

CONTROLO DO PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL

MUNICÍPIO DE SANTA COMBA DÃO

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

Relatório n.º 2017/1462

Independência

InteGridade

ConFiança

PARECER:

Submeto à consideração do Senhor Inspetor-Geral com o meu acordo, sublinhando as propostas constantes dos pontos 4.1.1. e 4.1.2. deste Relatório.

Concordo, salientando o/a:

Tendência, em 2015, no sentido do cumprimento do objetivo último do PAEL, ou seja, o da redução da dívida municipal nos termos consagrados no respetivo PAF, pois tal não foi alcançada por uma percentagem e um valor pouco relevantes.

Prática reiterada, entre 2013/2015, de empolamento na previsão das receitas orçamentais, ainda que, no último ano, com uma taxa de execução global significativa (85%), mas com a manutenção do risco de realização e/ou existência de relevantes montantes de despesas (2015: 2,2 M€) sem que existissem meios monetários disponíveis para o seu pagamento.

Persistência, mesmo após o recurso ao PAEL, de uma gestão orçamental desequilibrada, ao que acresce uma acentuada rigidez das despesas orçamentais.

Assunção, em 2015, de elevados montantes de compromissos sem FD (8,9 M€), situação que deixou de relevar em sede de responsabilidade financeira, tendo em conta a alteração legal ocorrida no respetivo regime e a jurisprudência do Tribunal de Contas, e insuficiência, numa perspetiva anual, das receitas para cobrirem os compromissos totais assumidos.

Significativa materialidade da dívida global e com uma estrutura que se repercute e é suscetível de condicionar a gestão orçamental dos exercícios futuros, ao que acresce a subsistência de uma situação financeira de CP negativa e desequilibrada, não obstante a adesão ao PAEL.

À consideração superior.

Direção de projeto.

DESPACHO:

Concordo.

Observo que a presente ação de controlo decorre de determinação legal sobre a realização de auditorias sistemáticas aos municípios que integram o PAEL. Remeta-se a Sua Ex.^a o Secretário de Estado do Orçamento.

Relatório n.º 2017/1462

Processo n.º 2016/240/A3/507

**CONTROLO DO PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL (PAEL)
MUNICÍPIO DE SANTA COMBA DÃO**

SUMÁRIO EXECUTIVO

A presente auditoria foi realizada com o objetivo de verificar se o Município de Santa Comba Dão (MSCD) cumpriu, em 2015, 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 6), em especial, os seguintes resultados:

1. Cumprimento, em termos absolutos e numa perspetiva substancial e integrada, do objetivo global subjacente à adesão ao Programa de Apoio à Economia Local (PAEL)

1.1. O MSCD aderiu, em 2012, ao PAEL (Programa I) e, na sequência da declaração da situação de desequilíbrio estrutural, também recorreu, de forma concomitante e com base no mesmo plano de ajustamento financeiro (PAF), a uma **operação de reequilíbrio financeiro (RF)**, tendo obtido, através do recurso a empréstimos de médio/longo prazos (EMLP), um financiamento total de **4,3 M€**.

1.2. Em 2015, **não obstante o incumprimento**, em termos absolutos, **dos objetivos previstos no PAF ou considerando o PAF (Ajustado) para a despesa, PMP e**, por valores e percentagens pouco significativos, **a dívida**, o MSCD **superou o da receita e**, atendendo ao primeiro Plano indicado, **apresentou, na relação entre esta variável e a dívida, resultados reais mais favoráveis do que os que decorrem dos valores previstos.**

Acresce uma **evolução positiva da dívida total, das “ outras dívidas a terceiros “ e dos PA, em valor**, nos dois últimos casos, **superior ao do EMLP do PAEL.**

Recurso ao PAEL e a um RF e arrecadação de um financiamento global de 4,3 M€

Tendência positiva no sentido do cumprimento do objetivo global subjacente ao PAEL

2. Fiabilidade dos documentos de prestação de contas

2.1. A análise realizada revelou que, entre 2013/2015, os **documentos de prestação do MSCD refletiam, com significativa fiabilidade, a sua situação financeira ao nível do passivo exigível**, dada a reduzida materialidade das correções efetuadas pela IGF.

Fiabilidade da informação contabilística ao nível do passivo exigível

3. Fragilidades ao nível da gestão orçamental e suas consequências

3.1. Prática reiterada, entre 2013/2015, de **empolamento da previsão das receitas orçamentais**, ainda que, no último exercício, com uma taxa de execução em termos globais já significativa (85%), mas com a **manutenção do risco de realização e/ou existência de elevados montantes de despesas (2015: 2,2 M€) sem que existissem meios monetários disponíveis para o seu pagamento**, o que **contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas**, nomeadamente, no POCAL e **potencia uma gestão orçamental desequilibrada.**

Empolamento na previsão das receitas

3.2. O MSCD, no mesmo período, **não manteve**, mesmo após o recurso ao PAEL, **uma gestão orçamental prudente e equilibrada, uma vez que não adequou o nível de realização e/ou existência da despesa à real possibilidade de cobrança da receita**, ao que acresce a **persistência de uma total ou acentuada rigidez das despesas orçamentais.**

Gestão orçamental desequilibrada e persistência de uma total ou acentuada rigidez das despesas orçamentais

3.3. Violação, em 2014/2015, **da regra do equilíbrio orçamental prevista no RFALEI ao nível da prestação de contas**, situação que deixou de relevar em sede de responsabilidade financeira sancionatória tendo em conta a alteração ocorrida no respetivo regime quanto aos membros dos órgãos executivos das autarquias locais e à respetiva jurisprudência consistente do Tribunal de Contas.

Violação da regra de equilíbrio orçamental prevista no RFALEI

4. Assunção de compromissos sem fundos disponíveis (FD)

4.1. Ainda **não tinham sido adotadas**, no final de 2015, **as medidas necessárias ao exigível cumprimento do regime consagrado pela LCPA**, pois:

- ✓ **Foram apurados e reportados** ao longo desse exercício, **FD negativos e assumidos elevados montantes de compromissos sem FD**, ou seja, **com violação do quadro legal (8,9 M€)**, sem que fosse utilizada a conta corrente de FD ou qualquer outro instrumento de controlo que evidenciasse, em cada momento, a posição em termos de FD, situação que já não é suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória tendo em conta o referido no ponto 3.3.;
- ✓ **As receitas**, numa perspetiva anual, **eram insuficientes para cobrir os compromissos totais assumidos no exercício;**

Assunção de compromissos sem FD (2015: 8,9 M€)

Elevado risco em termos da persistência do incumprimento da LCPA

- ✓ No cálculo e reporte dos FD de novembro e dezembro/2015 não existiu qualquer articulação quantitativa entre as receitas e os compromissos considerados, de forma sucessiva e cumulativa, de janeiro/fevereiro do ano seguinte.

5. Dívida global materialmente relevante e desadequada do quadro financeiro e situação financeira de curto prazo (CP) desequilibrada

5.1. A dívida global de operações orçamentais, não obstante ter diminuído entre 2013/2015 (1,6 M€ e 9%), continuava a importar, no último ano, num valor materialmente relevante (15,7 M€) e desadequado ao seu quadro financeiro, ao que acresce que apresentava uma estrutura que se repercute e condiciona a gestão orçamental dos exercícios futuros e a existência de riscos significativos para a sua evolução atendendo ao processo de dissolução e liquidação da empresa local (Combanima, EM) que participa numa parceria público-privada institucionalizada (Dãogest, SA).

5.2. Persistia, no final de 2015, não obstante o anterior recurso a diversos mecanismos de consolidação/recuperação financeira, em especial, ao PAEL, uma situação financeira de CP negativa e desequilibrada, com falta de capacidade para fazer face tempestivamente aos compromissos desta natureza, tendo resultado deste facto significativos custos financeiros (juros de mora pagos, entre 2013/2015, de 455 m€).

6. Norma de Controlo Interno (NCI) e Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRIC)

6.1. A Autarquia:

- ✓ Tem em vigor uma NCI e um PGRIC que não estão articulados entre si nem com a atual estrutura orgânica dos serviços municipais;
- ✓ Não dispõe de nenhum departamento/serviço específico ou elemento responsável pela função controlo interno.

7. Principais recomendações

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

- ✓ Cumprimento integral das obrigações decorrentes da adesão ao PAEL;
- ✓ Reforço das medidas que contribuam para a elaboração cada vez mais rigorosa dos orçamentos de receita, conjugada com uma execução prudente do orçamento de despesa, 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, numa perspetiva anual, entre as receitas disponíveis e os compromissos assumidos;
- ✓ Acompanhamento/controlo rigorosos da evolução da dívida municipal e adoção de medidas concretas, nomeadamente de redução de despesa e de otimização de receita, visando atingir um nível de endividamento global sustentável, o equilíbrio financeiro de CP e uma redução, relevante e estrutural, das despesas municipais que ainda apresentam uma acentuada rigidez;
- ✓ Revisão da NCI e do PGRIC de modo a articulá-los entre si, com a atual estrutura orgânica dos serviços municipais e com as alterações legais ocorridas;
- ✓ Efetiva implementação da função de controlo interno, através da criação de um serviço ou designação de um responsável.

Dívida global materialmente relevante e desadequada ao quadro financeiro

Riscos significativos para a evolução da dívida municipal

Persistência de uma situação financeira de CP desequilibrada, que originou o pagamento de juros de mora de 455 m€

Desarticulação entre a NCI, PGRIC e a estrutura orgânica

Inexistência da função de controlo interno

Principais áreas das recomendações

ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	5
1. INTRODUÇÃO	6
1.1. FUNDAMENTO	6
1.2. QUESTÃO DE AUDITORIA E ÂMBITO	6
1.3. METODOLOGIA	6
1.4. CONTRADITÓRIO	7
2. RESULTADOS	7
2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS	7
2.2. PROGRAMAS DE CONSOLIDAÇÃO E/OU RECUPERAÇÃO FINANCEIRA	9
2.3. PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL	10
2.4. ORÇAMENTOS, LCPA, DÍVIDA E SITUAÇÃO FINANCEIRA.....	21
2.5. ALERTA PRECOCE E MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA.....	28
2.6. CONTROLO INTERNO, PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS E PGRIC.....	29
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	29
4. PROPOSTAS.....	33
ANEXOS 1 (fls. 1 a 12), 2 (fls. 13 a 19), 3 (fls. 20 a 39), 4 (fls. 40 a 70), 5 (fls. 71) e 6 (fls. 72)	

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ATU	Apoio Transitório de Urgência
Cfr	Confrontar
CGD	Caixa Geral de Depósitos, SA
CP	Curto prazo
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
EMLP	Empréstimos de médio e longo prazos
FAM	Fundo de Apoio Municipal
FD	Fundos disponíveis
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
LCPA	Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
M€	Milhões de euros
m€	Milhares de euros
MLP	Médio e longo prazos
MSCD	Município de Santa Comba Dão
NMCI	Norma Municipal de Controlo Interno
PA	Pagamentos em atraso
PAEL	Programa de Apoio à Economia Local
PAF	Plano de Ajustamento Financeiro
PGRCIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e de Infrações Conexas
PMP	Prazo médio de pagamento
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
PPP	Parcerias público-privadas
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RF	Reequilíbrio Financeiro
RFALEI	Regime Financeiro das Autarquias e das Entidades Intermunicipais
SGA	Saldo orçamental da gerência anterior
SGS	Saldo orçamental da gerência seguinte
SIIAL	Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais
TC	Tribunal de Contas

1. INTRODUÇÃO

1.1. FUNDAMENTO

1.1.1. De acordo com o seu Plano de Atividades, a Inspeção-Geral de Finanças (IGF) realizou uma auditoria no Município de Santa Comba Dão (**MSCD**), enquadrada no Projeto designado “ Controlo do Programa de Apoio à Economia Local (**PAEL**) ” ¹.

1.2. QUESTÃO DE AUDITORIA E ÂMBITO

1.2.1. A esta auditoria estiveram associados os seguintes **objetivos**:

1	Exame à qualidade da informação constante dos documentos de prestação de contas de 2015 ² .
2	Conclusão, em termos globais, sobre o (in)cumprimento, no final de 2015, 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 (PMP) e endividamento líquido;
	c) Análise do impacto (anual e global) da adesão do Município a programas de consolidação financeira desde 01/01/2007 (incluindo o PAEL) na evolução das "outras dívidas a terceiros" de curto prazo (CP) e dos pagamentos em atraso (PA);
d) Conhecimento do sistema de controlo interno instituído em relação ao cumprimento do quadro legal previsto no PAEL e noutras áreas relacionadas com o endividamento municipal.	
3	Apreciação da evolução da gestão orçamental e da situação financeira do Município (tríénio 2013/2015), incluindo, em termos genéricos, o controlo da aplicação da Lei de Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA) ³ .

Além dos objetivos descritos, foi também objeto de apreciação o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC), nos aspetos relacionados especialmente com a área analisada.

1.3. METODOLOGIA

1.3.1. A presente ação baseou-se no programa de trabalho elaborado para o controlo do PAEL (os procedimentos a adotar estão sintetizados no Anexo 1), 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);
- ✓ Utilização de uma *check-list* de verificação da coerência entre os vários documentos que integram a prestação de contas;
- ✓ Realização de entrevistas a eleitos locais e colaboradores da entidade (com base em questionários previamente concebidos);
- ✓ Execução de procedimentos de circularização e reconciliação de saldos com credores;
- ✓ Efetivação de testes de conformidade e substantivos.

Anexo 1 (fls. 1 a 12)

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

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

² Em especial, ao nível do passivo municipal e das restantes grandezas relevantes para os objetivos constantes do Plano de Ajustamento Financeiro (PAF) do PAEL, que, nos termos legais, acompanhava o pedido de adesão ao PAEL (n.º 2 do art. 5º e art. 6º).

³ Aprovada 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.

⁴ Essa análise é necessária, em nosso entender, para uma pronúncia fundamentada e sustentada sobre o (in)cumprimento, numa perspetiva global, das metas e objetivos do PAF, pois, respetivamente, as situações e análises descritas a seguir são suscetíveis de se repercutir, de forma determinante e incorreta, sobre as asserções a retirar nessa matéria e permitem um controlo substancial do comportamento do Autarquia nesta sede.

- ✓ Aos valores constantes daquele documento ajustados⁵, sendo caso disso, das divergências ocorridas entre a previsão e execução da arrecadação e utilização do empréstimo de médio e longo prazos (EMLP) do PAEL e de Reequilíbrio Financeiro (RF) e do impacto da dívida e despesa (não prevista no PAF) resultante da participação no Fundo de Apoio Municipal (FAM)⁶ ;
- ✓ À evolução ocorrida ao nível da relação, em termos quantitativos, entre as variáveis relevantes atendendo aos valores dos PAF, PAF (Ajustado) e reais.

