

# CONTROLO DO PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL

## MUNICÍPIO DE SANTARÉM

---

Principal questão de auditoria:

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

**Relatório n.º 2016/1880**



**Independência**

**InteGridade**

**ConFiança**

**PARECER:**

Concordo com o presente relatório, sublinhando o parecer infra.  
À consideração do Senhor Inspetor-Geral de Finanças.

Subinspetora-Geral  
Digitally signed by ANA PAULA  
PEREIRA COSME FRANCO BARATA  
SALGUEIRO  
Date: 2017.08.08 10:50:08 +01'00'

Concordo com o presente relatório, salientando o cumprimento  
global dos objetivos e obrigações a que o Município se vinculou  
com a adesão ao PAEL, não obstante a elevada materialidade da  
dívida global e a persistência de uma situação financeira de curto  
prazo desequilibrada.

À consideração superior.

Chefe de Equipa  
com Direção de Projeto  
MARLENE LOPES  
FERNANDES  
2017.08.04 15:34:36 +01'00'

**DESPACHO:**

Concordo.  
Remeta-se a S. Ex.<sup>a</sup> o Secretário de Estado do Orçamento para  
homologação e encaminhamento a S. Ex.<sup>a</sup> o Secretário de Estado  
das Autarquias Locais, atenta a relevância dos resultados para a  
atividade da DGAL.

Inspector-Geral.  
  
Digitally signed by VÍTOR MIGUEL  
RODRIGUES BRAZ  
Date: 2017.08.10 16:50:57 +01'00'

Relatório n.º 2016/1880

Processo n.º 2015/240/A3/1044

CONTROLO DO PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL ( PAEL )

MUNICÍPIO DE SANTARÉM

**SUMÁRIO EXECUTIVO**

1. A presente auditoria foi realizada com o objetivo de verificar se o **Município de Santarém ( MS )** cumpriu as obrigações e objetivos do PAEL e se apresenta uma gestão orçamental e financeira equilibrada e sustentável. De acordo com as evidências obtidas, a análise e sua avaliação e o exercício do procedimento de contraditório ( vd. Anexo 6 ), as principais conclusões são, em síntese, as seguintes:

**1.1.** O MS formalizou, em 2012, o pedido de adesão ao PAEL ( Programa I ), tendo contratado um empréstimo de médio/longo prazo ( EMLP ) de **M€ 23,9** e outros três para saneamento financeiro, no total de **M€ 16,3**.

**1.2.** Em termos substanciais e integrados o MS cumpriu, em 2014, a generalidade dos objetivos a que se vinculou, apesar da existência de resultados negativos em algumas medidas que necessitam de correção.

Assim, o MS superou o objetivo da receita em termos globais, cumpriu os valores dos limites estimados para o stock da dívida orçamental e para o saldo orçamental de gerência, embora tenha incumprido o PMP (mais 12 dias).

**1.3.** Os EMLP do PAEL/PSF foram utilizados para diminuir significativamente o stock de PA e reduzir as “ outras dívidas a terceiros “ ( **M€ 39,4** ), embora em montante inferior ao do capital dos referidos empréstimos.

**1.4.** O MS, indevidamente, não apresentou na candidatura ao PAEL a parceria público privada ( PPP ) estabelecida para conceção, construção e exploração de um parque público de estacionamento subterrâneo para viaturas ligeiras e exploração dos lugares de estacionamento tarifado, com rendas anuais estimadas de m€ 242, e cuja execução de contrato se encontra a ser dirimida em sede de contencioso administrativo.

**1.5.** Em 2014, os documentos de prestação de contas do MS, não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação financeira ao nível do passivo exigível, como evidenciam as correções materialmente relevantes efetuadas na auditoria ( M€ 3,8 ).

**1.6.** A Autarquia empolou a previsão das receitas orçamentais, permitindo a realização de despesa para além da capacidade efetiva para o seu pagamento.

**1.7.** O MS assumiu, em 2015, compromissos sem fundos disponíveis ( m€ 364 ), todavia tais factos não resultam, expressamente, da conta-corrente dos fundos disponíveis daqueles meses, pois decorrem da adoção incorreta do procedimento de “ agendamento ” e do seu tratamento informático.

**1.8.** Não obstante a adesão ao PAEL, persistia, em 2014, uma situação financeira de CP negativa e desequilibrada, com um elevado saldo real negativo de operações orçamentais ( M€ 8,2 ), PMP a terceiros e a fornecedores superiores aos parâmetros legais ( 260 e 68 dias ) e violação da regra do equilíbrio financeiro mínimo, de que resultaram relevantes encargos financeiros ( juros de mora liquidados no triénio de M€ 3,99 ), encontrando-se em situação que o obrigava ao recurso a um dos mecanismos de recuperação financeira.

**1.9.** A Norma de Controlo Interno ( NCI ) não prevê quaisquer procedimentos ou controlos relacionados com a LCPA, RFALEI e PAEL e não

EMLP do PAEL e SF: M€ 40,2

Cumprimento da generalidade dos objetivos do PAEL

Diminuição significativa dos PA e outras dívidas a terceiros

Não inclusão de PPP na candidatura ao PAEL

Correções ao passivo exigível: M€ 3,8

Prática de empolamento na previsão das receitas

Assunção de compromissos sem fundos disponíveis: m€ 364

Situação financeira de CP negativa e desequilibrada.

Recurso obrigatório a mecanismos de recuperação financeira

NCI e PGRIC desajustados das alterações da estrutura orgânica da Autarquia e

se encontra ajustada à estrutura orgânica vigente no MS. O **PGRIC**, para além de não se encontrar ajustado à estrutura orgânica da Autarquia, é omissivo quanto à afetação de recursos humanos, financeiros e materiais, e não prevê a adoção de medidas específicas tendentes a assegurar a sua aplicação, monitorização e revisão.

do quadro legal vigente

2. As **principais recomendações** formuladas ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Santarém são as seguintes:

- a) Definição e aplicação de medidas adicionais que garantam o cumprimento integral das metas, objetivos e obrigações decorrentes da adesão ao PAEL/PSF a que o Município se vinculou;
- b) Promoção da reanálise do PAF do PAEL/PSF, em articulação com a DGAL, no sentido do seu ajustamento à evolução entretanto ocorrida;
- c) Regularização das variações patrimoniais incorretamente refletidas e finalização do processo de inventariação da totalidade dos bens do seu ativo imobilizado;
- d) Elaboração de orçamentos de receita rigorosos e prudentes, visando uma gestão orçamental, equilibrada e sustentável, fundamentando, de forma adequada, todas as rubricas previstas, independentemente de estarem ou não sujeitas legalmente a uma regra previsional e considerando apenas as que apresentem um elevado grau de probabilidade em termos de cobrança efetiva;
- e) Não assunção de compromissos sem fundos disponíveis para garantir o cumprimento integral e sistemático do regime legal previsto na LCPA;
- f) Revisão da NCI no sentido de incluir os procedimentos e controlos relacionados com a LCPA, RFALEI e PAEL/PSF e assegurar a harmonização com a atual estrutura orgânica dos serviços municipais;
- g) Revisão do PGRIC de modo a adequá-lo à atual estrutura orgânica da Autarquia, prever recursos a afetar à sua implementação e estabelecer disposições específicas quanto à sua aplicação, monitorização e revisão.

