

CONTROLO DO PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL (PAEL)

MUNICÍPIO DE PENELA

Principal questão de auditoria:

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

Relatório n.º 2016/1759



Independência

InteGridade

ConFiança

PARECER:

Submeto à consideração do Senhor Inspetor-Geral de Finanças, com o meu acordo, o presente relatório e anexos, sublinhando as conclusões e recomendações constantes do seu ponto 3. e as propostas de encaminhamento do ponto 4.

Subinspetora-Geral

Digitally signed by ANA PAULA
PEREIRA COSME FRANCO BARATA
SALGUEIRO
Date: 2017.05.29 16:49:40 +01'00'

Concordo.

Saliento o cumprimento, em 2013/2014, segundo uma perspetiva substancial e integrada, do objetivo global resultante da adesão ao PAEL, não obstante a persistência de resultados negativos nalguns indicadores e a omissão de previsão e/ou implementação de algumas medidas, situações que carecem de ser corrigidas.

À consideração superior.

Direção de projeto.

Assinado de forma digital por
ALEXANDRE VIRGÍLIO TOMÁS AMADO
Dados: 2017.03.07 10:31:09 Z

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 atentas as competências da DGAL no domínio das matérias objeto da presente ação de controlo.

Inspetor-Geral

AUTARQUIA LOCAL DE PENELA

Digitally signed by VÍTOR MIGUEL
RODRIGUES BRAZ
Date: 2017.08.04 17:34:20 +01'00'

Relatório n.º 2016/1759

Processo n.º 2014/240/A3/1526

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

SUMÁRIO EXECUTIVO

A presente auditoria foi realizada com o objetivo de verificar se o **Município de Penela** (MP) cumpriu as obrigações e objetivos do PAEL e se apresenta uma gestão orçamental e financeira equilibrada e sustentável, tendo resultado do exame efetuado e do exercício do procedimento do contraditório, em especial, as seguintes conclusões:

1. Cumprimento, numa perspetiva substancial e integrada, dos principais objetivos resultantes da adesão ao PAEL

1.1. O MP formalizou, em 2012, o pedido de adesão ao PAEL, tendo obtido, através do recurso a um empréstimo de médio/longo prazos (EMLP), um financiamento, em termos finais, de **M€ 2,2**.

1.2. Em 2013/2014, o MP, 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 Fundo de Apoio Municipal (FAM) - teve o seguinte comportamento:

- ✓ **Superação**, em termos absolutos, dos relativos à **receita** (incluindo quanto ao conjunto de medidas de otimização) e à **dívida** (que diminuiu de forma relevante, entre 2011/2014: M€ 2,9, passando para M€ 5,3) **orçamentais**, tendo, ainda **apresentado**, na relação entre algumas variáveis (receita, stock da dívida e saldo orçamentais), **resultados reais mais favoráveis do que os que decorrem dos correspondentes valores previstos**;
- ✓ **Cumprimento do serviço da dívida do EMLP do PAEL** e de todos os restantes em vigor;
- ✓ **Incumprimento** dos que respeitam à **despesa** (incluindo o conjunto de medidas específicas para a sua redução e racionalização) e **saldo orçamentais**, bem como quanto ao **PMP**.

1.3. Neste contexto, importa, ainda, salientar a **omissão de previsão**, legalmente exigível, **no PAF**, de algumas **medidas específicas para a área da otimização da receita** a que estava legalmente obrigado, designadamente, as relacionadas com fixação de preços e o aperfeiçoamento dos processos e do controlo sobre os factos suscetíveis de gerarem a aplicação de coimas.

1.4. Realce-se, por fim, que o **MP utilizou o EMLP do PAEL para diminuir**, de facto, entre 2011/2014, de forma relevante, as “**outras dívidas a terceiros**” e o **stock de PA**, pois as respetivas variações **positivas importaram, naquele período**, num montante muito superior ao do financiamento (respetivamente, mais M€ 1,4 e M€ 1,3).

1.5. Assim, em 2013/2014, o MP cumpriu, segundo uma perspetiva substancial e integrada, o objetivo global a que se vinculou com a adesão ao PAEL, não obstante a persistência de resultados negativos nalguns indicadores e a omissão de previsão e/ou implementação de algumas medidas, situações que carecem de ser corrigidas.

2. Reporte e publicidade da informação relativa ao PAEL

2.1. No que concerne aos **deveres legais de reporte e de divulgação de informação** decorrentes do PAEL, a **Autarquia incluiu nos relatórios de gestão (2013/2014)** informação relativa à execução do PAEL, **promoveu a exigível monitorização trimestral pela Assembleia Municipal e comunicou a informação à DGAL**, mas os dados reportados não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação nesta matéria, em especial, no que respeita à dívida municipal e ao PMP (menos € 7 464 e 30 dias).

Adesão ao PAEL e utilização do financiamento de M€ 2,2,

Superação dos objetivos previstos no PAF ao nível da receita e dívida orçamentais e melhoria, em termos reais, das relações entre variáveis relevantes

Incumprimento dos objetivos previstos no PAF ao nível da despesa e saldo orçamentais, bem como do PMP

Omissão de previsão no PAF de algumas medidas em áreas obrigatórias

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

Cumprimento, em termos substanciais e numa perspetiva integrada, do objetivo global do PAEL

Falta de fiabilidade dos dados reportados à DGAL

3. Principais recomendações

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

- ✓ Cumprimento de todas as metas, objetivos e obrigações específicas decorrentes da adesão ao PAEL a que o Município se vinculou facultativamente;
- ✓ Promoção da reanálise e reformulação, em articulação com a DGAL, do PAF do PAEL no sentido do seu ajustamento à evolução entretanto ocorrida;
- ✓ Prestação de informação rigorosa à DGAL para efeitos do acompanhamento do PAEL e periódica à Assembleia Municipal.

Principais áreas das
recomendações

ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS.....	5
1. INTRODUÇÃO.....	6
1.1. ORIGEM E OBJETIVOS.....	6
1.2. METODOLOGIA.....	6
1.3. CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL.....	7
2. RESULTADOS DA AÇÃO.....	7
2.1. PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL.....	7
2.1.1. ADESÃO E FINANCIAMENTO DO PAEL.....	7
2.1.2. ENQUADRAMENTO GERAL DO PAEL E AJUSTAMENTO DE ALGUNS OBJETIVOS DO PAF.....	10
2.1.3. CONTROLO DOS OBJETIVOS/MEDIDAS E OUTRAS OBRIGAÇÕES DO PAEL.....	11
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	27
4. PROPOSTAS.....	29
ANEXOS (Fls. 1 a 35)	

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AMP	Assembleia Municipal de Penela
<i>Cfr</i>	Confrontar
CMP	Câmara Municipal de Penela
CP	Curto prazo
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
DL	Decreto-Lei
EL	Endividamento líquido
EMLP	Empréstimos de médio e longo prazos
ERSAR	Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos
FAM	Fundo de Apoio Municipal
FEF	Fundo de equilíbrio financeiro
i.e.	isto é
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IMI	Imposto Municipal sobre Imóveis
M€	Milhões de euros
m€	Milhares de euros
MLP	Médio e longo prazos
MP	Município de Penela
PA	Pagamentos em atraso
PAEL	Programa de Apoio à Economia Local
PAF	Plano de Ajustamento Financeiro
PMP	Prazo médio de pagamento
RCI	Regulamento de Controlo Interno
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
SGS	Saldo para a gerência seguinte
SIIAL	Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais

1. INTRODUÇÃO

1.1. ORIGEM E OBJETIVOS

1.1.1. A Inspeção-Geral de Finanças (IGF) realizou, de acordo com o previsto no seu Plano de Atividades, uma auditoria no Município de Penela (MP), enquadrada no Projeto designado “Controlo do Programa de Apoio à Economia Local (PAEL)”^{1 e 2}.

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

Conclusão, em termos globais, sobre o (in)cumprimento das obrigações e objetivos resultantes da adesão ao PAEL, através da(o):	
a)	Validação da informação comunicada, pelo Município, 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 Plano de Ajustamento Financeiro (PAF), 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 (CP) 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 com base na informação constante dos documentos de prestação de contas, o comportamento do MP no que concerne aos objetivos e medidas previstos no PAF do PAEL para 2014.

1.2. METODOLOGIA

1.2.1. Esta ação teve por base um programa de trabalho elaborado para o controlo do PAEL (os procedimentos adotados encontram-se sintetizados nos Anexos), tendo 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);
- ✓ Execução 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 (designadamente, receita, despesa, dívida e saldo orçamentais), entre os valores apurados e os previstos no PAF³, também realizámos diversas abordagens complementares que atendem:

¹ Aprovado pela Lei n.º 43/2012, de 28/08 (regulamentado pela Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09).

² 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/A3/525), cujos objetivos visaram, em especial, o exame e a avaliação da qualidade da informação constante da prestação de contas e a análise da gestão orçamental e do endividamento municipal.

³ Plano de Ajustamento Financeiro, que, nos termos legais, acompanhava o pedido de adesão ao PAEL (art. 5º, n.º 2, e art. 6º).

- ✓ Por um lado, aos valores constantes desse Plano ajustados⁴, sendo caso disso, das divergências ocorridas entre a previsão, arrecadação e utilização do empréstimo de médio e longo prazo (EMLP) do PAEL e do impacto da dívida (não prevista no PAF) resultante da participação no Fundo de Apoio Municipal⁵ (FAM);
- ✓ 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 PAF⁶.

1.3. CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL

1.3.1. Nos termos do disposto no art.º 12º (princípio do contraditório) do Decreto-Lei (DL) n.º 276/2007, de 31/07, e dos art.s 19º, n.º 2, e 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, foi dado conhecimento formal ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Penela das principais asserções, conclusões e recomendações constantes deste documento, através do envio, em 12/08/2016, do projeto de relatório.

A análise da resposta recebida (entrada eletrónica n.º 4596), em 31/10/2016, evidencia a concordância, na generalidade, com as asserções da IGF no projeto de relatório, nomeadamente em sede de conclusões e recomendações, sendo, ainda, atualizado, nalguns casos, com a informação relativa à última prestação de contas (2015) ou às diligências já adotadas ou a adotar com vista à regularização de algumas das situações relatadas.

