

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

## **MUNICÍPIO DE TORRES NOVAS**

---

O Município cumpriu os objetivos e as obrigações decorrentes da adesão ao PAEL?

**Relatório n.º 2018/1268**

**Independência**

**InteGridade**

**ConFiança**

**PARECER:**

Submeto à consideração do Senhor Inspetor-Geral de Finanças os resultados da auditoria ao cumprimento das obrigações decorrentes da adesão ao PAEL, com a meu acordo.

Subinspetora-Geral

Assinado de forma digital  
por ANA PAULA PEREIRA  
COSME FRANCO BARATA  
SALGUEIRO  
Dados: 2019.01.09 13:35:20 Z

Concordo com o presente relatório, designadamente com as conclusões e recomendações (ponto 3.), bem como com as propostas (ponto 4.), destacando o cumprimento, no ano de 2016, dos principais objetivos e obrigações a que o Município se vinculou com a adesão ao PAEL.

À consideração superior.

Chefe de Equipa  
com Direção de Projeto

MARLENE LOPES  
FERNANDES  
2019.01.08 10:50:07 Z

**DESPACHO:**

Concordo.

Remeta-se a Sua Ex.<sup>a</sup> o Secretário de Estado do Orçamento.

Inspetor-Geral,



Digitally signed by VÍTOR  
MIGUEL RODRIGUES BRAZ  
Date: 2019.02.08 10:49:57 Z

**Relatório n.º 2018/1268**

**Processo n.º 2017/240/A9/423**

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

**SUMÁRIO EXECUTIVO**

**1.** A presente auditoria foi realizada com o objetivo de confirmar se o Município de Torres Novas (MTN), cumpriu as obrigações e atingiu os objetivos decorrentes da adesão ao Programa de Apoio à Economia Local (PAEL). De acordo com as evidências obtidas, a sua análise e avaliação e o exercício do procedimento do contraditório (Vd. Anexos 1 a 11), as principais conclusões são, em síntese, as seguintes:

**1.1.** O MTN aderiu, em 2012, ao Programa II do PAEL e a um Plano de Saneamento Financeiro (PSF), tendo obtido, através do recurso a empréstimos de médio e longo prazo, financiamentos de, respetivamente, 6,7 M€ e 6,5 M€, que atingiram o total de 13,2 M€ e foram arrecadados, por tranches, no biénio de 2013/2014.

**1.2.** Em 2016, o MTN cumpriu os principais objetivos (receita, despesa, *stock* da dívida, saldo orçamental e PMP) a que se vinculou com a adesão ao PAEL, quer em termos absolutos, quer considerando o PAF ou o PAF-Ajustado.

**1.3.** No entanto, o Município não atingiu as metas previstas para a maioria das medidas específicas de otimização da receita, nem para duas das quatro medidas de diminuição da despesa.

**1.4.** O recurso aos empréstimos de médio e longo prazo do PAEL e do PSF, teve um impacto positivo na evolução, até 2016, das “outras dívidas a terceiros” e dos pagamentos em atraso.

No entanto, entre outubro de 2012 e até à total supressão dos pagamentos em atraso, em junho de 2015, verificou-se o seu aumento em alguns meses, situação suscetível de aplicação de multas, por parte da DGAL, no montante global de 26 641 €, o que não se efetivou.

**1.5.** Em 2016, o reporte da execução do PAEL à DGAL não foi efetuado com recurso aos *templates* definidos por aquela entidade, mas sim através de relatórios de execução conjunta do PAEL e do PSF, o que poderá ter-se refletido na fiabilidade dos dados comunicados e, conseqüentemente, nas diferenças obtidas entre o reporte realizado e os valores apurados pela IGF, designadamente:

- ✓ Para mais, 99,9 milhares de euros relativos às correções efetuadas no âmbito do procedimento de reconciliação dos saldos de terceiros;
- ✓ Para menos, referentes ao reporte das medidas de otimização de receita (15,5 milhares de euros) e de diminuição da despesa (3,3 M€);
- ✓ Para mais, 4 dias no reporte do PMP.

**1.6.** O Município cumpriu o limite da dívida total de operações orçamentais previsto no RFALEI, no final dos anos de 2016 e 2017, pelo que se encontram suspensas as obrigações decorrentes do Plano de Ajustamento Financeiro do PAEL, cessando a sua suspensão e a imediata reaplicação daquele Plano se se verificar o incumprimento do referido limite.

**1.7.** Entre 2009 e 2016, o MTN recorreu a três operações de consolidação e/ou recuperação financeira (PREDE, PSF e PAEL), com um financiamento total

**Adesão, em 2012, ao PAEL e a um PSF: 13,2 M€**

**Cumprimento dos principais objetivos subjacentes ao PAEL**

**Incumprimento das metas definidas para as medidas da receita e da despesa**

**Evolução positiva, mas irregular do *stock* de PA, suscetível de gerar a aplicação de multas**

**Falhas no reporte da execução do PAEL à DGAL**

**Suspensão das obrigações decorrentes do PAEL**

**Operações de consolidação financeira: 25,2 M€**

de 25,2 M€, através do qual converteu dívida originariamente de CP em dívida financeira de MLP, o que poderá onerar os orçamentos futuros, atendendo à necessidade de cumprimento do serviço da dívida.

**2.** As principais recomendações formuladas à Câmara Municipal de Torres Novas são as seguintes:

**2.1.** Utilizar os instrumentos disponíveis para potenciar a receita municipal (nomeadamente a aplicação da taxa máxima da derrama, a reapreciação dos tarifários, a revisão das taxas municipais e o aperfeiçoamento dos procedimentos para a venda de património), de forma a contribuir para a melhoria da situação financeira da Autarquia;

**2.2.** Reforçar as medidas destinadas a promover a redução e contenção da despesa municipal, designadamente nas duas medidas cujas metas não foram alcançadas;

**2.3.** Adotar medidas específicas com vista a manter a situação de inexistência de pagamentos em atraso, independentemente da aplicação (ou não) pela DGAL das multas previstas na Lei;

**2.4.** Assegurar que, caso venham a ser reaplicadas as obrigações decorrentes do PAEL, o Município efetue o reporte à DGAL de acordo com os modelos definidos por aquela entidade;

**2.5.** Assegurar a manutenção do cumprimento do serviço da dívida resultante dos diversos empréstimos de médio e longo prazo contratados, através da adoção de medidas concretas.

**Principais recomendações**

## ÍNDICE

<b>LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS .....</b>	<b>5</b>
<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>6</b>
1.1. Fundamento .....	6
1.2. Questão de auditoria e âmbito .....	6
1.3. Metodologia .....	7
1.4. Contraditório .....	7
<b>2. RESULTADOS .....</b>	<b>8</b>
2.1. Programas de consolidação e/ou recuperação financeira .....	8
2.2. Programa de Apoio à Economia Local (PAEL).....	9
<b>3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>22</b>
<b>4. PROPOSTAS .....</b>	<b>23</b>
<b>LISTA DE ANEXOS .....</b>	<b>25</b>

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

<b>Cfr</b>	Confrontar
<b>CP</b>	Curto prazo
<b>DGAL</b>	Direção-Geral das Autarquias Locais
<b>DGTF</b>	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
<b>DL</b>	Decreto-Lei
<b>DR</b>	Diário da República
<b>EMLP</b>	Empréstimo de médio e longo prazo
<b>FAM</b>	Fundo de Apoio Municipal
<b>IGF</b>	Inspeção-Geral de Finanças
<b>IMI</b>	Imposto Municipal sobre Imóveis
<b>M€</b>	Milhões de euros
<b>MLP</b>	Médio e longo prazos
<b>MTN</b>	Município de Torres Novas
<b>NCI</b>	Norma de controlo interno
<b>OE</b>	Orçamento do Estado
<b>PA</b>	Pagamentos em atraso
<b>PAEL</b>	Programa de Apoio à Economia Local
<b>PAF</b>	Plano de Ajustamento Financeiro
<b>PMP</b>	Prazo médio de pagamento
<b>Pp</b>	Pontos percentuais
<b>PREDE</b>	Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado
<b>PSF</b>	Plano de Saneamento Financeiro
<b>RCM</b>	Resolução do Conselho de Ministros
<b>SIIAL</b>	Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais
<b>TC</b>	Tribunal de Contas

