

CONTROLO DO PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL

MUNICÍPIO DE VALONGO

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

Relatório n.º 2019/191

Independência

InteGridade

ConFiança

PARECER:

Concordo, designadamente com as conclusões, recomendações e propostas constantes dos pontos 3. e 4. (pág. 28 a 31).

À consideração do Senhor Inspetor-Geral.

Subinspetora-Geral

Assinado de forma digital por
ANA PAULA PEREIRA COSME
FRANCO BARATA SALGUEIRO
Dados: 2019.05.31 15:59:11
+01'00'

Concordo, salientando o/a:

Cumprimento, em 2015, em termos absolutos ou segundo uma perspetiva substancial do objetivo global a que o MV se vinculou com a adesão ao PAEL, não obstante a falta de previsão/implementação de algumas medidas que, caso a aplicação deste Programa deixe de estar suspenso, carecem de ser corrigidas.

Elaboração de orçamentos cada vez mais rigorosos em termos das receitas previstas e tendência no sentido da de realização de uma gestão orçamental mais equilibrada e prudente, ainda que tal facto não possa ser dissociado do recurso ao PAEL.

Subsistência de dívida global relevante, desadequada do quadro financeiro e com uma estrutura que se repercute e é suscetível de condicionar a gestão orçamental dos exercícios futuros, mas com uma evolução positiva da situação financeira de CP.

Cumprimento, em 2015, de um modo geral, do regime consagrado na LCPA, sendo de salientar o ajustamento existente, numa perspetiva anual, entre as receitas e os compromissos totais assumidos.

À consideração superior.

Direção de projeto.

Chefe de Equipa
com Direção de Projeto

Digitally signed by
ALEXANDRE VIRGÍLIO
TOMÁS AMADO
Date: 2019.05.17
18:33:30 +01'00'

DESPACHO:

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

Inspetor-Geral

(Vitor Braz)

Assinado de forma digital por
VÍTOR MIGUEL RODRIGUES BRAZ
Dados: 2019.07.11 17:32:13
+01'00'

Relatório n.º 2019/191

Processo n.º 2016/240/A3/948

**CONTROLO DO PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL
MUNICÍPIO DE VALONGO**

SUMÁRIO EXECUTIVO

A presente auditoria foi realizada com o objetivo de verificar se o **Município de Valongo** (MV) cumpriu as obrigações e objetivos do Programa de Apoio à Economia Local (PAEL) e se apresenta uma gestão orçamental e financeira equilibrada e sustentável, tendo-se obtido do exame efetuado e do exercício do procedimento do contraditório (Anexos 1 a 7), em especial, os seguintes resultados:

1. Cumprimento dos principais objetivos resultantes da adesão ao PAEL

1.1. A Autarquia formalizou, em 2012, um pedido de adesão ao **PAEL** (Programa II), tendo obtido, através do recurso a um empréstimo de médio/longo prazo (EMLP), um financiamento de **16,3 M€**.

O PAEL foi suspenso em 2017 (na sequência do cumprimento, em 2016, do limite da dívida total de operações orçamentais previsto no RFALEI) e cessou em 2018, já que, nesse ano, o respetivo EMLP foi integralmente amortizado através de uma operação de substituição de dívida.

1.2. De qualquer modo, em **2015**, a Autarquia **não cumpriu alguns objetivos a que se vinculou no Plano de Ajustamento Financeiro** (PAF) ou **considerando o PAF** (Ajustado) do PAEL, mas superou os previstos para a receita, despesa, *stock* da dívida e saldo para a *gerência seguinte*, e apresentou, nas relações existentes entre um conjunto de variáveis (receita, despesa, saldo e dívida orçamentais), **resultados reais mais favoráveis do que os previstos**.

Acresce que o **EMLP do PAEL** foi utilizado para eliminar o *stock* de PA e **reduzir as “ outras dívidas a terceiros ” num montante muito superior ao capital desse financiamento**.

Assim, **foi cumprido, em termos absolutos e substanciais, o objetivo global a que o MV se vinculou com a adesão ao PAEL**, não obstante a falta de previsão/implementação de algumas medidas a que estava legalmente obrigado.

Adesão ao PAEL e arrecadação de um EMLP de 16,3 M€

Cumprimento do objetivo global do PAEL

2. Fiabilidade dos documentos de prestação de contas

2.1. A análise realizada revela que, entre 2013/2015, **os documentos de prestação de contas do MV refletiam, com significativa fiabilidade, a sua situação financeira ao nível do passivo exigível**, dada a reduzida materialidade das correções efetuadas pela IGF.

Fiabilidade da informação contabilística ao nível do passivo exigível

3. Gestão orçamental e suas consequências

3.1. A Autarquia:

- ✓ **Elaborou orçamentos rigorosos ao nível da receita total disponível**, pois, não obstante a existência de algum empolamento em termos da sua previsão em 2013, tal prática já não se verificou em 2015 (a taxa de execução passou de 92% para 102 %);
- ✓ **Apresentou**, não obstante a persistência de uma significativa rigidez das despesas orçamentais, **uma tendência no sentido de uma gestão orçamental cada vez mais prudente e equilibrada**, atendendo, nomeadamente, aos resultados do indicador de equilíbrio substancial, passando a existir, nos últimos anos, ajustamento entre o nível de realização e/ou existência da despesa e o da real cobrança da receita, **ainda que para tal evolução tenha contribuído o recurso ao EMLP do PAEL**.

Elaboração de orçamentos rigorosos ao nível da previsão das receitas

Gestão orçamental tendencialmente equilibrada, mas com a persistência de uma acentuada rigidez das despesas orçamentais

3.2. Cumprimento da regra de equilíbrio orçamental na prestação de contas de 2014, bem como na de 2015 e nos respetivos orçamentos inicial e final.

Cumprimento da regra do equilíbrio orçamental

4. Cumprimento do regime previsto na Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA)

4.1. Em 2015, o MV:

- ✓ **Apurou e reportou**, em todos os meses, **Fundos Disponíveis (FD) positivos e não assumiu compromissos sem FD**, com exceção de janeiro (**254 €**), ainda que tal facto tenha decorrido da adoção incorreta do procedimento de “ agendamento ” dos compromissos relativos às despesas de carácter regular e permanente e do respetivo tratamento ao nível da aplicação informática utilizada.
- ✓ Não empolou as receitas consideradas nos FD de dezembro, pois **eram compatíveis com os valores decorrentes do respetivo potencial máximo**

Cumprimento, de um modo geral, do regime consagrado na LCPA

Ajustamento entre os valores das receitas e os compromissos totais assumidos

relevante e com a execução orçamental e suficientes para cobrir os compromissos totais assumidos no ano.

5. Dívida global relevante e situação financeira de CP com evolução positiva

5.1. A dívida global do MV de operações orçamentais teve uma evolução positiva (menos 8,5 M€ e 16%), mas continuava a importar, em 2015, num valor significativo (44,7 M€) e desadequado face ao seu quadro financeiro, apresentando uma estrutura que se repercute e é suscetível de condicionar a gestão orçamental dos exercícios futuros.

5.2. O MV apresentou uma situação financeira de CP desequilibrada, mas evidenciou, recentemente, uma evolução positiva e uma tendência de ajustamento nesta matéria (ainda que com o contributo do recurso ao PAEL), embora da situação descrita tenham resultado significativos custos financeiros (juros de mora pagos de 3,5 M€).

5.3. No final de 2015, 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, o que não se verificou.

6. Norma de Controlo Interno (NCI) e inexistência da função de controlo interno

6.1. A Autarquia tem em vigor uma NCI que se encontra desajustada da atual estrutura orgânica e não prevê quaisquer controlos relacionados com as alterações legislativas decorrentes, designadamente, da LCPA e do RFALEI.

Para além disso, **não existe nenhum departamento/serviço específico ou elemento que realize a função de controlo interno.**

7. Principais recomendações

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

- ✓ Reforço das medidas que contribuam para a elaboração cada vez mais rigorosa dos orçamentos de receita, conjugada com uma execução prudente do orçamento de despesa, visando, em especial, a manutenção de uma gestão orçamental realmente equilibrada;
- ✓ Cumprimento integral e sistemático do regime legal consagrado na LCPA, caso tal regime legal seja ou venha a ser de novo aplicado;
- ✓ Acompanhamento/controlo rigorosos da evolução da dívida municipal e adoção de medidas concretas, nomeadamente de redução de despesa e de otimização de receita, visando atingir um nível de endividamento global sustentável, o equilíbrio financeiro de CP e uma redução, relevante e estrutural, das despesas municipais que ainda apresentam alguma rigidez;
- ✓ Revisão do NCI no sentido de ajustá-la à estrutura orgânica e de incluir os procedimentos necessários ao cumprimento, em especial, do RFALEI;
- ✓ Efetiva implementação da função de controlo interno, através da criação de um serviço ou designação de um responsável.

Dívida global de montante significativo e desadequado ao quadro financeiro (44,7 M€)

Evolução positiva da situação financeira de CP, mas com pagamento de juros de mora de 3,5 M€ e

Fragilidades ao nível da NCI

Inexistência da função de controlo interno

Principais áreas das recomendações

ÍNDICE

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.....	7
2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS	7
2.2. PROGRAMAS DE CONSOLIDAÇÃO E/OU RECUPERAÇÃO FINANCEIRA.....	9
2.3. PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL (PAEL)	9
2.4. ORÇAMENTOS, LCPA, DÍVIDA E SITUAÇÃO FINANCEIRA	21
2.5. ALERTA PRECOCE E MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA	27
2.6. CONTROLO INTERNO, PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS E PGRCIC	27
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	28
4. PROPOSTAS.....	31
ANEXOS 1 (Fls. 1 a 11), 2 (Fls. 12 a 20), 3 (Fls. 21 a 46), 4 (Fls. 47 a 76), 5 (Fls. 77 a 85), 6 (Fls. 86 e 87) e 7 (Fls. 88 a 90)	

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AM	Assembleia Municipal
<i>Cfr</i>	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
ERSAR	Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos
FAM	Fundo de Apoio Municipal
FD	Fundos disponíveis
i.e.	Isto é
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IMI	Imposto Municipal sobre Imóveis
IRS	Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares
LCPA	Lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
M€	Milhões de euros
MV	Município de Valongo
MLP	Médio e longo prazos
PA	Pagamentos em atraso
PAEL	Programa de Apoio à Economia Local
PAF	Plano de Ajustamento Financeiro
PCMV	Presidente da Câmara Municipal de Valongo
PGRIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
PMP	Prazo médio de pagamento
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
pp	Pontos percentuais
PREDE	Programa de Regularização Extraordinária das Dívidas do Estado
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RFALEI	Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais
SATAPOCAL	Subgrupo de Apoio Técnico à Aplicação do POCAL
SGA	Saldo orçamental da gerência anterior
SGS	Saldo orçamental para a gerência seguinte
SIIAL	Sistema Integrado de Informação da Autarquias Locais
TC	Tribunal de Contas

1. INTRODUÇÃO

1.1. FUNDAMENTO

1.1.1. Em cumprimento do Plano Anual de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças (IGF), foi realizada a auditoria ao Município de Valongo (MV), enquadrada no Projeto designado “ Controlo do Programa de Apoio à Economia Local (PAEL) ”¹.

1.2. QUESTÕES DE AUDITORIA E ÂMBITO

1.1.2. A esta auditoria estiveram associados os seguintes objetivos:

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

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

1.3. METODOLOGIA

1.3.1. A presente ação baseou-se no programa de trabalho elaborado para o controlo do PAEL (os procedimentos adotados encontram-se sintetizados nos Anexos), tendo 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 os vários documentos que integram a prestação de contas;
- ✓ Realização de entrevistas com dirigentes e outros colaboradores da entidade (com base em questionários previamente concebidos);
- ✓ Execução de procedimentos de circularização e reconciliação de saldos com entidades terceiras (credoras da Autarquia);
- ✓ Efetivação de testes de conformidade e substantivos.

Anexo 1 (fls. 1 a 11)

Realce-se, por fim, que, para além de efetuarmos a comparação direta e em termos absolutos, relativamente às grandezas relevantes (designadamente, receita, despesa, dívida e saldo orçamentais), entre os valores reais

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

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

³ Aprovada pela Lei n.º 8/2012, de 21/02, tendo sido estabelecidos no Decreto-Lei (DL) n.º 127/2012, de 21/06, os procedimentos necessários à sua aplicação e à operacionalização da prestação de informação.

apurados e os previstos no PAF, também realizámos abordagens complementares⁴ que atendem:

- ✓ Por um lado, aos valores constantes daquele documento ajustados⁵, sendo caso disso, das divergências ocorridas entre a previsão, execução e utilização do empréstimo de médio e longo prazos (EMLP) do PAEL e do impacto da dívida (não prevista no PAF) resultante da participação no Fundo de Apoio Municipal (FAM)⁶;
- ✓ Por outro lado, à evolução ocorrida ao nível da relação, em termos quantitativos, entre as variáveis relevantes atendendo aos valores dos PAF, PAF (Ajustado) e reais.

