

CONTROLO DO PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL

MUNICÍPIO DE ALFÂNDEGA DA FÉ

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

Relatório n.º 2017/1455

Independência

InteGridade

ConFiança

PARECER:

Submeto à consideração do Senhor Inspetor-Geral com o meu acordo, sublinhando as propostas constantes dos pontos 4.1.1. a 4.1.3. deste Relatório.

Subinspetora-Geral

Digitally signed by ANA
PAULA PEREIRA COSME
FRANCO BARATA SALGUEIRO
Date: 2018.02.20 18:51:46 Z

Concordo, salientando o/a:

Incumprimento, em 2014/2015, em termos absolutos ou numa perspetiva substancial, das obrigações a que o Município se vinculou com a adesão ao PAEL, designadamente as previstas no PAF ao nível da evolução da receita, da despesa, do *stock* da dívida e do saldo orçamentais, ao que acresce o agravamento, em termos reais, de forma muito negativa, da relação entre aquelas grandezas, situação que é suscetível de ser sancionada em termos tutelares administrativos.

Prática reiterada, entre 2012/2015, ainda que significativamente decrescente, de empolamento das receitas orçamentais e dívida global materialmente relevante e desadequada do quadro financeiro. Assunção de elevados montantes de compromissos sem FD (situação que deixou de relevar em sede de responsabilidade financeira atendendo à alteração ocorrida no respetivo regime e à jurisprudência do Tribunal de Contas) e insuficiência, numa perspetiva anual, das receitas para cobrirem os compromissos totais assumidos.

À consideração superior.

Direção de projeto.

ALEXANDRE
VIRGÍLIO
TOMÁS AMADO

Digitally signed by
ALEXANDRE VIRGÍLIO
TOMÁS AMADO
Date: 2018.02.16
16:46:55 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 a relevância das situações de desconformidade identificadas e enunciadas, em síntese, no sumário executivo, bem como a proposta no ponto 4.1.2, pág. 33.

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

Inspetor-Geral



Digitally signed by VÍTOR MIGUEL
RODRIGUES BRAZ
Date: 2018.04.13 10:51:58 +01'00'

Relatório n.º 2017/1455

Processo n.º 2015/240/A3/499

CONTROLO DO PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL (PAEL)

MUNICÍPIO DE ALFÂNDEGA DA FÉ

SUMÁRIO EXECUTIVO

A presente auditoria foi realizada com o objetivo de verificar se o **Município de Alfândega da Fé (MAF)** cumpriu as obrigações e objetivos do PAEL para 2014/2015 e se apresenta uma gestão orçamental e financeira equilibrada e sustentável, tendo-se obtido do exame efetuado e do exercício do procedimento do contraditório (Anexos 1 a 6), em especial, os seguintes resultados:

1. Adesão ao Programa de Apoio à Economia Local (PAEL) e incumprimento do respetivo objetivo global

1.1. O MAF aderiu, em 2012, ao PAEL (Programa I) e, na sequência da declaração de uma situação de desequilíbrio estrutural, também recorreu, de forma concomitante e com base no mesmo plano de ajustamento financeiro (PAF), a uma **operação de reequilíbrio financeiro (RF)**, tendo obtido, através do recurso a empréstimos de médio/longo prazos (EMLP), um financiamento total de **17,9 M€**.

Em 2016, o **EMLP do PAEL foi amortizado** na sequência do recurso ao Fundo de Apoio Municipal (FAM).

1.2. O MAF **violou, em 2014/2015**, em termos absolutos ou numa perspetiva substancial, as obrigações decorrentes do PAEL, pois **não atingiu, de forma materialmente relevante, os objetivos quantitativos previstos no PAF ou considerando o PAF (Ajustado) para a receita, despesa, stock da dívida e saldo orçamentais e agravou, em termos reais, de forma muito negativa, a relação entre aquelas grandezas relevantes**, situação que é **suscetível**, em abstrato, **de ser sancionada em termos tutelares administrativos e financeiros**.

Em sede **tutelar administrativa**,

propõe-se que seja dado cumprimento ao regime legal previsto, quanto ao princípio do contraditório, no n.º 4, do art. 6º, da Lei n.º 27/96, de 1/08.

No **âmbito financeiro**, dada a alteração, a partir de 1/01/2017, do regime de responsabilidade financeira dos membros dos órgãos executivos das autarquias locais e à jurisprudência consistente do Tribunal de Contas sobre essa matéria, não se justifica a realização de outras diligências.

2. Falta de fiabilidade dos documentos de prestação de contas

2.1. A análise realizada revelou que os **documentos de prestação de contas do MAF não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação financeira**, em especial, **ao nível do passivo exigível (2014: mais 504 m€, ainda que maioritariamente referente ao FAM)**, o **mesmo acontecendo**, no referido exercício, **em termos da informação orçamental (acréscimo de despesa e redução do saldo orçamental de 17,7 m€)**.

3. Fragilidades ao nível da gestão orçamental e suas consequências

3.1. **Prática reiterada**, entre 2012/2015, **de empolamento da previsão das receitas orçamentais**, o que **contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas**, nomeadamente, **no POCAL**, ainda que, no último exercício, tenha evidenciado uma taxa de execução global já significativa (98%).

3.2. **Incumprimento**, em 2014/2015, **ao nível da prestação de contas, do princípio do equilíbrio orçamental** previsto no Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI), situação que era suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, mas relativamente à qual não se justifica a realização de outras diligências pelos motivos referidos no ponto 1.2..

3.3. O MAF **apresentou**, entre 2013/2015, **uma gestão orçamental tendencialmente equilibrada**, atendendo, nomeadamente, aos resultados do indicador de equilíbrio substancial, ainda que tal evolução não possa ser dissociada do recurso aos PAEL/RF, continuando, no entanto, a persistir **uma significativa rigidez ao nível das despesas orçamentais (2015: 13%)**.

Recurso ao PAEL e a RF, com a arrecadação de um financiamento global de 17,9 M€

Amortização do PAEL com recurso ao FAM

Violação, em termos substanciais, dos objetivos previstos no PAEL

Eventual responsabilidade tutelar administrativa

Falta de fiabilidade da informação financeira e orçamental

Prática reiterada de empolamento na previsão das receitas, mas com uma taxa de execução elevada em 2015

Incumprimento do princípio do equilíbrio orçamental previsto no RFALEI

Gestão orçamental tendencialmente equilibrada

Acentuada rigidez das despesas orçamentais

4. Assunção de compromissos sem Fundos Disponíveis (FD)

4.1. Ainda **não tinham sido adotadas**, em 2014/2015, pelos eleitos locais e órgãos municipais, **as medidas necessárias ao exigível cumprimento do regime legal consagrado pela LCPA**, pois:

- ✓ **Foram assumidos**, ao longo de vários meses dos referidos anos, **compromissos sem FD**, no valor total de, respetivamente, **925 m€ e 1,4 M€**, ainda que tal facto não seja evidenciado pelas respetivas contas correntes do MAF, pois decorre da adoção incorreta do procedimento de “agendamento” de compromissos (despesas de carácter regular e permanente) e da respetiva solução da aplicação informática;
- ✓ **As receitas**, numa perspetiva anual, **eram insuficientes para cobrir os compromissos totais assumidos naqueles exercícios**.

Assunção de compromissos sem FD, ainda que tal facto não seja evidenciado pelas contas correntes da Autarquia

Receitas insuficientes para cobrir os compromissos assumidos

5. Dívida global materialmente relevante e desadequada do quadro financeiro

5.1. A **dívida global de operações orçamentais** teve, entre 2012/2015, uma **evolução negativa** (mais **706 m€ e 3,7%**), passando para 19,9 M€, evidenciando, no último ano, **um valor materialmente relevante e desadequado ao seu quadro financeiro** e uma **estrutura que se repercute e é suscetível de condicionar a gestão orçamental dos exercícios futuros**.

5.2. Em **2012**, o MAF tinha uma **situação financeira de CP desequilibrada**, mas **apresentou**, nos anos imediatos, **uma evolução positiva e uma tendência de ajustamento nesta matéria**, ainda que em resultado, essencialmente, do recurso ao PAEL e RF.

Dívida global materialmente relevante e desadequada do quadro financeiro

Situação financeira de CP tendencialmente equilibrada, ainda que por força do recurso aos PAEL e RF

6. Controlo interno

6.1. A Autarquia tem em vigor uma Norma de Controlo Interno, que contempla um conjunto de regras definidoras de métodos e procedimentos de controlo, em especial, quanto à área económico-financeira, mas **não dispõe de nenhum departamento/serviço específico ou elemento que realize a função controlo interno**.

Inexistência da função de controlo interno

7. Principais recomendações

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

- ✓ Cumprimento integral das obrigações decorrentes da adesão a programas de recuperação financeira, em especial do FAM, agora em execução;
- ✓ 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, uma gestão orçamental realmente equilibrada;
- ✓ Cumprimento integral e sistemático do regime legal consagrado na LCPA, nomeadamente no que respeita à proibição, sem exceções, da assunção de compromissos sem FD, bem como em termos do exigível ajustamento entre as receitas disponíveis e os compromissos assumidos;
- ✓ Acompanhamento/controlo rigorosos da evolução da dívida municipal e adoção de medidas concretas, nomeadamente de redução de despesa e de otimização de receita, com o objetivo de atingir 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;
- ✓ Efetiva implementação da função de controlo interno através da criação de um serviço ou designação de um responsável.

Principais áreas das recomendações

ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	5
1. INTRODUÇÃO	6
1.1. FUNDAMENTO	6
1.2. QUESTÃO DE AUDITORIA E ÂMBITO	6
1.3. METODOLOGIA	6
1.4. CONTRADITÓRIO	7
2. RESULTADOS	7
2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS	7
2.2. PROGRAMAS DE CONSOLIDAÇÃO E/OU RECUPERAÇÃO FINANCEIRA	9
2.3. PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL	10
2.4. ORÇAMENTO, LCPA, DÍVIDA E SITUAÇÃO FINANCEIRA	24
2.5. MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA E DE ALERTA PRECOCE	29
2.6. CONTROLO INTERNO E PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS	29
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	30
4. PROPOSTAS	33
ANEXOS 1 (fls. 1 a 12), 2 (fls. 13 a 20), 3 (fls. 21 a 42B), 4 (fls. 43 a 73), 5 (fls. 74) e 6 (fls. 75 a 88)	

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ATDF	Aumento temporário de fundos disponíveis
CCAM	Crédito Agrícola Mútuo
Cfr	Confrontar
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CP	Curto prazo
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
DL	Decreto-Lei
EMLP	Empréstimos de médio e longo prazos
FAM	Fundo de Apoio Municipal
FD	Fundos disponíveis
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IMI	Imposto municipal sobre imóveis
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
LCPA	Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
M€	Milhões de euros
m€	Milhares de euros
MAF	Município de Alfândega da Fé
MLP	Médio e longo prazo
NCI	Norma de Controlo Interno
PA	Pagamentos em atraso
PAEL	Programa de Apoio à Economia Local
PAF	Plano de Ajustamento Financeiro
PMP	Prazo médio de pagamento
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
pp	Ponto(s) percentual(is)
PSF	Plano de Saneamento Financeiro
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RF	Reequilíbrio Financeiro
RFALEI	Regime Financeiro das Autarquias e das Entidades Intermunicipais
SF	Saneamento Financeiro
SIAL	Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais

1. INTRODUÇÃO

1.1. FUNDAMENTO

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

1.2. QUESTÃO DE AUDITORIA E ÂMBITO

1.2.1. A esta auditoria estiveram associados os seguintes **objetivos** ²:

1	Exame à informação constante dos documentos de prestação de contas de 2014.
2	Conclusão, em termos globais, sobre o (in)cumprimento, no final de 2014, das obrigações e objetivos resultantes da adesão ao PAEL, através da(o):
	a) Validação da informação comunicada à Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) no âmbito do acompanhamento do PAEL e apuramento de eventuais diferenças entre os dados reportados e os apurados pela IGF;
	b) Controlo do cumprimento das obrigações previstas no PAEL e dos objetivos constantes do respetivo PAF ³ (com base na informação reportada à DGAL e apurada pela IGF), designadamente quanto à evolução da receita, despesa, dívida, serviço da dívida, prazo médio de pagamento e endividamento líquido;
	c) Análise do impacto (anual e global) da adesão do Município a programas de consolidação financeira desde 1/jan/2007 (incluindo o PAEL) na evolução das “outras dívidas a terceiros” de curto prazo e dos pagamentos em atraso (PA);
d) Conhecimento do sistema de controlo interno instituído em relação ao cumprimento do quadro legal previsto no PAEL e noutras áreas relacionadas com o endividamento municipal.	
3	Apreciação da evolução da gestão orçamental e da situação financeira do Município (tríenio de 2013/2015), incluindo, em termos genéricos, o controlo da aplicação da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA) ⁴ .

No âmbito desta auditoria foi também analisado, em termos globais e com base na informação constante dos documentos de prestação de contas e na consulta do SIAL ⁵, o ano de 2015, designadamente quanto ao comportamento do MAF relativamente aos objetivos e medidas previstos no PAF do PAEL.

1.3. METODOLOGIA

1.3.1. A presente ação baseou-se no programa de trabalho elaborado para o controlo do PAEL (os procedimentos estão sintetizados nos Anexos), tendo a auditoria englobado a:

- ✓ Recolha e análise de informação (com recurso a um conjunto de mapas e fichas);
- ✓ Utilização de uma *check-list* de verificação da coerência entre os vários documentos que integram a prestação de contas;
- ✓ Realização de entrevistas com trabalhadores da entidade e o responsável pela área financeira (com base em questionários);
- ✓ Execução de procedimentos de circularização e reconciliação de saldos com credores;
- ✓ Efetivação de testes de conformidade e substantivos.

Anexo 1 (fls. 1 a 11)

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

² Não procedemos à apreciação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas atendendo a que foi objeto de análise no âmbito de uma anterior ação de controlo realizada pela IGF nesta Autarquia (enquadrada no projeto “ Contribuir para a melhoria da legalidade e da qualidade da despesa, em matéria de contratação pública e da gestão dos recursos humanos na Administração Local ” – Processo n.º 2016/235/A3/816).

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

⁴ Lei n.º 8/2012, de 21/02, tendo sido estabelecidos no Decreto-Lei (DL) n.º 127/2012, de 21/06, os procedimentos necessários à sua aplicação e à operacionalização da prestação de informação.

⁵ Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais.

