

# CONTROLO DO PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL

### MUNICÍPIO DE VIEIRA DO MINHO

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

Relatório n.º 2018/663

Proc. n.º 2016/240/A3/759 Junho de 2018

Independência

**InteGridade** 

ConFiança



#### PARECER:

Concordo. Sublinho que o Município atingiu, de forma global, os objetivos últimos do PAEL (Programa I) e do Saneamento Financeiro, aos quais já não se encontra vinculado devido à operação de substituição de dívida concretizada em 2016.

Constatámos o incumprimento da LCPA, situação insuscetível de relevar, atualmente, por força da alteração legislativa do regime de responsabilidade financeira entretanto ocorrida.

Por último, a apreciação, no local, de denúncias dirigidas à IGF -Autoridade de Auditoria confirmou a existência de irregularidades em matéria fiscal que fundamentam a proposta do ponto 4.1.3. (fls 27). À consideração do Senhor Inspetor-Geral de Finanças.

Subinspetora-Geral

Assinado de forma digital por ANA PAULA PEREIRA COSME FRANCO BARATA SALGUEIRO Dados: 2018.07.06 11:58:48 +01'00'

#### Concordo, salientando que:

Atendendo, em especial, à tendência positiva verificada na variável relacionada com o objetivo último de qualquer mecanismo de recuperação financeira, ou seja, o da redução da dívida municipal nos termos previstos no Plano de Ajustamento Financeiro ( neste caso, no PASF ( plano de ajustamento mais recente ), não se pode afirmar, para efeitos de eventual responsabilização, que, em 2015, foi violado o PAEL/SF, não obstante a persistência de resultados negativos em diversos indicadores.

Os documentos de prestação de contas do referido exercício não são fiáveis no que concerne ao passivo exigível, ao que acresce a não utilização sistemática das contas de compromissos de exercícios futuros e a inexistência de contabilidade de custos.

Foram assumidos compromissos sem fundos disponíveis e efetuados registos dos cabimento e compromissos, quanto a um conjunto de despesas, muito após a sua concretização, o que viola o disposto nos POCAL e LCPA.

À consideração superior.

Chefe de Equipa com Direção de Projeto Digitally signed by ALEXANDRE VIRGÍLIO TOMÁS AMADO Date: 2018.06.27 16:34:06 DESPACHO:

Concordo.

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

Inspetor-Geral,

Assinatura digitalii ada j

Digitally signed by VÍTOR MIGUEL RODRIGUES BRAZ Date: 2018.07.17 12:14:23 +01'00'

Relatório n.º 2018/663

Processo n.º 2016/240/A3/759

# CONTROLO DO PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL MUNICÍPIO DE VIEIRA DO MINHO

#### **SUMÁRIO EXECUTIVO**

**1.** A presente auditoria foi realizada com a finalidade de verificar se o **Município de Vieira do Minho** ( MVM ), cumpriu as obrigações e atingiu os objetivos decorrentes da adesão ao Programa de Apoio à Economia Local ( PAEL ), tendo-se obtido do exame efetuado e do exercício do procedimento do contraditório ( Anexos 1 a 7 ), em especial, as seguintes conclusões:



- 1.1. Cumprimento, atendendo, em especial, à tendência positiva verificada com a variável relacionada com a dívida municipal, do objetivo global subjacente à adesão aos PAEL/SF
- **1.1.1.** A Autarquia aderiu, em 2012, ao **PAEL** ( Programa II ) e **aprovo**u, em 2015, **de forma autónoma face àquele Programa, uma operação de Saneamento Financeiro (SF)**, tendo obtido, através do recurso a empréstimos de médio/longo prazos (EMLP), **financiamentos** de, respetivamente, **3,1 M€** e **2,5 M€** ( no total de **5,6 M€** ).

Todavia, da análise comparativa efetuada pela IGF entre os planos de ajustamento ( respetivamente, PASF e PAF ) dos SF e PAEL ( que serve de base ao controlo efetuado ) resultam, quanto ao final de 2015, estimativas diferentes e inconsistentes relativamente à generalidade das variáveis comuns, não tendo o MVM promovido a reanálise do último Programa indicado de modo a torná-lo consistente com o do SF, pelo que, para a concretização dos objetivos da auditoria, foi efetuada uma análise integrada dos dois planos.

**1.1.2.** A Autarquia em 2015, quanto **ao PAEL**, não obstante o incumprimento, em termos absolutos, de alguns objetivos (receita, despesa, *stock* da dívida e saldo orçamentais) previstos no PAF ou considerando o PAF (Ajustado), **cumpriu o do serviço da dívida** e, atendendo ao **PASF do SF**, **também os relativos à receita e ao** *stock* **da dívida orçamentais**, tendo, ainda, ocorrido, entre 2012/2013 e 2015, **uma evolução positiva ao nível da dívida total, das "outras dívidas a terceiros " e dos PA**, ainda o comportamento desta última grandeza seja suscetível, em abstrato, **de gerar a aplicação de multas (14,4 mil euros).** 

Assim, no exercício em análise, atendendo, em especial, à tendência positiva verificada na variável relacionada com o objetivo último de qualquer mecanismo de recuperação financeira, ou seja, o da redução da dívida municipal nos termos previstos no PASF (plano de ajustamento mais recente), não se pode afirmar, em especial, para efeitos de eventual responsabilização, que foi violado o objetivo global a que o MVM se vinculou com a adesão aos PAEL/SF.

- 1.1.3. O MVM, quanto a 2015, no âmbito do acompanhamento do PAEL, incluiu no Relatório de Gestão informação sobre a sua execução, efetuou, através da Assembleia Municipal, a monitorização trimestral legalmente prevista e cumpriu, atempadamente, a obrigação de prestação periódica de informação à Direção-Geral das Autarquias Locais ( DGAL ), ainda que os dados reportados àquela entidade não refletissem, com inteira fiabilidade, a sua situação nalgumas variáveis relevantes.
- **1.1.4.** Os **EMLP dos PAEL e SF foram totalmente amortizados** em dezembro de 2016 **através de uma operação de substituição de dívida**, pelo que cessaram, a partir desse ano, de acordo com o quadro legal, todas as obrigações decorrentes do PAF do PAEL.
- 1.2. Alerta precoce e mecanismos de recuperação financeira
- **1.2.1.** De acordo com o quadro legal previsto no Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI), no final de 2015, **estavam reunidas as condições para que a DGAL emitisse um alerta precoce** e o **MVM devia recorrer a um SF**, mas estavam em vigor o PAEL e um SF aprovado ao abrigo daquele regime legal.
- 1.3. Falta de fiabilidade dos documentos de prestação de contas
- **1.3.1.** Os documentos de prestação de contas não refletiam, com total fiabilidade, a situação financeira, em especial, ao nível do passivo exigível, pois as correções efetuadas pela IGF em 2015 são relevantes em termos absolutos (623 mil euros) e no peso na dívida de operações orçamentais de CP reconhecida contabilisticamente (33%), ao que acresciam outras insuficiências ao nível da aplicação do POCAL, nomeadamente a não utilização sistemática das contas de compromissos de exercícios futuros e a inexistência de contabilidade de custos.

Adesão, em 2012, ao PAEL e, de forma autónoma, em 2015, a um SF, com a arrecadação de EMLP de 5.6 M€

Falta de articulação e consistência entre os planos de ajustamento dos PAEL/SF

Evolução irregular do stock de PA, que é suscetível de gerar a aplicação de multas

Cumprimento, tendo em conta o comportamento da variável relacionada com o objetivo último de qualquer mecanismo de recuperação financeira, do objetivo global dos PAEL/SF

Cumprimento das obrigações de acompanhamento e divulgação da informação relativa ao PAEL

Cessação das obrigações decorrentes dos PAEL/RF

Condições para a emissão de um alerta precoce e para o recurso a um SF

Falta de fiabilidade da informação contabilística

Não implementação da contabilidade de custos



#### 1.4. Análise de participações/denúncias

**1.4.1.** Assunção de compromissos com incumprimento da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA), ou seja, sem que existissem fundos disponíveis (11 295,19 €), e registos dos cabimentos e compromissos, quanto a um conjunto de despesas (13 930 €) relacionado com um passeio de um grupo de idosos a Fátima, muito após a sua concretização, o que viola o disposto nos Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais e LCPA.

As situações descritas são suscetíveis, **em abstrato, de gerar responsabilidade financeira sancionatória, mas atendendo à alteração ocorrida neste regime para os membros dos órgãos executivos das autarquias locais** ( com impacto nas situações anteriores a 1/01/2017, como é o caso ) e à respetiva jurisprudência consistente do TC ( cfr., por exemplo, Acórdão n.º 7/2017 – 3ª seção – PL ), não se justifica a realização de outras diligências.

Acresce que, os **fornecedores do último serviço indicado violaram o disposto na al. a), do nº 1, do art. 36º, do CIVA**, pois emitiram as respetivas faturas para além do 5º dia útil seguinte ao da data da prestação do serviço, facto que é suscetível de ser sancionado em sede fiscal.

Assunção de compromissos sem FD ( 11 295 € ) e violação dos POCAL, LCPA e CIVA relativamente a um conjunto de serviços prestados à Autarquia

#### 1.5. Controlo interno

1.5.1. A Autarquia tem em vigor uma NCI e um PGRCIC que se encontram desatualizados face ao atual regulamento de organização dos serviços municipais e às alterações legislativas entretanto ocorridas (em especial, do RFALEI) e não dispõe de nenhum departamento, serviço ou elemento responsável pela função de controlo interno.

NCI e PGRCIC desatualizados face à legislação recente e inexistência da função de controlo interno

### 2. Principais recomendações

- **2.1.**As principais recomendações formuladas ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Vieira do Minho, visam, no essencial, garantir a/o:
  - Manutenção, não obstante o MVM já não estar vinculado ao PAF do PAEL, da trajetória de ajustamento da situação financeira da Autarquia que estava em curso, através da elaboração rigorosa dos orçamentos de receita, da execução prudente do orçamento de despesa e do controlo rigoroso da evolução da dívida municipal;
  - Cumprimento integral e sistemático do regime legal consagrado no POCAL e na LCPA em matéria de registo de cabimentos e da assunção de compromissos, nomeadamente a exigência de que tal procedimento seja efetuado, salvo nas exceções legalmente previstas, respetivamente, antes da autorização da despesa e do fornecimento dos bens e serviços;
  - Revisão da NCI e o PGRCIC de modo a adequá-los ao atual regulamento dos serviços municipais e a incluir os necessários procedimentos e controlos relacionados, designadamente, com o cumprimento do RFALEI;
  - ✓ Implementação ou designação de um serviço ou pessoa responsável pela função de controlo interno.

