

# CONTROLO DO PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL

## MUNICÍPIO DA PÓVOA DE VARZIM

---

### Principal questão de auditoria:

- O município cumpriu as obrigações e objetivos resultantes da adesão ao PAEL e apresenta uma gestão orçamental e financeira equilibrada e sustentável?

Relatório n.º 2016/1820



Independência

InteGridade

ConFiança

**PARECER:**

Sublinho o cumprimento do objetivo geral do PAEL, com referência ao período abrangido pela auditoria, e a existência de uma situação financeira de curto prazo desequilibrada.

Submeto à consideração do Senhor Inspetor-Geral de Finanças, com o meu acordo.

Subinspetora-Geral

Assinado de forma digital por  
ANA PAULA PEREIRA COSME  
FRANCO BARATA SALGUEIRO  
Dados: 2017.02.17 17:57:07 Z

Concordo, salientando o/a:

Cumprimento, em 2014, segundo uma perspetiva substancial e integrada, do objetivo global a que o MPV se vinculou com a adesão ao PAEL, não obstante a persistência de resultados negativos nalgumas variáveis que carecem de ser corrigidos.

Prática reiterada, ainda que decrescente, de empolamento das receitas orçamentais, significativa materialidade da dívida global e manutenção de uma situação financeira de CP desequilibrada, não obstante a anterior adesão ao PAEL.

Assunção de compromissos sem fundos disponíveis, ainda que tal facto não decorra expressamente das conta-correntes extraídas da aplicação informática.

À consideração superior.

Direção de projeto.

Assinado de forma digital por  
ALEXANDRE VIRGÍLIO TOMÁS  
AMADO  
Dados: 2017.02.17 11:50:01 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, atenta a relevância dos resultados no âmbito das competências da Direção-Geral das Autarquias Locais, como referido no ponto 4. pág. 46.

O Inspetor-Geral,  


Digitally signed by VÍTOR MIGUEL  
RODRIGUES BRAZ  
Date: 2017.03.27 18:19:03 +01'00'

Relatório n.º 2016/1820

Processo n.º 2015/240/A3/1022

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

**SUMÁRIO EXECUTIVO**

A presente auditoria foi realizada com o objetivo de verificar se o **Município da Póvoa do Varzim** ( MPV ) 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 ( anexos 1 a 7 ), em especial, as seguintes conclusões:

## 1. Fiabilidade dos documentos de prestação de contas

1.1. A análise realizada revela que, entre 2012/2014, os **balanços do MPV refletem, com significativa fiabilidade, a sua situação financeira ao nível do passivo exigível**, dada a reduzida materialidade e peso das correções efetuadas, quanto ao último ano, nas correspondentes rubricas do balanço, **mas persistiam outras fragilidades na adoção do POCAL**, designadamente a não utilização sistemática das contas de compromissos de exercícios futuros e a falta de aplicação integral da contabilidade de custos.

Fiabilidade da informação contabilística ao nível do passivo exigível  
Inadequada adoção das contas de compromissos de exercícios futuros e da contabilidade de custos

## 2. Cumprimento, numa perspetiva substancial e integrada, do objetivo global resultante da adesão ao PAEL e reporte e publicidade da respetiva informação

2.1. O MPV formalizou, em 2012, o **pedido de adesão ao PAEL**, tendo obtido, através do recurso a um empréstimo de médio/longo prazos (EMLP), um financiamento de **M€ 7,38**.

Adesão ao PAEL e arrecadação de um EMLP de M€ 7,38

2.2. Em 2014, o MPV, 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 Fundo de Apoio Municipal (FAM) - teve o seguinte comportamento:

- ✓ **Incumprimento** dos relativos à **receita e despesa**, ainda que por margens reduzidas ( respetivamente, 1% e 0,5% ) e do **saldo orçamental**;
- ✓ **Superação** dos relativos ao **stock da dívida** -PAF (Ajustado) - e ao **prazo médio de pagamento**;
- ✓ Apresentação, na relação entre as principais variáveis relevantes, de **resultados reais**, em regra, **mais favoráveis do que os que decorrem dos correspondentes valores previstos** ( em especial, entre o *stock* da dívida e o saldo orçamentais ).

Acresce que o **EMLP do PAEL** foi utilizado, entre 2012/2014, para eliminar o **stock de PA** e **reduzir as “outras dívidas a terceiros” num montante muito superior ao capital desse financiamento** ( mais M€ 1,6 ).

Assim, em 2014, o MPV **cumpriu, numa 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 que carecem de ser corrigidos.

Cumprimento, segundo uma perspetiva substancial e integrada, do objetivo global subjacente ao PAEL

2.3. A Autarquia **não incluiu**, no Relatório de Gestão, **informação sobre a execução do PAF, nem efetuou a exigível monitorização trimestral pela Assembleia Municipal, mas reportou a informação à DGAL**, ainda que os respetivos dados não refletissem, com inteira fiabilidade, a sua situação nesta matéria, em especial, da dívida municipal ( diferença, para mais, de M€ 2,1 ).

Falta de fiabilidade da informação prestada à DGAL

## 3. Fragilidades ao nível da gestão orçamental e suas consequências

3.1. A **receita global disponível do MPV** importou, entre 2012/2014, em, respetivamente, **M€ 40,8, M€ 46,5 e M€ 41,1** ( incluindo, em 2013, o EMLP do PAEL ).

Receita global disponível em 2014: M€ 41,1

3.2. **Prática reiterada**, ao longo do triénio, de **empolamento da previsão das receitas orçamentais**, ainda que, nos dois últimos exercícios, com taxas de execução em termos globais já significativas ( 92% e 94% ), mas persistentemente reduzidas na componente de capital ( de 32% para 73% ), o que **contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL**.

Prática reiterada de empolamento na previsão das receitas de capital

Deste procedimento decorre um **risco significativo para o equilíbrio e a sustentabilidade financeira da entidade**, pois **permite**, de forma artificial, **a realização e/ou existência de elevados montantes de despesa** ( 2014: **M€ 1,8** ) para além da efetiva capacidade existente para promover o seu pagamento atempado.

Significativo risco para o equilíbrio e a sustentabilidade financeira da entidade



**3.3. Cumprimento**, em 2014, do princípio do equilíbrio orçamental previsto no Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais ( RFALEI ), em termos previsionais e de prestação de contas.

**3.4. Respeito**, no triénio 2012/2014, do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial atendendo à execução autónoma do ano, mas com violação sistemática em termos da **execução global do ano**, apresentando, no entanto, nos dois últimos anos, um resultado deste rácio muito próximo do limiar exigido.

**3.5.** Existência, em todos os anos, de **uma significativa rigidez ao nível das despesas orçamentais**, com uma **reduzida margem de manobra ao nível da sua gestão financeira** ( 2014: 33% ), designadamente para fazer face às despesas que, à partida, não se encontravam já “ vinculadas ”.

**3.6.** Em síntese, a **Autarquia empolou**, entre 2012/2014, de forma sistemática, a **previsão das receitas orçamentais**, mas **apresentou uma tendência no sentido da realização de uma gestão orçamental equilibrada**, em especial, nos dois últimos anos, ainda que tal evolução resulte essencialmente do recurso ao PAEL.

Acentuada rigidez das  
despesas orçamentais

Gestão orçamental  
tendencialmente  
equilibrada

#### 4. Assunção de compromissos sem Fundos Disponíveis ( FD )

**4.1.** Em 2014/2015, o **MPV**, no contexto da Lei de Compromissos e Pagamentos em Atraso ( LCPA ), **apurou e reportou**, em todos os meses, **FD positivos**, mas verificámos que **foram assumidos, em 2014, compromissos sem FD ( m€ 129 )**.

Todavia, tal facto não é evidenciado pelas respetivas conta-correntes dos FD, pois decorre da adoção incorreta do procedimento de “ agendamento ” de compromissos ( despesas de carácter regular e permanente ) e da respetiva solução da aplicação informática.

**4.2.** Da análise efetuada, numa **perspetiva anual**, quanto a 2014/2015, aos **valores globais relativos a algumas grandezas relevantes**, decorre a/o:

- ✓ **Consistência e adequação das receitas consideradas no apuramento de FD do mês de dezembro;**
- ✓ **Falta de compatibilidade entre o valor dos compromissos constantes do mapa de controlo orçamental da despesa e considerado ao nível dos FD**, tendo sido apurada uma **divergência materialmente relevante**, que decorre do agendamento de compromissos a que aludimos;
- ✓ **Relevante desajustamento entre os valores das receitas e os compromissos totais assumidos em 2014**, o que já não se verificou no ano seguinte.

Assunção de compromissos  
sem FD, ainda que tal facto  
não seja evidenciado pelas  
respetivas conta-correntes  
extraídas da aplicação  
informática

Ajustamento, em 2015,  
entre os valores das  
receitas e os compromissos  
totais assumidos

#### 5. Dívida global relevante e situação financeira de CP negativa e desequilibrada

**5.1.** A **dívida global do MPV** de operações orçamentais, não obstante ter **diminuído entre 2012/2014 ( M€ 4,9 e 19% )**, passando para **M€ 20,3**, **continuava a apresentar**, no final do último ano, **um nível materialmente relevante**, ainda que com **uma tendência de adequação ao seu quadro financeiro**.

**5.2.** Persistia, em 2014, não obstante o anterior recurso ao PAEL, **uma situação financeira de CP negativa e desequilibrada**, em especial, com um elevado **saldo real negativo de operações orçamentais ( M€ 1,6 )** e a **violação da regra do equilíbrio financeiro mínimo**, do que resultaram **significativos custos financeiros** ( liquidação e pagamento, entre 2012/2014, de **juros de mora** de, pelo menos, **m€ 509** ).

Dívida global materialmente  
relevante, mas com uma  
tendência de adequação ao  
quadro financeiro

Persistência de uma  
situação financeira de CP  
desequilibrada

5.3. Ainda assim, no final do ano indicado, de acordo com o quadro legal previsto no RFALEI, a Autarquia **não se encontrava em situação que possibilitasse ou obrigasse ao recurso a um dos mecanismos de recuperação financeira legalmente previstos, nem estavam reunidas as condições para que a DGAL emitisse um alerta precoce.**

## 6. Norma de Controlo Interno ( NCI ) e procedimentos contabilísticos

6.1. A NCI, em vigor na Autarquia, **não prevê quaisquer procedimentos ou controlos relacionados com as alterações legislativas** decorrentes, designadamente da LCPA e do RFALEI, nem na perspetiva do cumprimento dos objetivos subjacentes à adesão do PAEL.

6.2. O MPV **não dispõe de nenhum departamento/serviço específico ou elemento que realize a função controlo interno**, ainda que tenha passado a estar prevista a existência de um serviço dessa natureza na alteração à estrutura orgânica dos serviços municipais aprovada em 25/02/2016.

## 7. Principais recomendações

7.1. Destacamos as **recomendações ao MPV** que visam, no essencial, **garantir a/o:**

- ✓ Cumprimento integral das metas, objetivos e obrigações 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;
- ✓ Reporte de informação rigorosa à DGAL para efeitos de acompanhamento do PAEL;
- ✓ Elaboração de orçamentos cada vez mais rigorosos ao nível da receita prevista, conjugada com uma execução prudente, visando, em especial, a manutenção de uma gestão orçamental realmente equilibrada;
- ✓ Cumprimento integral e sistemático do regime legal consagrado na LCPA, nomeadamente no que respeita à proibição, sem exceções, da assunção de compromissos sem FD, bem como em termos do exigível ajustamento entre as receitas disponíveis e os compromissos assumidos;
- ✓ Reforço das medidas que contribuam para o restabelecimento de um nível de endividamento global sustentável e para o equilíbrio financeiro de CP, através da adoção de medidas concretas de redução de despesa e de otimização de receita;
- ✓ Revisão da NCI no sentido de colmatar as omissões destinadas a salvaguardar o cumprimento da LCPA, do RFALEI e do PAEL e efetiva implementação do serviço responsável pela função de controlo interno.

NCI desajustada das  
alterações legislativas  
entretanto ocorridas

Inexistência da função de  
controlo interno

Principais áreas das  
recomendações

## ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS .....	6
1. INTRODUÇÃO .....	7
1.1. FUNDAMENTO E OBJETIVOS .....	7
1.2. METODOLOGIA .....	7
1.3. CONTRADITÓRIO .....	8
2. RESULTADOS .....	9
2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS .....	9
2.2. PROGRAMAS DE CONSOLIDAÇÃO E/OU RECUPERAÇÃO FINANCEIRA ( ENTRE 2007/2014 ) .....	11
2.3. PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL ( PAEL ) .....	12
2.3.1. ENQUADRAMENTO GERAL DO PAEL .....	12
2.3.2. ADESÃO E FINANCIAMENTO NO ÂMBITO DO PAEL .....	13
2.3.3. AJUSTAMENTO DE ALGUNS OBJETIVOS DO PAF .....	15
2.3.4. CONTROLO DOS OBJETIVOS/MEDIDAS E OUTRAS OBRIGAÇÕES DO PAEL .....	15
2.4. ORÇAMENTO, LCPA, BALANÇOS, DÍVIDA E SITUAÇÃO FINANCEIRA .....	29
2.4.1. PREVISÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL .....	29
2.4.2. LEI DOS COMPROMISSOS E PAGAMENTOS EM ATRASO ( PERSPETIVA GLOBAL ) .....	33
2.4.3. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS .....	37
2.4.4. DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIÇÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA .....	38
2.5. ALERTA PRECOCE E MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA .....	42
2.6. CONTROLO INTERNO, PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS E PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS .....	42
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....	42
4. PROPOSTAS .....	46
ANEXOS 1 ( fls. 1 a 9 ), 2 ( fls. 10 a 15 ), 3 ( fls. 16 a 39 ), 4 ( fls. 40 a 42 ), 5 ( fls. 43 a 57 ), 6 ( fls. 58 a 66 ) e 7 ( fls. 67 a 75 )	

### LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

<b>Cfr</b>	Confrontar
<b>ATFD</b>	Aumento temporário de fundos disponíveis
<b>CP</b>	Curto prazo
<b>DGAL</b>	Direção-Geral das Autarquias Locais
<b>DGTF</b>	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
<b>DL</b>	Decreto-Lei
<b>EL</b>	Endividamento líquido
<b>EMLP</b>	Empréstimos de médio / longo prazos
<b>ERSAR</b>	Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos
<b>FAM</b>	Fundo de Apoio Municipal
<b>FD</b>	Fundos disponíveis
<b>i.e.</b>	Isto é
<b>IGF</b>	Inspeção-Geral de Finanças
<b>IMI</b>	Imposto Municipal sobre Imóveis
<b>LCPA</b>	Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso
<b>LOPTC</b>	Lei da Organização e Processo do Tribunal de Contas
<b>M€</b>	Milhões de euros
<b>m€</b>	Milhares de euros
<b>MLP</b>	Médio e longo prazos
<b>MPV</b>	Município da Póvoa de Varzim
<b>NC</b>	Norma de Controlo Interno
<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>POCAL</b>	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
<b>PPTH</b>	Programa Pagar a Tempo e Horas
<b>PREDE</b>	Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado
<b>RCM</b>	Resolução do Conselho de Ministros
<b>RFALEI</b>	Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais
<b>ROC</b>	Revisor Oficial de Contas
<b>SGS</b>	Saldo para a gerência seguinte
<b>SROC</b>	Sociedade de Revisores Oficiais de Contas

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. FUNDAMENTO E OBJETIVOS

1.1.1. A Inspeção-Geral de Finanças ( IGF ) realizou, de acordo com o previsto no Plano de Atividades, uma auditoria no Município da Póvoa de Varzim ( MPV ), enquadrada no Projeto designado “ Controlo do Programa de Apoio à Economia Local ( PAEL ) ” <sup>1</sup>.

1.1.2. A esta auditoria estiveram associados os seguintes **objetivos** <sup>2</sup>:

1	Exame à informação constante dos documentos de prestação de contas de 2014.
2	Conclusão, em termos globais, sobre o (in)cumprimento, no final de 2014, das obrigações e objetivos resultantes da adesão ao PAEL, através da(o):
	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 (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 das "outras dívidas a terceiros" 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.	
3	Apreciação da evolução da gestão orçamental e da situação financeira do Município (trienio de 2013/2015), incluindo, em termos genéricos, o controlo da aplicação da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA) <sup>3</sup> .

### 1.2. METODOLOGIA

1.2.1. A presente ação baseou-se no programa de trabalho elaborado para o controlo do PAEL ( os procedimentos estão sintetizados no Anexo 1, fls. 1 a 9 ), 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 );
- ✓ Execução de procedimentos de circularização e reconciliação de saldos de entidades terceiras ( credoras da Autarquia );
- ✓ Efetivação de testes de conformidade e substantivos.

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

<sup>2</sup> Não procedemos à apreciação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas atendendo a que foi objeto de análise no âmbito de uma anterior ação de controlo realizada pela IGF nesta Autarquia ( enquadrada no projeto “ Controlo do urbanismo na Administração Local Autárquica / Norte e Centro “ – Processo n.º 2010/25/A3/1002 ).

<sup>3</sup> Aprovado pela Lei n.º 8/2012, de 21/02, tendo sido estabelecidos no Decreto-Lei ( DL ) n.º 127/2012, de 21/06, os procedimentos necessários à sua aplicação e à operacionalização da prestação de informação.



Realce-se que, para além de efetuarmos a comparação direta, relativamente às variáveis relevantes ( designadamente, receita, despesa, dívida e saldo orçamentais ), entre os valores reais apurados e os previstos no PAF <sup>4</sup>, também realizámos abordagens complementares que atendem:

- ✓ Por um lado, aos valores constantes daquele documento ajustados, sendo caso disso, das divergências ocorridas entre a previsão e execução da arrecadação e utilização do EMLP do PAEL e do impacto da dívida ( não prevista no PAF ) resultante da participação no Fundo de Apoio Municipal ( FAM ) <sup>5 e 6</sup>;
- ✓ Por outro lado, à evolução ocorrida ao nível da relação, em termos quantitativos, entre as variáveis 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 das metas e objetivos do PAF <sup>7</sup>.