Realce-se que, para além de efetuarmos a comparação direta, relativamente às grandezas relevantes (designadamente, receita, despesa, dívida e saldo orçamental), entre os valores reais apurados e os previstos no PAF, também realizámos abordagens complementares ⁶ que atendem:

- ✓ Aos valores constantes daquele documento ajustados, sendo caso disso, das divergências ocorridas entre a previsão e execução da arrecadação e utilização do EMLP do PAEL e do impacto da dívida (não prevista no PAF) ⁷ resultante da participação no Fundo de Apoio Municipal (FAM) ⁸;
- ✓ À evolução ocorrida ao nível da relação, em termos quantitativos, entre as variáveis relevantes atendendo aos valores dos PAF, PAF (Ajustado) e reais.

Anexo 1 (fls. 1 a 12)

1.4. CONTRADITÓRIO

1.4.1. Nos termos do disposto no art. 12º (princípio do contraditório) do DL n.º 276/2007, de 31/07, do n.º 2 do art. 19º, e art. 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF ⁹, foi dado conhecimento formal à Senhora Presidente da Câmara Municipal de Alfândega da Fé das principais asserções, conclusões e recomendações constantes deste documento, através do envio, em 03/08/2017, do projeto de relatório.

A análise da resposta recebida (EEL03440), em 01/09/2017, que no essencial não põe em causa as asserções, conclusões e recomendações que haviam sido explicitadas no projeto de relatório, consta do presente documento, no qual introduzimos, em alguns pontos específicos, os aspetos que consubstanciam informações ou dados complementares relevantes.

Anexo 6 (fls. 75 a 87)

2. RESULTADOS

2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

2.1.1. Do trabalho realizado ¹⁰, com o objetivo de **examinar a qualidade dos documentos de prestação de**

⁶ 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 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.

⁷ Cfr. infra a justificação desses ajustamentos e respetivo o impacto nas diversas variáveis relevantes para os objetivos e metas previstas no PAF, sendo, ainda, de referir que as grandezas influenciadas por essa(s) correção(ões) passarão a ser designadas, ao longo deste documento, de PAF (Ajustado).

⁸ Cujo regime consta da Lei n.º 53/2014, de 25/08, em especial, nos arts. 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), quando tal despesa não foi contemplada no PAF.

⁹ Aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010, de 5/04, do Ministro de Estado e das Finanças, publicado no Diário da República (DR), 2ª Série, de 12/04.

¹⁰ Para efeitos da circularização e reconciliação de saldos com referência ao final de 2014 foi utilizado, por um lado, o resultado do respetivo procedimento promovido pelo Revisor Oficial de Contas do MAF, e, por outro lado, selecionámos um conjunto adicional de entidades, sendo abrangidas no total:

- ✓ Todas as entidades com créditos relativos a empréstimos de médio e longo prazos (EMLP) e abrangendo todos os contratos (CGD-Caixa Geral de Depósitos, Banco Português de Investimento, CCAM-Caixa de Crédito Agrícola Mútuo, Banco Comercial Português e Direção-Geral do Tesouro e Finanças – DGTF) – cfr. Anexo 2, fls. 20;
- ✓ Vinte e seis credores de outro tipo (fornecedores c/c e fornecedores de imobilizado), cujos créditos totalizavam, no final do referido exercício, cerca de 653 m€, que representava 65% da dívida daquela natureza refletida contabilisticamente (1 M€), tendo obtido 96% das respostas (cfr. Anexo 2, fls. 14 a 19).

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

contas do MAF, no triénio 2012/2014, resultaram correções à **informação financeira e orçamental**, com o seguinte impacto em termos do **balanço**:

Figura 1 – Síntese das correções efetuadas no balanço de 2014

Un: euro

COMPONENTES DO BALANÇO	CONTAS	2014			
		Débito	Crédito	Saldo	
				Valor	D/C
ATIVO	41x - Investimentos Financeiros (FAM)	410 684,10		410 684,10	D
	12 - Depósitos em inst. financeiras		17 744,64	- 17 744,64	C
FUNDOS PRÓPRIOS	59/88 - Resultados	110 970,82		- 110 970,82	D
PASSIVO	231 - EMLP	17 744,64		- 17 744,64	D
	268126 - Outros credores - FAM MLP		352 015,10	352 015,10	C
	221 - Fornecedores c/c		110 970,82	110 970,82	C
	268126 - Outros credores - FAM CP		58 669,00	58 669,00	C

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 2 (fls. 13)

As correções ¹¹ evidenciadas resultam, em especial, do:

- ✓ Acréscimo, no passivo exigível de curto prazo (CP), de dívidas omitidas contabilisticamente (111 m€) ¹² e redução dos EMLP no montante das prestações pagas no exercício ¹³ (-17,7 m€);
- ✓ Consideração, no ativo e passivo exigível de médio/longo prazos (MLP) e de CP, da subscrição das unidades de participação no FAM, no montante de 411 m€.

Anexo 2 (fls. 13 a 20)

O MAF reconheceu a referida subscrição das unidades de participação do FAM apenas em 2015, pelo que, por uma questão de comparabilidade e consistência, nomeadamente face a outros municípios que o tenham feito ainda em 2014 na sequência das orientações do SATAPOCAL ¹⁴, procedemos à correspondente correção e considerámo-lo para efeitos da nossa análise.

Consequentemente, no mesmo exercício, em sede de **contabilidade orçamental**, a correção efetuada à classe das disponibilidades (na ótica financeira) repercute-se sobre a informação constante do **mapa de fluxos de caixa, com a rubrica de despesas de capital** (passivos financeiros) **subavaliada em 17,7 m€ e o saldo orçamental para a gerência seguinte sobreavaliado** no mesmo montante, situações que considerámos para efeitos da análise a efetuar.

2.1.2. Em síntese, a análise realizada indicia que os **documentos de prestação de contas do MAF não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação financeira**, em especial, **ao nível do passivo exigível** (2014: mais 504 m€, ainda que maioritariamente referente ao FAM), o **mesmo acontecendo**, no referido exercício, **em termos da informação orçamental** (acréscimo de despesa e redução do saldo orçamental de 17,7 m€).

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

¹² Apurada no âmbito de circularização e reconciliação de saldos a entidades credoras.

¹³ Relativo a um empréstimo internalizado e reconhecido no Município em 2014, em resultado da liquidação da empresa municipal EDEAF, EM, ocorrida em outubro desse ano, cujo pagamento do serviço da dívida efetuado pelo MAF nesse exercício (por débito direto em conta bancária) só foi refletido contabilisticamente em fevereiro/2015.

¹⁴ Subgrupo de Apoio Técnico à Aplicação do POCAL.

2.2. PROGRAMAS DE CONSOLIDAÇÃO E/OU RECUPERAÇÃO FINANCEIRA

2.2.1. O MAF aderiu, em 2009, ao Programa de Regularização Extraordinária das Dívidas do Estado (PREDE)¹⁵ e aprovou, em 2010, um Plano de Saneamento Financeiro (PSF), beneficiando do acesso a financiamento através de EMLP, no valor total de, respetivamente, 3 M€¹⁶ e 9,5 M€¹⁷.

Anexo 3 (fls. 27)

A Autarquia também formalizou, em 2012, a adesão ao PAEL¹⁸ (Programa I)¹⁹ e, de forma concomitante e com base no mesmo PAF, efetuou, após declaração da situação de desequilíbrio estrutural, uma operação de Reequilíbrio Financeiro (RF)²⁰, na sequência dos quais contratou, respetivamente, EMLP de 694 m€ (para aplicar na redução dos PA) e de 17,5 M€²¹ (com o objetivo de consolidar dívida comercial e financeira não abrangida pelo PAEL).

Anexo 3 (fls. 28)

Refira-se que o EMLP, contraído para RF, junto da CGD foi totalmente amortizado em 2015 (11,1 M€) e substituído por outro do mesmo montante junto da CCAM, enquanto o do PAEL foi liquidado, em 2016, com recurso ao FAM.

2.2.2. Deste modo, entre 2007/2014, o MAF arrecadou, no âmbito de programas de consolidação e/ou recuperação financeira, EMLP nos montantes que se seguem:

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

Un: euro

PROGRAMA DE CONSOLIDAÇÃO	MONTANTES TOTAIS ARRECADADOS					Total
	2009	2010	2011	2013	2014	
FREDE	3 000 000					3 000 000
SANEAMENTO FINANCEIRO		9 200 000	300 000			9 500 000
PAF	PAEL			416 674	270 175	686 850
	REEQUILÍBRIO FINANCEIRO			16 400 000	807 636	17 207 636
TOTAL	3 000 000	9 200 000	300 000	16 816 674	1 077 812	30 394 486

Fonte: DGTF e auditoria da IGF

Anexos 3 (fls. 27 e 28)

Através destas operações, o MAF transformou um elevado montante (30,4 M€) de dívidas administrativas e/ou comerciais, em regra, originariamente de CP, em dívida financeira de MLP, diminuindo, pelo menos momentaneamente, a pressão sobre a tesouraria, mas onerando os orçamentos futuros, face ao exigível cumprimento do respetivo serviço da dívida.

¹⁵ Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 191-A/2008, publicada no DR, 1ª Série, n.º 231, de 27/11/2008, cuja duração foi prorrogada pela RCM n.º 29/2009, publicada no DR, 1ª Série, n.º 62, de 30/03.

¹⁶ Dos quais, M€ 1,2 junto da DGTF e o remanescente (M€ 1,8) na CGD (visados em 8/10 e 7/10/2009).

¹⁷ Contratados em partes iguais (M€ 4,75) junto da CGD e da CCAM (visado em 23/08/2010).

¹⁸ A criação deste programa teve por " (...) objeto a regularização do pagamento de dívidas dos municípios vencidas há mais de 90 dias, registadas na (...) DGAL à data de 31 de março de 2012 ." (cfr. art. 1º, n.º 1, da Lei n.º 43/2012, de 28/08).

¹⁹ Em virtude de o MAF apresentar, a 31/12/2011, uma situação de desequilíbrio estrutural.

²⁰ Ao abrigo do art. 40º e 41º da Lei das Finanças Locais (LFL), aprovada pela Lei n.º 2/2007, de 15/01, e do art. 4º do DL n.º 38/2008, de 7/03, diploma que densifica as regras referentes aos regimes jurídicos do saneamento e do reequilíbrio financeiros municipais. Os referidos diplomas legais foram, entretanto, revogados pela Lei n.º 73/2013, de 03/09, diploma que aprova o Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI), prevendo-se, no entanto, no respetivo art. 86º, que " Para os contratos de saneamento e reequilíbrio existentes à data da entrada em vigor da presente lei, (...) aplicam-se as disposições constantes da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, e do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de março (....) ".

²¹ Com o objetivo, nomeadamente, de consolidar e aumentar a maturidade do serviço da dívida do empréstimo de SF, tornando, deste modo, viável toda a operação de RF.

2.3. PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL

2.3.1. ADESÃO E FINANCIAMENTO NO ÂMBITO DO PAEL

2.3.1.1. O MAF formalizou, como já referimos, em **2012**, o pedido de **adesão ao PAEL (Programa I)** em articulação **com um RF**, acompanhado, nos termos do quadro legal, por um **PAF**, aprovado pelos órgãos executivo e deliberativo em, respetivamente, 24/09 e 28/09 desse ano, que foi aprovado pelo Governo ²².

2.3.1.2. 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 ²³:

Figura 3 – Financiamento no âmbito do PAEL

DÍVIDAS VENCIDAS HÁ MAIS DE 90 DIAS (31/03/2012)					FINANCIAMENTO OBTIDO							VALOR NÃO DESEMBOLSADO PELA DGTF
CANDIDATURA		LISTA REVISTA			Despacho no DR	Visto do TC	Diferença	1º Tranche (11/09/2013)	2º Tranche (03/04/2014)	3º Tranche (14/07/2014)	Total	
Inicial	Financiamento solicitado	PA	Pagamentos efetuados	Valor Líquido								
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)-(3)-(4)	(6)	(7)	(8)-(6)-(7)	(9)	(10)	(11)	(12)-(9)+(11)	(13)-(12)-(7)
1 232 253	721 396	947 721	253 264	694 457	721 396	694 457	- 26 938	416 674	138 891	131 284	686 850	7 608

Fonte: DGTF, DGAL e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 21 a 26 e 28)

O EMLP, com uma maturidade de 20 anos e sem período de carência, foi visado pelo Tribunal de Contas em 29/08/2013, tendo a **Autarquia arrecadado**, através de **três tranches**, apenas **686 849 €**, não tendo chegado a receber 7 608 €, que corresponde a documentos de despesa que foram entretanto anulados ²⁴.

2.3.1.2.1. Conforme informação disponibilizada pelo MAF, a **utilização do financiamento global obtido no âmbito do PAEL (incluindo o RF)**, foi a seguinte:

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

DESCRIÇÃO	SITUAÇÃO NO FINAL DE 2014						
	PAEL				REEQUILÍBRIO FINANCEIRO	TOTAL	
	1º Tranche	2º Tranche	3º Tranche	Total			
(1)	(3)	(4)	(5)	(6)=(3)+(4)+(5)	(7)	(8)=(6)+(7)	
A - Receitas arrecadadas ao abrigo do EMLP do PAEL	416 674,47	138 891,49	131 283,77	686 849,73	17 207 636,03	17 894 485,76	
B - Montantes utilizados no pagamento a terceiros							
Outras dívidas a terceiros	452 823,48	192 905,56	41 049,89	686 778,93	2 618 537,67	3 305 316,60	
EMLP					14 589 098,36	14 589 098,36	
C - DIFERENÇA (A)-(B)	- 36 149,01	- 54 014,07	90 233,88	70,80	0,00	70,80	

Fonte: Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais (SIAL) e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 28)

No final de 2014, o MAF tinha utilizado praticamente a totalidade do capital arrecadado (subsistindo apenas uma diferença de 70,80 € ²⁵, que deveria ter sido devolvida à DGTF ²⁶), que foi aplicado no pagamento de despesas da seguinte natureza:

²² Cfr. Despacho n.º 4371/2013 dos Gabinetes dos Secretários de Estado da Administração Local e Reforma Administrativa, do Orçamento e do Tesouro, publicado no DR, 2ª Série, n.º 60, de 26/03/2013.

