

CONTROLO DO PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL

MUNICÍPIO DE VILA DO CONDE

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

Relatório n.º 2017/1387

Independência

InteGridade

ConFiança

PARECER:

Submeto o presente Relatório à consideração do Senhor Inspetor-Geral de Finanças, com o meu acordo, sublinhando que a IGF elaborou uma informação autónoma dirigida ao Ministério Público junto do Tribunal de Contas (Inf. 2017/1386).

Subinspetora-Geral

Assinado de forma digital por
ANA PAULA PEREIRA COSME
FRANCO BARATA SALGUEIRO
Dados: 2018.04.27 13:19:27
+01'00'

Concordo, salientando o/a:

Tendência, em 2015, segundo uma perspetiva substancial e integrada, no sentido do cumprimento do objetivo global a que a Autarquia se vinculou com a adesão ao PAEL e, posteriormente, a um SF.

Elaboração, entre 2013/2015, de orçamentos cada vez mais rigorosos em termos das receitas previstas e realização de uma gestão orçamental equilibrada e prudente, ainda que tal facto não possa ser dissociado do recurso aos PAEL e SF.

Cálculo incorreto dos FD em 2015 e assunção de elevados montantes de compromissos sem FD (3 M€), situação que deixou de relevar em sede de responsabilidade financeira para os membros do órgão executivo (tendo em conta a alteração ocorrida no respetivo regime e a respetiva jurisprudência do Tribunal de Contas), mas que continua a ser imputável ao dirigente da área financeira da Autarquia.

Evolução positiva da dívida global, pois, apesar de continuar a evidenciar um valor materialmente relevante (2015: 47 M€), apresenta uma tendência de adequação ao quadro financeiro, ainda que com uma estrutura que se repercute e é suscetível de condicionar a gestão orçamental dos exercícios futuros.

À consideração superior.

Direção de projeto.

Digitally signed by ALEXANDRE
VIRGÍLIO TOMÁS AMADO
Date: 2018.04.23 11:33:23
+01'00'

DESPACHO:

Concordo.
Sublinho as observações nos pareceres (à margem).
Remeta-se a Sua Exa o Secretário de Estado do Orçamento.

Inspetor-Geral



Digitally signed by VíTOR MIGUEL
RODRIGUES BRAZ
Date: 2018.06.18 15:10:40 +01'00'

Relatório n.º 2017/1387

Processo n.º 2016/240/A3/741

CONTROLO DO PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL
MUNICÍPIO DE VILA DO CONDE

SUMÁRIO EXECUTIVO

A presente auditoria foi realizada com o objetivo de verificar se o **Município de Vila do Conde (MVC)** cumpriu as obrigações e objetivos do Programa de Apoio à Economia Local (PAEL) para 2015 e se apresenta uma gestão orçamental e financeira equilibrada e sustentável, tendo-se obtido do exame efetuado e do exercício do procedimento do contraditório (Anexos 1 a 8), em especial, os seguintes resultados:

1. Cumprimento, em termos absolutos e numa perspetiva substancial e integrada, do objetivo global subjacente à adesão ao Programa de Apoio à Economia Local (PAEL)

1.1. a Autarquia aderiu, em 2012, ao PAEL (Programa I) e aprovou em 2013, de forma autónoma, um Saneamento Financeiro (SF), tendo obtido, através do recurso a empréstimos de médio/longo prazos (EMLP), financiamentos de, respetivamente **10,9 M€ e 20 M€**.

Todavia, da **análise comparativa efetuada pela IGF entre os planos de ajustamento do SF e do PAEL** (que serve de base ao controlo efetuado) resultam, quanto ao final de 2015, **estimativas diferentes e inconsistentes relativamente à generalidade das variáveis comuns**.

Assim, a Autarquia devia ter promovido, nomeadamente quanto ao indicado ano, a reanálise do Plano de Ajustamento (PAF) do PAEL, de modo a torná-lo consistente com o Plano de Ajustamento e Saneamento Financeiro (PASF), 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.

Em 2017, o EMLP do PAEL foi totalmente amortizado na sequência de uma operação de substituição de dívida, pelo que cessaram, a partir desse ano, de acordo com o quadro legal, todas obrigações decorrentes daquele Programa.

1.2. Em 2015, o MVC, **não obstante o incumprimento**, em termos absolutos, **de alguns objetivos** (despesa e *stock* da dívida) do PAF ou **considerando o PAF (Ajustado) do PAEL, superou os da receita, saldo orçamental, PMP e serviço da dívida** e, atendendo ao PASF corrigido, **também o do stock da dívida, tendo igualmente ocorrido uma evolução positiva ao nível da dívida total, das “ outras dívidas a terceiros “ e a eliminação dos PA**.

1.3. Deste modo, verificou-se, em 2015, **uma tendência**, segundo uma perspetiva substancial e integrada, **no sentido do cumprimento do objetivo global a que a Autarquia se vinculou com a adesão ao PAEL e, posteriormente, a um SF**, pelo que **não se pode afirmar**, nomeadamente para efeitos de eventual responsabilização, **que tal obrigação foi incumprida**.

2. Fragilidades ao nível da gestão orçamental e suas consequências

2.1. O MVC, entre 2013/2015, **elaborou orçamentos cada vez mais rigorosos ao nível da previsão das receitas**, tendo **apresentado, não obstante a persistência de uma significativa**, mas decrescente, **rigidez das despesas orçamentais**, uma tendência no sentido de **uma gestão orçamental prudente e equilibrada, com ajustamento** entre o nível de realização e/ou existência da despesa e o da real cobrança da receita, **ainda que tal evolução resulte essencialmente do recurso aos EMLP dos PAEL e SF**.

3. Assunção de compromissos sem fundos disponíveis (FD)

3.1. Em 2015, o MVC **calculou incorretamente os FD e assumiu elevados montantes de compromissos sem FD (3 M€ ou 2,9 M€**, de acordo com as respetivas contas correntes da Autarquia ou o controlo caráter genérico efetuado pela IGF), **facto que é suscetível, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira sancionatória** (cfr. n.º 1, do art. 11º, da LCPA, e al. b), do n.º 1, do art. 65º, da LOPTC).

Tal facto, em sede de responsabilidade financeira sancionatória:

- ✓ Deixou de ser suscetível de relevar para ao(s) membro(s) do órgão executivo a quem, atendendo às funções que exerciam ou à sua intervenção no processo, competia garantir o cumprimento da LCPA, tendo em conta a alteração ocorrida no respetivo regime e à jurisprudência consistente do Tribunal de Contas (TC).

- ✓ É imputável [REDACTED] cabendo a sua apreciação e valorização ao Ministério Público junto do TC.

Adesão, em 2012 e 2013, ao PAEL e, de forma autónoma, a um SF, com a arrecadação de EMLP no total de 30,9 M€

Falta de consistência, nos dois planos de ajustamento, entre as estimativas relativas variáveis comuns

Tendência positiva, segundo uma perspetiva substancial e integrada, no sentido do cumprimento do objetivo global subjacente aos PAEL e SF

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

Cálculo incorreto dos FD e assunção de elevados montantes de compromissos sem FD (3 M€)

Responsabilidade financeira imputável [REDACTED]

3.2. Ainda no que se refere à LCPA, verificou-se que as/os:

- ✓ **Receitas**, nas perspetivas analisadas, **eram**, em regra, **suficientes para cobrir todos os compromissos assumidos no exercício**, o que **apenas não se verificava nas consideradas para efeitos de apuramento dos FD de dezembro/2015**, resultando esta divergência da não inclusão, neste caso, da receita relativa ao saldo orçamental da gerência anterior;
- ✓ **Compromissos assumidos na perspetiva orçamental e ao nível dos FD não é consistente no final do ano** (diferença de 54 m€), o que evidencia o **incumprimento**, incluindo numa perspetiva anual, **da LCPA nesta matéria**, pois não foram adotadas, ao nível dos FD e das dotações orçamentais de despesa, regras idênticas quanto à assunção de compromissos.

Receitas suficientes para cobrir os compromissos assumidos

Adoção, incorreta, de regras diferentes ao nível da assunção de compromissos nas dotações orçamentais da despesa e dos FD

4. Dívida global de valor significativo, mas com tendência de adequação ao quadro financeiro e situação financeira de CP equilibrada

4.1. A dívida global do MVC teve, entre 2013/2015, uma evolução positiva (menos 11,2 M€ e 19%), continuando, no entanto, a importar, no último ano, um valor significativo (47 M€), mas com uma tendência de adequação ao quadro financeiro, apresentando, no entanto, uma estrutura que se repercute e é suscetível de condicionar a gestão orçamental dos exercícios futuros.

Dívida global de montante significativa, mas adequada ao quadro financeiro

4.2. A Autarquia evidenciou uma situação financeira de CP cada vez mais equilibrada (ainda que com o contributo do recurso aos PAEL e SF), sendo, no entanto, de referir que o desequilíbrio que se verificava nesta matéria levou a que o MVC, em resultado dos atrasos de pagamento, suportasse significativos custos financeiros (no período indicado, foram liquidados e pagos juros de mora no valor de 1,1 M€).

Evolução positiva da situação financeira de CP, mas tendo originado o pagamento de juros de mora de 1,1 M€)

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

5.1. A Autarquia tem em vigor uma NCI que não foi atualizada no sentido de integrar os adequados procedimentos de controlo relacionados com o cumprimento do RFALEI de outras alterações legislativas entretanto ocorridas e não dispõe de nenhum departamento, serviço ou elemento que realize a função de controlo interno.

Fragilidades ao nível da NCI

Inexistência da função de controlo interno

6. Principais recomendações

6.1. Destacamos as recomendações ao MVC que visam, no essencial, garantir a/o:

- ✓ Reforço das medidas que contribuam para a elaboração cada vez mais rigorosa dos orçamentos de receita, conjugada com uma execução prudente do orçamento de despesa, visando, em especial, a manutenção de uma gestão orçamental realmente equilibrada;
- ✓ Cumprimento integral e sistemático do regime legal consagrado na LCPA, nomeadamente no que respeita à proibição, sem exceções, da assunção de compromissos sem FD e a adoção das mesmas regras em termos da assunção de compromissos ao nível das dotações da despesa e dos FD;
- ✓ Controlo rigoroso da evolução da dívida municipal e adoção de medidas concretas, nomeadamente de redução de despesa e de otimização de receita, com vista a atingir um nível de endividamento global sustentável e uma redução, relevante e estrutural, das despesas municipais que apresentam uma total rigidez, bem como a manter o equilíbrio financeiro de CP;
- ✓ Efetiva implementação da função de controlo interno, através da criação de um serviço ou designação de um responsável.

Principais áreas das recomendações

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO	6
1.1. FUNDAMENTO	6
1.2. QUESTÕES DE AUDITORIA E ÂMBITO	6
1.3. METODOLOGIA	6
1.4. CONTRADITÓRIO.....	8
2. RESULTADOS	9
2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS	9
2.2. PROGRAMAS DE CONSOLIDAÇÃO E/OU RECUPERAÇÃO FINANCEIRA.....	10
2.3. PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL (PAEL)	11
2.4. ORÇAMENTOS, LCPA, BALANÇOS, DÍVIDA E SITUAÇÃO FINANCEIRA	23
2.5. ALERTA PRECOCE E MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA	30
2.6. CONTROLO INTERNO E PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS.....	30
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	31
4. PROPOSTAS	34
ANEXOS 1 (Fls. 1 a 11), 2 (fls. 12 a 22), 3 (fls. 23 a 54), 4 (fls. 55 a 99), 5 (fls. 100 a 105), 6 (fls. 106), 7 (fls. 107 a 113) e 8 (fls. 114 a 214)	

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AMVC	Assembleia Municipal de Vila do Conde
ATFD	Aumento temporário de fundos disponíveis
CP	Curto prazo
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
EL	Endividamento líquido
EMLP	Empréstimos de médio e longo prazos
FAM	Fundo de Apoio Municipal
FD	Fundos disponíveis
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IMI	Imposto Municipal sobre Imóveis
IRS	Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares
LCPA	Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso
LOPTC	Lei da Organização e Processo do Tribunal de Contas
M€	Milhões de euros
m€	Milhares de euros
MLP	Médio e longo prazos
MVC	Município de Vila do Conde
NCI	Norma de Controlo Interno
PA	Pagamentos em atraso
PAEL	Programa de Apoio à Economia Local
PAF	Plano de Ajustamento Financeiro
PASF	Plano de Ajustamento e Saneamento Financeiro
PMP	Prazo médio de pagamento
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
PREDE	Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado
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
SIAL	Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais
SROC	Sociedade de Revisores Oficiais de Contas
TC	Tribunal de Contas

1. INTRODUÇÃO

1.1. FUNDAMENTO

1.1.1. De acordo com o previsto no Plano de Atividades, a Inspeção-Geral de Finanças (IGF) realizou uma auditoria no Município de Vila do Conde (MVC), enquadrada no Projeto designado “ Controlo o Programa de Apoio à Economia Local (PAEL) ”¹.

1.2. QUESTÕES DE AUDITORIA E ÂMBITO

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

1	Exame à informação constante dos documentos de prestação de contas de 2015 ⁽³⁾ .
	Conclusão, em termos globais, sobre o (in)cumprimento, no final de 2015, das obrigações e objetivos resultantes da adesão ao PAEL, através da(o):
a)	Validação da informação comunicada à Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) no âmbito do acompanhamento do PAEL e apuramento de eventuais diferenças entre os dados reportados e os apurados pela IGF;
b)	Controlo do cumprimento das obrigações previstas no PAEL e dos objetivos constantes do respetivo PAF (com base na informação reportada à DGAL e apurada pela IGF), designadamente quanto à evolução da receita, despesa, dívida, serviço da dívida 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 2013/2015), incluindo em termos genéricos, o controlo da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA) ⁽⁴⁾ .

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);
- ✓ Utilização de uma *check-list* de verificação da coerência entre os vários documentos que integram a prestação de contas;
- ✓ Realização de entrevistas com dirigentes e outros colaboradores da entidade (com base em questionários);
- ✓ Execução de procedimentos de circularização e reconciliação de saldos com credores;
- ✓ Efetivação de testes de conformidade e substantivos.