### 1.3. CONTRADITÓRIO

**1.3.1.** Nos termos do disposto no art.º 12.º ( princípio do contraditório ) do 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 <sup>8</sup>, foi dado conhecimento formal ao Senhor Presidente da Câmara Municipal da Póvoa do Varzim das principais asserções, conclusões e recomendações deste documento, através do envio, em 08/09/2016, do projeto de relatório.

A análise da resposta recebida, em 14/10/2016, 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.

O MPV salienta, no contraditório, “ (...) o aspeto altamente pedagógico de que a Auditoria, claramente, se revestiu – designadamente no contacto que os nossos serviços tiveram oportunidade de manter com os Senhores Inspectores que a realizaram – e que, aliás, produziu efeitos na constância da Auditoria. “ e a intenção em “ (...) conformar os procedimentos que resultam menos corretos com as recomendações formuladas. “.

Anexo 7 ( fls. 67 a 76 )

<sup>4</sup> Plano de Ajustamento Financeiro que, nos termos legais, acompanhava o pedido de adesão ao PAEL ( art. 5º, n.º 2, e art. 6º ).

<sup>5</sup> 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, tendo de 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.

<sup>6</sup> Cfr. infra a justificação desses ajustamentos e respetivo impacto nas diversas variáveis relevantes para os objetivos e metas previstas 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 5/04, do Ministro de Estado e das Finanças e publicado no DR, 2ª Série, de 12/04.

## 2. RESULTADOS

### 2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

2.1.1. Do trabalho realizado<sup>9</sup>, com o objetivo de examinar a **qualidade da informação financeira** produzida pelo MPV, resultaram as seguintes **correções** aos balanços do triénio 2012/2014<sup>10</sup>:

Figura 1 – Síntese das correções efetuadas aos balanços

COMPONENTES DO BALANÇO	CONTAS	2012		2013		2014	
		Valor	D/C	Valor	D/C	Valor	D/C
ATIVO	41x - Investimentos financeiros	7 750,00	C	7 750,00	C	1 737 075,97	D
	243-Estado /IVA (Ativo)					9 245,27	D
FUNDOS PRÓPRIOS	88/59 - Resultados	7 750,00	D	7 750,00	D	39 120,07	D
PASSIVO	221-Fornecedores c/c					352 870,07	C
	268126-Outros credores - FAM - MLP					1 495 564,97	C
	268126 - Outros credores - FAM - CP					249 261,00	C
	273x-Acréscimos de custos					312 254,73	D

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 2 ( fls. 10 e 11 )

Salientamos, em 2014, de entre os eventos descritos, as seguintes correções<sup>11</sup>:

- ✓ Eliminação, na conta de investimentos financeiros, do valor de uma “ alegada “ participação no capital da Associação ADEPORTO - Agência de Energia do Porto ( € 7 750 ), por entendermos que da integração dos municípios em entidades desta natureza não resulta, atendendo ao disposto no POCAL<sup>12</sup>, qualquer investimento financeiro<sup>13</sup>;

<sup>9</sup> Para efeitos da circularização e reconciliação de saldos com referência ao final de 2014 foi utilizado, por um lado, o resultado do respetivo procedimento promovido pelo Revisor Oficial de Contas ( ROC ) do MPV, e, por outro lado, selecionámos um conjunto adicional de entidades, sendo abrangidas no total:

- ✓ Sete entidades que concederam empréstimos de médio e longo prazos ( EMLP ) ao MPV ( Millenium BCP, Banco Espírito Santo, Banco Português de Investimento, Caixa Geral de Depósitos, Banco Santander Totta, Banco Bilbao Viscaia e Direção-Geral do Tesouro e Finanças – DGTF ), tendo obtido respostas da totalidade ( 100% ), que coincidem, na íntegra, com os registos contabilísticos do Município;
- ✓ Dezoito credores de outro tipo ( fornecedores c/c e fornecedores de imobilizado ), cujos créditos totalizavam, no final do referido exercício, cerca de M€ 1,4, que representava 65% da dívida daquela natureza refletida contabilisticamente ( M€ 2,1 ), tendo obtido 94% das respostas ( cfr. Anexo 2, fls. 12 ).

Para além disso, foram analisados, neste contexto, alguns eventos específicos e característicos dos municípios atendendo a que, em regra, são tratados de forma incorreta, em especial no que respeita aos valores reconhecidos em investimentos financeiros e na conta de “ acréscimos de custos “.

<sup>10</sup> Atendendo a que apenas foi controlada a qualidade da informação dos documentos de prestação de contas de 2014, nomeadamente através dos referidos procedimentos de circularização e reconciliação de saldos, as correções efetuadas em 2012/2013 respeitam somente às decorrentes daquele controlo que eram também suscetíveis de afetar a informação económico-financeira desses exercícios.

As indicadas correções também foram introduzidas, quando relevantes, noutras grandezas consideradas nas análises efetuadas pela IGF, nomeadamente em termos da dívida reconciliada.

<sup>11</sup> As correções descritas foram tidas em conta na análise efetuada pela IGF, nomeadamente em termos da execução do PAEL, da evolução dos balanços e da dívida municipais e, quando relevantes, noutras grandezas consideradas na abordagem efetuada.

<sup>12</sup> Aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22/02, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 162/99, de 14/09, DL n.º 315/2000, de 2/12, DL n.º 84-A/2002, de 5/04, e pelo art. 104º da Lei n.º 60-A/2005, de 30/12.

<sup>13</sup> No Relatório n.º 846/2011, relativo a anterior auditoria da IGF, cujos resultados foram tomados em consideração na análise realizada sobre esta matéria, já tinha sido manifestado a discordância quanto à relevação contabilística do indicado evento.



- ✓ Relevação, no passivo exigível de curto prazo ( CP ), de dívidas incorretamente registadas em acréscimos de custos ( € 312 255 )<sup>14</sup> e omitidas contabilisticamente ( € 40 615 )<sup>15</sup>;
- ✓ Consideração, no ativo e passivo exigível de médio/longo prazos ( MLP ) e de CP, da subscrição das unidades de participação no FAM, no montante de € 1 744 826<sup>16</sup>.

Anexo 2 ( fls. 10 a 15 )

Realce-se, quanto ao reconhecimento contabilístico do investimento financeiro e dívida relativos à subscrição das unidades de participação no FAM, que o Subgrupo de Apoio Técnico à Aplicação do POCAL ( SATAPOCAL ), através de uma nota explicativa de maio de 2015<sup>17</sup>, considerou que tal evento devia ter sido reconhecido contabilisticamente pelos Municípios em 2014.

Admite-se, todavia, nesse documento, que « *Em caso de manifesta impossibilidade de efetuar o reconhecimento contabilístico no ano de 2014, decorrente da conclusão dos procedimentos de encerramento de contas, os municípios deverão reconhecer o facto no anexo ao Relatório de Gestão, designado para o efeito como “Factos relevantes ocorridos após o Fecho de Contas”* ».

Ora, o MPV só reconheceu contabilisticamente este evento em 2015, pelo que, por uma questão de comparabilidade e consistência, nomeadamente face a outros municípios que o tenham feito ainda em 2014, procedemos à correspondente correção e considerámo-lo para efeitos da nossa análise.

Em sede de contraditório, o MPV, quanto à correção efetuada nos investimentos financeiros, repete os argumentos apresentados na anterior auditoria e, relativamente à dívida omitida, justifica que os documentos em causa não foram registados dado não terem sido rececionados em momento oportuno, não referindo, no entanto, a data em que esse facto ocorreu, pelo que somos de manter as asserções produzidas.

Anexo 7 ( fls. 71 e 72 )

**2.1.2.** Para além disso, atendendo ao disposto no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais ( POCAL ), constatámos **algumas insuficiências, com repercussões ao nível da qualidade e fiabilidade da informação económico-financeira** elaborada pelo MPV, em especial, no que respeita à:

- ✓ Não utilização sistemática das contas relativas a compromissos de exercícios futuros, designadamente ao nível dos encargos do serviço da dívida de EMLP, pelo que não está garantido o conhecimento, através da informação prevista no POCAL, do respetivo impacto nos futuros orçamentos municipais;
- ✓ Falta de implementação integral do subsistema da contabilidade de custos.

Anexo 6 ( fls. 58 )

<sup>14</sup> Pois os respetivos documentos de despesas foram emitidos, pelos credores, antes do final de cada exercício, pelo que, nessas datas, já consubstanciam dívida municipal. Esta posição mereceu, aliás, a concordância da Sociedade de Revisores Oficiais de Contas ( SROC ) do Município ( cfr. al. iii, do ponto 5, do Relatório Complementar sobre a Revisão às Demonstrações Financeiras, de 31/12/2014 ).

<sup>15</sup> Apurada no âmbito de circularização e reconciliação de saldos a entidades credoras.

<sup>16</sup> Nas Notas ao Balanço e à Demonstração de Resultados de 2014, o MPV indicou, no item “ Outra Informação considerada relevante ”, que “ (...) , a realização do capital social por parte dos Municípios terá início em 2015. Acresce a este facto, que até momento o Município não formalizou qualquer contrato de subscrição para este Fundo, razões pelas quais não evidenciou qualquer Ativo ou Passivo relacionado com este Fundo à data destas demonstrações financeiras. ”.

<sup>17</sup> Disponível em “ <http://www.portalautarquico.pt/pt-PT/alertas/contabilizacao-da-contribuicao-dos-municipios-para-o-capital-do-fam---esclarecimento/> ”.

No contraditório, o MPV manifesta a sua intenção de corrigir os procedimentos questionados pela IGF e que irá adotar o sistema de contabilidade de custos com a introdução do Sistema de Normalização para as Administrações Públicas<sup>18</sup>, indicando que, pelo menos “*Os encargos com as funções exercidas e os custos das tarifas e preços dos serviços, são apurados através doutros meios, não sendo de esperar que se afastem significativamente dos suportados.*”.

Anexo 7 ( fls. 72 e 73 )

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

2.2.1. O MPV aderiu, em 2008, ao “ Programa Pagar a Tempo e Horas “ ( PPTH )<sup>19</sup>, e, em 2009, ao “ Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado “ ( PREDE )<sup>20</sup>, beneficiando do acesso a financiamento, através de quatro EMLP, no valor total de € 7 380 000, conforme se evidencia de seguida:

Figura 2 – Financiamentos no âmbito do PPTH e PREDE

Um euro

PROGRAMA	ENTIDADES	MONTANTE	DATAS	
			Visto do Tribunal de Contas	Arrecadação de receita
PPTH	CCAM da Póvoa de Varzim	1 260 000	16-08-2008	20-08-2008
	Estado/DGTF	840 000		10-10-2008
PREDE	CCAM da Póvoa de Varzim	3 168 000	07-05-2009	13-05-2009
	Estado/DGTF	2 112 000		14-05-2009
<b>TOTAL</b>		<b>7 380 000</b>		

Fonte: DGTF

Anexo 3 ( fls. 17 )

2.2.1.1. Destes Programas 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 DGAL nos termos da RCM n.º 34/2008<sup>21</sup>, estando previstas **variações da taxa de juro do EMLP contratado com o Estado**, em caso de superação/incumprimento desses objetivos.

A Direção-Geral do Tesouro e Finanças ( DGTF ), relativamente aos **anos de 2007/2013**, com base nos PMP apurados pela DGAL ( na sequência do reporte de informação dos municípios ), concluiu, em resultado da evolução dos PMP naquele período ( respetivamente, 133, 102, 184, 166, 201, 208 e 56 dias ), que a **taxa de juro do capital mutuado com o Estado teria um acréscimo global** de:

- ✓ **PPTH ( 2007/2013 ) : 0,9 pp**<sup>22</sup> ( -0,2 pp; 0,3 pp, 0,2 pp; 0,3 pp, 0,3 pp e 0 pp ).
- ✓ **PREDE ( 2008/2013 ) : 0,9 pp** ( 0,3 pp; 0,2 pp, 0,3 pp; 0,3 pp e - 0,2 pp ).

Anexo 3 ( fls. 18 e 19 )

Assim, atendendo a que o **Estado criou os referidos Programas 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,**

<sup>18</sup> Aprovado pelo DL n.º 192/2015, de 11/09.

<sup>19</sup> Promovido pelo Governo com o objetivo de “ (...) reduzir significativamente os prazos de pagamento a fornecedores de bens e serviços praticados por entidades públicas (...) ” – cfr. preâmbulo da Resolução do Conselho de Ministros ( RCM ) n.º 34/2008, de 22/02.

<sup>20</sup> Consagrado através das RCM n.º 191-A/2008, de 27/11 e n.º 29/2009, de 30/03, com o mesmo objetivo do PPTH.

<sup>21</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 13/04/2009 ).

<sup>22</sup> Pontos percentuais.

introduzindo maior transparência na fixação de preços, criando condições para uma mais sã concorrência (...)"<sup>23</sup>, o MPV não contribuiu totalmente para a prossecução desse objetivo específico.

2.2.2. A Autarquia também aderiu, em 2012, ao PAEL<sup>24</sup> (Programa II), na sequência do qual contratou um EMLP de M€ 7,4 para aplicar na redução de pagamentos em atraso (PA).

Anexo 3 ( fls. 17 e 20 )

2.2.3. Assim, entre 2007/2014, o MPV utilizou, no âmbito de programas de consolidação e/ou recuperação financeira, EMLP nos seguintes montantes:

Figura 3 – EMLP no âmbito de Programas de consolidação e/ou recuperação financeira

Un: euro

DESCRIÇÃO	MONTANTES TOTAIS ARRECADADOS			
	2008	2009	2013	TOTAL POR PROGRAMA
PPTH	2 100 000			2 100 000
PREDE 1ª FASE		5 280 000		5 280 000
PAEL			7 380 944	7 380 944
<b>TOTAL</b>	<b>2 100 000</b>	<b>5 280 000</b>	<b>7 380 944</b>	<b>14 760 944</b>

Fonte: DGTF

Anexo 3 ( fls. 16 e 17 )

Através destas operações, o MPV transformou um elevado montante de dívidas administrativas e/ou comerciais originariamente de CP (M€ 14,8) em dívida financeira de MLP, diminuindo, pelo menos momentaneamente, a pressão sobre a tesouraria, mas onerando os orçamentos futuros, face ao exigível cumprimento do respetivo serviço da dívida.

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

### 2.3.1. ENQUADRAMENTO GERAL DO PAEL

2.3.1.1. Quanto aos municípios do Programa II, não existia, em regra, um elenco específico das medidas a adotar no PAF<sup>25</sup>, ocorrendo tal facto, de acordo com o quadro legal<sup>26</sup>, apenas caso se encontrassem, em 31/12/2011, numa situação de desequilíbrio conjuntural, o que sucedia com o MPV.

Assim, o PAF, no presente caso, deveria incluir um conjunto de "(...) medidas adicionais de redução e contenção da despesa, bem como de otimização da receita", nomeadamente ao nível da fixação dos

<sup>23</sup> Preâmbulo da já mencionada RCM n.º 34/2008.

<sup>24</sup> A criação deste programa, cujo controlo, como já referimos, constitui o principal objetivo da presente auditoria ( cfr. infra, item 2.3. ), 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 28/08 ).

<sup>25</sup> 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 objetivos " ( art. 6º, n.º 1, do PAEL ):

- 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. "

<sup>26</sup> Cfr. art. 7º, da Portaria 281-A/2012, de 14/09, e art. 6º, n.º 2, alíneas b) e c), da Lei n.º 43/2012, de 28/08.

preços ( nos setores de saneamento, água e resíduos ), do aperfeiçoamento dos processos e do controlo da cobrança de taxas e preços municipais e da aplicação de coimas e promoção dos processos de execução fiscal ( cfr. itens 2.3.3.1.3. e 2.3.3.1.3.1. ).

### 2.3.2. ADEÇÃO E FINANCIAMENTO NO ÂMBITO DO PAEL

2.3.2.1. O MPV formalizou, como já referimos, em 2012, um pedido de adesão ao PAEL ( Programa II )<sup>27</sup>, acompanhado, nos termos do quadro legal, por um PAF, aprovado pelos órgãos<sup>28</sup> executivo e deliberativo municipais, em, respetivamente, 1 e 2/10/2012<sup>29</sup>, que foi, posteriormente, aprovado pelo Governo.

2.3.2.2. Na sequência da referida decisão governamental, foi autorizada a concessão de um EMLP pelo Estado, através da DGTF, de acordo com os pressupostos e nos termos seguintes:

Figura 4 – Financiamento no âmbito do PAEL

Urx. euro

DÍVIDAS VENCIDAS HÁ MAIS DE 90 DIAS (31/mar/2012) a)			FINANCIAMENTO OBTIDO						VALOR NÃO DESEMBOLSADO PELA DGTF (26/04/2016)
Inicial	Pagamentos efetuados b)	Valor Líquido	Despacho no DR	Visto do TC	Diferença	1ª Tranche (28/12/2012)	2ª Tranche (29/08/2013)	Total	
(1)	(2)	(3) = (1) - (2)	(4)	(5)	(6) = (5) - (4)	(7)	(8)	(9) = (7) + (8)	(10) = (5) - (9)
10 415 437	2 084 126	8 331 311	7 519 164	7 498 180	- 20 984	5 248 726	2 132 219	7 380 945	117 235

a) À data de 1/out/2012.

b) Entre a data do reporte dos PA relativos a 31/mar/2012 e data de apresentação do pedido de adesão ao PAEL (1/out/2012)

Fonte: DGTF, Direção-Geral das Autarquias Locais ( DGAL ) e auditoria da IGF

Anexo 3 ( fls. 17 e 20 a 28 )

O EMLP ( cujo capital, na seqüência de um aditamento - de 16/01/2013 - ao contrato inicial, passou para € 7 498 179,86 ), com uma maturidade de 14 anos e sem período de carência, foi visado pelo Tribunal de Contas ( TC ) em 20/01/2013.