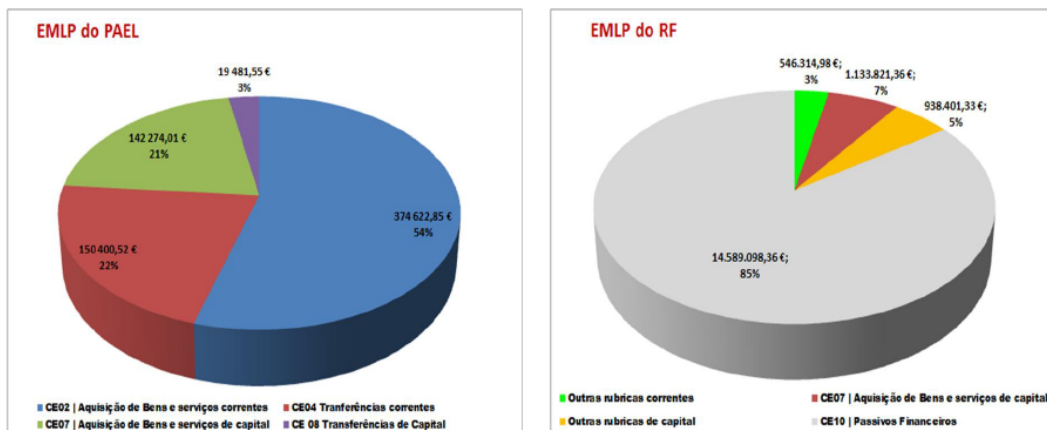
²³ Lembremos que o MAF, de forma articulada com o recurso ao PAEL, contratou EMLP para RF, que foram visados pelo Tribunal de Contas (TC) em 29/08/2013, tendo sido arrecadado o montante de 17,2 M€.

²⁴ Em virtude de os trabalhos não terem sido executados [REDACTED] ou terem sido emitidas notas de crédito [REDACTED]

²⁵ Que corresponde a uma fatura de 54 € de uma empresa que cessou entretanto a atividade e a outras duas que já tinham sido pagas em 2013 (16,80 €).

²⁶ O que acabou por acontecer com a amortização do empréstimo PAEL.

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



Fonte: SIIAL e auditoria da IGF

Assim, o **capital dos EMLP para RF** foi utilizado maioritariamente (90%) no pagamento de despesas de capital, em especial na amortização (nalguns casos, antecipada) de dívida financeira, enquanto que **quase a totalidade do PAEL** (97%) foi destinada ao pagamento de despesas correntes, ou seja, numa finalidade legal, mas para a qual, em regra, não deviam ser afetadas receitas desta natureza, mas sim de natureza corrente arrecadadas pelo Município ²⁷.

2.3.1.3. Refira-se, por fim, que o Município divulgou, no sítio oficial da *internet* ²⁸, o pedido de adesão ao Programa e o contrato celebrado com o Estado, de harmonia com o disposto no art. 13º da Lei n.º 3/2012, de 28/08, estando também disponível informação que permite verificar a liquidação do EMLP do PAEL efetuada em 2016.

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

2.3.2.1. Os municípios abrangidos pelo Programa I, como foi o caso do MAF, deviam contemplar, no respetivo PAF ²⁹, um conjunto de medidas mínimas ³⁰ a que nos iremos referir nos itens seguintes.

2.3.2.2. No que respeita aos objetivos constantes do PAF elaborado pela Autarquia, importa salientar que foram afetados, posteriormente, por três 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 2014/2015:

- ✓ Tinham como pressuposto a arrecadação e utilização integral, até ao final de 2013, do capital dos EMLP inicialmente contratados ao abrigo do PAEL e RF (18 471 396 €), embora, ao nível da

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

²⁸ Cfr. https://www.cm-alfandegadafe.pt/documentação/area_economico_financeira.

²⁹ Este Plano, independentemente de se tratar de municípios aderentes aos Programas I ou II, deve conter " (...) um conjunto de medidas específicas e quantificadas, que evidenciem o restabelecimento da situação financeira do município, tendo em conta os seguintes objetivos: a) Redução e racionalização da despesa corrente e de capital; b) Existência de regulamentos de controlo interno; c) Otimização da receita própria; d) Intensificação do ajustamento municipal nos primeiros cinco anos de vigência do PAEL. " (n.º 1, do art. 6º, do PAEL)..

³⁰ Designadamente, de acordo com o art. 6º, n.º 2, do PAEL, a determinação da participação variável no Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) à taxa máxima prevista, fixação dos preços cobrados nos setores do saneamento, água e resíduos nos termos das recomendações da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos, aperfeiçoamento dos processos e do controlo da cobrança de taxas e preços municipais e da aplicação de coimas e promoção dos processos de execução fiscal e as restantes medidas previstas no art. 11º do DL n.º 38/2008, de 7/03.

execução, o respetivo montante tenha sido, nesse ano, de 16 816 674 € e, em 2014, de 1 077 812 € (num total de 17 894 486 €, dos quais 70,80 € não foram utilizados);

- ✓ Não englobavam a dívida relativa à participação no FAM, no montante total de 411 m€, que os municípios tiveram, em princípio, de reconhecer integralmente, em 2014, na sua contabilidade ³¹, nem a correspondente despesa paga no ano seguinte, mas que não decorrem de qualquer decisão e/ou deliberação autónoma dos órgãos e eleitos locais, mas sim do quadro legal vigente;
- ✓ Não contemplavam o impacto da operação de substituição de dívida, realizada em 2015, do EMLP contraído para RF (11,1 M€) sobre a receita/despesa orçamentais.

Efetuámos, por isso, relativamente a 2014/2015, a comparação entre os valores reais apurados e os constantes do PAF (Ajustado) daqueles eventos, que têm o impacto, para mais e menos, sobre as variáveis relevantes, que sintetizamos de seguida:

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

ANOS	AJUSTAMENTOS ÀS ESTIMATIVAS DO PAF			VARIÁVEIS				
				Receita	Despesa	Dívida municipal		Saldo orçamental
						CP	MLP	
2014	(1) EXECUÇÃO DO EMLP DO PAEL E RF	Capital	Não previsto e arrecadado	1 077 812				
			Não previsto e utilizado		1 077 741			
			Previsto e não arrecadado/utilizado			576 981	- 576 910	
			Arrecadado e não utilizado					71
	(2) DÍVIDA AO FAM NÃO PREVISTA				58 669	352 015		
AJUSTAMENTO TOTAL (1)-(2)				1 077 812	1 077 741	635 650	- 224 895	71
2015	(1) EXECUÇÃO DO EMLP DO PAEL E RF	Capital	Previsto e não arrecadado/utilizado			576 981	- 576 910	
			Arrecadado e não utilizado					71
			(2) DÍVIDA AO FAM NÃO PREVISTA			58 669	352 015	
			(3) CAPITAL DO EMLP PARA RF SUBSTITUÍDO	11 086 587	11 086 587			
	AJUSTAMENTO TOTAL (1)-(2)				11 086 587	11 145 256	635 650	- 283 563

Fonte: Auditoria da IGF

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

2.3.3.1. OTIMIZAÇÃO DA RECEITA

2.3.3.1.1. Relativamente ao **controlo dos objetivos quantitativos**, em termos globais (por valores agregados ³² e classificação económica ³³), a situação verificada em 2014/2015 foi a seguinte:

Figura 7 – Controlo do PAF ao nível da receita

DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO (PRINCIPAIS RUBRICAS)	PAF (estimado)		VALORES EXECUTADOS			CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO [EXECUTADOS/PAF] - DADOS IGF				CUMPRIMENTO DO OBJETIVO - IGF		
	2014	2015	REPORTE (DGAL)		APURADOS IGF	2014		2015		2014	2015	
			2014	2015		Montante	%	Montante	%			
(1) VALORES AGREGADOS	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)-(5)/(2)	(8)-(5)/(2)	(9)-(6)/(3)	(10)-(6)/(3)	(11)	(12)	
Receita total disponível	≥ 9 522 176	10 816 493	9 272 685	9 272 685	19 888 219	- 249 491	97%	9 071 725	184%	NÃO	SIM	
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF - 2014 (5)-(4)			0									
POR NATUREZA ECONÓMICA	Corrente	≥ 5 929 146	6 246 670	6 731 988	6 731 988	7 090 117	802 842	114%	843 448	114%	SIM	SIM
	Capital	≥ 2 057 560	2 400 065	2 228 967	2 228 967	13 662 552	171 407	108%	11 262 488	569%	SIM	SIM
	TOTAL	≥ 7 986 706	8 646 735	8 960 955	8 960 955	20 752 670	974 249	112%	12 105 935	240%	SIM	SIM

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

Anexo 3 (fls. 29)

³¹ A partir de 2015, aquele montante passou a ser realizado anualmente, ainda que em prestações (ao longo de 7 anos).

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

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

Em 2014/2015, verificou-se, em termos globais, na perspetiva:

- ✓ De valores agregados, o incumprimento do objetivo constante do PAF, com um desvio negativo de 249 m€, tendo-se invertido a situação em 2015, com uma margem de 9,1 M€, ainda que apenas por força da operação de substituição de dívida (11,1 M€) a que já aludimos.
- ✓ Dos principais agregados da classificação económica, a superação, nos dois anos, dos valores do PAF, com um desvio positivo de, respetivamente, 974 m€ e 12,1 M€³⁴.

Considerando, quanto a 2014/2015, ao nível da receita, os valores do PAF (Ajustado), o resultado é o seguinte:

Figura 8 – Controlo da receita – PAF (Ajustado)

Un: euro

ANO	DESCRIÇÃO	RECEITA				CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADO)/PAF		CUMPRIMENTO (SIM / NÃO)		
		PAF (valor estimado)	EMLP PAEL /RF	PAF AJUSTADO	IGF (executado)	Valor	%			
		(2)	(3)	(4)=(2)+(3)	(5)	(6)=(5)-(4)	(7)=(5)/(4)			
2014	RECEITA TOTAL DISPONÍVEL	9 522 176	1 077 812	≥	10 599 987	9 272 685	- 1 327 302	87%	NÃO	
	CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA	CORRENTE	5 929 146		≥	5 929 146	6 731 988	802 842	114%	SIM
		CAPITAL	2 057 560	1 077 812	≥	3 135 372	2 228 967	- 906 404	71%	NÃO
		TOTAL	7 986 706	1 077 812	≥	9 064 518	8 960 955	- 103 563	99%	NÃO
2015	RECEITA TOTAL DISPONÍVEL	10 816 493	11 086 587	≥	21 903 081	19 888 219	- 2 014 862	91%	NÃO	
	CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA	CORRENTE	6 246 670		≥	6 246 670	7 090 117	843 448	114%	SIM
		CAPITAL	2 400 065	11 086 587	≥	13 486 652	13 662 552	175 900	101%	SIM
		TOTAL	8 646 735	11 086 587	≥	19 733 322	20 752 670	1 019 348	105%	SIM

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

Anexo 3 (fls. 29 e 37)

Em 2014, atendendo ao PAF (Ajustado), continua a verificar-se o incumprimento ao nível da receita total disponível (por um valor ainda superior: -1,3 M€) e segundo a classificação económica (-104 m€)³⁵, mantendo-se, em 2015, apenas na última perspetiva indicada, a superação do objetivo, ainda que por um montante substancialmente inferior.

2.3.3.1.2. No contexto das medidas específicas legalmente previstas de otimização da receita, a Autarquia fixou as taxas, relativas àqueles exercícios, de Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), derrama sobre o lucro tributável sujeito e não isento de rendimento das pessoas coletivas (IRC) e de participação variável do IRS, nos limites máximos legais .

Anexo 3 (fls. 33)

Para além disso, o MAF, na sequência da sua integração no Programa I, devia prever no PAF³⁶, um conjunto de medidas específicas mínimas, tendo, neste contexto, apresentado e quantificado³⁷ duas³⁸, relativamente às quais foi apurado o seguinte:

³⁴ A divergência entre os desvios verificados nas duas perspetivas decorre da diferença, para menos, entre o valor estimado no PAF e o real quanto ao saldo orçamental do exercício anterior (que não é abrangido pela última análise), ou seja, do resultado da execução da receita e despesa orçamentais no(s) ano(s) anterior(es).

³⁵ A Autarquia justificou esta situação, em especial, com o atraso verificado na arrecadação das receitas de fundos comunitários, que, de facto, é uma das receitas relativamente à qual o objetivo do PAF não foi cumprido (cfr. Anexo 2, fls. 29).

³⁶ Cfr. art. 7º da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09, n.º2, do art. 6º, da Lei n.º 43/2012, de 28/08, e art. 11.º do DL n.º 38/2008, de 7/03.

³⁷ No Anexo II, Quadro II, da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09.

³⁸ A Autarquia quantificou uma medida relativa ao " Aperfeiçoamento dos processos e do controlo dos factos suscetíveis de gerarem a aplicação de coimas e a promoção dos processos de execução fiscal ", cujo objetivo quantitativo foi baseado nas mesmas rubricas orçamentais em que assenta a medida 6 indicada na figura, pelo que a sua análise está subsumida nesta última.

Figura 9 – Controlo das medidas de otimização da receita

Un: euro

DESCRÇÃO DAS PRINCIPAIS MEDIDAS PREVISTAS NO PLANO	PAF (estimado)		VALORES EXECUTADOS			CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF) - DADOS IGF				CUMPRIMENTO DO OBJETIVO SIM/NÃO			
			REPORTE (DGAL)		APURADOS IGF	2014		2015					
	2014	2015	2014	2014	2015	Montante	%	Montante	%	2014	2015		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)-(8)/(2)	(8)-(5)/(2)	(9)-(6)/(3)	(10)-(6)/(3)	(11)	(12)		
MEDIDAS COM IMPACTO NO AUMENTO DA RECEITA	5. Minimização dos preços cobrados pelo município através da reprecificação dos tarifários	2	255 836	253 936	504 839	268 722	535 360	12 886	105,03%	281 364	210,83%	SIM	SIM
	6. Otimização e racionalização das taxas cobradas pelo Município	3	153 537	143 478	301 728	317 282	384 891	163 745	206,63%	235 463	257,63%	SIM	SIM
TOTAL		3	409 373	403 424	806 567	586 004	920 251	176 631	143,13%	516 828	228,13%	SIM	SIM
DIFERENÇA (2015): REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (5)-(4)													
												- 220 563	

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

Anexo 3 (fls. 34)

Assim, verificou-se, em 2014/2015, em termos globais, o cumprimento das metas constantes do PAF para as referidas medidas relativas à otimização da receita, com uma variação positiva de, respetivamente, 177 m€ e 517 m€.

Refira-se, por fim, que, entre 2011/2014, o número de processos de contraordenação e as receitas registadas nas rubricas orçamentais associadas não tem qualquer expressão material, uma vez que não foi cobrado qualquer montante e dos 45 processos instaurados apenas findaram dois (com absolvição dos arguidos), sendo, ainda, de referir que não foi possível aferir o comportamento registado quanto aos processos de execução fiscal, pois a Autarquia não conseguiu prestar informação sobre esta matéria.