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. Fundamento

Em cumprimento do plano anual de atividades da Inspeção-Geral de Finanças – Autoridade de Auditoria (IGF), foi realizada a auditoria ao Município de Torres Novas (MTN), enquadrada no Projeto “Controlo das obrigações e objetivos resultantes da adesão ao Programa de Apoio à Economia Local (PAEL)”<sup>1</sup>, tendo por finalidade<sup>2</sup> a/o:

**Conclusão, em termos globais, sobre o (in)cumprimento, no final de 2016, das obrigações e objetivos resultantes da adesão ao PAEL, através da(o):**

a)	Validação da informação comunicada à Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) no âmbito do acompanhamento do PAEL e apuramento de eventuais diferenças entre os dados reportados e os apurados pela IGF;
b)	Controlo do cumprimento das obrigações previstas no PAEL e dos objetivos constantes do respetivo PAF (com base na informação reportada à DGAL e apurada pela IGF), designadamente quanto à evolução da receita, despesa, dívida, serviço da dívida, prazo médio de pagamento e endividamento líquido;
c)	Análise do impacto (anual e global) da adesão do Município a programas de consolidação financeira desde 01/01/2007 (incluindo o PAEL) na evolução da dívida, em especial, de curto prazo e dos pagamentos em atraso.

Face à finalidade da auditoria, foram identificados como principais fatores de risco, os seguintes:

- a) O incumprimento dos objetivos e obrigações a que o Município se vinculou na sequência da adesão ao PAEL, caso em que poderá ser necessário adotar novos mecanismos de regularização de dívidas e de alocação de mais recursos suscetíveis de comprometer a solidariedade recíproca entre os subsectores da Administração Pública;
- b) Falta de fiabilidade no reporte da informação legalmente prevista e para a tomada de decisão pública.

### 1.2. Questão de auditoria e âmbito

Considerando a finalidade e os fatores de risco identificados, a questão de auditoria a que se pretende responder é: o Município cumpriu, em 2016, o conjunto de obrigações e objetivos decorrentes da adesão ao PAEL?

O âmbito temporal da presente ação abrangeu o ano de 2016, sem prejuízo do alargamento a períodos anteriores ou subseqüentes sempre que tal se justificou, tendo o ciclo de realização decorrido entre abril e novembro de 2017 e incidiu sobre o Município de Torres Novas, essencialmente, no Departamento de Administração Económica e Social.

<sup>1</sup> Aprovado pela Lei n.º 43/2012, de 28/09, com as alterações posteriores e regulamentado pela Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09.

<sup>2</sup> Foi realizada, na Autarquia e de forma articulada com a presente ação, uma outra auditoria no âmbito do projeto “Controlo do Endividamento e da Situação Financeira da Administração Local Autárquica” (Processo n.º 2018/238/A9/198), cujos resultados foram considerados no presente trabalho, nomeadamente no que respeita às correções efetuadas na sequência da circularização de terceiros e onde são também abordados os aspetos relativos ao sistema de controlo interno implementado no MTN.



### 1.3. Metodologia

O trabalho realizado seguiu a metodologia consubstanciada no guião “Controlo do Programa de Apoio à Economia Local (PAEL)”, com base nos principais critérios e procedimentos de auditoria seguintes:

- a) Controlo do cumprimento das disposições legais e da regularidade financeira, atendendo ao quadro legal especificamente criado para o PAEL ou com ele relacionado;
- b) Comparação dos valores estimados no Plano de Ajustamento Financeiro (PAF) com os executados, eventualmente corrigidos pela IGF;
- c) Análise de rácios adotados pela IGF com o objetivo de sustentar a formulação de uma opinião global sobre o cumprimento dos objetivos previstos no PAF.

Para além de efetuarmos a comparação direta das variáveis relevantes (designadamente, receita, despesa, dívida e saldo orçamental), entre os valores reais apurados e os previstos no PAF, também considerámos os valores constantes daquele documento ajustados do impacto da dívida (não prevista no PAF)<sup>3</sup> resultante da participação no Fundo de Apoio Municipal (FAM)<sup>4</sup>.

A profundidade foi a julgada adequada às circunstâncias, consistindo nos seguintes métodos de recolha de prova:

- a) Utilização de um questionário concebido especificamente para as auditorias sobre esta temática;
- b) Preenchimento de mapas de recolha de informação criados para estas auditorias, que têm subjacentes procedimentos de análise, comparação e verificação;
- c) Recurso a técnicas de observação, inspeção, análise, comparação, verificação e, em especial, de confirmação, para aferir da fiabilidade e qualidade das demonstrações financeiras.

*Anexo 1*

### 1.4. Contraditório

Nos termos do disposto no art. 12º (princípio do contraditório) do Decreto-Lei (DL) n.º 276/2007, de 31/07 e dos art.s 19º, n.º 2 e 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF<sup>5</sup>, foi dado conhecimento formal ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Torres Novas das principais asserções, conclusões e recomendações constantes deste documento, através do envio de um projeto de relatório em 21/09/2018.

Na sequência da análise da resposta recebida em 26/10/2018<sup>6</sup>, que integra o presente relatório como anexo, constatamos a sua concordância com as asserções, conclusões e as recomendações que haviam sido explicitadas no projeto de relatório.

*Anexos 10 e 11*

---

<sup>3</sup> Os municípios tiveram de reconhecer tal evento contabilisticamente, em princípio, em 2014, tendo de realizar a sua participação a partir de 2015, ainda que em prestações (ao longo de 7 anos), quando tal dívida e consequente despesa não foram contempladas no PAF.

<sup>4</sup> Cfr. infra a justificação desses ajustamentos e respetivo impacto nas diversas variáveis relevantes para os objetivos e metas previstos no PAF, sendo, ainda, de referir, que as grandezas influenciadas por essa(s) correção(ões) passarão a ser designadas de PAF-Ajustado.

<sup>5</sup> Aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010, de 05/04, do Ministro de Estado e das Finanças e publicado no DR, 2ª Série, de 12/04.

<sup>6</sup> Com o registo de entrada EEL 2018/3999.

## 2. RESULTADOS

### 2.1. Programas de consolidação e/ou recuperação financeira

**2.1.1.** O MTN aderiu, em 2009, ao Programa de Regularização Extraordinária das Dívidas do Estado (PREDE)<sup>7</sup>, tendo beneficiado de financiamento, através do recurso a dois empréstimos de médio e longo prazo (EMLP), no montante total de 11 953 343 €, integralmente arrecadado e utilizado nesse ano.

Deste Programa decorriam metas para os municípios ao nível da evolução do prazo médio de pagamento (PMP)<sup>8</sup>, no próprio ano da contratação e nos anos subsequentes, estando previstas consequências na variação da taxa de juro do empréstimo contratado, no caso da sua superação ou incumprimento<sup>9</sup>.

A Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), relativamente aos anos de 2009/2013, com base nos dados comunicados à DGAL pela Autarquia, apurou, em resultado do aumento dos PMP naquele período<sup>10</sup>, um acréscimo global da taxa de juro do capital mutuado com o Estado relativo ao PREDE de 1,3 pp, o que reflete o incumprimentos dos objetivos específicos subjacentes ao Programa.

**2.1.2.** Em 2012, a Autarquia aderiu ao PAEL<sup>11</sup> (Programa II), juntamente com um Plano de Saneamento Financeiro (PSF), na sequência do qual utilizou empréstimos de MLP de, respetivamente, 6,8 M€ e 6,5 M€.

**2.1.3.** Assim, entre 2009/2016, o MTN utilizou, no âmbito de programas de consolidação e/ou recuperação financeira, empréstimos de MLP nos montantes que se seguem:

**Figura 1 – EMLP no âmbito de programas de consolidação e/ou recuperação financeira**

Un: euro

Descrição	Programas de consolidação desde 01/ 01/ 2009				Total por Programa
	Montantes totais arrecadados				
	2009	2013	2014	2016	
Saneamento Financeiro		6 469 254			6 469 254
PREDE - 2ª FASE	11 953 343				11 953 343
PAEL		4 756 818	2 021 555	- 23 486	6 754 886
<b>TOTAL</b>	<b>11 953 343</b>	<b>11 226 071</b>	<b>2 021 555</b>	<b>- 23 486</b>	<b>25 177 483</b>

Fonte: DGTF e DGAL

Anexo 2

Através destas operações, o MTN transformou um elevado montante (25,2 M€) de dívidas administrativas e/ou comerciais originariamente de curto prazo (CP) em dívida financeira de médio e longo prazo, diminuindo, pelo menos momentaneamente, a pressão sobre a tesouraria, mas onerando os orçamentos futuros, face ao exigível cumprimento do respetivo serviço da dívida.

