

CONTROLO DO PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL

MUNICÍPIO DE TRANCOSO

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

Relatório n.º 2017/1384

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.

Subinspetora-Geral
Digitally signed by ANA
PAULA PEREIRA COSME
FRANCO BARATA SALGUEIRO
Date: 2018.02.20 18:46:52 Z

Concordo, salientando o/a:

Cumprimento, em 2015, segundo uma perspetiva substancial e integrada, do objetivo global a que o MT se vinculou com a adesão ao PAEL, não obstante a persistência de resultados negativos nalgumas variáveis que, caso a aplicação deste Programa deixe de estar suspensa, carecem de ser corrigidos.

Prática reiterada, entre 2013/2015, de empolamento na previsão das receitas orçamentais, ainda que, no último ano, com uma taxa de execução global já significativa (88%), mas com a manutenção do risco de realização e/ou existência de relevantes montantes de despesas (2015: 1,3 M€) sem que existissem meios monetários disponíveis para o seu pagamento.

Tendência no sentido de uma execução orçamental cada vez mais prudente e equilibrada, muito embora tal evolução não possa ser dissociada do recurso ao PAEL, mantendo-se, apesar disso, uma elevada rigidez das despesas orçamentais.

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.

Digitally signed by ALEXANDRE
VIRGÍLIO TOMÁS AMADO
Date: 2018.02.15 16:42:00 Z

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.

Sublinho o risco identificado (superior a 13M€) para a evolução da dívida decorrente de processos judiciais, incluindo o relativo a PPP.

Remeta-se a Sua Ex.^a o Secretário de Estado do Orçamento.

Inspector-Geral


Digitally signed by VÍTOR MIGUEL
RODRIGUES BRAZ
Date: 2018.04.13 10:42:28 +01'00'

Relatório n.º 2017/1384

Processo n.º 2016/240/A3/451

**CONTROLO DO PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL
MUNICÍPIO DE TRANCOSO**

SUMÁRIO EXECUTIVO

A presente auditoria foi realizada com o objetivo de verificar se o **Município de Trancoso** (MT) cumpriu as obrigações e objetivos do Programa de Apoio à Economia Local (PAEL) para 2015 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 substanciais e segundo uma perspetiva integrada, do objetivo global resultante da adesão ao PAEL

1.1. A Autarquia formalizou, em 2012, um pedido de adesão ao **PAEL (Programa II)**, tendo obtido, através do recurso a um empréstimo de médio/longo prazo (EMLP), um financiamento, em termos finais, de **3,5 M€**.

O PAEL (e, conseqüentemente, as obrigações dele decorrentes) foi suspenso em 2017, situação que se manterá enquanto o MT cumprir o limite da dívida total previsto no RFALEI.

1.2. Em 2015, a Autarquia **não cumpriu alguns objetivos a que se vinculou no Plano de Ajustamento Financeiro (PAF) ou considerando o PAF (Ajustado) do PAEL**, mas **superou os previstos para a receita e o stock da dívida e apresentou**, na relação existente entre um conjunto de variáveis (receita, saldo e dívida orçamentais), **resultados reais mais favoráveis do que os que decorrem dos correspondentes valores previstos**.

Assim, **foi cumprido, em termos substanciais e segundo uma perspetiva e integrada, o objetivo global a que se vinculou com a adesão ao PAEL**, não obstante a persistência de resultados negativos nalguns indicadores.

1.3. O EMLP do PAEL foi utilizado para eliminar o **stock de PA e reduzir as “ outras dívidas a terceiros ” num montante muito superior ao capital desse financiamento**.

Adesão ao PAEL e arrecadação de um EMLP de 3,5 M€

Cumprimento, numa perspetiva substancial integrada, do objetivo global do PAEL

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

2. Fiabilidade dos documentos de prestação de contas

2.1. A análise realizada revela que, entre 2013/2015, os **documentos de prestação de contas do MT já refletiam, com significativa fiabilidade, a sua situação financeira ao nível do passivo exigível**, dada a reduzida materialidade das correções efetuadas pela IGF, **mas persistiam algumas fragilidades na adoção do POCAL**, designadamente a falta de aplicação integral da contabilidade de custos.

Fiabilidade da informação contabilística ao nível do passivo exigível
Incompleta implementação da contabilidade de custos

3. Fragilidades ao nível da gestão orçamental e suas conseqüências

3.1. Prática reiterada, entre 2013/2015, de **empolamento da previsão das receitas orçamentais**, ainda que, no último ano, com uma taxa de execução global já significativa (88%), mas com a manutenção do risco de realização e/ou existência de elevados montantes de despesas (2015: 1,3 M€) sem que existissem meios monetários disponíveis para o seu pagamento, o que contraria a finalidade visada pelas regras previsionais previstas, nomeadamente, no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL).

Prática de empolamento na previsão das receitas

3.2. **Tendência**, no entanto, nos anos indicados, **no sentido de uma gestão orçamental cada vez mais prudente e equilibrada**, atendendo, em especial, aos resultados do indicador de equilíbrio substancial, **ainda que tal evolução não possa ser dissociada do recurso ao EMLP do PAEL**, continuando, para além disso, a **persistir uma significativa rigidez das despesas orçamentais**.

Gestão orçamental tendencialmente equilibrada, mas com a persistência de uma acentuada rigidez das despesas orçamentais

3.3. **Cumprimento do princípio do equilíbrio orçamental** previsto no Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI) **na prestação de contas de 2014**, bem como **nos orçamentos inicial e final e na prestação de contas de 2015**.

Cumprimento do princípio de equilíbrio orçamental previsto no RFALEI

4. Dívida global materialmente relevante, ainda que adequada ao quadro financeiro e situação financeira de CP desequilibrada

4.1. A **dívida global do MT teve**, entre 2013/2015, **uma evolução positiva (menos 3,4 M€ e 31%)**, continuando, no entanto, a importar num **valor materialmente relevante (7,5 M€)**, mas **adequado ao seu quadro financeiro**, apesar de manter uma **estrutura que se repercute e é suscetível de condicionar a gestão orçamental dos exercícios futuros**.

Dívida global materialmente relevante, mas adequada ao quadro financeiro

Saliente-se, no entanto, o **elevado risco** que decorre, para a **evolução da dívida municipal**, do desfecho de **diversos processos judiciais em curso em 2015** (4,1M€) e do relativo à PPP institucionalizada PACETEG, SA, **instaurado no início de 2016** (9,1M€), que podem comprometer, em absoluto, a trajetória de recuperação que o MT apresenta nesta matéria, em especial, desde adesão ao PAEL.

Risco elevado decorrente dos processos judiciais em curso, incluindo o relativo à PPP institucionalizada (PACETEG, SA)

4.2. O MT manteve, entre 2013/2015, não obstante a adesão ao PAEL, **uma situação financeira de CP negativa e desequilibrada (ainda que com uma evolução positiva)**, de que resultaram **significativos custos financeiros** (juros de pagos de 740 m€).

Situação financeira de CP negativa e desequilibrada, não obstante o recurso ao PAEL

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

5.1. A Autarquia:

- ✓ Tem em vigor uma **NCI** e um **PGRIC** que são coerentes e complementares, mas que **não estão ajustados à atual estrutura orgânica** e apresentam **fragilidades face à evolução legal ocorrida** e em termos da sua implementação e monitorização;
- ✓ **Não dispõe de nenhum departamento/serviço específico ou elemento responsável pela função de controlo interno.**

Fragilidades ao nível da NCI e do PGRIC
Inexistência da função de controlo interno

6. Principais recomendações

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

- ✓ Cumprimento, em caso de cessação da suspensão do PAEL, das obrigações específicas decorrentes do respetivo PAF;
- ✓ 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, assegurar uma **gestão orçamental realmente equilibrada**;
- ✓ Acompanhamento/controlo rigorosos da evolução da dívida municipal e adoção de medidas concretas, nomeadamente de redução de despesa e de otimização de receita, visando o reforço de um nível de endividamento global sustentável, o equilíbrio financeiro de CP e uma redução, relevante e estrutural, das despesas municipais que ainda apresentam alguma rigidez;
- ✓ Revisão do NCI e do PGRIC no sentido de proceder à sua articulação com a atual estrutura orgânica dos serviços e ultrapassar as fragilidades existentes;
- ✓ Efetiva implementação da função de controlo interno através da criação de um serviço ou designação de um responsável.

Principais áreas das recomendações

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO	6
1.1. FUNDAMENTO	6
1.2. QUESTÕES 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. PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL (PAEL)	8
2.3. ORÇAMENTOS, DÍVIDA E SITUAÇÃO FINANCEIRA	22
2.4. ALERTA PRECOCE E MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA	25
2.5. CONTROLO INTERNO E PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS ...	26
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	27
4. PROPOSTAS	29

ANEXOS 1 (fls. 1 a 9), 2 (fls. 10 a 21), 3 (fls. 22 a 52), 4 (fls. 53 a 69), 5 (fls. 70 e 71) e 6 (fls. 72 a 73)

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Cfr	Confrontar
CP	Curto prazo
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
EMLP	Empréstimo de médio e longo prazos
ERSAR	Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos
FAM	Fundo de Apoio Municipal
FEF	Fundo de Equilíbrio Financeiro
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
ISFL	Instituições sem fins lucrativos
LOE	Lei do Orçamento do Estado
ME	Milhões de euros
m€	Milhares de euros
MT	Município de Trancoso
MLP	Médio e longo prazos
NCI	Norma de controlo interno
PA	Pagamentos em atraso
PAEL	Programa de Apoio à Economia Local
PAF	Plano de Ajustamento Financeiro
PGRCCIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
PMP	Prazo médio de pagamento
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
PPP	Parceria público-privada
RFALEI	Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais
RJAEPL	Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais
SF	Saneamento financeiro
SGA	Saldo orçamental da gerência anterior
SGS	Saldo orçamental para a gerência seguinte
SIIAL	Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais
TC	Tribunal de Contas
TEGEC, EEM	TEGEC – Trancoso Eventos, Empresa Municipal de Gestão de Equipamentos Culturais e de Lazer, EEM

1. INTRODUÇÃO

1.1. FUNDAMENTO

1.1.1. De acordo com o Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças (IGF), foi realizada uma auditoria no Município de Trancoso (MT), enquadrada no Projeto designado “ Controlo do Programa de Apoio à Economia Local (PAEL) ” ¹.

1.2. QUESTÕES DE AUDITORIA E ÂMBITO

1.1.2. A esta auditoria estiveram associados os seguintes objetivos:

1	Exame à informação constante dos documentos de prestação de contas de 2015 ².
2	<p style="background-color: #003366; color: white; padding: 2px;">Conclusão, em termos globais, sobre o (in)cumprimento, no final de 2015, das obrigações e objetivos resultantes da adesão ao PAEL, através da(o):</p> <p>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;</p> <p>b) Controlo do cumprimento das obrigações previstas no PAEL e dos objetivos constantes do respetivo PAF (com base na informação reportada à DGAL e apurada pela IGF), designadamente quanto à evolução da receita, despesa, dívida, serviço da dívida, prazo médio de pagamento e endividamento líquido;</p> <p>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 da dívida, em especial, de curto prazo e dos pagamentos em atraso;</p> <p>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.</p>
3	Apreciação da evolução da gestão orçamental e da situação financeira do Município (no triénio 2013/2015).

Para além disso, procedeu-se à apreciação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRIC), especialmente nas áreas relacionadas com o objeto da presente auditoria.

1.3. METODOLOGIA

1.3.1 A presente ação baseou-se programa de trabalho elaborado para o controlo do PAEL (os procedimentos adotados encontram-se sintetizados nos Anexos), tendo englobado a:

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

Realce-se, no que respeita ao PAEL, que, para além de efetuarmos a comparação direta, relativamente às variáveis relevantes (designadamente, receita, despesa, dívida e saldo orçamentais), entre os valores reais apurados e os previstos no PAF, também realizámos abordagens complementares ³ que atendem:

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

² 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 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.

