b>3 838 664</b>	<b>4 621 094</b>	<b>4 621 094</b>	<b>4 912 613</b>	<b>267 384</b>	<b>106,1%</b>	<b>1 073 949</b>	<b>128,0%</b>				
<b>C - DÍVIDA DE NATUREZA NÃO ORÇAMENTAL</b>	≤	<b>300 000</b>	<b>300 000</b>	<b>518 355</b>	<b>518 355</b>	<b>470 532</b>	<b>218 355</b>	<b>172,8%</b>	<b>170 532</b>	<b>156,8%</b>				
<b>D - DÍVIDA DE NATUREZA ORÇAMENTAL (A)-(B)-(C)</b>	≤	<b>5 623 560</b>	<b>4 733 710</b>	<b>6 510 285</b>	<b>6 510 285</b>	<b>7 200 494</b>	<b>886 725</b>	<b>115,8%</b>	<b>2 466 784</b>	<b>152,1%</b>			NÃO	NÃO

Fonte: Reporte de informação à DGAL, documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 31 e 32

Em 2013/2014, o **objetivo previsto no PAF**, ao nível da evolução da **dívida municipal, não foi cumprido em termos globais**, nem considerando, de forma autónoma, cada uma das suas componentes ( CP e MLP ), tendo, ainda, ocorrido uma evolução negativa entre os dois exercícios.

Nos anos indicados, os **desvios resultaram**, em especial, ao nível da dívida de:

- ✓ **CP**, da rubrica **fornecedores de c/c**, com **montantes superiores aos estimados** de **m€ 750** ( 254% ) e **M€ 1** ( 1145% ), bem como, no último ano, da de **fornecedores de imobilizado** ( mais **m€ 272** e 236% ), sendo de realçar que foi considerada pela IGF, para efeitos da análise de 2014, a relativa à participação no Fundo de Apoio Municipal ( FAM ) <sup>42</sup>, no valor de m€ 73 ( não prevista no PAF );
- ✓ **MLP**, do **comportamento negativo**, no primeiro ano, da rubrica de **fornecedores de imobilizado** ( com um montante superior ao estimado de **m€ 180** ) e, no segundo, dos **EMLP** ( excluindo o do PAEL ), com um valor acima do previsto de **m€ 489**, e da consideração, para efeitos da análise de 2014, da dívida relativa à participação no **FAM**, no valor de **m€ 436** ( não prevista no PAF ).

Atendendo, quanto a 2014, aos valores do **PAF ( Ajustado )**, constatou-se o seguinte:

**Figura 22 – Controlo do PAF ao nível da dívida – PAF ( Ajustado )**

Un: Euro

DESCRIÇÃO	DÍVIDA PAF (valor estimado)	AJUSTAMENTO FAM (participação no capital social)	PAF AJUSTADO	DÍVIDA IGF (valores realizados)	CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO DA DÍVIDA (EXECUTADOS/PAF)		CUMPRIMENTO (SIM / NÃO)	
					Montante	%		
(1)	(2)	(3)	(4)=(2) + (3)	(5)	(6)=(5)-(4)	(7)=(5)/(4)	(8)	
2014	CP	895 046	72 624 ≤	967 670	2 287 881	1 320 211	236%	NÃO
	MLP	3 838 664	435 742 ≤	4 274 406	4 912 613	638 207	115%	NÃO
	<b>TOTAL</b>	<b>4 733 710</b>	<b>508 366 ≤</b>	<b>5 242 076</b>	<b>7 200 494</b>	<b>1 958 418</b>	<b>137%</b>	<b>NÃO</b>

Fonte: Reporte de informação à DGAL, documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 29, 30 e 32

O ML, tendo em conta o indicado ajustamento da dívida ao FAM, **continuou a violar**, em 2014, ainda que de forma menos expressiva, o **objetivo estimado ao nível da evolução da dívida em termos globais** ou considerando, de forma autónoma, as componentes de CP e MLP.

Quanto a 2013 e 2014, os serviços da Autarquia justificaram a diferença, nomeadamente com base na situação, a que já aludimos, relativa ao fornecimento de água ( em alta ), pela empresa Águas do Mondego, SA ( não prevista no PAF ), relativamente à qual estava em dívida, no final desses exercícios, o montante, respetivamente, de m€ 267 e m€ 390, que, no entanto, justificam apenas parcialmente as divergências apuradas considerando o PAF ou, relativamente ao último exercício, também o PAF ( Ajustado ).

Realce-se, no entanto, que, entre 2011/2014, ocorreu uma evolução muito positiva da dívida municipal ( em especial, não considerando, no último exercício, a dívida relativa à participação do FAM ), como se evidencia de seguida <sup>43</sup>:

<sup>42</sup> Cujo regime está consagrado na Lei n.º 53/2014, de 25/ago, em especial, no que respeita à contribuição dos Municípios para o capital social do FAM ( através da aquisição de unidades de participação ), nos arts. 17º a 19º.

<sup>43</sup> No ML também foi realizada uma auditoria autónoma sobre, designadamente, a gestão orçamental e financeira.

**Figura 23 – Evolução da dívida municipal**

Un: euro

DESCRIÇÃO	EXERCÍCIOS				TAXA DE VARIAÇÃO	
	2011	2012	2013	2014	2011/2014	2012/2014
Dívida financeira	5 393 119	4 825 138	5 169 887	5 059 648	-6%	5%
Outras dívidas a terceiros	3 174 611	2 550 566	1 340 399	2 140 846	-33%	-16%
<b>Subtotal</b>	<b>8 567 730</b>	<b>7 375 704</b>	<b>6 510 285</b>	<b>7 200 494</b>	<b>-16%</b>	<b>-2%</b>
Participação no FAM				- 508 366		
<b>Total</b>	<b>8 567 730</b>	<b>7 375 704</b>	<b>6 510 285</b>	<b>6 692 128</b>	<b>-22%</b>	<b>-9%</b>

De qualquer modo, em nosso entender, o controlo do (in)cumprimento deste objetivo justifica uma análise complementar que atenda à evolução ocorrida – PAF/PAF ( Ajustado )/real - ao nível da articulação e relação da dívida municipal com outras variáveis relevantes ( designadamente, o saldo orçamental e a receita municipal ).

