

CONTROLO DO PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL (PAEL)

MUNICÍPIO DA TROFA

Principal questão de auditoria:

O município cumpriu as obrigações e objetivos resultantes da adesão ao PAEL?

Relatório n.º 2018/661

Independência

InteGridade

ConFiança

PARECER:

Submeto o presente relatório à consideração do Senhor Inspetor-Geral de Finanças, com o meu acordo, sublinhando que apesar da amortização integral do empréstimo contraído ao abrigo do Programa I do PAEL, ocorrida em 2018, mantém total pertinência as recomendações constantes do ponto 3.2. (fls 22 a 24).

Subinspetora-Geral

Assinado de forma digital por
ANA PAULA PEREIRA COSME
FRANCO BARATA SALGUEIRO
Dados: 2018.07.04 19:24:41
+01'00'

Concordo, salientando o/a:

Cumprimento, em 2016, numa perspetiva substancial e integrada, do objetivo global a que o MT se vinculou com a adesão ao PAEL/RF, não obstante a persistência de resultados negativos nalguns indicadores e o risco significativo para a evolução da dívida municipal que decorre, nomeadamente, dos processos judiciais em curso.

No final de 2016 estavam reunidas as condições para que fosse emitido um alerta precoce e para que a Autarquia recorresse a um processo de saneamento financeiro, mas estavam em vigor os PAEL/RF.

Cessação, em 2018, do PAEL na sequência de uma operação de substituição de dívida que permitiu amortizar antecipadamente os respetivos EMLP.

À consideração superior.

Chefe de Equipa
com Direção de Projeto

Digitally signed by
ALEXANDRE VIRGÍLIO
TOMÁS AMADO
Date: 2018.06.27
16:16:07 +01'00'

DESPACHO:

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

Inspetor-Geral,



Digitally signed by VÍTOR MIGUEL
RODRIGUES BRAZ
Date: 2018.07.17 11:42:32 +01'00'

Relatório n.º 2018/661

Processo n.º 2017/240/A3/389

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

SUMÁRIO EXECUTIVO

A presente auditoria foi realizada com a finalidade de verificar se o **Município da Trofa** (MT), cumpriu as obrigações e atingiu os objetivos decorrentes da adesão ao Programa de Apoio à Economia Local (PAEL), tendo-se obtido do exame efetuado e do exercício do procedimento do contraditório, em especial, os seguintes resultados:

1. Cumprimento, numa perspetiva substancial e integrada, do objetivo global subjacente à adesão ao PAEL

1.1. A Autarquia aderiu, em 2012, ao **PAEL (Programa I)** e na sequência da declaração de uma situação de desequilíbrio estrutural, 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 global de **30,3 M€**, dos quais 17,8 M€ foram utilizados no pagamento de “ outras dívidas a terceiros ” e o remanescente em dívida financeira.

1.2. No que respeita ao **PAEL**, o MT, em 2016, **não obstante o incumprimento**, em termos absolutos, dos objetivos previstos no PAF ou considerando o PAF (Ajustado) do PAEL para a despesa, dívida e prazo médio de pagamento (PMP), **superou os relativos à receita e ao saldo orçamental para a gerência seguinte (SGS) e melhorou, em termos reais, a relação entre as variáveis relevantes** (em especial, entre o SGS e a dívida municipal), ao que acresce uma **evolução positiva da dívida global, das “ outras dívidas a terceiros ” e dos pagamentos em atraso (PA) num valor, nos dois últimos casos, superior ao dos EMLP do PAEL/RF.**

Deste modo, **não se pode concluir, segundo uma perspetiva substancial e integrada**, nomeadamente para efeitos de eventual responsabilização, **pelo incumprimento do objetivo global a que a Autarquia se vinculou com a adesão aos PAEL/RF**, não obstante a persistência de resultados negativos nalguns indicadores e o risco significativo para a evolução da dívida municipal que decorre, nomeadamente, dos processos judiciais em curso.

1.3. O MT submeteu à DGAL, quanto a 2016, **os documentos previsionais para apreciação técnica, antes da sua apresentação, para aprovação, à Assembleia Municipal (AM) e cumpriu os deveres legais relativos ao acompanhamento e divulgação de informação decorrentes da adesão ao PAEL**, ainda que os dados reportados àquela entidade **não refletissem, com inteira fiabilidade**, a sua situação nalgumas variáveis relevantes.

1.4. Em 2018, **na sequência de uma operação de substituição de dívida, os EMLP dos PAEL e RF foram totalmente amortizados**, pelo que cessaram, de acordo com o quadro legal, todas as obrigações decorrentes daqueles mecanismos de recuperação financeira.

2. Alerta precoce e mecanismos de recuperação financeira

2.1. No final de 2016, de acordo com o quadro legal previsto no Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais, **estavam reunidas as condições para que a DGAL emitisse um alerta precoce** e para que o MT **recorresse a um saneamento financeiro (SF)**, mas estavam em vigor o PAEL e um RF aprovado ao abrigo daquele regime legal.

3. Fiabilidade dos documentos de prestação de contas

3.1. Os **documentos de prestação de contas** de 2016 **refletiam, com alguma fiabilidade, a situação financeira do MT**, em especial, **ao nível do passivo exigível** (não considerando o impacto da falta de concretização da partilha de bens, direitos e obrigações com o Município de Santo Tirso), dada a reduzida materialidade das correções efetuadas pela IGF, **persistindo, ainda, outras fragilidades na adoção do POCAL**, nomeadamente a falta de implementação da contabilidade de custos e a incompleta inventariação do património municipal.

Recurso, de forma articulada e com base no mesmo PAF, aos PAEL/RF, com a arrecadação de um financiamento global, através de EMLP, de 30,3 M€

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

Riscos para a evolução da dívida municipal decorrentes dos processos judiciais em curso

Cumprimento das obrigações de acompanhamento e divulgação da informação relativa ao PAEL

Cessação, em 2018, das obrigações decorrentes dos PAEL/RF

Condições para a emissão de um alerta precoce e para o recurso a um SF

Fiabilidade da informação contabilística ao nível do passivo exigível, excluindo o impacto da falta de concretização da partilha com o Município de Santo Tirso

4. Controlo interno

4.1. A Autarquia tem uma **NCI** e um **PGRCIC** que são **coerentes, articulados** e, de um modo geral, **complementares entre si**.

NCI e PGRCIC coerentes e complementares

5. Principais recomendações

5.1. As principais recomendações formuladas ao Senhor Presidente da Câmara Municipal da Trofa, visam, no essencial, garantir a/o:

- ✓ Manutenção, não obstante o MT já não estar vinculado ao PAF do PAEL, da trajetória de ajustamento da situação financeira da Autarquia que estava em curso, através da elaboração rigorosa dos orçamentos de receita, da execução prudente do orçamento de despesa e do controlo rigoroso da evolução da dívida municipal;
- ✓ Preparação e, se possível, mitigação dos riscos decorrentes dos processos judiciais em curso relativos a eventuais créditos de terceiros;
- ✓ Concretização do processo de partilha dos bens, direitos e obrigações com o Município de Santo Tirso;
- ✓ Implementação integral do sistema de contabilidade de custos e finalização do processo de inventariação dos bens imóveis municipais.

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. PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL.....	9
2.3. ALERTA PRECOCE E MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA	22
2.4. CONTROLO INTERNO, PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS E PGRIC	22
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	22
4. PROPOSTAS	24
ANEXOS 1 (fls. 1 a 7), 2 (fls. 8 a 16), 3 (fls. 17 a 36), 4 (fls. 37 a 39), 5 (fls. 40) e 6 (fls. 41 a 48)	

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AM	Assembleia Municipal
Art.	Artigo
Cfr.	Confrontar
CM	Câmara Municipal
CP	Curto prazo
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
EMLP	Empréstimos de médio e longo prazos
FAM	Fundo de Apoio Municipal
FEF	Fundo de Equilíbrio Financeiro
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IMI	Imposto Municipal sobre Imóveis
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
LFL	Lei das Finanças Locais
M€	Milhões de euros
MLP	Médio e longo prazos
MT	Município da Trofa
NSCI	Norma do Sistema Controlo Interno
PA	Pagamentos em atraso
PAEL	Programa de Apoio à Economia Local
PAF	Plano de Ajustamento Financeiro
PMP	Prazo médio de pagamento
PGRCIC	Plano de Gestão de Riscos Corrupção e Infrações Conexas
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
RF	Reequilíbrio Financeiro
RFALEI	Regime Financeiro das Autarquias e das Entidades Intermunicipais
SIIAL	Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais
SGA	Saldo de operações orçamentais da gerência anterior
SGS	Saldo de operações orçamentais para a gerência seguinte
TC	Tribunal de Contas

1. INTRODUÇÃO

1.1. FUNDAMENTO

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

1.2. QUESTÃO DE AUDITORIA E ÂMBITO

1.2.1. A esta auditoria estiveram associados os seguintes objetivos:

1	Exame à informação constante dos documentos de prestação de contas de 2016 ² .
2	Conclusão, em termos globais, sobre o (in)cumprimento, no final de 2016, das obrigações e objetivos resultantes da adesão ao PAEL, através da(o):
	a) Validação da informação comunicada à Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) no âmbito do acompanhamento do PAEL e apuramento de eventuais diferenças entre os dados reportados e os apurados pela IGF;
	b) Controlo do cumprimento das obrigações previstas no PAEL e dos objetivos constantes do respetivo PAF (com base na informação reportada à DGAL e apurada pela IGF), designadamente quanto à evolução da receita, despesa, dívida, serviço da dívida e prazo médio de pagamento;
	c) Análise do impacto (anual e global) da adesão do Município a programas de consolidação financeira desde 1/01/2007 (incluindo o PAEL) na evolução da dívida, em especial, de curto prazo e dos pagamentos em atraso;
	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	Aferição da situação em termos de alerta precoce e dos mecanismos de recuperação financeira.