Anexos, a fls. 33 a 35

Acresce que o MP informou, no contraditório, que “ (...) *É entendimento deste município que o sistema de auditorias permite a melhoria da prestação do serviço público, apontando para falhas ou procedimentos ausentes, cuja resolução confere maior capacidade e profundidade à ação das entidades auditadas.* ”.

Anexos, a fls. 33

2. RESULTADOS DA AÇÃO

2.1. PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL

2.1.1. ADESÃO E FINANCIAMENTO DO PAEL

2.1.1.1.A Autarquia formalizou, em 2012, o pedido de **adesão ao PAEL** (Programa II)^{7 e 8},

⁴ Cfr. infra a justificação, discriminação e quantificação 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).

⁵ Cujo regime consta da Lei n.º 53/2014, de 25/08 (cfr. arts. 17º a 19º quanto à contribuição dos Municípios para o capital social, através da aquisição de unidades de participação). Os Municípios tiveram de reconhecer tal evento contabilisticamente, em princípio, em 2014, devendo realizar a sua participação a partir de 2015, ainda que em prestações (ao longo de 7 anos), quando tal dívida e conseqüente despesa não foram contempladas no PAF.

⁶ 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 da Autarquia nesta sede.

⁷ 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. n.º 1, do art. 1º da Lei n.º 43/2012, de 28/08).

⁸ Entre 1/01/2007 e a adesão ao PAEL, o MP não recorreu a qualquer programa de consolidação e/ou recuperação financeira.

acompanhado, nos termos do respetivo quadro legal, de um Plano de Ajustamento Financeiro (PAF) aprovado, sob proposta do órgão executivo municipal, pela assembleia municipal⁹ em 01/10/2012, o qual foi, posteriormente, aprovado pelo Governo¹⁰.

2.1.1.2. Na sequência da referida decisão governamental, foi autorizada a **concessão de um EMLP pelo Estado**, através da Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), segundo os pressupostos e nos termos seguintes:

Figura 1 – Financiamento no âmbito do PAEL

Un: Euro

DÍVIDAS VENCIDAS HÁ MAIS DE 90 DIAS (31/mar/2012) a)			FINANCIAMENTO OBTIDO						VALOR NÃO DESEMBOLSADO PELA DGTF (inf. de 26/4/2016)
Inicial	Pagamentos efetuados b)	Valor Líquido	Despacho no DR	Visto do TC	Diferença	1ª Tranche (27/dez/2012)	2ª Tranche (30/ago/2013)	Total	
(1)	(2)	(3) = (1) - (2)	(4)	(5)	(6) = (5) - (4)	(7)	(8)	(9) = (7) + (8)	(10) = (5) - (9)
3 184 211	870 684	2 313 528	2 313 528	2 313 528	0	1 619 470	623 585	2 243 055	70 473

a) À data de 25/09/2012.

b) Entre a data do reporte dos PA relativos a 31/03/2012 e data de apresentação do pedido de adesão ao PAEL.

Fonte: DGTF, Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais (SIIAL) e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 6 a 13

Este empréstimo, com uma maturidade de 14 anos e sem período de carência, foi visado pelo Tribunal de Contas (TC) em 06/12/2012 (processo n.º 1618/2012), tendo o Município arrecadado o respetivo capital, em 27/12/2012 e 30/08/2013, através de duas tranches (de, respetivamente, € 1 619 470 e € 623 585).

Assim, face ao financiamento concedido e visado (€ 2 313 528), o **MP não arrecadou** o valor de € 70 473, que corresponde, segundo a informação prestada pelos serviços municipais, às seguintes situações:

Figura 2 – Justificação para a parte do EMLP do PAEL não desembolsado pela DGTF

Un: Euro

DESCRIÇÃO	MONTANTE	OBSERVAÇÕES
SITUAÇÃO 1	59 236,67	Dívida não paga por impossibilidade de contactar os fornecedores ou de obter as certidões de não dívida à Administração Fiscal e Segurança Social.
SITUAÇÃO 2	6 236,34	Pretensa dívida à "EDP Distribuição - Energia, SA", relativa a 2009, que teve por base "orçamentos" apresentados pelo credor, cujos trabalhos não chegaram a realizar-se.
SITUAÇÃO 3	5 000,00	Dívida pendente que se refere ao "Programa Penela Jovem Habitação" porque os beneficiários não apresentaram depois a "licença de habitabilidade" (50%), apenas o fizeram, no início, face à "licença de construção" (50%).
Soma ...	70 473,01	

Fonte: Informação prestada pelos serviços e auditoria da IGF

2.1.1.2.1. De acordo com a informação prestada pelo MP, a utilização, discriminada por ano, do financiamento do PAEL no pagamento de dívidas a terceiros (com base na lista de PA anexa ao contrato de financiamento e validada pela DGAL) foi a seguinte:

⁹ Cfr. art. 5º, n.º 2, do PAEL.

¹⁰ Cfr. Despacho n.º 14763-D/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 16/11/2012.

Figura 3 – Arrecadação e utilização, por ano, do financiamento do PAEL

Un: Euro

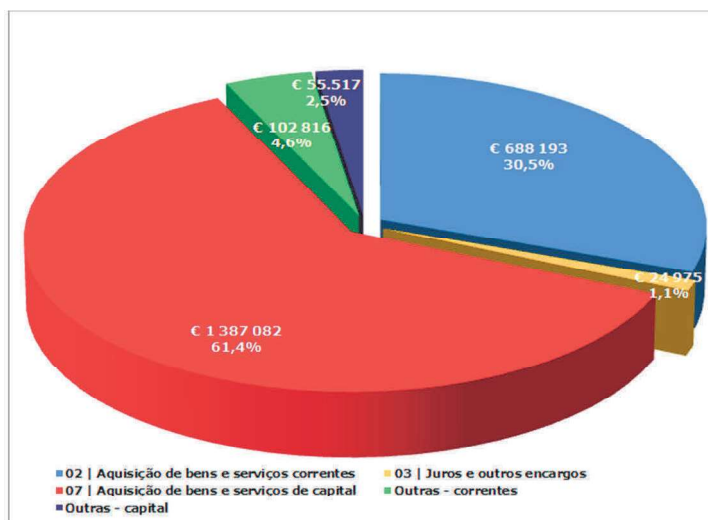
DESCRIÇÃO		MONTANTES UTILIZADOS NOS PAGAMENTOS A TERCEIROS		
		1ª TRANCHE	2ª TRANCHE	TOTAL
[1]		[2]	[3]	[4] = [2] + [3]
EXERCÍCIOS	2012	1 882 857,28		1 882 857,28
	2013		375 726,12	375 726,12
A - TOTAL		1 882 857,28	375 726,12	2 258 583,40
B - EMLP (Soma do valor arrecadado nos exercícios referidos)				2 243 054,85
C - DIFERENÇA (B)-(A)		0,00	0,00	- 15 528,55

Fonte: SIAL e informação prestada pelos serviços

Anexos, a fls. 6

No final de 2013, o MP tinha utilizado, na liquidação dos PA elegíveis de acordo com o quadro legal, a totalidade do capital arrecadado do EMLP do PAEL no pagamento de despesas da seguinte natureza:

Figura 4 – Despesas pagas com o EMLP do PAEL (por classificação económica)



Fonte: SIAL e informação prestada pelos serviços

Assim, cerca de 36% do referido financiamento foi utilizado no pagamento de despesas correntes (em especial, na aquisição de bens e serviços - 31%), ou seja, numa finalidade legal, mas para a qual, em regra, não deviam ser afetas receitas de EMLP, mas sim de natureza corrente arrecadadas pelo Município ¹¹.

2.1.1.2.2. O serviço da dívida (amortizações e juros) do EMLP do PAEL ¹² foi pago, pelo menos até ao final de 2014, de acordo com o previsto no respetivo plano, conforme se evidencia no quadro seguinte:

¹¹ Ainda que, como é sabido, o PAEL (tal como outros mecanismos de consolidação e/ou recuperação financeiras) não distinga o tipo das dívidas a que o capital do respetivo EMLP deva ser afeto, tendo, no presente caso, como objeto o pagamento de PA independentemente da sua natureza (capital ou corrente).

¹² De acordo com o art. 11º, n.º 3, da Lei n.º 43/2012, de 28/08, o incumprimento do pagamento de uma prestação do serviço da dívida do EMLP do PAEL constitui os municípios na obrigação de fixação da taxa máxima do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), em vigor à data do incumprimento, sob pena de resolução do contrato.

Figura 5 – Serviço da dívida do empréstimo do PAEL

Un: Euro

TRANCHES	PREVISÃO				EXECUÇÃO		PAGAMENTO EFETUADO DE ACORDO COM A PREVISÃO?
	Amortização + Juros				DATA	MONTANTE	
	Data	Amortização	Juros	Total			
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)	(5)	(6)	(7)	
1ª	15-05-2013	57 838,20	14 319,26	72 157,46	09-05-2013	72 157,46	SIM
	15-11-2013	57 838,20	18 278,03	76 116,23	15-11-2013	76 116,23	SIM
	15-05-2014	57 838,20	17 814,09	75 152,29	14-05-2014	75 152,29	SIM
	15-11-2014	57 838,20	16 924,10	74 762,30	14-11-2014	74 762,30	SIM
2ª	15-11-2013	23 095,75	3 614,54	26 710,29	15-11-2013	26 710,29	SIM
	15-05-2014	23 095,75	8 181,84	31 277,59	14-05-2014	31 277,59	SIM
	15-05-2014	23 095,75	7 997,55	31 093,30	14-11-2014	31 093,30	SIM

Fonte: Plano do serviço da dívida e ordens de transferência bancária

Anexos, a fls. 14 e 15

2.1.1.3. Refira-se, por fim, que o MP divulgou, no sítio oficial da internet, o pedido de adesão ao PAEL, bem como o contrato celebrado com o Estado, de harmonia com o disposto no art. 13º da Lei n.º 43/2012, de 28/08.

