

CONTROLO DO PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL (PAEL)

MUNICÍPIO DE VIZELA

Principal questão de auditoria:

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

Relatório n.º 2018/662

Independência

InteGridade

ConFiança

PARECER:

Submeto o presente Relatório à consideração do Senhor Inspetor-Geral de Finanças, com o meu acordo, designadamente com as conclusões, recomendações e propostas constantes de fls. 22 a 24. Sublinho que o Município cumpriu o Programa I do PAEL, conforme evidenciam os resultados da auditoria e que realizou uma operação de substituição de dívida, no final de 2017, a partir da qual deixou de estar vinculado às obrigações decorrentes da contratação de empréstimos ao abrigo do Reequilíbrio Financeiro e do PAEL.

Subinspetora-Geral
Assinado de forma digital por
ANA PAULA PEREIRA COSME
FRANCO BARATA SALGUEIRO
Dados: 2018.07.05 11:54:30
+01'00'

Concordo, salientando o/a:

Cumprimento, em 2016, segundo uma perspetiva substancial e integrada, do objetivo global a que o MV se vinculou com a adesão ao PAEL.

Evolução irregular do *stock* mensal de PA entre a adesão ao PAEL e dezembro/2016, que é suscetível, em abstrato, de gerar a aplicação de multas no valor global de 964 mil euros.

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

Cessaçã, em 2017, das obrigações decorrentes dos PAEL/RF 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 16:21:01
+01'00'

DESPACHO:

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

Inspetor-Geral,

assinatura digitalizada

Digitally signed by VÍTOR
MIGUEL RODRIGUES BRAZ
Date: 2018.07.17 12:11:13
+01'00'

Relatório n.º 2018/662

Processo n.º 2017/240/A3/384

**CONTROLO DO PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL (PAEL)
MUNICÍPIO DE VIZELA**

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A presente auditoria abrangeu, em especial, o exercício de 2016, e foi realizada com o objetivo de verificar se o Município de Vizela (MV) cumpriu as obrigações e objetivos do Programa de Apoio à Economia Local (PAEL), tendo-se obtido do exame efetuado e do exercício do procedimento do contraditório, em especial, as seguintes conclusões:

1.1. Cumprimento, numa perspectiva substancial e integrada, do objetivo global subjacente à adesão ao PAEL

1.1.1. 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 **13,9 M€**.

1.1.2. Quanto ao PAEL, o MV, em 2016, **não obstante o incumprimento**, em termos absolutos, **dos objetivos da despesa e do prazo médio de pagamento** previstos no PAF ou considerando o PAF (Ajustado), **superou os relativos à receita e ao saldo orçamental para a gerência seguinte (SGS)** e, atendendo ao último documento indicado, **ao stock da dívida e melhorou**, em termos reais, **a relação entre várias grandezas relevantes** (receita, despesa, dívida e SGS), ao que acresce **a redução significativa**, entre 2013/2016, **da dívida global, das “outras dívidas a terceiros” e dos PA**, apesar da evolução da última variável ser suscetível, em abstrato, de gerar a aplicação de multas (964 mil euros).

Assim, **foi cumprido, segundo uma perspectiva substancial e integrada, o objetivo global a que o MV se vinculou com a adesão ao PAEL**.

1.1.3. A Autarquia **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 à divulgação e acompanhamento de informação decorrentes da adesão ao PAEL**, ainda que os dados reportados àquela entidade **não refletissem, com inteira fiabilidade, o valor do serviço da dívida de EMLP** (menos 1,7 M€).

1.1.4. O PAEL e, conseqüentemente, as obrigações dele decorrentes, **foram suspensos em 2017**, na sequência do cumprimento do limite da dívida total previsto no RFALEI, ao que acresce que, no ano indicado, **os EMLP contraídos no âmbito dos PAEL/RF foram integralmente amortizados através de uma operação de substituição de dívida, pelo que o PAF e todas as obrigações dele constantes cessaram**.

Recurso, de forma articulada e com base no mesmo PAF, aos PAEL/RF, com a arrecadação de um financiamento global, através de EMLP, de 13,9 M€

Evolução irregular do stock de PA, que é suscetível de gerar a aplicação de multas

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

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

Cessação, em 2017, das obrigações decorrentes dos PAEL/RF

1.2. Alerta precoce e mecanismos de recuperação financeira

1.2.1. No final de 2016, de acordo com o quadro legal, **estavam reunidas as condições para que a DGAL emitisse um alerta precoce** e a Autarquia podia **recorrer a um processo de saneamento financeiro (SF)**, mas, àquela data, estavam em vigor o PAEL e um RF aprovado ao abrigo daquele regime legal.

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

1.3. Fiabilidade dos documentos de prestação de contas

1.3.1. A análise realizada revela que, entre 2014/2016, os **balanços do MV refletiam, com significativa fiabilidade, a sua situação financeira ao nível do passivo exigível**, dada a reduzida materialidade e peso das correções efetuadas nas correspondentes rubricas do balanço.

Fiabilidade da informação contabilística ao nível do passivo exigível

1.4. Controlo interno

1.4.1. Autarquia tem em vigor **uma NCI que não contempla os adequados procedimentos de controlo destinados a garantir o cumprimento do RFALEI e não dispõe de nenhum departamento, serviço ou elemento responsável pela função de controlo interno**, apesar de estar previsto na sua estrutura orgânica.

NCI desajustada e inexistência da função de controlo interno

2. Principais recomendações

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

- ✓ Manutenção, não obstante o MV 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;
- ✓ Revisão da NCI no sentido de incluir os necessários procedimentos e controlos relacionados com o RFALEI;
- ✓ Implementação ou designação de um serviço ou pessoa responsável pela função de controlo interno.

Principais áreas das
recomendações

ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS.....	5
1. INTRODUÇÃO.....	6
1.1. FUNDAMENTO.....	6
1.2. QUESTÕES DE AUDITORIA E ÂMBITO.....	6
1.3. METODOLOGIA.....	6
1.4. CONTRADITÓRIO.....	7
2. RESULTADOS.....	8
2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS.....	8
2.2. PROGRAMAS DE CONSOLIDAÇÃO E/OU RECUPERAÇÃO FINANCEIRA.....	9
2.3. PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL.....	10
2.4. MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA E DE ALERTA PRECOCE.....	21
2.5. NORMA DE CONTROLO INTERNO E PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS.....	21
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	22
4. PROPOSTAS.....	23
ANEXOS 1 (fls. 1 a 7), 2 (fls. 8 a 12), 3 (fls. 13 a 34), 4 (fls. 35), 5 (fls. 36) e 6 (fls. 37 e 38)	

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Cfr	Confrontar
CP	Curto prazo
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
EMLP	Empréstimos de médio e longo prazos
FAM	Fundo de Apoio Municipal
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IMI	Imposto municipal sobre imóveis
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
M€	Milhões de euros
MLP	Médio e longo prazo
MV	Município de Vizela
NCI	Norma de Controlo Interno
PA	Pagamentos em atraso
PAEL	Programa de Apoio à Economia Local
PAF	Plano de Ajustamento Financeiro
PMP	Prazo médio de pagamento
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
PPTH	Programa Pagar a Tempo e Horas
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RF	Reequilíbrio Financeiro
RFALEI	Regime Financeiro das Autarquias e das Entidades Intermunicipais
SGS	Saldo de operações orçamentais para a gerência seguinte
SIAL	Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais

1. INTRODUÇÃO

1.1. FUNDAMENTO

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

1.2. QUESTÕES DE AUDITORIA E ÂMBITO

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

1	Exame à informação constante dos documentos de prestação de contas de 2016.
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 ³ (com base na informação reportada à DGAL e apurada pela IGF), designadamente quanto à evolução da receita, despesa, dívida, serviço da dívida, prazo médio de pagamento e endividamento líquido;
	c) Análise do impacto (anual e global) da adesão do Município a programas de consolidação financeira desde 1/01/2007 (Incluindo o PAEL) na evolução da dívida, em especial, de curto prazo (CP) e dos pagamentos em atraso (PA);
d) Conhecimento do sistema de controlo interno instituído em relação ao cumprimento do quadro legal previsto no PAEL e noutras áreas relacionadas com o endividamento municipal.	
3	Aferição da situação em termos de alerta precoce e dos mecanismos de recuperação financeira.