<sup>7</sup> Aprovado pela RCM n.º 191-A/2008, de 27/11, cuja duração foi prorrogada pela RCM n.º 29/2009, de 30/03.

<sup>8</sup> Calculado pela DGAL nos termos da RCM n.º 34/2008, de acordo com a alteração introduzida pelo Despacho n.º 9870/2009 do Ministro de Estado e das Finanças (publicado no DR, 2ª Série, de 13/04).

<sup>9</sup> O cumprimento deste Programa foi analisado no âmbito da auditoria anterior realizada ao MTN (Relatório n.º 1091/2013).

<sup>10</sup> Respetivamente, 149, 180, 163, 167 e 209 dias.

<sup>11</sup> A criação deste Programa teve por "(...) objeto a regularização do pagamento de dívidas dos municípios vencidas há mais de 90 dias, registadas na (...) DGAL à data de 31 de março de 2012." (cfr. art. 1º, n.º 1, da Lei n.º 43/2012, de 28/08).

Em sede de contraditório, o Município referiu que “(...) tem sempre assegurada a dotação necessária ao cumprimento dos encargos do serviço da dívida.” e que “(...) apresenta a esta data uma capacidade de endividamento de 13 942 299 €, sendo que a imposição legal de não ultrapassar 20% da margem disponível, constitui o instrumento que irá permitir não ser necessário financiamentos de consolidação e/ou recuperação financeira.”.

Assim, tendo em conta que as asserções produzidas não alteraram a apreciação efetuada pela IGF, mantém-se a recomendação formulada.

Anexos 10 e 11

## 2.2. Programa de Apoio à Economia Local (PAEL)

### 2.2.1. Adesão e financiamento no âmbito do PAEL

A Autarquia formalizou, em 2012, o pedido de adesão ao PAEL (Programa II), acompanhado, nos termos do quadro legal, por um PAF, aprovado pelos respetivos órgãos<sup>12</sup> executivo e deliberativo em, respetivamente, 27/09 e 03/10 desse ano, para aplicar na redução dos pagamentos em atraso (PA), que foi aprovado pelo Governo<sup>13</sup>.

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 2 – Financiamento no âmbito do PAEL

Un: euro

DÍVIDAS VENCIDAS HÁ MAIS DE 90 DIAS (31/03/2012) a)			FINANCIAMENTO OBTIDO						VALOR NÃO DESEMBOLSADO
Inicial	Pagamentos efetuados b)	Valor Líquido	Despacho no DR	Visto do TC	Diferença	1ª Tranche 26/08/2013	2ª Tranche 21/01/2014	Total	
(1)	(2)	(3) = (1) - (2)	(4)	(5)	(6) = (5) - (4)	(7)	(8)	(9) = (7) + (8)	(10) = (5) - (9)
9 666 565	2 185 380	7 481 185	7 481 185	6 795 454	- 685 731	4 756 818	2 021 555	6 778 372	17 081

a) À data de 20/09/2012.

b) Entre a data do reporte dos PA relativos a 31/03/2012 e a data de apresentação do pedido de adesão ao PAEL.

Fonte: DGTF e DGAL

Anexo 2

O EMLP, cujo capital, na sequência de aditamento ao contrato inicial<sup>14</sup>, em 11/07/2013, diminuiu para 6 795 454 €, com uma maturidade de 14 anos e sem período de carência, foi visado pelo Tribunal de Contas (TC), em 06/08/2013.

O Município divulgou, no sítio oficial da internet<sup>15</sup>, 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.

Do financiamento autorizado e visado, a Autarquia arrecadou, no biénio de 2013 e 2014, através de duas

<sup>12</sup> Cfr. n.º 2, art. 5º do PAEL.

<sup>13</sup> Cfr. Despacho n.º 14763-G/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.

<sup>14</sup> Datado de 16/11/2012.

<sup>15</sup> Vide <http://cm-torresnovas.pt/index.php/municipio/informacao-financieira>

tranches (respetivamente, em 26/08/2013 e 21/01/2014), o montante total de 6 778 372 €<sup>16</sup>.

Cerca de 78% do montante arrecadado foi utilizado no pagamento de despesas correntes, em especial na aquisição de bens e serviços correntes (52%).

No final de 2014, o MTN tinha utilizado 6 754 886 €, na liquidação dos PA, elegíveis de acordo com o quadro legal, ou seja, menos 23 486 € do que o montante arrecadado do EMLP do PAEL, importância que devolveu à DGTF, em 28/07/2016, por indicação da DGAL, em virtude de não terem sido pagas faturas, por razões imputáveis aos fornecedores, tendo a respetiva dívida sido anulada.

O serviço da dívida (amortizações e juros) do EMLP do PAEL<sup>17</sup>, foi cumprido, em regra, até ao final de 2016, de acordo com o previsto no respetivo plano de pagamento<sup>18</sup>.

### **2.2.2. Ajustamento de alguns objetivos do PAF**

Os objetivos constantes do PAF elaborado pela Autarquia foram afetados, posteriormente, por dois eventos que não lhe são imputáveis, pelo que o respetivo impacto foi tido em consideração na análise efetuada.

Com efeito, as estimativas constantes daquele documento, para 2016:

- ✓ Tinham como pressuposto a arrecadação e utilização da totalidade da receita do EMLP do PAEL previsto no PAF (6 795 453,58 €<sup>19</sup>), quando o valor arrecadado foi de 6 778 372,14 € e o utilizado foi de 6 754 886,05 €;
- ✓ Não incluíam a dívida relativa ao FAM (724,5 milhares de euros), que o MTN reconheceu contabilisticamente, mas que não decorreu de qualquer decisão e/ou deliberação autónoma dos órgãos e eleitos locais, mas sim do quadro legal vigente.

Tais situações são suscetíveis de se repercutir 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 municipal e da despesa paga.

Assim, efetuámos (cfr. pontos 2.2.4.1. a 2.2.4.4. e 2.2.4.7.), relativamente a 2016, a comparação entre os valores reais apurados e os constantes do PAF-Ajustado daqueles eventos, que têm o impacto sobre as variáveis relevantes, que sintetizamos de seguida:

---

<sup>16</sup> Menos 17 081 € do que o financiamento autorizado e visado, deduzido na 2.ª tranche, resultante de estornos e retenções feitas pela DGAL, nos montantes de 13 817 € e 3 264,44 €, respetivamente.

<sup>17</sup> De acordo com o n.º 3 do art. 11º, do PAEL, o incumprimento do pagamento de uma prestação do serviço da dívida do EMLP do PAEL constitui os municípios na obrigação de fixação da taxa máxima do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), em vigor à data do incumprimento, sob pena de resolução do contrato.

<sup>18</sup> De facto, apenas não foi cumprido o prazo de pagamento de uma prestação, cujo pagamento estava previsto para 15/11/2014 e foi efetuado em 18/11/2014, não tendo sido cobrados quaisquer juros à Autarquia pela DGTF.

<sup>19</sup> Montante após a alteração introduzida pelo TC.

Figura 3 – Impacto da execução do EMLP do PAEL e da dívida relativa ao FAM

Un.: euro

AJUSTAMENTOS ÀS ESTIMATIVAS DO PAF 2016			VARIÁVEIS				
			Receita	Despesa	Dívida Municipal		Saldo Orçamental
					CP	MLP	
EXECUÇÃO DO EMLP PAEL	Receita	Prevista e não arrecadada	- 23 486				
	Despesa	Prevista e não executada		- 23 486			
	Capital	Previsto e não utilizado			40 568		
		Previsto e não arrecadado				- 40 568	
DÍVIDA AO FAM (não prevista)	Despesa paga			144 891		- 144 891	
	Stock em dívida			144 891	579 569		
TOTAL			- 23 486	121 405	185 459	539 001	

Fonte: Reporte de informação à DGAL e auditoria da IGF

Em 23/11/2015, o MTN procedeu à reformulação do PAEL e do PSF, considerados em documento conjunto, aprovado pela Câmara Municipal e pela Assembleia Municipal, respetivamente, em 27/11/2015 e 21/12/2015<sup>20</sup>.