2.1.2. ENQUADRAMENTO GERAL DO PAEL E AJUSTAMENTO DE ALGUNS OBJETIVOS DO PAF

2.1.2.1. De acordo com o art. 6º, n.º 1, do PAEL, o PAF, independentemente de se tratar de municípios aderentes aos 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 objetivos¹³:

- 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, quanto aos municípios aderentes ao Programa II (como foi o caso do MP), que não existia, em regra, um elenco específico das medidas a adotar no PAF, ocorrendo tal facto, de acordo com o quadro legal¹⁴, apenas caso se encontrassem, em 31/12/2011, numa situação de desequilíbrio conjuntural, o que sucedia com esta Autarquia.

Neste caso, o PAF deveria incluir um elenco de “ (...) medidas adicionais de redução e contenção da despesa, bem como de otimização da receita ”, designadamente em matéria de fixação dos preços (nos setores da água, saneamento e resíduos), do aperfeiçoamento dos processos e do controlo da cobrança de taxas e preços municipais, da aplicação de coimas e da promoção dos processos de execução fiscal.

2.1.2.2. No que respeita aos objetivos constantes do PAF elaborado pelo MP (para 2013/2014), importa salientar que estes foram afetados (cfr. item 1.2.1.), posteriormente, por dois eventos que não lhe são imputáveis, pelo que o respetivo impacto deve ser tido em consideração na análise a efetuar.

¹³ Negrito nosso.

¹⁴ Cfr. art. 7º, da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09, e art. 6º, n.º 2, als. b) e c), da Lei n.º 43/2012, de 28/08.

De facto, quanto aos indicados anos, **as estimativas constantes desse documento:**

- ✓ Por um lado, não contemplavam no PAF (segundo os serviços, por lapso), em nenhum exercício, a arrecadação de qualquer montante de receita do EMLP do PAEL¹⁵, quando em 2013, devido ao atraso ocorrido, foi recebida com essa origem a importância de € 623 585;
- ✓ Por outro lado, não incluíam, em 2014, a dívida relativa ao FAM, no montante total de m€ 319 que os municípios tiveram, em princípio, de reconhecer integralmente, naquele exercício, na sua contabilidade¹⁶, mas que não decorre de qualquer decisão e/ou deliberação autónoma dos órgãos e eleitos locais, mas sim do quadro legal vigente.

Ora, em nosso entender, tais situações são passíveis de se repercutirem, de forma determinante e incorreta, sobre as asserções a retirar em termos de (in)cumprimento das metas e objetivos previstos no PAF, em especial, no que respeita ao *stock* da dívida municipal.

Assim, como já referimos, também efetuámos, relativamente aos anos 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:

Figura 6 – Impacto da execução do EMLP do PAEL e da dívida relativa ao FAM

Un.: Euro

ANOS	AJUSTAMENTOS ÀS ESTIMATIVAS DO PAF		VARIÁVEIS			
			Receita	Despesa	Dívida Municipal	
					CP	MLP
2013	EXECUÇÃO DO EMLP PAEL	Receita arrecadada e não prevista	623 585			
		Despesa executada e não prevista		623 585		
AJUSTAMENTO - 2013			623 585	623 585		
2014	DÍVIDA AO FAM (não prevista)				45 563	273 377
AJUSTAMENTO - 2014					45 563	273 377

Fonte: Auditoria da IGF

2.1.3. CONTROLO DOS OBJETIVOS/MEDIDAS E OUTRAS OBRIGAÇÕES DO PAEL

2.1.3.1. OTIMIZAÇÃO DA RECEITA

2.1.3.1.1. Quanto aos **objetivos e/ou medidas relacionados com a otimização da receita**, a análise realizada, **através da comparação**, relativamente a **2013/2014**, entre os **valores previstos no PAF, resultantes do PAF (Ajustado)**¹⁷ e os **executados**, consta dos itens subsequentes.

2.1.3.1.2. No que se refere ao **controlo da evolução das principais rubricas da receita por valores**

¹⁵ Ao contrário do que acontece, por exemplo, com a dívida do referido EMLP, que está prevista no PAF.

¹⁶ 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.

¹⁷ Ainda que apenas, nesta grandeza, relativamente a 2013 (cfr. supra a figura 6).

agregados¹⁸, a situação verificada, naquele período, foi a seguinte:

Figura 7 – 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 APLACAMENTO 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)*100	(8)-(5)/(2)*100	(9)-(6)/(3)	(10)-(16)/(3)*100	(11)	(12)	(13)	(14)
A1. SALDO INICIAL (operações orçamentais)	≥	18 131	88 395	13 109	13 109	64 128	- 5 022	72%	- 24 267	73%	NÃO	NÃO		
A2. REPOSIÇÕES NÃO ABATIDAS NOS PAGAMENTOS	≥	0	0	1 400	1 400	0	1 400	---	0	---	SIM	SIM		
A3. RECEITA EFETIVA	≥	6 440 478	5 850 090	6 584 271	6 584 271	6 245 433	143 793	107%	395 343	107%	SIM	SIM	SIM	SIM
A7.1 RECEITAS DE ATIVOS FINANCEIROS	≥	0	0	0	0	6 630	0	---	6 630	---	SIM	SIM		
A8.1 RECEITAS DE PASSIVOS FINANCEIROS	≥	0	0	623 585	623 585	0	623 585	---	0	---	SIM	SIM		
RECEITA TOTAL DISPONÍVEL (A1. a A8.1)	≥	6 458 609	5 938 484	7 222 366	7 222 366	6 316 190	763 757	112%	377 706	106%				
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. 16 a 18

Assim, naqueles anos, verificou-se, numa perspetiva global, o **cumprimento**, em termos absolutos, do **objetivo constante do PAF para a receita total disponível**, uma vez que os montantes previstos eram de M€ 6,5 e M€ 5,9, quando os realizados foram, respetivamente, de M€ 7,2 e M€ 6,3.

Por sua vez, de uma **abordagem** semelhante, mas agora com **base nas principais componentes da receita por classificação económica**¹⁹, resulta o seguinte:

Figura 8 – 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	≥	4 332 693	5 037 431	704 738	116%	SIM
	CAPITAL	≥	2 107 786	2 170 426	62 640	103%	SIM
	TOTAL	≥	6 440 478	7 207 857	767 379	112%	SIM
2014	CORRENTE	≥	4 403 222	5 441 849	1 038 626	124%	SIM
	CAPITAL	≥	1 446 868	810 214	- 636 654	56%	NÃO
	TOTAL	≥	5 850 090	6 252 063	401 973	107%	SIM

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

Anexos, a fls. 16 a 18

Nesta ótica, a **conclusão**, em termos globais, quanto a 2013/2014, **é idêntica à da análise efetuada segundo a perspetiva anterior**, sendo de referir que, à exceção das receitas de capital no último ano (diferença, para menos, em termos de execução de cerca de m€ 637), **o MP cumpriu o objetivo do**

¹⁸ De acordo com a estrutura prevista na Portaria 281-A/2012, de 14/09 (Programa II – Anexo III – Quadro I).

¹⁹ Atendendo à estrutura prevista na Portaria 281-A/2012, de 14/09 (Programa II – Anexo III – Quadro III).

PAF em matéria de receitas correntes e de capital.

Por sua vez, em 2013, atendendo, ao nível da receita, aos valores do PAF (Ajustado), o resultado passa a ser o seguinte:

Figura 9 – Controlo da receita considerando o PAF (Ajustado)

Un: Euro

DESCRIÇÃO	2013				CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF)		CUMPRIMENTO (SIM/NÃO)		
	PAF (valor estimado)	EMLP PAEL (diferença de 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)
RECEITA TOTAL DISPONÍVEL	6 458 609	623 585	≥	7 082 195	7 222 366	140 172	102%	SIM	
CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA DA RECEITA	CORRENTE	4 332 693	≥	4 332 693	5 037 431	704 738	116%	SIM	
	CAPITAL	2 107 786	623 585	≥	2 731 371	2 170 426	- 560 945	79%	NÃO
	TOTAL	6 440 478	623 585	≥	7 064 064	7 207 857	143 793	102%	SIM

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

Anexos, a fls. 16 e 17

Assim, tendo em conta, em 2013, o ajustamento resultante da execução do EMLP do PAEL, **continua a verificar-se o cumprimento**, ainda que com resultados menos favoráveis, **dos objetivos do PAF** para a:

- ✓ Receita total disponível (102%);
- ✓ Soma das receitas correntes e de capital (102%), ainda que passe a incumprir ao nível das receitas de capital (menos, de m€ 561).

O referido incumprimento decorre, de forma conjugada, por um lado, de não ter sido contemplado, para 2013, qualquer valor estimado para as receitas de EMLP do PAEL, e, por outro lado, de o MP ter previsto, para o mesmo exercício, como receita de capital, um montante de participação no Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) com essa natureza igual ao correspondente valor arrecadado no ano anterior (M€ 1,4), quando, na sequência da alteração do quadro legal ²⁰, a verba respetiva foi apenas de m€ 714, acontecendo o inverso ao nível das receitas correntes.

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 a Autarquia, quando da elaboração do PAF, já devia ter contemplado esta situação nas previsões efetuadas.

2.1.3.1.3. O MP previu e quantificou no PAF ²¹ para 2013/2014, de acordo com o quadro legal ²², **três medidas** ²³ **específicas de otimização da receita própria** ²⁴, relativamente às quais foi apurado o seguinte:

²⁰ Art. 25º da Lei n.º 2/2007, de 15/01 (alteração efetuada pelo art. 57º da Lei n.º 64-B/2011, de 30/12).

²¹ No Anexo III, Quadro II, da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09 (preenchido pelo MP quando da candidatura ao PAEL).

²² Cfr. art. 6º, n.º 1, da Lei n.º 43/2012, de 28/08.

²³ Constantes do documento intitulado “ Descrição sucinta das medidas previstas no Plano de Ajustamento Financeiro e inseridas no Quadro II “.

²⁴ Cfr. art. 6º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 43/2012, de 28/08.

