



Município de Alfândega da Fé — Câmara Municipal

GABINETE DE APOIO AO EXECUTIVO (GAE)

OFÍCIO

Ex.^{mos} Senhores

IGF – Inspeção Geral de Finanças

Rua Angelina Vidal, nº 41

1199-005 Lisboa

Enviado para o email: igfinancas@igf.gov.pt

| SUA Referência / DATA / NIF ou NIPC: | NOSSA REFERÊNCIA : | DATA : | OFÍCIO : |
|--------------------------------------|--------------------|------------|----------|
| ----- | NIPG – | 2017/08/31 | 657/17 |
| Contribuinte - 600019608 | Class. – 043. | | |

ASSUNTO:

Proc. n.º 2015/240/A3/499 | Contraditório institucional

Tendo este município rececionado o Projeto de Relatório e Anexos relativo à auditoria no Município de Alfândega da Fé (MAF), enquadrada no Projeto designado “Controlo do Programa de Apoio à Economia Local (PAEL)”, e estando a decorrer o prazo para exercício do contraditório institucional [REDACTED], vimos pelo presente apresentar a nossa resposta, nos termos do disposto nos arts. 19º e 20º, do Despacho nº 6387/2010, de 5 de abril, do Senhor Ministro de Estado e das Finanças, publicado no Diário da República, 2ª Série, de 12 de abril, fazendo-o nos termos e com os fundamentos seguintes.

Antes de nos centrarmos nas asserções, conclusões e recomendações constantes do Projeto de Relatório, parece-nos ser de extrema relevância fazer um enquadramento prévio da situação financeira do MAF.

O MAF procurou sempre adotar as medidas mais adequadas no que à sustentabilidade financeira municipal diz respeito, tendo em conta a significativa quebra de receitas municipais em consequência das sucessivas reduções operadas nas transferências do Orçamento de Estado, conjugado com a diminuição dos impostos diretos e indiretos, designadamente IMT e taxas inerentes a obras particulares, cujo setor esteve até ao presente em acentuada recessão. Assim, o MAF procurou adotar os mecanismos de recuperação financeira que o Estado ao longo destes últimos anos aprovou e disponibilizou para apoio dos municípios com situação financeira mais debilitada.

Os mecanismos de apoio/recuperação e consolidação financeira a que o município recorreu de 2009 a 2015, encontram-se sintetizados no quadro seguinte:

| Mecanismos de apoio/recuperação financeira | Ano de adesão | Data de Visto TC | Montantes | Obs. |
|--|---------------|--------------------------------------|--|--|
| PREDE | 2008/2009 | Visto TC : 8/10/2009 7/10/2009 | DGTF – 1,2M€ CGD – 1,8M€ | Executivo anterior |
| PSF – Plano de Saneamento financeiro | 2010 | Visto TC 23/08/2010 | CGD – 4,75 M€ CCAM – 4,75 M€ | Liquidação da Dívida de Curto Prazo |
| Reformulação do Plano de saneamento Financeiro | 2012 | Recusado pelo TC 22/05/2012 | 1,6M€ | Reforço do empréstimo de saneamento financeiro existente para pagamento da dívida, entretanto surgida de curto prazo, como o aditamento ao Plano de Saneamento Financeiro em vigor nessa data. |
| PAEL e Reequilíbrio Financeiro | 2012 | Visto TC 29/08/2013 | 694m€ - PAEL 17,5M€ - RF | Pagamento de CP e Amortização dos EML PSF. |
| Renegociação de parte do EML do Reequilíbrio Financeiro | 2014 | Visto TC 12/12/2014 | 11,1M€ | Considerando que as condições do empréstimo de reequilíbrio financeiro em vigor se afiguravam desajustadas, fez-se consulta ao mercado. Esta negociação do empréstimo de reequilíbrio financeiro, foi considerada como uma medida de reestruturação financeira, prevista no art. 36.º da Lei n.º 53/2014 de 25/8, onde se propõe reduzir os encargos da dívida. |
| Adesão FAM (ADESAO OBRIGATÓRIA) | 2014 | Reunião de Camara de 25/11/2014 | ----- | Abrangido pelo n.º 2 do artigo 61.º, ou ainda pelo n.º 3 do artigo 58.º, ambos da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro. |
| Apoio Transitório de Urgência – ATU | 2014 | Visto TC 29-05-2015 | 542.818,86€ | O despacho n.º 2084/2015, publicado no DR, 2.ª série, n.º 41, em 24/2, veio aprovar o pedido de adesão ao apoio financeiro transitório de urgência - O apoio financeiro de urgência referido tem por limite o montante estritamente necessário para fazer face às necessidades financeiras imediatas do município. Visa exclusivamente o pagamento de salários, a ininterruptibilidade dos serviços públicos essenciais e o cumprimento do serviço da dívida |
| Programa de Ajustamento Municipal (PAM), | 2015 | Visto TC 23/03/2016 | 1.382.818,86€ - FAM 6.877.972,63€-CCAM 10.331.910,04€-CCAM | O Município de Alfândega da Fé apresentou ao Fundo de Apoio Municipal (FAM), em 9 de abril de 2015, uma proposta de Programa de Ajustamento (PAM), ao abrigo do artigo 24.º da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto. A Versão final da Proposta de PAM, revista e apresentada em 15 de julho. O PAM apresentado tem como objetivo principal, a redução do endividamento do Município, até ao limite previsto n.º 1 do artigo 52.º da lei n.º 73/2014, de 3/9 |