Principais  
recomendações



## ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS.....	5
1. INTRODUÇÃO .....	6
1.1. FUNDAMENTO E OBJETIVOS.....	6
1.2. QUESTÕES DE AUDITORIA E ÂMBITO .....	6
1.3. METODOLOGIA.....	7
1.4. CONTRADITÓRIO .....	8
2. RESULTADOS .....	8
2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DE 2012 A 2014.....	8
2.2. PROGRAMAS DE CONSOLIDAÇÃO E/OU RECUPERAÇÃO FINANCEIRA ( ENTRE 2009/2014 ).....	10
2.3. PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL ( PAEL ).....	11
2.4. ORÇAMENTO, LCPA, BALANÇOS, DÍVIDA E SITUAÇÃO FINANCEIRA .....	24
2.5. ALERTA PRECOCE E MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA .....	35
2.6. CONTROLO INTERNO, PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS E PGRCIC .....	36
3. CONCLUSÕES.....	37
4. RECOMENDAÇÕES.....	39
5. PROPOSTAS .....	40
ANEXOS 1 A 5 ( Fls. 1 a 96 )	

### LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

<b>AT</b>	Autoridade Tributária e Aduaneira
<b>ATFD</b>	Aumento temporário de fundos disponíveis
<b>Cfr.</b>	Confrontar
<b>CP</b>	Curto Prazo
<b>DGAL</b>	Direção-Geral das Autarquias Locais
<b>DGTF</b>	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
<b>DL</b>	Decreto-Lei
<b>DR</b>	Diário da República
<b>EMLP</b>	Empréstimos de Médio e Longo Prazos
<b>FAM</b>	Fundo de Apoio Municipal
<b>FD</b>	Fundos Disponíveis
<b>i.e.</b>	Isto é
<b>IGF</b>	Inspeção-Geral de Finanças
<b>IMI</b>	Imposto Municipal sobre Imóveis
<b>IRS</b>	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
<b>LCPA</b>	Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso
<b>M€</b>	Milhões de euros
<b>m€</b>	Milhares de euros
<b>MLP</b>	Médio e Longo Prazos
<b>MS</b>	Município de Santarém
<b>NCI</b>	Norma de Controlo Interno
<b>OO</b>	Operações Orçamentais
<b>PA</b>	Pagamentos em Atraso
<b>PAEL</b>	Programa de Apoio à Economia Local
<b>PAF</b>	Plano de Ajustamento Financeiro
<b>PGRIC</b>	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
<b>PMP</b>	Prazo Médio de Pagamento
<b>POCAL</b>	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
<b>PREDE</b>	Programa de Regularização de Dívidas do Estado
<b>PSF</b>	Plano de Saneamento Financeiro
<b>RCM</b>	Resolução do Conselho de Ministros
<b>RFALEI</b>	Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais
<b>ROC/SROC</b>	Revisor Oficial de Contas / Sociedade de Revisores Oficiais de Contas
<b>SATAPOCAL</b>	Subgrupo de Apoio Técnico à Aplicação do POCAL
<b>SF</b>	Saneamento financeiro
<b>SIAL</b>	Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. FUNDAMENTO E OBJETIVOS

**1.1.1.** De acordo com o Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças ( IGF ), realizou-se uma auditoria no Município de Santarém ( MS ), enquadrada no Projeto designado “ Controlo das obrigações e objetivos resultantes da adesão ao Programa de Apoio à Economia Local ( PAEL ) ” <sup>1</sup>.

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

1	Exame à informação constante dos documentos de prestação de contas de 2014 <sup>(2)</sup> .
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 e do prazo médio de pagamento;
	c) Análise do impacto (anual e global) da adesão do Município a programas de consolidação financeira desde 1/01/2007 (incluindo o PAEL) na evolução da dívida, em especial, de curto prazo e dos pagamentos em atraso;
d) Conhecimento do sistema de controlo interno instituído em relação ao cumprimento do quadro legal previsto no PAEL e noutras áreas relacionadas com o endividamento municipal.	
3	Apreciação da evolução da gestão orçamental e da situação financeira do Município (no triénio 2012/2014), incluindo em termos genéricos, o controlo da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA).

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

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

- ✓ O incumprimento dos objetivos e obrigações a que o Município se vinculou na sequência da adesão ao PAEL, caso em que poderá ser necessário adotar novos mecanismos de regularização de dívidas e de alocação de mais recursos financeiros suscetíveis de comprometer a solidariedade recíproca entre os subsectores da Administração Pública;
- ✓ Falta de fiabilidade dos documentos de prestação de contas, com efeitos na qualidade do reporte da informação legalmente prevista e na tomada de decisão;
- ✓ Inadequação das práticas de gestão atendendo ao exigível equilíbrio (orçamental e financeiro) e sustentabilidade das finanças locais.

### 1.2. QUESTÕES DE AUDITORIA E ÂMBITO

**1.2.1.** Considerando a finalidade e os principais fatores de risco identificados, as questões de auditoria a que se pretende responder são:

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

<sup>2</sup> Em especial, ao nível do passivo municipal e das restantes grandezas relevantes para os objetivos constantes do Plano de Ajustamento Financeiro ( PAF ) do PAEL.



- ✓ **Questão 1:** O Município cumpriu, em 2014, o conjunto de obrigações e objetivos decorrentes da adesão ao PAEL?
- ✓ **Questão 2:** O Município tem uma situação financeira equilibrada e sustentável?

**1.2.2.** Em termos geográficos e funcionais, a ação incidiu sobre o Município de Santarém, com particular enfoque na atuação do Departamento de Administração e Finanças.

Por sua vez, o âmbito temporal da presente ação correspondeu aos anos de 2012 a 2014, com especial incidência no último ano referido, sem prejuízo do alargamento a períodos anteriores ou subsequentes sempre que tal se justificou, tendo o ciclo de realização decorrido entre 17/11/2015 e 30/04/2016.

### 1.3. METODOLOGIA

**1.3.1.** A presente ação baseou-se no programa de trabalho elaborado para o controlo do PAEL, estando os procedimentos definidos no Anexo 1 ( fls. 1 a 12 ), tendo o trabalho de auditoria englobado a:

- ✓ Recolha e análise de informação ( com recurso a um conjunto diversificado de mapas e fichas );
- ✓ Realização de entrevistas com dirigentes e outros colaboradores da entidade ( com base em questionários previamente concebidos );
- ✓ Execução de procedimentos de circularização e reconciliação com entidades terceiras ( credoras da Autarquia );
- ✓ Desenvolvimento de testes de conformidade e substantivos.

Realce-se que, para além de efetuarmos a comparação direta, relativamente às variáveis relevantes ( designadamente, receita, despesa, dívida e saldo orçamental ), entre os valores reais apurados e os previstos no Plano de Ajustamento Financeiro ( PAF )<sup>3</sup>, também realizámos análises complementares que atendem:

- ✓ A ajustamentos aos valores constantes do PAF considerando, sendo caso disso, as divergências ocorridas entre a previsão, execução e utilização dos EMLP do PAEL e do Plano de Saneamento Financeiro ( PSF ) e o impacto da dívida ( não prevista no PAF )<sup>4</sup> resultante da participação no Fundo de Apoio Municipal<sup>5</sup> ( FAM )<sup>6</sup>;
- ✓ À evolução ocorrida ao nível da relação, em termos quantitativos, entre as variáveis relevantes atendendo aos valores dos PAF, PAF-Ajustado e reais.

<sup>3</sup> Plano de Ajustamento Financeiro previsto no art. 5º, n.º 2, e art. 6º, ambos do PAEL, que, nos termos legais, acompanhava o pedido de Adesão àquele Programa.

<sup>4</sup> Que os municípios tiveram de reconhecer contabilisticamente, em princípio, em 2014, e cujo montante, a partir de 2015, têm de realizar, ainda que em prestações ( ao longo de 7 anos ), quando tal despesa não foi contemplada no PAF.

<sup>5</sup> Cujo regime consta da Lei n.º 53/2014, de 25/08, em especial, no que respeita à contribuição dos Municípios para o respetivo capital social ( através da aquisição de unidades de participação ), nos arts. 17º a 19º.

