

CONTROLO DO PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL (PAEL)

MUNICÍPIO DE ALVAIÁZERE

Principal questão de auditoria:

- município cumpriu as obrigações e objetivos resultantes da adesão ao PAEL e apresenta uma gestão orçamental e financeira equilibrada e sustentável?

Relatório n.º 2016/1045



Independência

InteGridade

ConFiança

PARECER:

Concordo.
Atentos os resultados de natureza financeira obtidos nesta auditoria, sublinho as propostas de envio do Relatório e anexos às entidades referidas no ponto 5., após homologação de S.E. o Secretário de Estado do Orçamento.
À consideração superior.

Subinspetora-Geral
Assinado de forma digital por
ANA PAULA PEREIRA COSME
FRANCO BARATA SALGUEIRO
Dados: 2016.07.21 17:51:59
+01'00'

Concordo, salientando o/a:
Incumprimento, em 2014, em termos absolutos, do objetivo quantitativo previsto no PAF para a receita e o saldo orçamentais.
Superação, no mesmo ano, dos objetivos, em termos absolutos, relativos à despesa e dívida orçamentais e apuramento de resultados reais, na relação entre esta última e o saldo orçamental, mais favoráveis do que o previsto no PAF do PAEL ou considerando o PAF (Ajustado).
Cumprimento, em termos substanciais e segundo uma perspetiva integrada, do objetivo global a que o MA se vinculou, quanto a 2014, com a adesão ao PAEL, não obstante a persistência de resultados negativos que carecem de correção.
Prática reiterada de empolamento orçamental, materialidade da dívida global e manutenção de uma situação financeira de CP desequilibrada, não obstante a adesão ao PAEL.
Assunção, nos anos de 2014/2015, de relevantes valores de compromissos sem FD (respetivamente, M€ 8,5 e M€ 5,8), situação que é suscetível de gerar responsabilidade financeira.
Necessidade de adoção, pelos responsáveis autárquicos, das medidas necessárias para promover a contenção e o controlo da despesa e do endividamento municipais, com vista à recuperação da situação financeira da Autarquia e ao cumprimento do regime da LCPA.
À consideração superior.
Direção de projeto.

Assinado de forma digital por
ALEXANDRE VIRGÍLIO TOMÁS
AMADO
Dados: 2016.07.20 18:36:31 +01'00'

DESPACHO:

Concordo, sublinhando a relevância dos resultados.
Remeta-se a Sua Exa o Secretário de Estado do Orçamento para homologação e encaminhamento a Sua Exa o Secretário de Estado das Autarquias Locais e à CM de Alvaiázere.

O Inspetor-Geral,



Digitally signed by VÍTOR MIGUEL
RODRIGUES BRAZ
Date: 2016.08.02 14:01:37 +01'00'

SUMÁRIO EXECUTIVO

A presente auditoria foi realizada com o objetivo de verificar se o **Município de Alvaiázere (MA)** cumpriu as obrigações e objetivos do PAEL para 2014 e se apresenta uma gestão orçamental e financeira equilibrada e sustentável, tendo resultado do exame efetuado e do exercício do procedimento do contraditório, em especial, as seguintes conclusões:

1. Fiabilidade dos documentos de prestação de contas

1.1. Os balanços do MA, entre 2012/2014, refletiam, com algum grau de fiabilidade, a sua situação financeira ao nível do passivo exigível, dada a reduzida materialidade das correções efetuadas nas correspondentes rubricas do balanço.

Fiabilidade da informação contabilística ao nível do passivo exigível

2. Adesão ao PAEL e cumprimento, numa perspetiva substancial, dos respetivos objetivos e obrigações

2.1. O MA formalizou, em 2012, o pedido de adesão ao PAEL, tendo obtido, através do recurso a um empréstimo de médio/longo prazos (EMLP), um financiamento de **M€ 1,7**, que foi totalmente utilizado no pagamento de “ outras dívidas a terceiros ” de curto prazo (CP) na situação de pagamentos em atraso.

Adesão ao PAEL e utilização do respetivo financiamento

2.2. Da análise realizada, quanto a 2014, aos **objetivos e metas**, de cariz quantitativo, **constantes do PAF** ou **considerando o PAF (Ajustado)**, neste caso, à dívida relativa ao Fundo de Apoio Municipal (FAM):

Incumprimento, em termos absolutos, dos objetivos relacionados com a receita e saldo orçamentais

- ✓ O **incumprimento**, em termos absolutos, dos relacionados com as variáveis da **receita** (em termos globais e relativamente a algumas medidas específicas) e do **saldo orçamental**;
- ✓ A **superação**, em termos absolutos, dos relativos à **despesa e dívida orçamentais**, tendo, ainda **apresentado**, na relação entre algumas variáveis (*stock* da dívida e saldo orçamentais), **resultados reais mais favoráveis do que os que decorrem dos correspondentes valores previstos**.

Neste contexto, importa, ainda, salientar a **omissão de previsão**, legalmente exigível, no **PAF**, de algumas **medidas específicas para a área da otimização da receita** a que estava legalmente obrigado, designadamente, as relacionadas com aperfeiçoamento dos processos e do controlo sobre os factos suscetíveis de gerarem a aplicação de coimas.

Omissão de previsão no PAF de algumas medidas em áreas legalmente previstas

2.3. De qualquer modo, **pode afirmar-se**, nomeadamente para efeitos de eventual responsabilização, **que, em 2014, foi cumprido, em termos substanciais e segundo uma perspetiva integrada, o objetivo global a que o MA se vinculou com a adesão ao PAEL, não obstante a persistência de resultados negativos nalguns indicadores que carecem de ser corrigidos**.

Cumprimento, em termos substanciais e segundo uma perspetiva integrada, do objetivo global subjacente ao PAEL

3. Impacto do financiamento do PAEL na evolução das “ outras dívidas a terceiros ” e dos pagamentos em atraso (PA)

3.1. Da arrecadação e utilização do EMLP ao abrigo do PAEL (M€ 1,7):

- ✓ Não resultou, ao contrário do que seria exigível, uma diminuição duradoura das “ outras dívidas a terceiros ” em montante pelo menos equivalente ao do referido financiamento;
- ✓ Decorreu uma evolução positiva do *stock* de PA, que, até dez/2014, foi sendo reduzido gradualmente e num nível superior ao que seria exigível face ao indicado financiamento.

Evolução desfavorável das “ outras dívidas a terceiros ” e positiva dos PA

3.2. Realce-se, no entanto, que a **evolução do stock de PA após a adesão ao PAEL justifica**, nos termos legais, a **suscetibilidade de aplicação de multas no montante total de m€ 175,8**, pois em ago/2014 aquela variável aumentou face ao mês anterior e manteve-se, a partir dessa data e, pelo menos, até finais de 2015, num montante superior ao *stock* mínimo atingido após set/2012.

Suscetibilidade de aplicação de multas (m€ 175,8) face à evolução do *stock* de PA entre set/2012 e finais de 2015

4. Reporte e publicidade da informação relativa ao PAEL

4.1. A Autarquia, relativamente a 2014, no que concerne **aos deveres legais de reporte e de divulgação de informação** decorrentes da adesão ao PAEL:

- ✓ Tem **cumprido a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL**, ainda que **os dados reportados não refletissem, com inteira fiabilidade, a sua situação nesta matéria**, pois foram apuradas diferenças materialmente relevantes (dívida orçamental, para mais, M€ 1,9);
- ✓ **Incluiu**, no Relatório de Gestão, **informação sobre a execução do PAEL e tem prestado informação periódica à Assembleia Municipal**.

Falta de fiabilidade da informação prestada à DGAL

5. Fragilidades ao nível da gestão orçamental e suas consequências

5.1. A **receita global disponível do MA** importou, entre 2012/2014, em, respetivamente, **M€ 9,7, M€ 10,2 e M€ 7,8** (incluindo a arrecadação do empréstimo do PAEL, em 2013, de M€ 1,7).

Receita global disponível em 2014: M€ 7,8

5.2. **Prática reiterada**, ao longo do triénio, de **elevado empolamento na previsão das receitas orçamentais**, com **reduzidos índices de execução em termos globais** (2014: 57%), e, em especial, **na componente de capital** (2014: 16%), o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais do POCAL.

Prática de elevado empolamento na previsão das receitas

Deste procedimento decorre um **risco significativo para o equilíbrio e a sustentabilidade financeira da entidade**, pois **permite e potencia**, de forma artificial, a **realização e/ou existência de elevados montantes de despesa (2014: M€ 5,8) para além da efetiva capacidade existente para promover o seu pagamento atempado**.

Significativo risco para o equilíbrio e a sustentabilidade financeira da entidade

5.3. **Incumprimento sistemático**, entre 2012/2014, **do princípio de equilíbrio orçamental em sentido substancial** (execução global do ano), o que **espelha**, na sequência da concretização do risco a que aludimos, uma **execução orçamental desequilibrada**, não obstante o anterior recurso ao EMLP do PAEL.

Violação do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial

5.4. **Acentuada rigidez da despesa orçamental**, com uma **reduzida margem de atuação ao nível da sua gestão financeira** (2014: 22,8%), designadamente para fazer face às despesas que, à partida, não se encontravam já “ vinculadas ”.

Acentuada rigidez das despesas orçamentais

5.5. Em síntese, entre 2012/2014, a **Autarquia elaborou e aprovou documentos previsionais que não refletiam a real expectativa da execução orçamental e não manteve uma gestão orçamental prudente e equilibrada**, situação que seria mais negativa caso não tivesse utilizado o empréstimo do PAEL.

Gestão orçamental desequilibrada

6. Assunção de elevados montantes de compromissos sem Fundos Disponíveis (FD)

6.1. O MA **assumiu**, nos anos de 2014/2015, **compromissos sem FD** (no montante total de, pelo menos, **M€ 8,5 e M€ 5,8**), **violando o regime legal consagrado na Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso** (LCPA).

Assunção de elevados compromissos sem FD em 2014/2015 (M€ 8,5 e M€ 5,8)

Tais factos são suscetíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória

cabendo a sua apreciação e valorização ao Ministério Público junto do Tribunal de Contas, a quem serão comunicados, através de uma informação autónoma, após a respetiva homologação pela tutela.

6.2. Da análise efetuada, numa **perspetiva anual**, quanto a 2014/2015, aos **valores globais relativos a algumas grandezas relevantes**, decorre a/o:

- ✓ **Consistência e adequação das receitas consideradas no apuramento de FD do mês de dezembro;**
- ✓ **Compatibilidade entre o valor dos compromissos constantes do mapa de orçamental da despesa e o considerado ao nível dos FD**, o que evidencia a ultrapassagem, no final de cada ano, das fragilidades e divergências que ocorreram ao longo dos mesmos ao nível das regras adotadas na assunção de compromissos naquelas duas bases;
- ✓ **Relevante desajustamento entre os valores das receitas e os compromissos totais assumidos.**

A situação descrita evidencia que **ainda não foram adotadas pelos responsáveis autárquicos as medidas necessárias ao exigível cumprimento da LCPA.**

7. Dívida global relevante e situação financeira de CP negativa e desequilibrada

7.1. A **dívida global do MA** de operações orçamentais, não obstante ter **diminuído entre 2012/2014 (m€ 746 e 9,5%)**, passando para **M€ 7,1**, **continuava a apresentar**, no final do último ano, **um nível materialmente relevante**, ainda que com **uma tendência de adequação ao seu quadro financeiro**, e **apresentava uma estrutura que se repercute sobre a gestão orçamental dos exercícios futuros.**

7.2. Persistia, em 2014, não obstante a anterior adesão ao PAEL, **uma situação financeira de CP negativa e desequilibrada**, com:

- ✓ Um **elevado saldo real negativo de operações orçamentais (M€ 2,3)**;
- ✓ **PMP a terceiros e a fornecedores superiores aos parâmetros legais (respetivamente, 148 e 69 dias)**;
- ✓ **Violação da regra do equilíbrio financeiro mínimo**, com um permanente desajustamento entre as dívidas de CP e a correspondente liquidez do ativo.

8. Situação de alerta precoce e possibilidade de recurso a saneamento financeiro

8.1. No **final de 2014**, estavam reunidas as condições legalmente previstas para que a Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) emitisse um alerta precoce e para que a **Autarquia pudesse recorrer** a um processo de **saneamento financeiro**, mas **não se verificava uma situação de rutura financeira.**

9. Norma de Controlo Interno (NCI) e procedimentos contabilísticos

9.1. A **NCI em vigor na Autarquia encontra-se desajustada face à atual estrutura orgânica e não prevê quaisquer procedimentos ou controlos relacionados com as alterações legislativas decorrentes**, designadamente da LCPA e do RFALEI, nem na perspectiva do cumprimento dos objetivos subjacentes à adesão do PAEL.

Eventual responsabilidade financeira sancionatória

Relevante desajustamento entre os valores das receitas e os compromissos totais assumidos

Dívida global materialmente relevante, mas com uma tendência de adequação ao quadro financeiro

Situação financeira de CP negativa e desequilibrada

Condições para a emissão de um alerta precoce e para recurso a saneamento financeiro

NCI desajustada da atual estrutura orgânica do MA e das alterações legislativas entretanto ocorridas

O MA não dispõe de nenhum departamento, serviço ou elemento que realize a função controlo interno, ainda que esteja formalmente previsto na respetiva estrutura orgânica.

Inexistência da função de controlo interno

10. Principais recomendações

10.1. Destacamos as recomendações que visam, no essencial, garantir a/o:

- ✓ Cumprimento das metas, objetivos e obrigações decorrentes da adesão ao PAEL a que o Município se vinculou facultativamente;
- ✓ Promoção da reanálise e reformulação, em articulação com a DGAL, do PAF do PAEL no sentido do seu ajustamento à evolução entretanto ocorrida;
- ✓ Reporte de informação rigorosa à DGAL sobre as grandezas relevantes em termos de PAEL, atento o papel desta entidade em sede, designadamente, do respetivo acompanhamento;
- ✓ Elaboração de orçamentos rigorosos e prudentes, especialmente ao nível da receita, visando uma gestão orçamental, equilibrada e sustentável;
- ✓ Restabelecimento do equilíbrio orçamental e financeiro, através do reforço de medidas de redução de despesa e de otimização da cobrança de receitas municipais, necessárias, nomeadamente, ao cumprimento integral das metas aprovadas no PAEL;
- ✓ Cumprimento integral e sistemático do regime legal consagrado na LCPA, nomeadamente no que respeita à proibição, sem exceções, da assunção de compromissos sem FD, bem como em termos da exigível compatibilidade entre as receitas disponíveis e os compromissos assumidos;
- ✓ Revisão da NCI no sentido de proceder à sua harmonização com a atual estrutura orgânica dos serviços municipais e colmatar as omissões destinadas a salvaguardar o cumprimento da LCPA, do RFALEI e do PAEL;
- ✓ Efetiva implementação de um serviço ou pessoa responsável pela função de controlo interno.

Principais áreas das recomendações

ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	7
1. INTRODUÇÃO	8
1.1. ORIGEM E OBJETIVOS	8
1.2. METODOLOGIA	8
1.3. CONTRADITÓRIO	9
2. RESULTADOS DA AÇÃO	10
2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS	10
2.2. PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL	11
2.2.1. ADESÃO E FINANCIAMENTO DO PAEL	11
2.2.2. ENQUADRAMENTO GERAL DO PAEL E AJUSTAMENTO DE ALGUNS OBJETIVOS DO PAF	14
2.2.3. CONTROLO DOS OBJETIVOS/MEDIDAS E OUTRAS OBRIGAÇÕES DO PAEL.....	15
2.2.3.1. OTIMIZAÇÃO DA RECEITA	15
2.2.3.2. REDUÇÃO E RACIONALIZAÇÃO DA DESPESA	20
2.2.3.3. RELAÇÃO ENTRE A RECEITA E DESPESA NO PAEL E NA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL.....	23
2.2.3.4. EVOLUÇÃO DA DÍVIDA E SUA RELAÇÃO COM OUTRAS VARIÁVEIS	24
2.2.3.5. IMPACTO DO PAEL NA EVOLUÇÃO DAS “OUTRAS DÍVIDAS A TERCEIROS” E DOS PA.....	26
2.2.3.6. EVOLUÇÃO MENSAL DOS PA E EVENTUAL SANÇÃO (MULTA)	28
2.2.3.7. OUTROS ASPETOS	29
2.2.3.8. REPORTE DE INFORMAÇÃO E OBRIGAÇÃO DE DIVULGAÇÃO	30
2.2.3.9. APRECIÇÃO GLOBAL FINAL	31
2.3. BALANÇOS, ORÇAMENTOS, DÍVIDA E SITUAÇÃO FINANCEIRA	32
2.3.1. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS	32
2.3.2. PREVISÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL	33
2.3.3. LEI DOS COMPROMISSOS E PAGAMENTOS EM ATRASO (PERSPETIVA GLOBAL).....	38
2.3.4. DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIÇÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA	44
2.4. MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA E DE ALERTA PRECOCE	49
2.5. CONTROLO INTERNO E PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS	50
3. CONCLUSÕES	51
4. RECOMENDAÇÕES	56
5. PROPOSTAS	58
ANEXOS (Fls. 1 a 127)	

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ATDF	Aumento temporário de fundos disponíveis
Cfr	Confrontar
CP	Curto prazo
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
DL	Decreto-Lei
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
LCPA	Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
M€	Milhões de euros
m€	Milhares de euros
MA	Município de Alvaiázere
MLP	Médio e longo prazo
NCI	Norma de Controlo Interno
PA	Pagamentos em atraso
PAEL	Programa de Apoio à Economia Local
PAF	Plano de Ajustamento Financeiro
PMP	Prazo médio de pagamento
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RFALEI	Regime Financeiro das Autarquias e das Entidades Intermunicipais
SIIAL	Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais

1. INTRODUÇÃO

1.1. ORIGEM E OBJETIVOS

1.1.1. De acordo com o respetivo Plano de Atividades, a Inspeção-Geral de Finanças (IGF) realizou uma auditoria no Município de Alvaiázere (MA), enquadrada no Projeto designado “ Controlo das obrigações e objetivos resultantes da adesão ao Programa de Apoio à Economia Local (PAEL) ” ¹.

A esta auditoria estiveram associados os seguintes **objetivos**:

1	Exame à qualidade da informação constante dos documentos de prestação de contas de 2014 ⁽²⁾.
2	Conclusão, em termos globais, sobre o (in)cumprimento, no final de 2014, 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/jan/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 2012/2014).

1.2. METODOLOGIA

1.2.1. Na presente ação, que se baseou no programa de trabalho elaborado para o controlo do PAEL (os procedimentos a adotar com vista à prossecução dos objetivos estão sintetizados nos Anexos a fls. 1 a 9), o trabalho de auditoria englobou 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 trabalhadores da entidade, com base em questionários destinados a validar os aspetos mais relevantes do sistema de controlo interno e os procedimentos contabilísticos nas áreas em apreciação;
- ✓ Execução de procedimentos de circularização e reconciliação de saldos com entidades terceiras (credoras da Autarquia);
- ✓ Efetivação de testes de conformidade e substantivos.

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

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

² Em especial, ao nível do passivo municipal, mas também quanto às restantes grandezas relevantes para os objetivos constantes do PAEL.

reais apurados e os previstos no PAF ³, também realizámos abordagens complementares que atendem:

- ✓ Por um lado, aos valores constantes daquele documento ajustados, sendo caso disso, das divergências ocorridas entre a previsão, execução e utilização do EMLP do PAEL e do impacto da dívida (não prevista no PAF) resultante da participação no Fundo de Apoio Municipal ⁴ (FAM) ⁵;
- ✓ 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.

Tal perspetiva de análise é necessária, em nosso entender, para uma pronúncia fundamentada e sustentada sobre o (in)cumprimento das metas e objetivos do PAF ⁶.

1.3. CONTRADITÓRIO

1.3.1. Nos termos do disposto no art.º 12º (princípio do contraditório) do DL n.º 276/2007, de 31/jul, e dos art.s 19º, n.º 2, e 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF ⁷, foi dado conhecimento formal à Senhora Presidente da Câmara Municipal de Alvaiázere das principais asserções, conclusões e recomendações constantes deste documento, através do envio, em 15/jun/2016, do projeto de relatório.

A análise da resposta recebida, em 29/jun/2016, que no essencial não põe em causa as asserções, conclusões e recomendações que haviam sido explicitadas no projeto de relatório, mas pretende “ (...) *focalizar e realçar a situação atual do Município (...)*”, consta do presente documento, no qual introduzimos, em alguns pontos específicos, os aspetos que consubstanciam informações ou dados complementares relevantes.

Anexos, a fls. 90

Acresce que, no contraditório, o MA coloca uma questão técnica relacionada com a eventual consideração do “ (...) *recrutamento de quatros assistentes operacionais ao abrigo da exceção prevista no n.º 5 do art. 62º da LOE/2014 e b) do n.º 5 do art. 62º da LOE/2015 (...)*” para efeitos de aferição de cumprimento da medida n.º 8 do PAF ⁸ do PAEL, aspeto sobre o qual não nos iremos pronunciar neste relatório atendendo ao seu objetivo.

Lembramos, ainda, que não é competência legal da IGF prestar apoio técnico aos municípios ⁹, mas sim da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional da respetiva área geográfica de atuação ¹⁰

³ Plano de Ajustamento Financeiro, que acompanhava o pedido de adesão ao PAEL (arts. 5º, n.º 2, e 6º).

⁴ Cujo regime consta da Lei n.º 53/2014, de 25/ago (cfr. arts. 17º a 19º quanto à contribuição dos Municípios para o capital social, através da aquisição de unidades de participação). Os municípios tiveram de reconhecer tal evento contabilisticamente, em princípio, em 2014, tendo de realizar a sua participação a partir de 2015, ainda que em prestações (ao longo de 7 anos), quando tal dívida e consequente despesa não foram contempladas no PAF

⁵ Cfr. infra a justificação desses ajustamentos e respetivo impacto nas diversas variáveis relevantes para os objetivos e metas previstas no PAF, sendo, ainda, de referir que as grandezas influenciadas por essa(s) correção(ões) passarão a ser designadas, ao longo deste documento, de PAF (Ajustado).