**2.2.3.5.2.** A **variação**, em 2013/2014, da relação entre o **saldo de operações orçamentais** e o **stock da dívida** em termos estimados no PAF, PAF ( Ajustado ) e de acordo com os documentos de prestação de contas, foi a seguinte:

**Figura 24 – Relação entre o saldo orçamental e o stock da dívida - PAF/PAF ( Ajustado )/valores reais )**

Un: euro

ANOS	DESCRIÇÃO (valores agregados)		Saldo orçamental (SO)	Dívida Total Orçamental (CP e MLP)	Diferença	Variação SO / dívida (PAF / Valores reais)
	(1)	(2)				
2013	A - PAF	Aprovado	117 351	5 623 560	- 5 506 209	
		Ajustado - PAEL				- 347 533
	B - Valores reais		656 543	6 510 285	- 5 853 742	
2014	A - PAF	Aprovado	149 606	4 733 710	- 4 584 104	- 889 151
		Ajustado - FAM	149 606	5 242 076	- 5 092 470	- 380 785
	B - Valores reais		1 727 239	7 200 494	- 5 473 255	

Fonte: Reporte de informação à DGAL, documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 23 a 30

Assim, **no final daqueles exercícios, a relação** entre o saldo e a dívida total orçamentais previstos no PAF e, em 2014, no PAF ( Ajustado ) **piorou ao nível dos valores constantes dos documentos de prestação de contas**, pois a correspondente taxa de cobertura negativa aumentou ( respetivamente, m€ 348, m€ 889 e m€ 381 ), sendo, no entanto, de referir que, considerando os valores ajustados do último ano, a variação, para mais, entre 2013/2014, foi de apenas m€ 33.

Deste modo, no ML, a **articulação**, em termos substanciais, **entre o saldo orçamental e a dívida total** ( ajustada da relativa à participação no FAM ) **também evidencia um comportamento negativo**, o que confirma a apreciação efetuada em termos autónomos, ou seja, a **violação do objetivo previsto para o stock da dívida total de operações orçamentais no final dos anos de 2013 e 2014**.

Lembramos, no entanto, que o incumprimento ao nível da evolução da dívida municipal foi justificado pelo ML, nomeadamente, com a decorrente do fornecimento de água ( em alta ) pela empresa Águas

do Mondego, SA ( não prevista no PAF ), que perfazia, no final de 2013/2014, respetivamente, m€ 267 e m€ 390.

Ora, atendendo a tal facto, **as variações ocorridas**, em 2013/2014, **entre as grandezas em apreço - considerando, no último ano, o PAF ( Ajustado ) - passam para, respetivamente, m€ 81 e - m€ 9**, ou seja, verifica-se uma evolução positiva entre os dois exercícios e, inclusivamente, a justificação integral da diferença apurada no último ano.

**2.2.3.5.3.** Por sua vez, a variação, em 2013/2014, **da relação entre a receita total e o stock da dívida**, em termos estimados no PAF, considerando o PAF ( Ajustado ) e atendendo aos documentos de prestação de contas, foi a seguinte:

**Figura 25 – Relação entre a receita e o stock da dívida - PAF/PAF ( Ajustado )/valores reais**

Un: euro

ANOS	DESCRIÇÃO (valores agregados)		Receita total disponível	Dívida Total Orçamental (CP e MLP)	Diferença	Variação receita/dívida (PAF/Valores reais)
2013	A - PAF	Aprovado	17 069 348	5 623 560	11 445 788	- 1 983 841
		Ajustado - PAEL	17 598 780	5 623 560	11 975 220	- 2 513 272
	B - Valores reais		15 972 233	6 510 285	9 461 948	
2014	A - PAF	Aprovado	12 520 849	4 733 710	7 787 139	232 006
		Ajustado - FAM	12 520 849	5 242 076	7 278 773	740 373
	B - Valores reais		15 219 640	7 200 494	8 019 145	

Fonte: Reporte de informação à DGAL, documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 23 a 30

Independentemente de se considerar as grandezas previstas no PAF ou no PAF (Ajustado), em 2013/2014 ocorreu uma **variação**, respetivamente, **negativa e positiva**, na relação entre a receita total disponível e o *stock* da dívida **atendendo aos correspondentes valores reais**.

Verificou-se, assim, no último ano, segundo a perspetiva em análise, uma **evolução muito positiva da situação face ao exercício anterior**, com o **aumento da capacidade financeira do ML para fazer face ao pagamento atempado da dívida**.