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

1.4. CONTRADITÓRIO

1.4.1. Nos termos do disposto no art. 12.º (princípio do contraditório) do Decreto-Lei (DL) n.º 276/2007, de 31/07, e no n.º 2, do art. 19º e no art. 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF⁸, foi dado conhecimento formal ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Valongo das principais asserções, conclusões e recomendações deste documento, através do envio, em 16/11/2017, do projeto de relatório.

A análise da resposta recebida (EEL 2017/4853), em 11/12/2017, que não põe em causa as asserções, conclusões e recomendações que haviam sido explicitadas no projeto de relatório, consta do presente documento, no qual introduzimos, em alguns pontos específicos, informações ou dados complementares relevantes.

Anexo 7 (fls. 88 a 90)

2. RESULTADOS

2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

2.1.1. Do trabalho realizado⁹, com o propósito de aferir sobre a **qualidade da informação financeira**,

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

⁵ Cfr. a justificação desses ajustamentos e o respetivo impacto nas diversas variáveis relevantes para os objetivos e metas previstos 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).

⁶ 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 teria 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.

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

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

⁹ Que incidiu, em especial, sobre a qualidade da informação financeira, tendo sido circularizados e reconciliados os saldos, relativamente ao final do ano de 2015, de:

- ✓ Todas (6) as entidades (Caixa Geral de Depósitos, Novo Banco, Banco Português de Investimento, Banco Santander Totta, Dexia Sabadell e Direção-Geral do Tesouro e Finanças) que concederam empréstimos de médio e longo prazos (EMLP) à Autarquia, que representavam a totalidade da dívida desta natureza (24,4 M€) e decorriam de 24 contratos;
- ✓ Vinte e cinco credores de outro tipo (fornecedores c/c, fornecedores de imobilizado e outros), cujos créditos totalizavam cerca de 18,3 M€ e representavam 93% da dívida daquela natureza refletida contabilisticamente (excluindo a do FAM e considerando a dívida consolidada no montante de 18,2 M€), tendo-se obtido 100% das respostas.

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 ”.

produzida pelo MV, resultaram as seguintes **correções aos balanços** de 2014 e 2015¹⁰:

Figura 1 – Síntese das correções efetuadas aos balanços

COMPONENTES DO BALANÇO	CONTAS	2014				2015			
		Débito	Crédito	Saldo		Débito	Crédito	Saldo	
				Valor	D/C			Valor	D/C
ATIVO	4122 - Investimentos financeiros - Obrigações e Títulos de Participação - Fundo de Apoio Municipal	1 655 036,85		1 655 036,85	D				
FUNDOS PRÓPRIOS	88/59 - Resultados	216,89		- 216,89	D	6 012,81		- 6 012,81	D
	221 - Fornecedores c/c		216,89	216,89	C		6 012,81	6 012,81	C
PASSIVO	268126 - Devedores e credores diversos - Credores das Administrações Públicas - Fundo de Apoio Municipal - MLP		1 418 602,85	1 418 602,85	C				
	268126 - Devedores e credores diversos - Credores das Administrações Públicas - Fundo de Apoio Municipal - CP		236 434,00	236 434,00	C				

Fonte: Documentos de prestação de contas do MV e auditoria da IGF

Anexo 2 (fls. 12 a 20)

As **correções** efetuadas¹¹, para mais, **ao passivo exigível**, correspondem em:

- ✓ **2014**, quase totalmente à **subscrição das unidades de participação no Fundo de Apoio Municipal (FAM)**¹², no valor de **1,7 M€** (1,4 M€ a médio/longo prazos e 300 mil euros a curto prazo)¹³;
- ✓ **2015**, a um montante, resultante do procedimento de circularização e reconciliação de saldos, materialmente pouco relevante (6 mil euros), que representa 0,03 % do passivo exigível de curto prazo (CP) apresentado no balanço.

Saliente-se, por fim, que não corrigimos, para efeitos da análise a efetuar, face às dúvidas existentes sobre a sua exigibilidade, o montante total de 55 354,78 € relativo a faturas emitidas pela empresa [REDACTED] que o MV não tem reconhecidos contabilisticamente, alegadamente por nunca terem dado entrada na Autarquia.

Todavia, segundo informação prestada por aquela empresa, existe a possibilidade de serem emitidas notas de crédito quanto aos referidos documentos, decisão que estará pendente da emissão de um parecer favorável por parte do Conselho de Administração e que, caso não seja, entretanto, resolvida, afetará a dívida municipal no futuro.

Anexo 2 (fls. 17 e 18)

¹⁰ Atendendo a que apenas foi controlada a qualidade da informação dos documentos de prestação de contas de 2015, nomeadamente através dos referidos procedimentos de circularização e reconciliação de saldos, as correções efetuadas em 2014 foram apenas as decorrerem daquele controlo e eram suscetíveis de afetar a informação económico-financeira desse exercício.

¹¹ Foram tidas em conta na análise realizada pela IGF, nomeadamente em termos da dívida municipal e, quando relevantes, noutras grandezas consideradas na abordagem efetuada.

¹² 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 contabilisticamente deveria ter sido reconhecida em 2014 e realizada a partir do ano imediato, ainda que em prestações (ao longo de 7 anos).

¹³ O Subgrupo de Apoio Técnico à Aplicação do POCAL (SATAPOCAL), através de uma nota explicativa de maio/2015, considerou que o reconhecimento contabilístico do investimento financeiro e dívida relativos à subscrição das unidades de participação no FAM devia ter sido reconhecido contabilisticamente pelos Municípios em 2014. Admite-se, todavia, nesse documento, que « Em caso de manifesta impossibilidade de efetuar o reconhecimento contabilístico no ano de 2014, decorrente da conclusão dos procedimentos de encerramento de contas, os municípios deverão reconhecer o facto no anexo ao Relatório de Gestão, designado para o efeito como "Factos relevantes ocorridos após o Fecho de Contas" ».

Ora, o MV apenas efetuou os referidos registos contabilísticos em 2015, pelo que, por uma questão de comparabilidade e consistência, nomeadamente face a outros municípios que o tenham feito ainda em 2014, procedemos à correspondente correção e considerámo-lo para efeitos da nossa análise, ainda que tenhamos excluído esse montante para efeitos da dívida total de operações orçamentais (DTOO) relevante para o respetivo limite legal de 2014/2015, atendendo ao previsto nas Leis do Orçamento de Estado de 2015/2016 (respetivamente, n.º 8, do art. 98º, da Lei n.º 82-B/2014, de 31/12, e n.º 5, do art. 55º, da Lei n.º 7-A/2016, de 30/03).

2.1.2. Em síntese, a análise realizada indicia que, no período em apreço, os **documentos de prestação de contas do MV refletiam, com significativa fiabilidade, a sua situação financeira**, em especial, **ao nível do passivo exigível**, dada a reduzida materialidade das correções efetuadas pela IGF (2015: mais 6 mil euros).

Sobre este aspeto, o MV refere, no contraditório, que as mencionadas “ (...) correções (...) foram acolhidas e refletidas na contabilidade (...) sempre que possível “.

Anexo 7 (fls. 89)

2.2. PROGRAMAS DE CONSOLIDAÇÃO E/OU RECUPERAÇÃO FINANCEIRA

2.2.1. O MV aderiu, em 2009, ao “ Programa de Regularização Extraordinária das Dívidas do Estado “ (PREDE) ¹⁴, tendo beneficiado de financiamento, através de dois EMLP, no montante total de **9 M€**.

A Autarquia também formalizou, em 2012, a adesão ao PAEL ¹⁵ (Programa II) ¹⁶, na sequência do qual **contratou um EMLP com um capital de 16,3 M€** (para aplicar na redução dos pagamentos em atraso - PA).

2.2.2. Deste modo, entre 2009/2013, o MV arrecadou e utilizou, no âmbito dos indicados programas de consolidação e/ou recuperação financeira, EMLP nos seguintes montantes:

Figura 2 – EMLP no âmbito de programas de consolidação e/ou recuperação financeiras

Un: Euro

Descrição	Montantes totais arrecadados		TOTAL POR PROGRAMA
	2009	2013	
PREDE - 2ª FASE	9 017 576		9 017 576
PAEL		16 263 896	16 263 896
TOTAL	9 017 576	16 263 896	25 281 472

Fonte: DGTF e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 21 a 23)

Através destas operações, o MV transformou um elevado montante de dívidas administrativas e/ou comerciais originariamente de CP (25,3 M€) em dívida financeira de médio e longo prazos (MLP), diminuindo, pelo menos momentaneamente, a pressão sobre a tesouraria municipal, mas onerando os orçamentos de exercícios futuros, face ao exigível cumprimento do respetivo serviço da dívida.

2.3. PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL (PAEL)

2.3.1. ADESÃO E FINANCIAMENTO NO ÂMBITO DO PAEL

2.3.1.1. A Autarquia formalizou, como já referimos, em 2012, o **pedido de adesão ao PAEL** (Programa II), acompanhado, nos termos do quadro legal, por um **PAF**, aprovado pelos respetivos órgãos ¹⁷ executivo e

¹⁴ 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 de Conselho de Ministros (RCM) n.º 34/2008, de 22/02, e consagrado através das RCM n.º 191-A/2008, de 27/11, e n.º 29/2009, de 30/03.

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, da Lei n.º 43/2012, de 28/08).

¹⁶ Em virtude de o MV, por um lado, não se encontrar abrangido por um plano de reequilíbrio financeiro e, por outro lado, não apresentar, a 31/12/2011, uma situação de desequilíbrio estrutural (situações enquadráveis no Programa I), nem ter aderido facultativamente ao Programa indicado em último lugar.

¹⁷ Cfr. n.º 2, do art. 5º, do PAEL.

deliberativo em, respetivamente, 28/09/2012 e 3/10/2012, que foi, posteriormente, aprovado pelo Governo¹⁸.

2.3.1.2. Na sequência da referida decisão governamental, foi autorizada a **concessão de um EMLP pelo Estado**, através da **DGTF**, de acordo com os pressupostos e nos termos seguintes:

Figura 3 – Financiamento no âmbito do PAEL

DÍVIDAS VENCIDAS HÁ MAIS DE 90 DIAS (31/03/2012)			FINANCIAMENTO OBTIDO						Un: euro	VALOR NÃO DESEMBOLSADO
Inicial	Pagamentos efetuados	Valor Líquido	Despacho no DR	Visto do TC	Diferença	1ª Tranche 01-02-2013	2ª Tranche 02-07-2013	Total	(10) = (5) - (9)	
(1)	(2)	(3) = (1) - (2)	(4)	(5)	(6) = (5) - (4)	(7)	(8)	(9) = (7) + (8)	(10) = (5) - (9)	
22 059 764	3 735 266	18 324 498	16 492 048	16 263 896	- 228 152	11 384 727	4 879 169	16 263 896	0	

Fonte: DGTF e Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL)

Anexo 3 (fls. 21 a 23)

O **EMLP**, com uma **maturidade de 14 anos** e sem período de carência, **foi visado** pelo Tribunal de Contas (TC) em **15/01/2013**, tendo a **Autarquia arrecadado**, através de duas tranches, a **totalidade do financiamento visado (16,3 ME)**¹⁹.