Anexo 1 (fls. 1 a 11)

Realce-se 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 realizamos abordagens complementares⁵ que atendem:

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

² Não procedemos à apreciação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas atendendo a que foi objeto de análise no âmbito de uma anterior ação de controlo realizada pela IGF (enquadrada no projeto “ Controlo de Áreas Críticas da Receita e da Despesa Autárquica – Despesa com Pessoal ” – Processo n.º 2012/109/A3/1076).

³ 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).

⁴ Lei n.º 8/2012, de 21/02), tendo sido estabelecidos no Decreto-Lei (DL) n.º 127/2012, de 21/06, os procedimentos necessários à sua aplicação e à operacionalização da prestação de informação.

⁵ 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 e incorreta, sobre as asserções a retirar nessa matéria e permitem um controlo substancial do comportamento do Autarquia nesta sede.

- ✓ Aos valores constantes daquele documento ajustados, sendo caso disso, das divergências ocorridas entre a previsão e execução da arrecadação e utilização dos empréstimos de médio e longo prazos (EMLP) do PAEL, bem como o impacto da dívida (não prevista no PAF) ⁶ resultante da participação no Fundo de Apoio Municipal (FAM) ⁷;
- ✓ À evolução ocorrida ao nível da relação, em termos quantitativos, entre as variáveis relevantes atendendo aos valores dos PAF, PAF (Ajustado) e reais.

Acresce que o MVC, em momento posterior (03/05/2013) ⁸ e de forma autónoma face ao PAEL, levou a cabo **uma operação de Saneamento Financeiro (SF)** ⁹, que incluía um Plano de Ajustamento e Saneamento Financeiro (PASF), que foi visado ¹⁰ pelo Tribunal de Contas (TC) em 22/08/2013.

Anexo 3 (fls. 25)

Ora, em esclarecimento prestado ao TC ¹¹, o MVC afirma que o PASF abrange o PAF aprovado com o PAEL “(...)sem o desvirtuar ou alterar as medidas de contenção e ajustamento orçamental.”, mas, da análise comparativa efetuada entre esse documento e o PAF do PAEL (que serve de base ao controlo da IGF - datado de abril de 2013), resultam, relativamente ao final de 2015, estimativas diferentes e inconsistentes em variáveis comuns, em especial ao nível da despesa e do *stock* da dívida.

Anexo 3 (fls. 26 a 31)

Assim, a Autarquia, face à concretização da operação de saneamento financeiro em momento posterior à aprovação do PAF, devia ter promovido, junto do Estado (através da DGAL), nos termos do n.º 5, do art. 6º, do PAEL, a reanálise e, conseqüente, reformulação dos objetivos constantes desse Plano, de modo a ajustá-los e articulá-los com os que constam do PASF, o que não se verificou.

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.

Anexo 3 (fls. 30 a 31)

A Autarquia, no contraditório, manifesta a sua discordância face à posição assumida pela IGF no parágrafo anterior, aspeto que analisaremos no item 1.4. (Contraditório) deste relatório.

⁶ 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).

⁷ Cujó 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), que teve de ser reconhecida contabilisticamente, em princípio, em 2014, e realizada a partir do ano imediato, ainda que em prestações (ao longo de 7 anos), quando tal dívida e conseqüente despesa não foram contempladas no PAF.

⁸ Na mesma data, a Assembleia Municipal de Vila do Conde (AMVC) aprovou um pedido voluntário ao Governo de declaração de desequilíbrio financeiro estrutural, com vista à obtenção de financiamento de MLP, nos termos do n.º 3, do art. 41º, da Lei n.º 2/2007, de 15/01, que, segundo a informação que nos foi prestada, não obteve qualquer resposta.

⁹ 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. 4º do DL 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 (...). ”.

¹⁰ Vistos n.ºs 801 e 802/2013.

¹¹ Ofício n.º 6437/13, de 27/05/2013, no âmbito do processo de visto do saneamento financeiro municipal.

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 ¹², foi dado conhecimento formal à Senhora Presidente da Câmara Municipal de Vila do Conde das principais asserções, conclusões e recomendações deste documento, através do envio, em 09/11/2017, do projeto de relatório.

A resposta recebida (EG 3413) ¹³, em 15/12/2017, consta do presente documento, no qual introduzimos, em alguns pontos específicos, os aspetos que consubstanciam informações ou dados complementares relevantes, sendo de referir que assenta, essencialmente, na discordância do MVC quanto ao facto de o controlo da IGF incidir sobre o (in)cumprimento dos objetivos do PAF e não do PASF, “ *validado pelo Tribunal de Contas* “, pois afirma que “ *(...) em sede de execução orçamental só pode cumprir um plano financeiro, e não dois diferentes (...)* “, considerando que o único Plano em vigor em 2015 seria o indicado em último lugar.

Na sequência dessa posição, uma parte muito substancial do contraditório da Autarquia integra um conjunto de análises relativas ao eventual cumprimento dos objetivos que constam PASF para diversos exercícios.

Ora, reafirmamos que, em nosso entender, estavam, de facto, em vigor, em 2015, dois planos de ajustamento (PAF e PASF), pois o recurso, posterior e em termos autónomos, ao saneamento financeiro, independentemente de ter sido visado pelo Tribunal de Contas (TC), nunca poderia substituir o PAEL, tendo em conta as características específicas e distintas dos dois instrumentos e das operações subjacentes aos mesmos.

Com efeito, o saneamento financeiro é um procedimento intramunicipal, ou seja, o respetivo processo de decisão e aprovação decorre no âmbito da Autarquia e dos respetivos órgãos, enquanto que o PAEL é um mecanismo de recuperação a que os municípios puderam aderir, sendo, no entanto, a respetiva aprovação da competência do Governo (ou seja, é uma operação extramunicipal), prevendo, inclusivamente, o respetivo regime legal ¹⁴, que a sua reanálise (e, conseqüentemente, a eventual reformulação do respetivo PAF) implica uma nova intervenção do Estado, o que, como já referimos, não se verificou.

Assim, o que não faz, de facto, qualquer sentido, é que uma Autarquia permita, através dos procedimentos adotados, que estejam em vigor, no mesmo exercício, dois planos de ajustamento com obrigações e objetivos distintos e inconsistentes para variáveis comuns, como acontecia no MVC, quando, naturalmente, neste caso, face à aprovação do PASF, deveria ter tomado a iniciativa de recorrer ao processo legalmente previsto no sentido de promover a adequação entre esse documento e o PAF do PAEL.

Desta forma, mantemos as posições assumidas e fundamentadas na descrição da metodologia adotada pela IGF em auditorias desta natureza (cfr. item 1.3.), incluindo a de efetuar a apreciação, quando se justifique, ainda que de forma subsidiária e complementar, dos resultados apurados face aos objetivos constantes do PASF.

Por fim, o MVC coloca também em causa, no contraditório, o entendimento preconizado pela IGF relativamente ao incumprimento da LCPA, aspeto que iremos abordar nesse contexto.

Anexo 8 (fls. 114 a 214)

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

¹³ Refira-se que a 12/12/2017 também deu entrada, através do correio eletrónico (EEL 2017/4901), uma resposta da Autarquia, com um ofício de igual teor ao da entrada em papel agora referida, mas com um número inferior de anexos (não constavam, nomeadamente, os relativos à justificação do montante do saldo de gerência anterior - n.º 131 a 141).

¹⁴ Cfr. o n.º 5, do art. 6º, do PAEL e o art. 9º da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09.

2. RESULTADOS

2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

2.1.1. Do trabalho realizado¹⁵, com o objetivo de examinar a **qualidade da informação financeira** produzida pelo MVC no triénio de 2013/2015, resultaram as seguintes **correções** aos balanços:

Figura 1 – Síntese das correções efetuadas aos balanços

Un: euro

COMPONENTES DO BALANÇO	CONTAS	2014				2015			
		Débito	Crédito	Saldo		Débito	Crédito	Saldo	
				Valor	D/C			Valor	D/C
ATIVO	4122 - Investimentos financeiros - Obrigações e Títulos de Participação - Fundo de Apoio Municipal	1 882 668,74		1 882 668,74	D				
FUNDOS PRÓPRIOS	88/59 - Resultados					24 048,45		- 24 048,45	D
PASSIVO	221 - Fornecedores						24 048,45	24 048,45	C
	268126 - Devedores e credores diversos - Credores das Administrações Públicas - Fundo de Apoio Municipal - MLP		1 613 715,74	1 613 715,74	C				
	268126 - Devedores e credores diversos - Credores das Administrações Públicas - Fundo de Apoio Municipal - CP		268 953,00	268 953,00	C				

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 2 (fls. 12 a 18)

As correções¹⁶ evidenciadas resultam, em, 2014 e 2015¹⁷, respetivamente, da consideração no:

- ✓ Ativo e passivo exigível de médio/longo prazos (MLP) e de CP, da subscrição das unidades de participação no FAM, no montante total de 1,9 M €, que só foi reconhecido pela Autarquia em 2015, pelo que, por uma questão de comparabilidade e consistência, nomeadamente face a outros municípios que o tenham feito ainda em 2014 na sequência das orientações do SATAPOCAL¹⁸, procedemos à correspondente correção e considerámo-lo para efeitos da nossa análise;
- ✓ Passivo exigível de CP, de dívidas omitidas contabilisticamente no montante de 24 m€, resultantes do procedimento de circularização/reconciliação.

Realce-se, ainda, que, em todos os indicadores e análises que entram em consideração com a dívida orçamental de CP transitada no final 2011/2012, corrigimos os respetivos montantes, para mais, em, respetivamente, 1 731 362,75 € e 1 131 809 €, que resulta de o MVC ter adotado uma prática ilegal, já referida na anterior auditoria¹⁹, de utilização das cauções de fornecedores e empreiteiros em numerário para pagar despesas orçamentais, situação que, no entanto, foi ultrapassada em 2013.

¹⁵ Que teve por base, em especial, a circularização e reconciliação de saldos relativamente ao final do ano de 2015, de:

- ✓ Cinco entidades que concederem EMLP ao MVC (Caixa Geral de Depósitos, SA, Banco Espírito Santo, SA Banco Português de Investimento, SA, Caixa de Crédito Agrícola Mútuo, SA e Direção-Geral do Tesouro), que representavam a totalidade da dívida desta natureza (decorrente de quarenta e oito contratos).
- ✓ Vinte e sete credores de outro tipo (fornecedores c/c, fornecedores de imobilizado e outros), cujos créditos totalizavam cerca de 678 m€ e representavam 59% da dívida originariamente de curto prazo (CP) constante da prestação de contas desse ano, tendo obtido 95% de respostas (refira-se que a informação de cerca de 13 entidades, que representavam 77% da dívida circularizada, foi obtida junto do Revisor Oficial de Contas – ROC da Autarquia).

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”.

¹⁶ 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 realizada.

¹⁷ Para além disso foi ainda transferida, para efeitos de apresentação no balanço e, conseqüente, análise financeira, para MLP a parte da dívida relativa ao FAM com essa exigibilidade, que o MVC tinha, incorretamente, espelhado como sendo integralmente de CP.

¹⁸ Subgrupo de Apoio Técnico à Aplicação do POCAL.

¹⁹ Cfr. o relatório da IGF n.º 1925/2010 que já se debruçou sobre esta matéria (item 2.4.1.4.), tendo sido assumido que se trata de uma prática ilegal suscetível, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira sancionatória, mas que “ (...) atendendo a que o Tribunal de Contas (entidade responsável pela efetivação de responsabilidades financeiras sancionatórias) conhece a situação, não se justifica a realização de qualquer outra diligência por parte da IGF.”.

Por fim, não incluímos, para efeitos de nossa análise, um conjunto de faturas e notas de débito emitidas por alguns credores do MVC, no montante global de 187 301,32 €, que não se encontravam relevadas contabilisticamente, pois, dos elementos recolhidos, não resultou, de forma inequívoca, que já constituíssem dívida municipal, salientando-se, no entanto, o facto de poderem vir a afetar essa grandeza no futuro.

Anexo 2 (fls. 19)

2.1.2. Para além disso, atendendo ao disposto no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (**POCAL** ²⁰), constatámos **algumas insuficiências, com repercussões ao nível da qualidade e fiabilidade da informação económico-financeira** elaborada pelo MVC, em especial, **no que respeita à não utilização sistemática das contas relativas a compromissos de exercícios futuros**, pelo que não está garantido o conhecimento, através da informação prevista naquele normativo contabilístico, do respetivo impacto nos futuros orçamentos municipais.

Anexo 6 (fls. 106)

Sobre este aspeto, o MVC refere, no contraditório, que “ (...) os serviços contabilísticos, juntamente com a [REDACTED] empresa que forneceu o software informático para a implementação do POCAL e presta a indispensável assistência técnica, desde 2013 até esta data têm vindo a implementar e aperfeiçoar, de forma progressiva, o registo de compromissos plurianuais, sendo nosso entendimento que a esta data o sistema e procedimentos de registo de compromissos plurianuais estão completos e aperfeiçoados. ”.

Anexo 8 (fls. 130)

2.1.3. Em síntese, a análise realizada indicia que os **documentos de prestação de contas do MVC de 2015 já refletiam, com significativa fiabilidade, a sua situação financeira**, em especial, **ao nível do passivo exigível**, pois as correções efetuadas são pouco relevantes em termos absolutos (mais 24 m€) e no respetivo peso na dívida de CP (2%), mas **persistiam algumas insuficiências ao nível da aplicação do POCAL**, nomeadamente, em **termos da utilização sistemática e adequada das contas de compromissos de exercícios futuros**.

2.2. PROGRAMAS DE CONSOLIDAÇÃO E/OU RECUPERAÇÃO FINANCEIRA

2.2.1. O MVC aderiu, em 2009, ao Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado (**PREDE**) ²¹, beneficiando do acesso a financiamento, através de dois EMLP, no montante total de 9 900 000 € ²².

A Autarquia formalizou, em 2012, a adesão ao **PAEL** ²³ (**Programa I**) ²⁴, na sequência da qual contratou um **EMLP de 10,9 M€**, para aplicar na redução de pagamentos em atraso (PA).