A) Do Saneamento Financeiro

O Executivo Municipal que tomou posse em 2009 encontrou o município com indicadores de desequilíbrio financeiro estrutural, pelo que desde cedo envidou todos os esforços no sentido da recuperação financeira do município.

Assim, nos termos definidos no Decreto-Lei nº 38/2008, de 7 de março, foi apresentado um Plano de Saneamento.

O plano indicava as principais medidas a tomar, destacando-se a necessidade de alienação da Empresa Municipal ALFANDEGATUR – Empresa de Desenvolvimento Turístico de Alfândega da Fé, E.M. (doravante, ALFANDEGATUR) e de concessionar a privados a actividade da Empresa Municipal EDEAF – Entidade Empresarial Municipal de Desenvolvimento de Alfândega da Fé, E.E.M. (doravante, EDEAF).

Com base na concessão do empréstimo de saneamento de MLP (transformando o passivo de curto prazo em passivo de MLP) o Município conseguiu resolver, numa 1ª fase, os atrasos dos pagamentos a fornecedores.

B) Da alteração dos pressupostos e Ajustamento do Plano de Saneamento Financeiro:

No âmbito do Plano de Saneamento Financeiro, que tinha como data de referência o dia 30.04.2010, foram identificadas dívidas de curto prazo (anteriores a 30.04.2010) no valor aproximado de 1.600.000,00€, que o executivo desconhecia e com efeito não as pode considerar no Plano de Saneamento Financeiro. Com efeito, foram valores que vieram agravar o problema do desequilíbrio financeiro e das suas consequências em termos de pagamentos em atraso e dos valores em excesso de endividamento, bem como dificultar o cumprimento dos objetivos estabelecidos no PSF. Na verdade, as medidas a tomar anunciadas no Plano de Saneamento Financeiro dependiam do valor do endividamento do Município na referida data.

Assim, face ao exposto, a Assembleia Municipal aprovou em 09.01.2012, o reforço de 1.600.000,00€ ao empréstimo de saneamento financeiro existente para pagamento da dívida, entretanto surgida de curto prazo, de forma a dispensar a intervenção do Estado na resolução do problema do desequilíbrio financeiro. No entanto, como o aditamento ao Plano de Saneamento Financeiro (aceite pelas instituições de crédito) e inicialmente recomendado pelo TC, foi recusado pelo mesmo tribunal em 22/05/2012 (Acórdão n.º 14/2012 do Tribunal de Contas), a única possibilidade foi a elaboração do Plano de Reequilíbrio Financeiro.

C) Do Reequilíbrio Financeiro e PAEL

Com a alteração dos pressupostos dos PSF e o corte nas Transferências do Estado¹ e principalmente o aumento da dívida por registo contabilístico em 2010 e 2011, mas que era relativa a anos anteriores, tornou-se difícil cumprir os objetivos anuais e pontuais previstos no PSF, nomeadamente o da diminuição progressiva e anual do excesso de endividamento líquido e de médio e longo prazo.

¹ O total da redução das transferências do orçamento de estado entre 2010 e 2014 foi de 3.333.258,00€.

Com a publicação da Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto, que criou o Programa de Apoio à Economia Local (PAEL), o Município de Alfândega da Fé aderiu ao PAEL integrado num programa de reequilíbrio financeiro.

Em 26 de Março de 2013, foi publicada no DR - 2.º serie nº 60, a aprovação ao pedido de adesão ao Programa I do PAEL e aceite o Plano de Ajustamento Financeiro apresentado pelo Município de Alfândega da Fé, tendo sido visado pelo Tribunal de Contas em 29-08-2013.

Assim, só a partir desta data (**29.08.2013**) foi possível iniciar o processo de pagamento da dívida de curto prazo e reestruturação do MLP.