Anexo 3 (fls. 40 e 41)

No contraditório, a Autarquia não põe em causa as asserções produzidas pela IGF, mas indica que “ Relativamente à cobrança de coimas e processos de execução fiscal (...) a maioria tinha a ver com o fornecimento de água, a qual foi possível negociar com os munícipes devedores (em incumprimento) para pagamento faseado (...)” tendo “ (...) mantido o propósito de fazer cumprir escrupulosamente a legalidade dos procedimentos (...)”, pelo que “ (...) os pequenos desvios detetados não põem em causa o cumprimento dos objetivos fundamentais do PAF (...)”.

Ainda assim, o MAF também referiu que “ (...) está a rever, no âmbito do Sistema de Gestão da Qualidade, os procedimentos internos referentes a todos os processos de execução instaurados (...) e consequente tramitação dos mesmos. ”.

Anexo 3 (fls. 79 e 80)

2.3.3.2. REDUÇÃO E RACIONALIZAÇÃO DA DESPESA

2.3.3.2.1. Quanto ao controlo dos objetivos quantitativos, em termos globais e segundo as perspetivas previstas no PAF (valores agregados³⁹ e classificação económica⁴⁰), relacionadas com a redução ou racionalização da despesa, a situação verificada em 2014/2015 foi a seguinte:

Figura 10 – Controlo do PAF ao nível da despesa

Un: euro

DESCRÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO (PRINCIPAIS RUBRICAS)	PAF (estimado)		VALORES EXECUTADOS			CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF) - DADOS IGF				CUMPRIMENTO DO OBJETIVO - IGF			
			REPORTE (DGAL)		APURADOS IGF	2014		2015					
	2014	2015	2014	2014	2015	Montante	%	Montante	%	2014	2015		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)-(8)/(2)	(8)-(5)/(2)	(9)-(6)/(3)	(10)-(6)/(3)	(11)	(12)		
VALORES AGREGADOS	Despesa total	≤	7 352 417	7 545 310	9 019 674	9 019 674	20 855 507	1 667 257	123%	13 310 197	276%	NÃO	NÃO
DIFERENÇA (2015): REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (5)-(4)												0	
POR NATUREZA ECONÓMICA	Corrente	≤	4 760 359	4 788 450	6 665 991	6 665 991	6 499 730	1 905 632	140%	1 711 280	136%	NÃO	NÃO
	Capital	≤	2 592 058	2 756 860	2 353 683	2 353 683	14 355 777	- 238 375	91%	11 598 917	521%	SIM	NÃO
	TOTAL	≤	7 352 417	7 545 310	9 019 674	9 019 674	20 855 507	1 667 257	123%	13 310 197	276%	NÃO	NÃO

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

Anexo 3 (fls. 30)

³⁹ Tendo em conta a estrutura prevista na Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09 (Programa I – Anexo II – Quadro I).

⁴⁰ Atendendo à estrutura prevista na Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09 (Programa I – Anexo II – Quadro III).

Verifica-se, assim, que, em **2014/2015**, o **MAF não cumpriu**, numa perspetiva global, **os objetivos previstos no PAF para a despesa municipal**, tendo sido apurados desvios, para mais, de, respetivamente, **1,7 M€ e 13,3 M€** ⁴¹.

Considerando os valores do **PAF (Ajustado)**, o comportamento do MAF foi o seguinte:

Figura 11 – Controlo da despesa – PAF (Ajustado)

Un: euro

DESCRIÇÃO	DESPESA					CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO		CUMPRIMENTO (SIM / NÃO)	
	PAF (valor estimado)	AJUSTAMENTOS		PAF AJUSTADO	IGF (executado)	VALOR	%		
		EMLP PAEL/RF	FAM						
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(2)+(3)+(4)	(6)	(7)=(6)-(5)	(8)=(6)/(5)	(9)	
2014	7 352 417	1 077 741		⊖	8 430 158	9 019 674	589 516	107%	NÃO
2015	7 545 310	11 086 587	58 669	⊖	18 690 567	20 855 507	2 164 940	112%	NÃO

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

Anexo 3 (fls. 30)

Desta forma, a Autarquia, em 2014/2015, atendendo ao PAF (Ajustado), continuou a **incumprir**, embora de forma menos expressiva ainda que crescente, **os objetivos globais** previstos ao nível da despesa municipal ⁴².

2.3.3.2.2. O **MAF**, atendendo a que foi integrado no **Programa I** ⁴³, estava obrigado a prever no PAF um **conjunto de medidas mínimas de redução e contenção de despesa**, tendo, neste âmbito, **quantificado duas medidas**, resultando do controlo efetuado o seguinte:

Figura 12 – Controlo das medidas de redução da despesa

Un: euro

DESCRIÇÃO DAS PRINCIPAIS MEDIDAS PREVISTAS NO PLANO		PAF (estimado)		VALORES EXECUTADOS			CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF) - DADOS IGF				CUMPRIMENTO DO OBJETIVO SIM/NÃO		
				REPORTE (DGAL)		APURADOS IGF		2014		2015			
		2014	2015	2014	2014	2015	Montante	%	Montante	%	2014	2015	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(5)-(2)	(8)=(5)/(2)	(9)=(6)-(3)	(10)=(6)/(3)	(11)	(12)		
REDUÇÃO, CONTENÇÃO E RACIONALIZAÇÃO DA DESPESA MUNICIPAL	10. Com pessoal	⊖	2 300 956	2 287 764	2 216 963	2 216 963	1 524 805	- 83 993	96,3%	- 762 959	66,7%	SIM	SIM
	12. Com transferências correntes e de capital	⊖	640 686	641 272	1 108 779	1 110 979	975 008	470 293	173,4%	333 736	152,0%	NÃO	NÃO
	TOTAL	⊖	2 300 956	2 287 764	3 325 742	3 327 942	2 499 813	386 300	144,6%	- 429 223	109,3%	NÃO	SIM
DIFERENÇA (2013) : REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (5)-(4)					2 200								

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

Anexo 3 (fls. 34)

Assim, em **2014**, **não foram atingidos**, em termos globais, **os objetivos constantes do PAF** relativamente às medidas específicas de **diminuição da despesa**, **ao contrário do que aconteceu em 2015**.

Anexos 3 (fls. 42)

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

2.3.3.3.1. Da **abordagem articulada da evolução da relação entre os valores globais da receita disponível e da despesa estimados no PAF e dos apurados ao nível da execução orçamental** ⁴⁴, resultou o seguinte:

⁴¹ Que inclui despesas de passivos financeiros (11,2 M€), não previstos no PAF, sem as quais o objetivo continuaria a não ser atingido.

⁴² O MAF executou um conjunto de investimentos que não constavam do PAF, mas obteve, previamente, autorização dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das Finanças e Autarquias Locais e da Assembleia Municipal - cfr., respetivamente, n.ºs 2 e 3, do art. 15.º, do DL n.º 38/2008, de 7/03 e al. a), do n.º 2, do art. 10.º, do PAEL (Anexo 3, a fls. 38).

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

⁴⁴ 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).

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

Un: euro

ANO	DESCRİÇÃO		Receita total disponível	Despesa total	Diferença	Variação receita / despesa
	(1)		(2)	(3)	(4)=(2)-(3)	(5)=(4)B-(4)A
2014	A - PAF	Aprovado	9 522 176	7 352 417	2 169 759	- 1 916 748
		Ajustado	10 599 987	8 430 158	2 169 829	- 1 916 819
	B - Valores Reais		9 272 685	9 019 674	253 011	
2015	A - PAF	Aprovado	10 816 493	7 545 310	3 271 183	- 4 238 471
		Ajustado	21 903 081	18 690 567	3 212 514	- 4 179 802
	B - Valores Reais		19 888 219	20 855 507	- 967 288	

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

Anexo 3 (fls. 42A e 42B)

A relação entre a receita total disponível (incluindo o saldo de gerência) e a despesa total prevista no PAF piorou, nos dois anos, de forma significativa e crescente, ao nível da execução orçamental, pelo que o MAF também não cumpriu, em termos substanciais, os objetivos do PAF ao nível da execução da despesa municipal.

No contraditório, o MAF justifica este facto, referindo apenas que ocorreu “ (...) em virtude de a implementação do plano se ter traduzido no pagamento de dívidas em atraso e reportáveis a anos anteriores, enquanto a receita é exclusivamente de cada ano ”, explicação que não afasta as asserções resultantes da auditoria.

Anexo 6 (fls. 80)

2.3.3.4. DÍVIDA E SUA RELAÇÃO COM OUTRAS VARIÁVEIS

2.3.3.4.1. No que se refere à comparação, em 2014/2015, entre os valores da dívida municipal previstos no PAF e os reais, a situação foi a seguinte:

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

Un: euro

DIMINUIÇÃO DA DÍVIDA DESCRİÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO	PAF (estimado)		VALORES EXECUTADOS			CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF) - IGF				CUMPRIMENTO DO OBJETIVO - IGF		
	2014	2015	REPORTE (DGAL)		2015	2014		2015		2014	2015	
			2014	2015		Montante	%	Montante	%			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(5)/(2)	(8)=(5)/(2)	(9)=(6)-(3)	(10)=(6)/(3)	(11)	(12)	
A - Curto prazo	≤	294 229	232 095	726 267	895 907	566 017	601 678	304,5%	333 922	243,9%	NÃO	NÃO
B - Médio e longo prazo	≤	19 601 039	18 416 294	19 926 738	20 261 008	19 488 364	659 970	103,4%	1 072 070	105,8%	NÃO	NÃO
C - Natureza não orçamental	≤	170 759	17 759	115 550	115 550	145 336	- 55 209	67,7%	127 577	818,4%		
D - Natureza orçamental (A)+(B)-(C)	≤	19 724 508	18 630 630	20 537 455	21 041 365	19 909 044	1 316 857	106,7%	1 278 414	106,9%	NÃO	NÃO
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (5) - (4) da linha D				503 910								

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

Anexo 3 (fls. 31)

Os objetivos previstos no PAF para 2014/2015, ao nível da evolução da dívida municipal, não foram cumpridos em termos globais nem considerando, de forma autónoma, cada uma das suas componentes (CP⁴⁵ e MLP⁴⁶), pois o respetivo stock foi sempre superior ao previsto.

Por sua vez, considerando os valores do PAF (Ajustado), o MAF continuou a incumprir, embora de forma menos expressiva, como se evidência de seguida:

⁴⁵ Em 2014, influenciado pelas correções efetuadas pela IGF no âmbito da circularização de contas (111 m€) e, segundo os serviços, pelo desfecho (desfavorável à Autarquia) de processos judiciais que apenas tinham provisão constituída [REDACTED] no valor de m€ 260.

⁴⁶ Cujo saldo inclui o EMLP internalizado da empresa EDEAF, EM, em 2014, no valor de 266 m€.

Figura 15 – Controlo ao nível da dívida – PAF (Ajustado)

DESCRIÇÃO	PAF (valor estimado)	DÍVIDA				IGF (executados)	CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO DA DÍVIDA		CUMPRIMENTO (SIM / NÃO)	
		AJUSTAMENTOS		PAF AJUSTADO	Montante		%			
		EMLP PAEL	FAM							
(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = 2 (2) + (4)	(6)	(7) = (6) - (5)	(8) = (6) / (5)	(9)		
2014	CP	123 469	576 981	58 669	€	759 120	780 356	21 237	103%	NÃO
	MLP	19 681 039	- 576 910	352 015	€	19 376 144	20 261 008	884 865	105%	NÃO
	TOTAL	19 724 508	71	410 684	€	20 135 264	21 041 365	906 101	105%	NÃO
2015	CP	214 336	576 981	58 669	€	849 986	420 680	- 429 306	49%	NÃO
	MLP	18 416 294	- 576 910	293 347	€	18 132 731	19 488 364	1 355 633	107%	NÃO
	TOTAL	18 630 630	71	352 016	€	18 982 718	19 909 044	926 326	105%	NÃO

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

Anexo 3 (fls. 31)

Realce-se, ainda, que, entre 2012 e 2014/2015, a **dívida do MAF de operações orçamentais aumentou de forma significativa**, tendo passado de **19,2 M€ para**, respetivamente, **21 M€ e 19,9 M€** (cfr. infra item 2.4.3.1).

No contraditório, o MAF elenca um conjunto de situações que estiveram na origem do referido incumprimento:

- ✓ “ (...) procedimento de reestruturação financeira que foi desenvolvido bem como o desfasamento entre a negociação e a disponibilização dos empréstimos (...) ”;
- ✓ “ (...) cumprimento da Lei do Setor Empresarial Local (Lei 50/2012, de 31 de agosto), que impôs a dissolução da empresa municipal EDEAF, com a consequente assunção (...) dos respetivos encargos, e ainda o reforço referente à cobertura de prejuízos de anos anteriores na empresa municipal ALFANDEGATUR, cujos valores ascenderam globalmente de 1.385.270,45€ (...) ”;
- ✓ “ (...) pagamentos/indenizações referentes à aquisição de terrenos, negociados pelo anterior Presidente de Câmara, cuja resolução ocorreu em sede judicial, no valor global de aproximadamente de 75.000,00€ (...) ”;
- ✓ “ Pagamento “ (...) à empresa ██████████ decorrentes de uma decisão do tribunal no valor de 646 mil euros, processo que vinha do executivo anterior. ”.

Anexo 6 (fls. 80)

Pese embora a sua relevância, os factos apresentados pelo MAF não permitem afastar a asserção da IGF no que concerne ao incumprimento do objetivo da dívida previsto no PAEL, pois, nalguns casos, o respetivo impacto poderia ter sido considerado quando da elaboração do PAF e, nos restantes, a Autarquia, que detinha o conhecimento da situação, deveria ter promovido a reanálise daquele Plano, de harmonia com o previsto no n.º 5, do art. 6º, do PAEL.

2.3.3.4.2. Por sua vez, a **variação**, em 2014/2015, da **relação** entre o **saldo de operações orçamentais** e o **stock da dívida orçamental** 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 16 – Relação entre o saldo orçamental e o stock da dívida - PAF/PAF (Ajustado)/Real

ANO	DESCRIÇÃO	Saldo orçam. (SO)	Dívida total orçamental	Diferença	Variação SO / dívida	
						(1)
2014	A - PAF	Aprovado	1 535 469	19 724 508	- 18 189 039	- 2 617 060
		Ajustado	1 535 540	20 135 264	- 18 599 723	- 2 206 375
	B - Valores Reais		235 266	21 041 365	- 20 806 098	
2015	A - PAF	Aprovado	3 271 183	18 630 630	- 15 359 447	- 4 396 291
		Ajustado	3 212 585	18 982 718	- 15 770 132	- 3 985 606
	B - Valores Reais		153 305	19 909 044	- 19 755 739	

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

Anexo 3 (fls. 42A e 42B)

No final de 2014/2015, a **relação** entre o saldo e a dívida total orçamentais previstos no PAF ou atendendo ao PAF (Ajustado) **piorou ao nível dos documentos de prestação de contas**, o que **espelha um comportamento negativo em termos reais** e reflete o **incumprimento**, numa perspetiva substancial, **dos objetivos do PAF em termos da evolução do stock da dívida orçamental**.