Relativamente ao PGRIC, a abordagem baseou-se no guião elaborado para o efeito⁷.

1.4. CONTRADITÓRIO

1.4.1. Nos termos do disposto no art. 12º (princípio do contraditório) do DL n.º 276/2007, de 31/07, do n.º 2, do art. 19º, e do art. 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF⁸, foi dado conhecimento formal ao Presidente da Câmara Municipal de Santa Comba Dão das asserções, conclusões e recomendações constantes deste documento, através do envio, em 17/11/2017, do projeto de relatório.

Da resposta recebida (EEL04812), em 04/12/2017, decorre a aceitação de todas as asserções, conclusões e recomendações formuladas no projeto de relatório, sendo referido apenas que “ (...) o Município de Santa Comba Dão, nos últimos 4 anos, por via de uma gestão rigorosa tem vindo a operar uma evolução positiva da sua situação financeira (materializada na redução da dívida total que permitiu a saída da situação de rutura financeira para uma situação menos gravosa de desequilíbrio financeiro) continuará na senda da recuperação financeira e acatará as recomendações efetuadas implementando, no mais curto espaço de tempo, as medidas conducentes à sua verificação. ”.

Anexo 6 (fls. 72)

2. RESULTADOS

2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

2.1.1. Do trabalho realizado⁹, com vista a **examinar a qualidade da informação financeira e económica** produzida e aprovada pelo MSCD, resultaram, no triénio 2013/2015, as seguintes **correções**¹⁰:

⁵ 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).

⁶ Cujos regime consta da Lei n.º 53/2014, de 25/08, em especial, nos arts. 17º a 19º quanto à contribuição dos municípios para o respetivo capital social (através da aquisição de unidades de participação), que teve de ser reconhecida contabilisticamente, em princípio, em 2014 (como aconteceu com o MSCD), e realizada a partir de 2015, ainda que em prestações (ao longo de 7 anos), quando tal dívida e consequente despesa não foram contempladas no PAF.

⁷ Anexo ao Despacho n.º 9/2010, do Senhor Inspetor-Geral de Finanças.

⁸ Aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010, de 5/04, do Ministro de Estado e das Finanças, publicado no Diário da República (DR), 2ª Série, de 12/04.

⁹ Para efeitos da circularização e reconciliação de saldos com referência ao final de 2015 foi utilizado, por um lado, o resultado do respetivo procedimento promovido pelo Revisor Oficial de Contas do MSCD, e, por outro lado, selecionámos um conjunto adicional de entidades, abrangendo:

- ✓ Todas as entidades e contratos em vigor de EMLP (Direção-Geral do Tesouro e Finanças - DGTF, Caixa Geral de Depósitos, SA - CGA - e o Banco Português de Investimento, SA) - cfr. Anexo 2, fls. 19);
- ✓ O Banco Santander Totta, SA, onde o Município detinha contratos de locação financeira em vigor (cfr. Anexo 2, fls. 18);
- ✓ Dezoitos credores de outro tipo (fornecedores c/c, fornecedores de imobilizado e outros), cujos créditos totalizavam cerca de 2 M€ e representavam 71% da dívida originariamente de CP refletida na prestação de contas desse ano (cfr. Anexo 2, fls. 14).

¹⁰ Atendendo a que apenas foi controlada a qualidade da informação dos documentos de prestação de contas de 2015, nomeadamente através dos referidos procedimentos de circularização e reconciliação de saldos, as correções efetuadas em 2013/2014 foram apenas as que decorreram daquele controlo e eram suscetíveis de afetar a informação económico-financeira desses exercícios.

Figura 1 – Síntese das correções efetuadas

Un: euro

COMPONENTES DO BALANÇO	CONTAS	2013		2014		2015	
		Valor	D/C	Valor	D/C	Valor	D/C
ATIVO	28 - Empréstimos concedidos					94 047,11	D
	411xx - Investimentos financeiros	4 000,00	C	4 000,00	C	94 047,11	C
FUNDOS PRÓPRIOS	59/88 - Resultados	15 177,80	D	15 177,80	D	15 251,10	D
PASSIVO	221 - Fornecedores conta-corrente	11 177,80	C	11 177,80	C	25 125,97	C
	2739 - Outros acréscimos de custos					9 874,87	D

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 2 (fls. 13 a 19) e 4 (fls. 40)

As correções efetuadas resultam do/a ¹¹:

- ✓ Eliminação, na conta de investimentos financeiros, em 2013/2014, do valor de uma “alegada” participação no capital da Associação IteCons (4 000 €), porque da integração dos municípios em entidades desta natureza não resulta, atendendo ao disposto no POCAL ¹², qualquer investimento financeiro ¹³ e, em 2015, da verba relativa a um designado “ aumento de capital ” da empresa Combanima - Espaços Municipais, EM (94 047 €), quando a operação em causa configura um empréstimo à referida entidade (cfr. item seguinte);
- ✓ Reconhecimento da dívida relevada, incorretamente, em acréscimos de custos (9 875 €) ou omitida contabilisticamente, apurada no âmbito de circularização e reconciliação de saldos a entidades credoras (15 251 €).

2.1.2. Neste contexto, importa referir que, em 2015, o MSCD registou contabilisticamente, em investimentos financeiros, um alegado **aumento do capital da empresa Combanima**, EM ¹⁴, no montante de 94 047 €, quando a operação subjacente àquela variação patrimonial ¹⁵ respeita a uma transferência efetuada pela Autarquia diretamente à CGD ¹⁶ para pagamento do serviço de dívida de um empréstimo contraído pela referida empresa.

Tal situação, que consubstancia um empréstimo efetuado a uma empresa local detida pelo MSCD ¹⁷, viola o disposto no n.º 3, do art. 41º, da Lei n.º 50/2012, de 31/08, e a al. b), do n.º 7, do art. 49º da Lei n.º 73/2013, de 03/09, sendo suscetível, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira sancionatória (art. 65º, n.º 1, al. b), da LOPTC ¹⁸).

No entanto, para efetuar o pagamento da referida verba, o MSCD utilizou parte do capital de um EMLP para Reequilíbrio Financeiro (RF), celebrado em articulação com o do PAEL e com base no mesmo PAF, onde tal evento constava expressamente do Anexo I, situação que suscitou, em sede de fiscalização prévia, um pedido de esclarecimentos por parte do Tribunal de Contas (TC), tendo a Autarquia informado que “ (...) tendo em conta a internalização das atividades da Combanima na Câmara Municipal, também os passivos financeiros, nomeadamente os empréstimos, seriam internalizados (...) ” ¹⁹ “.

¹¹ Que 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.

¹² Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22/02.

¹³ Na anterior auditoria (Relatório n.º 1213/2010, Proc. n.º 2010/25/A3/264), a IGF já tinha manifestado e fundamentado a sua discordância quanto à relevação contabilística do indicado evento, não tendo a Autarquia corrigido, entretanto, a situação.

¹⁴ Detida a 100% pela Autarquia.

¹⁵ Que gerou a movimentação da conta 26891000251 por contrapartida da conta 4113001468.

¹⁶ Através da Ordem de Pagamento n.º 497/2015, de 16/03, no valor de 94 047,11 €.

¹⁷ Que a referida empresa refletiu na rubrica “24 - Outras contas a pagar”, conforme resulta do Anexo às Demonstrações Financeiras, que integra os respetivos documentos de prestação de contas de 2015.

¹⁸ Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26/08).

¹⁹ Ponto 7 da resposta do MSCD ao TC.

Tal contrato foi visado pelo TC em 17/12/2014, que, como entidade competente para efetivar eventuais responsabilidades financeiras, já conhece a situação, não se justificando a realização de outras diligências sobre esta matéria.

2.1.3. Em síntese, a análise realizada indicia que os **documentos de prestação de contas do MSCD de 2013/2015 refletem, com significativa fiabilidade, a sua situação financeira**, em especial, **ao nível do passivo exigível**, dado que a **correção efetuada pela IGF nas respetivas rubricas importa num valor materialmente pouco relevante (2015: 25 m€)**.

2.2. PROGRAMAS DE CONSOLIDAÇÃO E/OU RECUPERAÇÃO FINANCEIRA

2.2.1. O MSCD contratou, em 2009, no âmbito de um Plano de Saneamento Financeiro, junto da CGD, um EMLP no montante total de 6,5 M€.

A Autarquia também formalizou, **em 2012**, a adesão ao **PAEL²⁰ (Programa I)²¹** e, de forma concomitante e com base no mesmo PAF, efetuou, após declaração pelos órgãos municipais da situação de desequilíbrio estrutural, **uma operação de Reequilíbrio Financeiro (RF)²²**, tendo **contratado**, respetivamente, **EMLP de 3,4 M€** (para aplicar na redução dos PA) e até **950 m€** (com o objetivo de consolidar dívida financeira não abrangida pelo PAEL), que foram autorizados pelo Governo²³.

2.2.1.1. Deste modo, entre 2009/2016, o MSCD arrecadou, no **âmbito de programas de consolidação e/ou recuperação financeira**, EMLP nos montantes que se seguem:

Figura 2 – EMLP no âmbito de Programas de consolidação e/ou recuperação financeira

Un: euro

DESCRIÇÃO	MONTANTES TOTAIS ARRECADADOS				TOTAL POR PROGRAMA
	2009	2014	2015	2016	
Saneamento Financeiro	6 500 000				6 500 000
PAF	Reequilíbrio Financeiro		939 144		939 144
	PAEL		2 017 294	672 431	672 250
TOTAL	6 500 000	2 017 294	1 611 575	672 250	10 801 118

Fonte: DGTF e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 20 e 21)

Acresce que, em 2015, também recorreu ao Apoio Transitório de Urgência (ATU), previsto no art. 55º da Lei n.º 53/2014, de 25/08, tendo obtido um financiamento no montante de 487 m€.

Através destas operações, o MSCD transformou um elevado montante (pelo menos 10,8 M€) de dívidas administrativas e/ou comerciais, em regra, originariamente de curto prazo, em dívida financeira de médio e longo prazo (MLP), diminuindo, pelo menos momentaneamente, a pressão sobre a tesouraria, mas onerando os orçamentos futuros, face ao exigível cumprimento do respetivo serviço da dívida.

²⁰ 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. n.º 1, do art. 1º, da Lei n.º 43/2012, de 28/08).

²¹ Em virtude de o MSCD apresentar, a 31/12/2011, uma situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de rutura financeira (cfr. art. 8º do DL n.º 38/2008, de 07/03).

²² Ao abrigo do art. 40º e 41º da Lei das Finanças Locais (LFL), aprovada pela Lei n.º 2/2007, de 15/01, e do art. 4º do DL n.º 38/2008, de 07/03, diploma que densifica as regras referentes aos regimes jurídicos do saneamento financeiro municipal e do reequilíbrio financeiro municipal. Os referidos diplomas legais foram, entretanto, revogados pela Lei n.º 73/2013, de 03/09, diploma que aprova o Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI), prevendo-se, no entanto, no respetivo art. 86º, que “ Para os contratos de saneamento e reequilíbrio existentes à data da entrada em vigor da presente lei, (...) aplicam-se as disposições constantes da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, e do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de março (...). ”

²³ Cfr. Despacho n.º 4501/2013, dos Gabinetes da Secretária de Estado da Administração Local e Reforma Administrativa, da Secretária de Estado do Tesouro, e do Secretário de Estado do Orçamento, publicado no Diário da República (DR), 2ª Série, n.º 62, de 28/03/2013.

2.3. PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL

2.3.1. ADEÇÃO E FINANCIAMENTO NO ÂMBITO DO PAEL E RF

2.3.1.1. A Autarquia formalizou, em 2012, o pedido de adesão ao PAEL (Programa I) em articulação com um RF (acompanhado, nos termos do quadro legal, por um PAF), aprovados pelos órgãos executivo e deliberativo em, respetivamente, 04/09/2012 e 21/09/2012 desse ano, e pelo Governo.

2.3.1.1.1. Assim, foi autorizada a contratação de dois EMLP (com o Estado, através da DGTF, e junto da CGD, SA), visados pelo TC em 17/12/2014, de acordo com os pressupostos e nos termos seguintes:

Figura 3 – Financiamento no âmbito do PAEL e do RF

Un: euro

EMLP	DÍVIDAS VENCIDAS HÁ MAIS DE 90 DIAS (31/03/2012)			FINANCIAMENTO OBTIDO							VALOR NÃO DESEMBOLSADO PELA DGTF
	Inicial	Pagamentos efetuados	Valor Líquido	Despacho no DR	Visto do TC	Diferença	1ª Tranche (31/12/2014)	2ª Tranche (18/11/2015)	3ª Tranche (10/05/2016)	Total	
(1)	(2)	(3)	(4) = (2) - (3)	(5)	(6)	(7) = (6) - (5)	(8)	(9)	(10)	(11) = (8) + (9) + (10)	(12) = (6) - (11)
PAEL	5 967 046	2 604 889	3 362 157	3 660 742	3 362 156	- 298 586	2 017 294	672 431	672 250	3 361 975	181
RF				950 000	950 000	0				939 144	10 856
TOTAL				4 610 742	4 312 156	- 298 586				4 301 118	11 038

Fonte: DGTF, DGAL e auditoria da IGF

Anexo, a fls. 3 (fls. 20 e 21)

2.3.1.1.2. A arrecadação²⁴ e utilização do financiamento global obtido no âmbito do PAEL e do RF (atendendo à informação do SIAL²⁵ e prestada pelo MSCD), foi a seguinte:

Figura 4 – Arrecadação e utilização, por ano, dos EMLP dos PAEL e RF

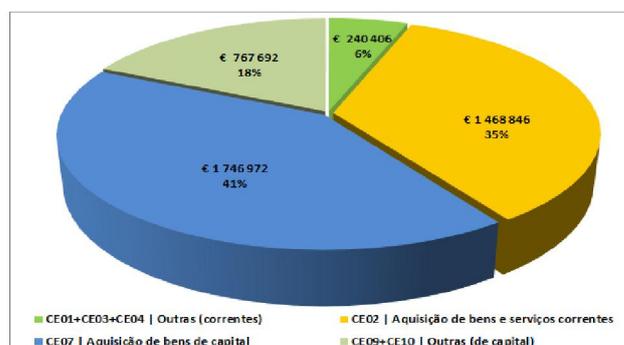
Un: euro

Descrição	Capital arrecadado dos EMLP					Capital dos EMLP utilizado no pagamento a terceiros				
	2014	2015	Subtotal	2016	Total	2014	2015	Subtotal	2016	Total
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)	(5)	(6)=(4)+(5)	(7)	(8)	(9)=(7)+(8)	(10)	(11)=(9)+(10)
PAEL	2 017 294	672 431	2 689 725	672 250	3 361 975	302 071	2 387 654	2 689 725	595 546	3 285 272
RF	0	939 144	939 144	0	939 144	0	939 144	939 144	0	939 144
Total	2 017 294	1 611 575	3 628 869	672 250	4 301 118	302 071	3 326 798	3 628 869	595 546	4 224 415
A - Capital arrecadado e não utilizado até final de 2015 (4-9)										0
B - Montante devolvido à DGTF (2016)										68 141
C - Capital arrecadado e não utilizado até final de 2016 (6-11-B)										8 562

Fonte: Informação prestada pela Autarquia e recolhida no SIAL

No final de 2016, o MSCD já tinha arrecadado a quase totalidade dos referidos EMLP (4,3 M€), que foram afetos ao pagamento de despesas da seguinte natureza:

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



Fonte: Informação do SIAL e auditoria da IGF

²⁴ Do EMLP do PAEL foi arrecadado, entre 2014/2016, o montante 3 361 975€, dos quais foram devolvidos à DGTF, em 21/05/2016, 68 141 €, pelo facto de alguns PA considerados na candidatura do PAEL terem sido, entretanto, liquidados com receita própria do Município ou mediante a emissão de nota de crédito (esclarecimento prestado pela Vice-Presidente da Autarquia, por email de 23/05/2016, à DGAL).