O Município de Alfândega da Fé, após a reestruturação e consolidação do passivo no âmbito do Plano de Reequilíbrio Financeiro e PAEL, tinha a **convicção da dificuldade de pagar os juros excessivos cobrados e referentes ao empréstimo de reequilíbrio financeiro**, decorrente dos sucessivos cortes nas transferências do Estado e do aumento abaixo do previsto das receitas próprias. **No entanto, não tinha à data, outra alternativa.**

Em agosto de 2014, considerando que as condições do empréstimo de reequilíbrio financeiro em vigor se afiguravam desajustadas, procedeu-se a uma consulta ao mercado, com o intuito de reduzir os encargos com o referido empréstimo. Foi assim possível conseguir um spread de 2.95%.

O Processo foi submetido para obtenção de visto prévio do Tribunal de Contas, o qual foi obtido em **12/12/2014**, sendo que esta operação se traduziu na seguinte poupança:

| Designação | 2015 (sem renegociação) | 2015 (com renegociado) | Variação anual |
|---------------|-------------------------|------------------------|----------------|
| Juro anual | 732.283,68€ | 353.851,06€ | -378.432,62€ |
| Capital anual | 524.789,50€ | 643.128,92€ | 118.339,42€ |
| Total | 1.257.073,18€ | 996.979,98€ | -260.093,20€ |

O MAF teve assim uma poupança em juros anuais no montante aproximado de 378.432,62€. E além de reduzir substancialmente os encargos com juros, a amortização anual de capital passou a ser maior, contribuindo para que o município **recuperasse o equilíbrio financeiro num período de tempo inferior ao previsto.**

D) Da Adesão ao FAM, PAM e Apoio Transitório de Urgência

Entretanto o governo criou o FAM e o município de Alfândega da Fé estava abrangido pelo n.º 2 do artigo 61.º, ou ainda pelo n.º 3 do artigo 58.º, ambos da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, e estava assim obrigado a recorrer ao Fundo de Apoio Municipal (FAM). O Município **aderiu ao FAM**, com deliberação datada de **25 de novembro de 2014**.

Nesta conformidade, o MAF apresentou o Plano de Ajustamento Municipal (PAM), complementado com o empréstimo de **apoio financeiro transitório**, de forma a poder evoluir no sentido da sustentabilidade financeira do município. Este apoio veio a ser aprovado por despacho n.º 2084/2015, publicado no DR, 2.ª serie, n.º41, em 24/2, autorizando a concessão de um empréstimo pela DGTF até ao valor de 542.818,86€.

O PAM foi submetido a aprovação dos órgãos competentes e posterior envio ao Tribunal de Contas para obtenção de visto prévio, o qual ocorreu tacitamente a **23.03.2016**.

Todas estas decisões foram determinantes para a recuperação financeira do município, sendo que além da reestruturação do passivo com diminuição dos encargos da dívida a MLP, foram tomadas outras decisões importantes pelo executivo, nomeadamente, as relativas quer à venda por concurso público da participação de capital na empresa municipal ALFANDEGATUR, quer à extinção da empresa municipal EDEAF, que quando concretizadas **entre 2014 e 2016**, respetivamente, tornaram mais fácil e rápida a recuperação económica e financeira do Município, que se veio a verificar a partir de 2015/2016. Estas duas decisões levaram, no entanto, à inclusão da dívida da EDEAF (306.090,78€) na dívida do MAF e à regularização da cobertura de prejuízos da ALFANDEGATUR, factos que levaram a uma redução da dívida do município inferior ao previsto no PAF.

No que concerne ao teor do Projeto de Relatório, informamos conforme segue:

1. Tendo por base a sequência do Projeto de Relatório, a págs. 10/33, é identificado um **desvio negativo**, referente a 2014/2015, o qual, em 2014 teve um valor de 249.000,00€, e em 2015 um **excedente de 9,1M€**, na sequência, como é reconhecido, da operação de substituição de dívida, em 11,9M€ e que teve a ver com a operação de reestruturação financeira, ao abrigo do Programa de Apoio Financeiro (PAF) que se tornou indispensável para a manutenção da actividade financeira do MAF e permitiu reduzir os encargos anuais da dívida de 1.257.073,18€ para 996.979,98€.

A este propósito, sublinhamos o descrito no ponto 2.3.3.1.2., no qual são reconhecidas as medidas específicas de otimização da receita implementadas pelo MAF bem como a sua implementação. Apesar de ser referido que o MAF só identificou duas medidas de otimização da receita no quadro do PAF, atendendo à estrutura da receita municipal e à dimensão e estrutura do município, estas duas medidas são por ventura as únicas nas quais o município teve capacidade para promover a otimização da receita, tanto assim que, tal como é reconhecido no relatório, foi verificado em 2014/2015 o cumprimento das metas constantes no PAF para as referidas medidas relativas à otimização da receita, que num município de muito reduzida dimensão (com menos de 5 mil habitantes) teve um aumento de, respetivamente, 177m€ (aumento de tarifários) e 517m€ (aumento e racionalização das taxas municipais).