2.3.3.4.3. A **variação**, em 2014/2015, da **relação** entre a **receita total** e o **stock da dívida municipal**, em termos estimados no PAF, considerando o PAF (Ajustado) e atendendo aos documentos de prestação de contas (corrigidos pela IGF), foi a seguinte:

Figura 17 – Relação entre a receita e o stock da dívida - PAF/PAF (Ajustado)/Real

Un: euro

ANO	DESCRÇÃO		Receita total disponível	Dívida total orçamental	Diferença	Variação receita / dívida
	(1)		(2)	(3)	(4)=(2)-(3)	(6)=(4)B-(4)A
2014	A - PAF	Aprovado	9 522 176	19 724 508	- 10 202 332	- 1 566 347
		Ajustado	10 599 987	20 135 264	- 9 535 276	- 2 233 404
	B - Valores Reais		9 272 685	21 041 365	- 11 768 680	
2015	A - PAF	Aprovado	10 816 493	18 630 630	- 7 814 137	7 793 311
		Ajustado	21 903 081	18 982 718	2 920 363	- 2 941 188
	B - Valores Reais		19 888 219	19 909 044	- 20 825	

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

Anexo 3 (fls. 42A e 42B)

Em 2014/2015, considerando o PAF (Ajustado) e, no primeiro ano, também o PAF, ocorreu, em termos reais, uma **variação negativa da relação entre a receita total disponível e o stock da dívida**, o que revela uma perda de capacidade financeira para fazer face, atempadamente, ao pagamento da dívida municipal.

2.3.3.4.4. Quanto às **situações** identificadas pelo MAF ⁴⁷ **de que podem resultar futuras dívidas para o Município** assistiu-se, no final de 2014, a uma **redução significativa**, face ao reportado no PAF, **dos riscos associados**, decorrente da decisão do processo judicial com a empresa [REDACTED] que resultou na assunção de uma dívida de 646 m€ (existia uma provisão 956 m€), tendo sido pago, nesse ano, 560 m€ e o remanescente em 2015.

Anexo 3 (fls. 35)

No entanto, no final de 2014 foram identificados **dois processos judiciais de que podem resultar futuras dívidas** para a Autarquia **que não constavam no PAF**, no âmbito dos quais era reclamada uma dívida global de 174 m€, estando já reconhecido contabilisticamente um passivo exigível de 69 m€ (valor que veio a ser confirmado por sentença de 2015) ⁴⁸.

Anexo 3 (fls. 36)

2.3.3.4.5. No que se refere ao **serviço da dívida municipal**, a situação, em 2014/2015, foi a seguinte:

Figura 18 – Controlo do PAF ao nível do serviço da dívida

Un: euro

DESCRÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO	PAF (estimado)	VALORES EXECUTADOS				CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF)				OBSERVAÇÕES	
		REPORTE [DGAL]		APURADOS IGF		2014		2015			
		2014	2015	2014	2015	Montante	%	Montante	%		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(5)/(2)	(8)=(5)/(2)	(9)=(6)/(3)	(10)=(6)/(3)	(11)	
SERVIÇO DA DÍVIDA (Amortizações + Juros)	No âmbito do PAEL	2 039 848	2 039 848	1 307 160	1 307 160	12 517 710	- 732 688	64,1%	10 477 862	613,7%	Cumprido, de acordo com o mapa de empréstimos, as obrigações de serviço da dívida dos EMLP em vigor
	Outros EMLP	165 837	365 560	458 823	471 568	582 635	205 731	177,6%	217 075	159,4%	
	TOTAL	2 305 685	2 405 408	1 765 983	1 778 728	13 100 345	- 526 957	77,1%	10 694 937	544,6%	

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

Anexo 3 (fls. 31)

⁴⁷ Cfr. Quadro IX do Anexo II da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09.

⁴⁸ Tendo metade sido pago em 2015 e o remanescente em 2016.

O MAF, em 2014, **cumpriu**, atempadamente, o **pagamento do serviço da dívida de todos os EMLP que se encontravam em vigor nesse exercício**, situação que, de acordo com os documentos de prestação de contas, se manteve em 2015.

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

Anexo 3 (fls. 41)

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

2.3.3.5.1. A arrecadação, após 2011, das **receitas provenientes do capital dos EMLP celebrados no âmbito de programas de consolidação e recuperação financeira**⁴⁹ teve o seguinte **impacto na evolução das “ outras dívidas a terceiros ”** do MAF:

Figura 19 – Impacto dos financiamentos sobre as “ outras dívidas a terceiros ”

Un: euro

DESCRIÇÃO	ANO BASE		EVOLUÇÃO DE VALORES			VARIÁÇÕES	
	2011	2012	2013	2014	2015	2011/2015	2012/2015
(A) - Outras dívidas a terceiros	2 434 780	2 897 692	1 049 767	721 687	362 011		
(B) - Variação das outras dívidas a terceiros face ao valor existente em cada ano anterior e entre 2011/2015 e 2012/2015		462 911	- 1 847 924	- 328 080	- 359 676	- 2 072 769	- 2 535 680
(C) - Empréstimos Reequilíbrio Financeiro (capital utilizado por ano)			2 569 538	49 000			3 305 317
(D) - Empréstimo PAEL (capital utilizado por ano)			416 674	270 104			
(E) - Variação (sem reequilíbrio/PAEL) face a cada ano anterior e entre 2011/2015 e 2012/2015 ((B) + (C) + (D))		462 911	1 138 288	- 8 975	- 359 676	1 232 548	769 636

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

Anexo 3 (fls. 28) e Anexo 4 (fls. 51)

Tendo como base o **final de 2011 e 2012**, as “ outras dívidas a terceiros ”⁵⁰ **diminuíram, até 2015**, cerca de, respetivamente, **2,1 M€ e 2,5 M€**, ou seja, **num montante significativamente inferior ao capital dos EMLP do PAEL e do RF.**

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

Figura 20 – Impacto dos financiamentos sobre os pagamentos em atraso

Un: euro

DESCRIÇÃO	ANO BASE		EVOLUÇÃO DE VALORES			VARIÁÇÕES	
	2011	2012	2013	2014	2015	2011/2015	2012/2015
(A) - Pagamentos em atraso (PA)	1 090 658	1 566 131	423 018	68 053	0		
(B) - Variação dos pagamentos em atraso face ao valor existente em cada ano anterior e entre 2011/2015 e 2012/2015		475 474	- 1 143 113	- 354 965	- 68 053	- 1 090 658	- 1 566 131
(C) - Empréstimos Reequilíbrio Financeiro (capital utilizado por ano)			2 569 538	49 000			3 305 317
(D) - Empréstimo PAEL (capital utilizado por ano)			416 674	270 104			
(E) - Variação (sem reequilíbrio/PAEL) face a cada ano anterior e entre 2011/2015 e 2012/2015 ((B) + (C) + (D))		475 474	1 843 099	- 35 861	- 68 053	2 214 659	1 739 185

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

Anexo 3 (fls. 28) e Anexo 4 (fls. 56 a 57)

Deste modo, o MAF conseguiu eliminar o **stock de PA**, ainda que seja de salientar que o **respetivo valor, em 2011/2012, era bastante inferior ao capital utilizado dos EMLP do PAEL e RF.**

⁴⁹ Atendendo aos objetivos desta análise, do valor total do empréstimo de RF (17,2 M€) apenas foi considerada a parte do capital utilizado no pagamento de dívida comercial/administrativa (2,6 M€) e não a destinada à amortização de dívida financeira (14,6 M€).

⁵⁰ Não inclui os montantes relativos a operações de tesouraria, nem, em 2014 e 2015, o montante relativo ao FAM.

2.3.3.6. EVOLUÇÃO MENSAL DOS PA E EVENTUAL SANÇÃO

2.3.3.6.1. A evolução do **stock de PA**, reportados no SIAL, no final de cada mês, entre outubro/2012 (data de adesão ao PAEL) e dezembro/2015, foi irregular, ocorrendo alguns aumentos pontuais face ao valor mínimo atingido na série, **situação que é suscetível de justificar**, nos termos legais, a **aplicação de multas** ⁵¹ no montante total de **105 460 €** ⁵², competência que recai sobre a DGAL (entidade de acompanhamento setorial responsável).

Anexo 4 (fls. 56 a 57)

2.3.3.7. SALDO ORÇAMENTAL E PMP

2.3.3.7.1. No que respeita aos objetivos do PAF, no **final de 2014/2015**, quanto ao **saldo orçamental** e o **prazo médio de pagamento** (PMP) ⁵³, a situação foi a seguinte:

Figura 21 – Controlo do PAF ao nível do saldo orçamental e do PMP

Un: euro / dias

	DESCRÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO (PRINCIPAIS RUBRICAS)	PAF (Estimado)	VALORES EXECUTADOS		CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF)		CUMPRIMENTO DO OBJETIVO - IGF
			Reporte (DGAL)	Apurado IGF / Publicado DGAL	Montante	%	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(2)	(6)=(4)/(2)	(7)
2014	Saldo para a gerência seguinte (SGS)	≥ 1 535 469	253 011	235 266	- 1 300 203	15,3%	NÃO
	Prazo médio de pagamento (PMP)	≤ 47	11	11	- 36	23,4%	SIM
	Diferença: Reporte DGAL / Apuramento IGF (4)-(3)	SGS PMP - Dias		- 17 745 0			
2015	Saldo para a gerência seguinte	≥ 3 271 183		153 305	- 3 117 878	4,7%	NÃO
	Prazo médio de pagamento	≤ 22		19	- 3	86,4%	SIM

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

Anexo 3 (fls. 32)

Assim, o MAF **incumpriu** os objetivos do PAF para o **saldo orçamental** ⁵⁴, mas **superou** as metas estabelecidas para o **PMP**.

2.3.3.8. REPORTE DE INFORMAÇÃO E OBRIGAÇÃO DE DIVULGAÇÃO

2.3.3.8.1. No âmbito da **monitorização e acompanhamento**, importa referir que o MAF:

- ✓ **Submeteu à DGAL**, nos termos da lei ⁵⁵, **os documentos previsionais** ⁵⁶ **para apreciação técnica** ⁵⁷, antes da sua apresentação, para aprovação, à AM;
- ✓ **Incluiu, no Relatório de Gestão**, que integra os documentos de prestação de contas, a **informação relativa à execução do PAEL** ⁵⁸;

⁵¹ No n.º 2, do art. 22º, do DL n.º 127/2012, de 21/06, prevê-se que “ No decurso do programa de assistência económica, as entidades beneficiárias não podem aumentar o valor global dos pagamentos em atraso, sob pena de multa (...) ” mensal e progressiva, calculada, liquidada e arrecadada nos termos dos n.ºs 3 a 6 do referido artigo.

⁵² Segundo o MAF, os referidos aumentos resultaram do atraso que se verificou na disponibilização da 1ª tranche do PAEL, que acarretou constrangimentos acrescidos na gestão de tesouraria do Município.

⁵³ Calculado pela DGAL de acordo com a fórmula adotada na RCM 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.

⁵⁴ Resultado expectável dado o incumprimento dos objetivos globais da receita e despesa.

⁵⁵ Al. b), do n.º 1, do art. 10º, do PAEL.

⁵⁶ Bem como as revisões efetuadas nos exercícios.

⁵⁷ Na apreciação efetuada pela DGAL quanto a 2014 “ (...) recomenda-se um controlo apertado em sede de execução, nomeadamente que a execução das dotações da despesa revistas em alta na proposta de orçamento municipal para 2014 comparativamente aos pressupostos avançados no PAF, esteja dependente da efetiva arrecadação da receita e da verificação da redução prevista noutras despesas, caso contrário considera-se em risco o cumprimento do PAF. (...) a execução orçamental deverá ser pautada de tal forma que se obtenham os saldos orçamentais com os quais o município se comprometeu em sede de candidatura ao PAEL, bem como a trajetória descendente do seu endividamento. ”.

⁵⁸ Nos termos do disposto no n.º 2, do art. 12º, da Lei n.º 43/2012, de 26/08.

- ✓ Efetuou, através da Assembleia Municipal, a **monitorização trimestral da execução do PAEL legalmente prevista** ⁵⁹.

2.3.3.8.2. O MAF também tem **cumprido a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL** para efeito de acompanhamento do PAEL, mas os dados reportados **não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação nesta matéria**, pois foram apuradas as seguintes **divergências**:

Figura 22 – Diferenças apuradas pela IGF no reporte de informação

Un: euro

DESCRIÇÃO	ANO 2014		
	Reporte DGAL	Apuramento IGF	Diferença
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)
Saldo para a gerência seguinte	253 011	235 266	- 17 745
Dívida total de natureza orçamental (MLP+CP)	20 537 455	21 041 365	503 910
Serviço da dívida	1 760 983	1 778 728	17 745

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

Anexo 3 (fls. 31, 32)

As **diferenças indicadas resultaram** da consideração, pela IGF, das correções resultantes da circularização e reconciliação dos saldos de terceiros.

2.3.3.9. APRECIÇÃO GLOBAL FINAL E IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADES

2.3.3.9.1. A **análise efetuada pela IGF**, aos exercícios de **2014/2015**, **permite afirmar que o MAF**, atendendo aos **objetivos quantitativos a que se vinculou**, em termos absolutos, **no PAF ou considerando o PAF (Ajustado)**, **não cumpriu os relativos**:

- ✓ **À receita orçamental**, com **desvios negativos**, em 2014, **de 249 m€ e 1,3 M€** e, em 2015, **considerando o PAF (Ajustado)**, **de 2 M€**, ainda que tenha ultrapassado o previsto quanto ao conjunto das respetivas medidas específicas de otimização;
- ✓ **À despesa municipal**, com uma **execução superior em**, respetivamente, **1,7 M€ e 590 m€ e 13,3 M€ e 2,2 M€**, tendo apenas cumprido, em 2015, as respetivas medidas específicas de redução;
- ✓ **Ao stock da dívida orçamental**, cuja redução **prevista ficou aquém em**, respetivamente, **1,3 M€ e 906 m€ e 1,3 M€ e 926 m€**;
- ✓ **Ao saldo orçamental** (respetivamente, menos 1,3 M€ e 3,1 M€), mas superou o objetivo relativo ao PMP (menos 36 e 3 dias).

Por sua vez, **apresentou**, relativamente aos mesmos exercícios (2014/2015), **na relação entre um conjunto de grandezas** (receita, despesa, dívida e saldo orçamentais), **resultados, em termos reais, muito mais negativos do que os constantes do PAF e/ou considerando o PAF (Ajustado)** - cfr. itens 2.3.3.3.1., 2.3.3.4.2. e 2.3.3.4.3..