Face ao financiamento concedido e visado, a **Autarquia acabou por arrecadar**, através de **duas tranches, € 7 380 945, não tendo chegado a receber o montante de € 117 235**, que corresponde, segundo informação prestada pelos serviços, a dívidas às seguintes entidades que se encontravam em processo de insolvência:

Figura 5 – Justificação para a parte do EMLP do PAEL não desembolsado pela DGTF

Urx. euro

ENTIDADES	MONTANTE (agregado)
	76 472
	38 721
	1 892
	150
<b>TOTAL</b>	<b>117 235</b>

Fonte: Informação dos serviços e auditoria da IGF

<sup>27</sup> Em virtude do MPV não se encontrar abrangido por um plano de reequilíbrio financeiro nem apresentar, em 31/12/2011, uma situação de desequilíbrio estrutural ( situações enquadráveis no Programa I ) nem aderiu facultativamente ao Programa I.

<sup>28</sup> Cfr. art. 5º, n.º 2, do PAEL.

<sup>29</sup> 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.



2.3.2.2.1. Conforme informação disponibilizada pelo MPV, a utilização 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:

Figura 6 – Arrecadação e utilização do financiamento PAEL

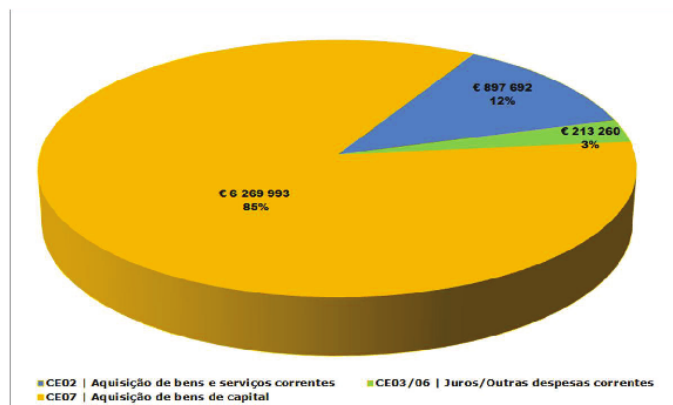
Un euro

DESCRIÇÃO	MONTANTES - 2013		
	1ª Tranche	2ª Tranche	Total
(1)	(3)	(4)	(5) = (3) + (4)
A - Receitas arrecadadas ao abrigo do EMLP do PAEL	5 248 726,00	2 132 219,00	7 380 945,00
B - Montantes utilizados no pagamento a terceiros	5 248 726,00	2 132 219,00	7 380 945,00
C - DIFERENÇA (A)-(B)	0,00	0,00	0,00

Fonte: SIIAL, informação dos serviços municipais e auditoria da IGF

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

Figura 7 – Despesas pagas com o EMLP do PAEL ( por classificação económica )



Fonte: SIIAL/DGAL ( consulta efetuada em dezembro de 2015 ) e auditoria da IGF

Assim, uma parte ainda relevante do referido financiamento ( 15% ) foi utilizada no pagamento de despesas correntes, ou seja, numa finalidade legal, mas para a qual, em regra, não deviam ser afetas receitas desta natureza, mas sim de natureza corrente arrecadadas pelo Município<sup>30</sup>.

2.3.2.2.2. O serviço da dívida do EMLP do PAEL ( em prestações semestrais ) foi cumprido, pelo menos até ao final de 2015, nos termos previstos no respetivo plano de pagamento.

Anexo 3 ( fls. 19 )

2.3.2.3. Refira-se, por fim, que o Município divulgou<sup>31</sup>, no sítio oficial da internet<sup>32</sup>, bem como por

<sup>30</sup> 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 ).

<sup>31</sup> Conforme resposta dada à questão n.º 12 do questionário da IGF sobre PAEL.

<sup>32</sup> Vide: <http://www.cm-pvarzim.pt>.

edital, o pedido de adesão ao Programa e o contrato celebrado com o Estado, de harmonia com o disposto no art. 13º da Lei n.º 43/2012, de 28/08.

### 2.3.3. AJUSTAMENTO DE ALGUNS OBJETIVOS DO PAF

**2.3.3.1. Os objetivos constantes do PAF elaborado pelo MPV (para 2014)** foram afetados (cfr. itens 2.3.2.2. e 2.3.4.4.1. ), posteriormente, por dois eventos que não lhe são imputáveis, pelo que o respetivo impacto deve ser tido em consideração na análise a efetuar.

De facto, as estimativas constantes daquele documento para o indicado ano:

- ✓ Por um lado, tinham como pressuposto a arrecadação e utilização integral, até ao final de 2013, do capital do EMLP inicialmente contratado ( € 7 519 164 ), embora, ao nível da execução, o respetivo montante seja de € 7 380 944;
- ✓ Por outro lado, não englobavam a dívida relativa à participação no FAM, no montante total de M€ 1,7, que os municípios tinham, em princípio, de reconhecer integralmente, em 2014, na sua contabilidade<sup>33</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, em especial, no que respeita ao *stock* da dívida municipal.

Assim, como já referimos, também efetuámos, relativamente a 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 variáveis relevantes, que sintetizamos de seguida:

Figura 8 – Impacto da execução do EMLP do PAEL e da dívida relativa ao FAM

Lrn: euro

AJUSTAMENTOS ÀS ESTIMATIVAS DO PAF (2014)		DÍVIDA MUNICIPAL	
		CP	MLP
(1) EXECUÇÃO DO EMLP DO PAEL	Capital previsto e não utilizado	138 220	
	Capital previsto e não arrecadado		- 138 220
(2) DÍVIDA AO FAM NÃO PREVISTA		249 261	1 495 565
<b>AJUSTAMENTO TOTAL (1)+(2)</b>		<b>387 481</b>	<b>1 357 345</b>

Fonte: Auditoria da IGF

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

#### 2.3.4.1. OTIMIZAÇÃO DA RECEITA

**2.3.4.1.1.** No que respeita ao **controlo dos objetivos quantitativos previstos no PAF das principais rubricas da receita por valores agregados**<sup>34</sup>, a situação em 2014 foi a seguinte:

<sup>33</sup> No presente caso, como já referimos, tal montante foi considerado pela IGF para a generalidade das análises a efetuar e integra a adequação dos objetivos efetuada em termos de PAF (Ajustado). Acresce que, a partir de 2015, aquele montante terá de ser realizado anualmente, ainda que em prestações ( ao longo de 7 anos ), quando tal despesa também não foi contemplada no PAF.

<sup>34</sup> Atendendo à estrutura prevista na referida Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09 ( Programa II – Anexo III – Quadro I ).

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

LIn: Euro

DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS - PREVISTOS NO PLANO - PRINCIPAIS RUBRICAS	PAF (estimado)	ANO DE 2014		CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF) DADOS IGF		CONCLUSÃO - IGF (CUMPRIMENTO DO OBJETIVO)	
		VALORES EXECUTADOS		Montante	%	Por rubrica (SIM/NÃO)	Por parâmetro (SIM/NÃO)
		Reporte à DGAL	Apurados IGF				
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(2)	(6)=(4)/(2)*100	(7)	(8)
A1. SALDO INICIAL (operações orçamentais)	≥ 1 433 795	970 721	970 721	- 463 073	68%	NÃO	NÃO
A2. REPOSIÇÕES NÃO ABATIDAS NOS PAGAMENTOS	≥ 0	4 018	4 018	4 018	-	-	
A3. RECEITA EFETIVA	≥ 39 946 000	40 148 899	40 148 899	202 899	101%	SIM	
A7.1 RECEITAS DE ATIVOS FINANCEIROS	≥ 0	0	0	0	-	-	
A8.1 RECEITAS DE PASSIVOS FINANCEIROS	≥ 0	0	0	0	-	-	
A9. RECEITA TOTAL (A2. + A3. + A7.1. + A8.1.)	≥ 39 946 000	40 152 917	40 152 916	206 916	101%	SIM	
RECEITA TOTAL DISPONÍVEL (A1. + A9.)	≥ 41 379 795	41 123 638	41 123 638	- 256 157	99%		
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)				0			

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

Anexo 3 ( fls. 29 )

Assim, em 2014, verificou-se, numa perspetiva global, o incumprimento, em termos absolutos, do objetivo constante do PAF para a receita total disponível, uma vez que o valor previsto era de M€ 41,4 e o realizado foi de M€ 41,1, correspondendo, no entanto, o desvio, para menos, de € 256 157, a apenas 1% de receita prevista.

Por sua vez, de uma abordagem semelhante, mas agora com base nos principais componentes da classificação económica<sup>35</sup>, resulta o seguinte:

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

LIn: euro

NATUREZA DA RECEITA		ANO DE 2014		CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF)		CUMPRIMENTO (SIM / NÃO)
		PAF (estimado)	IGF (executados)	VALOR	%	
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)	(5)=(3)/(2)	(6)	
CORRENTE	≥	35 916 000	35 218 772	- 697 228	98%	NÃO
CAPITAL	≥	4 030 000	4 930 126	900 126	122%	SIM
TOTAL	≥	39 946 000	40 148 899	202 899	101%	SIM

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

Anexo 3 ( fls. 29 )

Assim, em termos globais e absolutos, a conclusão, nesta perspetiva, é contrária à da análise anterior, pois verifica-se a superação dos valores do PAF para a receita municipal ( desvio positivo de m€ 203 ), ainda que com o incumprimento do objetivo relativo às receitas correntes, que resultou, segundo os serviços, da diminuição das relativas a impostos indiretos e taxas, multas e outras penalidades<sup>36</sup>, com valores não executados, face à estimativa do PAF, de, respetivamente, m€ 565 e m€ 285.

As conclusões divergentes das duas perspetivas de análise anteriores resultam, por isso, da diferença entre o valor estimado no PAF e o real quanto ao saldo orçamental do exercício anterior ( que não é abrangido pela última análise ), nos montantes, respetivamente, de M€ 1,43 e m€ 970, ou seja, do resultado da execução da receita e despesas orçamentais no(s) ano(s) anterior(es).

<sup>35</sup> Atendendo à estrutura prevista na Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09 ( Programa II – Anexo III – Quadro III ).

<sup>36</sup> Atendendo ao caso concreto, o MPV estava legalmente obrigado a tomar medidas específicas no sentido de otimizar a arrecadação das receitas relativas às rubricas indicadas.



Refira-se, por fim, que para além da análise, em termos autónomos e absolutos, da evolução da execução da receita face às correspondentes estimativas no PAF ou considerando o PAF ( Ajustado ), justifica-se, em nosso entender, que o controlo sobre o (in)cumprimento do respetivo objetivo assente também numa abordagem complementar que compare a evolução da relação desta grandeza com outra variáveis relevantes, em especial, com a despesa, em termos previstos/estimados e reais ( cfr. infra item 2.3.4.3. ).

**2.3.4.1.2.** Acresce que a **Autarquia**, considerando que se encontrava, em 31/12/2011, **numa situação de desequilíbrio conjuntural, devia ter previsto no PAF** <sup>37</sup>, de forma discriminada <sup>38</sup>, medidas relacionadas com a fixação de preços nos setores da água, saneamento e resíduos <sup>39</sup> ( nos termos definidos pela ERSAR <sup>40</sup> ) e o aperfeiçoamento dos processos e do controlo dos factos suscetíveis de gerarem a cobrança de preços e taxas 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, neste contexto, a Autarquia previu e quantificou no PAF <sup>41</sup>, apenas **uma medida adicional de otimização da receita própria relativa à arrecadação do Imposto Municipal sobre Imóveis ( IMI )** <sup>42</sup>, relativamente à qual foi apurado o seguinte:

**Figura 11 – Controlo das medidas de otimização da receita**

Un: Euro

DESCRIÇÃO DAS PRINCIPAIS MEDIDAS PREVISTAS NO PLANO	ANO DE 2014			CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF) DADOS IGF		CONCLUSÃO - IGF (CUMPRIMENTO DO OBJETIVO)
	PAF (estimado)	VALORES EXECUTADOS		MONTANTE	%	SINAL
		DGAL	IGF			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(2)	(6)=(4)/(2)*100	(7)
Imposto Municipal sobre Imóveis	≥ 9 196 000	8 596 678	8 596 678	- 599 322	93,5%	NÃO
<b>DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)</b>				<b>0</b>		

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

Anexo 3 ( fls. 30 e 32 )

Assim, verificou-se também **o incumprimento**, em termos quantitativos, **da meta constante do PAF para a única medida específica inscrita em termos de aumento da receita municipal**, pois o **montante arrecadado ficou muito aquém do previsto** ( menos m€ 599 ).

É de salientar que o **MPV não utilizou**, designadamente em 2013/2014, **todos os instrumentos disponíveis para cumprir o referido objetivo**, pois **não potenciou totalmente a arrecadação da receita respetiva**, já que fixou, em 2012/2013 ( a cobrar em cada um dos anos seguintes ), para os prédios urbanos, a taxa mínima legalmente admissível ( de 0,3% ).

Neste contexto, importa, de qualquer modo, referir que a **receita cobrada ao nível global das taxas municipais**, entre 2011/2014, teve a seguinte evolução:

<sup>37</sup> 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.

<sup>38</sup> No Anexo III, Quadro II, da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09.

<sup>39</sup> Cfr. als. b) e c), n.º 2, do art. 6º da Lei n.º 43/2012, de 28/08.

<sup>40</sup> Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos.

<sup>41</sup> No Anexo III, Quadro II, da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09 ( preenchido pelo MPV quando da adesão ao PAEL ).

<sup>42</sup> Ainda que o MPV tenha previsto esta medida no PAF sob a designação de " Otimização e racionalização das taxas cobradas pelo Município ", a rubrica orçamental considerada ( 01.02.02. ) para a respetiva estimativa e nos reportes entretanto efetuados, corresponde ao do imposto referido.

Figura 12 – Taxas cobradas pelo Município

Un: euro

Classificação económica	Anos	Valores executados	Variação							
			2011/2012		2012/2013		2013/2014		2011/2014	
			Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
02.02.06. Impostos indiretos específicos das autarquias locais 04.01. Taxas	2011	2 727 925,70								
	2012	2 096 800,33								
	2013	1 425 579,24	- 631 125,37	-23%	- 671 221,09	-32%	105 668,67	7%	-1 196 677,79	-44%
	2014	1 531 247,91								

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Face ao ano base adotado para as projeções do PAF ( 2011 ), o MPV **reduziu**, no quadriénio, **quase para metade ( -44% )** as **receitas respeitantes a taxas municipais**, quando estava legalmente obrigado, como já referimos, atendendo aos pressupostos da sua adesão ao PAEL, a tomar medidas específicas no sentido de otimizar a arrecadação das receitas desta natureza.

Realce-se que tal facto ocorre apesar de a Autarquia ter aprovado, nos anos de 2012/2013, algumas alterações à Tabela de Taxas e Outras Receitas Municipais e aos Regulamentos de Liquidação e Cobrança de Taxas e Outras Receitas Municipais, da Urbanização e da Edificação e de Organização e Funcionamento da Polícia Municipal.

Anexo 3 ( fls. 32 )

Por sua vez, no que respeita à fixação de preços ( nos setores da água, saneamento e resíduos, de harmonia com o definido pela ERSAR ), verificámos o seguinte:

Figura 13 – Preços cobrados nas atividades de saneamento, água e resíduos urbanos

Un: euro

Classificação económica	Anos	Valores executados	Variação							
			2011/2012		2012/2013		2013/2014		2011/2014	
			Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
07.01.11.99.01. - Água 07.02.09.01. - Saneamento 07.02.09.02. - Resíduos sólidos	2011	11 939 133,02								
	2012	11 698 739,45								
	2013	7 596 196,94	- 240 393,57	-2%	-4 102 552,51	-35%	3 383 861,46	45%	- 959 084,62	-8%
	2014	10 980 048,40								

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Assim, face ao ano base adotado para as projeções do PAF ( 2011 ), o MPV **apresentou, no quadriénio, uma evolução irregular e decrescente de receitas com esta origem ( -8% )**, não tendo, por isso, adotado, também nesta matéria, as medidas a que estava legalmente obrigado.

A análise ao **número de processos de contraordenação**<sup>43</sup> e às **receitas registadas nas rubricas orçamentais associadas**, evidencia o seguinte:

<sup>43</sup> Não foi possível aferir o comportamento registado, no mesmo período, quanto à evolução da situação relativa aos processos de execução fiscal, atendendo a que a Autarquia não conseguiu prestar informação sobre esta matéria, devido ao facto da aplicação informática adotada neste contexto não estar operacional e, conseqüentemente, os respetivos dados acessíveis.

Figura 14 – Processos de contraordenação

ANO	PROCESSOS DE CONTRAORDENAÇÃO		
	Instaurados (n.º)	Findos (n.º)	Valores cobrados (€)
2011	175	150	23 714
2012	396	351	21 612
2013	286	270	23 033
2014	228	181	24 357

Fonte: Informação dos serviços municipais

Anexo 3 ( fls. 33 )

Apesar do número de processos apresentar uma evolução irregular, ainda que decrescente a partir de 2012, a evolução das respetivas receitas ( aumento de 3% entre 2011/2014 ) indicia que ocorreu uma ligeira melhoria ao nível do aperfeiçoamento dos processos e do controlo dos factos suscetíveis de gerarem a aplicação de coimas, ainda que os valores cobrados não sejam, em qualquer caso, materialmente relevantes.

### 2.3.4.2. REDUÇÃO E RACIONALIZAÇÃO DA DESPESA

2.3.4.2.1. Quanto ao controlo dos objetivos quantitativos relacionados com a redução ou racionalização da despesa por valores agregados<sup>44</sup>, a situação em 2014 foi a seguinte:

Figura 15 – Controlo do PAF ao nível da despesa ( valores agregados )

DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO - PRINCIPAIS RUBRICAS	ANO DE 2014			CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF) DADOS IGF		CONCLUSÃO - IGF (CUMPRIMENTO DO OBJETIVO)	
	PAF (estimado)	VALORES EXECUTADOS		Montante	%	Por rubrica (SIM/NÃO)	Por parâmetro (SIM/NÃO)
		Reporte à DGAL	Apurados IGF				
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)-(4)-(2)	(6)-((4)(2))*100	(7)	(8)
A4. DESPESA EFETIVA	≤ 37 294 204	37 463 636	37 463 636	169 353	100,5%	NÃO	NÃO
A4.1. DESPESA CORRENTE	≤ 28 480 062	27 961 840	27 961 840	- 518 222	98,2%	SIM	
A4.2. DESPESA DE CAPITAL (sem Ativos e Passivos Financeiros)	≤ 8 814 221	9 501 796	9 501 796	687 575	107,8%	NÃO	
A7.2. DESPESA DE ATIVOS FINANCEIROS	≤ 113 457	127 452	127 452	13 995	112,3%	NÃO	
A8.2. DESPESA DE PASSIVOS FINANCEIROS	≤ 2 425 605	2 426 689	2 426 689	1 084	100,0%	SIM	
A10. DESPESA TOTAL (A4. + A9.)	≤ 39 033 045	40 017 772	40 017 772	104 432	100,5%		
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)			0				

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

Anexo 3 ( fls. 35, 43 e 45 )

Verifica-se, assim, que não foi atingido, em 2014, numa perspetiva global, o objetivo, previsto no PAF para a despesa municipal, tendo sido apurado um desvio, para mais, de m€184, que, todavia, corresponde apenas a mais 0,5%.