A **utilização do financiamento do PAEL no pagamento de dívidas a terceiros**²⁰ (com base na informação do SIAL²¹ e prestada pela Autarquia), foi a seguinte:

Figura 4 – Arrecadação e utilização do financiamento PAEL

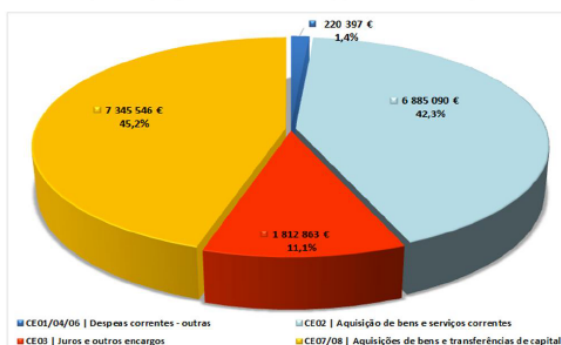
DESCRIÇÃO	MONTANTES - 2013			Un: euro
	1ª Tranche	2ª Tranche	Total	
(1)	(2)	(3)	(4) = (2) + (3)	
A - Receitas arrecadadas ao abrigo do EMLP do PAEL	11 384 727	4 879 169	16 263 896	
B - Montantes utilizados no pagamento a terceiros	11 429 449	4 834 448	16 263 896	
C - DIFERENÇA (A)-(B)	- 44 721	44 721	0	

Fonte: DGAL (SIAL), informação do MV e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 24)

No **final de 2013**, o **MV tinha utilizado**, na liquidação dos PA legalmente elegíveis, a totalidade do montante arrecadado do EMLP do PAEL no pagamento de despesas da seguinte natureza:

Figura 5 – Despesas pagas com o PAEL (por classificação económica)



Fonte: Informação prestada pelo MV, SIAL e auditoria da IGF

¹⁸ Cfr. Despacho n.º 14763-D/2012 do Secretário de Estado da Administração Local e Reforma Administrativa e da Secretária de Estado do Tesouro, publicado no DR, 2ª Série, n.º 222, de 16/11/2012.

¹⁹ O TC, no âmbito do processo de visto, não aceitou alguns documentos da lista de montantes a pagar, certificada pelo Revisor Oficial de Contas (ROC), por terem sido emitidos em data posterior a 30/11/2011.

²⁰ As quais integravam a " Lista de PA " validada pela DGAL e anexa ao contrato de financiamento.

²¹ Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais.

Assim, uma parte relevante do referido financiamento (55%) foi utilizada no pagamento de despesas correntes, ou seja, numa finalidade legal, mas para a qual, em regra, não deviam ser afetadas receitas deste tipo, mas sim de capital arrecadada pelo Município ²².

O Município divulgou, no sítio oficial da internet ²³, o pedido de adesão ao Programa e o contrato celebrado com o Estado, de harmonia com o disposto no art. 13º da Lei n.º 43/2012, de 28/08.

2.3.1.3. 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 n.º 6, do art.º 6º, da Lei n.º 43/2012, de 28/08 (com a redação da Lei n.º 42/2016, de 28/10) ²⁴, nos quais se incluiu o MV, atendendo a que cumpriu, em 2016, o limite da dívida total previsto no RFALEI ²⁵, aspeto que é salientado pela Autarquia no contraditório.

Anexo 7 (fls. 89)

Acresce que a Autarquia, em 2018, deixou, nos termos legais, de estar sujeita ao PAEL, pois o respetivo EMLP foi integralmente amortizado através de uma operação de substituição de dívida.

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

2.3.2.1. No caso do MV, o PAF ²⁶ deveria incluir **um conjunto de “ (...) medidas adicionais de redução e contenção da despesa, bem como de otimização da receita ”** ²⁷, nomeadamente ao nível da fixação dos preços nos setores do saneamento, água e resíduos ²⁸, do aperfeiçoamento dos processos e do controlo da cobrança de taxas e preços municipais, da aplicação de coimas e promoção dos processos de execução fiscal (cfr. item 2.3.3.1.2.).

2.3.2.2. Os objetivos do PAF elaborado pelo MV (para 2015) foram afetados posteriormente, por dois eventos que não lhe são imputáveis, pelo que o respetivo impacto deve ser tido em consideração na análise a efetuar.

De facto, as **estimativas constantes daquele documento** para o indicado ano:

- ✓ Por um lado, tinham como pressuposto a arrecadação e utilização integral, até ao final de 2013, do capital do EMLP do PAEL inicialmente aprovado (16,5 M€), quando, ao nível da execução, o respetivo montante foi de 16,3 M€;
- ✓ Por outro lado, não englobavam as dívida e despesa relativas ao FAM ²⁹, nos montantes de,

²² Ainda que, como é sabido, o PAEL (e outros mecanismos de consolidação e/ou recuperação financeiras) não distinga o tipo de dívida a que o respetivo EMLP devesse ser afeto, pois tem como objeto o pagamento de PA independentemente da sua natureza (capital ou corrente).

²³ Vide http://www.cm-valongo.pt/pages/349?folder_id=94.

²⁴ Nos termos da legislação citada, o PAF volta a vigorar caso se verifique, em qualquer momento, o incumprimento daquele limite.

²⁵ Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais, aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3/09.

²⁶ O PAF, independentemente de se tratar de municípios aderentes aos Programas I ou II, deve conter “ (...) um conjunto de medidas específicas e quantificadas, que evidenciem o restabelecimento da situação financeira do município, tendo em conta os seguintes objetivos: a) Redução e racionalização da despesa corrente e de capital; b) Existência de regulamentos de controlo interno; c) Otimização da receita própria; d) Intensificação do ajustamento municipal nos primeiros cinco anos de vigência do PAEL. ” (n.º 1, do art. 6º, do PAEL).

²⁷ Atendendo a que a Autarquia se encontrava, em 31/12/2011, numa situação de desequilíbrio conjuntural (art. 7º da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09, e nas als. b) e c), do n.º 2, do art. 6º, da Lei n.º 43/2012, de 28/08).

²⁸ Nos termos definidos nas recomendações da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR).

²⁹ Refira-se, quanto ao FAM, que a dívida (2014 e 2015) e a despesa (2015) foram consideradas pela IGF para a generalidade das análises a efetuar e integram a adequação dos objetivos efetuada em termos de PAF (Ajustado).

respetivamente, 1,4 M€ e 236 mil euros, mas que não decorrem de qualquer decisão e/ou deliberação autónoma dos órgãos e eleitos locais, mas sim do quadro legal vigente.

Ora, tais situações, em nosso entender, são suscetíveis de se repercutir, de forma determinante e incorreta, sobre as asserções a retirar em termos de (in)cumprimento das metas e objetivos previstos no PAF, em especial, no que respeita ao *stock* da dívida e à despesa municipais.

Assim, como já referimos, também efetuámos, relativamente a 2015, a comparação entre os valores reais apurados e os constantes do PAF (Ajustado) daqueles eventos, que têm o impacto, para mais e para menos, sobre as variáveis relevantes, que sintetizamos de seguida:

Figura 6 – Impacto da execução do EMLP do PAEL e do FAM

Un.:euro

AJUSTAMENTOS ÀS ESTIMATIVAS DO PAF		VARIÁVEIS			
		Despesa	Dívida Municipal		Saldo Orçamental
			CP	MLP	
EXECUÇÃO DO EMLP PAEL	Receita prevista e não arrecadada		228 152	- 228 152	
FAM	DESPEZA PAGA E DÍVIDA (não previstas)	236 434	236 434	1 182 169	- 236 434
TOTAL		236 434	464 586	954 017	- 236 434

Fonte: Auditoria da IGF

2.3.3. CONTROLO DOS OBJETIVOS/MEDIDAS E OUTRAS OBRIGAÇÕES DO PAF (2015)

2.3.3.1. OTIMIZAÇÃO DA RECEITA

2.3.3.1.1. Relativamente ao **controlo dos objetivos quantitativos**, em termos globais e segundo as perspetivas previstas no PAF (valores agregados³⁰ e classificação económica³¹), a situação, em 2015, foi a seguinte:

Figura 7 – Controlo do PAF ao nível da receita

Un.:euro

DESCRÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO - PRINCIPAIS RUBRICAS		ANO DE 2015			CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF) - DADOS IGF		CUMPRIMENTO DO OBJETIVO - IGF - (SIM/NÃO)
		PAF (estimado)	VALORES EXECUTADOS		Montante	%	
			Reporte (DGAL)	Apurados (IGF)			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)-(4)-(2)	(6)-((4)/(2))*100	(7)	
VALORES AGREGADOS	Receita total disponível	≥ 32 374 347	33 652 586	33 652 586	1 278 239	104%	SIM
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)			0				
POR NATUREZA ECONÓMICA	Corrente	≥ 29 826 876	31 393 840	31 393 840	1 566 963	105%	SIM
	Capital	≥ 2 230 947	638 349	638 349	- 1 592 598	29%	NÃO
	TOTAL	≥ 32 057 823	32 032 189	32 032 189	- 25 635	100%	NÃO

Fonte: SIAL, reporte de informação e documentos de prestação de contas do MV e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 28)

Em 2015 foi **superado o objetivos do PAF ao nível dos valores agregados** (receita total disponível, que inclui o saldo orçamental da gerência anterior - SGA), uma vez que o montante previsto era 32,4 M€ e o realizado foi de 33,7 M€, o mesmo não tendo, no entanto, acontecido na perspetiva da **classificação económica**, embora com desvio materialmente pouco relevante (-26 mil euros).

As conclusões divergentes das duas perspetivas de análise anteriores resultam da diferença entre o valor estimado no PAF e o real quanto ao saldo orçamental do exercício anterior (que não é abrangido pela última análise), nos montantes, respetivamente, de 317 mil euros e 1,5 M€, ou seja, do resultado da

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

³¹ Atendendo à estrutura prevista na Portaria 281-A/2012, de 14/09 (Programa II – Anexo III – Quadro III).

execução da receita e despesas orçamentais no(s) ano(s) anterior(es).

2.3.3.1.2. Por sua vez, em matéria de **otimização e racionalização da receita**³², o MV previu e quantificou no PAF³³, para 2015, três medidas específicas, relativamente às quais foi apurado o seguinte:

Figura 8 – Controlo do PAF ao nível das medidas de otimização da receita

Un: Euro

DESCRIÇÃO DAS PRINCIPAIS MEDIDAS PREVISTAS NO PLANO	ANO DE 2015			CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF) DADOS IGF		CONCLUSÃO FACE AO APURAMENTO DA IGF (CUMPRIMENTO DO OBJETIVO) SIM/NÃO	
	PAF (estimado)	VALORES EXECUTADOS		MONTANTE	%		
		Reporte à DGAL	Apurados IGF				
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(2)	(6)=(4)/(2)*100	(7)	
MEDIDAS COM IMPACTO NO AUMENTO DA RECEITA	Maximização dos preços cobrados pelo município através da reapreciação dos tarifários	≥ 3 229 219	3 520 637	3 520 637	291 418	109,0%	SIM
	Otimização e racionalização das taxas cobradas pelo Município	≥ 1 390 701	1 309 858	1 309 858	- 80 843	94,2%	NÃO
	Rendimentos da Propriedade	≥ 1 878 340	1 801 636	1 801 636	- 76 705	95,9%	NÃO
TOTAL	≥ 6 498 260	6 632 131	6 632 131	133 871	102,1%	SIM	
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)				0			

Fonte: SIIAL, reporte de informação e documentos de prestação de contas do MV e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 29 a 32)

Em 2015, foram superadas, em termos globais, as metas constantes do PAF para as medidas específicas de **otimização da receita municipal**, com um saldo positivo de 134 mil euros, ainda que se tenha verificado o incumprimento das medidas relativas à **otimização e racionalização dos rendimentos de propriedade e das taxas municipais**, situação que levou, neste último caso, à alteração do respetivo Regulamento³⁴.

Realce-se, neste contexto, que **não constam do PAF**, ao contrário do legalmente exigível³⁵, **medidas específicas e discriminadas relacionadas** com a fixação de preços nos setores da água, saneamento e resíduos³⁶ e o aperfeiçoamento dos processos e do controlo dos factos suscetíveis de gerarem a cobrança de preços e taxas municipais, bem como ao nível da aplicação de coimas e da promoção dos processos de execução fiscal.

Todavia, relativamente à **fixação dos preços cobrados nos setores do saneamento, água e resíduos**, considerando o contrato de concessão existente [REDACTED], o MV não tem direito às receitas obtidas nos setores da água e do saneamento, cabendo-lhe apenas as receitas relativas ao setor dos **resíduos sólidos urbanos**³⁷.

De qualquer modo, a análise efetuada permitiu-nos verificar que:

- ✓ **A receita cobrada proveniente de taxas municipais decresceu**, entre 2011/2015, cerca de 51 749 €, o mesmo tendo acontecido com a dos **resíduos sólidos e dos rendimentos da propriedade** (menos, respetivamente, 80 198 € e 41 889 €);
- ✓ **Não é evidente que tenha ocorrido a melhoria**, a que o MV estava obrigado, quanto ao **aperfeiçoamento e promoção dos processos de execução fiscal**, ao contrário do que terá ocorrido

³² Cfr. al. b), do n.º 1, do art. 6º, do PAEL.

³³ No Anexo II, Quadro II, da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09.

