

CONTROLO DO PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL (PAEL)

MUNICÍPIO DE NELAS

Principal questão de auditoria:

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

Relatório n.º 2018/1027

Independência

InteGridade

ConFiança

PARECER:

Sublinho que o Município auditado cumpriu o objetivo global do PAEL, tendo amortizado totalmente os empréstimos contraídos no âmbito daquele Programa e do Reequilíbrio Financeiro em junho de 2018.

Submeto à consideração do Senhor Inspetor-Geral de Finanças com o meu acordo.

Subinspetora-Geral

Assinado de forma digital por
ANA PAULA PEREIRA COSME
FRANCO BARATA SALGUEIRO
Dados: 2018.09.25 17:22:23
+01'00'

Concordo, salientando o/a:

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

Suspensão do PAF do PAEL em 2017 e cessação da vinculação ao Programa em 2018 na sequência de uma operação de substituição de dívida que permitiu amortizar antecipadamente o respetivo EMLP.

Violação, em 2016, do princípio da consignação de receita (previsto no RFALEI e no POCAL) e da LCPA no que concerne, em especial, ao cálculo e à assunção de compromissos sem FD.

À consideração superior.

Chefe de Equipa
com Direção de Projeto

Digitally signed by ALEXANDRE
VIRGLIO TOMÁS AMADO
Date: 2018.09.25 12:17:13
+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: 2018.10.04 10:10:12 +01'00'

Relatório n.º 2018/1027

Processo n.º 2017/240/A9/551

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

SUMÁRIO EXECUTIVO

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

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

1.1. Em 2012, o MN aderiu ao programa I do PAEL e, em resultado da declaração de uma situação de desequilíbrio estrutural, **recorreu**, 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 **3,6 M€**, dos quais 1,64 M€ foram afetos a pagamentos em atraso (PA) e o remanescente destinado à consolidação da dívida comercial não abrangida pelo PAEL.

1.2. Em 2016, o MN **cumpriu**, em termos absolutos ou numa ótica substancial e integrada, o **objetivo global a que se vinculou com a adesão aos PAEL/RF**, pois, **considerando os PAF ou PAF (Ajustado) do PAEL**, atingiu as metas previstas para as **receita, dívida, SGS e PMP e melhorou, em termos reais, a relação entre as referidas variáveis**, ao que acresce uma **evolução positiva da dívida global, das “ outras dívidas a terceiros “ e a eliminação, em 2013, dos PA.**

1.3. Em 2017, o PAF do PAEL foi suspenso, pois o MN cumpriu o limite da dívida total de operações orçamentais previsto no RFALEI, e, de acordo com a informação prestada no contraditório e confirmada pela IGF, **em junho de 2018**, na sequência de uma **operação de substituição de dívida, os EMLP PAEL/RF foram totalmente amortizados, cessando**, de acordo com o quadro legal, **todas as obrigações** decorrentes daqueles mecanismos de recuperação financeira.

Recurso, de forma articulada e com base no mesmo PAF, aos PAEL/RF, com a arrecadação de EMLP de 3,6 M€

Cumprimento, em termos absolutos ou segundo uma perspetiva substancial e integrada, do objetivo global subjacente ao PAEL

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

2. Análise de denúncias

2.1. O MN, em 2016, **violou o princípio da consignação da receita previsto nos RFALEI e POCAL** quanto a um financiamento comunitário e a **LCPA**, em especial, no que concerne à aprovação ilegal de um aumento temporário de fundos disponíveis e à consideração indevida de outras receitas, resultando da correção dessas situações a assunção de compromissos sem fundos disponíveis.

Estas situações eram suscetíveis, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira sancionatória, mas atendendo, em especial, à alteração verificada no regime sancionatório dos membros dos órgãos executivos das autarquias locais e à respetiva jurisprudência do TC não se justifica a realização de outras diligências.

Violação do princípio da consignação da receita e da LCPA

3. Fiabilidade dos documentos de prestação de contas

3.1. Os documentos de prestação de contas de 2016 refletem, com fiabilidade, a situação financeira do MN, em especial, ao nível do **passivo exigível**, dada a reduzida materialidade das correções efetuadas pela IGF.

Fiabilidade da informação contabilística ao nível do passivo exigível

4. Controlo interno

4.1. O MN tem em vigor uma Norma de Controlo Interno (NCI) que não contempla quaisquer regras definidoras de políticas, métodos e procedimentos de controlo das normas e princípios consagrados na LCPA e no RFALEI e não dispõe de um departamento, serviço ou elemento responsável pela função de controlo interno.

NCI desajustada
Inexistência de elemento responsável pelo controlo interno

5. Principais recomendações

5.1. As principais recomendações formuladas ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Nelas, visam, no essencial, garantir a:

- ✓ Manutenção, não obstante o Município já não se encontrar vinculado ao PAF do PAEL, da trajetória de ajustamento da situação financeira que estava em curso, através da elaboração rigorosa dos orçamentos de receita, da execução prudente do orçamento de despesa e do controlo da evolução da dívida municipal;
- ✓ Revisão da NCI no sentido de incluir os necessários procedimentos e controlos relacionados, em especial, com o RFALEI;
- ✓ Designação de um serviço ou pessoa responsável pela função de controlo interno.

Principais áreas das
recomendações

ÍNDICE

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	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. Alerta precoce e mecanismos de recuperação financeira	20
2.5. Análise de participações/denúncias	20
2.6. Controlo interno e procedimentos contabilísticos	22
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	23
4. PROPOSTAS	25
ANEXOS 1 (fls. 1 a 7), 2 (fls. 8 a 12), 3 (fls. 13 a 27), 4 (fls. 28 a 67), 5 (fls. 68) e 6 (fls. 69 a 78)	

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ATFD	Aumento temporário de fundos disponíveis
Cfr.	Confrontar
CP	Curto prazo
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
EMLP	Empréstimo(s) de médio e longo prazos
FAM	Fundo de Apoio Municipal
FD	Fundos disponíveis
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IMI	Imposto Municipal sobre Imóveis
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
LCPA	Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
M€	Milhões de euros
MLP	Médio e longo prazos
MN	Município de Nelas
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
PREDE	Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RF	Reequilíbrio Financeiro
RFALEI	Regime Financeiro das Autarquias e das Entidades Intermunicipais
SGA	Saldo orçamental da gerência anterior
SGS	Saldo orçamental para a gerência seguinte
SIAL	Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais
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 de Nelas (MN), enquadrada no Projeto designado “ Controlo do Programa de Apoio à Economia Local (PAEL) ” ¹.

1.2. Questão de auditoria e âmbito

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

1	Exame à informação constante dos documentos de prestação de contas de 2016 ³ .
	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;
2	
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 (PMP);
c)	Análise do impacto (anual e global) da adesão do Município a programas de consolidação financeira desde 1/01/2007 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.

Para além disso, procedemos à análise de um conjunto diverso de participações/denúncias recebidas na IGF ⁴ relativas à eventual prática de ilegalidades, no decurso do exercício de 2016, decorrentes do incumprimento do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL) ⁵, do Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI) ⁶ e da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA) ⁷.

1.3. Metodologia

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

- ✓ Recolha e análise de informação (com recurso a um conjunto diversificado de mapas e fichas criados especificamente para estas auditorias);
- ✓ Utilização de uma *check-list* de verificação da coerência entre vários documentos da prestação de contas;

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/A3/586).

³ Em especial, ao nível do passivo municipal e das restantes grandezas relevantes para os objetivos constantes do Plano de Ajustamento Financeiro (PAF) do PAEL, que, nos termos legais, acompanhava o pedido de adesão ao PAEL (n.º 2, do art. 5º, e art. 6º da Lei n.º 43/2012).