Realce-se, no entanto, que foi cumprido o objetivo previsto para algumas rubricas relevantes e recorrentes ao nível da despesa municipal, designadamente com pessoal, juros e passivos financeiros.

Anexo 3 ( fls. 35 )

<sup>44</sup> Atendendo à estrutura prevista na Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09 ( Programa II – Anexo III – Quadro I ).

Numa análise idêntica, ainda que com base na discriminação da despesa pelas principais componentes da classificação económica<sup>45</sup>, o resultado é o seguinte:

Figura 16 – Controlo do PAF ao nível da despesa ( classificação económica )

Linha euro

NATUREZA DA DESPESA	ANO DE 2014		CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF)		CUMPRIMENTO (SIM / NÃO)
	PAF (estimado)	IGF (executados)	VALOR	%	
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)	(5)=(3)/(2)	(6)
CORRENTE	≤ 28 480 062	27 961 840	- 518 222	98,2%	SIM
CAPITAL	≤ 11 353 283	12 055 937	702 654	106,2%	NÃO
<b>TOTAL</b>	≤ <b>39 833 345</b>	<b>40 017 777</b>	<b>184 432</b>	<b>100,5%</b>	<b>NÃO</b>

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

Anexo 3 ( fls. 35 e 45 )

Assim, nesta perspetiva, o **objetivo ao nível da despesa municipal** também **não foi cumprido em termos globais** ( 105% ), ainda que somente por força das despesas de capital, pois foi atingido no que concerne às correntes ( 98,2% ).

O desvio apurado na componente da **despesa de capital** decorreu, principalmente, do comportamento das rubricas de **transferências de capital, ativos financeiros e aquisição de bens de capital**, com valores executados superiores ao previsto em, respetivamente, 17%, 12% e 6%.

Anexo 3 ( fls. 35 )

**2.3.4.2.2.** Para além do referido anteriormente, o **MPV**, atendendo a que se encontrava numa situação de desequilíbrio conjuntural em 31/12/2011, **devia prever no PAF, “ (...) medidas adicionais de redução e contenção de despesa (...) ”**<sup>46</sup>.

Todavia, as medidas a adotar no contexto desta obrigação não constavam, de forma expressa, na referida norma legal, decorrendo, para todos os municípios integrados no Programa II, do elenco constante do quadro<sup>47</sup> a adotar obrigatoriamente com esta finalidade e das opções tomadas por cada município ao nível da elaboração do PAF.

Neste contexto, a **Autarquia** apenas apresentou e quantificou **duas medidas específicas, relacionadas com a redução das despesas:**

- ✓ Em atividades com impacto direto na diminuição de custos de funcionamento de infraestruturas municipais;
- ✓ Com subsídios e transferências a atribuir às instituições, clubes e associações.

Realce-se que, não obstante as medidas referidas apontarem para a redução de despesas correntes e de capital a instituições sem fins lucrativos, o MF considerou, no primeiro caso, quer ao nível da execução de 2011, quer da previsão e monitorização de 2014, a despesa da rubrica “ 07 – Aquisição de bens de capital ” e, no segundo, todos os terceiros e não apenas instituições em fins lucrativos.

<sup>45</sup> Atendendo à estrutura prevista na Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09 ( Programa II – Anexo III – Quadro III ).

<sup>46</sup> Cfr. art. 7º, n.º 2, da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09.

<sup>47</sup> Anexo III, Quadro II, da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09 ( preenchido pelo MPV quando da candidatura ao PAEL ).



Assim, por forma a manter a coerência e comparabilidade da informação em causa, a IGF, para aferição do cumprimento das referidas medidas, adotou os mesmos critérios.

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

Figura 17 – Controlo do PAF ao nível das medidas específicas de redução da despesa

Un: Euro

DESCRIÇÃO DAS PRINCIPAIS MEDIDAS PREVISTAS NO PLANO	PAF (estimado)	2014		CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF) DADOS IGF		CONCLUSÃO - IGF (CUMPRIMENTO DO OBJETIVO)	
		VALORES EXECUTADOS		MONTANTE	%		
		DGAL	IGF			(5)-(4) (2)	(6)-((4)+(2))*100
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	
<b>4. REDUÇÃO / CONTENÇÃO / RACIONALIZAÇÃO DA DESPESA MUNICIPAL</b>	Em atividades com impacto direto nos custos de funcionamento de infraestruturas municipais	≤ 7 814 222	8 290 588	8 290 588	476 366	106,1%	NÃO
<b>5. OUTRAS</b>	Subsídios e transferências a instituições, clubes e associações do Concelho	≤ 1 470 000	2 022 570	2 022 570	552 570	137,6%	NÃO
<b>TOTAL</b>		< 9 284 222	10 313 158	10 313 158	1 028 936	111,1%	NÃO
<b>DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4) (3)</b>				0			

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

Anexo 3 ( fls. 31 e 33 )

Verificou-se, assim, em 2014, que **não foram atingidos**, em termos globais e específicos, os objetivos constantes do PAF relativos às medidas de **diminuição das despesas a que aludimos**, uma vez que o **montante global realizado foi superior ao previsto** em cerca de M€ 1.

Importa, por isso, efetuar, quanto às despesas subjacentes **aos referidos objetivos**, uma análise da sua evolução a partir do ano de referência do PAF ( 2011 ):

Figura 18 – Aquisições de bens de capital e transferências correntes para as instituições sem fins lucrativos

Un: euro

Medida	Anos	Classificação económica	Valores executados	Variação							
				2011/2012		2012/2013		2013/2014		2011/2014	
				Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
4. Redução/contenção/racionalização da despesa municipal com atividades que tenham impacto direto nos custos de funcionamento das infraestruturas municipais	2011	07 - Aquisição de bens de capital	9 074 150								
	2012		8 769 424								
	2013		11 807 487	-304 726	-3%	3 038 063	35%	-3 516 899	-30%	- 783 562	-9%
	2014		8 290 588								
5. Redução de subsídios a atribuir às instituições, clubes e associações do concelho	2011	04.07. - Transferências correntes	2 485 234								
	2012		1 854 152								
	2013		1 614 807	-631 082	-25%	- 239 345	-13%	407 763	25%	- 462 664	-19%
	2014		2 022 570								

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

Em qualquer dos casos, verifica-se que, entre **2011/2014**, ocorreu uma **evolução positiva das respetivas despesas**, pois registou-se **uma diminuição de**, respetivamente, **m€ 784 ( - 9%<sup>48</sup> )** e **m€ 463 ( -19% )**.

Refira-se, ainda, que, com o objetivo de reduzir a **despesa corrente**, o Presidente da Câmara Municipal estabeleceu<sup>49</sup>, através de duas ordens de serviço, um conjunto de regras visando a diminuição das

<sup>48</sup> Percentagem, no entanto, inferior à estimada pelo MPV no documento designado "Explicitação sucinta dos impactos de cada uma das medidas do Plano", onde a Autarquia se comprometeu, em 2014, a reduzir 14%.

<sup>49</sup> Cfr., por exemplo, a Ordem de Serviço 2012, de 15/09/2011 e os Despachos da Presidência n.ºs 27/GR/2011, 44/GR/2012, de 25/09 e 65/GR/2014, de 27/09 – cfr. Anexo 3, fls. 32.

despesas com o pessoal ( proibição do recrutamento de novos trabalhadores e do controlo das despesas com trabalho extraordinário ) e com a utilização de telemóveis, telefones fixos e internet.

Anexo 3 ( fls. 32 )

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

2.3.4.3.1. Para além da análise, em termos autónomos e absolutos, da evolução da execução da receita e despesa municipais face às correspondentes estimativas no PAF ( cfr. itens anteriores ), efetuámos **uma abordagem articulada da evolução da relação entre essas duas grandezas em termos estimados e reais**<sup>50</sup>.

Ora, da comparação da relação entre os valores globais da receita disponível e da despesa estimadas no PAF e os apurados ao nível da execução orçamental, resulta o seguinte:

Figura 19 – Relação entre a receita/despesa ( PAF/Execução orçamental )

Lrx: euro

DESCRIÇÃO	2014			
	Receita total disponível	Despesa total	Diferença	Varição receita / despesa (PAF/Valores reais)
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)-(3)	(5)=(4)B-(4)A
<b>A - PAF</b>	41 379 795	39 833 345	<b>1 546 449</b>	<b>- 440 589</b>
<b>B - Valores Reais</b>	41 123 638	40 017 777	<b>1 105 860</b>	

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

Anexo 3 ( fls. 37, indicadores 7 e 8 )

**A relação entre a receita total disponível ( incluindo o saldo de gerência ) e a despesa prevista no PAF piorou ao nível dos valores executados orçamentalmente ( menos m€ 441 ).**

Deste modo, como era expectável, atendendo ao comportamento individual da receita e da despesa, a Autarquia **também violou, em termos substanciais, o objetivo estimado no PAF ao nível da execução da despesa municipal**, não tendo, como já referimos, adotado todas as medidas necessárias em termos de otimização da receita, designadamente em sede da fixação da taxa do IMI urbano.

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 ).

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

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

<sup>50</sup> Com efeito, a evolução da despesa municipal paga não pode ser dissociada do correspondente comportamento da receita disponível ( saldo orçamental acrescido da receita arrecadada no exercício ).

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

( DIMINUIÇÃO DA DÍVIDA ) DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO	ANO 2014				CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF)		CONCLUSÃO - IGF (CUMPRIMENTO DO OBJETIVO)	
	PAF (estimado)	VALORES EXECUTADOS		MONTANTE	%	Por rubrica (SIM/NÃO)	Por parâmetro (SIM/NÃO)	
		REPORTE À DGAL	APURADOS IGF					
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(2)	(6)=(4)/(2)*100	(7)	(8)	
Empréstimos de CP	≤	0	0	0	0			
<b>C</b> Empréstimos de MLP - Valor exigível a CP	≤	2 108 977	2 110 900	2 110 900	1 923	100,1%	NÃO	
Outros credores	≤	4 549 530	3 433 192	4 035 323	- 514 207	88,7%	SIM	
<b>A - TOTAL DA DÍVIDA DE CURTO PRAZO</b>	≤	<b>6 658 507</b>	<b>5 544 092</b>	<b>6 146 223</b>	<b>- 512 284</b>	<b>92,3%</b>		
<b>M</b> Empréstimos de MLP	≤	13 770 563	13 705 128	13 705 128	- 65 435	99,5%	SIM	
<b>L</b> Outros credores	≤	286 284	0	1 495 565	1 209 281	522,4%	NÃO	
<b>P</b> <b>B - TOTAL DA DÍVIDA DE MÉDIO E LONGO PRAZO</b>	≤	<b>14 056 847</b>	<b>13 705 128</b>	<b>15 200 693</b>	<b>1 143 846</b>	<b>108,1%</b>	<b>NÃO</b>	
<b>C - DÍVIDA DE NATUREZA NÃO ORÇAMENTAL</b>	≤	<b>1 350 000</b>	<b>1 079 770</b>	<b>1 079 770</b>	<b>- 270 230</b>	<b>80,0%</b>		
<b>D - DÍVIDA DE NATUREZA ORÇAMENTAL (A)+(B)-(C)</b>	≤	<b>19 365 354</b>	<b>18 169 450</b>	<b>20 267 147</b>	<b>901 793</b>	<b>104,7%</b>	<b>NÃO</b>	
<b>DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4) - (3)</b>				<b>2 097 697</b>				

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

Anexo 3 ( fls. 36, 38, 40 e 55 )

Em 2014, o objetivo constante do PAF, em matéria de evolução da dívida municipal, não foi cumprido, em termos globais, pois o respetivo stock, no final do ano, foi superior ao montante previsto em m€ 902 ( 105% ), ainda que tenha sido atingido no que respeita à dívida de CP ( menos m€ 512: 92% ).

Anexo 3 ( fls. 10, 11, 40 e 55 )

Todavia, o indicado desvio resultou, totalmente, da dívida relativa à participação no FAM, como se evidencia de seguida:

Figura 21 – Controlo da evolução da dívida – PAF ( Ajustado )

DESCRIÇÃO	2014					CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO DA DÍVIDA (EXECUTADOS/PAF)		CUMPRIMENTO (SIM / NÃO)	
	PAF (valor estimado)	AJUSTAMENTOS		PAF AJUSTADO (em resultado da execução do PAEL)	IGF (executados)	Montante	%		
		EMLP PAEL (diferença valor executado/estimado)	FAM (realização do capital social no exercício)						
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)= Σ (2) a (4)	(6)	(7)=(6)-(5)	(8)=(6)/(5)	(9)	
<b>CP</b>	5 308 507	138 220	249 261	≤	5 695 988	5 066 453	- 629 535	89%	SIM
<b>MLP</b>	14 056 847	- 138 220	1 495 565	≤	15 414 192	15 200 693	- 213 499	99%	SIM
<b>Total</b>	<b>19 365 354</b>	<b>0</b>	<b>1 744 826</b>	<b>≤</b>	<b>21 110 180</b>	<b>20 267 147</b>	<b>- 843 033</b>	<b>96%</b>	<b>SIM</b>

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

Anexo 3 ( fls. 36, 38, 40 e 55 )

Tendo em conta o PAF (Ajustado), verifica-se o cumprimento do objetivo estimado ao nível da evolução da dívida em termos globais ou considerando, de forma autónoma, as componentes de CP e de MLP.

Realce-se, ainda, que, entre 2012/2014, a dívida do MPV de operações orçamentais diminuiu de forma muito significativa ( M€ 4,9 e 19% ), tendo passado para M€ 20,3.

De qualquer modo, justifica-se em nosso entender, para uma apreciação fundamentada, substancial e final 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 e a receita orçamentais ).



2.3.4.4.2. A **variação**, em 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 22 – Relação entre o saldo orçamental e o stock da dívida – PAF/PAF ( Ajustado )/real

Un: euro

DESCRIÇÃO	2014				
	Saldo orçamental (SO)	Dívida Total Orçamental (CP e MLP)	Diferença	Varição saldo / dívida	
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)-(3)	(5)=(4)B-(4)A	
A - PAF	Aprovado	1 546 449	20 715 354	- 19 168 905	7 618
	Ajustado	1 546 449	21 110 180	- 19 563 731	402 444
B - Valores Reais	1 105 860	20 267 147	- 19 161 286		

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

Anexo 3 ( fls. 37, indicadores 13 a 14 )

Assim, no final de 2014, a **relação** entre as referidas grandezas previstas no PAF ou atendendo ao PAF ( Ajustado ) **melhorou ao nível da prestação de contas**, o que **evidencia um comportamento positivo em termos reais** e confirma, numa perspetiva substancial, a apreciação efetuada considerando os valores autónomos e absolutos, ou seja, o **cumprimento do PAF na evolução do stock da dívida orçamental**.

2.3.4.4.3. Por sua vez a **variação**, em 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 23 – Relação entre a receita e o stock da dívida - PAF/PAF ( Ajustado )/valores reais

Un: euro

DESCRIÇÃO	2014				
	Receita total disponível	Dívida Total Orçamental (CP e MLP)	Diferença	Varição receita / dívida	
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)-(3)	(5)=(4)B-(4)A	
A - PAF	Aprovado	41 379 795	20 715 354	20 664 441	448 207
	Ajustado	41 379 795	21 110 180	20 269 615	843 033
B - Valores Reais	41 379 795	20 267 147	21 112 648		

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

Anexo 3 ( fls. 37, indicadores 9 a 10 )

Independentemente de se considerar as **grandezas previstas no PAF ou atendendo ao PAF ( Ajustado )**, ocorreu, em 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**.

2.3.4.4.4. Quanto ao **serviço da dívida municipal**, a situação foi a seguinte:

Figura 24 – Controlo do PAF ao nível do serviço da dívida

Un. Euro

( DIMINUIÇÃO DA DÍVIDA ) DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO a)	PAF (estimado)	ANO 2014		RELAÇÃO ENTRE OS VALORES EXECUTADOS / PREVISTOS NO PAF		OBSERVAÇÕES	
		VALORES EXECUTADOS		MONTANTE	%		
		REPORTE (DGAL)	APURADOS (IGF)				
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(2)	(6)=[(4)/(2)]*100	(7)	
SERVICO DA DÍVIDA	PAEL	714 065	703 494	703 494	- 10 571	98,5%	O MPV cumpriu o serviço da dívida relativo a todos os EMLP contratados
(Amortizações + Juros)	Outros empréstimos de médio/longo prazo	2 107 057	1 956 388	1 956 388	- 150 669	92,8%	
	TOTAL	2 821 122	2 659 882	2 659 882	- 161 240	94,3%	

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

Anexo 3 ( fls. 36 e 38 )

O MPV efetuou o pagamento de um montante de dívida financeira inferior ao que tinha estimado no PAF, mas **cumpriu, atempadamente, o pagamento do serviço da dívida de todos os EMLP que se encontravam em vigor no exercício em análise.**

Anexo 3 ( fls. 36 )

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

2.3.4.5.1. A arrecadação, após 2011, das **receitas provenientes do capital do EMLP celebrado ao abrigo do PAEL** <sup>51</sup> teve o seguinte **impacto**, ao nível da **evolução das “ outras dívidas a terceiros ”** do MPV:

Figura 25 – Impacto do PAEL sobre as “ outras dívidas a terceiros ”

Un. euro

DESCRIÇÃO	ANO BASE	EVOLUÇÃO DE VALORES				VARIACÕES	
	2011	2012	2013	2014	2011/2014	2012/2014	
(A) - Outras dívidas a terceiros	16 583 187	11 636 675	3 635 397	2 706 292			
(B) - Variação face a cada ano anterior e entre 2011/2012 e 2012/2014		- 4 946 512	- 8 001 278	- 929 105	- 13 876 895	- 8 930 383	
(C) - Empréstimo PAEL (capital arrecadado e utilizado no ano)			7 380 945			7 380 945	
(D) - Variação (sem PAEL) face a cada ano anterior e entre 2011/2012 e 2012/2014 ((B) + (C))		- 4 946 512	- 620 333	- 929 105	- 6 495 950	- 1 549 438	

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

Anexo 3 ( fls. 17, 18, 20 ) e Anexo 5 ( fls. 55 )

Tendo como base o **final dos exercícios de 2011/2012** <sup>52</sup>, as **“ outras dívidas a terceiros ”** <sup>53</sup> **diminuíram, até ao final de 2014**, cerca de, respetivamente, **M€ 13,9 e M€ 8,9**, ou seja, num montante superior ao do capital do EMLP do PAEL ( M€ 7,4 ), sem o qual, por isso, teriam também decrescido ainda que de forma muito menos relevante ( **M€ 1,6** ).