Acresce, como já referimos, que, em 03/05/2013, o MVC, em virtude de se encontrar, em 31/12/2012, em situação de desequilíbrio conjuntural, aprovou, de forma autónoma face ao PAEL, **uma operação de SF**, na sequência da qual **utilizou dois EMLP no valor global de 20 M€**.

Anexo 3 (fls. 24 e 25)

2.2.1.1. Assim, entre **2009/2013**, o MVC arrecadou, no âmbito de programas de consolidação e/ou recuperação financeira, EMLP nos seguintes montantes:

²⁰ Aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22/02.

²¹ Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 191-A/2008, publicada no Diário da República (DR), 1ª Série, n.º 231, de 27/11/2008, cuja duração foi prorrogada pela RCM n.º 29/2009, publicada no DR, 1ª Série, n.º 62, de 30/03.

²² [REDACTED]

²³ A criação deste Programa teve por “ (...) objeto a regularização do pagamento de dívidas dos municípios vencidas há mais de 90 dias, registadas na (...) DGAL à data de 31 de março de 2012. ” (cfr. n.º 1, do art. 1º, da Lei n.º 43/2012, de 28/08).

²⁴ Por opção da Autarquia, que não reunia as condições legalmente obrigatórias para aderir a este Programa, justificada, em informação elaborada, em 24/09/2012, pelo Diretor de Departamento de Administração Geral e Financeira, com “ (...) as necessidades de liquidez e de tesouraria municipal, para consolidação de passivos não financeiros, e necessidade absoluta de regularizar os pagamentos em atraso (...) ”.

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

Un: Euro

DESCRIÇÃO	MONTANTES TOTAIS ARRECADADOS		TOTAL POR PROGRAMA
	2009	2013	
PREDE	9 900 000		9 900 000
PAEL		10 928 221	10 928 221
SF		20 000 000	20 000 000
TOTAL	9 900 000	30 928 221	40 828 221

Fonte: DGTF e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 23 a 25)

Através destas operações, o MVC transformou um elevado montante de dívida de natureza administrativa, comercial e financeira²⁵ originariamente de CP (40,8 M€) 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 (PAEL)

2.3.1. ADEÇÃO E FINANCIAMENTO NO ÂMBITO DO PAEL

2.3.1.1. O pedido de adesão ao PAEL (Programa I), acompanhado por um PAF, foi aprovado pelos órgãos²⁶ executivo e deliberativo, em, respetivamente, 27/09 e 2/10 de 2012, e pelo Governo²⁷.

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

Un: Euro

DÍVIDAS VENCIDAS HÁ MAIS DE 90 DIAS (31/03/2012)			PAEL			FINANCIAMENTO OBTIDO					
Inicial	Pagamentos efetuados	Valor Líquido	Candidatura Inicial	Candidatura Revista	Diferença	Despacho no DR	Visto do TC	1ª Tranche	2ª Tranche	3ª Tranche	Total
(1)	(2)	(3) = (1) - (2)	(4)	(5)	(6) = (5) - (4)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12) = (9)+(10)+(11)
14 836 312	1 489 331	13 346 981	12 947 759	10 928 221	- 2 019 538	12 947 759	10 928 221	6 556 932	2 185 644	2 185 644	10 928 221

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

Anexo 3 (fls. 24)

O EMLP, com uma maturidade de 20 anos e sem período de carência, foi visado pelo Tribunal de Contas em 13/05/2013, tendo a Autarquia arrecadado, através de três tranches, o respetivo montante total (10,9 M€).

2.3.1.3. A utilização do financiamento do PAEL no pagamento de dívidas a terceiros²⁸ (com base na informação do SIAL²⁹ e na prestada pelo MVC) foi a seguinte:

Figura 4 – Arrecadação e utilização do financiamento PAEL

Un: euro

DESCRIÇÃO	MONTANTES UTILIZADOS NOS PAGAMENTOS A TERCEIROS - 2013			
	1ª Tranche	2ª Tranche	3ª Tranche	Total
(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (2)+(3)+(4)
A - Receitas arrecadadas ao abrigo do EMLP do PAEL	6 556 932,32	2 185 644,11	2 185 644,10	10 928 220,53
B - Montantes utilizados no pagamento a terceiros	6 556 844,42	2 185 644,11	2 185 644,10	10 928 132,63
C - DIFERENÇA (A)-(B)	87,90	0,00	0,00	87,90

Fonte: SIAL, informação dos serviços municipais e auditoria da IGF

²⁵ Incluindo a amortização de um ECP contraído em 2013.

²⁶ Cfr. N.º 2, do art. 5.º, do PAEL.

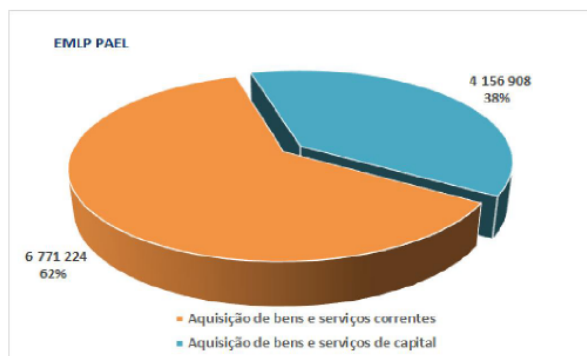
²⁷ Cfr. Despacho n.º 14763-H/2012, dos Gabinetes do Secretário de Estado da Administração Local e Reforma Administrativa e da Secretária de Estado do Tesouro, publicado no DR, 2ª Série, N.º 222, de 16/11/2012.

²⁸ Que integravam a " Lista de PA " validada pela DGAL e anexa ao contrato de financiamento.

²⁹ Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais.

No final de 2013, o MVC tinha utilizado praticamente a totalidade do capital arrecadado do PAEL (subsistindo apenas uma diferença de 87,90 €³⁰), 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

Anexo 3 (fls. 34)

Assim, o capital do EMLP PAEL foi utilizado maioritariamente (62%) no pagamento de despesas correntes, ou seja, numa finalidade legal, mas para a qual, em regra, não deviam ser afetas receitas desta natureza, mas sim de natureza corrente arrecadadas pelo Município.

2.3.1.4. O Município não divulgou, no sítio oficial da *internet*, nem por edital, o pedido de adesão ao Programa e o contrato celebrado com o Estado, em violação do disposto no art. 13º da Lei n.º 43/2012, de 28/08.

2.3.1.5. Refira-se, por fim, que o MVC informou, no contraditório, que, em 2017, através de uma operação de substituição de dívida³¹, liquidou, na sequência da contratação de dois novos EMLP com um capital total de 25 M€, os contraídos no âmbito dos PAEL e SF, “ (...) extinguindo assim os regimes do PAEL e saneamento financeiro a que o Município estava sujeito e condicionado na sua gestão económico-financeira ”.

Anexo 8 (fls. 130)

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

2.3.2.1. Os municípios abrangidos pelo Programa I, como foi o caso do MVC, deviam contemplar, no respetivo PAF³², um conjunto de medidas mínimas³³, a que nos iremos reportar nos itens seguintes.

2.3.2.2. Neste contexto, importa referir que o MVC considerou no PAF, por aparente erro, em 2012, um montante incorreto de saldo orçamental da gerência anterior (SGA), situação que se repercutiu, atendendo ao valor das receitas/despesas previstas, sobre os anos posteriores, como se evidencia a seguir:

³⁰ Corresponde, segundo informação dos serviços, a dívidas de duas entidades [REDAZIDA] que foram, entretanto, dissolvidas, pelo que o MVC deverá proceder à sua devolução.

³¹ Realizada ao abrigo do art. 81.º da Lei n.º 42/2016, de 28/12.

³² O PAF, independentemente de se tratar de municípios aderentes aos Programas I ou II, deve conter “ (...) um conjunto de medidas específicas e quantificadas, que evidenciem o restabelecimento da situação financeira do município, tendo em conta os seguintes objetivos: a) Redução e racionalização da despesa corrente e de capital; b) Existência de regulamentos de controlo interno; c) Otimização da receita própria; d) Intensificação do ajustamento municipal nos primeiros cinco anos de vigência do PAEL. ” (n.º 1, do art. 6º, do PAEL).

³³ Designadamente, de acordo com o n.º 2, do art. 6º, do PAEL, a determinação da participação variável no Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) à taxa máxima prevista, fixação dos preços cobrados nos setores do saneamento, água e resíduos nos termos das recomendações da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos, aperfeiçoamento dos processos e do controlo da cobrança de taxas e preços municipais e da aplicação de coimas e promoção dos processos de execução fiscal e as restantes medidas previstas no art. 11º do DL n.º 38/2008, de 07/03.

Figura 6 – Correções da IGF aos SGA constantes do PAF

Un.: euro

DESCRIÇÃO		2012	2013	2014	2015	2016
Saldo inicial	MVC	309 849,46	907 225,17	913 906,28	4 402 347,51	7 723 623,91
	IGF	-1 731 362,75	-1 133 987,04	-1 127 305,93	2 361 135,30	5 682 411,70
	Diferença	-2 041 212,21	-2 041 212,21	-2 041 212,21	-2 041 212,21	-2 041 212,21

Fonte: PAF, SIAL, documentos de prestação de contas do MVC e auditoria da IGF

De facto, no PAF, o saldo inicial considerado para 2012 (309 849,46 €) não correspondia ao que resultava da execução orçamental de 2011 (- 1 731 362,75 €), situação que influenciou significativamente os saldos iniciais e finais de 2013/2015, pelo que procedemos à correção direta, para efeitos de análise, dos objetivos constantes do PAF que entram em consideração com esta grandeza.

Esta situação foi admitida pela Autarquia em sede de contraditório, sendo justificada “ (...) pelo facto do Município, em exercícios anteriores a 2012, ter adotado uma prática de utilização de verbas de operações de tesouraria, nomeadamente cauções de fornecedores e empreiteiros em numerários, para pagar despesas orçamentais, situação que, no entanto, foi ultrapassada a partir de 2013 “.

Anexo 8 (fls. 115)

2.3.2.3. Ainda no que **respeita aos objetivos/estimativas**, para 2015, **constantes do PAF elaborado pelo MVC** (já com a correção anteriormente indicada), importa salientar que foram afetados, posteriormente, por dois eventos que não lhe são imputáveis, pelo que o respetivo impacto deve ser tido em consideração na análise a efetuar, a saber:

- ✓ Montante de receita arrecadada do EMLP do PAEL não utilizado de 88 €;
- ✓ Dívida relativa à participação no FAM, no montante total de 1,6 M€, que os municípios tiveram, em princípio, de reconhecer integralmente, em 2014, na sua contabilidade, e da correspondente despesa paga com início no ano seguinte, mas que não decorrem de qualquer decisão e/ou deliberação autónoma dos órgãos e eleitos locais, mas sim do quadro legal vigente.

Efetuámos, por isso, quanto a 2015, a comparação entre os valores reais apurados e os constantes do PAF (Ajustado) daqueles eventos, que têm o impacto, para mais e menos, sobre as variáveis relevantes, que sintetizamos de seguida:

Figura 7 – Ajustamentos da IGF às estimativas do PAF

Un.: euro

AJUSTAMENTOS ÀS ESTIMATIVAS DO PAF	VARIÁVEIS			
	Despesa	Dívida Municipal		Saldo Orçamental
		CP	MLP	
EXECUÇÃO DO EMLP PAEL (Receita arrecadada e não utilizada)				88
FAM				
DESPESA PAGA (não prevista)	268 953			- 268 953
DÍVIDA (não prevista)		268 953	1 344 763	
TOTAL	268 953	268 953	1 344 763	- 268 865

Fonte: Auditoria da IGF

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

2.3.3.1. OTIMIZAÇÃO DA RECEITA

2.3.3.1.1. Relativamente ao **controlo dos objetivos quantitativos**, em termos globais (por valores agregados ³⁴ e classificação económica ³⁵), a situação, em 2015, foi a seguinte:

³⁴ Atendendo à estrutura prevista na referida Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09 (Programa I – Anexo III – Quadro I).

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

Figura 8 – Controlo do PAF ao nível da receita

Un: euro

DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO - PRINCIPAIS RUBRICAS	ANO DE 2015			CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF) DADOS IGF		CUMPRIMENTO DO OBJETIVO - IGF - (SIM/NÃO)	
	PAF (estimado)	VALORES EXECUTADOS		Montante	%		
		Reporte (DGAL)	Apurados (IGF)				
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(2)	(6)=(4)/(2)*100	(7)	
VALORES AGREGADOS	Receita total disponível	≥ 49 362 726	53 845 995	53 845 996	4 483 270	109%	SIM
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)				0			
POR NATUREZA ECONÓMICA	Corrente	≥ 43 144 570	41 332 504	41 332 504	- 1 812 066	96%	NÃO
	Capital	≥ 3 856 048	5 060 404	5 060 404	1 204 356	131%	SIM
	TOTAL	≥ 47 000 618	46 392 907	46 392 907	- 607 710	99%	NÃO

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

Anexo 3 (fls. 38)

Assim, em 2015, verificou-se, na perspetiva de valores agregados (receita total disponível, que inclui o SGA), a **superação**, em termos globais, do objetivo constante do PAF (desvio positivo de 4,5 M€), **acontecendo o inverso segundo a classificação económica**³⁶, por força do desvio ao nível das receitas correntes (menos 1,8 M€), ainda que com uma taxa de execução próxima dos 100% (99%).

No contraditório, o MVC não põe em causa as asserções da IGF, esclarecendo apenas que o incumprimento verificado na receita corrente ficou a dever-se, nomeadamente, à quebra significativa verificada nas receitas próprias provenientes de impostos indiretos, à alteração da repartição do Fundo de Equilíbrio Financeiro, a uma diferença significativa na receita proveniente da venda de bens e serviços correntes decorrente da difícil conjuntura económica social, bem como nas outras receitas correntes inerentes a factos geradores de receitas não controláveis pela Autarquia.

Anexo 8 (fls. 118 e 119)

2.3.3.1.2. No contexto das **medidas específicas legalmente previstas de otimização da receita**, a **Autarquia fixou as taxas**, relativas àqueles exercícios, de Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), para os prédios rústicos e urbanos, derrama sobre o lucro tributável sujeito e não isento de rendimento das pessoas coletivas (IRC) e de participação variável do IRS, **nos limites máximos legais**.