- ✓ Por um lado, aos valores constantes daquele documento ajustados⁴, sendo caso disso, das divergências ocorridas entre a previsão, arrecadação e utilização dos empréstimos de médio e longo prazos (EMLP) do PAEL e, neste caso, para saneamento financeiro (SF)⁵, bem como do impacto da dívida e da despesa (não previstas no PAF) resultantes 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 PGRCIC, a abordagem baseou-se no guião elaborado para o efeito⁷.

1.4. CONTRADITÓRIO

1.4.1. Nos termos do disposto no art. 12.º (princípio do contraditório) do Decreto-Lei (DL) n.º 276/2007, de 31/07, e no n.º 2, do art. 19º e no art. 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF⁸, foi dado conhecimento formal ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Trancoso das principais asserções, conclusões e recomendações deste documento, através do envio, em 10/11/2017, do projeto de relatório.

Na resposta (EEL 4730), que deu entrada na IGF em 29/11/2017, e que integra os Anexos a este documento, apenas foi comunicado que “ (...) o Executivo Municipal entende prescindir de exercer o direito ao contraditório, considerando não só o teor do documento, bem como a circunstância de as correções propostas não apresentarem relevante materialidade.”

Anexo 6 (fls. 72 e 73)

2. RESULTADOS

2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

2.1.1. Do trabalho realizado⁹, com o objetivo de examinar a **qualidade da informação financeira** produzida pelo MT, resultaram as seguintes **correções** aos balanços do triénio 2013/2015¹⁰:

⁴ Cfr. infra a justificação desses ajustamentos e o respetivo impacto nas diversas variáveis relevantes para os objetivos e metas previstos no PAF, sendo, ainda, de referir que as grandezas influenciadas por essa(s) correção(ões) passarão a ser designadas, ao longo deste documento, de PAF (Ajustado).

⁵ De facto, neste caso, o PAF aprovado previa, em complemento ao PAEL, a contratação de um EMLP para SF no valor de 3 500 000 €, que não chegou a concretizar-se (cfr. item 2.2.1.1.).

⁶ Cujo regime consta da Lei n.º 53/2014, de 25/08, em especial, nos art.s 17º a 19º no que respeita 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, e realizada a partir do ano imediato, ainda que em prestações (ao longo de 7 anos).

⁷ Anexo ao Despacho n.º 9/2010, de 13/04 do Senhor Inspetor-Geral de Finanças.

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

⁹ Foram circularizados e reconciliados os saldos, com referência ao final de 2015, de:

- ✓ Todas as entidades que concederam EMLP ao MT (Caixa Geral de Depósitos - CGD, Banco Português de Investimento - BPI e Direção-Geral do Tesouro e Finanças - DGTF), tendo obtido respostas da totalidade (100%), cuja dívida totalizava 6 057 219 €, que coincidem, na íntegra, com os registos do Município;
- ✓ Onze entidades em termos dos outros credores (fornecedores c/c, fornecedores de imobilizado e outros), cujos créditos totalizavam cerca de 912 m€ e representavam 95% da dívida daquela natureza refletida contabilisticamente, tendo obtido 100% das respostas.

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

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 e 2014 respeitam somente às decorrentes daquele controlo que eram também suscetíveis de afetar a informação económico-financeira desses exercícios.

Figura 1 – Síntese das correções efetuadas aos balanços

Un: euro

COMPONENTES DO BALANÇO	CONTAS	2013		2014		2015	
		Valor	D/C	Valor	D/C	Valor	D/C
ATIVO	41 - Investimentos Financeiros	2 500,00	D	2 500,00	D	2 500,00	D
FUNDOS PRÓPRIOS	88/59 - Resultados	- 1 526,86	D	- 1 580,38	D	- 2 464,50	D
PASSIVO	268 - Outros credores	2 500,00	C	2 500,00	C	2 500,00	C
	22 - Fornecedores c/c	1 526,86	C	1 580,38	C	4 044,88	C
	292 - Provisões para riscos e encargos					- 1 580,38	D

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 2 (fls. 10 e 21)

Salientamos, em 2015, as correções efetuadas, para mais, no **passivo exigível**, que **correspondem** ao reconhecimento da dívida relativa à(s):

- ✓ **Subscrição do capital social da Raia Viva – Cooperativa de Animação Turística da Raia, CRL**, no valor de **2 500 €**¹¹, que teve também impacto nos anos de 2013 e 2014;
- ✓ **Diferenças** apuradas no âmbito do **procedimento de circularização e reconciliação de saldos** com entidades credoras, no valor de **4 044,88 €**, das quais 1 580,38 €, embora não se encontrassem omitidas no passivo, estavam incorretamente relevadas em provisões¹².

2.1.2. Para além disso, atendendo ao disposto no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL¹³), constataram-se **outras insuficiências**, com repercussões **ao nível da qualidade e fiabilidade da informação económico-financeira** elaborada pelo MT, em especial, **a que respeita ao facto de o subsistema da contabilidade de custos** ainda não estar totalmente implementado.

2.1.3. Assim, a análise realizada indicia que os **documentos de prestação de contas do MT já refletiam, com significativa fiabilidade, a sua situação financeira**, em especial, **ao nível do passivo exigível**, dada a reduzida materialidade das correções efetuadas pela IGF (2015: mais 6 545 €), mas **persistiam algumas insuficiências ao nível da aplicação do POCAL**, nomeadamente em termos da contabilidade de custos.

2.2. PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL (PAEL)

2.2.1. ADESÃO E FINANCIAMENTO NO ÂMBITO DO PAEL

2.2.1.1. O MT formalizou, em 2012¹⁴, o pedido de **adesão ao PAEL**¹⁵ (Programa II)¹⁶, acompanhado, nos

As indicadas correções 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.

¹¹ Trata-se de uma cooperativa constituída por escritura pública, em 25/06/2003, com um capital social inicial de 12 500 €, ficando a pertencer, em partes iguais, a cinco outorgantes: Município de Trancoso, Município de Almeida, Associação de Desenvolvimento da Raia Histórica, Alto dos Frades – Empreendimentos Turísticos, Lda e António Manuel Santiago Oliveira da Silva.

¹² Apenas em 2015, pois, em 2014 e 2013, o montante em causa não estava efetivamente relevado no passivo.

¹³ Aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22/02.

¹⁴ O MT não recorreu, pelo menos desde 01/01/2007, a qualquer operação de consolidação e/ou recuperação financeiras, ainda que tendo celebrado e assinado, em 08/05/2012, com a CGD, um contrato de EMLP para SF, no valor de 5 M€, mas relativamente ao qual, face à outorga do contrato do PAEL, foi aprovado por unanimidade, em reunião de Câmara do dia 22/11/2012 (Ata n.º 21/2012), revogar o referido contrato de empréstimo e informar o Tribunal de Contas (TC) da desistência do respetivo processo de visto.

¹⁵ A criação deste programa teve por " (...) objeto a regularização do pagamento de dívidas dos municípios vencidas há mais de 90 dias, registadas na (...) DGAL à data de 31 de março de 2012. " (cfr. n.º 1, do art. 1º, da Lei n.º 43/2012, de 28/08).

¹⁶ Em virtude de o MT, por um lado, não se encontrar abrangido por um plano de reequilíbrio financeiro e, por outro lado, não apresentar, a 31/12/2011, uma situação de desequilíbrio estrutural (situações enquadráveis no Programa I), nem ter aderido facultativamente ao Programa indicado em último lugar.

termos do quadro legal, como já referimos, por um PAF, aprovado pelos órgãos executivo e deliberativo¹⁷ em respetivamente, 28 e 30/09/2012, que foi, posteriormente, aprovado pelo Governo¹⁸.

Acresce que o MT, de forma articulada com o recurso ao PAEL, contratou um EMLP para SF¹⁹ de 3,5 M€, que nunca foi submetido a visto do TC e cujo capital também não chegou a ser utilizado pela Autarquia.

Anexo 3 (fls. 22)

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

Figura 2 – Financiamento no âmbito do PAEL

Un: euro

CANDIDATURA				IMPACTO DA APRESENTAÇÃO DA LISTA DE PA REVISTA			FINANCIAMENTO OBTIDO					VALOR NÃO DESEMBOLSADO	
Pagamentos em atraso (PA) (31/03/2012)	Abatimentos	Valor elegível	Financiamento solicitado	PA (31/03/2012)	Pagamentos efetuados	Diferença	Despacho no DR	Visto do TC	Diferença	1ª Tranche (9/05/2013)	2ª Tranche (25/07/2014)		Total
(1)	(2)	(3)-(1)-(2)	(4)-90%*(3)	(5)	(6)	(7)-(5)-(6)	(8)-(4)	(9)-(5)-(2)*90%	(10)-(9)-(8)	(11)	(12)	(13)-(11)-(12)	(14)-(9)-(13)
4 877 647	873 241	4 004 406	3 603 965	4 855 104	1 251 139	3 603 965	3 603 965	3 583 677	- 20 288	2 508 574	1 012 714	3 521 287	62 389

Fonte: DGTF, DGAL e auditoria da IGF

O EMLP (que, na sequência de um aditamento, de 27/03/2013, foi reduzido para 3 583 677 €), com uma maturidade de 14 anos e sem período de carência, foi visado pelo TC em 11/04/2013.

Anexo 3 (fls. 23 a 32)

Face ao financiamento concedido e visado, a Autarquia acabou por arrecadar, através de duas tranches, apenas 3 521 287 €, não tendo chegado a receber o montante de 62 389 €, que corresponde a pagamentos efetuados sem recurso às verbas do PAEL²⁰, antes do desembolso da segunda tranche.

2.2.1.2.1. A utilização do financiamento do PAEL no pagamento de dívidas a terceiros (com base na informação do SIIAL²¹ e prestada pela Autarquia)²² foi a seguinte:

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

Un: euro

DESCRIÇÃO	EMPRÉSTIMO PAEL		TOTAL
	1ª Tranche	2ª Tranche	
(1)	(2)	(3)	(4)-(2)+(3)
A - Receitas arrecadadas ao abrigo do EMLP do PAEL	2 508 574	1 012 714	3 521 287
B - Montantes utilizados no pagamento dos PA	2013	2 318 859	3 518 546
	2014	194 881	
	2015	2 057	
C - DIFERENÇA (A)-(B)			2 742

Fonte: SIIAL, informação prestada pelo MT e auditoria da IGF

¹⁷ Cfr. n.º 2, do art. 5º, do PAEL.

¹⁸ Cfr. Despacho n.º 14763-D/2012 dos Gabinetes do Secretário de Estado da Administração Local e Reforma Administrativa e da Secretária de Estado do Tesouro, publicado no DR, 2ª Série, n.º 222, de 16/11/2012.

¹⁹ Em substituição daquele a que já aludimos, pois o MT entendeu que seria mais vantajoso, a fim de regularizar a totalidade da dívida vencida de curto prazo, a adesão ao PAEL em articulação com um empréstimo de saneamento financeiro, mas de montante inferior ao anteriormente aprovado (3,5 M€ em vez de 5 M€).

²⁰ Pagamentos efetuados com recurso a receitas próprias, no cumprimento da obrigação que decorre do art. 96º da Lei n.º 66-B/2012, de 31/12, que aprova a Lei do Orçamento do Estado (LOE) para 2013, levando, consequentemente, o MT a prescindir da receita com origem no PAEL (cfr. Declaração do Presidente da Câmara Municipal, de 22/05/2014).

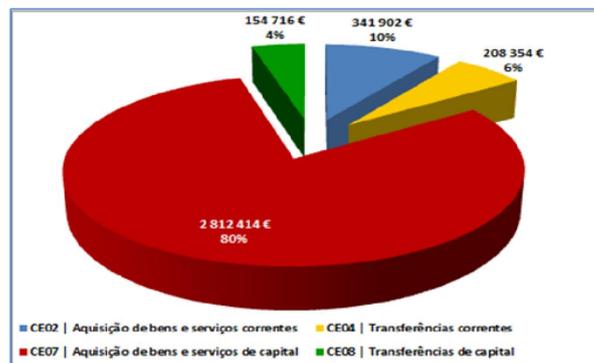
²¹ Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais.