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 no Anexo 1), 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 que integram a prestação de contas;
- ✓ Realização de entrevistas com trabalhadores da entidade e o responsável pela área financeira (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)

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

² Não procedemos à apreciação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas atendendo a que foi objeto de análise no âmbito de uma anterior ação de controlo realizada pela IGF nesta Autarquia (enquadrada no projeto “ Controlo do endividamento e da situação financeira da Administração Local Autárquica “ – Processo n.º 2013/180/A3/482). Refira-se, no entanto, que o mesmo foi objeto de revisão em 2017, mas apenas com o objetivo de o adaptar à atual estrutura orgânica dos serviços.

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

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

- ✓ Aos valores constantes daquele documento ajustados, sendo caso disso, das divergências ocorridas entre a previsão e execução da arrecadação e utilização dos EMLP dos PAEL e Reequilíbrio Financeiro (RF) ⁵, que foram contratados de forma articulada, e do impacto da dívida (não prevista no PAF) ⁶ resultante da participação no Fundo de Apoio Municipal (FAM) ⁷;
- ✓ 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).

Anexo 1 (fls. 1 a 7)

1.4. CONTRADITÓRIO

1.4.1. Nos termos do disposto no art. 12º (princípio do contraditório) do Decreto-Lei (DL) n.º 276/2007, de 31/07, e n.º 2 do art. 19º e art. 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF ⁸, foi dado conhecimento formal ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Vizela das principais asserções, conclusões e recomendações constantes deste documento, através do envio de um projeto de relatório em 22/05/2018.

A análise detalhada da resposta recebida (EEL 2162), em 7/06/2018, que no essencial não põe em causa as asserções, conclusões e recomendações que haviam sido explicitadas no projeto de relatório, reconhecendo “ (...) de todo oportuno as recomendações recebidas, as quais serão prontamente transmitidas aos serviços para que os mesmos as considerem para efeitos futuros ”, consta do presente relatório, figurando a pronúncia da entidade auditada no Anexo 6 (fls. 37 e 38).

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.

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

⁵ No caso do MV, o PAF aprovado previa, em complemento ao PAEL, a contratação de um EMLP para RF (cfr. item 2.2.1.).

⁶ Cfr. infra a justificação desses ajustamentos e respetivo impacto nas diversas variáveis relevantes para os objetivos e metas previstas no PAF, sendo, ainda, de referir que as grandezas influenciadas por essa(s) correção(ões) passarão a ser designadas, ao longo deste documento, de PAF (Ajustado).

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

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.

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 de contas** do MV, no **trienio 2014/2016**, resultaram **correções à informação financeira**, com o seguinte impacto nos respetivos balanços:

Figura 1 – Síntese das correções efetuadas

Un: euro

COMPONENTE DO BALANÇO	CONTAS	2014		2015		2016	
		Valor	D/C	Valor	D/C	Valor	D/C
ATIVO	41x - Investimentos Financeiros	23 870,00	C	23 870,00	C	23 870,00	C
FUNDOS PRÓPRIOS	88/59 - Resultados	24 006,82	D	24 006,82	D	24 006,82	D
PASSIVO	221 - Fornecedores c/c	136,82	C	136,82	C	136,82	C
	24x - CGA					31 702,68	C
	2732 - Acréscimos de custos					31 702,68	D

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 2 (fls. 11 e 12)

As correções¹⁰ evidenciadas, quanto a 2016, resultam, em especial, do:

- ✓ Acréscimo, no passivo exigível de CP, de dívidas omitidas contabilisticamente (136 €)¹¹ e das incorretamente relevadas em acréscimos de custos (31,7 mil euros)¹²;
- ✓ Eliminação, no ativo, de uma participação indireta detida na empresa [REDACTED] no montante de 23,9 m€.

Anexo 2 (fls. 8 a 10)

2.1.2. Assim, a análise realizada indicia que **os documentos de prestação de contas refletiam, com fiabilidade, a situação financeira**, em especial, ao nível do passivo exigível, pois as **correções** efetuadas pela IGF quanto a 2016 são materialmente pouco relevantes em termos absolutos (mais cerca de **32 mil euros**) e relativos face à dívida de CP refletida contabilisticamente (2%).

⁹ Para efeitos da circularização e reconciliação de saldos com referência ao final de 2016 foi utilizado, por um lado, o resultado do respetivo procedimento promovido pelo Revisor Oficial de Contas do MV, e, por outro lado, selecionámos um conjunto adicional de entidades, sendo abrangidas:

- ✓ Todas as entidades com créditos relativos a empréstimos de médio e longo prazos (EMLP) e a globalidade dos contratos (Caixa Geral de Depósitos, Banco Santander Totta, Banco Espírito Santo, Banco Português de Investimento, Banco Comercial Português e Direção-Geral do Tesouro e Finanças – DGTF) – cfr. Anexo 2, fls. 8;
- ✓ Dezassete credores de outro tipo (fornecedores c/c e fornecedores de imobilizado), cujos créditos totalizavam, no final do referido exercício, cerca de 887 m€, que representava 83% da dívida daquela natureza refletida contabilisticamente (1 M€), tendo obtido 82% das respostas (cfr. Anexo 2, fls. 9 e 10).

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

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

¹¹ Apuradas no âmbito de circularização e reconciliação de saldos a entidades credoras.

¹² Que corresponde aos encargos [REDACTED] relativos às remunerações processadas no mês de dezembro de 2016.

2.2. PROGRAMAS DE CONSOLIDAÇÃO E/OU RECUPERAÇÃO FINANCEIRA

2.2.1. O MV aderiu, em 2008, ao Programa Pagar a Tempo e Horas (PPTH)¹³, beneficiando do acesso a financiamento, através de EMLP, no valor total de **180 m€**¹⁴.

Anexo 3 (fls. 13)

A Autarquia também formalizou, em 2012, a adesão ao PAEL¹⁵ (Programa I)¹⁶, e, de forma concomitante e com base no mesmo PAF, efetuou, após declaração da situação de desequilíbrio estrutural, **uma operação de Reequilíbrio Financeiro (RF)**¹⁷, na sequência dos quais **contratou EMLP** de, respetivamente, **7,7 M€** (para aplicar na redução de pagamentos em atraso - PA) e **6,2 M€** (com o objetivo de consolidar dívida comercial não abrangida pelo PAEL).

Anexo 3 (fls. 14 e 15)

2.2.2. Deste modo, entre 2007/2016, o MV arrecadou, no âmbito de programas de consolidação e/ou recuperação financeira, EMLP nos montantes que se seguem:

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

Un: euro

DESCRIÇÃO	MONTANTES ARRECADADOS			
	2008	2014	2015	TOTAL
PPTH	180 000			180 000
PAF	PAEL	4 640 105	3 093 404	7 733 509
	Reequilíbrio Financeiro	3 925 000	2 259 575	6 184 575
TOTAL	180 000	8 565 105	5 352 978	14 098 084

Fonte: DGTF e auditoria da IGF

Anexos 3 (fls. 13 a 15)

Através destas operações, o MV transformou um elevado montante (12,2 M€)¹⁸ de dívidas administrativas e/ou comerciais originariamente de CP 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.

¹³ Promovido pelo Governo com o objetivo de “ (...) reduzir significativamente os prazos de pagamento a fornecedores de bens e serviços praticados por entidades públicas (...) ” – cfr. preâmbulo da Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 34/2008, de 22/02.