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

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 criados especificamente para estas auditorias);
- ✓ Utilização de uma *check-list* de verificação da coerência entre os vários documentos da prestação de contas;
- ✓ Realização de entrevistas com o responsável pela área financeira e outros trabalhadores da entidade (com base em questionários previamente concebidos);
- ✓ Execução de procedimentos de circularização e reconciliação de saldos com credores;
- ✓ Efetivação de testes de conformidade e substantivos.

Anexo 1 (fls. 1 a 7)

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

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

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

³ Essa análise é necessária, em nosso entender, para uma pronúncia fundamentada e sustentada sobre o (in)cumprimento, numa perspetiva global, das metas e objetivos do PAF, pois 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 da Autarquia nesta sede.

- ✓ Aos valores constantes daquele documento ajustados⁴, sendo caso disso, das divergências ocorridas entre a previsão e execução da arrecadação e utilização do empréstimo de médio e longo prazos (EMLP) do PAEL e do Reequilíbrio Financeiro (RF), que foram contratados de forma articulada⁵, bem como do impacto da dívida e da despesa (não previstas no PAF) resultante da participação no Fundo de Apoio Municipal (FAM)⁶;
- ✓ À evolução ocorrida ao nível da relação, em termos quantitativos, entre as variáveis relevantes considerando os valores dos PAF, PAF (Ajustado) e reais, ou seja, constantes dos documentos de prestação de contas (eventualmente corrigidos pela IGF – cfr. item seguinte).

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

1.4. CONTRADITÓRIO

1.4.1. Nos termos do disposto no art. 12.º (princípio do contraditório) do Decreto-Lei (DL) n.º 276/2007, de 31/07, e no n.º 2, do art. 19º e no art. 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF⁸, foi dado conhecimento formal ao Senhor Presidente da Câmara Municipal da Trofa das principais asserções, conclusões e recomendações deste documento, através do envio de um projeto de relatório em 18/05/2018.

A análise detalhada da resposta recebida (EEL 2073), em 30/05/2018, que no essencial não põe em causa as asserções, conclusões e recomendações que haviam sido explicitadas no projeto de relatório, indicando, em especial, o ponto de situação da implementação das recomendações, consta do presente relatório, figurando a pronúncia da entidade auditada no Anexo 6.

Não obstante, introduzimos nos pontos específicos do relatório os aspetos que, por revelarem informações, dados novos ou complementares ou divergências de entendimento relevantes justificam a sua inclusão neste documento.

Anexo 6 (fls. 41 a 48)

2. RESULTADOS

2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

2.1.1. Do trabalho realizado⁹, com o objetivo de examinar a qualidade dos documentos de prestação

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

⁵ No caso do MT, o PAF aprovado previa, em complemento ao PAEL, a contratação de um EMLP para RF (cfr. item 2.2.1.1.).

⁶ Cujo regime consta da Lei n.º 53/2014, de 25/08, em especial, nos art.s 17º a 19º no que respeita à contribuição dos Municípios para o respetivo capital social (através da aquisição de unidades de participação), que teve de ser reconhecida contabilisticamente, em princípio, em 2014, e realizada a partir do ano imediato, ainda que em prestações (ao longo de 7 anos), quando tais dívida e despesa não foram contempladas no PAF.

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

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

⁹ No âmbito da circularização e reconciliação de saldos, com referência ao final de 2016, utilizámos, por um lado, o resultado do respetivo procedimento promovido pelo Revisor Oficial de Contas do MT, e, por outro lado, seleccionámos um conjunto adicional de entidades, sendo abrangidas no total:

- ✓ Todas as entidades com créditos relativos a EMLP e abrangendo todos os contratos (Caixa Geral de Depósitos, Novo Banco e Direção-Geral do Tesouro e Finanças – DGTF) – cfr. Anexo 2, fls. 21;
- ✓ Vinte credores de outro tipo (fornecedores c/c e fornecedores de imobilizado), cujos créditos totalizavam, no final do referido exercício, cerca de 3,6 M€, que representava 87% da dívida daquela natureza refletida contabilisticamente (3,1 M€), tendo-se obtido 95% das respostas (cfr. Anexo 2, fls. 14 e 15).

Neste contexto, foram analisados 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.

de contas do MT, resultaram as seguintes **correções aos balanços de 2014/2016:**

Figura 1 – Síntese das correções efetuadas nos balanços de 2014 a 2016

Un: euro

COMPONENTES DO BALANÇO	CONTAS	2014		2015		2016	
		Valor	D/C	Valor	D/C	Valor	D/C
ATIVO	41 - Investimentos Financeiros	499,00	C	499,00	C	499,00	C
FUNDOS PRÓPRIOS	88/59 - Resultados	59 953,20	D	59 681,52	D	59 878,10	D
PASSIVO	221 - Fornecedores	59 454,20	C	59 182,52	C	59 379,10	C

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 2 (fls. 8 e 9)

As indicadas correções¹⁰ resultaram, em especial, das seguintes situações:

- ✓ Eliminação na conta de investimentos financeiros do valor da alegada “ participação “ no capital/fundo da [REDACTED] (499 €), pois da integração dos municípios em entidades desta natureza não resulta, atendendo ao disposto no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL)¹¹, qualquer investimento financeiro;
- ✓ Consideração, no passivo exigível de curto prazo (CP), de dívidas omitidas contabilisticamente (59 mil euros).

Anexo 2 (fls. 10 a 13)

No contraditório, o MT indica que “ (...) o investimento financeiro no valor de 499,00€ não corresponde a uma participação no capital [REDACTED], mas sim na [REDACTED] [REDACTED] mas não juntou qualquer documento comprovativo da situação.

Aliás, a correção efetuada pela IGF teve por base a informação prestada diretamente pelos serviços do MT no decurso da ação e a que consta dos Documentos de Prestação de Contas de 2016 (cfr. nota n.º 2.16 do Anexo ao Balanço e à Demonstração de Resultados), pelo que, na ausência de comprovação (nomeadamente, documental) do facto agora alegado e atendendo que a imaterialidade do valor da correção efetuada não coloca em causa as conclusões sobre esta matéria, mantemos a asserção produzida.

Anexo 6 (fls. 43)

2.1.1.1. Acresce que, no âmbito do procedimento de circularização e reconciliação, detetámos, ainda, um conjunto de **faturas/notas de débito emitidas [REDACTED] e não relevados contabilisticamente pela Autarquia**, que, no final de **2016**, perfaziam o montante global materialmente relevante de **1,9 M€**¹².

Para além disso, é de salientar, neste contexto, **a ação judicial interposta, em 2016, pelo Município de Santo Tirso** (Processo n.º 8/16.4BEPNF), **no valor de 7,8 M€**, relacionada com o processo, ainda não concretizado, de partilha de bens, direitos e obrigações com o MT(cfr. item seguinte).

Todavia, dos elementos recolhidos e dos esclarecimentos prestados pelos serviços não resultou,

¹⁰ Que foram tidas em conta na análise efetuada pela IGF, nomeadamente em termos da execução do PAEL, da evolução dos balanços e da dívida municipal e, quando relevantes, noutras grandezas consideradas na abordagem efetuada.

¹¹ Aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22/02.

¹² Refira-se que [REDACTED] intentou dois processos judiciais com vista à cobrança daquele montante (acrescido de juros de mora), mas também que o MT, dada a alegada expectativa de vir a ser absolvido, não reconheceu, quanto ao evento referido, qualquer dívida ou provisão para riscos e encargos.

de forma inequívoca, que já constituíssem, nos anos analisados, dívida municipal, pelo que não efetuámos a respetiva correção ao nível da informação do MT, salientando-se, no entanto, o risco de poderem vir a afetar a dívida municipal no futuro.

Anexo 2 (fls. 14)

Em sede de contraditório, o MT informou que, entretanto, “ (...) *intentou contra o Município de Santo Tirso uma ação onde é pedida a entrega de todos os processos administrativos nos termos do artigo 4º da Lei n.º 83/98, de 14 de dezembro, designadamente a transmissão de bens, universalidades e direitos para o Município da Trofa (...)* ”, a par de outras ações judiciais que interpôs, igualmente neste domínio, e que, presentemente, correm termos no Tribunal Administrativo e Fiscal de Penafiel.

Anexo 6 (fls. 44 e 45)

2.1.2. Para além disso, **constatámos a existência de algumas insuficiências**, com repercussões ao nível da qualidade e fiabilidade da informação económico-financeira elaborada pelo Município (já identificadas, aliás, na auditoria anterior¹³), designadamente **a não**:

- ✓ **Concretização da partilha dos bens, direitos e obrigações com o Município de Santo Tirso**, não obstante o MT já ter sido criado há mais de uma década¹⁴;
- ✓ **Inventariação da totalidade dos bens do ativo imobilizado**, designadamente os imóveis adquiridos a título gratuito ou oneroso antes da adoção do POCAL, bem como as cedências para o domínio público em operações urbanísticas;
- ✓ **Implementação integral do subsistema de contabilidade de custos** (o que impossibilita, designadamente, o apuramento dos custos por funções, conforme exige o POCAL).