⁶ Pois as situações indicadas em primeiro lugar são suscetíveis de se repercutir, de forma determinante e incorreta, sobre as asserções a retirar nessa matéria, enquanto a última análise descrita permite um controlo substancial do comportamento da Autarquia nesta sede.

⁷ Aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010, de 5/abr, do Ministro de Estado e das Finanças e publicado no DR, 2ª Série, de 12/abr.

⁸ Incluída no quadro II do Anexo III, relativo ao Programa II, previsto na Portaria n.º 281-A/2012, de 14/set.

⁹ Cfr. DL n.º 96/2012, de 23/abr.

¹⁰ No caso, a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro(art.º 2º, n.º 1, do DL n.º 228/2012, de 25/out).

e, tratando-se do PAEL, da Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), nomeadamente por força da sua competência em matéria de reanálise do respetivo PAF.

Anexos, a fls. 121 e 122

No referido contraditório, o MA manifesta “ (...) apreço pela correção, disponibilidade e cordialidade que a equipa auditora sistematicamente evidenciou em todos os contactos, bem como no decurso do trabalho de campo (...) ”.

Anexos, a fls. 87 a 127

Atendendo a que existiam situações que indiciavam a prática de infrações financeiras, foram realizados os contraditórios formais pessoais, através do envio, na data referida, da transcrição dos itens do projeto de relatório relevantes, consoante a análise das respostas recebidas de uma informação autónoma, que, após a homologação da tutela, será objeto de encaminhamento para a entidade competente.

2. RESULTADOS DA AÇÃO

2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

2.1.1. Do trabalho realizado¹¹, com vista a **examinar a qualidade da informação orçamental, financeira e económica** produzida e aprovada pelo MA, resultaram, no **tríénio 2012/2014**, as seguintes **correções**¹²:

Figura 1 – Síntese das correções efetuadas

Un: euro

COMPONENTES DO BALANÇO	CONTAS	2012				2013				2014			
		Débito	Crédito	Saldo		Débito	Crédito	Saldo		Débito	Crédito	Saldo	
				Valor	D/C			Valor	D/C			Valor	D/C
ATIVO	21 - Clientes									736,10		736,10	D
	243 - IVA									128,88		128,88	D
	41 - Investimentos Financeiros		18 491,00	18 491,00	C		18 491,00	18 491,00	C		18 491,00	18 491,00	C
	49 - Provisões para Investimentos Financeiros					12 000,00		12 000,00	D	12 000,00		12 000,00	D
FUNDOS PRÓPRIOS	88/59 - Resultados	18 491,00		18 491,00	D	18 491,00	12 000,00	6 491,00	D	19 116,06	12 738,10	6 380,96	D
PASSIVO	22 - Fornecedores		48 131,07	48 131,07	C		16 439,17	16 439,17	C		20 626,22	20 626,22	C
	273X - Acréscimos de custos	48 131,07		48 131,07	D	16 439,17		16 439,17	D	19 869,28		19 869,28	D

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

Anexos, a fls. 10 e 11

¹¹ Que incidiu, designadamente, sobre a informação financeira, tendo sido reconciliadas, relativamente ao final de 2014:

- ✓ No caso da dívida relativa a empréstimos de médio e longo prazos (EMLP), para além do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, IP e da Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), a Caixa Geral de Depósitos, o Novo Banco e a Caixa de Crédito Agrícola Mútuo da Zona do Pinhal, que representam a totalidade da dívida desta natureza.
- ✓ Quanto à dívida comercial/administrativa (i.e., em termos dos outros credores – v.g. fornecedores c/c, fornecedores de imobilizado e outros), vinte e nove entidades, cujos créditos totalizavam cerca de M€ 2 e representavam 86% da dívida originariamente de CP refletida na prestação de contas desse ano.

Para além disso, foram analisados, neste contexto, tendo em conta os riscos envolvidos, 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 ”.

¹² Atendendo a que apenas foi examinada a qualidade da informação dos documentos de prestação de contas de 2014, nomeadamente através dos referidos procedimentos de circularização e reconciliação de saldos, as correções efetuadas a 2012/2013 respeitam somente às decorrentes daquele controlo que eram também suscetíveis de afetar a informação económico-financeira desses exercícios.

As **correções evidenciadas** no quadro anterior resultam, em especial, quanto ao:

- ✓ **Passivo exigível de curto prazo (CP)**, designadamente ao nível da dívida comercial/administrativa, dos procedimentos de circularização/reconciliação de saldos e da reclassificação dos eventos refletidos indevidamente em acréscimos de custos (**2014, para mais**¹³, **€ 20 626,22**);
- ✓ **Ativo**, do desconhecimento na rubrica de investimentos financeiros (**2014: m€ 6,5**)¹⁴.

Anexos, a fls. 10 a 20

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

2.1.2. Em síntese, entre **2012/2014**, os **documentos de prestação de contas do MA, refletem, com alguma fiabilidade, a sua situação financeira ao nível do passivo exigível**, dada a reduzida materialidade das correções efetuadas nas correspondentes rubricas do balanço.

No contraditório, o MA indica que “ (...) *todas as situações reportadas foram devidamente corrigidas (...)*” e assume “ (...) *o compromisso de manutenção e de melhoria sistemática (...)*”.

Anexos, a fls. 90 e 113

2.2. PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL

2.2.1. ADESÃO E FINANCIAMENTO DO PAEL

2.2.1.1. A Autarquia formalizou, em **2012**¹⁵, um pedido de **adesão ao PAEL**¹⁶ (**Programa II**)¹⁷, acompanhado, nos termos do quadro legal, por um Plano de Ajustamento Financeiro (**PAF**), aprovado pelos órgãos executivo e deliberativo, respetivamente, em 28/set e 03/out desse ano, que foi **aprovado pelo Governo**¹⁸.

Anexos, a fls. 21 a 23

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

¹³ Que resultam, no final de 2014, de catorze faturas (ou equivalente) emitidas pelos credores, sendo que apenas duas não se encontravam refletidas na contabilidade municipal, pois as restantes estavam incorretamente relevadas em contas de acréscimos de custos.

¹⁴ Relativos à Associação Nacional de Municípios Portugueses, ADSICÓ - Associação de Municípios da Serra de Sicó e Associação de Desenvolvimento Terras de Sicó, atendendo a que as mesmas não assumem a natureza de investimentos financeiros (cfr. anexos, a fls. 20). Neste contexto, foi ainda anulada a provisão para investimentos financeiros no valor da " participação " relevada na conta 41 referente à ADSICÓ - Associação de Municípios da Serra de Sicó, que se encontra em processo jurídico de extinção.

¹⁵ O MA não recorreu, pelo menos desde 1/jan/2007, a qualquer outra operação de consolidação e/ou recuperação financeiras.

¹⁶ A criação deste programa teve por “ (...) *objeto a regularização do pagamento de dívidas dos municípios vencidas há mais de 90 dias, registadas na (...) DGAL à data de 31 de março de 2012 .*” (cfr. art. 1º, n.º 1, da Lei n.º 43/2012, de 28/ago).

¹⁷ Em virtude de o MA, por um lado, não se encontrar abrangido por um plano de reequilíbrio financeiro e, por outro lado, não apresentar, a 31/dez/2011, uma situação de desequilíbrio estrutural (situações enquadráveis no Programa I), não tendo, ainda, aderido facultativamente ao Programa I.

¹⁸ Cfr. Despacho n.º 14763-D/2012 dos Gabinetes 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/nov/2012.

Figura 2 – Financiamento no âmbito do PAEL

Un: euro

CANDIDATURA (QUADRO VI)			IMPACTO DA APRESENTAÇÃO DA LISTA DE PA REVISTA		
Pagamentos em atraso (PA) (31/mar/2012)	Pagamentos efetuados b)	Financiamento solicitado	PA (31/mar/2012) a)	Pagamentos efetuados b)	Diferença
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)-(4)-(5)
2 737 057	1 012 881	1 724 175	2 725 943	1 007 610	1 718 333

FINANCIAMENTO OBTIDO					
Despacho no DR	Visto do TC	Diferença	1ª Tranche (25/03/2013)	2ª Tranche (25/06/2013)	Total
(7)-(3)	(8)-(6)	(9)-(8)-(7)	(10)	(11)	(12)-(10)+(11)
1 724 175	1 718 333	- 5 843	1 202 833	515 500	1 718 333

a) Datada de 13/nov/2012.

b) Entre a data do reporte dos PA relativos a 31/mar/2012 e data de celebração do contrato de financiamento.

Fonte: DGTF, DGAL e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 39

Assim, na **sequência da diminuição do valor inicial de PA** que serviram de referência ao capital do EMLP, o respetivo montante foi **reduzido, através de um aditamento** (de 5/fev/2013) ao contrato, para **€ 1 718 332,86**.

O indicado **EMLP**, com uma **maturidade de 14 anos** e sem período de carência, **foi visado pelo Tribunal de Contas (TC) em 26/fev/2013**, tendo a **Autarquia arrecadado**, em 2013, através de **duas tranches**, a totalidade do capital (**€ 1 718 333**).

Anexos, a fls. 24 a 38

Refira-se, por fim, que o **Município divulgou** no sítio oficial da **internet**¹⁹ e em editais afixados nas respetivas Juntas de Freguesia²⁰, **o pedido de adesão ao Programa e o contrato celebrado com o Estado** (art. 13º da Lei n.º 43/2012, de 28/ago).

2.2.1.2.1. A utilização do financiamento do PAEL no pagamento de dívidas a terceiros (com base na lista de PA anexa ao contrato de financiamento e validada pela DGAL), de acordo com a informação prestada pelo MA, foi a seguinte:

Figura 3 – Arrecadação e utilização do EMLP do PAEL

Un: euro

DESCRIÇÃO	MONTANTES - 2013		
	1ª tranche	2ª tranche	Total
(1)	(2)	(3)	(4) = (2) + (3)
A - Receitas arrecadadas ao abrigo do EMLP do PAEL	1 202 833,00	515 499,86	1 718 332,86
B - Montantes utilizados no pagamento a terceiros	1 202 833,00	515 499,86	1 718 332,86
C - DIFERENÇA (A)-(B)	0,00	0,00	0,00

Fonte: Informação prestada pelo MA

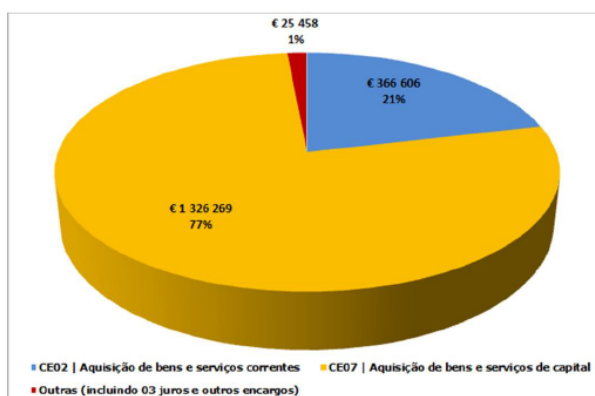
Anexos, a fls. 40

¹⁹ Vide: <http://www.cm-alvaiazere.pt/default.aspx?module=ArtigoDisplay&ID=130>.

²⁰ Editais remetidos por ofícios do MA de 28/dez/2012 e 9/abr/2013 às Juntas de Freguesia de Alvaiázere, Almoester, Maças de Caminho, Maças de D. Maria, Pelmá, Pussos e Rego da Murta.

Em 2013, o MA utilizou, na liquidação dos PA elegíveis de acordo com o quadro legal, o montante total arrecadado do EMLP do PAEL, que foi afeto ao pagamento de despesas da seguinte natureza:

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



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

Anexos, a fls. 40

Assim, cerca de 77% do capital do EMLP foi utilizado no pagamento de despesas de capital, enquanto 21% em despesas correntes, ou seja, estas últimas numa finalidade para a qual, em regra, não deviam ser afetadas, em termos de boa gestão financeira, receitas desta natureza ²¹.

2.2.1.2.2. O serviço da dívida (amortizações e juros) do EMLP do PAEL foi pago, até ao final de 2015, de acordo com o previsto no respetivo plano financeiro, conforme se evidencia de seguida:

Figura 5 – Serviço da dívida do empréstimo PAEL

TRANCHE	PREVISÃO				EXECUÇÃO							PAGAMENTO EFETUADO DE ACORDO COM A PREVISÃO ?
	Data	Amortização	Juros	Total	AMORTIZAÇÃO		JUROS			TOTAL		
					N.º OP	Data	Montante	N.º OP	Data		Montante	
(1)	(2)	(3)	(4) = (2) + (3)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11) = (7) + (10)	(12)	
1ª	15-05-2013	42 958	4 004	46 963	1623/2013	10-05-2013	42 958	1622/2013	10-05-2013	4 004	46 963	SIM
	15-11-2013	42 958	13 931	56 890	3240/2013	06-11-2013	42 958	3238/2013	06-11-2013	13 931	56 890	SIM
	15-05-2014	42 958	13 197	56 155	1156/2014	09-05-2014	42 958	1154/2014	09-05-2014	13 197	56 155	SIM
	15-11-2014	42 958	12 899	55 858	2899/2014	13-11-2014	42 958	2897/2014	13-11-2014	12 899	55 858	SIM
	15-05-2015	42 958	12 182	55 140	1278/2015	08-05-2015	42 958	1276/2015	08-05-2015	12 182	55 140	SIM
	15-11-2015	42 958	11 867	54 826	2638/2015	09-11-2015	42 958	2636/2015	09-11-2015	11 867	54 826	SIM
2ª	15-11-2013	19 093	5 570	24 662	3241/2013	06-11-2013	19 093	3239/2013	06-11-2013	5 570	24 662	SIM
	15-05-2014	19 093	6 789	25 881	1157/2014	09-05-2014	19 093	1155/2014	09-05-2014	6 789	25 881	SIM
	15-11-2014	19 093	6 636	25 728	2900/2014	13-11-2014	19 093	2898/2014	13-11-2014	6 636	25 728	SIM
	15-05-2015	19 093	6 266	25 359	1279/2015	08-05-2015	19 093	1277/2015	08-05-2015	6 266	25 359	SIM
	15-11-2015	19 093	6 105	25 197	2639/2015	09-11-2015	19 093	2637/2015	09-11-2015	6 105	25 197	SIM

Fonte: Plano do serviço da dívida facultado pelo MA e ordens de pagamento

²¹ Ainda que, como é sabido, o PAEL (e outros mecanismos de consolidação e/ou recuperação financeiras) não distinga o tipo das dívidas a que o capital do respetivo EMLP deva ser afeto, tendo, no presente caso, como objeto o pagamento de PA independentemente da sua natureza (capital ou corrente).

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

2.2.2.1. O PAF, independentemente de se tratar de municípios aderentes aos Programas I ou II, deve conter, nos termos art. 6º, n.º 1, do PAEL, “ (...) *um conjunto de medidas específicas e quantificadas, que evidenciem o restabelecimento da situação financeira (...), tendo em conta os seguintes objetivos* ”²²:

- 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. “.*

Refira-se que, relativamente aos **municípios aderentes ao Programa II**, como foi o caso do MA, não existia, em regra, um elenco específico das medidas a adotar no PAF, ocorrendo tal facto, de acordo com o quadro legal²³, apenas caso se **encontrassem**, em 31/dez/2011, **numa situação de desequilíbrio conjuntural, como sucedia com o MA**²⁴.

Nestas situações, o PAF deveria incluir **um conjunto de “ (...) medidas adicionais de redução e contenção da despesa, bem como de otimização da receita ”**, designadamente ao nível da fixação dos preços nos setores de saneamento, água e resíduos e aperfeiçoamento dos processos e do controlo da cobrança de taxas e preços municipais, da aplicação de coimas e da promoção dos processos de execução fiscal.

2.2.2.2. No que **respeita aos objetivos constantes do PAF elaborado pelo MA (para 2014)**, importa salientar que foram afetados (cfr. item 1.2.1.), posteriormente, por um evento que não lhe é imputável, pelo que deve ser tido em consideração na análise a efetuar.

De facto, **as estimativas constantes daquele documento**, relativamente ao indicado ano, **não englobavam a dívida relativa ao FAM**, no montante total de **m€ 387**, que os municípios, naquele exercício (em princípio), tiveram de reconhecer contabilisticamente²⁵, mas que não decorre de qualquer decisão e/ou deliberação autónoma dos órgãos e eleitos locais, mas sim do quadro legal vigente.

Ora, tal situação, em nosso entender, é suscetível 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 municipal.

Assim, como já referimos, também efetuámos, relativamente a 2014, a comparação entre os valores reais apurados e os constantes do PAF (Ajustado) daquele evento, que tem o impacto, para mais, sobre as seguintes grandezas relevantes:

²² Negrito nosso.

²³ Cfr. art. 7º, da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/set, e art. 6º, n.º 2, als. b) e c), da Lei n.º 43/2012, de 28/ago.

²⁴ Refira-se que, apesar da lista dos municípios que se encontravam nesta situação ter sido publicada, pela DGAL, no respetivo *site* na *internet*, os serviços municipais informaram não ter conhecimento desse enquadramento, ainda que tenham previsto, voluntariamente, algumas das medidas legalmente exigíveis (cfr. infra).

²⁵ Acresce que, como já referimos, a partir de 2015, aquele montante passou a ser realizado anualmente, ainda que em prestações (ao longo de 7 anos), quando tal despesa também não foi contemplada no PAF.

Figura 6 – Impacto da dívida relativa ao FAM

Un: euro

AJUSTAMENTOS ÀS ESTIMATIVAS DO PAF (2014)	DÍVIDA MUNICIPAL	
	CP	MLP
DÍVIDA AO FAM NÃO PREVISTA	55 244	331 462

Fonte: Auditoria da IGF

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

2.2.3.1. OTIMIZAÇÃO DA RECEITA

2.2.3.1.1. Quanto aos **objetivos e/ou medidas relacionados** com a **otimização da receita**, a análise realizada, através da comparação, relativamente **ao ano de 2014**, entre os **valores previstos no PAF e os executados**, consta dos itens subsequentes.

2.2.3.1.2. No que respeita ao **controlo da evolução das principais rubricas da receita por valores agregados**²⁶, a situação foi a seguinte:

Figura 7 – Controlo do PAF ao nível da receita (valores agregados)

Un: euro

DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO - PRINCIPAIS RUBRICAS	PAF (estimado)	ANO DE 2014		CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF) (VALORES IGF)		CUMPRIMENTO - IGF (SIM/NÃO)	
		VALORES EXECUTADOS		MONTANTE	%	POR RUBRICA	POR PARAMETRO
		REPORTE À DGAL	APURADOS IGF				
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(2)	(6)=(4)/(2)*100	(7)	(8)
A1. SALDO INICIAL (operações orçamentais)	≥ 110 000	96 550	96 550	- 13 450	88%	NÃO	NÃO
A2. REPOSIÇÕES NÃO ABATIDAS NOS PAGAMENTOS	≥ 5 000	2 781	2 781	- 2 219	56%	NÃO	
A3. RECEITA EFETIVA (3.1. + 3.2.)	≥ 8 903 941	7 689 375	7 689 375	- 1 214 566	86%	NÃO	
A3.1. Receita corrente	≥ 5 583 941	6 584 030	6 584 030	1 000 089	118%	SIM	
A3.2. R. de capital (sem ativos/passivos financeiros)	≥ 3 320 000	1 105 346	1 105 346	- 2 214 654	33%	NÃO	
A3.2.1. Venda de bens de investimento	≥ 70 000	45 073	45 073	- 24 927	64%	NÃO	
A7.1 RECEITAS DE ATIVOS FINANCEIROS	≥ 0	6 630	6 630	6 630	-	SIM	
A8.1 RECEITAS DE PASSIVOS FINANCEIROS	≥ 0	0	0	0	-	-	
A9. RECEITA TOTAL (A2. + A3. + A7.1. + A8.1.)	≥ 8 908 941	7 698 786	7 698 786	- 1 210 155	86%	NÃO	
RECEITA TOTAL DISPONÍVEL (A1. + A9.)	≥ 9 018 941	7 795 336	7 795 336	- 1 223 605	86%		
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)				0			

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

Anexos, a fls. 41 e 42

Assim, **em 2014, verificou-se, numa perspetiva global, o incumprimento**, em termos absolutos, **do objetivo constante do PAF para a receita municipal total**, uma vez que o montante **previsto era de M€ 9**, quando o **executado foi de M€ 7,8**.

O desvio apurado **resultou**, essencialmente, **das seguintes rubricas**:

- ✓ **Capital** (excluindo ativos e passivos financeiros): **menos M€ 2,2**, situação que a Autarquia justificou, parcialmente, com o facto de existirem um conjunto de candidaturas aprovadas à data de elaboração do PAF, cujas receitas, ao contrário do que era expectável, não foram arrecadas até ao final de 2014, no montante de cerca de M€ 1;

²⁶ De acordo com a estrutura prevista na Portaria n.º 281-A/2012, de 14/set (Programa II – Anexo III – Quadro I).

- ✓ **Venda de bens de investimento: menos m€ 25**, que deriva do facto das hastas públicas abertas (no valor de m€ 354), terem ficado desertas.

Anexos, a fls. 41 e 42

No contraditório, o MA, com o objetivo de enquadrar e justificar a situação descrita nesta sede, reafirma os argumentos a que aludimos no parágrafo supra, salientando que, caso se entre em consideração com os montantes indicados (cujos desvios foram alheios à Autarquia) passaria a estar numa situação de cumprimento do objetivo relativo à receita arrecadada e, para além disso, os resultados das análises seguintes, que relacionam esta variável com outras grandezas, também passariam a evidenciar uma situação positiva.

Anexos, a fls. 92 e 93

Por sua vez, de **uma abordagem semelhante**, mas agora **com base nos principais agregados da classificação económica** ²⁷, resulta o seguinte:

Figura 8 – Controlo do PAF ao nível da receita (classificação económica)

Liri: euro

NATUREZA DA RECEITA	ANO DE 2014		CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF)		CUMPRIMENTO (SIM / NÃO)
	PAF (estimado)	IGF (executados)	VALOR	%	
(1)	(2)	(3)	(4)-(3)-(2)	(5)-(3)/(2)	(6)
CORRENTE	≥ 5 583 941	6 584 030	1 000 089	118%	SIM
CAPITAL	≥ 3 320 000	1 111 976	- 2 208 024	33%	NÃO
TOTAL	≥ 8 903 941	7 696 005	- 1 207 936	86%	NÃO

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

Anexos, a fls. 41 e 42

Assim, nesta perspetiva, **a conclusão, em termos globais, é idêntica à da análise anterior**, resultando de um comportamento diferente das receitas correntes e de capital, na medida em que o Município cumpriu o objetivo relativo às primeiras, mas violou o das segundas (com desvios, para mais e menos, de, respetivamente, M€ 1 e M€ 2,2 face ao previsto no PAF).