²² As quais integravam a " Lista de pagamentos em atraso (PA) " anexa ao pedido de adesão, que foi validada pela DGAL.

No final de 2015, o MT tinha utilizado, na liquidação de PA legalmente elegíveis, quase 100% (99,9%) do montante total arrecadado do EMLP do PAEL, existindo, ainda, um remanescente por aplicar no valor de 2 742 €²³, cuja devolução à DGTF viria a concretizar-se no decurso de 2016²⁴.

Os pagamentos foram afetos a despesas da seguinte natureza:

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



Fonte: SIIAL e auditoria da IGF

Assim, 84% do capital do EMLP foi utilizado no pagamento de despesas de capital, mas uma parte ainda relevante (16%) foi aplicado em despesas correntes, ou seja, numa finalidade para a qual, em regra, não deviam ser afetas receitas desta natureza, mas sim receitas correntes arrecadadas pelo Município²⁵.

2.2.1.3. Refira-se, por fim, que o Município divulgou, no seu sítio oficial da *internet*²⁶, o pedido de adesão ao Programa e o contrato celebrado com o Estado, de harmonia com o disposto no art. 13º do PAEL.

2.2.1.4. Refira-se, por fim, que deu entrada na IGF (EG 2384/2017), com origem na Secretaria de Estado do Orçamento, informação sobre os municípios cujos PAF do PAEL foram suspensos em 2017, de harmonia com o disposto n.º 6, do art.º 6º, da Lei n.º 43/2012, de 28/08 (com a redação da Lei n.º 42/2016, de 28/10)²⁷, nos quais se incluí o Município de Trancoso, atendendo a que cumpriu, em 2016, o limite da dívida total previsto no RFALEI²⁸.

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

2.2.2.1. No caso do MT, o PAF²⁹ deveria incluir um conjunto de “ (...) medidas adicionais de redução

²³ Pois respeitava a dívidas referentes ao Protocolo 24/2010 (no valor de 2 300 €) e à Fatura n.º 1110007/2011 (no valor de 441,51 €), cujo pagamento, apesar das diversas diligências efetuadas pelo Município, não foi possível concretizar, tendo sido ambos os processos de despesa anulados na sequência da deliberação da Câmara Municipal de 29/12/2015.

²⁴ Em 17/08/2016, após a finalização de todo o processo relativo à regularização dos PA com o empréstimo PAEL, o MT, conforme indicação da DGAL (e-mail de 9/08/2016), procedeu à devolução do montante indicado à DGTF.

²⁵ 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 teve como objeto o pagamento de PA independentemente da sua natureza (capital ou corrente).

²⁶ Vide <http://www.cm-trancoso.pt/municipio/actividademunicipal/InformFinanceira/Paginas/default.aspx>

²⁷ Nos termos da legislação citada, o PAF volta a vigorar caso se verifique, em qualquer momento, o incumprimento daquele limite.

²⁸ Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais, aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3/09.

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).

e contenção da despesa, bem como de otimização da receita”³⁰, nomeadamente ao nível da fixação dos preços nos setores de saneamento, água e resíduos³¹, do aperfeiçoamento dos processos e do controlo da cobrança de taxas e preços municipais, da aplicação de coimas e promoção dos processos de execução fiscal (cfr. item 2.2.3.1.2.).

2.2.2.2. Os objetivos contantes do PAF elaborado pelo MT (para 2015) foram afetados (cfr. item 1.3.1.), posteriormente, por dois eventos que não lhe são imputáveis, pelo que o respetivo impacto deve ser tido em consideração na análise a efetuar.

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

- ✓ Por um lado, tinham como pressuposto a arrecadação e utilização integral, até ao final de 2013, do capital dos EMLP do PAEL e do SF, no valor total de 7 103 965 € (respetivamente, 3 603 965 € e 3 500 000 €), quando, ao nível da execução, o respetivo montante, com origem exclusivamente no PAEL, foi de apenas 3 521 287 €;
- ✓ Por outro lado, não incluíam a dívida relativa ao FAM (475 m€), que foi reconhecida contabilisticamente em 2014³² e a, conseqüente, despesa que teve início em 2015, situações que não decorrem de qualquer decisão e/ou deliberação autónoma dos órgãos e eleitos locais, mas sim do quadro legal vigente.

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

Assim, como já referimos, também efetuámos, relativamente a 2015, a comparação entre os valores reais apurados e os constantes do PAF (Ajustado) daqueles eventos, que têm o impacto sobre as variáveis relevantes, que sintetizamos de seguida:

Figura 5 – Impacto da execução dos EMLP do PAEL (e SF) e do FAM

Un: euro

AJUSTAMENTOS ÀS ESTIMATIVAS DO PAF (2015)			VARIÁVEIS			
			Despesa	Dívida municipal		Saldo Orçamental
				CP	MLP	
1 - EXECUÇÃO DOS EMLP PAEL E SF	Despesa executada não prevista	2 057				
	Capital	Previsto e não utilizado		3 585 419		
		Previsto e não arrecadado			- 3 582 677	
		Arrecadado e não utilizado				2 742
2 - Dívida ao FAM e respetiva despesa do ano não previstas		79 222	79 222	396 110	- 79 222	
AJUSTAMENTO TOTAL (1+2)		81 279	3 664 641	- 3 186 568	- 76 480	

Fonte: Auditoria da IGF

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

2.2.3.1. OTIMIZAÇÃO DA RECEITA

2.2.3.1.1. Relativamente ao controlo dos objetivos quantitativos, em termos globais e segundo as

³⁰ Atendendo a que a Autarquia se encontrava, em 31/12/2011, numa situação de desequilíbrio conjuntural (art. 7º da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09, e nas als. b) e c), do n.º 2, do art. 6º, da Lei n.º 43/2012, de 28/08).

³¹ Nos termos definidos nas recomendações da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR).

³² No presente caso, como já referimos, tal montante foi considerado pela IGF para a generalidade das análises a efetuar e integra a adequação dos objetivos efetuada em termos de PAF (Ajustado). Acresce que, a partir de 2015, aquele montante passou a ser realizado anualmente, ainda que em prestações (ao longo de 7 anos), quando tal despesa também não foi contemplada no PAF.

perspetivas previstas no PAF (valores agregados ³³ e classificação económica ³⁴), relacionadas com a otimização da receita, a situação verificada em 2015 foi a seguinte:

Figura 6 – Controlo do PAF ao nível da receita

Um: euro

DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO		PAF (estimado)	ANO DE 2015		CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF) - DADOS IGF		CUMPRIMENTO DO OBJETIVO - IGF (SIM/NÃO)
			VALORES EXECUTADOS		Montante	%	
			Reporte (DGAL)	Apurados (IGF)			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(2)	(6)=(4)/(2)	(7)	
VALORES AGREGADOS	Receita total disponível	≥ 9 538 890	9 564 734	9 564 734	25 844	100,3%	SIM
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)					0		
POR NATUREZA ECONÓMICA	Corrente	≥ 7 657 452	8 533 377	8 533 377	875 925	111,4%	SIM
	Capital	≥ 1 231 291	685 783	685 783	- 545 507	55,7%	NÃO
	TOTAL	≥ 8 888 743	9 219 160	9 219 160	330 418	103,7%	SIM

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

Anexo 3 (fls. 34 e 35)

Em 2015 foram superados, em termos absolutos, os objetivos do PAF, na perspetiva dos valores agregados (receita total disponível, que inclui o saldo orçamental da gerência anterior - SGA) e em termos de classificação económica, pois os montantes realizados ultrapassam os previstos (em, respetivamente, mais 26 m€ e 330 m€), ainda que ao nível das receitas de capital tenha existido um desvio, para menos, de 546 m€.

Relativamente ao desvio das receitas de capital, o MT informou que o PAF para 2015 previa um montante relativo à participação no Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) de cerca de 1,2 M€ ³⁵, quando, na sequência da entrada em vigor do RFALEI ³⁶, a verba efetivamente arrecadada foi apenas de cerca de 623 m€ ³⁷ (menos 589 m€), acontecendo o inverso ao nível das receitas correntes ³⁸, facto que justifica integralmente o desvio apurado entre a previsão e respetiva arrecadação das receitas dessa natureza (menos 546 m€).

2.2.3.1.2. Por sua vez, em matéria de otimização e racionalização da receita ³⁹, o MT previu e quantificou no PAF ⁴⁰, para 2015, três medidas específicas, relativamente às quais foi apurado o seguinte:

Figura 7 – Controlo do PAF ao nível das medidas de otimização da receita

Um: euro

DESCRIÇÃO DAS PRINCIPAIS MEDIDAS PREVISTAS NO PLANO		PAF (estimado)	ANO DE 2015		CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF) - DADOS IGF		CUMPRIMENTO DO OBJETIVO - IGF (SIM/NÃO)
			VALORES EXECUTADOS		Montante	%	
			Reporte (DGAL)	Apurados (IGF)			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(2)	(6)=(4)/(2)	(7)	
2. Otimização e racionalização das taxas cobradas pelo Município	≥	40 729	16 817	16 817	- 23 912	41,3%	NÃO
3. Outras medidas com impacto no aumento da receita	≥	844 280	949 047	953 350	109 070	112,9%	SIM
5.1. Reavaliação de Imóveis CIMI	≥	661 025	773 397	777 670	116 645	117,6%	SIM
3.2. Otimização e racionalização das taxas cobradas pelo município	≥	183 255	175 649	175 680	- 7 575	95,9%	NÃO
TOTAL	≥	885 009	965 864	970 167	85 158	109,6%	SIM
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)					4 303		

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

Anexo 3 (fls. 36 e 38)

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

³⁴ Atendendo à estrutura prevista na Portaria 281-A/2012, de 14/09 (Programa II – Anexo III – Quadro III).

³⁵ Correspondente a 20% do valor total do FEF, em harmonia com a alteração introduzida pela LOE para 2012 (cfr. art. 57º da Lei n.º 64-B/2011, de 30/12) ao art. 25º da Lei n.º 2/2007, de 15/01, a qual determinou uma mudança ao nível das percentagens de distribuição do FEF, entre receitas de natureza corrente e de capital (80% e 20%, respetivamente).

³⁶ Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI), aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 03/09, que entrou em vigor em 01/01/2014.

³⁷ Equivalente a 10% do valor total do FEF, em harmonia com n.ºs 3 e 4, do art. 31º, do RFALEI.

³⁸ Refira-se que, no correspondente mapa do PAF, o valor do FEF corrente não está autonomizado.

³⁹ Cfr. al. b), do n.º 1, do art. 6º, do PAEL.

⁴⁰ No Anexo II, Quadro II, da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09.

Assim, verificou-se, em 2015, em termos globais, o cumprimento das metas constantes do PAF para as medidas relativas à otimização da receita, apresentando um saldo positivo de cerca de 85 m€ (mais 9,6% que o estimado), ainda que se tenha verificado o incumprimento das medidas 2. e 3.2., ambas relativas à otimização e racionalização das taxas cobradas pelo Município ⁴¹ (em, respetivamente, menos 24 m€ e 8 m€), não obstante a alteração efetuada ao respetivo Regulamento ⁴², situação que o MT justificou com os efeitos da crise económica ⁴³.

Realce-se, neste contexto, que não constam do PAF, ao contrário do legalmente exigível ⁴⁴, medidas específicas e discriminadas relacionadas com a fixação de preços nos setores da água, saneamento e resíduos ⁴⁵ e o aperfeiçoamento dos processos e do controlo dos factos suscetíveis de gerarem a cobrança de preços e taxas municipais, bem como ao nível da aplicação de coimas e da promoção dos processos de execução fiscal.