Anexo 5 (fls. 40)

2.1.3. Em síntese, a análise realizada indicia que os **documentos de prestação de contas do MT refletem, com alguma fiabilidade** (não considerando as insuficiências e fragilidades decorrentes do facto de ainda não se ter concretizado a partilha de bens, direitos e obrigações com o Município de Santo Tirso), **a sua situação financeira ao nível do passivo exigível**, dada a reduzida materialidade das correções efetuadas pela IGF em 2016 (mais 59 mil euros), mas existiam **riscos materialmente relevantes para a sua evolução e persistiam algumas insuficiências ao nível da aplicação do POCAL**.

2.2. PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL

2.2.1. ADEÇÃO E FINANCIAMENTO NO ÂMBITO DO PAEL

2.2.1.1. O MT formalizou, em 2012¹⁵, o pedido de adesão ao PAEL¹⁶ - Programa I¹⁷ (em articulação com um **Reequilíbrio financeiro - RF**), acompanhado, nos termos do quadro legal, por um PAF, aprovados pelos

¹³ Processo n.º 2013/180/A3/818 do projeto “Controlo do endividamento e da situação financeira da Administração Local Autárquica”.

¹⁴ Situação que é sistematicamente referida no Anexo ao Balanço e à Demonstração de Resultados (cfr. ponto 2.14), que integra os documentos de prestação de contas do MT.

¹⁵ Refira-se que o MT não recorreu, pelo menos desde 01/01/2007, a qualquer operação de consolidação e/ou recuperação financeiras.

¹⁶ A criação deste programa teve por “ (...) *objeto a regularização do pagamento de dívidas dos municípios vencidas há mais de 90 dias, registadas na (...) DGAL à data de 31 de março de 2012.* ” (cfr. n.º 1, do art. 1º, dº PAEL).

¹⁷ Em virtude de o MT apresentar, a 31/12/2011, uma situação de desequilíbrio financeiro estrutural.

órgãos executivo e deliberativo em, respetivamente, 28/09 e 03/10 desse ano ¹⁸, e pelo Governo ¹⁹.

De facto, na sequência de proposta da Câmara Municipal (CM) aprovada em 28/09/2012, a Assembleia Municipal (AM) da Trofa declarou, em 3/10/2012, a situação de desequilíbrio estrutural e, com base no PAF do PAEL, efetuou **uma operação de reequilíbrio financeiro** ²⁰ com o objetivo de consolidar dívida comercial e financeira não abrangida pelo indicado Programa.

Na sequência do exposto, foi autorizada a **contratação de dois EMLP** (com o Estado, [REDACTED]), ambos visados pelo Tribunal de Contas (TC) em 23/09/2013, de acordo com os pressupostos e nos termos seguintes:

Figura 2 – Financiamento no âmbito do PAEL e RF

Uts: euro

EMLP	DÍVIDAS VENCIDAS HÁ MAIS DE 90 DIAS (31/03/2012)				FINANCIAMENTO OBTIDO							VALOR NÃO DESEMBOLSADO PELA DGTF (12) - (6) - (11)
	Candidatura	Montante revisto	Pagamentos efetuados	Valor Líquido	Despacho no DR	Visto do TC	1ª Tranche (23/10/2013)	2ª Tranche (09/05/2014)	3ª Tranche (20/06/2014)	4ª Tranche (30/12/2014)	Total	
	(1)	(2)	(3)	(4) = (2) - (3)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11) = Σ(7) + (10)	
PAEL	23 624 194	19 326 960	2 729 772	16 597 188	17 388 624	16 597 188	9 958 313	3 319 438	3 175 434	108 380	16 561 564	35 624
RF					13 758 048	13 758 048					13 758 048	0
TOTAL					31 146 672	30 355 236					30 319 613	35 624

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

Anexo 3 (fls. 17)

Assim, a **Autarquia arrecadou, na execução dos EMLP do PAEL** (com uma maturidade de 20 anos e sem período de carência) e **RF**, respetivamente, **16 561 664 €** (através de quatro tranches, não tendo chegado a receber 35 624 €) ²¹ e **13 758 048 €**.

Anexo 3 (fls. 17)

2.2.1.2. A utilização do financiamento dos PAEL/RF no pagamento de dívidas a terceiros (com base na informação do SIAL ²² e prestada pela Autarquia) foi a seguinte:

Figura 3 – Arrecadação e utilização dos financiamentos PAEL/RF

Uts: euro

DESCRIÇÃO	SITUAÇÃO NO FINAL DE 2016							
	PAEL					Reequilíbrio Financeiro	Total	
	1ª Tranche	2ª Tranche	3ª Tranche	4ª Tranche	Total			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = Σ(2) + (5)	(7)	(8) = (6) + (7)	
A - Receitas arrecadadas de EMLP com base no PAF		9 958 313	3 319 438	3 175 434	108 380	16 561 564	13 758 048	30 319 613
B - Montantes utilizados no pagamento a terceiros	2013	9 767 215				16 557 182	13 758 048	30 315 230
	2014	191 998	3 319 438	1 751 524	1 527 908			
C - DIFERENÇA (A) - (B)						4 382	0	4 382

Fonte: SIAL da DGAL e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 17)

¹⁸ Na sequência das reformulações solicitadas pela Comissão de Análise, o mesmo foi novamente submetido a aprovação dos órgãos municipais, tendo obtido aprovação em, respetivamente, 19 e 27/12/2012.

¹⁹ Cfr. Despacho n.º 4499/2013 dos Gabinetes da Secretária de Estado da Administração Local e Reforma Administrativa, do Secretário de Estado do Orçamento e da Secretária de Estado do Tesouro, publicado no DR, 2ª Série, n.º 62, de 28/03/2013.

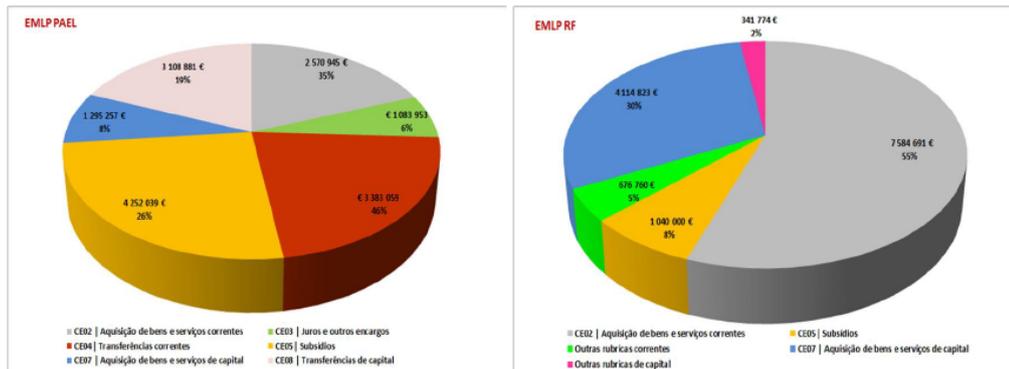
²⁰ Ao abrigo dos arts. 40º e 41º da Lei das Finanças Locais (LFL), aprovada pela Lei n.º 2/2007, de 15/01, e do art. 4º do DL n.º 38/2008, de 7/03, diploma que densifica as regras referentes aos regimes jurídicos do saneamento financeiro municipal e do reequilíbrio financeiro municipal. Os referidos diplomas legais foram, entretanto, revogados pela Lei n.º 73/2013, de 03/09, diploma que aprova o Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFAEI), 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 Que correspondem essencialmente a documentos que foram anulados ou devolvidos (declaração do Senhor Vice-Presidente da CM de 29/05/2014).

²² Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais.

Até ao final de 2014, o MT já tinha utilizado praticamente a totalidade do capital dos EMLP arrecadado (subsistindo apenas uma diferença de 4 382 €²³, que o MT devolveu, entretanto, à DGTF²⁴) que foi aplicado no pagamento de despesas da seguinte natureza:

Figura 4 – Natureza das despesas pagas com o PAEL e RF (por classificação económica)



Fonte: DGAL (SIIAL) e auditoria da IGF

Assim, do capital dos EMLP dos PAEL e RF cerca de, respetivamente, 73% e 68% foram utilizados no pagamento de despesas correntes, ou seja, numa finalidade legal, mas para a qual, em regra, não deviam ser afetas receitas desta natureza, mas sim correntes arrecadadas pelo Município²⁵.

Refira-se que na indicada afetação do capital do RF foi tida em consideração a natureza originária da dívida paga com recurso a esse financiamento, ainda que 91% (12,5 M€) tenha sido aplicado na amortização de uma dívida que a Autarquia, na sequência do contrato de gestão de pagamentos a fornecedores celebrado, em dezembro de 2006, com ██████████ e seguindo o parecer do seu auditor externo, tinha relevada como dívida financeira (a título de EMLP), muito embora, originariamente, se tratasse de dívida a terceiros de CP²⁶.