³⁴ Regulamento de Taxas e Outras Receitas Municipais do Município de Valongo e Respetiva Tabela, cuja alteração foi aprovada em sessão da Assembleia Municipal em 12/12/2016, sob proposta da Câmara Municipal aprovada em reunião de 24/11/2016.

³⁵ Cfr. al. b), do n.º 2, do art. 6º, do PAEL.

³⁶ Cfr. als. b) e c), do n.º 2, do art. 6º, do PAEL.

³⁷ As quais são cobradas diretamente pela concessionária aos municípios e, posteriormente, transferidas para o MV.

com os processos e o controlo dos factos suscetíveis de gerarem a aplicação de coimas.

Anexo 3 (fls. 33 a 36)

2.3.3.2. REDUÇÃO E RACIONALIZAÇÃO DA DESPESA

2.3.3.2.1. Quanto ao **controlo dos objetivos quantitativos**, em termos globais e segundo as perspetivas previstas no PAF (valores agregados³⁸ e classificação económica³⁹), **relacionados com a redução ou racionalização da despesa**, a situação verificada em 2015 foi a seguinte:

Figura 9 – Controlo do PAF ao nível da despesa

Un: euro

DESCRÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO - PRINCIPAIS RUBRICAS	ANO DE 2015				CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF) DADOS IGF		CUMPRIMENTO DO OBJETIVO - IGF - (SIM/NÃO)
	PAF (estimado)	VALORES EXECUTADOS		Montante	%		
		Reporte (DGAL)	Apurados (IGF)				
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(2)	(6)=[(4)/(2)]*100	(7)	
VALORES AGREGADOS	Despesa total ≤	31 768 856	31 268 922	31 268 922	- 499 934	98%	SIM
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)				0			
POR NATUREZA ECONÓMICA	Corrente ≤	25 811 600	24 295 613	24 295 613	- 1 515 986	94%	SIM
	Capital ≤	5 957 256	6 973 309	6 973 309	1 016 053	117%	NÃO
	TOTAL ≤	31 768 856	31 268 922	31 268 922	- 499 934	98%	SIM

Fonte: SIAL, reporte de informação e documentos de prestação de contas do MV e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 37)

Assim, **foi atingido, em 2015**, numa perspetiva global, **o objetivo previsto no PAF para a despesa municipal nas duas óticas indicadas**, tendo sido apurado **um desvio, para menos, de cerca, de 500 mil euros**⁴⁰.

Por sua vez, considerando os valores do **PAF (Ajustado)**, **o comportamento do MV ainda é mais positivo**, como se evidencia de seguida:

Figura 10 – Controlo do PAF ao nível da despesa – PAF (Ajustado)

Un: euro

DESCRÇÃO	PAF (valor estimado)	2015				CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADO/PAF)		CUMPRIMENTO (SIM / NÃO)
		AJUSTAMENTOS		PAF AJUSTADO	IGF (executado)	VALOR	%	
		EMLP PAEL (diferença valor executado/estimado)	FAM (realização do capital social no exercício)					
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=Σ (2) a (4)	(6)	(7)=(6)-(5)	(8)=(6)/(5)	(9)
DESPESA TOTAL	31 768 856	0	236 434	≤ 32 005 290	31 268 922	- 736 368	98%	SIM

Fonte: SIAL, reporte de informação e documentos de prestação de contas do MV e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 37)

2.3.3.2.2. O **MV**, atendendo a que se encontrava numa situação de desequilíbrio conjuntural em 31/12/2011, **devia prever no PAF, “ (...) medidas adicionais de redução e contenção de despesa (...)”**⁴¹, tendo, neste âmbito, identificado e quantificado **três**⁴², resultando do controlo efetuado o seguinte:

³⁸ Atendendo à estrutura prevista na Portaria 281-A/2012, de 14/09 (Programa II – Anexo III – Quadro I).

³⁹ Atendendo à estrutura prevista na Portaria 281-A/2012, de 14/09 (Programa II – Anexo III – Quadro III).

⁴⁰ Refira-se, no entanto, que ocorreu um desvio para mais (1 M€) nas despesas de capital.

⁴¹ Cfr. n.º 2, do art. 7º, da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09.

⁴² Anexo III, Quadro II, da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09 (preenchido pelo MV quando da candidatura ao PAEL).

Figura 11 – Controlo do PAF das medidas de redução da despesa

Un: Euro

DESCRIÇÃO DAS PRINCIPAIS MEDIDAS PREVISTAS NO PLANO	PAF (estimado)	2015		CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF) DADOS IGF		CONCLUSÃO FACE AO APURAMENTO DA IGF (CUMPRIMENTADO OBJETIVO) SIM/NÃO	
		VALORES EXECUTADOS		MONTANTE	%		
		Reporte à DGAL	Apurados IGF				
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(2)	(6)=(4)/(2)*100	(7)	
REDUÇÃO / CONTENÇÃO / RACIONALIZAÇÃO DA DESPESA MUNICIPAL	≤	9 403 743	9 793 911	9 793 911	390 169	104,1%	NÃO
Em atividades com impacto direto na diminuição de custos de funcionamento de infraestruturas municipais							
Congelamento das transferências corrente atribuídas a terceiros	≤	1 685 309	2 726 399	2 726 399	1 041 090	161,8%	NÃO
Redução para o mínimo indispensável das admissões de pessoal	≤	13 555 047	11 348 062	11 348 062	- 2 206 984	83,7%	SIM
TOTAL		24 644 098	23 868 372	23 868 372	- 775 726	96,9%	SIM
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)				0			

Fonte: SIAL, reporte de informação e documentos de prestação de contas do MV e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 30 e 31)

Deste modo, em 2015, foram superados ⁴³, em termos globais, os objetivos constantes do PAF, relativamente às medidas de diminuição das despesas, pois o montante realizado foi inferior ao previsto em 776 mil euros.

Neste contexto, importa ainda referir que as despesas subjacentes aos objetivos que, individualmente, não foram atingidos (aquisições de bens e serviços correntes e transferências correntes e de capital) crescerem, entre a definição do objetivo no PAF (2011) e 2015, cerca de, respetivamente, 390 mil euros e 1 M€.

Anexo 3 (fls. 38)

No contraditório, o MV justifica a situação descrita, salientando que “ Ao longo das execuções orçamentais, (...) efetuou alguns ajustamentos em relação aos objetivos definidos no PAEL, por força de alterações conjunturais, a nível local e nacional, bem como por imposições legais, como aconteceu na rúbrica das transferências correntes que, apesar de estar previsto no PAF que não sofria aumentos nos anos subsequentes ao da adesão ao PAEL, verificou acréscimos significativos, por força das delegações de competências nas Freguesias, no âmbito dos acordos de execução ”.

Anexo 7 (fls. 89)

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

2.3.3.3.1. Por sua vez, de uma abordagem articulada da evolução da relação entre os valores globais da receita disponível e despesa estimados no PAF/PAF (Ajustado) e os apurados ao nível da execução orçamental ⁴⁴, resultou o seguinte:

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

Un: euro

DESCRIÇÃO	2015			
	Receita total disponível	Despesa total	Diferença	Varição receita / despesa (PAF / Valores reais)
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)-(3)	(5)=(4)B-(4)A
A - PAF				
Aprovado	32 374 347	31 768 856	605 491	1 778 173
Ajustado - PAEL/FAM	32 374 347	32 005 290	369 057	2 014 607
B - Valores Reais	33 652 586	31 268 922	2 383 664	

Fonte: SIAL, reporte de informação e documentos de prestação de contas do MV e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 42 indicadores 8 e 9 e fls. 44 indicadores 6 e 7)

⁴³ Ainda que em relação a duas das medidas os objetivos não tenham sido cumpridos.

⁴⁴ Com efeito, a evolução da despesa municipal paga não pode ser dissociada, designadamente, do correspondente comportamento da receita disponível (saldo orçamental acrescido da receita arrecadada no exercício).

A relação entre a receita total disponível (incluindo o SGA) 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 da despesa municipal.**

2.3.3.4. DÍVIDA, RELAÇÃO COM OUTRAS VARIÁVEIS E SERVIÇO DA DÍVIDA

2.3.3.4.1. Da **comparação entre os valores da dívida municipal (corrigidos pela IGF), previstos no PAF e os reais**, resulta o seguinte:

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

DIMINUIÇÃO DA DÍVIDA - DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO		ANO 2015			CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF) DADOS IGF		CUMPRIMENTO DO OBJETIVO IGF - (SIM/NÃO)
		PAF (estimado)	VALORES EXECUTADOS		Montante	%	
			Reporte (DGAL)	Apurados (IGF)			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)-(4)-(2)	(6)-((4)/(2))*100	(7)	
A - Curto prazo	≤	10 301 965	5 547 187	5 553 199	- 4 748 766	53,9%	SIM
B - Médio e longo prazo	≤	43 560 869	39 888 154	39 888 154	- 3 672 715	91,6%	SIM
C - Natureza não orçamental	≤	1 101 405	785 590	785 590	- 315 815	71,3%	SIM
D - Natureza orçamental (A)+(B)-(C)	≤	52 761 429	44 649 751	44 655 763	- 8 105 666	84,6%	SIM
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4) - (3) da linha D				6 012			

Fonte: SIAL, reporte de informação e documentos de prestação de contas do MV e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 45) e Anexo 4 (fls. 65)

Em 2015, **o objetivo previsto no PAF**, ao nível da evolução da dívida municipal de natureza orçamental, foi cumprido, em termos globais ou considerando cada uma das suas componentes, pois, no final do ano, o respetivo *stock* foi inferior ao previsto em 8,1 M€ (menos 15,4%).

Considerando os valores do PAF (Ajustado), o resultado foi o seguinte:

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

DESCRIÇÃO	PAF (valor estimado)	2015				CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO DA DÍVIDA (EXECUTADO/PAF)		CUMPRIMENTO (SIM / NÃO)	
		AJUSTAMENTOS		PAF AJUSTADO	IGF (executados)	Montante	%		
		EMLP PAEL (diferença valor executado/estimado)	FAM (realização do capital social no exercício)						
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)-5 (2) + (4)	(6)	(7)-(6)-(5)	(8)-(6)/(5)	(9)	
DÍVIDA	CP	9 200 560	228 152	236 434	≤ 9 665 146	4 767 609	- 4 897 537	49%	SIM
	MLP	43 560 869	- 228 152	1 182 169	≤ 44 514 885	39 888 154	- 4 626 731	90%	SIM
	Total	52 761 429	0	1 418 603	≤ 54 180 032	44 655 763	- 9 524 268	82%	SIM

Fonte: SIAL, reporte de informação e documentos de prestação de contas do MV e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 39)

Tendo em conta o PAF (Ajustado), verifica-se que o MV, em 2015, **continua a cumprir, de forma ainda mais relevante, o objetivo estimado ao nível da evolução da dívida em termos globais ou considerando, de forma autónoma, as componentes de CP e de MLP.**

Realce-se, ainda, que, entre 2013/2015, a **dívida do MV de operações orçamentais diminuiu de forma significativa**, tendo passado de **53,2 M€ para 44,7 M€** ⁴⁵.

Anexo 4 (fls. 65)

⁴⁵ Os valores apresentados decorrem dos documentos de prestação de contas do MV, após as correções efetuadas pela IGF.

2.3.3.4.2. Por sua vez, a variação, em 2015, da relação entre o saldo de operações orçamentais para a gestão seguinte (SGS) e o *stock* da **dívida em termos estimados no PAF**, considerando o PAF (Ajustado) e de acordo com os valores reais (corrigidos pela IGF), foi a seguinte:

Figura 15 – Relação entre o saldo orçamental e o *stock* da dívida - PAF/PAF (Ajustado) / Real

Un: euro

DESCRIÇÃO		2015			
		SGS	Dívida Total Orçamental (CP e MLP)	Diferença	Varição SGS / dívida (PAF / Valores reais)
(1)		(2)	(3)	(4)=(2)-(3)	(5)=(4)B-(4)A
A - PAF	Aprovado	605 491	52 761 429	- 52 155 938	9 883 838
	Ajustado - PAEL/FAM	369 057	54 180 032	- 53 810 974	11 538 875
B - Valores Reais		2 383 664	44 655 763	- 42 272 099	

Fonte: SIAL, reporte de informação e documentos de prestação de contas do MV e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 42 indicadores 8 e 9 e fls. 44 indicadores 6 e 7)

Assim, no final de 2015, a **relação**, entre o SGS e a dívida total orçamentais previstos no PAF ou atendendo ao PAF (Ajustado), **melhorou**, de forma muito significativa, **em termos reais**, tendo aumentado a correspondente margem de cobertura em, respetivamente, 9,9 M€ e 11,5 M€, **o que confirma**, numa perspetiva substancial, **cumprimento do PAF para o *stock* da dívida orçamental**.