Anexo 3

A proposta de alteração foi remetida para a DGAL e para o TC, em 13/01/2016, não tendo sido obtida qualquer resposta destas entidades, até ao final do trabalho de campo (novembro de 2017).

Deste modo, a avaliação descrita no presente relatório incide unicamente sobre a execução do PAEL com base na versão aprovada e visada pelo TC em 06/08/2013.

### 2.2.3. Reporte de informação à DGAL

De acordo com o previsto na alínea b), n.º 1, do art. 12º do PAEL, o acompanhamento da execução deste Programa é efetuado pela DGAL, tendo aquela entidade emitido orientações no sentido de esse processo ser efetuado através de *templates* em *excel*, com as matrizes correspondentes à informação, a remeter exclusivamente em suporte digital.

Contudo, contrariamente às orientações emitidas pela DGAL e seguidas genericamente pelos municípios que aderiram ao PAEL, o MTN procedeu, entre 2013 e 2016, ao reporte da monitorização do PAEL através do envio de suporte documental à DGAL, concretamente de relatórios de execução do PAEL e do PSF ao invés de proceder ao seu carregamento no *software* específico destinado a esse efeito.

Assim, ao longo deste relatório, todas as referências efetuadas ao reporte à DGAL, incidem sobre os dados retirados desses relatórios e dos documentos de prestação de contas do Município.

Acresce que, no decurso da auditoria, os serviços autárquicos foram alertados para as obrigações específicas de reporte associadas ao PAEL, tendo iniciado os procedimentos para a regularização desta situação.

<sup>20</sup> Essa reformulação previa o aumento da receita total disponível e da despesa total em, respetivamente, 6,5 M€ e 8,2 M€ e a diminuição da dívida total em 1,7 M€.

## 2.2.4. Controlo dos objetivos/medidas e outras obrigações do PAF (2016)

### 2.2.4.1. Otimização da receita

No que respeita ao controlo da evolução das principais rubricas da receita por valores globais<sup>21</sup> e com base nos principais agregados da classificação económica<sup>22</sup>, a situação foi a seguinte:

Figura 4 – Controlo do PAF ao nível da receita

Un: euro

DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO - PRINCIPAIS RUBRICAS	ANO DE 2016			CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF) - DADOS IGF		CUMPRIMENTO DO OBJETIVO - IGF - (SIM/NÃO)	
	PAF (estimado)	VALORES EXECUTADOS		Montante	%		
		Reporte (DGAL)	Apurados (IGF)				
(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (4)-(2)	(6) = ((4)/(2))*100	(7)	
<b>VALORES AGREGADOS</b>	Receita total disponível	≥ 25 408 136	26 402 598	26 402 598	994 462	103,9%	SIM
<b>DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)</b>				0			
<b>POR NATUREZA ECONÓMICA</b>	Corrente	≥ 19 696 072	20 567 500	20 567 500	871 427	104,4%	SIM
	Capital	≥ 3 698 519	2 682 170	2 682 170	- 1 016 349	72,5%	NÃO
	<b>TOTAL</b>	≥ 23 394 591	23 249 670	23 249 670	- 144 922	99,4%	NÃO

Fonte: Reporte de informação à DGAL e documentos de prestação de contas do MTN

Anexo 4

Em 2016, verificou-se, em termos globais, a superação dos valores constantes do PAF para a receita municipal a arrecadar, uma vez que o montante previsto era de 25,4 M€ e o realizado foi de 26,4 M€.

Ocorre, porém, a situação inversa se for considerada a receita por natureza económica, em que o MTN fica aquém do previsto em 144,9 milhares de euros, devido à evolução negativa da receita de capital (- 1 M€).

Por sua vez, considerando, ao nível da receita, os valores do PAF-Ajustado, o resultado é o seguinte:

Figura 5 – Controlo do PAF ao nível da receita – PAF-Ajustado

Un: euro

DESCRIÇÃO	2016				CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADO/PAF)		CUMPRIMENTO (SIM / NÃO)	
	PAF (valor estimado)	EMLP PAEL (valor estimado e não arrecadado)	PAF AJUSTADO (em resultado da execução do PAEL)	IGF (executados)	VALOR	%		
								(4)-(2)+(3)
(1)	(2)	(3)	(4)-(2)+(3)	(5)	(6)=(5)-(4)	(7)=(5)/(4)	(8)	
<b>RECEITA TOTAL DISPONÍVEL</b>	25 408 136	- 23 486	≥ 25 384 650	26 402 598	1 017 948	104,0%	SIM	
<b>CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA</b>	CORRENTE	19 696 072		≥ 19 696 072	20 567 500	871 427	104,4%	SIM
	CAPITAL	3 698 519	- 23 486	≥ 3 675 033	2 682 170	- 992 863	73,0%	NÃO
	<b>TOTAL</b>	23 394 591	- 23 486	≥ 23 371 105	23 249 670	- 121 436	99,5%	NÃO

Fonte: Reporte de informação à DGAL e documentos de prestação de contas do MTN

Anexo 4

Em 2016, atendendo ao PAF-Ajustado, continua a verificar-se o cumprimento, ao nível da receita total disponível (104%) e o incumprimento, na perspetiva da classificação económica (99,5%), ainda que por valores ligeiramente superiores aos estimados.

<sup>21</sup> Atendendo à estrutura prevista na Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09 (Programa II – Anexo III – Quadro I).

<sup>22</sup> Atendendo à estrutura prevista na Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09 (Programa II – Anexo III – Quadro III).

O MTN previu e quantificou no PAF<sup>23</sup>, de acordo com o quadro legal<sup>24</sup>, sete medidas específicas de otimização da receita própria, tendo sido apurado o seguinte:

**Figura 6 – Controlo das medidas de otimização da receita**

Un: euro

DESCRÇÃO DAS PRINCIPAIS MEDIDAS PREVISTAS NO PLANO	ANO DE 2016			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)	
1. Maximização dos preços cobrados pelo município através da reapreciação dos tarifários	≥	1 990 507	1 931 098	1 915 613	- 74 894	96,2%	NÃO
2. Otimização e racionalização das taxas cobradas pelo Município	≥	390 554	380 911	380 911	- 9 643	97,5%	NÃO
3. Outras medidas com impacto no aumento da receita	≥	6 311 359	6 178 649	6 178 649	- 132 710	97,9%	NÃO
3.1. Aperfeiçoamento dos processos e do controlo sobre os factos suscetíveis de gerarem a cobrança de taxas e preços municipais, bem como ao nível da aplicação de coimas	≥	46 707	80 669	80 669	33 962	172,7%	SIM
3.2. Fixação das taxas máximas do Imposto Municipal sobre Imóveis	≥	4 102 088	4 213 598	4 213 598	111 510	102,7%	SIM
3.3. Fixação da taxa máxima da derrama	≥	748 281	722 051	722 051	- 26 230	96,5%	NÃO
3.4. Fixação das taxas máximas da participação no IRS nos termos da LFL (ou RFALEI)	≥	1 146 250	1 141 648	1 141 648	- 4 602	99,6%	NÃO
3.5. Venda de património	≥	268 033	20 683	20 683	- 247 350	7,7%	NÃO
<b>AUMENTO DA RECEITA (TOTAL)</b>	≥	<b>8 692 421</b>	<b>8 490 658</b>	<b>8 475 174</b>	<b>- 217 247</b>	<b>97,5%</b>	
<b>DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)</b>				<b>- 15 484</b>			

Fonte: Reporte de informação à DGAL e documentos de prestação de contas do MTN

Anexo 5

Não foram cumpridas, em termos quantitativos, as metas constantes do PAF para a maioria das medidas específicas relativas à otimização da receita municipal, nem em termos globais, uma vez que a diferença entre a receita total prevista e a arrecadada foi negativa (-217,2 milhares de euros).