Lembramos que a Autarquia justificou, ainda que parcialmente, esta situação com o atraso no recebimento de verbas relativas a um conjunto de candidaturas aprovadas à data de elaboração do PAF, resultando da análise realizada que o incumprimento do objetivo da receita está, de facto, totalmente relacionado com o desvio negativo (menos M€ 2,2) verificado ao nível das receitas provenientes de transferências de capital, o que, de algum modo, confirma os argumentos apresentados pela entidade.

Anexos, a fls. 41 e 42

No contraditório, o MA indica que “ *O plano que a DGAL disponibilizou em formato excel, contemplava previsões num horizonte temporal de 14 anos. (...) não é fácil efetuar previsões para um período de tempo tão lato e num tão curto espaço de tempo (20 dias seguidos, ou seja 14 dias úteis). Além disso, os mapas em formato excel disponibilizados pela DGAL contemplavam erros em algumas células de soma automática, as quais se encontravam bloqueadas* ”.

Anexos, a fls. 92

²⁷ Atendendo à estrutura consagrada na Portaria n.º 281-A/2012, de 14/set (Programa II – Anexo III – Quadro III).

2.2.3.1.3. O MA, considerando que se encontrava, em 31/dez/2011, numa situação de **desequilíbrio conjuntural**, previu no PAF ²⁸, de acordo com o quadro legal a que já aludimos ²⁹, **duas medidas específicas de otimização da receita** ³⁰, relativamente às quais foi apurado o seguinte:

Figura 9 – Controlo das principais medidas de otimização da receita

Un: euro

DESCRIÇÃO DAS PRINCIPAIS MEDIDAS PREVISTAS NO PLANO	ANO DE 2014			CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBE-TIVO (REGRITADUGPAF) (VALORES IGF)		CUMPRIMENTO - IGF	
	PAF (estimado)	VALORES EXECUTADOS		MONTANTE	%		
		DGAL	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	≥	645 000	435 698	435 698	- 209 302	67,6%	NÃO
3.1. Fixação das taxas do IMI em 2013 em 0,4% para os prédios urbanos avaliados e em 0,7% para os restantes	≥	580 000	761 660	761 660	181 660	131,3%	SIM
Outras	3.2. Agilização dos processos de contraordenação	0	0	0	0	-	Medidas não quantificadas, pelo que não é possível aferir sobre o seu in/cumprimento.
	3.3. Execuções fiscais	0	0	15	15	-	
	3.4. Alienação de móveis e imóveis	0	0	20 073	20 073	-	
AUMENTO DA RECEITA (TOTAL)	≥	1 225 000	1 197 358	1 217 446	- 7 554	99,4%	
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)					20 088		

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

Anexos, a fls. 43

Assim, em 2014, o MA não cumpriu, em termos globais, ainda que por uma percentagem pouco significativa, os valores constantes do PAF, por força, em especial, da medida específica relativa à maximização dos preços cobrados pelo município, através da reapreciação dos tarifários, na qual se apurou um desvio negativo de m€ 209.

Acresce, ainda, que não contemplou no PAF, ao contrário do legalmente exigível, qualquer medida específica e quantificada relacionada com o “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 e da promoção dos processos de execução fiscal a cargo do município”.

Refira-se, no entanto, que o MA celebrou, em 12/mai/2014, um contrato de prestação de serviços com uma empresa privada com vista à revisão das tabelas de taxas, licenças, preços (incluindo os preços da água, saneamento e resíduos sólidos urbanos), cujos trabalhos apenas foram concluídos em 2016.

Com efeito, os projetos dos regulamentos foram aprovados em reunião do órgão executivo de 25/fev/2016, tendo sido publicados no DR em 10/mar/2016, a que se seguiu o período para audiência dos interessados ³¹, pelo que ainda não ocorreu o eventual impacto desse procedimento ao nível da arrecadação das receitas a que aludimos.

2.2.3.1.3.1. De qualquer modo, no que respeita às medidas específicas a que o MA estava obrigado, importa referir, quanto aos setores do saneamento, água e resíduos, que considerando um conjunto de rubricas orçamentais exclusivas destas atividades ³², a evolução, entre 2011/2014, foi a seguinte:

²⁸ No Anexo III, Quadro II, da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/set (preenchido pelo MA na candidatura ao PAEL).

²⁹ Cfr. art. 7º, da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/set, e art. 6º, n.º 2, als. b) e c), da Lei n.º 43/2012, de 28/ago.

³⁰ O MA considerou, ainda, outras medidas com impacto no aumento da receita.

³¹ Durante 30 dias úteis após a publicação no DR.

³² Rubricas 07.01.08.01. – Água, 07.02.09.01. – Saneamento e 07.02.09.02. – Resíduos sólidos.

Figura 10 – Preços cobrados nas atividades de saneamento, água e resíduos urbanos

Un: euro

Classificação económica	Anos	Valores executados	VARIACÃO							
			2011/2012		2012/2013		2013/2014		2011/2014	
			Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
07.01.08.01 - Água 07.02.09.01.01 - Saneamento 07.02.09.02 - Resíduos urbanos	2011	458 206,52								
	2012	565 235,39								
	2013	497 078,97	106 948,87	23%	- 68 156,42	-12%	- 61 380,87	-12%	- 129 537,29	-23%
	2014	435 698,10								

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

Assim, face ao ano base adotado para as projeções do PAF (2011), o MA, para além de não ter cumprido o objetivo previsto (cfr. figura 8), registou, a partir de 2012, uma **diminuição sistemática de receitas com esta origem, que tiveram uma variação negativa, no quadriénio, de 23%** (-m€ 129).

A Autarquia, no contraditório, informa que “ *A par das alterações dos regulamentos e tarifários foi adquirido um software que processa e trata toda a informação relativa ao serviço de águas, saneamento e resíduos sólidos.* ”, por forma a que estes serviços deixem de ser realizados por uma entidade externa e passem a ser efetuados pelos serviços municipais.

Referem, ainda, que “ (...) *Esta mudança, há muito ambicionada, permite-nos efetuar uma gestão plena e eficaz das nossas faturas e obter informação fidedigna sobre a tipologia de consumidores e consumos do Município. (...) que já produziu efeitos (...). Verifica-se da análise (...) que até 31 de maio último, foi registado o maior volume de receita, quando comparado com o período homólogo dos 5 últimos anos.* ”.

Anexos, a fls. 93 e 94

Por sua vez, no que concerne **ao aperfeiçoamento dos processos e do controlo dos factos suscetíveis de gerarem a aplicação de coimas e a promoção dos processos de execução fiscal** (medida que é apenas referida no PAF, não sendo quantificado qualquer objetivo), a análise ao **número de processos de contraordenações** e às **receitas registadas nas rubricas orçamentais associadas**, evidencia o seguinte:

Figura 11 – Processos de contraordenação

ANO	PROCESSOS DE CONTRAORDENAÇÃO		
	Instaurados (n.º)	Findos (n.º)	Valores cobrados (€)
2011	25	25	3 270,00
2012	40	5	30,00
2013	40	21	0,00
2014	50	12	30,00

Fonte: Dados facultados pelos serviços da Autarquia

Anexos, a fls. 46

Entre 2011/2014 verificou-se uma **evolução irregular do número de processos instaurados** e um **decréscimo dos concluídos**, tendo também **diminuído as receitas cobradas nesse âmbito**, o que indicia que não ocorreu a melhoria a que o MA estava obrigado em termos do aperfeiçoamento dos processos e do controlo dos factos suscetíveis de gerarem a aplicação de coimas, persistindo as fragilidades já existentes ao nível dos procedimentos adotados internamente no respetivo tratamento.

Quanto aos processos de contraordenação, o MA referiu que “ (...) *não possui recursos humanos suficientes para que estes tenham os progressos que seriam desejáveis. Neste momento, estes processos encontram-se*

no gabinete jurídico que presta assessoria à Câmara Municipal e estamos a trabalhar na sua resolução. ”.

Anexos, a fls. 95

Por sua vez, o número de **processos de execução fiscal** e respetivos **montantes cobrados** evidenciaram, entre 2011/2014, o seguinte comportamento:

Figura 12 – Processos de execução fiscal

ANO	PROCESSOS DE EXECUÇÃO FISCAL				
	Instaurados (n.º)	Findos (n.º)	Quantia exequenda no ano (€)	Quantia exequenda 31/dez (€)	Valores cobrados (€)
2011	203	35	5 633,61	3 717,59	1 916,02
2012	198	24	4 598,49	5 951,35	2 364,73
2013	18	6	1 389,46	6 960,86	379,95
2014	22	1	1 956,35	8 902,49	14,72

Fonte: Dados facultados pelos serviços da Autarquia

Anexos, a fls. 47

No período indicado, foram instaurados 441 processos de execução fiscal e findos apenas 66, facto que reflete uma relevante e crescente **falta de eficácia ao nível dos procedimentos adotados nesta matéria**, o que, aliás, também resulta da evolução da relação entre o valor global dos créditos em execução fiscal e os correspondentes valores cobrados.

O MA referiu, sobre esta matéria, que tem como objetivo melhorar as práticas associadas às execuções fiscais, nomeadamente através da aquisição de um *software* de gestão automática destes processos.

Em contraditório, o MA indica “ (...) que se procedeu, em 2015, à aquisição de um *software* que permite efetuar a gestão dos processos de execução fiscal que possui ligação ao *software* de faturação e gestão dos serviços de saneamento, água e resíduos. Tal permite que, quando uma determinada fatura não é paga atempadamente, o programa efetua, mensalmente, a emissão das certidões competentes para início do processo de execução fiscal. ”.

Acrescenta, ainda, que “ Concomitantemente, têm sido endereçados ofícios de aviso de corte de fornecimento de água, procedimento efetuado mensalmente, e que tem permitido ao MA arrecadar receita, pois os Municípios têm vindo pagar as suas dívidas. ”, o que se refletiu, em 2015, num aumento dos valores cobrados (m€ 13,3).

Anexos, a fls. 94 e 95

2.2.3.1.3.2. Quanto à medida, a que a Autarquia se vinculou de forma voluntária, relativamente às **taxas do IMI**, verificou-se, entre 2012/2014, o **respetivo cumprimento**, pois fixou as seguintes:

Figura 13 – Evolução da taxa de IMI

Anos	Prédios rústicos		Prédios urbanos			
	Taxa MA	Taxa máxima	Não avaliados		Avaliados nos termos do CIMI	
			Taxa MA	Taxa máxima	Taxa MA	Taxa máxima
2012	0,80%	0,80%	0,70%	0,70%	0,40%	0,50%
2013	0,80%	0,80%	0,70%	0,70%	0,40%	0,50%
2014	0,80%	0,80%			0,40%	0,50%

Fonte: Portal das Finanças

No quadriénio 2011/2014, a arrecadação de receitas de IMI aumentou significativamente (m€ 363 e 91%), conforme se evidencia de seguida:

Figura 14 – Evolução das receitas de IMI arrecadadas pelo município

Un: euro

Classificação económica	Anos	Valores executados	VARIACÃO							
			2011/2012		2012/2013		2013/2014		2011/2014	
			Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
01.02.02 - Imposto municipal sobre imóveis	2011	398 914,02								
	2012	411 378,63								
	2013	640 125,75	12 464,61	3%	228 747,12	56%	121 534,07	19%	362 745,80	91%
	2014	761 659,82								

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

2.2.3.1.4. Em síntese, o **MA não cumpriu os objetivos e metas previstas no PAF ao nível da receita em termos globais** ou **considerando a soma do conjunto das respetivas medidas específicas** (ainda que, em ambos os casos, por percentagens pouco significativas), sendo, ainda, de referir, quanto às indicadas em último lugar, que omitiu, no PAF, uma das duas medidas a que estava legalmente obrigado e só superou a relativa à cobrança de IMI, a que se vinculou voluntariamente.

2.2.3.2. REDUÇÃO E RACIONALIZAÇÃO DA DESPESA

2.2.3.2.1. Quanto aos **objetivos e/ou medidas relacionados** com a **redução ou racionalização da despesa**, a análise efetuada, através da comparação, quanto a **2014**, entre os **valores previstos no PAF e os executados**, consta dos itens subsequentes.

2.2.3.2.2. No que respeita ao **controlo da evolução das principais rubricas da despesa por valores agregados**³³, a situação foi a seguinte:

Figura 15 – Controlo do PAF ao nível da despesa (valores agregados)

Un: euro

DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO - PRINCIPAIS RUBRICAS	ANO DE 2014				CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF) (VALOR IGF)		CUMPRIMENTO - IGF (SIM/NÃO)	
	PAF (estimado)	VALORES EXECUTADOS		MONTANTE	%	POR RUBRICA	POR PARAMETRO	
		REPORTE À DGAL	APURADOS IGF					
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(2)	(6)=[(4)/(2)]*100	(7)	(8)	
A4. DESPESA EFETIVA	≤ 8 481 188	7 364 522	7 364 522	- 1 116 666	86,8%	SIM	SIM	
A4.1. DESPESA CORRENTE, dos quais:	≤ 4 406 220	4 183 438	4 183 438	- 222 782	94,9%	SIM		
A4.1.1. Juros	≤ 118 600	79 585	101 311	- 17 289	85,4%	SIM		
A4.1.2. Despesas com Pessoal	≤ 1 745 600	1 541 059	1 541 059	- 204 541	88,3%	SIM		
A4.2. DESPESA DE CAPITAL (sem Ativos e Passivos Financeiros)	≤ 4 074 968	3 101 084	3 101 084	- 893 884	76,1%	SIM		
A7.2. DESPESA DE ATIVOS FINANCEIROS	≤ 0	0	0	0	-	SIM		
A8.2. DESPESA DE PASSIVOS FINANCEIROS	≤ 355 031	388 962	388 962	33 931	109,6%	NÃO		
A10. DESPESA TOTAL (A4. + A9.)	≤ 8 836 219	7 753 484	7 753 484	- 1 082 735	87,7%			
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)				0				

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

Anexos, a fls. 48 e 49

Verifica-se, assim, que, em 2014, foi cumprido, numa perspetiva global, o objetivo previsto no PAF ao nível da evolução da despesa municipal.

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

De facto, os **valores executados foram inferiores** aos montantes **previstos (-M€ 1 e 12%)**, ainda que não tenha sido atingido o objetivo previsto para a rubrica de passivos financeiros (mais 9,6%).

Numa análise idêntica, ainda que **com base na discriminação das despesas pelas principais componentes da classificação económica** ³⁴, também **chegámos a um resultado que vai no mesmo sentido**, como se evidencia no quadro seguinte:

Figura 16 – Controlo do PAF ao nível da despesa (classificação económica)

Litt. euro

NATUREZA DA DESPESA	ANO DE 2014		CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF)		CUMPRIMENTO (SIM / NÃO)
	PAF (estimado)	IGF (executados)	VALOR	%	
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)	(5)=(3)/(2)	(6)
CORRENTE	≤ 4 406 220	4 183 438	- 222 782	95%	SIM
CAPITAL	≤ 4 429 999	3 570 046	- 859 953	81%	SIM
TOTAL	≤ 8 836 219	7 753 484	- 1 082 735	88%	SIM

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

Anexos, a fls. 48 e 49

De facto, nesta perspetiva, comprova-se, igualmente, que o **objetivo ao nível da despesa foi cumprido em termos globais (- 12%)**, bem como, de forma discriminada, nas componentes da despesa corrente (-m€ 223 e -5%) e de capital (- m€ 860 e - 19%).

Por fim, importa referir que **a receita municipal também ficou aquém, em 2014, dos valores do PAF**, pelo que se justifica, em nosso entender, que o controlo e uma conclusão definitiva sobre o cumprimento do objetivo respeitante à despesa assente numa análise complementar que compare a evolução da relação destas duas grandezas em termos previstos/estimados e reais (cfr. infra item 2.2.3.3.1.).

2.2.3.2.3. Para além do referido anteriormente, **o MA**, atendendo a que se encontrava numa situação de desequilíbrio conjuntural em 31/dez/2011, **estava obrigado a prever no PAF “ (...) medidas adicionais de redução e contenção de despesa (...)”** ³⁵.

Todavia, as medidas a prever neste contexto não foram especificamente concretizadas pela referida norma legal, decorrendo, no Programa II, do elenco constante do quadro ³⁶ a adotar obrigatoriamente para esta finalidade e das opções tomadas por cada município ao nível da elaboração do PAF.

Neste âmbito, a **Autarquia, para além de ter previsto a meta a atingir**, em termos agregados, **relativamente a despesas de funcionamento** (que se cingiam a parte das aquisições de bens e serviços), **autonomizou nove objetivos específicos** (incluídos na previsão agregada a que aludimos anteriormente, apesar de nem todos terem sido quantificados), que sintetizamos, por áreas, de seguida:

- ✓ Redução e reorganização dos serviços, de autoconsumos e de despesas de funcionamento;
- ✓ Plano de eficiência energética da iluminação pública (relógios astronómicos);
- ✓ Otimização da rede de transportes escolares (através de protocolos com as freguesias).

Anexos, a fls. 45

³⁴ De acordo com a estrutura prevista na Portaria n.º 281-A/2012, de 14/set (Programa II – Anexo III – Quadro III).

³⁵ De acordo com o art. 7º, n.º 2, da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/set.

³⁶ Anexo III, Quadro II, da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/set (preenchido pelo MA quando da candidatura ao PAEL).

Do controlo efetuado, em termos agregados, resulta o seguinte:

Figura 17 - Controlo das principais medidas de redução da despesa

Un: euro

DESCRIÇÃO DAS PRINCIPAIS MEDIDAS PREVISTAS NO PLANO	PAF (estimado)	2014		CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADO/PAF) DADOS IGF		CUMPRIMENTO - IGF SINHAO	
		VALORES EXECUTADOS		MONTANTE	%		
		DGAL	IGF				
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(2)	(6)=(4)/(2)*100	(7)	
4. REDUÇÃO / CONTENÇÃO / RACIONALIZAÇÃO DA DESPESA MUNICIPAL	4. Em atividades com impacto direto na diminuição de custos de funcionamento de infraestruturas municipais	≤ 1 942 020	2 129 871	2 129 871	187 851	109,7%	NÃO
TOTAL		≤ 1 942 020	2 129 871	2 129 871	187 851	109,7%	
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)				0			

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

Anexos, a fls. 44

Em 2014, **não foi atingido**, em termos globais, o **objetivo do PAF** relativamente às medidas específicas de **diminuição da despesa**, uma vez que o **montante realizado foi superior ao previsto (m€ 188)**, para o que contribuiu o comportamento de, pelo menos, três das medidas específicas elencadas no PAF, a saber:

Figura 18 – Outras medidas de redução da despesa (previstas no PAF)

Un: euro

DESCRIÇÃO DAS MEDIDAS DE REDUÇÃO DA DESPESA	PAF (poupança estimada)	VALORES EXECUTADOS		EVOLUÇÃO (2011/2014)		CUMPRIMENTO DO OBJETIVO
		2011	2014	MONTANTE	%	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
4.2. Redução e racionalização de auto-consumos municipais: n.º de minutos de comunicações fixas e móveis e kWhora de energia elétrica	3 000	124 924	161 744	36 820	129,5%	NÃO
4.3.1. Seguros	13 500	43 631	51 274	7 643	117,5%	NÃO
4.3.2. Manutenção de elevadores	400	11 066	3 583	- 7 483	32,4%	SIM
4.4. Implementação do plano de eficiência energética da iluminação pública (relógios astronómicos)	20 000	203 095	266 966	63 871	131,4%	NÃO
4.5. Otimização da rede de transportes escolares - protocolos com juntas de freguesia	49 500	168 510	115 209	- 53 301	68,4%	SIM

Fonte: Relatório do PAEL (Monitorização e acompanhamento de 2014) e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 45

Dos **objetivos quantificados que não foram atingidos**, importa efetuar, ainda, uma análise da sua evolução a partir do ano de referência do PAF (2011):

Figura 19 – Evolução das despesas com comunicações fixas e móveis e energia elétrica, seguros e iluminação pública

Un: euro

Classificação económica	Valores executados				Variação							
	2011	2012	2013	2014	2011/2012		2012/2013		2013/2014		2011/2014	
					Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
02.02.01., 02.02.03. Comunicações fixas e móveis e energia elétrica	124 923,71	147 967,49	156 597,28	161 744,16	23 043,78	18%	8 629,79	6%	5 146,88	3%	36 820,45	29%
02.02.12. - Seguros	43 631,00	35 827,89	50 773,56	51 274,49	- 7 803,11	-18%	14 945,67	42%	500,93	1%	7 643,49	18%
02.02.01. - Iluminação pública	203 095,15	283 857,60	261 758,26	266 965,92	80 762,45	40%	- 22 099,34	-8%	5 207,66	2%	63 870,77	31%

Fonte: Relatório do PAEL (Monitorização e acompanhamento de 2014) e auditoria da IGF

Verifica-se, assim, **uma evolução negativa e sistemática das despesas da natureza indicada**, com aumentos, no quadriénio, de, respetivamente, 29%, 18% e 31%.

2.2.3.2.4. Refira-se, por fim, que, neste contexto, para além das medidas atrás enunciadas, o **MA elenca e quantifica**, no relatório, de 2014, de monitorização e acompanhamento do PAEL, **duas novas medidas de redução da despesa** (não previstas no PAF), relativamente às quais, conseqüentemente, não existe qualquer parâmetro de aferição (de in/cumprimento), mas cuja execução foi a seguinte:

Figura 20 – Outras medidas de redução da despesa (não previstas no PAF)

Un: euro

DESCRIÇÃO DAS MEDIDAS DE REDUÇÃO DA DESPESA NÃO PREVISAS NO PAF MAS INCLUIDAS NA SUA MONITORIZAÇÃO	MONTANTE		EVOLUÇÃO (2011/2014)	
	2011	2014	MONTANTE	%
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)	(5)=((3)/(2))*100
4.3.4. Outras despesas (gás, transportes escolares, saúde no trabalho, análise de águas, refeições escolares e combustíveis)	555 077	481 119	- 73 958	86,7%
5.1. Orçamento municipal	9 976 525	7 753 484	- 2 223 041	77,7%

Fonte: Relatório do PAEL (Monitorização e acompanhamento de 2014) e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 45

Ocorreu, assim, uma redução, entre 2011/2014, das despesas associadas às medidas descritas.