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

Figura 16 – Relação entre a receita e o *stock* da dívida - PAF/PAF (Ajustado) / Real

Un: euro

DESCRIÇÃO		2015			
		Receita total disponível	Dívida Total Orçamental (CP e MLP)	Diferença	Varição receita / dívida (PAF / Valores reais)
(1)		(2)	(3)	(4)=(2)-(3)	(5)=(4)B-(4)A
A - PAF	Aprovado	32 374 347	52 761 429	- 20 387 082	9 383 905
	Ajustado - PAEL/FAM	32 374 347	54 180 032	- 21 805 685	10 802 508
B - Valores Reais		33 652 586	44 655 763	- 11 003 177	

Fonte: SIAL, reporte de informação e documentos de prestação de contas do MV e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 42, indicadores 10 e 11 e fls. 44, indicadores 8 e 9)

Independentemente de se considerar as grandezas previstas no PAF ou no PAF (Ajustado), ocorreu, em 2015, em termos reais, uma relevante **variação positiva** da **relação entre a receita total disponível e o *stock* da dívida**, o que revela uma significativa melhoria da capacidade financeira da Autarquia para fazer face, atempadamente, ao pagamento da dívida municipal.

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

Figura 17 – Controlo do PAF ao nível do serviço da dívida

Un: Euro

(1)	ANO 2015			RELAÇÃO ENTRE OS VALORES EXECUTADOS / PREVISTOS NO PAF		(7)	
	PAF (estimado)	VALORES EXECUTADOS		MONTANTE	%		
		REPORTE À DGAL	APURADOS IGF				
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(2)	(6)=(4)/(2)*100		
SERVIÇO DA DÍVIDA	SERVIÇO DA DÍVIDA EMLP (Amortizações + Juros)	3 593 871	3 610 506	3 610 506	16 635	100,5%	Cumprido, atempadamente, o serviço da dívida de todos os EMLP contratados/utilizados
	No âmbito do PAEL	1 807 057	1 542 362	1 542 362	- 264 695	85,4%	
	Outros empréstimos de médio/longo prazo	1 786 814	2 068 144	2 068 144	281 330	115,7%	

Fonte: SIAL, reporte de informação e documentos de prestação de contas do MV e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 40)

O MV efetuou, atempadamente, em 2015, o pagamento do serviço relativamente a todos os EMLP que se encontravam em vigor nesse exercício, o mesmo acontecendo, nos anos anteriores, com o do PAEL.

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

2.3.3.5.1. A arrecadação, após 2011 ⁴⁶, das receitas provenientes do capital do EMLP celebrado ao abrigo do PAEL, teve o seguinte impacto ao nível da evolução das “ outras dívidas a terceiros ” ⁴⁷ do MV:

Figura 18 – Impacto do financiamento sobre as “ outras dívidas a terceiros ”

Un: euro

DESCRIÇÃO	ANO BASE	EVOLUÇÃO DE VALORES				VARIÁÇÕES	
	2011	2012	2013	2014	2015	2011/2015	2012/2015
(A) - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP	23 833 612	21 462 878	2 381 038	952 287	643 120		
(B) - Variação das outras dívidas a terceiros face ao valor existente em cada ano anterior, entre 2011/2015 e 2012/2015		- 2 370 734	- 19 081 840	- 1 428 751	- 309 167	- 23 190 492	- 20 819 758
(C) - Empréstimo PAEL (capital utilizado por ano)			16 263 896				16 263 896
(D) - Variação (sem PAEL) face a cada ano anterior, entre 2011/2015 e 2012/2015 ((B) + (C))		- 2 370 734	- 2 817 944	- 1 428 751	- 309 167	- 6 926 596	- 4 555 862

Fonte: SIAL, reporte de informação e documentos de prestação de contas do MV e auditoria da IGF

Tendo como base os exercícios de 2011 e 2012 ⁴⁸, as “ outras dívidas a terceiros ” diminuíram, até ao final de 2015, em, cerca de, respetivamente, 23,2 M€ e 20,8 M€, ou seja, em qualquer dos casos, num montante bastante superior ao do capital dos EMLP do PAEL (16,3 M€), pelo que, do recurso a este Programa resultou, como seria expectável, uma diminuição duradoura desta componente da dívida.

2.3.3.5.2. A adesão ao PAEL teve, igualmente, o seguinte impacto em sede de evolução dos PA ⁴⁹:

Figura 19 – Impacto do financiamento sobre os pagamentos em atraso

Un: euro

DESCRIÇÃO	ANO BASE	EVOLUÇÃO DE VALORES				VARIÁÇÕES	
	2011	2012	2013	2014	2015	2011/2015	2012/2015
(A) - Pagamentos em atraso (PA)	21 683 481	17 970 791	0	0	0		
(B) - Variação dos PA face ao valor existente em cada ano anterior, entre 2011/2015 e 2012/2015		- 3 712 690	- 17 970 791	0	0	- 21 683 481	- 17 970 791
(C) - Empréstimo PAEL (capital utilizado por ano)			16 263 896				16 263 896
(D) - Variação (sem PAEL) face a cada ano anterior, entre 2011/2015 e 2012/2015 ((B) + (C))		- 3 712 690	- 1 706 895	0	0	- 5 419 585	- 1 706 895

Fonte: SIAL, reporte de informação e documentos de prestação de contas do MV e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 46)

⁴⁶ Ano base para as estimativas dos PAF.

⁴⁷ Esta variável inclui as correções da IGF e exclui a dívida consolidada [REDACTED] a relativa à participação no FAM e os montantes de operações de tesouraria.

⁴⁸ Respetivamente, os anos base para as estimativas dos PAF e anterior à utilização do EMLP, ambos do PAEL.

⁴⁹ Aliás, como já referimos, o capital do EMLP do PAEL teria de ser, obrigatoriamente, utilizado na redução dos PA.

Deste modo, com o recurso ao EMLP do PAEL (**16,3 M€**), o MV, no ano da utilização do respetivo capital (2013), **eliminou totalmente os PA** (situação que se manteve, pelo menos, até ao final de 2015), tendo ocorrido uma evolução mais favorável ao nível da variação do **stock** de PA **do que a que resultaria apenas da utilização do indicado financiamento**.

Refira-se, ainda, neste contexto, que, atendendo à evolução mensal do *stock* de PA (reportados no SIAL) desde a adesão ao PAEL (de redução sistemática), não há lugar a aplicação da multa prevista no art. 22.º do Decreto-Lei (DL) n.º 127/2012, de 21/06.

Anexo 3 (fls. 46)

2.3.3.6. SALDO ORÇAMENTAL E PMP

2.3.3.6.1. Relativamente aos resultados previstos no PAF, para o final de 2015, quanto ao **saldo orçamental para a gerência seguinte e ao PMP** ⁵⁰, a situação é a seguinte:

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

DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO - PRINCIPAIS RUBRICAS	PAF (estimado)	ANO 2015		CONTROLO DO APURAMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF) DADOS IGF		CUMPRIMENTO DO OBJETIVO - IGF (SIM/NÃO)
		VALORES EXECUTADOS		Montante	%	
		Reporte à DGAL	Apurados IGF			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(2)	(6)=(4)/(2)*100	(7)
SALDO PARA A GERÊNCIA SEGUINTE (SGS) ≥	605 491	2 383 664	2 383 664	1 778 173	393,7%	SIM
PRAZO MÉDIO DE PAGAMENTO (PMP) - Dias ≤	92	6	6	- 86	6,5%	SIM
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)	SGS		0			
	PMP - Dias		0			

Fonte: SIAL, reporte de informação e documentos de prestação de contas do MV e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 45)

No que respeita **ao saldo orçamental e ao PMP** ⁵¹, o MV **cumpriu, em 2015, os objetivos previstos no PAF** (com desvios, respetivamente, para mais, de 1,8 M€ e, para menos, de 86 dias), que, no primeiro caso, considerando o PAF (Ajustado), ainda seria mais positivo (2 M€).

2.3.3.7. REPORTE E OBRIGAÇÃO DE DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÃO

2.3.3.7.1. No âmbito da **monitorização e acompanhamento** do PAEL, o MV:

- ✓ **Tem cumprido a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL** e os dados reportados **refletiam, com significativa fiabilidade, a sua situação nesta matéria**, pois foram apuradas diferenças pouco significativas ⁵²;
- ✓ **Incluiu, no Relatório de Gestão** de 2015, o ponto de situação da execução do PAF nesse exercício ⁵³;
- ✓ **Não efetuou**, através da Assembleia Municipal, a monitorização trimestral da execução do PAEL legalmente prevista ⁵⁴.

⁵⁰ Calculado pela DGAL de acordo com a fórmula adotada na Resolução de Conselho de Ministros n.º 34/2008, de 14/02, e publicada no Diário da República, 1ª Série, de 22/02, após a alteração introduzida pelo Despacho n.º 9870/2009, de 6/04, do Ministro de Estado e das Finanças, publicado no DR, 2ª Série, de 13/04.

⁵¹ De acordo com a fórmula adotada na RCM n.º 34/2008, de 14/02, publicada no Diário da República (DR), 1ª Série, de 22/02, após a alteração introduzida pelo Despacho n.º 9870/2009, de 06/04 do Ministro de Estado e das Finanças, publicado no DR, 2ª Série, de 13/04.

⁵² As divergências apuradas resultaram das correções da IGF, que excluindo a dívida do FAM (1,7 M€) importaram em 6 mil euros.

⁵³ Cfr. n.º 2, do art. 12º, do PAEL.

⁵⁴ Cfr. al. a), do n.º 1, do art. 12º, do citado diploma.

Sobre esta matéria, o MV, no contraditório, refere que “ (...) os mapas de acompanhamento e monitorização da execução anual dos objetivos e medidas do PAEL, compatíveis com a Prestação de Contas, foram remetidos para a DGAL e à Assembleia Municipal. A equivalente informação trimestral não foi remetida por falta de clarificação da DGAL, das questões levantadas (...) quanto à respetiva forma de prestação, atendendo o cariz dinâmico e evolutivo da informação em causa. ”.

Anexo 7 (fls. 89)

2.3.3.8. APRECIÇÃO GLOBAL FINAL

2.3.3.8.1. A análise efetuada pela IGF quanto a 2015, permite afirmar que o MV, atendendo aos principais objetivos quantitativos a que se vinculou, em termos absolutos, no PAF ou considerando o PAF (Ajustado), superou o(s) da(o):

- ✓ **Receita total disponível** (mais 1,3 M€) e, na generalidade, **o relativo às medidas previstas de otimização da receita** (mais 134 mil euros e 2 %), mas, neste contexto, **não definiu todas as medidas específicas a que estava legalmente obrigado;**
- ✓ **Despesa municipal**, de forma agregada ou considerando a classificação económica, em respetivamente, **menos 500 e 736 mil euros, o mesmo acontecendo, em termos globais, relativamente às medidas específicas de redução da despesa (menos 776 mil euros);**
- ✓ **Stock da dívida orçamental e de forma muito relevante** (menos, respetivamente, 8,1 M€ e 9,5 M€), tendo **cumprido o serviço da dívida de todos os empréstimos em vigor;**
- ✓ **SGS e PMP** (mais 1,8 M€ e menos 86 dias).

Apresentou, ainda, no mesmo exercício, **na relação entre um conjunto de grandezas** (receita, despesa, dívida e saldo orçamentais) **constantes do PAF e considerando o PAF (Ajustado)** face aos **correspondentes valores reais**, os seguintes resultados:

- ✓ **Receita/despesa orçamentais:** Melhoria em 1,8 M€ e 2 M€, respetivamente;
- ✓ **Saldo/stock da dívida orçamentais:** Melhoria em 9,9 M€ e 11,5 M€, respetivamente;
- ✓ **Receita/stock da dívida orçamental:** Variação positiva de 9,4 M€ e 10,8 M€, respetivamente.

Para além disso, **o MV utilizou o EMLP do PAEL para diminuir**, de facto, de forma relevante, as “ **outras dívidas a terceiros** ” (num montante superior ao do indicado financiamento) e **eliminar o stock de PA** (18 M€) logo a partir de novembro de 2013, situação que se manteve, pelo menos, até ao final de 2015.