Anexo 3 (fls. 41)

Para além disso, o MVC, na sequência da integração no **Programa I**, devia prever no PAF³⁷, um **conjunto de medidas específicas mínimas**, tendo, neste contexto, apresentado e quantificado³⁸ **cinco**, relativamente às quais foi apurado o seguinte:

Figura 9 – Controlo das medidas de otimização da receita

Un: Euro

DESCRIÇÃO DAS PRINCIPAIS MEDIDAS PREVISTAS NO PLANO	ANO DE 2015			CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF) DADOS IGF		CONCLUSÃO FACE AO APURAMENTO DA IGF (CUMPRIMENTO DO OBJETIVO) SIM/NÃO	
	PAF (estimado)	VALORES EXECUTADOS		MONTANTE	%		
		Reporte à DGAL	Apurados IGF				
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(2)	(6)=(4)/(2)*100	(7)	
MEDIDAS COM IMPACTO NO AUMENTO DA RECEITA	1. Fixação das taxas máximas do IMI	≥ 15 309 893	15 671 515	15 671 515	361 622	102,4%	SIM
	2. Fixação da taxa máxima de derrama	≥ 2 065 808	1 894 872	1 894 872	- 170 936	91,7%	NÃO
	3. Fixação das taxas máximas de participação no IRS	≥ 2 258 648	0	2 805 686	547 038	124,2%	SIM
	4. Monitorização dos preços cobrados pelo MVC através da reapreciação do tarifário	≥ 1 918 572	0	2 004 482	85 910	104,5%	SIM
	5. Venda de património	≥ 112 942	0	19 738	- 93 204	17,5%	NÃO
TOTAL	≥ 21 665 864	17 566 387	22 396 293	730 430	103,4%	SIM	
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)				4 829 906			

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

Anexo 3 (fls. 39)

³⁶ A divergência entre os desvios verificados nas duas perspetivas decorre em grande medida da diferença entre o valor estimado no PAF e o real do saldo orçamental do exercício anterior (que não é abrangido pela última análise), nos montantes, respetivamente, de 2,3 M€ e 7,4 M€, ou seja, do resultado da execução da receita e despesas orçamentais no(s) ano(s) anterior(es).

³⁷ Cfr. art. 7º da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09, n.º 2, do art. 6º, da Lei n.º 43/2012, de 28/08, e art. 11.º do DL n.º 38/2008, de 7/03.

³⁸ No Anexo II, Quadro II, da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09.

Verificou-se, assim, em 2015, o cumprimento, em termos globais, das metas constantes do PAF para as medidas relativas à otimização da receita (variação positiva de 730 m€), apesar dos desvios negativos verificados nas receitas relativas à derrama e venda de património (menos 264 m€).

Refira-se, neste âmbito, que o MVC previu no PAF ³⁹ uma lista de património a alienar, no valor total, para os exercícios de 2013/2015 ⁴⁰, de 2,6 M€, tendo concretizado apenas 71% (1,9 M€) ⁴¹, ao que acresce que os valores executados ⁴² quanto à rubrica de “ Venda de Bens de Investimento ” também ficaram aquém dos montantes previstos no PAF, pelo que não foram atingidos estes objetivos.

Anexo 3 (fls. 42)

No contraditório, o MVC não contesta as asserções da IGF, salientando, apenas, que “ (...) fixou a taxa de derrama municipal no valor máximo relativo, e considerou que, face à evolução do conjunto das diversas componentes da receita, não era necessário proceder à alienação do património, nos termos planeados, para atingir o desiderato do PASF e do PAEL e cumprir com o nível global da receita estimada e não possuir pagamentos em atraso. ”.

Anexo 8 (fls. 115)

Por fim, da análise à evolução do número de processos de contraordenação e execução fiscal e das respetivas receitas cobradas resulta o seguinte:

Figura 10 – Processos de contraordenação

ANO	PROCESSOS DE CONTRAORDENAÇÃO			PROCESSOS DE EXECUÇÃO FISCAL		
	Instaurados (n.º)	Findos (n.º)	Valores cobrados (€)	Instaurados (n.º)	Findos (n.º)	Valores cobrados (€)
2011	142	125	22 121	0	0	0
2012	109	75	20 725	0	0	0
2013	67	48	32 469	0	0	0
2014	150	113	16 806	289	61	3 281
2015	104	11	14 887	301	41	6 126

Fonte: Informação dos serviços municipais

Anexo 3 (fls. 43)

Assim, quanto aos processos de contraordenação e execução fiscal ocorreu uma evolução, respetivamente, irregular (decréscimo dos valores cobrados a partir de 2013) e positiva (no número de processos instaurados e nos valores cobrados, ainda que só tenham sido instaurados a partir de 2014), pelo que não é evidente que tenha ocorrido a melhoria, a que o MVC estava obrigado, no sentido do aperfeiçoamento e controlo dos factos suscetíveis de gerarem a aplicação de coimas e a promoção dos processos de execução fiscal.

Em contraditório, o MVC salienta que “ (...) de acordo com o previsto na adesão ao PAEL, a partir de 2014, implementou e informatizou a tramitação administrativa dos processos de contraordenação e de execução fiscal para melhorar a cobrança de receitas municipais, relevando uma evolução positiva neste domínio. ”.

Anexo 8 (fls. 127)

³⁹ Quadro X da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09.

⁴⁰ Não se encontrava previsto no PAF, para 2012, qualquer valor a arrecadar pela alienação do património.

⁴¹ O desvio verificado resultou, segundo os serviços municipais, da conjuntura económica do país.

⁴² Respetivamente, de 1,8 M€, 3 m€ e 20 m€.

2.3.3.2. REDUÇÃO E RACIONALIZAÇÃO DA DESPESA

2.3.3.2.1. Quanto ao **controlo dos objetivos quantitativos**, em termos globais e segundo as perspetivas previstas no PAF (valores agregados⁴³ e classificação económica⁴⁴), **relacionadas com a redução ou racionalização da despesa**, a situação verificada em 2015 foi a seguinte:

Figura 11 – Controlo do PAF ao nível da despesa

Un: euro

DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO - PRINCIPAIS RUBRICAS	ANO DE 2015				CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF) DADOS IGF		CUMPRIMENTO DO OBJETIVO - IGF - (SIM/NÃO)
	PAF (estimado)	VALORES EXECUTADOS		Montante	%		
		Reporte (DGAL)	Apurados (IGF)			(5)=(4)-(2)	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	
VALORES AGREGADOS	Despesa total	≤ 43 680 314	46 498 095	46 498 095	2 817 781	106%	NÃO
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)				0			
POR NATUREZA ECONÓMICA	Corrente	≤ 34 831 674	33 054 853	33 054 853	- 1 776 820	95%	SIM
	Capital	≤ 8 848 640	13 443 242	13 443 242	4 594 602	152%	NÃO
	TOTAL	≤ 43 680 314	46 498 095	46 498 095	2 817 781	106%	NÃO

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

Anexo 3 (fls. 44)

Verifica-se, assim, que, em 2015, o MVC não cumpriu, numa perspetiva global, os objetivos, previstos no PAF para a despesa municipal, tendo sido apurado um desvio, para mais, de 2,8 M€, que resultou sobretudo da componente de capital⁴⁵.

Considerando os valores do PAF (Ajustado), o MVC continuou a incumprir os objetivos globais previstos para a despesa municipal, ainda que o desvio tenha diminuído:

Figura 12 – Controlo da despesa – PAF (Ajustado)

Un: euro

PAF (estimado)	DESPESA				CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO		CUMPRIMENTO (SIM/NÃO)
	AJUSTAMENTOS		PAF AJUSTADO	IGF (executado)	VALOR	%	
	EMLP PAEL	FAM					
(1)	(2)	(3)	(4)=(1)+(2)+(3)	(5)	(6)=(5)-(4)	(7)=(5)/(4)	(8)
43 680 314		268 953	≤ 43 949 267	46 498 095	2 548 828	106%	NÃO

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

Anexo 3 (fls. 44)

O MVC, no contraditório, refere, em especial, como justificação para o incumprimento dos objetivos preconizados para a redução da despesa o facto de ter decidido antecipar a amortização total do capital em dívida do EMLP celebrado no âmbito do PREDE (2,8 M€) quando ainda faltavam 4 anos para a sua amortização integral.

Anexo 8 (fls. 122)

2.3.3.2.2. A **Autarquia**, atendendo a que integrou o Programa I⁴⁶, estava obrigado a prever no PAF um conjunto de medidas mínimas de redução e contenção de despesa, tendo, neste âmbito, quantificado três, resultando do controlo efetuado o seguinte:

⁴³ Tendo em conta a estrutura prevista na Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09 (Programa I – Anexo II – Quadro I).

⁴⁴ Atendendo à estrutura prevista na Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09 (Programa I – Anexo II – Quadro III).

⁴⁵ Devido, nomeadamente, ao comportamento das rubricas de aquisição de bens de capital e de passivos financeiros, com valores executados superiores aos previstos em, respetivamente, 85% e 52%.

⁴⁶ Cfr. art. 7º da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09, n.º 2, do art. 6º, da Lei n.º 43/2012, de 28/08 e art. 11º do DL n.º 38/2008, de 7/03.

Figura 13 – Controlo do PAF ao nível das medidas específicas de redução da despesa

DESCRIÇÃO DAS PRINCIPAIS MEDIDAS PREVISTAS NO PLANO	PAF (estimado)	2015		CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF) DADOS IGF		CONCLUSÃO FACE AO APURAMENTO DA IGF (CUMPRIMENTO DO OBJETIVO) SIM/NÃO
		VALORES EXECUTADOS		MONTANTE	%	
		Reporte à DGAL	Apurados IGF			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)-(4)/(2)	(6)-(4)/(2)*100	(7)
1. Pessoal	≤ 16 263 583	15 283 219	15 283 219	- 980 364	94,0%	SIM
2. Aquisição de bens e serviços correntes e de capital	≤ 17 206 425	0	18 628 191	- 1721 766	96,6%	SIM
3. Transferências correntes e de capital	≤ 3 141 780	0	4 038 343	896 563	128,5%	NÃO
TOTAL	≤ 36 611 788	15 283 219	35 949 753	- 662 034	98,2%	SIM
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)		20 666 535				

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

Anexo 3 (fls. 40)

Verificou-se, assim, que, em 2015, foram atingidos, em termos globais, os objetivos constantes do PAF relativos às medidas de diminuição das despesas, uma vez que o montante total realizado foi inferior ao previsto em cerca de 662 m€.

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

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

Figura 14 – Relação entre a receita/despesa - PAF/PAF (Ajustado)/Execução orçamental

DESCRIÇÃO	2015			
	Receita total disponível	Despesa total	Diferença	Varição receita / despesa (PAF / Valores reais)
(1)	(2)	(3)	(4)-(2)-(3)	(5)-(4)B-(4)A
A - PAF				
Aprovado	49 362 726	43 680 314	5 682 412	1 665 489
Ajustado - PAEL/FAM	49 362 726	43 949 267	5 413 459	1 934 442
B - Valores Reais	53 845 996	46 498 095	7 347 900	

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

Anexo 3 (fls. 47 - indicadores 7 e 8)

A relação entre a receita total disponível (incluindo o SGA) e a despesa prevista no PAF melhorou ao nível da execução orçamental (mais, respetivamente, 1,6 M€ e 1,9 M€), pelo que o MVC cumpriu, em termos substanciais, os objetivos do PAF ao nível da execução da receita e da despesa municipais.

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

2.3.3.4.1. 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:

Figura 15 – Controlo do PAF ao nível da dívida

DIMINUIÇÃO DA DÍVIDA - DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO	PAF (estimado)	ANO 2014		CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF)		CUMPRIMENTO DO OBJETIVO - IGF - (SIM/NÃO)
		VALORES EXECUTADOS		Montante	%	
		Reporte (DGAL)	Apurados (IGF)			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)-(4)/(2)	(6)-(4)/(2)*100	(7)
A - Curto prazo	≤ 11 953 916	8 428 589	7 107 875	- 4 846 041	59,5%	SIM
B - Médio e longo prazo	≤ 25 481 980	40 239 981	41 584 744	16 102 764	163,2%	NÃO
C - Natureza não orçamental	≤ 0	1 736 826	1 736 826	1 736 826		
D - Natureza orçamental (A)+(B)-(C)	≤ 37 435 896	46 931 744	46 955 793	9 519 896	125,4%	NÃO
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4) - (3) da linha D		24 048				

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

Anexo 3 (fls. 45 e 46)

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 previsto** no valor materialmente relevante de **9,5 M€** (125%), ainda que tenha **sido atingido no que respeita à dívida de CP** (menos 4,8 M€ e 60%).

Considerando os valores do **PAF (Ajustado)**, o **MVC continuou a não atingir este objetivo**, como se evidencia de seguida:

Figura 16 – Controlo da evolução da dívida – PAF (Ajustado)

Un: euro

DESCRIÇÃO	2015					CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO DA DÍVIDA (EXECUTADO/PAF)		CUMPRIMENTO (SIM / NÃO)
	PAF (valor estimado)	AJUSTAMENTO FAM		PAF AJUSTADO	IGF (executados)	Montante	%	
	(1)	(2)	(3)	(4)= (2)+ (4)	(5)	(7)-(6)-(5)	(8)-(6)/(5)	
CP	11 953 916	268 953	≤	12 222 869	5 371 049	- 6 851 821	44%	SIM
DÍVIDA MLP	25 481 980	1 344 763	≤	26 826 743	41 584 744	14 758 001	155%	NÃO
TOTAL	37 435 896	1 613 716	≤	39 049 612	46 955 793	7 906 180	120%	NÃO

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

Anexo 3 (fls. 45 e 46)

Acresce que mesmo considerando o **PASF**, a **Autarquia**, quanto a esta variável, **continuará a não atingir, por uma larga margem, o objetivo previsto naquele documento para o ano de 2015 (13,6 M€)**, ainda que seja de referir que **nesse documento foi cometido um erro em termos dos valores estimados**, nomeadamente para o **stock** da dívida de EMLP, que não foi, no entanto, objeto de qualquer iniciativa no sentido da sua correção por parte MVC, nem comunicado ao Tribunal de Contas.