Relativamente à cobrança de coimas e processos de execução fiscal, instaurados pelo MAF, é de salientar que a maioria tinha a ver com o fornecimento de água, a qual foi possível negociar com os munícipes devedores (em incumprimento) para pagamento faseado, mas cujo valor material é residual. Tratando-se em geral de devedores de famílias carenciadas e sendo a água um bem de primeira necessidade e um direito dos cidadãos, o MAF sempre tratou estas situações sem colocar em causa as necessidades básicas destas famílias. Não obstante, o MAF tem mantido o propósito de fazer cumprir escrupulosamente a legalidade dos procedimentos de execução fiscal e cobrança de coimas.

Tendo em atenção os factos referidos, a nossa opinião vai no sentido de reconhecer que os pequenos desvios detetados não põem em causa o cumprimento dos objetivos fundamentais do PAF e, em particular, o integral cumprimento das medidas com as quais o MAF se comprometeu no referido plano. Neste

particular, o MAF está a rever, no âmbito do Sistema de Gestão da Qualidade, os procedimentos internos referentes a todos os processos de execução instaurados pela autarquia e consequente tramitação dos mesmos (Recomendação R.3).

2. Quanto à redução e racionalização de despesa, tal como foi verificado pela IGF, em 2014 não foram atingidos os objetivos constantes do PAF relativamente às medidas específicas para a diminuição da despesa, mas em 2015, o comportamento da despesa teve um sinal contrário, foram atingidos os objetivos contantes do PAF, tal como se evidencia no quadro 13 do ponto 2.3.3.3.1 do relatório já referenciado.

Na relação entre a receita e despesa no PAEL e na execução orçamental, verifica-se que a receita total disponível é superior à despesa total, tanto em 2014 como em 2015. No entanto, a variação da receita e da despesa tem um incremento de sinal contrário, ou seja, a despesa cresceu mais do que a receita (em termos relativos), 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.

3. Relativamente à evolução da dívida e à sua relação com outras variáveis, o Projeto de Relatório refere que entre 2012 e 2014/2015, a dívida do MAF de operações orçamentais aumentou de 19,2M€ (2012) para 21M€ (2014) tendo diminuído para 19,9M€ (2015). Tal ocorrência teve como causa o procedimento de reestruturação financeira que foi desenvolvido bem com o desfasamento entre a negociação e a disponibilização dos empréstimos, e ainda o 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 pelo MAF 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€ (transferências efetuadas nos anos de 2012 a 2015).

O MAF teve a necessidade de recorrer a um apoio transitório de urgência no montante de € 542.818,86 e que se destinou a permitir o cumprimento das obrigações do município quanto a pagamento de salários, serviço da dívida e serviços essenciais, ou seja, por esta via a dívida de MLP aumentou nessa proporcionalidade. A acrescer a esta situação temos ainda a contabilização no ano de 2015, da contribuição do município para o FAM no montante de 410.684,10€

O MAF no ano de 2014 procedeu a assunção de passivos da EDEAF no monte de 306.090,78 €.

Acresce que a estes valores foram ainda adicionados os 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€.

Em 2014/2015 foram pagos à empresa [REDACTED] decorrentes de uma decisão do tribunal o valor de 646 mil euros, processo que vinha do executivo anterior.

Finalmente, quer em 2014, quer em 2015, o MAF cumpriu atempadamente todos os pagamentos com o serviço da dívida de todos os empréstimos de médio longo prazo, o que reflete a preocupação de manter as

condições indispensáveis para a garantia do cumprimento das obrigações assumidas com as responsabilidades financeiras do plano.