**2.2.3.5.4.** Quanto ao **serviço da dívida**, a situação, em 2013/2014, foi a seguinte:

**Figura 26 – Controlo do PAF ao nível do serviço da dívida**

Un: Euro

[ DIMINUIÇÃO DA DÍVIDA ] DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO	EXERCÍCIOS						RELAÇÃO ENTRE OS VALORES EXECUTADOS / PAF				OBSERVAÇÕES
	PAF (estimado)		VALORES EXECUTADOS								
			REPORTE À DGAL	APURADOS IGF			2013		2014		
	2013	2014	2013	2014	2014	MONTANTE	%	MONTANTE	%		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=[5]-(2)	(8)=[(5)/(2)]*100	(9)=[6]-(3)	(10)=[(6)/(3)]*100	(11)	
SERVIÇO DA DÍVIDA	SERVIÇO DA DÍVIDA EMLP (Amortizações + Juros)	685 998	606 244	640 762	638 405	577 623	- 47 593	93,1%	- 28 621	95,3%	Cumpriu, em 2013 e 2014, o serviço da dívida de todos os EMLP contratados/utilizados
	No âmbito do PAEL	75 918	75 918	67 653	67 653	84 944	- 8 265	89,1%	9 026	111,9%	
	Outros empréstimos de médio/longo prazo	610 080	530 326	573 109	570 753	492 679	- 39 327	93,6%	- 37 647	92,9%	

Fonte: Reporte de informação à DGAL, documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 33

O ML, em 2013/2014, efetuou o pagamento de um montante de serviço da dívida financeira inferior aos respetivos valores estimados no PAF, mas cumpriu, atempadamente, o pagamento do serviço da dívida de todos os EMLP que se encontravam em vigor naqueles anos.

2.2.3.5.5. Em síntese, não obstante o ML, em 2013/2014, não ter cumprido, em termos absolutos, o valor previsto para a dívida municipal, podemos afirmar que não violou, numa perspetiva substancial, os respetivos objetivos estimados no PAF, pois a evolução da relação, no PAF ( Ajustado ) e em termos reais, entre:

- ✓ O saldo e a dívida orçamentais, é negativa, mas é, respetivamente, parcial ou totalmente justificada com a dívida relativa ao fornecimento de água ( em alta ) pela empresa Águas do Mondego, SA ( não prevista no PAF );
- ✓ A receita e a dívida orçamentais, também é negativa em 2013, mas, em 2014, ocorreu uma evolução muito favorável, passando a ser positiva.

#### 2.2.3.6. IMPACTO DO PAEL NA EVOLUÇÃO DAS “OUTRAS DÍVIDAS A TERCEIROS” E DOS PA

2.2.3.6.1. A arrecadação, após 2011, das receitas provenientes do capital do EMLP celebrado ao abrigo do PAEL teve o impacto, ao nível da evolução nas outras dívidas a terceiros<sup>44</sup> do ML, que decorre da figura seguinte:

Figura 27 – Impacto do financiamento sobre as outras dívidas a terceiros

Un: Euro

DESCRIÇÃO	ANO BASE	EVOLUÇÃO DE VALORES				VARIÇÃO	
	2011	2012	2013	2014	2011/2014	2012/2014	
(A) - Outras dívidas a terceiros	3 174 611	2 550 566	1 340 399	1 632 480			
(B) - Variação das outras dívidas a terceiros face ao valor existente em cada ano anterior e entre 2011/2014 e 2012/2014		- 624 044	- 1 210 168	292 082	- 1 542 131	- 918 086	
(C) - Empréstimos Saneamento Financeiro (capital utilizado por ano)							
(D) - Empréstimos Reequilíbrio Financeiro (capital utilizado por ano)						880 772	
(E) - Empréstimo PAEL (capital utilizado por ano)			880 772				
(F) - Variação (sem saneamento/reequilíbrio/PAEL) face a cada ano anterior e entre 2011/2014 e 2012/2014 ((B)+(C)+(D)+(E))		- 624 044	- 329 396	292 082	- 661 359	- 37 314	

Fonte: Reporte de informação à DGAL, documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Tendo como base os exercícios de 2011 e 2012<sup>45</sup>, as outras dívidas a terceiros, até ao final de 2014, diminuíram cerca de, respetivamente, M€ 1,5 e m€ 918.

Assim, entre os períodos referidos ocorreu uma diminuição do nível das “ outras dívidas a terceiros ” em montante superior ao do capital do EMLP do PAEL.

2.2.3.6.2. A adesão ao PAEL teve, igualmente, o seguinte impacto em sede de evolução dos pagamentos em atraso ( PA )<sup>46</sup>:

<sup>44</sup> Esta variável não inclui os montantes de operações de tesouraria e a dívida relativa ao FAM.

<sup>45</sup> Respetivamente, anos base para as estimativas dos PAF e anterior à utilização do EMLP, ambos do PAEL.

<sup>46</sup> Aliás, como já referimos, o capital do EMLP do PAEL tinha de ser utilizado na redução dos PA.

Figura 28 – Impacto do financiamento sobre os pagamentos em atraso

Un: Euro

DESCRIÇÃO	ANO BASE	EVOLUÇÃO DE VALORES				VARIACÃO	
	2011	2012	2013	2014	2011/2014	2012/2014	
(A) - Pagamentos em atraso (PA)	1 953 086	870 917	0	0			
(B) - Variação dos PA face ao valor existente em cada ano anterior e entre 2011/2014 e 2012/2014		- 1 082 169	- 870 917	0	- 1 953 086	- 870 917	
(C) - Empréstimos Saneamento Financeiro (capital utilizado por ano)							
(D) - Empréstimos Reequilíbrio Financeiro (capital utilizado por ano)						880 772	
(E) - Empréstimo PAEL (capital utilizado por ano)			880 772				
(F) - Variação (sem saneamento/reequilíbrio/PAEL) face a cada ano anterior e entre 2011/2014 e 2012/2014 ((B)+(C)+(D)+(E))		- 1 082 169	9 855	0	- 1 072 314	9 855	

Fonte: Reporte de informação à DGAL, documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 34

Deste modo, em 2013 verificou-se a **eliminação integral dos pagamentos em atraso**, que importavam, no final de 2012, em m€ 871, quando o financiamento do PAEL foi de m€ 881, pelo que a variação entre os dois exercícios decorreu exclusivamente da utilização do EMLP ao abrigo daquele Programa.