²⁵ Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais (DGAL).

Assim, cerca de 41% do capital dos EMLP do PAEL e de RF ²⁶ foi utilizado no pagamento de despesas correntes (na sua maioria na aquisição de bens e serviços correntes), ou seja, numa finalidade para a qual, em regra, não deviam ser afetadas, em termos de boa gestão financeira, receitas desta natureza ²⁷.

2.3.1.2. O Município divulgou, no seu sítio oficial da *internet* ²⁸ 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.

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

2.3.2.1. Os municípios abrangidos pelo Programa I, como foi o caso do MSCD, deviam contemplar, no respetivo PAF, para além das de carácter geral ²⁹, um conjunto de outras medidas mínimas ³⁰, a que nos iremos reportar nos itens seguintes.

2.3.2.2. Neste contexto, importa referir que o MSCD, na sequência da intervenção do TC no âmbito do processo de fiscalização prévia que implicou a redução do capital dos EMLP dos PAEL e RF, *adequou os mapas do PAF ao nível das receitas, mas não efetuou o correspondente ajustamento nos que respeitavam à despesa*, do que resulta a *previsão, incorreta, naquele Plano, entre os anos 2014/2018, de saldos orçamentais da gerência de elevado valor negativo (2015: - 4,1 M€)*.

Assim, de modo a anular o impacto do erro, cometido pela Autarquia, ao nível da elaboração do PAF, com reflexo no saldo da gerência, nomeadamente de 2015, não iremos considerar, na análise dos objetivos que entram em consideração com esta grandeza, o respetivo montante previsto no referido Programa ou os apurados em termos reais.

2.3.2.3. Para além disso, os objetivos constantes do PAF elaborado pelo MSCD (para 2015) foram afetados, posteriormente, por dois eventos que não lhe são imputáveis, pois:

- ✓ Não englobavam a dívida e a despesa relativas à participação no FAM, nos montantes, respetivamente, de 359 m€ e 59,8 m€, que não decorrem de qualquer decisão e/ou deliberação autónoma dos órgãos e eleitos locais, mas sim do quadro legal vigente;
- ✓ Tinham como pressuposto a arrecadação e utilização integral, até ao final de 2013, do capital dos EMLP do PAEL e RF, quando o Município recebeu, em 2015, o montante relativo à 2ª tranche do PAEL (672 431 €) e a totalidade do RF (939 144 €) ³¹, tendo utilizado o montante total de 3 326 798 € (que inclui uma parte arrecadada em 2014).

²⁶ O respetivo EMLP foi utilizado, na íntegra, no pagamento de dívida financeira (amortização e juros), dos quais 94 m€ no pagamento do empréstimo da Combanima, EM, contratado com a CGD, SA (cfr. infra item 2.1.1.).

²⁷ Ainda que, como é sabido, o PAEL (e outros mecanismos de consolidação e/ou recuperação financeiras) não distinga o tipo das dívidas a que o capital do respetivo EMLP deva ser afeto, pois, no presente caso, teve como objeto o pagamento de PA independentemente da sua natureza (capital ou corrente).

²⁸ Vide: <http://www.cm-santacombadao.pt>.

²⁹ Este Plano, 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: 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. ” (n.º 1, do art. 6º, do PAEL).

³⁰ Designadamente, de acordo com o n.º 2 do art. 6º do PAEL, a determinação da participação variável no Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) à taxa máxima prevista, a fixação dos preços cobrados nos setores do saneamento, água e resíduos nos termos das recomendações da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos, o 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 e as restantes medidas previstas no art. 11º do DL n.º 38/2008, de 07/03.

³¹ Tendo arrecadado, apenas em 2016, o montante relativo à 3ª tranche do PAEL (672 250 €).

Ora, tais situações, que devem ser tidas em conta na análise a efetuar através da consideração do respetivo impacto sobre as estimativas do PAF de algumas grandezas relevantes (do que resulta o PAF - Ajustado), são as seguintes:

Figura 6 – Impacto da execução dos EMLP do PAEL e de RF e do FAM

Un: euro

AJUSTAMENTOS ÀS ESTIMATIVAS DO PAF (2015)		VARIÁVEIS			
		Receita	Despesa	Dívida municipal	
				CP	MLP
(1) EXECUÇÃO DOS EMLP DO PAEL E DE RF	Receita arrecadada não prevista	1 611 575			
	Despesa executada não prevista		3 326 798		
	Capital			672 431	
	Previsto e não arrecadado				- 672 431
(2) DÍVIDA AO FAM NÃO PREVISTA	Despesa paga no exercício		59 812		
	Em saldo no final do exercício			59 812	299 058
AJUSTAMENTO TOTAL (1)+(2)		1 611 575	3 386 610	732 243	- 373 373

Fonte: Auditoria da IGF

2.3.3. CONTROLO DOS OBJETIVOS/MEDIDAS E OUTRAS OBRIGAÇÕES DO PAF

2.3.3.1. OTIMIZAÇÃO DA RECEITA

2.3.3.1.1. No que respeita ao controlo dos objetivos quantitativos de otimização da receita (valores agregados ³² e classificação económica ³³), a situação, em 2015, foi a seguinte:

Figura 7 – Controlo do PAF ao nível da receita

Un: euro

DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO - PRINCIPAIS RUBRICAS	ANO DE 2015			CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF) DADOS IGF		CUMPRIMENTO DO OBJETIVO - IGF - (SIM/NÃO)	
	PAF (estimado)	VALORES EXECUTADOS		Montante	%		
		Reporte (DGAL)	Apurados (IGF)				
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)/(2)	(6)=[(4)/(2)]*100	(7)	
VALORES AGREGADOS	Receita total disponível	≥ 8 876 445	9 885 204	9 885 204	1 008 759	111%	SIM
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)				0			
POR NATUREZA ECONÓMICA	Corrente	≥ 7 870 201	7 198 302	7 198 302	- 671 899	91%	NÃO
	Capital	≥ 1 006 244	2 674 800	2 674 800	1 668 555	266%	SIM
	TOTAL	≥ 8 876 445	9 873 102	9 873 102	996 657	111%	SIM

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

Anexo 3 (fls. 22)

Em 2015, O MSCD superou, numa perspetiva global, o objetivo previsto no PAF para a receita municipal nas duas perspetivas indicadas ³⁴, tendo-se apurado um desvio, para mais, de, respetivamente, 1 M€ e 997 m€, ainda que apenas por força de arrecadação de receita, não prevista no PAF (2,1 M€), dos EMLP do PAEL, RF e ATU ³⁵.

Anexo 3 (fls. 22)

Considerando os valores do PAF (Ajustado) ³⁶, ou seja, atendendo à adequação do objetivo à execução do PAEL/RF, o MSCD passa a incumprir o objetivo, como se evidencia de seguida:

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

³³ Atendendo à estrutura prevista na Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09 (Programa I – Anexo II – Quadro III).

³⁴ Não considerámos, pelas razões expostas, na perspetiva dos “ valores agregados ”, o saldo orçamental da gerência anterior (SGA).

³⁵ Nos montantes de, respetivamente, 672 m€, 939 m€ e 487 m€.

³⁶ Que entra em consideração com a receita efetivamente arrecadada pelo MSCD em 2015, respeitante ao valor da 2ª tranche do empréstimo PAEL (672 431 €) e ao do empréstimo de RF (939 144 €).

Figura 8 – Controlo do PAF ao nível da receita – PAF (Ajustado)

DESCRIÇÃO	2015				CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADO/PAF)		CUMPRIMENTO (SIM / NÃO)
	PAF (valor estimado)	EMLP PAEL/RF (valor não estimado e arrecadado)	PAF AJUSTADO (em resultado da execução do PAEL/RF)	IGF (executado)	VALOR		
					(5)=(5)-(4)	(7)=(5)/(4)	
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)	(5)	(6)=(5)-(4)	(7)=(5)/(4)	(8)
RECEITA TOTAL DISPONÍVEL	8 876 445	1 611 575	≥ 10 488 020	9 885 204	- 602 816	94%	NÃO
CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA	CORRENTE	7 870 201	≥ 7 870 201	7 198 302	- 671 899	91%	NÃO
	CAPITAL	1 006 244	≥ 2 617 819	2 674 800	56 980	102%	SIM
	TOTAL	8 876 445	≥ 10 488 020	9 873 102	- 614 918	94%	NÃO

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

Anexo 3 (fls. 22)

De facto, o valor real da receita ficou aquém do previsto, nas duas vertentes em análise, em, respetivamente, 603 m€ e 615 m€.

2.3.3.1.2. Quanto a medidas específicas legalmente previstas de otimização da receita, a Autarquia, atendendo a que integrava o programa I, **cumpriu a obrigação de fixação das taxas**, relativas àquele exercício, de Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), derrama sobre o lucro tributável sujeito e não isento de Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas (IRC) e de participação variável do IRS, **nos limites máximos legais**.

Anexo 3 (fls.23, 25 e 26)

Acresce que o MSCD, tendo em conta o referido enquadramento, devia ainda prever no PAF³⁷ um conjunto de medidas específicas mínimas, tendo apresentado e quantificado³⁸ sete, relativamente às quais foi apurado o seguinte:

Figura 9 – Controlo do PAF ao nível das medidas de otimização da receita

DESCRIÇÃO DAS PRINCIPAIS MEDIDAS PREVISTAS NO PLANO	2015				CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF)		CUMPRIMENTO IGF (SIM/NÃO)
	PAF (estimado)	VALORES EXECUTADOS		DADOS IGF			
		Reporte (DGAL)	Apurados (IGF)	Montante	%		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(2)	(6)=(4)/(2)*100	(7)	
MEDIDAS COM IMPACTO NO AUMENTO DA RECEITA	≤ 2 212 041	2 521 451	2 531 667	319 626	114,4%	SIM	
Das quais não foram cumpridas:							
3. Fixação da taxa máxima da derrama	≤ 90 480	54 366	54 366	- 36 114	60,1%		
5. Maximização dos preços cobrados através da reapreciação dos tarifários	≤ 531 052	312 933	312 933	- 218 119	58,9%		
6. Otimização e racionalização das taxas cobradas	≤ 253 345	227 161	227 161	- 26 184	89,7%		
7. Aperfeiçoamento dos processos e controlo sobre factos suscetíveis de gerarem a cobrança de taxas e preços municipais e a aplicação de coimas e da promoção dos de execução fiscal	≤ 18 311	0	10 216	- 8 095	55,8%		
8. Venda de património	≤ 187 676	2 843	2 843	- 184 833	1,5%		
TOTAL	≤ 1 080 863	597 301	607 517	- 473 346	56,2%		
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)			10 216				

Fonte: Reporte de informação à DGAL e documentos de prestação de contas

Anexo 3 (fls. 23 e 25)

Assim, verificou-se, em 2015, em termos globais, o cumprimento das metas constantes do PAF para as medidas relativas à otimização da receita identificadas pela Autarquia, apresentando um saldo positivo de cerca de 320 m€ (mais 14% que o estimado).

Quanto ao “Aperfeiçoamento dos processos e do controlo dos factos suscetíveis de gerarem a aplicação de coimas e a promoção dos processos de execução fiscal”³⁹, da análise aos resultados da medida 7 da figura anterior (onde tal objetivo está subsumido) e ao número de processos de contraordenações e às receitas registadas nas rubricas orçamentais associadas e da inexistência de processos de execução fiscal instaurados,

³⁷ Cfr. art. 7º da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09, n.º 2, do art. 6º, da Lei n.º 43/2012, de 28/08, e art. 11.º do DL n.º 38/2008, de 07/03.

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

³⁹ Al. b), n.º 2, do art. 6º do PAEL.

não é evidente que tenha ocorrido a melhoria a que o MSCD estava obrigado quanto a estas matérias.

Anexo 3 (fls. 26)

Por fim, o MSCD previu alienar, no PAF ⁴⁰, diverso **património** (nove bens imóveis), estimando arrecadar, entre 2013/2015, uma receita de 252 500 €, não tendo vendido nenhum dos ativos elencados ⁴¹, pelo que não cumpriu o respetivo objetivo ⁴², ainda que tenha transmitido, em 2013, três terrenos e a Escola de S. Joaquinho (113 492 €) e, em 2015, veículos abatidos e outra sucata (2 843 €), de qualquer modo de montante inferior ao previsto.

Anexo 3 (fls.37)

2.3.3.2. REDUÇÃO E RACIONALIZAÇÃO DA DESPESA

2.3.3.2.1. Quanto ao **controlo dos objetivos quantitativos relacionados com a redução ou racionalização da despesa** (valores agregados ⁴³ e classificação económica ⁴⁴), a situação, em **2015**, foi a seguinte:

Figura 10 – Controlo do PAF ao nível da despesa

Un: euro

DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO - PRINCIPAIS RUBRICAS		ANO DE 2015				CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF) DADOS IGF		CUMPRIMENTO DO OBJETIVO - IGF - (SIM/NÃO)
		PAF (estimado)	VALORES EXECUTADOS		Montante	%		
			Reporte [DGAL]	Apurados [IGF]				
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(2)	(6)=(4)/(2)*100	(7)		
VALORES AGREGADOS	Despesa total ≤	8 049 805	11 522 276	11 522 276	3 472 470	143%	NÃO	
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)				0				
POR NATUREZA ECONÓMICA	Corrente ≤	6 723 964	6 641 407	6 641 407	- 82 557	99%	SIM	
	Capital ≤	1 325 842	4 880 868	4 880 868	3 555 027	368%	NÃO	
	TOTAL ≤	8 049 805	11 522 276	11 522 276	3 472 470	143%	NÃO	

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

Anexo 3 (fls. 27)

O MSCD, em 2015, não cumpriu, numa perspetiva global, o objetivo previsto no PAF ao nível da evolução da despesa municipal, tendo sido apurado um desvio, para mais, de 3,5 M€, devido, exclusivamente, ao comportamento das despesas de capital (mais 3,6 M€) ⁴⁵.