Figura 10 – Controlo das medidas de otimização da receita

Un: Euro

DESCRIÇÃO DAS PRINCIPAIS MEDIDAS PREVISAS NO PLANO OTIMIZAÇÃO DA RECEITA	EXERCÍCIOS					CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF) DADOS IGF				CONCLUSÃO FACE AO APURAMENTO DA IGF (CUMPRIMENTO DO OBJETIVO) SIM/NÃO			
	PAF (-estimado)		VALORES EXECUTADOS			2013		2014		2013	2014		
	2013	2014	REPORTE À DGAL	APURADOS IGF		MONTANTE	%	MONTANTE	%				
	(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 reapreciação dos tarifários	≤	321 491	343 133	410 433	410 433	440 030	- 111 030	76,7%	- 90 339	82,3%	NÃO	NÃO	
2. Otimização e racionalização das taxas cobradas pelo Município	≥	23 940	24 510	26 238	26 238	23 091	2 298	109,6%	- 1 419	94,2%	SIM	NÃO	
3. Outras medidas com impacto no aumento da receita	≥	419 743	438 423	323 347	323 347	304 739	103 604	124,7%	126 330	128,6%	SIM	SIM	
3.1. Avaliação geral de imóveis - imposto municipal s/ imóveis	≥	396 810	414 847	498 745	498 745	546 757	101 935	125,7%	131 910	131,8%	SIM	SIM	
3.2. Atualização das rendas de edifícios municipais	≥	22 933	23 582	24 602	24 602	18 003	1 669	107,8%	- 5 580	76,3%	SIM	NÃO	
TOTAL (1+2+3)	≥	965 174	1 008 134	960 040	960 040	1 036 486	- 5 134	99,5%	28 353	102,8%	NÃO	SIM	
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. 19 e 20

Assim, pode afirmar-se, em termos genéricos, que **foi cumprida**, em termos quantitativos, **a meta global constante do PAF para as três medidas específicas relativas à otimização da receita municipal** (não obstante o incumprimento dos objetivos relativos a algumas medidas específicas), uma vez que, em 2013, a diferença total entre o montante previsto e o arrecadado foi negativa, mas num montante materialmente irrelevante (menos m€ 5) e, em 2014, já foi positiva (mais m€ 28).

2.1.3.1.4. Acresce que o **MP**, considerando que se encontrava, em 31/12/2011, numa situação de **desequilíbrio conjuntural, devia ter previsto no PAF**²⁵, de forma discriminada²⁶, medidas relacionadas com a fixação de preços (nos setores da água, saneamento e resíduos²⁷) nos termos definidos pela Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR) e o aperfeiçoamento dos processos e do controlo dos factos suscetíveis de gerarem a cobrança de taxas e preços municipais, bem como ao nível da aplicação de coimas e da promoção dos processos de execução fiscal, **o que não se verificou na generalidade das situações.**

De facto, as medidas referentes às taxas municipais foram as únicas previstas autonomamente (cfr. o objetivo 2 do quadro anterior), pois as relativas aos preços foram previstas em conjunto com os de outra origem (cfr. o objetivo 1 do quadro anterior, que não foi atingido) e as respeitantes à aplicação de coimas e aos processos de execução fiscal não foram sequer consagradas.

Saliente-se, no entanto, em relação à **otimização e racionalização das taxas cobradas pelo Município**, que o executivo municipal aprovou, ainda que apenas em 2014, a atualização da “ *tabela de taxas, tarifas e licenças municipais* ”²⁸, para aplicar a partir do início de março desse ano, pelo que o impacto desta medida não se fez sentir na globalidade, o que pode, de algum modo, justificar o incumprimento do respetivo objetivo para o indicado exercício (cfr. objetivo 2 do quadro anterior).

²⁵ Cfr. art. 7º, da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09, e art. 6º, n.º 2, als. b) e c), da Lei n.º 43/2012, de 28/08.

²⁶ No Anexo III, Quadro II, da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09.

²⁷ Cfr. art. 6º, n.º 2, als. b) e c), da Lei n.º 43/2012, de 28/08.

²⁸ Na reunião de 03/02/2014.

Por sua vez, no que respeita aos **preços nos setores da água, saneamento e resíduos** e atendendo a um conjunto de rubricas orçamentais exclusivas destas atividades, a evolução da respetiva receita arrecadada, entre 2011/2014, foi a seguinte:

Figura 11 – Evolução da receita nas rubricas da água, saneamento e resíduos sólidos

Un: Euro

CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA	VALORES EXECUTADOS				VARIACÃO							
					2011/2012		2012/2013		2013/2014		2011/2014	
	2011	2012	2013	2014	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
07.01.11.01 Água	239 883,61	246 455,68	197 504,36	218 403,37	6 572,07	2,74%	- 48 951,32	-19,86%	20 899,01	10,58%	- 21 480,24	-8,95%
07.02.09.01 Saneamento	68 475,55	55 262,48	46 485,01	48 369,74	- 13 213,07	-19,30%	- 8 777,47	-15,88%	1 884,73	4,05%	- 20 105,81	-29,36%
07.02.09.02 Resíduos Sólidos	104 594,20	98 459,04	91 329,31	99 792,03	- 6 134,36	-5,86%	- 7 130,53	-7,24%	8 462,72	9,27%	- 4 802,17	-4,59%
TOTAL	412 953,36	400 178,00	335 318,68	366 565,14	- 12 775,36	-3,09%	- 64 859,32	-16,21%	31 246,46	9,32%	- 46 388,22	-11,23%

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Assim, face ao ano base adotado para as projeções do PAF (2011), o MP, para além de não ter cumprido, como já referimos, o objetivo global previsto para a medida que englobava, ainda que em conjunto com outras, as receitas com esta origem (cfr. penúltima figura), **registou uma diminuição sistemática** (exceto entre 2013/2014), com uma variação no quadriénio de -m€ 46 (-11%).

Refira-se, ainda, que o MP, embora tivesse previsto no PAF que, em 01/03/2013, daria início à aplicação desta medida, não encetou, pelo menos até ao final do período em que decorreu a presente auditoria, quaisquer ações neste contexto, tendo prestado uma informação, reportada ao final do ano indicado, no sentido de se encontrar “ (...) em fase de elaboração um estudo tendo em vista a atualização das tarifas de água, saneamento e resíduos sólidos urbanos (...) ”²⁹.

Por fim, no que concerne ao **aperfeiçoamento dos processos e do controlo dos factos suscetíveis de gerarem a aplicação de coimas** (e também, de acordo com o classificador económico, multas), a análise das rubricas orçamentais relacionadas com estas matérias³⁰, evidencia, entre 2011/2014, a seguinte evolução da correspondente receita arrecadada:

Figura 12 – Evolução da receita registada nas rubricas de coimas e multas

Un: Euro

CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA	ANOS	VALORES EXECUTADOS	VARIACÃO								
			2011/2012		2012/2013		2013/2014		2011/2014		
			Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	
04.02.04 Coimas e penalidades por contraordenações e 04.02.99 Multas e penalidades diversas	2011	1 758,63									
	2012	2,87	- 1 755,76	-99,84%	666,88	23236,24%	- 669,75	34,69%	- 1 758,63	-100,00%	
	2013	669,75									
	2014	0,00									

Fonte: Documentos de prestação de contas

²⁹ Cfr. informação da Câmara Municipal à Assembleia Municipal, em dezembro de 2013, sobre a “ monitorização e acompanhamento do PAEL ”, situação que se mantinha no final de 2014 (conforme informação idêntica).

³⁰ “ 04.02.04. – Coimas e penalidades por contraordenações ” e “ 04.02.99. – Multas e penalidades diversas ”.

Não obstante tratar-se de receitas que perfazem, no seu conjunto, um valor materialmente irrelevante, a **diminuição ocorrida entre 2011/2014 indicia que não terá sido alcançado** o desejável aperfeiçoamento dos processos e do controlo dos factos suscetíveis de gerarem a aplicação de coimas.

2.1.3.1.5. Em síntese, **o MP cumpriu**, em 2013 e 2014, **em termos globais, os objetivos e metas previstas no PAF ao nível da receita**, bem como para a soma do conjunto de medidas específicas, sendo, no entanto, de referir, quanto às últimas, que omitiu, no PAF, uma das duas medidas a que estava legalmente obrigado e que não cumpriu, em termos autónomos, os objetivos de outras.

2.1.3.2. REDUÇÃO E RACIONALIZAÇÃO DA DESPESA

2.1.3.2.1. 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, e os executados, consta dos itens subsequentes.

2.1.3.2.2. No que respeita ao **controlo da evolução das principais rubricas da despesa por valores agregados**³¹, a situação foi a seguinte:

Figura 13 – Controlo do PAF ao nível da despesa (valores agregados)

Un: Euro

DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PAF - PRINCIPAIS RUBRICAS	ANO DE 2013					CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF) DADOS IGF				CONCLUSÃO FACE AO APURAMENTO DA IGF (CUMPRIMENTO DO OBJETIVO)				
	PAF (estimarlo)		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)
A4. DESPESA EFETIVA	<	5 735 809	5 018 581	6 508 767	6 508 768	5 684 273	772 959	113,5%	665 692	113,3%	NÃO	NÃO		
A7.2. DESPESA DE ATIVOS FINANCEIROS	≤	0	0	0	0	0	---	---	0	---	---	---	NÃO	NÃO
A8.2. DESPESA DE PASSIVOS FINANCEIROS	≤	634 406	567 700	649 471	649 471	571 552	15 065	102,4%	3 852	100,7%	NÃO	NÃO		
A10. DESPESA TOTAL (A4. a A8.2.)	≤	6 370 215	5 586 281	7 158 238	7 158 239	6 255 825	788 024	112,4%	669 544	112,0%				
DIFERENÇA (2013): REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (5)-(4)					0									

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

Anexos, a fls. 21 e 22

Verifica-se, então, que, em 2013/2014, **o MP não cumpriu**, numa perspetiva global, **os objetivos previstos no PAF para a despesa municipal**, tendo os valores executados excedido os previstos em, respetivamente, m€ 788 e m€ 670.

Numa análise idêntica, ainda que com base na **discriminação da despesa pelas principais componentes da classificação económica**³², o resultado é o seguinte:

³¹ De acordo com a estrutura prevista na Portaria 281-A/2012, de 14/09 (Programa II – Anexo III – Quadro I).

³² Atendendo à estrutura prevista na Portaria 281-A/2012, de 14/09(Programa II – Anexo III – Quadro III).