4. Quanto à imputação final global e imputação de responsabilidades, no ponto 2.3.3.9.:

a) No que respeita à receita orçamental, é identificado um desvio negativo de 249m€ em 2014, o qual consubstancia um grau de cumprimento de 97% e, em 2015, há um desvio positivo a que corresponde um grau de cumprimento de 184% (conforme quadro 7, pág.10/33) e que está relacionado com a obtenção de financiamento e a respetiva aplicação na substituição de dívida e na liquidação de dívidas comerciais e de pagamentos em atraso. É nosso entendimento não ter havido qualquer erro voluntário ou falta de diligência e zelo na gestão orçamental e na execução do plano, devendo-se estas diferenças a situações meramente pontuais, como sejam, o atraso na obtenção do visto do Reequilíbrio Financeiro e PAEL, que apenas ocorreu em 29.08.2013, enquanto a sua adesão havia ocorrido em 04.10.2012.

b) Relativamente à despesa municipal, com uma execução superior, em 2014, de 1,7M€ e, em 2015, de 13,3M€, refere-se que o acréscimo do valor da despesa relativa a 2014 e 2015 teve a ver com investimentos que não estavam inscritos no PAF mas que obtiveram autorização dos membros do Governo das áreas das Finanças e das Autarquias Locais e permitiu ao município aproveitar os Fundos Comunitários de uma forma mais eficiente e ainda, em 2015, a reestruturação do passivo financeiro que **permitiu reduzir os encargos com juros em 5 pontos base (%) e que foi utilizado como mera substituição da dívida contratada.**

Acresce que em todo o horizonte temporal do plano (PAEL) que vigorou até 22.03.2016, não foi prevista a responsabilidade pelo pagamento ao Fundo de Apoio Municipal (FAM), referente a realização do capital social do fundo de apoio municipal, nos termos do n.º 4 do art.º 17.º da Lei nº 53/2014, de 25 de agosto, o qual envolve uma responsabilidade anual superior a 60m€, bem como o apoio transitório de urgência concedido ao MAF no montante de 542.818,86€.

c) Quanto ao stock da dívida orçamental, cuja redução ficou aquém do previsto em 1,3M€ quer em 2014, quer em 2015, tal tem como fundamento o facto de o município ter tido necessidade de recorrer a um **apoio transitório de urgência** no montante de 542.818,86€ e que se destinou a permitir o cumprimento das obrigações do município quanto a pagamento de salários, serviço da dívida e serviços essenciais, ou seja, por esta via a dívida de MLP aumentou nessa proporcionalidade. A crescer a esta situação temos ainda a contabilização no ano de 2015, da contribuição do município para o FAM embora não releve para o limite da dívida total prevista no n.º 1 do art. 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3/09.

O MAF no ano de 2014 procedeu a assunção de passivos da EDEAF no montante de 306.090,78€, situação que veio prejudicar a redução prevista para o stock da dívida orçamental, assunção esta que decorreu do processo de internalização da empresa municipal por imposição da Lei 50/2012, de 31 de agosto, que impôs a dissolução da empresa municipal EDEAF, com a conseqüente assunção pelo MAF dos respetivos encargos (dívida e pessoal).

d) Quanto à evolução do saldo orçamental, evidenciam-se os desvios de 1,3M€ (2014) e 3,1M€ (2015), que foram compensados pela **diminuição do prazo médio de pagamento (pmp) a credores comerciais, o**

qual teve, em relação ao previsto no PAF, uma diminuição superior apurando-se um pmp de 11 dias para 2014 e 19 dias para 2015. O esforço financeiro feito para conseguir retomar a confiança dos fornecedores e dos restantes credores comerciais impôs ao município uma redução significativa dos prazos de pagamento por forma a recuperar a confiança e a conseguir obter condições de fornecimento de bens e serviços significativamente melhores e, por essa via, melhorar a eficácia na gestão financeira do MAF. Esta medida enquadra-se no processo de consolidação financeira do passivo sem a qual não teria sido possível estabilizar financeiramente o MAF e garantir a sua sustentabilidade futura. Neste particular, parece-nos evidente a preocupação do MAF em manter uma gestão financeira equilibrada, com respeito pelo princípio da estabilidade financeira.

O relatório conclui que houve desvios materialmente relevantes em relação à receita, despesa, dívida e saldos orçamentais, face aos constantes do PAF, sobre o que se impõe referir, para além do já invocado anteriormente, que foram assumidas responsabilidades que não estavam elencadas no PAEL, das quais se destacam: assunção de passivos da EDEAF de 306.090,78 €; cobertura de prejuízos na ALFANDEGATUR de 1.385.270,45€ (transferências efetuadas nos anos de 2012 a 2015) a que o município foi obrigado pela lei do sector empresarial local e pagamento de valores referentes a processos judiciais em que o município foi condenado que vinham já do executivo anterior mas apenas foram decididos e pagos em 2014/2015, conforme referido anteriormente.