Principais áreas das recomendações



### **ÍNDICE**

1.	INTRODUÇÃO	6
	FUNDAMENTO	
	QUESTÕES DE AUDITORIA E ÂMBITO	
1.3.	METODOLOGIA	6
1.4.	CONTRADITÓRIO	8
2.	RESULTADOS	8
2.1.	DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS	8
2.2.	PROGRAMAS DE CONSOLIDAÇÃO E/OU RECUPERAÇÃO FINANCEIRA	10
2.3.	PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL	10
2.4.	ALERTA PRECOCE E MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA	22
2.5.	ANÁLISE DE PARTICIPAÇÕES/DENÚNCIAS	22
2.6.	CONTROLO INTERNO, PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS E PGRCIC	23
3.	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	24
4.	PROPOSTAS	27
ANE	XOS 1 (Fls. 1 a 7 ); 2 (Fls. 8 a 21); 3 (Fls. 22 a 43 ); 4 (Fls. 44 a 46 ); 5 (Fls. 47 a 76 ), 6 (Fls. 77 ) e 7 (Fls. 78 a 82 )	



### LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Cfr.	Confrontar
СР	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
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IMI	Imposto Municipal sobre Imóveis
LCPA	Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso
LOPTC	Lei da Organização e Processo do Tribunal de Contas
M€	Milhões de euros
MLP	Médio e longo prazos
MVM	Município de Vieira do Minho
NCI	Norma de Controlo Interno
PA	Pagamentos em atraso
PAEL	Programa de Apoio à Economia Local
PASF	Plano de Ajustamento do Saneamento 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 Locais e das Entidades Intermunicipais
ROC	Revisor Oficial de Contas
SF	Saneamento Financeiro
SGA	Saldo orçamental da gerência anterior
SGS	Saldo orçamental para a gerência seguinte



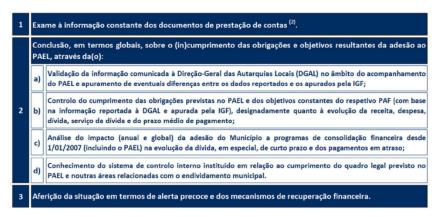
#### 1. INTRODUÇÃO

#### 1.1. FUNDAMENTO

**1.1.1.** De acordo com o previsto no seu Plano de Atividades, a Inspeção-Geral de Finanças ( **IGF** ) realizou uma auditoria no Município de Vieira do Minho ( **MVM** ), enquadrada no Projeto designado " Controlo do Programa de Apoio à Economia Local ( **PAEL** ) " <sup>1</sup>.

### 1.2. QUESTÕES DE AUDITORIA E ÂMBITO

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



Para além disso, procedeu-se à apreciação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC), especialmente nas áreas relacionadas com o objeto da presente auditoria, bem como à análise de um conjunto de participações/denúncias relativas à eventual prática de ilegalidades na Autarquia, em especial, em matéria relacionada com a aplicação da Lei n.º 8/2012, de 21/02 (LCPA)<sup>3</sup>.

#### 1.3. METODOLOGIA

- **1.3.1.** A presente ação baseou-se no programa de trabalho elaborado para o controlo do PAEL ( os procedimentos estão sintetizados nos Anexos ), tendo a auditoria englobado a:
  - ✓ Recolha e análise de informação (com recurso a um conjunto diversificado de mapas e fichas criados especificamente para estas auditorias );
  - ✓ Realização de entrevistas com dirigentes e outros colaboradores da entidade ( com base em questionários previamente concebidos );
  - ✓ Utilização de uma check-list de verificação da coerência entre os vários documentos que integram a prestação de contas;

<sup>&</sup>lt;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>&</sup>lt;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, que, nos termos legais, acompanhava o respetivo pedido de adesão ( n.º 2, do art. 5º e art. 6º ).

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso ( tendo sido estabelecidos no DL n.º 127/2012, de 21/06, os procedimentos necessários à sua aplicação e à operacionalização da prestação de informação ).



- ✓ Execução de procedimentos de circularização e reconciliação de saldos de entidades terceiras ( credoras da Autarquia );
- ✓ Efetivação de testes de conformidade e substantivos.

Anexo 1 (fls. 1 a 7)

Realce-se, no que concerne ao PAEL, que, para além de efetuarmos a comparação direta, relativamente às variáveis relevantes ( designadamente, receita, despesa, dívida e saldo orçamentais ), entre os valores reais apurados e os previstos no PAF, também realizámos abordagens complementares <sup>4</sup> que atendem:

- ✓ Por um lado, aos valores constantes daquele documento ajustados, sendo caso disso, das divergências ocorridas entre a previsão e execução da arrecadação e utilização do empréstimo de médio e longo prazos (EMLP) do PAEL e do impacto da dívida (não prevista no PAF) resultante da participação no Fundo de Apoio Municipal (FAM) <sup>5 e 6</sup>;
- ✓ 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, ou seja, constantes dos documentos de prestação de contas (eventualmente corrigidos pela IGF cfr. item seguinte).

É, ainda, de referir que o MVM, **em momento posterior e de forma autónoma face ao PAEL**, aprovou <sup>7</sup> **uma operação de Saneamento Financeiro** ( SF ) <sup>8</sup>, bem como um Plano de Ajustamento do Saneamento Financeiro ( PASF ), visada tacitamente pelo Tribunal de Contas ( TC ) <sup>9</sup>.

Ora, da análise comparativa efetuada entre este documento e o PAF do PAEL ( que serve de base ao controlo da IGF ) resultam, relativamente a 2015, estimativas diferentes em variáveis comuns, em especial, ao nível da receita, do *stock* da dívida e dos saldos orçamentais.

Anexo 3 (fls. 22)

Assim, a Autarquia, face à concretização daquela operação de saneamento financeiro, devia ter promovido, junto da DGAL, nos termos do n.º 5, do art. 6º, do PAEL, a reanálise e, consequente, reformulação dos objetivos constantes do respetivo PAF, de modo a ajustá-los e articulá-los com os que constam do PASF, o que não se verificou.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Esta análise é necessária, em nosso entender, para uma pronúncia fundamentada e sustentada sobre o (in)cumprimento, numa perspetiva global, das metas e objetivos do PAF, pois as situações e análises descritas a seguir são suscetíveis de se repercutir, de forma determinante, sobre as asserções a retirar nessa matéria e permitem um controlo substancial do comportamento da Autarquia nesta sede.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Cujo regime consta da Lei n.º 53/2014, de 25/08 ( 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.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Cfr. infra a justificação desses ajustamentos e respetivo o 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 ).

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Em reunião de Assembleia Municipal de 27/06/2014 e de acordo com a proposta da Câmara Municipal de 21/05/2014.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Ao abrigo dos arts. 40º e 41º da Lei das Finanças Locais ( LFL ), aprovada pela Lei n.º 2/2007, de 15/01, e do art. 4.º do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7/03, diploma que densifica as regras referentes aos regimes jurídicos dos saneamento e reequilíbrio financeiros municipais. Os referidos diplomas legais foram, entretanto, revogados pela Lei n.º 73/2013, de 03/09, que aprova o Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais ( RFALEI ), prevendo-se, no entanto, no respetivo art. 86º, que " Para os contratos de saneamento e reequilíbrio existentes à data da entrada em vigor da presente lei, (...) aplicam-se as disposições constantes da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, e do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de março (.). ".

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Em 15/12/2014 ( Processo n.º 1438/2014 ).



De qualquer modo, atendendo às especificidades das duas operações indicadas, estavam em vigor, em 2015, de forma simultânea, os referidos PAF e PASF, pelo que, para a concretização dos objetivos da auditoria, mostra-se indispensável, quanto a alguns aspetos, uma análise integrada dos dois planos de ajustamento, atendendo, nomeadamente, à necessidade de articular o resultado dos controlos efetuados face às estimativas distintas daqueles documentos para variáveis comuns.

Relativamente ao PGRCIC, a abordagem baseou-se no guião elaborado para o efeito 10.

#### 1.4. CONTRADITÓRIO

**1.4.1.** Nos termos do disposto no art. 12.º (princípio do contraditório) do Decreto-Lei (DL) n.º 276/2007, de 31/07, e no n.º 2, do art. 19º, e no art. 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF <sup>11</sup>, foi dado conhecimento formal ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Vieira do Minho das principais asserções, conclusões e recomendações deste documento, através do envio, em 5/06/2018, do projeto de relatório.

A análise da resposta recebida (EEL 2231), em 14/06/2018, que, no essencial, não põe em causa as asserções, conclusões e recomendações explicitadas no projeto de relatório, consta do presente documento, no qual introduzimos, em alguns pontos específicos, os aspetos que consubstanciam informações ou dados complementares relevantes.

Anexo 7 (fls. 78 e 82)

### 2. RESULTADOS

### 2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

**2.1.1.** Do trabalho realizado <sup>12</sup>, com o objetivo de examinar **a qualidade da informação financeira** produzida pelo MVM, resultaram as seguintes **correções** aos balanços do triénio 2013/2015 <sup>13</sup>:

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Anexo ao Despacho n.º 9/2010 do Senhor Inspetor-Geral de Finanças.

<sup>11</sup> Aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010, de 5/04, do Ministro de Estado e das Finanças e publicado no Diário da República (DR), 2º Série, de 12/04.

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Que teve por base, em especial, a circularização e reconciliação de saldos com referência ao final de 2015, em que foi utilizado, por um lado, o resultado do respetivo procedimento promovido pelo Revisor Oficial de Contas (ROC) do MVM no que concerne à informação sobre a circularização de saldos, e, por outro lado, através da seleção de um conjunto adicional de entidades, sendo abrangidas no total:

<sup>✓</sup> Seis entidades que concederam EMLP ao MVM ( Millenium BCP, Banco Espírito Santo, Banco Português de Investimento, Caixa Geral de Depósitos, Caixa de Crédito Agrícola e Direção-Geral do tesouro e Finanças ), tendo obtido respostas da totalidade ( 100% );

<sup>✓</sup> Vinte e um credores de outro tipo (fornecedores c/c e fornecedores de imobilizado), cujos créditos totalizavam, no final do referido exercício, cerca de 1,8 M€, que representavam 88% da dívida daquela natureza refletida contabilisticamente (2 M€), tendo obtido 95% das respostas (cfr. Anexo 2, fls. 10 a 21).

Para além disso, foram analisados, neste contexto, alguns eventos específicos e característicos dos municípios atendendo a que, em regra, são tratados de forma incorreta, em especial no que respeita aos valores reconhecidos em investimentos financeiros e na conta de "acréscimos de custos".