Todavia, relativamente à fixação dos preços cobrados nos setores do saneamento, água e resíduos, considerando o contrato de concessão existente com as Águas da Teja, SA, o MT não tem direito às receitas obtidas nos setores da água e do saneamento, cabendo-lhe apenas as receitas relativas ao setor dos resíduos sólidos urbanos ⁴⁶.

De qualquer modo, a análise efetuada permitiu-nos concluir que:

- ✓ A receita cobrada proveniente de taxas municipais decresceu, entre 2011/2015, cerca de 10 003 €, o mesmo tendo acontecido com a dos preços cobrados no setor dos resíduos urbanos (menos 85 777 €);
- ✓ Não é evidente que tenha ocorrido a melhoria, a que a Autarquia estava obrigada, 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.

Anexo 3 (fls. 39, 40 e 40-A)

2.2.3.2. REDUÇÃO E RACIONALIZAÇÃO DA DESPESA

2.2.3.2.1. Quanto ao controlo dos objetivos quantitativos, em termos globais e segundo as perspetivas previstas no PAF (valores agregados ⁴⁷ e classificação económica ⁴⁸), relacionadas com a redução ou racionalização da despesa, a situação verificada em 2015 foi a seguinte ⁴⁹:

⁴¹ Apesar da coincidência em relação à designação das mencionadas medidas, qualitativa e quantitativamente são distintas, pois a medida 2. incide sobre as taxas, multas e outras penalidades cobradas pelo Município aos particulares, ao passo que a medida 3.2. diz respeito aos impostos indiretos cobrados às unidades empresariais.

⁴² Regulamento de Liquidação e Cobrança de Taxas e Licenças e Outras Receitas do Município de Trancoso e respetiva Tabela, cuja alteração foi aprovada pela Assembleia Municipal em 30/04/2013, sob proposta da Câmara Municipal de 18/03/2013.

⁴³ Refira-se que o facto dos valores cobrados terem ficado abaixo das expectativas, decorre, desde logo do facto de a atualização anual prevista no regulamento ter tido por base a taxa de variação do índice de preços no consumidor registada em 2014, que foi negativa (- 0,3%), quando os valores definidos no PAF tinham subjacente uma taxa de inflação positiva, na ordem dos 1,5% ao ano.

⁴⁴ Cfr. al. b), do n.º 2, do art. 6.º, do PAEL.

⁴⁵ Cfr. als. b) e c), do n.º 2, do art. 6.º, do PAEL.

⁴⁶ As quais são cobradas diretamente pela concessionária aos munícipes e, posteriormente, transferidas para o MT.

⁴⁷ Atendendo à estrutura prevista na Portaria 281-A/2012, de 14/09 (Programa II – Anexo III – Quadro I).

⁴⁸ Atendendo à estrutura prevista na Portaria 281-A/2012, de 14/09 (Programa II – Anexo III – Quadro III).

⁴⁹ As análises efetuadas no presente capítulo (que seguem a estrutura de elaboração do PAF) consideram a despesa paga no exercício de 2015, que inclui a dívida transitada de anos anteriores (nomeadamente, a que consubstanciava PA em 31/03/2012 e que foi paga ao abrigo do EMLP do PAEL em 2015, no valor de 2 057 €).

Figura 8 – Controlo do PAF ao nível da despesa

Un: euro

DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO	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)	(7)	
VALORES AGREGADOS Despesa total	≤ 8 688 743	9 289 544	9 289 544	600 802	107%	NÃO	
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)				0			
POR NATUREZA ECONÓMICA	Corrente	≤ 5 931 526	6 623 800	6 623 800	692 274	112%	NÃO
	Capital	≤ 2 757 217	2 665 744	2 665 744	- 91 472	97%	SIM
	TOTAL	≤ 8 688 743	9 289 544	9 289 544	600 802	107%	NÃO

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

Anexo 3 (fls. 41 e 42)

Verifica-se, assim, que o MT, em 2015, não cumpriu, numa perspetiva global, o objetivo previsto no PAF para a despesa municipal nas duas óticas indicadas (mais 601 m€ e 7%), ainda que ao nível da componente da despesa de capital o objetivo tenha sido atingido.

Por sua vez, considerando os valores do PAF (Ajustado), o comportamento do MT foi o seguinte:

Figura 9 – Controlo do PAF ao nível da despesa – PAF (Ajustado)

Un: euro

DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO	PAF (estimado)	ANO DE 2015				CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO		CUMPRIMENTO DO OBJETIVO - IGF (SIM/NÃO)
		AJUSTAMENTOS		PAF (AJUSTADO)	APURADA (IGF)	Montante	%	
		EMLP PAEL/SF	FAM					
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)= Σ (2) a (4)	(6)	(7)=(6)-(5)	(8)=(6)/(5)	(9)
DESPEZA TOTAL	8 688 743	2 057	79 222	≤ 8 770 022	9 289 544	519 523	106%	NÃO

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

Desta forma, o MT, tendo em conta o PAF (Ajustado), continuou a não cumprir o objetivo para a evolução global da despesa municipal, embora se verifique uma ligeira melhoria.

2.2.3.2.2. O MT, atendendo a que se encontrava numa situação de desequilíbrio conjuntural em 31/12/2011, estava obrigado a prever no PAF, “ (...) medidas adicionais de redução e contenção de despesa (...) ”⁵⁰, tendo, neste âmbito, identificado e quantificado três⁵¹, resultando do controlo efetuado o seguinte:

Figura 10 – Controlo do PAF ao nível das medidas de redução da despesa

Un: euro

DESCRIÇÃO DAS PRINCIPAIS MEDIDAS PREVISTAS NO PLANO	PAF (estimado)	ANO DE 2015			CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF) - DADOS IGF		CUMPRIMENTO DO OBJETIVO - IGF (SIM/NÃO)
		VALORES EXECUTADOS		Montante	%		
		Reporte (DGAL)	Apurados (IGF)				
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(2)	(6)=(4)/(2)	(7)	
4. Redução/contenção/racionalização da despesa municipal com atividades que tenham impacto direto na diminuição de custos de funcionamento de infraestruturas municipais	≤ 660 619	716 933	716 933	56 314	108,5%	NÃO	
5. Outras medidas com impacto na redução da despesa	≤ 2 333 161	3 358 636	3 358 636	1 025 475	144,0%	NÃO	
5.1. Redução/contenção/racionalização da despesa municipal com Aquisição de Bens e Serviços	≤ 1 869 061	2 383 605	2 383 605	514 543	127,5%	NÃO	
5.2. Redução nas Transferências Correntes e de Capital para as Freguesias e Instituições sem fins lucrativos	≤ 464 100	975 031	975 031	510 931	210,1%	NÃO	
TOTAL	≤ 2 993 780	4 075 569	4 075 569	1 081 789	136,1%	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. 37 e 38)

⁵⁰ De acordo com o n.º 2, do art. 7º, da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09.

⁵¹ Anexo III, Quadro II, da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09 (preenchido pelo MT quando da candidatura ao PAEL).

Assim, em 2015, **não foram atingidos**, individualmente ou em termos globais, **os objetivos** constantes do PAF relativos às medidas específicas de **diminuição da despesa a que aludimos**, uma vez que o **montante realizado foi superior ao previsto em 1,1 M€**.

De qualquer modo, a análise efetuada permitiu-nos concluir que, entre 2011/2015, as despesas relativas:

- ✓ A **subsídios a empresas municipais e intermunicipais diminuíram cerca de 283 m€**, tendo ficado a dever-se o incumprimento do PAEL nesta matéria, segundo o MT, à opção tomada, posteriormente, no sentido de não dissolver uma empresa municipal⁵², mas sim efetuar a reorganização do setor empresarial local, mantendo-se, por isso, a obrigação legal de reposição do equilíbrio de contas previsto no art. 40º do RJAEP⁵³;
- ✓ À **aquisição de bens e serviços correntes e às transferências correntes e de capital a favor**, concretamente, das **freguesias** e das **ISFL** - instituições sem fins lucrativos, **aumentaram 201 m€ (9%) e 281 m€ (40%)**, respetivamente.

Anexo 3 (fls. 42-A)

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

2.2.3.3.1. 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 orçamental**⁵⁴, resultou o seguinte:

Figura 11 – Relação entre a receita e despesa – PAF/PAF (Ajustado)/Execução orçamental

Un: euro

DESCRIÇÃO (valores agregados)	ANO DE 2015				
	RECEITA TOTAL DISPONÍVEL	DESPESA TOTAL	DIFERENÇA	VARIAÇÃO RECEITA / DESPESA (PAF / Valores reais)	
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)-(3)	(5)=(4)B-(4)A	
A - PAF	Aprovado	9 538 890	8 688 743	850 148	- 574 958
	Ajustado	9 538 890	8 770 022	768 869	- 493 679
B - Valores Reais		9 564 734	9 289 544	275 190	

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

Anexo 3 (fls. 43 e 44)

A **relação entre a receita total disponível** (incluindo o SGA) e a **despesa total prevista no PAF piorou em termos da execução orçamental** (575 m€), situação que **persiste**, ainda que em menor dimensão, considerando os montantes do **PAF (Ajustado)**, passando a diferença para 494 m€.

Deste modo, o **MT também não cumpriu**, em termos substanciais, **o objetivo estimado no PAF** ou no **PAF (Ajustado) ao nível da execução da despesa municipal**, pois o **aumento da receita cobrada**, apesar de superar o correspondente objetivo fixado, **não foi suficiente para cobrir o acréscimo verificado na despesa paga**.

⁵² No caso, à empresa TEGEC, EEM.

⁵³ Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais, aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31/08.

⁵⁴ Com efeito, a evolução da despesa municipal paga não pode ser dissociada, designadamente, do correspondente comportamento da receita disponível (saldo orçamental acrescido da receita arrecadada no exercício).

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

2.2.3.4.1. 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:

Figura 12 – Controlo do PAF ao nível da dívida (valores agregados)

Un: euro

DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO		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)	(7)	
DÍVIDA	A - Curto prazo	≤ 1 853 111	1 941 340	1 947 885	94 774	105,1%	NÃO
	B - Médio e longo prazo	≤ 8 498 535	5 729 904	5 729 904	- 2 768 631	67,4%	SIM
	C - Natureza não orçamental	≤ 355 639	176 422	176 422	- 179 217	49,6%	
	D - Natureza orçamental (A)+(B)-(C)	≤ 9 996 007	7 494 823	7 501 367	- 2 494 639	75,0%	SIM
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3) da linha D				6 545			

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

Anexo 3 (fls. 45)

Em 2015, o objetivo previsto no PAF, ao nível da evolução da dívida municipal, foi cumprido, em termos globais, pois o respetivo **stock**, no final do aludido ano, foi inferior ao montante previsto em cerca de **2,5 M€ (- 25%)**, embora se verifique incumprimento ao nível da dívida de CP pois, no final do ano, o respetivo **stock** (corrigido pela IGF⁵⁵) foi superior ao previsto em **95 m€**.

O **desvio** ao nível da dívida de curto-prazo (CP) resultou, essencialmente, das rubricas relativas a **fornecedores c/c e de imobilizado**, com montantes superiores aos estimados de, respetivamente, mais 196 m€ e 375 m€, e ainda, do **reconhecimento da dívida correspondente à participação no FAM**, no valor de **79 m€**.