De ressaltar que **o MAF fixou as taxas máximas de IMI, derrama e da participação variável do IRS e pagou pontualmente o serviço da dívida de todos os empréstimos de médio e longo prazo.**

Apesar do não cumprimento, em termos absolutos, dos valores previstos no PAF, relativos a receita, despesa, stock da dívida e saldo orçamental, a realidade confirma que **no período de 2012 a 2015, houve uma evolução muito positiva na redução das dívidas a terceiros e, ainda, uma evolução positiva na estrutura do financiamento do MAF, a qual permitiu uma redução muito significativa dos encargos financeiros (juros e comissões) que veio contribuir para as condições de sustentabilidade financeira da dívida municipal, aliás confirmadas pelas sucessivas reduções do prazo médio de pagamentos.**

Apresenta-se a seguir um quadro da evolução dos PMP de 2009 a junho de 2017:

| Data | 30-09-2009 | 31-12-2010 | 31-12-2011 | 31-12-2012 | 31-12-2013 | 31-12-2014 | 31-12-2015 | 31-12-2016 | 30-06-2017 |
|-------------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Prazo médio de pagamento - evolução | 919 dias | 86 dias | 65 dias | 100 dias | 57 dias | 11 dias | 19 dias | 3 dias | 1 dia |

Contesta-se, por isso, que o incumprimento dos objetivos previstos no PAF para 2014 e 2015 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.

De salientar que, embora não se tenha cumprido a 100% os objetivos previstos no PAF, nos termos definidos no art. 56.º da Lei n.º 73/2013, de 03 de setembro, o MAF está obrigado a cumprir uma taxa de execução da receita prevista no orçamento respetivo superior a 85%. O quadro seguinte demonstra o cumprimento e superação dessa meta:

| Ano | 2014 | 2015 | 2016 |
|-----------------------|--------|--------|---------|
| Taxa real de execução | 85,82% | 97,98% | 100,01% |

5. Gestão Orçamental:

Da avaliação feita à gestão orçamental do período de 2012 a 2015, verifica-se que a receita total disponível teve um aumento de 12M€, quase totalmente suportado pelo acréscimo de passivos financeiros (11,9M€) enquanto a despesa teve uma tendência idêntica, ascendendo a 11,3M€. Da análise que efetuámos, resulta que a receita corrente e a despesa corrente previstas para 2013 ascendia a 6.707.086,49€ e a 8.885.007,20€, respetivamente, constatando-se um diferencial corrente superior a 2.177.920,71€. De referir que o excedente da despesa corrente em relação às receitas da mesma natureza foi financiado com receitas de capital, pelo facto de terem sido assumidas todas as dívidas de curto prazo e de médio e longo prazo (despesa corrente) através dos empréstimos de médio e longo prazo do PAEL e do Reequilíbrio Financeiro (receitas de capital). **Nestes termos e condições foi derogado, em 2013, o princípio do equilíbrio orçamental sem o que não teria sido possível proceder às operações de saneamento financeiro e de reequilíbrio que remontavam a anos anteriores.** Em relação aos anos de 2014 e 2015, nos quais houve renegociação de novos empréstimos (receitas de capital) para liquidar empréstimos em condições mais desvantajosas (despesas correntes) a situação foi formalmente idêntica. Todavia, realça-se o facto de todas estas operações, de recursos a novas fontes de financiamento, terem permitido proceder a um saneamento financeiro do MAF e à obtenção de condições de equilíbrio que, não obstante implicarem a derrogação pontual da regra do equilíbrio orçamental, **permitiram obter, com sucesso, as condições substanciais para garantir prazos de pagamento muito curtos e a consequente melhoria das condições de fornecimento e também a manutenção do equilíbrio financeiro de médio e longo prazo com o cumprimento integral e pontual do serviço da dívida.**

Ressalvar que no ano de 2015, alguns dos factos que levaram ao não cumprimento deste indicador, foram:

- A contratação de um empréstimo de curto prazo no montante de 250.000,00€, nos termos do art.º 50.º da Lei nº 73/2013, de 3/9, estando o município a atravessar um período difícil, e como o processo de autorização de concessão de um empréstimo pela DGFT (apoio financeiro transitório de urgência ao município de Alfândega da Fé), aprovado por Despacho nº 2084/2015, no DR, 2.º serie, nº 41 de 27/2/2015, tinha já alguma demora na sua aprovação e obtenção de visto do TC, recorreu-se a um empréstimo de curto prazo para fazer face a dificuldades de tesouraria, nomeadamente o pagamento de salários e serviços essenciais (receita de capital utilizada para pagamento de despesa corrente);

-A utilização do empréstimo de Apoio transitório de urgência no montante de 542.818,86€ (receita de capital), e que visava exclusivamente o pagamento de salários, a ininterruptibilidade dos serviços públicos essenciais. Ou seja, receita de capital, utilizada para pagamento de despesa corrente;