Realce-se, ainda, que **o MAF**:

- ✓ **Utilizou o capital dos EMLP do PAEL/RF para diminuir**, entre **2011/2012 e 2015** as “ **outras dívidas a terceiros** ”, mas, ao contrário do que seria expectável, **num montante inferior ao do indicado financiamento** (nos períodos indicados, menos 1,2 M€ e 770 m€);

⁵⁹ Cfr. al. a), do n.º 1, do art. 12.º, da citada Lei.

- ✓ Tem **prestado a informação à DGAL para efeitos de acompanhamento do PAEL**, ainda que os dados reportados, em **2014, não refletissem, com inteira fiabilidade, a sua situação nesta matéria**, tendo **incluído**, no Relatório de Gestão, **informação sobre a execução do PAEL**.

Apesar do referido, a Autarquia, em 2014/2015, fixou as taxas máximas de IMI, derrama e da participação variável do IRS e pagou, atempadamente, o serviço da dívida de todos os EMLP.

Refira-se, por fim, que o MAF aderiu ao Fundo de Apoio Municipal ⁶⁰, tendo obtido um financiamento, através de um EMLP, de 1,4 M€ (visado, tacitamente, pelo TC em 31/03/2016), que foi utilizado, designadamente, na amortização integral do EMLP do PAEL.

No contraditório, o MAF justifica a situação, referindo, nomeadamente, que “ (...) o incumprimento dos objetivos previstos no PAF para 2014 e 2015 [não] tenha sido consequência de atos errados ao nível da gestão financeira da autarquia, mas, pelo contrário, permitiram ganhar condições de financiamento que hoje garantem um equilíbrio sistemático da atividade financeira do município que se reflete em reduzidos prazos de pagamento a credores comerciais, ao pagamento pontual do serviço da dívida e à manutenção da regra do equilíbrio orçamental. ”, indicando que o PMP, em 31/12/2016, era apenas de 3 dias.

Anexo 6 (fls. 82)

Sem prejuízo da explicação que antecede, a Autarquia **violou**, em 2014/2015, **em termos absolutos ou numa perspetiva substancial, o PAF**, pois **não atingiu, de forma materialmente relevante, os objetivos quantitativos previstos para a receita, despesa, stock da dívida e saldo orçamentais** e **agravou, em termos reais**, de forma muito negativa, **a relação entre um conjunto de grandezas relevantes**, ao que acresce, entre 2012/2015, uma **evolução positiva das “ outras dívidas a terceiros ”**, mas **inferior ao do capital dos EMLP do PAEL/RF**.

2.3.3.9.2. A situação descrita **é suscetível**, em abstrato, **de ser sancionada em termos tutelares administrativos e financeiros**, atendendo ao disposto, respetivamente, nos n.ºs 1 e 4, do art. 11º do PAEL ⁶¹.

2.3.3.9.2.1. No que respeita à matéria **tutelar administrativa**:

- ✓ Por um lado, no art. 6º do PAEL afirma-se que o PAF deve “ (...) conter um conjunto de medidas específicas e quantificadas (...) ”, sendo, mesmo, definidas algumas medidas concretas ou áreas de intervenção, tendo, como objetivo último, o “ (...) restabelecimento da situação financeira (...) ”;
- ✓ Por outro lado, no n.º 1, do art. 11º, do mesmo diploma, prevê-se que “ A aprovação pelo município de quaisquer atos que violem o cumprimento do disposto no art. 6º é considerada uma ilegalidade grave nos termos e para efeitos da alínea i) do artigo 9º da Lei 27/96, de 1 de Agosto (...) ”.

Ora, o incumprimento dos principais objetivos previstos no PAF para 2014/2015 espelha, sem margem para dúvidas, que foram praticados atos, ao nível da gestão financeira da Autarquia, que implicaram a violação do disposto no art. 6º do PAEL, mostrando-se, por isso, reunidos os pressupostos legais que integram, neste contexto, o conceito de “ ilegalidade grave ” previsto no n.º 1, do art. 11º, do mesmo diploma, situação que pode suscitar a aplicação de sanções de natureza tutelar administrativa (cfr. al. d), do n.º 1, do art. 8º, e al. i), do n.º 1, do art. 9º, ambos da Lei n.º 27/96, de 1/08).

⁶⁰ Este Programa terá uma duração de 20 anos e tem por objetivo permitir a reestruturação dos EMLP do Município, através da redução dos encargos com o serviço da dívida, decorrentes da redução dos juros e da reprogramação dos prazos contratualizados.

⁶¹ Que remetem, respetivamente, para a al. i), do art. 9º, da Lei n.º 27/96, de 1/08 (Regime Jurídico da Tutela Administrativa) e als. b), d) e f), do n.º 1, do art. 65º, da Lei n.º 98/97, de 26/08 (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas - LOPTC).

A eventual responsabilidade associada à prática dos factos descritos é imputável

Anexo 4 (fls. 66 e 67)

2.3.3.9.2.2. Em sede financeira, a eventual responsabilidade associada à prática dos factos ilegais descritos, que, como referimos, são suscetíveis, em abstrato, de integrar o ilícito previsto e punido pelas als. b), d) e f), do n.º 1, do art. 65º, da LOPTC, é também imputável, com idênticos fundamentos

Todavia, importa ter em consideração, nesta matéria, a alteração introduzida pelo art. 248º da Lei n.º 42/2016, de 28/12, no n.º 2, do art. 61º, da LOPTC, que passou a consagrar que a responsabilidade financeira “ (...) prevista no número anterior recai sobre (...) os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, nos termos e condições fixadas para a responsabilidade civil e criminal nos n.ºs 1 a 3 do art. 36º do Decreto n.º 22257, de 25 de fevereiro de 1933.”⁶².

Desta mudança resulta que os titulares dos órgão executivos das autarquias locais só podem agora ser responsabilizados se não ouvirem as estações competentes ou se, quando esclarecidos de acordo com a lei, adotarem solução diferente, ou seja, à eventual responsabilidade financeira daqueles eleitos locais foram adicionados novos requisitos que conformam a referida responsabilização de maneira diferente e que restringem “ (...) a extensão do âmbito dos factos financeiramente puníveis.”⁶³.

Na sequência da referida alteração, a jurisprudência do Tribunal de Contas tem sido consistente⁶⁴ no sentido de que não estando a exigência de tais elementos/requisitos da responsabilidade financeira dos responsáveis autárquicos prevista na ocasião da prática dos factos (anteriores a 01/01/2017), não podem agora tais condutas ser puníveis atendendo ao disposto no n.º 2, do art. 2º, do Código Penal, aplicável por força do n.º 4, do art. 67º, da LOPTC.

Afirma-se, aliás, expressamente⁶⁵, que as condutas, anteriores à entrada em vigor da alteração a que aludimos (01/01/2017), que “ (...), no momento em que foram praticadas (...) eram infrações financeiras puníveis, deixaram de o ser (...)”, pois a referida alteração, “ (...) estabelece condições objetivas de punibilidade que à data, não existiam. “, acrescentando-se, ainda, que “ (...) a consequência tenha que ser a do não sancionamento de todas as condutas praticadas (...) antes (...) ” da data indicada.

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

⁶² Em que se prevê que: “ São civil e criminalmente responsáveis por todos os atos que praticarem, ordenarem, autorizarem, ou sancionarem, referentes a liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessões contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar um dano para o Estado. “, acrescentando-se nos seus n.ºs 1 e 2, respetivamente, que “ Os ministros que não tenham ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adotado resolução diferente;” e “ Os funcionários que nas suas informações para os Ministros não esclareçam os assuntos da sua competência em harmonia com a Lei. “.

⁶³ Acórdão n.º 7/2017 – 3ª Secção – PL.

⁶⁴ Ainda que com uma classificação e enquadramento divergente destes novos elementos, pois, por exemplo, no Acórdão n.º 7/2017 – 3ª Secção – PL, são considerados condições objetivas de punibilidade e, no Acórdão n.º 5/2017.29.MAR – 3ª SECÇÃO – PL, requisitos constitutivos da responsabilidade financeira, ou seja, um elemento típico constitutivo da responsabilidade financeira para os responsáveis autárquicos a que aludimos.

⁶⁵ Acórdão n.º 7/2017 – 3ª Secção – PL.

2.4. ORÇAMENTO, LCPA, DÍVIDA E SITUAÇÃO FINANCEIRA

2.4.1. PREVISÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

2.4.1.1. Entre 2012/2015, a **previsão e execução das receitas e despesas orçamentais** teve a **evolução** expressa na figura seguinte:

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

Un: euro

RUBRICAS	PREVISÃO / EXECUÇÃO								PREVISÃO / EXECUÇÃO (%)				VARIACÃO DA EXECUÇÃO NO QUADRÉNIO	
	2012		2013		2014		2015		2012	2013	2014	2015	(%)	(pp)
	Previsão	Execução	Previsão	Execução	Previsão	Execução	Previsão	Execução						
1- Saldo inicial	40 629	40 629	84 184	84 184	304 718	304 718	253 011	253 011	100%	100%	100%	100%	523%	0 pp
2- Repos. não abat. nos pagamentos	12 069	0	1 500	9 431	2 700	7 013	3 567	3 131	0%	629%	260%	88%	-	88 pp
3- Receita Corrente	6 773 523	4 886 645	6 707 086	6 637 796	7 506 002	6 731 988	7 606 615	7 090 117	72%	99%	90%	93%	45%	21 pp
4- Despesa Corrente	6 748 085	5 006 393	8 417 103	7 062 864	7 396 595	6 665 991	6 746 174	6 499 730	74%	84%	90%	96%	30%	22 pp
5- Receita de Capital	6 004 599	4 115 952	21 602 122	19 440 781	2 636 597	2 228 967	13 574 063	13 662 552	69%	90%	85%	101%	232%	32 pp
6- Despesa de Capital a)	6 082 735	3 952 649	19 977 789	18 804 610	3 053 422	2 371 428	14 438 071	14 355 777	65%	94%	78%	99%	263%	34 pp
7- Receita Total (1+2+3+5)	12 830 820	9 043 226	28 394 892	26 172 192	10 450 016	9 272 685	21 437 256	21 008 812	70%	92%	89%	98%	132%	28 pp
8- Despesa Total (4+6)	12 830 820	8 959 042	28 394 892	25 867 474	10 450 018	9 037 419	21 184 245	20 855 507	70%	91%	86%	98%	133%	29 pp

a) Em 2014 inclui o valor da correção efetuada às despesas de passivos financeiros (EMLP) no valor de m€ 17,7.

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

Anexo 4 (fls. 43 a 45)

A **receita total disponível** (incluindo o saldo orçamental transitado da gerência anterior) teve um aumento, entre 2012/2015, de 12 M€, ainda que devido quase totalmente ao acréscimo de passivos financeiros (11,9 M€)⁶⁶, enquanto que a respetiva despesa teve uma tendência idêntica, embora de forma menos acentuada (em resultado, sobretudo, do crescimento da rubrica de passivos financeiros: 11,3 M€)⁶⁷.

As **indicadas receitas incluíam**, entre 2012/2015, a arrecadação de **EMLP** (receitas não efetivas), no montante de, respetivamente, **200 m€, 17,2 M€, 1,1 M€ e 11,9 M€**, que, em 2013/2014 (17,9 M€) e 2015 (11,1 M€)⁶⁸, respeitavam a **processos de consolidação e/ou recuperação financeiras, decorrendo, necessariamente, desses eventos**, nesses exercícios e nos seguintes, a **melhoria dos resultados dos indicadores que têm como variável as “outras dívidas a terceiros”**⁶⁹, sem que de tal facto se possa imediatamente concluir que ocorreu uma evolução positiva ao nível da gestão orçamental do Município.

2.4.1.2. De qualquer modo, a análise à **evolução da execução orçamental** permitiu constatar que, entre 2012/2015, o MAF:

- ✓ **Teve uma prática reiterada**, ainda que decrescente, **de empolamento na previsão das receitas orçamentais**, ainda que, nos três últimos anos com taxas de execução globais já significativas (92%, 89% e 98%)⁷⁰, o que **contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas**, nomeadamente, **no POCAL**⁷¹, situação que foi quase completamente ultrapassada em 2015;

⁶⁶ Na sequência da arrecadação do EMLP para reequilíbrio financeiro celebrado na CGD (renegociação junto da CCAM) e do Apoio Transitório de Urgência (junto do FAM).

⁶⁷ Em especial, por força da amortização dos EMLP para reequilíbrio financeiro celebrados na CCAM (renegociação efetuado no âmbito do Apoio Transitório de Urgência).

⁶⁸ Tendo o Município também já aderido, anteriormente, ao PREDE e a um PSF (cfr. item 2.2.1.).

⁶⁹ 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.

⁷⁰ De acordo com o disposto no n.º 3, do art. 56º, da Lei n.º 73/2013, de 3/09 (Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais – RFAEI), uma taxa de execução orçamental da receita inferior a 85% durante dois anos consecutivos justifica a emissão de um alerta precoce.

⁷¹ Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22/02.

- ✓ **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**, apresentando, no último ano, um montante pouco relevante em termos absolutos (175 m€) e que corresponde a 1% da respetiva receita total disponível;
 - ✓ **Respeitou**, em 2013/2015, o **princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial** atendendo à **execução autónoma do ano**, tendo-o **violado sistematicamente** quanto à respetiva **execução global**, embora **apresentasse**, nos três últimos exercícios, um **resultado próximo do limiar exigido**;
 - ✓ **Apresentou**, ao longo do período, **uma acentuada rigidez ao nível da despesa orçamental**, visto que o valor global das receitas orçamentais encontrava-se significativamente comprometido face apenas a um conjunto de despesas certas ⁷² que, em regra, se repetem em todos os exercícios e que apresentam um elevado grau de inflexibilidade;
 - ✓ **Violou a regra do equilíbrio orçamental prevista no RFALEI** (art. 40º) na prestação de contas dos anos 2014/2015, bem como nos orçamentos inicial e final do primeiro exercício, situação que era suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, de harmonia com al. b), do n.º 1, do art. 65º, da LOPTC.
- Todavia, tendo em consideração, nomeadamente, a já referida alteração introduzida pelo art. 248º da Lei n.º 42/2016, de 28/10, no n.º 2, do art. 61º, da LOPTC e a jurisprudência consistente do Tribunal de Contas sobre a mesma, não se justifica a realização de outras diligências.