⁴ Entradas relativas às queixas eletrónicas n.ºs 2017/991 e 2017/1182 e elencadas na Informação da IGF n.º 2017/414 (n.ºs 2016/1132, 2016/1573, 2016/1793, 2016/3482 e 2017/274 e 2016/1205, [REDACTED]).

⁵ Aprovado pelo Decreto-Lei (DL) n.º 54-A/99, de 22/02.

⁶ Aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 03/09.

⁷ Lei n.º 8/2012, de 21/02, tendo sido estabelecidos no DL n.º 127/2012, de 21/06, os procedimentos necessários à sua aplicação e à operacionalização da prestação de informação.

- ✓ Realização de entrevistas com a responsável pela unidade orgânica administrativa, financeira e de recursos humanos (com base em questionários previamente concebidos);
- ✓ Execução de procedimentos de circularização e reconciliação de saldos com credores da Autarquia;
- ✓ Efetivação de testes de conformidade e substantivos.

Anexo 1 (fls. 1 a 7)

Quanto ao PAEL, 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 complementares⁸ que atendem:

- ✓ Aos valores constantes daquele documento ajustados, sendo caso disso, das divergências entre a previsão e a execução da arrecadação e utilização do empréstimo de médio e longo prazos (EMLP) do PAEL e do impacto da dívida e despesa (não prevista no PAF) resultante da participação no Fundo de Apoio Municipal (FAM)^{9 e 10};
- ✓ À evolução ocorrida ao nível da relação, em termos quantitativos, entre as variáveis relevantes atendendo aos valores dos PAF, PAF (Ajustado) e dos documentos de prestação de contas (eventualmente corrigidos pela IGF – cfr. ponto seguinte).

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 IGF¹¹, foi dado conhecimento formal ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Nelas das principais asserções, conclusões e recomendações deste documento, através do envio de um projeto de relatório em 02/07/2018.

A análise da resposta recebida (EEL 2970) em 27/07/2018, que no essencial não põe em causa as asserções, conclusões e recomendações do projeto de relatório, ainda que teça algumas considerações sobre o conteúdo do ponto 2.5.1. (Análise de participações/denúncias), 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 dados novos ou complementares, bem como divergências de entendimento relevantes, justificam a sua inclusão neste documento.

Anexo 6 (fls. 69 a 78)

⁸ 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 MN nesta sede.

⁹ Cujos regime está consagrado na Lei n.º 53/2014, de 25/08, (cfr. arts. 17º a 19º no que respeita à contribuição dos municípios para o respetivo capital social, através da aquisição de unidades de participação). Os municípios tiveram de reconhecer tal evento contabilisticamente, em princípio, em 2014, tendo de realizar a sua participação a partir de 2015, ainda que em prestações (ao longo de 7 anos), quando tal dívida e consequente despesa não foram contempladas no PAF.

¹⁰ Cfr. infra a justificação dos ajustamentos e respetivos impactos nas diversas variáveis relevantes para as metas e objetivos previstos no PAF, sendo de referir que as grandezas influenciadas pelas correções passarão a ser designadas, ao longo deste documento, de PAF (Ajustado).

¹¹ 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 realizado, com o objetivo de **examinar a qualidade da informação financeira** do MN, resultaram as seguintes correções aos balanços de 2014/2016 ¹²:

Figura 1 – Síntese das correções efetuadas nos balanços

Un: euro

COMPONENTES DO BALANÇO	CONTAS	2014		2015		2016	
		Valor	D/C	Valor	D/C	Valor	D/C
ATIVO	4113 - Participações de capital			- 19 500,00	C	- 19 500,00	C
FUNDOS PRÓPRIOS	88/59 - Resultados	- 11 685,00	D	- 31 185,00	D	- 37 130,51	D
PASSIVO	221 - Fornecedores c/c	11 685,00	C	11 685,00	C	17 630,51	C

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 2 (fls. 8 a 10)

As indicadas correções ¹³ resultaram, em especial, das seguintes situações:

- ✓ Eliminação, em 2015/2016, na rubrica de investimentos financeiros, do valor de uma alegada “ participação ” [REDACTED]
- ✓ Acréscimo, em todos os anos, no passivo exigível de CP, de dívidas omitidas contabilisticamente ¹⁴, ainda que de montante materialmente pouco relevante.

Anexo 2 (fls. 11 e 12)

Em sede de contraditório, o MN indica que, “ *Com exceção da correção (...) relativa ao registo da participação [REDACTED] que se encontra justificada documentalmente, o Município de Nelas irá proceder aos ajustamentos que, entretanto, não tenham sido corrigidos* ”.

Anexo 6 (fls. 78)

Atendendo a que a Autarquia não apresenta qualquer justificação ou fundamentação para a relevação contabilística da participação [REDACTED] mantemos a correção efetuada no decurso da presente auditoria.

2.1.2. Em síntese, a análise efetuada revela que **os documentos de prestação de contas do MN de 2016 já refletiam, com significativa fiabilidade, a sua situação financeira**, em especial, **ao nível do passivo exigível**, pois a correção efetuada pela IGF importa num valor materialmente pouco relevante em termos

¹² No âmbito da circularização e reconciliação de saldos, reportada a 31/12/2016, selecionámos um elenco de entidades, sendo abrangidas:

- ✓ Todas as entidades (5) que concederam EMLP ao MN (Caixa Geral de Depósitos, SA, Caixa de Crédito Agrícola Mútuo de Terras de Viriato, CRL, Caixa de Crédito Agrícola Mútuo da Serra da Estrela, CRL, Caixa Central - Caixa de Crédito Agrícola Mútuo, CRL e DGTF - Direção-Geral do Tesouro e Finanças), tendo obtido 100% de respostas;
- ✓ Treze credores de outro tipo (fornecedores e credores diversos), cujos créditos totalizavam, na data indicada, 264,8 mil euros, que representavam cerca de 63% da dívida daquela natureza refletida contabilisticamente (422,4 mil euros), tendo-se obtido 95% de respostas.

Neste contexto, foram ainda analisados certos eventos específicos e característicos dos municípios atendendo a que, em regra, são tratados de forma incorreta, em especial quanto aos valores reconhecidos em investimentos financeiros e acréscimos de custos.

¹³ As correções descritas foram tidas em conta na análise efetuada pela IGF, nomeadamente ao nível da execução do PAEL e, quando relevantes, noutras grandezas consideradas na abordagem efetuada.

¹⁴ Apuradas no âmbito de circularização e reconciliação de saldos a entidades credoras.

absolutos (mais 17,6 mil euros) e no peso na respetiva dívida de operações orçamentais de CP (excluindo FAM) reconhecida contabilisticamente (1%).

2.2. Programas de consolidação e/ou recuperação financeira

2.2.1. O MN aderiu em **2009** ao **Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado (PREDE)**¹⁵ e aprovou, no ano seguinte, um **Plano de Saneamento Financeiro**, tendo beneficiado de financiamento, com recurso a **EMLP**, no montante de, respetivamente, **540 mil de euros e 7,5 M€**.

Anexo 3 (fls. 13)

A Autarquia também formalizou, em 2012, a adesão ao **PAEL**¹⁶ (**Programa I**)¹⁷ e, de forma concomitante e com base no mesmo PAF, efetuou, após declaração da situação de desequilíbrio estrutural, **uma operação de Reequilíbrio Financeiro (RF)**¹⁸, na sequência dos quais **contratou EMLP de**, respetivamente, **1,64 M€** (para aplicar na redução de pagamentos em atraso - PA) e **1,96 M€** (com o objetivo de consolidar dívida comercial não abrangida pelo PAEL).

Anexo 3 (fls. 14)

Refira-se que a **Autarquia**, em 2015, **liquidou integralmente, através de uma operação de substituição de dívida**¹⁹, **os EMLP contraídos no âmbito dos indicados saneamento e reequilíbrio financeiros**, cessando, assim, as respetivas obrigações.