Considerando o PAF (Ajustado), o MSCD continuou a incumprir os objetivos globais previstos para a despesa municipal, ainda que o desvio tenha diminuído:

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

Un: euro

DESCRIÇÃO	2015					CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO		CUMPRIMENTO (SIM / NÃO)	
	PAF (valor estimado)	AJUSTAMENTOS		PAF AJUSTADO	IGF (executado)	VALOR	%		
		EMLP PAEL	FAM						
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)= Σ (2) + (4)	(6)	(7)=(6)-(5)	(8)=(6)/(5)	(9)	
DESPESA TOTAL	8 049 805	3 326 798	59 812	≤	11 436 415	11 522 276	85 860	101%	NÃO

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

Anexo 3 (fls. 27)

⁴⁰ Quadro X, do Anexo II, da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09.

⁴¹ Não obstante se ter realizado, em 2015, duas hastas públicas com o objetivo de vender árvores nas Zonas Industriais de Lameiras e da Catraia, as quais, porém, de acordo com os serviços municipais, não se chegaram a concretizar.

⁴² Segundo os serviços municipais, tal deveu-se à conjuntura económica do país que, no entanto, já se verificava quando da elaboração do PAF (cfr. relatório de gestão que integram os documentos de prestação de contas onde o referido aspeto é sucessivamente referido).

⁴³ Tendo em conta a estrutura prevista na Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09 (Programa I – Anexo II – Quadro I).

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

⁴⁵ Por força do aumento generalizado de todas as principais rubricas económicas daquela natureza, em especial, as relativas à aquisição de bens de capital, passivos financeiros e transferências de capital (mais, respetivamente, 1,6 M€, 1,5 M€ e 305 m€).

2.3.3.2.2. O MSCD, atendendo ao respetivo enquadramento no PAEL, estava obrigado a prever no PAF⁴⁶, um conjunto de medidas mínimas de redução e contenção de despesa, tendo, neste âmbito, identificado e quantificado quatro⁴⁷, resultando do controlo efetuado o incumprimento do objetivo global fixado (mais 2,2 M€), como se verifica:

Figura 12 – Controlo das medidas de redução da despesa

Un: euro

DESCRÇÃO DAS PRINCIPAIS MEDIDAS PREVISTAS NO PLANO	PAF (estimado)	2015		CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO - IGF		CUMPRIMENTO - IGF -	
		VALORES EXECUTADOS		Montante	%	SIM / NÃO	
		DGAL	IGF				
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(2)	(6)=[(4)/(2)]*100	(7)	
Redução/ contenção/ racionalização da despesa municipal	10. Com pessoal	≤ 2 457 709	2 462 244	2 462 244	4 536	100,2%	NÃO
	11. Com aquisição de bens e serviços correntes e de capital	≤ 3 522 742	5 488 875	5 488 875	1 966 133	155,8%	NÃO
	12. Com transferências correntes e de capital	≤ 357 000	660 392	660 392	303 392	185,0%	NÃO
14. Outras medidas	Extinção da empresa municipal Combanima	≤ 155 000	80 402	80 402	- 74 598	51,9%	SIM
TOTAL		≤ 6 492 450	8 691 913	8 691 913	2 199 463	133,9%	NÃO
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. 24 e 25)

2.3.3.3. RELAÇÃO ENTRE RECEITA E DESPESA NO PAEL E NA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

2.3.3.3.1. Por sua vez, de uma abordagem articulada da evolução da relação entre os valores globais da receita disponível e despesa estimados no PAF, PAF (Ajustado) e os apurados ao nível da execução orçamental⁴⁸, resultou o seguinte:

Figura 13 – Relação entre a receita/despesa - PAF/PAF (Ajustado)/Execução orçamental

Un: euro

DESCRÇÃO	2015				
	Receita total disponível	Despesa total	Diferença	Varição receita / despesa	
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)-(3)	(5)=(4)B-(4)A	
A - PAF	Aprovado	8 876 445	8 049 805	826 640	- 2 463 711
	Ajustado	10 488 020	11 436 415	- 948 395	- 688 677
B - Valores Reais	9 885 204	11 522 276	- 1 637 071		

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

Anexo 3 (fls. 30 e 31)

A relação entre a receita do exercício e a despesa prevista no PAF ou no PAF (Ajustado) piorou ao nível da execução orçamental (menos, respetivamente, 2,5 M€ ou 689 m€), pelo que, como era expectável face aos resultados das análises anteriores, a Autarquia também violou, em termos substanciais, o objetivo estimado ao nível da execução da receita/despesa municipais.

2.3.3.4. DÍVIDA, RELAÇÃO COM OUTRAS VARIÁVEIS E SERVIÇO DA DÍVIDA

2.3.3.4.1. No que se refere à comparação, em 2015, entre os valores da dívida municipal previstos no PAF e os constantes dos documentos de prestação de contas (corrigidos pela IGF), a situação foi a seguinte:

⁴⁶ Cfr. art. 7º, da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09, n.º 2, do art. 6º, da Lei n.º 43/2012, de 28/08 e art. 11º do DL n.º 38/2008, de 07/03.

⁴⁷ No Anexo II, Quadro II, da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09.

⁴⁸ Com efeito, a evolução da despesa municipal paga não pode ser dissociada, designadamente, do correspondente comportamento da receita.

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

Un: euro

DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO	ANO 2015				CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF)		CUMPRIMENTO DO OBJETIVO - IGF - (SIM/NÃO)
	PAF (estimado)	VALORES EXECUTADOS		Montante	%		
		Reporte (DGAL)	Apurados (IGF)				
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(2)	(6)=((4)/(2))*100	(7)	
A - Curto prazo	≤	816 936	2 789 433	2 814 559	1 997 623	344,5%	NÃO
B - Médio e longo prazo	≤	14 055 886	12 948 494	12 948 494	- 1 107 392	92,1%	SIM
C - Natureza não orçamental	≤	71 831	71 831	71 831	0	100,0%	
D - Natureza orçamental (A)+(B)-(C)	≤	14 800 991	15 666 096	15 691 222	890 231	106,0%	NÃO
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4) - (3) da linha D				25 126			

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

Anexo 3 (fls. 32)

Em 2015, o objetivo previsto no PAF, ao nível da evolução da dívida municipal, **não foi cumprido em termos globais**, pois o respetivo *stock* (corrigido pela IGF), no final do ano, foi superior ao previsto em 890 m€, em resultado dos desvios positivo e negativo das componentes de MLP e curto prazo (CP) em, respetivamente, 1,1 M€ e 2 M€, sendo esta última situação justificada pelos serviços municipais do atraso corrido na arrecadação dos EMLP do PAEL e de RF.

Atendendo aos valores do PAF (Ajustado) também se verifica o **incumprimento deste objetivo**, ainda que de forma ligeiramente menos expressiva, como se evidencia de seguida:

Figura 15 – Controlo do PAF ao nível da dívida de operações orçamentais – PAF (Ajustado)

Un: euro

DESCRIÇÃO	2015					CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO DA DÍVIDA		CUMPRIMENTO (SIM / NÃO)		
	PAF (valor estimado)	AJUSTAMENTOS		PAF AJUSTADO	IGF (executados)	Montante	%			
		EMLP PAEL	FAM							
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)= S (2) a (4)	(6)	(7)=(6)-(5)	(8)=(6)/(5)	(9)		
DÍVIDA	CP	745 105	672 431	59 812	≤	1 477 349	2 742 728	1 265 379	186%	NÃO
	MLP	14 055 886	- 672 431	299 058	≤	13 682 513	12 948 494	- 734 018	95%	SIM
	Total	14 800 991	0	358 870	≤	15 159 861	15 691 222	531 361	104%	NÃO

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

Anexo 3 (fls. 32)

Realce-se, no entanto, que:

- ✓ Considerando o *stock* global da dívida abatido do saldo orçamental para a gerência seguinte (SGS) apurado ao nível da prestação de contas⁴⁹ (410 758 €), o desvio, face à primeira grandeza indicada, atendendo à estimativa do PAF ou tendo em conta o PAF (Ajustado) passa para, respetivamente, 480 m€ e 121 m€;
- ✓ Entre 2013/2015, a **dívida global do MSCD de operações orçamentais diminuiu de forma significativa**, pois passou de 17,3 M€ para 15,7 M€ (cfr. infra item 2.4.3.1.), evolução que ainda seria mais positiva se não considerarmos a do FAM (passaria para 15,3 M€).

2.3.3.4.2. Por sua vez, a **variação**, em 2015, da **relação** entre a **receita total** e o **stock da dívida municipal**, em termos estimados no PAF, considerando o PAF (Ajustado) e segundo os documentos de prestação de contas (corrigidos pela IGF), foi a seguinte:

⁴⁹ Pois, pelas razões já expostas, não é possível entrar em consideração com as estimativas efetuadas no PAF quanto a esta grandeza.

Figura 16 – Relação entre a receita e o stock da dívida - PAF/PAF (Ajustado)/valores reais

Un: euro

DESCRIÇÃO	2015				
	Receita total disponível	Dívida Total Orçamental	Diferença	Varição receita / dívida	
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)-(3)	(5)=(4)B-(4)A	
A - PAF	Aprovado	8 876 445	14 800 991	- 5 924 546	118 528
	Ajustado	10 488 020	15 159 861	- 4 671 841	- 1 134 177
B - Valores Reais		9 885 204	15 691 222	- 5 806 018	

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

Anexo 3 (fls. 30 e 31, indicadores 10 e 11)

No final de **2015**, atendendo aos PAF e PAF (Ajustado), a **relação** entre as referidas grandezas **melhorou** ou **piorou**, respetivamente, **face à prestação de contas**, o que **evidencia** um **comportamento mais positivo e negativo em termos reais**, com uma diminuição, no último caso, da **capacidade financeira do MSCD para fazer face ao pagamento atempado da dívida**.

2.3.3.4.3. Relativamente ao **serviço da dívida**, a situação, em **2015**, foi a seguinte:

Figura 17 – Controlo do PAF ao nível do serviço da dívida

Un: euro

[DIMINUIÇÃO DA DÍVIDA] DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO	PAF (estimado)	ANO 2015		RELAÇÃO ENTRE OS VALORES EXECUTADOS / PREVISTOS NO PAF		OBSERVAÇÕES
		VALORES EXECUTADOS		MONTANTE	%	
		REPORTE À DGAL	APURADOS IGF			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(2)	(6)=(4)/(2)*100	(7)
SERVIÇO DA DÍVIDA EMLP (Amortizações + Juros)	1 315 664	2 571 610	2 571 609	1 255 945	195,5%	O MSCD cumpriu, atempadamente, as obrigações do serviço da dívida dos empréstimos PAEL e de RF, o mesmo não acontecendo em relação à totalidade dos restantes empréstimos bancários, designadamente, de alguns dos contratados junto da CGD, SA.
No âmbito do PAEL	251 327	152 452	152 452	- 98 895	60,7%	
Outros empréstimos de médio/longo prazo	1 064 337	2 419 178	2 419 178	1 354 841	227,3%	

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

Anexo 3 (fls. 32)

O MSCD efetuou, em 2015, o pagamento de um montante de serviço da dívida superior ao que tinha estimado no PAF (mais 1,3 M€) e **cumpriu**, em regra, **atempadamente, o dos EMLP do PAEL e RF**, o mesmo não tendo acontecido, no entanto, relativamente a outros seis (celebrados com a CGD, SA), cujo atraso de pagamento, que ocorria desde 2011, ascendia, no final de 2015, a 1,1 M€.

Anexo 2 (fls. 19) e 4 (fls. 46)

2.3.3.4.4. Por fim, quanto às **situações** identificadas pela Autarquia ⁵⁰ **que eram suscetíveis de gerar futuras dívidas**, verificámos o seguinte:

Figura 18 – Situações suscetíveis de poderem gerar futuras dívidas para o Município

Un: euro

DESCRIÇÃO DAS SITUAÇÕES DE QUE POSSAM RESULTAR FUTURAS DÍVIDAS PARA OS MUNICÍPIOS	VALORES ESTIMADOS (PAF)	SITUAÇÃO E VALORES NO FINAL DE 2015				DIFERENÇA
		Provisionados	Reconhecidos na dívida	Pagos	Total	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=Σ (3) a (5)	(7)=(6)-(2)
Elencadas no PAF	470 000	0	0	195 393	195 393	- 274 607
Posteriormente à data da sua elaboração		1 488 797	0	0	1 488 797	1 488 797
TOTAL	470 000	1 488 797	0	195 393	1 684 190	1 214 190

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 38 e 39)

⁵⁰ Cfr. Quadro IX, do Anexo II da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09.

Ocorreu, assim, entre a elaboração do PAF e o final de 2015, um incremento dos riscos para a evolução da dívida municipal, resultante, em especial da interposição de dez novos processos judiciais, com um montante global de pagamentos exigido de cerca de 1,5 M€, integralmente provisionado⁵¹ no final do exercício, situação que é passível de vir a constituir, no futuro, dívida exigível para o MSCD.

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

2.3.3.5.1. A arrecadação, após 2011, das receitas provenientes do capital do EMLP celebrado ao abrigo do PAEL⁵², teve o seguinte impacto ao nível da evolução das “outras dívidas a terceiros”:

Figura 19 – Impacto do PAEL sobre as “outras dívidas a terceiros”

Un: euro

DESCRIÇÃO	ANO BASE		EVOLUÇÃO DE VALORES			VARIACIONES	
	2011	2012	2013	2014	2015	2011/2015	2013/2015
(A) - Outras dívidas a terceiros originariamente de curto prazo	6 872 238	5 272 770	5 840 847	5 005 380	2 873 323		
(B) - Variação das outras dívidas a terceiros face ao valor existente em cada ano anterior e entre 2011/2015 e 2013/2015		- 1 599 468	568 077	- 835 466	- 2 132 057	- 3 998 915	- 2 967 523
(C) - Empréstimo PAEL (capital utilizado por ano)				302 071	2 387 654	2 689 725	
(D) - Variação (sem reequilíbrio/PAEL) face a cada ano anterior, entre 2011/2015 e 2013/2015 ((B) + (C))		- 1 599 468	568 077	- 533 395	255 597	- 1 309 190	- 277 798

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

Anexo 4 (fls. 61)

Tendo como base o final dos exercícios de 2011/2012⁵³, as “outras dívidas a terceiros”⁵⁴ diminuíram, até ao final de 2015, cerca de, respetivamente, 4 M€ e 3 M€, ou seja, em montantes muito superiores ao do capital do EMLP do PAEL utilizado (2,7 M€), pelo que, do recurso àquele Programa resultou, como seria expetável, uma diminuição duradoura desta componente da dívida.