Figura 14 – Controlo do PAF ao nível da despesa (classificação económica)

Un: Euro

ANOS	NATUREZA DA DESPESA		MONTANTES		CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADO/PAF)		CUMPRIMENTO (SIM/NÃO)
			PAF (estimado)	IGF (executado)	VALOR	%	
	(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)	(5)=(3)/(2)	(6)	
2013	CORRENTE	≤	4 000 641	4 946 175	945 534	124%	NÃO
	CAPITAL	≤	2 369 574	2 212 064	- 157 510	93%	SIM
	TOTAL	≤	6 370 215	7 158 238	788 024	112%	NÃO
2014	CORRENTE	≤	3 928 494	4 699 641	771 147	120%	NÃO
	CAPITAL	≤	1 657 787	1 556 184	- 101 603	94%	SIM
	TOTAL	≤	5 586 281	6 255 825	669 544	112%	NÃO

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

Anexos, a fls. 21 e 22

Assim, também nesta perspetiva, o **objetivo do PAF ao nível da despesa municipal**, em ambos os anos, **não foi cumprido em termos globais** (112%), ainda que somente por força das despesas correntes, pois foi atingido no que concerne às de capital (respetivamente, -m€ 158 e 93% e -m€ 102 e 94%).

O desvio apurado, naqueles exercícios, na despesa corrente, no montante materialmente relevante de, respetivamente, m€ 946 e m€ 771 (24% e 20%), resultou, essencialmente, das seguintes rubricas e respetivos valores executados, para mais, face aos estimados: aquisição de bens e serviços (m€ 562 e m€ 426) e despesas com pessoal (m€ 176 e m€ 175).

Anexos, a fls. 22-A

Por sua vez, relativamente a 2013, tendo em conta, **quanto à despesa**, os valores do PAF (Ajustado), o comportamento da Autarquia foi o seguinte:

Figura 15 – Controlo da despesa considerando o PAF (Ajustado)

Un: Euro

DESCRIÇÃO	2013				CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF)		CUMPRIMENTO (SIM/NÃO)
	PAF (valor estimado)	EMLP PAEL (diferença de valor executado/estimado)	PAF AJUSTADO (em resultado da execução PAEL)	IGF (executado)	VALOR	%	
	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)	(5)	(6)=(5)-(4)	(7)=(5)/(4)	
DESPESA TOTAL	6 370 215	623 585 ≤	6 993 800	7 158 239	164 439	102%	NÃO

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

Anexos, a fls. 21

Desta forma, naquele ano, **o MP, atendendo ao PAF (Ajustado), continuou a não cumprir o objetivo para a evolução global da despesa municipal**, ainda que de forma muito menos expressiva (m€ 164 e 2%).

Importa, no entanto, referir que a **receita municipal** (sobretudo a corrente) **superou**, em ambos os anos, **os respetivos valores estimados no PAF**, pelo que se justifica, em nosso entender, que o controlo e uma

conclusão definitiva sobre o (in)cumprimento do objetivo respeitante à despesa assente numa análise complementar que compare a evolução da relação destas duas grandezas em termos previstos e reais (cfr. infra item 2.1.3.3.).

2.1.3.2.3. Para além do referido anteriormente, o MP, tendo em conta que se encontrava, em 31/12/2011, em situação de desequilíbrio conjuntural, estava obrigado a prever no PAF “ (...) **medidas adicionais de redução e contenção de despesa (...)** ” ³³.

Todavia, as medidas a prever neste contexto não foram especificamente concretizadas na referida norma legal, decorrendo, no Programa II, do elenco constante do quadro ³⁴ a adotar obrigatoriamente com esta finalidade e das opções tomadas por cada município ao nível da elaboração do PAF.

Ora, neste âmbito, a Autarquia apenas quantificou **duas medidas** relativas a uma das rubricas de carácter residual (prevista especificamente no quadro a que aludimos), intitulada “ **Outras medidas com impacto na redução da despesa** ”, a saber:

- ✓ “ *Redução de despesas de funcionamento através da agregação de necessidades* ”;
- ✓ “ *Redução de subsídios e transferências para terceiros* ”.

Neste âmbito, o resultado do controlo efetuado foi o seguinte:

Figura 16 – Controlo das medidas específicas de redução da despesa

Un: Euro

DESCRIÇÃO DAS PRINCIPAIS MEDIDAS PREVISTAS NO PLANO REDUÇÃO DA DESPESA	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		SINAL		
	2013	2014	REPORTE À DGAL	APURADOS IGF		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)
5. Outras medidas com impacto na redução da despesa												
5.1. Redução de despesas de funcionamento através da agregação de necessidades	≤	18 983	18 983	4 181	4 181	5 540	- 14 802	22,0%	- 13 443	29,2%	SIM	SIM
5.2. Redução de subsídios e transferências para terceiros	≤	503 381	494 580	646 517	646 517	599 709	143 136	128,4%	105 128	121,3%	NÃO	NÃO
TOTAL	≤	522 364	513 564	650 698	650 698	605 249	128 334	124,6%	91 685	117,9%	NÃO	NÃO
DIFERENÇA (2013) : REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (5)-(4)					0							

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

Anexos, a fls. 23 e 24

Desta forma, o **MP, em 2013/2014, não atingiu**, em termos globais, **o objetivo do PAF relativamente às medidas específicas de redução da despesa municipal**, tendo o montante pago sido superior ao previsto em, respetivamente, m€ 128 e m€ 92, para o que contribuiu apenas o comportamento da rubrica relativa aos subsídios e transferências (mais, respetivamente, m€ 143 e m€ 105).

Importa, quanto a este tipo de despesas, efetuar, ainda, uma análise da sua evolução a partir do ano de referência do PAF (2011):

³³ Cfr. art. 7º, n.º 2, da Portaria 281-A/2012, de 14/09.

³⁴ Anexo III, Quadro II, da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09 (preenchido pelo MP quando da candidatura ao PAEL).

Figura 17 – Evolução de subsídios e transferências para terceiros

Un: Euro

Classificação económica	Valores executados				Variação								
					2011/2012		2012/2013		2013/2014		2011/2014		
	2011	2012	2013	2014	2011/2012	%	2012/2013	%	2013/2014	%	2011/2014	%	
CORRENTE	04. Transferências correntes	447 880,07	461 762,97	534 103,26	422 931,84	13 882,90	3,10%	72 340,29	15,67%	- 111 171,42	-20,81%	- 24 948,23	-5,57%
	05. Subsídios	8 830,45	9 253,22	18 464,85	44 030,84	422,77	4,79%	9 211,63	99,55%	25 565,99	138,46%	35 200,39	398,63%
	Subtotal	456 710,52	471 016,19	552 568,11	466 962,68	14 305,67	3,13%	81 551,92	17,31%	- 85 605,43	-15,49%	10 252,16	2,24%
CAPITAL	08. Transferências de capital	100 438,09	161 889,00	93 948,45	132 745,84	61 450,91	61,18%	- 67 940,55	-41,97%	38 797,39	41,30%	32 307,75	32,17%
	Subtotal	100 438,09	161 889,00	93 948,45	132 745,84	61 450,91	61,18%	- 67 940,55	-41,97%	38 797,39	41,30%	32 307,75	32,17%
	TOTAL	557 148,61	632 905,19	646 516,56	599 708,52	75 756,58	13,60%	13 611,37	2,15%	- 46 808,04	-7,24%	42 559,91	7,64%

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

Verifica-se, assim, **uma evolução irregular** das despesas da natureza indicada, **mas com um aumento**, no quadriénio, **de m€ 43 (7,6%)**, ao contrário do que decorre das estimativas do PAF.

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

2.1.3.3.1. Além da análise, em termos autónomos e absolutos, da evolução da execução da receita e da despesa face às estimativas do PAF (cfr. itens anteriores), efetuámos, como já referimos, **uma abordagem articulada da evolução da relação entre essas duas grandezas em termos estimados e reais**³⁵.

Ora, da comparação, em 2013/2014, da relação entre os montantes globais da receita disponível e da despesa estimados no PAF, resultantes do PAF(Ajustado) e apurados em sede de execução orçamental, decorre o seguinte:

Figura 18 – Relação entre a receita e despesa – PAF, PAF (Ajustado)/Execução orçamental

Un.: Euro

ANOS	DESCRIÇÃO (valores agregados)	RECEITA TOTAL DISPONÍVEL	DESPESA TOTAL	DIFERENÇA	VARIACÃO RECEITA/DESPESA	
						(1)
2013	A - PAF	Aprovado	6 458 609,24	6 370 214,69	88 394,55	- 24 266,99
		Ajustado	7 082 194,59	6 993 800,04	88 394,55	- 24 266,99
	B - Valores executados	7 222 365,90	7 158 238,34	64 127,56		
2014	A - PAF	Aprovado	5 938 484,41	5 586 281,30	352 203,11	- 291 838,16
		Ajustado				
	B - Valores executados	6 316 190,25	6 255 825,30	60 364,95		

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

Anexos, a fls. 16 a 18, 21 e 22

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

Deste modo, o **MP também violou**, em 2013/2014, em termos substanciais, o **objetivo estimado no**

³⁵ Com efeito, a evolução da despesa municipal paga não pode ser dissociada, designadamente, do correspondente comportamento da receita disponível (saldo orçamental acrescido da receita arrecadada no exercício).

PAF e/ou atendendo ao PAF (Ajustado) para a evolução da despesa municipal, pois o aumento da receita cobrada, apesar de superar o correspondente objetivo, não foi suficiente para cobrir o acréscimo verificado nas despesas pagas.