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Atendendo a que apenas foi controlada a qualidade da informação dos documentos de prestação de contas de 2015, nomeadamente através dos referidos procedimentos de circularização e reconciliação de saldos, as correções efetuadas em 2013/2014 respeitam somente às decorrentes daquele controlo que eram também suscetíveis de afetar a informação económico-financeira desses exercícios.



Figura 1 – Síntese das correções efetuadas aos balanços

			2013				2014				2015			
DO BALANCO	CONTAS	Débito	Crédito	Saldo		Débito	Crédito	Saldo		Débito	Crédito	Saldo		
		Debito	Credito	Valor	D/C	Debito	o Credito	Valor	D/C	Debito	Credito	Valor	D/C	
CVITA	4x - Imobilizações	2 275,50		2 275,50	D	2 275,50		2 275,50	D	2 275,50		2 275,50	D	
FUNDOS PRÓPRIOS	88/59 - Resultados	172 481,47		- 172 481,47	D	176 550,91		- 176 550,91	D	243 762,71		- 243 762,71	D	
	268XX - Outros credores		270 019,74	270 019,74	С		159 976,04	159 976,04	c		396 578,95	396 578,95	c	
PASSIVO	221 - Fornecedores c/c		166 759,75	166 759,75	c		166 759.75	166 759,75	c		226 646,62	226 646,62	c	
	2739 - Outros Acréscimos de custos	262 022.52		- 262 022,52	D	147 909,38		- 147 909,38	D	377 187,36		- 377 187,36	D	

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 2 (fls. 8 e 9)

Salientamos, em 2015, **as correções** <sup>14</sup> **ao passivo exigível de curto prazo (CP)** decorrentes de dívidas inadequadamente relevadas em acréscimos de custos (377 187 €) <sup>15</sup> e das apuradas, na sequência do procedimento de circularização/reconciliação de saldos com entidades credoras, como não reconhecidas na contabilidade do MVM (246 038 €), **num total de 623 225 €**.

Anexo 2 (fls. 10 a 21)

- **2.1.2.** Para além disso, atendendo ao disposto no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais ( **POCAL** <sup>16</sup> ), constatámos **algumas insuficiências**, **com repercussões ao nível da qualidade e fiabilidade da informação económico-financeira** elaborada pelo MVM, em especial, no que respeita à:
  - √ Não utilização sistemática das contas relativas a compromissos de exercícios futuros;
  - ✓ Falta de implementação integral do subsistema da contabilidade de custos.

Anexo 6 (fls. 77)

No contraditório, o MVM refere que "A contabilidade de custos está em efetiva implementação no ano de 2018, tendo sido iniciado o processo em 2017" e que "Os processos de despesa que implicam registo em anos futuros estão a ser registado na contabilidade orçamental, em contas de compromissos futuros", afirmações que não põem em causa as asserções da IGF, atendendo ao período a que se referem.

Anexo 7 (fls. 80)

2.1.3. Em síntese, no MVM, os documentos de prestação de contas de 2015 não refletiam, com total fiabilidade, a situação financeira, em especial ao nível do passivo exigível, pois as correções efetuadas apresentam alguma materialidade em termos absolutos ( mais de 623 mil euros ) e no peso na respetiva dívida de operações orçamentais de CP ( excluindo FAM ) reconhecida contabilisticamente ( 33% ), sendo, ainda, de salientar que persistem outras insuficiências na adoção do POCAL, nomeadamente, a não utilização sistemática das contas de compromissos de exercícios futuros e a inexistência de contabilidade de custos.

Anexo 2 (fls. 8 a 21) e Anexo 6 (fls. 77)

<sup>14</sup> As correções descritas 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.

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Pois os respetivos documentos de despesa foram emitidos, pelos credores, antes do final de cada exercício, pelo que já consubstanciam dívida municipal em cada ano.

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> Aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22/022.



### 2.2. PROGRAMAS DE CONSOLIDAÇÃO E/OU RECUPERAÇÃO FINANCEIRA

**2.2.1.** O MVM aderiu, em **2012**, ao PAEL <sup>17</sup> ( Programa II ), na sequência da qual contratou um EMLP de **3,1 M€** para aplicar, de acordo com o quadro legal, na redução de pagamentos em atraso ( PA ).

Anexo 3 (fls. 23)

Acresce, como já referimos, que, em **2014**, a Autarquia, em virtude de se encontrar, em 31/12/2013, na situação prevista no n.º 3, do art. 58º, do RFALEI, **aprovou, de forma autónoma face ao PAEL, uma operação de SF**, na sequência da qual utilizou um EMLP de **2,5 M€** <sup>18</sup>.

Anexo 3 (fls. 24)

**2.2.2.1.** Assim, entre **2012/2015**, o MVM utilizou, no **âmbito de programas de consolidação e recuperação financeira**, EMLP nos seguintes montantes:

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

Daniel To	Montan	tes totais arreca	adados	Un: Euro Total por
Descrição	2013	2014	2015	programa
PAEL	3 056 978			3 056 978
SF		500 000	2 000 000	2 500 000
TOTAL	3 056 978	500 000	2 000 000	5 556 978

Fonte: Direção-Geral do Tesouro e Finanças ( DGTF ) e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 23 e 24)

Através destas operações, o MVM transformou um elevado montante de dívida de natureza administrativa e/ou comercial originariamente de CP em dívida financeira de MLP, diminuindo, pelo menos momentaneamente, a pressão sobre a tesouraria, mas onerando os orçamentos futuros, face ao exigível cumprimento do respetivo serviço da dívida.

### 2.3. PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL

### 2.3.1. ADESÃO E FINANCIAMENTO NO ÂMBITO DO PAEL

**2.3.1.1.** O referido pedido de **adesão ao PAEL** (**Programa II**)  $^{19}$ , acompanhado, nos termos do quadro legal, por um **PAF**, foi aprovado pelos órgãos  $^{20}$  executivo e deliberativo municipais, em, respetivamente,  $^{3}$  e  $^{4/10/2012}$ , e pelo Governo  $^{21}$ .

**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:

<sup>&</sup>lt;sup>17</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. n.º 1, do art. 1º, do PAEL ).

<sup>19</sup> Por um lado, não se encontrava abrangido por um plano de reequilíbrio financeiro e, por outro lado, não apresentava, em 31/12/2011, uma situação de desequilíbrio estrutural ( situações enquadráveis no Programa I ), não tendo aderido facultativamente a esse Programa.

20 Cfr. n.º 2, do art. 5º, do PAEL.

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> Cfr. Despacho n.º 897/2013, 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 12, de 17/01/2013.

Figura 3 - Financiamento no âmbito do PAEL

DÍVIDAS VEN	NCIDAS HÁ MAIS DE (31/03/2012)	E 90 DIAS			FINANCIAME				Un: Euro VALOR
Inicial	Pagamentos efetuados	Valor Líquido	Despacho no DR	Visto do TC	Diferença	1ª Tranche 26-04-2013	2ª Tranche 30-08-2013	NÃO Total DESEMBOLSADO	
(1)	(2)	(3) = (1) - (2)	(4)	(5)	(6) = (5) - (4)	(7)	(8)	(9) = (7) + (8)	(10) = (5) - (9)
4 191 419	657 <b>0</b> 52	3 534 367	3 180 000	3 056 978	- 123 022	2 139 885	917 093	3 056 978	0

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

Anexo 3 (fls. 23)

O EMLP, com uma maturidade de 14 anos e sem período de carência, foi visado pelo TC em 20/03/2013, tendo a Autarquia arrecadado, através de duas tranches, o respetivo montante total ( 3,1 M€ ).

**2.3.1.3.** A **utilização do financiamento do PAEL no pagamento de dívidas a terceiros** <sup>22</sup> (com base na informação do SIIAL <sup>23</sup> e na prestada pelo MVM ) foi a seguinte:

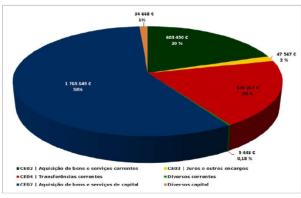
Figura 4 – Arrecadação e utilização do financiamento PAEL

	MONTANTES UTILIZA	MONTANTES UTILIZADOS NOS PAGAMENTOS A TERCEIROS							
DESCRIÇÃO	1ª Tranche	2ª Tranche	Total						
(1)	(3)	(4)	(5) = (3) + (4)						
A - Receitas arrecadadas ao abrigo do EMLP do PAEL	2 139 884,64	917 093,41	3 056 978,05						
B - Montantes utilizados no pagamento a terceiros	2 139 884,64	917 093,41	3 056 978,05						
C - DIFERENÇA (A)-(B)	0,00	0,00	0,00						

Fonte: SIIAL, informação prestada pelo MVM e auditoria da IGF

No final de 2013, a Autarquia **tinha utilizado a totalidade do capital arrecadado do PAEL**, que foi aplicado no pagamento de despesas da seguinte natureza:

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



Fonte: SIIAL e auditoria da IGF

Deste modo, uma parte muito relevante do referido financiamento (41%) foi utilizada no pagamento

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> As quais integravam a " Lista de pagamentos em atraso ( PA ) " anexa ao pedido de adesão, que foi validada pela DGAL.

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais, da DGAL.



de despesas correntes, ou seja, numa finalidade legal, mas para a qual, em regra, não deviam ser afetas receitas desta natureza <sup>24</sup>.

**2.3.1.4.** O MVM **divulgou**, no sítio oficial da *internet* e por edital **o pedido de adesão ao Programa e o contrato celebrado com o Estado**, de harmonia com o disposto no art. 13º do PAEL.

2.3.1.5. Realce-se, por fim, que, em dezembro de 2016, os EMLP do PAEL e SF foram totalmente amortizados através de uma operação de substituição de dívida, no âmbito da qual foi celebrado um contrato de EMLP com um capital total de 4,6 M€, pelo que, de acordo com o n.º 2, do art. 86º, do RFALEI, a partir da entrada em vigor da Lei n.º 42/2016, de 28/12 ( 1/01/2017 ), cessou o PAF do PAEL e todas as obrigações dele constantes.

Anexo 3 (fls. 25 e 26)

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

**2.3.2.1.** No caso do MVM, o PAF <sup>25</sup> deveria incluir **um conjunto de** " (...) **medidas adicionais de redução e contenção da despesa, bem como de otimização da receita**" <sup>26</sup>, nomeadamente ao nível da fixação dos preços nos setores do saneamento, água e resíduos <sup>27</sup>, do aperfeiçoamento dos processos e do controlo da cobrança de taxas e preços municipais, da aplicação de coimas e promoção dos processos de execução fiscal ( cfr. item 2.3.3.1. ).