2.3.3.8.2. Em síntese, em 2015, o MV, considerando o PAF ou o PAF (Ajustado), **superou, em termos absolutos, os objetivos previstos para a receita** (ainda que não tenha consagrado todas as medidas específicas de otimização legalmente exigíveis), **despesa, stock da dívida, SGS e PMP e apresentou, na relação existente entre esse conjunto de variáveis, resultados reais mais favoráveis do que os que decorrem dos correspondentes valores previstos**, ao que acresce uma evolução positiva e superior ao capital do EMLP do PAEL das “ outras dívidas a terceiros ” e a eliminação dos PA.

Assim, **pode afirmar-se que foi cumprido, em termos absolutos e substanciais e segundo uma perspetiva global e integrada, o objetivo a que o MV se vinculou com a adesão ao PAEL**, não obstante a falta de previsão/implementação de algumas medidas a que estava legalmente obrigado, situação que carece de correção por parte da Autarquia.

2.4. ORÇAMENTOS, LCPA, DÍVIDA E SITUAÇÃO FINANCEIRA

2.4.1. PREVISÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

2.4.1.1. No triénio de 2013/2015, as receitas previstas/cobradas e as despesas previstas/pagas apresentaram a seguinte evolução:

Figura 21 – Evolução e taxas de execução da receita e despesa municipal

Un: euro

RUBRICAS	PREVISÃO / EXECUÇÃO (valores absolutos)						PREVISÃO / EXECUÇÃO (%)			VARIACÃO DA EXECUÇÃO NO TRIÉNIO	
	2013		2014		2015		2013	2014	2015	(%)	(pp)
	Previsão	Execução	Previsão	Execução	Previsão	Execução					
1- Saldo inicial	1 589 154	1 589 154	403 653	403 653	1 546 011	1 546 011	100%	100%	100%	-3%	0 pp
2- Repos. não abet. nos pagam.	7 441	146 782	12 324	22 428	12 056	74 387	1973%	182%	617%	-49%	- 1 956 pp
3- Receita Corrente	31 718 844	29 927 888	30 647 121	30 726 612	30 572 927	31 393 840	94%	100%	103%	5%	8 pp
4- Despesa Corrente	39 122 589	36 176 384	25 842 393	24 508 396	25 852 697	24 295 613	92%	95%	94%	-33%	2 pp
5- Receita de Capital	20 726 431	18 181 165	1 510 946	1 099 254	937 624	638 349	88%	73%	68%	-96%	- 20 pp
6- Despesa de Capital	14 919 281	13 264 951	6 731 651	6 197 541	7 215 921	6 973 309	89%	92%	97%	-47%	8 pp
7- Receita Total (1+2+3+5)	54 041 870	49 844 988	32 574 044	32 251 948	33 068 617	33 652 586	92%	99%	102%	-32%	10 pp
8- Despesa Total (4+6)	54 041 870	49 441 335	32 574 044	30 705 937	33 068 617	31 268 922	91%	94%	95%	-37%	3 pp

Fonte: Mapas de controlo orçamental e de fluxos de caixa e auditoria da IGF

Anexo 4 (fls. 50)

A **receita total disponível** (incluindo o saldo orçamental transitado da gerência anterior) **decreceu 16,2 M€** (- 32 %) no **triénio 2013/2015**, motivada, essencialmente, pela **diminuição de passivos financeiros** (-16,3 M€), tendo a **despesa total paga evoluído no mesmo sentido** (menos 37 % e 18,2 M€), em resultado, sobretudo, da evolução ocorrida nas rubricas de **aquisição de bens e serviços correntes e de capital** (respetivamente, menos 9 M€ e 6 M€).

Realce-se, ainda, que **as indicadas receitas incluíam**, em 2013, a arrecadação do **EMLP do PAEL** (receita não efetiva), no montante de **16,3 M€**, decorrendo, necessariamente, **desse evento**, nesse exercício e nos seguintes, **a melhoria dos resultados dos indicadores que têm como variável as “ outras dívidas a terceiros ”**⁵⁵, sem que de tal facto se possa imediatamente concluir que ocorreu uma **evolução positiva ao nível da gestão orçamental do Município**.

2.4.1.2. De qualquer modo, a análise à **evolução da execução orçamental** permitiu constatar que, entre 2013/2015, o MV:

- ✓ **Apresentou uma evolução positiva em termos do grau de execução orçamental da receita total disponível**, pois, não obstante a existência de algum empolamento orçamental da receita em 2013, tal prática já não se verificou em 2015 (a taxa de execução passou de 92% para 102 %), **cumprindo**, assim, no último ano, não obstante as reduzidas percentagens de execução da componente de capital e a sua evolução negativa no período, **o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL**;
- ✓ **Criou**, artificialmente, em especial em 2013, na sequência do empolamento orçamental, a **possibilidade formal de realização e/ou existência de despesas de elevado montante para o pagamento das quais não existiam disponibilidades financeiras** (4,2 M€), potenciando, assim, uma **gestão orçamental**

⁵⁵ Como sejam, no contexto deste item, os relacionados com o equilíbrio orçamental em sentido substancial e a vinculação orçamental, pois os montantes que passam de dívida de CP para MLP deixam de influenciar o resultado destes indicadores.

desequilibrada, sendo, no entanto, **tal risco totalmente ultrapassado em 2015;**

- ✓ **Respeitou**, de um modo geral, **o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial** atendendo à **execução autónoma e global do ano**, pelo que o **risco potencial**, a que aludimos anteriormente, **acabou por não se concretizar ao nível da execução orçamental**, pois, com exceção de 2013, a soma da receita municipal com alguns direitos de CP reconhecidos e não arrecadados foi suficiente para cobrir integralmente o montante das despesas faturadas ou equivalentes (pagas e não pagas);
- ✓ **Evidenciou**, ao longo do período, **uma relevante**, ainda que decrescente, **rigidez ao nível da despesa orçamental**, já que o valor global das receitas orçamentais encontrava-se significativamente comprometido face apenas a um conjunto de despesas certas ⁵⁶ e que, em regra, se repetem em todos os exercícios e apresentam um elevado grau de inflexibilidade;
- ✓ **Cumpriu a regra do equilíbrio orçamental prevista no RFALEI** (art. 40º) nos orçamentos inicial e final de 2015, bem como na prestação de contas desse exercício e do anterior, **tendo violado, em 2013, a regra de equilíbrio corrente prevista no POCAL**, ainda que tal facto tenha decorrido da utilização do capital do EMLP do PAEL no pagamento de despesas correntes.

Anexo 4 (fls. 50 a 57 e 60 a 63)

2.4.1.3. Em síntese, entre 2013/2015, **o MV elaborou orçamentos cada vez mais rigorosos ao nível da previsão das receitas**, tendo **apresentado, não obstante a persistência de uma significativa**, mas decrescente, **rigidez das despesas orçamentais**, uma tendência no sentido de **uma gestão orçamental prudente e equilibrada, passando a existir**, nos últimos anos indicados, **ajustamento** entre o nível de realização e/ou existência da despesa (e não somente o seu pagamento) e o da real cobrança da receita (e não a sua mera previsão orçamental), **ainda que para tal evolução tenha contribuído o recurso ao EMLP do PAEL.**

No contraditório a Autarquia não põe em causa as asserções da IGF, referindo que “ (...) *tem pautado os seus exercícios económicos pelo rigor e prudência na aplicação das regras previsionais na elaboração dos orçamentos, facto que tem conduzido, sucessivamente, elevados níveis de execução da despesa e da receita orçamental, que espelham a situação financeira equilibrada do Município* “.

Anexo 7 (fls. 90)

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

2.4.2.1. O MV **cumpriu, quanto a 2015, a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL relativamente à LCPA**, ainda que em janeiro já depois do prazo legalmente definido ⁵⁷.

Anexo 4 (fls. 66)

2.4.2.2. De acordo com os **dados reportados**, através do SIIAL, à **DGAL**, a Autarquia, em 2015, apresentou sempre **fundos disponíveis (FD) positivos**, resultando, do controlo expedito e de carácter genérico que efetuámos ⁵⁸, a **assunção de um reduzido valor de compromissos sem FD**, como se evidencia de seguida:

⁵⁶ Saliente-se que não entramos em consideração para esta análise com todo o tipo de despesa municipal com as características descritas, com as quais a situação, nesta perspetiva, seria ainda mais negativa.

⁵⁷ Até ao 10º dia útil, de acordo com o disposto nos DL de execução orçamental de 2014 e 2015 (respetivamente, al. a), do n.º 1, do art. 60º, do DL n.º 52/2014, de 7/04, e al. c), do n.º 1, do art. 60º, do DL n.º 36/2015, de 9/03).

⁵⁸ Cujos pressupostos e metodologia estão descritos detalhadamente nos Anexo 4 (fls. 59).

Figura 22 - Fundos disponíveis reportados no SIIAL e ajustados pela IGF

Un: euro

MÊS	FD REPORTADOS SIIAL (1)	ATFD EFETUADOS NO MÊS (2)	FD AJUSTADOS DOS ATFD (3)-(1)-(2)	COMPROMISSOS ASSUMIDOS SEM FD (4)
jan	32 978	0	32 978	254
fev	994 683	0	994 683	0
mar	4 692 121	0	4 692 121	0
abr	3 636 857	0	3 636 857	0
mai	1 611 472	0	1 611 472	0
jun	3 736 432	0	3 736 432	0
jul	3 879 379	0	3 879 379	0
ago	2 642 203	0	2 642 203	0
set	1 860 664	0	1 860 664	0
out	2 060 464	0	2 060 464	0
nov	2 442 093	0	2 442 093	0
dez	1 591 074	0	1 591 074	0

Fonte: SIIAL, sistema de informação do MV e auditoria da IGF

Anexo 4 (fls. 66)

A análise efetuada pela IGF tem subjacente os seguintes pressupostos:

- ✓ Os FD correspondem aos apurados no momento do respetivo cálculo, acrescidos, de imediato, sendo caso disso, dos aumentos temporários de fundos disponíveis (ATFD) posteriormente efetuados durante esse mês⁵⁹;
- ✓ Os compromissos assumidos em cada mês são apurados através da diferença entre o montante total considerado em dois períodos de reporte consecutivos, ainda que o último deles seja corrigido pelos compromissos incluídos, pela primeira vez, na sequência da adoção do procedimento de agendamento⁶⁰, no momento do próprio cálculo dos FD.

Assim, de acordo com a análise da IGF, **foram assumidos, em 2015, compromissos sem FD, ou seja, com incumprimento do quadro legal** (n.º 1, do art. 5º, da LCPA e n.º 2, do art. 7º, do DL n.º 127/2012, de 21/06), **no montante de apenas 254 €, situação que não é espelhada**, nesse período, **pelas conta-correntes mensais da Autarquia**⁶¹, pois, como já referimos, a aplicação informática, atendendo à solução adotada, não evidencia, em termos autónomos, relativamente a despesas de carácter regular e permanente, os compromissos assumidos, em termos definitivos, no próprio cálculo.

De facto, no que respeita às despesas de carácter permanente ou continuado, face à utilização do “ agendamento ” de compromissos, as conta-correntes da Autarquia não integram nem discriminam, como assumidos no mês, os relativos, na época, ao segundo mês seguinte, já que esses montantes influenciam

⁵⁹ Esta opção beneficia e é a mais favorável para a Autarquia, pois considera que os ATFD são efetuados logo após o cálculo dos FD do mês (melhorando, assim, desde logo, essa variável), quando podem ter sido concretizados ao longo do mês e, assim, só a partir dessa data deveriam ter impacto sobre os FD.

⁶⁰ Trata-se de um procedimento incorreto adotado pelo MV, no que respeita às despesas de carácter permanente ou continuado, que permite, em termos informáticos, assumir um compromisso na contabilidade orçamental (ao nível da dotação da despesa) por um determinado montante (em princípio, o que corresponde à despesa global do exercício) e, simultaneamente, diferir e agendar mensalmente o seu impacto, total ou parcial, para efeitos dos compromissos relevantes para o cálculo dos FD, atendendo ao mês previsível de execução (gradual) da correspondente despesa.

⁶¹ Apenas com uma exceção (janeiro/2015) quando o compromisso n.º 23402, no valor de 17 496,55 €, que foi assumido quando apenas existia um saldo de FD de 1 513,72 €, mas tal situação resultou do agendamento de um compromisso efetuado em 2014.

diretamente os FD apurados, que, por isso, podem evidenciar, desde logo, valores negativos, o que pode ocultar, em termos informáticos, a assunção de compromissos sem FD⁶², situação que, no entanto, face à metodologia adotada pela IGF no controlo, resulta claramente evidenciada.