2.3.3.5.2. A adesão ao PAEL teve, igualmente, o seguinte impacto em sede de evolução dos PA:

Figura 20 – Impacto do financiamento sobre os pagamentos em atraso

Un: euro

DESCRIÇÃO	ANO BASE		EVOLUÇÃO DE VALORES			VARIACIONES	
	2011	2012	2013	2014	2015	2011/2015	2013/2015
(A) - Pagamentos em atraso (PA)	6 174 529	4 437 414	5 058 274	3 760 202	945 505		
(B) - Variação dos pagamentos em atraso face ao valor existente em cada ano anterior e entre 2011/2015 e 2013/2015		- 1 737 115	620 860	- 1 298 073	- 2 814 697	- 5 229 025	- 4 112 770
(C) - Empréstimo PAEL (capital utilizado por ano)				302 071	2 387 654	2 689 725	
(D) - Variação (sem reequilíbrio/PAEL) face a cada ano anterior, entre 2011/2015 e 2013/2015 ((B) + (C))		- 1 737 115	620 860	- 996 002	- 427 043	- 2 539 300	- 1 423 044

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

Anexo 3 (fls. 34)

Deste modo, com o recurso ao PAEL, o MSCD, em 2014/2015, diminuiu o stock de PA em montante superior à soma do capital do EMLP utilizado no mesmo período, tendo, ainda, ocorrido, entre 2011/2012 e 2015, uma evolução mais favorável desta grandeza do que a que resultaria apenas da utilização do indicado financiamento.

Refira-se, ainda, que a evolução do stock de PA reportados no SIAL, no final de cada mês, entre outubro/2012 (data de adesão ao PAEL) e dezembro/2015, foi irregular, ocorrendo alguns aumentos pontuais face ao valor mínimo

⁵¹ De acordo com a expectativa de risco estimada pela Autarquia.

⁵² O empréstimo de RF não é considerado nas análises efetuadas neste item e no seguinte dado que não teve qualquer impacto ao nível das outras dívidas a terceiros, pois foi integralmente utilizado no pagamento de dívida financeira.

⁵³ Respetivamente, anos base para as estimativas dos PAF e anterior à utilização do EMLP, ambos do PAEL.

⁵⁴ Não inclui os montantes relativos a operações de tesouraria.

atingido na série, **situação que é suscetível de justificar**, nos termos legais, a **aplicação de multas**⁵⁵ no montante total de **352 m€**, competência que recai sobre a DGAL (entidade de acompanhamento setorial responsável).

Anexo 3 (fls. 34 e 35)

2.3.3.6. OUTROS OBJETIVOS

2.3.3.6.1. No que respeita ao **objetivo do PAF**, no **final de 2015**, para o **PMP**, a situação foi a seguinte:

Figura 21 – Controlo do PAF ao nível do PMP

Un: euro / Dias

DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO - PRINCIPAIS RUBRICAS	ANO 2015			CONTROLO DO APURAMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF) DADOS IGF		CUMPRIMENTO DO OBJETIVO - IGF (SIM/NÃO)
	PAF (estimado)	VALORES EXECUTADOS		Montante	%	
		Reporte à DGAL	IGF (SIIAL)			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(2)	(6)=(4)/(2)*100	(7)
PRAZO MÉDIO DE PAGAMENTO (PMP) - Dias	≤ 62	363	348	286	561,3%	NÃO
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)	PMP - Dias		- 15			

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

Anexo 3 (fls. 33) e 4 (fls. 42)

O MSCD **não atingiu o objetivo do PMP (mais 286 dias)**, o que pode ser parcialmente justificado pelo facto de uma fração do EMLP do PAEL (672 250 €) só ter sido utilizada em 2016, sendo, ainda, de salientar que os resultados deste indicador, divulgados pela DGAL⁵⁶, relativamente a 2013/2015, evidenciam uma evolução irregular (respetivamente, **373, 740 e 348 dias**), ainda que positiva no triénio (menos 25 dias).

2.3.3.6.2. Quanto às **parcerias público-privadas (PPP)**, o MSCD **incluiu, no PAF**⁵⁷, **uma parceria institucionalizada**, consubstanciada na sociedade Dãogest - Gestão e Investimentos, SA⁵⁸, detida em 49% pela empresa local Combanima, EM⁵⁹ e em 51% por parceiros privados⁶⁰, e previu um encargo anual, para 2015 (e anos subsequentes), da responsabilidade do Município, de 570 m€ (que correspondia, em termos da execução global dos contratos, a 16,4 M€), resultante da obrigação de pagamento de uma renda mensal relativa aos contratos de sublocação comercial (arrendamento) de dois parques de estacionamento e de dois Centros Escolares.

De facto, tais investimentos foram, entretanto, realizados pela Dãogest, SA, com recurso a financiamento externo (locação financeira imobiliária), mas, dos quatro contratos de arrendamento previstos, apenas foram celebrados (em 30/12/2010, pelo prazo de 30 anos a contar de 01/01/2010) os relativos à conceção e construção dos Centros Escolares do Centro e Sul⁶¹, no âmbito dos quais o MSCD pagou àquela empresa, em 2015, o montante de 536 208 €.

Anexo 3 (fls. 36)

⁵⁵ No n.º 2, do art. 22º, do DL n.º 127/2012, de 21/06, prevê-se que “ No decurso do programa de assistência económica, as entidades beneficiárias não podem aumentar o valor global dos pagamentos em atraso, sob pena de multa (...) ” mensal e progressiva, calculada, liquidada e arrecadada nos termos dos n.ºs 3 a 6 do referido artigo.

⁵⁶ De acordo com a fórmula adotada na Resolução de Conselho de Ministros (RCM) n.º 34/2008 de 14/02, publicada no DR, 1ª Série, de 22/02, após a alteração introduzida pelo Despacho n.º 9870/2009, de 06/04, do Ministro de Estado e das Finanças, publicado no DR, 2ª Série, de 13/04.

⁵⁷ Cfr. Quadro XI, do Anexo II da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09.

⁵⁸ Cujo objeto consiste na construção, gestão e exploração de equipamentos culturais, educativos, de serviços desportivos e recreativos, bem como na construção e gestão de infraestruturas turísticas e urbanísticas (cf. art. 3º dos respetivos Estatutos).

⁵⁹ Cujo capital é detido integralmente pelo MSCD e tem como principal objeto a gestão de equipamentos municipais, prestação de serviços e realização de eventos nos vários domínios das atribuições do município (educação, cultura, desporto, tempos livres e ação social, ambiente e qualidade de vida e arranjo, limpeza e conservação das zonas verdes e de recreio).

⁶⁰ Designadamente, Embeiral, SA, Inerbeiral, SA, Scoprolumba-SA e COP Dão-Lda.

⁶¹ Embora os outros investimentos (os dois parques de estacionamento) tenham sido efetivamente construídos e o seu pagamento tenha sido assegurado no âmbito da respetiva PPP.

Refira-se que, por força do n.º 1, do art. 62º, da Lei n.º 50/2012, de 31/08, o Município aprovou⁶² a dissolução da Combanima, EM, cuja liquidação, no entanto, ainda não se encontrava encerrada no final de 2016.

Desta forma, o MSCD continuava a participar, no final de 2016, de forma indireta, na empresa Dão-Gest, SA (via empresa local Combanima, EM), não tendo, assim, cumprido o disposto nos n.ºs 3 e 4, do art. 68º, da Lei n.º 50/2012, de 31/08 (cfr. também o art. 38º), onde se prevê que, no prazo de 6 meses após a entrada em vigor daquela Lei (01/09/2012), “ (...) as empresas locais devem alienar integralmente as participações por elas detidas nas demais sociedades comerciais (...) ”, não se justificando, no entanto, de momento, outras diligências, atendendo ao referido no parágrafo anterior.

Ainda assim, a situação descrita pode vir a influenciar e a ter um impacto muito negativo na evolução da situação orçamental e financeira do MSCD e, conseqüentemente, sobre o cumprimento, no futuro, das metas previstas nos planos de recuperação financeira em curso.

De facto, a Autarquia pode vir a ter de assumir, em última instância, a responsabilidade pelo pagamento do valor total ainda em dívida do referido contrato, atendendo a que, dos elementos disponibilizados pelas entidades envolvidas⁶³, resulta, na sequência de uma distribuição de riscos claramente desequilibrada, que a responsabilidade financeira dos parceiros privados se confina à respetiva realização do capital social.

Por último, refira-se que o **MSCD, após a adesão ao PAEL, não promoveu qualquer nova PPP** cumprindo, deste modo, o estipulado na al. c), do n.º 1, do art. 10º, do PAEL.

2.3.3.7. REPORTE E OBRIGAÇÃO DE DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÃO

2.3.3.7.1. No âmbito da **monitorização e acompanhamento do PAEL**, o MSCD, relativamente a 2015:

- ✓ **Submeteu**, nos termos da lei⁶⁴, à **DGAL os seus documentos previsionais para apreciação técnica**⁶⁵, antes da sua apresentação, para aprovação, à Assembleia Municipal;
- ✓ **Cumpriu a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL** e os dados reportados **refletiam, com alguma fiabilidade, a sua situação**, pois apurámos, **ao nível da dívida total e do PMP**, diferenças pouco significativas de, respetivamente, 25 m€ (que deriva das correções efetuadas pela IGF) e 15 dias (dado que o reporte foi efetuado com base em dados provisórios);
- ✓ **Incluiu, no Relatório de Gestão**, que integra os documentos de prestação de contas, **informação relativa à execução do PAEL**⁶⁶;
- ✓ **Efetudou**, através da Assembleia Municipal, **a monitorização trimestral da execução do PAEL** legalmente prevista⁶⁷.

Anexo 2 (fls. 13 e 14) e 3 (fls. 32 e 33)

⁶² Na sequência de deliberação da Câmara e Assembleia Municipais em, respetivamente, 12 e 17 de dezembro de 2012.

⁶³ Designadamente do Relatório de Liquidação da Combanima, Espaços Municipais, EM, de 2015.

⁶⁴ Art. 10.º, n.º 1, al. b) da Lei n.º 43/2012.

⁶⁵ Na apreciação efetuada, a DGAL refere que “ *Atendendo ao elevado montante de dívidas comerciais de curto prazo, ao reforço progressivo na disciplina orçamental na redução do endividamento, execução orçamental subordinada à LCPA (...), ao PAEL bem como atrasos que verificar no processo de visto do PAEL e RF, a prudência recomenda que a execução das dotações da despesa revistas em alta na proposta de orçamental municipal para 2015 comparativamente aos pressupostos avançados no PAF, esteja dependente da efetiva arrecadação da receita e da verificação da redução prevista noutras despesas (...). De notar que, a execução orçamental deverá ser pautada de tal forma que se obtenham os saldos orçamentais com os quais o município se comprometeu em sede de candidatura ao PAEL, bem como a trajetória descendente do seu endividamento com a tomada de medidas adicionais caso tal venha a ser necessário.*”.

⁶⁶ Nos termos do disposto no art. 12º, n.º 2, da Lei n.º 43/2012, de 26/08.

⁶⁷ Cfr. art. 12.º, n.º 1, al. a) da citada Lei n.º 43/2012.

2.3.3.8. APRECIÇÃO GLOBAL FINAL

2.3.3.8.1. A análise efetuada pela IGF, quanto a **2015, evidencia que o MSCD**, atendendo aos objetivos quantitativos a que se vinculou, em termos absolutos, no **PAF** ou considerando o **PAF (Ajustado)**:

- ✓ **Superou e incumpriu**, em termos globais, **o da receita orçamental** (respetivamente, mais 1 M€ e menos 603 m€), tendo também **atingido o relativo ao conjunto de medidas específicas de otimização da receita** (mais 320 m€), ainda que não seja evidente que tenha ocorrido a melhoria, a que estava obrigado, no sentido do aperfeiçoamento e controlo dos factos suscetíveis de gerarem a aplicação de coimas e na promoção dos processos de execução fiscal;
- ✓ **Não cumpriu o da despesa municipal** (mais, respetivamente, **3,5 M€** ou **86 m€**), bem como o **relativo ao respetivo conjunto das medidas específicas de redução** (mais **2,2 M€**);
- ✓ **Ultrapassou**, em termos globais, o do **stock da dívida orçamental**, ainda que por percentagens e montantes que não são materialmente muito relevantes (mais, respetivamente, 6% e 4%, que correspondem a 890 m€ e 532 m€), desvios que, abatidos do SGS apurado ao nível da prestação de contas, ainda seriam menos significativos (480 m€ e 121 m€).
- ✓ **Não atingiu o do PMP (mais 286 dias)**, situação que pode ser pelo menos parcialmente justificada pelo facto de parte do EMLP do PAEL só ter sido utilizado em 2016.

Por sua vez, apresentou, **na relação entre um conjunto de grandezas** (receita, despesa e dívida) **constantes do PAF** ou **considerando o PAF (Ajustado)**, **resultados reais**, em regra, **mais negativos, exceto**, considerando o primeiro documento indicado, **entre a receita e o stock da dívida**.

Realce-se, por fim, **que o MSCD diminuiu**, entre 2013/2015, **a dívida municipal global em cerca de 1,6 M€**, o mesmo acontecendo, **na sequência da adesão ao PAEL**, entre 2012/2015, com as “ **outras dívidas a terceiros** ” e o **stock de PA** num **montante superior ao capital do referido financiamento**, ainda que, atendendo ao quadro legal, **a evolução da última grandeza**, entre a adesão ao PAEL e o final de 2015, seja suscetível, em abstrato, de gerar a aplicação de **multas** no valor global de 352 m€.

2.3.3.8.2. Em síntese, em **2015, não obstante o incumprimento**, em termos absolutos, dos **objetivos previstos no PAF** ou considerando o **PAF (Ajustado)** para a **despesa, PMP** e, por valores e percentagens que não são muito significativos, **a dívida, o MSCD superou o da receita e**, atendendo ao primeiro documento indicado, apresentou, **na relação entre esta variável e a dívida, resultados reais mais favoráveis do que os que decorrem dos valores previstos**, ao que acresce uma **evolução positiva da dívida total, das “ outras dívidas a terceiros ” e dos PA, em valores**, nos dois últimos casos, **superiores ao do EMLP do PAEL**.

Assim, **quanto a 2015**, atendendo, em especial, à **tendência positiva verificada quanto às variáveis relacionadas com o objetivo último de qualquer mecanismo de recuperação financeira**, ou seja, o da redução da dívida municipal nos termos consagrados no respetivo PAF, e às **percentagem e valor pouco relevantes em que tal objetivo foi ultrapassado, não se pode afirmar**, nomeadamente para efeitos de eventual responsabilização, que **foi violado o PAF do PAEL**, não obstante a persistência de resultados negativos na generalidade dos indicadores que carecem de correção por parte do MSCD.