2.3.4.5.2. A **adesão ao PAEL** teve, igualmente, o seguinte **impacto** em sede de **evolução dos pagamentos em atraso ( PA )** <sup>54</sup>:

<sup>51</sup> O único Programa de consolidação/recuperação financeira a que o Município aderiu após 1/01/2011.

<sup>52</sup> Neste caso, o ano que antecedeu o da utilização do EMLP ao abrigo do PAEL.

<sup>53</sup> Não inclui os montantes relativos a operações de tesouraria.

<sup>54</sup> Aliás, como já referimos, o capital do EMLP do PAEL teria de ser, obrigatoriamente, utilizado na redução dos PA.

Figura 26 – Impacto do PAEL sobre os pagamentos em atraso

Un: euro

DESCRIÇÃO	ANO BASE	EVOLUÇÃO DE VALORES			VARIACIONES	
	2011	2012	2013	2014	2011/2014	2012/2014
(A) - Pagamentos em atraso (PA)	10 246 856	7 210 213	0	0		
(B) - Variação face a cada ano anterior e entre 2011/2012 e 2012/2014		- 3 036 643	- 7 210 213	0	- 10 246 856	- 7 210 213
(C) - Empréstimo PAEL (capital arrecadado e utilizado no ano)			7 380 944		7 380 944	
(D) - Variação (sem PAEL) face a cada ano anterior e entre 2011/2012 e 2012/2014 ((B) + (C))		- 3 036 643	170 731	0	- 2 865 912	170 731

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

Anexo 3 ( fls. 16, 17, 20, 39 )

Assim, entre o final de 2011/2012 e 2014, assistiu-se a uma **eliminação total** dos PA e em montante bem superior ao EMLP do PAEL ( **M€ 7,4** ), pelo que **ocorreu uma evolução mais favorável ao nível da variação do stock de PA do que a que resultaria apenas da utilização do indicado financiamento.**

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

**2.3.4.6.1.** Face ao **stock de PA reportados no SIAL**, no final de cada mês, entre setembro/2012 ( data de adesão ao PAEL ) e dezembro/2015, verificou-se uma redução constante e gradual daquela grandeza, sendo ainda de referir que deixaram de existir PA em abril/2013, mantendo-se esta situação, de acordo com a fonte de informação referida, pelo menos, até ao final de 2015, pelo que não há lugar à aplicação da multa prevista no art. 22º, n.º 2, do DL n.º 127/2012, de 21/06.

Anexo 3 ( fls. 39 )

### 2.3.4.7. OUTROS ASPETOS

**2.3.4.7.1.** Relativamente aos objetivos do PAF, para o **final de 2014**, quanto ao **saldo orçamental** e ao **prazo médio de pagamento ( PMP )**, a situação é 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	ANO 2014			CONTROLO DO APURAMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF)		CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (SIM/NÃO)
	PAF (estimado)	VALORES REAIS		MONTANTE	%	
		REPORTES (DGAL)	APURADOS (IGF)			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(2)	(6)=(4)/(2)*100	(7)
SALDO PARA A GERÊNCIA SEGUINTE (SGS) ≥	1 546 449	1 105 861	1 105 860	- 440 589	71,5%	NÃO
PRAZO MÉDIO DE PAGAMENTO (PMP) - Dias ≤	35	37	29	- 6	82,9%	SIM
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)	SGS		- 1			
	PMP - Dias		- 8			

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

Anexo 3 ( fls. 36, 38 e 42 )

Assim, o MVP teve um comportamento contraditório nestas duas variáveis, pois, em 2014, **superou e violou**, respetivamente, os objetivos do PAF para os **PMP** ( atendendo aos valores divulgados pela DGAL )<sup>55</sup> e **saldo orçamental da gerência**, sendo, no entanto, de salientar, quanto ao último, que,

<sup>55</sup> De acordo com a fórmula adotada na RCM n.º 34/2008 de 14/02, publicada no Diário da República ( DR ), 1ª 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, 2ª Série, de 13/04.

como já referimos, melhorou a relação prevista com a dívida ( cfr. item 2.3.4.4.2. ).

Anexo 3 ( fls. 38 )

**2.3.4.7.2.** 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, não estava, naturalmente, obrigado a prever<sup>56</sup>, no PAF a respetiva trajetória de ajustamento de modo a cumprir o quadro legal.

De qualquer modo, verificámos que o MPV, no final dos anos de 2012/2014, de acordo com a informação disponível no SIAL, continuou a cumprir os respetivos limites legais de endividamento.

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

**2.3.4.8.1.** O MPV 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 diferenças:

**Figura 28 – Diferenças apuradas pela IGF no reporte de informação**

Un: euro / dias

DESCRIÇÃO	ANO 2014		
	Reporte DGAL	IGF	Diferença
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)
Receita total disponível	41 123 638	41 123 638	0
Despesa total	40 017 777	40 017 777	0
Saldo para a gerência seguinte	1 105 861	1 105 860	- 1
Dívida total de natureza orçamental (MLP+CP)	18 169 450	20 267 147	2 097 697
Serviço da dívida	2 659 882	2 659 882	0
PMP (Dias)	37	29	- 8

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

As **diferenças indicadas na dívida total e no PMP** resultaram, respetivamente, das correções efetuadas pela IGF na informação financeira da Autarquia ( cfr. item 2.1.1. ) e no reporte, pelo MPV, do apurado pelos serviços municipais e não do divulgado pela DGAL<sup>57</sup>.

Anexo 2 ( fls. 10, 11 ), Anexo 3 ( fls. 36, 38 ) e Anexo 4 ( fls. 40 )

**2.3.4.8.2.** Ainda no âmbito da **monitorização e acompanhamento**, importa referir que o MPV, por alegado desconhecimento<sup>58</sup>, **não**:

- ✓ Incluiu no Relatório de Gestão de 2014, que integra os respetivos documentos de prestação de contas, informação sobre a execução do PAEL<sup>59</sup>;
- ✓ Efetuou, através da Assembleia Municipal, a monitorização trimestral da execução do PAEL legalmente prevista<sup>60</sup>.

<sup>56</sup> Realce-se que na Portaria n.º 281-A/2012, de 14/04 ( 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.

<sup>57</sup> Ainda que, segundo os serviços municipais, seguindo a mesma metodologia adotada pela DGAL em anos anteriores, pois, de acordo com aquela Direção-Geral, a partir de 2014, passou a considerar, para o apuramento do PMP, apenas a dívida orçamental de curto prazo ( cfr. email de 1/03/2016 ).

<sup>58</sup> Conforme esclarecimentos prestados pelos serviços municipais, através do email de 9/11/2015 e resposta à questão 19 do questionário sobre o PAEL.

<sup>59</sup> Art. 12º, n.º 2, da Lei n.º 43/2012, de 26/08.

<sup>60</sup> Cfr. art. 12º, nº 1, al. a), da citada Lei.



No entanto, na sequência da recomendação da IGF, os serviços passaram, de imediato ( na sessão de 26/11/2015 ), a prestar a referida informação ao respetivo órgão deliberativo.

#### 2.3.4.9. APRECIÇÃO GLOBAL FINAL

2.3.4.9.1. A análise efetuada pela IGF quanto a 2014 permite afirmar que o MPV, atendendo aos principais objetivos quantitativos a que se vinculou, em termos absolutos, **no PAF ou considerando o PAF ( Ajustado )**:

- ✓ **Incumpriu**, em termos agregados, **os da receita e despesa** ( menos e mais, respetivamente, m€ 256 e m€ 184, que corresponde apenas a 1% e 0,5% ), sendo, ainda, de salientar, quanto à primeira, que tal resultado decorre, essencialmente, da diferença ao nível do saldo orçamental inicial e da não utilização de todos os instrumentos disponíveis para atingir o respetivo objetivo, pois não potenciou totalmente, por exemplo, a arrecadação do IMI;
- ✓ **Omitiu todas as medidas específicas de otimização da receita a que estava legalmente obrigado e não atingiu o valor da única prevista relativa ao IMI** ( menos m€ 599 ), **o mesmo acontecendo com as referentes à redução e contenção da despesa municipais** ( mais M€ 1 ), tendo, ainda, ocorrido uma diminuição das receitas relacionadas com as taxas e preços e uma ligeira melhoria em termos da eficácia no tratamento dos processos de contraordenação.
- ✓ **Ultrapassou o limite previsto para o stock da dívida orçamental** ( m€ 902 ), passando, no entanto, **esse desvio, atendendo ao PAF ( Ajustado ), para positivo** ( menos m€ 843 ), pelo que o referido incumprimento resultou apenas da consideração da dívida ao FAM, sendo, também, de salientar que, entre 2012/2014, ocorreu uma relevante diminuição dessa grandeza ( de M€ 4,9, passando para M€ 20,3 ) e que **cumpriu o serviço da dívida de todos os empréstimos em vigor**;
- ✓ **Apurou** um resultado, respetivamente, **negativo e positivo**, ao nível do **saldo orçamental** e do **PMP** ( menos m€ 441 e 6 dias ).

Por sua vez, apresentou, relativamente ao mesmo exercício, **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**, os seguintes resultados:

- ✓ **Receita/despesa orçamentais**: Agravamento em menos m€ 441;
- ✓ **Saldo/stock da dívida orçamentais**: Melhoria em, respetivamente, m€ 7,6 e m€ 402, 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€ 843 e m€ 448.

**Realce-se**, por fim, **que o MPV utilizou o EMLP do PAEL**, entre 2012/2014, para eliminar o **stock de PA e reduzir** as “ **outras dívidas a terceiros** “ num montante muito superior ao capital do referido financiamento ( mais M€ 1,6 ).

No entanto, no que respeita **aos deveres legais de reporte e de divulgação de informação** decorrentes da adesão ao PAEL, o MPV não incluiu, no Relatório de Gestão, informação sobre a execução do respetivo PAF, nem efetuou a exigível monitorização trimestral pela Assembleia Municipal, mas reportou a

informação à DGAL, ainda que os respetivos dados não refletissem, com inteira fiabilidade, a sua situação nesta matéria, em especial, no que respeita à dívida municipal ( menos M€ 2,1 ).

**2.3.4.9.2.** Em síntese, a **Autarquia, em 2014, incumpriu**, ainda que por margens reduzidas, **os objetivos previstos no PAF para a receita e despesa municipais** e, conseqüente, agravou, em termos reais, a relação entre estas grandezas, mas **superou os relativos à dívida orçamental**, tendo também **melhorado a relação desta variável com a receita e saldo da mesma natureza**, ao que acresce uma **evolução positiva e superior ao capital do EMLP do PAEL das “ outras dívidas a terceiros ” e a eliminação dos PA.**

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 MPV se vinculou com a adesão ao PAEL**, não obstante a persistência de resultados negativos nalguns indicadores e a falta de previsão/implementação de determinadas medidas a que está legalmente obrigado, situações que carecem de correção por parte da Autarquia.

## 2.4. ORÇAMENTO, LCPA, BALANÇOS, DÍVIDA E SITUAÇÃO FINANCEIRA

### 2.4.1. PREVISÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

**2.4.1.1.** No triénio de 2012/2014, as **receitas previstas/arrecadadas** e as **despesas previstas/pagas** tiveram a **evolução** seguinte:

**Figura 29 – Evolução e taxas de execução da receita e despesa municipal**

RUBRICAS	PREVISÃO / EXECUÇÃO (valores absolutos)						PREVISÃO / EXECUÇÃO (%)			VARIACÃO DA EXECUÇÃO NO TRIÉNIO	
	2012		2013		2014						
	Previsão	Execução	Previsão	Execução	Previsão	Execução	2012	2013	2014	(%)	(pp)
1 - Saldo inicial	62 628	62 628	496 822	496 822	970 721	970 721	100%	100%	100%	1450%	0 pp
2 - Repos. não abat. nos pagam.	150	14 538	150	20 516	150	4 018	9692%	13677%	2678%	-72%	- 7 014 pp
3 - Receita Corrente	37 113 940	35 534 623	36 260 800	34 663 247	36 158 400	35 218 772	95%	96%	97%	-1%	2 pp
4 - Despesa Corrente	32 046 600	27 908 395	31 076 000	28 955 092	29 180 930	27 961 840	87%	93%	96%	0%	9 pp
5 - Receita de Capital	16 145 910	5 167 451	13 523 868	11 319 307	6 753 080	4 930 126	32%	84%	73%	-5%	41 pp
6 - Despesa de Capital	21 213 400	12 374 021	18 708 818	16 574 079	13 730 700	12 055 937	58%	89%	88%	-3%	29 pp
7 - Receita Total (1+2+3+5)	53 322 628	40 779 239	50 281 640	46 499 892	43 882 351	41 123 638	76%	92%	94%	1%	17 pp
8 - Despesa Total (4+6)	53 260 000	40 282 417	49 784 818	45 529 171	42 911 630	40 017 777	76%	91%	93%	-1%	18 pp

Fonte: Mapas de controlo orçamental e de fluxos de caixa

Anexo 5 ( fls. 43 e 44 )

A **receita total disponível** ( incluindo o saldo orçamental transitado da gerência anterior ) importou, em 2014, **em M€ 41,1**, o que espelha um crescimento de m€ 344 ( 1% ) face a 2012, devido, em grande medida, ao aumento verificado do saldo orçamental da gerência anterior ( m€ 908 ).

Ao contrário, **despesa total paga passou de M€ 40,3 para M€ 40** ( - 1% ), sobretudo em resultado da diminuição das despesas de capital ( m€ 318 e 3% )<sup>61</sup>.

Realce-se que as referidas receitas incluíam, em 2013, a **arrecadação do capital do EMLP do PAEL** ( receita não efetiva ), no montante de **M€ 7,4**<sup>62</sup>, **decorrendo**, necessariamente, **desse evento**, nesse

<sup>61</sup> Por força do comportamento verificado, em especial, na rubrica de passivos financeiros ( -m€ 559 e 30% ).

<sup>62</sup> Programa que foi objeto de análise nesta auditoria, sendo, ainda, de reafirmar que o Município também já tinha aderido, anteriormente, aos PPTH e PREDE ( cfr. item 2.2.1. ).

exercício e nos seguintes, a melhoria dos resultados dos indicadores que têm como variável as “ outras dívidas a terceiros ”<sup>63</sup>, sem que de tal facto se possa imediatamente concluir que ocorreu uma evolução positiva ao nível da gestão orçamental do Município.

2.4.1.2. Entre 2012/2014, o grau de execução orçamental da receita total apresentou resultados crescentes e já significativos nos dois últimos exercícios (92% e 94%)<sup>64</sup>, mas persistentemente reduzidos, muito embora de forma crescente, na componente de capital ( de 32% para 73% ).

Ainda assim, nesse período, não foram arrecadadas, face aos valores previstos, receitas totais de, respetivamente, M€ 12,5, M€ 3,8 e M€ 2,8, decorrendo tal situação, sobretudo, das seguintes rubricas:

Figura 30 – Principais rubricas de empolamento orçamental

Linha euro

RUBRICAS	2012		2013		2014	
	Verbas não executadas	Peso no desvio total	Verbas não executadas	Peso no desvio total	Verbas não executadas	Peso no desvio total
10 - Transferências de Capital	35 471	0%	2 306 787	61%	1 747 170	63%
07 - Venda de Bens e Serviços Correntes	408 028	3%	1 065 965	28%	693 186	25%
02 - Impostos Indiretos	930 420	7%	939 515	25%	213 928	8%
13 - Outras receitas de capital	2 650 067	21%				
09 - Venda de Bens de Investimento	8 292 922	66%				
<b>Total das rubricas</b>	<b>12 316 908</b>	<b>98%</b>	<b>4 312 267</b>	<b>114%</b>	<b>2 644 284</b>	<b>96%</b>
<b>Desvio no orçamento total</b>	<b>12 543 389</b>		<b>3 781 748</b>		<b>2 758 714</b>	

Anexo 5 ( fls. 43 )

Assim, o MPV teve, entre 2012/2014, uma prática reiterada, ainda que decrescente, de empolamento na previsão das receitas orçamentais, em especial, na componente de capital, o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL.

2.4.1.3. Os desvios registados, no indicado período, na execução da receita orçamental face ao previsto permitiam, em sede de realização das despesas, a seguinte situação:

Figura 31 – Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível

Um euro

RUBRICAS	EXERCÍCIOS			% DE COBERTURA DA DESPESA PREVISITA (1/2)*100		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014
1 - Receita total efetivamente disponível	40 779 239	46 499 892	41 123 638			
2 - Despesa orçamental prevista	53 260 000	49 784 818	42 911 630	77%	93%	96%
<b>Diferença (1-2)</b>	<b>- 12 480 761</b>	<b>- 3 284 926</b>	<b>- 1 787 992</b>			

Fonte: Orçamentos finais, mapas de controlo orçamental e de fluxos de caixa

Anexo 5 ( fls. 43 )

No triénio em análise, através do mencionado empolamento das receitas orçamentais, o MPV criou, artificialmente, a possibilidade formal de realização e/ou existência de despesas de elevado montante para o pagamento das quais não existiam, de facto, disponibilidades financeiras, potenciando, assim, uma gestão orçamental desequilibrada.