De facto, considerando os valores do PAF (Ajustado), o resultado foi o seguinte:

Figura 13 – Controlo do PAF ao nível da dívida – PAF (Ajustado)

Un: euro

DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO		ANO DE 2015				CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO		CUMPRIMENTO DO OBJETIVO - IGF (SIM/NÃO)	
		PAF (estimado)	AJUSTAMENTOS		PAF (AJUSTADO)	APURADA (IGF)	Montante		%
			EMLP PAEL/SF	FAM					
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)= Σ (2) a (4)	(6)	(7)=(6)-(5)	(8)=(6)/(5)	(9)	
DÍVIDA	CP	1 497 472	3 585 419	79 222	≤ 5 162 113	1 771 463	- 3 390 649	34%	SIM
	MLP	8 498 535	- 3 582 677	396 110	≤ 5 311 967	5 729 904	417 937	108%	NÃO
	Total	9 996 007	2 742	475 332	≤ 10 474 080	7 501 367	- 2 972 712	72%	SIM

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

Tendo em conta o PAF (Ajustado), verifica-se que o **MT atingiu o objetivo global previsto para a evolução da dívida municipal por um montante ainda mais expressivo (3 M€ e 28%)**, mas, neste caso, com incumprimento do objetivo fixado para a dívida de médio e longo prazos (MLP).

Realce-se, aliás, que ocorreu, entre 2011/2015, **uma evolução positiva da dívida municipal** (em especial, não considerando a do FAM), como se evidencia de seguida:

⁵⁵ No âmbito dos procedimentos de circularização/reconciliação (cfr. item 2.1.1.) que justifica a diferença entre o valor reportado à DGAL e o apurado pela IGF.

Figura 14 – Evolução da dívida municipal (2011/2015)

Un: euro

DESCRIÇÃO	EXERCÍCIOS					TAXA DE VARIAÇÃO	
	2011	2012	2013	2014	2015	2011/2015	2012/2015
Dívida financeira	5 295 698	4 708 139	6 519 769	6 317 144	6 057 219	14,1%	28,7%
Outras dívidas a terceiros	7 282 816	5 086 516	4 399 515	1 547 578	968 817	-85,7%	-81,1%
Subtotal	12 578 514	10 794 655	10 919 384	8 165 022	7 026 036	44,1%	34,9%
Participação no F/M				554 554	475 332		
Total	12 578 514	10 794 655	10 919 384	9 019 576	7 501 367	-40,4%	-30,5%

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

2.2.3.4.2. Por sua vez, a **variação**, em 2015, da **relação** entre o **stock da dívida** e o **saldo de operações orçamentais para a gerência seguinte (SGS)** em termos estimados no PAF, resultantes do PAF (Ajustado) e de acordo com os documentos de prestação de contas (corrigidos pela IGF), foi a seguinte:

Figura 15 – Relação entre o SGS e o stock da dívida - PAF/PAF (Ajustado)/Real

Un: euro

DESCRIÇÃO (valores agregados)	ANO DE 2015				
	SGS	DÍVIDA TOTAL ORÇAMENTAL	DIFERENÇA	VARIAÇÃO SGS / DÍVIDA (PAF / Valores reais)	
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)-(3)	(5)=(4)B-(4)A	
A - PAF	Aprovado	850 148	9 996 007	- 9 145 859	1 919 681
	Ajustado	773 667	10 474 080	- 9 700 412	2 474 235
B - Valores Reais	275 190	7 501 367	- 7 226 177		

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

Anexo 3 (fls. 43 e 44)

Assim, no final de 2015, a **relação** entre o SGS e a dívida total orçamentais previstos no PAF ou atendendo ao PAF (Ajustado) **melhorou**, de forma significativa, **em termos reais**, tendo aumentado a correspondente margem de cobertura em, respetivamente, 1,9 M€ e 2,5 M€, **o que confirma**, numa perspetiva substancial, o **cumprimento do PAF para o stock da dívida orçamental**.

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

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

Un: euro

DESCRIÇÃO (valores agregados)	ANO DE 2015				
	RECEITA TOTAL DISPONÍVEL	DÍVIDA TOTAL ORÇAMENTAL	DIFERENÇA	VARIAÇÃO RECEITA / DÍVIDA (PAF / Valores reais)	
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)-(3)	(5)=(4)B-(4)A	
A - PAF	Aprovado	9 538 890	9 996 007	- 457 116	2 520 483
	Ajustado	9 538 890	10 474 080	- 935 189	2 998 556
B - Valores Reais	9 564 734	7 501 367	2 063 367		

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

Anexo 3 (fls. 43 e 44)

Independentemente de se considerar as grandezas previstas no PAF ou no PAF (Ajustado), ocorreu, em 2015, em termos reais, uma significativa **variação positiva da relação entre a receita total disponível e o stock da dívida** (respetivamente 2,5 M€ e 3 M€), o que revela uma melhoria da capacidade financeira para fazer face, atempadamente, ao pagamento da dívida municipal.

2.2.3.4.4. No que se refere ao **serviço da dívida municipal**, a situação, em 2015, foi a seguinte:

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

Un: euro

DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO	PAF: (estimado)	ANO DE 2015		RELAÇÃO ENTRE OS VALORES EXECUTADOS / PAF		OBSERVAÇÕES	
		VALORES EXECUTADOS		Montante	%		
		Reporte (DGAL)	Apurados (IGF)				
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)/(2)	(6)=(4)/(2)	(7)	
SERVIÇO DA DÍVIDA (Amortizações + Juros)	PAEL	309 789	335 645	335 645	25 856	108%	Cumpriu, atempadamente, o serviço da dívida de todos os EMLP contratados/utilizados
	Outros EMLP	880 655	518 668	518 668	- 361 987	59%	
	TOTAL	1 190 444	854 313	854 313	- 336 131	72%	

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

Anexo 3 (fls. 46)

O MT **efetuou**, atempadamente, em 2015, o **pagamento do serviço relativamente a todos os EMLP que se encontravam em vigor nesse exercício**, o mesmo acontecendo, nos anos anteriores e, pelo menos, até novembro/2016, com o empréstimo do PAEL.

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

2.2.3.5.1. A **arrecadação**, após 2011, de **receitas provenientes do capital do EMLP do PAEL**, teve, ao nível da **evolução das “ outras dívidas a terceiros ”**, o **impacto** que decorre da figura seguinte:

Figura 18 – Impacto do PAEL sobre as “ outras dívidas a terceiros ”

Un: euro

DESCRIÇÃO	ANO BASE	EVOLUÇÃO DE VALORES					VARIACÕES	
		2011	2012	2013	2014	2015	2011/2015	2012/2015
(A) - Outras dívidas a terceiros	7 092 042	5 050 097	4 599 615	1 647 578	968 817			
(B) - Variação das outras dívidas a terceiros face ao valor existente em cada ano anterior, entre 2011/2015 e 2012/2015			- 1 061 945	- 1 630 482	- 2 752 037	- 678 751	- 6 123 225	- 5 061 280
(C) - Empréstimo PAEL (capital utilizado por ano)				2 318 859	1 191 630	2 057	5 518 546	
(D) - Variação (sem PAEL) face a cada ano anterior e entre 2011/2015 e 2012/2015 ((B) + (C))			- 1 061 945	- 1 630 482	- 1 554 407	- 676 704	- 7 604 676	- 1 542 734

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

Anexo 3 (fls. 22) e Anexo 4 (fls. 64)

Tendo como base os exercícios de **2011 e 2012**⁵⁶, as “ **outras dívidas a terceiros** ”⁵⁷ **diminuíram**, até ao final de 2015, **cerca de**, respetivamente, **6 M€ e 5 M€**, ou seja, em qualquer dos casos, num montante bastante superior ao do capital do EMLP do PAEL utilizado (cerca de 3,5 M€), pelo que, do **recurso a este Programa resultou**, como seria expectável, **uma diminuição duradoura desta componente da dívida**.

2.2.3.5.2. A adesão ao PAEL teve, igualmente, o seguinte **impacto** em sede de **evolução dos PA**⁵⁸:

Figura 19 – Impacto do PAEL sobre os PA

Un: euro

DESCRIÇÃO	ANO BASE	EVOLUÇÃO DE VALORES					VARIACÕES	
		2011	2012	2013	2014	2015	2011/2015	2012/2015
(A) - Pagamentos em atraso (PA)	4 688 264	4 368 786	1 931 089	0	0			
(B) - Variação dos PA face ao valor existente em cada ano anterior, entre, 2011/2015 e 2012/2015			- 319 478	- 2 437 696	- 1 931 089	0	- 4 688 264	- 4 368 786
(C) - Empréstimo PAEL (capital utilizado por ano)				2 318 859	1 197 630	2 057	5 518 546	
(D) - Variação (sem PAEL) face a cada ano anterior e entre 2011/2015 e 2012/2015 ((B) + (C))			- 319 478	- 118 838	- 733 459	2 057	- 1 169 718	- 850 240

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

Anexo 3 (fls. 22, 49 e 50)

⁵⁶ Respetivamente, anos base para as estimativas dos PAF e anterior à utilização do EMLP, ambos do PAEL.

⁵⁷ Não inclui os montantes relativos a operações de tesouraria, nem, em 2014 e 2015, o montante relativo ao FAM.

⁵⁸ Aliás, como já referimos, o capital do EMLP do PAEL tinha de ser utilizado na redução dos PA.

Entre 2011/2012 e 2015, verificou-se uma **diminuição sistemática** do *stock* de **PA de cerca de**, respetivamente, **4,7 M€ e 4,4 M€**, dos quais cerca de 3,5 M€ com origem no EMLP do PAEL, pelo que ocorreu uma **evolução mais favorável da situação** (com a sua eliminação no final de 2014, situação que se manteve, pelo menos, até ao final de 2015) **do que a que resultaria apenas da utilização do financiamento obtido através do referido Programa.**

Refira-se, ainda, neste contexto, que, atendendo à evolução mensal do *stock* de PA (reportados no SIIAL) desde a adesão ao PAEL (de redução sistemática), **não há lugar a aplicação da multa prevista no art. 22º do DL n.º 127/2012, de 21/06.**

Anexo 3 (fls. 51 e 52)

2.2.3.6. SALDO ORÇAMENTAL, PMP E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

2.2.3.6.1. No que respeita aos objetivos do PAF, para o **final de 2015**, quanto ao **saldo orçamental para a gerência seguinte (SGS)** e ao **prazo médio de pagamento (PMP)**⁵⁹, a situação é a seguinte:

Figura 20 – Controlo do PAF ao nível do saldo orçamental e do PMP

Un: euro /Dias

DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO	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)	(7)
SALDO PARA A GERÊNCIA SEGUINTE (SGS)	≥ 850 148	275 190	275 190	- 574 958	32,4%	NÃO
PRAZO MÉDIO DE PAGAMENTO (PMP) - Dias	≤ 41	84	84	43	207,3%	NÃO
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)	SGS	0				
	PMP - Dias	0				

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

Anexo 3 (fls. 47)

O **MT não cumpriu, em 2015**, os objetivos previstos no PAF, para os saldo orçamental e PMP, verificando-se **desvios negativos** de, respetivamente, **575 m€ e 43 dias**, continuando, aliás, o resultado do último, não obstante a evolução positiva ocorrida entre 2011/2015 (de 195 para 84 dias), a ultrapassar os parâmetros legalmente previstos⁶⁰.

No que respeita ao **saldo orçamental**, caso se considere o objetivo do **PAF ajustado**, o nível de **incumprimento diminuiu**, mas **mantém-se num valor muito significativo**:

Figura 21 – Controlo do PAF ao nível do saldo orçamental – PAF (Ajustado)

Un: euro

DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO	ANO DE 2015					CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO		CUMPRIMENTO DO OBJETIVO - IGF (SIM/NÃO)
	PAF (estimado)	AJUSTAMENTOS		PAF (AJUSTADO)	APURADO (IGF)	Montante	%	
		EMLP PAEL/SF	FAM					
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=Σ (2) a (4)	(6)	(7)=(6)-(5)	(8)=(6)/(5)	(9)
SALDO PARA A GERÊNCIA SEGUINTE	850 148	2 742	- 79 222	≥ 773 667	275 190	- 498 477	36%	NÃO

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

⁵⁹ Calculado pela DGAL de acordo com a fórmula adotada na Resolução de Conselho de Ministros n.º 34/2008 de 14/02 e publicada no Diário da República, 1.ª Série, de 22/02, após a alteração introduzida pelo Despacho n.º 9870/2009, de 6/04, do Ministro de Estado e das Finanças, publicado no DR, 2.ª Série, de 13/04.