**2.3.2.2.** Os objetivos/estimativas do PAF elaborado pelo MVM (para 2015) foram afetados posteriormente, por dois eventos que não lhe são imputáveis, a saber:

- ✓ Por um lado, tinham como pressuposto a arrecadação e utilização integral, até ao final de 2013, do capital do EMLP inicialmente contratado ( 3 180 000 € ), quando o montante que acabou por ser arrecadado e utilizado foi de 3 056 978 €;
- ✓ Por outro lado, não englobavam a dívida e a despesa relativa à participação no FAM, no montante, respetivamente, de 470 e 78 mil euros, que não decorre de qualquer decisão e/ou deliberação autónoma dos órgãos e eleitos locais, mas sim do quadro legal vigente.

Ora, tais situações, que devem ser tidas em conta na análise a efetuar através da consideração do respetivo impacto sobre as estimativas do PAF de algumas grandezas relevantes - do que resulta o PAF ( Ajustado ) -, são as seguintes:

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> Ainda que, como é sabido, o PAEL ( tal como outros mecanismos de consolidação e/ou recuperação financeiras ) não distinga o tipo das dívidas a que o capital do respetivo EMLP deve ser afeto, tendo, no presente caso, como objeto o pagamento de PA independentemente da sua natureza ( capital ou corrente ).

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> Este Plano, independentemente de se tratar de municípios aderentes aos Programas I ou II, deve conter " (...) um conjunto de medidas específicas e quantificadas, que evidenciem o restabelecimento da situação financeira do município, tendo em conta os seguintes objetivos: a) Redução e racionalização da despesa corrente e de capital; b) Existência de regulamentos de controlo interno; c) Otimização da receita própria; d) Intensificação do ajustamento municipal nos primeiros cinco anos de vigência do PAEL. "( n.º 1, do art. 6º, do PAEL ).

<sup>26</sup> Atendendo a que a Autarquia se encontrava, em 31/12/2011, numa situação de desequilíbrio conjuntural ( artigo 7º da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09, e as als. b) e c), do n.º 2, do art. 6º, do PAEL ).

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> Nos termos definidos nas recomendações da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR).

Figura 6 - Ajustamentos da IGF às estimativas do PAF (2015)

					Un.: euro					
		VARIÂVEIS								
AJUST	AMENTOS ÀS ESTIMATIVAS DO PAF	Dívida M		<b>Aunicipal</b>	Saldo					
		Despesa	СР	MLP	Orçamental					
EXECUÇÃO DO EMLP PAEL	Dívida prevista e não arrecadada		123 022	- 123 022						
DÍVIDA AO FAM	(não prevista)	78 351	78 351	391 756	- 78 351					
	TOTAL	78 351	201 373	268 734	- 78 351					

Fonte: Auditoria da IGF

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

**2.3.3.1.** Relativamente ao **controlo dos objetivos quantitativos**, em termos globais ( por valores agregados <sup>28</sup> e classificação económica <sup>29</sup> ), **respeitantes à otimização da receita**, a situação, em 2015, foi a seguinte:

Figura 7 - Controlo do PAF ao nível da receita

DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO - PRINCIPAIS RUBRICAS			A	NO DE 2015	CONTROLO DO CU		CUMPRIMENTO DO OBJETIVO - IGF -		
		Г	PAF	VALORES EX	ECUTADOS	OBJETIVO (EXECU			
			(estimado)	Reporte (DGAL)	Apurados (IGF)	Montante	ж	(SIM/NÃO)	
(	1)		(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(2)	(6)=((4)/(2))*100	(7)	
VALORES AGREGADOS	Receita total disponível	2	28 794 090	13 660 140	13 660 140	- 15 133 950	47%	NÃO	
DIFERENÇA: RE	PORTE DGAL / A	PURA	MENTO IGF (4)-(3)		0				
DOD	Corrente	>	23 891 186	9 309 290	9 309 290	- 14 581 896	39%	NÃO	
POR NATUREZA ECONÓMICA	Capital	2	4 625 904	4 060 758	4 060 758	- 565 146	88%	NÃO	
	TOTAL	>	28 517 090	13 370 048	13 370 048	- 15 147 042	47%	NÃO	

Fonte: DGAL (SIIAL), documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 27)

Verificou-se, assim, na perspetiva **de valores agregados** ( receita total disponível, que inclui o SGA <sup>30</sup> ) e **segundo a classificação económica**, o **incumprimento**, em termos globais, **do objetivo do PAF** ( desvio negativo no valor materialmente relevante de 15,1 M€ ).

Anexo 3 (fls. 27)

Segundo os serviços da Autarquia, **o** elevado desvio registado ao nível da arrecadação das receitas ( em especial, de natureza corrente ) resulta de erros na respetiva previsão ao nível da elaboração do PAF, o que, aliás, também nos parece evidente quando comparamos, de acordo com aquele documento, o valor das receitas e despesas estimadas e o, consequente, saldo apurado para cada gerência seguinte ( cfr. infra, em especial, itens 2.3.3.2., 2.3.3.3., 2.3.3.5. e 2.3.3.8. ), tendo este erro de estimativa acabado por ser corrigido, alegadamente, no PASF.

De facto, considerando o PASF, a conclusão é de sentido contrário, pois a respetiva estimativa, para 2015, quanto

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> Atendendo à estrutura prevista na referida Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09 (Programa II – Anexo III – Quadro I).

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> Atendendo à estrutura prevista na Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09 (Programa II – Anexo III – Quadro III).

<sup>30</sup> Saldo orçamental da gerência anterior.



à receita total disponível 31 é de 12 873 268 €, pelo que o MVM superou esse objetivo (mais 787 872 €).

Anexo 3 (fls. 28)

Ainda em matéria de otimização da receita <sup>32</sup>, a Autarquia previu e quantificou no PAF <sup>33</sup> quatro medidas específicas, relativamente às quais foi apurado o seguinte:

20 939 731 351 731 351 710 412 3492.8% 342 29 388 474 388 47 46 183 113.5% 27 151 82 685 55 534 304.59 82 685 755 7 558 82 273 305 789 305 789 223 516 371,7% SIM NÃO 225 30 473 189 DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)

Figura 8 - Controlo das medidas de otimização da receita

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

Anexo 3 (fls. 29)

Foi, deste modo, atingida, em termos globais, a meta constante do PAF para as medidas relativas à otimização da receita (variação positiva de 750 mil euros), apesar dos desvios negativos relativos às decorrentes de taxas, derrama e rendas de concessão.

Acresce, por fim, no que respeita às medidas de "otimização e racionalização das taxas cobradas pelo município", que o MVM inscreveu, de uma forma genérica, no PAF uma observação no sentido do aumento da receita relacionada com a melhoria e aperfeiçoamento dos procedimentos relativos à aplicação de coimas e à promoção dos processos de execução fiscal.

Verificámos, no entanto, por um lado, quanto aos **processos de contraordenação**, que apresentavam uma evolução muito irregular e importavam num número e em montantes cobrados pouco significativos e, por outro lado, que **não foi instaurado ou findo**, entre 2012/2015, **qualquer processo de execução fiscal**.

Deste modo, não é evidente que tenha ocorrido a melhoria, a que o MVM estava obrigado, no sentido do aperfeiçoamento e controlo ao nível da aplicação de coimas e da promoção dos processos de execução fiscal.

Anexo 3 (fls. 31)

**2.3.3.2.** Quanto ao **controlo**, em termos globais, **dos objetivos quantitativos relacionadas com a redução** ou **racionalização da despesa** ( valores agregados <sup>34</sup> e classificação económica <sup>35</sup> ), a situação em 2015 foi a seguinte:

<sup>&</sup>lt;sup>31</sup> Neste Plano não foi incluída qualquer previsão específica para a evolução do saldo da gerência orçamental, pelo que o valor considerado pela IGF neste documento foi apurado atendendo às variáveis relevantes (saldo da gerência anterior ao da elaboração daquele documento e, sucessivamente, valor global da receita e despesa estimado no mesmo).

<sup>&</sup>lt;sup>32</sup> Cfr. al. b), do n.º 1, do art. 6º, do PAEL.

<sup>&</sup>lt;sup>33</sup> Cfr. art. 7º, da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09, e als. b) e c), do n.º 2, do art. 6º, do PAEL.

<sup>&</sup>lt;sup>34</sup> Tendo em conta a estrutura prevista na Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09 (Programa II – Anexo III – Quadro I).

<sup>35</sup> Atendendo à estrutura prevista na Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09 (Programa II – Anexo III – Quadro III ).



Figura 9 - Controlo do PAF ao nível da despesa (valores agregados) e por classificação económica

								Un: eur
			ANG	DE 2015		CONTROLO DO C	CUMPRIMENTO	
	PREVISTOS NO		PAF	VALORES EX	ECUTADOS	DADO	DO OBJETIVO	
PLANO - PRINCIPAIS RUBRICAS		(estimado)		Reporte (DGAL)	Apurados (IGF)	Montante	%	(SIM/NÃO)
(1	)		(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(2)	(6)=((4)/(2))*100	(7)
VALORES AGREGADOS	Despesa total	≤	11 087 401	13 208 753	13 208 753	2 121 352	119%	NÃO
DIFERENÇA: REP	ORTE DGAL / API	URAME	NTO IGF (4)-(3)		0			
	Corrente	<u>&lt;</u>	6 036 286	9 113 220	9 113 220	3 076 934	151%	NÃO
POR NATUREZA ECONÓMICA	Canital		5 051 116	4 017 183	4 095 534	- 955 582	81%	SIM
	TOTAL	≤	11 087 401	13 130 402	13 208 753	2 121 352	119%	NÃO

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

Anexo 3 (fls. 32)

Assim, o MVM não cumpriu, numa perspetiva global, o objetivo previsto no PAF para a despesa municipal, tendo sido apurado um desvio, para mais, de 2,1 M€, que resultou sobretudo da componente corrente <sup>36</sup>.