De qualquer modo, através desta operação, a Autarquia transformou um elevado montante de dívida de natureza administrativa e/ou comercial originariamente de CP (**17,8 M€**) em dívida financeira de médio e longo prazos (MLP), diminuindo, pelo menos momentaneamente, a pressão sobre a tesouraria, mas onerando os orçamentos futuros, face ao exigível cumprimento do respetivo serviço da dívida.

2.2.1.3. O Município divulgou, no sítio oficial da *internet*²⁷, o pedido de adesão ao PAEL e o contrato celebrado com o Estado²⁸.

2.2.1.4. Refira-se, por fim, que o MT, em fevereiro de 2018, através de uma operação de substituição

²³ Montante correspondente a documentos de despesa cujo pagamento não foi possível efetuar por estarem associados a processos judiciais em curso ou por dificuldade em contactar as respetivas entidades credoras, designadamente, por terem cessado atividade ou entrado em liquidação (declaração do Senhor Vice-Presidente da CM de 20/04/2016).

²⁴ Em 22/04/2016, através da Ordem de Pagamento n.º 817 (cfr. indicação da DGAL de 19/04/2016).

²⁵ 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 a liquidação dos pagamentos em atraso (PA) independentemente da sua natureza (capital ou corrente).

²⁶ Cfr. nota 2.33 ao Balanço e à Demonstração de Resultados de Resultados da Prestação de Contas de 2013.

²⁷ Cfr. <http://www.mun-trofa.pt/>, através do caminho “ Página inicial / Autarquia / Gestão financeira / PAEL ”.

²⁸ De harmonia com o disposto no art. 13º do PAEL.

de dívida²⁹, liquidou os EMLP contraídos no âmbito dos PAEL e RF, **pelo que cessaram, a partir dessa data, “ (...) o Plano de Ajustamento Financeiro, e todas as obrigações dele constantes (...) ”**.

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

2.2.2.1. Os municípios abrangidos pelo Programa I, como foi o caso do MT, deviam contemplar, no respetivo PAF, para além das medidas de carácter geral³⁰, um conjunto mínimo de outras³¹, a que nos iremos referir nos itens seguintes.

2.2.2.2. Todavia, os **objetivos do PAF elaborado pela Autarquia para 2016** foram afetados, posteriormente, por dois eventos que não lhe são imputáveis, pois:

- ✓ Não englobavam a dívida e a despesa relativas à participação no FAM, nos montantes, respetivamente, de 955 mil euros e 136 mil euros, que não decorrem de qualquer decisão e/ou deliberação autónoma dos órgãos e eleitos locais, mas sim do quadro legal vigente;
- ✓ Tinham como pressuposto a arrecadação e utilização integral, até ao final de 2013, do capital dos EMLP inicialmente contratados ao abrigo dos PAEL e RF (31 146 673 €), quando foi arrecadado apenas 30 319 613 € (dos quais 4 382,45 € não foram utilizados³²).

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

Figura 5 – Impacto da execução dos EMLP do PAEL e RF e da dívida relativa ao FAM

Un.: euro

AJUSTAMENTOS ÀS ESTIMATIVAS DO PAF (2016)			VARIÁVEIS			
			Despesa	Dívida Municipal		Saldo Orçamental
	CP	MLP				
EXECUÇÃO DOS EMLP PAEL E RF	Capital	Previsto e não utilizado		831 442		
		Previsto e não arrecadado			- 827 060	
DÍVIDA AO FAM (não prevista)			136 431	136 431	545 724	- 272 862
TOTAL			136 431	967 873	- 281 336	- 272 862

Fonte: Auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 24, 29 e 34)

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

2.2.3.1. Quanto aos **objetivos quantitativos relativos à otimização da receita**, o controlo efetuado, em termos globais (por valores agregados³³ e classificação económica³⁴), **quanto a 2016**, permitiu verificar o seguinte:

²⁹ Realizada ao abrigo do art. 101.º da Lei n.º 114/2017, de 29/12.

³⁰ 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).

³¹ Designadamente, de acordo com o n.º 2, do art. 6º, do PAEL, a determinação da participação variável no Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) à taxa máxima prevista, a fixação dos preços cobrados nos setores do saneamento, água e resíduos nos termos das recomendações da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos, o aperfeiçoamento dos processos e do controlo da cobrança de taxas e preços municipais e da aplicação de coimas e a promoção dos processos de execução fiscal e as restantes medidas previstas no art. 11º do DL n.º 38/2008, de 7/03.

³² Que foram devolvidos, como já referimos, em 2016, à DGTf.

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

³⁴ Tendo em conta a estrutura prevista na Portaria 281-A/2012, de 14/09 (Programa I – Anexo II – Quadro III).

Figura 6 – Controlo do PAF ao nível da receita

Un: euro

DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO - PRINCIPAIS RUBRICAS		ANO DE 2016			CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF) DADOS IGF		CUMPRIMENTO DO OBJETIVO SIM/NÃO
		PAF (estimado)	VALORES EXECUTADOS		MONTANTE	%	
			Reporte à DGAL	Apurados IGF			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(2)	(6)=((4)/(2))*100	(7)	
VALORES AGREGADOS	Receita total disponível	≥ 18 811 903	23 470 883	23 470 883	4 658 980	124,8%	SIM
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)				0			
POR NATUREZA ECONÓMICA	Corrente	≥ 16 505 725	20 012 783	20 012 783	3 507 058	121,2%	SIM
	Capital	≥ 2 157 142	852 008	852 008	- 1 305 134	39,5%	NÃO
	TOTAL	≥ 18 662 867	20 864 791	20 864 791	2 201 924	111,8%	SIM

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

Anexo 3 (fls. 18)

Em 2016, foram superados, em termos absolutos, os objetivos do PAF em ambas as perspetivas indicadas, com desvios positivos de, respetivamente, 4,7 M€ e 2,2 M€, ainda que se verifique, no último caso, o incumprimento ao nível da componente de capital (menos 1,3 M€)³⁵.

Quanto às medidas específicas legalmente previstas de otimização da receita, o MT fixou, relativamente a 2016, as taxas máximas de Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), da derrama sobre o lucro tributável sujeito e não isento de imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRC) e de participação variável no IRS³⁶.

Refira-se que em relação às receitas do IMI e da participação variável no IRS, a Autarquia quantificou³⁷ os respetivos objetivos, que foram superados:

Figura 7 – Controlo das medidas de otimização da receita

Un: euro

DESCRIÇÃO DAS PRINCIPAIS MEDIDAS PREVISTAS NO PLANO		ANO DE 2016			CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF) DADOS IGF		CUMPRIMENTO DO OBJETIVO SIM/NÃO
		PAF (estimado)	VALORES EXECUTADOS		Montante	%	
			Reporte à DGAL	Apurados IGF			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(2)	(6)=((4)/(2))*100	(7)	
MEDIDAS COM IMPACTO NO AUMENTO DA RECEITA	1. Fixação das taxas máximas do Imposto Municipal sobre Imóveis	≥ 4 208 479	5 994 555	5 994 555	1 786 076	142,4%	SIM
	4. Fixação das taxas máximas de participação no IRS nos termos da LFL (ou do novo RFALEI)	≥ 856 136	1 088 208	1 088 208	232 072	127,1%	SIM
	TOTAL	≥ 5 064 616	7 082 763	7 082 763	2 018 148	139,8%	SIM
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)				0			

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

Anexo 3 (fls. 19 a 21)

Acrésc, por fim, que o MT, ao contrário do legalmente exigível, não previu no PAF³⁸, de forma discriminada³⁹, medidas relacionadas com o aperfeiçoamento dos processos e controlo dos factos suscetíveis de gerarem a cobrança de taxas e preços municipais, bem como ao nível da aplicação de coimas e da promoção dos processos de execução fiscal⁴⁰.

³⁵ Pois a Autarquia previu, para 2016, um montante relativo à participação no Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) de capital em conformidade com o montante arrecadado em 2011 (ano base para elaboração do PAF), quando, dadas as alterações legislativas entretanto ocorridas, o mesmo ficou em termos de execução muito aquém do previsto (menos 1,7 M€).

³⁶ De acordo com o estipulado na al. a), do n.º 2, do art. 6.º, do PAEL.

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

³⁸ Cfr. n.º 1, do art. 7.º, da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09, e als b) e c), do n.º 2, do art. 6.º, do PAEL.

³⁹ No Anexo II, Quadro II, da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09.

⁴⁰ Refira-se que as atividades nos setores do saneamento, água e resíduos são desenvolvidas [REDACTED] pelo que o objetivo relacionado com a fixação dos preços dos bens e serviços dessas atividades não é aplicável ao MT.

De qualquer modo, as receitas subjacentes às **taxas e preços cobrados pelo Município**, a partir do ano de referência do PAF, tendo em conta as respetivas rubricas orçamentais, evoluíram positivamente (mais 11%):

Figura 8 – Evolução das taxas e preços cobrados pelo Município

CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA	VALORES EXECUTADOS						VARIÇÃO 2011/2016	
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Valor	%
Taxas (CE02 Impostos indiretos e CE04.01 Taxas)	513 847	567 151	698 033	477 811	729 960	524 665	10 818	2%
Preços (CE07 Venda de bens e serviços correntes)	171 524	171 930	113 315	80 699	78 774	235 223	63 699	37%
Total	685 370	739 081	811 348	558 510	808 734	759 888	74 517	11%

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Por sua vez, em **2016**, o **número de processos** e as **receitas registadas nas rubricas orçamentais** relacionadas com as **contraordenações e as execuções fiscais** não têm qualquer expressão material, verificando-se, inclusivamente, um decréscimo daquelas variáveis, pelo que não é evidente que tenha ocorrido a melhoria, a que o MT estava obrigado, no sentido do aperfeiçoamento e controlo dos factos suscetíveis de gerarem a aplicação de coimas e a promoção dos processos indicados.