<sup>6</sup> Cfr. infra a justificação desses ajustamentos e respetivo impacto nas 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.

## 1.4. CONTRADITÓRIO

1.4.1. Nos termos do disposto no art.º 12.º ( princípio do contraditório ) do DL n.º 276/2007, de 31/07, e dos art.s 19º, n.º 2, e 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF <sup>7</sup>, foi dado conhecimento formal ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Santarém das principais asserções, conclusões e recomendações constantes deste documento, através do envio, em 29/11/2016, do projeto de relatório.

Da análise da resposta recebida, em 23/12/2016, no âmbito do **contraditório institucional**, resulta que a mesma não põe em causa, no essencial, as asserções, conclusões e recomendações explicitadas no projeto de relatório, constando do presente documento os aspetos que consubstanciam observações complementares relevantes.

Refira-se, ainda, que do projeto de relatório constava a referência à prática de um eventual ilícito financeiro ( respeitante à não submissão a visto do Tribunal do Contas de dois contratos de empréstimos de curto prazo e seus aditamentos, nos anos de 2012 e 2013 ), pelo que foi realizado o **contraditório formal pessoal** aos responsáveis visados, na mesma data.

Da análise à resposta recebida e aos documentos adicionais remetidos pelos responsáveis ( que não foram facultados no decurso da auditoria ), resulta que os referidos contratos tinham sido dados a conhecer ao TC, e considerados “tacitamente visados”, pelo que não se justifica a realização de qualquer diligência adicional por parte da IGF, uma vez que o TC tem na sua posse todos os elementos relevantes para proceder ao enquadramento daqueles factos.

Anexo 6 ( fls. 50 a 96 )

## 2. RESULTADOS

### 2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DE 2012 A 2014

2.1.1. Do trabalho realizado <sup>8</sup>, com o propósito de **aferir sobre a qualidade da informação dos documentos de prestação de contas do MS**, resultaram as seguintes **correções aos dados dos balanços do triénio 2012/2014**:

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> Que incidiu, em especial, sobre a qualidade da informação financeira, tendo sido reconciliadas, relativamente ao final do ano de 2014:

✓ No caso da dívida financeira, o

e a Direção-Geral do Tesouro e Finanças ( DGTF ).

Foram reconciliados os catorze empréstimos de médio e longo prazo ( EMLP ) em vigor à data de 31/12/2014, no montante global de M€ 55,8, não se tendo verificado qualquer divergência ( Anexo 19 ).

✓ Quanto à dívida comercial/administrativa ( i.e., em termos dos outros credores – v.g. fornecedores c/c, fornecedores de imobilizado de curto e médio longo prazo e outros ), quinze entidades, cujos créditos totalizavam cerca de M€ 18,5 e representavam 90% da dívida refletida na prestação de contas desse ano, não tendo disso obtida resposta de seis empresas ( que correspondiam a 3,7% da dívida da natureza indicada ).

De referir ainda que apenas foi reconciliada a informação financeira do ano de 2014, pelo que, no que respeita a 2012 e 2013, utilizou-se a informação que consta dos documentos de prestação de contas da Autarquia corrigida de eventuais diferenças apuradas pela IGF no exercício de 2014, mas reportáveis a exercícios anteriores.

Figura 1 – Síntese das correções efetuadas aos balanços

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	4122 - Investimentos financeiros - Obrigações e Títulos de Participação Fundo de Apoio Municipal									1 664 170,27		1 664 170,27	D
FUNDOS PRÓPRIOS	88/59 - Resultados	36 303,77		- 36 303,77	D	38 005,76		- 38 005,76	D	40 557,99	267 735,88	227 177,89	C
PASSIVO	220X - Fornecedores		36 303,77	36 303,77	C		38 005,76	38 005,76	C		40 557,99	40 557,99	C
	2733 - Acréscimos Custos Juros a liquidar									4 044 986,99		-4 044 986,99	D
	268 - Outros devedores credores										3 777 251,11	3 777 251,11	C
	268126 - Devedores e credores diversos - Credores das Administrações Públicas - Fundo de Apoio Municipal - MLP										1 426 431,27	1 426 431,27	C
	268126 - Devedores e credores diversos - Credores das Administrações Públicas - Fundo de Apoio Municipal - CP										237 739,00	237 739,00	C

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

As **correções evidenciadas** no quadro anterior quanto ao:

- ✓ **Passivo exigível de curto prazo** (dívida comercial/administrativa), resultam dos procedimentos de circularização/reconciliação, **importando**, nos anos de **2012 a 2014**, no montante, **para mais**, de, respetivamente, **€ 36 304**, **€ 38 006** e **€ 3 817 809<sup>9</sup>**, sendo de destacar, por isso, a sua relevante materialidade em termos absolutos e relativos em 2014 (representando 19% da dívida dessa natureza apresentada nos balanços);
- ✓ **Reconhecimento da contribuição do MS para o capital do Fundo de Apoio Municipal (FAM)**, em 2014, de acordo com a Nota Explicativa do SATAPOCAL (Subgrupo de Apoio Técnico à Aplicação do POCAL), no montante de **€ 1 664 170,70** (€ 1 426 431,27 a médio e longo prazos – MLP e € 237 739,00 a curto prazo - CP).

Anexo 2 ( fls. 13 a 19 )

No âmbito do contraditório, no tocante à dívida corrigida em 2014, o MS refere que “ (...) *Importa salientar que a quase totalidade (99%) do montante referido, diz respeito aos juros associados à aquisição da ex-EPC à ... ( 3.777.251,11€ ), e que estes não foram contabilizados enquanto dívida, porquanto o Município não tem na sua posse qualquer fatura que os titule.* ”.

Todavia, acrescenta, que “ *Foram efetuados lançamentos contabilísticos que espelham o acréscimo de custos em cada um dos anos ( de 2012 a 2014 ), refletindo assim os custos no exercício económico em que foram gerados, por contrapartida do aumento do passivo municipal.* ”.

Informa, por fim, “ (...) *que têm decorrido negociações tripartidas entre o Município de Santarém, a Estamo e a Secretaria de Estado do Tesouro e das Finanças com o objetivo de alterar as condições contratuais estabelecidas aquando da aquisição da ... , nomeadamente ao nível do valor de venda e da eliminação/redução do valor de juros a suportar pela dilação do pagamento do preço (...)*”.

Anexo 6 ( fls. 52 )

<sup>9</sup> Este montante respeita essencialmente a juros devidos à ... (€ 3 777 251) em cumprimento de uma escritura pública de compra e venda de um imóvel, que foi outorgada em 7/09/2011.



Não obstante a fundamentação agora apresentada, entendemos manter as asserções produzidas, pois o MS, no âmbito do procedimento de circularização/reconciliação dos saldos dos seus credores, realizada, pelo menos, no final de 2014, deveria ter esclarecido essa situação, atento o valor da dívida, e o conteúdo da escritura, realçando-se ainda que a referida empresa procedeu ao reconhecimento contabilístico do respetivo direito.

**2.1.2.** Atendendo ao disposto no **POCAL**, constatámos algumas **insuficiências**, com repercussões ao nível da **qualidade e fiabilidade da informação económico-financeira** elaborada pelo MS, em especial o facto de não se encontrar inventariada, ao nível do domínio público, a totalidade dos bens do ativo imobilizado do Município.

## 2.2. PROGRAMAS DE CONSOLIDAÇÃO E/OU RECUPERAÇÃO FINANCEIRA ( ENTRE 2009/2014 )

**2.2.1.** O **MS aderiu**, em 2009, ao “ Programa de Regularização Extraordinária das Dívidas do Estado “( **PREDE** ), tendo beneficiado do acesso a financiamento através do recurso a quatro EMLP, com um **capital total de € 23 000 000**.