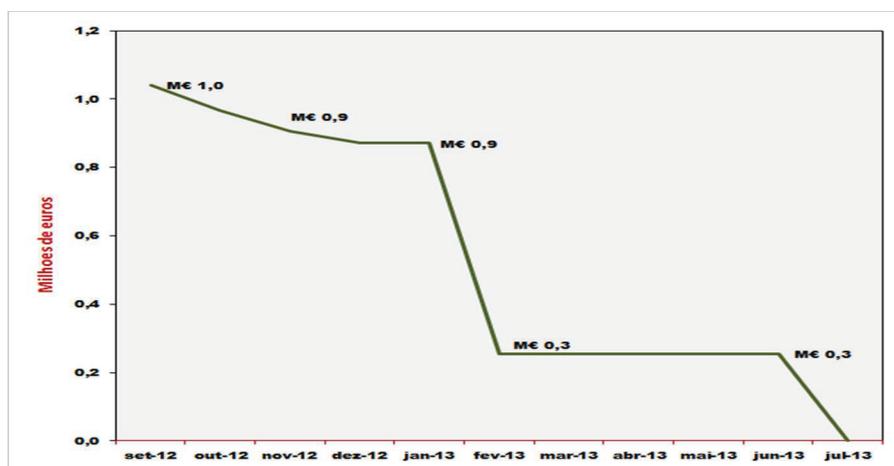
Considerando, no entanto, o período de 2011/2013, **ocorreu uma evolução muito mais favorável** da situação ao nível da variação **do stock de PA do que a que resultaria apenas do financiamento obtido através do recurso ao PAEL.**

### 2.2.3.7. EVOLUÇÃO MENSAL DOS PA E EVENTUAL SANÇÃO ( MULTA )

**2.2.3.7.1.** De harmonia com o disposto no art. 22º, n.º 2, do DL n.º 127/2012, de 21/jun, “ *No decurso do programa de assistência económica, as entidades beneficiárias não podem aumentar o valor global dos pagamentos em atraso, sob pena de multa (...)* ” mensal e progressiva <sup>47</sup>.

Atendendo aos montantes de PA mensais reportados no SIAL entre set/2012 ( data de adesão ao PAEL ) e jul/2013 ( período em que foram eliminados totalmente ), verifica-se uma redução mensal constante e gradual daquela grandeza, conforme se evidencia de seguida:

Figura 29 – Evolução mensal dos PA ( set/2012 a jul/2013 )



Anexos, a fls. 34

<sup>47</sup> Calculada, liquidada e arrecadada nos termos dos n.ºs 3 a 6 do referido artigo.

Acresce que, de acordo com os dados disponíveis no SIIAL, entre o último mês referido no quadro anterior e o final de 2015, continuou a não ser reportado qualquer valor de PA.

Desta forma, no período em apreço, não há lugar a aplicação da referida multa.

### 2.2.3.8. OUTROS ASPETOS

2.2.3.8.1. No que respeita aos objetivos do PAF, para o final de 2013/2014, quanto ao saldo orçamental e ao prazo médio de pagamento ( PMP ), a situação é a seguinte <sup>48</sup>:

Figura 30 – Controlo do PAF ao nível do saldo orçamental e do PMP

Un: Euro / Dias

DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO (PRINCIPAIS RUBRICAS)	PAF (Estimado)	VALORES EXECUTADOS		CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF)				CONCLUSÃO SOBRE O CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (SIM/NÃO)		
		REPORTE À DGAL	APURADO IGF /PUBLICADO DGAL	SGS		PMP		SGS	PMP	
				MONTE	%	MONTE	%			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(2)	(6)=((4)/(2))*100	(7)=(4)-(2)	(8)=((4)/(2))*100	(9)	(10)	
2013	Saldo para a gerência seguinte (SGS) ≥	117 351	656 543	656 543	539 192	559,5%			SIM	
	Prazo médio de pagamento (PMP) ≤	90	71	67			- 23	74,4%		SIM
	Diferença: Reporte DGAL / Apuramento IGF (4)-(3)		SGS	0						
								PMP - Dias	- 4	
2014	Saldo para a gerência seguinte (SGS) ≥	149 606		1 727 239	1 577 633	1154,5%			SIM	
	Prazo médio de pagamento (PMP) ≤	60		58			- 2	96,7%		SIM

Fonte: Reporte de informação à DGAL, documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 35 e 36

Assim, relativamente às duas variáveis em apreço, o ML superou, em qualquer dos anos, os objetivos previstos no PAF, sendo ainda de destacar que, por aparente lapso, o PMP de 2013 divulgado pela DGAL <sup>49</sup> é inferior ao reportado àquela entidade no âmbito da monitorização do PAEL.

Em sede de contraditório, a Autarquia afirmou que "(...) tem o Prazo Médio de Pagamentos a diminuir drasticamente, tendo como objetivo ter apenas como stock da dívida as obrigações flutuantes correspondentes a dois meses consecutivos."

Anexos, a fls. 39

2.2.3.8.2. O ML, atendendo a que cumpria, no final de 2011 e no início de 2012, os limites legais de endividamento previstos na LFL e nas respetivas Leis do Orçamento de Estado ( de acordo com os dados disponíveis no SIIAL ), não estava obrigado a prever <sup>50</sup>, no PAF, a respetiva trajetória de ajustamento de modo a cumprir o quadro legal.

Refira-se, ainda assim, que, no final de 2012/2014, de acordo com a informação disponível no SIIAL, a Autarquia continuou a cumprir os respetivos limites legais de endividamento.