De acordo com a prestação de contas do MTN, a redução da receita deveu-se, designadamente, à:

- ✓ “Evolução da atividade económica” (rubrica 01 – IMT);
- ✓ “Quebra significativa nas receitas provenientes do sector urbanístico” (rubricas 02 e 04 – Loteamento e obras);
- ✓ “Dificuldade no controlo das entradas, por parte dos feirantes que contraíram dívida, o que tem impedido um melhor controlo da receita neste setor” (rubricas 02 e 04 – Mercados e feiras);
- ✓ “Alteração legislativa em matéria de licenciamento, designado “Licenciamento Zero”, o que se traduziu numa redução da receita municipal, pelo número de isenções que criou” (rubricas 02 e 04 – Publicidade e ocupação da via pública).

No que respeita às cinco medidas que não cumpriram os objetivos estabelecidos no PAF, a análise à evolução das receitas registadas nas rubricas orçamentais associadas, relativamente a 2011, evidencia que a generalidade teve uma evolução negativa, sendo que apenas a rubrica “06.03.01.03. - Participação fixa no IRS” teve um comportamento positivo (mais 306,4 milhares de euros).

Porém, o somatório das rubricas relativas à totalidade das medidas de otimização da receita teve uma evolução positiva entre 2011 e 2016, com um acréscimo global de 625,3 milhares de euros, que se deveu, fundamentalmente, ao aumento da receita do IMI em 1 M€, que compensou a evolução menos favorável da

<sup>23</sup> No Anexo III, Quadro II, da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09 (preenchido pelo MTN quando da candidatura ao PAEL).

<sup>24</sup> Cfr. art. 7º, da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09 e als. b) e c), n.º 2, art. 6º da Lei n.º 43/2012, de 28/08.

maioria das receitas associadas às restantes medidas.

Anexo 5

Refira-se ainda que, apesar da evolução positiva na receita do IMI, o MTN não aplicou a taxa máxima, ao contrário do previsto no PAF. Deste incumprimento não decorre outra consequência, para além da não otimização da receita associada, atendendo a que o Município aderiu ao Programa II do PAEL.

Em sede de contraditório, o Município informou que:

- ✓ “(...) A tabela de taxas encontra-se em alteração e adaptação às novas regras do licenciamento zero, acompanhando desta forma o devido ajuste regulamentar. Previsão de entrada em vigor em 2019.”
- ✓ “A aplicação da Derrama tem sido deliberada pela taxa máxima;
- ✓ O Município tem promovido anualmente hastas públicas de imóveis. Em 2017 arrecadou 142.887,49€ e até esta data, em 2018, 131.954,35€. Está em curso a alienação de direitos de superfície, sendo previsível o aumento deste valor até ao final deste ano.”.

Embora o Município tenha informado que tem vindo a acolher as recomendações da IGF, importa referir que, relativamente à aplicação da Derrama, a indicação de que tem vindo a ser deliberada pela taxa máxima, é incorreta, porquanto, como ficou evidenciado na reunião extraordinária da CM de 11/10/2016, foi deliberado manter a taxa de 1,5%, bem como o lançamento de taxa “ (...) reduzida de 0,01% para os sujeitos passivos com um volume de negócios no ano anterior que não ultrapasse os 150.000,00 para o ano de 2017, com o objetivo de apoiar e estimular as pequenas e médias empresas”.

Assim, face ao exposto, mantém-se a recomendação formulada.

Anexos 10 e 11

#### 2.2.4.2. Redução e racionalização da despesa

Quanto ao controlo dos objetivos quantitativos, referentes a 2016, em termos globais e de acordo com as perspetivas consideradas no PAF (valores agregados<sup>25</sup> e classificação económica<sup>26</sup>), relacionados com a redução da despesa, a situação foi a seguinte:

Figura 7 – Controlo do PAF ao nível da despesa

Un: euro

DESCRICÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO - PRINCIPAIS RUBRICAS	ANO DE 2016				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)	
<b>VALORES AGREGADOS</b>	<b>Despesa total</b>	≤ 23 269 898	23 114 644	23 114 644	- 155 254	99,3%	SIM
<b>DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)</b>				0			
<b>POR NATUREZA ECONÓMICA</b>	<b>Corrente</b>	≤ 16 429 105	15 212 117	15 212 117	- 1 216 988	92,6%	SIM
	<b>Capital</b>	≤ 6 840 794	7 902 527	7 902 527	1 061 734	115,5%	NÃO
	<b>TOTAL</b>	≤ 23 269 898	23 114 644	23 114 644	- 155 254	99,3%	SIM

Fonte: Reporte de informação à DGAL e auditoria da IGF

Anexo 6

<sup>25</sup> Atendendo à estrutura prevista na Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09 (Programa II – Anexo III – Quadro I).

<sup>26</sup> Atendendo à estrutura prevista na Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09 (Programa II – Anexo III – Quadro III).



Verifica-se que o MTN, em 2016, cumpriu, numa perspetiva global, o objetivo previsto no PAF para a despesa municipal pois os valores executados foram inferiores aos previstos em 155,3 milhares de euros.

Numa análise idêntica, ainda que com base na discriminação das despesas por classificação económica, comprova-se, igualmente, que o objetivo da despesa foi cumprido em termos globais, contudo, tal não se verificou relativamente à componente da despesa de capital, que foi superior em relação à estimativa em 1,1 M€ (16%), execução que foi compensada com a despesa corrente, que apresentou uma diminuição, face ao previsto, de 1,2 M€.

O desvio apurado na despesa de capital resultou, sobretudo, das despesas na rubrica 07 - Aquisição de bens de capital (mais 1,3 M€).

Considerando os valores do PAF-Ajustado, o comportamento do MTN foi o seguinte:

**Figura 8 – Controlo do PAF ao nível da despesa – PAF-Ajustado**

Un: euro

DESCRIÇÃO	2016					CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADO/PAF)		CUMPRIMENTO (SIM / NÃO)	
	PAF (valor estimado)	AJUSTAMENTOS		PAF AJUSTADO	IGF (executado)	VALOR	%		
		EMLP PAEL (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	23 269 898	- 23 486	144 891	≤	23 391 303	23 114 644	- 276 659	98,8%	SIM

Fonte: Reporte de informação à DGAL e documentos de prestação de contas do MTN

Anexo 6

Assim, a Autarquia, ao nível da despesa municipal, considerando o PAF-Ajustado, cumpriu os objetivos globais a que se vinculou, de forma mais expressiva (-277,7 milhares de euros e 1,2%).

O MTN identificou e quantificou quatro medidas de redução e contenção de despesa<sup>27</sup>, apurando-se os seguintes resultados relativamente à respetiva execução:

**Figura 9 – Controlo das medidas de redução da despesa**

Un: euro

DESCRIÇÃO DAS PRINCIPAIS MEDIDAS PREVISTAS NO PLANO	2016			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)	
4. Redução da despesa em atividades com impacto direto na diminuição de custos de funcionamento de infraestruturas municipais.	≤	47 421	20 385	20 385	- 27 036	43,0%	SIM
5. Outras medidas com impacto no aumento da despesa	≤	18 613 875	22 433 828	19 164 858	550 983	103,0%	NÃO
5.1 Despesa com pessoal	≤	8 693 396	7 720 548	7 720 548	- 972 849	88,8%	SIM
5.2 Despesa com aquisição de bens e serviços correntes e de capital	≤	9 906 813	14 049 317	10 780 347	873 535	108,8%	NÃO
5.3 Despesa com transferências correntes e de capital	≤	13 666	663 963	663 963	650 297	4858,5%	NÃO
<b>TOTAL</b>	≤	<b>18 661 296</b>	<b>22 454 213</b>	<b>19 185 243</b>	<b>523 947</b>	<b>102,81%</b>	
<b>DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)</b>				<b>- 3 268 969</b>			

Fonte: Reporte de informação à DGAL e documentos de prestação de contas do MTN

Anexo 7

Em 2016, não foram atingidos os objetivos constantes do PAF, relativamente a duas das quatro medidas específicas de diminuição da despesa, nem em termos globais, uma vez que o somatório das despesas

<sup>27</sup> N.º 1 do art. 6º da Lei n.º 43/2012, de 28/08.

realizadas foi superior ao previsto, em cerca de 523,9 milhares de euros.