2.2.2. Por conseguinte, entre **2009/2013**, o **MN 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			
	2009	2010	2013	Total
PREDE	540 000			540 000
Saneamento Financeiro		7 500 000		7 500 000
PAF	PAEL		1 635 611	1 635 611
	Reequilíbrio Financeiro		1 962 477	1 962 477
SOMA	540 000	7 500 000	3 598 088	11 638 088

Fonte: DGTF e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 13 e 14)

Através daquelas operações, o MN transformou um elevado valor de dívidas administrativas e/ou comerciais originariamente de CP em dívida financeira de médio e longo prazo (MLP), diminuindo, pelo menos

¹⁵ Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 191-A/2008, publicada no Diário da República (DR), 1ª Série, n.º 231, de 27/11/2008 (cfr., ainda, RCM n.º 29/2009, publicada no DR, 1ª Série, n.º 62, de 30/03).

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. art. 1º, n.º 1, do PAEL).

¹⁷ Em virtude de o MN apresentar, em 31/12/2011, uma situação de desequilíbrio estrutural (cfr. al. b), n.º 2, do art. 2º, do PAEL).

¹⁸ Ao abrigo dos arts. 40º e 41º da Lei das Finanças Locais, aprovada pela Lei n.º 2/2007, de 15/01, e do art. 4º do DL n.º 38/2008, de 7/03, diploma que densifica as regras referentes aos regimes jurídicos do saneamento e do reequilíbrio financeiros municipais. Os referidos diplomas legais foram, entretanto, revogados pelo 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 (...). ”.

¹⁹ Concretizada através da celebração de cinco contratos de EMLP [REDACTED]

momentaneamente, a pressão sobre a tesouraria, mas onerando os orçamentos futuros, face ao exigível cumprimento do respetivo serviço da dívida.

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 deliberativo²⁰ e pelo Governo²¹.

2.3.1.2. Nesse contexto, foi autorizada a contratação de EMLP (com o Estado, através da DGTF, e [REDACTED]), visados pelo Tribunal de Contas (TC) em, respetivamente 9/04 e 8/07, ambos de 2013, de acordo com os pressupostos e nos termos seguintes:

Figura 3 – Financiamento no âmbito do PAEL/RF

EMLP	DÍVIDAS VENCIDAS HÁ MAIS DE 90 DIAS (31/03/2012)			FINANCIAMENTO OBTIDO							VALOR NÃO DESEMBOLSADO
	Inicial	Pagamentos efetuados	Valor Líquido	Despacho no DR	Visto do TC	Diferença	1ª Tranche 30/04/2013	2ª Tranche 13/06/2013	3ª Tranche 26/07/2013	Total	
	(1)	(2)	(3) = (1) - (2)	(4)	(5)	(6) = (5) - (4)	(7)	(8)	(9)	(10) = (7) + (8) + (9)	
PAEL	1 998 691	363 680	1 635 011	2 069 149	1 635 611	- 433 538	981 967	327 122	327 122	1 635 611	0
RF				9 500 000	1 962 477	- 7 537 523				1 962 477	0
TOTAL				11 569 149	3 598 088	- 7 971 061				3 598 088	0

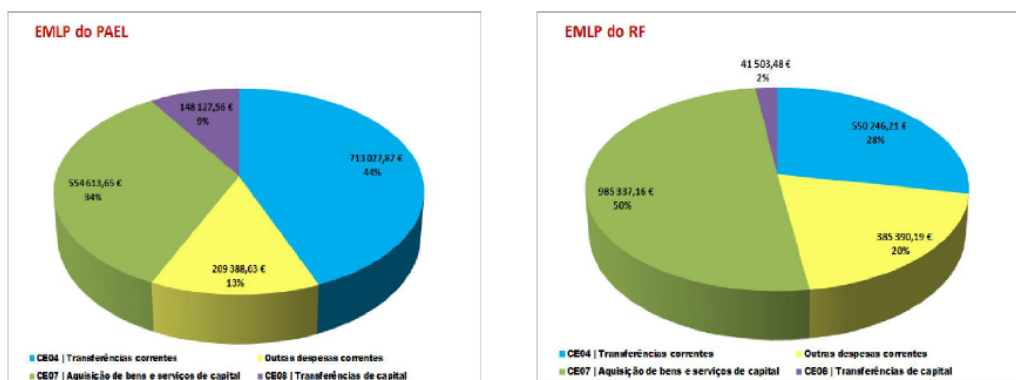
Fonte: DGTF, Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 14)

O EMLP do PAEL (com uma maturidade de 20 anos e sem período de carência) foi arrecadado através de três tranches (no total de **1 635 611 €**, tendo sido devolvido, por indicação da DGAL, o valor de 10 096,51 € que correspondia a despesa não elegível), enquanto que o de RF permitiu a arrecadação de **1 962 477 €**.

2.3.1.3. De acordo com a informação disponibilizada pelo MN, a utilização, em 2013, do financiamento obtido no âmbito dos PAEL/RF, foi a seguinte:

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



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

Anexo 3 (fls. 14 e 15)

²⁰ Em, respetivamente, 29/09/2012 e 3/10/2012.

²¹ Cfr. Despacho n.º 14763-C/2012 dos Gabinetes dos Secretários de Estado da Administração Local e Reforma Administrativa, do Orçamento e do Tesouro, publicado no DR, 2ª Série, n.º 222, de 16/11/2012.

Assim, uma parte significativa do **capital dos EMLP dos PAEL/RF** foi utilizada no pagamento de **despesas correntes** (respetivamente, **57% e 48%**), ou seja, numa finalidade legal, mas para a qual, em regra, não deviam ser afetas receitas desta natureza ²².

2.3.1.4. O MN não divulgou, no sítio oficial da *internet*, o **pedido de adesão ao PAEL nem o contrato celebrado com o Estado**, desrespeitando 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 inclui o MN, atendendo a que cumpriu, em 2016, o limite da dívida total de operações orçamentais previsto no RFALEI ²³.

No contraditório, o MN informou que, em junho de 2018, **através de uma operação de substituição de dívida** ²⁴, liquidou o EMLP contraído no âmbito do PAEL, **cessando**, a partir dessa data, o respetivo **“(…) Plano de Ajustamento Financeiro, e todas as obrigações dele constantes (…)”**, o que foi posteriormente confirmado pela IGF.

Anexo 6 (fls. 71)

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 **MN**, deviam contemplar, no respetivo PAF, para além das medidas de caráter geral ²⁵, um conjunto mínimo de outras ²⁶, a que iremos aludir 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 dois eventos que não lhe são imputáveis, pois:

- ✓ Tinham como pressuposto a arrecadação e utilização integral, até ao final de 2013, do capital dos EMLP inicialmente contratados ao abrigo dos PAEL/RF (4 031 626 €), quando, ao nível da execução, o respetivo montante foi de 3 598 088 €;
- ✓ 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 nos anos seguintes, mas que não decorrem de qualquer decisão e/ou deliberação autónoma dos órgãos e eleitos locais, mas sim do quadro legal vigente.

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, neste caso, como objeto o pagamento de PA independentemente da sua natureza (capital ou corrente).

²³ Nos termos da legislação citada, o PAF volta a vigorar caso se verifique, em qualquer momento, o incumprimento daquele limite.

²⁴ Realizada ao abrigo do art. 101º da Lei n.º 114/2017, de 29/12.

²⁵ 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).

²⁶ 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.