2.2.3.2.5. No contraditório, o MA enuncia os procedimentos entretanto implementados com o objetivo de redução da despesa, de que destacamos a:

- ✓ Celebração “ (...) no passado dia 01 de junho do corrente ano, de um contrato de Aquisição de serviço móvel terrestre (SMT) com cedência de equipamento, mediante concurso, no qual esperamos obter uma redução significativa dos gastos com o serviço de comunicações móveis na ordem dos 40% a 50% ”;
- ✓ Definição de “ (...) políticas de sensibilização para que os funcionários desliguem os equipamentos em horas de pausa ”;
- ✓ “ (...) celebração de contratos, através da realização de procedimentos concursais que permitam a agregação de bens e/ou serviços, cujo principal objetivo é o da obtenção das melhores condições de mercado. ”;
- ✓ Adesão “ (...) à Central de Compras da Comunidade Intermunicipal da Região de Leiria (...) ”.

Anexos, a fls. 95

2.2.3.3. RELAÇÃO ENTRE A RECEITA E DESPESA NO PAEL E NA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

2.2.3.3.1. Para além da análise, em termos autónomos, da evolução da execução da receita e despesa orçamentais face às correspondentes estimativas do PAF, **também efetuámos**, como já referimos, **uma abordagem articulada da evolução da relação entre essas duas grandezas** em termos estimados e reais.

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).

Ora, a comparação, em 2014, da relação entre os valores globais das receita disponível e despesa estimados no PAF e apurados ao nível da execução orçamental, permite verificar o seguinte:

Figura 21 – Relação entre a receita/despesa (PAF/Execução orçamental)

Descrição (valores agregados)	2014				
	PAF (valores estimados)		Valores reais		Variação receita/despesa (PAF/Valores reais)
	Montante	Diferença	Montante	Diferença	
(1)	(2)	(3)=A-B (2)	(4)	(5)=A-B (4)	(6)=(5)-(3)
A - Receita total disponível	9 018 941		7 795 336		
B - Despesa total	8 836 219	182 722	7 753 484	41 852	- 140 870

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

Anexos, a fls. 51 (indicadores 8 e 9)

A referida **relação piorou** (cerca de m€ 141) **ao nível da execução orçamental**, pelo que o **MA também violou**, em termos substanciais, **os objetivos do PAF ao nível da execução da receita municipal**, pois a **redução da despesa paga não foi suficiente para suprir o decréscimo verificado nas receitas arrecadadas**.

Relembramos, no entanto, a justificação apresentada pela Autarquia (cfr. item 2.2.3.1.2.) para o incumprimento, em termos absolutos, da meta prevista no PAF quanto à receita a arrecadar, que, a ser considerada, é suscetível de alterar o sentido da asserção anterior.

Ainda assim, a apreciação global e definitiva do comportamento do Município em termos do cumprimento dos objetivos do PAF exige, também, a análise da evolução da dívida face aos valores estimados e da sua relação com a receita municipal (cfr. infra).

2.2.3.4. EVOLUÇÃO DA DÍVIDA E SUA RELAÇÃO COM OUTRAS VARIÁVEIS

2.2.3.4.1. No que se refere à **comparação**, em termos absolutos, **entre os valores da dívida municipal previstos no PAF e os reais**, a situação foi a seguinte:

Figura 22 – Controlo do PAF ao nível da dívida (valores agregados)

(1)	PAF (estimado)	ANO 2014		CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF)		CUMPRIMENTO - IGF (SIM/NÃO)	
		REPORTE À DGAL	APURADOS IGF	MONTANTE	%	POR RUBRICA	POR PARÂMETRO
Empréstimos de CP	≤ 0	0	0	0	-	-	-
Empréstimos de MLP - Valor exigível a CP	≤ 355 031	388 962	388 962	33 931	109,5%	SIM (em articulação com os EALP)	-
Outros credores	≤ 2 734 246	2 351 461	2 442 596	- 291 651	89,3%	SIM	-
A - TOTAL DA DÍVIDA DE CURTO PRAZO	≤ 3 089 277	2 740 423	2 831 558	- 257 720	91,7%	SIM	SIM
Empréstimos de MLP	≤ 4 267 511	4 378 179	3 989 217	- 278 294	93,5%	SIM	-
Outros credores	≤ 0	0	331 462	331 462	-	NÃO	-
B - TOTAL DA DÍVIDA DE MÉDIO E LONGO PRAZO	≤ 4 267 511	4 378 179	4 320 679	53 168	101,2%	NÃO	SIM
C - DÍVIDA DE NATUREZA NÃO ORÇAMENTAL	≤ 40 000	1 892 521	32 712	- 7 288	81,8%	-	-
D - DÍVIDA DE NATUREZA ORÇAMENTAL (A)+(B)-(C)	≤ 7 316 788	5 226 081	7 119 524	- 197 264	97,3%	-	-
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4) - (3)				1 893 443			

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

Anexos, a fls. 52

Em 2014, o **objetivo previsto no PAF**, ao nível da evolução da dívida municipal, **foi cumprido em termos globais**, pois o respetivo **stock** (corrigido pela IGF), no final do aludido ano, foi inferior ao montante previsto em m€ 197,3 (- 2,7%).

Quanto a cada uma das suas componentes (CP e MLP), o comportamento do MA foi distinto, já que, no final do ano, o respetivo **stock foi**, respetivamente, **inferior e superior ao previsto (m€ 257,7 e m€ 53)**.

O objetivo do PAF ao nível da dívida de CP foi cumprido apesar do reconhecimento, pela Autarquia, em 2014, da dívida correspondente à participação no FAM, no valor de m€ 55, e o desvio, para mais, verificado no MLP decorre exclusivamente do mesmo evento (m€ 331).

Aliás, considerando os valores do PAF (Ajustado) constata-se o seguinte:

Figura 23 – Controlo do PAF ao nível da dívida de operações orçamentais – PAF (Ajustado)

Un: euro

DESCRÇÃO	2014					CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO DA DÍVIDA (EXECUTADOS/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) = Σ (2) a (4)	(6)	(7) = (6) / (5)	(8) = (6) / (5)	(9)	
Dívida de operações orçamentais	CP	3 049 277	0	55 244 €	3 104 521	2 798 845	- 305 676	90%	SIM
	MLP	4 267 511	0	331 462 €	4 598 972	4 320 679	- 278 294	94%	SIM
	TOTAL	7 316 788	0	386 706 €	7 703 494	7 119 524	- 583 970	92%	SIM

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

Anexos, a fls. 52

O MA, considerando o PAF (Ajustado), **melhorou** o nível de cumprimento do objetivo da dívida em termos globais e **passou também a observá-lo**, de forma discriminada, nas componentes de CP e de MLP.

Realce-se, ainda, que, entre 2012/2014, a dívida do MA de operações orçamentais diminuiu de forma muito significativa, tendo passado de M€ 7,9 para M€ 7,1 (cfr. infra item 2.3.4.1).

Ainda assim, justifica-se, em nosso entender, para uma perceção mais aprofundada do comportamento do Município nesta sede, uma análise complementar que atenda à evolução ocorrida – PAF/PAF (Ajustado)/real - ao nível da articulação e relação da dívida municipal com outras variáveis relevantes (designadamente, o saldo orçamental e a receita municipal).

2.2.3.4.2. A **variação**, em 2014, da **relação** entre o **saldo de operações orçamentais e o stock da dívida** em termos estimados no PAF, PAF (Ajustado) e de acordo com os documentos de prestação de contas (corrigidos pela IGF), foi a seguinte:

Figura 24 – Relação entre o saldo orçamental e o stock da dívida - PAF/PAF (Ajustado)/valores reais

Un: euro

DESCRÇÃO	2014				
	Saldo orçamental (SO)	Dívida Total Orçamental (CP e MLP)	Diferença	Varição SO / dívida (PAF / Valores reais)	
(1)	(2)	(3)	(4) = (2) - (3)	(5) = (4)B - (4)A	
A - PAF	Aprovado	182 722	7 316 788	- 7 134 066	56 394
	Ajustado - PAEL		7 703 494	- 7 520 772	443 100
B - Valores Reais	41 852	7 119 524	- 7 077 672		

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

Anexos, a fls. 51 (indicadores 12 e 13)

Constata-se que, em 2014, a **relação** entre o saldo e a dívida total orçamentais previstos no PAF e no PAF (Ajustado) **melhorou ao nível dos valores constantes dos documentos de prestação de contas**.

Deste modo, no MA, a **articulação entre o saldo orçamental e a dívida total** (ajustada da relativa à participação no FAM) **evidencia um comportamento mais positivo em termos reais**, o que confirma,

numa perspetiva substancial, a apreciação efetuada em termos autónomos, ou seja, o **cumprimento**, no final de 2014, **do PAF em termos do stock da dívida total orçamental**.

2.2.3.4.3. Por sua vez, a **variação**, em 2014, da **relação** entre a **receita total** e o **stock da dívida**, em termos estimados no PAF, considerando o PAF (Ajustado) e de acordo com os documentos de prestação de contas (corrigidos pela IGF), foi a seguinte:

Figura 25 – Relação entre a receita e o stock da dívida - PAF/PAF (Ajustado)/valores reais

Un: euro

DESCRIÇÃO		2014			
		Receita total disponível	Dívida Total Orçamental (CP e MLP)	Diferença	Variação receita / dívida (PAF / Valores reais)
(1)		(2)	(3)	(4)=(2)-(3)	(5)=(4)B-(4)A
A - PAF	Aprovado	9 018 941	7 316 788	1 702 153	- 1 026 341
	Ajustado - FAM		7 703 494	1 315 447	- 639 635
B - Valores Reais		7 795 336	7 119 524	675 812	

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

Anexos, a fls. 51 (indicadores 10 e 11)

Independentemente de se considerar as grandezas previstas no PAF ou no PAF (Ajustado), ocorreu, em 2014, uma **variação negativa**, em termos reais, da **relação entre a receita total disponível e o stock da dívida**, situação que, no entanto, foi justificada pela Autarquia (cfr. item 2.2.3.1.2.).

2.2.3.4.4. Quanto ao **serviço da dívida municipal**, a situação foi a seguinte:

Figura 26 – Controlo do PAF ao nível do serviço da dívida

Un: euro

(DIMINUIÇÃO DA DÍVIDA) DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO a)		ANO 2014			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)	473 631	468 547	467 481	- 6 150	98,7%	Cumpriu, atempadamente, o serviço da dívida de todos os EMLP contratados utilizados
	No âmbito do PAEL	133 631	163 622	162 556	28 925	121,6%	
	Outros empréstimos de médio/longo prazo	340 000	304 924	304 924	- 35 076	89,7%	

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

Anexos, a fls. 52

O MA efetuou, em 2014, o pagamento de um montante de serviço da dívida financeira inferior ao que tinha estimado no PAF, **mas cumpriu, atempadamente, o respetivo pagamento de todos os EMLP que se encontravam em vigor nesse exercício**.

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

2.2.3.5.1. A arrecadação, após 2011 ³⁷, das **receitas provenientes do capital do EMLP celebrado ao abrigo do PAEL** ³⁸ teve o **impacto**, ao nível da **evolução das “ outras dívidas a terceiros ” do MA**, que decorre da figura seguinte:

³⁷ Ano base para as estimativas dos PAF.

³⁸ Como já foi referido, o MA não recorreu, pelo menos desde 1/jan/2007, a qualquer outra operação de consolidação e/ou recuperação financeira.

Figura 27 – Impacto do financiamento do PAEL sobre as “ Outras dívidas a terceiros ”

Un: euro

DESCRIÇÃO	ANO BASE	EVOLUÇÃO DE VALORES E VARIAÇÕES			
	2011	2012	2013	2014	2011/2014
(A) - Outras dívidas a terceiros	3 984 012	4 440 296	1 950 083	2 354 640	
(B) - Variação das outras dívidas a terceiros face ao valor existente em cada ano anterior e entre 2011/2014		456 284	- 2 490 213	404 556	- 1 629 372
(C) - Empréstimo PAEL (capital utilizado por ano)			1 718 333		1 718 333
(D) - Variação (sem PAEL) face a cada ano anterior e entre 2011/2014 ((B) + (C))		456 284	- 771 880	404 556	88 961

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

Anexos, a fls. 40 e 79

Tendo como base o **final de 2011**³⁹, as “ outras dívidas a terceiros ”⁴⁰ **reduziram, até 2014**, cerca de **M€ 1,6**, quando, através do PAEL, o MA transformou M€ 1,7 de dívida comercial e/ou administrativa em dívida financeira de MLP, sem o qual, a **componente de outras dívidas a terceiros teria aumentado**, naquele período, cerca de **m€ 89**.

Assim, a **utilização do capital do referido empréstimo apenas serviu** para diminuir, de forma temporária, aquela componente da dívida e conseqüentemente **aliviar momentaneamente a pressão exercida pelos credores** (em especial, fornecedores/empreiteiros) **sobre a tesouraria municipal**.

Com efeito, do **recurso a este Programa não resultou**, ao contrário do que seria expectável, **uma diminuição duradoura do nível das “ outras dívidas a terceiros ” em montante pelo menos equivalente ao do capital do respetivo EMLP**, mas antes um acréscimo do endividamento municipal, ainda que pouco significativo até ao final de 2014.

No contraditório, o MA indica que, no final de 2015, a redução das “ outras dívidas a terceiros ” foi de cerca de M€ 2,4, ou seja, num montante superior ao do capital do EMLP do PAEL.

Anexos, a fls. 96 e 97

2.2.3.5.2. A adesão ao PAEL teve, igualmente, o seguinte **impacto** em sede de **evolução dos pagamentos em atraso (PA)**⁴¹:

Figura 28 – Impacto do financiamento sobre os pagamentos em atraso

Un: euro

DESCRIÇÃO	ANO BASE	EVOLUÇÃO DE VALORES E VARIAÇÕES			
	2011	2012	2013	2014	2011/2014
(A) - Pagamentos em atraso (PA)	2 339 621	2 143 324	233 586	298 378	
(B) - Variação dos pagamentos em atraso face ao valor existente em cada ano anterior e entre 2011/2014		- 196 298	- 1 909 737	64 792	- 2 041 243
(C) - Empréstimo PAEL (capital utilizado por ano)			1 718 333		1 718 333
(D) - Variação (sem PAEL) face a cada ano anterior e entre 2011/2014 ((B) + (C))		- 196 298	- 191 404	64 792	- 322 910

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

Anexos, a fls. 40 e 54 a 57

³⁹ Neste caso, o ano que antecedeu o da contratação do EMLP do PAEL.

⁴⁰ Não inclui os montantes relativos a operações de tesouraria.

⁴¹ Aliás, como já referimos, o capital do EMLP/PAEL tinha de ser utilizado na redução dos PA.

Entre 2011/2014, verificou-se uma **diminuição dos PA de cerca de M€ 2**, dos quais M€ 1,7 com origem no EMLP do PAEL, pelo que ocorreu uma **evolução mais favorável da situação ao nível da variação do stock de PA** do que a que resultaria apenas do financiamento obtido através do referido programa.

O MA reconhece, no contraditório, que “ (...) não conseguiu cumprir sempre com este preceito legal. Mas tal deve-se ao facto de possuímos candidaturas aprovadas as quais (...) possuem prazos de encerramento que implicam o pagamento das faturas subjacentes ao bem/serviço financiado (...) [que] tinham de ser pagas em detrimento de outras com maior maturidade e já em PA.(...) ”.

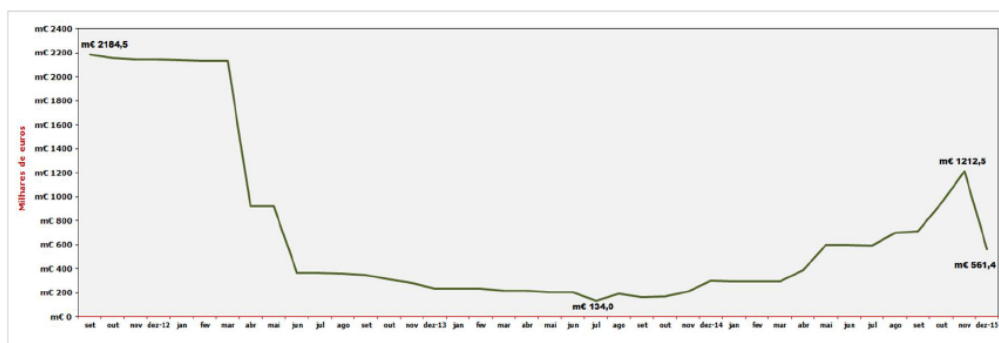
Acrescenta, ainda, que “ (...) se candidatou a dois overbooking’s, que totalizam cerca de M€ 1,5, (...) montante que permitirá ao MA reduzir muito significativamente o valor da sua dívida. ”, prevendo-se que “ (...) o valor de PA seja nulo já a partir do próximo mês de outubro. ”.

Anexos, a fls. 97 e 98

2.2.3.6. EVOLUÇÃO MENSAL DOS PA E EVENTUAL SANÇÃO (MULTA)

2.2.3.6.1. Atendendo ao stock de PA reportados no SIIAL no final de cada mês, entre set/2012 (data de adesão ao PAEL) e dez/2015 verificou-se a seguinte evolução:

Figura 29 – Evolução do stock de PA (set/2012 a dez/2015)



Anexos, a fls. 54 e 55

Logo, o stock de PA aumentou em ago/2014 face ao mês anterior e manteve-se, a partir dessa data e, pelo menos, até finais de 2015, num montante superior ao stock mínimo atingido após set/2012, situação que é suscetível de justificar, nos termos legais, a aplicação dos seguintes montantes de multa ⁴²:

Figura 30 – Multas decorrentes da evolução mensal do stock de PA (set/2012 a dez/2015)

Un: euro

ANOS	MULTA CALCULADA AO ABRIGO DO ART. 22º, N.º 3, DO DL. N.º 127/2012, DE 21/JUN	
	No ano	Acumulado
2012	0	0
2013	0	0
2014	8 233	8 233
2015	167 538	175 771

Anexos, a fls. 56 e 57

⁴² No art. 22º, n.º 2, do Decreto-Lei (DL) n.º 127/2012, de 21/jun, 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.

Os montantes anuais indicados correspondem à soma dos valores das multas mensais apuradas relativamente a 5 meses de 2014 e a todos os meses de 2015.

Atendendo à natureza do ilícito em causa, a entidade de acompanhamento setorial responsável pela aplicação da sanção (DGAL) deverá ter em atenção, designadamente, o disposto no art. 17º, n.ºs 2 a 4, do DL n.º 433/82, de 27/out.

2.2.3.7. OUTROS ASPETOS

2.2.3.7.1. No que respeita aos objetivos do PAF, para o **final de 2014**, quanto ao **saldo orçamental para a gerência seguinte** e ao **prazo médio de pagamento (PMP)**, a situação é a seguinte:

Figura 31 – Controlo do PAF ao nível do saldo orçamental e do PMP

Un: euro/Dias

DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO - PRINCIPAIS RUBRICAS	ANO 2014			CONTROLO DO APURAMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF)		CUMPRIMENTO - IGF (SIM/NÃO)
	PAF (estimado)	VALORES REAIS		MONTANTE	%	
		REPORTE À DGAL	APURADOS IGF			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)-(4)-(2)	(6)-((4)/(2))*100	(7)
SALDO PARA A GERÊNCIA SEGUINTE (SGS) ≥	182 722	39 071	41 852	- 140 870	22,9%	NÃO
PRAZO MÉDIO DE PAGAMENTO (PMP) - Dias ≤	100	69	69	- 31	69,0%	SIM
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)	SGS	2 781				
	PMP - Dias	0				

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

Anexos, a fls. 53

Relativamente aos objetivos referidos, o MA:

- ✓ **Não cumpriu**, em termos absolutos, o **relativo ao saldo orçamental (menos m€ 141 e 77%)**, mas, como já referimos, melhorou, em termos reais, a relação dessa grandeza com a dívida municipal face ao PAF ou considerando o PAF (Ajustado) - cfr. item 2.2.3.4.2..
- ✓ **Atingiu o do PMP (menos 31 dias)**, sendo, ainda, de salientar que os resultados deste indicador, divulgados pela DGAL ⁴³, relativamente aos anos de 2011/2014, evidenciam uma evolução irregular, mas globalmente positiva (respetivamente, **120, 153, 11 e 69 dias**).

Anexos, a fls. 53

2.2.3.7.2. A Autarquia, atendendo a que **cumpria**, no final de 2011 e no início de 2012, **os limites legais de endividamento** previstos na Lei das Finanças Locais ⁴⁴ e nas respetivas Leis do Orçamento de Estado (de acordo com os dados disponíveis no SIAL), não se encontrava obrigado a prever ⁴⁵, no PAF, qualquer trajetória de ajustamento de modo a cumprir o quadro legal.

Anexos, a fls. 53

⁴³ De acordo com a fórmula adotada na Resolução de Conselho de Ministros (RCM) n.º 34/2008 de 14/fev, publicada no DR, I Série, de 22/fev, após a alteração introduzida pelo Despacho n.º 9870/2009, de 6/abr, do Ministro de Estado e das Finanças, publicado no DR, II Série, de 13/abr.

⁴⁴ Aprovada pela Lei n.º 2/2007, de 15/jan, entretanto revogada pela Lei n.º 73/2013, de 3/set.

⁴⁵ Mediante o preenchimento do quadro VI, do Anexo III, da Portaria 281-A/2012, de 14/set.