Anexos 3 (fls. 28)

Considerando os valores do PAF ( Ajustado ), a Autarquia continuou a incumprir os objetivos globais previstos para a despesa municipal, ainda que por um valor ligeiramente inferior:

Figura 10 - Controlo da despesa considerando o PAF ( Ajustado )

								Un: euro	
		2	015			CONTROLO DO	CUMPRIMENTO	CUMADONACATO	
DESCRIÇÃO	PAF	AJUSTAMENTOS	PAF		IGF	DO OBJETIVO (E	(ECUTADO/PAF)	CUMPRIMENTO	
	(valor estimado)	FAM		AJUSTADO (executado)		VALOR	%	(SIM / NÃO)	
(1)	(2)	(3)	(3) (4)=(2)+(3)		(5)	(6)=(5)-(4)	(7)=(5)/(4)	(8)	
DESPESA TOTAL	11 087 401	78 351	<	11 165 752	13 208 753	2 043 001	118%	NÃO	

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

Anexo 3 (fls. 31)

Por fim, atendendo ao PASF, a conclusão mantém-se, pois foi estimada uma despesa total de 11 107 024 € e o valor pago importou em mais 2,1 M€.

Anexo 3 (fls. 28)

Neste contexto, o **MVM**, atendendo a que se encontrava numa situação de desequilíbrio conjuntural em 31/12/2011, **devia prever no PAF** "(...) *medidas adicionais de redução e contenção de despesa* (...)" <sup>37</sup>, tendo, neste âmbito, identificado e quantificado **cinco** <sup>38</sup>, resultando do controlo efetuado o seguinte:

<sup>&</sup>lt;sup>36</sup> Devido, nomeadamente, ao comportamento das rubricas de aquisição de bens e serviços, transferências correntes e subsídios, com valores executados superiores aos previstos em, respetivamente, 2,7 M€, 167 mil euros e 349 mil euros.

 $<sup>^{37}</sup>$  Cfr. n.º 2, do art. 7º, da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09.

<sup>38</sup> Anexo III, Quadro II, da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09 (preenchido pelo MVM quando da candidatura ao PAEL).

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

DESCRIÇÃO DAS PRINCIPAIS MEDIDAS PREVISTAS NO PLANO			2015			UMPRIMENTO DO	CONCLUSÃO FACE AO	
			VALORES EXECUTADOS			ECUTADOS/PAF) IOS IGF	APURAMENTO DA IGF	
		(estimado)	Reporte à DGAL	Apurados IGF	MONTANTE		SIM/NÃO	
(1)	(2)		(3)	(4)	(5)=(4)-(2)	(6)=((4)/(2))*100	(7)	
<ol> <li>Redução/contenção/racionalização da despesa municipal com atividades que tenham impacto direto na diminuição de custos de funcionamento de infraestruturas municipais</li> </ol>	<u> </u>	1 401 674	4 739 509	4 739 509	3 337 835	338,1%	NÃO	
5. Outras medidas com impacto na redução da despesa	≤	1 390 407	1 416 198	1 934 915	544 508	139,2%	NÃO	
Redução de transferências correntes	<	691 320	787 413	844 236	152 916	122,1%	NÃO	
Redução de transferências de capital	<	370 652	222 962	736 079	365 427	198,6%	NÃO	
Redução de subsídios	≤	313 645	349 000	349 000	35 355	111,3%	NÃO	
Programa de apoio à habitação	≤	14 791	56 823	5 601	- 9 191	37,9%	SIM	
TOTAL	≤	2 792 081	6 155 707	6 674 424	3 882 343	239,0%	NÃO	
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (-	4)-(3)			518 717				

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

Anexo 3 (fls. 30)

Deste modo, não foram atingidos, em termos globais e, de um modo geral, específicos, os objetivos constantes do PAF relativos às medidas de diminuição da despesa, uma vez que o montante global realizado foi superior ao previsto em cerca de 3,9 M€.

2.3.3.3. Por sua vez, de uma abordagem articulada da evolução da relação entre os valores globais da receita disponível e da despesa estimados no PAF / PAF ( Ajustado ) / PASF e os apurados ao nível da execução orçamental <sup>39</sup>, resultou o seguinte:

Figura 12 – Relação receita/despesa - PAF/PAF ( Ajustado )/PASF / Execução orçamental )

		2015									
Descrição (1)		Receita total disponível	Despesa total	Diferença	Variação receita / despesa (PAF / Valores reais)						
		(2)	(3)	(4)=(2)-(3)	(5)=(4)C - (4)A ou B						
	Aprovado	28 794 090	11 087 401	17 706 689	- 17 255 302						
A - PAF	Ajustado	28 794 090	11 165 752	17 628 338	- 17 176 951						
B - PASF C - Valores Reais		12 873 268	11 107 024	1 766 244	- 1314857						
		13 660 140	13 208 753	451 387							

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

Anexo 3 (fls. 28, 33 a 35)

A relação entre a receita total disponível (incluindo o SGA) e a despesa previstas no PAF e considerando o PAF/ajustado piorou ao nível da execução orçamental (menos, respetivamente, 17,3 M€ e 17,2 M€), o mesmo acontecendo atendendo ao PASF (ainda que de forma muito menos expressiva: 1,3 M€), pelo que o MVM não cumpriu, em termos substanciais e articulados, os objetivos previstos para estas grandezas.

**2.3.3.4.** No que se refere à **comparação**, em 2015, **entre os valores da dívida municipal previstos no PAF** e os **constantes dos documentos de prestação de contas** ( corrigidos pela IGF ), a situação foi a seguinte:

<sup>&</sup>lt;sup>39</sup> 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 ).

Figura 13 - Controlo do PAF ao nível da dívida

DIMINUIÇÃO DA DÍVIDA - DESCRIÇÃO			ANO 2015		CONTROLO DO CUMPRIMENTO		CUMPRIMENTO DO	
DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS	PAF (estimado) (2)		VALORES E	KECUTADOS	DO OBJETIVO (EX	OBJETIVO - IGF -		
PREVISTOS NO PLANO			Reporte (DGAL)	Apurados (IGF)	Montante	%	(SIM/NÃO)	
(1)				(4)	(5)=(4)-(2)	(6)=((4)/(2))*100	(7)	
A - Curto prazo	<u>&lt;</u>	4 677 091	3 737 925	3 969 395	- 707 696	84,9%	SIM	
B - Médio e longo prazo	<u>s</u>	6 860 820	8 403 038	8 794 795	1 933 975	128,2%	NÃO	
C - Natureza não orçamental	<u>&lt;</u>	329 764	290 092	220 947	- 108 817	67,0%	SIM	
D - Natureza orçamental (A)+(B)-(C)	<	11 208 147	11 850 871	12 543 243	1 335 096	111,9%	NÃO	
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO	IGF (4)	- (3) da linha D		692 371				

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

Anexo 3 (fls. 36)

Em 2015, o objetivo constante do PAF, em matéria de evolução da dívida municipal, não foi cumprido em termos globais, pois o respetivo *stock* ( corrigido pela IGF), no final do ano, foi superior ao montante previsto em 1,3 M€ ( 112% ), ainda que tenha sido atingido no que respeita à dívida de CP ( menos 708 mil euros e 85% ). Considerando os valores do PAF ( Ajustado ), o MVM continuou a não atingir o objetivo, como se evidencia:

Figura 14 - Controlo da evolução da dívida - PAF ( Ajustado )

				2015	CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO		CUMPRIMENTO				
DESC	RIÇÃO	PAF AJUSTAMENTO		ENTOS			IGF		DA DÍVIDA (EXECUTADO/PAF)		
		(valor estimado)	EMLP PAEL	FAM	PAF AJUSTADO		(executados)	Montante		(SIM / NÃO)	
- 1	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)= Σ (2) a (4)		(6)	(7)=(6)-(5)	(8)=(6)/(5)	(9)	
	CP	4 347 327	123 022	78 351	<	4 548 700	3 748 448	- 800 252	82%	SIM	
DÍVIDA	MLP	6 860 820	- 123 022	391 756	4	7 129 554	8 794 795	1 665 240	123%	NÃO	
	Total	11 208 147	0	470 107	4	11 678 254	12 543 243	864 988	107%	NÃO	

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

Anexo 3 (fls. 36)

Todavia, atendendo às estimativas do PASF, a Autarquia superou o objetivo previsto (13,5 M€) para esta variável (redução de mais 986 mil euros do que o previsto).

Realce-se, ainda, que, entre 2013/2015, a dívida do MVM de operações orçamentais diminuiu de forma materialmente relevante ( 3,5 M€ e 22% ):

Figura 15 – Composição e evolução da dívida (corrigida pela IGF)

				EXERCÍCIOS		VARIAÇÃO 2013/2015		
	DESCRI	AO	2013	2014	2015	Montante	%	
	- EMLP		9 205 589	8 590 191	9 562 852	357 264	3,9%	
Dívida	Dívida - ECP		0	0	0	0		
financeira - Loca	- Locaçã	ão financeira	7 006	425	0	- 7 006	-100,0%	
	Subtotal MLP	Subtotal	9 212 595	8 590 616	9 562 852	350 258	3,8%	
- F		MLP		470 107	391 756	391 756	-	
	- FAM	CP		78 351	78 351	78 351	17 <b>-</b> 17	
		Subtotal parcial	0	548 458	470 107	470 107	-	
dívidas a		MLP	0	О	0	0	-	
terceiros	- Outras	CP	6 835 135	4 938 031	2 510 283	- 4 324 852	-63,3%	
		Subtotal parcial	6 835 135	4 938 031	2 510 283	- 4 324 852	-63,3%	
Ī	5	Subtotal		5 486 489	2 980 390	- 3 854 745	-56,4%	
	Total ge	eral	16 047 730	14 077 105	12 543 243	- 3 504 487	-21,8%	
Total	parcial (ex	xceto FAM)	16 047 730	13 528 647	12 073 135	- 3 974 594	-24,8%	

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 38)



**2.3.3.5.** A variação, em 2015, da relação entre o saldo de operações orçamentais para a gerência seguinte (SGS) e o *stock* da dívida orçamental em termos estimados no PAF, resultantes do PAF (Ajustado) e do PASF e segundo os documentos de prestação de contas (corrigidos pela IGF), foi a seguinte:

Figura 16 - Relação entre o SGS e o stock da dívida - PAF/PAF ( Ajustado ) /PASF /reais

Descrição		Saldo orçamental (SO)	Dívida Total Orçamental (CP e MLP)	Diferença	Variação despesa / dívida (PAF / Valores reais)
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2)-(3)	(5)=(4)C - (4)A ou B
	Aprovado	17 706 689	11 208 147	6 498 542	- 18 590 397
A - PAF	Ajustado	17 628 338	11 678 254	5 950 083	- 18 041 939
B - PASF		1 766 243	13 529 571	- 11 763 328	- 328 528
C - Valore	s Reais	451 387	12 543 243	- 12 091 856	

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

Anexo 3 (fls. 28, 33 a 35)

No final de 2015, a **relação** entre as referidas grandezas, considerando os PAF e PAF ( Ajustado ), **piorou**, **de forma muito significativa**, **ao nível da prestação de contas**, situação que **se mantém atendendo ao PASF**, mas por um montante já materialmente pouco relevante.