Anexo 4 (fls. 68 a 71, 83 e 84)

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

2.4.2.1. O MAF **cumpriu**, quanto a 2014/2015, a **obrigação de prestação periódica de informação à DGAL relativamente à LCPA**, ainda que, em janeiro/2014, já depois do prazo legalmente definido ⁷³.

De acordo com os **dados reportados**, através do SIIAL, à **DGAL**, a Autarquia apresentou, entre janeiro/2014 e dezembro/2015, sempre **fundos disponíveis (FD) positivos**, resultando, do controlo expedito e de carácter genérico que efetuámos ⁷⁴, a **assunção de compromissos sem FD**, como se evidencia de seguida:

Figura 24 - FD reportados no SIIAL, ajustados pela IGF e compromissos sem FD

Linha: euro

MÊS	FD REPORTADOS		FD AJUSTADOS DO IMPACTO DOS ATFD		COMPROMISSOS ASSUMIDOS SEM FD	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015
janeiro	1 942 747	13 220 603	1 942 747	13 220 603	0	38 664
fevereiro	694 161	202 413	1 044 161	202 413	123 710	0
março	218 990	19 171	218 990	19 171	48 839	360 037
abril	93 509	21 973	93 509	21 973	0	107 451
maio	356 220	20 292	756 220	20 292	0	147 934
junho	181 240	50 276	181 240	50 276	60 417	36 212
julho	55 851	19 216	55 851	19 216	56 339	484 751
agosto	39 512	236 509	39 512	236 509	24 842	104 567
setembro	237 257	66 646	237 257	66 646	91 861	81 620
outubro	72 244	82 252	72 244	82 252	0	10 538
novembro	34 543	24 286	34 543	24 286	0	0
dezembro	332 450	94 957	332 450	94 957	518 578	53 901
Total					924 586	1 425 674

Fonte: SIIAL e auditoria da IGF

Anexo 4 (fls. 58 e 59)

⁷² Saliente-se que não entramos em consideração para esta análise com todas as despesas municipais com as características descritas, que a serem incluídas, tornariam, nesta perspetiva, a situação ainda mais negativa.

⁷³ Até ao 10º dia útil, de acordo com o disposto nos DL de execução orçamental de 2014 e 2015 (respetivamente, al. a), do n.º 1, do art. 60º, do DL n.º 52/2014, de 7/04, e al. c), do n.º 1, do art. 60º, do DL n.º 36/2015, de 9/03).

⁷⁴ Cujos pressupostos e metodologia estão descritos detalhadamente nos Anexo 4 (fls. 59).

A análise efetuada pela IGF, tem subjacente os seguintes pressupostos:

- ✓ Os FD ajustados correspondem aos apurados no momento do respetivo cálculo acrescidos, de imediato, dos aumentos temporários de fundos disponíveis (ATFD) posteriormente efetuados durante esse mês⁷⁵;
- ✓ Os compromissos assumidos em cada mês são apurados através da diferença entre o montante total considerado em dois períodos de reporte consecutivos, ainda que o último deles seja corrigido pelos compromissos incluídos, pela primeira vez, na sequência da adoção do procedimento de agendamento ⁷⁶, no momento do próprio cálculo dos FD.

Assim, **foram assumidos**, em 2014/2015, **compromissos sem FD**, ou seja, **com violação do quadro legal** (n.º 1, do art. 5º, da LCPA, e n.º 2, do art. 7º, do DL n.º 127/2012, de 21/06), **nos montantes de**, respetivamente, **925 m€** e **1,4 M€**, situação que é **suscetível**, em abstrato, **de gerar responsabilidade financeira sancionatória**, de harmonia com o previsto no n.º 1, do art. 11º, da LCPA, e na al. b), do n.º 1, do art. 65º, da LOPTC.

Realce-se no entanto, que, no período em análise, por um lado, foram sempre apurados e reportados pela Autarquia FD positivos e, por outro lado, as respetivas contas correntes mensais não espelham a assunção de compromissos sem FD⁷⁷.

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

Anexo 4 (fls. 59A a 59C)

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

No contraditório, o MAF não põe em causa as asserções da IGF, mas refere que a situação descrita “ (...) constitui motivo de surpresa e de incompreensão, porquanto o sistema instalado está parametrizado para só permitir a assunção de compromissos mediante a existência de fundos disponíveis (...) ”, pois “ (...) as regras para a autorização de qualquer despesa cumprem todos os requisitos da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso e todos os requisitos legais da gestão orçamental ”.

Anexo 6 (fls. 83 e 84)

De qualquer modo, os factos expostos indiciam que os responsáveis por garantir o cumprimento da LCPA não tinham conhecimento de que estavam a violar o quadro legal respetivo, pelo que consideramos que não estavam reunidos os pressupostos que justificam a comunicação ao Tribunal de Contas com vista à eventual efetivação de responsabilidade financeira, posição reforçada pela alteração, a partir de 1/01/2017, do regime de responsabilidade nesta sede dos membros dos órgãos executivos das autarquias locais e a jurisprudência daquele órgão jurisdicional sobre esta matéria.

⁷⁵ Esta opção beneficia e é a mais favorável para a Autarquia, pois considera que os ATFD são efetuados logo após o cálculo dos FD do mês (melhorando, assim, desde logo, essa variável), quando podem ter sido concretizados ao longo do mês e, assim, só a partir dessa data deveriam ter impacto sobre os FD.

⁷⁶ Trata-se de um procedimento incorreto adotado pelo MAF, no que respeita às despesas de caráter permanente ou continuado, que permite, em termos informáticos, assumir um compromisso na contabilidade orçamental (ao nível da dotação da despesa) por um determinado montante (em princípio, o que corresponde à despesa global do exercício) e, simultaneamente, diferir e agendar mensalmente o seu impacto, total ou parcial, para efeitos dos compromissos relevantes para o cálculo dos FD, atendendo ao mês previsível de execução (gradual) da correspondente despesa.

⁷⁷ Apenas com uma exceção (em maio/2015) quando o compromisso n.º 2015/942, no valor de 130 €, que foi assumido quando apenas existia um saldo de FD de 75,31 €.

2.4.2.2. Para além disso, a análise, relativa a 2014/2015, destinada a aferir da razoabilidade e compatibilidade, numa perspetiva anual, dos valores respeitantes às grandezas relevantes e com influência no cumprimento da LCPA, permitiu constar que o valor total das(os):

- ✓ Receitas consideradas no apuramento dos FD de dezembro 2014/2015^{78 e 79} era consistente com o respetivo potencial máximo no final daquele exercício⁸⁰, bem como com a receita total disponível atendendo à execução orçamental⁸¹ (em ambos os casos menores), pelo que não foram empoladas, em termos anuais, as receitas consideradas para efeitos de apuramento dos FD;
- ✓ Compromissos assumidos relativamente aos exercícios na perspetiva orçamental e ao nível dos FD não é consistente no final dos mesmos⁸², pelo que não estão a ser adotadas, ao contrário do legalmente exigível, as mesmas regras ao nível da assunção de compromissos naquelas duas bases;
- ✓ Receitas (em qualquer das perspetivas) eram insuficientes para cobrir os compromissos totais assumidos nos exercícios, pese embora a evolução positiva no último ano (diferenças de, respetivamente, 956 m€, 426 m€ e 426 m€).

Anexo 4 (fls. 72 e 73)

Assim, no final daqueles exercícios, ainda não tinham sido adotadas, pelos eleitos e órgãos municipais, todas as medidas necessárias ao exigível cumprimento, integral e sistemático, do regime legal consagrado pela LCPA.

2.4.3. DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIACÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA

2.4.3.1. A dívida global do MAF de operações orçamentais, incluindo as correções efetuadas pela IGF (cfr. item 2.1.1.), importava, nos exercícios de 2012/2015, nos seguintes montantes:

Figura 25 – Composição e evolução da dívida municipal

Un: euro

DESCRIÇÃO	EXERCÍCIOS				VARIACÃO 2012/2015		
	2012	2013	2014	2015	Montante	%	
Dívida financeira	EMLP	16 305 193	19 165 733	19 908 993	19 195 017	2 889 824	17,7%
	Subtotal	16 305 193	19 165 733	19 908 993	19 195 017	2 889 824	17,7%
Outras dívidas a terceiros	FAM	0	0	410 684	352 016	352 016	-
	Outras	2 897 692	1 049 767	721 687	362 011	- 2 535 680	-87,5%
	Subtotal	2 897 692	1 049 767	1 132 372	714 027	- 2 183 664	-75,4%
Total geral		19 202 884	20 215 500	21 041 365	19 909 044	706 160	3,7%
Total parcial (exceto FAM)		19 202 884	20 215 500	20 630 681	19 557 028	354 144	1,8%

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 4 (fls. 51)

⁷⁸ Que correspondem à soma dos valores acumulados até novembro e os previsionais para dezembro e excluindo, de modo a tornar consistentes os valores comparados, as receitas consideradas pela Autarquia de janeiro/maio do ano seguinte (n.º 1, do art. 5º, do DL n.º 127/2012, de 21/06).

⁷⁹ Trata-se do reporte respeitante ao derradeiro mês do ano, único em que o valor previsional considerado (ainda que, eventualmente, apenas quanto a esse mês) nunca chega a ser objeto de correção, para efeitos de apuramento de FD, face à execução efetiva das receitas.

⁸⁰ Que resulta da soma da receita total cobrada (mapa de execução orçamental da receita) com o saldo, no final do ano, de recebimentos em atraso e transferências do QREN com impacto no cálculo dos FD e ainda não recebidos.

⁸¹ Que correspondem à soma do saldo orçamental do ano anterior com a receita arrecadada ao longo do exercício.

⁸² Cfr. Manual de Procedimentos – Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (elaborado pela Direção-Geral do Orçamento) e Manual de Apoio à Aplicação da LCPA no Subsetor da Administração Local da DGAL, respetivamente, a páginas 23 e 26, segundo os quais as regras a adotar ao nível da assunção de compromissos, em termos de data e montante, devem ser idênticas ao nível dos FD e das dotações orçamentais de despesa (prevalecendo as consagradas na LCPA - cfr. o respetivo art. 13º).

A **dívida global de operações orçamentais teve uma evolução negativa**, pois **aumentou cerca de 706 m€ (3,7%)**, passando para **19,9 M€**, em resultado, de forma conjugada, do decréscimo das “ outras dívidas a terceiros ” (-2,2 M€ e 75%) e do aumento da dívida financeira (EMLP: 2,9 M€ e 18%).

Realce-se que, em 2013/2014, ocorreu uma alteração significativa da estrutura e exigibilidade da dívida municipal na sequência **da arrecadação do EMLP do PAEL/RF (17,9 M€)** e da sua aplicação nas finalidades legalmente previstas, com as consequências idênticas, neste contexto, às que referimos na parte final do item 2.4.1.1. ⁸³.

De qualquer modo, a **dívida da Autarquia continuava a importar**, em 2014/2015, **num valor significativo e desadequado ao seu quadro financeiro**, nomeadamente às receitas orçamentais, pois:

- ✓ O **montante global da receita do exercício (sem passivos financeiros) não era suficiente para solver metade da dívida municipal (taxa de cobertura de apenas 40% e 46%)** ⁸⁴;
- ✓ O **período de recuperação da dívida municipal** ⁸⁵, considerando as receitas próprias regulares, **era muito elevado (três anos e um mês e dois anos e oito meses)**, resultado que se agrava substancialmente caso se expurgue ao valor dessas receitas o das despesas rígidas e vinculadas (nove anos e seis anos e três meses);
- ✓ A **dívida per capita**, em crescimento contínuo, ascende a níveis elevados (**4 123 € e 3 901 €**).

Anexo 4 (fls. 46, indicadores 4, 5, 6, 6-A, 7, 8 e 11)

Refira-se, ainda, que a **dívida municipal apresentava uma estrutura que se repercute e condiciona crescentemente a gestão orçamental dos exercícios futuros**, pois o **peso da dívida de MLP (essencialmente de natureza financeira) na dívida total** aumentou, entre 2012/2015, de forma relevante em termos absolutos (mais 3,2 M€) e relativos face à dívida total (13 pp, passando para **98%**).

Aliás, o **serviço da dívida (amortizações e juros) dos EMLP** também **aumentou** entre 2012/2015 (11,4 M€, por força, em especial, da operação de substituição de dívida de 11,1 M€), **o mesmo sucedendo com o seu peso na despesa paga (de 18% para 55%)**, sendo de referir que, no final do último ano, existia um EMLP (apoio transitório de urgência) em período de carência (cujo capital era de 543 m€ e o peso na dívida desta natureza de 3%), e que, em 2016, recorreram ao FAM (1,4 M€), pelo que, ainda que se mantenha o atual quadro de EMLP, é previsível que o respetivo serviço da dívida cresça nos próximos exercícios.

Anexo 4 (fls.46, indicador 14)

No contraditório, o MAF não contesta os dados apurados pela IGF, pois informa apenas que o valor da dívida total sofreu uma redução nos períodos posteriores, ascendendo, em 30/06/2017, a 18,4 M€.

Anexo 6 (fls. 85)

2.4.3.2. O MAF evidenciava, em 2012, uma situação financeira de CP desequilibrada, mas **apresentou**, nos anos imediatos, **uma evolução positiva e uma tendência de ajustamento nesta matéria**, ainda que essencialmente por força do recurso ao PAEL/RF, com uma variação muito significativa da(os):

⁸³ A melhoria e o agravamento dos resultados dos indicadores que têm como variáveis, respetivamente, as dívidas de CP e de MLP, como sejam, no contexto deste item, os relacionados com a evolução da situação financeira de curto prazo, a relação entre o saldo real de operações orçamentais e o cálculo do PMP, pois os montantes que passam para dívida financeira de MLP deixam de influenciar o resultado destes indicadores.

⁸⁴ Ainda que parte da dívida referida tem a natureza de MLP e que uma percentagem significativa da receita orçamental de cada exercício é necessária para fazer face às respetivas despesas de carácter regular e com elevado grau de rigidez.

⁸⁵ 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 locação financeira), admitindo alguma estabilidade nas grandezas consideradas.

- ✓ Relação entre o **saldo final de operações orçamentais e as outras dívidas a terceiros** (originariamente de CP), que passou de – 2,8 M€ para – 208 m€;
- ✓ **Prazos médios de pagamento** (PMP) a terceiros e a fornecedores, que passaram, respetivamente, de 214 e 100 para 28 e 19 dias;
- ✓ Resultados dos **indicadores de liquidez geral e reduzida** (respetivamente, de 54% para 116% e 111%, ainda que se mantenha o **desajustamento entre as dívidas de CP e as disponibilidades** (liquidez imediata).