Anexo 3 (fls. 22 e 23)

2.2.3.2. Quanto aos **objetivos quantitativos relacionados com a redução ou racionalização da despesa** segundo as perspetivas previstas no PAF (valores agregados ⁴¹ e classificação económica ⁴²), a situação verificada no que concerne a 2016 foi a seguinte:

Figura 9 – Controlo do PAF ao nível da despesa

DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO - PRINCIPAIS RUBRICAS		ANO DE 2016			CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF) DADOS IGF		CUMPRIMENTO DO OBJETIVO SIM/NÃO
		PAF (estimado)	VALORES EXECUTADOS		Montante	%	
			Reporte à DGAL	Apurados IGF			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(2)	(6)=(4)/(2)*100	(7)	
VALORES AGREGADOS	Despesa total	≤ 18 208 853	19 209 558	19 209 558	1 000 705	105,5%	NÃO
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)				0			
POR NATUREZA ECONÓMICA	Corrente	≤ 13 381 211	13 368 981	13 368 981	- 12 230	99,9%	SIM
	Capital	≤ 4 827 642	5 840 577	5 840 577	1 012 935	121,0%	NÃO
	TOTAL	≤ 18 208 853	19 209 558	19 209 558	1 000 705	105,5%	NÃO

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

Anexo 3 (fls. 24)

Verifica-se, assim, que, em **2016**, a **Autarquia não cumpriu**, numa perspetiva global, o **objetivo previsto no PAF para a despesa municipal**, tendo sido apurado um **desvio, para mais, de 1 M€**, em resultado, em especial, do comportamento das despesas com a “ Aquisição de bens de capital “.

Segundo o MT, o desvio apurado quanto àquelas despesas não resultou de opções gestionárias do atual executivo, mas antes, designadamente, do pagamento de despesas relacionadas com a execução de uma sentença judicial (560 mil euros) ⁴³, com obras que se tornaram obrigatórias (sob pena de

⁴¹ Tendo em conta a estrutura prevista na Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09 (Programa I – Anexo II – Quadro I).

⁴² Atendendo à estrutura prevista na Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09 (Programa I – Anexo II – Quadro III).

⁴³ Correspondente à ação interposta [REDACTED] cuja sentença foi proferida em 8/01/2014, da qual resultou uma dívida total a pagar pelo MT de 1,5 M€ (situação prevista no PAF ao nível das situações suscetíveis de gerar futura dívida), ainda que, no início de 2016, as partes tenham renegociado o montante em dívida a 31/12/2015 (1,1 M€) e a sua forma de pagamento, obtendo a Autarquia uma redução de 233 mil euros da dívida, através da antecipação do pagamento das prestações mensais inicialmente previstas de 20 mil euros cada.

devolução dos montantes das comparticipações já arrecadados pelo MT- 325 mil euros)⁴⁴ e com o processo de internalização das atividades desenvolvidas [REDACTED] cujos impactos financeiros que não foram previstos no PAF ascenderam a cerca de 405 mil euros.

Considerando os valores do **PAF (Ajustado)**, a Autarquia continuou a **incumprir**, embora de forma menos expressiva, o **objetivo global** previsto para a despesa municipal, como se evidencia de seguida:

Figura 10 – Controlo da despesa – PAF (Ajustado)

Un: euro

DESCRIÇÃO	2016				CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF) DADOS IGF		CUMPRIMENTO DO OBJETIVO SIM/NÃO
	PAF (valor estimado)	AJUSTAMENTOS	PAF AJUSTADO	IGF (executado)	MONTANTE	%	
		FAM (realização do capital social no exercício)					
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)	(5)	(6)=(5)-(4)	(7)=(5)/(4)*100	(8)
DESPESA TOTAL	18 208 853	136 431	18 345 284	19 209 558	864 274	104,7%	NÃO

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

Anexo 3 (fls. 24)

Para além disso, o **MT**, atendendo a que integrava o **Programa I do PAEL**, estava obrigado a prever no PAF⁴⁵ um **conjunto de medidas mínimas de redução e contenção de despesa**, tendo, neste âmbito, **quantificado três**, que, em termos globais, **não cumpriu**:

Figura 11 – Controlo das medidas de redução da despesa

Un: euro

DESCRIÇÃO DAS PRINCIPAIS MEDIDAS PREVISTAS NO PLANO		ANO DE 2016			CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF) DADOS IGF		CUMPRIMENTO DO OBJETIVO SIM/NÃO	
		PAF (estimado)	VALORES EXECUTADOS		Montante	%		
			Reporte à DGAL	Apurados IGF				
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(2)	(6)=(4)/(2)*100	(7)		
MEDIDAS COM IMPACTO NA REDUÇÃO DA DESPESA	10. Redução/contenção/racionalização da despesa municipal com pessoal	≤	6 934 923	5 777 325	5 777 872	- 557 052	91,2%	SIM
	11. Redução/contenção/racionalização da despesa municipal com aquisição de bens e serviços correntes e de capital	≤	3 220 128	7 497 786	7 497 786	4 277 658	232,8%	NÃO
	12. Redução/contenção/racionalização da despesa municipal com transferências correntes e de capital	≤	2 033 649	2 041 496	2 041 496	7 847	100,4%	NÃO
	TOTAL	≤	11 588 700	15 316 607	15 317 153	3 728 453	132,2%	NÃO
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)					546			

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

Anexo 3 (fls. 19 a 21)

2.2.3.3. Por sua vez, da **abordagem articulada da evolução da relação entre os valores globais da receita disponível e da despesa estimados no PAF**, considerando o **PAF (Ajustado)** e os **apurados ao nível da execução orçamental**⁴⁶, resultou o seguinte:

⁴⁴ Em consequência dos atrasos provocados na concretização de projetos de investimento previstos no PAF com financiamento comunitário (“Requalificação das Margens Ribeirinhas do Rio Ave” e “Requalificação Urbana dos Parques Nossa Senhora das Dores e Dr. Lima Carneiro”), por fatores alheios ao Município, como foram os estragos provocados pelas intempéries ocorridas em 2016.

⁴⁵ Cfr. art. 7º, da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09, n.º 2, do art. 6º, dº PAEL e art. 11º do DL n.º 38/2008, de 7/03.

⁴⁶ 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 12 – Relação entre a receita/despesa (PAF/PAF (Ajustado)/Execução orçamental)

Un: euro

DESCRICÃO	2016				
	Receita total disponível	Despesa total	Diferença	Varição receita / despesa	
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)-(3)	(5)=(4)B-(4)A	
A - PAF	Aprovado	18 811 903	18 208 853	603 050	3 658 275
	Ajustado	18 811 903	18 345 284	466 619	3 794 706
B - Valores Reais		23 470 883	19 209 558	4 261 325	

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

Anexo 3 (fls. 27 e 28)

A **relação entre a receita total disponível** (incluindo o saldo de operações orçamentais da gerência anterior - SGA) e a **despesa total previstas no PAF** ou no **PAF (Ajustado)** **melhorou ao nível da execução orçamental**, pelo que o **MT cumpriu**, em termos substanciais, **os objetivos do PAF** ao nível da execução da **receita/despesa municipais**.

2.2.3.4. No que se refere à **comparação**, em 2016, **entre os valores da dívida municipal de natureza orçamental previstos no PAF** e os **constantos dos documentos de prestação de contas** (corrigidos pela IGF), a situação foi a seguinte:

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

Un: euro

DIMINUIÇÃO DA DÍVIDA - DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO		ANO 2016		CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF) - IGF		CUMPRIMENTO DO OBJETIVO - IGF - (SIM/NÃO)	
		PAF (estimado)	VALORES EXECUTADOS		Montante		%
			Reporte (DGAL)	Apurados (IGF)			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(2)	(6)=[(4)/(2)]*100	(7)	
A - Curto prazo	≤	1 683 963	6 076 569	6 135 875	4 451 912	364,4%	NÃO
B - Médio e longo prazo	≤	28 413 929	28 495 782	28 495 782	81 853	100,3%	NÃO
C - Natureza não orçamental	≤	0	1 163 812	1 163 812	1 163 812	-	
D - Natureza orçamental (A)+(B)-(C)	≤	30 097 892	33 408 540	33 467 846	3 369 954	111,2%	NÃO
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4) - (3) da linha D				59 306			

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

Anexo 3 (fls. 29)

Em 2016, o **objetivo previsto no PAF** para a dívida municipal **não foi cumprido em termos globais nem considerando**, de forma autónoma, **cada uma das suas componentes** (CP ⁴⁷ e MLP ⁴⁸), pois o respetivo **stock foi significativamente superior ao estimado**.

Considerando os valores do **PAF (Ajustado)**, o MT continuou a **incumprir o referido objetivo**, embora de forma **menos expressiva**, como se evidencia de seguida:

⁴⁷ Influenciada, em 2016, pelas correções efetuadas pela IGF no âmbito da circularização de contas (59,3 mil euros) e, segundo os serviços, designadamente pela impossibilidade de concretizar o pagamento, após sentença judicial, da dívida de 312 mil euros, à [REDACTED] (que entrou em insolvência, mas que apenas figurava no PAF nas situações suscetíveis de gerar dívida futura para o município) e pela dívida assumida no âmbito do processo de internalização [REDACTED] (509 mil euros).