<sup>63</sup> Como sejam, no contexto deste item, os relacionados com o equilíbrio orçamental em sentido substancial e a vinculação orçamental, pois os montantes que passam de dívida de CP para MLP deixam de influenciar o resultado destes indicadores.

<sup>64</sup> De acordo com o disposto no art. 56º, n.º 3, da Lei n.º 73/2013, de 3/09, uma taxa de execução orçamental da receita inferior a 85% durante dois anos consecutivos justifica a emissão de um alerta precoce.



Tal risco, apesar de ter diminuído significativamente entre 2012/2014, **manteve-se**, no último ano, em **valores materialmente relevantes ( M€ 1,8 )**, que corresponde a 4% da receita total disponível.

Realce-se, no entanto, que, naqueles exercícios, através da sobreavaliação das receitas não foi criada a possibilidade de realizar “nova despesa” para as quais não existia uma efetiva capacidade de pagamento, pois as “outras dívidas a terceiros” de CP transitadas de cada um dos anos anteriores importavam, segundo a informação financeira da Autarquia, em, respetivamente, M€ 16,6, M€ 11,6 e M€ 3,6, ou seja, num valor superior ao da correspondente diferença entre a receita real e a despesa orçamental prevista.

**2.4.1.4.** Em 2014, o MPV apresentou, em termos **da regra do equilíbrio orçamental** prevista no art. 40º do RFALEI <sup>65</sup>, a seguinte situação:

**Figura 32 – Controlo da regra do equilíbrio orçamental prevista no RFALEI**

Um euro

DESCRIÇÃO		CONTROLO DO CUMPRIMENTO DA REGRA DE EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL ( 2014 )		
		1ª Modificação orçamental	Orçamento final	Prestação de contas
Resultado	Montante	5 040 496,72	4 464 066,72	4 743 529,24
	Percentagem	116%	114%	116%
Conclusão		Cumprimento	Cumprimento	Cumprimento

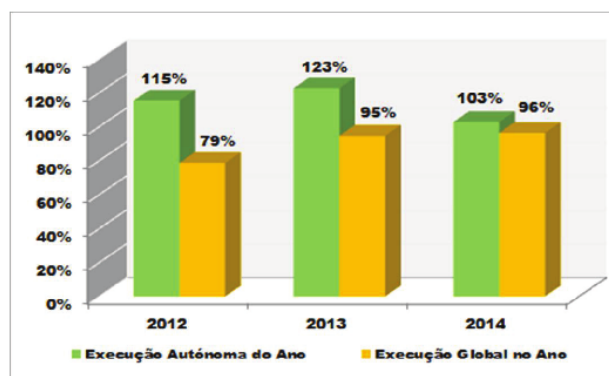
Fonte: Auditoria da IGF

O **MPV cumpriu**, no referido exercício, **a regra de equilíbrio orçamental em todas as fases indicadas do ciclo orçamental**.

Anexo 5 ( fls. 46 e 47 )

**2.4.1.5.** No que respeita à verificação do cumprimento do **princípio do equilíbrio orçamental numa perspetiva substancial** <sup>66</sup>, os resultados foram os seguintes:

**Figura 33 – Equilíbrio orçamental em sentido substancial**



Fonte: Mapas de execução orçamental e de fluxos de caixa, balanços e auditoria da IGF

Anexo 5 ( fls. 48, em particular, colunas 9 e 10 )

<sup>65</sup> Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais, aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3/09.

<sup>66</sup> Isto é, entrando também em consideração, entre outros aspetos, com a receita disponível e com a despesa realizada e faturada, mas ainda não paga.

O MPV respeitou, em 2012/2014, o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial atendendo à execução autónoma do ano, tendo-o violado sistematicamente, ainda que de forma decrescente, quanto à execução global do ano, embora apresentasse, nos dois últimos anos, um resultado muito próximo do limiar exigido.

De qualquer modo, o risco potencial, a que aludimos anteriormente, acabou por concretizar-se numa gestão orçamental ainda desequilibrada, materializada na realização e/ou existência de despesas acima da real capacidade financeira do MPV para fazer face, atempadamente, aos compromissos assumidos.

Todavia, tal risco tem vindo a ser paulatinamente reduzido, espelhando os resultados, nos dois últimos anos, do rácio da execução global do ano uma tendência no sentido de uma gestão orçamental equilibrada, com um significativo ajustamento entre o nível de realização e/ou existência da despesa ( e não somente o seu pagamento ) e o da real cobrança da receita ( e não a sua mera previsão orçamental ), ainda que para tal evolução tenha contribuído decisivamente o recurso ao PAEL.

2.4.1.6. Entre 2012/2014, a relação entre as disponibilidades orçamentais e o valor de algumas despesas de carácter regular e de compromissos já assumidos<sup>67</sup> foi a seguinte:

Figura 34 - Vinculação orçamental

Un. euro

DESCRIÇÃO	EXECUÇÃO		
	2012	2013	2014
1 - Despesas de carácter regular	18 744 696	19 764 988	19 591 112
2 - Outras dívidas a terceiros de CP transitada do ano anterior	16 583 187	11 636 675	3 635 397
3 - Compromissos já assumidos	No final do exercício anterior e ainda não faturados	0	0
	Para o exercício no final do anterior (contas 04 e 05 )	0	4 841 419
	4 422 884		
<b>4 - TOTAL (1+2+3)</b>	<b>35 327 883</b>	<b>36 243 082</b>	<b>27 649 394</b>
<b>5 - Disponibilidades orçamentais</b>	<b>40 779 239</b>	<b>46 499 092</b>	<b>41 123 638</b>
<b>6 - Diferença (5-4)</b>	<b>5 451 356</b>	<b>10 256 810</b>	<b>13 474 244</b>
<b>7 - Percentagem da receita não vinculada (6/5*100)</b>	<b>13,4</b>	<b>22,1</b>	<b>32,8</b>

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 5 ( fls. 49 )

No início destes exercícios, uma parte muito significativa do valor global das receitas orçamentais disponíveis encontrava-se já comprometida face apenas a um conjunto de despesas certas<sup>68</sup> que, em regra, se repetem em todos os anos e apresentam um acentuado grau de inflexibilidade.

Esta situação espelha a acentuada rigidez existente em sede de despesa orçamental atendendo às receitas orçamentais, com a conseqüente redução da margem de atuação da Autarquia ao nível da sua gestão financeira não obstante o recurso ao EMLP do PAEL.

<sup>67</sup> Cfr. alínea b) do ponto 1.3. da metodologia, Anexo 1, fls. 6.

<sup>68</sup> Saliente-se que, nesta análise, não foi considerada toda a despesa municipal com as características descritas ( mas apenas as despesas com pessoal, o serviço da dívida de EMLP e locação financeira, aquisições de água, encargos de cobrança de receitas e transferências correntes para as freguesias e instituições sem fins lucrativos ), pelo que, se fosse tida em conta, a situação seria - nesta ótica - mais negativa, ou seja, os resultados apurados no quadro não espelham totalmente a real situação da Autarquia nesta matéria.

2.4.1.7. A análise, com o recurso a um elenco adicional de indicadores, à execução orçamental do MPV, reportada a 2012/2014, permite-nos afirmar o seguinte:

- ✓ A receita liquidada em cada exercício não é suficiente para fazer face aos compromissos assumidos ( o grau de cobertura foi sempre inferior a 100% ), mas foi sempre superior ( máximo de 102% ) às despesas liquidadas ( com fatura ou equivalente );
- ✓ Diminuiu ligeiramente a proporção de despesas orçamentais pagas por receitas próprias e a destas últimas na receita total cobrada ( passaram ambos de 68% para 67% );
- ✓ Aumentou o peso das despesas pagas nos compromissos assumidos para o exercício ( de 81% para 96% ), bem como o destes últimos nas despesas realizadas e faturadas ( de 95% para 97% ).

Anexo 5 ( fls. 50 e 51, indicadores 1 a 24, em especial, 4, 7, 18, 19 e 20 )

#### 2.4.2. LEI DOS COMPROMISSOS E PAGAMENTOS EM ATRASO ( PERSPETIVA GLOBAL )

2.4.2.1. O MPV cumpriu, nos anos de 2014/2015, a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL relativamente à LCPA<sup>69</sup> no prazo legalmente definido<sup>70</sup>.

Anexo 5 ( fls. 52 )

2.4.2.2. De acordo com os dados reportados, através do SIIAL, à DGAL, a Autarquia comunicou, entre janeiro/2014 e dezembro/2015, a seguinte evolução mensal dos fundos disponíveis ( FD ):

Figura 35 – Fundos disponíveis reportados no SIIAL

Un. euro

MÉS	FD REPORTADOS	
	2014	2015
jan	7 204 049	7 408 495
fev	562 618	1 983 367
mar	171 289	3 277 774
abr	58 199	940 952
mai	331 587	1 471 393
jun	1 128 582	1 208 219
jul	190 795	1 241 572
ago	1 466 704	1 189 402
set	1 776 547	1 931 669
out	1 647 506	360 754
nov	648 127	668 018
dez	314 795	1 606 519

Fonte: Dados extraídos do SIIAL

Anexo 5 ( fls. 52 )

Assim, no período indicado, os FD apurados foram sempre valores positivos, ainda que com um comportamento irregular em termos de montante.

2.4.2.3. No mesmo período, o controlo expedito e de carácter genérico que efetuámos<sup>71</sup>, permitiu verificar que foram assumidos os seguintes compromissos sem FD:

<sup>69</sup> Lei n.º 8/2012, de 21/02.

<sup>70</sup> Até ao 10º dia útil, de acordo com o disposto nos DL de execução orçamental de 2014 e 2015 ( respetivamente, art.s 60º, n.º 1, al. a), do DL n.º 52/2014, de 7/04, e 60º, n.º 1, al. c), do DL n.º 36/2015, de 9/03 ).

<sup>71</sup> Cujos pressupostos e metodologia estão descritos detalhadamente no Anexo 5 ( fls. 52 e 53 ).

Figura 36 – Compromissos assumidos sem FD ( 2014/2015 )

Un: euro

MÊS	FD AJUSTADOS DO IMPACTO DOS ATFD		COMPROMISSOS ASSUMIDOS SEM FD	
	2014	2015	2014	2015
jan	11 174 770	11 514 356	0	0
fev	562 618	1 983 367	4 664	0
mar	671 289	3 277 774	0	0
abr	58 199	940 952	118 820	0
mai	1 831 587	1 471 393	5 419	0
jun	1 128 582	1 208 219	0	0
jul	690 795	1 241 572	0	0
ago	1 466 704	1 189 402	0	0
set	1 776 547	1 931 669	0	0
out	1 647 506	360 754	0	0
nov	648 127	668 018	33	0
dez	314 795	1 606 519	0	0
<b>Total</b>			<b>128 935</b>	<b>0</b>

Fonte: Dados extraídos do SIIAL e auditoria da IGF

Anexo 5 ( fls. 52 )

A análise realizada pela IGF tem subjacente os seguintes pressupostos:

- ✓ Os FD ajustados correspondem aos apurados no momento do respetivo cálculo acrescidos, de imediato, dos aumentos temporários de fundos disponíveis ( ATFD ) posteriormente efetuados durante esse mês<sup>72</sup>;
- ✓ Os compromissos assumidos em cada mês são apurados através da diferença entre o montante total considerado em dois períodos de reporte consecutivos, ainda que o último deles seja corrigido pelos compromissos incluídos, pela primeira vez, na sequência da adoção do procedimento de agendamento<sup>73</sup>, no momento do próprio cálculo dos FD.

Assim, **foram assumidos, em 2014, compromissos sem FD, ou seja, com violação do quadro legal ( art. 5º, nº 1, da LCPA e art. 7º, n.º 2, do DL n.º 127/2012, de 21/06 ), no montante de m€ 129.**

Realce-se no entanto, que, no período em análise, por um lado, foram sempre apurados e reportados pela Autarquia FD positivos e, por outro lado, as respetivas conta-correntes mensais não espelham, em nenhum caso, a assunção de compromissos sem FD.

Com efeito, da conjugação da adoção do procedimento de “agendamento” de compromissos com a solução dada pela aplicação informática no tratamento de alguns eventos resulta a possibilidade formal de assunção de compromissos com aparentes FD quando tal facto não se verifica, a saber:

- ✓ Despesas pagas ( antecipadamente face ao previsto ) num determinado mês cujos compromissos tinham sido previamente agendados para além do segundo mês seguinte e que, por isso, não

<sup>72</sup> Esta opção ( cfr. Anexo 5, fls. 52 ), beneficia e é a mais favorável para a Autarquia, pois considera que os ATFD são efetuados logo após o cálculo dos FD do mês ( melhorando, assim, desde logo, essa variável ), quando podem ter sido concretizados ao longo do mês e, assim, só a partir dessa data deveriam ter impacto sobre os FD.

<sup>73</sup> Trata-se de um procedimento incorreto adotado pelo MPV, no que respeita às despesas de carácter permanente ou continuado, que permite, em termos informáticos, assumir um compromisso na contabilidade orçamental ( ao nível da dotação da despesa ) por um determinado montante ( em princípio, o que corresponde à despesa global do exercício ) e, simultaneamente, diferir e agendar mensalmente o seu impacto, total ou parcial, para efeitos dos compromissos relevantes para o cálculo dos FD, atendendo ao mês previsível de execução ( gradual ) da correspondente despesa.



estavam a ter impacto nos respetivos FD ( ou seja, é efetuado o pagamento de despesas sem que os correspondentes compromissos se reflitam sobre o valor dos FD ), o que só vem a acontecer quando do correspondente cálculo do mês imediato;

- ✓ Anulações ( estornos ) de compromissos num determinado mês, que tinham sido agendados para além do segundo mês seguinte, e que, por isso, também não estavam a ter impacto nos compromissos relevantes para efeitos de FD <sup>74</sup>.

Assim, através dos procedimentos descritos, é criado, na conta-corrente do mês em que tais factos se verifiquem, uma margem artificial de FD ( que apenas é regularizada no correspondente cálculo do mês seguinte ), o que pode ocultar, em termos informáticos, a assunção de compromissos sem FD, situação que, no entanto, se torna visível face à metodologia adotada pela IGF.

De qualquer modo, a situação descrita é **suscetível**, em abstrato, **de gerar responsabilidade financeira sancionatória**, de harmonia com o previsto no art. 11º, n.º 1, da LCPA, e no art. 65º, n.º 1, al. b), da LOPTC.

Todavia, da informação constante das conta-correntes da Autarquia dos períodos referidos, extraída da aplicação informática utilizada, não decorre, expressamente, em nenhum momento, a assunção de compromissos sem que existissem FD, o que pode justificar que os responsáveis por garantir o cumprimento da LCPA não tenham tido conhecimento de que estavam a violar o quadro legal respetivo, pelo que consideramos que não estão reunidos os pressupostos que justificam a comunicação ao Tribunal de Contas com vista à efetivação de eventual responsabilidade financeira.

Sobre esta matéria, o MPV, no contraditório, tece algumas considerações e, fundamentalmente, transcreve a resposta dada pela empresa Medidata, Sistemas de Informação para as Autarquias Locais, SA <sup>75</sup>, ao pedido de esclarecimentos formulado pelo Município sobre a falta de fiabilidade da informação decorrente da respetiva aplicação informática, documento que, no geral, descreve os procedimentos adotados, não colocando, no entanto, em causa, as asserções produzidas pela IGF.

Anexo 7 ( fls. 68 a 70 )

**2.4.2.4.** Acresce, nesta matéria, que para aferir da **razoabilidade e compatibilidade**, numa perspetiva anual, **dos valores considerados ao nível das receitas e dos compromissos relevantes para os FD**, efetuámos a sua comparação com as correspondentes grandezas que decorrem, em especial, da execução orçamental, constando os resultados dessa análise dos itens seguintes.

**2.4.2.4.1.** A comparação efetuada entre o **valor total das receitas consideradas no apuramento dos FD de dezembro de 2014/2015** <sup>76 e 77</sup>, **o respetivo potencial máximo no final daqueles exercícios** <sup>78</sup> e a

<sup>74</sup> Esta fragilidade manteve-se, em 2015, ao nível da aplicação informática, mas foi ultrapassada, pelos serviços do MPV, quanto à sua consequência no saldo dos FD constantes da respetiva conta-corrente, pois, na sequência da anulação ( estorno ) de compromissos relativos a despesas de carácter permanente, passaram a assumir, de imediato, um novo compromisso de valor igual e com impacto total nos FD ( cfr., no entanto, a linha 6-A e a respetiva nota explicativa constante do Anexo 5 - fls. 52 e 53 -, sobre o impacto do novo procedimento adotado sobre o cálculo dos FD do mês seguinte ao que ocorre uma operação com as características descritas ).

<sup>75</sup> Empresa fornecedora do *software* de contabilidade utilizado pela Autarquia, incluindo em matéria de LCPA.

<sup>76</sup> Que corresponde à soma dos valores acumulados até novembro e os previsionais para dezembro.

<sup>77</sup> Trata-se do reporte respeitante ao derradeiro mês do ano, único em que o valor previsional considerado ( ainda que, eventualmente, apenas quanto a esse mês ) nunca chega a ser objeto de correção, para efeitos de apuramento de FD, face à execução efetiva das receitas.