Anexo 4 (fls. 67 a 70)

De qualquer modo, a diminuta relevância dos compromissos assumidos sem FD conjugada com o facto de resultar da análise efetuada que os responsáveis por garantir o cumprimento da LCPA não tinham conhecimento de que estavam a violar o quadro legal respetivo, é suscetível de afastar, nesta situação, a eventual efetivação de responsabilidade financeira.

2.4.2.3. Para além disso, a análise, em 2015, destinada a aferir da razoabilidade e compatibilidade, numa perspetiva anual, dos valores relativos às grandezas relevantes e com influência no cumprimento da LCPA, permitiu verificar que o valor total das(os):

- ✓ **Receitas consideradas no apuramento dos FD de dezembro de 2015⁶³ e⁶⁴ é consistente com o respetivo potencial máximo no final daquele exercício⁶⁵, bem como com a receita total disponível atendendo à execução orçamental⁶⁶ (em ambos os casos menor), pelo que não foram empoladas, em termos anuais, as receitas consideradas para efeitos de apuramento dos FD;**
- ✓ **Compromissos assumidos na perspetiva orçamental e ao nível dos FD é consistente no final do ano (foi apurada uma diferença insignificante), o que evidencia o cumprimento, numa perspetiva anual, da LCPA nesta matéria, pois, considerando o período indicado, são adotadas, ao nível dos FD e das dotações orçamentais de despesa, regras idênticas quanto à assunção de compromissos⁶⁷;**
- ✓ **Receitas (em qualquer das perspetivas indicadas) era suficiente para cobrir os compromissos totais assumidos no exercício, o que espelha a existência do desejável ajustamento entre estas variáveis.**

Anexo 4 (fls. 72 e 73)

Acresce que no cálculo e reporte dos FD de novembro/dezembro de 2015 existiu alguma articulação, quantitativa e temporal, entre as receitas⁶⁸ e compromissos⁶⁹ considerados de janeiro e fevereiro do ano seguinte.

Anexo 4 (fls. 72 e 73)

⁶² De facto, tal procedimento é suscetível de “ ocultar “ a assunção de compromissos sem FD logo no momento do respetivo cálculo, pois da informação disponível não resulta, de forma transparente, que o apuramento de FD negativos pode decorrer da consideração (assunção, pela primeira vez, em termos definitivos, nesta sede) de compromissos agendados anteriormente.

⁶³ Que correspondem à soma dos valores acumulados até novembro e os previsionais para dezembro, excluindo, por isso, de modo a tornar consistente os valores comparados, as receitas consideradas pela Autarquia de janeiro/fevereiro do ano seguinte (n.º 1, do art. 5º, do DL n.º 127/2012, de 21/06).

⁶⁴ Trata-se do reporte respeitante ao derradeiro mês do ano, único em que o valor previsional considerado (ainda que, eventualmente, apenas quanto a esse mês) nunca chega a ser objeto de correção, para efeitos de apuramento de FD, face à execução efetiva das receitas.

⁶⁵ Que resulta da soma da receita total cobrada (mapa de execução orçamental da receita) com o saldo, no final do ano, de recebimentos em atraso e transferências do QREN com impacto no cálculo dos FD e ainda não recebidos.

⁶⁶ Que correspondem à soma do saldo orçamental do ano anterior com a receita arrecadada ao longo do exercício.

⁶⁷ Cfr. respetivamente, as páginas 23 e 26, do Manual de Procedimentos – Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (elaborado pela Direção-Geral do Orçamento) e Manual de Apoio à Aplicação da LCPA no Subsetor da Administração Local (elaborado pela DGAL), segundo os quais as regras a adotar ao nível da assunção de compromissos, em termos de data e montante, devem ser idênticas ao nível dos FD e das dotações orçamentais de despesa (prevalecendo as consagradas na LCPA - cfr. o respetivo art. 13º).

⁶⁸ Nos termos previstos no n.º 4, do art. 5º, do DL 127/2012, de 21/06 (aditado pelo art. 172º da Lei n.º 66-B/2012, de 31/12).

⁶⁹ Em conformidade com o disposto no n.º 1, do art. 5º, do DL 127/2012, de 21/06, e com as instruções da DGAL, de novembro/2013, onde se afirma que “ Tendo em consideração o princípio da prudência e do equilíbrio da gestão de receitas e compromissos, uma vez consideradas as receitas dos meses de janeiro e fevereiro de 2014 deverão ser considerados igualmente os compromissos com despesas certas e permanentes desses meses, bem como os compromissos agendados para esses mesmos meses “.

2.4.2.4. O MV, no contraditório, refere que “*Fruto dos procedimentos implementados ao nível de compromissos (...) apresenta sistematicamente Fundos Disponíveis positivos, cumprindo o previsto na LCPA quanto a esta matéria, pelo que manterá os procedimentos adotados, continuando assim a garantir a existência de Fundos Disponíveis para todos os compromissos que venham a ser assumidos*”, pelo que não parece aceitar a análise efetuada no que respeita ao procedimento ilegal adotado quanto ao “agendamento” de compromissos, mas, ao mesmo tempo, sem que apresente argumentos que justifiquem legalmente essa prática, pelo que mantemos as asserções produzidas.

Anexo 7 (fls. 90)

2.4.3. DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIÇÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA

2.4.3.1. A **dívida de operações orçamentais do MV**, incluindo as correções efetuadas pela IGF (cfr. ponto 2.1.), importava, nos anos de 2013/2015, nos seguintes montantes:

Figura 27 – Composição e evolução da dívida (corrigida pela IGF)

Un: euro

DESCRIÇÃO		EXERCÍCIOS			VARIÇÃO 2013/2015	
		2013	2014	2015	Montante	%
Dívida financeira	EMLP	31 266 737	27 552 188	24 370 731	- 6 896 006	-22,1%
	Subtotal	31 266 737	27 552 188	24 370 731	- 6 896 006	-22,1%
Outras dívidas a terceiros	FAM		1 655 037	1 418 603	1 418 603	
	Outras	21 927 473	19 850 472	18 866 429	- 3 061 044	-14,0%
	Subtotal	21 927 473	21 505 509	20 285 032	- 1 642 441	-7,5%
Total geral		53 194 210	49 057 697	44 655 763	- 8 538 447	-16,1%
Total parcial (exceto FAM)		53 194 210	47 402 660	43 237 160	- 9 957 050	-18,7%

Fonte: Documentos de prestação de contas do MV e auditoria da IGF

Anexo 4 (fls. 65)

No período em análise, a **dívida global de operações orçamentais teve uma evolução muito positiva, pois diminuiu cerca de 8,5 M€ (-16 %)**, tendo **passado para 44,7 M€**, em resultado do simultâneo decréscimo da dívida financeira e das “*outras dívidas a terceiros*”⁷⁰, ainda que incluía, em 2014 e 2015, a dívida relativa ao FAM (1,7 M€ e 1,4 M€).

Realce-se, ainda, que, no período abrangido pela análise, ocorreu uma alteração significativa da estrutura e exigibilidade da dívida municipal na sequência da arrecadação do capital do EMLP do PAEL (16,3 M€) e da sua aplicação nas finalidades legalmente previstas, com as consequências idênticas, neste contexto, às referidas na parte final do item 2.4.1.1..⁷¹.

De qualquer modo, não obstante a **evolução positiva** ocorrida entre 2013/2015, a **dívida da Autarquia continuava a importar**, no final do último ano, **num valor significativo e desadequado face ao seu quadro financeiro**, nomeadamente às receitas orçamentais, pois:

- ✓ **Não bastaria a totalidade da receita disponível (sem considerar os passivos financeiros) para solver**

⁷⁰ A variação destas componentes da dívida resultou, em parte, da utilização do capital do EMLP do PAEL, com a consequente transformação, em 2013, de 16,3 M€ de “*outras dívidas a terceiros*” de CP em dívida financeira de MLP.

⁷¹ A melhoria e o agravamento dos resultados dos indicadores que têm como variáveis, respetivamente, as dívidas de CP e de MLP, como sejam, no contexto deste item, os relacionados com a evolução da situação financeira de CP, a relação entre o saldo real de operações orçamentais e o cálculo do prazo médio de pagamento, pois os montantes que passam para a dívida de MLP deixam de influenciar o resultado destes indicadores.

toda a dívida municipal ⁷² (taxa de cobertura da dívida pela receita total disponível de 75%);

- ✓ O **período de recuperação da dívida municipal** ⁷³, tendo em conta as receitas próprias regulares, **era de 17 meses**, resultado que se **agrava caso se expurgue ao valor dessas receitas o das despesas rígidas e vinculadas (32 meses)**;
- ✓ A **dívida municipal “ per capita ”** mantinha-se em valores relevantes (476 €).

Anexo 4 (fls. 59 em especial, indicadores 5, 7 e 7-A, 11 e 11-A e 60 a 63)

Refira-se, ainda, que a **dívida municipal apresentava uma estrutura que se repercute e condiciona a gestão orçamental dos exercícios futuros**, pois a **dívida de MLP** (que inclui a de natureza financeira, a consolidada [REDACTED] e a relativa ao FAM), não obstante ter diminuído em termos absolutos, **continuava a importar num valor relevante (18,7 M€)** e tinha um peso **muito significativo na dívida total (89%)**.

No entanto, o **serviço da dívida** (amortizações e juros) **dos EMLP diminuiu** entre 2013/2015 (**94 mil euros**), contrariamente ao seu peso na despesa municipal paga (que subiu de 7% para 12%), sendo, ainda, de referir que, no final do último ano, não existia qualquer EMLP em período de carência, pelo que, caso se mantenha o atual quadro, não é previsível que o respetivo serviço da dívida cresça nos próximos exercícios.

O MV, no contraditório, refere que os *“ Os serviços financeiros (...) monitorizam mensalmente, de forma detalhada e rigorosa, a evolução da dívida, tanto na ótica orçamental, como na ótica patrimonial, por forma a prosseguir a estratégia implementada de diminuição da dívida total municipal e da manutenção de um reduzido prazo médio de pagamento, garantindo o pagamento atempado das suas obrigações. ”*.

Acrescenta, ainda, que *“ Nos últimos anos, os investimentos realizados (...) têm sido financiados exclusivamente com receita própria e com recurso a fundos comunitários, não se verificando o recurso a empréstimos de médio e longo prazo, o que demonstra uma preocupação em não penalizar, de forma excessiva as gerações futuras com encargos dos investimentos assumidos no presente. ”*.

Refere, por fim, que, por forma a garantir a sua sustentabilidade financeira, *“ (...) não obstante a suspensão do PAF, (...) pretende manter-se no espírito de contenção e parcimónia na realização da despesa corrente, de análise e planeamento responsável das opções de investimento e de maximização ponderada da receita, como comprova a recente revisão do Regulamento de Taxas e outras Receitas Municipais. ”*.

Anexo 7 (fls. 90)

Ora, tais afirmações, só por si, não são suscetíveis de pôr em causa a análise e asserções produzidas pela IGF sobre esta matéria, que, por isso, mantemos.

2.4.3.2. O MV evidenciava, em 2013, uma situação financeira de CP desequilibrada, mas apresentou, nos anos imediatos, uma evolução positiva e uma tendência de ajustamento nesta matéria ⁷⁴, ainda que essencialmente por força do recurso ao PAEL, **com uma variação muito significativa** da(os):

- ✓ Relação entre o **saldo final de operações orçamentais e as outras dívidas a terceiros** (originariamente de CP), que passou de - 2 M€ para 1,7 M€;

⁷² Incluindo a dívida consolidada [REDACTED] nos montantes, respetivamente, de 19,5 M€, 18,9 M€ e 18,2 M€.

⁷³ Resulta da estimativa do número de anos em que a Autarquia é capaz de pagar as suas dívidas com base num conjunto de receitas próprias regulares, abatidas ou não de algumas despesas rígidas e vinculadas (pessoal, juros de EMLP e locação financeira), admitindo alguma estabilidade nas grandezas consideradas.

⁷⁴ Não incluindo, na análise realizada, a dívida consolidada [REDACTED], atendendo a que tem uma natureza inicial de MLP.

- ✓ **Prazos médios de pagamento (PMP)** a terceiros e a fornecedores, que passaram, respetivamente, de 66 e 137 para 16 e 6 dias.

Todavia, os **indicadores de liquidez geral, reduzida e imediata apresentavam resultados** (2015: 63%, 59% e 57%, respetivamente) **muito aquém dos parâmetros de referência para uma situação de equilíbrio financeiro de CP**, mostrando-se **desrespeitada a regra do equilíbrio financeiro mínimo** ⁷⁵ e um significativo **desajustamento entre as dívidas de CP e as disponibilidades** (liquidez imediata).