¹⁴ [REDAZIDA] tendo os respetivos contratos sido visados em 27/11 e 1/10/2008.

¹⁵ A criação deste programa teve por “ (...) objeto a regularização do pagamento de dívidas dos municípios vencidas há mais de 90 dias, registadas na (...) DGAL à data de 31 de março de 2012 .” (cfr. n.º 1, do art. 1º, do PAEL).

¹⁶ Em virtude de o MV apresentar, a 31/12/2011, uma situação de desequilíbrio estrutural (situação enquadrável no Programa I - cfr. al. b), n.º 2, do art. 2º, do PAEL).

¹⁷ Ao abrigo do art. 40º e 41º da Lei das Finanças Locais em vigor na época, 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, que aprova o Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI), prevendo-se, no entanto, no respetivo art. 86º, que “ Para os contratos de saneamento e reequilíbrio existentes à data da entrada em vigor da presente lei, (...) aplicam-se as disposições constantes da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, e do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de março (...). ” .

¹⁸ Pois, uma parte do capital do RF foi utilizado para amortizar dívida de EMPL (cfr. item 2.3.1.2.).

2.3. PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL

2.3.1. ADESÃO E FINANCIAMENTO NO ÂMBITO DO PAEL

2.3.1.1. A referida adesão ao PAEL (Programa I) em articulação com um RF (acompanhado, nos termos do quadro legal, por um PAF) foi aprovada pelos órgãos executivo e deliberativo¹⁹ e pelo Governo²⁰.

2.3.1.2. Nesse contexto, foi autorizada a contratação de três EMLP (com o Estado [REDACTED]), visados tacitamente pelo Tribunal de Contas (TC) em 6/10/2014 de acordo com os pressupostos e nos termos seguintes:

Figura 3 – Financiamento no âmbito dos PAEL/RF

Un: euro

EMLP	DÍVIDAS VENCIDAS HÁ MAIS DE 90 DIAS (31/03/2012)			FINANCIAMENTO OBTIDO							VALOR NÃO DESEMBOLSADO PELA DGTF (11) = (5) - (10)
	Inicial	Pagamentos efetuados	Valor Líquido	Despacho no DR	Visto do TC	Diferença	1ª Tranche 06/11/2014	2ª Tranche 01/07/2015	3ª Tranche 24/11/2015	Total	
	(1)	(2)	(3) = (1) - (2)	(4)	(5)	(6) = (5) - (4)	(7)	(8)	(9)	(10) = (7) + (8) + (9)	
PAEL	9 183 956	1 136 230	8 047 726	8 047 727	7 733 509	- 314 218	4 640 105	1 546 702	1 546 702	7 733 509	0
RF				6 184 575	6 184 575	0				6 184 575	0
TOTAL				14 232 301	13 918 084	- 314 218				13 918 084	0

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

Anexo 3 (fls. 14 e 15)

O EMLP do PAEL (com uma maturidade de 20 anos e sem período de carência) foi arrecadado pela Autarquia através de **três tranches** (no total de **7 733 509,05 €**), enquanto que com o do RF foi **arrecadado** o montante de **6 184 574,86 €**.

2.3.1.3. Conforme informação disponibilizada pelo MV, a utilização do financiamento global obtido no âmbito dos PAEL/RF, foi a seguinte:

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

Un: euro

DESCRIÇÃO	SITUAÇÃO NO FINAL DE 2016					
	PAEL				REEQUILÍBRIO FINANCEIRO	TOTAL
	1ª Tranche	2ª Tranche	3ª Tranche	Total		
(1)	(3)	(4)	(5)	(6) = (3) + (4) + (5)	(7)	(8) = (6) + (7)
A - Receltas arrecadadas ao abrigo do EMLP do PAEL/RF	4 640 105	1 546 702	1 546 702	7 733 509	6 184 575	13 918 084
B - Montantes utilizados no pagamento a terceiros						
Outras dívidas a terceiros	4 640 105	1 546 702	1 324 961	7 511 768	4 677 988	12 189 756
EMLP					1 300 000	1 300 000
C - DIFERENÇA (A)-(B)	0	0	221 741	221 741	206 587	428 328

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

Anexo 3 (fls. 14 e 15)

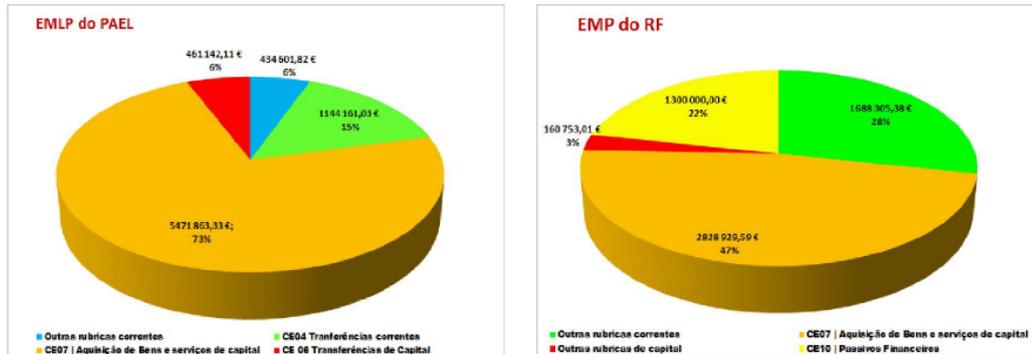
No final de 2016, o MV tinha utilizado quase a totalidade (97%) do capital arrecadado (o que não se verificava apenas quanto a 428 m€²¹), que foi aplicado no pagamento de despesas da seguinte natureza:

¹⁹ Em, respetivamente, 18/10 e 24/10 de 2012, e, posteriormente, por forma a considerar o RF, em 13/12 e 20/12 do mesmo ano.

²⁰ Cfr. Despacho n.º 4435/2013 dos Gabinetes do Secretário(a) de Estado da Administração Local e Reforma Administrativa, de Estado do Orçamento e de Estado do Tesouro, publicado no DR, 2ª Série, n.º 61, de 27/03/2013.

²¹ Que respeitam a casos cuja resolução está, essencialmente, pendente de decisão judicial ou a dívidas que tinham sido entretanto pagas por fundos próprios.

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



Fonte: SIIL e auditoria da IGF

Assim, o capital dos referidos financiamentos foi utilizado maioritariamente no pagamento de despesas de capital (respetivamente, 79% e 72%), apesar de ainda 21% e 28% ter sido utilizado para pagar despesas correntes, ou seja, numa finalidade legal, mas para a qual, em regra, não deviam ser afetas receitas desta natureza ²².

De realçar que o EMLP contratado ao abrigo do RF foi parcialmente (1,3 M€) utilizado para amortizar o do PAEL, quando tal finalidade não tinha sido prevista quando da respetiva aprovação, situação que, segundo os serviços, decorreu do facto de as dívidas que deviam ser pagas com o RF já o terem sido com receitas próprias.

De qualquer modo, tal situação viola o princípio da consignação, que resulta do disposto no art. 43, do RFALEI ²³, estando previsto n.º 2 (em especial, na al. d)) que “ (...) o princípio da não consignação não se aplica às receitas proveniente (...) ” de “ (...) Empréstimos a médio e longo prazos para aplicação em investimento ou contraídos no âmbito de mecanismos de recuperação financeira (...) ”, pelo que as receitas arrecadadas do EMLP do RF tinham de ser exclusivamente utilizadas no pagamento das despesas para as quais foi prevista e aprovada a sua afetação.