De qualquer modo, o **valor estimado no PASF, para 2015**, em termos de **stock da dívida de EMLP é exatamente igual ao do PAF do PAEL**, pelo que **não foi considerado o do EMLP contratado no âmbito do SF (2015: stock em dívida no final do ano de 18,6 M€)**, mas também é de realçar que, ao mesmo tempo, continua a ser previsto, para o final do mesmo exercício, um valor de dívida de CP a outros credores no montante de 4,4 M€ (excluindo a dívida ao Estado e outros entes públicos e não tendo sido considerada a do FAM), que não é adequado face à realização daquela operação ⁴⁷.

Ainda assim, se **ajustarmos a estimativa da dívida total prevista no PASF para 2015** (33 328 894 €) adicionando o valor, no final desse ano, do **stock em dívida do referido EMLP para SF** (18 567 099 €) e da dívida ao FAM não previsível quando da elaboração do PASF (1 613 716 €) e abatendo a totalidade da dívida estimada de CP a outros credores a que aludimos (4 409 887 €), o **MVC passaria a cumprir o objetivo em análise por uma margem significativa** (2,1 M€), pois o resultado da indicada operação aritmética é de 49 099 822 € e o valor real foi de 46 955 793 €.

Assim, o **MVC não cumpriu, atendendo ao PAF e ao PAF (Ajustado) e, mesmo, ao PASF, por uma margem materialmente relevante, o objetivo previsto para 2015 ao nível do stock da dívida municipal**, que, no entanto, **se mostra atingido considerando a respetiva estimativa do PASF corrigida** (nos termos descritos anteriormente), ao que acresce que **esta grandeza diminuiu, em termos absolutos, de forma muito significativa entre 2013/2015** (11,2 M€ e 19%).

2.3.3.4.2. Por sua vez, 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 de acordo com os documentos de prestação de contas (corrigidos pela IGF), foi a seguinte:

⁴⁷ De facto, atendendo à concretização, em 2013, das operações relativas ao PAEL e ao SF, o valor, no final de 2015, da estimativa do PASF para a dívida de CP a outros credores devia ser próxima de zero, pois essa seria a consequência natural daquelas operações e, aliás, a sua justificação, já que não faria qualquer sentido manter, posteriormente, elevados montantes de dívida desta natureza, situação que evidenciaria a persistência de uma gestão orçamental desequilibrada, que se visa ultrapassar com o recurso aos mecanismos de recuperação financeira.

Figura 17 – Relação entre SGS e o stock da dívida – PAF/PAF (Ajustado)/valores reais

Un: euro

DESCRÇÃO	2015			
	Saldo orçamental (SO)	Dívida Total Orçamental (CP e MLP)	Diferença	Varição despesa / dívida (PAF / Valores reais)
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)-(3)	(5)=(4)B-(4)A
A - PAF				
Aprovado	5 682 412	37 435 896	- 31 753 485	- 7 854 408
Ajustado - PAEL/FAM	5 413 547	39 049 612	- 33 636 066	- 5 971 827
B - Valores Reais	7 347 900	46 955 793	- 39 607 893	

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

Anexo 3 (fls. 47 - indicadores 13 a 14)

No final de 2015, a **relação** entre as referidas grandezas **piorou, de forma muito significativa, ao nível da prestação de contas**, o que **evidencia um comportamento mais negativo em termos reais**.

Anexo 4 (fls. 66)

2.3.3.4.3. 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 atendendo aos documentos de prestação de contas (corrigidos pela IGF), foi a seguinte:

Figura 18 – Relação entre a receita e o stock da dívida - PAF/PAF (Ajustado)/valores reais

Un: euro

DESCRÇÃO	2015			
	Receita total disponível	Dívida Total Orçamental (CP e MLP)	Diferença	Varição receita / dívida (PAF / Valores reais)
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)-(3)	(5)=(4)B-(4)A
A - PAF				
Aprovado	49 362 726	37 435 896	11 926 829	- 5 036 626
Ajustado - PAEL/FAM	49 362 726	39 049 612	10 313 113	- 3 422 910
B - Valores Reais	53 845 996	46 955 793	6 890 203	

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

Anexo 3 (fls. 47 - indicadores 9 a 10)

Independentemente de se considerar **as grandezas previstas no PAF ou no PAF (Ajustado)**, ocorreu, em 2015, uma **variação muito negativa, em termos reais, da relação entre a receita total disponível e o stock da dívida**, o que indica **uma diminuição da capacidade financeira para fazer face**, atempadamente, **às obrigações assumidas perante terceiros**.

O MVC, quando da elaboração do PAF, **não considerou**⁴⁸ qualquer **situação de que pudesse vir a resultar dívidas futuras**, mas, no final de 2015, a conta de **provisões para riscos e encargos apresentava um saldo de 4,4 M€**, dos quais cerca de 3,4 M€⁴⁹ decorrem da estimativa de eventuais responsabilidades relacionadas com vinte sete processos judiciais em curso, situação de que resulta um elevado risco para o cumprimento do objetivo do PAF (aliás, já em 2016, devido ao desfecho de alguns dos mencionados processos, o MVC foi condenado a pagar um montante de **530 m€**).

2.3.3.4.4. Quanto ao **serviço da dívida municipal**, a situação, em 2015, foi a seguinte:

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

Un: Euro

[DIMINUIÇÃO DA DÍVIDA] DESCRÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO	PAF (estimado)	ANO 2015		RELAÇÃO ENTRE OS VALORES EXECUTADOS / PREVISTOS NO PAF		OBSERVAÇÕES	
		VALORES EXECUTADOS		MONTANTE	%		
		REPORTE À DGAL	APURADOS IGF				
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(2)	(6)=(4)/(2))*100	(7)	
SERVIÇO DA DÍVIDA (amortização + juros)	No âmbito do PAEL	851 214	846 437	846 437	- 4 778	99,4%	Cumpriu atempadamente o serviço da dívida de todos os EMLP contratados
	Outros EMLP	3 717 982	9 116 303	9 116 303	5 393 543	218,0%	
	TOTAL	4 569 197	9 962 740	9 962 740	5 393 543	218,0%	

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

Anexo 3 (fls. 45 e 46)

⁴⁸ Cfr. Quadro IX do Anexo II da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09.

⁴⁹ Ficando a diferença a dever-se ao facto de o MVC, por erro, também ter incluído na estimativa um montante (951 m€) que dizia respeito a um processo interposto por si contra [REDACTED]

O MVC, cumpriu, em 2015, atempadamente, o pagamento do serviço da dívida de todos os EMLP que se encontravam em vigor no exercício, tendo inclusivamente pago um montante de dívida financeira superior ao que tinha estimado no PAF, por força, essencialmente, do serviço da dívida do EMLP para SF e da amortização extraordinária do PREDE, não previstos naquele documento.

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

2.3.3.5.1. A arrecadação, após 2011⁵⁰, das receitas provenientes do capital dos EMLP celebrado ao abrigo de mecanismos de recuperação financeira (PAEL e SF) tiveram o seguinte impacto, ao nível da evolução das “ outras dívidas a terceiros “ do MVC:

Figura 20 – Impacto do(s) financiamento(s) sobre as “ outras dívidas a terceiros “

DESCRIÇÃO	ANO BASE		EVOLUÇÃO DE VALORES			VARIÁÇÕES	
	2011	2012	2013	2014	2015	2011 / 2015	2012 / 2015
(A) - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP (incluindo as correções da IGF em 2015 e excluindo o FAM)	31 318 220	32 348 452	1 128 970	832 768	1 089 297		
(B) - Variação das outras dívidas a terceiros face ao valor existente em cada ano anterior, entre 2011/2015 e ano anterior ao da utilização dos EMLP infra indicados/2015		1 030 232	- 31 219 482	- 296 202	256 529	- 30 228 923	- 31 259 155
(C) - Empréstimo PAEL (capital utilizado por ano)			10 928 221				30 928 221
(D) - Empréstimos Saneamento Financeiro (capital utilizado por ano)			20 000 000				
(E) - Variação (sem saneamento/PAEL) face a cada ano anterior, entre 2011/2015 e ano anterior ao da utilização dos EMLP supra indicados/2015 ((B) + (C) + (D))		1 030 232	- 291 261	- 296 202	256 529	699 297	- 330 934

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

Anexo 3 (fls. 23 a 25) e Anexo 4 (fls. 67)

Tendo como base o final dos exercícios de 2011/2012⁵¹, as “ outras dívidas a terceiros ”⁵² diminuiram, até ao final de 2015, cerca de, respetivamente, 30,2 M€ e 31,3 M€, ou seja, num montante inferior e superior ao do capital do EMLP do PAEL e SF (30,9 M€), pelo que, do recurso a estes Programas resultou, como seria exigível, uma diminuição duradoura desta componente da dívida.

2.3.3.5.2. A adesão aos PAEL e SF teve, igualmente, o seguinte impacto em sede de evolução dos PA:

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

DESCRIÇÃO	ANO BASE		EVOLUÇÃO DE VALORES			VARIÁÇÕES	
	2011	2012	2013	2014	2015	2011 / 2015	2012 / 2015
(A) - Pagamentos em atraso (PA)	12 470 400	18 215 630	100 000	0	0		
(B) - Variação das outras dívidas a terceiros face ao valor existente em cada ano anterior, entre 2011/2015 e ano anterior ao da utilização dos EMLP infra indicados/2015		5 745 230	- 18 115 630	- 100 000	0	- 12 470 400	- 18 215 630
(D) - Empréstimo PAEL (capital utilizado por ano)			10 928 221				30 928 221
(C) - Empréstimos Saneamento Financeiro (capital utilizado por ano)			20 000 000				
(E) - Variação (sem saneamento/PAEL) face a cada ano anterior, entre 2011/2015 e ano anterior ao da utilização dos EMLP supra indicados/2015 ((B) + (C) + (D))		5 745 230	12 812 590	- 100 000	0	18 457 821	12 712 590

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

Anexo 3 (fls. 23 a 25, 48 a 50) e Anexo 4 (fls. 67)

Deste modo, o MVC conseguiu eliminar o stock de PA, ainda que seja de salientar que o respetivo valor, em 2011/2012, era bastante inferior ao capital utilizado dos EMLP do PAEL e SF.

Refira-se, ainda, neste contexto, que a evolução irregular mensal do stock de PA (reportados no SIIAL) desde a adesão ao PAEL, com um aumento em vários meses da série face ao valor mínimo atingido após outubro/2012 e até dezembro/2014 (a partir de janeiro/2014 e, pelo menos, até dezembro/2015, deixaram de existir PA), é suscetível de justificar, nos termos legais, a aplicação de multas⁵³, no montante total de

⁵⁰ Ano base para as estimativas do PAF.

⁵¹ Neste caso, o ano que antecedeu o da utilização do EMLP ao abrigo do PAEL.

⁵² Não inclui os montantes relativos a operações de tesouraria.

⁵³ No n.º 2, do art. 22º, do DL n.º 127/2012, de 21/06, prevê-se que “ No decurso do programa de assistência económica, as entidades beneficiárias não podem aumentar o valor global dos pagamentos em atraso, sob pena de multa (...) ” mensal e progressiva, calculada, liquidada e arrecadada nos termos dos n.ºs 3 a 6 do referido artigo.

143 m€, competência que recai sobre a DGAL (entidade de acompanhamento setorial).

Anexo 3 (fls. 48 a 50)

2.3.3.6. SALDO ORÇAMENTAL, PMP E PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS

2.3.3.6.1. Relativamente aos objetivos do PAF, para o final de 2015, quanto ao saldo orçamental (valores ajustados) e o prazo médio de pagamento (PMP)⁵⁴, a situação é a seguinte:

Figura 22 – Controlo do PAF ao nível do saldo orçamental (ajustado)

DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO - PRINCIPAIS RUBRICAS	ANO 2015				CONTROLO DO APURAMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF) DADOS IGF		CUMPRIMENTO DO OBJETIVO - IGF (SIM/NÃO)
	PAF (estimado)	VALORES EXECUTADOS		Montante	%	(6)-[(4)/(2)]*100	
		Reporte à DGAL	Apurados IGF				
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	
SALDO PARA A GERÊNCIA SEGUINTE (SGS)	≥	5 682 412	7 347 900	7 347 900	1 665 488	129.3%	SIM
PRAZO MÉDIO DE PAGAMENTO (PMP) - Dias	≤	84	13	13	- 71	35.6%	SIM
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)		SGS		0			
		PMP - Dias		0			

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

Assim, o MVC superou os objetivos estabelecidos no PAF para o saldo orçamental e o PMP.

Anexo 3 (fls. 51)

2.3.3.6.2. O MVC não preencheu, no PAF, a informação relativa à existência de parcerias público-privadas (PPP)⁵⁵, quando estava em vigor um contrato, celebrado em 2009, com a empresa Indáqua Vila do Conde, Gestão de Águas de Vila do Conde, SA, por um período de 40 anos, de concessão de exploração e gestão dos sistemas de abastecimento de água para consumo público e de recolha, tratamento e rejeição de efluentes, não decorrendo, no entanto, desta parceria qualquer montante a pagar, mas sim o recebimento de uma renda anual (que, em 2015, se cifrou em 381 m€).

No contraditório, o MVC não discorda da IGF, mas esclarece que não incluiu a informação relativa à parceria supra indicada por “ (...) não implicar qualquer encargo financeiro para o Município, não era relevante para o processo de adesão ao PAEL ”.

Anexo 8 (fls. 126)

Para além disso, o MVC cumpriu o disposto na al. c), do n.º 1, do art. 10º, da Lei 43/2012, de 28/08, uma vez que não promoveu qualquer parceria após a adesão ao PAEL.

Anexo 3 (fls. 52 a 54)

2.3.3.7. REPORTE DA INFORMAÇÃO E OBRIGAÇÃO DE DIVULGAÇÃO

2.3.3.7.1. No âmbito da monitorização e acompanhamento do PAEL, o MVC, quanto a 2015, não:

- ✓ **Cumpriu**, atempadamente, a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL, pois apenas o fez já após o início da presente auditoria e, ainda assim, sem que os valores reportados refletissem, com inteira fiabilidade, a sua situação nesta matéria quanto aos montantes estimados (foram considerados os do PASF e não do PAF do PAEL) e, em termos de execução, nomeadamente⁵⁶ quanto à dívida de CP, como resulta das correções da IGF na sequência do procedimento de circularização e reconciliação dos saldos de terceiros (24 m€).
- ✓ **Incluiu no Relatório de Gestão**, que integra os respetivos documentos de prestação de contas, informação

⁵⁴ 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.