Anexo 4 (fls. 49, 59, 75 e 76)

O referido **desequilíbrio financeiro de CP** levou a que, no período de **2013/2015**, alguns **credores** tenham **liquidado juros de mora no montante** de, pelo menos, **1,7 M€** ⁷⁶, tendo sido **pagos 3,5 M€**, não estando, no final do último ano indicado, **qualquer montante em dívida**.

Anexo 4 (fls. 74)

2.5. ALERTA PRECOCE E MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA

2.5.1. No final de 2015, face aos parâmetros estabelecidos no RFALEI ⁷⁷, **verificavam-se as condições legalmente previstas** ⁷⁸ **para que fosse emitido, pela DGAL, um alerta precoce** ⁷⁹.

Anexo 5 (fls. 77 a 82)

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 ” ⁸⁰.

Anexo 5 (fls. 83 a 85)

2.5.2. Ao nível dos **mecanismos de recuperação financeira previstos** no RFALEI ⁸¹, o MV, no final 2015, atendendo aos parâmetros legalmente estabelecidos ⁸², podia **recorrer**, facultativamente, **a um processo de saneamento financeiro**, mas ainda estava em vigor o PAEL.

Anexo 5 (fls. 77 a 82)

2.6. CONTROLO INTERNO, PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS E PGRIC

2.6.1. O MV tem em vigor uma Norma de Controlo Interno (NCI) ⁸³, que contempla um conjunto de regras

⁷⁵ Segundo a qual o ativo circulante de CP deverá ser - pelo menos - de montante idêntico ao das dívidas de CP e que se justifica, de um modo especial, no que respeita às autarquias locais, atendendo ao princípio do equilíbrio orçamental que se encontra legalmente consagrado.

⁷⁶ Refira-se que transitaram de 2012 para 2013 cerca de 2 M€ de juros em dívida e foram anulados no triénio em análise 242 mil euros.

⁷⁷ Cfr. art. 56.º.

⁷⁸ Atendendo ao resultado do indicador 1 do Quadro I do Anexo 5 (fls. 70).

⁷⁹ 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) e destinado aos “ (...) membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das autarquias locais (...) ”, bem como aos presidentes dos órgãos municipais, que, consequentemente, devem informar os respetivos membros na primeira sessão ou reunião seguintes, bem como o Banco de Portugal (n.ºs 1, 2 e 3, do art. 56º do RFALEI).

⁸⁰ Este relatório apenas pode ser extraído com o código de utilizador do Presidente da Câmara Municipal.

⁸¹ Cfr. art. 57º a 64º do RFALEI e Lei n.º 53/2014, de 25/08.

⁸² Atendendo ao resultado do indicador 2 do quadro II do Anexo 4 (fls. 58).

⁸³ Última aprovação pela Câmara Municipal em 04/11/2009.

definidoras das políticas, métodos e procedimentos de controlo, em especial, quanto à área económico-financeira, mas que se encontra desajustada face à atual estrutura orgânica e não prevê quaisquer procedimentos ou controlos relacionados com as alterações legislativas decorrentes, em especial, da LCPA e do RFALEI, nem com o cumprimento dos objetivos subjacentes à adesão do PAEL (consubstanciados no respetivo PAF).

Anexo 6 (fls. 86 e 87)

Em 27/01/2017 foi aprovado, por despacho do PCMV ⁸⁴, um novo ⁸⁵ PGRIC que está articulado com a estrutura orgânica do Município ⁸⁶, discriminando, por serviço e atividade, um conjunto de riscos associados, graduando-os e identificando as medidas e ações concretas de prevenção da respetiva ocorrência ⁸⁷.

A Autarquia não dispõe de nenhum departamento/serviço específico ou elemento que realize a função controlo interno.

O MV, no contraditório, afirma que se encontra “ *em curso uma revisão profunda da Norma de Controlo Interno (...) que será concluída após a implementação do SNC-AP, uma vez que se pretende que inclua não só os procedimentos e controlos relacionados com toda a legislação em vigor, mas também as alterações legais processuais e de paradigma inerente ao novo sistema de normalização contabilística (...)* ”.

Anexo 7 (fls. 90)

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

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

3.1. CONCLUSÕES	Ponto do relatório	3.2. RECOMENDAÇÕES
<p>C.1. O MV aderiu, em 2009 e 2012, a duas operações de consolidação e/ou recuperação financeiras (PREDE e PAEL), tendo obtido financiamentos no total de 25,3 M€, que utilizou no pagamento de “ outras dívidas a terceiros “ de CP, transformando, assim, um elevado montante de dívidas dessa natureza em financeira de MLP, diminuindo a pressão sobre a tesouraria, mas onerando os orçamentos futuros.</p> <p>O PAEL foi suspenso em 2017 (na sequência do cumprimento, em 2016, do limite da dívida total de operações orçamentais previsto no RFALEI) e cessou em 2018, já que, nesse exercício, o respetivo EMLP foi integralmente amortizado através de uma operação de substituição de dívida.</p>	<p>2.2. e 2.3.1.3.</p>	

⁸⁴ Do qual foi dado conhecimento à CM na reunião de 02/02/2017 e à AM na sessão de 10/02/2017, tendo sido enviado à IGF, ao Conselho de Prevenção da Corrupção e à DGAL por ofícios de 03/02/2017.

⁸⁵ Quando do início da auditoria o MV tinha em vigor o PGRIC que já tinha sido analisado pela IGF numa outra intervenção (Informação n.º 1608/2010).

⁸⁶ “ Regulamento da Organização dos Serviços Municipais de Valongo “, aprovado pela CM em 30/10/2015 e pela AM em 17/12/2015.

⁸⁷ Não procedemos à respetiva análise atendendo a que o PGRIC ainda não estava a ser implementado, prevendo-se que o controlo e monitorização estará a cargo da Comissão da Qualidade que já havia sido nomeada por despacho do PCMV de 02/01/2015.

3.1. CONCLUSÕES	Ponto do relatório	3.2. RECOMENDAÇÕES
<p>C.2.Em 2015, a Autarquia, atendendo ao PAF do PAEL ou ao PAF (Ajustado), não cumpriu alguns objetivos, mas:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Superou os previstos para a receita, despesa, stock da dívida e SGS; ✓ Apresentou, na relação existente entre um conjunto de variáveis (receita, despesa, saldo e dívida orçamentais), resultados reais mais favoráveis do que os que decorrem dos correspondentes valores previstos; ✓ Eliminou os PA e as “ outras dívidas a terceiros “ tiveram uma evolução positiva e superior ao capital do EMLP do PAEL. <p>Assim, foi cumprido, em termos absolutos e substanciais, o objetivo a que o MV se vinculou com a adesão ao PAEL, não obstante a falta de previsão/implementação de algumas medidas a que estava legalmente obrigado.</p>	<p>2.3.1. a 2.3.3.8.</p>	
<p>C.3.O MV tem cumprido a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL para efeitos de acompanhamento do PAEL e incluiu, no Relatório de Gestão, informação relativa à respetiva execução, mas não efetuou, através da Assembleia Municipal, a monitorização trimestral prevista.</p>	<p>2.3.3.7.</p>	
<p>C.4.O MV, entre os anos de 2013/2015:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Passou a elaborar orçamentos mais rigorosos ao nível da receita total disponível, sendo a taxa de execução de 2015 de 102 %, cumprindo, assim, não obstante as reduzidas percentagens de execução da componente de capital e a sua evolução negativa no período, o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas, nomeadamente, no POCAL; ✓ Apresentou, não obstante a persistência de uma significativa, mas decrescente, rigidez das despesas orçamentais, uma tendência no sentido de uma gestão orçamental prudente e equilibrada, passando a existir ajustamento entre o nível de realização e/ou existência da despesa (e não somente o seu pagamento) e o da real cobrança da receita (e não à sua mera previsão orçamental), ainda que com a contribuição do recurso ao EMLP do PAEL. 	<p>2.4.1.1. a 2.4.1.3.</p>	<p>R.1. Adoção de medidas que visem o reforço da:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Fundamentação, de forma adequada, de todas as rubricas previstas, estando ou não sujeitas a uma regra previsional (em especial, nos casos em que o valor a orçamentar traduza uma evolução atípica no sentido do seu crescimento face ao seu histórico de cobrança real) 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 e ponderação e adoção de medidas que possam contribuir para uma redução, relevante e estrutural, das despesas municipais que apresentam uma significativa rigidez.

3.1. CONCLUSÕES	Ponto do relatório	3.2. RECOMENDAÇÕES
<p>C.5. Em termos da LCPA, do controlo realizado, pela IGF, quanto a 2015, resultou que:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Os FD eram sistematicamente positivos, mas foram assumidos, em janeiro, compromissos sem FD no valor de 254 €, muito embora tal facto não resulte, expressamente, da conta-corrente dos FD, pois decorre da adoção incorreta do procedimento de “agendamento” dos compromissos relativos às despesas de carácter regular e permanente e do respetivo tratamento ao nível da aplicação informática utilizada. ✓ O montante total dos compromissos assumidos no final do ano era quase igual na dotação orçamental da despesa e nos FD, o que evidencia o cumprimento, pelo menos numa lógica anual, da LCPA nesta matéria.. 	<p>2.4.2.</p>	<p>R.2. Caso a LCPA seja ou venha a ser novamente aplicada no MV, adoção de procedimentos que garantam:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ A não assunção de compromissos sem que existam FD e exigência de que tal procedimento seja efetuado antes do fornecimento dos bens e serviços subjacentes às despesas realizadas; ✓ Utilização consistente e uniforme, ao longo de cada exercício, das regras de reconhecimento de compromissos (quanto ao momento e montante) ao nível das dotações orçamentais da despesa e do impacto nos FD.
<p>C.6. No que respeita à posição financeira da Autarquia constatámos que:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ A dívida global de operações orçamentais teve uma evolução favorável (menos 8,5 M€ e 16%), passando, em 2015, para 44,7 M€, apresentando um valor significativo e desadequado face ao seu quadro financeiro (nomeadamente às receitas orçamentais) e uma estrutura que se repercute e condiciona a gestão orçamental dos exercícios futuros; ✓ Existia, em 2013, uma situação financeira de CP desequilibrada (do que resultou o pagamento de juros de mora de 3,5 M€,), mas ocorreu, nos anos imediatos, uma evolução positiva nesta matéria, nomeadamente na relação entre o SGS e as outras dívidas a terceiros (de -2 M€ para 1,7 M€) e no PMP, devido ao recurso ao PAEL. <p>No final de 2015 estavam reunidas as condições para que a DGAL emitisse um alerta precoce e para que o MV pudesse recorrer a um processo de saneamento financeiro, mas ainda estava em vigor o PAEL.</p>	<p>2.4.3.1., 2.3.4.2. e 2.5.</p>	<p>R.3. Acompanhamento e controlo rigorosos da evolução da dívida, de modo a reduzir o seu montante para níveis adequados às receitas orçamentais, salvaguardando, assim, o pagamento atempado das suas obrigações.</p> <p>R.4. 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 e de MLP, devendo ser tida em consideração a dimensão intergeracional das decisões político-financeiras.</p> <p>R.5. identificação e aplicação de medidas concretas de redução de despesa (fundamentando a sua necessidade e utilidade e adotando o instrumento da cativação das despesas) e de otimização de receita (através da atualização das taxas e preços, da fixação das taxas dos impostos municipais, bem como, sendo caso disso, do aperfeiçoamento dos processos de liquidação e cobrança), que contribuam para sustentabilidade financeira da Autarquia.</p>
<p>C.7. O MV tem em vigor uma NCI que se encontra desajustada face à atual estrutura orgânica e apresenta fragilidades atendendo à evolução legal ocorrida, ao que acresce que não dispõe de nenhum departamento/serviço específico ou elemento responsável pela função de controlo interno.</p>	<p>2.6.</p>	<p>R.6. Revisão da NCI no sentido da inclusão dos necessários procedimentos e controlos relacionados, designadamente, com o cumprimento da LCPA, do RFALEI e do PAEL e designação de um serviço ou funcionário responsável pela função de controlo interno.</p>

4. PROPOSTAS

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

Este trabalho foi realizado pela equipa constituída pelas Inspetoras Teresa Maria Cardoso e Sílvia Faria Igreja Sá sob a coordenação da Chefe de Equipa Sónia Barbosa, que subscreve, em seu nome e das referidas inspetoras, o presente relatório.

Chefe de Equipa

SÓNIA MARIA DA
SILVA BARBOSA
2019.05.17
18:29:49 +01'00'