A análise aos montantes registados nas rubricas respetivas, no período de 2011/2016, revela que, à exceção das rubricas incluídas na medida de redução da despesa com transferências correntes e de capital, as restantes medidas evoluíram positivamente, obtendo o MTN uma redução na despesa de 6,6 M€, no conjunto das rubricas.

Anexo 7

### 2.2.4.3. Relação entre receita e despesa municipais no PAEL e na execução orçamental

Por sua vez, de uma abordagem articulada da evolução da relação entre os valores globais da receita disponível e despesa estimados no PAF e os apurados na execução orçamental, resultou o seguinte:

Figura 10 – Relação entre a receita/despesa (PAF/Execução orçamental)

Un: euro

DESCRIÇÃO	2016				
	Receita total disponível	Despesa total	Diferença	Variação receita / despesa (PAF / Valores reais)	
(1)	(2)	(3)	(4) = (2)-(3)	(5) = (4)B-(4)A	
A - PAF	Aprovado	25 408 136	23 269 898	2 138 238	1 149 716
	Ajustado - PAEL/FAM	25 384 650	23 391 303	1 993 347	1 294 607
B - Valores Reais	26 402 598	23 114 644	3 287 954		

Fonte: Reporte de informação à DGAL e documentos de prestação de contas do MTN

A relação entre a receita total disponível (incluindo o saldo de gerência) e a despesa total prevista no PAF melhorou em termos da execução orçamental (mais 1,1 M€), situação que persiste, considerando os montantes do PAF-Ajustado, mas de modo mais expressivo (mais 1,3 M€), o que evidencia o cumprimento, em termos reais, numa perspetiva substancial, do PAF.

### 2.2.4.4. Evolução da dívida e do serviço da dívida

Da comparação entre os valores da dívida municipal previstos no PAF e os reais, resulta o seguinte:

Figura 11 – Controlo do PAF ao nível da dívida (valores agregados)

Un: euro

DIMINUIÇÃO DA DÍVIDA - DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO		ANO 2016			CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF) 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	≤	5 186 408	4 554 256	4 654 152	- 532 256	89,7%	SIM
B - Médio e longo prazo	≤	15 501 362	15 277 557	15 277 557	- 223 805	98,6%	SIM
C - Natureza não orçamental	≤			87 450	87 450	-	
D - Natureza orçamental (A)+(B)-(C)	≤	20 687 770	19 831 813	19 844 259	- 843 511	95,9%	SIM
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4) - (3) da linha D				12 446			

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 8

O objetivo previsto no PAF referente à evolução da dívida municipal foi cumprido em termos globais pois, no final de 2016, o respetivo *stock* foi inferior ao previsto em 843,5 milhares de euros (menos 4,1%).

Considerando os valores do PAF-Ajustado, constatou-se que o MTN continuou a cumprir, por uma margem ainda superior, o objetivo estimado para a evolução da dívida, conforme resulta da figura seguinte:

Figura 12 – Controlo do PAF ao nível da dívida – PAF-Ajustado

Un: euro

DESCRIÇÃO	2016					CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO DA DÍVIDA (EXECUTADO/PAF)		CUMPRIMENTO (SIM / NÃO)		
	PAF (valor estimado)	AJUSTAMENTOS		PAF AJUSTADO	IGF (executados)	Montante	%			
		EMLP PAEL (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	5 186 408	40 568	144 892	≤	5 371 868	4 566 702	- 805 165	85%	SIM
	MLP	15 501 362	- 40 568	579 569	≤	16 040 363	15 277 557	- 762 806	95%	SIM
	<b>Total</b>	<b>20 687 770</b>	<b>0</b>	<b>724 461</b>	<b>≤</b>	<b>21 412 231</b>	<b>19 844 259</b>	<b>- 1 567 972</b>	<b>93%</b>	<b>SIM</b>

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 8

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

Figura 13 – Controlo do PAF ao nível do serviço da dívida

Un: euro

( DIMINUIÇÃO DA DÍVIDA ) DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO	ANO 2016			RELAÇÃO ENTRE OS VALORES EXECUTADOS / PREVISTOS NO PAF		OBSERVAÇÕES	
	PAF (estimado)	VALORES EXECUTADOS		MONTANTE	%		
		REPORTE À DGAL	APURADOS IGF				
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(2)	(6)=[(4)/(2)]*100	(7)	
SERVIÇO DA DÍVIDA	SERVIÇO DA DÍVIDA EMLP (Amortizações + Juros)	3 741 585	3 462 956	3 462 956	- 278 630	92,6%	Cumpriu, atempadamente, o serviço da dívida da generalidade dos EMLP contratados/utilizados
	No âmbito do PAEL	589 238	669 993	669 993	80 754	113,7%	
	Outros empréstimos de médio/longo prazo	3 152 347	2 792 963	2 792 963	- 359 384	88,6%	

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Em 2016, o MTN pagou um montante de serviço da dívida de EMLP inferior em 278,6 milhares de euros ao que tinha estimado no PAF, correspondente a uma taxa de execução de 92,6% e cumpriu globalmente o serviço da dívida dos EMLP que se encontravam em vigor nesse ano.

Anexo 8

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

A arrecadação das receitas provenientes do capital dos EMLP, celebrados ao abrigo do PAEL e do PSF, tiveram o seguinte impacto, na evolução das “outras dívidas a terceiros”<sup>28</sup> do MTN:

<sup>28</sup> Os valores apresentados decorrem da documentação incluída na prestação de contas do MTN, após as correções efetuadas pela IGF no âmbito da outra auditoria realizada de forma concomitante (Processo n.º 2018/238/A9/198).

Figura 14 – Impacto do financiamento sobre as “outras dívidas a terceiros”

Un: euro

DESCRIÇÃO	ANO BASE		EVOLUÇÃO DE VALORES				VARIACÕES	
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Ano base / 2016	Ano anterior à utilização dos EMLP / 2016
(A) - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP	16 410 951	16 433 336	3 930 145	759 059	2 483 670	1 318 371		
(B) - Variação das outras dívidas a terceiros face ao valor existente em cada ano anterior, entre 2011/2016 e ano anterior ao da utilização dos EMLP infra indicados/2016		22 385	-12 503 191	-3 171 086	1 724 611	-1 165 299	-15 092 580	-15 114 965
(C) - Empréstimos Saneamento Financeiro (capital utilizado por ano)			6 469 254				13 224 140	
(D) - Empréstimo PAEL (capital utilizado por ano)			4 756 818	2 021 555		- 23 486		
(E) - Variação (sem saneamento/PAEL) face a cada ano anterior, entre 2011/2016 e ano anterior ao da utilização dos EMLP supra indicados /2016 ((B) + (C) + (D))		22 385	-1 277 120	-1 149 531	1 724 611	-1 188 785	-1 868 440	-1 890 825

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

Anexos 2 e 4

Tendo como base os exercícios de 2011 e 2012<sup>29</sup>, as “outras dívidas a terceiros”<sup>30</sup> diminuíram 15,1 M€ até ao final de 2016, quando, através do PAEL e do PSF, o MTN transformou 13,2 M€ de dívida comercial e/ou administrativa em dívida financeira de MLP, sem os quais a componente de “outras dívidas a terceiros” teria, ainda assim, diminuído cerca de 1,9 M€ naquele período.

Do recurso a estes programas resultou uma redução duradoura do nível das “outras dívidas a terceiros”, superior ao capital dos respetivos empréstimos.

A adesão aos referidos financiamentos teve, igualmente, o seguinte impacto na evolução dos PA:

Figura 15 – Impacto do financiamento sobre os pagamentos em atraso

Un: euro

DESCRIÇÃO	ANO BASE		EVOLUÇÃO DE VALORES				VARIACÕES	
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Ano base / 2016	Ano anterior à utilização dos EMLP / 2016
(A) - Pagamentos em atraso (PA)	8 438 487	11 589 783	1 741 814	0	0	0		
(B) - Variação dos PA face ao valor existente em cada ano anterior, entre 2011/2016 e ano anterior ao da utilização dos EMLP infra indicados/2016		3 151 296	-9 847 969	-1 741 814	0	0	-8 438 487	-11 589 783
(C) - Empréstimos Saneamento Financeiro (capital utilizado por ano)			6 469 254				13 224 140	
(D) - Empréstimo PAEL (capital utilizado por ano)			4 756 818	2 021 555		- 23 486		
(E) - Variação (sem saneamento/PAEL) face a cada ano anterior, entre 2011/2016 e ano anterior ao da utilização dos EMLP supra indicados /2016 ((B) + (C) + (D))		3 151 296	1 378 102	279 741	0	- 23 486	4 785 653	1 634 357

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

Anexos 2, 4 e 9

Verificou-se uma grande diminuição dos pagamentos em atraso, face a 2011 e a 2012, de, respetivamente, 8,4 M€ e 11,6 M€, ainda que em valor inferior aos financiamentos recebidos e utilizados (13,2 M€).