O impacto de tais situações, que deve ser tido em conta na análise a efetuar, sobre as estimativas do PAF relativas a 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 (capital previsto e não arrecadado)		433 538	- 433 538	
DÍVIDA E DESPESA RELATIVA AO FAM (não prevista)	69 733	69 733	278 935	- 139 466
TOTAL	69 733	503 271	- 154 603	- 139 466

Fonte: Auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 16 a 18)

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 ²⁷ e classificação económica ²⁸), 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 ≥ 10 105 251	11 740 285	11 740 285	1 635 034	116%	SIM
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)		0				
POR NATUREZA ECONÓMICA	Corrente ≥ 8 113 054	9 703 041	9 703 041	1 589 987	120%	SIM
	Capital ≥ 1 835 417	1 430 024	1 430 024	- 405 393	78%	NÃO
	TOTAL ≥ 9 948 471	11 133 065	11 133 065	1 184 594	112%	SIM

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

Anexo 3 (fls. 16)

Deste modo, o **MN**, em termos globais, **cumpriu o objetivo do PAF** previsto para a **receita**, com **desvios positivos**, consoante as perspetivas indicadas, de, respetivamente, 1,6 M€ e 1,2 M€, embora ao nível da receita de capital tenha ficado aquém do previsto (menos 405 mil euros).

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

Acresce que, nesse ano, as receitas registadas em rubricas orçamentais relacionadas com os **processos de contraordenação e de execução fiscal** não têm qualquer expressão material, tendo ocorrido, no entanto, um decréscimo dos processos instaurados e dos findos, pelo que **não é evidente que tenha ocorrido a**

²⁷ Atendendo à estrutura prevista na Portaria 281-A/2012, de 14/09 (Programa I – Anexo II – Quadro I).

²⁸ Considerando a estrutura prevista na Portaria 281-A/2012, de 14/09 (Programa I – Anexo II – Quadro III).

melhoria, a que o MN estava obrigado, no sentido do aperfeiçoamento e controlo dos factos suscetíveis de gerarem a aplicação de coimas e a promoção dos processos de execução fiscal.

Anexo 3 (fls. 19 e 20)

2.3.3.2. No que diz respeito ao **controlo**, em termos globais, **dos objetivos quantitativos** relacionados com a **redução** e/ou **racionalização da despesa** (valores agregados ²⁹ e classificação económica ³⁰), a situação verificada, em 2016, foi a seguinte:

Figura 8 – 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 - 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 ≤	9 883 140	11 533 973	11 533 973	1 650 833	117%	NÃO
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)				0			
POR NATUREZA ECONÓMICA	Corrente ≤	7 662 761	8 140 881	8 140 881	478 120	106%	NÃO
	Capital ≤	2 220 379	3 393 092	3 393 092	1 172 713	153%	NÃO
	TOTAL ≤	9 883 140	11 533 973	11 533 973	1 650 833	117%	NÃO

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

Anexo 3 (fls. 17)

O MN não cumpriu, numa perspetiva global, o objetivo previsto no PAF para a despesa municipal, tendo sido apurado um desvio global, para mais, de 1,7 M€.

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

Figura 9 – Controlo da despesa – PAF (Ajustado)

Un: euro

DESCRIÇÃO	PAF (valor estimado)	2016				CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADO/PAF)		CUMPRIMENTO (SIM / NÃO)
		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	9 883 140	0	69 733	≤ 9 952 873	11 533 973	1 581 100	116%	NÃO

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

Anexo 3 (fls. 17)

Para além disso, o MN tinha de prever no PAF ³¹, atendendo ao seu enquadramento no Programa I, um conjunto de **medidas específicas mínimas de redução e contenção da despesa municipal**, tendo, neste âmbito, **quantificado três** ³², nomeadamente em sede de **pessoal, aquisição de bens/serviços correntes e transferências correntes**.

Porém, não foi possível aferir do (in)cumprimento das mencionadas medidas dada a impossibilidade de

²⁹ Cfr. nota 27.

³⁰ Cfr. nota 28.

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. 11º do DL n.º 38/2008, de 7/03.

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

validar os respetivos valores do ano base (2011), bem como os das projeções efetuadas para 2016 ³³.

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 o **PAF (Ajustado)** e os **apurados na execução orçamental** ³⁴, resultou o seguinte:

Figura 10 – 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)	(5)=(4)B-(4)A
A - PAF	Aprovado	10 105 251	9 883 140	222 111	- 15 799
	Ajustado		9 952 873	152 378	53 934
B - Valores Reais		11 740 285	11 533 973	206 312	

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

Anexo 3 (fls. 21)

Assim, a **relação entre a receita total disponível** (incluindo o SGA) e a **despesa total prevista no PAF piorou**, de forma pouco significativa, **ao nível da execução orçamental, mas melhorou**, de forma mais relevante, **considerando o PAF (Ajustado)**, pelo que o MN, em termos substanciais, **cumpriu os objetivos previstos ao nível da execução das receita/despesa municipais**.

2.3.3.4. Comparando, em 2016, os valores da **dívida municipal previstos no PAF com os constantes dos documentos de prestação de contas** (corrigidos pela IGF), a situação foi a seguinte:

Figura 11 – 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)	(7)	
A - Curto prazo	≤	1 285 332	1 659 197	1 691 986	406 654	131,6%	NÃO
B - Médio e longo prazo	≤	11 729 800	9 425 004	9 793 404	- 1 936 396	83,5%	SIM
C - Natureza não orçamental	≤	0	168 219	168 219	168 219	-	
D - Natureza orçamental (A)+(B)-(C)	≤	13 015 132	10 915 982	11 317 170	- 1 697 962	87,0%	SIM
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4) - (3) da linha D				401 188			

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

Anexo 3 (fls. 18)

Em **2016**, a Autarquia **cumpriu**, em termos globais, **o objetivo previsto no PAF** em sede de **evolução da dívida municipal**, pois o respetivo *stock* foi inferior ao previsto em 1,7 M€, ainda que não tivesse sido atingido o da componente de CP (mais 407 mil euros).

Atendendo aos valores do **PAF (Ajustado)**, o MN continuou a **cumprir o referido objetivo em termos globais**, bem como, agora, também **ao nível da componentes de CP**, como se evidencia de seguida:

³³ A elaboração/conceção do PAF foi realizada por colaboradores externos ao MN, que, neste momento, não dispõem de qualquer vínculo com o mesmo, não existindo na Autarquia nenhum dirigente ou funcionário que tenha acompanhado esse processo de molde a estar habilitado a prestar, agora, os esclarecimentos que a análise desta matéria suscita.

³⁴ Com efeito, a evolução da despesa municipal paga não pode ser dissociada do correspondente comportamento da receita disponível (saldo orçamental da gerência anterior – SGA - acrescido da receita arrecadada no exercício).

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

Un: euro

DESCRICÇÃO		2016					CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO DA DÍVIDA		CUMPRIMENTO (SIM / NÃO)
		PAF (estimado)	AJUSTAMENTOS		PAF AJUSTADO	IGF (executado)	Montante	%	
			EMLP PAEL/RF	FAM					
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)= 5 (2) + (4)	(6)	(7)=(6)-(5)	(8)=(5)/(7)	(9)	
DÍVIDA	CP	1 285 332	433 538	69 733	≤ 1 788 603	1 523 766	- 264 837	85%	SIM
	MLP	11 729 800	- 433 538	278 935	≤ 11 575 197	9 798 404	- 1 781 793	85%	SIM
	Total	13 015 132	0	348 668	≤ 13 363 800	11 317 170	- 2 046 630	85%	SIM

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

Anexo 3 (fls. 18)

Refira-se, para além disso, que o **stock total da dívida municipal diminuiu, de forma muito significativa, entre 2014/2016 (menos 2,6 M€ e 18,5%)**, como se evidencia de seguida:

Figura 13 – Composição e evolução da dívida municipal

Un: euro

DESCRICÇÃO		EXERCÍCIOS			VARIACÃO 2014/2016	
		2014	2015	2016	Montante	%
		(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(2)	(6)=(5)/(2)
DÍVIDA FINANCEIRA	EMLP	12 964 291	11 575 956	10 500 480	- 2 463 811	-19,0%
	Subtotal	12 964 291	11 575 956	10 500 480	- 2 463 811	-19,0%
OUTRAS DÍVIDAS A TERCEIROS	FAM	488 134	418 401	348 668	- 139 466	-28,6%
	Outras	431 332	360 053	468 022	36 690	8,5%
	Subtotal	919 465	778 454	816 690	- 102 776	-11,2%
Total geral		13 883 756	12 354 410	11 317 170	- 2 566 587	-18,5%
Total parcial (exceto FAM)		13 395 623	11 936 009	10 968 502	- 2 427 121	-18,1%

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 24)

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

Un: euro

DESCRICÇÃO		2016			
		SGS	Dívida total orçamental	Diferença	Variacão SGS/Dívida
		(2)	(3)	(4)-(2)-(3)	(5)-(4)B-(4)A
A - PAF	Aprovado	222 111	13 015 132	- 12 793 021	1 682 163
	Ajustado	82 645	13 363 800	- 13 281 155	2 170 297
B - Valores Reais		206 312	11 317 170	- 11 110 858	

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

Anexo 3 (fls. 21)

No final de 2016, a **relação** entre as referidas grandezas nos PAF e PAF (Ajustado) **melhorou, de forma significativa, em sede de prestação de contas**, o que revela **um comportamento mais positivo em termos reais e confirma**, numa perspetiva substancial, o **cumprimento 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 disponível** e o **stock da dívida**,

em termos estimados no PAF, considerando o PAF (Ajustado) e atendendo aos documentos de prestação de contas (corrigidos pela IGF), foi a seguinte:

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

Un: euro

DESCRIÇÃO	2016				
	Receita total disponível	Dívida total orçamental	Diferença	Variação receita/dívida	
(1)	(2)	(3)	(4)-(2)-(3)	(5)-(4)B-(4)A	
A - PAF	Aprovado		13 015 132	- 2 909 881	3 332 996
	Ajustado	10 105 251	13 363 800	- 3 258 549	3 681 664
B - Valores Reais	11 740 285	11 317 170	423 115		

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

Anexo 3 (fls. 21)

Independentemente de considerarmos os valores previstos no PAF ou no PAF (Ajustado), **ocorreu, em 2016, uma melhoria, em termos reais, da relação entre as grandezas referidas**, o que revela um aumento da capacidade financeira do Município para fazer face atempadamente ao pagamento da sua dívida.

2.3.3.7. Quanto às **três situações**, identificadas pelo MN no PAF ³⁵, **de que poderiam resultar futuras dívidas para a Autarquia** (no valor global estimado de 200 mil euros), no final de 2016 ainda não se tinha verificado o desfecho de qualquer uma delas.

Acresce que foram, entretanto, identificados **outros processos judiciais que não constavam do PAF**, no âmbito dos quais é **reclamada uma dívida global de 619 mil de euros**, da qual foi paga apenas 3,5 mil euros e está refletido em provisões o montante de 138 mil euros.

Anexo 3 (fls. 22)

As situações descritas, dada a sua materialidade, são suscetíveis de vir a afetar, no futuro, a dívida municipal e, assim, a gestão orçamental e financeira da Autarquia.

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

Figura 16 – 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	147 900	59 491	59 490	- 88 410	40,2%	Cumpriu, atempadamente, o serviço da dívida de todos os EMLP contratados/utilizados
	Outros EMLP	1 278 107	1 307 859	1 307 859	29 752	102,3%	
	Total	1 426 007	1 367 350	1 367 350	- 58 657	95,9%	

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

Anexo 3 (fls. 23)

O MN, no indicado exercício, cumpriu atempadamente o pagamento do serviço da dívida de todos os EMLP que se encontravam em vigor e, no caso do PAEL, nos termos previstos no respetivo plano de pagamentos.

2.3.3.9. No que respeita aos objetivos do PAF, no **final de 2016**, quanto ao **SGS** e ao **Prazo Médio de**

³⁵ Cfr. Quadro IX, do Anexo II, da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09.

Pagamento (PMP)³⁶, a situação foi a seguinte:

Figura 17 – Controlo do PAF e do PAF (Ajustado) ao nível dos SGS e PMP

Un: euro/dias

DESCRIÇÃO	2016				CONTROLO DO CUMPRIMENTO DOS OBJETIVOS				CUMPRIMENTO (SIM / NÃO)			
	PAF (valor estimado)	AJUSTAMENTO (FAM)	PAF AJUSTADO	IGF (executados)	PAF		PAF (Ajustado)		PAF	PAF (Ajustado)		
	(1)	(2)	(3)	(4)-(2)-(3)	(5)	Montante (6)-(5)-(2)	% (7)-(5)/(2)	Montante (8)-(5)-(4)	% (9)-(5)/(4)	(10)	(10)	
SGS	≥	222 111	139 466	≥	82 645	206 312	- 15 799	93%	123 667	250%	NÃO	SIM
PMP	≤	60				21	- 39	25%			SIM	SIM
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF			SGS		2 208							
			PMP		0							

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

Anexo 3 (fls. 27)

Assim, o MN **superou** o objetivo do **SGS** considerando o **PAF (Ajustado)**, bem como a meta fixada na PAF para o **PMP**.

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

2.3.4. Impacto do PAEL na evolução das “outras dívidas a terceiros” e dos PA

2.3.4.1. A arrecadação, após 2011, da **receita proveniente do capital dos EMLP celebrados no âmbito dos PAEL/RF** teve o seguinte **impacto** na **evolução das “outras dívidas a terceiros”**:

Figura 18 – Impacto dos financiamentos 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
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)=(7)-(2)	(9)=(7)-(3)
(A) - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP	5 236 927	4 282 678	1 495 627	431 332	360 053	440 067		
(B) - Variação das outras dívidas a terceiros face ao valor existente em cada ano anterior, entre 2011/2016 e 2012/2016		- 954 249	- 2 787 051	- 1 064 295	- 71 278	80 014	- 4 796 860	- 3 842 611
(C) - Empréstimos Reequilíbrio Financeiro (capital utilizado)			1 952 477					3 598 088
(D) - Empréstimo PAEL (capital utilizado)			1 635 611					
(E) - Variação (sem reequilíbrio/PAEL) face a cada ano anterior, entre 2011/2016 e 2012/2016 ((B) + (C) + (D))		- 954 249	811 037	- 1 064 295	- 71 278	80 014	- 1 198 772	- 244 523

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

Anexo 3 (fls. 14 e 24)

Tendo como base os exercícios de **2011 e 2012**³⁷, as “outras dívidas a terceiros” originariamente de CP³⁸ **decreceram até ao final de 2016**, respetivamente, **4,8 M€ e 3,8 M€**, ou seja, num montante superior ao capital dos EMLP dos PAEL/RF (3,6 M€), pelo que do **recurso àqueles mecanismos resultou**, como seria expectável, **uma diminuição desta componente da dívida superior à dos indicados financiamentos**.

2.3.4.2. A **adesão ao PAEL** teve, igualmente, o seguinte **impacto** na **evolução dos PA**:

³⁶ 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, 2ª Série, de 13/04.

³⁷ Respetivamente, anos base para as estimativas dos PAF e anterior à utilização do EMLP, ambos do PAEL.

³⁸ Não inclui o montante relativo ao FAM.