De qualquer modo, refira-se que o Município, no final de **2014**, de acordo com os dados do SIAL, **continuou a cumprir o limite de endividamento em vigor.**

2.2.3.8. REPORTE DE INFORMAÇÃO E OBRIGAÇÃO DE DIVULGAÇÃO

2.2.3.8.1. O MA tem **cumprido a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL** para efeitos de acompanhamento do PAEL, mas os dados reportados **não refletem, com inteira fiabilidade, a sua situação nesta matéria**, pois foram apuradas as seguintes divergências:

Figura 32 – Diferenças apuradas pela IGF no reporte de informação

Lrx. euro / dias

DESCRIÇÃO	ANO 2014		
	Reporte DGAL	Apuramento IGF	Diferença
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)
Receita total disponível	7 795 336	7 795 336	0
Despesa total	7 753 484	7 753 484	0
Saldo para a gerência seguinte	39 071	41 852	2 781
Dívida total de natureza orçamental (MLP+CP)	5 226 081	7 119 524	1 893 443
Serviço da dívida	468 547	468 547	0
Endividamento líquido	-	-	-
PMP (Dias)	69	69	0

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

Anexos, a fls. 52 e 53

As diferenças apuradas resultaram:

- ✓ No **saldo para a gerência seguinte**, de um erro na fórmula de cálculo prevista no mapa da DGAL para o respetivo apuramento, que não inclui, de forma incorreta, as receitas relativas às reposições não abatidas aos pagamentos;
- ✓ Na **dívida de natureza orçamental**, essencialmente, do reporte incorreto de um elevado montante (€ 1 892 521) a título de dívida de natureza não orçamental, respeitante, em especial, ao valor de cauções e garantias prestadas documentalmente (que não estão refletidas na contabilidade patrimonial, mas sim em contas de ordem), quando a IGF considerou € 32 712, mas também das correções efetuadas na sequência dos procedimentos de circularização e reconciliação dos saldos de terceiros (cfr. item 2.1.1.).

No contraditório, o MA considera que a informação prestada à DGAL é fiável “ (...) *porquanto os erros detetados estão devidamente identificados e justificados.* ”, reafirmando o que consta dos dois parágrafos anteriores.

Anexos, a fls. 99

Ora, como é reconhecido pela Autarquia, os dados reportados à DGAL não estavam corretos, não resultando da identificação das causas das diferenças apuradas a superação dessa fragilidade, pelo que mantemos as asserções produzidas.

2.2.3.8.2. Ainda no âmbito da monitorização e acompanhamento, importa referir que:

- ✓ O **MA incluiu no Relatório de Gestão de 2014**, que integra os documentos de prestação de contas, **informação relativa à execução do PAEL** ⁴⁶.

⁴⁶ Nos termos do disposto no art. 12º, n.º 2, da Lei n.º 43/2012, de 26/ago.

- ✓ **Tem sido efetuada, por parte da Assembleia Municipal** (com base em informação a prestar pela Câmara Municipal), **a monitorização trimestral da execução do PAEL legalmente prevista** ⁴⁷.

2.2.3.9. APRECIACÃO GLOBAL FINAL

2.2.3.9.1. A análise efetuada ao exercício de 2014 permite afirmar que o MA, atendendo aos objetivos quantitativos a que se vinculou, em termos absolutos, no PAF ou considerando o PAF (Ajustado):

- ✓ **Não atingiu**, em termos globais, **o nível da receita estimado** (menos M€ 1,2 e 14%), situação que foi justificada pela Autarquia, quase integralmente (M€ 1), com o facto de não ter arrecadado, nesse exercício, ao contrário do previsto no PAF, verbas relativas a fundos comunitários, **o mesmo acontecendo**, ainda que por um valor pouco significativo, **com o conjunto de medidas específicas de otimização da receita** (menos m€ 7,6);
- ✓ **Cumpriu**, de forma agregada, **os objetivos quantitativos de redução e contenção da despesa municipal**, ainda que tenha ficado aquém do previsto na única medida específica considerada;
- ✓ **Superou a redução prevista** ao nível do **stock da dívida orçamental** - **menos m€ 197** ou, considerando o PAF (Ajustado), **m€ 584** -, sendo, ainda, de salientar que entre 2012/2014 ocorreu uma relevante redução dessa grandeza (passou de M€ 7,9 para M€ 7,1);
- ✓ Apurou um **saldo orçamental inferior ao previsto** (menos m€ 141), mas **superou o objetivo relativo ao PMP** (menos 31 dias).

Por sua vez, apresentou, **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**, a seguinte variação:

- ✓ **Receita/despesa orçamentais**: Agravamento de m€ 141;
- ✓ **Saldo/stock da dívida orçamentais**: Melhoria em, respetivamente, m€ 56 e m€ 443;
- ✓ **Receita/stock da dívida orçamentais**: Deterioração em, respetivamente, M€ 1 e m€ 640, justificada integralmente, em ambos os casos, considerando as razões descritas ao nível do objetivo da receita em termos absolutos.

Realce-se, por fim, que **o MA utilizou o EMLP do PAEL para diminuir**, de facto:

- ✓ A **dívida de CP**, ainda que o respetivo decréscimo, entre 2011/2014, tenha sido ligeiramente inferior ao capital do referido financiamento;
- ✓ O **stock de PA**, que, no mesmo período, teve uma redução superior ao capital utilizado do indicado empréstimo.

2.2.3.9.2. Em síntese, o MA, em 2014, **não obstante o incumprimento** do objetivo previsto **quanto à receita global** e o **agravamento**, em termos reais, **da relação desta variável com a despesa e a dívida orçamentais** (situação total ou parcialmente justificada), **superou os objetivos relativos à despesa e dívida orçamentais**, tendo também **melhorado**, atendendo aos valores estimados, **a relação desta última com o saldo orçamental**, ao que acresce uma **evolução positiva da dívida e dos PA** face aos anos anteriores.

⁴⁷ Cfr. art. 12.º, n.º 1, al. a) da citada Lei.

Assim, em nosso entender, **pode-se afirmar**, nomeadamente para efeitos de eventual responsabilização, que **foi cumprido, em termos substanciais e segundo uma perspetiva integrada, o objetivo global a que o MA se vinculou com a adesão ao PAEL**, não obstante a persistência de resultados negativos nalguns indicadores que carecem de correção por parte da Autarquia.

2.2.3.9.3. No contraditório, o MA, procura justificar a situação, referindo, para além dos aspetos que já transcrevemos, alguns fatores condicionantes que “ (...) *contribuíram para a formulação de medidas de forma apressada e sem o período de reflexão e análise que uma operação desta natureza obrigava (...)*”, nomeadamente a escassez de:

- ✓ Recursos humanos, afirmando que o “ (...) *quadro de técnicos superiores que compõem os serviços de gestão financeira, o qual, refira-se, se mantém inalterado até à presente data. (...)*” integra “ (...) *duas técnicas superiores, sendo coadjuvados por uma técnica superior que exercia funções, naquela data, nos serviços gerais (...)*”;
- ✓ Tempo para a “ (...) *preparação de toda a documentação necessária ao PAEL (...)*” para remessa do plano “ (...) *atempadamente para os Senhores Vereadores poderem analisar e apresentar propostas (...)*” ou para, em alternativa, diligenciar “ (...) *celebração de um eventual contrato de prestação de serviços (...)*”.

Anexos, a fls. 90 e 91

Em síntese, numa perspetiva global, a Autarquia, no contraditório, apresenta argumentos com vista a justificar algumas das asserções constantes do relatório relativamente à análise ao PAEL, mas não põe em causa os factos descritos e as posições assumidas pela IGF ao nível da aplicação e interpretação dos referenciais normativos pertinentes nesta auditoria.

2.3. BALANÇOS, ORÇAMENTOS, DÍVIDA E SITUAÇÃO FINANCEIRA

2.3.1. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS

2.3.1.1. Entre **2012/2014**, as **componentes dos balanços** (após as correções efetuadas pela IGF - cfr. item 2.1.1.), apresentaram a seguinte evolução:

Figura 33 – Evolução das componentes dos balanços

Un: euro

DESCRIÇÃO	2012	2013	2014	VARIÇÃO NO TRIÉNIO	
				Montante	%
Acréscimos e diferimentos	1 154 046,44	1 045 241,12	1 174 902,42	20 855,98	2%
Restante ativo	63 058 787,22	59 573 269,70	58 296 367,69	- 4 762 419,53	-8%
ATIVO TOTAL	64 212 833,66	60 618 510,82	59 471 270,11	- 4 741 563,55	-7%
Dívidas a terceiros	7 894 915,38	6 753 322,87	7 152 236,53	- 742 678,85	-9%
Provisões	0,00	0,00	0,00	0,00	
Acréscimos e diferimentos	11 204 744,04	12 354 582,04	12 723 406,18	1 518 662,14	14%
PASSIVO TOTAL	19 099 659,42	19 107 904,91	19 875 642,71	775 983,29	4%
Património	79 753 052,66	79 753 052,66	79 753 052,66	0,00	0%
Restantes fund. próprios	- 34 639 878,42	- 38 242 446,75	- 40 157 425,26	- 5 517 546,84	16%
FUND. PRÓPRIOS TOTAIS	45 113 174,24	41 510 605,91	39 595 627,40	- 5 517 546,84	-12%

Fonte: Balanços e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 58 e 59

No período em análise, constatou-se que o(s):

- ✓ **Ativo decresceu 7%**, em resultado, sobretudo, da diminuição dos bens do domínio público (-17%) e não obstante o aumento das imobilizações corpóreas (9%), rubricas que contribuíram em, respetivamente - 138% e 46% para a variação total;
- ✓ **Passivo**, apresentou também uma **evolução negativa**, pois **aumentou 4%**, o que decorreu, em especial, do aumento das dívidas a terceiros de MLP (38%) e dos acréscimos e diferimentos (14%)⁴⁸, que superaram a diminuição das dívidas a terceiros de curto prazo (-45%), com um peso na variação total de, respetivamente, 167%, 196% e -263%;
- ✓ **Fundos próprios decresceram 12%**, para o que contribuiu, fundamentalmente, a evolução das rubricas de resultados transitados negativos (19%), ainda que se tenha verificado uma tendência de redução dos resultados líquidos negativos (46%), que representam 92% da variação total.

Nesse período, manteve-se o **grau de dependência do MA de capitais alheios exigíveis (12%)**⁴⁹ e aumentou o **dos acréscimos e diferimentos (de 17% para 21%) para financiamento do ativo**, tendo diminuído o correspondente peso dos **fundos próprios (de 70% para 67%)**.

No contraditório, o MA indica que a redução do passivo exigível, entre 2012/2014, expurgado do FAM, atinge os 14%, situação que já era evidenciada na figura 44 (cfr. infra).

Anexos, a fls. 99 e 100

2.3.2. PREVISÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

2.3.2.1. No triénio de 2012/2014, a previsão e execução das receitas e despesas orçamentais teve a evolução expressa na figura seguinte:

Figura 34 – Evolução e taxas de execução da receita e despesa municipal

Lr: euro

RUBRICAS	PREVISÃO / EXECUÇÃO (valores absolutos)						PREVISÃO / EXECUÇÃO (%)			VARIACÃO DA EXECUÇÃO NO TRIÉNIO	
	2012		2013		2014						
	Previsão	Execução	Previsão	Execução	Previsão	Execução	2012	2013	2014	(%)	(pp)
1 - Saldo inicial	115 858	115 858	66 227	66 227	96 550	96 550	100%	100%	100%	-17%	0 pp
2 - Repos. não abat. nos pagam.	15 000	11 481	10 000	46 526	5 000	2 781	77%	465%	56%	-76%	- 21 pp
3 - Receita Corrente	6 191 989	5 496 399	6 133 809	6 193 609	6 534 579	6 584 030	89%	101%	101%	20%	12 pp
4 - Despesa Corrente	6 214 440	3 987 824	5 729 117	4 519 140	5 667 300	4 183 438	64%	79%	74%	5%	10 pp
5 - Receita de Capital	17 524 858	4 122 428	10 302 547	3 909 697	6 946 588	1 111 976	24%	38%	16%	-73%	- 8 pp
6 - Despesa de Capital	17 633 265	5 692 115	10 783 466	5 600 369	7 915 417	3 570 046	32%	52%	45%	-37%	13 pp
7 - Receita Total (1+2+3+5)	23 847 705	9 746 166	16 512 583	10 216 059	13 582 717	7 795 336	41%	62%	57%	-20%	17 pp
8 - Despesa Total (4+6)	23 847 705	9 679 939	16 512 583	10 119 509	13 582 717	7 753 484	41%	61%	57%	-20%	16 pp

Fonte: Mapas de controlo orçamental e mapas de fluxos de caixa

Anexos, a fls. 60 a 62

⁴⁸ Em especial por força do EMLP do PAEL.

⁴⁹ Passivo total menos acréscimos e diferimentos.

A **receita total disponível** (incluindo o saldo orçamental transitado da gerência anterior) **decreceu**, no **trienio 2012/2014**, **M€ 2** (20%), passando para **M€ 7,8**, tendo tal evolução decorrido, essencialmente, das receitas de capital ⁵⁰ (- 73%), de que destacamos a rubrica de transferências (de M€ 4,1 para M€ 1,1) ⁵¹.

No mesmo sentido evoluiu a **despesa total paga** (- 20%), que **passou de M€ 9,7** para **M€ 7,8**, em resultado, sobretudo, da variação ocorrida na rubrica de aquisição de bens de capital (menos 45,8% e M€ 2,3), não obstante o aumento da aquisição de bens e serviços de natureza corrente (m€ 196 e 10%) ⁵², das transferências de capital (m€ 108,7 e 144%) e dos passivos financeiros (m€ 108,8 e 39%).

Realce-se, ainda, que **as indicadas receitas incluíam**, em **2013**, a arrecadação do **EMLP** do PAEL (i.e. receita não efetiva), no montante de **€ 1 718 333**, sem a qual a receita desse exercício teria sido de **M€ 8,5**.

Ora, do **recurso a EMLP no âmbito de processos de consolidação e/ou recuperação financeiras** decorre, necessariamente, a melhoria dos resultados dos indicadores que têm como variável as “ outras dívidas a terceiros ” ⁵³, **sem que de tal facto se possa imediatamente concluir que ocorreu uma evolução positiva ao nível da gestão orçamental do Município**.

2.3.2.2. Ainda no mesmo período, o **grau de execução orçamental da receita total disponível** **apresentou valores crescentes, mas sistematicamente reduzidos** (de **41%** para **57%**), em especial, por força da **componente das receitas de capital** (2014: 16%).

Face aos valores previstos **não foram arrecadadas**, nos referidos anos, **receitas totais**, respetivamente, de **M€ 14,1**, **M€ 6,3** e **M€ 5,8**, decorrendo tal situação, em especial, das seguintes rubricas:

- ✓ “ **09 – Venda de bens de investimento** ”, com verbas não executadas de M€ 6,9, M€ 6,4 e M€ 4,8, que correspondem a 49%, 102% e 83% do desvio total;
- ✓ “ **10.03.07 - Participação comunitária em projetos cofinanciados** ” com verbas não executadas de M€ 5, M€ 1,2 e M€ 1, que contribuíram em 35%, 18% e 18% para o desvio total.

Anexos, a fls. 62

Persistiu, por isso, nos anos 2012/2014, uma **prática sistemática de elevado** (ainda que decrescente) **empolamento na previsão das receitas orçamentais**, com reduzidos índices de execução em termos globais e, em especial, na componente de capital, o que **contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais** (POCAL) ⁵⁴.

⁵⁰ Uma vez que as receitas correntes evidenciaram um acréscimo de 20% (M€ 1,1).

⁵¹ Em resultado, em especial, do decréscimo das receitas relativas à “ Participação comunitária em projetos cofinanciados ” e do “ Fundo de Equilíbrio Financeiro ” (respetivamente, 73% e 76%).

⁵² Por força, nomeadamente, do aumento das despesas relativas a “ Mercadorias para venda – Água ” (m€ 211 e 69%).

⁵³ Com sejam, no contexto deste item, os relacionados com o equilíbrio orçamental em sentido substancial e a vinculação orçamental, pois os montantes que passam para dívida de MLP deixam de influenciar o resultado destes indicadores.

⁵⁴ Aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22/fev, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 162/99, de 14/set, DL n.º 315/2000, de 2/dez, DL n.º 84-A/2002, de 5/abr, e pelo art. 104º da Lei n.º 60-A/2005, de 30/dez.

2.3.2.3. Os desvios registados, entre 2012/2014, na execução da receita orçamental prevista permitiam, em sede de realização das despesas, a seguinte situação:

Figura 35 – Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível

RUBRICAS	EXERCÍCIOS			Un: euro		
	2012	2013	2014	% DE COBERTURA DA DESPESA PREVISTA (1/2)*100		
1 - Receita total efetivamente disponível	9 746 166	10 216 059	7 795 336	41%	62%	57%
2 - Despesa orçamental prevista	23 847 705	16 512 583	13 582 717			
Diferença (1-2)	- 14 101 540	- 6 296 523	- 5 787 381			

Fonte: Orçamentos finais, mapas de controlo orçamental e mapas de fluxos de caixa

Anexos, a fls. 60

Deste modo, o MA, no período indicado, através do referido empolamento na previsão das receitas orçamentais, **criou, de modo artificial, a possibilidade formal de realização e/ou existência de despesas de um elevado montante para o pagamento das quais não existiam, de facto, disponibilidades financeiras, potenciando, assim, uma gestão orçamental totalmente desequilibrada.**

Tal **risco**, apesar de ter diminuído ao longo do período, **mantinha-se, em 2014, num nível muito significativo**, pois continuava a permitir que tal situação ocorresse relativamente a um **montante materialmente relevante (M€ 5,8)**, que corresponde a cerca de 74% da respetiva receita total disponível.

Acresce que, **a situação não pode ser justificada apenas pelas dívidas de natureza comercial/administrativa de CP transitadas de anos anteriores**, já que, segundo a informação financeira do MA importavam em, respetivamente, **M€ 4, M€ 4,4 e M€ 2.**

Deste modo, **em 2014, através do mencionado empolamento, foi criada a possibilidade de realizar “nova despesa”, no montante de M€ 3,8⁵⁵, relativamente à qual não existia uma efetiva capacidade de pagamento.**

Em sede de contraditório, o MA realça que, em 2015, “ (...) a receita total disponível (...) ” cresceu “ (...) 6%, passando para M€ 10,3 (...) ”, pelo que “ (...) «a possibilidade formal de realização e/ou existência de despesas de um elevado montante para o pagamento das quais não existiam, de facto, disponibilidades financeiras, potenciando uma gestão orçamental totalmente desequilibrada» (...) sofreu uma redução muito significativa.(...) ”, passando “ (...) de M€ 5,8 para M€ 3,4. ”.

Anexos, a fls. 102 e 103

2.3.2.4. No ano de 2014, o comportamento do MA em termos da regra do equilíbrio orçamental (prevista no art. 40º da Lei n.º 73/2013, de 3/set)⁵⁶ foi o seguinte:

⁵⁵ Diferença entre a “ Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível ”, no valor de € 5 787 381, e o montante de “ outras dívidas a terceiros ” de CP transitadas, de acordo com a respetiva prestação de contas (e correções da IGF), do exercício de 2013 (€ 1 950 083).

⁵⁶ Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI).

Figura 36 – Controlo da regra do equilíbrio orçamental prevista no RFALEI

Un: euro

DESCRIÇÃO		CONTROLO DO CUMPRIMENTO DA REGRA DE EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL (2014)		
		1ª Modificação orçamental	Orçamento final	Prestação de contas
Resultado	Montante	436 265,73	487 105,65	2 020 418,40
	Percentagem	107%	108%	144%
Conclusão		Cumprimento	Cumprimento	Cumprimento

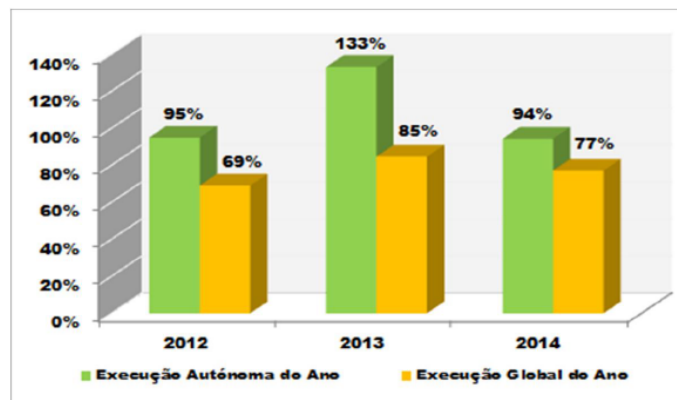
Fonte: Modificações orçamentais, mapas de controlo orçamental e mapas de empréstimos

Anexos, a fls. 63

Verifica-se, por isso, que **o MA, no ano de 2014, cumpriu a regra de equilíbrio orçamental em todas as fases do ciclo orçamental**, registando, em sede de prestação de contas, um desvio consideravelmente mais positivo do que o previsto na primeira modificação orçamental.

2.3.2.5. No que respeita à verificação do cumprimento do **princípio do equilíbrio orçamental numa perspetiva substancial**⁵⁷, os resultados foram os seguintes:

Figura 37 – Equilíbrio orçamental em sentido substancial



Fonte: Orçamentos finais, mapas de fluxos de caixa e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 65 (em especial, colunas 9 e 10) e 1 a 9 (metodologia)

A Autarquia **violou, sistematicamente, o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial em termos da execução global do ano, o mesmo acontecendo, em 2012 e 2014, considerando a respetiva execução autónoma**, sendo, ainda, de referir que o resultado positivo de 2013 nesta última perspetiva decorre, essencialmente, da arrecadação e utilização do capital do EMLP do PAEL⁵⁸.

De qualquer modo, **o risco potencial**, a que aludimos anteriormente, **concretizou-se**, em todos os

⁵⁷ Isto é, entrando também em consideração, entre outros aspetos, com a receita disponível e com a despesa realizada e faturada, mas ainda não paga.

⁵⁸ Impacto que também se fez sentir nos exercícios seguintes.

exercícios, numa **gestão orçamental desequilibrada**, materializada na **realização e/ou existência de despesas bem acima da real capacidade financeira** do MA para fazer face, atempadamente, aos respetivos pagamentos.

Anexos, a fls. 65 (em especial, colunas 9 e 10) e 1 a 9 (metodologia)

O MA, em contraditório, realça a evolução ocorrida, afirmando que “ (...) em 2015, não foi violado o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial (...) considerando a respetiva execução autónoma.” e, “ (...) assim, que o risco potencial de uma gestão orçamental desequilibrada, materializada na realização e/ou existência de despesas bem acima da capacidade financeira do MA para fazer face, atempadamente, aos respetivos pagamentos, se tem reduzido, devendo manter-se esta tendência ”.