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

2.1.3.4. EVOLUÇÃO DA DÍVIDA E SUA RELAÇÃO COM OUTRAS VARIÁVEIS

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

Figura 19 – Controlo do PAF ao nível da dívida (valores agregados)

Un: Euro

(1)	DESCRÇÃO 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 RUBRICA (SIM/NÃO)		POR PARÂMETRO (SIM/NÃO)		
		2013	2014	REPORTE À DGAL	APURADOS IGF		MONTANTE	%	MONTANTE	%	2013	2014	2013	2014	
		(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)-(5)-(2)	(8)-((5H2))*100	(9)-(6)-(3)	(10)-((6H3))*100	(11)	(12)	(13)	(14)	
C P	Empréstimos de CP	≤	0	0	0	0	0	---	0	---	---	---			
	Empréstimos de MLP - Valor exigível a CP	≤	0	0	0	0	0	---	0	---	---	---	SIM	SIM	
	Outros credores	≤	1 531 217	1 316 167	974 052	973 415	899 192	- 557 802	63,6%	- 416 975	68,3%	SIM	SIM		
	A - TOTAL DA DÍVIDA DE CURTO PRAZO	≤	1 531 217	1 316 167	974 052	973 415	899 192	- 557 802	63,6%	- 416 975	68,3%				
M L P	Empréstimos de MLP	≤	5 315 530	4 747 830	5 197 851	5 205 952	4 634 400	- 109 578	97,9%	- 113 430	97,6%	SIM	SIM		
	Outros credores	≤	48 759	27 598	41 109	41 109	318 940	- 7 650	84,3%	291 341	-	SIM	NÃO	SIM	NÃO
	B - TOTAL DA DÍVIDA DE MÉDIO E LONGO PRAZO	≤	5 364 289	4 775 429	5 238 960	5 247 061	4 953 340	- 117 228	97,8%	177 911	103,7%				
	C - DÍVIDA DE NATUREZA NÃO ORÇAMENTAL	≤	191 656	181 569	207 035	207 035	198 992	15 379	108,0%	17 423	109,6%				
	D - DÍVIDA DE NATUREZA ORÇAMENTAL (A)+(B)-(C)	≤	6 703 850	5 910 027	6 005 977	6 013 441	5 653 540	- 690 409	89,7%	- 256 487	95,7%			SIM	SIM
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (5) - (4) - ANO 2013					7 464										

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

Anexos, a fls. 25 e 26

Em 2013/2014, o objetivo previsto no PAF para a dívida de natureza orçamental foi cumprido em termos globais, embora, no último exercício, tenha sido ultrapassado o valor estimado para a de MLP, mas apenas devido à participação no FAM (não prevista no PAF)³⁶, como se evidencia de seguida.

Figura 20 – Controlo do PAF ao nível da dívida – PAF (Ajustado)

Un: euro

DESCRÇÃO	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	1 134 598	45 563	1 180 161	700 200	- 479 961	59%	SIM
	MLP	4 775 429	273 377	5 048 805	4 953 340	- 95 466	98%	SIM
	TOTAL	5 910 027	318 940	6 228 966	5 653 540	- 575 427	91%	SIM

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

Anexos, a fls. 25 e 26

³⁶ Refira-se que o MP apresentou, no balanço de 2014, a dívida total ao FAM no MLP, quando a parte exigível no exercício seguinte devia constar do CP (alteração que introduzimos para feitos da nossa análise).

De facto, o MP, em 2014, tendo em conta o PAF (Ajustado), **melhorou** o nível de **cumprimento do objetivo da dívida em termos globais e passou também a observá-lo**, de forma discriminada, nas componentes de CP e de MLP.

Realce-se, ainda, que, entre 2011/2014, a **dívida do MP de operações orçamentais diminuiu de forma muito significativa** (M€ 2,6 e 32%), tendo **passado para M€ 5,7**.

De qualquer modo, justifica-se, em nosso entender, para uma apreciação fundamentada e substancial do comportamento do Município nesta sede, uma análise complementar que atenda à evolução ocorrida - PAF e PAF (Ajustado)/real - ao nível da articulação da relação da dívida municipal com outras variáveis relevantes (designadamente, o saldo orçamental e a receita municipal).

2.1.3.4.2. A **variação**, em 2013/2014, da relação entre o **saldo de operações orçamentais** e o **stock da dívida** em termos estimados no PAF, resultantes do PAF (Ajustado) e ao nível da prestação de contas, foi a seguinte:

Figura 21 – Relação entre e o saldo orçamental e o stock da dívida – PAF/PAF (Ajustado)/real

Un: Euro

ANOS	DESCRIÇÃO (valores agregados)		SALDO ORÇAMENTAL (SO)	DÍVIDA TOTAL ORÇAMENTAL (CP e MLP)	DIFERENÇA	VARIAÇÃO SO / DÍVIDA
	[1]		[2]	[3]	[4] = [2] - [3]	[5] = [4]B - [4]A
2013	A - PAF	Aprovado	88 394,54	6 703 850,24	- 6 615 455,70	666 142,49
		Ajustado				
	B - Valores reais		64 128,00	6 013 441,21	- 5 949 313,21	
2014	A - PAF	Aprovado	352 203,11	5 910 026,82	- 5 557 823,71	- 35 351,12
		Ajustado		6 228 966,33	- 5 876 763,22	283 588,39
	B - Valores reais		60 364,95	5 653 539,78	- 5 593 174,83	

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

Anexos, a fls. 25 a 28

Constata-se que, em 2013/2014, a **relação** entre o **saldo e a dívida total orçamentais** previstos no PAF e/ou em resultado do PAF (Ajustado) **melhorou**, em regra, **ao nível da prestação de contas**, pois apenas se agravou, no último ano, face ao PAF, mas num valor materialmente irrelevante (m€ 35).

Deste modo, no MP, a **articulação**, naqueles exercícios, **entre o saldo orçamental e a dívida total** (ajustada ou não da relativa à participação no FAM) **evidencia**, em regra, um **comportamento mais positivo em termos reais do que o que decorre dos respetivos valores estimados**, o que confirma, numa perspetiva substancial, a apreciação efetuada em termos autónomos e absolutos, ou seja, o **cumprimento do PAF em termos da evolução do stock da dívida de natureza orçamental**.

2.1.3.4.3. 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 22 – 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	VARIÇÃO RECEITA / DÍVIDA	
						(1)
2013	A - PAF	Aprovado	6 458 609,24	6 703 850,24	- 245 241,00	1 454 165,69
		Ajustado	7 082 194,59	6 703 850,24	378 344,35	830 580,34
	B - Valores reais	7 222 365,90	6 013 441,21	1 208 924,69		
2014	A - PAF	Aprovado	5 938 484,41	5 910 026,82	28 457,59	634 192,88
		Ajustado	5 938 484,41	6 228 966,33	- 290 481,92	953 132,39
	B - Valores reais	6 316 190,25	5 653 539,78	662 650,47		

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

Anexos, a fls. 16 a 18, 25 e 26

Independentemente de se considerar as grandezas previstas no PAF ou atendendo ao PAF (Ajustado), ocorreu, em 2013/2014, uma **variação positiva, em termos reais, da relação entre a receita total disponível e o stock da dívida**, o que revela um aumento da capacidade financeira para fazer face, atempadamente, ao pagamento da dívida municipal.

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

Figura 23 – Controlo do PAF ao nível do serviço da dívida

Un: Euro

(DIMINUIÇÃO DA DÍVIDA) DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO	PAF (estimado)	EXERCÍCIOS				RELAÇÃO ENTRE OS VALORES EXECUTADOS / PAF				OBSERVAÇÕES	
		VALORES EXECUTADOS		RELAÇÃO ENTRE OS VALORES EXECUTADOS / PAF		2013		2014			
		REPORTE (DGAL)	APURADOS (IGF)	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 (Amortizações + Juros)	PAEL	225 448	221 003	174 984	174 984	212 285	- 50 404	77,6%	- 8 718	96,1%	Cumpriu, em 2013 e 2014, o serviço da dívida de todos os EMLP contratados/utilizados.
	Outros empréstimos de médio/longo prazo	520 518	450 248	549 298	549 298	439 960	28 780	105,5%	- 10 288	97,7%	
	TOTAL	745 967	671 251	724 282	724 282	652 245	- 21 685	97,1%	- 19 006	97,2%	

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

Anexos, a fls. 29 e 30

O MP **efetuou**, em 2013/2014, o pagamento de um montante de serviço da dívida financeira inferior aos valores estimados no PAF, **mas cumpriu, atempadamente, o respetivo pagamento relativamente a todos os EMLP que se encontravam em vigor nesses exercícios.**

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

2.1.3.5.1. A arrecadação, após 2011, das receitas provenientes do capital do EMLP celebrado ao abrigo do PAEL ³⁷ teve o seguinte impacto ao nível da evolução das “ outras dívidas a terceiros “ ³⁸ do MP:

³⁷ O único Programa de consolidação/recuperação financeira a que o Município aderiu após 1/01/2007.

³⁸ Esta variável não inclui os montantes de operações de tesouraria e a dívida relativa ao FAM.

Figura 24 – Impacto do financiamento do PAEL sobre as “ outras dívidas a terceiros “

Un: Euro

DESCRIÇÃO	ANO BASE	EVOLUÇÃO DE VALORES			VARIAÇÃO
	2011	2012	2013	2014	2011/2014
(A) - Outras dívidas a terceiros (originariamente de CP)	4 340 934	1 547 082	766 380	676 009	
(B) - Variação das outras dívidas a terceiros face ao valor existente em cada ano anterior e entre 2011/2014		- 2 793 852	- 780 702	- 90 371	- 3 664 925
(C) - Empréstimos PAEL (capital utilizado por ano)		1 619 470	623 585		2 243 055
(D) - Variação (sem PAEL) face a cada ano anterior e entre 2011/2014 (B)+(C)		- 1 174 383	- 157 117	- 90 371	- 1 421 870

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

Tendo como base o exercício de 2011³⁹, as “ outras dívidas a terceiros “ diminuíram, até ao final de 2014, cerca de M€ 3,7, ou seja, num montante superior ao do capital do EMLP do PAEL.

De facto, através do recurso ao PAEL, o MP transformou um elevado montante (M€ 2,24) de dívida comercial e/ou administrativa em dívida financeira de MLP, sem o qual as “ outras dívidas a terceiros “ teriam, ainda assim, decrescido no período indicado, muito embora de forma muito menos relevante (M€ 1,4).

Em síntese, do recurso a este Programa resultou, como seria expectável, uma diminuição duradoura do nível das “ outras dívidas a terceiros “ em montante pelo menos equivalente (neste caso, superior) ao do capital do respetivo EMLP.

O MP refere, no contraditório, que “ A componente de “Outras dívidas a terceiros” de operações orçamentais diminuiu de forma significativa (M€3,6 e 83%), importando, em 2015, em 739.253,17€ (valor que inclui a dívida do FAM no montante de 273.376,51€) ”.