Anexo 4 (fls. 54 e 55)

O referido **desequilíbrio financeiro de CP** levou a que alguns **credores** tenham **liquidado**, no período de **2012/2014**, **juros de mora no montante** de, pelo menos, **113 m€**⁸⁶, dos quais foram **pagos 108 m€** e estando **ainda em dívida**, no final do último ano indicado, cerca de **1,2 m€**.

Anexo 4 (fls. 53)

2.5. MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA E DE ALERTA PRECOCE

2.5.1. No **final de 2014/2015**, ao nível dos **mecanismos de recuperação financeira previstos no RFALEI**⁸⁷, a situação do MAF, no final dos mesmos anos, atendendo aos parâmetros legalmente estabelecidos, **era a de rutura financeira**⁸⁸, pelo que estava **obrigado** a aderir ao procedimento de recuperação financeira municipal legalmente previsto, no caso, **a recorrer ao FAM** (art. 56º, n.º 2, do RFALEI), o que foi, entretanto, concretizado (2016), estando também reunidas as **condições legalmente previstas**⁸⁹ **para que fosse emitido**, pela DGAL, **um alerta precoce**⁹⁰.

Anexo 4 (fls. 66 a 67)

2.6. CONTROLO INTERNO E PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS

2.6.1. O MAF tem em vigor uma **Norma de Controlo Interno** (NCI)⁹¹, que contempla um conjunto de regras definidoras de métodos e procedimentos de controlo, em especial, quanto à área económico-financeira, incluindo em matéria de LCPA, RFALEI e na perspetiva do cumprimento dos objetivos subjacentes à adesão ao PAEL.

A Autarquia **não dispõe** de nenhum departamento/serviço específico ou elemento **que realize a função de controlo interno**, tendo afirmado, no contraditório, que “ (...) a *dimensão do MAF não permite a segregação desta função, pelo que procurará, no âmbito da Associação de Municípios da Terra Quente de que faz parte, encontrar uma solução conjunta para a superação desse vazio. Se tal não for possível, procurará, dentro do quadro atual do município, designar a pessoa que possa desempenhar tais funções.* ”.

Anexo 6 (fls. 86)

Do trabalho de campo efetuado⁹² resultaram algumas fragilidades ao nível do controlo interno e dos procedimentos contabilísticos (que descrevemos em mapa incluído nos Anexos).

Anexo 5 (fls. 74)

⁸⁶ Relativamente ao qual foram anulados juros no montante de m€ 7,6.

⁸⁷ Cfr. art. 57º a 64º do RFALEI e Lei n.º 53/2014, de 25/08.

⁸⁸ Pois, no final de 2014, o quociente entre a dívida total de operações orçamentais e a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores era superior a 3 (Anexo 4, fls. 66).

⁸⁹ Atendendo ao resultado do indicador 1 do Quadro I do Anexo 4 (fls. 66).

⁹⁰ 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).

⁹¹ Aprovada pela Assembleia Municipal em 30/11/2013.

⁹² Em especial através da utilização de questionários e da realização de testes de conformidade e substantivos.

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

3.1. Face ao exposto, as **principais conclusões** da auditoria que formulamos são as seguintes:

C1. A análise realizada indicia que os **documentos de prestação de contas do MAF não refletem, com inteira fiabilidade, a sua situação financeira**, em especial, **ao nível do passivo exigível** (2014: mais 504 m€, ainda que maioritariamente referente ao FAM), o **mesmo acontecendo**, no referido exercício, **em termos da informação orçamental** (acréscimo de despesa e redução do saldo orçamental de 17,7 m€).

(cfr. itens 2.1.1. e 2.1.2.)

C2. A **Autarquia** aderiu, **em 2012, ao PAEL** (Programa I) e declarou, simultaneamente, a situação de desequilíbrio estrutural e, com base no mesmo PAF do PAEL, efetuou **uma operação de RF**, tendo obtido um **financiamento total de 17,9 M€, que foi arrecado em 2013/2014** e utilizado nos fins a que se destinava, tendo amortizado, em 2016, o empréstimo PAEL na sequência do recurso ao FAM.

(cfr. Itens 2.3.1.1., 2.3.1.2. e 2.3.1.2.1.)

C3. O **MAF violou**, em **2014/2015**, em termos absolutos ou numa perspetiva substancial, **os principais objetivos quantitativos a que se vinculou com a adesão ao PAEL, facto que é suscetível**, em abstrato, **de ser sancionado em termos tutelares administrativos e financeiros**.

(cfr. Itens 2.3.3.1., 2.3.3.2., 2.3.3.3., 2.3.3.7. e 2.3.3.8.)

A eventual responsabilidade associada à prática dos factos descritos é imputável

Todavia, em termos financeiros, atendendo à alteração introduzida pelo art. 248º da Lei n.º 42/2016, de 28/12, no regime de responsabilidade financeira dos titulares dos órgãos executivos das autarquias locais (n.º 2, do art. 61º, da LOPTC) e à jurisprudência consistente do TC sobre esta matéria, não se justifica a realização de diligências adicionais.

(cfr. Itens 2.3.3.9.)

C4. A **Autarquia**, entre **2014/2015**, **não cumpriu**, de facto, **os principais objetivos quantitativos a que se vinculou**, em termos absolutos, **no PAF ou considerando o PAF (Ajustado)**, no que se refere:

- ✓ **À receita orçamental**, com **desvios negativos**, em 2014, **de 249 M€ e 1,3 M€ e**, em 2015, **considerando o PAF (Ajustado)**, **de 2 M€**, ainda que tenha ultrapassado o previsto quanto ao conjunto de medidas específicas de otimização da receita;
- ✓ **À despesa municipal**, com uma **execução superior em**, respetivamente, **1,7 M€ e 590 m€ e 13,3 M€ e 2,2 M€**, tendo cumprido, em 2015, as medidas específicas de redução da despesa;
- ✓ **Ao stock da dívida orçamental**, cuja redução **prevista ficou aquém em**, respetivamente, **1,3 M€ e 906 m€ e 1,3 M€ e 926 m€**;
- ✓ **Ao saldo orçamental** (respetivamente, menos 1,3 M€ e 3,1 M€), mas superou o objetivo relativo ao PMP (menos 36 e 3 dias).

De referir, relativamente aos **processos de execução fiscal**, que **não foi possível aferir** sobre o comportamento da Autarquia, que não conseguiu prestar informação sobre esta matéria.

Acresce que o MAF **apresentou**, relativamente aos mesmos exercícios (2014/2015), **na relação entre um**

conjunto de grandezas (receita, despesa, dívida e saldo orçamentais), **resultados, em termos reais, muito mais negativos do que os constantes do PAF e/ou considerando o PAF (Ajustado)**, tendo ocorrido, entre 2012/2015, uma **evolução positiva das “ outras dívidas a terceiros ”**, mas **inferior ao do capital dos EMLP do PAEL/RF**.

(cfr. itens 2.3.3.1.2., 2.3.3.3., 2.3.3.4., 2.3.3.5. e 2.3.3.7.)

C5. Prática reiterada, entre 2012/2015, **de empolamento da previsão das receitas orçamentais**, o que **contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL**, ainda que, nos três últimos exercícios com taxas de execução globais já significativas, em especial, em 2015 (98%).

(cfr. itens 2.4.1.1. e 2.4.1.3.)

C6. A Autarquia não cumpriu, em 2014/2015, **a regra do equilíbrio orçamental prevista no RFAEI ao nível da prestação de contas**, sendo a última situação suscetível, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira sancionatória, de harmonia com a al. b), do n.º 1, do art. 65º, da LOPTC, pelo que não se justifica a realização de outras diligências, atendendo à alteração, a partir de 1/01/2017, do regime de responsabilidade nesta sede dos membros dos órgãos executivos das autarquias locais e à jurisprudência consistente do TC sobre esta matéria.

(cfr. item 2.4.1.4.)

C7. A Autarquia apresentou, entre 2013/2015, **uma gestão orçamental tendencialmente equilibrada**, atendendo, nomeadamente, aos resultados do indicador de equilíbrio substancial, ainda que tal evolução não possa ser dissociada do recurso aos PAEL/RF, continuando, no entanto, a existir **uma significativa rigidez ao nível das despesas orçamentais**, com uma **reduzida (2015: 13%) margem de manobra** para fazer face às demais despesas que, à partida, não se encontram já “ vinculadas ”.

(cfr. itens 2.4.1.5. e 2.4.1.6.)

C8. Ainda não tinham sido adotadas, em 2014/2015, pelos eleitos locais e órgãos municipais, **todas as medidas necessárias ao exigível cumprimento imediato, integral e sistemático do regime legal consagrado pela LCPA**, pois, do controlo expedito e de carácter genérico efetuado, resultou que:

- ✓ **Em vários meses dos indicados anos, foram assumidos compromissos sem FD**, no valor anual de, respetivamente, **925 m€ e 1,4 M€**, ainda que as respetivas contas correntes, extraídas da aplicação informática, não espelhem, em nenhum momento, essa situação, pois decorre da adoção incorreta do “ agendamento ” dos compromissos das despesas de carácter regular e permanente, de pagamentos ou anulações de compromissos agendados para além do último mês abrangido pelo cálculo dos FD em vigor e do respetivo tratamento ao nível da aplicação informática utilizada;
- ✓ **As receitas consideradas no apuramento de FD de dezembro daqueles anos eram compatíveis com os valores decorrentes do respetivo potencial máximo relevante e com a execução orçamental**, mas **insuficientes para cobrir os compromissos totais assumidos naqueles exercícios**, cujo montante, no final dos mesmos, **não era igual ao nível da dotação orçamental da despesa e dos FD**, o que evidencia que não estão a ser adotadas as mesmas regras ao nível da assunção de compromissos naquelas duas bases.

(cfr. itens 2.4.2.1. a 2.4.2.2.)

C9. Entre 2012/2015, a dívida do MAF de operações orçamentais teve uma evolução negativa (mais **706 m€ e 3,7%**), passando para 19,9 M€, evidenciando, no último ano, **um valor materialmente relevante e desadequado ao seu quadro financeiro e uma estrutura que se repercute e condiciona a gestão orçamental dos exercícios futuros**, mas uma **situação financeira de CP tendencialmente equilibrada** (ainda que em resultado, essencialmente, do recurso ao PAEL e RF).

(cfr. itens 2.4.3.1., 2.4.3.2. e 2.5.1.)

C10. O MAF não dispõe de nenhum departamento/serviço específico ou elemento que realize a função controlo interno.

(cfr. item 2.6.1.)

3.2. Atendendo às conclusões, entendemos efetuar as seguintes recomendações:

R1. Regularização, ao nível da informação contabilística do MAF, das variações patrimoniais omitidas ou incorretamente refletidas, caso não tenham sido entretanto corrigidas.

(cfr. item 3.1./C1)

R2. Cumprimento, não só em termos absolutos, mas também numa perspetiva substancial, dos objetivos previstos em programas de recuperação financeira a que o MAF se tenha vinculado, através de uma gestão orçamental e uma situação financeira equilibrada e sustentável.

(cfr. item 3.1./C3 e C4)

R3. Levantamento, identificação e análise de todos os processos de execução fiscal instaurados pela Autarquia e conseqüente tramitação dos mesmos.

(cfr. item 3.1./C4)

R4. Elaboração rigorosa dos orçamentos de receita fundamentando, de forma adequada, todas as rubricas previstas (estando ou não sujeitas no POCAL a regra previsional, em especial, nos casos em que o valor a orçamentar traduza uma evolução atípica – crescimento - da receita face ao seu histórico de cobrança real) e considerando apenas as que apresentem um elevado grau de probabilidade em termos de cobrança efetiva.

(cfr. item 3.1./C5)

R5. Garantir a não assunção de compromissos sem que existam FD e exigência de que tal procedimento seja efetuado, salvo nas exceções legalmente previstas, antes do fornecimento dos bens e serviços subjacentes às despesas realizadas e adoção consistente e uniforme das regras de reconhecimento de compromissos (quanto ao momento e montante) ao nível das dotações orçamentais da despesa e do impacto nos FD, de modo a salvaguardar a exigível compatibilidade entre os dados dessa natureza que resultam, relativamente ao mesmo período, dessas duas bases de informação.

(cfr. item 3.1./C8)

R6. Acompanhamento e controlo rigorosos da evolução da despesa e dívida municipais, de modo a conter os seus montantes em níveis adequados ao quadro financeiro da Autarquia, nomeadamente às receitas realmente disponíveis (após a dedução das despesas fixas e rígidas), devendo ser efetuada, em especial, quanto aos projetos executados com recurso a financiamento com capital alheio, uma análise prévia de custo/benefício, que integre, de forma sistemática, a previsão dos custos a suportar com o respetivo financiamento, exploração, manutenção e conservação, tendo em consideração a dimensão intergeracional das decisões político-financeiras.

(cfr. item 3.1./C9)

R7. Identificação e aplicação de medidas concretas de redução de despesa (através da fundamentação na sua necessidade e utilidade e na adoção, ainda que não prevista legalmente, do instrumento da cativação das despesas) e de otimização de receita (por via, designadamente, da atualização das taxas e preços, da fixação das taxas dos impostos municipais, bem como, sendo caso disso, do aperfeiçoamento dos respetivos processos de liquidação e cobrança), que contribuam para o restabelecimento de um nível de endividamento global sustentável e o equilíbrio financeiro de CP .

(cfr. item 3.1./C9)

R8. Criação dos instrumentos necessários à monitorização e cumprimento das obrigações resultantes da adesão ao FAM, nomeadamente, do Programa de Ajustamento Municipal.

(cfr. item 3.1./C9)

R9. Efetiva implementação ou designação de um serviço ou pessoa responsável pela função de controlo interno.

(cfr. item 3.1./C10)

4. PROPOSTAS

4.1. Em resultado do descrito, propomos:

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

4.1.2. Que seja dada autorização à IGF para promover o procedimento previsto no n.º 4, do art. 6º, da Lei n.º 27/96, de 1/08, relativamente à eleita local e aos factos a que se alude nos pontos 2.3.3.1. a 2.3.3.7. e 2.3.3.9., em especial, no 2.3.3.9.2.1. deste Relatório, tendo em vista a sua notificação para apresentar as alegações tidas por convenientes.

4.1.3. O envio deste relatório à Senhora Presidente da Câmara Municipal de Alfândega da Fé, 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, bem como enviar as atas dos órgãos municipais que evidenciem que foi dado conhecimento do presente relatório.

Este trabalho foi realizado pela equipa constituída pelo Inspetor Amílcar Salgado sob a coordenação da Chefe de Equipa Paula Duarte, que subscreve, em seu nome e do referido inspetor, o presente relatório.

Chefe de Equipa

Digitally signed by PAULA
IDALINA GARCIA DUARTE
Date: 2018.02.16 16:37:06 Z