**2.3.3.6.** Por sua vez, **a variação**, em 2015, da **relação** entre a **receita total** e o **stock da dívida**, em termos estimados no PAF, considerando o PAF ( Ajustado ) e no PASF e atendendo aos documentos de prestação de contas, foi a que se evidencia a seguir:

Figura 17 – Relação entre a receita e o stock da dívida - PAF/PAF ( Ajustado )/PASF/valores reais

	2015							
Descrição		Receita total disponível	Dívida Total Orçamental (CP e MLP)	Diferença	Variação receita / dívida (PAF / Valores reais)			
	(1)	(2) (3)		(4)=(2)-(3)	(5)=(4)C - (4)A ou B			
	Aprovado	28 794 090	11 208 147	17 585 943	- 16 469 045			
A - PAF	Ajustado	28 794 090	11 678 254	17 115 835	- 15 998 938			
B - PASF		12 873 268	13 529 571	- 656 303	1 773 201			
C - Valore	s Reais	13 660 140	12 543 243	1 116 897				

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

Anexo 3 (fls. 28, 33 a 35)

Independentemente de se considerar as grandezas previstas nos PAF ou PAF ( Ajustado ), ocorreu, em 2015, uma variação negativa, em termos reais, da relação entre a receita total disponível e o *stock* da dívida, situação que, no entanto, se inverte e melhora significativamente se atendermos aos valores constantes do PASF.

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

Figura 18 - Controlo do PAF ao nível do serviço da dívida

Un: Euro ANO 2015 EXECUTADOS / PREVISTOS NO PAR DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS VALORES EXECUTADOS **OBSERVAÇÕES** REPORTE À DGAL APURADOS IGF MONTANTE (1) (2) (3) (4) (5)=(4)-(2) (6)=((4)/(2))\*100 (7) SERVIÇO DA DÍVIDA EMLP (Amortizações + Juros) 1454700 1284 639 1 284 639 - 170 061 88,3% SERVIÇO DA No âmbito do PAEL 297 758 282 472 282 471 - 15 287 94.9% ico da dívida de todos os EMLI Outros empréstimos de médio/longo prazo 1156942 1002 167 1 002 167 - 154 775 86,6%

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

Anexo 3 (fls. 37)

O MVM pagou um valor do serviço da dívida inferior ao que tinha estimado no PAF, mas cumpriu, atempadamente, o respetivo pagamento de todos os EMLP que se encontravam em vigor no exercício.

**2.3.3.8.** Relativamente aos objetivos do PAF, para **2015**, quanto ao **saldo orçamental** e **ao PMP** <sup>40</sup>, a situação é a seguinte:

Figura 19 - Controlo do PAF ao nível do saldo orçamental PAF e PAF ( Ajustado ) e do PMP

Un: euro / Dias ANO 2015 CONTROLO DO APURAMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF) DADOS IGF DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS VALORES EXECUTADOS QUANTITATIVOS PREVISTOS IGF PAF AJUSTAMENTO PAF PAF (Ajustado) NO PAF (valor estimado (SIM/NÃO) % Montante (4)=(2)+(3) (1) (2) (3) (7)=(6)-(2) (11) SGS 17 706 689 - 78 351 17 628 338 529 738 451 387 - 17 255 302 - 17 176 951 NÃO 2,5% 2,6% PMP 73 < - 78 351 DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)

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

Anexo 3 ( fls. 39 )

A Autarquia incumpriu, em 2015, o objetivo dos PAF e PAF ( Ajustado ) para o SGS ( menos cerca de 17 M€), o mesmo acontecendo atendendo ao PASF ( ainda que por um valor muito menos significativo: 1,8 M€), e apresentou um PMP de 73 dias, variável que, no entanto, não foi considerada no PAF.

### 2.3.4. IMPACTO DO PAEL E DO SF NA EVOLUÇÃO DAS "OUTRAS DÍVIDAS A TERCEIROS" E DOS PA

**2.3.4.1.** A arrecadação, após 2011 <sup>41</sup>, das **receitas provenientes do capital dos EMLP celebrados ao abrigo dos PAEL e SF teve o seguinte <b>impacto** ao nível da **evolução das "outras dívidas a terceiros "** do MVM:

<sup>&</sup>lt;sup>40</sup> Calculado pela DGAL de acordo com a fórmula adotada na RCM n.º 34/2008 de 14/02, publicada no DR, 1ª Série, de 22/02, após a alteração introduzida pelo Despacho n.º 9870/2009, de 6/04, do Ministro de Estado e das Finanças, publicado no DR, 2ª Série, de 13/04.

<sup>&</sup>lt;sup>41</sup> Ano base para as estimativas do PAF.



Figura 20 - Impacto do(s) financiamento(s) sobre as "outras dívidas a terceiros "

DESCRIÇÃO	ANO BASE	BASE EVOLUÇÃO DE VALORES				VARIAÇÕES		
DESCRIÇÃO	2011	2012	2013	2014	2015	Ano base /2015	2012 / 2015	
<ul> <li>(A) - Outras dividas a terceiros originariamente de CP (incluindo as correções da IGF e excluindo o FAM)</li> </ul>	6 577 188	8 486 252	6 835 135	4 938 031	2 510 283			
(B) - Variação das outras dividas a terceiros face ao valor existente em cada ano anterior, entre 2011/2015 e ano anterior ao da utilização do EMLP PAEL/2015		1 909 065	- 1 651 117	- 1 897 104	- 2 427 748	- 4 066 905	- 5 975 969	
(C) - Empréstimo PAEL (capital utilizado por ano)			3 056 978				5 556 971	
(D) - Empréstimo SF (capital utilizado por ano)				500 000	2 000 000		5 556 978	
(E) - Variação (sem PAEL/SF) face a cada ano anterior, entre 2011/2015 e ano anterior ao da utilização do EMLP PAEL/2015 ((B) + (C) + (D))		1 909 065	1 405 861	- 1 397 104	- 427 748	1 490 073	- 418 991	

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

Anexo 3 (fls. 23, 24 e 38)

Tendo como base o **final dos exercícios de 2011/2012** <sup>42</sup>, as **" outras dívidas a terceiros "** <sup>43</sup> **diminuíram, até ao final de 2015**, cerca de, respetivamente, **4,1 M**€ e **6 M**€, ou seja, num montante inferior e superior ao do capital utilizado dos EMLP dos PAEL/SF ( 5,6 M€ ).

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

Figura 21 – Impacto do(s) financiamento(s) sobre os pagamentos em atraso

							Un: euro	
DESCRIÇÃO	ANO BASE	EVOLUÇÃO DE VALORES				VARIAÇÕES		
DESCRIÇÃO	2011	2012	2013 2014		2015	Ano base /2015	2012 / 2015	
(A) - Pagamentos em atraso (PA)	3 475 816	4 942 687	1 044 283	414 568	192 291			
(B) - Variação dos PA face ao valor existente em cada ano anterior, entre 2011/2015 e ano anterior ao da utilização do EMLP PAEL/2015		1 466 870	- 3 898 404	- 629 715	- 222 277	- 3 283 525	- 4 750 399	
(D) - Empréstimo PAEL (capital utilizado por ano)			3 056 978				5 556 971	
(C) - Empréstimo SF (capital utilizado por ano)				500 000	2 000 000			
(E) - Variação (sem PAEL/SF) face a cada ano anterior, entre 2011/2015 e ano anterior ao da utilização do EMLP PAEL/2015 ((B) + (C) + (D))		1 466 870	- 841 426	- 129 715	1 777 723	2 273 453	806 583	

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

Anexo 3 (fls. 23, 24, 40 e 41)

Assim, entre o final de 2011/2012 e 2015, assistiu-se a uma **diminuição sistemática do** *stock* **de PA**, mas em montante inferior ao dos EMLP dos PAEL/SF, ainda que tal variável já não apresentasse um valor muito relevante no final de 2015.

Refira-se, ainda, que a **evolução irregular do** *stock* **mensal de PA** ( reportados no SIIAL ) entre outubro/2012 ( data da adesão ao PAEL ) e dezembro/2015, com um aumento em vários meses da série face ao valor mínimo atingido nesse período, **é suscetível de justificar**, **nos termos legais**, **a aplicação de multas** <sup>44</sup>, no montante total de **14,4 mil euros**, competência que recai sobre a DGAL ( entidade de acompanhamento setorial ).

Anexo 3 (fls. 42 e 43)

### 2.3.5. REPORTE E DIVULGAÇÃO INFORMAÇÃO RELATIVA AO PAEL

### **2.3.5.1.** No âmbito do **acompanhamento do PAEL,** o MVM quanto a 2015:

✓ Efetuou, através da Assembleia Municipal, a monitorização trimestral da execução do PAEL

<sup>&</sup>lt;sup>42</sup> Neste caso, o ano que antecedeu o da utilização do EMLP ao abrigo do PAEL.

<sup>&</sup>lt;sup>43</sup> Não inclui os montantes relativos a operações de tesouraria.

<sup>&</sup>lt;sup>44</sup> No n.º2, do art. 22º, do DL n.º 127/2012, de 21/06, prevê-se que " No decurso do programa de assistência económica, as entidades beneficiárias não podem aumentar o valor global dos pagamentos em atraso, sob pena de multa (...)" mensal e progressiva, calculada, liquidada e arrecadada nos termos dos n.ºs 3 a 6 do referido artigo.



legalmente 45 prevista;

- ✓ Incluiu no Relatório de Gestão, que integra os respetivos documentos de prestação de contas, informação sobre a execução do PAEL <sup>46</sup>;
- ✓ Cumpriu a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL, mas os dados reportados não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação nesta matéria, pois foram apuradas divergências relevantes no que respeita, em especial, à dívida total (mais 692 371 €), sendo referido no contraditório que tal situação foi, entretanto, regularizada.