Figura 19 – Impacto dos financiamentos sobre os pagamentos em atraso

Un: euro

DESCRIÇÃO	ANO BASE		EVOLUÇÃO DE VALORES					VARIAÇÕES	
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2011/2016	2012/2016	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)=(7)-(2)	(9)=(7)-(3)	
(A) - Pagamentos em atraso (PA)	3 955 968	3 175 438	0	0	0				
(B) - Variação dos PA face ao valor existente em cada ano anterior, entre 2011/2016 e 2012/2016		- 780 530	- 3 175 438	0	0	0	- 3 955 968	- 3 175 438	
(C) - Empréstimos Reequilíbrio Financeiro (capital utilizado)			1 962 477						
(D) - Empréstimo PAEL (capital utilizado)			1 635 611					3 598 088	
(E) - Variação (sem reequilíbrio/PAEL) face a cada ano anterior, entre 2011/2016 e 2012/2016 ((B) + (C) + (D))		- 780 530	422 651	0	0	0	- 357 880	422 651	

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

Anexo 3 (fls. 14 e 25)

Deste modo, a Autarquia, no final de 2013, eliminou o *stock* de PA (situação que, de acordo com o SIIAL, se manteve no final de 2014 a 2016), mas num contexto em que o **respetivo valor**, em 2012, **era inferior ao do capital utilizado dos EMLP dos PAEL/RF** no ano seguinte.

Refira-se, no entanto, que a **evolução mensal do stock de PA** (reportados no SIIAL), entre outubro/2012 (data de adesão ao PAEL) e dezembro/2013, foi **irregular**, ocorrendo alguns aumentos pontuais face ao valor mínimo atingido na série, **o que é suscetível de justificar**, nos termos legais, **a aplicação de multas**³⁹ no valor de **16 164 €**, competência que recai sobre a DGAL (entidade de acompanhamento setorial responsável).

Anexo 4 (fls. 26)

2.3.5. Monitorização e acompanhamento do PAEL

2.3.5.1. Neste âmbito, importa referir que a Autarquia, relativamente a 2016:

- ✓ **Submeteu à DGAL**, nos termos da lei⁴⁰, **os seus documentos previsionais**⁴¹ para **apreciação técnica**, antes da sua apresentação, para aprovação, à Assembleia Municipal;
- ✓ **Efetuuou**, através da Assembleia Municipal, **a monitorização trimestral da execução do PAEL**⁴²;
- ✓ **Incluiu no Relatório de Gestão**, que integra os documentos de prestação de contas, **informação relativa à execução anual do PAEL**⁴³;
- ✓ **Cumpriu a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL**, mas os dados reportados **não refletiam, com inteira fiabilidade**, a sua **situação quanto à dívida orçamental** (menos 401 mil euros)⁴⁴.

Anexo 3 (fls. 18 e 27)

2.3.5.2. **No contraditório**, o MN refere não ter sido sua intenção ocultar ou alterar os montantes reportados à DGAL com o objetivo de “ (...) *evidenciar o cumprimento das medidas definidas pelo PAEL* ”

³⁹ 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.

⁴⁰ Cfr. al. b), n.º 1, do art. 10º, do PAEL.

⁴¹ E, ainda, as revisões efetuadas ao longo do exercício.

⁴² Cfr. al. a), do n.º 1, do art. 12º, do PAEL.

⁴³ Cf. n.º 2, do art. 12º, do PAEL.

⁴⁴ A diferença decorre das correções introduzidas pela IGF na sequência da do procedimento de reconciliação de saldos de terceiros (17,6 mil euros) e do incorreto reporte dos valores relativos a várias rubricas do passivo (383,6 mil euros).

e considera indevidas algumas correções efetuadas pela IGF na dívida municipal por estas dizerem respeito “ (...) a dívidas excecionadas nos termos da lei (...)” ou assumidas pela anterior Câmara Municipal “ (...) em desrespeito total das disposições do POCAL, LCPA e do próprio PAF (...)”.

Anexo 6 (fls. 71 e 72)

Ora, a dívida do FAM, não obstante ser excluída do cálculo da dívida total de operações orçamentais considerada para o respetivo limite previsto no art. 52º da Lei n.º 73/2013, de 3/09, as assumidas por anteriores executivos, ainda que em desconformidade com algumas normas legais não deixam de constituir dívida municipal, pelo que, em qualquer dos casos, tinham de ser consideradas para aferir do cumprimento da meta do PAF do PAEL ao nível da evolução da dívida orçamental - ainda que seja de referir que na análise realizada, no PAF (Ajustado), a dívida e a despesa relativa ao FAM foram expurgadas -, pelo que mantemos as asserções produzidas sobre esta matéria.

De qualquer modo, é de referir que as correções efetuadas pela IGF não alteraram o sentido das conclusões relativas à aferição do cumprimento do objetivo em causa.

2.3.6. Apreciação global final

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

- ✓ **Superou o da receita orçamental** (mais 1,6 M€), tendo fixado as taxas máximas legalmente previstas de IMI, derrama municipal e participação variável no IRS, mas não é evidente que tenha ocorrido a melhoria, a que estava obrigado, no sentido do aperfeiçoamento e controlo dos factos suscetíveis de gerarem a aplicação de coimas e a promoção dos processos de execução fiscal;
- ✓ **Não atingiu o da despesa**, com uma execução superior à prevista de, respetivamente, 1,7 M€ e 1,6 M€;
- ✓ **Respeitou o do stock da dívida orçamental** (respetivamente, menos 1,7 M€ e 2 M€), existindo, no entanto, algum risco para a sua evolução atendendo aos processos judiciais em curso;
- ✓ **Cumpriu o serviço de dívida de todos os EMLP** em vigor, tendo pago atempadamente o do PAEL;
- ✓ **Atingiu o do saldo orçamental** ao nível do PAF (Ajustado), bem como o do PMP.

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** do que os que decorriam dos referidos documentos, de que salientamos a existente entre o SGS e o *stock* da dívida municipal.

Realce-se, por fim, que **o MN diminuiu, entre 2014/2016, a dívida municipal global em cerca de 2,6 M€, o mesmo acontecendo, na sequência da adesão aos PAEL/RF, entre 2011/2012 e 2016, com as “ outras dívidas a terceiros ”**, tendo eliminado **o stock do PA no final de 2013**, ainda que, atendendo ao quadro legal, **a evolução desta última grandeza em vários meses seja suscetível**, em abstrato, **de gerar a aplicação de multas no valor global de 16,2 mil de euros**.

2.3.6.2. Em síntese, **apesar de não ter cumprido**, em termos absolutos, **o objetivo da despesa previsto no PAF** ou considerando o **PAF (Ajustado)**, o MN **superou os relativos à receita, stock da dívida, SGS e PMP e melhorou, em termos reais, a relação entre estas grandezas**, a que acresce **a redução significativa da dívida global e das “ outras dívidas a terceiros ”**, bem como a **eliminação do stock de PA em 2013**.

Assim, em nosso entender, pode afirmar-se que **o MN cumpriu, em termos absolutos e numa perspetiva substancial e integrada, o objetivo a que se vinculou com a adesão aos PAEL/RF.**

Em sede de contraditório, o MN realçou a “ (...) falta de rigor na elaboração (...) ” do PAF pois, quando foi concebido, já estava “ (...) desajustado da realidade orçamental do município (...) ”, razão que levou o atual executivo a promover, em 2016, a sua revisão, que, no entanto, dados os “ (...) obstáculos colocados pela DGAL relativamente à sua aceitação. ”, não foi concretizada.

Salientou, ainda, que, em 2017, a suspensão do PAF foi decretada por despacho governamental (aspeto que, aliás, já constava do projeto de relatório) e, em 2018, contratou um empréstimo “ (...) para a liquidação integral (...) ” dos empréstimos contraídos ao abrigo do “ (...) PAEL e da Reestruturação Financeira ”, encontrando-se “ (...) desobrigado do cumprimento de quaisquer medidas e limites previstos no referido documento ”, situação que, no entanto, não tem qualquer impacto sobre a análise realizada pela IGF.