Anexos, a fls. 104 e 105

2.3.2.6. No triénio 2012/2014, a relação entre as disponibilidades orçamentais e as despesas regulares e de compromissos já assumidos⁵⁹, foi a seguinte:

Figura 38 - Vinculação orçamental

Lr: euro

DESCRIÇÃO	EXECUÇÃO		
	2012	2013	2014
1 - Despesas de carácter regular	2 542 548	3 065 161	2 757 597
2 - Outras dívidas a terceiros de CP transitada do ano anterior	3 984 012	4 440 296	1 950 083
3 - Compromissos já assumidos	2 707 307	2 393 425	1 306 679
4 - Total (1+2+3)	9 233 867	9 898 882	6 014 359
5 - Disponibilidades orçamentais	9 746 166	10 216 059	7 795 336
6 - Diferença (5-4)	512 299	317 177	1 780 977
7 - Percentagem da receita não vinculada (6/5*100)	5,3	3,1	22,8

Fonte: Documentos contabilísticos e de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 66

Assim, no início de cada ano, o montante global das **receitas orçamentais encontrava-se total ou substancialmente comprometido** face apenas a um **conjunto de despesas certas** e que, em regra, **se repetem em todos os anos e apresentam um elevado grau de inflexibilidade**.

Tal situação, não obstante a melhoria verificada em 2014 (ainda que apenas por força do EMLP do PAEL), espelha uma **acentuada rigidez da despesa orçamental atendendo às correspondentes receitas**, com a conseqüente **redução quase total da margem de atuação ao nível da gestão financeira**, designadamente para fazer face às demais despesas municipais que, à partida, não se encontram já “ vinculadas ”.

2.3.2.7. A análise, através de um conjunto de indicadores, à execução orçamental do MA, reportada a 2012/2014, permite afirmar, em especial, que a receita liquidada (abatida das liquidações anuladas) em cada exercício não é suficiente para fazer face:

⁵⁹ Cfr. alínea b) do ponto 1.2. da metodologia, Anexo a fls. 2.

- ✓ Aos compromissos totais assumidos (independentemente de se terem concretizado em despesa liquidada e realizada), pois o grau de cobertura foi sempre inferior a 80% (2014: 68%);
- ✓ Às despesas liquidadas (com fatura ou equivalente), com um grau de cobertura em média de 78% (2014: 75%).

Anexos, a fls. 67 (indicadores 1 a 13, em especial, 1 e 2)

2.3.2.8. Em síntese, o MA, no triénio em análise, na sequência da concretização do risco associado à prática sistemática de empolamento das receitas orçamentais, **não manteve**, atendendo ao princípio da universalidade, **uma gestão orçamental prudente e equilibrada** de que resultasse a **desejável articulação/compatibilização entre o nível de realização e/ou existência da despesa** (e não somente o seu pagamento) e a **real cobrança da receita** (e não à sua mera previsão orçamental).

De facto, não obstante a arrecadação e utilização, em 2013, do EMLP ao abrigo do PAEL, **não tem existido disponibilidade financeira suficiente para fazer face, tempestivamente, aos compromissos de CP assumidos perante entidades terceiras**, situação que, aliás, é confirmada pelos resultados dos indicadores de equilíbrio em sentido substancial e de vinculação orçamental.

Da prática descrita decorre, ainda, que **os documentos previsionais não refletem a real expectativa da execução orçamental do MA, não podendo**, por isso, **constituir um eficaz instrumento de gestão**, nem servir de base a uma análise rigorosa em termos da eficácia da sua execução pelos órgãos autárquicos⁶⁰.

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

2.3.3.1. O MA **cumpriu**, quanto a 2014/2015, a **obrigação de prestação periódica de informação à DGAL relativamente à LCPA**⁶¹, ainda que, em jan/2014, já depois do prazo legalmente definido⁶².

No contraditório, o MA informa que o referido atraso “ (...) *verificou-se porque é neste mês que se efetua o primeiro cálculo de fundos disponíveis do ano e, naquele ano e mês em concreto, este cálculo esteve dependente de uma série de etapas que devem ser realizadas no início de cada exercício económico, na aplicação informática SCA (AIRC)* ”.

Anexos, a fls. 105

2.3.3.2. De acordo com os **dados reportados**, através do SIIAL, à **DGAL**, a Autarquia apresentou, entre jan/2014 e dez/2015, a seguinte **evolução mensal de fundos disponíveis (FD)**:

⁶⁰ Ora, a elaboração, pelos municípios, de orçamentos transparentes e com previsões rigorosas e fundamentadas, independentemente de se tratar ou não de rubricas de receita para as quais existe regra previsional no POCAL, constitui um dos pressupostos para uma gestão financeira equilibrada e sustentável, designadamente em termos da manutenção de níveis de dívida comercial/administrativa materialmente pouco relevantes e adequados ao quadro financeiro do ente público local (ou, noutros termos, que preveja dotações orçamentais que permitam a realização de despesas, cujo pagamento atempado seja comportável com as disponibilidades financeiras existentes na Autarquia).

⁶¹ Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (aprovada pela Lei n.º 8/2012, de 21/fev, e regulamentada pelo DL n.º 127/2012, de 21/jun).

⁶² Até ao 10º dia útil, de acordo com o disposto nos DL de execução orçamental de 2014 e 2015 (respetivamente, art.s 60.º, n.º 1, al. a), do DL n.º 52/2014, de 7/abr e 60.º, n.º 1, al. c), do DL n.º 36/2015, de 9/mar).

Figura 39 - Fundos disponíveis reportados no SIAL

Un: euro

MÊS	FD REPORTADOS NO SIAL	
	2014	2015
jan	- 441 253	- 678 156
fev	- 339 357	80 148
mar	- 506 278	- 126 943
abr	- 1 207 514	- 292 117
mai	- 1 753 385	- 526 104
jun	- 1 759 822	- 225 711
jul	- 1 544 276	325 821
ago	- 1 448 982	587 094
set	- 1 290 736	285 622
out	- 3 682 852	- 3 571 220
nov	- 6 058 509	- 2 357 264
dez	- 4 708 488	- 3 058 733

Fonte: Dados extraídos do SIAL

Anexos, a fls. 68

Assim, **no período indicado**, os FD apurados **tiveram um comportamento irregular**, mas evidenciaram, na generalidade dos meses, **valores negativos muito significativos**.

2.3.3.3. No mesmo período, o controlo expedito e de carácter genérico que efetuámos⁶³, permitiu verificar que **foram assumidos**, na maior parte dos meses, **compromissos de valor materialmente relevante sem que existissem FD**, conforme decorre da figura seguinte:

Figura 40 - Compromissos assumidos mensalmente sem FD (2014/2015)

Un: euro

MÊS	FD AJUSTADOS DO IMPACTO DOS ATFD		COMPROMISSOS ASSUMIDOS SEM FD	
	2014	2015	2014	2015
jan	- 441 253	- 678 156	236 154	1 554 337
fev	- 339 357	80 148	460 876	253 750
mar	- 506 278	- 126 943	1 437 245	717 749
abr	- 1 207 514	- 292 117	1 232 798	1 050 431
mai	- 1 753 385	- 526 104	664 320	598 361
jun	- 1 759 822	- 225 711	423 488	885 728
jul	- 1 544 276	325 821	416 857	0
ago	- 1 448 982	587 094	352 688	0
set	- 1 290 736	285 622	357 843	0
out	- 3 682 852	- 3 571 220	978 240	342 753
nov	- 6 058 509	- 2 357 264	1 953 454	315 880
dez	- 4 708 488	- 3 058 733	18 974	52 689
Total			8 532 937	5 771 679

Anexos, a fls. 68

⁶³ Cujos pressupostos e metodologia estão descritos detalhadamente nos Anexos, a fls. 69.

A análise efetuada pela IGF, tem subjacente os seguintes pressupostos:

- ✓ Os FD ajustados correspondem aos apurados no momento do respetivo cálculo acrescidos, de imediato, dos ATFD posteriormente efetuados durante esse mês⁶⁴;
- ✓ Os compromissos assumidos em cada mês são apurados através da diferença entre o montante total considerado em dois períodos de reporte consecutivos, ainda que corrigido, o último deles, dos incluídos, pela primeira vez, na sequência da adoção do procedimento de agendamento⁶⁵, no momento do próprio cálculo dos FD.

Realce-se, que, no presente caso, a conta-corrente da Autarquia, relativa àqueles períodos, não espelha a assunção de compromissos sem FD em montante igual ao apurado pela IGF, pois, como já referimos, atendendo à solução da aplicação informática, não evidencia, em termos autónomos, relativamente a despesas de caráter regular e permanente, os assumidos, em termos definitivos, no próprio cálculo⁶⁶.

Ainda assim, na generalidade dos meses (mais concretamente, em janeiro a agosto, outubro e novembro de 2014 e janeiro a junho, outubro e novembro de 2015), **decorre, expressamente, das referidas conta-correntes, a assunção de compromissos sem que existissem FD**, o que indicia que os responsáveis por garantir o cumprimento da LCPA terão tido conhecimento de que estava a ser violado o quadro legal respetivo (juntamos, a título exemplificativo, a conta-corrente de out/2015).

Anexos, a fls. 68 e 73 a 77

De qualquer modo, em 2014/2015, foram **assumidos compromissos sem FD no montante materialmente muito relevante de**, respetivamente, **M€ 8,5 e M€ 5,8**, mostrando-se, por isso, **violado o disposto no art. 5º, nº 1, da LCPA** (bem como o art. 7º, n.º 2, do DL n.º 127/2012, de 21/jun), sendo esta situação **suscetível**, em abstrato, **de gerar responsabilidade financeira sancionatória**, de harmonia com o previsto no art. 11º, n.º 1, da LCPA, e no art. 65º, n.º 1, al. b), da LOPTC⁶⁷.

A eventual responsabilidade financeira associada à violação da LCPA é imputável

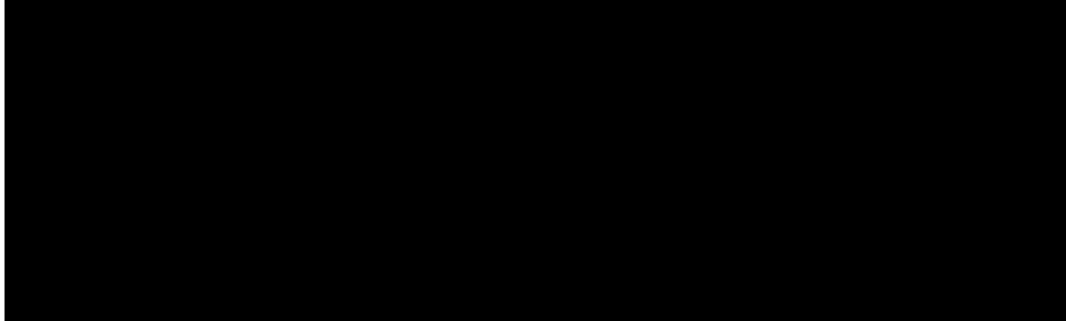
⁶⁴ Esta opção, que teve de ser tomada atendendo ao tipo de controlo efetuado (cfr. Anexos, a fls. 69), beneficia e é a mais favorável para a Autarquia, pois considera que os ATFD são efetuados logo após o cálculo dos FD do mês (melhorando, assim, desde logo, essa variável), quando podem ter sido concretizados ao longo do mês e, assim, só a partir dessa data deveriam ter impacto sobre os FD.

⁶⁵ Trata-se de um procedimento incorreto adotado pelo MA, no que respeita às despesas de caráter 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.

⁶⁶ De facto, a conta-corrente não evidencia expressamente quais os compromissos agendados considerados, pela primeira vez, no cálculo dos FD relativo a cada um dos meses, pelo que de tal documento não resulta, diretamente, qual o valor total dos compromissos assumidos em cada mês (no momento do cálculo e durante o mês, já que apenas os últimos constam de forma discriminada, a não ser que também sejam agendados para períodos posteriores).

⁶⁷ Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26/ago).

⁶⁸ Cfr. art 68º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 169/99, de 18/set, e, após a sua revogação, o art. 35º, n.º 1, al. b), do Anexo I, à Lei n.º 75/2013, de 12/set.



A apreciação e valorização dos factos descritos é da competência do Ministério Público junto do Tribunal de Contas (TC), de harmonia com o disposto no art. 89º, n.ºs 1, al. c) e 2, da LOPTC.

A IGF encontra-se sujeita nesta matéria a um especial dever de colaboração com aquele Tribunal (art. 12º da citada Lei), constando, expressamente, de um Protocolo celebrado entre estas entidades (em março de 2006) que “ (...) não constitui matéria dos trabalhos de auditoria ou de inspeção a averiguação de aspetos relativos ao nexo de imputação dos factos apurados, isto é, de culpa ou dolo dos agentes. ”.

Cabe, no entanto, à IGF carrear para o processo todos os elementos e apreciações que permitam contextualizar a situação ocorrida e, assim, permitir um melhor conhecimento da mesma, o que efetuámos ao longo deste documento.

2.3.3.3.1. O MA, no contraditório, quanto ao “ (...) registo dos compromissos que se enquadram no n.º 2 do artigo 8.º do referido Decreto-Lei, a aplicação informática funciona de acordo com as instruções disponibilizadas pela AIRC (...) ” e, atendendo a que a “ (...) aplicação informática foi construída em articulação com as diversas entidades envolvidas nesta temática, nomeadamente a DGAL, foi e é convicção deste Município que este procedimento está devidamente validado por aquela Direção-Geral ”.

Anexos, a fls. 107 e 108

Assim, a Autarquia, neste contexto, limita-se a afirmar a sua convicção nas soluções da aplicação informática adotada, das quais, reafirmamos, (cfr., em especial, os anexos, a fls. 70), resulta falta de transparência e um elevado risco para o cumprimento da LCPA.

Com efeito, os compromissos agendados não chegam, de facto, pelo menos em termos autónomos, a ser submetidos ao teste da existência de FD, pois:

- ✓ Por um lado, no momento da sua assunção inicial pelo valor total, o respetivo montante é diferido, em termos de impacto nos FD, pelos meses a que respeitam, incluindo os montantes relativos aos dois seguintes, caso o registo seja efetuado num momento em que os FD do mês em curso já tenham sido calculados;
- ✓ Por outro lado, quando do cálculo dos FD, que passa a abranger o mês para o qual foram agendados, são assumidos automaticamente em termos globais como um valor agregado que influencia o respetivo resultado, não constando, por isso, em termos discriminados, da conta-corrente de nenhum mês.

⁶⁹ Data em que cessou essas funções.

Argumenta, ainda, a Autarquia, numa perspetiva mais genérica, que “ (...) pautou sempre a sua prática pelo estrito cumprimento dos requisitos e obrigações legais, tal como referenciado no (...) projeto de relatório.” e que “ (...) em momento algum foi intencional ou propositado, por parte do Executivo Camarário, o incumprimento de requisitos legais ou colocar o MA numa posição vulnerável. Contudo, não era possível ao Município paralisar totalmente a sua atividade, abstendo-se de realizar serviços e desenvolver atividades essenciais, com manifesto prejuízo para os munícipes “.

Refere, também, que “ (...) os valores por si assumidos comportam, (...) despesas com o pessoal (...). “ e que “ Os restantes compromissos destinaram-se a satisfazer necessidades essenciais, entre outras, para assegurar o funcionamento de equipamentos e a prestação de serviços básicos essenciais, sendo que a sua não realização colocaria em causa o interesse público.”, elencando, a título exemplificativo, algumas situações concretas.

Anexos, a fls. 105 e 106

Realça, por fim, que “ (...) já não se verifica no MA uma situação de fundos disponíveis negativos, pelo contrário. No presente mês de junho, os fundos disponíveis apresentam um valor positivo de M€ 1,5 ”, situação que consta do SIIAL.

Anexos, a fls. 106

2.3.3.3.2. Ora, os argumentos apresentados pela Autarquia, pese embora a sua relevância, não põem em causa as asserções produzidas pela IGF ao nível da aplicação e interpretação dos referenciais normativos pertinentes nesta auditoria e da imputação de responsabilidades em termos subjetivos, não permitindo, por isso, afastar, a qualificação das situações detetadas como incumprimento da LCPA.

De facto, a linha de argumentação do contraditório baseia-se, em especial, na apresentação de um conjunto de situações através dos quais a Autarquia procura justificar a violação da LCPA, ou seja, incide sobre a valoração da culpa, o que, em sede financeira, cabe na esfera de apreciação jurisdicional do Tribunal de Contas, tendo especialmente em atenção o protocolo, a cujo conteúdo já aludimos, celebrado entre aquela entidade e a IGF.

2.3.3.4. Acresce, nesta matéria, que para aferir da **razoabilidade e compatibilidade**, numa perspetiva anual, **dos valores considerados ao nível das receitas e dos compromissos relevantes para os FD**, efetuámos a sua comparação com as correspondentes grandezas que decorrem, em especial, da execução orçamental, constando os resultados dessa análise dos itens seguintes.

2.3.3.4.1. A comparação entre o **valor total das receitas consideradas no apuramento dos FD de dezembro de 2014/2015**^{70 e 71}, o **respetivo potencial máximo no final daqueles exercícios**⁷² e a **receita total disponível face à execução orçamental**⁷³, permitiu constatar o seguinte:

⁷⁰ Que correspondem à soma dos valores acumulados até novembro e os previsionais para dezembro.

⁷¹ 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.

⁷² 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 de fundos comunitários com impacto no cálculo dos FD e ainda não recebidos.

⁷³ Que correspondem à soma do saldo orçamental do ano anterior com a receita arrecadada ao longo do exercício.

Figura 41 – Comparação das receitas de 2014 e 2015

Un: euro

ANO	RECEITAS				
	Reporte dos FD de dez	Potencial máximo relevante para os FD	Receita total disponível (mapa de execução orçamental da receita)	Diferenças	
	(1)	(2)	(3)	FD Dez / Potencial máximo relevante (4)-(1)-(2)	FD Dez / Total disponível (5)-(1)-(3)
2014	7 434 439	7 795 336	7 795 336	- 360 897	- 360 897
2015	9 143 583	10 314 686	10 314 686	- 1 171 103	- 1 171 103

Anexos, a fls. 78

Deste modo, o valor global das receitas ⁷⁴, considerado nos apuramentos dos FD do mês de dezembro de 2014/2015, era consistente (neste caso, menor) com o correspondente potencial máximo relevante para os FD, bem como com a receita total disponível, pelo que o MA não empolou, em termos anuais, as receitas consideradas para efeitos de apuramento dos FD.

2.3.3.4.2. Por sua vez, da comparação entre o montante total dos compromissos assumidos ao nível dos FD e da execução orçamental da despesa resultou o seguinte:

Figura 42 - Comparação dos compromissos assumidos em 2014 e 2015

Un: euro

ANO	COMPROMISSOS		
	Fundos Disponíveis	Dotação orçamental da despesa	Diferença
	(1)	(2)	(3)-(2)-(1)
2014	11 401 431	11 401 431	0
2015	12 568 983	12 568 983	0

Anexos, a fls. 78

Logo, o valor total dos compromissos assumidos na perspetiva orçamental e ao nível dos FD é igual no final dos anos, o que evidencia a ultrapassagem, nessas datas, das fragilidades e divergências que ocorrem ao longo do exercício ao nível das regras adotadas na assunção de compromissos naquelas duas bases ⁷⁵.

2.3.3.4.3. Por fim, a relação entre as receitas (nas várias vertentes anteriormente referidas) e os compromissos totais assumidos ao nível da dotação orçamental da despesa, evidencia o seguinte:

Figura 43 – Articulação entre receitas e compromissos assumidos (2014/2015)

Un: euro

ANO	RECEITAS			COMPROMISSOS TOTAIS DO EXERCÍCIO (dotação da despesa)	DIFERENÇA ENTRE AS RECEITAS INDICADAS E OS COMPROMISSOS		
	Reporte dos FD de dez	Potencial máximo relevante	Receita total disponível (mapa de execução orçamental da receita)		Reporte dos FD (dez)	Potencial máximo relevante	Receita total disponível
	(1)	(2)	(3)		(5)-(1)-(4)	(6)-(2)-(4)	(7)-(3)-(4)
2014	7 434 439	7 795 336	7 795 336	11 401 431	- 3 966 992	- 3 606 095	- 3 606 095
2015	9 143 583	10 314 686	10 314 686	12 568 983	- 3 425 400	- 2 254 297	- 2 254 297

Anexos, a fls. 78

⁷⁴ Ainda que previsionais quanto ao mês de dezembro e excluindo, de modo a tornar consistentes os valores comparados, as receitas consideradas pela Autarquia de jan/fev do ano seguinte (art. 5º, n.º 1, do DL n.º 127/2012, de 21/jun).

⁷⁵ Cfr. Manual de Procedimentos – Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (elaborado pela DGO) e Manual de Apoio à Aplicação da LCPA no Subsetor da Administração Local da DGAL, respetivamente, a páginas 23 e 26, 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).

Em 2014/2015, os valores globais das receitas (considerados no apuramento dos FD de dezembro, que resultam, no final de cada ano, do respetivo potencial máximo relevante e da execução orçamental), eram manifestamente insuficientes para cobrir os compromissos totais assumidos em cada exercício, ainda que seja de salientar a evolução positiva ocorrida no último ano.

Ora, ainda que desta análise não decorra diretamente a assunção de compromissos sem FD ⁷⁶, o seu resultado espelha, com clareza, que, persistia, em 2015, um significativo desajustamento entre os valores das receitas (nomeadamente, atendendo ao indicado potencial máximo relevante) e os compromissos totais assumidos.

No final daqueles exercícios, ainda não tinham sido adotadas, pelos eleitos locais e órgãos municipais, todas as medidas necessárias ao exigível cumprimento imediato, integral e sistemático do regime legal consagrado pela LCPA.