Tal facto era suscetível, em abstrato, de configurar um ilícito de natureza financeira (sancionatória), de harmonia com o disposto na al. b), do n.º 1, do art. 65º, da LOPTC ²⁴, mas atendendo à alteração ocorrida no regime da responsabilidade financeira dos membros dos órgãos executivos das autarquias locais (com impacto nas situações anteriores a 1/01/2017) e à respetiva jurisprudência consistente do Tribunal de Contas (cfr., por exemplo, Acórdão n.º 7/2017 – 3ª seção – PL), não se justifica a realização de outras diligências.

2.3.1.4. O Município divulgou, no sítio oficial da internet ²⁵, o pedido de adesão ao Programa e o contrato celebrado com o Estado, de harmonia com o disposto no art. 13º do PAEL.

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

²² Ainda que, como é sabido, o PAEL (tal como outros mecanismos de consolidação e/ou recuperação financeiras) não distinga o tipo das dívidas a que o capital do respetivo EMLP deva ser afeto, tendo, no presente caso, como objeto o pagamento de PA independentemente da sua natureza (capital ou corrente).

²³ Também previsto no ponto 3.1.1. do POCAL.

²⁴ Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26/08.

²⁵ Cfr. <http://www.cm-vizela.pt/informacao-autarquia/transparencia-municipal>

Acresce que o MV, no final de 2017, liquidou integralmente, através de uma operação de substituição de dívida ²⁶, os EMLP contraídos no âmbito dos PAEL e RF, pelo que “ (...) o Plano de Ajustamento Financeiro, e todas as obrigações dele constantes cessaram (...) ”.

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

2.3.2.1. Os municípios abrangidos pelo Programa I do PAEL, como foi o caso do MV, deviam contemplar, no respetivo PAF, para além das medidas de carácter geral ²⁷, um conjunto mínimo de outras ²⁸, a que nos iremos referir nos itens seguintes.

2.3.2.2. Refira-se, neste contexto, que os objetivos, para 2016, constantes do PAF elaborado pela Autarquia foram afetados, posteriormente, por três eventos que não lhe são imputáveis, pois:

- ✓ Tinham como pressuposto a arrecadação e utilização integral, até ao final de 2014, do capital dos EMLP contratados ao abrigo do PAEL e RF (respetivamente, 7 733 509€ e 6 184 575 €), quando apenas foram utilizados, até ao final de 2015, 7 511 768 e 5 877 988 €;
- ✓ Não englobavam a dívida relativa à participação no FAM, que os municípios tiveram, em princípio, de reconhecer integralmente, em 2014, na sua contabilidade, nem a correspondente despesa paga no ano em apreço, mas que não decorrem de qualquer decisão e/ou deliberação autónoma dos órgãos e eleitos locais, mas sim do quadro legal vigente;
- ✓ Não contemplavam o impacto da operação de amortização extraordinária do PAEL (1,3 M€) a que já aludimos.

O impacto de tais situações, que deve ser tido em conta na análise a efetuar, sobre as estimativas do PAF de algumas grandezas relevantes (do que resulta o PAF - Ajustado) é o seguinte:

Figura 6 – Ajustamentos da IGF às estimativas do PAF

Un.: euro

AJUSTAMENTOS ÀS ESTIMATIVAS DO PAF		VARIÁVEIS			
		Despesa	Dívida Municipal		Saldo orçamental
			CP	MLP	
EXECUÇÃO DO EMLP PAEL/RF	Receita arrecadada e não utilizada		428 328		206 587
	Despesa executada e não prevista	1 399 478			
	Dívida paga de MLP quando estava previsto ser de CP		1 300 000	- 1 300 000	
DÍVIDA AO FAM (não prevista)		78 022	78 022	312 087	156 044
TOTAL		1 477 500	1 806 350	- 987 913	362 631

Fonte: Auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 17, 18 e 22)

²⁶ Realizada ao abrigo do art. 81.º da Lei n.º 42/2016, de 28/12.

²⁷ 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. ” (art. 6º, n.º 1, do PAEL).

²⁸ 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, fixação dos preços cobrados nos setores do saneamento, água e resíduos nos termos das recomendações da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos, aperfeiçoamento dos processos e do controlo da cobrança de taxas e preços municipais e da aplicação de coimas e promoção dos processos de execução fiscal e as restantes medidas previstas no art. 11º do DL n.º 38/2008, de 7/03.

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

2.3.3.1. Relativamente ao **controlo**, em termos globais (por valores agregados ²⁹ e classificação económica ³⁰), dos **objetivos quantitativos relativos à otimização da receita**, a situação verificada em 2016 foi a seguinte:

Figura 7 – Controlo do PAF ao nível da receita

Un: euro

DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO - PRINCIPAIS RUBRICAS	ANO DE 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)	(7)	
VALORES AGREGADOS	Receita total disponível	≥ 12 601 871	17 572 021	17 572 021	4 970 150	139%	SIM
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)			0				
POR NATUREZA ECONÓMICA	Corrente	≥ 10 612 589	12 546 046	12 546 046	1 933 457	118%	SIM
	Capital	≥ 720 124	844 234	844 234	124 110	117%	SIM
	TOTAL	≥ 11 332 713	13 390 280	13 390 280	2 057 567	118%	SIM

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

Anexo 3 (fls. 16)

Assim, em termos globais, o **MV cumpriu**, em 2016, o **objetivo constante do PAF para a receita**, com **desvios positivos**, consoante as perspetivas indicadas, de, respetivamente, **4,97 M€ e 2,06 M€**.

Neste contexto, quanto às **medidas específicas legalmente previstas de otimização da receita**, a **Autarquia fixou**, relativamente a 2016, **nos limites máximos legais**, as **taxas de Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI)**, de derrama sobre o lucro tributável sujeito e não isento de rendimento das pessoas coletivas e de participação variável do IRS.

Anexo 3 (fls. 20 e 21)

Acresce que o **MV**, na sequência da sua integração no **Programa I**, devia prever no PAF ³¹ um **conjunto de medidas específicas mínimas**, tendo, no entanto, apresentado e quantificado ³² apenas **as relativas ao IMI e à derrama**, cujas **metas superou**:

Figura 8 – 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) - IGF		CUMPRIMENTO DO OBJETIVO - IGF - (SIM/NÃO)
	PAF (estimado)	VALORES EXECUTADOS		MONTANTE	%		
		Reporte (DGAL)	Apurados (IGF)				
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(2)	(6)=(4)/(2)	(7)	
IMI - Avaliação geral dos prédios	≥ 2 524 476	2 966 046	2 966 046	441 571	117,5%	SIM	
Derrama	≥ 230 314	375 559	375 559	145 245	163,1%	SIM	
TOTAL	≥ 2 754 790	3 341 605	3 341 605	586 816	121,3%	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. 21)

²⁹ Atendendo à estrutura prevista na Portaria 281-A/2012, de 14/09 (Programa I – Anexo II – Quadro I).

³⁰ Atendendo à estrutura prevista na Portaria 281-A/2012, de 14/09 (Programa I – Anexo II – Quadro III).

³¹ Cfr. art. 7º da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09, n.º 2, do art. 6º, do PAEL, de 28/08 e art. 11.º do DL n.º 38/2008, de 7/03.

³² No Anexo II, Quadro II, da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09.

Refira-se, ainda, que, entre 2012/2016:

- ✓ Não foi cobrado qualquer valor no âmbito de **processos de execução fiscal**, tendo apenas sido instaurado e findo um processo daquela natureza durante o período indicado, encontrando-se pendentes, em 31/10/2016, 279 processos com uma quantia exequenda de apenas 5 175 €;
- ✓ Por sua vez, relativamente aos **processos de contraordenação**, a evolução da situação foi marginalmente positiva, como se evidencia de seguida:

Figura 9 – Processos de contraordenação

ANO	PROCESSOS DE CONTRAORDENAÇÃO		
	Instaurados (n.º)	Findos (n.º)	Valores cobrados (€)
2012	295	172	28 581,14
2013	661	378	27 688,84
2014	482	395	38 139,59
2015	341	789	40 691,07
2016	510	513	39 713,61

Fonte: Dados do Município e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 23 e 24)

Ainda assim, não é evidente que tenha ocorrido a melhoria, a que o MV estava obrigado, no sentido do aperfeiçoamento e controlo dos factos suscetíveis de gerarem a aplicação de coimas (não obstante alguma evolução positiva nesta matéria) e, em especial, da promoção dos processos de execução fiscal.