⁴⁸ Inclui o montante das prestações resultantes da sentença proferida na ação interposta [REDACTED] (280 mil euros), cuja dívida apenas constava no PAF nas situações suscetíveis de gerar dívida futura para o município, ao que acresce o facto de a amortização de capital do EMLP do PAEL apenas ter sido iniciado em 2014 por força do atraso na obtenção do visto do TC.

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

Un: euro

DESCRIÇÃO	2016						CONTROLO DO APURAMENTO DO OBJETIVO - IGF		CUMPRIMENTO DO OBJETIVO - IGF (SIM/NÃO)	
	PAF (valor estimado)	AJUSTAMENTOS		PAF AJUSTADO	IGF (executados)	Montante	%			
		EMLP PAEL	FAM							
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=Σ(2)+(4)	(6)	(7)=(6)-(5)	(8)=(6)/(5)	(9)		
DÍVIDA	CP	1 683 963	831 442	136 431	≤	2 651 836	4 972 063	2 320 227	187,5%	NÃO
	MLP	28 413 923	- 827 060	545 724	≤	28 132 593	28 495 782	363 189	101,3%	NÃO
	TOTAL	30 097 892	4 382	682 155	≤	30 784 429	33 467 846	2 683 417	106,7%	NÃO

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

Anexo 3 (fls. 29)

Refira-se, no entanto, que, entre 2014/2016, verificou-se uma redução muito significativa da dívida orçamental do MT, que passou de 40,3 M€ para 33,5 M€, atendendo às seguintes variações:

Figura 15 – Composição e evolução da dívida municipal

Un: euro

DESCRIÇÃO		EXERCÍCIOS			VARIACÃO 2014/2016	
		2014	2015	2016	Montante	%
Dívida financeira	EMLP	33 871 454	31 891 450	29 803 539	- 4 067 915	-12,0%
	Subtotal	33 871 454	31 891 450	29 803 539	- 4 067 915	-12,0%
Outras dívidas a terceiros	FAM	955 017	818 586	682 155	- 272 862	-28,6%
	Outras	5 475 233	3 659 360	2 982 152	- 2 493 081	-45,5%
	Subtotal	6 430 250	4 477 946	3 664 307	- 2 765 943	-43,0%
Total geral	40 301 704	36 369 395	33 467 846	- 6 833 858	-17,0%	
Total parcial (exceto FAM)	39 346 687	35 550 809	32 785 691	- 6 560 996	-16,7%	

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 2 (fls. 16)

Salienta-se, por fim, o **elevado risco** existente, no final de 2016, decorrente de **situações que são suscetíveis de gerar futuras dívidas para a Autarquia**, a saber:

- ✓ No PAF⁴⁹, as situações identificadas importavam no montante de 6,9 M€, valor que passou, no final de 2016, para 9,98 M€, dos quais foram pagos 6,2 M€, estando reconhecido como dívida 618 mil euros e pendente de resolução as relativas a eventos que correspondem a cerca de 3,4 M€;
- ✓ Após elaboração do PAF, surgiram **novas situações**, não contempladas naquele documento, no âmbito das quais é reclamada uma **dívida global de 15,4 M€**⁵⁰.

Anexo 3 (fls. 30 a 31)

2.2.3.5. A variação, em 2016, da **relação** entre o **saldo de operações orçamentais para a gerência seguinte (SGS)** 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 SGS e o stock da dívida - PAF/PAF (Ajustado)/Real

Un: euro

DESCRIÇÃO	2016				
	SGS	Dívida total orçamental	Diferença	Variação SGS / dívida	
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)-(3)	(5)=(4)/(4)A	
A - PAF	Aprovado	454 014	30 097 892	- 29 643 878	437 358
	Ajustado	181 152	30 784 429	- 30 603 277	1 396 757
B - Valores Reais	4 261 325	33 467 846	- 29 206 520		

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

Anexo 3 (fls. 27 e 28)

⁴⁹ Cfr. Quadro IX do Anexo II da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09.

⁵⁰ De entre as situações identificadas pelo MT, pela materialidade do montante solicitado no processo, destaca-se a ação judicial, a que já aludimos, interposta, em 2016, pelo Município de Santo Tirso (7,8 M€).

No final de 2016, a **relação** entre as referidas grandezas de acordo com os PAF e PAF (Ajustado) **melhorou em sede da prestação de contas**, o que evidencia um **comportamento mais positivo em termos reais e o cumprimento**, numa perspetiva substancial, ou seja, quando articulado com o SGS, **do objetivo relativo ao stock da dívida orçamental**.

2.2.3.6. Por sua vez, a **variação**, em 2016, 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

DESCRIÇÃO	2016				
	Receita total disponível	Dívida total orçamental	Diferença	Varição receita / dívida	
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)-(3)	(5)=(4)B-(4)A	
A - PAF	Aprovado	18 811 903	30 097 892	- 11 285 989	1 289 026
	Ajustado	18 811 903	30 784 429	- 11 972 526	1 975 563
B - Valores Reais		23 470 883	33 467 846	- 9 996 963	

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

Anexo 3 (fls. 27 e 28)

Em 2016, a **relação entre as referidas grandezas**, atendendo aos PAF e PAF (Ajustado), **melhorou** em termos de **prestação de contas**, o que **evidencia um comportamento mais positivo em termos reais**, com um **aumento da capacidade financeira do MT para fazer face ao pagamento atempado da dívida**.

2.2.3.7. No que se refere o **serviço da dívida**, a situação, em 2016, foi a seguinte:

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

Un: euro

DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO	PAF (estimado)	ANO 2016		CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO [EXECUTADOS/PAF] DADOS IGF		OBSERVAÇÕES	
		VALORES EXECUTADOS		Montante	%		
		Reporte [DGAL]	Apurados [IGF]				
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(2)	(6)=[(4)/(2)]*100	(7)	
SERVIÇO DA DÍVIDA (Amortizações + Juros)	PAEL	1 331 360	1 310 565	1 310 565	- 20 795	98,4%	Cumpriu, atempadamente, o serviço da dívida de todos os EMLP contratados/utilizados
	Outros EMLP	2 422 353	1 569 804	1 538 128	- 884 225	63,5%	
	TOTAL	3 753 713	2 880 368	2 848 693	- 905 020	75,9%	

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

Anexo 3 (fls. 29)

O MT, em 2016, **cumpriu atempadamente o pagamento do serviço da dívida de todos os EMLP em vigor**, incluindo o do **PAEL nos termos previstos no respetivo plano de pagamento**.

2.2.3.8. No que respeita aos objetivos do PAF, quanto ao **final de 2016**, relativos ao **saldo orçamental para a gerência seguinte** e o **prazo médio de pagamento (PMP)**⁵¹, a situação foi a seguinte:

⁵¹ Calculado pela DGAL de acordo com a fórmula adotada na Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2008 de 14/02 e publicada no DR, 1ª Série, de 22/02, após a alteração introduzida pelo Despacho n.º 9870/2009, de 6/04, do Ministro de Estado e das Finanças, publicado no DR, 2ª Série, de 13/04.

Figura 19 – Controlo do PAF ao nível do saldo orçamental e do PMP

Un: euro

DESCRIÇÃO	2016				CONTROLO DO CUMPRIMENTO DOS OBJETIVOS				CUMPRIMENTO (SIM / NÃO)	
	PAF (valor estimado)	Ajustamento (FAM)	PAF Ajustado	IGF (executados)	PAF		PAF (Ajustado)			
					Montante	%	Montante	%		
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)	(5)	(6)=(5)-(2)	(7)=(5)/(2)	(8)=(5)-(4)	(9)=(5)/(4)	(10)	
SGS	≥	454 014	- 272 862	181 152	4 261 325	3 807 311	938,6%	4 080 173	2352,3%	SIM
PMP	≤	28			44	16	155,7%			NÃO
DIFERENÇA: REPORTE DGAL/APURAMENTO IGF		SGS		0						
		PMP - Dias		- 41						

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

Anexo 3 (fls. 34)

Assim, o MT **superou** o objetivo para o **saldo orçamental**, mas **incumpriu** a meta estabelecida para o **PMP**, apesar de, segundo informação divulgada pela DGAL, o resultado desse indicador ter decrescido significativamente entre 2011/2016 (de 660 para 44 dias).

2.2.3.9. Por fim, refira-se que o MT, após a adesão ao PAEL, **não promoveu qualquer nova parceria público-privada**, cumprindo, assim, o estipulado na al. c), do nº 1, do art. 10º do PAEL.