2.4. ORÇAMENTOS, LCPA, DÍVIDA E SITUAÇÃO FINANCEIRA

2.4.1. PREVISÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

2.4.1.1. No triénio de 2013/2015, a **receitas previstas/arrecadadas** e as **despesas previstas/pagas** tiveram a evolução seguinte:

Figura 22 – Evolução e taxas de execução da receita e despesa municipal

Un: euro

RUBRICAS	PREVISÃO / EXECUÇÃO (valores absolutos)						PREVISÃO / EXECUÇÃO (%)			VARIACÃO DA EXECUÇÃO NO TRIÉNIO	
	2013		2014		2015		2013	2014	2015	(%)	(pp)
	Previsão	Execução	Previsão	Execução	Previsão	Execução					
1 - Saldo inicial	70 465	70 465	197 099	197 099	2 047 830	2 047 830	100%	100%	100%	2806%	0 pp
2 - Repos. não abat. nos pagamentos	100	0	300	589	100	12 102	0%	196%	12102%	-	12 102 pp
3 - Receita Corrente	10 185 841	6 475 984	9 624 713	6 782 017	9 254 182	7 198 302	64%	70%	78%	11%	14 pp
4 - Despesa Corrente	10 256 406	5 829 281	9 821 812	5 799 542	7 766 224	6 641 407	57%	59%	86%	14%	29 pp
5 - Receita de Capital	4 793 189	1 205 995	5 086 730	2 377 441	2 795 674	2 674 800	25%	47%	96%	122%	71 pp
6 - Despesa de Capital	4 793 189	1 726 064	5 087 030	1 509 774	6 331 562	4 880 868	36%	30%	77%	183%	41 pp
7 - Receita Total (1+2+3+5)	15 049 595	7 752 444	14 908 842	9 357 146	14 097 786	11 933 034	52%	63%	85%	54%	33 pp
8 - Despesa Total (4+6)	15 049 595	7 555 345	14 908 842	7 309 316	14 097 786	11 522 276	50%	49%	82%	53%	32 pp

Fonte: Mapas de controlo orçamental e mapas de fluxos de caixa

Anexo 4 (fls. 40 a 42)

A **receita total disponível** (incluindo o SGA) **importou**, em 2015, em **12 M€**, tendo aumentado **4,2 M€** (54%) face a 2013, devido, em especial, às receitas de capital (122%)⁶⁸, tendo a **despesa total paga evoluído no mesmo sentido** (mais **53%**), **passando** para **11,5 M€**, em resultado, sobretudo, da evolução das despesas relativas a passivos financeiros (1,4 M€ e 165%), aquisição de bens e serviços de natureza corrente (1 M€ e 41%) e de capital (1,5 M€ e 270%).

Realce-se, ainda, que **as indicadas receitas incluíam**, em **2014 e 2015**, a arrecadação de **EMLP** (receita não efetiva) relativos a processos de consolidação e/ou recuperação financeiras (**PAEL e RF**), no montante de **2 M€**⁶⁹ e **1,6 M€**^{70 e 71}, **decorrendo**, necessariamente, **do PAEL**, nesses exercícios e nos seguintes, **a melhoria dos resultados dos indicadores que têm como variável as “ outras dívidas a terceiros ”**⁷², sem que desse facto se possa, de imediato, concluir que ocorreu uma evolução positiva ao nível da gestão orçamental do Município.

2.4.1.2. A evolução da execução orçamental permitiu constatar que, entre 2013/2015, o MSCD:

- ✓ **Teve uma prática reiterada de empolamento na previsão das receitas orçamentais**, o que **contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL**, ainda que, no último ano, o respetivo grau de execução da receita total já tenha apresentado um **resultado significativo** (85%)⁷³;
- ✓ **Criou**, artificialmente, através do mencionado empolamento, a **possibilidade formal de realização e/ou existência de despesas de elevado montante para o pagamento das quais não existiam disponibilidades financeiras**, potenciando, assim, uma **gestão orçamental desequilibrada**, sendo que tal **risco**, apesar de ter diminuído significativamente entre 2013/2015, **manteve-se**, no último ano, **num valor significativo** (**2,2 M€**, que corresponde a 18% da receita total disponível);
- ✓ **Violou**, de forma sistemática, o **princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial** atendendo à **execução global**, mas cumpriu-o, em 2014/2015, dada a **execução autónoma do ano**, pelo que, não obstante o recurso aos EMLP do PAEL, o **risco potencial**, a que aludimos anteriormente, **acabou por se concretizar numa gestão orçamental desequilibrada**, pois, em todos os anos, a soma da receita municipal com, sendo caso disso, alguns direitos de CP reconhecidos e não arrecadados não foi suficiente

⁶⁸ Em resultado da arrecadação do capital, em 2015, dos empréstimos PAEL (2ª tranche) e RF.

⁶⁹ Respeitante à 1ª tranche do empréstimo PAEL.

⁷⁰ Relativos, como já referimos, à 2ª tranche do empréstimo PAEL e RF.

⁷¹ Em 2015, também recorreu ao Apoio Transitório, tendo obtido, como já referimos, um financiamento de 487 m€.

⁷² Com sejam, no contexto deste item, os relacionados com o equilíbrio orçamental em sentido substancial e a vinculação orçamental, pois os montantes que passam para dívida de MLP deixam de influenciar o resultado destes indicadores.

⁷³ De acordo com o disposto no n.º 3, do art. 56º, do RFALEI.

para cobrir integralmente o montante das despesas faturadas ou equivalentes (pagas e não pagas);

- ✓ **Apresentou uma total ou acentuada rigidez ao nível da despesa orçamental**, já que, logo no início daqueles anos, o valor global das receitas orçamentais encontrava-se integral (2013/2014)⁷⁴ ou substancialmente (2015) comprometido face apenas a um conjunto de despesas certas⁷⁵ que, em regra, se repetem em todos os exercícios e que apresentam um elevado grau de inflexibilidade;
- ✓ Evidenciou **um nível total de receita liquidada** (abatida das liquidações anuladas) em cada exercício **insuficiente para fazer face aos compromissos totais assumidos** (independentemente de se terem concretizado em despesa liquidada e realizada) e, mesmo, **às despesas liquidadas** (com fatura ou equivalente).

Anexo 4 (fls.51 a 54 e 59)

2.4.1.3. Acresce que, o **MSCD, em 2014/2015, não cumpriu a regra do equilíbrio orçamental prevista no RFALEI**⁷⁶ (art. 40º) **ao nível da prestação de contas**, com desvios de, respetivamente, 384 m€ e 1,9 M€, situação que é suscetível, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira sancionatória, de harmonia com o disposto na al. b), do n.º 1, do art. 65º, da LOPTC.

Anexo 4 (fls. 47)

Todavia, nesses exercícios, foram utilizados, ao abrigo dos EMLP do PAEL e RF, respetivamente, cerca de 260 m€ e 965 m€ no pagamento de despesas correntes, facto que justifica, apenas parcialmente, a situação descrita.

De qualquer modo, a eventual responsabilidade financeira associada à prática dos factos descritos seria imputável ao(s) eleito(s) local(is) que, atendendo às funções que exerciam, tinham a obrigação legal de promover e garantir o cumprimento da indicada regra orçamental, e, assim, de prevenir e evitar a ocorrência das violações descritas.

Todavia, na sequência da alteração introduzida pelo art. 248º da Lei n.º 42/2016, de 28/12, o n.º 2, do art. 61º, da LOPTC passou a consagrar que a responsabilidade financeira “ (...) prevista no número anterior recai sobre (...) os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, nos termos e condições fixadas para a responsabilidade civil e criminal nos n.ºs 1 a 3 do art. 36º do Decreto n.º 22257, de 25 de fevereiro de 1933.”⁷⁷.

Desta alteração resulta que os titulares dos órgão executivos das autarquias locais só podem agora ser responsabilizados se não ouvirem as estações competentes ou se, quando esclarecidos de acordo com a lei, adotarem solução diferente, ou seja, à eventual responsabilidade financeira daqueles eleitos locais foram adicionados novos requisitos que conformam a referida responsabilização de maneira diferente e que restringem “ (...) a extensão do âmbito dos factos financeiramente puníveis.”⁷⁸.

Na sequência da referida alteração, a jurisprudência do Tribunal de Contas tem sido consistente⁷⁹ no sentido de que não estando a exigência de tais elementos/requisitos da responsabilidade financeira dos responsáveis autárquicos

⁷⁴ O MSCD, caso não tivesse emplorado a previsão das suas receitas orçamentais, em 2013/2014, não estaria em condições de elaborar orçamentos que cumprissem formalmente o princípio do equilíbrio, pois não existiam, de facto, receitas suficientes que possibilitassem sequer a previsão das referidas despesas e dos compromissos já assumidos em exercícios anteriores.

⁷⁵ Saliente-se que não entramos em consideração para esta análise com todo o tipo de despesa municipal com as características descritas, com as quais a situação, nesta perspetiva, seria ainda mais negativa.

⁷⁶ Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais, aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 03/09.

⁷⁷ Em que se prevê que: “ São civil e criminalmente responsáveis por todos os atos que praticarem, ordenarem, autorizarem, ou sancionarem, referentes a liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessões contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar um dano para o Estado. ”, acrescentando-se nos seus n.ºs 1 e 2, respetivamente, que “ Os ministros que não tenham ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adotado resolução diferente; ” e “ Os funcionários que nas suas informações para os Ministros não esclareçam os assuntos da sua competência em harmonia com a Lei. ”.

⁷⁸ Acórdão n.º 7/2017 – 3ª Secção – PL.

⁷⁹ Ainda que com uma classificação e enquadramento divergente destes novos elementos, pois, por exemplo, no Acórdão n.º 7/2017 – 3ª Secção – PL, são considerados condições objetivas de punibilidade e, no Acórdão n.º 5/2017.29.MAR – 3ª SECÇÃO – PL, requisitos constitutivos da responsabilidade financeira, ou seja, um elemento típico constitutivo da responsabilidade financeira para aqueles eleitos locais.

prevista na ocasião da prática dos factos (anteriores a 01/01/2017), não podem agora tais condutas ser puníveis atendendo ao disposto no n.º 2, do art. 2º, do Código Penal, aplicável por força do n.º 4, do art. 67º, da LOPTC.

Afirma-se, aliás, expressamente ⁸⁰, que as condutas, anteriores à entrada em vigor desta alteração (01/01/2017), que “ (...) , no momento em que foram praticadas (...) eram infrações financeiras puníveis, deixaram de o ser (...) ”, pois a referida alteração, “ (...) estabelece condições objetivas de punibilidade que à data, não existiam. ”, acrescentando-se, ainda, que “ (...) a consequência tenha que ser a do não sancionamento de todas as condutas praticadas (...) antes (...) ” da data indicada.

Face ao exposto, não se justifica a realização de diligências adicionais sobre esta matéria.

2.4.1.4. Em síntese, entre 2013/2015, o **MSCD empolou**, de forma sistemática, **a previsão das receitas orçamentais e não manteve**, mesmo após recurso ao PAEL, **uma gestão orçamental prudente e equilibrada, uma vez que não adequou o nível de realização e/ou existência da despesa** (e não apenas o seu pagamento) **à real possibilidade de cobrança da receita** (e não à sua mera previsão orçamental), ao que acresce que **persistiu uma total ou acentuada rigidez das despesas orçamentais**.

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

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

2.4.2.1. O MSCD **cumpriu**, quanto a 2015, atempadamente ⁸¹, **a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL relativamente à LCPA** ⁸².

2.4.2.2. De acordo com os **dados reportados à DGAL**, através do SIIAL, a Autarquia, em 2015, apresentou, em todos os meses, **fundos disponíveis (FD) negativos e, do controlo expedito e de carácter genérico efetuado pela IGF** ⁸³, resultou a **assunção de elevados montantes de compromissos sem FD**, como se evidencia:

Figura 23 – FD reportados no SIIAL

Un: euro

MÊS	FD REPORTADOS NO SIIAL	COMPROMISSOS ASSUMIDOS SEM FD		
		No cálculo	Ao longo do mês	Total
janeiro	- 480 148	480 148	474 905	955 053
fevereiro	- 1 130 659	4 707	641 737	646 445
março	- 1 006 397	192 664	1 529 522	1 722 186
abril	- 946 106	47 688	321 724	369 413
maio	- 493 794	92 220	616 041	708 261
junho	- 415 577	153 003	285 594	438 597
julho	- 191 338	148 894	360 718	509 612
agosto	- 209 252	145 329	374 145	519 474
setembro	- 114 847	114 847	1 461 729	1 576 576
outubro	- 1 053 647	148 783	143 180	291 962
novembro	- 859 933	196 801	450 538	647 339
dezembro	- 967 111	190 888	323 761	514 649
Total				8 899 566

Fonte: SIIAL e auditoria da IGF

Anexo 1 (fls. 11 e 12) e 4 (fls. 55)

⁸⁰ Acórdão n.º 7/2017 – 3ª Secção – PL.

⁸¹ Até ao 10º dia útil seguinte, de acordo, nesse ano, com o disposto na al. a), do n.º 1, do art. 60º, do DL n.º 36/2015, de 09/03.

⁸² Lei n.º 8/2012, de 21/02, designada de Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso.

⁸³ Cujas metodologia está descrita detalhadamente no Anexo 4 (fls. 56).

A análise efetuada pela IGF tem subjacente os seguintes pressupostos:

- ✓ Os FD correspondem aos apurados no momento do respetivo cálculo, acrescidos, de imediato, sendo caso disso, de aumentos temporários de fundos disponíveis (ATFD) posteriormente efetuados durante esse mês ⁸⁴;
- ✓ 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 ⁸⁵, no momento do próprio cálculo dos FD.

Realce-se que a **Autarquia não extraía da aplicação informática**, por alegado desconhecimento, **as contas correntes mensais**, nem, conseqüentemente, **utilizava essa informação ou efetuava qualquer outro tipo de controlo**, ainda que extra-contabilístico, **ou era prestada qualquer informação específica** sobre a **evolução e existência ou não de FD antes da assunção de cada compromisso**, que, no entanto, apresentaram sempre valores negativos.

De qualquer modo, foram **assumidos**, em 2015, **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 8,9 M€**, sendo esta situação **suscetível**, em abstrato, **de gerar responsabilidade financeira sancionatória**, de harmonia com o previsto no art. 11º, nº 1, da LCPA, e no art. 65º, n.º 1, al. b), da LOPTC.