Anexo 7 (fls. 80)

#### 2.3.6. APRECIAÇÃO GLOBAL FINAL

**2.3.6.1.** A análise efetuada pela IGF, quanto a 2015, evidencia que o MVM, atendendo aos principais objetivos quantitativos a que se vinculou, em termos absolutos, no PAF, considerando o PAF ( Ajustado ) e, sendo caso disso, o PASF:

- ✓ Incumpriu o da receita orçamental ( menos 15,1 M€ ), mas cumpriu-o considerando o PASF ( mais 266 mil euros ), o que já não se verificou, em termos globais, quanto ao relativo ao conjunto de medidas relacionadas com otimização da receita ( mais 750 mil euros e 159% );
- ✓ Não cumpriu o da despesa orçamental (menos, respetivamente, 2,1 M€, 2,04 M€ e 2,1 M€), o mesmo acontecendo com o relativo ao conjunto de medidas específicas de redução e contenção da despesa municipal (menos 3,9 M€);
- ✓ Ultrapassou o do stock da dívida orçamental ( respetivamente, 1,3 M€ e 865 mil euros ), o que já não se verifica se atendermos ao PASF ( menos 986 mil euros );
- ✓ Cumpriu o serviço da dívida de todos os empréstimos em vigor;
- ✓ Não atingiu o do saldo orçamental ( menos, respetivamente, 17,3 M€ e 17,2 M€ ), situação que se mantem atendendo ao PASF, ainda que por um valor muito menos relevante ( 1,3 M€ ).

Por sua vez, apresentou, relativamente ao mesmo exercício, na relação entre um conjunto de grandezas (receita, despesa, dívida e saldo orçamentais) constantes do PAF ou, sendo caso disso, do PAF (Ajustado) resultados reais mais negativos, situação que persiste, na generalidade das situações, considerando o PASF, ainda que todas as relações entre as variáveis referidas melhorem de forma muito muito significativa e passe, inclusivamente, a existir um resultado positivo (1,8 M€) no que respeita à receita e dívida orçamentais.

Realce-se, por fim, que o MVM diminuiu, entre 2013/2015, a dívida municipal global em cerca de 3,5 M€, o mesmo acontecendo, na sequência da adesão ao PAEL e a um SF, entre 2012/2015, com as " outras dívidas a terceiros " ( num valor superior ao capital dos referido financiamentos: mais 419 mil euros ) e o stock de PA, ainda que, atendendo ao quadro legal, a evolução da última grandeza em alguns meses seja suscetível, em abstrato, de gerar a aplicação de multas no valor global de 14,4 mil euros.

 $<sup>^{45}</sup>$  Cfr. al. a), do n.º 1, do art. 12º, da citada Lei.

<sup>&</sup>lt;sup>46</sup> N.º 2, do art. 12º, do PAEL.



**2.3.6.2.** Em síntese, não obstante o incumprimento, em termos absolutos, da maior parte dos objetivos previstos ( receita, despesa, *stock* da dívida e saldo orçamentais ) no PAF ou considerando o PAF ( Ajustado ) para 2015, o **MVM** cumpriu o do serviço da dívida e, atendendo ao **PASF**, também os relativos à receita e ao *stock* da dívida, tendo, ainda, ocorrido, entre 2012/2013 e 2015, uma evolução positiva ao nível da dívida total, das " outras dívidas a terceiros " e dos PA.

Assim, em nosso entender, considerando, em especial, a tendência positiva verificada quanto à variável relacionada com o objetivo último de qualquer mecanismo de recuperação financeira, ou seja, o da redução da dívida municipal nos termos consagrados no PASF (o plano de ajustamento mais recente) e ao valor e percentagens pouco relevantes em que tal objetivo foi ultrapassado tendo em conta os PAF e PAF (Ajustado), não se pode afirmar, nomeadamente para efeitos de eventual responsabilização, que foi violado o objetivo global a que o MVM se vinculou com a Adesão ao PAEL/SF.

#### 2.4. ALERTA PRECOCE E MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA

**2.4.1.** No **final de 2015**, face aos parâmetros estabelecidos no RFALEI <sup>47</sup>, **verificavam-se as condições** legalmente previstas <sup>48</sup> para que fosse emitido, pela DGAL, um alerta precoce <sup>49</sup>.

Anexo 4 (fls. 44)

**2.4.2.** Por sua vez, ao nível dos **mecanismos de recuperação financeira previstos no RFALEI** <sup>50</sup>, o MVM, no final de 2015, atendendo aos parâmetros legalmente estabelecidos <sup>51</sup>, devia **recorrer a um processo de saneamento financeiro**, mas estava em vigor o PAEL e um SF aprovado ao abrigo daquele regime legal.

Anexo 4 (fls. 45 e 46)

### 2.5. ANÁLISE DE PARTICIPAÇÕES/DENÚNCIAS

**2.5.1.** Foram rececionadas na IGF várias participações <sup>52</sup>, que, na sua maioria, respeitam a situações de alegada violação da LCPA, em especial, a assunção de compromissos sem que existissem fundos disponíveis (FD).

Anexo 5 (fls. 47 a 69)

2.5.1.1. Após a análise efetuada, ao conjunto de situações participadas, verificámos que apenas numa delas não existiam FD quando da requisição externa e do registo do compromisso (n.º 1160, de 20/06, relativos à aquisição de serviços para a certificação legal de contas de 2014, no valor de 11 295,19 €), violando tal facto o disposto na al. f), do art. 3º, e no n.º 1, do art. 5º, da LCPA, bem como o nº 2, do art. 7º, do DL n.º 127/2012, de 21/06.

Anexo 5 (fls. 70 e 71)

**2.5.1.2.** Acresce que, no contexto da análise anterior, constatámos, relativamente às despesas relacionadas com um passeio, no dia 2/07/2014, de um grupo de idosos ao Santuário de Fátima, que os respetivos

 $^{48}$  Atendendo ao resultado do indicador 1 do Quadro I do Anexo 4 ( fls. 44 ).

<sup>&</sup>lt;sup>47</sup> Cfr. art. 56º.

<sup>49</sup> No prazo de 15 dias a contar da data limite de reporte da informação prevista no art. 78º do RFALEI ( art. 56º, do mesmo diploma ).

<sup>&</sup>lt;sup>50</sup> Cfr. arts. 57º a 64º do RFALEI e Lei n.º 53/2014, de 25/08.

 $<sup>^{51}</sup>$  Por força da al. a), do n.º 1, do art.  $58^{\rm o}$ , do RFALEI ( Quadro I do Anexo 4, fls.45 e 46 ).

<sup>&</sup>lt;sup>52</sup> Queixas eletrónicas n.ºs 2014/1717, 2014/1822, 2014/1903, 2014/1689, 2014/1543 e 2014/1573 e entrada geral 2014/3901,



cabimentos e compromissos foram efetuados muito após a indicada data, conforme consta do quadro infra:

Figura 22 - Faturas emitidas relativamente ao passeio a Fátima

Fornecedor	Fornecedor		Fatura		Requisição Cabimo			pimento
Designação	NIF	Ns	Data	Valor	Nº	Data	Ns	Data
		715	01/12/2014	4 780,00	2539	01/12/2014	1592	19/11/2014
		54	01/12/2014	1 350,00	2540	01/12/2014	1592	19/11/2014
		3832	30/11/2014	3 250,00	2541	01/12/2014	1592	19/11/2014
		14121117	16/12/2014	4 550,00	2542	01/12/2014	1592	19/11/2014
TOTAL				13 930,00				

Fonte: Documentos do MVM e auditoria da IGF

Anexo 5 (fls. 72 a 76)

Assim, **não foi cumprido o disposto no ponto 2.6.1. das Considerações Técnicas do POCAL** <sup>53</sup>, bem como o disposto na al. a), do art. 3º, da LCPA, pois, ao contrário do que era exigível, o fornecimento dos serviços em causa foi muito anterior ao dos registos, pela Autarquia, do respetivo cabimento e compromisso.

Para além disso, foi também violado o disposto na al. a), nº 1, do art. 36º, do CIVA, pois a emissão das faturas por parte dos identificados fornecedores da Autarquia deveria ter sido efetuada até ao 5º dia útil seguinte ao do momento em que o imposto é devido 54, o que não sucedeu, situação que é suscetível de ser sancionada em sede fiscal, pelo que deve ser comunicada à Administração Tributária.

Anexo 5 (fls. 72 a 76)

**2.5.1.3.** Saliente-se, por fim, que os factos descritos nos dois itens anteriores eram suscetíveis, em abstrato, de configurar ilícitos de natureza financeira (sancionatória), de harmonia com o disposto n.º 1, do art. 11º, da LCPA, e na al b), do n.º 1, do art. 65º, da LOPTC 55, mas atendendo à alteração ocorrida no regime da responsabilidade financeira dos membros dos órgãos executivos das autarquias locais (com impacto nas situações anteriores a 1/01/2017) e à respetiva jurisprudência consistente do Tribunal de Contas (cfr., por exemplo, Acórdão n.º 7/2017 – 3º seção – PL), não se justifica a realização de outras diligências.

Anexo 5 (fls. 70 a 76)

### 2.6. CONTROLO INTERNO, PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS E PGRCIC

**2.6.1.** O MVM tem, em vigor, uma **Norma de Controlo Interno** ( NCI ) <sup>56</sup> e um **Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas** ( PGRCIC ) <sup>57</sup>, oportunamente enviado às entidades previstas na Recomendação n.º 1/2009, de 1/07, do Conselho de Prevenção da Corrupção.

<sup>53</sup> No qual se prevê que " No decurso da execução orçamental, à utilização das dotações de despesa deve corresponder o registo das fases de cabimento ( cativação de determinada dotação visando a realização de uma despesa ) e compromisso ( assunção, face a terceiros, da responsabilidade de realizar determinada despesa ) ".

<sup>&</sup>lt;sup>54</sup> O imposto devido torna-se exigível, no caso das prestações de serviços, no momento da sua realização, de acordo com a al b), n.º 1, do art. 7º, do Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado ( CIVA ).

<sup>55</sup> Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26/08.

<sup>&</sup>lt;sup>56</sup> Aprovado pela Câmara Municipal de Vieira do Minho ( CMVM ) em 14/11/2001.

<sup>&</sup>lt;sup>57</sup> Aprovado na reunião da CMVM de 23/09/2009.



Estes documentos são coerentes, articulados e, de um modo geral, complementares, **mas encontram-se desatualizados** face, designadamente, ao atual regulamento de organização dos serviços municipais do MVM e às alterações legislativas entretanto ocorridas ( decorrentes, em especial da LCPA e do RFALEI ).

O MVM, refere, no contraditório, que " Estamos, neste momento, a preparar uma revisão aos documentos NCI e PGRCIC e esperamos que os mesmos estejam revistos até fins de 2018. "

Anexo 7 (fls. 82)

Acresce que a Autarquia **não dispõe de nenhum departamento/serviço específico** ou **elemento responsável pela função de controlo interno,** sendo afirmado no contraditório que " No seguimento da revisão das NCI será proposto um serviço responsável pela função de controlo interno.".

Anexo 7 (fls. 82)

**2.6.2.** Do trabalho realizado <sup>58</sup>, em matéria de controlo interno, procedimentos contabilísticos e do PGRCIC, foram, ainda, detetadas algumas outras fragilidades que constam do Anexo 6 ( fls. 77 ).