Anexo 3 ( fls. 21 )

**2.2.1.** No que se refere a 2014, verificou-se um PMP de 68 dias, pelo que a variação da taxa de juro, no âmbito do PREDE<sup>10</sup>, foi de **-0,2 pp**, sendo a variação final no *spread* acumulado ( 2009/2014 ) **de mais 0,3 pp**, o que evidencia que o **MS**, nos anos **2009, 2010 e 2012**, **não contribuiu para a prossecução do objetivo específico associado ao PREDE**, ao contrário do que se verificou em **2011, 2013 e 2014**.

Para além disso, **entre 2013 e 2015**, o MS, no âmbito de um **Plano de Saneamento Financeiro ( PSF )**, utilizou **quatro EMLP**, num total de **M€ 16,3**, para aplicar no pagamento de dívidas a fornecedores não abrangidas pelo PAEL ( e num empréstimo de curto prazo, no montante de M€ 1,2 ).

**2.2.2.** Assim, entre **2009/2015**, o MS, utilizou no âmbito de **programas de consolidação e/ou recuperação financeira**, EMLP nos montantes que se seguem:

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

Un: Euro

Descrição	Montantes arrecadados por programa e discriminados pelos respetivos anos de disponibilização							Total por programa
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
PREDE - 1ª FASE	23 000 000							23 000 000
PAEL					14 749 060	9 168 411		23 917 471
SANEAMENTO FINANCEIRO					15 200 677	300 000	802 829	16 303 505
<b>TOTAL</b>	<b>23 000 000</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>29 949 737</b>	<b>9 468 411</b>	<b>802 829</b>	<b>63 220 976</b>

Fonte: Mapas de execução orçamental de receita do MS

Anexo 3 ( fls. 20 e 21 )

<sup>10</sup> Dados extraídos de um mapa fornecido pela DGTF sobre a “ Avaliação dos Objetivos PPTH, PREDE e Taxas “.

## 2.3. PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL ( PAEL )

### 2.3.1. ADESÃO E FINANCIAMENTO DO PAEL

2.3.1.1. A Autarquia formalizou, em 2012, o pedido de adesão ao PAEL<sup>11</sup> ( Programa I ), acompanhado por um Plano de Ajustamento Financeiro ( PAF ), aprovado pelos órgãos<sup>12</sup> executivo e deliberativo em, respetivamente, 14/12/2012 e 20/12/2012<sup>13</sup>, aprovado pelo Governo em 2013<sup>14</sup>, tendo utilizado um EMLP de M€ 23,9.

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

Figura 3 – Financiamento no âmbito do PAEL

DÍVIDAS VENCIDAS HÁ MAIS DE 90 DIAS (31/mar/2012)			FINANCIAMENTO OBTIDO							Un: Euro	VALOR NÃO DESEMBOLSADO
Inicial	Pagamentos efetuados a)	Valor Líquido	Despacho no DR	Visto do TC de 18/6/2013	Diferença	1ª Tranche (01/jul/2013)	2ª Tranche (02/mar/2014)	3ª Tranche (06/jun/2014)	Total		
(1)	(2)	(3) = (1) - (2)	(4)	(5)	(6) = (5) - (4)	(7)	(8)	(9)	(10) = (7) + (8) + (9)	(11) = (5) - (10)	
24 957 348	375 582	24 581 767	24 581 767	24 581 767	0	14 749 060	4 916 353	4 252 057	23 917 471	664 296	

a) Entre a data de reporte dos PA (31/mar/2012) e data de apresentação do pedido de adesão ao PAEL (03/10/2012).

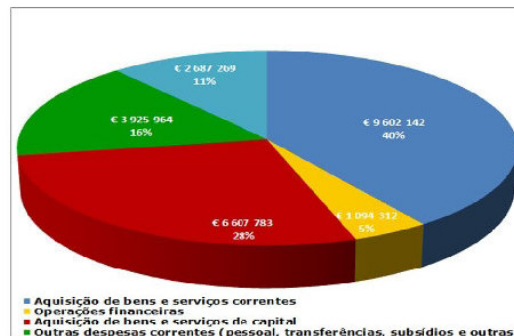
Fonte: DGTF, DGAL e auditoria da IGF

O empréstimo de médio e longo prazos ( EMLP ), no montante de € 24 581 766,58, com uma maturidade de 20 anos e sem período de carência, foi visado pelo Tribunal de Contas em 18/06/2013, embora o MS não tenha arrecadado € 664 295,99.

Anexo 3 ( fls. 20 e 21 )

2.3.1.3. O indicado valor do capital do EMLP PAEL arrecadado foi utilizado no pagamento de despesas da seguinte natureza:

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



Fonte: Informação prestada pelo MS e auditoria da IGF

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

<sup>12</sup> Cfr. art. 5º, n.º 2, da Lei n.º 43/2012, de 28/08.

<sup>13</sup> Refira-se que o Plano foi inicialmente aprovado, em, respetivamente, 28/09/2012 e 02/10/2012, tendo a reformulação sido aprovada nessas datas.

<sup>14</sup> Cfr. Despacho n.º 4503/2013 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 62, de 28/03/2013.



Assim, cerca de 61% do capital do EMLP PAEL foi utilizado no pagamento de despesas correntes ( 40% na aquisição de bens e serviços, 5% em juros e 16% em outras despesas correntes ).

**2.3.1.4.** O pedido de adesão ao PAEL e respetivo PAF pressupunha, adicionalmente, a contratação e utilização de quatro empréstimos para saneamento financeiro ( SF ), no montante global de **€ 19 022 105,00**, tendo o MS arrecadado apenas **€ 16 303 305**.

**2.3.1.5.** O serviço da dívida dos EMLP contraídos no âmbito do PAF ( PAEL e PSF ) foi, até ao final de 2014, **integralmente cumprido pelo MS**, atendendo aos prazos fixados e valores previstos para a amortização e juros.

Anexo 3 ( fls. 21-A )

### 2.3.2. AJUSTAMENTO DE ALGUNS OBJETIVOS DO PAF

**2.3.2.1.** Os objetivos constantes do PAF elaborado pelo MS foram afetados, posteriormente, por dois eventos que não lhe são imputáveis e que devem ser tidos em consideração na análise a efetuar.

De facto, as **estimativas constantes daquele documento**, relativamente a **2014**:

- ✓ Tinham como pressuposto, no que respeita aos EMLP do PAEL e do PSF, a inexistência de qualquer arrecadação, naquele ano, de receita dessa origem e, consequentemente, do pagamento de qualquer despesa com base nessa fonte de financiamento, quando ao nível da execução ( receita e despesa ) foram concretizados **€ 9 468 410,64**;
- ✓ **Assentavam na arrecadação de € 43 603 766,58** de receita de EMLP do PAEL e SF, que, no entanto, **até ao final de 2014, totalizaram € 39 418 147,31**, pelo que a **dívida de CP e MLP**, tem de ser ajustada, respetivamente, **para menos e mais, em € 4 185 619,27**.
- ✓ Não englobavam a dívida relativa ao FAM, no montante total de **€ 1 664 170,27**, que os municípios, naquele exercício teriam de reconhecer contabilisticamente, mas que não decorre de qualquer decisão e/ou deliberação autónoma dos órgãos e eleitos locais, mas sim do quadro legal vigente.