<sup>78</sup> Que resulta da soma da receita total cobrada ( mapa de execução orçamental da receita ) com o saldo, no final do ano, de recebimentos em atraso e transferências do QREN com impacto no cálculo dos FD e ainda não recebidos.

receita total disponível face à execução orçamental<sup>79</sup>, permitiu constatar o seguinte:

Figura 37 – Comparação das receitas ( 2014/2015 )

ANO	RECEITAS				
	Reporte dos FD de Dez	Potencial máximo relevante para os FD	Receita total disponível (mapa de execução orçamental da receita)	Diferenças	
				FD Dez / Potencial máximo relevante	FD Dez / Total disponível
(1)	(2)	(3)	(4)-(1)-(2)	(5)-(1)-(3)	
2014	40 313 735	41 123 638	41 123 638	- 809 902	- 809 902
2015	43 308 751	44 232 093	44 232 093	- 923 342	- 923 342

Fonte: SIAL, documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 5 ( fls. 54 )

Deste modo, o valor global das receitas<sup>80</sup>, considerado nos apuramentos dos FD de dezembro de 2014/2015, era consistente com o potencial máximo relevante para os FD, bem como com a receita total disponível ( em ambos os casos, menores ), pelo que o MPV não empolou, em termos anuais, as receitas consideradas para efeitos de apuramento dos FD.

2.4.2.4.2. Por sua vez, da comparação entre o montante total dos compromissos assumidos ao nível dos FD e da execução orçamental da despesa resultou o seguinte:

Figura 38 - Comparação dos compromissos assumidos ( 2014/2015 )

ANO	COMPROMISSOS		
	Fundos Disponíveis	Dotação orçamental da despesa	Diferença
	(1)	(2)	(3)-(2)-(1)
2014	41 300 965	41 471 056	170 091
2015	43 136 827	43 570 207	433 380

Fonte: SIAL, documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 5 ( fls. 54 )

No final dos exercícios referidos, o valor total dos compromissos assumidos na perspetiva orçamental e ao nível dos FD, em termos globais, não são consistentes, devendo-se tais diferenças a compromissos reconhecidos na dotação orçamental da despesa do respetivo ano, mas que foram “agendados”, em termos de impacto nos FD, já para o exercício seguinte (aquele em que iria vencer-se a obrigação de pagamento)<sup>81</sup>.

Ora, por um lado, em nosso entender, os compromissos têm de ser assumidos antes do fornecimento dos bens e serviços a que respeitam ( posição que, aliás, decorre do procedimento adotado pela Autarquia em termos da dotação da despesa ) e, por outro lado, dos manuais de aplicação da LCPA publicados pela DGO e DGAL<sup>82</sup> consta que as regras relativas à assunção de compromissos, em termos de data e montante, devem ser idênticas ao nível dos FD e das dotações orçamentais de despesa ( prevalecendo as consagradas na LCPA - cfr. o respetivo art. 13º ).

<sup>79</sup> Que correspondem à soma do saldo orçamental do ano anterior com a receita arrecadada ao longo do exercício.

<sup>80</sup> Ainda que previsionais quanto ao mês de dezembro e excluindo, de modo a tornar consistentes os valores comparados, as receitas consideradas pela Autarquia de janeiro/fevereiro do ano seguinte (art. 5º, n.º 1, do DL n.º 127/2012, de 21/06).

<sup>81</sup> Trata-se de compromissos de carácter permanente, designadamente respeitantes a combustíveis, energia elétrica, comunicações móveis, assistência técnica, locação de material de informática e encargos com instalações.

<sup>82</sup> Cfr. Manual de Procedimentos – Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso ( elaborado pela DGO ) e Manual de Apoio à Aplicação da LCPA no Subsetor da Administração Local da DGAL, respetivamente, a pág.s 23 e 26.

Assim, **não estão a ser adotadas**, ao contrário do legalmente exigível, as mesmas regras ao nível da **assunção de compromissos** naquelas duas bases.

**2.4.2.4.3.** Por fim, a relação entre as receitas (nas várias vertentes anteriormente referidas) e os compromissos totais assumidos ao nível da dotação orçamental da despesa, evidencia o seguinte:

Figura 39 – Articulação entre receitas e compromissos assumidos ( 2014/2015 )

Uti: euro

ANO	RECEITAS			COMPROMISSOS TOTAIS DO EXERCÍCIO (dotação da despesa)	DIFERENÇA ENTRE AS RECEITAS INDICADAS E OS COMPROMISSOS		
	Reporte dos FD de dez	Potencial máximo relevante	Receita total disponível (mapa de execução orçamental da receita)		Reporte dos FD (dez)	Potencial máximo relevante	Receita total disponível
	(1)	(2)	(3)		(5)=(1)-(4)	(6)=(2)-(4)	(7)=(3)-(4)
2014	40 313 735	41 123 638	41 123 638	41 471 056	- 1 157 320	- 347 418	- 347 418
2015	43 308 751	44 232 093	44 232 093	43 576 207	- 261 456	661 886	661 886

Fonte: SIAL, documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 5 ( fls. 54 )

Em 2014, os valores globais das receitas ( em qualquer das perspetivas ) eram insuficientes para cobrir os compromissos totais assumidos no exercício, o que já não se verifica em 2015 ( considerando as receitas ao nível do respetivo potencial máximo relevante e da execução orçamental ).

Ora, ainda que desta análise não decorra diretamente a assunção de compromissos sem FD<sup>83</sup>, o seu resultado espelha a existência, em 2014, de algum desajustamento entre os valores das receitas relevantes ( em qualquer das perspetivas ) e os compromissos totais assumidos, ainda que seja de salientar a evolução positiva ocorrida no último ano.

### 2.4.3. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS

**2.4.3.1.** No triénio 2012/2014, as componentes dos balanços, após as correções efetuadas pela IGF ( cfr. item 2.1.1. ), apresentaram os seguintes valores e evolução:

Figura 40 – Evolução das componentes dos balanços

Uti: euro

DESCRIÇÃO	2012	2013	2014	VARIACÃO NO TRÍENIO	
				Montante	%
Acréscimos e diferimentos	888 556,23	1 694 255,83	1 346 011,26	457 455,03	51%
Restante ativo	167 102 849,57	164 734 959,19	165 054 260,23	- 2 048 589,34	-1%
<b>ATIVO TOTAL</b>	<b>167 991 405,80</b>	<b>166 429 225,02</b>	<b>166 400 271,49</b>	<b>- 1 591 134,31</b>	<b>-1%</b>
Dívidas a terceiros	26 456 161,46	23 143 500,79	21 346 915,67	- 5 109 244,79	-19%
Provisões	100 000,00	100 000,00	100 000,00	0,00	0%
Acréscimos e diferimentos	52 909 770,07	51 758 636,47	52 660 414,38	- 249 355,69	0%
<b>PASSIVO TOTAL</b>	<b>79 465 931,53</b>	<b>75 002 137,26</b>	<b>74 107 331,05</b>	<b>- 5 358 600,48</b>	<b>-7%</b>
Património	62 418 113,43	62 418 113,43	62 418 113,43	0,00	0%
Restantes fundos próprios	26 107 360,84	29 008 974,33	29 074 827,01	3 767 466,17	14%
<b>FUND. PRÓPRIOS TOTAIS</b>	<b>88 525 474,27</b>	<b>91 427 087,76</b>	<b>92 292 940,44</b>	<b>3 767 466,17</b>	<b>4%</b>

Fonte: Balanços e auditoria da IGF

Anexo 5 ( fls. 40 e 41 )

<sup>83</sup> Já que, atendendo à metodologia utilizada, nomeadamente no que respeita à previsão da receita e aos aumentos temporários de FD, alguns destes compromissos podem ter sido assumidos em períodos em que existiam FD.



Deste modo, no período em análise, constatou-se **uma evolução desfavorável do ativo** ( - 1% ) e **positiva do passivo** ( - 7% ), especialmente por força da diminuição das dívidas de CP ( com um peso na variação total de 168% ) e dos **fundos próprios** ( mais 4% ).

Para além disso, a evolução das componentes dos balanços entre 2012/2014 revela uma **diminuição do grau de dependência** do MPV de **capitais alheios exigíveis para financiamento do ativo** ( de 16% para 13% ), aumentado o **respetivo peso dos fundos próprios** ( de 53% para 55% ).

#### 2.4.4. DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIÇÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA

2.4.4.1. A **dívida global do MPV de operações orçamentais**, incluindo as correções efetuadas pela IGF ( cfr. item 2.1.1. ), **importava**, no final de **2012/2014**, nos seguintes montantes:

Figura 41 – Composição e evolução da dívida corrigida pela IGF

Un: euro

DESCRIÇÃO		EXERCÍCIOS			VARIAÇÃO 2012/2014		
		2012	2013	2014	Montante	%	
Dívida financeira	- EMLP	13 272 485	18 242 718	15 816 028	2 543 544	19,2%	
	- ECP						
	- Leasing	266 766	113 928	0	- 266 766	-100,0%	
	<b>Subtotal</b>	<b>13 539 250</b>	<b>18 356 646</b>	<b>15 816 028</b>	<b>2 276 778</b>	<b>16,8%</b>	
Outras dívidas a terceiros	- FAM	- MLP		1 495 565	1 495 565		
		- CP		249 261	249 261		
		<b>Subtotal</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1 744 826</b>	<b>1 744 826</b>	<b>-</b>
	- Outras	- MLP					
		- CP	11 636 675	3 635 397	2 706 292	- 8 930 383	-76,7%
		<b>Subtotal</b>	<b>11 636 675</b>	<b>3 635 397</b>	<b>2 706 292</b>	<b>- 8 930 383</b>	<b>-76,7%</b>
<b>Subtotal</b>	<b>11 636 675</b>	<b>3 635 397</b>	<b>4 451 118</b>	<b>- 7 185 557</b>	<b>-61,7%</b>		
<b>Total geral</b>		<b>25 175 925</b>	<b>21 992 043</b>	<b>20 267 147</b>	<b>- 4 908 779</b>	<b>-19,5%</b>	
<b>Total parcial (exceto FAM)</b>		<b>25 175 925</b>	<b>21 992 043</b>	<b>18 522 321</b>	<b>- 6 653 605</b>	<b>-26,4%</b>	

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 5 ( fls. 55 )

A **dívida municipal de operações orçamentais** teve uma **evolução positiva**, pois **diminuiu cerca de M€ 4,9 ( 19% )**, passando para **M€ 20,3, em resultado**, em especial, do **decréscimo** das “ **outras dívidas a terceiros de CP** ” ( M€ 8,9 e 77% ), do **aumento da dívida financeira**<sup>84</sup> ( M€ 2,3 e 17% ) e da consideração, em 2014, para efeitos da análise da IGF, da dívida relativa à participação no FAM ( M€ 1,7 ).

Realce-se que a variação das componentes da dívida decorreu, em especial, do facto de, em 2013, ter ocorrido uma alteração significativa da estrutura e exigibilidade da dívida municipal na sequência **da arrecadação e utilização do capital do EMLP do PAEL** ( M€ 7,4 )<sup>85</sup>, com consequências idênticas, neste contexto, às que referimos na parte final do item 2.4.1.1.<sup>86</sup>

<sup>84</sup> No triénio 2012/2014, o MPV não celebrou nenhum contrato de empréstimo de CP e os de locação financeira em vigor nesse período foram outorgados ainda em 2011, não existindo também, no final do último ano, qualquer dívida desta natureza.

<sup>85</sup> Relembremos que o Município também já tinha aderido, anteriormente, aos PPTH e PREDE ( cfr. item 2.2.1. ).

<sup>86</sup> A melhoria e o agravamento dos resultados dos indicadores que têm como variáveis, respetivamente, as dívidas de CP e de MLP, como sejam, no contexto deste item, os relacionados com a evolução da situação financeira de curto prazo, a relação entre o saldo real de operações orçamentais e o cálculo do prazo médio de pagamento, já que os montantes que passam para dívida de MLP deixam de influenciar o resultado destes indicadores.



De qualquer modo, a **dívida da Autarquia continuava a importar**, em 2014, **num valor significativo ( M€ 20,3 )**, mas com **uma tendência de adequação ao respetivo quadro financeiro**, nomeadamente às receitas orçamentais, pois:

- ✓ **Bastaria a receita total disponível do exercício ( sem passivos financeiros ) para cobrir toda a dívida municipal ( 203% )<sup>87</sup>**;
- ✓ **O período de recuperação da dívida municipal<sup>88</sup>**, tendo em conta as receitas próprias regulares, era de apenas **7 meses**, resultado que, no entanto, se agrava caso se expurgue ao valor dessas receitas o das despesas rígidas e vinculadas ( **14 meses** ).
- ✓ **A dívida municipal per capita diminuiu face a 2012 ( de € 397 para € 320 )**.

Anexo 5 ( fls. 50 e 51, em especial, indicadores 24A, 25A, 28A e 28A e 31ª )

Refira-se, no entanto, que, no triénio em apreço, a **dívida de MLP** ( essencialmente de natureza financeira, pois apenas inclui, no último ano, a relativa ao FAM )  **aumentou de forma relevante em termos absolutos ( mais M€ 4 ) e relativos face à dívida total ( 32 pp, passando para 85% )**, situação que se repercute e condiciona a gestão orçamental de exercícios futuros.

Aliás, o **serviço da dívida** ( amortizações e juros ) dos **EMLP** também  **aumentou** entre 2012/2014 ( **m€ 630** ), o mesmo sucedendo com o seu peso na despesa municipal paga ( de 5% para 7% ).

Anexo 5 ( fls. 50, indicador 13 )

Saliente-se que não existiam **no final de 2014, EMLP em período de carência e terminou a amortização de um empréstimo do PREDE**, pelo que caso se mantenha o atual quadro de contratos deste tipo, **não é previsível que o respetivo serviço da dívida cresça nos próximos exercícios**.

Em síntese, a **dívida global do MPV importava**, em 2014, **num valor materialmente relevante**, ainda que, atendendo à evolução positiva ocorrida, pelo menos, desde 2012, evidencie uma tendência de adequação ao seu quadro financeiro, nomeadamente às receitas orçamentais, mas **apresentava uma estrutura que se repercute sobre a gestão orçamental dos exercícios futuros**.

**2.4.4.2. Não obstante a adesão ( entre 2008 e 2013 ) a diversos mecanismos de consolidação e/ou recuperação financeira ( PPTH, PREDE e PAEL ), o MPV continuava a apresentar, em 2014, uma situação financeira de CP negativa e desequilibrada**, com falta de capacidade para fazer face, atempadamente, ao pagamento das dívidas desta natureza perante terceiros, como se evidencia nos itens seguintes.

**2.4.4.2.1. A evolução, entre 2012/2014, da relação entre o saldo final de operações orçamentais e as outras dívidas a terceiros ( originariamente de CP ) foi a que se evidencia na figura seguinte:**

<sup>87</sup> Ainda que não se desconheça que parte da dívida referida tem a natureza de MLP, mas também que uma percentagem significativa da receita orçamental de cada exercício é necessária para fazer face às respetivas despesas de carácter regular e com elevado grau de rigidez.

<sup>88</sup> Resulta da estimativa do número de meses em que a Autarquia é capaz de pagar as suas dívidas com base num conjunto de receitas próprias regulares, abatidas ou não de algumas despesas rígidas e vinculadas ( pessoal, juros de EMLP e *leasing* ), admitindo alguma estabilidade nas grandezas consideradas.

Figura 42 – Saldos reais de operações orçamentais

DESCRIÇÃO	2012	2013	2014
1 - Saldo final de operações orçamentais	496 822	970 721	1 105 860
2 - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP (exceto OT)	11 636 675	3 635 397	2 706 292
<b>Diferença (1-2)</b>	<b>- 11 139 853</b>	<b>- 2 664 676</b>	<b>- 1 600 432</b>

Un: euro

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

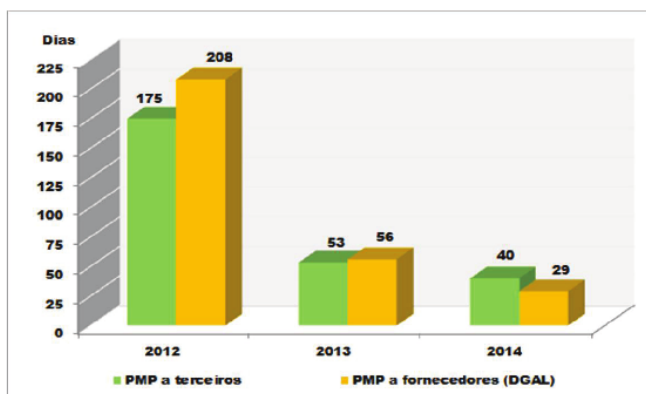
Anexo 5 ( fls. 51, indicador 21 )

Assim, o **MPV apresentou**, no período em análise, **sistemáticos e relevantes saldos reais negativos de operações orçamentais**, o que evidencia e confirma a persistente **falta de capacidade para efetuar tempestivamente o pagamento das “ outras dívidas a terceiros ”** originariamente de CP, sendo de salientar que a relevante evolução positiva ocorrida, em especial, entre 2012/2013, decorreu, essencialmente, do recurso ao PAEL.

De facto, **se esta operação não tivesse sido concretizada**, os saldos orçamentais negativos seriam ainda mais relevantes<sup>89</sup> e, conseqüentemente, **a situação financeira do MPV numa perspetiva de CP muito mais desequilibrada em qualquer um dos exercícios analisados**.

**2.4.4.2.2.** O prazo médio de pagamento ( PMP ) a terceiros ( IGF )<sup>90</sup> e a fornecedores ( DGAL )<sup>91</sup> evoluiu, no triénio de 2012/2014, da seguinte forma:

Figura 43 – Prazos médios de pagamento



Fonte: Documentos de prestação de contas, balancetes finais, SIAL e auditoria da IGF

Anexo 4 ( fls. 42, indicadores 4 a 6 )

Os **PMP a terceiros e fornecedores**<sup>92</sup> tiveram, entre 2012/2014, **uma evolução positiva** ( diminuição, respetivamente, de 135 e 179 dias ), **passando para 40 e 29 dias**, ou seja, em ambos os casos, com

<sup>89</sup> Pois, através do recurso a este Programa foi transformado um elevado montante de “ outras dívidas a terceiros ” originariamente de CP em dívida financeira de MLP, que, por isso, deixou de ser considerado neste indicador.

<sup>90</sup> A IGF efetua o apuramento do PMP a terceiros ( e não apenas a fornecedores/empresários ) com base numa metodologia distinta da que decorre da RCM n.º 34/2008, já citada, 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.