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

2.2.4.1. A arrecadação, após 2011, das **receitas provenientes do capital dos EMLP celebrados no âmbito de programas de consolidação e recuperação financeira**⁵², teve o seguinte **impacto** na **evolução das “ outras dívidas a terceiros ”**⁵³:

Figura 20 – Impacto do(s) financiamento(s) sobre as “ outras dívidas a terceiros ”

Un: euro

DESCRIÇÃO	ANO BASE		EVOLUÇÃO DE VALORES				VARIÁÇÕES	
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2011 / 2016	2012 / 2016
(A) - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP	25 563 787	24 378 080	12 645 847	5 475 233	3 659 360	2 982 152		
(B) - Variação das outras dívidas a terceiros face ao valor existente em cada ano anterior, entre 2011/2016 e 2012/2016		- 1 185 707	- 11 732 233	- 7 170 614	- 1 815 873	- 677 208	- 22 581 635	- 21 395 928
(C) - Empréstimos Reequilíbrio Financeiro (capital utilizado por ano)			1 278 564					17 840 129
(D) - Empréstimo PAEL (capital utilizado por ano)			9 958 313	6 603 252				
(E) - Variação (sem reequilíbrio/PAEL) face a cada ano anterior, entre 2011/2016 e 2012/2016 ((B) + (C) + (D))		- 1 185 707	- 495 356	- 567 363	- 1 815 873	- 677 208	- 4 741 506	- 3 555 799

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

Anexo 3 (fls. 16 e 17)

Tendo como base o final dos exercícios de **2011** e **2012**⁵⁴, as **“ outras dívidas a terceiros ”**⁵⁵ **diminuíram** até ao final de 2016, respetivamente, **22,6 M€** e **21,4 M€**, ou seja, num montante superior ao do capital dos EMLP do PAEL/RF utilizado com essa finalidade (17,8 M€).

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

⁵² Do valor total do EMLP contratado para RF (13 758 048,39 €) apenas foi considerado, nesta análise, o capital utilizado no pagamento de dívidas refletidas contabilisticamente como “ outras dívidas a terceiros ”.

⁵³ Os valores apresentados em 2011 e 2012 decorrem dos documentos de prestação de contas do MT após correções efetuadas pela IGF no âmbito de anterior auditoria realizada ao MT (processo n.º 2013/180/A3/818).

⁵⁴ Respetivamente, anos base para as estimativas do PAF e anterior à utilização do EMLP, ambos do PAEL.

⁵⁵ Não inclui os montantes relativos a operações de tesouraria, nem, a partir de 2014, o montante relativo ao FAM.

Figura 21 – Impacto do(s) financiamento(s) sobre os pagamentos em atraso

Un: euro

DESCRIÇÃO	ANO BASE		EVOLUÇÃO DE VALORES				VARIACÕES	
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2011 / 2016	2012 / 2016
(A) - Pagamentos em atraso (PA)	21 473 196	21 477 687	9 476 492	1 597 797	1 381 845	1 065 292		
(B) - Variação dos PA face ao valor existente em cada ano anterior, entre 2011/2016 e 2012/2016		4 491	- 12 001 196	- 7 878 695	- 215 952	- 316 552	- 20 407 903	- 20 412 395
(C) - Empréstimos Reequilíbrio Financeiro (capital utilizado por ano)			1 278 564					17 840 129
(D) - Empréstimo PAEL (capital utilizado por ano)			9 958 313	6 603 252				
(E) - Variação (sem reequilíbrio/PAEL) face a cada ano anterior, entre 2011/2016 e 2012 /2016 ((B) + (C) + (D))		4 491	- 764 318	- 1 275 443	- 215 952	- 316 552	- 2 587 775	- 2 572 266

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

Anexo 3 (fls. 17, 35 e 36)

Deste modo, a Autarquia, ainda que não tenha eliminado, até ao final de 2016, o **stock de PA**, diminuiu essa grandeza em **cerca de 20,4 M€**, dos quais 17,8 M€ com origem nos EMLP do PAEL/RF, pelo que ocorreu uma **evolução mais favorável** da situação do que a que resultaria apenas da utilização do financiamento obtido através dos indicados mecanismos.

Aliás, a **evolução mensal do stock de PA** (reportados no SIIAL), entre o final dos meses de setembro/2012 (data de adesão ao PAEL) e dezembro/2016, foi sistematicamente decrescente, pelo que nos termos legais⁵⁶, não obstante a situação descrita, não se justifica a aplicação de qualquer multa.

Anexo 3 (fls. 35 e 36)

2.2.5. REPORTE E DIVULGAÇÃO DA INFORMAÇÃO RELATIVA AO PAEL

2.2.5.1. No âmbito da **monitorização e acompanhamento** do PAEL, o MT relativamente a 2016:

- ✓ **Submeteu à DGAL**, nos termos da Lei⁵⁷, **os documentos previsionais para apreciação técnica**⁵⁸ antes da sua apresentação, para aprovação, à AM;
- ✓ Efetuou, **através da AM, a monitorização trimestral** da execução do PAEL legalmente prevista⁵⁹;
- ✓ **Incluiu no Relatório de Gestão**, que integra os documentos de prestação de contas, **informação relativa à execução do PAEL**⁶⁰;
- ✓ **Cumpriu**, ainda que de forma extemporânea⁶¹, **a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL**, ao que acresce que os dados reportados **não refletiam, com inteira fiabilidade**, a sua

⁵⁶ De harmonia com o disposto no n.º 2, do art. 22º, do DL n.º 127/2012, de 21/06, “ 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.

⁵⁷ Alínea b), do n.º 1, do art. 10.º do PAEL.

⁵⁸ Na apreciação efetuada pela DGAL aos documentos previsionais para 2016 pode ler-se que “ (...) a prudência recomenda que a execução das dotações da despesa revistas em alta na proposta de orçamento municipal para 2016 comparativamente aos pressupostos avançados no PAF, esteja dependente da efetiva arrecadação da receita e da verificação da redução prevista noutras despesas. (...) Assim sendo, a execução orçamental deverá ser pautada de tal forma que se obtenham os saldos orçamentais com os quais o Município se comprometeu em sede de candidatura ao PAEL, bem como a trajetória descendente do seu endividamento, com a tomada de medidas adicionais caso tal venha a ser necessário.”.

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

⁶⁰ Nos termos do disposto no n.º 2, do art. 12º, do PAEL.

⁶¹ De acordo com a nota divulgada no site oficial da DGAL “ Os relatórios anuais devem ser remetidos à DGAL, exclusivamente em suporte digital e através do endereço pael@dgal.pt, até à data limite de 30 de Janeiro do ano subsequente àquele a que o relatório se refere. ”, sendo que o MT apenas cumpriu a referida obrigação em 15/06/2016, incluindo, nesse reporte, a informação relativa aos anos anteriores (2013 e 2014), a qual nunca tinha chegado a ser enviada à DGAL nos termos a que alude a citada nota.

situação quanto ao serviço da dívida (menos 32 mil euros)⁶² e ao PMP (menos 41 dias)⁶³.

2.2.6. APRECIÇÃO GLOBAL FINAL

2.2.6.1. A análise efetuada pela IGF, ao exercício de **2016**, evidencia que o MT, atendendo **aos objetivos e metas quantitativas a que se vinculou**, em termos absolutos, **no PAF ou considerando o PAF (Ajustado)**:

- ✓ **Superou o da receita orçamental**, com um **desvio positivo de 4,7 M€**, bem como o do conjunto de medidas específicas de otimização da receita (mais 2 M€), tendo fixado, relativamente àquele exercício, as taxas máximas de IMI, da derrama sobre o lucro tributável sujeito e não isento de IRC e de participação no IRS, ainda que não tenha previsto, de forma discriminada, algumas medidas a que estava legalmente obrigado;
- ✓ **Não atingiu o da despesa municipal**, com uma **execução superior à prevista de**, respetivamente, **1 M€ e 864 mil euros**, nem o do conjunto de medidas específicas de redução da despesa (mais 3,7 M€);
- ✓ **Ultrapassou o stock da dívida orçamental** previsto em, respetivamente, **3,3 M€ e 2,6 M€**, existindo um risco significativo para a sua evolução atendendo aos processos judiciais em curso;
- ✓ **Cumpriu o serviço da dívida de todos os empréstimos em vigor**, tendo **pago, atempadamente, o** dos EMLP do PAEL e RF;
- ✓ **Superou**, de forma relevante, **o do saldo orçamental** (mais, respetivamente, 3,8 M€ e 4,1 M€), mas o PMP foi **superior ao previsto** (mais 16 dias).

Todavia, **apresentou**, no mesmo exercício, **na relação entre um conjunto de grandezas** (receita, despesa, dívida e saldo orçamentais) **resultados reais sempre mais favoráveis do que os que decorrem do PAF** e, sendo caso disso, **do PAF (Ajustado)**, de que salientamos entre o saldo de gerência e a dívida total orçamentais (mais, respetivamente, 437 mil euros e 1,4 M€).

Realce-se, ainda, que **o MT diminuiu**, entre 2014/2016, **a dívida municipal global em cerca de 6,8 M€** e **utilizou o capital dos EMLP do PAEL/RF para diminuir**, entre 2011/2012 e 2016, as “ **outras dívidas a terceiros** ” e o **stock de PA num montante superior ao dos indicados financiamentos** (entre 2012/2016, respetivamente, menos 21,4 M€ e 20,4 M€).