⁶⁰ 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 art.s 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 62/2013, de 10/05).

Temos presente, no entanto (cfr. item 2.2.3.4.2.), que **melhorou a relação entre o saldo e a dívida, situação que é ainda mais favorável quando considerado o PAF (Ajustado)**.

2.2.3.6.2. Quanto às **parcerias público-privadas (PPP)**, verificámos que o **MT incluiu no PAF** ⁶¹ **a relativa à sociedade comercial PACETEG, SA** ⁶², constituída para criação, implementação, desenvolvimento, construção, instalação, apetrechamento e conservação de equipamentos ⁶³, mas **nada referiu quanto à relativa à concessão, em 17/07/1997, à Águas da Teja, SA**, da exploração do sistema de captação, tratamento e rejeição de efluentes, dado que, segundo os esclarecimentos prestados, foi entendido, de forma incorreta, que este contrato não constituía uma PPP.

Ora, a análise realizada permitiu concluir que **os riscos inerentes à PPP institucionalizada** (consubstanciada na PACETEG, SA) **são eminentes**, podendo **comprometer em absoluto as metas e objetivos fixados no PAF**, designadamente, **em matéria de evolução da dívida municipal**, pois aquela empresa, na sequência de um conjunto de vicissitudes, entrou em incumprimento bancário, **levando a que a CGD intentasse**, no início de 2016, **uma ação também contra o MT, reclamando o pagamento da dívida no valor total de 9 145 750,23 €** ⁶⁴.

Todavia, a Autarquia, para além de ter contestado a referida ação, intentou ⁶⁵, juntamente com a empresa TEGEC, EEM, uma outra ação contra a CGD e os restantes sócios da PACETEG, SA, na qual solicita a declaração de nulidade dos atos e contratos objeto da parceria.

Anexo 3 (fls. 48 e 48-A)

Por sua vez, quanto ao contrato de concessão, não identificámos, em termos de investimento obrigatório previsto, riscos de que possam resultar futuras dívidas para o Município no âmbito desta PPP, pois, pelo contrário, o MT tem a expectativa, com o 2º aditamento ao contrato, de arrecadar uma receita de cerca de M€ 1 ⁶⁶.

Por fim, refira-se que **o MT, após a adesão ao PAEL, não promoveu qualquer nova PPP**.

2.2.3.7. REPORTE E OBRIGAÇÃO DE DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÃO

2.2.3.7.1. A Autarquia **cumpriu**, ainda que depois do prazo estipulado ⁶⁷, **a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL para efeitos de acompanhamento do PAEL**, mas os **dados**

⁶¹ Cfr. Quadro VII do Anexo III da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09.

⁶² Esta empresa foi constituída em 2008, como uma parceria público-privada de tipo institucional, a vigorar por 25 anos, associando a empresa TEGEC - Trancoso Eventos, Empresa Municipal de Gestão de Equipamentos Culturais e de Lazer, EEM (TEGEC, EEM) (detida a 100% pelo MT) e 4 parceiros privados (MGR-Engenharia e Construção, SA, IMOESTRELA,SA, EQUIPAV – Gestão de Equipamentos, Lda, e ARSER- Areias da Serra da Estrela, Lda.) que detêm 51% do capital social da empresa.

⁶³ Em especial, a Central de Camionagem de Trancoso, o Centro Cultural de Vila Franca das Naves (ambos construídos em terrenos adquiridos pela sociedade) e o Campo da Feira de Trancoso (edificado sobre terreno cedido à sociedade em direito de superfície).

⁶⁴ Importância que corresponde ao capital em dívida, juros vencidos e demais encargos até 05/01/2016, da qual o MT foi notificado para se pronunciar através de ofício do Tribunal da Comarca de Lisboa – Instância Central Cível, em 19/05/2016 (Processo 12778/16.5T8LSB), considerando que a CGD vem alegar que a responsabilidade das demandadas é de natureza solidária, em aplicação do regime previsto nos art.s 362º e 100º do Código Comercial.

⁶⁵ Ação Administrativa nº 270/16.2 BECTB, em 30/06/2016, junto do Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco.

⁶⁶ Conforme previu, no PAF, ao nível das propostas de otimização da receita, concretamente na medida 3.3. “ Renegociação da concessão das redes de abastecimento de água ”, para os anos de 2013 e 2014.

⁶⁷ De acordo com a nota divulgada no site oficial da DGAL “ Os relatórios anuais devem ser remetidos à DGAL, exclusivamente em suporte digital e através do endereço pael@dgal.pt, até à data limite de 30 de janeiro do ano subsequente àquele a que o relatório se refere. ”, sendo que o MT apenas cumpriu a referida obrigação em 15/06/2016 (quando alertada para a situação pela equipa da IGF no âmbito da presente auditoria), incluindo ainda, no reporte efetuado, a informação relativa aos anos anteriores (2013 e 2014), a qual nunca tinha chegado a ser enviada à DGAL nos termos a que alude a citada nota.

reportados, quanto a 2015, não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação nesta matéria, ainda que as divergências apuradas sejam pouco significativas:

Figura 22 – Diferenças apuradas pela IGF no reporte de informação à DGAL

Un: euro

DESCRIÇÃO	ANO 2015		
	Reporte DGAL	Ajuntamento IGF	Diferença
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)
Medidas com impacto no aumento da receita (medidas 3.1. e 3.2.)	949 047	953 350	4 303
Dívida total de natureza orçamental (MLP+C ²)	7 494 823	7 501 367	6 545

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

As diferenças resultam, ao nível da **dívida total**, das **correções efetuadas pela IGF no passivo exigível de curto prazo** (cfr. item 2.1.1.) e, no âmbito das medidas adicionais de otimização da receita, do facto do Município ter reportado a informação com base na receita cobrada líquida ⁶⁸, quando as medidas quantificadas no PAF se basearam na receita cobrada bruta.

2.2.3.7.2. Ainda no âmbito do **acompanhamento do PAEL**, importa referir que o MT:

- ✓ **Incluiu, no Relatório de Gestão de 2015**, que integra os respetivos documentos de prestação de contas, **informação relativa à execução do PAF** ⁶⁹;
- ✓ **Não efetuou**, através da Assembleia Municipal, **a monitorização trimestral da execução do PAEL** legalmente prevista ⁷⁰.

2.2.3.8. APRECIACÃO GLOBAL FINAL

2.2.3.8.1. **A análise efetuada ao exercício de 2015 permite afirmar que o MT**, atendendo aos objetivos quantitativos a que se vinculou, em termos absolutos, no PAF ou considerando o PAF (Ajustado):

- ✓ **Superou**, em termos globais, **o nível da receita estimado** (mais 26 m€ e 0,3%) e, no conjunto, **atingiu o previsto quanto às medidas específicas de otimização da receita** (mais 85 m€ e 9,6%), mas **não definiu as medidas adicionais de otimização da receita a que estava legalmente obrigado**;
- ✓ **Não cumpriu**, ao nível da despesa, **os objetivos quantitativos globais a que se vinculou** (mais, respetivamente, 601 m€ e 7% e 520 m€ e 6%), **nem atingiu**, em termos autónomos ou no seu conjunto, **as medidas específicas propostas para a redução e contenção da despesa municipais** (mais 1,1 M€ e 36,1%);
- ✓ **Cumpriu**, por uma margem muito relevante, **o valor limite estimado para o stock da dívida orçamental** (menos, respetivamente, 2,5 M€ e 3 M€), ainda que exista um risco muito elevado (9,1 M€) para a evolução desta variável decorrente da parceria público privada institucionalizada (PACETEG, SA);
- ✓ **Incumpriu**, de forma significativa, **o objetivo do SGS** (menos, respetivamente, **575 m€ e 498 m€**);
- ✓ **Não atingiu** o objetivo relativo ao **PMP** (mais 43 dias), **mas a evolução desta grandeza**, entre 2011/2015 (de 195 para 84 dias), **foi positiva**;

⁶⁸ Ou seja, deduzida dos reembolsos e restituições (4 272 € no caso dos impostos diretos – medida 3.1. e 31 € nos impostos indiretos – medida 3.2.).

⁶⁹ Nos termos do disposto no n.º 2, do art. 12º, do PAEL.

⁷⁰ Cfr. al. a), do n.º 1, do art. 12º, do citado diploma legal.

- ✓ **Cumpriu, atempadamente, o pagamento do serviço da dívida de todos os EMLP em vigor.**

Por sua vez, apresentou, no mesmo exercício, **na relação entre um conjunto de grandezas (receita, despesa, dívida e saldo orçamentais) constantes do PAF e, sendo caso disso, considerando o PAF (Ajustado)** face aos **correspondentes valores reais**, os seguintes resultados:

- ✓ **Receita/despesa orçamentais:** agravamento de 575 m€ e 494 m€, respetivamente;
- ✓ **Saldo/stock da dívida orçamentais:** melhoria de 1,9 M€ e 2,5 M€, respetivamente;
- ✓ **Receita/stock da dívida orçamentais:** melhoria de 2,5 M€ e 3 M€, respetivamente.

Para além disso, **o MT utilizou o EMLP do PAEL para diminuir**, de facto, de forma relevante, as “ **outras dívidas a terceiros** ” (num montante superior ao do indicado financiamento) e **eliminar o stock de PA**.

2.2.3.8.2. Em síntese, em 2015, o MT, considerando o PAF ou o PAF (Ajustado), **não cumpriu alguns objetivos**, mas **superou os previstos para a receita** (ainda que não tenha consagrado todas as medidas específicas de otimização legalmente exigíveis) e **stock da dívida e apresentou**, na relação existente entre um conjunto de variáveis (receita, saldo e dívida orçamentais), **resultados reais mais favoráveis do que os que decorrem dos correspondentes valores previstos**, ao que acresce uma evolução positiva e superior ao capital do EMLP do PAEL das “ **outras dívidas a terceiros** ” e a eliminação dos PA.

Assim, em nosso entender, **pode afirmar-se**, nomeadamente para efeitos de eventual responsabilização, que **foi cumprido, em termos substanciais e segundo uma perspetiva e integrada, o objetivo global a que o MT se vinculou com a adesão ao PAEL**, não obstante a persistência de resultados negativos nalguns indicadores que carecem de correção por parte da Autarquia e o elevado risco para a evolução da dívida municipal decorrente da parceria público privada institucionalizada (PACETEG, SA).

2.3. ORÇAMENTOS, DÍVIDA E SITUAÇÃO FINANCEIRA

2.3.1. PREVISÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

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

Figura 23 – Evolução e taxas de execução da receita e despesa municipal

Un: euro

RUBRICAS	PREVISÃO / EXECUÇÃO (valores absolutos)						PREVISÃO / EXECUÇÃO (%)			VARIACÃO DA EXECUÇÃO NO TRÍENIO	
	2013		2014		2015		2013	2014	2015	(%)	(pp)
	Previsão	Execução	Previsão	Execução	Previsão	Execução					
1 - Saldo inicial	169 920	169 920	469 353	469 353	345 574	345 574	100%	100%	100%	103%	0 pp
2 - Repos. não abat. nos pagam.	0	0	0	0	0	0	-	-	-	-	-
3 - Receita Corrente	9 911 088	7 565 963	10 548 266	8 474 672	9 272 173	8 533 377	76%	80%	92%	13%	16 pp
4 - Despesa Corrente	10 821 892	6 938 227	10 050 725	6 996 569	7 456 845	6 623 800	64%	70%	89%	-5%	25 pp
5 - Receita de Capital	8 518 211	3 762 452	5 259 870	1 654 772	1 262 413	685 783	44%	31%	54%	-82%	10 pp
6 - Despesa de Capital	7 777 327	4 090 755	6 226 764	3 256 654	3 423 315	2 665 744	53%	52%	78%	-35%	25 pp
7 - Receita Total (1+2+3+5)	18 599 219	11 498 335	16 277 489	10 598 797	10 880 160	9 564 734	62%	65%	88%	-17%	26 pp
8 - Despesa Total (4+6)	18 599 219	11 028 982	16 277 489	10 253 223	10 880 160	9 289 544	59%	63%	85%	-16%	26 pp

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

Anexo 4 (fls. 55 a 57)

A **receita total disponível** (incluindo o saldo orçamental transitado da gerência anterior) importou, em

2015, em **9,6 M€**, o que espelha um decréscimo de 1,9 M€ (17%) face a 2013 ⁷¹, enquanto que a respetiva despesa **diminuiu**, no mesmo período, **16%**, tendo passado de **11 M€** para **9,3 M€**.