2.3.3.2. Quanto ao **controlo**, em termos globais, **dos objetivos quantitativos relacionadas com a redução ou racionalização da despesa** (valores agregados³³ e classificação económica³⁴), a situação verificada em 2016 foi a seguinte:

Figura 10 – Controlo do PAF ao nível da despesa

Un: euro

DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO - PRINCIPAIS RUBRICAS	ANO DE 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)	(7)	
VALORES AGREGADOS	Despesa total ≤	10 638 381	13 336 214	13 223 522	2 585 141	124%	NÃO
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)				- 112 692			
POR NATUREZA ECONÓMICA	Corrente ≤	8 401 406	9 422 807	9 422 807	1 021 401	112%	NÃO
	Capital ≤	2 236 975	3 800 714	3 800 714	1 563 739	170%	NÃO
	TOTAL ≤	10 638 381	13 223 522	13 223 522	2 585 141	124%	NÃO

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

Anexo 3 (fls. 17)

Verifica-se, assim, que, em **2016, o MV não cumpriu**, numa perspetiva global, **o objetivo previsto no PAF para a despesa municipal**, tendo sido apurado um **desvio, para mais, de 2,6 M€**.

Considerando os valores do **PAF (Ajustado)**, a **Autarquia continuou a incumprir**, embora de forma menos expressiva, **este objetivo**:

³³ Tendo em conta a estrutura prevista na Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09 (Programa I – Anexo II – Quadro I).

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

Figura 11 – Controlo da despesa – PAF (Ajustado)

Un: euro

DESCRIÇÃO	2016					CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADO/PAF)		CUMPRIMENTO (SIM / NÃO)	
	PAF (valor estimado)	AJUSTAMENTOS		PAF AJUSTADO	IGF (executado)	VALOR	%		
		EMLP PAEL/RF	FAM						
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=Σ (2) a (4)	(6)	(7)=(6)-(5)	(8)=(6)/(5)	(9)	
DESPESA TOTAL	10 638 381	1 399 478	78 022	≤	12 115 881	13 223 522	1 107 641	109%	NÃO

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

Anexo 3 (fls. 17)

Para além disso, o MV tinha de prever no PAF ³⁵, atendendo ao seu enquadramento no Programa I, um conjunto de medidas mínimas de redução e contenção de despesa, tendo, neste âmbito, identificado e quantificado três, resultando do controlo efetuado o seguinte:

Figura 12 – Controlo das medidas de redução da despesa

Un: euro

DESCRIÇÃO DAS PRINCIPAIS MEDIDAS PREVISTAS NO PLANO	(1)	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)	(7)		
4. REDUÇÃO, CONTENÇÃO E RACIONALIZAÇÃO DA DESPESA MUNICIPAL	10. Com o pessoal	≤	4 865 453	4 108 685	4 108 685	- 756 768	84,4%	SIM
	11. Com aquisição de bens e serviços correntes e de capital	≤	3 352 970	3 787 364	3 787 364	434 395	113,0%	NÃO
	12. Com transferências correntes e de capital	≤	693 000	1 389 272	1 389 272	696 272	200,5%	NÃO
	TOTAL	≤	8 911 423	9 285 321	9 285 321	373 898	104,2%	NÃO
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)					0			

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

Anexo 3 (fls. 21)

Assim, em 2016, não foram atingidos, em termos globais, os objetivos constantes do PAF relativamente às medidas específicas de diminuição da despesa, com um montante realizado superior ao previsto (mais 374 m€), embora tenha efetuado uma poupança acrescida nas despesas com o pessoal (757 m€).

Anexos 3 (fls. 20 e 21)

2.3.3.3. Por sua vez, da abordagem articulada da evolução da relação entre os valores globais da receita disponível e da despesa estimados no PAF, considerando PAF (Ajustado) e apurados ao nível da execução orçamental ³⁶, resultou o seguinte:

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

Un: euro

DESCRIÇÃO	2016				
	Receita total disponível	Despesa total	Diferença	Varição receita / despesa	
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2)-(3)	
A - PAF	Aprovado	12 601 871	10 638 381	1 963 491	2 385 009
	Ajustado	12 601 871	12 115 881	485 990	3 862 509
B - Valores Reais		17 572 021	13 223 522	4 348 500	

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

Anexo 3 (fls. 30)

³⁵ Cfr. art. 7º da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09, n.º 2, do art. 6º, do PAEL, de 28/08 e art. 11º do DL n.º 38/2008, de 7/03.

³⁶ 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).

A relação entre a receita total disponível (incluindo o saldo de operações orçamentais da gerência anterior) e a despesa total prevista no PAF melhorou, de forma significativa, ao nível da execução orçamental, pelo que o MV cumpriu, em termos substanciais, os objetivos do PAF ao nível da execução das receita/despesa municipais.

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

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

Un: euro

DIMINUIÇÃO DA DÍVIDA - DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO	PAF (estimado)	ANO 2016		CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF) - IGF		CUMPRIMENTO DO OBJETIVO - IGF - (SIM/NÃO)
		VALORES EXECUTADOS		Montante	%	
		Reporte (DGAL)	Apurados (IGF)			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(2)	(6)=(4)/(2)	(7)
A - Curto prazo	≤ 1 002 507	3 026 280	3 058 120	2 055 612	305,0%	NÃO
B - Médio e longo prazo	≤ 14 795 693	13 597 746	13 597 746	- 1 197 947	91,9%	SIM
C - Natureza não orçamental	≤ 0	719 386	751 088	751 088	-	
D - Natureza orçamental (A)+(B)-(C)	≤ 15 798 200	15 904 641	15 904 777	106 577	100,7%	NÃO
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4) - (3) da linha D				137		

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

Anexo 3 (fls. 18)

Assim, em 2016, a Autarquia não cumpriu, em termos globais, o objetivo previsto no PAF ao nível da evolução da dívida municipal, ainda que por uma margem pouco significativa, pois o respetivo stock foi superior ao previsto em 107 m€.

Todavia, considerando os valores do PAF (Ajustado), o MV passa a cumprir, em termos globais, o referido objetivo:

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

Un: euro

DESCRIÇÃO	2016					CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO DA DÍVIDA (EXECUTADO/PAF)		CUMPRIMENTO (SIM / NÃO)	
	PAF (valor estimado)	AJUSTAMENTOS		PAF AJUSTADO	IGF (executados)	Montante	%		
		EMLP PAEL/RF	FAM						
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)= 5 (2) + (4)	(6)	(7)=(6)-(5)	(8)=(6)/(5)	(9)	
DÍVIDA	CP	1 002 507	1 728 328	78 022	2 808 857	2 307 031	- 501 826	82%	NÃO
	MLP	14 795 693	- 1 300 000	312 087	13 807 780	13 597 746	- 210 034	98%	SIM
	Total	15 798 200	428 328	390 109	16 616 637	15 904 777	- 711 860	96%	SIM

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

Anexo 3 (fls. 18)

Acresce que o stock total da dívida municipal diminuiu, de forma muito significativa, entre 2014/2016 (menos 4,3 M€ e 21,5%), como se evidencia de seguida:

Figura 16 – Composição e evolução da dívida municipal

Un: euro

DESCRIÇÃO		EXERCÍCIOS			VARIACÃO 2014/2016	
		2014	2015	2016	Montante	%
Dívida financeira	EMLP	12 269 454	16 921 840	14 417 765	2 148 311	17,5%
	Subtotal	12 269 454	16 921 840	14 417 765	2 148 311	17,5%
Outras dívidas a terceiros	FAM	546 153	468 131	390 109	- 156 044	-28,6%
	Outras	7 437 519	1 579 770	1 096 903	- 6 340 616	-85,3%
	Subtotal	7 983 673	2 047 901	1 487 013	- 6 496 660	-81,4%
Total geral		20 253 127	18 969 741	15 904 777	- 4 348 349	-21,5%
Total parcial (exceto FAM)		19 706 973	18 501 610	15 514 668	- 4 192 305	-21,3%

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 19)

2.3.3.5. 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 17 – Relação entre o saldo orçamental e o stock da dívida - PAF/PAF (Ajustado)/Real

Un: euro

DESCRIÇÃO		2016			
		SGS	Dívida orçamental	Diferença	Varição SGS / dívida
(1)		(2)	(3)	(4)=(2)-(3)	(5)=(4)B-(4)A
A - PAF	Aprovado	1 963 491	15 798 200	- 13 834 709	2 278 432
	Ajustado	2 014 033	16 616 637	- 14 602 604	3 046 326
B - Valores Reais		4 348 500	15 904 777	- 11 556 278	

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

Anexo 3 (fls.30)

Em 2016, a **relação** entre as referidas grandezas nos PAF ou PAF (Ajustado) **melhorou em sede da prestação de contas**, o que **espelha** um **comportamento mais positivo em termos reais** e **confirma**, numa perspetiva substancial, o **cumprimento**, em termos substanciais, **do objetivo relativo ao stock da dívida orçamental**.

2.3.3.6. Por sua vez, a **variação**, em 2016, da **relação** entre a **receita total** e o **stock da dívida municipal também melhorou em termos reais** face à que resulta dos valores estimados no PAF ou considerando o PAF (Ajustado), como se indica:

Figura 18 – Relação entre a receita e o stock da dívida - PAF/PAF (Ajustado)/Real

Un: euro

DESCRIÇÃO		2016			
		Receita total disponível	Dívida orçamental	Diferença	Varição receita / dívida
(1)		(2)	(3)	(4)=(2)-(3)	(5)=(4)B-(4)A
A - PAF	Aprovado	12 601 871	15 798 200	- 3 196 329	4 863 572
	Ajustado	12 601 871	16 616 637	- 4 014 766	5 682 010
B - Valores Reais		17 572 021	15 904 777	1 667 244	

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

Anexo 3 (fls. 30)

2.3.3.7. Quanto ao conjunto de **situações**, identificadas pelo MV no PAF ³⁷, **de que poderiam resultar futuras dívidas para o Município** (no montante global de 3,7 M€), no final de 2016 já se tinha verificado o desfecho de 3 processos judiciais, dos quais resultou, face à estimativa inicial, uma poupança de 470 €.

Anexo 3 (fls. 26)

Porém, neste contexto, foram, entretanto, **identificados outros 13 processos que não constavam do PAF**, no âmbito dos quais é **reclamada uma dívida global** de 305 mil euros, tendo sido decididos cinco, com um valor global inferior ao solicitado de 14 mil euros.

Anexo 3 (fls. 27)

2.3.3.8. No que se refere ao **serviço da dívida municipal**, a situação, em 2016, foi a seguinte:

³⁷ Cfr. Quadro IX do Anexo II da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09.

Figura 19 – Controlo do PAF ao nível do serviço da dívida

Un: euro

DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO	PAF (estimado)	ANO 2016		RELAÇÃO ENTRE OS VALORES EXECUTADOS / PAF		OBSERVAÇÕES	
		VALORES EXECUTADOS		Montante	%		
		Reporte (DGAL)	Apurados IGF				
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(2)	(6)=(4)/(2)	(7)	
SERVIÇO DA DÍVIDA (amortizações + juros)	No âmbito do PAEL	602 440	1 931 120	1 931 120	1 328 680	320,5%	Cumpriu, atempadamente, o serviço da dívida de todos os EMLP contratados/utilizados
	Outros EMLP	1 197 038	2 777 079	1 084 350	- 112 688	90,6%	
	TOTAL	1 799 478	4 708 199	3 015 470	1 215 992	167,6%	

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

Anexo 3 (fls. 19)

O MV, no exercício indicado, **cumpriu**, atempadamente, **o pagamento do serviço da dívida de todos os EMLP que se encontravam em vigor nesse exercício**³⁸ e, no caso do do PAEL, nos termos previstos no respetivo plano de pagamento, tendo, inclusivamente, sido efetuada, como já referimos, uma amortização extraordinária de 1,3 M€.

Anexo 3 (fls. 31)

2.3.3.9. No que respeita aos objetivos do PAF, no final de 2016, quanto ao saldo orçamental e ao prazo médio de pagamento (PMP)³⁹, a situação foi a seguinte:

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

Un: euro

DESCRIÇÃO	2016					CONTROLO DO CUMPRIMENTO DOS OBJETIVOS		CONTROLO DO CUMPRIMENTO DOS OBJETIVOS		CUMPRIMENTO (SIM / NÃO)		
	PAF (valor estimado)	EMLP PAEL/RF	FAM	PAF (Ajustado)	IGF (executados)	PAF		PAF (Ajustado)				
						Montante	%	Montante	%			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)-(2)+(3)+(4)	(6)	(7)-(6)-(2)	(8)-(6)/(2)	(9)-(6)-(5)	(10)-(6)/(5)	(11)		
SGS	≥	1 963 491	206 587	156 044	≥	2 326 121	4 348 500	2 385 009	221%	2 022 378	187%	SIM
PMP	≤	22				60	38	273%				NÃO
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF		SGS			0							
		PMP			0							

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

Anexo 3 (fls. 22)

Assim, o MV **superou** o objetivo para o **saldo orçamental**, mas **não cumpriu** a meta do **PMP**.

2.3.3.10. Por fim, refira-se que o MV **não promoveu** qualquer **parceria público-privada**, nem antes, nem após a adesão ao PAF, **cumprindo**, assim, o estipulado na al. c), do n.º 1, do art. 10º, do PAEL.

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

2.3.4.1. A arrecadação, após 2011, das **receitas provenientes do capital dos EMLP celebrados no âmbito de programas de consolidação e recuperação financeira**⁴⁰, teve o seguinte **impacto** na evolução das “ outras dívidas a terceiros “:

³⁸ A diferença entre o valor apurado pela IGF e o reportado pela à DGAL corresponde ao valor do capital do EMLP do PAEL que foi considerado em duplicado (nas duas linhas).

³⁹ Calculado pela DGAL de acordo com a fórmula adotada na RCM n.º 34/2008 de 14/02 e publicada no DR 1.ª Série, de 22/02, após a alteração introduzida pelo Despacho n.º 9870/2009, de 6/04, do Ministro de Estado e das Finanças, publicado no DR, II Série, de 13/04.

⁴⁰ Do total do empréstimo de RF (6,2 M€) apenas foi considerada a parte do capital utilizado no pagamento de dívida comercial/administrativa, visto que 1,3 M€ foi aplicado na amortização de dívida financeira.