Efetuíamos, relativamente a 2014, a comparação entre os valores reais apurados e os constantes do PAF - Ajustado daqueles eventos, que têm impacto sobre as variáveis relevantes, conforme resulta do quadro seguinte:

**Figura 5 – Impacto da execução do EMLP do PAEL e PSF e da dívida relativa ao FAM**

Un.: euro

AJUSTAMENTOS ÀS ESTIMATIVAS DO PAF		VARIÁVEIS			
		Receita	Despesa	Dívida Municipal	
				CP	MLP
(1) EXECUÇÃO DOS EMLP PAEL E SF	Receita arrecadada e não prevista	9 468 411			
	Despesa executada e não prevista		9 468 411		
	Capital previsto e não arrecadado até ao final de 2014			4 185 619	- 4 185 619
(2) DÍVIDA AO FAM (não prevista)				237 739	1 429 431
<b>AJUSTAMENTO TOTAL (1)-(2)</b>		<b>9 468 411</b>	<b>9 468 411</b>	<b>4 423 358</b>	<b>- 2 756 188</b>

### 2.3.3. CONTROLO DOS OBJETIVOS/MEDIDAS E OUTRAS OBRIGAÇÕES DO PAEL ( 2014 )

#### 2.3.3.1. OTIMIZAÇÃO DA RECEITA

No que respeita ao **controlo da evolução das principais rubricas da receita por valores agregados** <sup>15</sup>, a situação foi a seguinte:

**Figura 6 – Controlo do PAF ao nível da receita ( valores agregados )**

Un: Euro

DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO - PRINCIPAIS RUBRICAS	ANO DE 2014		CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF)			CONCLUSÃO FACE AO APURAMENTO DA IGF (CUMPRIMENTO DO OBJETIVO)	
	PAF (estimado)	VALORES EXECUTADOS		DADOS IGF		POR RUBRICA (SIM/NÃO)	POR PARÂMETRO (SIM/NÃO)
		REPORTE À DGAL	APURADOS IGF	MONTANTE	%		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(2)	(6)=(4)/(2)*100	(7)	(8)
A1. SALDO INICIAL (operações orçamentais)	≥ 2 338 635	3 763 360	3 763 360	1 424 725	161%	SIM	SIM
A2. REPOSIÇÕES NÃO ABATIDAS NOS PAGAMENTOS	≥ 9 088	18 791	18 791	9 703	207%	SIM	
A3. RECEITA EFETIVA (3.1. + 3.2.)	≥ 33 897 988	36 331 754	36 331 754	2 433 766	107%	SIM	
A7.1 RECEITAS DE ATIVOS FINANCEIROS	≥ 0	0	0	0	—	—	
A8.1 RECEITAS DE PASSIVOS FINANCEIROS	≥ 0	9 568 411	9 568 411	9 568 411	—	SIM	
A9. RECEITA TOTAL (A2. + A3. + A7.1. + A8.1.)	≥ 33 907 075	45 918 955	45 918 955	12 011 880	135%	SIM	
RECEITA TOTAL DISPONÍVEL (A1. + A9.)	≥ 36 245 710	49 682 315	49 682 315	13 435 605	137%		
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)				0			

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

Em 2014, verificou-se, numa perspetiva global, a **superação dos valores constantes do PAF para a receita total disponível**, uma vez que o montante **previsto** foi de **M€ 36,2**, e o **realizado** foi de **M€ 49,7**.

Por sua vez, de **uma abordagem idêntica**, mas agora com base nos **principais componentes da classificação económica** <sup>16</sup>, resulta o seguinte:

**Figura 7 – Controlo do PAF ao nível da receita ( classificação económica )**

Un: 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	≥ 32 001 320	33 689 149	1 687 829	105%	SIM
CAPITAL	≥ 1 896 667	12 211 015	10 314 348	644%	SIM
TOTAL	≥ 33 897 988	45 900 165	12 002 177	135%	SIM

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

Assim, também desta análise mais restrita decorre que **o objetivo do PAF foi globalmente superado**, pois o **valor real das receitas foi superior ao estimado ( em M€ 12 )**.

Refira-se, ainda, que **mesmo excluindo os passivos financeiros, o objetivo do PAF também teria sido atingido no que respeita às receitas de capital**, pois o respetivo valor real ( **M€ 2,6** ) foi superior ao estimado ( **M€ 1,9** ).

Anexo 3 ( fls. 22 e 23 )

<sup>15</sup> Atendendo à estrutura prevista na Portaria 281-A/2012, de 14/09 ( Programa I – Anexo II – Quadro I ).

<sup>16</sup> Atendendo à estrutura prevista na Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09 ( Programa II – Anexo III – Quadro III ).

No que respeita às **receitas**, se considerarmos os valores do **PAF-Ajustado**, verifica-se a superação dos objetivos, gerais e específicos, definidos para a receita:

**Figura 8 – Controlo do PAF da receita ajustada à execução do PAEL**

Un: euro

DESCRIÇÃO	2014				CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADO/PAF)		CUMPRIMENTO (SIM / NÃO)	
	PAF (valor estimado)	EMIP PAEL E SF (valor não estimado e arrecadado)	PAF AJUSTADO (em resultado da execução do PAEL e SF)	IGF (executados)	VALOR	%		
	(1)	(3)	(4)=(2)+(3)	(5)	(6)=(5)-(4)	(7)=(5)/(4)		
RECEITA TOTAL DISPONÍVEL	36 245 710	9 468 411	≥ 45 714 121	49 682 315	3 968 194	109%	SIM	
CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA	CORRENTE	32 001 320	≥	32 001 320	33 689 149	1 687 829	105%	SIM
	CAPITAL	1 896 667	9 468 411	≥ 11 365 078	12 211 015	845 937	107%	SIM
	TOTAL	33 897 988	9 468 411	≥ 43 366 398	45 900 165	2 533 766	106%	SIM

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

Anexo 3 ( fls. 22 e 23 )

Neste âmbito, quantificou<sup>17 e 18</sup> **cinco medidas específicas de otimização da receita**, conforme consta do quadro seguinte:

**Figura 9 – Controlo das medidas de otimização da receita**

Un: Euro

DESCRIÇÃO DAS PRINCIPAIS MEDIDAS PREVISTAS NO PLANO	PAF (estimado)	ANO DE 2014		CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADO/PAF) DADOS IGF		CONCLUSÃO - IGF (CUMPRIMENTO DO OBJETIVO) SIM/NÃO	
		VALORES EXECUTADOS		MONTANTE	%		
		DGAL	IGF	(5)-(4)-(2)	(6)-((4)/(2))*100		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	
3. OUTRAS MEDIDAS COM IMPACTO NO AUMENTO DA RECEITA	IMI - Avaliação geral dos prédios	≥ 6 929 354	9 218 839	9 218 839	2 289 485	133,0%	SIM
	Participação no IRS	≥ 2 436 360	2 287 262	2 287 262	- 149 098	93,9%	NÃO
	Maximização dos preços cobrados pelo MS, através da reapreciação dos tarifários	≥ 1 680 000	1 499 200	1 499 200	- 180 800	89,2%	NÃO
	Aperfeiçoamento dos processos e do controlo sobre os factos suscetíveis de gerarem a cobrança de taxas e preços municipais	≥ 51 342	204 420	204 420	152 477	393,6%	SIM
	Venda de património	≤ 0	2 070	2 070	2 070	-	-
TOTAL	≥ 11 097 657	13 211 791	13 211 791	2 114 134	119,1%	SIM	
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)				0			

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

Anexo 3 ( fls. 24 )

Verificou-se, assim, em **2014**, a **superação global**, em termos quantitativos, **das metas constantes do PAF para as medidas relativas à otimização da receita municipal**, tendo-se apurado, globalmente, uma diferença entre o montante previsto e o executado, de **mais M€ 2,1**, ainda que, para **duas das medidas** ( participação no IRS e reapreciação dos tarifários ), **se tenha verificado o incumprimento** ( menos, respetivamente, m€ 149 e m€ 181 ).