2.3.4. DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIACÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA

2.3.4.1. A dívida global do MA de operações orçamentais, incluindo as correções efetuadas pela IGF (cfr. item 2.1.1.), importava, nos exercícios de 2012/2014, nos seguintes montantes:

Figura 44 – Composição e evolução da dívida municipal

Lr: euro

DESCRIÇÃO		EXERCÍCIOS			VARIACÃO 2012/2014		
		2012	2013	2014	Montante	%	
Dívida financeira	- EMLP	3 414 790	4 767 141	4 378 179	963 389	28,2%	
	- ECP	0	0	0	0	-	
	- Leasing	10 198	0	0	- 10 198	-100,0%	
	Subtotal	3 424 988	4 767 141	4 378 179	953 191	27,8%	
Outras dívidas a terceiros	- FAM	- MLP		331 462	331 462		
		- CP		55 244	55 244		
		Subtotal	0	0	386 706	386 706	
	- Outras	- MLP	0	0	0	0	-
		- CP	4 440 296	1 950 083	2 354 640	- 2 085 656	-47,0%
		Subtotal	4 440 296	1 950 083	2 354 640	- 2 085 656	-47,0%
Subtotal	4 440 296	1 950 083	2 741 345	- 1 698 951	-38,3%		
Total geral		7 865 284	6 717 225	7 119 524	- 745 760	-9,5%	
Total parcial (exceto FAM)		7 865 284	6 717 225	6 732 819	- 1 132 466	-14,4%	

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 79

A dívida global de operações orçamentais teve uma evolução positiva, pois diminuiu, no período, cerca de m€ 746 (9,5%), passando para M€ 7,1, em resultado, em especial e de forma conjugada, do decréscimo das “ outras dívidas a terceiros de CP ” (-47%), do aumento da dívida de EMLP (28%) e do reconhecimento contabilístico, pela Autarquia, em 2014, da dívida relativa ao FAM (m€ 387).

Realce-se que, em 2013, ocorreu uma alteração significativa da estrutura e exigibilidade da dívida municipal na sequência da arrecadação do EMLP do PAEL (M€ 1,7) e da sua aplicação nas finalidades

⁷⁶ Já que, atendendo à metodologia utilizada, nomeadamente no que respeita à previsão da receita e aos aumentos temporários de FD, alguns destes compromissos podem ter sido assumidos em períodos em que existiam FD.

legalmente previstas, com as consequências idênticas, neste contexto, às que referimos na parte final do item 2.3.2.1. ⁷⁷.

De qualquer modo, a **dívida da Autarquia continuava a importar**, em 2014, **num valor materialmente relevante**, ainda que evidencie **uma tendência de adequação ao seu quadro financeiro**, nomeadamente às receitas orçamentais, pois:

- ✓ **Bastaria a totalidade da receita disponível do exercício (sem passivos financeiros) para cobrir a dívida municipal global (109%)** ⁷⁸;
- ✓ O **período de recuperação da dívida municipal** ⁷⁹, considerando as receitas próprias regulares, era de **12 meses**, resultado que se agrava caso se expurgue ao valor dessas receitas o das despesas rígidas e vinculadas (**19,6 meses**);
- ✓ A **dívida municipal per capita**, apesar de ter diminuído, manteve-se num nível elevado (**€ 977**);
- ✓ O peso das “ **outras dívidas a terceiros** ” na **despesa total realizada decresceu para 23%**, evidenciando, ainda assim, um resultado significativo.

Anexos, a fls. 67 (indicadores 4, 5, 6, 6-A, 7, 8 e 11)

No contraditório, o MA informa que, em 2015, a “ (...) *dívida global de operações orçamentais teve uma evolução positiva, pois diminuiu m€ 1,7, cerca de 21%.*” e a “ (...) *dívida municipal per capita sofreu uma diminuição considerável, cifrando-se, para 2015 em € 804 (...)* ”.

Anexos, a fls. 110 e 111

Acresce que, no triénio em apreço, **o peso da dívida de MLP** (essencialmente de natureza financeira, pois apenas inclui, no último ano, a relativa ao FAM) **na dívida total** aumentou de forma relevante, apresentando, em 2014, **um valor expressivo (66%)**, situação que **se repercute e condiciona a gestão orçamental de exercícios futuros**.

Anexos, a fls. 79

A Autarquia, no contraditório, realça que “ (...) *o peso da dívida de CP sobre o total da dívida caiu para 36,09% em 2014, quando em 2012 era de 57,97%, (...)* ” e afirma que “ (...) *não concordamos com a afirmação de que o peso da dívida de MLP condiciona a gestão orçamental de exercícios futuros na medida em que, tendo em conta os valores do ano de 2014, o serviço da dívida representa 13,13% do total da despesa de capital e que o mesmo representa apenas 6,01% da receita cobrada pelo Município.*”

Anexos, a fls. 111

⁷⁷ 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 curto prazo, a relação entre o saldo real de operações orçamentais e o cálculo do prazo médio de pagamento, pois os montantes que passam para dívida financeira de MLP deixam de influenciar o resultado destes indicadores.

⁷⁸ Ainda que não se desconheça que parte da dívida referida tem a natureza de MLP, mas também que uma percentagem significativa da receita orçamental de cada exercício é necessária para fazer face às respetivas despesas de carácter regular e com elevado grau de rigidez.

⁷⁹ 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 leasing), admitindo alguma estabilidade nas grandezas consideradas.

Ora, ainda que a diminuição do peso da dívida de CP implique, pelo menos momentaneamente, uma redução da pressão exercida na tesouraria, tal facto não invalida que a dívida de MLP condicione a gestão orçamental dos exercícios futuros, pois implica sempre encargos obrigatórios a serem considerados e pagos com base nos orçamentos em vigor no momento da sua exigibilidade, situação de que decorre uma maior rigidez na despesa municipal e, conseqüentemente, menor margem de atuação ao nível da gestão financeira.

O **serviço da dívida** (amortizações e juros) dos **EMLP** também aumentou entre 2012/2014 (**m€ 107**), passando para **m€ 468**, o mesmo sucedendo com o seu peso na despesa paga (de 4% para 6%).

Anexos, a fls. 67 (indicador 14)

Saliente-se que, no final de 2014, não existiam EMLP em período de carência e é expectável que, até ao final de 2016, termine a amortização de três contratos, pelo que, caso se mantenha o atual quadro de empréstimos, é previsível que o respetivo serviço da dívida diminua nos próximos exercícios.

Por fim, a **comparação entre os compromissos assumidos no exercício e a soma das despesas pagas com o montante das outras dívidas a terceiros** permitiu verificar o seguinte:

Figura 45 – Compromissos assumidos / despesas faturadas (ou equivalente)

Un: euro

DESCRIÇÃO	2012	2013	2014
1 - Compromissos totais assumidos para o exercício	14 622 928	12 658 430	11 401 431
2 - Despesas totais pagas	9 679 939	10 119 509	7 753 484
3 - Outras dívidas a terceiros (ODT) de CP (exceto operações de tesouraria)	4 440 296	1 950 083	2 354 640
4 - ODT de MLP apresentadas no CP do balanço atendendo a que são exigíveis em cada um dos anos seguintes a)	0	0	0
Diferença (1-2-3+4)	502 694	588 838	1 293 307

a) Os montantes indicados na linha 4 (incluídos na linha 3) respeitam a dívidas que, atendendo à sua natureza (MLP) não deviam estar cabimentadas e comprometidas em cada um dos anos em causa, mas apenas naquele em que passam a ser exigíveis.

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

O **valor dos compromissos assumidos e ainda não faturados** (ou equivalente), que se repercute, em princípio, na despesa municipal e na dívida municipal⁸⁰, tem vindo a aumentar, importando, no final de 2014, num valor materialmente relevante (M€ 1,3), pelo que a evolução, no período referido, **da situação financeira do MA não foi tão positiva como a que decorre apenas da consideração da dívida já existente.**

Em síntese, a **dívida global do MA importava**, em 2014, **num valor materialmente relevante**, ainda que, atendendo à evolução positiva ocorrida, pelo menos, desde 2012, evidencie uma tendência de adequação ao seu quadro financeiro, nomeadamente às receitas orçamentais, e **apresentava uma estrutura que se repercute sobre a gestão orçamental dos exercícios futuros.**

O MA, no contraditório, informa que a “ (...) *comparação entre os compromissos assumidos no exercício e a soma das despesas pagas com o montante das outras dívidas a terceiros registou, em*

⁸⁰ Atendendo a que, segundo o ponto 2.6.1. do POCAL, o registo do compromisso é efetuado na sequência da assunção, face a terceiros, da responsabilidade de realizar determinada despesa, ou seja, os compromissos assumidos já vinculam o MA perante terceiros.

2015, uma melhoria substancial (...)”, pois passou para m€ 706.

Anexos, a fls. 111

2.3.4.2. Em 2014, o MA, não obstante a anterior adesão ao PAEL, continuava a apresentar uma situação financeira de CP negativa e desequilibrada, com falta de capacidade para fazer face, atempadamente, ao pagamento das dívidas desta natureza perante terceiros, como se evidencia nos itens seguintes.

2.3.4.2.1. A evolução, entre 2012/2014, da relação entre o saldo final de operações orçamentais e as outras dívidas a terceiros (originariamente de CP) foi a que se evidencia de seguida:

Figura 46 – Saldos reais de operações orçamentais

DESCRIÇÃO	2012	2013	2014
1 - Saldo final de operações orçamentais	66 227	96 550	41 852
2 - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP (exceto OT)	4 440 296	1 950 083	2 354 640
Diferença (1-2)	- 4 374 069	- 1 853 533	- 2 312 788

Lr: euro

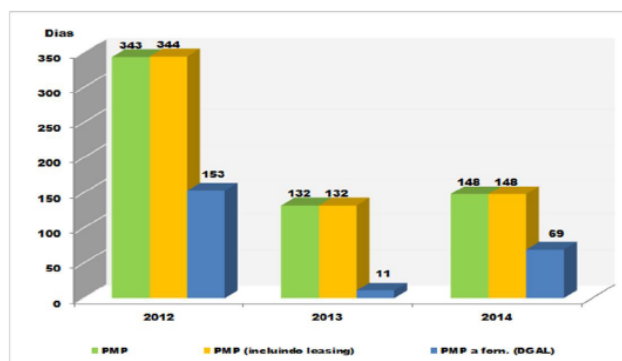
Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 67 (indicador 3)

A Autarquia apresentou, no período em análise, **sistemáticos e relevantes saldos reais negativos de operações orçamentais**, o que **evidencia e confirma**, não obstante a evolução positiva ocorrida no triénio (ao contrário do que se verificou entre 2013/2014), a **persistente falta de capacidade para efetuar tempestivamente o pagamento das “ outras dívidas a terceiros “** originariamente de CP e a **oeração indevida dos orçamentos futuros**.

2.3.4.2.2. Os prazos médios de pagamento (PMP) a terceiros⁸¹ e a fornecedores (DGAL)⁸² evoluíram, no triénio de 2012/2014, da seguinte forma:

Figura 47 – Prazos médios de pagamento



Fonte: Documentos de prestação de contas, balancetes finais, dados extraídos do SIAL e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 80 (indicadores 4 e 5)

⁸¹ A IGF efetua o apuramento do PMP a terceiros (e não apenas a fornecedores/empregadores) com base numa metodologia distinta (cfr. Anexos, a fls. 80, notas ao indicador 4) da que decorre da Resolução de Conselho de Ministros (RCM) n.º 34/2008, publicada no DR, I Série, de 22/fev, que é adotada pela DGAL.

⁸² Calculado com base na RCM a que aludimos na nota anterior, após a alteração introduzida pelo Despacho n.º 9870/2009, de 6/abr do Ministro de Estado e das Finanças, publicado no DR, II Série, de 13/abr.

No referido período, o PMP a:

- ✓ **Terceiros** diminuiu 195 dias, situando-se em **148 dias**;
- ✓ **Fornecedores** decresceu 84 dias, passando para **69 dias** ⁸³.

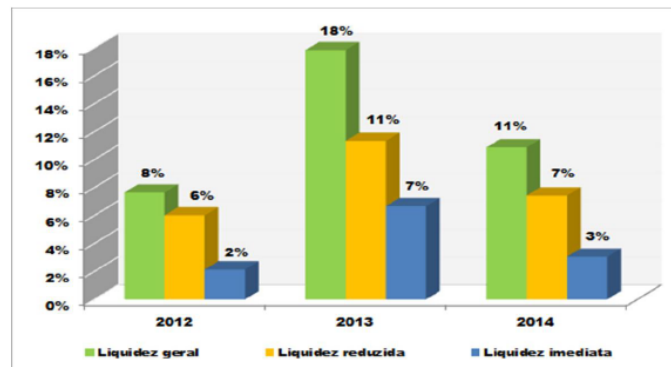
Não obstante a referida evolução positiva (que decorreu, essencialmente, do recurso ao EMLP do PAEL), **os PMP a terceiros e a fornecedores continuavam a ultrapassar, no final de 2014, os parâmetros legalmente previstos** ⁸⁴.

A Autarquia, no contraditório, indica que o PMP passou, em 2015, para 31 dias, registando assim uma redução de 38 dias face ao ano anterior.

Anexos, a fls. 112

2.3.4.2.3. Da análise com base nos **indicadores de liquidez** ⁸⁵, resulta o seguinte:

Figura 48 – Indicadores de liquidez



Fonte: Documentos de prestação de contas, balancetes finais e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 80 (indicadores 1 a 3)

Os **indicadores referidos** apresentam, em todos os anos, não obstante a transformação, através do recurso ao PAEL, de um elevado montante de “ outras dívidas a terceiros “ em dívida financeira de MLP, resultados **muito aquém dos parâmetros de referência para uma situação de equilíbrio financeiro de CP**, mostrando-se sistematicamente **desrespeitada a regra do equilíbrio financeiro mínimo** ⁸⁶.

De facto, **não existe**, em qualquer dos exercícios, **ajustamento entre as dívidas de CP e a correspondente liquidez do ativo**, em especial das disponibilidades, situação que se repercute negativamente sobre a (in)capacidade da Autarquia para cumprir atempadamente os seus compromissos dessa natureza.

⁸³ Dados resultantes de consulta no SIIAL.

⁸⁴ No Código dos Contratos Públicos (aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29/jan, e alterado, designadamente, pela Lei n.º 3/2010, de 27/abr) prevê-se, nos seus art.s 299º e 299º-A, um prazo geral de pagamento de 30 dias, que pode ser dilatado para 60 dias por acordo entre as partes, com base em motivos atendíveis e justificados face às circunstâncias concretas (cfr., também, sobre esta matéria, o disposto no DL n.º 32/2003, de 17/fev e, atualmente, o DL n.º 62/2013, de 10/mai).

⁸⁵ Que se destinam a medir a capacidade da entidade para solver atempadamente os seus compromissos de CP.

⁸⁶ 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.

Os resultados apurados não são mais do que a consequência direta da **sistemática violação do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial** (cfr. item 2.3.2.5.), pois, se fosse efetuada uma gestão orçamental realmente equilibrada, qualquer dos indicadores de liquidez apresentaria um resultado dentro dos parâmetros mínimos aceitáveis.

2.3.4.2.4. O referido **desequilíbrio financeiro de CP** levou a que, entre 2012/2014, na sequência de atrasos de pagamento, alguns fornecedores e empreiteiros **liquidassem juros de mora à Autarquia**, no montante de, pelo menos, **m€ 41**, tendo sido **pagos m€ 47** (parte de exercícios anteriores) e estando ainda em dívida, no final do último ano, cerca de **m€ 100**.

Anexos, a fls. 81

2.4. MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA E DE ALERTA PRECOCE

2.4.1. No **final de 2014**, face aos parâmetros estabelecidos no RFALEI, a **situação da Autarquia**, em termos de **alerta precoce**⁸⁷, era a seguinte:

Figura 49 – Mecanismos de alerta precoce

INDICADORES				SITUAÇÃO FINAL DE 2014	ALERTA PRECOCE (Padrões legais de referência)	
1	Divida total (DT) de operações orçamentais no final de 2014 (Município + entidades relevantes)			1,24	[1 : 15] (art. 56º, n.º 1)	X
	Média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores a 2014				=> 15 (art. 56º, n.º 2)	
2	Taxa de execução da receita orçamental	2013	Receitas brutas cobradas	62%	< 85% (art. 56º, n.º 3)	X
		2014	Receitas previstas no orçamento final	57%		

Anexos, a fls. 82 a 84

Deste modo, **estavam reunidas**, no final de 2014, atendendo ao resultado do indicador 1 da figura anterior⁸⁸, **as condições legalmente previstas para que fosse emitido, pela DGAL, um alerta precoce**⁸⁹, destinado aos “ (...) *membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das autarquias locais* (...) ”, bem como aos presidentes dos órgãos municipais, que, conseqüentemente, devem informar os respetivos membros na primeira sessão ou reunião seguintes (art. 56º, n.º 1, do RFALEI).

Ora, ainda que não tenha sido possível verificar se a DGAL já emitiu, formalmente, o referido alerta, designadamente para os Presidentes dos órgãos municipais, a situação descrita decorre diretamente da informação disponível no SIAL, designadamente no *output* designado “ Ficha do Município ”⁹⁰.

2.4.2. Por sua vez, ao nível dos **mecanismos de recuperação financeira previstos no RFALEI**⁹¹, a situação do MA, no final de 2014, atendendo aos parâmetros legalmente estabelecidos, era a seguinte:

⁸⁷ Cfr. art. 56.º do RFALEI.

⁸⁸ Pois, ainda que se verifiquem os pressupostos subjacentes ao indicador 2, um dos anos considerados na análise é anterior à entrada em vigor do RFALEI (art. 92º, do mesmo diploma).

⁸⁹ No prazo de 15 dias a contar da data limite de reporte da informação prevista no art. 78º do RFALEI (art. 56º, n.º 4, do mesmo diploma).

⁹⁰ Este relatório apenas pode ser extraído com o código de utilizador do Senhor Presidente da Câmara Municipal.

⁹¹ Cfr. art. 57º a 64º do RFALEI e Lei n.º 53/2014, de 25/ago.

Figura 50 – Saneamento e recuperação financeiros

INDICADORES	SITUAÇÃO FINAL DE 2014	MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA (Padrões legais de referência)	
		Saneamento financeiro	Recuperação financeira municipal
1 DT - Stock de EMLP (ambos no final de 2014) (Município + entidades relevantes) Média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores a 2014	0,48	> 0,75 [art. 58º, n.º 1, b)]	
2 Divida total (DT) de operações orçamentais no final de 2014 (Município + entidades relevantes) Média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores a 2014	1,24	[1 : 1,5] [art. 58º, n.º 2] [1,5 : 2,25] [art. 58º, n.º 1, a)] [2,25 : 3] [art. 58º, n.º 3]	X > 3 [art. 61º, n.º 2]

Anexos, a fls. 82 a 84

No final de 2014, atendendo ao quadro legal, o MA **podia recorrer a um processo de saneamento financeiro**, mas **não se encontrava numa situação de rutura financeira**.

O MA refere, em sede de contraditório, que a “ (...) *situação foi alterada no final de 2015, reunindo o MA somente condições para emissão de um alerta precoce, devido à taxa de execução que, apesar de ter registado um aumento de 57% para 75%, não foi o suficiente para atingir o limite legalmente imposto de 85% “.*

Anexos, a fls. 112

2.5. CONTROLO INTERNO E PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS

2.5.1. O MA aprovou e tem em vigor uma **Norma de Controlo Interno (NCI)**⁹², que contempla um conjunto de regras definidoras de métodos e procedimentos de controlo, em especial, quanto à área económico-financeira.

No entanto, a **referida NCI não:**

- ✓ **Foi atualizada** no sentido de contemplar as adequadas normas face às alterações legislativas entretanto ocorridas, designadamente através da LCPA e do RFALEI, nem na perspetiva do cumprimento dos objetivos subjacentes à adesão do PAEL (consubstanciados no respetivo PAF).
- ✓ **Se encontra ajustada** à estrutura organizacional dos serviços atualmente em vigor⁹³.

Acresce que o MA **não dispõe** de nenhum departamento/serviço específico ou elemento **que realize a função de controlo interno**, ainda que esteja formalmente previsto na respetiva estrutura orgânica.

Do trabalho de campo efetuado⁹⁴ resultaram **algumas fragilidades ao nível do sistema de controlo interno e dos procedimentos contabilísticos**, de que salientamos o facto de não ser apresentado e discriminado, no passivo do balanço, de acordo com a sua exigibilidade, o valor das amortizações do capital dos contratos de EMLP e dos acordos de pagamento celebrados com fornecedores (destinados a diferir o pagamento das respetivas dívidas).

Anexos, a fls. 85 e 86

⁹² Aprovada pela câmara municipal em 28/mar/2003.

⁹³ Republicado no DR, 2ª série, n.º 239, de 10/dez/2013.

⁹⁴ Em especial através da utilização de questionários e da realização de testes de conformidade e substantivos.

No contraditório, o MA não põe em causa as asserções da IGF, afirmando, no entanto, que:

- ✓ A NCI “ (...) não contempla as alterações legislativas que, entretanto, têm sido introduzidas. ”, mas que “ Os serviços têm plena consciência deste facto, no entanto, (...), os recursos humanos são muito escassos (...) ”, mas que pretende adequá-la “ (...) à realidade atual. ”.
- ✓ Um departamento/serviço específico ou elemento que realize a função de controlo interno “ (...) revela-se importante e necessário, no entanto o MA não possui pessoal devidamente especializado nesta área (...) ” e que “ Será proposta a frequência de formação a um técnico superior que possa exercer a função de controlo interno. ”.
- ✓ “ (...) a aplicação informática utilizada – SCA – não permite que seja efetuado o lançamento no balanço do valor correspondente às amortizações de acordo com a sua exigibilidade, do capital dos empréstimos de médio longo prazo. (...) ”, ainda que também tenha informado, durante a auditoria, que tal possibilidade passou a estar disponível a partir de 2014.

Anexos, a fls. 112 e 121

3. CONCLUSÕES

Face ao exposto, afigura-se de relevar, em termos conclusivos, o seguinte:

3.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

3.1.1. Os documentos de prestação de contas do MA refletem, entre 2012/2014, com alguma fiabilidade, a sua situação financeira ao nível do passivo exigível, dada a reduzida materialidade das correções efetuadas pela IGF nas correspondentes rubricas do balanço.

(cfr. itens 2.1.1 e 2.1.2.)