<sup>48</sup> Refira-se, ainda, que o ML cumpriu os limites especiais de endividamento líquido nos anos de 2011 e 2012 ( cfr. relatório da auditoria ao ML enquadrada no projeto designado de "Controlo do endividamento e da situação financeira da Administração Local Autárquica" ).

<sup>49</sup> Segundo a fórmula adotada na RCM n.º 34/2008 de 14/fev e publicada no Diário da República, I Série, de 22/fev, após a alteração introduzida pelo Despacho n.º 9870/2009, de 6/abr do Ministro de Estado e das Finanças, publicado no DR, II Série, de 13/abr.

<sup>50</sup> Realce-se que na Portaria 281-A/2012, de 14/set ( quadro V do Anexo III ), apenas está consagrada a previsão desta situação no que respeita ao limite de endividamento líquido ( EL ) e não aos de empréstimos.

### 2.2.3.9. REPORTE DE INFORMAÇÃO E OBRIGAÇÃO DE DIVULGAÇÃO

2.2.3.9.1. O ML tem cumprido a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL para efeitos de acompanhamento do PAEL, mas os dados reportados não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação nesta matéria, pois apurámos as seguintes divergências:

Figura 31 – Diferenças apuradas pela IGF no reporte de informação

Un: Euro / Dias

DESCRIÇÃO (1)	2013		
	REPORTE DGAL (2)	APURAMENTO IGF (3)	DIFERENÇA (4)=(3)-(2)
Receita total disponível	15 972 233	15 972 233	0
Outras medidas com impacto no aumento da receita			
Candidatura ao QREN e PDVT	3 112 617	2 349 596	- 763 021
Despesa total	15 315 690	15 315 690	0
Redução/contenção/racionalização da despesa municipal			
Em atividades com impacto direto na diminuição de custos de funcionamento de infraestruturas municipais	9 489 750	9 489 750	0
Informação referente a eventuais concursos públicos que se encontrem a decorrer	2 825 849	2 252 777	- 573 072
Saldo para a gerência seguinte	656 543	656 543	0
Dívida total de natureza orçamental (MLP+CP)	6 510 285	6 510 285	0
Serviço da dívida	640 762	638 405	- 2 357
PMP (Dias)	71	67	- 4

Fonte: Reporte de informação à DGAL, documentos de prestação de contas do ML e auditoria da IGF

Sobre este aspeto, o ML informou, no contraditório, que presta “ À DGAL (...) toda a informação fíável para que seja efetuado o acompanhamento e controlo do PAEL “.

Anexos, a fls. 40

2.2.3.9.2. Ainda no âmbito da monitorização e acompanhamento do PAEL, importa referir que o ML incluiu no Relatório de Gestão, que integra os documentos de prestação de contas de 2013/2014, informação relativa à execução do PAEL<sup>51</sup>.

Todavia, não tem sido efetuada, por parte da Assembleia Municipal ( com base em informação a prestar pela Câmara Municipal ), a monitorização trimestral da execução do PAEL legalmente prevista<sup>52</sup>.

O ML referiu, no contraditório, que “ (...) a Câmara Municipal submete em todas as Assembleias Municipais uma informação sobre a situação económica e financeira, sendo a informação bastante completa e extensa. Assim, do ponto de vista da gestão interna entendemos que os aspetos do PAF são focados, mas em termos da situação atual sem que seja efetuada a comparação com o PAF inicial. Desta forma, o que nos propomos é fazer a mesma informação apresentando a comparação entre a execução atual e o que foi previsto em sede de PAF inicial, para a monitorização regular do PAEL “.

Anexos, a fls. 40

<sup>51</sup> Nos termos do disposto no art. 12º, n.º 2, da Lei n.º 43/2012, de 26/ago, sendo incluído num item intitulado “ Relatório Anual de Acompanhamento ao PAEL ” ( cfr. respetivamente, págs. 70 a 73 e 67 a 70 ).

<sup>52</sup> Cfr. art. 12.º, nº 1, al. a) da citada Lei.

Por outro lado, o regulamento do sistema de controlo interno em vigor no ML <sup>53</sup> não foi atualizado na perspetiva do cumprimento dos objetivos subjacentes à adesão do PAEL ( consubstanciados no respetivo PAF ) <sup>54</sup>.

No contraditório, a Autarquia, quanto à não atualização do referido regulamento, afirma que “ (...) aguarda a publicação de legislação essencial do Sistema de Normalização Contabilística da Administração Pública, diploma importante para se proceder a esta atualização global ”.

Anexos, a fls. 40

### 2.2.3.10. APRECIÇÃO GLOBAL FINAL

2.2.3.10.1. A análise efetuada pela IGF permite afirmar que o ML, atendendo aos objetivos quantitativos a que se vinculou no PAF ou considerando o PAF ( Ajustado ):

- ✓ Não cumpriu, ao nível da receita, os de 2013, mas superou os de 2014, o mesmo acontecendo, em termos globais, com as medidas específicas de otimização da receita;
- ✓ Cumpriu, relativamente à despesa municipal, os de 2013, mas violou os de 2014, tendo incumprido, em ambos os exercícios, a medida específica de redução da despesa;
- ✓ Ultrapassou, em 2013/2014, os relativos ao stock da dívida orçamental ( ainda que com um decréscimo significativo desta grandeza entre 2011/2014 – 22% ), mas cumpriu o serviço da dívida de todos os empréstimos em vigor;
- ✓ Superou, em 2013/2014, os relativos ao saldo orçamental e PMP.