Realce-se que as referidas receitas incluíam, em 2013 e 2014, a **arrecadação do capital do EMLP do PAEL** (receita não efetiva), no montante de, respetivamente, **2,5 M€ e 1 M€**, **decorrendo**, necessariamente, **desse evento**, nesse exercício e nos seguintes, **a melhoria dos resultados dos indicadores que têm como variável as “ outras dívidas a terceiros ”** ⁷², sem que de tal facto se possa **imediatamente concluir que ocorreu uma evolução positiva ao nível da gestão orçamental do Município**.

2.3.1.2. De qualquer modo, a análise à **evolução da execução orçamental** permitiu constatar que, entre 2013/2015, **o MT**:

- ✓ Teve uma **prática reiterada** ⁷³, ainda que decrescente, **de empolamento na previsão das receitas orçamentais** (taxa de execução passou de 76% para 88%), em especial, na componente de capital, o que **contraria o objetivo visado**, nomeadamente, **pelas regras previsionais consagradas no POCAL**;
- ✓ **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**, tendo, no entanto, **tal risco diminuído significativamente no período indicado**, ainda que **mantendo**, em 2015, **um valor materialmente relevante** (1,3 M€);
- ✓ **Respeitou**, de um modo geral, **o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial** atendendo à **execução autónoma e**, em 2015, **global do ano**, pelo que o **risco potencial**, a que aludimos anteriormente, **acabou por se concretizar, ao nível da execução orçamental apenas quanto a 2013/2014**, pois, em 2015, a soma da receita municipal com alguns direitos de CP reconhecidos e não arrecadados foi suficiente para cobrir integralmente o montante das despesas faturadas ou equivalentes (pagas e não pagas);
- ✓ **Apresentou**, ao longo do período, **uma significativa**, ainda que decrescente, **rigidez ao nível da despesa orçamental**, já que o valor global das receitas orçamentais encontrava-se significativamente comprometido face apenas a um conjunto de despesas certas ⁷⁴ que, em regra, se repetem em todos os exercícios e que apresentam um elevado grau de inflexibilidade;
- ✓ **Cumpriu a regra do equilíbrio orçamental prevista no RFAEI** (art. 40º) nos orçamentos inicial e final de 2015, bem como na prestação de contas desse exercício e do anterior.

Anexo 4 (fls. 62-A a 62-C)

2.3.1.3. Em síntese, entre 2013/2015, **o MT empolou**, ainda que de forma decrescente, **a previsão das receitas e persistia uma significativa rigidez ao nível das despesas orçamentais**, **potenciando uma situação de desequilíbrio nesta sede**, mas **apresentou** uma tendência no sentido de **uma gestão orçamental prudente e**

⁷¹ Por força do comportamento verificado, em especial, na rubrica dos “ passivos financeiros ” (-100%), que, em 2015, não registaram qualquer execução, contrariamente ao sucedido nos dois anos anteriores.

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

⁷³ Refira-se que, nos anos de 2013 e 2014, os desvios resultaram, sobretudo, do atraso na disponibilização do EMLP do PAEL e da não efetivação do EMLP de SF, fazendo com que os passivos financeiros tivessem um peso no desvio total na ordem dos 60%.

⁷⁴ 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.

cada vez mais equilibrada, passando a existir, no último ano indicado, ajustamento entre o nível de realização e/ou existência da despesa (e não somente o seu pagamento) e o da real cobrança da receita (e não a sua mera previsão orçamental), ainda que para tal evolução tenha contribuído o recurso ao EMLP do PAEL.

2.3.2. DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIAÇÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA

2.3.2.1. A dívida global do MT de operações orçamentais, incluindo as correções efetuadas pela IGF (cfr. item 2.1.1.), importava, no triénio 2013/2015, nos seguintes montantes:

Figura 24 – Composição e evolução da dívida corrigida pela IGF

Un: euro

DESCRIÇÃO		EXERCÍCIOS			VARIAÇÃO 2013/2015	
		2013	2014	2015	Montante	%
Dívida financeira	EMLP	6 519 769	6 817 444	6 057 219	- 462 550	-7,1%
Outras dívidas a terceiros	FAM		554 554	475 332	475 332	-
	Outras	4 399 615	1 647 578	968 817	- 3 430 798	-78,0%
	Subtotal	4 399 615	2 202 131	1 444 148	- 2 955 467	-67,2%
Total geral		10 919 384	9 019 576	7 501 367	- 3 418 016	-31,3%
Total parcial (exceto FAM)		10 919 384	8 465 022	7 026 036	- 3 893 348	-35,7%

Fonte: Documentos de prestação de contas e mapa das correções da IGF

Anexo 4 (fls. 64)

A dívida global de operações orçamentais teve uma evolução positiva, pois diminuiu cerca de 3,4 M€ (31%), passando para 7,5 M€, em resultado, fundamentalmente, do decréscimo das “outras dívidas a terceiros” originariamente de CP (3,4 M€) e de uma diminuição, ainda que ligeira (463 m€), da dívida financeira (que integra apenas EMLP)⁷⁵, apesar do reconhecimento contabilístico da relativa à participação no FAM (475 m€).

Realce-se que, em 2013/2014, ocorreu uma alteração significativa da estrutura e exigibilidade da dívida municipal na sequência da arrecadação e utilização do capital do EMLP do PAEL (3,5 M€) e da sua aplicação nas finalidades legalmente previstas, com consequências idênticas, neste contexto, às que referimos na parte final do item 2.3.1.1.⁷⁶

Saliente-se que, em consequência da evolução positiva ocorrida, a dívida da Autarquia importava, em 2015, num valor materialmente relevante em termos absolutos, mas adequado ao seu quadro financeiro, nomeadamente às receitas orçamentais, pois:

- ✓ Bastaria a receita total disponível do exercício para cobrir toda a dívida municipal (127%);
- ✓ O período de recuperação da dívida municipal⁷⁷, considerando as receitas próprias regulares, reduziu para menos de um ano (11 meses), resultado que, no entanto, se agrava caso se expurgue ao valor dessas receitas o das despesas rígidas e vinculadas (17 meses);

⁷⁵ No triénio 2013/2015, no MT não existiam contratos de empréstimo de CP ou de locação financeira em vigor.

⁷⁶ 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 CP e com os indicadores de liquidez, a relação entre o saldo real de operações orçamentais e o cálculo do PMP, já que os montantes que passam para dívida de MLP deixam de influenciar o resultado destes indicadores.

⁷⁷ 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 e juros de EMLP e de leasing), admitindo alguma estabilidade nas grandezas consideradas.

- ✓ A **dívida per capita** diminuiu para **759 €** (menos 346€ do que em 2013), apresentado, ainda assim, um valor significativo.

Anexo 4 (fls. 63, indicadores 1 a 13, em especial, 3 e 3A, 5 e 5A, 7 e 7A, 8 e 8A, 11 e 11A)

Importa, no entanto, destacar o **valor materialmente relevante** de **provisões para riscos e encargos**, refletido contabilisticamente no final de 2015 (cerca de **4,1 M€** ⁷⁸) e **do processo judicial instaurado no início de 2016** (a que aludimos no item 2.2.3.7.2., no valor de **9,1 M€**) e o conseqüente impacto potencial de aumento muito acentuado do passivo exigível, caso as ações judiciais em curso tenham desfecho desfavorável, o que poderá comprometer, em absoluto, a trajetória de recuperação que o MT apresenta, em especial, desde a adesão ao PAEL.

Refira-se, para além disso, que a **dívida de MLP**, embora tenha diminuído 204 m€ entre 2013/2015, **importava**, no final do último ano, **num valor relevante (6,5 M€)** e tinha um **peso crescente e muito significativo na dívida total (87%)**, situação que se **repercute e é suscetível de condicionar a gestão orçamental dos exercícios futuros**.

Aliás, o **serviço da dívida** (amortizações e juros) **dos EMLP aumentou** entre 2013/2015 (passou de **753 M€** para **854 M€**), o mesmo sucedendo com o seu **peso na despesa municipal paga** (de **7% e 9%**), ainda que seja de referir que, no final do último ano, não existia qualquer EMLP em período de carência pelo que, caso se mantenha o atual situação, é previsível que esta despesa decresça nos próximos exercícios.

2.3.2.2. O MT **evidenciou**, entre 2013/2015, não obstante a adesão ao PAEL, **uma situação financeira de CP desequilibrada**, mas **apresentou**, ao longo desses anos, **alguma evolução positiva nesta matéria**, já que:

- ✓ A **relação entre o saldo final de operações orçamentais e as outras dívidas a terceiros** (originariamente de CP) importava em **sistemáticos e relevantes valores negativos**, mas teve uma variação positiva significativa, passando de - 3,9 M€ para - 693 m€;
- ✓ Os **resultados dos indicadores de liquidez geral, reduzida e imediata** variaram de, respetivamente, de 21%, 18% e 13% para 47%, 40% e 23%, **mostrando-se**, ainda assim, **desrespeitada**, em todos os anos, a **regra do equilíbrio financeiro mínimo** ⁷⁹.

Anexo 4 (fls. 65-A e 65-B)

O referido **desequilíbrio financeiro de CP** levou a que, no período de 2013/2015, na sequência dos atrasos de pagamento, alguns **credores da Autarquia** (fornecedores e empreiteiros) tenham **liquidado juros de mora no montante** de, pelo menos, **531 m€**, tendo sido **pagos 740 m€**.

Anexo 4 (fls. 66)

2.4. ALERTA PRECOCE E MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA

2.4.1. No **final de 2015**, face aos parâmetros estabelecidos no RFALEI ⁸⁰, **verificavam-se as condições**

⁷⁸ No triénio em análise as provisões passaram de 89 074 € para 4 070 839 €, refletindo a necessidade que o MT teve, especialmente em 2014, de provisionar uma série de riscos decorrentes de processos judiciais instaurados contra a Autarquia.

⁷⁹ 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.

⁸⁰ Cfr. art. 56º do RFALEI.

legalmente previstas ⁸¹ para que fosse emitido, pela DGAL, um alerta precoce ⁸².

Refira-se, de qualquer modo, que, segundo a informação disponível, a DGAL não emitiu, em termos formais e específicos, o referido alerta, mas tal situação decorre diretamente da informação disponível para os municípios no SIAL, designadamente da “ Ficha do Município ” ⁸³.

Anexo 4 (fls. 67 a 69)

2.4.2. Por sua vez, ao nível dos **mecanismos de recuperação financeira** previstos no RFALEI ⁸⁴, o MT, no final 2015, atendendo aos parâmetros legalmente estabelecidos ⁸⁵, podia **recorrer**, facultativamente, a **um processo de saneamento financeiro**, mas ainda estava em vigor o PAEL.