3.2. PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL

3.2.1. A Autarquia formalizou, em 2012, o pedido de adesão ao PAEL (Programa II), que foi aprovado pelo Governo, tendo sido autorizada a concessão, através da DGTF, de um EMLP com um capital de M€ 1,7, que foi visado pelo TC (26/fev/2013).

(cfr. itens 2.2.1.1. e 2.2.1.2.)

O capital do EMLP do PAEL foi arrecadado em 2013 (através de duas tranches) e foi integralmente utilizado para pagar as dívidas constantes da lista aprovada, ou seja, despesas elegíveis.

(cfr. item 2.2.1.2.1.)

Foi efetuado o pagamento atempado, até ao final de 2015, do serviço da dívida do EMLP do PAEL, bem como dos restantes EMLP vigentes.

(cfr. itens 2.2.1.2.2. e 2.2.3.4.4.)

3.2.2. O MA, ao contrário do legalmente exigível, não definiu no PAF (e, consequentemente, não se comprometeu) todas as medidas específicas para a área da receita a que estava legalmente obrigado (designadamente, aperfeiçoamento dos processos e do controlo sobre os factos suscetíveis de gerarem a aplicação de coimas).

(cfr. item 2.2.3.1.3.)

3.2.3. A Autarquia, em 2014, quanto às previsões relativas aos principais objetivos quantitativos a que se vinculou, em termos absolutos, do PAF ou considerando o PAF (Ajustado):

- a) **Não atingiu**, em termos globais, **o nível da receita estimado** (menos M€ 1,2 e 14%), situação que foi justificada pela Autarquia, quase integralmente (M€ 1), com o facto de não ter arrecadado, nesse exercício, ao contrário do previsto no PAF, verbas relativas a fundos comunitários, **o mesmo acontecendo**, ainda que por um valor pouco significativo, **com o conjunto de medidas específicas de otimização da receita** (menos m€ 7,6);

(cfr. itens 2.2.3.1.2. a 2.2.3.1.3.)

- b) **Cumpriu**, de forma agregada, **os objetivos quantitativos de redução e contenção da despesa municipal, ainda que tenha ficado aquém do previsto na única medida específica considerada;**

(cfr. itens 2.2.3.2.1. e 2.2.3.2.4.)

- c) **Superou a redução prevista** ao nível **do stock da dívida orçamental - menos m€ 197** ou, considerando o PAF (Ajustado, **m€ 584 -**, sendo, ainda de salientar que entre 2012/2014 ocorreu uma relevante redução dessa grandeza (de M€ 7,9 para M€ 7,1);

(cfr. item 2.2.3.4.1.)

- d) Apurou um **saldo orçamental inferior ao previsto (menos m€ 141)**, mas **superou o objetivo relativo ao PMP (menos 31 dias)**.

(cfr. item 2.2.3.7.1.)

3.2.4. Por sua vez, apresentou, 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, a seguinte variação:

- a) **Receita/despesa orçamentais:** Agravamento de m€ 141;

(cfr. item 2.2.3.3.1.)

- b) **Saldo/stock da dívida orçamentais:** Melhoria em, respetivamente, m€ 56 e m€ 443;

(cfr. item 2.2.3.4.2.)

- c) **Receita/stock da dívida orçamentais:** Deterioração em, respetivamente, M€ 1 e m€ 640, justificada integralmente, em ambos os casos, considerando as razões a que aludimos ao nível do objetivo da receita (em termos absolutos).

(cfr. item 2.2.3.4.3.)

3.2.5. Realce-se, por fim, que o MA utilizou o EMLP do PAEL para diminuir, de facto:

- a) A **dívida de CP**, ainda que o respetivo decréscimo, entre 2011/2014, tenha sido ligeiramente inferior ao capital do referido financiamento;

- b) O **stock de PA**, que, no mesmo período, teve uma redução superior ao capital utilizado do indicado empréstimo, ainda que não tenha tido uma evolução regular e decrescente, do que resulta a suscetibilidade de aplicação de uma multa, pela DGAL, quanto a 2014/2015, no valor de m€ 175,8.

(cfr. itens 2.2.3.5. e 2.2.3.6.)

3.2.6. A Autarquia, quanto a 2014, no que respeita **aos deveres legais de reporte e de divulgação de informação** decorrentes da adesão ao PAEL:

a) **Comunicou a informação à DGAL para efeitos de controlo e acompanhamento do PAEL**, ainda que os dados reportados **não refletissem**, com inteira fiabilidade, **a sua situação nesta matéria**, em especial, no que diz respeito à dívida total orçamental (M€ 1,9).

(cfr. item 2.2.3.8.1.)

b) **Incluiu**, no Relatório de Gestão, **informação sobre a execução do PAEL**, tendo também sido **efetuada**, pela Assembleia Municipal, **a monitorização trimestral da execução do Programa**.

(cfr. item 2.2.3.8.2.)

3.2.7. Em síntese, em 2014, o MA, **não obstante o incumprimento** do objetivo previsto **quanto à receita global** e o agravamento, em termos reais, da relação desta variável com a despesa e a dívida orçamentais (situação total ou parcialmente justificada), **superou os objetivos relativos à despesa e dívida orçamentais**, tendo também melhorado, ao nível da execução, a relação desta última com o saldo orçamental, ao que acresce uma evolução positiva da dívida e dos PA face aos anos anteriores.

Assim, em nosso entender, **pode-se afirmar**, nomeadamente para efeitos de eventual responsabilização, que **foi cumprido, em termos substanciais e segundo uma perspetiva integrada, o objetivo global a que o MA se vinculou com a adesão ao PAEL**, não obstante a persistência de resultados negativos nalguns indicadores que carecem de ser corrigidos.

(cfr. item 2.2.3.9.)

3.3. BALANÇOS, ORÇAMENTOS, DÍVIDA E SITUAÇÃO FINANCEIRA

3.3.1. Entre 2012/2014, manteve-se o **grau de dependência do MA de capitais alheios exigíveis** (12 %) e aumentou o **dos acréscimos e diferimentos** (de 17% para 21%) **para financiamento do ativo**, tendo diminuído o correspondente peso dos **fundos próprios** (de 70% para 67%).

(cfr. item 2.3.1.1.)

3.3.2. A **receita global disponível** da Autarquia importou, nos anos de 2012/2014, respetivamente, em **M€ 9,7, M€ 10,2 e M€ 7,8**, tendo, assim, diminuído, no período, cerca de **20% (- M€ 2)**.

As referidas receitas incluíam, em 2013, a **arrecadação do EMLP do PAEL** (receita não efetiva) de M€ 1,7 (sem o qual a receita desse exercício teria sido de **M€ 8,5**), cuja utilização, no pagamento de dívidas a terceiros de CP, se reflete sobre a situação financeira nessa perspetiva, sem que se possa imediatamente concluir que ocorreu uma evolução positiva ao nível da gestão orçamental.

(cfr. item 2.3.2.1.)

3.3.2.1. Prática reiterada, ao longo do triénio, **de elevado empolamento da previsão das receitas orçamentais**, que, não obstante a evolução positiva ocorrida, continuaram a evidenciar, no último ano, um reduzido índice de execução em termos globais (2014: 57%) e, em especial, na componente de capital (2014: 16%), o que **contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL**.

A **execução de qualquer dos orçamentos comportava um risco significativo**, pois o MA criou, de **forma artificial**, ao nível da execução orçamental, a **possibilidade formal de realização** e/ou

existência de um montante relevante de despesa sem que existissem meios monetários disponíveis para efetuar o seu pagamento (2014: M€ 5,8), potenciando, assim, uma gestão orçamental totalmente desequilibrada.

(cfr. itens 2.3.2.2. e 2.3.2.3.)

3.3.2.2. O MA cumpriu, em 2014, a regra de equilíbrio orçamental prevista no RFALEI, mas violou, ao longo do triénio, de forma quase sistemática, o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial (não obstante o recurso ao EMLP do PAEL), o que espelha, na sequência da concretização do risco a que aludimos, uma gestão orçamental desequilibrada.

(cfr. item 2.3.2.4. e 2.3.2.5.)

3.3.2.3. O MA apresentou, entre 2012/2014, uma acentuada rigidez nas despesas orçamentais, dispondo, no último ano e não obstante a evolução positiva ocorrida, de uma reduzida margem de manobra (22,8%) para fazer face às demais despesas municipais que, à partida, não se encontravam já “ vinculadas ”, com a consequente **redução quase total da margem de atuação ao nível da gestão financeira.**

(cfr. item 2.3.2.6.)

3.3.2.4. Em síntese, entre 2012/2014, o MA, na sequência da concretização do risco associado à prática sistemática de empolamento das receitas orçamentais, não manteve uma gestão orçamental prudente e equilibrada de que resultasse a desejável articulação entre o nível de realização e/ou existência da despesa e a real cobrança da receita, situação que seria mais negativa caso não tivesse utilizado o capital do EMLP do PAEL.

(cfr. item 2.3.2.8.)

3.3.3. O MA cumpriu, quanto a 2014/2015, a obrigação de prestação de informação periódica à DGAL relativamente à LCPA, ainda que só tenha feiro, em jan/2014, já depois do prazo legal.

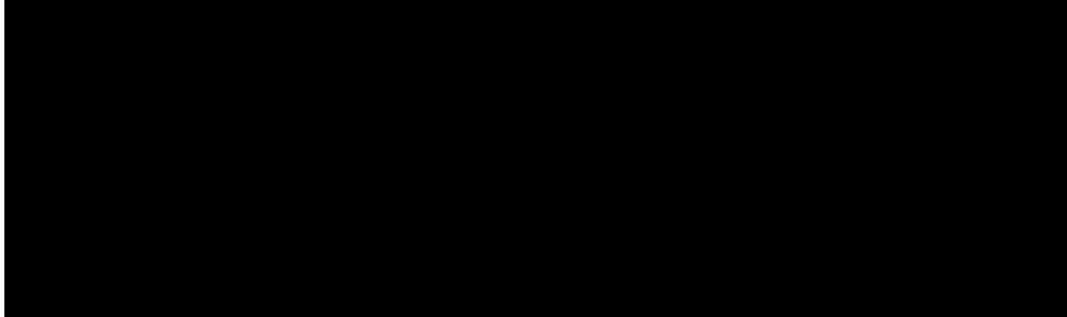
(cfr. item 2.3.3.1.)

3.3.3.1. Os FD mensais apurados, naqueles exercícios, em termos da LCPA, tiveram, de acordo com os dados reportados à DGAL, um comportamento irregular, mas apresentaram quase sempre valores negativos muito significativos.

Acresce que o controlo expedito e de caráter genérico efetuado pela IGF permitiu verificar que, ao longo de vários meses dos anos de **2014/2015,** foram **assumidos compromissos sem FD,** no valor anual de, respetivamente, **M€ 8,5 e M€ 5,8.**

Tais montantes **não resultam,** de forma expressa e direta, **das conta-correntes dos FD** (que, no entanto, também espelham, em muitos meses, a assunção de compromissos sem FD), pois também decorrem da adoção incorreta do procedimento de “ agendamento ” dos compromissos relativos às despesas de caráter regular e permanente e do respetivo tratamento ao nível da aplicação informática utilizada.

A situação descrita é suscetível, em abstrato, **de gerar responsabilidade financeira sancionatória** (art. 11º, n.º 1, da LCPA, e art. 65º, n.º 1, al. b), da LOPTC), sendo a eventual responsabilidade associada à prática desses factos imputável



3.3.3.2. Realce-se, por fim, que da análise efetuada, **numa perspetiva anual**, relativamente a **2014/2015**, aos valores globais relativos a algumas grandezas relevantes, decorre que:

- a) As **receitas consideradas nos apuramentos de FD** de dezembro daqueles exercícios **eram compatíveis com os valores finais resultantes do respetivo potencial máximo relevante e com a execução orçamental**;
- b) Os **compromissos totais assumidos** ao nível da **dotação orçamental da despesa** e dos **FD eram iguais no final dos exercícios**, o que evidencia a ultrapassagem, nessas datas, das fragilidades e divergências que ocorreram ao longo dos mesmos ao nível das regras adotadas na assunção de compromissos naquelas duas bases;
- c) As **receitas** (em qualquer das vertentes consideradas) **eram manifestamente insuficientes para cobrir os compromissos totais assumidos nos exercícios, persistindo, em 2015, um elevado desajustamento entre aquelas grandezas.**

A situação descrita evidencia que **ainda não tinham sido adotadas**, pelos eleitos locais e órgãos municipais, **todas as medidas necessárias ao exigível cumprimento imediato, integral e sistemático do regime legal consagrado pela LCPA.**

(cfr. itens 2.2.3.4.1. a 2.2.3.4.3.)

3.3.4. Entre 2012/2014, a **dívida global do MA** de operações orçamentais **diminuiu cerca de m€ 746 (9,5%)**, passando para **M€ 7,1**, em resultado, em especial, do aumento da dívida financeira (m€ 953) e do decréscimo das “outras dívidas a terceiros de CP” (-M€ 2,1), apesar do reconhecimento contabilístico pela Autarquia, em 2014, da dívida ao FAM (m€ 387).

(cfr. item 2.3.4.1.)

3.3.4.1. De qualquer modo, a **dívida da Autarquia continuava a importar**, em 2014, **num valor global materialmente relevante**, ainda que evidencie **uma tendência de adequação ao seu quadro financeiro**, nomeadamente às receitas orçamentais, pois coexistiam um/a:

- a) **Elevada taxa de cobertura (109%) da dívida municipal pela receita total disponível do exercício (sem passivos financeiros)**;
- b) **Relevante período de recuperação da dívida municipal (19,6 meses)**;
- c) **Significativo valor da dívida municipal per capita (€ 977)**;
- d) **Considerável peso da dívida de MLP na dívida total (66%)**, situação que se repercute na **gestão orçamental de exercícios futuros.**

A este quadro financeiro **acrescia**, no final de 2014, **um valor significativo (M€ 1,3) e bastante superior ao que existia em 2012 (m€ 503) de compromissos assumidos e ainda não faturados** (ou equivalente), que se repercute, em princípio, na despesa e na dívida municipal, pelo que a evolução **da situação financeira não foi tão positiva como a que decorre apenas da consideração da dívida já existente.**

(cfr. item 2.3.4.1.)

3.3.4.2. Entre 2012/2014, a **situação financeira de CP manteve-se**, apesar da adesão ao PAEL, **negativa e desequilibrada**, persistindo, ainda, no último ano, uma evidente **falta de capacidade para fazer face atempadamente aos compromissos dessa natureza**, com:

a) Um **elevado saldo real negativo de operações orçamentais (M€ 2,3)**;

(cfr. item 2.3.4.2.1.)

b) **PMP a terceiros e a fornecedores superiores aos parâmetros legais (148 e 69 dias)**;

(cfr. item 2.3.4.2.2.)

c) **Violação da regra do equilíbrio financeiro mínimo**, com um permanente desajustamento entre as dívidas de CP e a correspondente liquidez do ativo, em especial, com as disponibilidades.

(cfr. item 2.3.4.2.3.)

3.3.5. No final de **2014**, **estavam reunidas as condições legalmente previstas** para que fosse emitido, pela DGAL, um **alerta precoce** e o MA podia recorrer a um processo de **saneamento financeiro**, mas **não se encontrava numa situação de rutura financeira.**

(cfr. itens 2.4.1. e 2.4.2.)

3.3.6. O MA aprovou e tem em vigor, nos termos legais, uma **NCI**, que **não se encontra ajustada 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).

A Autarquia **não dispõe de nenhum departamento/serviço específico ou elemento que realize a função controlo interno**, ainda que esteja formalmente previsto na respetiva estrutura orgânica.

(cfr. item 2.5.1.)

4. RECOMENDAÇÕES

Atendendo às conclusões, entendemos efetuar as seguintes recomendações:

4.1. A regularização, ao nível da informação contabilística do MA, das variações patrimoniais que estavam omitidas ou incorretamente refletidas, caso não tenham sido entretanto corrigidas.

(cfr. item 3.1.1.)

4.2. Cumprimento, não só em termos globais, mas também no que respeita às diversas componentes e medidas específicas, dos objetivos previstos no PAF do PAEL, ao nível da receita cobrada, do *stock* da dívida e do saldo orçamental, com os quais o MA se comprometeu de forma expressa, para o que contribuirá, de forma decisiva, uma gestão orçamental e uma situação financeira equilibrada e sustentável.

(cfr. itens 3.2.3., 3.2.4. e 3.2.7.)

4.2.1. Redução sistemática do *stock* de pagamentos em atraso, de modo a não incorrer, no futuro, no pagamento das multas legalmente consagradas.

(cfr. item 3.2.5.)

4.2.2. Promoção da reanálise, em articulação com a DGAL, do PAF do PAEL no sentido de:

- ✓ Ajustar os valores estimados inicialmente ao nível das grandezas relevantes à evolução entretanto ocorrida em termos reais, devendo, no entanto, persistir as relações iniciais estabelecidas entre receita, despesa, dívida e saldo orçamentais;
- ✓ Definir, concretizar e quantificar as medidas de otimização de receita a que se encontrava legalmente obrigado, nomeadamente ao nível do aperfeiçoamento e controlo dos factos suscetíveis de gerarem a aplicação de coimas.

(cfr. item 3.2.7.)

4.2.3. Prestação de informação rigorosa à DGAL e à Assembleia Municipal, para efeitos de acompanhamento do PAEL, devendo ser criados os instrumentos necessários e uma base sistemática de recolha e validação da informação para a monitorização e reporte das grandezas e informação relevantes face aos objetivos, medidas e obrigações a que o MA se vinculou na sequência da adesão ao PAEL e elaboração do respetivo PAF.

(cfr. item 3.2.6.)

4.3. Elaboração rigorosa dos orçamentos ao nível da receita:

- ✓ Fundamentando, de forma adequada, todas as rubricas previstas, independentemente de estarem ou não sujeitas no POCAL a regra previsional, em especial, nos casos em que o valor a orçamentar traduza uma evolução atípica (crescimento) da receita face ao seu histórico de cobrança real;
- ✓ Considerando apenas as que apresentem um elevado grau de probabilidade em termos de cobrança efetiva.

(cfr. item 3.3.2.1.)

4.3.1. 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, assim, o pagamento atempado dos compromissos assumidos.

(cfr. item 3.3.2.4.)

4.3.2. Ponderação e adoção de medidas que possam contribuir para uma redução das despesas municipais que apresentam uma elevada rigidez.

(cfr. item 3.3.2.3.)

4.3.3. Cumprimento sistemático do regime legal consagrado na LCPA no que respeita à:

- ✓ Proibição da assunção de compromissos sem que existam fundos disponíveis e exigência de que tal procedimento seja efetuado, salvo nas exceções legalmente previstas, antes do fornecimento dos bens e serviços subjacentes às despesas realizadas.
- ✓ Adoção consistente e uniforme das regras de reconhecimento de compromissos (quanto ao

momento e montante) ao nível das dotações orçamentais da despesa e do impacto nos FD, de modo a garantir a exigível compatibilidade entre os dados dessa natureza que resultam, relativamente ao mesmo período, dessas duas bases de informação.

(cfr. item 3.3.3.1.)

4.4. Acompanhamento/controlos rigorosos da evolução e da assunção de nova dívida municipal, de modo a conter o seu montante em níveis adequados ao quadro financeiro da Autarquia, nomeadamente às receitas (designadamente, às realmente disponíveis, ou seja, após a dedução das despesas fixas e rígidas), salvaguardando, assim, o pagamento atempado das suas obrigações.

(cfr. item 3.3.4.1.)

4.4.1. Reforço na implementação de medidas que contribuam para o restabelecimento do equilíbrio financeiro, em especial de CP, o que pressupõe, designadamente, a:

- ✓ Otimização da cobrança das receitas municipais (por via, nomeadamente, da fixação das taxas dos impostos municipais);
- ✓ Racionalização da despesa realizada através, nomeadamente, da análise sistemática, independentemente da respetiva natureza, da necessidade e utilidade da despesa a realizar e da adoção, ainda que não prevista legalmente, do instrumento da cativação das despesas, consagrando regras de execução orçamental que incluam a identificação das rubricas da despesa e as percentagens a cativar, bem como a competência para a sua descativação.

(cfr. item 3.3.4.2.)

4.4.2. 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, com recurso a financiamento com capital alheio, devendo ser tida em consideração a dimensão intergeracional das decisões político-financeiras.

(cfr. itens 3.3.4.)

4.5. Revisão da NCI no sentido de incluir os necessários procedimentos e controlos relacionados, designadamente, com o cumprimento da LCPA, do RFALEI e do PAEL.

(cfr. item 3.3.6.)

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

(cfr. item 3.3.6.)

5. PROPOSTAS

5.1. Em face dos resultados obtidos propomos:

5.1.1. Que seja dado conhecimento do presente relatório e respetivos anexos ao Senhor Secretário de Estado das Autarquias Locais, com sugestão de encaminhamento para a Direção-Geral das Autarquias Locais, atentas as matérias objeto de acompanhamento por esta entidade, bem como a sua competência ao nível da eventual aplicação da multa prevista no art. 22º, n.º 2, do DL n.º 127/2012, de 21/jun (cfr. item 2.2.3.6.).

5.1.2. O envio do presente relatório e respetivos anexos à Senhora Presidente da Câmara Municipal de Alvaiázere, a qual deverá dar conhecimento do mesmo aos restantes membros do Órgão Executivo e remeter cópia à Assembleia Municipal, em conformidade com o disposto no art. 35º, n.º 2, alínea o), do Anexo I, à Lei n.º 75/2013, de 12/set.

5.1.3. Que a Câmara Municipal de Alvaiázere informe a IGF, no prazo de 60 dias a contar da data de receção do presente relatório, do estado de operacionalização das recomendações efetuadas e remeta as atas dos órgãos municipais que evidenciem que foi dado conhecimento aos mesmos do presente relatório.

Este trabalho foi realizado pela equipa constituída pelas Inspetoras Maria Helena Amaral Fonseca e Sónia Carvalho, sob a coordenação da Chefe de Equipa Paula Duarte, que subscreve, em seu nome e das referidas Inspetoras, o presente relatório.

À consideração superior.

Chefe de Equipa

Assinado de forma digital por
PAULA IDALINA GARCIA DUARTE
Dados: 2016.07.20 16:39:49 +01'00'