Todavia, apresentou, na relação entre um conjunto de grandezas ( receita, despesa, dívida e saldo orçamentais ) constantes do PAF e considerando o PAF ( Ajustado ) face aos correspondentes valores constantes dos documentos de prestação de contas, a seguinte variação:

- ✓ Receita/despesa orçamentais: Melhoria em ambos os anos ( 2013: m€ 539; 2014: M€ 1,6 ), com uma variação positiva no último ano ( M€ 1,06 ) face ao anterior ( atendendo aos valores do PAF );
- ✓ Saldo/stock da dívida orçamentais: Agravamento nos dois exercícios ( 2013: - m€ 348; 2014: respetivamente, - m€ 889 e - m€ 381 ), mas justificado, de forma, respetivamente, quase integral ou total ( atendendo, no último ano, ao PAF - Ajustado ), pela dívida à empresa Águas do Mondego, SA, relativa ao fornecimento de água ( em alta ), que não foi prevista no PAF;
- ✓ Receita/stock da dívida orçamentais: Deterioração ( 2013: respetivamente, - M€ 2 e - M€ 2,5 ) e melhoria ( 2014: respetivamente, m€ 232 e m€ 740 ), sendo de salientar a significativa variação positiva ocorrida entre os dois exercícios.

Realce-se, por fim, que o ML utilizou o EMLP do PAEL para diminuir, de facto:

- ✓ A dívida de CP, que, aliás, decresceu, entre 2011/2014 ou 2012/2014, num montante superior ao capital do referido EMLP;

<sup>53</sup> Aprovado em reunião de câmara de 10/abr/2002 e em sessão da assembleia municipal de 29/abr/2002.

<sup>54</sup> O ML informou que estava prevista a revisão do documento com vista à sua atualização.

- ✓ O stock de PA, que deixou de existir a partir de jul/2013 ( ainda que a variação, entre 2012/2013, tenha decorrido exclusivamente da utilização do EMLP do PAEL ), situação que, de acordo com o reporte à DGAL, se manteve até, pelo menos, finais de 2015.

**2.2.3.10.2.** Em síntese, **não obstante a violação, em termos absolutos, de alguns objetivos especificamente** previstos, o ML apresentou, em regra, na relação existente entre um conjunto de variáveis ao nível do PAF ou considerando o PAF ( Ajustado ), resultados reais ( em termos de prestação de contas ) mais favoráveis do que os que decorrem dos correspondentes valores previstos ( existindo, ainda, na maior parte dos casos, justificações para alguns desvios que persistiam ), tendo também ocorrido uma evolução positiva nos anos analisados ao nível da dívida e dos PA.

Assim, em nosso entender, **pode-se afirmar**, nomeadamente para efeitos de eventual responsabilização, que **foram cumpridos, em termos substanciais e segundo uma perspetiva integrada, os principais objetivos a que o ML se vinculou com a adesão ao PAEL**, não obstante a persistência de resultados negativos nalguns indicadores que carecem de correção por parte da Autarquia.

**2.2.3.10.3.** A Autarquia, no contraditório, para além dos aspetos que já transcrevemos, refere que “ (...) *tem efetuado uma previsão rigorosa das receitas orçamentais e uma execução consciente do orçamento da despesa, de modo a que, seja sempre cumprido o princípio do equilíbrio orçamental e, conseqüentemente, não apresentar pagamentos em atraso.*”.

Acrescentou, ainda, que “ *É importante ter em conta para a divergência entre o PAF e a execução ao longo do período em análise (...) que (...) foi feito com base na despesa realizada para o exercício de 2011 e a candidatura foi efetuada em setembro de 2012, desta forma, a compra/aquisição de água em alta (...) não foi contemplada (...) porque o Município não tinha valores estimados para o valor da despesa em causa, tendo sido a primeira faturação em 31 de agosto de 2012 e não havendo estimativa do valor que pudesse repercutir para os exercícios seguintes. Este facto alterou o valor da execução da despesa e o nível das dívidas a terceiros que transitou do exercício de 2013 e 2014* ”.

Por fim, o ML “ (...) *reconhece a necessidade de reanálise do PAF, pelo que, irá iniciar contactos com a Direção Geral das Autarquias Locais ( DGAL ) no sentido de ajustar o PAF à realidade atual e futura do Município, de forma a que, se ajustem os respetivos valores estimados ao nível das grandezas mais relevantes à evolução tida pelo Município, mas sem que sejam alterados os pressupostos e premissas do PAF inicial.* ”.

Anexos, a fls. 38 e 39

Em síntese, numa perspetiva global, a Autarquia, no contraditório, apresenta conjunto de argumentos com vista a justificar algumas das asserções constantes do relatório, mas não põe em causa os factos descritos e as posições assumidas pela IGF ao nível da aplicação e interpretação dos referenciais normativos pertinentes nesta auditoria.

### **3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

Atento o que foi exposto, afigura-se pertinente relevar, em termos conclusivos, o seguinte:

**3.1. PROGRAMAS DE CONSOLIDAÇÃO E/OU RECUPERAÇÃO FINANCEIRA**

CONCLUSÕES	ITENS	RECOMENDAÇÕES
<p><b>3.1.1.</b> A Autarquia concretizou, em 2008 e 2013, duas operações de consolidação e/ou recuperação financeira ( PPTH e PAEL ), tendo obtido, através do recurso a EMLP, um financiamento global de M€ 1,9 ( respetivamente, M€ 1 e m€ 881 ), que utilizou no pagamento de dívida comercial e/ou administrativa de CP ( no último caso, apenas nas que já consubstanciavam PA ).</p> <p><b>3.1.2.</b> O ML não tem cumprido o objetivo específico subjacente ao PPTH ( redução, em regra, do PMP ), do que resultou, segundo a DGTF, quanto aos anos de 2009/2013, um aumento global da taxa de juro do capital mutuado com o Estado de 1 pp.</p>	<p>2.1.1. a 2.1.4.</p>	<p><b>A)</b> Cumprimento, no futuro, em termos substanciais e não apenas formais, do princípio do equilíbrio orçamental, de modo a evitar o recurso a mecanismos de recuperação financeira e a utilização, excecional e inadequada, de receitas de capital para pagar despesas correntes.</p> <p><b>B)</b> Adoção das medidas e mecanismos que salvaguardem o cumprimento efetivo e sistemático dos objetivos fixados no PPTH, nomeadamente a redução anual do PMP legalmente exigível, com os quais a Autarquia se comprometeu de forma expressa.</p>