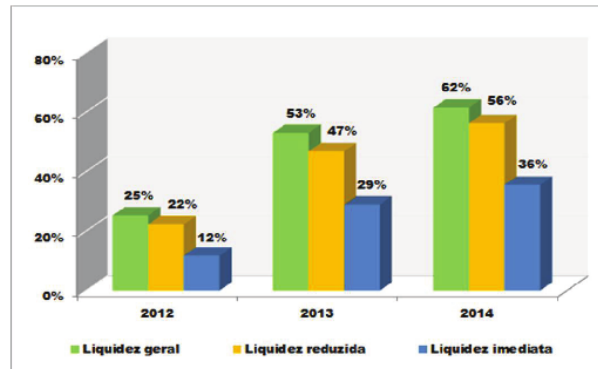
<sup>91</sup> Calculado, por aquela entidade, com base na fórmula e na metodologia prevista na RCM a que aludimos na nota anterior e nos dados reportados pelos municípios.

<sup>92</sup> SIAL ( acesso em 3/11/2015 ).

resultados dentro dos parâmetros legalmente exigíveis<sup>93</sup>.

2.4.4.2.3. Da análise à situação financeira de CP da Autarquia com base na informação patrimonial resulta, quanto aos indicadores de liquidez<sup>94</sup>, o seguinte:

Figura 44 – Indicadores de liquidez



Fonte: Documentos de prestação de contas, balancetes finais e auditoria da IGF

Anexo 4 ( fls. 42, indicadores 1 a 3 )

Os indicadores de liquidez apresentam, em todos os anos indicados, resultados crescentes, mas muito aquém dos parâmetros de referência para uma situação de equilíbrio financeiro de CP, mostrando-se, sistematicamente, violada a regra do equilíbrio financeiro mínimo<sup>95</sup>, não obstante a já referida transformação, nesse período, de um significativo montante ( M€ 7,4 ) de dívida administrativa e/ou comercial em dívida financeira de MLP.

De facto, não existe, em qualquer dos exercícios, qualquer ajustamento entre as dívidas de CP e a correspondente liquidez do ativo, em especial, com as disponibilidades, situação que se repercute negativamente sobre a (in)capacidade para cumprir atempadamente os compromissos dessa natureza.

Os resultados apurados não são mais do que a consequência direta da sistemática violação do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial ( execução global do ano ), a que aludimos no item 2.4.1.5., pois, se fosse efetuada uma gestão orçamental realmente equilibrada, todos os indicadores de liquidez apresentariam resultados dentro dos parâmetros mínimos aceitáveis.

2.4.4.2.4. Importa, por fim, salientar que o desequilíbrio financeiro de CP levou a que alguns credores tenham liquidado juros de mora, no período de 2012/2014, de, pelo menos, m€ 509<sup>96</sup>, dos quais foram pagos m€ 477 e estando ainda em dívida, no final do último ano indicado, cerca de m€ 24.

Anexo 5 ( fls. 56 )

<sup>93</sup> No Código dos Contratos Públicos ( aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29/01, e alterado, designadamente, pela Lei n.º 3/2010, de 27/04 ) prevê-se, nos seus arts. 299º e 299º-A, um prazo geral de pagamento de 30 dias, que pode ser dilatado para 60 dias por acordo entre as partes, com base em motivos atendíveis e justificados face às circunstâncias concretas ( cfr., também, sobre esta matéria o disposto no DL n.º 32/2003, de 17/02 e, atualmente, o DL n.º 62/2013, de 10/05 ).

<sup>94</sup> Que se destinam a medir a capacidade da entidade para solver atempadamente os seus compromissos de CP.

<sup>95</sup> Segundo a qual o ativo circulante de CP deverá ser, pelo menos, de montante idêntico ao das dívidas de CP e que se justifica, de um modo especial, no que respeita às autarquias locais, atendendo ao princípio do equilíbrio orçamental que se encontra legalmente consagrado.

<sup>96</sup> Relativamente ao qual foram anulados juros no montante de m€ 7,6.

## 2.5. ALERTA PRECOCE E MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA

2.5.1. No final de 2014, face aos parâmetros estabelecidos no RFALEI <sup>97</sup>:

- ✓ Não estavam reunidas as condições legalmente previstas para que fosse emitido, pela DGAL, um alerta precoce;
- ✓ A Autarquia não se encontrava em situação que possibilitasse ou obrigasse ao recurso a um dos mecanismos de recuperação financeira legalmente previstos.

Anexo 5 ( fls. 57 )

## 2.6. CONTROLO INTERNO, PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS E PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS

2.6.1. O MPV tem, em vigor, uma **Norma de Controlo Interno ( NCI )** e um **Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas** <sup>98</sup>, que foi enviado ao Conselho de Prevenção da Corrupção, nos termos definidos na Recomendação n.º 1/2009, de 1/07.

A **NCI**, aprovada pelo executivo municipal em 4/02/2002, contempla regras ou procedimentos de controlo relacionados com a área do endividamento, mas **não foi atualizada face às alterações legislativas entretanto ocorridas** ( decorrentes, em especial da LCPA e do RFALEI ), **nem ao cumprimento dos objetivos subjacentes à adesão ao PAEL** ( consubstanciados no respetivo PAF ) <sup>99</sup>.

Acresce que o MPV **não dispõe de um departamento/serviço específico ou elemento que realize a função de controlo interno.**

Anexo 6 ( fls. 58 )

O MPV referiu, em contraditório, que a respetiva Assembleia Municipal aprovou, em sessão de 25/02/2016, uma alteração à estrutura orgânica dos serviços municipais, que prevê a criação do Serviço de Controlo Interno, tendo, entretanto, sido nomeada uma trabalhadora para esse serviço.

Acrescenta, ainda, que *" (...) atendendo à recente alteração na Estrutura Orgânica (...) encontra-se em elaboração – e será submetida à apreciação do executivo municipal, para aprovação, até ao final do corrente ano – uma proposta da norma de controlo Interno, visando redefinir procedimentos de controlo nas áreas da receita, despesa, operações de tesouraria, inventário e cadastro de bens e pessoal, (...) com vista a assegurar as boas práticas de gestão, a transparência dos processos e a fiabilidade contabilística, financeira e administrativa, assegurando a sua conformidade com as leis em vigor. "*

Anexo 7 ( fls. 73 a 75 )

## 3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

3.1. Face ao exposto, relevamos, em termos conclusivos, o seguinte:

**C1** Entre 2012/2014, os **documentos de prestação de contas da MPV já refletiam, com significativa**

<sup>97</sup> Cfr. art.s 56º a 64º do RFALEI e Lei n.º 53/2014, de 25/08.

<sup>98</sup> Que, como já referimos, foi objeto de análise em anterior auditoria da IGF.

<sup>99</sup> Do trabalho efetuado, através da utilização de questionários e da realização de testes de conformidade e substantivos, resultaram algumas fragilidades em matéria de sistema de controlo interno e dos procedimentos contabilísticos que descrevemos em mapa incluído no Anexo 6 ( fls. 58 ).



**fiabilidade, a sua situação financeira ao nível do passivo exigível**, dada a reduzida materialidade e peso das correções efetuadas pela IGF nas correspondentes rubricas do balanço, mas persistiam outras fragilidades em termos da adoção do POCAL, designadamente a não utilização sistemática das contas de compromissos de exercícios futuros e a falta de implementação integral da contabilidade de custos.

( cfr. itens 2.1.1. e 2.1.2. )

**C2** A Autarquia aderiu, entre 2008/2013, a três operações de consolidação e/ou recuperação financeiras ( PPTH, PREDE e PAEL ), tendo obtido, através do recurso a EMLP, financiamentos de, respetivamente, **M€ 2,1, M€ 5,3 e M€ 7,4 ( no total de M€ 14,8 )**, que utilizou no pagamento de “ outras dívidas a terceiros “ de CP ( no último caso, apenas nas que já consubstanciavam PA ), transformando, assim, um elevado montante de dívidas dessa natureza em financeira de MLP, diminuindo a pressão sobre a tesouraria, mas onerando os orçamentos futuros, face ao exigível cumprimento do serviço da dívida dos EMLP.

( cfr. itens 2.2.1. a 2.2.3., 2.3.2.1. e 2.2.2.2.1. )

**C3** Em 2014, o MPV cumpriu, em termos substanciais e segundo uma perspetiva integrada, o objetivo global a que se vinculou com a adesão ao PAEL, mas persistem resultados negativos nalguns indicadores que carecem de ser corrigidos, a falta de previsão/implementação de algumas medidas a que está legalmente obrigado e fragilidades ao nível da informação reportada à DGAL.

( cfr. item 2.3.4.9. )

De facto, a Autarquia, **naquele ano, não cumpriu**, muito embora por margens reduzidas, os objetivos previstos no PAF para a receita e despesa municipais, mas **superou os relativos à dívida orçamental**, tendo também **melhorado a relação desta variável com a receita e saldo da mesma natureza**, ao que acresce uma **evolução positiva e superior ao capital do EMLP do PAEL das “ outras dívidas a terceiros “ e a eliminação dos PA**, sendo, ainda, de referir que os dados reportados à DGAL não refletiam, com inteira fiabilidade, a situação nesta matéria, em especial, quanto à dívida municipal ( para mais, M€ 2,1 ).

( cfr. itens 2.3.4.1. a 2.3.4.8. )

**C4** O MPV manteve, entre 2012/2014, uma prática reiterada de empolamento da previsão das receitas orçamentais, ainda que, nos dois últimos exercícios, com taxas de execução globais já significativas ( 92% e 94% ), mas persistentemente reduzidas na componente de capital ( de 32% para 73% ), com o conseqüente risco de realização e/ou existência de elevados montantes de despesa ( 2014: M€ 1,8 ) sem que existissem meios monetários para efetuar o seu pagamento, o que **contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL e potencia uma gestão orçamental desequilibrada**.

( cfr. itens 2.4.1.1. a 2.4.1.3. )

**C5** A Autarquia **apresentou**, no triénio 2012/2014, **uma tendência no sentido da realização de uma gestão orçamental equilibrada**, atendendo, nomeadamente, aos resultados do indicador de equilíbrio substancial, ainda que para tal evolução tenha contribuído decisivamente o recurso ao PAEL e continuasse a existir uma **significativa rigidez ao nível das despesas orçamentais**, com reduzidas ( 2015: 17% ) margens de manobra para fazer face às demais despesas que, à partida, não se encontram já “ vinculadas “.

( cfr. itens 2.4.1.4. a 2.4.1.6. )

**C6** Em termos da LCPA, do controlo expedito e de caráter genérico efetuado pela IGF, quanto 2014/2015, resultou que:

- ✓ Em alguns meses do primeiro ano indicado, foram assumidos compromissos sem FD, no valor total de m€ 129, mas tal situação não resulta, de forma expressa e direta, das conta-correntes dos FD, pois decorre da adoção incorreta do procedimento de “agendamento” dos compromissos de despesas de caráter regular e permanente, de eventuais pagamentos ou anulações de compromissos agendados para além do último mês abrangido pelo cálculo dos FD em vigor e do respetivo tratamento ao nível da aplicação informática utilizada;

( cfr. itens 2.4.2.1 a 2.4.2.3. )

- ✓ As receitas consideradas no apuramento de dezembro daqueles anos eram compatíveis com os valores resultantes do respetivo potencial máximo relevante e com a execução orçamental, sendo suficientes, no último exercício ( em qualquer das vertentes referidas ), para cobrir os compromissos totais assumidos, mas o respetivo montante, no final dos exercícios, não era consistente ao nível da dotação orçamental da despesa e dos FD ( ainda que as diferenças não sejam materialmente relevantes ), o que evidencia que, ao contrário do legalmente exigível, não estão a ser adotadas as mesmas regras ao nível da assunção de compromissos naquelas duas bases.

( cfr. itens 2.4.2.4.1. a 2.4.2.4.3. )

**C7** A dívida global do MPV de operações orçamentais teve, entre 2012/2014, uma evolução favorável ( menos M€ 4,9 e 19% ), passando para M€ 20,3, mas continuava a importar, no último ano, num valor materialmente significativo, ainda que com uma tendência de adequação ao seu quadro financeiro, apresentando uma estrutura que se repercute e condiciona a gestão orçamental dos exercícios futuros e uma situação financeira de CP, não obstante o recurso, nesse período, ao PAEL ( e, em anos anteriores, aos PPTH e PREDE ), persistentemente negativa e desequilibrada, mantendo-se uma evidente falta de capacidade para fazer face atempadamente aos compromissos dessa natureza.

( cfr. itens 2.4.4.1. e 2.4.4.2.1 a 2.4.4.2.4. )

**C8** No final de 2014, de acordo com o quadro legal previsto no RFALEI, a Autarquia não se encontrava em situação que possibilitasse ou obrigasse ao recurso a um dos mecanismos de recuperação financeira legalmente previstos, nem estavam reunidas as condições para que a DGAL emitisse um alerta precoce.

( cfr. itens 2.5.1. e 2.5.2. )

**C9** O MPV tem em vigor, nos termos legais, uma NCI que não prevê quaisquer procedimentos ou controlos relacionados com as alterações legislativas decorrentes, em especial, da LCPA e do RFALEI, nem com o cumprimento dos objetivos subjacentes à adesão do PAEL ( consubstanciados no respetivo PAF ), ao que acresce a inexistência de um departamento/serviço específico ou elemento que realize a função de controlo interno ( ainda que tenha passado a estar previsto a existência de um serviço dessa natureza na alteração à estrutura orgânica dos serviços municipais aprovada em 25/02/2016 ).

( cfr. item 2.6.1. )

**3.2.** Atendendo às conclusões formuladas, recomendamos o seguinte:

**R1** Regularização, ao nível da informação contabilística do MPV, das variações patrimoniais omitidas ou incorretamente refletidas, caso não tenham sido entretanto corrigidas, bem como a realização, de

forma sistemática e adequada, dos exigíveis registos nas contas relativas a compromissos de exercícios futuros e implementação do subsistema da contabilidade de custos.

( cfr. item 3.1./C1 )

**R2** Cumprimento, não só em termos globais, mas também no que respeita às diversas componentes e medidas específicas, dos objetivos previstos no PAF do PAEL, em especial, ao nível da receita arrecadada e da despesa paga, bem como no que respeita às respetivas medidas específicas de otimização e redução, com os quais o MPV se comprometeu de forma expressa, para o que contribuirá, de forma decisiva, uma gestão orçamental e uma situação financeira equilibrada e sustentável.

( cfr. item 3.1./C2 e C3 )

**R3** Promoção da reanálise, em articulação com a DGAL, do PAF no sentido de ajustar os valores estimados inicialmente 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 atividades de água, saneamento e resíduos, bem como promover o aperfeiçoamento e controlo dos factos suscetíveis de gerarem a aplicação de coimas e dos processos de execução fiscal.

( cfr. item 3.1./C2 e C3 )

**R4** Prestação de informação rigorosa à DGAL 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 MPV se vinculou na sequência da adesão ao PAEL e elaboração do respetivo PAF.

( cfr. item 3.1./C2 e C3 )

**R5** Elaboração rigorosa dos orçamentos de receita, em especial ao nível da de capital, fundamentando, de forma adequada, todas as rubricas previstas ( estando ou não sujeitas a uma regra previsional e, em especial, nos casos em que o valor a orçamentar traduza uma evolução atípica - crescimento - face ao seu histórico de cobrança real ) e considerando apenas as que apresentem um elevado grau de probabilidade em termos de cobrança efetiva.

( cfr. item 3.1./C4 )

**R6** Reforço da tendência de execução prudente do orçamento de despesa, com base na cobrança efetiva das receitas e não apenas na sua previsão orçamental, de modo a garantir uma gestão orçamental equilibrada e, assim, o pagamento atempado dos compromissos assumidos e ponderação e adoção de medidas que possam contribuir para uma redução, relevante e estrutural, das despesas municipais que apresentam uma elevada rigidez.

( cfr. item 3.1./C5 )

**R7** Cumprimento sistemático do regime legal consagrado na LCPA no que respeita à:

- ✓ Proibição da assunção de compromissos sem que existam fundos disponíveis e exigência de que tal procedimento seja efetuado, salvo nas exceções legalmente previstas, antes do fornecimento dos bens e serviços subjacentes às despesas realizadas;
- ✓ Adoção, consistente e uniforme, das regras de reconhecimento de compromissos ( quanto ao momento e montante ) ao nível das dotações orçamentais da despesa e do impacto nos FD, de

modo a garantir a exigível compatibilidade entre os dados dessa natureza que resultam, relativamente ao mesmo período, dessas duas bases de informação.

( cfr. item 3.1./C6 )

**R8** Acompanhamento e controlo rigorosos da evolução e da assunção de nova dívida municipal, de modo a conter o seu montante em níveis adequados ao quadro financeiro da Autarquia, nomeadamente às receitas ( designadamente, às realmente disponíveis, ou seja, após a dedução das despesas fixas e rígidas ), salvaguardando, assim, o pagamento atempado das suas obrigações.

( cfr. item 3.1./C7 )

**R9** Reforço na implementação de medidas que contribuam para o restabelecimento do equilíbrio financeiro, em especial de CP, o que pressupõe a otimização da cobrança das receitas municipais ( por via, nomeadamente, da atualização das taxas e preços, da fixação das taxas dos impostos municipais e do aumento da eficiência e eficácia dos processos de liquidação e cobrança ) e a racionalização da despesa com fundamento na sua necessidade e utilidade e na adoção, ainda que não prevista legalmente, do instrumento da cativação das despesas.

( cfr. item 3.1./C8 )

**R10** Revisão da NCI no sentido de incluir os necessários procedimentos e controlos relacionados, designadamente, com o cumprimento da LCPA, do RFALEI e do PAEL e efetiva implementação do serviço responsável pela função de controlo interno.

( cfr. item 3.1./C9 )

## 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 da Póvoa de Varzim, 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 da Póvoa de Varzim 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 Inspetora Helena Águas dos Santos, sob a coordenação da Chefe de Equipa Paula Garcia Duarte, que subscreve, em nome de ambas, o presente relatório.

À consideração superior.

Chefe de Equipa

Assinado de forma digital por  
PAULA IDALINA GARCIA DUARTE  
Dados: 2017.02.17 11:39:57 Z

Página 46/46