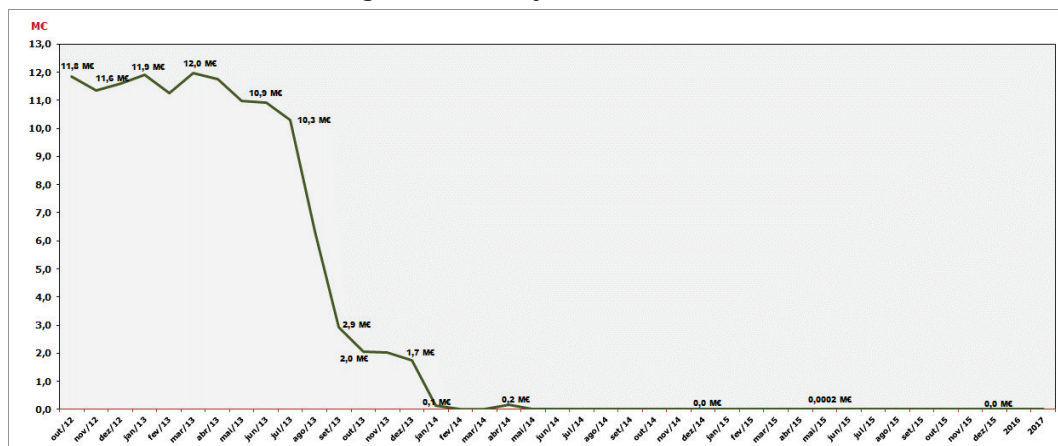
#### 2.2.4.6. Evolução dos PA e eventual sanção (multa)

A evolução do *stock* de PA reportados no SIAL, no final de cada mês, entre outubro de 2012 (data de adesão ao PAEL) e dezembro de 2017, foi a seguinte:

<sup>29</sup> Respetivamente, ano base para as estimativas do PAF e ano anterior à utilização dos EMLP do PAEL e do PSF.

<sup>30</sup> Não inclui os montantes relativos a operações de tesouraria nem os montantes relativos ao FAM.

Figura 16 – Evolução mensal dos PA



Fonte: SIAL

Anexo 9

Não obstante a trajetória claramente descendente dos pagamentos em atraso, em especial a partir de agosto de 2013, até à sua total supressão no final do 1º semestre de 2015<sup>31</sup>, verificou-se o aumento daquela grandeza em alguns meses, o que é suscetível de justificar, nos termos legais<sup>32</sup>, a aplicação das seguintes multas:

Figura 17 – Multas decorrentes da evolução mensal dos PA

Un: euro

ANOS	MULTA CALCULADA AO ABRIGO DO Nº 3 DO ART. 22º DO DL N.º 127/2012, DE 21/06	
	No ano	Acumulado
2012	2 338	2 338
2013	22 622	24 959
2014	1 681	26 641
2015	0	26 641
2016	0	26 641
2017	0	26 641

Fonte: SIAL

Anexo 9

Estes montantes anuais correspondem à soma das multas mensais apuradas, respetivamente, quanto a um mês dos anos de 2012 e 2014 e dois meses de 2013.

Atendendo à natureza do ilícito em causa, cabe à DGAL a responsabilidade pelo acompanhamento e aplicação da sanção, devendo atender, designadamente, ao disposto nos n.ºs 2 a 4, do art. 17º do DL n.º 433/82, de 27/10, embora aquela entidade não tenha aplicado quaisquer multas, segundo informação prestada pelos serviços.

<sup>31</sup> Situação que, de acordo com os elementos recolhidos no SIAL, manteve-se, pelo menos, até ao final de 2017.

<sup>32</sup> No n.º 2 do art. 22º do DL n.º 127/2012, de 21/06, prevê-se que “No decurso do programa de assistência económica, as entidades beneficiárias não podem aumentar o valor global dos pagamentos em atraso, sob pena de multa (...)” mensal e progressiva, calculada, liquidada e arrecadada nos termos dos n.ºs 3 a 6 do referido artigo.

A Autarquia, em sede de contraditório, informou que “(...) não apresentou PA nos anos de 2016, 2017 e 2018”.

Anexos 10 e 11

### 2.2.4.7. Saldo orçamental e PMP

Relativamente aos resultados previstos no PAF-Ajustado, para o final de 2016, quanto ao saldo orçamental e ao prazo médio de pagamento (PMP)<sup>33</sup>, a situação é a seguinte:

Figura 18 – Controlo do PAF ao nível do saldo orçamental - PAF-Ajustado

Un: euro

DESCRIÇÃO	2016				CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO DA DÍVIDA (EXECUTADO/PAF)		CUMPRIMENTO (SIM / NÃO)	
	PAF (valor estimado)	AJUSTAMENTOS		IGF (executados)	Montante	%		
		FAM (realização do capital social no exercício)	PAF AJUSTADO					
(1)	(2)	(3)	(4)= (2)-(3)	(5)	(6)=(5)-(4)	(7)=(5)/(4)	(8)	
SALDO PARA A GERÊNCIA SEGUINTE	2 138 238	289 784	≥	1 848 454	3 287 954	1 439 500	178%	SIM

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

No que respeita ao saldo orçamental da gerência, o MTN cumpriu o objetivo previsto no PAF e no PAF-Ajustado, com desvios, para mais, de respetivamente 1,1 M€ e 1,4 M€.

Por sua vez, relativamente ao PMP de 2016 (8 dias), foi apurado um desvio, para menos, de 36 dias, relativamente ao valor estimado no PAF (44 dias), o que evidencia o cumprimento deste objetivo.

### 2.2.4.8. Fiabilidade do reporte de informação e cumprimento da obrigação de divulgação

Tal como mencionado no ponto 2.2.3., o reporte da execução do PAEL à DGAL não foi efetuado através de *templates* em *excel* mas sim através de relatórios de execução conjunta do PAEL e do PSF, o que poderá ter-se refletido na fiabilidade dos dados comunicados e, conseqüentemente, nas diferenças entre o reporte efetuado e os valores apurados pela IGF, conforme evidenciado na figura seguinte:

Figura 19 – Diferenças apuradas pela IGF no reporte de informação

Un: euro / dias

DESCRIÇÃO	ANO 2016		
	Reporte DGAL	Apuramento IGF	Diferença
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)
Dívida total de natureza orçamental (MLP+CP)	19 831 813	19 931 709	99 896
Medidas adicionais de otimização da receita	8 490 658	8 475 174	- 15 484
Medidas adicionais de diminuição da despesa	22 454 213	19 185 243	- 3 268 969
PMP (Dias)	4	8	4

Fonte: Reporte de informação à DGAL e documentos de prestação de contas do MTN

<sup>33</sup> De acordo com a fórmula adotada na RCM n.º 34/2008, de 14/02, publicada no DR, I 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, II Série, de 13/04.

A divergência, para mais, entre os valores apurados pela IGF e os comunicados pelo MTN, em termos de dívida total, resultou das correções efetuadas no âmbito do procedimento de reconciliação dos saldos de terceiros, matéria desenvolvida na auditoria enquadrada no processo n.º 2017/238/A9/198.

Ainda no âmbito da monitorização e acompanhamento, o MTN tem vindo a elaborar relatórios trimestrais de acompanhamento da execução do PSF e do PAEL, para envio à Assembleia Municipal, com vista à monitorização trimestral da execução destes programas<sup>34</sup>, incluindo igualmente esta informação nos respetivos relatórios de gestão.

No que se refere ao PSF, não nos foi possível analisar o grau de cumprimento das medidas nele previstas, em virtude de as mesmas não serem totalmente quantificáveis e de a sua implementação se encontrar tratada de forma conjunta com as medidas do PAEL, nos já mencionados relatórios de acompanhamento.