**3.2. PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL ( PAEL )**

CONCLUSÕES	ITENS	RECOMENDAÇÕES
<p><b>3.2.1.</b> A Autarquia formalizou, em 2012, o pedido de adesão ao PAEL ( Programa II ), que foi aprovado pelo Governo, tendo sido autorizada a concessão, através da DGTF, de um EMLP com um capital de m€ 881, que foi visado pelo TC ( em 13/fev/2013 ).</p> <p>O capital do EMLP do PAEL foi arrecadado em 2013 ( através de duas tranches ) e integralmente utilizado, nesse exercício, para pagar as dívidas constantes da lista aprovada, ou seja, despesas elegíveis.</p> <p>O MA cumpriu, atempadamente, pelo menos até ao final de 2014, o serviço da dívida do EMLP do PAEL, bem como dos restantes EMLP vigentes.</p>	<p>2.2.1. e 2.2.1.2.2.</p>	
<p><b>3.2.2.</b> O ML, em 2013/2014, quanto às previsões relativas aos principais objetivos do PAF ou considerando o PAF ( Ajustado ) - à execução do EMLP do PAEL e à dívida relativa ao FAM:</p> <p>✓ Não cumpriu, ao nível da receita, os de 2013, mas superou os de 2014, o mesmo acontecendo, em termos globais, com as medidas específicas de otimização da receita;</p>	<p>2.2.3.1. a 2.2.3.5. e 2.2.3.10</p>	

CONCLUSÕES	ITENS	RECOMENDAÇÕES
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>Cumpriu</b>, relativamente à <b>despesa municipal, os de 2013</b>, mas <b>ultrapassou os de 2014</b>, tendo também incumprido, em ambos os exercícios, a medida específica de redução da despesa;</li> <li>✓ <b>Violou, em 2013/2014, os relativos ao stock da dívida orçamental</b> (ainda que com um decréscimo significativo entre 2011/2014 – 22%);</li> <li>✓ <b>Superou, em 2013/2014, os relativos ao saldo orçamental e PMP.</b></li> </ul> <p>O ML referiu algumas situações através das quais procurou justificar, total ou parcialmente, os incumprimentos referidos, de que salientamos uma significativa divergência entre o valor estimado e executado ao nível das receitas de fundos comunitários e a omissão de previsão no PAF da despesa/dívida relativa ao fornecimento de água ( em alta ).</p>	<p>2.2.3.1. a 2.2.3.5. e 2.2.3.10</p>	<p><b>C)</b> Cumprimento, não só em termos globais, mas também no que respeita às diversas componentes e medidas específicas, dos objetivos previstos no PAF do PAEL, ao nível das receita, despesa e <i>stock</i> da dívida orçamentais, com os quais o ML se comprometeu de forma expressa, para o que contribuirá, de forma decisiva, uma gestão orçamental e uma situação financeira equilibrada e sustentável, através da:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Previsão rigorosa das receitas orçamentais e execução prudente do orçamento de despesa, com base na cobrança efetiva das receitas e não apenas na sua previsão orçamental, de modo a garantir um efetivo equilíbrio orçamental e, assim, o pagamento atempado dos compromissos assumidos;</li> <li>✓ Ponderação, nas áreas de atividade ou programas que tenham um maior peso e flexibilidade ao nível da despesa, da eventual adoção de medidas no sentido de descontinuar os que tenham menor impacto negativo sobre os cidadãos ou de diminuir os meios financeiros afetos, com o objetivo de atingir uma redução relevante e estrutural na despesa municipal;</li> <li>✓ Redução, de forma duradoura, das “ outras dívidas a terceiros ”.</li> </ul>
<p><b>3.2.3. O ML apresentou, atendendo à relação entre um conjunto de grandezas no PAF e considerando o PAF ( Ajustado ) face aos constantes do documentos de prestação de contas, resultados reais mais favoráveis do que os que decorrem dos correspondentes valores previstos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>Receita e despesa orçamentais:</b> Melhoria em ambos os anos ( 2013: m€ 539; 2014: M€ 1,6 ), com uma variação positiva no último ano ( M€ 1,06 ) face ao anterior ( atendendo aos valores do PAF );</li> <li>✓ <b>Saldo/stock da dívida orçamentais:</b> Agravamento ( 2013: - m€ 348; 2014: respetivamente, - m€ 889 e - m€ 381 ), mas justificado, de forma, quase integral ou total ( atendendo, no último ano, ao PAF - Ajustado ), pela dívida à empresa Águas do Mondego, SA, relativa ao fornecimento de água ( em alta ), que não foi prevista no PAF;</li> </ul>	<p>2.2.3.4. a 2.2.3.5.3.e 2.2.3.10</p>	<p><b>D)</b> Promoção da reanálise, em articulação com a DGAL, do PAF no sentido de ajustar os respetivos valores estimados ao nível das grandezas relevantes à evolução entretanto ocorrida em termos reais, devendo, no entanto, persistir as relações iniciais estabelecidas entre receita, despesa, dívida e saldo orçamentais.</p>