Anexos, a fls. 34

2.1.3.5.2. A adesão ao PAEL teve, igualmente, o seguinte impacto em sede de evolução dos pagamentos em atraso (PA)⁴⁰:

Figura 25 – Impacto do financiamento do PAEL sobre os PA

Un: Euro

DESCRIÇÃO	ANO BASE	EVOLUÇÃO DE VALORES			VARIAÇÃO
	2011	2012	2013	2014	2011/2014
(A) - Pagamentos em atraso	3 557 611	2 770 798	644 195	46 173	
(B) - Variação dos PA face ao valor existente em cada ano anterior e entre 2011/2014		- 786 813	- 2 126 603	- 598 022	- 3 511 438
(C) - Empréstimos PAEL (capital utilizado por ano)		1 619 470	623 585		2 243 055
(D) - Variação (sem PAEL) face a cada ano anterior e entre 2011/2014 (B)+(C)		832 657	- 1 503 018	- 598 022	- 1 268 383

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

Anexos, a fls. 31

Deste modo, entre 2011/2014, verificou-se uma redução acentuada dos PA (M€ 3,5) e bem superior ao financiamento do PAEL (M€ 2,2), pelo que ocorreu uma evolução mais favorável ao nível da variação do respetivo stock do que a que resultaria apenas da utilização do financiamento obtido através do recurso ao PAEL.

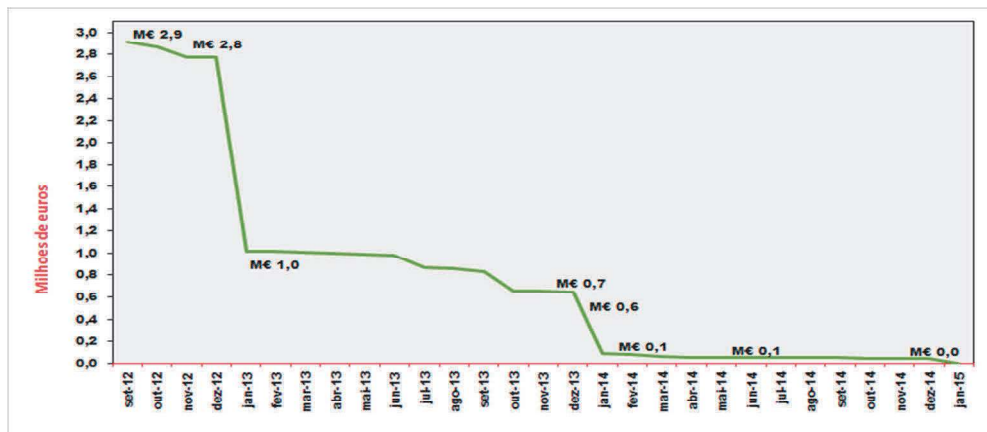
³⁹ Ano base para as estimativas dos PAF e anterior ao início da utilização dos EMLP do PAEL.

⁴⁰ Aliás, como já referimos, o capital do EMLP do PAEL tinha de ser utilizado na redução dos PA legalmente previstos.

2.1.3.6. EVOLUÇÃO MENSAL DOS PA E EVENTUAL SANÇÃO (MULTA)

2.1.3.6.1. Face ao **stock de PA reportados no SIAL**, no final de cada mês, entre setembro de 2012 (data de adesão ao PAEL) e janeiro de 2015, verificou-se a seguinte evolução desta grandeza:

Figura 26 – Evolução mensal do stock de PA (entre 09/2012 e 01/2015)



Fonte: Reporte de informação à DGAL e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 32

Ocorreu, assim, ao longo do indicado período, uma redução mensal constante e gradual dessa grandeza, exceto entre agosto/setembro de 2014 (aumento de € 144), sendo ainda de referir que deixaram de existir PA em janeiro de 2015, mantendo-se esta situação, de acordo com os dados disponíveis no SIAL, pelo menos, até ao final desse ano.

De qualquer modo, o *stock* de PA aumentou em setembro de 2014 face ao mês anterior, ou seja, importou, no final desse período, num montante superior ao *stock* mínimo atingido após setembro de 2012 (mês de adesão ao PAEL), situação que é suscetível, em abstrato, de justificar, nos termos legais, a aplicação de uma multa ⁴¹.

Todavia, face ao reduzido montante de aumento dos PA e à fórmula de cálculo da indicada multa, o respetivo valor é muito inferior ao mínimo previsto legalmente ⁴², pelo que não há lugar, neste contexto, a aplicação de qualquer sanção.

Anexos, a fls. 32

A Autarquia refere, no contraditório, que “ (...) efectuou uma redução mensal constante e gradual do stock de PA. O aumento do stock de PA entre Agosto/Setembro de 2014 no montante de 144,01€, foi circunstancial e prontamente regularizado em Setembro/Outubro de 2014. O MP deixou de ter pagamentos em atraso em Janeiro de 2015 mantendo-se actualmente esta situação. As “Outras dívidas a terceiros” têm vindo a decrescer e assumem, hoje, valores reduzidos.”.

Acrescenta que “ A manutenção desta situação, com a qual o MP se compromete, vai permitir o cumprimento atempado dos compromissos perante terceiros. ”.

Anexos, a fls. 35

⁴¹ No art. 22º, n.º 2, do Decreto-Lei (DL) n.º 127/2012, de 21/06, prevê-se que “ 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, calculada, liquidada e arrecadada nos termos dos n.ºs 3 a 6 do referido artigo.

⁴² Art. 22º, n.º 4, do DL n.º 127/2012, de 21/06.

2.1.3.7. OUTROS ASPETOS

2.1.3.7.1. Relativamente aos **objetivos do PAF, no final de 2013/2014**, quanto ao **saldo orçamental** e ao **prazo médio de pagamento (PMP)** ⁴³, a situação apurada foi a seguinte:

Figura 27 – 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	CONSIDERADO PELO IREF	SGS		PMP		SGS	PMP
					MONTANTE	%	MONTANTE	%		
(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)	≥	88 395	64 128	64 128	- 24 267	72,5%			NÃO
	Prazo médio de pagamento (PMP)	≤	47	39	77			30	163,8%	NÃO
	Diferença: Reporte DGAL / Apuramento IGF (4)-(3)				0					
			SGS							
			PMP - Dias		38					
2014	Saldo para a gerência seguinte (SGS)	≥	352 203		60 365	- 291 838	17,1%			NÃO
	Prazo médio de pagamento (PMP)	≤	40		65			25	162,5%	NÃO

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

Anexos, a fls. 27 e 28

Deste modo, em qualquer dos anos em apreço, **o MP não cumpriu**, no que concerne às duas variáveis referidas, **os objetivos previstos no PAF**, tendo em conta, no que respeita ao PMP, os valores apurados e divulgados pela DGAL.

Realce-se, por fim, quanto ao **saldo orçamental**, que o MP **não cumpriu**, em termos absolutos, **o respetivo objetivo**, mas que, como já referimos, melhorou, em termos reais, a relação dessa grandeza com a dívida municipal face ao PAF ou considerando o PAF (Ajustado).

A Autarquia refere, no contraditório, que o “ (...) PMP, segundo a metodologia de cálculo adotada pela DGAL, em 2015, era de 49 dias. ”.

Anexos, a fls. 34

2.1.3.7.2. A Autarquia, atendendo a que **cumpria**, no final de 2011 e no início de 2012, segundo a informação disponível no SIAL, **os limites legais de endividamento previstos na LFL e nas respetivas Leis do Orçamento de Estado**, em especial, o de endividamento líquido, não estava obrigado a prever ⁴⁴, no PAF, a respetiva trajetória de ajustamento de modo a cumprir o quadro legal.

De qualquer modo, refira-se que o Município, no final de **2014**, de acordo com os dados do SIAL, **continuou a cumprir o limite de endividamento em vigor**.

2.1.3.8. REPORTE DE INFORMAÇÃO E OBRIGAÇÃO DE DIVULGAÇÃO

2.1.3.8.1. O MP tem **cumprido a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL** para efeitos de acompanhamento do PAEL, mas, relativamente ao ano de 2013, os **dados reportados não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação nesta matéria**, pois foram apuradas divergências, para mais, ainda que materialmente pouco relevantes, ao nível da dívida orçamental (€ 7 464 ⁴⁵) e do PMP (30 dias).

⁴³ Calculado pela DGAL de acordo com a fórmula adotada na RCM n.º 34/2008 de 14/02 e publicada no Diário da República, I Série, de 22/02, após a alteração introduzida pelo Despacho n.º 9870/2009, de 6/04, do Ministro de Estado e das Finanças, publicado no DR, II Série, de 13/04.

⁴⁴ Realce-se que na Portaria 281-A/2012, de 14/09 (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.

⁴⁵ Esta divergência resultou da circularização e reconciliação dos saldos de terceiros no âmbito da auditoria ao MP enquadrada no projeto designado de “ Controlo do endividamento e da situação financeira da Administração Local Autárquica ”.

2.1.3.8.2. Ainda no âmbito da **monitorização e acompanhamento**, importa referir que:

- ✓ O MP incluiu nos Relatórios de Gestão de 2013/2014, que integram os respetivos documentos de prestação de contas, informação relativa à execução do PAEL ⁴⁶;
- ✓ Tem sido efetuada, por parte da Assembleia Municipal, a monitorização trimestral da execução do PAEL legalmente prevista ⁴⁷.

Anexos, a fls. 35

2.1.3.9. APRECIÇÃO GLOBAL FINAL

2.1.3.9.1. A análise efetuada pela IGF, quanto a 2013/2014, permite afirmar que o MP, atendendo aos objetivos quantitativos a que se vinculou, em termos absolutos, no PAF ou considerando o PAF (Ajustado):

- ✓ **Superou**, em termos agregados, a **receita estimada** (mais m€ 764 e m€ 378), o mesmo acontecendo com o valor total do conjunto de medidas específicas, sendo, no entanto, de referir, quanto às últimas, que omitiu no PAF uma das duas medidas a que estava legalmente obrigado e que não cumpriu, em termos autónomos, os objetivos de outras;
- ✓ **Ultrapassou**, de forma agregada, os **montantes estimados para a despesa municipal** (m€ 788 e m€ 670), passando, no entanto, esse desvio, em 2013, tendo em conta o PAF (Ajustado), para m€ 164, o mesmo se verificando atendendo ao valor total do conjunto de medidas específicas de redução da despesa;
- ✓ **Superou a redução prevista** ao nível do **stock global da dívida orçamental** (menos m€ 690 e m€ 256), sendo, também, de salientar que, entre 2011/2014, ocorreu uma relevante diminuição dessa grandeza (de M€ 2,9, passando para M€ 5,3) e que **cumpriu o serviço da dívida de todos os empréstimos em vigor**;
- ✓ **Apurou saldos orçamentais inferiores** (menos m€ 24 e m€ 292) e **PMP superiores** (mais 30 e 25 dias).