Quanto à participação no IRS, o objetivo não foi atingido e quanto à **maximização dos preços cobrados, através da reapreciação dos tarifários**<sup>19</sup>, o MS apenas contemplou no PAF receita relativa à rubrica “**07.02.09.02. - Resíduos sólidos**”, a qual, **entre 2011 e 2014**, registou um aumento

<sup>17</sup> Cfr. art. 6º, n.º 2, als. a) a d), da Lei n.º 43/2012, de 28/08.

<sup>18</sup> No Anexo II, Quadro II, da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09 ( preenchido pelo MS quando da candidatura ao PAEL ).

<sup>19</sup> Que ocorreu com a deliberação do órgão executivo de 23/04/2013, retificada com a de 21/05/2013.



sistemático e significativo desta receita ( mais m€ 634 e 73% ).

Anexo 3 ( fls. 24-A )

### 2.3.3.2. REDUÇÃO E RACIONALIZAÇÃO DA DESPESA

No que respeita ao controlo da evolução das principais rubricas da despesa por valores agregados <sup>20</sup>, a situação foi a seguinte:

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

DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO - PRINCIPAIS RUBRICAS	ANO DE 2014				CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO [EXECUTADOS/PAF] DADOS IGF		CONCLUSÃO FACE AO APURAMENTO DA IGF ( CUMPRIMENTO DO OBJETIVO )	
	PAF (estimado)	VALORES EXECUTADOS		MONTANTE	%	POR RUBRICA (SIM/NÃO)	POR PARÂMETRO (SIM/NÃO)	
		REPORTE À DGAL	APURADOS IGF					
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(2)	(6)=(4)/(2)*100	(7)	(8)	
A4. DESPESA EFETIVA	≤ 28 476 082	41 561 567	41 561 567	13 085 485	146,0%	NÃO	NÃO	
A4.1. DESPESA CORRENTE, dos quais:	≤ 25 714 002	34 995 507	34 995 507	9 281 505	136,1%	NÃO		
A4.1.1. Juros	≤ 2 092 784	2 859 840	2 860 198	767 414	133,7%	NÃO		
A4.1.2. Despesas com Pessoal	≤ 13 071 561	13 938 809	13 938 809	867 247	105,6%	NÃO		
A4.2. DESPESA DE CAPITAL (sem Ativos e Passivos Financeiros)	≤ 2 762 080	6 566 060	6 566 060	3 803 980	237,7%	NÃO		
A7.2. DESPESA DE ATIVOS FINANCEIROS	≤ 0	204 358	204 358	204 358	-	NÃO		
AR.7. DESPESA DE PASSIVOS FINANCEIROS	≤ 6 328 880	5 460 219	5 460 219	- 868 661	86,3%	SIM		
A10. DESPESA TOTAL [A4. + AR.]	≤ 34 804 963	47 226 145	47 226 145	12 421 182	135,7%			
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)				0				

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

Anexo 3 ( fls. 27 )

Verifica-se, assim, que, numa perspetiva global, em 2014, não foi cumprido o objetivo previsto no PAF <sup>21</sup>, pois os valores executados ( M€ 47,2 ) foram superiores aos previstos ( M€ 34,8 ) em mais M€ 12,4 ( 136% ), ainda que tenha sido atingido o objetivo relativo aos “ passivos financeiros “ ( previsão de M€ 6,3 e execução de M€ 5,5 ).

Anexo 3 ( fls. 27 )

A divergência apurada resultou, essencialmente, na despesa:

- ✓ **Corrente:** Das rubricas, relativas à aquisição de bens e serviços e transferências correntes, com valores executados, para mais, face à estimativa do PAF, de M€ 5,7 e M€ 1,2;
- ✓ **Capital:** Ao nível da aquisição de bens de capital com valores executados, para mais, face à estimativa do PAF, de M€ 3,6.

Considerando, quanto à despesa, os valores do PAF - Ajustado, o comportamento do MS foi o seguinte:

<sup>20</sup> Atendendo à estrutura prevista na Portaria 281-A/2012, de 14/09 ( Programa I – Anexo II – Quadro I ).

<sup>21</sup> Refira-se que entre a despesa ( ao nível dos juros e outros encargos ) reportada à DGAL e a apurada pela IGF, no quadro I que faz parte do PAF, foi constatada uma diferença para menos no montante de € 351,56, que no quadro III já se encontrava corretamente reportada, uma vez que a despesa corrente já integrava esse montante, pelo que, para efeitos da presente análise, não considerámos a existência de qualquer diferença.

Figura 11 – Controlo do PAF ao nível da despesa – PAF ( Ajustado )

Un: euro

DESCRIÇÃO	2014				CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADO/PAF)		CUMPRIMENTO (SIM / NÃO)
	PAF (valor estimado)	EMLP PAEL E PSF (diferença valor executado/estimado)	PAF AJUSTADO (em resultado da execução do PAEL e SF)	IGF (executado)	VALOR	%	
DESPESA TOTAL	34 804 963	9 468 411	44 273 373	47 226 145	2 952 771	107%	NÃO

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

Anexo 3 ( fls. 27 )

Desta forma, o MS, tendo em conta o referido ajustamento, continuou a **não cumprir**, mas de forma muito menos expressiva, ao nível da despesa municipal, os **objetivos globais que resultavam do PAF**.

Neste âmbito, o MS quantificou<sup>22</sup> no PAF três medidas específicas<sup>23</sup>, a saber:

Figura 12 – Controlo das medidas de racionalização/redução da despesa

Un: Euro

DESCRIÇÃO DAS PRINCIPAIS MEDIDAS PREVISTAS NO PLANO		2014		CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF)		CONCLUSÃO FACE AO APURAMENTO DA IGF (CUMPRIMENTO DO OBJETIVO) SIM/NÃO	
		PAF (estimado)	VALORES EXECUTADOS		DADOS IGF		
			DGAL	IGF	MONTANTE		%
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(2)	(6)=[(4)/(2)]*100	(7)	
4. REDUÇÃO, CONTENÇÃO E RACIONALIZAÇÃO DA DESPESA MUNICIPAL	Redução/contenção/racionalização da despesa municipal com pessoal	≤ 13 071 561	13 938 809	13 938 809	867 247	106,6%	NÃO
	Redução/contenção/racionalização da despesa municipal com transferências correntes e de capital	≤ 3 282 198	4 735 275	4 735 275	1 453 077	144,3%	NÃO
	Redução/contenção/racionalização da despesa municipal com impacto direto na diminuição de custos de funcionamento de infraestruturas municipais	≤ 1 300 000	2 346 757	2 346 757	1 046 757	180,5%	NÃO
TOTAL		≤ 17 653 759	21 020 841	21 020 841	3 367 082	119,1%	NÃO
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)				0			

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

Anexo 3 ( fls. 25 )

Verificou-se, assim, em 2014, que **não foram atingidos**, em termos globais, **os objetivos constantes do PAF**, relativamente às medidas de **diminuição das despesas**, uma vez que o **montante global realizado foi superior ao previsto** em cerca de **M€ 3,4**.

No tocante a esta matéria, em **sede de contraditório**, o MS refere que “ (...) *Verifica-se que os valores de 2014 ainda são influenciados pela execução do PAF, tendo a Autarquia procedido [ a diversos ] pagamentos com recurso ao PAEL/PSF (...). Pelo que (...) o desvio reduz de 3,4 milhões de euros para, somente, 785 mil euros (...)* ”.

Anexo 6 ( fls. 52 e 53 )

O comportamento, entre 2012/2014, demonstrado pelas rubricas orçamentais da despesa relativas aos objetivos específicos que não foram cumpridos, foi o seguinte:

<sup>22</sup> De acordo com o previsto no art.º 6.º, n.º 1, alínea a) e n.º 2, alínea d) da Lei n.º 43/2012, de 28/08 e n.º 1, art. 7.º da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09.