Ainda assim, afirmou que, de qualquer modo, “ (...) terá em boa conta as recomendações da IGF (...) ”.

Anexo 6 (fls. 69 a 71)

2.4. Alerta precoce e mecanismos de recuperação financeira

2.4.1. No final de 2016, face aos parâmetros estabelecidos no RFALEI ⁴⁵, verificavam-se as condições legalmente previstas ⁴⁶ para que fosse emitido, pela DGAL, um alerta precoce ⁴⁷, o que ocorreu em 9/01/2018, através de ofício dirigido aos presidentes dos respetivos órgãos municipais.

Anexo 5 (fls. 68)

2.4.2. Por sua vez, ao nível dos mecanismos de recuperação financeira previstos no RFALEI ⁴⁸, o MN, no final do mesmo ano, atendendo aos parâmetros legalmente estabelecidos ⁴⁹, devia recorrer a um processo de saneamento financeiro, mas estava em vigor o PAEL (que, como referimos, veio a ser suspenso no ano seguinte e cessou em 2018).

Anexo 5 (fls. 68)

2.5. Análise de participações/denúncias

2.5.1. Foram rececionadas na IGF, como já referimos, várias participações/denúncias ⁵⁰ respeitantes a eventuais ilegalidades praticadas no exercício de 2016 atendendo ao disposto no RFALEI, POCAL ⁵¹ e LCPA.

2.5.1.1. A análise efetuada, ao conjunto de situações participadas, permitiu verificar que foi:

- ✓ Violado, ao nível das modificações orçamentais efetuadas em 2016, o princípio da consignação da receita relativamente às provenientes de fundos comunitários para a construção da “ ETAR de Nelas III e sistema interceptor ” (cfr. al. a), do n.º 2, do art. 43º, do RFALEI, e al. g), do ponto 3.1.1., dos Princípios Orçamentais do POCAL).

⁴⁵ Cfr. art. 56º, do RFALEI (Lei n.º 73/2013, de 03/09).

⁴⁶ Atendendo ao resultado do indicador 1 do Quadro I do Anexo 5 (fls. 68).

⁴⁷ No prazo de 15 dias a contar da data limite de reporte da informação prevista no art. 78º do RFALEI (art. 56º do mesmo diploma).

⁴⁸ Cfr. arts. 57º a 64º do RFALEI e Lei n.º 53/2014, de 25/08.

⁴⁹ Tendo em conta o resultado do indicador 1 do Quadro I do Anexo 5 (fls. 68).

⁵⁰ Entradas identificadas na nota 4 deste relatório.

⁵¹ Neste contexto era participada a omissão de dívida nos documentos de prestação de contas, factos que foram apreciados no âmbito da análise à fiabilidade da informação financeira do MN, da qual resultou parte das correções indicadas na figura 1.

- ✓ Reportado, ao longo dos meses de 2016, fundos disponíveis (FD) sempre positivos e, de acordo com as respetivas contas correntes, não foram assumidos quaisquer compromissos sem que existissem FD, o que passa a verificar-se, nos meses de outubro a dezembro, na sequência das correções efetuadas pela IGF, em especial, face aos procedimentos ilegais adotados pelo MN ao nível da aprovação de um ATFD e da consideração de receitas que não reuniam os requisitos legais para o efeito.

De facto, a Autarquia, por um lado, aprovou, antes do cálculo de FD de setembro/2016, um ATFD relativo a receitas de IMI a receber em maio, agosto e dezembro do ano seguinte e, por outro lado, entrou em consideração, no cálculo dos FD dos dois meses subsequentes, na linha “ *Recebimentos em atraso integrados em plano de liquidação do devedor* ”, com a previsão de receitas relativas a alegadas dívidas da Autoridade Tributária ao MN, quando os devedores são os contribuintes e não existia qualquer plano de liquidação de PA elaborado pelos mesmos, violando, assim, respetivamente, o disposto no n.º 4 e na al. b), do n.º 3, ambos do art. 5º, do DL n.º 127/2012, de 21/06.

No contraditório, o MN indicou que a violação do princípio da consignação da receita, previsto no POCAL e no RFALEI, deveu-se à “ (...) *necessidade de realização de despesas inadiáveis e de salvaguarda da segurança e da estabilidade social da população* ” relacionadas com o abastecimento de energia elétrica, refeições e transportes escolares, o que terá levado o executivo municipal “ (...) *a, pontualmente e pelo montante estritamente necessário, recorrer a verbas consignadas (...) ao projeto ETAR de Nelas e sistema interceptor* ”.

Todavia, o executivo municipal compromete-se a ter em conta as recomendações da IGF no sentido do integral cumprimento dos princípios e regras orçamentais previstos no POCAL e RFALEI.

Anexo 6 (fls. 72 a 74)

Quanto ao segundo facto indicado, o MN discorda da análise efetuada pela IGF, nomeadamente no que respeita à assunção, no último trimestre de 2016, de compromissos sem FD, alegando que, “ (...) *ao deliberar o Aumento Temporário de Fundos Disponíveis (ATFD) com vista ao registo do compromisso da empreitada de « ETAR de Nelas III e sistema interceptor », que previa a realização de despesas plurianuais, procurou salvaguardar a situação financeira da autarquia para o ano de 2017, sem que se tenha verificado a disponibilização indevida de Fundos Disponíveis para a realização de outras despesas.* ”.

O MN assume, ainda, que não foram “ (...) *indevidamente considerados nos últimos 2 meses de 2016 os montantes de recebimentos em atraso registados na AT a favor do Município (...)* ”, pois a inclusão de tais valores, “ (...) *independentemente de se encontrarem incluídas em Planos de Liquidação de Pagamentos em Atraso, cumpre integralmente com as disposições previstas na LCPA* ”, apesar de concluir, no final, que “ (...) *a referida receita [deveria] ser considerada como “Previsão das Receitas Próprias” (...)* ”.

Anexo 4 (fls. 64 a 67) e Anexo 6 (fls. 74 a 78)

Assim, o MN reconhece que o ATFD efetuado **antes do cálculo de FD de setembro** (com impacto nos FD desse mês e dos três seguintes) teve por base as receitas de IMI a receber em maio, agosto e dezembro do ano seguinte, sendo, por isso ilegal, pois, por um lado, a previsão de recebimento vai para além do exercício económico (e inclusivamente, dos meses abrangidos pelo respetivo período de reporte) e por outro lado, o impacto dos ATFD a partir do mês de agosto (que abrange o restante exercício económico) deve ser nulo ⁵².

Por sua vez, quanto ao valor das receitas potenciais relativas às dívidas identificadas pela AT a favor do

⁵² De acordo com o art. 4º da Lei nº 8/2012, de 21/02, e o n.º 4, do art. 5º, do DL n.º 127/2012, de 21/06.

Autarquia, o MN mantém que tais montantes poderiam ser considerados para o apuramento dos FD, ainda que considere, agora, que as mesmas deveriam ter sido incluídas na previsão das receitas próprias.

Ora, não acompanhamos tal posição, pois, por um lado, as receitas dessa natureza previstas arrecadar normalmente no período abrangido por cada reporte tinham impacto no apuramento dos respetivos FD e, por outro lado, não existia qualquer estudo ou informação que quantificasse o valor das receitas que estavam em dívida à AT a considerar adicionalmente, nomeadamente no sentido de identificar as que teriam uma grande probabilidade de ser pagas pelos contribuintes incumpridores em cada um dos períodos referidos.