⁵⁵ Quadro XI, anexo à Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09.

⁵⁶ O MVC também omitiu no reporte, para efeitos de monitorização pela DGAL, a informação sobre medidas relacionadas com a otimização da receita (fixação da taxa máxima de participação no IRS, monitorização dos preços cobrados pelo MVC através da reapreciação do tarifário relativo aos resíduos sólidos e venda de património) e redução da despesa (aquisição de bens e serviços correntes e de capital e transferências correntes e de capital), respetivamente, nos valores globais de 4,8 M€ e 20,6 M€.

sobre a execução do PAEL ⁵⁷, **nem efetuou, através da Assembleia Municipal, a monitorização trimestral da execução do PAEL legalmente ⁵⁸ prevista ⁵⁹.**

Anexo 3 (fls. 38, 44 a 46 e 51)

No contraditório, o MVC refere que “ (...) *cumpriu sempre a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL quanto à execução do PASF e informou sempre a Assembleia Municipal, anualmente, no relatório de prestação de contas e nível de cumprimento global do PASF* “.

Anexo 8 (fls. 127)

Todavia, a afirmação da Autarquia tem a ver com o PASF e não ao PAF do PAEL, mas, ainda assim, não é contraditado, por um lado, a afirmação de que o reporte à DGAL foi efetuado extemporaneamente, e, por outro lado, que a monitorização, pela Assembleia Municipal, não foi efetuada trimestralmente como era exigível, pelo que mantemos todas as asserções produzidas.

Refira-se, no entanto, que a **Autarquia submeteu à DGAL, nos termos da lei ⁶⁰, os documentos previsionais ⁶¹ de 2015 para apreciação técnica**, antes da sua apresentação, para aprovação, à AM.

2.3.3.8. APRECIACÃO GLOBAL FINAL

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

- ✓ **Superou, em termos agregados, o da receita orçamental (mais 4,5 M€), bem como, em termos globais, os relativos às medidas específicas de otimização da receita (mais 730 m€) e fixou as taxas máximas legalmente previstas a que estava obrigado (IMI, derrama e participação variável no IRS);**
- ✓ **Não cumpriu o da despesa orçamental (respetivamente, mais 2,8 M€ e 2,5 M€), ao contrário do que se verificou, em termos globais, com os relativos às medidas específicas de redução e contenção da despesa municipal (menos 662 m€);**
- ✓ **Ultrapassou, de forma relevante, o do stock da dívida orçamental (mais, respetivamente, 9,5 M€ e 7,9 M€), o mesmo acontecendo se considerássemos o PASF (mais 13,6 M€), o que já não se verifica, no entanto, atendendo ao PASF corrigido (menos 2,1 M€);**
- ✓ **Cumpriu o serviço da dívida de todos os empréstimos em vigor;**
- ✓ **Superou os fixados para o saldo orçamental (mais 1,7 M€) e PMP (menos 71 dias).**

Apresentou, relativamente ao mesmo exercício, **na relação entre um conjunto de grandezas (receita, despesa, dívida e saldo orçamentais) constantes do PAF e, sendo caso disso, considerando o PAF (Ajustado)** face aos **correspondentes valores reais**, os seguintes resultados:

- ✓ **Receita/despesa orçamentais:** Melhoria de, respetivamente, 1,6 M€ e 1,9 M€;
- ✓ **Saldo/stock da dívida orçamentais:** Agravamento em, respetivamente, 7,8 M€ e 6 M€;
- ✓ **Receita/stock da dívida orçamentais:** Agravamento de, respetivamente, 5 M€ e 3,4 M€.

⁵⁷ N.º 2, do art. 12º, do PAEL.

⁵⁸ Cfr. al. a), do n.º 1, do art. 12º, da citada Lei.

⁵⁹ Por alegado desconhecimento (esclarecimentos prestados pelos serviços municipais, através do email de 07/09/2016 e resposta à questão 19 do questionário sobre o PAEL).

⁶⁰ Al. b), do n.º 1, do art. 10º, do PAEL.

⁶¹ Bem como as revisões efetuadas.

Realce-se, por fim, que o MVC diminuiu, entre 2013/2015, a dívida municipal global em cerca de 11,2 M€, o mesmo acontecendo, na sequência da adesão ao PAEL e a um SF, entre 2012/2015, com as “ outras dívidas a terceiros ” (num montante superior ao capital do referido financiamento: mais 151 m€) e o stock de PA (eliminado em 2014), ainda que, atendendo ao quadro legal, a evolução da última grandeza em vários meses seja suscetível, em abstrato, de gerar a aplicação de multas no valor global de 143 m€.

2.3.3.8.2. Em síntese, não obstante o incumprimento, em termos absolutos, de alguns objetivos (despesa e stock da dívida) previstos no PAF ou considerando o PAF (Ajustado) para 2015, o MVC superou os da receita (fixou as taxas máximas de IMI, da derrama e do IRS), do saldo orçamental, do PMP e do serviço da dívida e, atendendo ao PASF corrigido, também cumpriu o relativo ao stock da dívida, tendo, ainda, ocorrido uma evolução positiva ao nível da dívida total, das “ outras dívidas a terceiros ” e a eliminação dos PA.

Assim, em nosso entender, não se pode afirmar, nomeadamente para efeitos de eventual responsabilização, que foi incumprido, em termos substanciais e segundo uma perspetiva global e integrada, o objetivo a que o MVC se vinculou atendendo aos programas de ajustamento dos PAEL e SF, não obstante a persistência de resultados negativos nalguns indicadores que carecem de correção por parte da Autarquia.

2.4. ORÇAMENTOS, LCPA, BALANÇOS, DÍVIDA E SITUAÇÃO FINANCEIRA

2.4.1. PREVISÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

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

Figura 23 – Evolução e taxas de execução da receita e despesa municipal

RUBRICAS	PREVISÃO / EXECUÇÃO (valores absolutos)						PREVISÃO / EXECUÇÃO (%)			VARIACÃO DA EXECUÇÃO NO TRIÉNIO	
	2013		2014		2015		2013	2014	2015	(%)	(pp)
	Previsão	Execução	Previsão	Execução	Previsão	Execução					
1 - Saldo Inicial	- 1 131 809	- 1 131 809	3 060 310	3 060 310	7 429 861	7 429 861	100%	100%	100%	-756%	0 pp
2 - Repos. não alav. nos pagam.	20 000	32 777	9 000	132 250	16 326	23 227	164%	1469%	142%	-29%	- 22 pp
3 - Receita Corrente	46 786 188	41 483 180	43 637 300	41 697 827	42 190 244	41 332 504	89%	96%	98%	0%	9 pp
4 - Despesa Corrente	54 168 809	50 045 838	36 553 294	33 248 691	36 619 563	33 054 853	92%	91%	90%	-34%	- 2 pp
5 - Receita de Capital	43 517 512	41 449 580	5 353 700	5 260 906	3 793 431	5 060 404	95%	98%	133%	-88%	38 pp
6 - Despesa de Capital	31 826 893	28 727 582	10 507 016	9 472 741	13 810 298	13 443 242	90%	90%	97%	-53%	7 pp
7 - Receita Total (1+2+3+5)	89 191 891	81 833 729	52 060 310	50 151 293	53 429 861	53 845 995	92%	96%	101%	-34%	9 pp
8 - Despesa Total (4+6)	85 995 702	78 773 419	47 060 310	42 721 431	50 429 861	46 498 095	92%	91%	92%	-41%	1 pp

Fonte: Mapas de controlo orçamental e de fluxos de caixa

Anexo 4 (fls. 55 a 57)

A receita total disponível (incluindo o SGA) teve um decréscimo, entre 2013/2015, de 28 M€ (- 34%), tendo a despesa total paga evoluído no mesmo sentido (passou de 78,8 M€ para 46,5 M€, ou seja, - 41%), evoluções que resultaram, respetivamente, em especial, da diminuição de passivos financeiros (33,3 M€) e das despesas de capital (15,3 M€ e 53%)⁶².

As indicadas receitas incluíam, em 2013, a arrecadação de EMLP (receitas não efetivas) relativos a processos de consolidação e/ou recuperação financeiras (PAEL e SF), no montante total de 30,9 M€, decorrendo, necessariamente, desses eventos, nesse ano e nos seguintes, a melhoria dos resultados dos indicadores que têm como variável as “ outras dívidas a terceiros ”⁶³, sem que de tal facto se possa imediatamente concluir que ocorreu uma evolução positiva ao nível da gestão orçamental do Município.

⁶² Por força do comportamento verificado, em especial, na rubrica de aquisição de bens de capital (-M€ 10,1 e -72%).

⁶³ Como sejam, no contexto deste item, os relacionados com o equilíbrio orçamental em sentido substancial e a vinculação orçamental, pois os montantes que passam de dívida de CP para MLP deixam de influenciar o resultado destes indicadores.

2.4.1.2. Ainda assim, a análise à **evolução da execução orçamental** permitiu constatar que, entre 2013/2015, o MVC:

- ✓ **Apresentou** uma **situação e evolução positiva em termos da execução orçamental da receita total disponível**, pois, **não obstante a existência de algum empolamento em 2013/2014**, tal prática já não se verificou em 2015 (a taxa de execução passou de 92% para 101 %), **cumprindo**, assim, no último ano, o **objetivo visado pelas regras previsionais consagradas**, nomeadamente, **no POCAL**;
- ✓ **Criou**, artificialmente, em 2013, na sequência do empolamento orçamental, a **possibilidade formal de realização e/ou existência de despesas de elevado montante para o pagamento das quais não existiam disponibilidades financeiras** (4,2 M€), potenciando, assim, uma **gestão orçamental desequilibrada**, sendo, no entanto, **tal risco totalmente ultrapassado em 2014/2015**;
- ✓ **Respeitou o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial** atendendo à **execução autónoma e global do ano**, pelo que o **risco potencial**, a que aludimos anteriormente, **acabou por não se concretizar ao nível da execução orçamental**, pois, em todos os anos, a soma da receita municipal com alguns direitos de CP reconhecidos e não arrecadados foi suficiente para cobrir integralmente o montante das despesas faturadas ou equivalentes (pagas e não pagas);
- ✓ **Evidenciou**, ao longo do período, **uma relevante**, ainda que significativamente decrescente, **rigidez ao nível da despesa orçamental**, já que o valor global das receitas orçamentais encontrava-se, em especial, em 2013, bastante comprometido face apenas a um conjunto de despesas certas ⁶⁴ e que, em regra, se repetem em todos os exercícios e apresentam um elevado grau de inflexibilidade;
- ✓ **Cumpriu a regra do equilíbrio orçamental prevista no RFALEI** (art. 40º) na prestação de contas de 2014/2015, **tendo violado, em 2013, a regra de equilíbrio corrente prevista no POCAL**, ainda que tal facto tenha decorrido e esteja justificado com a utilização do capital dos EMLP do PAEL e SF no pagamento de despesas correntes.

Anexo 4 (fls. 55 a 66)

2.4.1.3. Em síntese, ente 2013/2015, o **MVC elaborou orçamentos cada vez mais rigorosos ao nível da previsão das receitas**, tendo **apresentado**, não obstante a persistência de uma significativa, mas decrescente, rigidez das despesas orçamentais, **uma tendência no sentido de uma gestão orçamental prudente e cada vez mais equilibrada**, tendo existido **ajustamento** entre o nível de realização e/ou existência da despesa (e não somente o seu pagamento) e o da real cobrança da receita (e não à sua mera previsão orçamental), **ainda que tal evolução resulte essencialmente do recurso aos EMLP dos PAEL e SF**.

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

2.4.2.1. A **Autarquia cumpriu**, em 2015, de forma atempada⁶⁵, **a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL relativamente à LCPA**.

Anexo 4 (fls. 69)

2.4.2.2. De acordo com os **dados reportados**, através do SIAL, à **DGAL**, o **MVC apresentou**, entre janeiro e dezembro de 2015, sempre **fundos disponíveis (FD) positivos**, resultando, no entanto, do controlo expedito e de carácter genérico efetuado pela IGF⁶⁶, a **assunção de compromissos sem FD**, como se evidencia de seguida:

⁶⁴ Saliente-se que não entramos em consideração para esta análise com todas as despesas municipais com as características descritas, que a serem incluídas, tornariam, nesta perspetiva, a situação ainda mais negativa.

⁶⁵ Até ao 10º dia útil, de acordo com o disposto nos DL de execução orçamental de 2015 (al. c), do n.º 1, do art. 60º, do DL n.º 36/2015, de 9/03).

⁶⁶ Cujos pressupostos e metodologia estão descritos detalhadamente no Anexo 4 (fls. 70 a 73).

Figura 24 – FD reportados no SIAL, ajustados pela IGF e compromissos sem FD

Un: euro

MÊS	FD REPORTADOS SIAL (1)	ATFD EFETUADOS NO MÊS (2)	FD AJUSTADOS DOS ATFD (3) = (1) + (2)	COMPROMISSOS ASSUMIDOS SEM FD (4)
janeiro	4 330 073	0	4 330 073	
fevereiro	1 919 273	0	1 919 273	3 949
março	1 882 075	0	1 882 075	537 269
abril	3 005 862	0	3 005 862	
maio	2 836 981	0	2 836 981	
junho	3 000 113	0	3 000 113	
julho	2 155 419	0	2 155 419	
agosto	2 782 578	0	2 782 578	
setembro	2 361 934	0	2 361 934	
outubro	3 060 934	0	3 060 934	
novembro	3 051 590	0	3 051 590	
dezembro	2 255 704	0	2 255 704	2 335 085
Total				2 876 303

Fonte: SIAL e auditoria da IGF

Anexo 4 (fls. 69)

A análise efetuada pela IGF tem subjacente os seguintes pressupostos:

- ✓ Os FD correspondem aos apurados no momento do respetivo cálculo, acrescidos, de imediato, sendo caso disso, dos aumentos temporários de fundos disponíveis (ATFD) posteriormente efetuados durante esse mês⁶⁷;
- ✓ Os compromissos assumidos em cada mês são apurados através da diferença entre o montante total considerado em dois períodos de reporte consecutivos, ainda que o último deles seja corrigido pelos compromissos incluídos, pela primeira vez, na sequência da adoção do procedimento de agendamento⁶⁸, no momento do próprio cálculo dos FD.