Em sede de contraditório, o Município referiu apenas que o PSF e o PAEL se encontram suspensos. Assim, mantém-se a recomendação formulada, uma vez que ocorrerá a imediata reaplicação do Plano se se verificar o incumprimento do limite da dívida total, previsto na Lei n.º 73/2013, de 03/09.

*Anexos 10 e 11*

#### **2.2.4.9. Apreciação global final**

A análise efetuada pela IGF permite afirmar que, em 2016, o MTN cumpriu os principais objetivos (receita, despesa, *stock* da dívida, saldo orçamental e PMP) a que se vinculou com a adesão ao PAEL, em termos absolutos, quer considerando o PAF ou o PAF-Ajustado, não obstante a existência de resultados negativos na maioria das medidas específicas de otimização da receita e em algumas medidas de diminuição da despesa, que careceriam de melhor acompanhamento.

Acresce que o n.º 6 do art. 6º da Lei n.º 43/2012, de 28/08, na redação dada pela Lei n.º 42/2016, de 28/12<sup>35</sup>, prevê que a aplicação do PAF dos municípios que aderiram ao PAEL, seja suspensa a partir da data da verificação do cumprimento do limite da dívida total, previsto no art. 52º da Lei n.º 73/2013, de 03/09<sup>36</sup>.

O MTN cumpriu o limite da dívida total no final dos anos de 2016 e 2017, de acordo com o *output* “Ficha do Município”, obtido no SIIAL, pelo que se encontram suspensas as obrigações decorrentes do PAF, cessando a sua suspensão e a imediata reaplicação do Plano se se verificar o incumprimento daquele limite.

---

<sup>34</sup> De acordo com a al. a), n.º 1, do art. 12º, da Lei n.º 43/2012, de 28/08.

<sup>35</sup> Lei que aprovou o OE 2017.

<sup>36</sup> Diploma que aprovou o Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais.

### 3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Em face do exposto, as principais conclusões da auditoria, bem como as recomendações que formulamos ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Torres Novas, são as seguintes:

3.1. Conclusões	3.2. Recomendações
<p><b>C1.</b> Em 2016, foram cumpridos os objetivos de cariz quantitativo para as principais variáveis (receita, despesa, <i>stock</i> da dívida, saldo orçamental e PMP), a que o MTN se vinculou com a adesão ao PAEL.</p> <p>Vd. Pontos 2.2.4.1. a 2.2.4.4, 2.2.4.7. e 2.2.4.9.</p>	
<p><b>C2.</b> Não foram atingidas, nem em termos globais, nem em termos quantitativos, as metas constantes do PAF para a maioria das medidas específicas relativas à otimização da receita municipal, designadamente: reapreciação dos tarifários, otimização e racionalização das taxas, taxa máxima da derrama, participação no IRS e venda de património.</p> <p>Vd. ponto 2.2.4.1.</p>	<p><b>R1.</b> Utilizar os instrumentos disponíveis para potenciar a receita municipal (nomeadamente a aplicação da taxa máxima da derrama, a reapreciação dos tarifários, a revisão das taxas municipais e o aperfeiçoamento dos procedimentos para a venda de património), de forma a contribuir para a melhoria da situação financeira da Autarquia.</p>
<p><b>C3.</b> Não foram atingidas, nem em termos quantitativos, nem em termos globais, as metas constantes do PAF para duas das quatro medidas específicas de redução e contenção de despesa municipal: aquisição de bens e serviços correntes e de capital e transferências correntes e de capital.</p> <p>Vd. Ponto 2.2.4.2.</p>	<p><b>R2.</b> Reforçar as medidas destinadas a promover a redução e contenção da despesa municipal, designadamente nas duas medidas cujas metas não foram alcançadas.</p>
<p><b>C4.</b> Entre 2009 e 2016, o MTN recorreu a três operações de consolidação e/ou recuperação financeira (PREDE, PSF e PAEL), obtendo assim um financiamento total de 25,2 M€, através do qual converteu dívida originariamente de CP em dívida financeira de MLP, o que poderá onerar os orçamentos futuros, atendendo à necessidade de cumprimento do serviço da dívida.</p> <p>Vd. Pontos 2.1.1. a 2.1.3.</p>	<p><b>R3.</b> Assegurar a manutenção do cumprimento do serviço da dívida resultante dos diversos EMLP contratados, através da adoção de medidas concretas.</p>



3.1. Conclusões	3.2. Recomendações
<p><b>C5.</b> A utilização dos EMLP do PAEL e do PSF, no montante total de 13,2 M€, teve um impacto positivo na evolução, até 2016, das “outras dívidas a terceiros” e dos PA, que foram eliminados no 1.º semestre de 2015.</p> <p>Porém, entre outubro de 2012 e junho de 2015, o MTN aumentou os PA em alguns meses, o que poderia originar a aplicação de uma multa pela DGAL, no montante de 26 641 €, embora esta situação não se tenha verificado.</p> <p>Vd. Pontos 2.2.4.5. e 2.2.4.6.</p>	<p><b>R4.</b> Adotar medidas específicas com vista a manter a situação de inexistência de pagamentos em atraso, independentemente da aplicação (ou não) pela DGAL das multas previstas na Lei.</p>
<p><b>C6.</b> O processo de reporte, efetuado pelo MTN à DGAL, referente ao cumprimento dos objetivos e obrigações do PAEL não foi efetuado em conformidade com o definido, uma vez que a Autarquia não utilizou os <i>templates</i> específicos facultados pela DGAL, tendo apenas enviado relatórios de execução do PAEL e do PSF, o que poderá ter-se refletido na fiabilidade da informação prestada e, conseqüentemente, nas diferenças apuradas pela IGF.</p> <p>Vd. Pontos 2.2.3. e 2.2.4.8.</p>	<p><b>R5.</b> Assegurar que, caso venham a ser reaplicadas as obrigações decorrentes do PAEL, o Município efetue o reporte à DGAL de acordo com os modelos definidos por aquela entidade.</p>

#### 4. PROPOSTAS

Em resultado do descrito, propomos:

- 4.1.** O envio do presente relatório a Sua Exa. o Senhor Secretário de Estado do Orçamento, nos termos do n.º 1 do art. 15º do DL n.º 276/2007, de 31/07.
- 4.2.** O envio do presente relatório e respetivos anexos, após homologação, ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Torres Novas, com menção expressa de dar conhecimento do mesmo aos restantes membros da Câmara Municipal e de remeter cópia à Assembleia Municipal, nos termos do previsto no n.º 2, al. o), do art. 35º da Lei n.º 75/2013, de 12/09.
- 4.3.** Que a Câmara Municipal, 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, dê conhecimento a esta Inspeção-Geral, no prazo de 60 dias a contar da receção deste documento, sobre o estado de implementação das recomendações efetuadas, juntando evidência documental, nos casos em que tal se justifique.

O presente trabalho foi realizado pela equipa constituída pelo Inspetor Serafim Silva e pela Chefe de Equipa Helena Fonseca, com Direção de Projeto de Marlene Fernandes.

À consideração superior.

O Inspetor



Digitally signed by SERAFIM  
RODRIGUES DA SILVA  
Date: 2019.01.08 10:19:05 Z

Chefe de Equipa

MARIA HELENA  
AMARAL FONSECA  
2019.01.08 10:25:11 Z

## LISTA DE ANEXOS

<b>Anexo 1</b>	Objetivos e metodologia
<b>Anexo 2</b>	Síntese da consolidação financeira
<b>Anexo 3</b>	Comparação entre o PAF aprovado e o reformulado
<b>Anexo 4</b>	Controlo da evolução dos objetivos da receita
<b>Anexo 5</b>	Evolução das medidas de otimização da receita
<b>Anexo 6</b>	Controlo da evolução dos objetivos da despesa
<b>Anexo 7</b>	Evolução das medidas de redução da despesa
<b>Anexo 8</b>	Controlo da evolução da dívida e do seu serviço
<b>Anexo 9</b>	Evolução dos pagamentos em atraso
<b>Anexo 10</b>	Resposta do Município ao contraditório institucional
<b>Anexo 11</b>	Análise da resposta no âmbito do procedimento de contraditório institucional