<sup>23</sup> No Anexo II, Quadro II, da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09.



Figura 13 – Despesas com o pessoal, transferências correntes e de capital e subsídios

Un: euro

Despesa Municipal	Anos	Classificação económica	Valores executados	Variação					
				2012/2013		2013/2014		2012/2014	
				Valor	%	Valor	%	Valor	%
Pessoal	2012	01.	12 784 889,35						
	2013		14 257 268,15	1 472 378,80	12%	- 318 459,46	-2%	1 153 919,34	9%
	2014		13 938 808,69						
Transferências correntes e de capital	2012	04. e 08.	2 686 797,33						
	2013		8 175 353,83	5 488 556,50	204%	- 3 440 078,38	-42%	2 048 478,12	76%
	2014		4 735 275,45						
Subsídios	2012	05.	1 301 150,69						
	2013		2 254 245,05	953 094,36	73%	92 511,70	4%	1 045 606,06	80%
	2014		2 346 756,75						

Assim, no triénio em análise, **todas as despesas apresentaram uma evolução negativa**, com um aumento relevante ( de respetivamente, 9%, 76% e 80% ), tendo a Autarquia, no **relatório trimestral de execução do PAEL** <sup>24</sup>, justificado que o incumprimento relativo às despesas com o pessoal resultou de condicionalismos legais e que relativamente aos subsídios e transferências, correntes e de capital esteve diretamente relacionado com os pagamentos no âmbito do PAEL.

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

A abordagem articulada da evolução da relação entre os valores globais das variáveis da receita e da despesa estimadas no PAF, no PAF -Ajustado e apuradas ao nível da execução orçamental revelou:

Figura 14 – Relação entre a receita e despesa

Un: euro

DESCRIÇÃO	2014						
	Receita total disponível	Despesa total	Diferença	%	Variação receita / despesa (PAF / Valores reais)		
					Montante	pp	
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)-(3)	(5)=(2)/(3)	(6)=(4)B-(4)A	(7)=(5)B-(5)A	
A - PAF	Aprovado	36 245 710	34 804 963	1 440 747	104%	1 015 423	1.1
	Ajustado - PAEL	45 714 121	44 273 373	1 440 747	103%	1 015 423	1.9
B - Valores Reais	49 682 315	47 226 145	2 456 170	105%			

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

A **relação entre a receita total disponível** ( incluindo o saldo de gerência ) e a **despesa total prevista no PAF melhorou em termos da execução orçamental** ( € 1 015 423 ), situação que **persiste**, considerando os montantes do **PAF-Ajustado**, o que evidencia o **cumprimento**, em termos reais numa perspetiva substancial, do **PAF**.

### 2.3.3.4. EVOLUÇÃO DA DÍVIDA E SUA RELAÇÃO COM OUTRAS VARIÁVEIS

No que se refere à **evolução real da dívida municipal face aos valores previstos no PAF**, a situação foi a seguinte:

<sup>24</sup> Cfr. pág. 5 do mencionado documento, reportado a 31/12/2014.

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

Un: Euro

	(1)	ANO 2014		CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF)		CONCLUSÃO FACE AO APURAMENTO DA IGF (CUMPRIMENTO DO OBJETIVO)		
		PAF (estimado)	VALORES EXECUTADOS		MONTANTE	%	POR RÚBRICA (SIM/NÃO)	POR PARÂMETRO (SIM/NÃO)
			REPORTE À DGAL	APURADOS IGF				
	(2)	(3)	(4)	(5)-(4)-(2)	(6)-((4)/(2))*100	(7)	(8)	
C P	Empréstimos de CP	≤ 0	0	0	0	SIM	NÃO	
	Empréstimos de MLP - Valor exigível a CP	≤ 5 938 225	5 133 844	5 133 844	- 804 381	86,5%		SIM
	Outros credores	≤ 7 451 740	7 646 921	11 702 469	4 250 729	157,0%		NÃO
	<b>A - TOTAL DA DÍVIDA DE CURTO PRAZO</b>	<b>≤ 13 389 966</b>	<b>12 780 765</b>	<b>16 836 313</b>	<b>3 446 348</b>	<b>125,7%</b>		
M L P	Empréstimos de MLP	≤ 52 857 394	50 627 605	50 627 605	- 2 229 789	95,8%	SIM	
	Outros credores	≤ 16 312 569	13 746 030	15 172 462	- 1 140 108	93,0%	SIM	
	<b>B - TOTAL DA DÍVIDA DE MÉDIO E LONGO PRAZO</b>	<b>≤ 69 169 963</b>	<b>64 373 635</b>	<b>65 800 066</b>	<b>- 3 369 897</b>	<b>95,1%</b>	<b>SIM</b>	
	<b>C - DÍVIDA DE NATUREZA NÃO ORÇAMENTAL</b>	<b>≤ 0</b>	<b>817 126</b>	<b>817 126</b>	<b>817 126</b>			
<b>D - DÍVIDA DE NATUREZA ORÇAMENTAL (A)+(B)-(C)</b>	<b>≤ 82 559 929</b>	<b>76 337 274</b>	<b>81 819 253</b>	<b>- 740 676</b>	<b>99,1%</b>		<b>SIM</b>	
<b>DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4) - (3)</b>			<b>5 481 979</b>					

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

Anexo 3 ( fls. 28 )

Em 2014, o objetivo, previsto no PAF, para a evolução da dívida municipal, foi cumprido, em termos globais, pois o respetivo *stock* ( corrigido pela IGF<sup>25</sup> ), no final do aludido ano, foi inferior ao montante previsto em m€ 741 ( menos 0,9% ), embora tenha incumprido no que respeita à dívida de CP ( mais M€ 3,4 ).

Considerando, ainda, os valores do PAF-Ajustado, constatou-se o seguinte:

Figura 16 – Controlo da evolução da dívida – PAF-Ajustado

Un: euro

DESCRIÇÃO	(1)	2014				CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO DA DÍVIDA (EXECUTADO/PAF)		CUMPRIMENTO (SIM / NÃO)	
		PAF (valor estimado)	AJUSTAMENTOS		PAF AJUSTADO	IGF (executados)	Montante		%
			EMLP PAEL (diferença valor executado/estimado)	FAM (realização do capital social no exercício)					
	(2)	(3)	(4)	(5)= Σ(2) a (4)	(6)	(7)-(6)-(5)	(8)=(6)/(5)	(9)	
DÍVIDA	CP	13 389 966	4 185 619	237 739	≤ 17 813 324	16 019 187	- 1 794 137	90%	SIM
	MLP	69 169 963	- 4 185 619	1 426 431	≤ 66 410 775	65 800 066	- 610 709	99%	SIM
	<b>TOTAL</b>	<b>82 559 929</b>	<b>0</b>	<b>1 664 170</b>	<b>≤ 84 224 099</b>	<b>81 819 253</b>	<b>- 2 404 846</b>	<b>97%</b>	<b>SIM</b>

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

Anexo 3 ( fls. 28 )

O MS, considerando o PAF-Ajustado, para além de ter cumprido de forma mais expressiva o objetivo estimado ao nível da evolução da dívida em termos globais, passou igualmente a cumprir o de CP.

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

<sup>25</sup> Realce-se, novamente, neste contexto, que do resultado do procedimento de circularização/reconciliação desenvolvido pela IGF, foi apurada uma diferença global para mais na dívida ( de CP e MLP ) do MS de M€ 5,5 ( relativa, sobretudo a juros devidos à e ao Fundo de Apoio Municipal ).