Figura 21 – Impacto dos financiamentos sobre as “ outras dívidas a terceiros “

DESCRIÇÃO	ANO BASE		EVOLUÇÃO DE VALORES				VARIACÕES	
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2011/2016	2013/2016
(A) - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP	11 360 679	15 558 112	16 162 666	7 437 519	1 579 770	1 096 903		
(B) - Variação das outras dívidas a terceiros face ao valor existente em cada ano anterior, entre 2011/2016 e 2013/2016		4 197 433	604 554	- 8 725 147	- 5 857 749	- 482 866	- 10 263 775	- 15 065 763
(C) - Empréstimos Reequilíbrio Financeiro (capital utilizado por ano)				3 841 178	760 266	76 544		12 189 756
(D) - Empréstimo PAEL (capital utilizado por ano)				4 286 262	3 202 571	22 935		
(E) - Variação (sem reequilíbrio/PAEL) face a cada ano anterior, entre 2011/2016 e 2013/2016 ((B) + (C) + (D))		4 197 433	604 554	- 597 706	- 1 894 912	- 383 388	1 925 981	- 2 876 006

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

Anexo 3 (fls. 14, 15)

Tendo como base os exercícios de 2011 e 2013 ⁴¹, as “ outras dívidas a terceiros ” ⁴² reduziram até ao final de 2016, respetivamente, 10,3 M€ e 15,1 M€, ou seja, num montante, respetivamente, inferior e superior ao do capital dos EMLP do PAEL e RF (12,2 M€), pelo que do recurso àqueles Programas acabou por resultar, como seria expetável, uma diminuição desta componente da dívida pelo menos equivalente à dos indicados financiamentos.

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

Figura 22 – Impacto dos financiamentos sobre os pagamentos em atraso

DESCRIÇÃO	ANO BASE		EVOLUÇÃO DE VALORES				VARIACÕES	
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2011/2016	2013/2016
(A) - Pagamentos em atraso (PA)	9 135 088	12 097 050	13 315 424	5 275 718	906 838	156 557		
(B) - Variação dos PA face ao valor existente em cada ano anterior, entre 2011/2016 e 2013/2016		2 961 962	1 218 374	- 8 039 706	- 4 368 880	- 750 280	- 8 978 531	- 13 158 867
(C) - Empréstimos Reequilíbrio Financeiro (capital utilizado por ano)				3 841 178	760 266	76 544		12 189 756
(D) - Empréstimo PAEL (capital utilizado por ano)				4 286 262	3 202 571	22 935		
(E) - Variação (sem reequilíbrio/PAEL) face a cada ano anterior, entre 2011/2016 e 2013/2016 ((B) + (C) + (D))		2 961 962	12 097 050	12 097 050	12 097 050	12 097 050	3 211 226	- 969 110

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

Anexo 3 (fls. 14, 15, 33 e 34)

Deste modo, apesar da diminuição ocorrida ao longo do período em análise, o MV não conseguiu eliminar, até ao final de 2016, o stock de PA, num contexto em que o respetivo valor, em 2012, era inferior ao do capital utilizado dos EMLP dos PAEL/RF nos anos seguintes.

O MV refere, no contraditório, que nesta análise “ (...) quando muito, poderemos considerar os anos de 2013 a 2016 como sendo os do decurso do programa de assistência económica, sendo que nestes foi diminuído o valor global dos pagamentos em atraso (...)”, sem, no entanto, colocar em causa os valores apurados pela IGF, pelo que mantemos as asserções produzidas.

Anexo 3 (fls. 38)

Refira-se, ainda, neste contexto, que a evolução mensal do stock de PA (reportados no SIAL), entre outubro/2012 (data de adesão ao PAEL) e dezembro/2016, foi irregular, ocorrendo alguns aumentos pontuais face ao valor mínimo atingido na série, situação que é suscetível de justificar, nos termos

⁴¹ Neste caso, o ano que antecedeu o da utilização do EMLP ao abrigo do PAEL.

⁴² Não inclui os montantes relativos a operações de tesouraria.

legais, a aplicação de multas ⁴³ no montante total de **963 516 €** ⁴⁴, competência que recai sobre a DGAL (entidade de acompanhamento setorial responsável).

Anexo 3 (fls. 34)

2.3.5. REPORTE E DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÃO RELATIVA AO PAEL

2.3.5.1. No âmbito da **monitorização e acompanhamento** do PAEL, importa referir que a Autarquia, relativamente a 2016:

- ✓ **Submeteu à DGAL**, nos termos da Lei ⁴⁵, **os seus documentos previsionais** ⁴⁶ **para apreciação técnica** ⁴⁷, antes da sua apresentação, para aprovação, à Assembleia Municipal;
- ✓ **Cumpriu a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL**, mas os dados reportados **não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação**, em especial, quanto ao serviço da dívida de EMLP;
- ✓ **Incluiu, no Relatório de Gestão**, que integra os documentos de prestação de contas, **informação relativa à execução anual do PAEL** ⁴⁸;
- ✓ **Efetudou**, através da Assembleia Municipal, **a monitorização trimestral da execução do PAEL** legalmente prevista ⁴⁹.

2.3.6. APRECIÇÃO GLOBAL FINAL

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

- ✓ **Superou o da receita orçamental** (mais 5 M€) e **os relativos às respetivas medidas específicas de otimização** (mais 660 m€), tendo fixado as taxas máximas legalmente previstas de IMI, derrama municipal e participação variável no IRS;
- ✓ **Não cumpriu o da despesa orçamental** (respetivamente, mais 2,6 M€ e 1,1 M€), nem, em termos globais, **os relativos às respetivas medidas específicas de redução e contenção** (mais 374 m€);
- ✓ **Violou e cumpriu**, respetivamente, o **do stock da dívida orçamental** (mais 107 m€ e menos 712 m€), existindo algum risco para a sua evolução atendendo aos processos judiciais em curso;
- ✓ **Cumpriu do serviço da dívida de todos os empréstimos em vigor**, tendo pago atempadamente o dos EMLP dos PAEL e RF;

⁴³ No n.º 2, do art. 22º, do DL n.º 127/2012, de 21/06, prevê-se que “ No decurso do programa de assistência económica, as entidades beneficiárias não podem aumentar o valor global dos pagamentos em atraso, sob pena de multa (...) ” mensal e progressiva, calculada, liquidada e arrecadada nos termos dos n.ºs 3 a 6 do referido artigo.

⁴⁴ Segundo o MV, os referidos aumentos resultaram do atraso que se verificou na contratação do EMLP do RF e, consequentemente, no atraso da disponibilização da 1ª tranche do PAEL, que acarretou constrangimentos acrescidos na gestão de tesouraria do Município.

⁴⁵ Al. b), n.º 1, do art. 10º, do PAEL.

⁴⁶ Bem como as revisões efetuadas nos exercícios.

⁴⁷ Na apreciação da DGAL alude-se a que “ O Município apresentou uma proposta de Orçamento Municipal (...) com valores de receita e despesa superiores aos previstos no PAF, sendo que algumas previsões da receita surgem como otimistas (...) [dai que] a prudência recomenda que a execução das dotações da despesa, revistas em alta na proposta do orçamento municipal (...), comparativamente aos pressupostos avançados no PAF, esteja dependente da efetiva arrecadação da receita e da verificação da redução previstas em outras despesas (...) ”.

⁴⁸ Nos termos do disposto no n.º 2, do art. 12º, do PAEL.

⁴⁹ Cfr. al. a), do n.º 1, do art. 12º, da citada Lei.

- ✓ **Superou** o do **saldo orçamental** (mais, respetivamente, 2,4 M€ e 2 M€), mas ficou aquém quanto ao PMP (mais 38 dias).

Por sua vez, **apresentou**, relativamente ao mesmo exercício, **na relação entre um conjunto de grandezas** (receita, despesa, dívida e saldo orçamentais) constantes do **PAF** ou, sendo caso disso, **do PAF (Ajustado)**, **resultados reais mais positivos**, de que salientamos entre o SGS e o *stock* da dívida.

Realce-se, por fim, **que o MV diminuiu**, entre 2014/2016, a **dívida municipal global em cerca de 4,3 M€**, o mesmo acontecendo, **na sequência da adesão aos PAEL e RF**, entre 2013/2016, com as “ **outras dívidas a terceiros** ” e o **stock de PA** (em ambos os casos em montante superior ao dos referidos financiamentos), ainda que, atendendo ao quadro legal, **a evolução da última grandeza em vários meses seja suscetível**, em abstrato, **de gerar a aplicação de multas no valor global de 964 m€**.