Por sua vez, apresentou, relativamente aos mesmos exercícios, **na relação entre um conjunto de grandezas** (receita, despesa, dívida e saldo orçamentais) **constantes do PAF e/ou considerando o PAF (Ajustado)** face aos **correspondentes valores reais**, a seguinte variação:

- ✓ **Receita/despesa orçamentais**: Agravamento em, respetivamente, menos m€ 24 e m€ 292, atendendo ao PAF e, no primeiro ano, também ao PAF (Ajustado);
- ✓ **Saldo/stock da dívida orçamentais**: Melhoria em, respetivamente, m€ 666 e m€ 284, atendendo ao PAF e ao PAF (Ajustado);
- ✓ **Receita/stock da dívida orçamentais**: Variação positiva, tendo ou não em conta o PAF (Ajustado), de, respetivamente, m€ 831 e M€ 1,5 e m€ 953 e m€ 634.

Realce-se que o MP utilizou o EMLP do PAEL para diminuir, de facto, entre 2011/2014, as “ **outras dívidas a terceiros** ” e o **stock de PA** num montante, respetivamente, superior e muito superior ao capital do referido EMLP (mais M€ 1,4 e M€ 1,3).

2.1.3.9.2. Em síntese, o MP, em 2013/2014, **não obstante o incumprimento** do objetivo previsto **quanto à despesa** e o **agravamento**, em termos reais, **da relação desta grandeza com a receita**,

⁴⁶ Nos termos do disposto no art. 12º, n.º 2, da Lei n.º 43/2012, de 26/08, tendo as prestações de contas de 2013/2014 incorporadas um elenco de fichas respeitantes ao acompanhamento, nesses anos, da execução do PAEL.

⁴⁷ Cfr. art. 12.º, nº 1, al. a), da citada Lei.

superou os relativos à receita e dívida orçamentais, tendo também melhorado, atendendo aos valores estimados no PAF, a relação entre estas duas variáveis e a da última com o saldo orçamental, ao que acresce uma evolução positiva e superior ao do EMLP do PAEL da dívida orçamental e dos PA face aos anos anteriores.

Assim, em nosso entender, pode afirmar-se, nomeadamente para efeitos de eventual responsabilização, que foi cumprido, em termos substanciais e segundo uma perspetiva integrada, o objetivo global a que o MP se vinculou com a adesão ao PAEL, não obstante a persistência de resultados negativos nalguns indicadores e a falta de previsão/implementação de algumas medidas a que está legalmente obrigado, situações que carecem de correção por parte da Autarquia.

O MP referiu, no contraditório, que “ (...) cumpriu o objectivo global a que se vinculou com a adesão ao PAEL. Ainda assim, pretende, em articulação com a DGAL, proceder à reanálise do PAF de forma a ajustar os respectivos valores estimados inicialmente ao nível das grandezas relevantes à evolução entretanto ocorrida em termos reais. O MP tem vindo a aperfeiçoar os mecanismos de arrecadação de receita relacionada com as actividades de água, saneamento e resíduos e vai implementar o novo tarifário, que se encontra em revisão, no próximo ano. “

Anexos, a fls. 35

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Em face do exposto, as principais conclusões da auditoria e as recomendações que formulamos ao responsável máximo da entidade auditada são as seguintes:

3.1. CONCLUSÕES	Ponto do relatório	3.2. RECOMENDAÇÕES
<p>C.1. O MP recorreu, em 2012, ao PAEL (Programa II), tendo beneficiado do acesso a financiamento através de um EMLP, com um capital contratado e arrecadado (naquele ano e em 2013) de M€ 2,24, que utilizou integralmente para pagar despesas elegíveis, ou seja, PA constantes da lista aprovada.</p>	<p>2.1.1. e 2.1.1.2.1.</p>	
<p>C.2. Em 2013/2014, a Autarquia cumpriu, em termos substanciais e segundo uma perspetiva geral e integrada, o objetivo global a que se vinculou com a adesão ao PAEL, não obstante a persistência de resultados negativos nalguns indicadores e a omissão de previsão de medidas específicas para a área da receita, situações que carecem de ser corrigidas.</p>	<p>2.1.3.1., 2.1.3.2. e 2.1.3.9.2.</p>	<p>R.1. Promoção da reanálise, em articulação com a DGAL, do PAF no sentido de ajustar os valores estimados ao nível das grandezas relevantes à evolução entretanto ocorrida em termos reais (devendo, em princípio, persistir as relações iniciais estabelecidas entre receita, despesa, dívida e saldo orçamentais) e definir, concretizar e quantificar as medidas de otimização de receita a que se encontrava legalmente obrigado (nomeadamente, ao nível das relacionadas com as actividades de água, saneamento e resíduos e com a promoção, aperfeiçoamento e controlo dos factos suscetíveis de gerarem a aplicação de coimas e dos processos de execução fiscal).</p>

3.1. CONCLUSÕES	Ponto do relatório	3.2. RECOMENDAÇÕES
<p>C.3. De facto, o MP, em 2013/2014, quanto aos principais objetivos quantitativos previstos no PAF ou considerando o PAF (Ajustado):</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Superou, em valores agregados, os respeitantes à receita (mais m€ 764 e m€ 378), o mesmo acontecendo com o valor total do conjunto de medidas específicas, muito embora não tenha cumprido, em termos autónomos, os objetivos de algumas delas. ✓ Incumpriu, de forma agregada, os relativos à redução e contenção da despesa municipal (m€ 788 e m€ 670), ainda que o desvio, em 2013, atendendo ao PAF (Ajustado), passe para m€ 164, bem como o valor total para o conjunto das respetivas medidas específicas; ✓ Superou a redução prevista ao nível do stock da dívida orçamental (menos m€ 690 e m€ 256), sendo, ainda, de salientar que, entre 2011/2014, ocorreu uma relevante diminuição dessa grandeza (M€ 2,9, passando para M€ 5,3), e que cumpriu o serviço da dívida de todos os empréstimos em vigor; ✓ Apurou saldos orçamentais inferiores (menos m€ 24 e m€ 292) e PMP superiores (mais 30 e 25 dias). 	<p>2.1.3.1., e 2.1.3.2.</p>	<p>R.2. Cumprimento, não só em termos globais, mas também no que respeita às diversas componentes e medidas específicas, de todos os objetivos previstos no PAF do PAEL, com que o MP se comprometeu, de forma expressa, para o que contribuirá, de forma decisiva, uma gestão orçamental e uma situação financeira equilibrada e sustentável.</p>
<p>C.4. Por sua vez, a relação entre um conjunto de grandezas (receita, despesa, dívida e saldo orçamentais) constantes do PAF e considerando o PAF (Ajustado) face aos correspondentes valores reais teve, em 2013/2014, a seguinte variação:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Receita/despesa orçamentais: Agravamento em, respetivamente, menos m€ 24 e m€ 292, atendendo ao PAF e, no primeiro ano, também ao PAF (Ajustado); ✓ Saldo/stock da dívida orçamentais: Melhoraria de, respetivamente, m€ 666 e m€ 284, atendendo ao PAF e ao PAF (Ajustado); ✓ Receita/stock da dívida orçamentais: Variação positiva, tendo ou não em conta o PAF (Ajustado), de, respetivamente, m€ 831 e M€ 1,5 e m€ 953 e m€ 634. 	<p>2.1.3.3. e 2.1.3.4.</p>	

3.1. CONCLUSÕES	Ponto do relatório	3.2. RECOMENDAÇÕES
<p>C.5. As “outras dívidas a terceiros” e o <i>stock</i> de PA diminuíram, entre 2011/2014, num valor muito superior ao do EMLP do PAEL (respetivamente, mais M€ 1,4 e M€ 1,3), ainda que o aumento de <i>stock</i> de PA entre agosto/setembro de 2014 (m€ 144) fosse suscetível, em abstrato, de gerar a aplicação de uma multa, cujo montante, no entanto, é muito inferior ao mínimo legalmente previsto.</p>	2.1.3.9.1.	<p>R.3. Manutenção, duradoura, das “outras dívidas a terceiros” e dos PA em valores, respetivamente, reduzidos e adequados ao quadro financeiro e nulos, de modo a cumprir, atempadamente, as obrigações perante terceiros e a não incorrer no pagamento das multas legalmente consagradas.</p>
<p>C.6. O MP, relativamente a 2013/2014, quanto aos deveres legais de reporte e de divulgação de informação decorrentes da adesão ao PAEL:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Comunicou a informação à DGAL para efeitos de acompanhamento do PAEL, ainda que os dados reportados, quanto a 2013, não refletissem, com inteira fiabilidade, a sua situação nesta matéria, muito embora as diferenças apuradas, nalgumas grandezas, sejam materialmente pouco relevantes; ✓ Incluiu, nos Relatórios de Gestão, informação sobre a execução do PAF, tendo também sido efetuada, pela Assembleia Municipal, a respetiva monitorização trimestral. 	2.1.3.8.1. e 2.1.3.8.2.	<p>R.4. Prestação de informação rigorosa à DGAL e à Assembleia Municipal para efeitos de acompanhamento do PAEL, devendo ser criados os instrumentos necessários e uma base sistemática de recolha e validação da informação para a monitorização e reporte das grandezas e informação relevantes face aos objetivos, medidas e obrigações a que o MP se vinculou na sequência da adesão ao PAEL e elaboração do respetivo PAF.</p>

4. PROPOSTAS

4.1. Em face dos resultados obtidos 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 de Penela, 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 12/09.

4.1.3. Que a Câmara Municipal de Penela 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 nome de ambos, o presente relatório.

À consideração superior.

Chefe de Equipa

Assinado de forma digital
por SÓNIA MARIA DA SILVA
BARBOSA
Dados: 2017.03.06 18:24:59 Z