A eventual responsabilidade financeira associada à violação da LCPA é imputável ao(s) membro(s) do órgão executivo a quem, atendendo às funções que exercia(m) ou à sua intervenção no processo, competia garantir o cumprimento da LCPA e, assim, em especial, prevenir a ocorrência das situações descritas, indiciando, para além disso, os factos expostos que tinham conhecimento de que estavam a violar o quadro legal.

Todavia, tendo em consideração a já referida alteração introduzida pelo art. 248º da Lei n.º 42/2016, de 28/10, no n.º 2, do art. 61º, da LOPTC e a jurisprudência consistente daquele órgão jurisdicional sobre a mesma, não se justifica a realização de outras diligências sobre esta matéria.

2.4.2.3. Para além disso, a **análise**, relativa a **2015**, **destinada a aferir da razoabilidade e compatibilidade, numa perspetiva anual, dos valores relativos às grandezas relevantes e com influência no cumprimento da LCPA**, permitiu constar que o **valor total das(os)**:

- ✓ **Receitas consideradas no apuramento dos FD de dezembro/2015** ^{86 e 87} **é consistente com o respetivo potencial máximo no final daquele exercício** ⁸⁸ e com a **receita total disponível atendendo à execução orçamental** ⁸⁹ (em ambos os casos menor), pelo que **não foram empoladas**, em termos anuais, as

⁸⁴ Esta opção benéfica e é a mais favorável para a Autarquia caso tenha aprovado ATDF, pois considera que 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.

⁸⁵ Trata-se de um procedimento incorreto adotado pelo MSCD, no que respeita às despesas de caráter 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.

⁸⁶ Que correspondem à soma dos valores acumulados até novembro e os previsionais para dezembro, excluindo, por isso, de modo a tornar consistente os valores comparados, as receitas consideradas pela Autarquia de janeiro/fevereiro do ano seguinte (n.º 1, do art. 5º, do DL n.º 127/2012, de 21/06).

⁸⁷ 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.

⁸⁸ 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.

⁸⁹ Que correspondem à soma do saldo orçamental do ano anterior com a receita arrecadada ao longo do exercício.

receitas consideradas para efeitos de apuramento dos FD;

- ✓ **Compromissos assumidos na perspetiva orçamental e ao nível dos FD é consistente no final do ano**, o que evidencia a ultrapassagem, nessa data, das fragilidades e divergências que ocorrem ao longo do exercício nesta matéria ⁹⁰;
- ✓ **Receitas (em qualquer das perspetivas indicadas) era manifestamente insuficientes para cobrir os compromissos totais assumidos no exercício** (diferenças de, respetivamente, 2,5 M€, 2,1 M€ e 2,1 M€), o que espelha a existência de significativo desajustamento entre estas variáveis.

Anexo 4 (fls. 58 a 60)

Refira-se, ainda, que no cálculo e reporte dos FD de novembro/dezembro de 2015 não existiu qualquer articulação quantitativa entre as receitas⁹¹ e compromissos⁹² considerados, de forma sucessiva e cumulativa, de janeiro/fevereiro do ano seguinte, resultando da diferença entre aquelas variáveis (respetivamente, 270 m€ e 494 m€) a possibilidade, artificial, de assumir, nesses últimos meses de 2015, novos compromissos com base em receitas do ano seguinte que podiam ser necessárias para fazer face, nesse exercício, aos compromissos respetivos (nomeadamente de caráter permanente e continuado).

Ora, considerando, no presente caso, que os FD novembro/dezembro de 2015 continuaram a ser negativos apesar do procedimento descrito, dessa prática decorre um risco adicional de incumprimento da LCPA.

Anexo 4 (fls. 59 e 60)

2.4.2.4. Assim, no final de 2015, ainda não tinham sido adotadas, pelos eleitos e órgãos municipais, as medidas necessárias ao exigível cumprimento imediato, integral e sistemático do regime consagrado pela LCPA, persistindo um significativo desajustamento entre as receitas disponíveis e os compromissos assumidos.

2.4.3. DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIÇÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA

2.4.3.1. A dívida global do MSCD de operações orçamentais, incluindo as correções efetuadas pela IGF (cfr. item 2.1.1.), importava, nos exercícios de 2013/2015, nos seguintes montantes:

Figura 24 – Composição e evolução da dívida municipal

Un: euro

DESCRIÇÃO		EXERCÍCIOS			VARIÇÃO 2013/2015	
		2013	2014	2015	Montante	%
Dívida financeira	EMLP	11 336 620	12 603 824	12 449 437	1 112 817	9,8%
	Locação financeira	72 664	39 478	9 593	- 63 071	-86,8%
	Subtotal	11 409 284	12 643 302	12 459 029	1 049 745	9,2%
Outras dívidas a terceiros	FAM	0	418 682	358 870	358 870	-
	Outras	5 840 847	5 005 380	2 873 323	- 2 967 523	-50,8%
	Subtotal	5 840 847	5 424 062	3 232 193	- 2 608 654	-44,7%
Total geral		17 250 130	18 067 364	15 691 222	- 1 558 908	-9,0%
Total parcial (exceto FAM)		17 250 130	17 648 683	15 332 353	- 1 917 778	-11,1%

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 4 (fls. 61)

⁹⁰ Cfr. respetivamente, as páginas 23 e 26, do Manual de Procedimentos – Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (elaborado pela Direção-Geral do Orçamento) e Manual de Apoio à Aplicação da LCPA no Subsetor da Administração Local (elaborado pela DGAL), segundo os quais as regras a adotar ao nível da 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).

⁹¹ Nos termos previstos no n.º 4, do art. 5º, do DL n.º 127/2012, de 21/06 (aditado pelo artigo 172º da Lei n.º 66-B/2012, de 31/12).

⁹² Em conformidade com o disposto no n.º 1, do art. 5º do DL n.º 127/2012, de 21/06 e com as instruções da DGAL, de novembro/2013, indica que “ Tendo em consideração o princípio da prudência e do equilíbrio da gestão de receitas e compromissos, uma vez consideradas as receitas dos meses de janeiro e fevereiro de 2014 deverão ser considerados igualmente os compromissos com despesas certas e permanentes desses meses, bem como os compromissos agendados para esses mesmos meses “.

No período em análise, a **dívida global de operações orçamentais teve uma evolução positiva**, pois **diminuiu cerca de 1,6 M€ (9%)**, passando para **15,7 M€**, em resultado, em especial, do decréscimo das “ outras dívidas a terceiros ” (45%) e do aumento da dívida de EMLP (9,8%), apesar do reconhecimento contabilístico, pela Autarquia, a partir de 2014, da dívida relativa ao FAM.

Realce-se que, nos referidos anos, ocorreu uma alteração significativa da estrutura e exigibilidade da dívida municipal na sequência **da arrecadação de parte do EMLP do PAEL (2,7 M€)**⁹³ e da sua aplicação nas finalidades legalmente previstas, com as consequências idênticas, neste contexto, às que referimos na parte final do item 2.4.1.1.⁹⁴.

De qualquer modo, não obstante a **evolução positiva** ocorrida entre 2013/2015, a **dívida da Autarquia continuava a importar**, em 2015, **num valor materialmente relevante e desadequado face ao seu quadro financeiro**, nomeadamente face às receitas orçamentais, pois a/o:

- ✓ **Montante global da receita disponível do exercício (sem passivos financeiros) era insuficiente para cobrir a dívida municipal global (2015: 63%)**⁹⁵;
- ✓ **Período de recuperação da dívida municipal**⁹⁶, considerando as receitas próprias regulares, era **elevado (dois anos e um mês)**, resultado que se agrava caso se expurgue ao valor dessas receitas o das despesas rígidas e vinculadas (**três anos e cinco meses**);
- ✓ **Dívida per capita**, apesar de ter diminuído, **manteve-se num nível elevado (1 387 €)**.

Anexo 4 (fls. 50, em especial, indicadores 6A, 7A, 8A e 12A)

Acresce que a **dívida municipal apresentava uma estrutura que se repercute e condiciona a gestão orçamental dos exercícios futuros**, pois a **de MLP (que inclui a de natureza financeira e a do FAM)**, **aumentou em termos absolutos (1,4 M€)**, **importando num valor relevante (12,7 M€)** e com **um peso muito elevado na dívida total (81%)**, existindo, ainda, **um significativo risco para a sua evolução** atendendo ao processo de dissolução e liquidação de uma empresa local que participa numa parceria público-privada institucionalizada (cfr. item 2.3.3.6.2.).

Anexo 3 (fls. 36) e 4 (fls.50 indicadores 4, 5, 6, 6-A, 7, 7-A, 8 e 8-A e 61)

Por sua vez, o **serviço da dívida (amortizações e juros) dos EMLP aumentou**, entre 2013/2015, **1,3 M€**, passando para **2,3 M€**, bem como o seu peso na despesa municipal paga (de 13% para 20%), sendo de referir que, no final de 2015, existia um EMLP em período de carência (ATU, no montante de 487 m€) e que cinco foram integralmente amortizados nesse ano (com um valor utilizado de 255 m€), mas também que, em 14/06/2016, foi aprovado, pela Câmara Municipal, um plano de saneamento financeiro (7,3 M€)⁹⁷, pelo que, caso se confirme o recurso a este mecanismo, é expetável que a despesa desta natureza continue a aumentar nos próximos exercícios.

Anexo 4 (fls. 43 e 62)

2.4.3.2. Entre 2013/2015, o MSCD, não obstante a adesão ao PAEL, apresentou, de forma sistemática, uma

⁹³ O EMLP para RF, a que já aludimos, foi aplicado, na íntegra, no pagamento de dívida financeira (essencialmente, juros e amortização dos EMLP celebrados com a CGD que se encontravam em incumprimento).

⁹⁴ 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, pois os montantes que passam para dívida financeira de MLP deixam de influenciar o resultado destes indicadores.

⁹⁵ 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.

⁹⁶ Resulta da estimativa do número de anos 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 locação financeira), admitindo alguma estabilidade nas grandezas consideradas.

⁹⁷ Com a expetativa de beneficiar de condições de mercado mais favoráveis do que as que decorrem do FAM.

situação financeira de CP negativa e desequilibrada, com falta de capacidade para fazer face tempestivamente aos compromissos dessa natureza, apresentando, no último ano:

- ✓ **Uma relação negativa (- 2,5 M€)** entre o **saldo final de operações orçamentais e as outras dívidas a terceiros** (originariamente de CP);
- ✓ **Prazos médios de pagamento a terceiros**⁹⁸ e a **fornecedores** que **ultrapassavam os parâmetros legalmente previstos**⁹⁹ (respetivamente, 321 e 348 dias);
- ✓ Resultados dos **indicadores de liquidez**¹⁰⁰ **geral, reduzida e imediata** de, respetivamente, 30%, 26% e 17%, mostrando-se, por isso, **violada a regra do equilíbrio financeiro mínimo**¹⁰¹, não existindo ajustamento entre as dívidas de CP e a correspondente liquidez do ativo, em especial, com as disponibilidades.

Anexo 4 (fls. 42, 66 e 67)

O **desequilíbrio financeiro de CP** levou a que, entre 2013/2015, em consequência dos atrasos de pagamento, alguns **credores tenham liquidado, juros de mora à Autarquia** no montante de, pelo menos, **526 m€**, tendo sido **pagos 455 m€** e estando ainda em dívida, no final do último ano indicado, cerca de **92 m€**.

Anexo 4 (fls. 63 a 67)

2.5. ALERTA PRECOCE E MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA

2.5.1. No **final de 2015**, face aos parâmetros estabelecidos no RFALEI¹⁰², **estavam reunidas as condições legalmente previstas**¹⁰³ **para que fosse emitido, pela DGAL, um alerta precoce**¹⁰⁴.

Anexo 4 (fls. 68)

2.5.2. Por sua vez, ao nível dos **mecanismos de recuperação financeira previstos no RFALEI**¹⁰⁵, o MSCD, no final de 2015, atendendo aos parâmetros legalmente estabelecidos¹⁰⁶, estava **obrigado a recorrer a saneamento financeiro**, ou, em alternativa, a **aderir voluntariamente ao processo de recuperação financeira**.

Anexo 4 (fls. 68 a 70)

Nesse sentido, o MSCD:

- ✓ Num primeiro momento, aprovou, por deliberações dos órgãos executivo e deliberativo de, respetivamente, 27/07/2015 e 28/12/2015, a adesão voluntária ao FAM, tendo sido autorizado um financiamento no âmbito da assistência financeira até ao montante de 8,5 M€ (contrato celebrado em 29/12/2015), mas, entretanto, a Assembleia Municipal deliberou, em 30/06/2017, a desistência desse processo;
- ✓ Posteriormente, como já referimos, deliberou recorrer, em alternativa ao FAM, a um EMLP para saneamento financeiro, tendo procedido à consulta ao mercado, mas tal processo, pelo menos até ao final de 2016, também ainda não tinha sido concluído.

⁹⁸ A IGF efetua o apuramento do PMP a terceiros (e não apenas a fornecedores/empregados) 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, 2ª Série, de 13/04.

⁹⁹ 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).

¹⁰⁰ Que se destinam a medir a capacidade da entidade para solver atempadamente os seus compromissos de CP.

¹⁰¹ 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.

¹⁰² Cfr. art. 56.º do RFALEI.

¹⁰³ Atendendo ao resultado dos indicadores 1 e 2 do Quadro I do Anexo 4 (fls. 68).

¹⁰⁴ No prazo de 15 dias a contar da data limite de reporte da informação prevista no art. 78º do RFALEI (cfr. art. 56º, n.º 4, do mesmo diploma).

¹⁰⁵ Cfr. art. 57º a 64º do RFALEI e Lei n.º 53/2014, de 25/08.

¹⁰⁶ Tendo em conta o resultado do indicador 2 do Quadro II do Anexo 4 (fls. 68).

2.6. CONTROLO INTERNO, PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS E PGRCIC

2.6.1. O MSCD tem em vigor uma Norma Municipal de Controlo Interno (NMCI) e um PGRCIC, que não estão articulados entre si, nem com a atual estrutura orgânica dos serviços municipais em vigor desde 2013 ¹⁰⁷.