Anexo 4 (fls. 67 a 69)

2.5. CONTROLO INTERNO E PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS

2.5.1. O MT aprovou e tem em vigor uma **Norma de Controlo Interno** (NCI) ⁸⁶, que contempla um conjunto de regras definidoras de políticas, métodos e procedimentos de controlo, nomeadamente no que concerne à área económico-financeira e um **Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas** (PGRIC) ⁸⁷, enviado ao Conselho de Prevenção da Corrupção dentro do prazo estabelecido na Recomendação n.º 1/2009 ⁸⁸ (até 31/12/2009), **mas que não foi remetido à IGF.**

Apesar do hiato temporal ocorrido entre a aprovação dos dois documentos, verifica-se que, de um modo geral, são **complementares** entre si, sendo, no entanto, de referir que, **desde a respetiva aprovação, não foi desenvolvida uma análise no sentido da sua revisão**, com vista, nomeadamente, à adequação às normas e princípios estipulados no PAEL, na LCPA ⁸⁹ e no RFALEI, bem como à atual estrutura orgânica do Município ⁹⁰.

2.5.2. Quanto ao **PGRIC**, salientamos que **não**:

- ✓ Está prevista a calendarização da aplicação das medidas do Plano, nem definidos os meios específicos (humanos, financeiros e materiais) necessários à sua respetiva execução, não existindo, igualmente, qualquer evidência da sua efetiva implementação;
- ✓ Estão definidos os mecanismos internos de monitorização da aplicação do Plano, nem quaisquer instrumentos para a sua revisão, sendo que também não foi realizada qualquer monitorização da eventual aplicação das medidas propostas no Plano, apesar de prevista a elaboração de relatórios semestrais e anual de acompanhamento.

Anexo 5 (fls. 71)

⁸¹ Atendendo ao resultado do indicador 1 do Quadro I do Anexo 4 (fls. 67).

⁸² No prazo de 15 dias a contar da data limite de reporte da informação prevista no art. 78º do RFALEI (n.º 4, do art. 56º, do mesmo diploma) e destinado, neste caso, aos “ (...) membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das autarquias locais (...) ”, bem como aos presidentes dos órgãos municipais, que, conseqüentemente, devem informar os respetivos membros na primeira sessão ou reunião seguintes (n.ºs 3 e 1, do art. 56º, do RFALEI).

⁸³ Este relatório apenas pode ser extraído com o código de utilizador do SIAL do Presidente da Câmara Municipal.

⁸⁴ Cfr. art. 57º a 64º do RFALEI, e Lei n.º 53/2014, de 25/08.

⁸⁵ Atendendo ao resultado do indicador 2 do quadro II do Anexo 4 (fls. 67).

⁸⁶ Aprovada na reunião de Câmara Municipal de 24/01/2003.

⁸⁷ Aprovado na reunião de Câmara Municipal de 22/12/2009.

⁸⁸ Publicada no DR, 2ª Série, em 22/07.

⁸⁹ Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA), aprovada pela Lei n.º 8/2012, de 21/02.

⁹⁰ Aprovada pelo Despacho n.º 4116/2014, publicado no DR, 2ª série, de 18/03/2014.

2.5.3. Do trabalho de campo realizado ⁹¹ resultaram **algumas fragilidades ao nível do controlo interno e dos procedimentos contabilísticos**, que descrevemos em mapa incluído nos Anexos.

Anexo 6 (fls. 70)

2.5.4. Acresce que o MT **não dispõe de nenhum departamento/serviço específico ou elemento responsável pela função controlo interno**.

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

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

3.1. CONCLUSÕES	Ponto do relatório	3.2. RECOMENDAÇÕES
<p>C1 A análise realizada revela que, entre 2013/2015, os documentos de prestação de contas do MT refletem, com significativa fiabilidade, a sua situação financeira ao nível do passivo exigível, dada a reduzida materialidade das correções efetuadas em 2015, mas persistiam algumas insuficiências ao nível da aplicação do POCAL, nomeadamente em termos de implementação da contabilidade de custos.</p>	2.1.1.	<p>R1 Regularização, ao nível da informação contabilística, das variações patrimoniais que estavam omitidas ou incorretamente refletidas (caso não tenham sido entretanto corrigidas) e finalização do processo de implementação da contabilidade de custos.</p>
<p>C2 A Autarquia aderiu, em 2012, ao PAEL (Programa II), tendo obtido financiamento de 3,5 M€, que utilizou no pagamento de “ outras dívidas a terceiros “.</p> <p>Refira-se, no entanto, que o PAEL e, conseqüente, as obrigações dele decorrentes, foi suspenso no ano de 2017, situação que se manterá, de acordo com o quadro legal, enquanto a Autarquia cumprir o limite da dívida total previsto no RFALEI.</p>	2.2.1.2., 2.2.1.2.1. e 2.2.1.4.	
<p>C3 Em 2015, o MT, considerando o PAF ou o PAF (Ajustado), não cumpriu alguns objetivos do PAEL, mas:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Superou, em termos absolutos, os previstos para a arrecadação da receita (ainda que não tenha consagrado todas as medidas específicas de otimização legalmente exigíveis) e redução do stock da dívida; ✓ Apresentou, na relação existente entre um conjunto de variáveis (receita, saldo e dívida orçamentais), resultados reais mais favoráveis do que os que decorrem dos correspondentes valores previstos; ✓ Eliminou os PA e as “ outras dívidas a terceiros “ tiveram uma evolução positiva e superior ao capital do EMLP do PAEL. 	2.2.3.8., 2.2.3.3.1, 2.2.3.4.2., 2.2.3.4.3. e 2.2.3.5.	<p>R2 Caso volte a estar em vigor o PAEL:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Manutenção do respetivo cumprimento, não só numa perspetiva substancial e integrada, mas também quanto a todos os objetivos previstos naquele documento, com que o MT se comprometeu de forma expressa, para o que contribuirá, decisivamente, uma gestão orçamental e uma situação financeira equilibrada e sustentável.

⁹¹ Em especial através da utilização de questionários e da realização de testes de conformidade e substantivos.

3.1. CONCLUSÕES	Ponto do relatório	3.2. RECOMENDAÇÕES
<p>Assim, pode afirmar-se, nomeadamente para efeitos de eventual responsabilização, que foi cumprido, em termos substanciais e segundo uma perspetiva integrada, o objetivo global a que o MT se vinculou com a adesão ao PAEL, não obstante a persistência de resultados negativos nalguns indicadores que carecem de correção e o elevado risco (9,1 M€) para a evolução da dívida decorrente da PPP institucionalizada (PACETEG, SA).</p>	<p>2.2.3.8., 2.2.3.3.1, 2.2.3.4.2., 2.2.3.4.3. e 2.2.3.5.</p>	<p>✓ Promoção da reanálise, em articulação com a DGAL, do PAF no sentido de definir, concretizar e quantificar as medidas de otimização de receita a que se encontrava legalmente obrigado, nomeadamente as relacionadas com as atividades de saneamento e resíduos, bem como as destinadas a promover o aperfeiçoamento e controlo dos factos suscetíveis de gerarem a aplicação de coimas e dos processos de execução fiscal, e ainda, acautelar, adequadamente, os riscos inerentes à PPP (PACETEG, SA).</p>
<p>C4 O MT cumpriu, ainda que após o prazo estipulado, a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL para efeitos de acompanhamento do PAEL (tendo sido apuradas, em 2015, divergências pouco significativas), incluiu, no Relatório de Gestão, informação relativa à respetiva execução, mas não efetuou, através da Assembleia Municipal, a monitorização trimestral prevista.</p>	<p>2.2.3.7.</p>	
<p>C5 Entre 2013/2015, o MT:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Teve uma prática reiterada de empolamento da previsão das receitas orçamentais, ainda que, no último ano, com uma taxa de execução global já significativa (88%), mas com a manutenção do risco de realização e/ou existência de elevados montantes de despesas (2015: 1,3 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; ✓ Evidenciou, no entanto, não obstante a persistência de uma significativa rigidez ao nível das despesas orçamentais, uma tendência no sentido de uma gestão orçamental equilibrada, passando a existir, no último ano, ajustamento entre o nível de realização e/ou existência da despesa (e não somente o seu pagamento) e o da real cobrança da receita (e não a sua mera previsão orçamental), ainda que para tal evolução tenha contribuído o recurso ao PAEL.. 	<p>2.3.1.2. e 2.3.1.3.</p>	<p>R3 Manutenção da tendência de elaboração de orçamentos rigorosos ao nível da receita (fundamentando todas as rubricas previstas e considerando apenas as que apresentem um elevado grau de probabilidade em termos de cobrança efetiva) e 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 equilibrada e adoção de medidas que contribuam para uma redução das despesas municipais que evidenciam uma significativa rigidez.</p>
<p>C6 A dívida global do MT teve, entre 2013/2015, uma evolução positiva (menos 3,4 M€ e 31%), apresentando, no último ano, um valor relevante (7,5 M€), mas adequado ao seu quadro financeiro, nomeadamente às receitas orçamentais, apesar de manter uma estrutura que se repercute e condiciona a gestão orçamental dos exercícios futuros.</p>	<p>2.3.2.1. e 2.2.3.7.2.</p>	<p>R4 Controlo rigoroso da dívida municipal e dos riscos existentes para a sua evolução, de modo mantê-la em níveis adequados ao quadro financeiro da Autarquia, nomeadamente às receitas (designadamente, às realmente disponíveis, ou seja, após a dedução das despesas fixas e rígidas), salvaguardando, assim, o pagamento atempado das suas obrigações.</p>

3.1. CONCLUSÕES	Ponto do relatório	3.2. RECOMENDAÇÕES
<p>Saliente-se, no entanto, o risco que decorre, para a evolução da dívida municipal, do valor materialmente relevante refletido na contabilidade, no final de 2015, em provisões para riscos e encargos (cerca de 4,1 M€) e do processo judicial instaurado no início de 2016 (valor reclamado de 9,1 M€), situações que podem comprometer, em absoluto, a trajetória de recuperação que o MT apresenta, em especial, desde adesão ao PAEL.</p>	<p>2.3.2.1. e 2.2.3.7.2.</p>	<p>R5 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 e de MLP, devendo ser tida em consideração a dimensão intergeracional das decisões político-financeiras.</p>
<p>C7 A Autarquia manteve, entre 2013/2015, não obstante a adesão ao PAEL, uma situação financeira de CP desequilibrada (decorrendo, dos atrasos de pagamento aos credores, significativos custos financeiros - juros de mora liquidados, naquele período, de, pelo menos, 531 m€, tendo sido pagos 740 m€,), mas apresentou, ao longo desses anos, alguma evolução positiva nesta matéria, nomeadamente na relação entre o SGS e as outras dívidas a terceiros (de - 3,9 M€ para - 693 m€).</p>	<p>2.3.2.2.</p>	<p>R6 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 reforçar a tendência de restabelecimento do equilíbrio financeiro de CP.</p>
<p>C8 No final de 2015, de acordo com o quadro legal previsto no RFALEI, estavam reunidas as condições para que a DGAL emitisse um alerta precoce e para que o MT pudesse recorrer a um processo de saneamento financeiro, mas ainda estava em vigor o PAEL.</p>	<p>2.4.1 e 2.4.2.</p>	
<p>C9 O MT tem em vigor uma NCI e um PGRIC que são coerentes e complementares, mas que não estão ajustadas à atual estrutura orgânica e apresentam fragilidades face à evolução legal ocorrida e em termos da sua implementação e monitorização, ao que acresce que não dispõe de nenhum departamento/serviço específico ou elemento responsável pela função de controlo interno.</p>	<p>2.5.1. e 2.5.2.</p>	<p>R7 Revisão do NCI e do PGRIC no sentido de proceder à sua articulação com a atual estrutura orgânica dos serviços e ultrapassar as fragilidades existentes, bem como designação de um serviço ou pessoa responsável pela função de controlo interno.</p>

4. PROPOSTAS

4.1. Em face dos resultados obtidos 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 Trancoso, 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 lhes foi dado conhecimento do presente relatório.

Este trabalho foi realizado pela equipa constituída pela Inspetora Andrea Saldanha sob a coordenação da Chefe de Equipa Sónia Barbosa, que subscreve, em seu nome e da referida inspetora, o presente relatório.

Chefe de Equipa SÓNIA MARIA DA
SILVA BARBOSA
2018.02.15
11:58:12 Z