- Por sua vez o aumento das tarifas aplicadas [REDACTED] para o ano de 2015, apresentam um aumento significativo face ao ano de 2014, sendo que estas tarifas são aplicadas tendo em conta o disposto no n.º4 do art.11.º do Decreto-Lei nº 93/2015, de 29 de maio, ratificadas pela Entidade Reguladora dos Serviços de Água e Resíduos e também as tarifas aplicadas pela empresa Resíduos do Nordeste, levaram ao aumento significativo das despesas correntes desta natureza;

- Estes e outros factos levaram ao não cumprimento deste indicador durante o ano de 2015. Reforçar ainda que o município de Alfândega da Fé depende essencialmente das transferências do OE, sendo que as receitas próprias são uma pequena percentagem das receitas totais, mesmo com a aplicação das taxas máxima do IMI, DERRAMA e IRC, bem como do aumento dos preços e tarifas, esta receita não chega para cobrir as despesas referentes aos serviços essenciais² e salários que o município tem obrigação de cumprir.

- A agravar esta situação, temos o valor da amortização média de empréstimos, que devido ao elevado montante da dívida de MLP e a sua maturidade, e ao atraso na conclusão das renegociações e consolidação financeira se traduz no agravamento do incumprimento verificado no ano de 2015.

6. Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA)

Do projeto de relatório da IGF, sobressai que em 2014/2015, foram assumidos compromissos sem fundos disponíveis, respetivamente, 925m€ em 2014 e de 1,4M€ em 2015. Tal situação 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. A IGF refere que o procedimento de agendamento de compromissos se pode traduzir na existência das situações alegadas, ou seja, da não existência de fundos disponíveis para os compromissos assumidos.

No entanto, de acordo com os mapas de controlo orçamental produzidos pelo sistema existente no município e sujeitos a auditoria periódica, inclusivamente, pelo Revisor Oficial de Contas, nunca foram detetadas situações em que tivessem sido assumidos compromissos sem fundos disponíveis, pelo que somos levados a questionar os testes realizados pela IGF que lhes permitiram extrair tal conclusão.

No MAF 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, ou seja, não há

² " Destacamos, de entre os serviços públicos essenciais previstos no nº 2 do art. 1º, da Lei n.º 23/96, de 26 de Julho, em ordem à proteção do utente, os seguintes:

- a) Serviço de fornecimento de água;
- b) Serviço de fornecimento de energia eléctrica;
- c) Serviço de comunicações electrónicas;
- d) Serviços postais;
- e) Serviço de recolha e tratamento de águas residuais;
- f) Serviços de gestão de resíduos sólidos urbanos.

nenhuma despesa que seja autorizada sem que existam fundos disponíveis e, por maioria de razão, dotação orçamental.

7. Dívida municipal e situação financeira:

Com relação a este item, a IGF limita-se a fazer uma análise com base em três indicadores, apesar de reconhecer que qualquer um dos indicadores tem vindo a apresentar uma tendência de recuperação de 2014 para 2015.

Apresenta-se a seguir um quadro com a evolução da Dívida Total e do índice da dívida de 2013 para 1.º semestre de 2017, que, como se pode verificar, apresenta uma tendência de recuperação significativa:

Evolução da Dívida Total e do índice da dívida:

| Ano de 2013 | Ano de 2014 | Ano de 2015 | Ano de 2016 | | | Ano de 2017 (30-06-2017) | | |
|-------------|--------------|--------------|----------------------------|------------------|--------------|----------------------------|------------------|--------------|
| Índice | Índice (b/a) | Índice (b/a) | Media receita corrente (a) | Dívida Total (b) | Índice (b/a) | Media receita corrente (a) | Dívida Total (b) | Índice (b/a) |
| 4,16 | 3,74 | 3,27 | 6.819.967 | 18.913.774 | 2,77 | 6.947.086 | 18.414.511 | 2,65 |

Fonte: anuário financeiro de 2016, o ano de 2017 calculado pelo MAF.

Como se pode verificar no quadro anterior, o índice da dívida reduziu de 4,16 (em 2013) para 2,77 (em 2016) e a dívida total reduziu de 20.537.454,00€ (2013) para 18.913.774,00€ (2016) e no 1.º semestre de 2017 o índice da dívida reduziu para 2,65%, para uma dívida total de 18.414.511,00€.

Em concreto, importa referir que a dívida da autarquia teve como causa uma situação de estrangulamento financeiro que se começou a tentar resolver com um programa de saneamento financeiro que, por si só, se revelou insuficiente, conduzindo à necessidade de recorrer a um programa de reequilíbrio financeiro e posteriormente à adesão ao FAM.