De facto, FD são, de acordo com al. f), do art. 3º, da LCPA, “ (...) *as verbas disponíveis a muito curto prazo, que incluem, quando aplicável e desde que não tenham sido comprometidos ou gastos:* ” nomeadamente (ponto iv), “ (...) *A previsão da receita efetiva própria cobrada nos três meses seguintes [seis, no período em apreço ⁵³]* ”, pelo que, não existindo qualquer informação que permitisse sustentar que as referidas receitas iriam ser recebidas no período abrangido pelos respetivos FD, as mesmas nunca poderiam ser incluídas no seu apuramento.

Face ao exposto mantemos todas as asserções produzidas sobre esta matéria.

2.5.1.2. Saliente-se que os factos descritos no ponto anterior eram suscetíveis, em abstrato, de configurar ilícitos de natureza financeira (sancionatória), nos termos do disposto n.º 1, do art. 11º, da LCPA, e na al b), do n.º 1, do art. 65º, da LOPTC ⁵⁴, sendo imputáveis

Todavia, 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, como é o caso) 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.

2.6. Controlo interno e procedimentos contabilísticos

2.6.1. O MN aprovou e tem em vigor uma **Norma de Controlo Interno (NCI)** ⁵⁵ que, apesar de abarcar um conjunto diversificado de matérias, não contempla quaisquer regras definidoras de políticas, métodos e procedimentos de controlo relativos ao cumprimento dos objetivos do PAEL e das normas e princípios consagrados na LCPA e no RFALEI.

No contraditório, o MN informou que na próxima “ (...) *atualização por força das alterações legislativas* ” da NCI serão tidos em conta os aspetos referidos pela IGF.

Anexo 6 (fls. 78)

⁵³ Por força do n.º 1, do art. 46º, da Lei n.º 7-A/2016, de 30/03, que aprova a Lei do Orçamento do Estado para 2016.

⁵⁴ Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26/08.

⁵⁵ Aprovada, por unanimidade, em reunião de Câmara Municipal realizada em 1/03/2017.

2.6.2. Acresce, por fim, que o MN não dispõe de um departamento/serviço específico ou elemento que realize a função de controlo interno.

Em sede de contraditório, o MN informou “ (...) que no imediato será equacionada a possibilidade de designar um responsável interno pelo exercício das referidas funções. ”.

Anexo 6 (fls. 78)

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	3.2. RECOMENDAÇÕES
<p>C1. O MN aderiu, entre 2009/2012, a quatro operações de consolidação e/ou recuperação financeiras (PREDE, Saneamento Financeiro, PAEL - Programa I– e Reequilíbrio Financeiro), tendo obtido, através do recurso a EMLP, um financiamento total de 11,6 M€, que utilizou no pagamento de “ outras dívidas a terceiros “ de CP, transformando, assim, um elevado montante de dívidas desta natureza em financeira de MLP, diminuindo a pressão sobre a tesouraria, mas onerando os orçamentos futuros.</p> <p>(vd. Ponto 2.2.2.)</p>	
<p>C2. Em 2016, no que respeita ao PAEL, não obstante o incumprimento, em termos absolutos, do objetivo previsto no PAF ou considerando o PAF (Ajustado) para a despesa, o MN superou os da receita, dívida, saldo orçamentais, bem como o do PMP e melhorou, em termos reais, a relação entre as referidas variáveis, a que acresce uma evolução positiva da dívida total e das “ outras dívidas a terceiros ” e a eliminação, em 2013, dos PA.</p> <p>Assim, pode afirmar-se que foi cumprido, em termos absolutos e numa perspetiva substancial e integrada, o objetivo a que o MN se vinculou com a adesão aos PAEL/RF.</p> <p>(vd. Pontos 2.3.3.1. a 2.3.4.2. e 2.3.6.1.)</p>	<p>R1. Manutenção, não obstante já não estar em vigor o PAF do PAEL, da trajetória de ajustamento da situação financeira do MN, para o que contribuirá, de forma decisiva, uma gestão orçamental e uma situação financeira equilibradas e sustentáveis segundo os padrões legalmente definidos, através, nomeadamente, da(o):</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Execução prudente do orçamento de despesa, com base na cobrança real das receitas e não apenas na sua previsão orçamental; ✓ 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); ✓ Análise prévia de custo/benefício, que integre, de forma sistemática, a previsão dos custos a suportar com o financiamento, exploração, manutenção e conservação de novos investimentos, em especial, quando executados com recurso a financiamento com capital alheio de MLP, devendo ser tida em consideração a dimensão intergeracional das decisões político-financeiras.

3.1. CONCLUSÕES	3.2. RECOMENDAÇÕES
<p>C3. Em 2017, o PAF do PAEL foi suspenso, pois o MN cumpriu, no ano anterior, o limite da dívida total de operações orçamentais previsto no RFALEI.</p> <p>Acresce que, em 2018, na sequência de uma operação de substituição de dívida, o EMLP do PAEL foi totalmente amortizado, pelo que cessaram, de acordo com o quadro legal, todas as obrigações decorrentes daquele Programa.</p> <p>(vd. Ponto 2.3.1.5.)</p>	
<p>C4. De acordo com o quadro legal previsto no RFALEI, estavam reunidas, no final de 2016, as condições para que a DGAL emitisse um alerta precoce e o MN recorresse a um saneamento financeiro, mas estava em vigor o PAEL.</p> <p>(vd. Pontos 2.4.1. e 2.4.2.)</p>	
<p>C5. Da análise aos factos subjacentes a um conjunto de participações/denúncias verificámos que, em 2016, foi violado o princípio da consignação de receita previsto no RFALEI e no POCAL quanto a um financiamento comunitário e a LCPA no que concerne, em especial, ao cálculo dos FD, face à aprovação ilegal de um ATFD e à consideração indevida de outras receitas, resultando da correção dessas situações a assunção de compromissos sem FD.</p> <p>As situações descritas eram suscetíveis, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira sancionatória, mas atendendo, em especial, à alteração ocorrida neste regime para os membros dos órgãos executivos das autarquias locais (com impacto nas situações anteriores a 1/01/2017, como é o caso) e à respetiva jurisprudência consistente do TC (cfr., por exemplo, Acórdão n.º 7/2017 – 3ª seção – PL), não se justifica a realização de outras diligências.</p> <p>(vd. Ponto 2.5.1.1.)</p>	<p>R2. Adoção de procedimentos e controlos que garantam uma elaboração e execução rigorosa dos orçamentos, atendendo, nomeadamente aos princípios e regras orçamentais consagradas, em especial, no POCAL e RFALEI, bem como as previstas na LCPA, nomeadamente, em matéria do cálculo dos FD.</p>
<p>C6. Em 2016, os documentos de prestação de contas do MN refletiam com significativa fiabilidade a sua situação financeira, em especial, ao nível do passivo exigível, dado que as correções efetuadas pela IGF importam num montante materialmente pouco relevante (mais 17,6 mil euros).</p> <p>(vd. Ponto 2.1.1.)</p>	<p>R3. Regularização, ao nível da informação contabilística do MN, das variações patrimoniais omitidas, caso não tenham sido entretanto corrigidas.</p>
<p>C7. O MN tem em vigor uma NCI que não contempla quaisquer regras definidoras de políticas, métodos e procedimentos de controlo relativos às normas e princípios consagrados na LCPA e no RFALEI.</p> <p>(vd. Ponto 2.6.1.)</p>	<p>R4. Revisão da NCI no sentido de incluir os necessários procedimentos e controlos relacionados, em especial, com o RFALEI.</p>

3.1. CONCLUSÕES	3.2. RECOMENDAÇÕES
C8. O MN não dispõe de um departamento, serviço ou elemento responsável pela função de controlo interno. (vd. Ponto 2.6.2.)	R5. Designação de um serviço ou pessoa responsável pela função de controlo interno.

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 Nelas, 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 pelo Inspetor Bonny Dias, 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: 2018.09.25 12:11:53 +01'00'