2.3.6.2. Em síntese, **não obstante o incumprimento**, em termos absolutos, **do objetivo da despesa previsto no PAF** ou considerando o **PAF (Ajustado)**, o **MV superou os relativos à receita e SGS** e, atendendo ao último documento indicado, ao **stock da dívida** e **melhorou, em termos reais, a relação entre várias grandezas relevantes**, ao que acresce a **redução significativa**, entre 2013/2016, **da dívida global, das “ outras dívidas a terceiros ” e dos PA**.

Assim, em nosso entender, quanto a 2016, pode afirmar-se que **foi cumprido, em termos substanciais e segundo uma perspetiva integrada, o objetivo global a que o MV se vinculou com a adesão ao PAEL**, não obstante a persistência de resultados negativos nalguns indicadores.

2.4. MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA E DE ALERTA PRECOCE

2.4.1. No **final de 2016**, face aos parâmetros estabelecidos no RFALEI ⁵⁰, **verificavam-se as condições legalmente previstas** ⁵¹ **para que fosse emitido, pela DGAL, um alerta precoce** ⁵².

Segundo a informação disponível, a DGAL não emitiu, em termos formais e específicos, o referido alerta, mas tal situação decorre diretamente da informação disponível para os municípios no SIAL, designadamente da “ **Ficha do Município** ” ⁵³.

Anexo 4 (fls. 35)

2.4.2. Por sua vez, ao nível dos **mecanismos de recuperação financeira previstos no RFALEI** ⁵⁴, o **MV**, no final de 2016, atendendo aos parâmetros legalmente estabelecidos ⁵⁵, **podia recorrer a um saneamento financeiro**, mas estavam em vigor o PAEL e um RF aprovado ao abrigo daquele regime legal.

Anexo 4 (fls. 35)

2.5. NORMA DE CONTROLO INTERNO E PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS

2.5.1. O **MV tem em vigor uma Norma de Controlo Interno (NCI)** ⁵⁶, mas que não contempla qualquer

⁵⁰ Cfr. art. 56º.

⁵¹ Atendendo ao resultado do indicador 1 do Quadro I do Anexo 4 (fls. 35).

⁵² 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).

⁵³ Este relatório apenas pode ser extraído com o código de utilizador do Presidente da Câmara Municipal.

⁵⁴ Cfr. arts. 57º a 64º do RFALEI e Lei n.º 53/2014, de 25/08.

⁵⁵ Tendo em conta o resultado do indicador 1 do Quadro I do Anexo 4 (fls. 35).

⁵⁶ Aprovada em reunião de Câmara Municipal de 23/10/2002.

procedimento de controlo inerente ao cumprimento dos regimes e obrigações decorrentes dos PAEL, LCPA e RFALEI.

A **Autarquia não dispõe de nenhum departamento/serviço específico ou elemento responsável que função de controlo interno**, apesar de estar previsto na sua estrutura orgânica ⁵⁷.

Do trabalho de campo efetuado ⁵⁸ resultaram algumas fragilidades ao nível do controlo interno e dos procedimentos contabilísticos (que descrevemos em mapa incluído nos Anexos).

Anexo 5 (fls. 36)

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

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

C1. O MV aderiu, em 2008 e 2012, a **três operações de consolidação e/ou recuperação financeiras** (PPTH, PAEL - Programa I - e RF), tendo obtido, através do recurso a EMLP, financiamentos de 180 mil euros, 7,7 M€ e 6,2 M€, que utilizou, essencialmente, no pagamento de “ outras dívidas a terceiros “ de CP, transformando, assim, um elevado montante (12,2 M€) 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.

(cfr. Itens 2.2.1., 2.2.2. e 2.3.1.3.)

C2. No que respeita ao **PAEL, não obstante o incumprimento**, em termos absolutos, **dos objetivos da despesa e PMP** previstos no **PAF** ou considerando o **PAF (Ajustado)**, a Autarquia **superou os relativos à receita e SGS** e, atendendo ao último documento indicado, **ao stock da dívida** e **melhorou, em termos reais, a relação entre várias grandezas relevantes** (receita, despesa, dívida e SGS), ao que acresce **a redução significativa**, entre 2013/2016, **da dívida global, das “ outras dívidas a terceiros “ e dos PA**, apesar da evolução da última variável ser suscetível, em abstrato, de gerar a aplicação de multas (964 mil euros).

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

(cfr. itens 2.3.3.1. a 2.3.3.10. e 2.3.3.6.)

C3. A Autarquia **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 à divulgação e acompanhamento de informação decorrentes da adesão ao PAEL**, ainda que os dados reportados àquela entidade, referente à execução do Programa, **não refletissem, com inteira fiabilidade, o valor do serviço da dívida de EMLP** (menos 1,7 M€).

(cfr. itens 2.3.3.5.)

C4. Refira-se, por fim, que, em 2017, o PAF do PAEL foi suspenso, pois o MV cumpriu, no ano anterior, o limite da dívida total de operações orçamentais previsto no RFALEI, ao que acresce que, no ano indicado, **os EMLP contraídos no âmbito dos PAEL e RF foram integralmente amortizados através de uma operação de substituição de dívida, pelo que o PAF e todas as obrigações dele constantes cessaram.**

(cfr. itens 2.3.1.5.)

⁵⁷ Despacho n.º 827/2013, publicado no DR 2.ª Série de 15/01 e da alteração introduzida pelo Despacho n.º 2213/2015, de 3/03.

⁵⁸ Em especial através da utilização de questionários e da realização de testes de conformidade e substantivos.

C5. 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 o MV podia recorrer a um saneamento financeiro, mas estavam em vigor o PAEL e um RF aprovado ao abrigo daquele regime legal.

(cfr. itens 2.4.1. e 2.4.2.)

C6. Os **documentos de prestação de contas do MV de 2014/2016 refletiam, com significativa fiabilidade, a sua situação financeira**, em especial, **ao nível do passivo exigível**, pois as correções efetuadas pela IGF quanto ao último exercício são pouco relevantes em termos absolutos (mais 32 m€) e relativos face à dívida de CP reconhecida contabilisticamente (2%).

(cfr. item 2.1.1.)

C7. A Autarquia tem em vigor **uma NCI que não contempla os adequados procedimentos de controlo destinados a garantir, em especial, o cumprimento do RFALEI**, ao que acresce que **não dispõe de nenhum departamento, serviço ou elemento responsável pela função de controlo interno**, apesar de estar previsto na sua estrutura orgânica.

(cfr. item 2.6.1.)

3.2. Face ao exposto, **as principais recomendações da auditoria são as seguintes:**

R1. Manutenção, não obstante já não estar vinculada ao PAF do PAEL, da trajetória de ajustamento da situação financeira da Autarquia que estava em curso, através, nomeadamente:

- ✓ **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).**

(cfr. item 3.1./C1. a C4.)

R2. Regularização, ao nível da informação contabilística do MV, das variações patrimoniais omitidas ou incorretamente refletidas, caso não tenham sido entretanto corrigidas.

(cfr. item 3.1./C6.)

R3. Revisão da NCI no sentido de incluir os necessários procedimentos e controlos relacionados com o RFALEI.

(cfr. item 3.1./C7.)

R4. Efetiva implementação ou designação de um serviço ou pessoa responsável pela função de controlo interno.

(cfr. item 3.1./C7)

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

O presente trabalho foi realizado pelo Inspetor Amilcar Salgado, sob a coordenação da Chefe de Equipa Paula Duarte que subscreve, em seu nome e do referido Inspetor, o presente relatório.

Chefe de Equipa

Digitally signed by PAULA
IDALINA GARCIA DUARTE
Date: 2018.06.25 18:39:23 +01'00'