CONCLUSÕES	ITENS	RECOMENDAÇÕES
<p>✓ <b>Receita/stock da dívida orçamentais:</b> Deterioração ( 2013: -M€ 2 e -M€ 2,5 ) e melhoria ( 2014: m€ 232 e m€ 740 ), sendo de salientar a significativa variação positiva ocorrida entre os dois exercícios.</p>	<p>2.2.3.4. a 2.2.3.5.3.e 2.2.3.10</p>	
<p><b>3.2.4.</b> A utilização do capital do EMLP do PAEL teve um impacto positivo na(o):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Evolução, entre 2011/2014 ou 2012/2014, do <b>valor da dívida de CP</b>, que diminuiu num montante superior ao capital do referido empréstimo;</li> <li>✓ <b>Stock de PA</b>, que deixou de existir a partir de jul/2013 ( ainda que a variação, entre 2012/2013, tenha decorrido exclusivamente da utilização do EMLP do PAEL ), situação que, de acordo com o reporte à DGAL, se manteve até, pelo menos, finais de 2015.</li> </ul>	<p>2.2.6.3. a 2.2.3.7.1. e 2.2.3.10.</p>	<p><b>E)</b> Manutenção, duradoura, das outras dívidas a terceiros e dos PA em valores, respetivamente, reduzidos e adequados ao quadro financeiro da Autarquia e nulos, situação que permitirá cumprir os compromissos perante terceiros e o regime consagrado pela Lei n.º 8/2012, de 21/fev ( dado, nomeadamente, o impacto da existência de PA para o cálculo dos FD ).</p>
<p><b>3.2.5.</b> Em síntese, <b>não obstante a violação, em termos absolutos, de alguns objetivos especificamente previstos no PAF</b>, o ML, nos anos referidos, apresentou:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Na relação existente entre um conjunto de variáveis ao nível do PAF ou considerando o PAF ( Ajustado ), resultados reais ( em termos de prestação de contas ) mais favoráveis, em regra, do que os que decorrem dos correspondentes valores previstos ( existindo, ainda, na maior parte dos casos, justificações para alguns desvios que persistiam );</li> <li>✓ Uma evolução positiva ao nível da dívida e dos pagamentos em atraso.</li> </ul> <p>Assim, em nosso entender, <b>pode-se afirmar</b>, nomeadamente para efeitos de eventual responsabilização, <b>que foram cumpridos, em termos substanciais e segundo uma perspetiva integrada, os principais objetivos a que o ML se vinculou com a adesão ao PAEL</b>, não obstante a persistência de resultados negativos nalguns indicadores que carecem de ser corrigidos.</p>	<p>2.2.3.10.</p>	

CONCLUSÕES	ITENS	RECOMENDAÇÕES
<p><b>3.2.6.</b> O ML, quanto a 2013/2014, no que respeita aos deveres legais de reporte e de divulgação de informação decorrentes da adesão ao PAEL:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>Comunicou a informação à DGAL</b> para efeitos de controlo e acompanhamento do PAEL, mas os <b>dados reportados</b>, quanto a 2013, <b>não refletiam, com inteira fiabilidade</b>, a sua situação, pois foram apuradas diferenças relevantes nalgumas grandezas;</li> <li>✓ <b>Incluiu</b>, nos Relatórios de Gestão desses exercícios, <b>informação sobre a execução do PAF</b>, mas <b>não tem sido prestada a informação legalmente exigível à Assembleia Municipal</b>, com vista à monitorização trimestral do PAEL.</li> </ul> <p><b>3.2.7.</b> O <b>regulamento de controlo interno em vigor no ML não foi objeto de atualização</b> com a finalidade de incorporar procedimentos e controlos relacionados com a adesão ao PAEL e, assim, com os respetivos objetivos consubstanciados no PAF.</p>	<p>2.2.3.9.</p>	<p><b>F)</b> Prestação de informação rigorosa à DGAL para efeitos de acompanhamento e controlo do PAEL.</p> <p><b>G)</b> Elaboração e disponibilização à Assembleia Municipal de relatórios trimestrais para efeitos de monitorização regular do PAEL;</p> <p><b>H)</b> Atualização do regulamento de controlo interno na perspetiva das metas decorrentes da adesão àquele Programa.</p>

#### 4. PROPOSTAS

**4.1.** Em face dos resultados descritos propomos:

**4.1.1.** Que seja dado conhecimento do presente relatório e respetivos anexos ao Senhor Secretário de Estado das Autarquias Locais, com sugestão de encaminhamento para a Direção-Geral das Autarquias Locais, atentas as matérias objeto de acompanhamento por esta entidade.

**4.1.2.** O envio do presente relatório e respetivos anexos ao Senhor Presidente da Câmara Municipal da Lousã, o qual deverá dar conhecimento do mesmo aos restantes membros do Órgão Executivo e remeter cópia à Assembleia Municipal, em conformidade com o disposto no art. 35º, n.º 2, alínea o), do Anexo I, à Lei n.º 75/2013, de 12/set.

**4.1.3.** Que a Câmara Municipal da Lousã informe a IGF, no prazo de 60 dias a contar da data de receção do presente relatório, do estado de operacionalização das recomendações efetuadas e remeta as atas dos órgãos municipais que evidenciem que foi dado conhecimento aos mesmos do presente relatório.

Este trabalho foi realizado pela equipa constituída pelo Inspetor Carlos Bonny Dias, sob a coordenação da Chefe de Equipa Sónia Barbosa, que subscreve, em seu nome e do referido Inspetor, o presente relatório.

À consideração superior.

Chefe de Equipa

Assinado de forma digital por SÓNIA MARIA DA SILVA BARBOSA  
Dados: 2016.06.30 21:29:27 +01'00'