**Figura 17 – Relação entre stock da dívida e saldo orçamental ( PAF/valores reais )**

Un: euro

DESCRIÇÃO	2014						
	Saldo orçamental (SO)	Dívida Total Orçamental (CP e MLP)	Diferença	%	Variação SO / dívida (PAF / Valores reais)		
					Montante	pp	
(1)	(2)	(3)	(4)-(3)-(2)	(5)-(2)/(3)	(6)-(4)B-(4)A	(7)-(5)B-(5)A	
A - PAF	Aprovado	1 440 747	82 559 929	- 81 119 182	1,7%	1 756 099	1,3
	Ajustado	1 440 747	84 224 099	- 82 783 352	1,7%	3 420 269	1,3
B - Valores Reais		2 456 170	81 819 253	- 79 363 083	3%		

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

Assim, no final de 2014, a **relação**, entre o saldo e a dívida total orçamentais previstos no PAF ou atendendo ao PAF-Ajustado, **melhorou**, de forma significativa, **ao nível da prestação de contas**, o que **evidencia** um **comportamento positivo em termos reais** e confirma, numa perspetiva substancial, a apreciação efetuada considerando os valores autónomos e absolutos, ou seja, o **cumprimento do PAF na evolução do stock da dívida orçamental**.

A **variação**, em 2014, da **relação** entre a **receita total** e o **stock da dívida municipal** em termos estimados no PAF e no PAF-Ajustado e atendendo aos documentos de prestação de contas ( corrigidos pela IGF ), foi a seguinte:

**Figura 18 – Relação entre 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)		
					Montante	pp	
(1)	(2)	(3)	(4)-(2)-(3)	(5)-(2)/(3)	(6)-(4)B-(4)A	(7)-(5)B-(5)A	
A - PAF	Aprovado	36 245 710	82 559 929	- 46 314 219	44%	14 177 281	16,8
	Ajustado	45 714 121	84 224 099	- 38 509 979	54%	6 373 040	6,4
B - Valores Reais		49 682 315	81 819 253	- 32 136 938	61%		

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

Assim, ocorreu, em 2014, uma **variação positiva, em termos reais**, da **relação entre a receita total disponível e o stock da dívida**, o que **revela um aumento da capacidade financeira para fazer face**, atempadamente, **ao pagamento da dívida municipal**.

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



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

Un Euro

( DIMINUIÇÃO DA DÍVIDA ) DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO		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)	8 396 664	7 047 479	7 047 479	- 1 349 185	83,9%	Cumpriu, atempadamente, o serviço da dívida de todos os EMLP contratados/utilizados
	No âmbito do PAEL	1 668 636	1 559 530	1 559 530	- 109 105	93,5%	
	Outros empréstimos de médio/longo prazo	6 728 029	5 487 949	5 487 949	- 1 240 080	81,6%	

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

Anexo 3 ( fls. 29 )

Verifica-se, desta forma, que, em 2014, o MS efetuou o pagamento de um montante de serviço da dívida bastante inferior ao que tinha estimado no PAF, que resulta, fundamentalmente, do facto da utilização dos empréstimos do PSF ter ocorrido em momento posterior ao previsto no PAF <sup>26</sup>.

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

A arrecadação, após 2011 <sup>27</sup>, das receitas provenientes do capital dos EMLP celebrados ao abrigo do PAEL e do PSF teve o seguinte impacto, ao nível da evolução das “ outras dívidas a terceiros “ do MS:

**Figura 20 – Impacto dos financiamentos 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 (originariamente de CP e não incluindo, em 2014, o FAM)	36 051 605	35 482 786	16 586 155	10 647 604	
(B) - Variação das outras dívidas a terceiros face ao valor existente em cada ano anterior e entre 2011/2014		- 568 819	- 18 896 631	- 5 938 551	- 25 404 001
(C) - Empréstimos Saneamento Financeiro (capital utilizado por ano)			15 200 677	300 000	39 418 147
(D) - Empréstimo PAEL (capital utilizado por ano)			14 749 060	9 168 411	
(E) - Variação (sem saneamento/PAEL) face a cada ano anterior e entre 2011/2014 ((B) + (C) + (D))		- 568 819	11 053 105	3 529 860	14 014 146

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

Anexo 3 ( fls. 30 )

Tendo como base o final de 2011 <sup>28</sup>, as “ outras dívidas a terceiros “ <sup>29</sup> diminuíram, até 2014, cerca de **M€ 25, quando** através dos empréstimos do PAEL/SF, o MS transformou **M€ 39,4** de dívida comercial e/ou administrativa em dívida financeira de MLP, sem os quais, **aquela componente da dívida teria aumentado M€ 14.**

<sup>26</sup> Salienta-se, no entanto, que o MS cumpriu, atempadamente, o pagamento do serviço da dívida de todos os EMLP que se encontravam em vigor no ano de 2014.

<sup>27</sup> Ano base para as estimativas dos PAF.

<sup>28</sup> Neste caso, o ano que antecedeu o da contratação dos EMLP do PAEL e de SF.

<sup>29</sup> Não inclui os montantes relativos a operações de tesouraria.

Com efeito, do **recurso a estes EMLP 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 dos respetivos empréstimos**, mas antes um aumento do endividamento municipal num valor muito significativo.

Saliente-se, no entanto, que parte do capital de EMLP do PSF teve como objetivo a amortização integral de empréstimo de curto prazo contraído junto da CGD, no montante de **M€ 1,2**, o que ocorreu no ano de 2013.

Em **sede de contraditório**, o MS considera que a variação se deveria situar nos € 2 744 602<sup>30</sup>, posição que não corroboramos na íntegra, pois os montantes que utilizou na sua análise, na dívida de curto prazo de 2011, incluíam incorretamente o montante de ECP, no total de € 2 150 000, pelo que, ainda que se aceitasse a argumentação apresentada, a variação passaria de € 14 014 146 para € 4 894 602.

Anexo 6 ( fls. 53 )

A adesão ao PAEL teve o seguinte **impacto na evolução dos pagamentos em atraso ( PA )**<sup>31</sup>:

**Figura 21 – Impacto dos financiamentos 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)	30 063 195	29 682 033	13 660 296	1 709 389	
(B) - Variação dos pagamentos em atraso face ao valor existente em cada ano anterior e entre 2012/2014		- 381 161	-16 021 738	-11 950 906	-28 353 805
(C) - Empréstimos Saneamento Financeiro (capital utilizado por ano)			15 200 677	300 000	39 418 147
(D) - Empréstimo PAEL (capital utilizado por ano)			14 749 060	9 168 411	
(E) - Variação (sem saneamento/PAEL) face a cada ano anterior e entre 2012/2014 ((B) + (C) + (D))			13 927 999	-2 482 496	11 064 342

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

Anexo 3 ( fls. 31 )

Assim, entre o final de 2011 e 2014, assistiu-se a uma **diminuição dos pagamentos em atraso de M€ 28,4**, quando o financiamento recebido foi de **M€ 39,4**, pelo que, expurgando o efeito da adesão ao PAEL e ao PSF, teria existido um aumento dos PA, de **M€ 11,1**.

**Ocorreu, assim, uma evolução desfavorável da situação ao nível da variação**, no período em apreço, **do stock de PA**, face ao que seria exigível com os financiamentos obtidos.

Anexo 3 ( fls. 32-A )

<sup>30</sup> Em resultado do facto dos EMLP do PSF também terem sido utilizados para amortizar acordos de pagamento, no total de € 10 387 066,90. Adicionalmente, constava da dívida de CP do MS, no final de 2014, um montante de € 882 476,69, que apenas não foi pago em 2015 e 2016, por motivos não lhe são imputáveis.

<sup>31</sup> Aliás, como já referimos, o capital dos EMLP do PAEL tinha de ser utilizado na redução dos pagamentos em atraso.