Realce-se que as próprias **contas correntes mensais da Autarquia** (extraídas da aplicação informática utilizada) **espelham, quanto a 2015, a assunção de compromissos sem FD**, ainda que num montante global diferente do que decorre da metodologia da IGF atendendo às suas especificidades (3 M€, ou seja, mais 133 m€), ao que acresce que, **nas situações em que não existiam FD, tal facto consta dos documentos extraídos da aplicação informática que integram o processo de despesa.**

Anexo 4 (fls. 74 a 92)

A situação descrita ficou a dever-se ao facto de não ter incorporado, logo desde o início do ano, no cálculo dos FD, o saldo de gerência transitado de 2014, no montante de 7,4 M€, o que, caso tivesse sido concretizado, teria evitado a situação descrita, asserção que foi salientada pela Autarquia no contraditório institucional.

O MVC manifesta, no contraditório, o a sua discordância face aos valores apurados pela IGF através do controlo efetuado e, mesmo, com base nas contas correntes da Autarquia, resultando as diferenças indicadas, por um lado, da metodologia adotada pela IGF (que já descrevemos) e, por outro lado, do facto de terem considerado, na análise que apresentam, o valor líquido dos compromissos sem FD que decorrem das contas correntes (ou, seja, abatendo as anulações e estornos), enquanto que a IGF apurou, corretamente, o montante total daqueles para os quais, no momento em que foram assumidos, não existiam FD.

Anexo 8 (fls. 127 e 128)

⁶⁷ Esta opção beneficia e é a mais favorável para a Autarquia, pois considera que os ATFD são efetuados logo após o cálculo dos FD do mês (melhorando, assim, desde logo, essa variável), quando podem ter sido concretizados ao longo do mês e, assim, só a partir dessa data deveriam ter impacto sobre os FD.

⁶⁸ Trata-se de um procedimento incorreto adotado pelo MVC, no que respeita às despesas de carácter permanente ou continuado, que permite, em termos informáticos, assumir um compromisso na contabilidade orçamental (ao nível da dotação da despesa) por um determinado montante (em princípio, o que corresponde à despesa global do exercício) e, simultaneamente, diferir e agendar mensalmente o seu impacto, total ou parcial, para efeitos dos compromissos relevantes para o cálculo dos FD, atendendo ao mês previsível de execução (gradual) da correspondente despesa.

Acrescenta, ainda, um conjunto de justificações para a existência de FD negativos em março e dezembro de 2015, que têm a ver, respetivamente, com o facto de se tratar da assunção de compromissos de despesas legalmente obrigatórias e com a amortização antecipada de EMLP, em especial, do PREDE.

Por fim, a MVC conclui que “ Face à factualidade detetada, [REDACTED] de que, em dezembro de 2015, existiam, de facto, fundos disponíveis positivos, não sentimos qualquer inibição ou ilicitude em assumir os compromissos financeiros considerados legalmente obrigatórios ou de relevante interesse público municipal, nomeadamente o processamento das remunerações e encargos sociais dos trabalhadores do Município, estando conscientes da inexistência de qualquer ilicitude “.

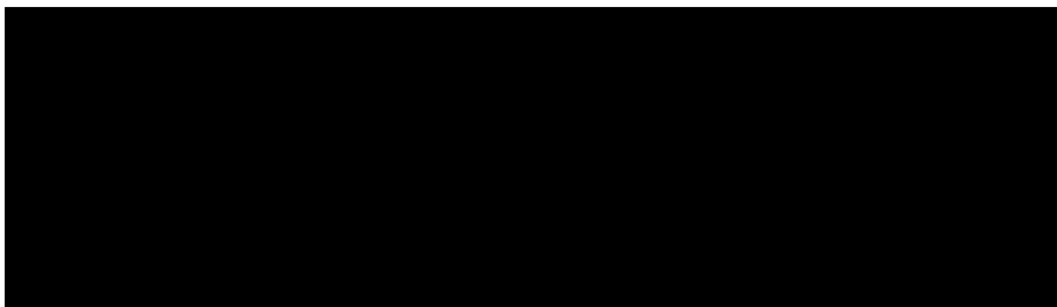
Acrescenta, no mesmo sentido, que no “ (...) mapa de controlo orçamental da despesa, em 31/12/2015, verifica-se que os compromissos assumidos e não pagos no exercício, foram de 2 612 072,22 euros, e o saldo de tesouraria de operações orçamentais transitado de 2015 para 2016, foi de 7 347 900,00 euros, devendo concluir-se que, em dezembro de 2015, nunca existiu de facto a assunção de quaisquer compromissos financeiros sem a existência de adequados e suficientes fundos disponíveis. “

Anexo 8 (fls. 128 e 129)

Deste modo, a Autarquia, no contraditório, apresenta um conjunto de justificações para a assunção de compromissos sem FD, nomeadamente no sentido que, de facto, numa perspetiva anual, existiam FD, mas tais afirmações não põem em causa as asserções produzidas pela IGF, pois de acordo com o sistema que decorre da LCPA (perspetiva mensal) foram, de facto assumidos, ao contrário do que é referido, ao longo de 2015, considerando o apuramento da IGF ou os valores constantes das contas correntes do MVC, elevados montantes de compromissos sem FD, facto que, lembramos, nunca teria ocorrido caso o saldo orçamental inicial de 2015 tivesse sido integrado no respetivo apuramento.

Assim, foram calculados incorretamente os FD em 2015, e, conseqüentemente, foram **assumidos compromissos sem FD, de acordo com a conta-corrente da Autarquia**, no montante materialmente relevante de **3 M€** (ou 2,9 M€, de acordo com o controlo genérico efetuado pela IGF), mostrando-se, por isso, **violado o disposto na al. f) do art. 3º e no n.º 1, do art. 5º, da LCPA** (bem como o n.º 2, do art. 7º, do DL n.º 127/2012, de 21/06), sendo esta situação **suscetível**, em abstrato, **de gerar responsabilidade financeira sancionatória**, de harmonia com o previsto no n.º 1, do art. 11º, da LCPA, e na al. b), n.º 1, do art. 65º, da Lei n.º 98/97, de 26/08 ⁶⁹.

A **eventual responsabilidade financeira** associada à violação da LCPA é **imputável**:



No contraditório, são também apresentados alguns argumentos relacionados com a valoração da culpa, sendo referido pelo MVC, nomeadamente, que:

- ✓ [REDACTED] o cálculo mensal dos fundos disponíveis ao longo do ano de 2015, deveria evidenciar valores mais elevados, atenta a receita efetiva, a receita expectável e o saldo transitado de 2014 para 2015, tendo concluído que o [referido] saldo (...), no valor de 7 429 861,36 €, não tinha sido registado pelos serviços de contabilidade

⁶⁹ Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

ao longo de todos os meses de 2015, para o cálculo dos fundos disponíveis. “;

- ✓ [REDACTED] “Em conformidade, entendeu o que, em 14/12/2015, não podendo já ser corrigido o cálculo dos fundos disponíveis de janeiro a dezembro de 2015, pese embora fossem formalmente negativos, a partir de 14/12/2015, eram de facto material e substancialmente positivos. “.

Anexo 8 (fls. 128 e 129)

Ora, não obstante a relevância dos argumentos apresentados, nomeadamente ao nível da culpa, não cabe à IGF a sua apreciação, mas sim carrear para o processo, para conhecimento da entidade competente (cfr. infra), todos os elementos relevantes para esse efeito.

Refira-se, no entanto, que, na sequência da alteração introduzida pelo art. 248º da Lei n.º 42/2016, de 28/12, o n.º 2, do art. 61º, da LOPTC passou a consagrar que a responsabilidade financeira “ (...) prevista no número anterior recai sobre (...) os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, nos termos e condições fixadas para a responsabilidade civil e criminal nos n.ºs 1 a 3 do art. 36º do Decreto n.º 22257, de 25 de fevereiro de 1933.”⁷⁰.

Desta alteração resulta que os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais só podem agora ser responsabilizados se não ouvirem as estações competentes ou se, quando esclarecidos de acordo com a lei, adotarem solução diferente, ou seja, à eventual responsabilidade financeira daqueles eleitos locais foram adicionados novos requisitos que conformam a referida responsabilização de maneira diferente e que restringem “ (...) a extensão do âmbito dos factos financeiramente puníveis. “⁷¹.

Na sequência da indicada alteração, a jurisprudência do Tribunal de Contas tem sido consistente⁷² no sentido de que não estando a exigência de tais elementos/requisitos da responsabilidade financeira dos responsáveis autárquicos prevista na ocasião da prática dos factos (anteriores a 01/01/2017), não podem agora tais condutas ser puníveis atendendo ao disposto no n.º 2, do art. 2º, do Código Penal, aplicável por força do n.º 4, do art. 67º, da LOPTC.

Afirma-se, aliás, expressamente⁷³, que as condutas, anteriores à entrada em vigor desta alteração (01/01/2017), que “ (...), no momento em que foram praticadas (...) eram infrações financeiras puníveis, deixaram de o ser (...) “, pois a referida alteração, “ (...) estabelece condições objetivas de punibilidade que à data, não existiam. “, acrescentando-se, ainda, que “ (...) a consequência tenha que ser a do não sancionamento de todas as condutas praticadas (...) antes (...) “ da data indicada.

Mantém-se, no entanto, **essa responsabilização no que concerne** [REDACTED] cabendo a apreciação e valorização dos factos apurados e, de forma especial, da culpa, ao Ministério Público junto do Tribunal de Contas (cfr. al. c), do n.º 1, e n.º 2, do art. 89º, da LOPTC)⁷⁴.

Anexo 7 (fls. 107 a 113)

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

⁷⁰ Em que se prevê que: “ São civil e criminalmente responsáveis por todos os atos que praticarem, ordenarem, autorizarem, ou sancionarem, referentes a liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessões contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar um dano para o Estado. “, acrescentando-se nos seus n.ºs 1 e 2, respetivamente, que “ Os ministros que não tenham ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adotado resolução diferente; “ e “ Os funcionários que nas suas informações para os Ministros não esclareçam os assuntos da sua competência em harmonia com a Lei. “.

⁷¹ Acórdão n.º 7/2017 – 3ª Secção – PL.

⁷² Ainda que com uma classificação e enquadramento divergente destes novos elementos, pois, por exemplo, no Acórdão n.º 7/2017 – 3ª Secção – PL, são considerados condições objetivas de punibilidade e, no Acórdão n.º 5/2017.29.MAR – 3ª SECÇÃO – PL, requisitos constitutivos da responsabilidade financeira, ou seja, um elemento típico constitutivo da responsabilidade financeira para aqueles eleitos locais.

⁷³ Acórdão n.º 7/2017 – 3ª Secção – PL.

⁷⁴ Aliás, a IGF encontra-se sujeita nesta matéria a um especial dever de colaboração com aquele Tribunal (art. 12º da citada Lei), constando, expressamente, de um Protocolo celebrado entre estas entidades (em março de 2006) que “ (...) não constitui matéria dos trabalhos de auditoria ou de inspeção a averiguação de aspetos relativos ao nexo de imputação dos factos apurados, isto é, de culpa ou dolo dos agentes. “.

- ✓ **Receitas consideradas no apuramento dos FD de dezembro de 2015** ^{75 e 76} **é bastante inferior ao respetivo potencial máximo no final daquele exercício** ⁷⁷, bem como com a **receita total disponível atendendo à execução orçamental** ⁷⁸, pelo que **não foram empoladas**, em termos anuais, **as receitas consideradas para efeitos de apuramento dos FD**, resultando a divergência apurada, essencialmente, da não consideração, nesta última, da relativa ao SGA (7,4 M€);
- ✓ **Compromissos assumidos na perspetiva orçamental e ao nível dos FD não é consistente no final do ano** (diferença de m€ 54), o que evidencia o **incumprimento**, incluindo numa perspetiva anual, **da LCPA nesta matéria**, pois, considerando o período indicado, não são adotadas, ao nível dos FD e das dotações orçamentais de despesa, regras idênticas quanto à assunção de compromissos ⁷⁹;
- ✓ **Receitas, nas perspetivas do respetivo potencial máximo e face à execução orçamental, era suficiente para cobrir os compromissos totais assumidos no exercício, o que já não se verificava na considerada pela Autarquia para efeitos de apuramento dos FD**, resultando esta divergência, como já referimos, da não inclusão da receita relativa ao SGA.

Anexo 4 (fls. 93 e 94)

Acresce, por fim, que no **cálculo e reporte dos FD de novembro/dezembro de 2015 não foram consideradas quaisquer receitas** ⁸⁰ ou **compromissos** ⁸¹ de janeiro e fevereiro do ano seguinte.

2.4.3. DIVIDA MUNICIPAL E APRECIACÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA

2.4.3.1. A dívida global do MVC de operações orçamentais, incluindo as correções efetuadas pela IGF (cfr. item 2.1.1.), **importava**, nos exercícios de **2013/2015**, nos seguintes montantes:

Figura 25 – Composição e evolução da dívida (corrigida pela IGF)

DESCRICÃO	EXERCÍCIOS			VARIACÃO 2013/2015		
	2013	2014	2015	Montante	%	
Dívida financeira	EMLP	57 053 565	52 811 179	44 252 780	- 12 800 785	-22,4%
	ECP	0	0	0	0	
	Locação financeira	0	0	0	0	
	Subtotal	57 053 565	52 811 179	44 252 780	- 12 800 785	-22,4%
Outras dívidas a terceiros	FAM		1 882 669	1 613 716	1 613 716	
	Outras	1 128 970	832 768	1 089 297	- 39 673	-3,5%
	Subtotal	1 128 970	2 715 436	2 703 012	1 574 043	139,4%
Total geral	58 182 535	55 526 615	46 955 793	- 11 226 742	-19,3%	
Total parcial (exceto FAM)	58 182 535	53 643 947	45 342 077	- 12 840 458	-22,1%	

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 4 (fls. 67)

⁷⁵ Que correspondem à soma dos valores acumulados até novembro e os previsionais para dezembro.