### 3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

- **3.1.** Face ao exposto, as principais conclusões da auditoria são as seguintes:
- C1. A Autarquia concretizou, entre 2012/2015, duas operações de consolidação e/ou recuperação financeiras ( sucessivamente, PAEL e SF ), tendo obtido, através do recurso a EMLP, financiamentos de, respetivamente, 3,1 M€ e 2,5 M€ ( no total de 5,6 M€ ), que utilizou no pagamento de " outras dívidas a terceiros " de CP, transformando, assim, um elevado montante de dívidas dessa natureza em financeira de MLP, diminuindo a pressão sobre a tesouraria, mas onerando os orçamentos futuros, face ao exigível cumprimento do serviço da dívida dos EMLP.

(cfr. item 2.2.)

Da análise comparativa entre o plano de ajustamento do SF e o PAF do PAEL ( que é a base ao controlo da IGF ) resultou a existência, quanto a 2015, de estimativas diferentes e inconsistentes quanto à generalidade das variáveis comuns, pelo que MVM devia ter promovido a reanálise do último Programa indicado, de modo a torná-lo consistente com o do SF, o que não se verificou, mas, ainda assim, para a concretização dos objetivos da auditoria, mostra-se indispensável, quanto a alguns aspetos, uma análise integrada dos dois planos.

(cfr. item 1.3.1.)

Em dezembro de 2016, **os EMLP do PAEL e SF foram totalmente amortizados através de uma operação de substituição de dívida**, pelo que cessaram, a partir desse ano, de acordo com o quadro legal, todas as obrigações decorrentes do PAF do PAEL.

(cfr. item 2.3.1.)

C2. Não obstante o incumprimento, em termos absolutos, da maior parte dos objetivos previstos ( receita, despesa, *stock* da dívida e saldo orçamentais ) no PAF ou considerando o PAF ( Ajustado ) para 2015, o MVM cumpriu o do serviço da dívida e, atendendo ao PASF, também os relativos à receita e ao *stock* da dívida orçamentais, tendo, ainda, ocorrido, entre 2012/2013 e 2015, uma evolução positiva ao nível da dívida total, das "outras dívidas a terceiros" e dos PA. Ainda assim, a evolução desta última grandeza é suscetível, em

<sup>58</sup> Em especial através da utilização de questionários e da realização de testes de conformidade e substantivos



abstrato, de gerar a aplicação de multas (14,4 mil euros).

Assim, considerando, em especial, a tendência positiva verificada quanto à variável relacionada com o objetivo último de qualquer mecanismo de recuperação financeira, ou seja, o da redução da dívida municipal nos termos consagrados no PASF ( o plano de ajustamento mais recente ) e ao valor e percentagens pouco relevantes em que tal objetivo foi ultrapassado tendo em conta os PAF e PAF ( Ajustado ), não se pode afirmar, nomeadamente para efeitos de eventual responsabilização, que foi violado o objetivo global a que o MVM se vinculou com a adesão aos PAEL/SF.

(cfr. itens 2.3.3.1., 2.3.3.2., 2.3.3.4., 2.3.3.7., 2.3.3.8. e 2.3.6.)

C3. A Autarquia, quanto a 2015, no âmbito do acompanhamento do PAEL, incluiu no Relatório de Gestão informação sobre a sua execução, efetuou, através da Assembleia Municipal, a monitorização trimestral legalmente prevista e cumpriu, atempadamente, a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL, mas os dados reportados não refletiam, com inteira fiabilidade ( diferenças na dívida total, para menos, de 692 371 € ), a sua situação nesta matéria.

(cfr. itens 2.3.5.)

**C4.** De acordo com o quadro legal previsto no RFALEI, no final de 2015 **estavam reunidas as condições para que a DGAL emitisse um alerta precoce** e o **MVM devia recorrer a saneamento financeiro**, mas estavam em vigor o PAEL e um SF aprovado ao abrigo daquele regime legal.

(cfr. itens 2.4.)

C5. Os documentos de prestação de contas do MVM de 2015 não refletiam, com total fiabilidade, a situação financeira, em especial, ao nível do passivo exigível, pois as correções efetuadas são relevantes em termos absolutos (mais 623 mil euros) e no peso na dívida de operações orçamentais de CP reconhecida contabilisticamente (33%) e persistiam algumas insuficiências ao nível da aplicação do POCAL, nomeadamente, em termos da não utilização sistemática e adequada das contas de compromissos de exercícios futuros e da inexistência de contabilidade de custos, que, segundo o contraditório, foram, entretanto, sanadas.

( cfr. item 2.1.1. a 2.1.2. )

**C6.** Da análise aos factos subjacentes a um **conjunto de participações/denúncias** concluímos que apenas **num caso foram assumidos compromissos com incumprimento da LCPA**, ou seja, sem que existissem FD ( 11 295,19 € ), tendo também verificado, nesse contexto, que, quanto a um conjunto de despesas ( 13 930 € ) relacionado com um passeio de um grupo de idosos a Fátima, os respetivos cabimentos e compromissos foram efetuados muito após a sua concretização, **o que viola o disposto no POCAL e na LCPA**.

Além disso, os fornecedores do último serviço indicado **violaram o disposto na al. a), do nº 1, do art. 36º, do CIVA**, pois emitiram as respetivas faturas para além do 5º dia útil seguinte ao da data da prestação do serviço, facto que é suscetível de ser sancionado em sede fiscal.

As situações descritas são suscetíveis, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira sancionatória, mas atendendo à alteração ocorrida neste regime para os membros dos órgãos executivos das autarquias locais ( com impacto nas situações anteriores a 1/01/2017, como é o caso ) e à respetiva jurisprudência consistente do TC ( cfr., por exemplo, Acórdão n.º 7/2017 - 3 seção - PL ), não se justifica a realização de outras diligências.

(cfr. itens 2.5.)



**C7.** A Autarquia tem em vigor **uma NCI e um PGRCIC** que são coerentes, articulados e, de um modo geral, complementares, mas que se encontram desatualizados face, designadamente, ao atual regulamento de organização dos serviços municipais e às alterações legislativas entretanto ocorridas ( em especial, do RFALEI ), tendo sido referido no contraditório que estão a preparar a revisão da NCI e do PGRCIC.

( cfr. itens 2.6. )

**C8.** O MVM **não dispõe de nenhum departamento, serviço ou elemento responsável pela função de controlo interno,** mas no contraditório refere que, no contexto da revisão da NCI, será proposto um serviço responsável pela referida função.

(cfr. itens 2.6.)

- **3.2.** Atendendo às conclusões, recomendamos o/a:
- **R1.** Manutenção, não obstante já não estar em vigor o PAF do PAEL, da trajetória de ajustamento da situação financeira do MVM que estava em curso, através, nomeadamente:
  - ✓ Elaboração rigorosa dos orçamentos de receita fundamentando, de forma adequada, todas as rubricas previstas e considerando apenas as que apresentem um elevado grau de probabilidade em termos de cobrança efetiva;
  - ✓ Execução prudente do orçamento de despesa, com base na cobrança real das receitas e não apenas na sua previsão orçamental, de modo a garantir uma gestão orçamental verdadeiramente equilibrada;
  - ✓ Controlo rigoroso da evolução da dívida municipal, de modo a reduzi-la para níveis adequados e sustentáveis face ao seu quadro financeiro, nomeadamente às receitas realmente disponíveis (após a dedução das despesas fixas e rígidas);
  - ✓ Análise prévia de custo/benefício, que integre, de forma sistemática, a previsão dos custos a suportar com o financiamento, exploração, manutenção e conservação de novos investimentos, em especial, quando executados com recurso a financiamento com capital alheio e de MLP, devendo ser tida em consideração a dimensão intergeracional das decisões político-financeiras.

(cfr. item 3.1./C1., C2., C4.)

**R2.** Regularização, ao nível da informação contabilística da Autarquia, das variações patrimoniais omitidas ou incorretamente refletidas ( caso não tenham sido corrigidas ), tratamento contabilístico adequado dos compromissos de exercícios futuros e implementação integral da contabilidade de custos.

( cfr. item 3.1./C5. )

**R3.** Criação e implementação dos procedimentos que garantam o cumprimento sistemático das regras previstas na LCPA e no POCAL em matéria de registo de cabimentos e da assunção de compromissos, nomeadamente a exigência de que tal procedimento seja efetuado, salvo nas exceções legalmente previstas, respetivamente, antes da autorização da despesa e do fornecimento dos bens e serviços.

( cfr. item 3.1./C6. )

**R4.** Exigência e controlo, por parte do MVM, de que as faturas relativas ao fornecimento de bens e serviços sejam emitidas sistematicamente pelos credores nos prazos definidos legalmente.

( cfr. item 3.1./C6. )

R5. Revisão da NCI e o PGRCIC de modo a adequá-los ao atual regulamento dos serviços municipais e a



incluir os necessários procedimentos e controlos relacionados, designadamente, com o cumprimento do RFALEI e de outras alterações legislativas entretanto ocorridas.

(cfr. item 3.1./C.7.)

**R6.** Designação de um serviço ou pessoa responsável pela função de controlo interno.

(cfr. item 3.1./C.8.)

Adicionalmente, consta do Anexo 6 um conjunto de recomendações complementares e de natureza mais específica que deverão igualmente ser objeto de adequada implementação.

#### 4. PROPOSTAS

- 4.1. Em face dos resultados obtidos propomos:
- 4.1.1. A homologação do presente relatório, nos termos do n.º 1, do art. 15º, do DL n.º 276/2007, de 31/07;
- **4.1.2.** A subsequente remessa, pela IGF, deste relatório ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Vieira do Minho, que, nos termos do n.º 6, do art. 15º, do DL n.º 276/2007, de 31/07, e do art. 22º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, deverá dar conhecimento a esta Inspeção-Geral, no prazo de 60 dias a contar da receção deste documento, das medidas e decisões entretanto adotadas na sequência das recomendações formuladas no Ponto 3.2., documentalmente comprovadas, bem como enviar as atas dos órgãos municipais que evidenciem que foi dado conhecimento do presente relatório.
- **4.1.3.** O envio, após homologação, do item 2.5. e respetivos anexos à Direção Distrital de Finanças de Braga.

Este trabalho foi realizado pela equipa constituída pelo Inspetor Amílcar Salgado sob a coordenação da Chefe de Equipa Sónia Barbosa que subscreve, em seu nome e do referido Inspetor, o presente relatório.

Chefe de Equipa

SÓNIA MARIA DA SILVA BARBOSA 2018.06.27 14:33:04 +01'00'