A NMCI é uma mera transcrição de regras estabelecidas nas Considerações Técnicas do POCAL relativas ao controlo interno, **não prevendo**, nomeadamente, qualquer procedimento de controlo que vise garantir o **cumprimento dos objetivos subjacentes à adesão ao PAEL, do RFAEI e da LCPA.**

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

Anexo 5 (fls. 71)

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Em face do exposto, as nossas principais conclusões da auditoria, bem como as recomendações que formulamos são as seguintes:

3.1. CONCLUSÕES	Ponto do relatório	3.2. RECOMENDAÇÕES
C1. Os documentos de prestação de contas da Autarquia refletem, entre 2013/2015, com significativa fiabilidade, a sua situação financeira ao nível do passivo exigível, dada a reduzida materialidade das correções efetuadas pela IGF.	2.1.1 e 2.1.2.	R1. Regularização, ao nível da informação contabilística, das variações patrimoniais incorretamente refletidas, caso não tenham sido entretanto corrigidas.
C2. O MSCD recorreu, em 2009 e 2012, a duas operações de consolidação e/ou recuperação financeiras (SF e PAEL – Programa I - articulado com um RF), tendo beneficiado do acesso a financiamento através do recurso a EMLP no total de 10,8 M€ (4,3 M€ dos dois últimos programas), que utilizou no pagamento de “ outras dívidas a terceiros “ de CP, 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.	2.2.	
C3. Em 2015, não obstante o incumprimento, em termos absolutos, dos objetivos previstos no PAF ou considerando o PAF (Ajustado) para a despesa, PMP e dívida (ainda que no último caso por valores e percentagens que não são muito significativos), o MSCD superou o da receita e, atendendo ao primeiro Plano indicado, apresentou, na relação entre esta variável e a dívida, resultados reais mais favoráveis do que os que decorrem dos valores previstos, ao que acresce uma evolução positiva da dívida total, das “ outras dívidas a terceiros “ e dos PA, em valor, nos dois últimos casos, superior ao do EMLP do PAEL.	2.3.3.3.1.1, 2.3.3.1.2., 2.3.3.2.1., 2.3.3.2.2., 2.3.3.5.1., 2.3.3.5.2., 2.3.3.4.1., 2.3.3.4.2, 2.3.3.8.1. e 2.3.3.8.2.	R2. Adoção e implementação de procedimentos, que garantam: ✓ Cumprimento, não só em termos absolutos e globais, mas também numa perspetiva substancial e no que respeita às diversas componentes e medidas específicas, de todos os objetivos previstos no PAF do PAEL, com que o MSCD se comprometeu de forma expressa; ✓ Controlo da evolução, em termos reais, das principais variáveis (receita, despesa e dívida) face aos valores estimados no PAF, de modo a identificar e adotar as medidas

¹⁰⁷ Republicado no DR, 2ª série, n.º 12, de 17/01/2013.

3.1. CONCLUSÕES	Ponto do relatório	3.2. RECOMENDAÇÕES
<p>Assim, em 2015, atendendo à tendência positiva verificada quanto às variáveis relacionadas com o objetivo último de qualquer mecanismo de recuperação financeira, ou seja, o da redução da dívida municipal nos termos previstos no respetivo PAF, e às percentagem e valor pouco relevantes em que tal objetivo não foi alcançado, não se pode afirmar, em especial, para efeitos de eventual responsabilização, que foi violado o PAF do PAEL, não obstante a persistência de resultados negativos na generalidade dos indicadores que carecem de correção por parte do MSCD.</p>	<p>2.3.3.3.1.1., 2.3.3.1.2., 2.3.3.2.1., 2.3.3.2.2., 2.3.3.5.1., 2.3.3.5.2., 2.3.3.4.1., 2.3.3.4.2, 2.3.3.8.1. e 2.3.3.8.2.</p>	<p>✓ (cont.) concretas de redução da despesa ou otimização da receita necessárias ao respetivo cumprimento, e, assim, a atingir o objetivo visado pelo PAEL, para o que contribuirá, de forma decisiva, uma gestão orçamental e uma situação financeira equilibrada e sustentável.</p> <p>R3. Promoção da reanálise, em articulação com a DGAL, do PAF no sentido de ajustar valores estimados inicialmente ao nível das grandezas relevantes à evolução entretanto ocorrida em termos reais, corrigir os erros cometidos nas estimativas efetuadas inicialmente e acautelar os riscos inerentes ao processo de internalização de uma empresa local que participa numa parceria público-privada institucionalizada.</p>
<p>C4. A Autarquia submeteu à DGAL, quanto a 2015, os documentos previsionais para apreciação técnica, antes da sua apresentação, para aprovação, à Assembleia Municipal e cumpriu os deveres legais relativos ao acompanhamento e divulgação de informação decorrentes da adesão ao PAEL, ainda que os dados reportados àquela entidade não refletissem, com inteira fiabilidade o valor da dívida total e PMP (mais 11 m€ e 15 dias).</p>	<p>2.3.3.7.1..</p>	<p>R4. Criação e aplicação de uma base sistemática de recolha e validação da informação para efeitos de monitorização, acompanhamento e reporte rigoroso aos órgãos municipais e à DGAL das grandezas relevantes face aos objetivos, medidas e obrigações a que o MSCD se vinculou.</p>
<p>C5. O MSCD, entre 2013/2015, no que concerne à gestão orçamental:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Teve uma prática reiterada de elevado empolamento da previsão das receitas orçamentais, ainda que, no último ano, com uma taxa de execução global já significativa (85%), mas com a manutenção do risco de realização e/ou existência de elevados montantes de despesas (2015: 2,2 M€) sem que existissem meios monetários disponíveis para o seu pagamento, o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL e potencia uma gestão orçamental desequilibrada. ✓ Não manteve, mesmo após recurso ao PAEL, uma gestão orçamental prudente e equilibrada, uma vez que não adequou o nível de realização e/ou existência da despesa (e não apenas o seu pagamento) à real possibilidade de cobrança da receita (e não a sua mera previsão orçamental), ao que acresce que persistiu uma total ou acentuada rigidez das despesas orçamentais. 	<p>2.4.1.1., 2.4.1.2. e 2.4.1.2</p>	<p>R5. Implementação de procedimentos e controlos que garantam a:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Elaboração rigorosa dos orçamentos de receita fundamentando, de forma adequada, todas as rubricas previstas e considerando apenas as que apresentem um elevado grau de probabilidade em termos de cobrança efetiva; ✓ Execução prudente do orçamento de despesa, com base na cobrança real das receitas e não apenas na sua previsão orçamental, de modo a garantir uma gestão orçamental verdadeiramente equilibrada e adoção de medidas que contribuam para uma redução, relevante e estrutural, das despesas municipais que apresentam uma significativa rigidez.

3.1. CONCLUSÕES	Ponto do relatório	3.2. RECOMENDAÇÕES
<p>C6. Além disso, o MSCD, em 2014/2015, não cumpriu a regra do equilíbrio orçamental prevista no RFALEI (art. 40º) ao nível da prestação de contas, situação que é suscetível, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira sancionatória (al. b), n.º 1, do art. 65º, da LOPTC).</p> <p>Todavia, tendo em consideração a alteração introduzida pelo art. 248º da Lei n.º 42/2016, de 28/10, no n.º 2, do art. 61º, da LOPTC e a jurisprudência consistente daquele órgão jurisdicional sobre a mesma, não se justifica a realização de outras diligências adicionais sobre esta matéria.</p>	2.4.1.3.	<p>R6. Adoção das medidas de otimização da arrecadação da receita corrente e/ou diminuição da de capital e criação de procedimentos de controlo que permitam monitorizar e salvaguardar o cumprimento sistemático da regra de equilíbrio orçamental prevista no RFALEI.</p>
<p>C7. O MSCD apurou e reportou, em todos os meses de 2015, FD negativos e foram assumidos elevados montantes de compromissos sem FD, ou seja, com violação do quadro legal (8,9 M€), sem que fosse utilizada a conta corrente de FD ou qualquer outro instrumento de controlo que evidenciasse, em cada momento, a posição em termos de FD.</p> <p>Tal situação, que é suscetível, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira sancionatória, é imputável ao(s) membro(s) do órgão executivo a quem, atendendo às funções que exercia(m) ou à sua intervenção no processo, competia garantir o cumprimento da LCPA e, assim, em especial, prevenir a ocorrência da situação descrita.</p> <p>Todavia, tendo em consideração a já referida alteração introduzida pelo art. 248º da Lei n.º 42/2016, de 28/10, no n.º 2, do art. 61º, da LOPTC e a jurisprudência consistente daquele órgão jurisdicional sobre a mesma, não se justifica a realização de qualquer diligência adicional sobre esta matéria.</p>	2.4.2.2. e 2.4.2.3.	<p>R7. Utilização sistemática da conta corrente de FD e prestação de informação específica sobre a existência ou não de FD, de modo a garantir o cumprimento da LCPA e impedir que sejam assumidos compromissos sem que existam FD, devendo tal procedimento ser efetuado, em regra, antes do fornecimento dos bens e serviços subjacentes às despesas realizadas.</p>
<p>C8. Em 2015, ainda não tinham sido adotadas, pelos eleitos e órgãos municipais, todas as medidas necessárias ao exigível cumprimento imediato, integral e sistemático do regime consagrado pela LCPA, pois:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ O valor das receitas consideradas no cálculo dos FD de dezembro/2015 era consistente com o respetivo potencial máximo no final daquele exercício e com a execução orçamental (em ambos os casos menor), mas é manifestamente insuficiente, em qualquer caso, para cobrir os compromissos totais assumidos no exercício; ✓ No cálculo e reporte dos FD de novembro e dezembro/2015 não existiu qualquer articulação quantitativa entre as receitas e compromissos considerados, de forma sucessiva e cumulativa, de janeiro/fevereiro do ano seguinte. 	2.4.3.1. e 2.4.3.2.	<p>R8. Adoção de procedimentos e controlos, em matéria da LCPA, que garantam:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Que seja atingido, numa ótica anual, o desejável ajustamento entre as receitas realmente disponíveis e os compromissos assumidos sendo fundamental a adoção de procedimentos destinados a efetuar, quando da assunção de compromissos, o controlo da existência de FD numa perspetiva anual, de modo a possibilitar, ao longo de todo o exercício, o eventual reforço das medidas necessárias para atingir o exigível ajustamento e equilíbrio entre as receitas e despesas orçamentais;

3.1. CONCLUSÕES	Ponto do relatório	3.2. RECOMENDAÇÕES
<p>Ainda assim, o valor total dos compromissos assumidos na perspetiva orçamental e ao nível dos FD é consistente no final do ano, o que evidencia a ultrapassagem, nessa data, das fragilidades e divergências que ocorrem ao longo do exercício nesta matéria, nomeadamente na sequência da adoção do procedimento de “ agendamento “de compromissos.</p>	<p>2.4.3.1. e 2.4.3.2.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ A consideração, de forma sucessiva, articulada e prudente, nos reportes, atualmente, de FD de agosto a dezembro de cada ano, dos compromissos de caráter permanente e continuado dos cinco meses iniciais do seguinte, caso também sejam incluídas as receitas desses períodos; ✓ A utilização consistente e uniforme, ao longo de cada exercício, das regras de reconhecimento de compromissos (quanto ao momento e montante) ao nível das dotações orçamentais da despesa e do impacto nos FD.
<p>C9. No que respeita à posição financeira da Autarquia constatámos que, entre 2013/2015:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ A dívida orçamental teve uma evolução favorável (menos 1,6 M€ e 9%), mas continuava a importar, no último ano, num valor materialmente relevante e desadequado do seu quadro financeiro (15,7 M€), ao que acresce que apresentava uma estrutura que se repercute e condiciona a gestão orçamental dos exercícios futuros e que existiam riscos significativos para a sua evolução atendendo ao processo dissolução e liquidação de uma empresa local que participa numa parceria público-privada institucionalizada; ✓ A situação financeira de CP manteve-se negativa e desequilibrada (não obstante o recurso ao PAEL), com falta de capacidade para fazer face tempestivamente aos compromissos dessa natureza (resultando, dos atrasos de pagamento, significativos custos financeiros - juros de mora pagos, naquele período, no montante de 455 m€). <p>No que respeita aos mecanismos de recuperação financeira, o MSCD, em 2016, recorreu, num primeiro momento, ao FAM (processo de que desistiu) e, posteriormente, a um saneamento financeiro, operação que não se tinha concretizado, pelo menos, até ao final desse ano.</p>	<p>2.4.3.1., 2.4.3.2., 2.5.1. e 2.5.2.</p>	<p>R9. Controlo rigoroso da evolução da dívida municipal, de modo a reduzi-la para níveis adequados e sustentáveis face ao quadro financeiro do MSCD, nomeadamente às receitas realmente disponíveis (após a dedução das despesas fixas e rígidas), devendo ser efetuada:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Uma análise prévia de custo/benefício que integre, de forma sistemática, a previsão dos custos a suportar com o financiamento, exploração, manutenção e conservação de novos investimentos, em especial, quando executados com recurso a financiamento com capital alheio de MLP, devendo ser tida em consideração a dimensão intergeracional das decisões político-financeiras; ✓ A identificação e aplicação de medidas concretas de redução de despesa (fundamentando a sua necessidade e utilidade e adotando o instrumento da cativação das despesas) e de otimização de receita (através da atualização das taxas e preços, da fixação das taxas dos impostos municipais, bem como, sendo caso disso, do aperfeiçoamento dos processos de liquidação e cobrança), que contribuam para o reforço da tendência de equilíbrio financeiro de CP.

3.1. CONCLUSÕES	Ponto do relatório	3.2. RECOMENDAÇÕES
<p>C10. A NMCI e o PGRCIC não estão articulados entre si nem com a atual estrutura orgânica dos serviços, e o primeiro documento indicado é uma mera transcrição do POICAL, não contemplando procedimentos de controlo que visem garantir o cumprimento dos objetivos subjacentes à adesão ao PAEL, do RFALEI e da LCPA.</p> <p>O MSCD não dispõe de nenhum departamento/serviço específico ou elemento que realize a função de controlo interno.</p>	2.6.1.	<p>R10. Revisão da NMCI no sentido de incluir os necessários procedimentos e controlos que salvaguardem a observância dos princípios de controlo interno atendendo à atividade desenvolvida e à estrutura orgânica da Autarquia, designadamente os relacionados com o cumprimento do RFALEI, da LCPA e do PAEL e designação de um serviço ou pessoa responsável pela função de controlo interno.</p>

Adicionalmente, consta do Anexo 5, a fls. 71, um conjunto de recomendações complementares e de natureza mais específica que deverão igualmente ser objeto de adequada implementação.

4. PROPOSTAS

4.1. Em resultado do descrito, propomos:

4.1.1. A remessa do presente relatório a Sua Exa. o Secretário de Estado do Orçamento tendo em vista o seu envio a Sua Exa. o Secretário de Estado das Autarquias Locais.

4.1.2. O envio deste relatório ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Santa Comba Dão, que, nos termos do n.º 6, do art. 15º, do DL n.º 276/2007, de 31/07, e do art. 22º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, deverá dar conhecimento a esta Inspeção-Geral, no prazo de 60 dias a contar da receção deste documento, das medidas e decisões entretanto adotadas na sequência das recomendações formuladas no Ponto 3.2., documentalmente comprovadas, quando possível, bem como enviar as atas dos órgãos municipais que evidenciem que foi dado conhecimento 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 seu nome e da referida inspetora, o presente relatório.