Com a adesão ao FAM é que o município passou a ter taxas de juro significativamente mais baixas e consequentemente um serviço de dívida ajustado às condições orçamentais de que dispõe. Por tais razões, todos os indicadores significativos (fundamentais) têm vindo a melhorar e de que se destacam:

- Prazo médio de pagamento de fornecedores e de credores comerciais;
- Redução da dívida e cumprimento pontual do serviço da dívida;
- Diminuição da dívida per capita;
- Diminuição do excesso do endividamento líquido municipal, estando numa tendência decrescente.

8. Controlo Interno e Procedimentos Contabilísticos:

O MAF tem vindo a cumprir pontualmente a norma de controlo interno aprovada pela Assembleia Municipal, quer em relação aos procedimentos de controlo contabilístico, quer em relação aos procedimentos de controlo administrativo.

A IGF sugere que MAF designe um auditor interno com funções de acompanhamento e monitorização do controlo interno. No entanto, 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. (Recomendação R9)

CONCLUSÕES:

Em face do exposto, refira-se que o MAF procurou sempre respeitar todas as regras e princípios que norteiam a actividade financeira municipal, nomeadamente, da legalidade, da estabilidade orçamental, da transparência e da equidade intergeracional. Os desvios identificados no Projeto de Relatório não resultaram de qualquer ato culposos dos agentes municipais, decorreram antes de contingências que o município não podia prever em devido tempo, mas que teve de considerar e ajustar à sua realidade.

Porque se trataram de contingências que o município [REDACTED] não conseguiram prever, não se pode subsumir a conduta [REDACTED] à norma do art. 11º/1, da Lei nº 43/2012, de 28 de agosto, dado ter-se demonstrado a ausência de culpa, quer a título de dolo, quer a título de negligência.

[REDACTED]

se demonstrou pela evolução da dívida e do seu rácio nos últimos anos (2015/2016), em que o índice da dívida reduziu de 4,16 (em 2013) para 2,77 (em 2016) e no 1.º semestre de 2017 o índice da dívida reduziu para 2,65%.

O mesmo se dirá relativamente à imputação de eventuais responsabilidades financeiras nos termos das alíneas b), d) e f) do n.º 1 do artigo 65.º, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 16 de agosto, com as alterações subsequentes. [REDACTED]

Cumpra ainda realçar que, em resultado das alterações ao n.º 2 do art. 61.º, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), introduzidas pelo art. 248.º da LOE para 2017, deixaram de ser puníveis as infrações financeiras sancionatórias que tenham ocorrido em momento anterior àquelas alterações.

Na verdade, o n.º 2 do art. 61.º, LOPTC, passou a ter nova redação, segundo a qual vem equiparar a responsabilização dos titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, à dos membros do Governo, ou seja, só são responsáveis e conseqüentemente punidos por factos ilícitos e culposos financeiros quando, para além de serem agentes da ação (artigo 61.º, n.º 1, da LOPTC) (i) não tenham ouvido as estações competentes, ou quando (ii) as tenham ouvido e sido esclarecidos por estas em conformidade com as leis, adotem resolução diferente (cfr. artigo 36.º do Decreto n.º 22.257, de 25 de fevereiro de 1933).

Antes desta alteração, para a responsabilização e conseqüente punibilidade por factos ilícitos e culposos a lei bastava-se com o facto de serem agentes da ação (cfr. arts. 61.º, n.º 1, e 65.º, da LOPTC). Com as alterações operadas pelo art. 248.º, da LOE para 2017, ao art. 61.º, n.º 2, da LOPTC, foram estabelecidos novos elementos indispensáveis à punibilidade financeira dos agentes (*maxime*, condições objetivas de punibilidade) que à data da prática dos factos (2014 e 2015) não existiam e por conseguinte são condutas que deixaram de ser sancionadas, por força do princípio da retroatividade da lei penal mais favorável (cfr. art. 29.º, n.º 4, 2.ª parte, da Constituição da República Portuguesa).

Este é o entendimento do próprio Tribunal de Contas, conforme decisões proferidas nos acórdãos n.º 7/2017 e 8/2017.

No entanto, cumpre realçar que o município [REDACTED] nunca se afastaram daquilo que era essencial, como seja apoiar a economia local diminuindo os prazos de pagamento a fornecedores, obtendo melhores financiamentos, com taxas de juro mais baixas, cumprindo pontualmente o serviço da dívida, trabalhando para tornar as contas do município sustentáveis, conseguindo uma trajetória descendente da dívida a partir de 2015, prevendo-se que o município deixe de estar em excesso de endividamento durante o próximo mandato.

Com os melhores cumprimentos,

A Presidente da Câmara

01-09-2017

Berta Nunes

(Berta Nunes)

mfranco