2.2.6.2. Em síntese, em 2016, **não obstante o incumprimento**, em termos absolutos, dos objetivos previstos no PAF ou considerando o PAF (Ajustado) para a despesa, dívida e PMP, **o MT superou os relativos à receita e saldo orçamental**, tendo **melhorado**, de um modo geral, **em termos reais**, a relação entre as variáveis relevantes (em especial, no final do exercício, entre o SGS e a dívida orçamental), ao que acresce **a redução significativa**, entre 2014/2016, **da dívida global e uma evolução positiva e superior ao capital dos EMLP do PAEL/RF das “ outras dívidas a terceiros ” e dos PA.**

Assim, em nosso entender, **não se pode concluir, em termos substanciais e segundo uma perspetiva integrada**, nomeadamente para efeitos de eventual responsabilização, pelo **incumprimento do objetivo global a que o MT se vinculou com a adesão ao PAEL**, não obstante a persistência de resultados negativos nalguns indicadores e o risco significativo para a evolução da dívida municipal que decorre, nomeadamente, dos processos judiciais em curso.

⁶² A diferença resultou da incorreta consideração de despesas com comissões bancárias suportadas no âmbito dos EMLP.

⁶³ Pelo facto do reporte ter sido efetuado com base em dados provisórios.

2.3. ALERTA PRECOCE E MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA

2.3.1. No final de 2016, face aos parâmetros estabelecidos no RFALEI ⁶⁴, estavam reunidas as condições legalmente previstas ⁶⁵ para que fosse emitido, pela DGAL, um alerta precoce ⁶⁶, o que ocorreu em 6/07/2017, através de ofício dirigido aos presidentes dos respetivos órgãos municipais.

Anexo 4 (fls. 37 a 39)

2.3.2. Por sua vez, ao nível dos mecanismos de recuperação financeira previstos no RFALEI ⁶⁷, o MT, no final 2016, atendendo aos parâmetros legalmente estabelecidos ⁶⁸, devia contrair um empréstimo para saneamento financeiro, mas estavam em vigor o PAEL e o RF.

Anexo 4 (fls.37 a 39)

2.4. CONTROLO INTERNO, PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS E PGRIC

2.4.1. O MT tem em vigor uma Norma do Sistema Controlo Interno (NSCI) ⁶⁹ e um PGRIC ⁷⁰ que são coerentes, articulados e, de um modo geral, complementares entre si.

Do trabalho de campo efetuado ⁷¹ resultaram algumas fragilidades ao nível do controlo interno e dos procedimentos contabilísticos (que descrevemos em mapa incluído nos Anexos).

Anexo 5 (fls. 40)

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

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

3.1. CONCLUSÕES	Ponto do relatório	3.2. RECOMENDAÇÕES
<p>C1. O MT aderiu, em 2012, ao PAEL (Programa I) em articulação com um RF, tendo obtido um financiamento global de 30,3 M€, que utilizou, principalmente, no pagamento de “outras dívidas a terceiros” de CP (17,8 M€), transformando, assim, um elevado montante de dívidas dessa natureza em financeira de MLP, diminuindo a pressão sobre a tesouraria, mas onerando os orçamentos futuros, face ao exigível cumprimento do serviço da dívida dos EMLP.</p> <p>Em 2018, na sequência de uma operação de substituição de dívida, os EMLP dos PAEL e RF foram totalmente amortizados, pelo que cessaram, de acordo com o quadro legal, todas as obrigações decorrentes daqueles mecanismos de recuperação financeira.</p>	<p>2.2.1.1. a 2.2.1.4.</p>	

⁶⁴ Cfr. art. 56º do RFALEI.

⁶⁵ Atendendo ao resultado dos indicadores 1 e 2 do Quadro I do Anexo 3 (fls. 37).

⁶⁶ 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).

⁶⁷ Cfr. art.s 57º a 64º do RFALEI e Lei n.º 53/2014, de 25/08.

⁶⁸ Atendendo ao resultado do indicador 2 do quadro II do Anexo 3 (fls. 37).

⁶⁹ Aprovada pela CM em 09/01/2014.

⁷⁰ Aprovado na reunião da CM de 28/12/2009, tendo sido objeto de duas revisões aprovadas pelo mesmo órgão, respetivamente, em 09/01/2014 e 14/04/2016.

⁷¹ Em especial, através da utilização de questionários e da realização de testes de conformidade e substantivos.

3.1. CONCLUSÕES	Ponto do relatório	3.2. RECOMENDAÇÕES
<p>C2. Em 2016, não obstante o incumprimento, em termos absolutos, dos objetivos previstos no PAF ou considerando o PAF (Ajustado) do PAEL/RF para a despesa, dívida e PMP, o MT superou os relativos à receita e ao SGS e melhorou, em termos reais, a relação entre as variáveis relevantes (em especial, entre o SGS e a dívida), ao que acresce uma evolução positiva da dívida global, das “outras dívidas a terceiros” e dos PA num valor, nos dois últimos casos, superior ao dos EMLP do PAEL/RF.</p> <p>Deste modo, não se pode concluir, em termos substanciais e segundo uma perspetiva integrada, nomeadamente para efeitos de eventual responsabilização, pelo incumprimento do objetivo global a que o MT se vinculou com a adesão ao PAEL, não obstante a persistência de resultados negativos nalguns indicadores e o risco significativo para a evolução da dívida municipal que decorre, nomeadamente, dos processos judiciais em curso.</p>	<p>2.2.3.1. a 2.2.3.9. e 2.2.6.</p>	<p>R1. Manutenção, não obstante já não estar em vigor o PAF do PAEL/RF, da trajetória de ajustamento da situação financeira do MT que estava em curso, através, nomeadamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Elaboração rigorosa dos orçamentos de receita fundamentando, de forma adequada, todas as rubricas previstas e considerando apenas as que apresentem um elevado grau de probabilidade em termos de cobrança efetiva; ✓ Execução prudente do orçamento de despesa, com base na cobrança real das receitas e não apenas na sua previsão orçamental, de modo a garantir uma gestão orçamental verdadeiramente equilibrada; ✓ Controlo rigoroso da evolução da dívida municipal, de modo a reduzi-la para níveis adequados e sustentáveis face ao seu quadro financeiro, nomeadamente às receitas realmente disponíveis (após a dedução das despesas fixas e rígidas).
<p>C3. O MT, em cumprimento das obrigações decorrentes do PAEL, submeteu à DGAL, quanto a 2016, os documentos previsionais para apreciação técnica, antes da sua apresentação, para aprovação, à AM e cumpriu os deveres legais relativos ao acompanhamento e divulgação de informação, ainda que os dados reportados àquela entidade não refletissem, com inteira fiabilidade, a sua situação nalgumas variáveis relevantes.</p>	<p>2.2.5.</p>	
<p>C4. No final de 2016, de acordo com o quadro legal previsto no RFALEI, estavam reunidas as condições para que a DGAL emitisse um alerta precoce e para que MT recorresse a um saneamento financeiro, mas ainda estavam em vigor os PAEL/RF.</p>	<p>2.3.1.</p>	
<p>C5. Os documentos de prestação de contas do MT refletiam, entre 2014/2016, com alguma fiabilidade (não considerando as insuficiências decorrentes do facto de ainda não se ter concretizado a partilha de bens, direitos e obrigações com o Município de Santo Tirso), a sua situação financeira ao nível do passivo exigível, dada a reduzida materialidade das correções da IGF, ainda que existissem riscos materialmente relevantes para a sua evolução, atendendo, nomeadamente, aos processos judiciais em curso.</p>	<p>2.1.1. a 2.1.3.</p>	<p>R2. Regularização, ao nível da informação contabilística, das variações patrimoniais omitidas, caso não tenham sido, entretanto corrigidas.</p> <p>R3. Preparação para a concretização e, se possível, mitigação dos riscos decorrentes dos processos judiciais em curso relativos a eventuais créditos de terceiros.</p>

3.1. CONCLUSÕES	Ponto do relatório	3.2. RECOMENDAÇÕES
<p>C6. Persistiam algumas insuficiências ao nível a aplicação do POCAL com repercussões ao nível da qualidade e fiabilidade da respetiva informação económico-financeira, nomeadamente a falta de concretização da partilha dos bens, direitos e obrigações com o Município de Santo Tirso e a incompleta inventariação do património municipal e implementação da contabilidade de custos.</p>	<p>2.1.1. a 2.1.3.</p>	<p>R4. Concretização do processo de partilha dos bens, direitos e obrigações com o Município de Santo Tirso.</p> <p>R5. Implementação integral do sistema de contabilidade de custos e finalização do processo de inventariação dos bens imóveis municipais.</p>
<p>C7. A Autarquia tem em vigor uma NSCI e um PGRIC que são coerentes e articulados e, de um modo geral, complementares entre si.</p>	<p>2.4.1.</p>	

Adicionalmente, consta do Anexo 5, a fls. 40, um conjunto de conclusões/recomendações complementares e de natureza mais específica que deverão igualmente ser objeto de adequada implementação.

4. PROPOSTAS

4.1. Em resultado do descrito propomos:

4.1.1. A homologação do presente relatório, nos termos do n.º 1, do art. 15º, do DL n.º 276/2007, de 31/07;

4.1.2. A remessa deste relatório, após obtenção do despacho homologatório, ao Senhor Presidente da Câmara Municipal da Trofa, 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 lhes foi dado conhecimento do presente relatório.

Este trabalho foi realizado pelas Inspetoras Andrea Saldanha e Sílvia Sá, sob a coordenação da Chefe de Equipa Paula Duarte que subscreve, em seu nome e das referidas Inspetoras, o presente relatório.

Chefe de Equipa

Digitally signed by PAULA
IDALINA GARCIA DUARTE
Date: 2018.06.25 17:53:40 +01'00'