⁷⁶ Trata-se do reporte respeitante ao derradeiro mês do ano, único em que o valor previsional considerado (ainda que, eventualmente, apenas quanto a esse mês) nunca chega a ser objeto de correção, para efeitos de apuramento de FD, face à execução efetiva das receitas.

⁷⁷ Que resulta da soma da receita total cobrada (mapa de execução orçamental da receita) com o saldo, no final do ano, de recebimentos em atraso e transferências do QREN com impacto no cálculo dos FD e ainda não recebidos.

⁷⁸ Que correspondem à soma do saldo orçamental do ano anterior com a receita arrecadada ao longo do exercício.

⁷⁹ Cfr. respetivamente, as páginas 23 e 26, do Manual de Procedimentos – Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (elaborado pela Direção-Geral do Orçamento) e Manual de Apoio à Aplicação da LCPA no Subsetor da Administração Local (elaborado pela DGAL), segundo os quais as regras a adotar ao nível da assunção de compromissos, em termos de data e montante, devem ser idênticas ao nível dos FD e das dotações orçamentais de despesa (prevalecendo as consagradas na LCPA - cfr. o respetivo art. 13º).

⁸⁰ Nos termos previstos no n.º 4, do art. 5º, do DL 127/2012, de 21/06 (aditado pelo art. 172º da Lei n.º 66-B/2012, de 31/12).

⁸¹ Em conformidade com o disposto no n.º 1, do art. 5º, do DL 127/2012, de 21/06, e com as instruções da DGAL, de novembro/2013, onde se afirma que " *Tendo em consideração o princípio da prudência e do equilíbrio da gestão de receitas e compromissos, uma vez consideradas as receitas dos meses de janeiro e fevereiro de 2014 deverão ser considerados igualmente os compromissos com despesas certas e permanentes desses meses, bem como os compromissos agendados para esses mesmos meses* " .

No período em análise, a **dívida municipal de operações orçamentais teve uma evolução positiva**, pois **diminuiu cerca de 11,2 M€ (19%)**, passando para **47 M€, em resultado**, em especial, do **decréscimo da dívida financeira de MLP**⁸² (12,8 M€ e 22%), pois as **outras dívidas a terceiros de CP**, incluindo o FAM, cresceram 1,6 M€ (139%).

Realce-se que, em 2013, ocorreu uma alteração significativa da estrutura e exigibilidade da dívida municipal na sequência **da arrecadação dos EMLP do PAEL e de um SF** (30,9 M€) e da sua aplicação nas finalidades legalmente previstas, com as consequências idênticas, neste contexto, às que referimos na parte final do item 2.4.1.1.⁸³

De qualquer modo, não obstante a **evolução positiva** ocorrida entre 2013/2015, a **dívida da Autarquia continuava a importar**, no final do último ano, **num valor significativo**, embora com **uma tendência de adequação ao respetivo quadro financeiro**, nomeadamente às receitas orçamentais, pois a/o:

- ✓ **Receita total disponível do exercício (sem passivos financeiros) era suficiente para solver toda a dívida municipal (119%)**⁸⁴;
- ✓ **Período de recuperação da dívida municipal**⁸⁵, tendo em conta as receitas próprias regulares, era de **14 meses**, resultado que, no entanto, se agrava caso se expurgue ao valor dessas receitas o das despesas rígidas e vinculadas (**30 meses**).
- ✓ **Dívida municipal per capita diminuiu face a 2013 (de 731 € para 590 €)**.

Anexo 4 (fls. 66, em especial, indicadores 5, 7A, 8A e 7A)

Refira-se, no entanto, que a **dívida municipal apresentava uma estrutura que se repercute e condiciona a gestão orçamental dos exercícios futuros**, pois a **de MLP** (que inclui a de natureza financeira e a relativa ao FAM), **não obstante ter diminuído em termos absolutos (11,5 M€)**, **continuava a importar num valor relevante (45,6 M€)** e tinha **um peso muito significativo na dívida total (97%)**.

Por sua vez, o **serviço da dívida** (amortizações e juros) **dos EMLP aumentou**, entre 2013/2015, **4,2 M€**, bem como o seu peso na despesa municipal paga (de 7% para 21%), sendo, no entanto, de referir que, no final do último ano, não existia qualquer EMLP em período de carência e que o do PREDE foi totalmente amortizado, pelo que, caso se mantenha o atual quadro, não é previsível que a despesa desta natureza cresça nos próximos exercícios.

2.4.3.2. O MVC evidenciou, entre 2013/2015, **uma situação financeira de CP cada vez mais equilibrada, ainda que**, essencialmente, **por força do recurso a diversos mecanismos de consolidação e/ou recuperação financeira** (em especial, nesse período, ao PAEL e a SF)⁸⁶, sendo de referir que, no último ano, o/os:

- ✓ **Saldo final de operações orçamentais é muito superior às outras dívidas a terceiros** originariamente de CP (**4,6 M€**);

⁸² No biénio de 2014/2015, o MVC não celebrou nenhum contrato de empréstimo de CP (o contrato celebrado em 2013 foi amortizado com o EMLP de SF) nem de locação financeira.

⁸³ A melhoria e o agravamento dos resultados dos indicadores que têm como variáveis, respetivamente, as dívidas de CP e de MLP, como sejam, no contexto deste item, os relacionados com a evolução da situação financeira de curto prazo, a relação entre o saldo real de operações orçamentais e o cálculo do PMP, pois os montantes que passam para dívida financeira de MLP deixam de influenciar o resultado destes indicadores.

⁸⁴ Ainda que não se desconheça que parte da dívida referida tem a natureza de MLP, mas também que uma percentagem significativa da receita orçamental de cada exercício é necessária para fazer face às respetivas despesas de carácter regular e com elevado grau de rigidez.

⁸⁵ Resulta da estimativa do número de meses em que a Autarquia é capaz de pagar as suas dívidas com base num conjunto de receitas próprias regulares, abatidas ou não de algumas despesas rígidas e vinculadas (pessoal, juros de EMLP e *leasing*), admitindo alguma estabilidade nas grandezas consideradas.

⁸⁶ Através dos quais foram transformados elevados montantes de “ outras dívidas a terceiros “ originariamente de CP em dívida financeira de MLP (M€ 30,9), que, por isso, deixaram de ser considerados nos indicadores relacionados com a evolução da situação financeira de CP, com a relação entre o saldo real de operações orçamentais e o cálculo do PMP, pois os montantes que passam para dívida financeira de MLP deixam de influenciar o seu resultado.

- ✓ **Prazos médios de pagamento (PMP) a terceiros e a fornecedores**, foram de, respetivamente, 19 e 13 dias, ou seja, apresentam um resultado dentro dos parâmetros legalmente previstos ⁸⁷;
- ✓ **Resultados dos indicadores de liquidez** ⁸⁸ **geral, reduzida e imediata** foram de, respetivamente, **141%, 138% e 128%**, mostrando-se, por isso, **respeitada a regra do equilíbrio financeiro mínimo** ⁸⁹

Anexo 4 (fls. 66 e 97 a 99)

2.4.3.3. Saliente-se, por fim, que o **desequilíbrio financeiro de CP** que se verificava no MVC, em especial, até à adesão ao PAEL, levou a que, entre **2013/2015**, alguns **credores tenham liquidado juros de mora à Autarquia**, no montante de, pelo menos, **M€ 1,1**, que **foram integralmente pagos**.

Anexo 4 (fls. 68)

2.5. ALERTA PRECOCE E MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA

2.5.1. No **final de 2015**, face aos parâmetros estabelecidos no RFALEI ⁹⁰, **verificavam-se as condições legalmente previstas** ⁹¹ **para que fosse emitido, pela DGAL, um alerta precoce** ⁹².

Anexo 5 (fls. 100 a 102)

Segundo a informação disponível, a DGAL não emitiu, em termos formais e específicos, o referido alerta, mas tal situação decorre diretamente da informação disponível para os municípios no SIAL, designadamente da “ Ficha do Município ” ⁹³.

2.5.2. Por sua vez, ao nível dos **mecanismos de recuperação financeira previstos no RFALEI** ⁹⁴, o MVC, no final de 2015, atendendo aos parâmetros legalmente estabelecidos ⁹⁵, **estava em condições de poder contrair empréstimos para saneamento financeiro** (não se encontrava numa situação de rutura financeira), mas estava em vigor o PAEL e um SF aprovado ao abrigo daquele regime legal.

Anexo 5 (fls. 103 a 105)

2.6. CONTROLO INTERNO E PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS

2.6.1. O MVC tem em vigor uma **Norma de Controlo Interno (NCI)**, aprovada pelo executivo municipal em 28/06/2013, que contempla regras ou procedimentos de controlo relacionados com a área do endividamento, mas **não foi atualizada no sentido de integrar as adequadas regras face às alterações legislativas entretanto ocorridas** (decorrentes, em especial do RFALEI), **nem com o cumprimento dos objetivos subjacentes à adesão ao PAEL** (consubstanciados no respetivo PAF) ⁹⁶.

⁸⁷ No Código dos Contratos Públicos (aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29/01, e alterado, designadamente, pela Lei n.º 3/2010, de 27/04) prevê-se, nos seus art.s 299º e 299º-A, um prazo geral de pagamento de 30 dias, que pode ser dilatado para 60 dias por acordo entre as partes, com base em motivos atendíveis e justificados face às circunstâncias concretas (cfr., também, sobre esta matéria, o disposto no DL n.º 32/2003, de 17/02 e, atualmente, o DL n.º 62/2013, de 10/05).

⁸⁸ Que se destinam a medir a capacidade da entidade para solver atempadamente os seus compromissos de CP.

⁸⁹ Segundo a qual o ativo circulante de CP deverá ser, pelo menos, de montante idêntico ao das dívidas de CP e que se justifica, de um modo especial, no que respeita às autarquias locais, atendendo ao princípio do equilíbrio orçamental que se encontra legalmente consagrado.

⁹⁰ Cfr. art. 56.º.

⁹¹ Atendendo ao resultado do indicador 1 do Quadro I do Anexo 5 (fls. 100).

⁹² No prazo de 15 dias a contar da data limite de reporte da informação prevista no art. 78º do RFALEI (n.º 4, do art. 56º, do mesmo diploma) e destinado aos “ (...) membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das autarquias locais (...) ”, bem como aos presidentes dos órgãos municipais, que, consequentemente, devem informar os respetivos membros na primeira sessão ou reunião seguintes, bem como o Banco de Portugal (n.ºs 1 a 3, do art. 56º, do RFALEI).

⁹³ Este relatório apenas pode ser extraído com o código de utilizador do Presidente da Câmara Municipal.

⁹⁴ Cfr. art. 57º a 64º do RFALEI e Lei n.º 53/2014, de 25/08.

⁹⁵ Tendo em conta o resultado do indicador 1 do Quadro I do Anexo 5 (fls. 100).

⁹⁶ Do trabalho efetuado, através da utilização de questionários e da realização de testes de conformidade e substantivos, resultaram algumas fragilidades em matéria de sistema de controlo interno e dos procedimentos contabilísticos que descrevemos em mapa incluído no Anexo 6 a fls. 106.

Acresce que a Autarquia **não dispõe** de um departamento/serviço específico ou elemento **que realize a função de controlo interno**.

Anexo 6 (fls. 106)

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

3.1. Face ao exposto, **as principais conclusões da auditoria são as seguintes:**

C1. A análise realizada espelha que os **documentos de prestação de contas do MVC de 2015 refletem, com significativa fiabilidade, a sua situação financeira**, em especial, **ao nível do passivo exigível**, pois as correções efetuadas são pouco relevantes em termos absolutos (mais 24 m€) e no respetivo peso na dívida de CP (2%), mas **persistiam algumas insuficiências ao nível da aplicação do POCAL**, nomeadamente, em **termos da utilização sistemática e adequada das contas de compromissos de exercícios futuros**.

(cfr. itens 2.1.1. a 2.1.5.)

C2. A Autarquia concretizou, entre 2009/2013, **três operações de consolidação e/ou recuperação financeiras** (PREDE, PAEL e SF, não sendo os planos de ajustamento dos dois últimos Programas indicados consistentes entre si), tendo obtido, através do recurso a EMLP, **financiamentos** de, respetivamente, **9,9 M€, 10,9 M€ e 20 M€** (no total de **40,8 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.

Refira-se que da **análise comparativa efetuada entre o plano de ajustamento do SF e o PAF do PAEL** (que é a base ao controlo da IGF) resultam, quanto ao final de 2015, **estimativas diferentes e inconsistentes quanto à generalidade das variáveis comuns**, pelo que MVC devia ter promovido a reanálise do PAF do PAEL, de modo a torna-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.

Em 2017, o EMLP do PAEL foi totalmente amortizado na sequência de uma operação de substituição de dívida, pelo que cessaram, a partir desse ano, de acordo com o quadro legal, todas obrigações decorrentes daquele Programa.

(cfr. item 2.2.)

C3. **No que respeita ao PAEL**, não obstante o incumprimento, em termos absolutos, de alguns objetivos (despesa e *stock* da dívida) previstos no PAF ou considerando o PAF (Ajustado) para 2015, o **MVC superou os da receita, do saldo orçamental, do PMP e do serviço da dívida** e, atendendo ao **PASF corrigido, também cumpriu o relativo ao *stock* da dívida**, tendo, ainda, **ocorrido uma evolução positiva ao nível da dívida total, das “ outras dívidas a terceiros “ e a eliminação dos PA**.

Assim, **não se pode afirmar**, nomeadamente para efeitos de eventual responsabilização, **que foi incumprido**, em termos substanciais e segundo uma perspetiva global e integrada, **o objetivo global a que o MVC se vinculou com a adesão aos programas de ajustamento dos PAEL e SF**, não obstante a persistência de resultados negativos nalguns indicadores que carecem de correção por parte da Autarquia.

(cfr. itens 2.3.3.1. a 2.3.3.8.)

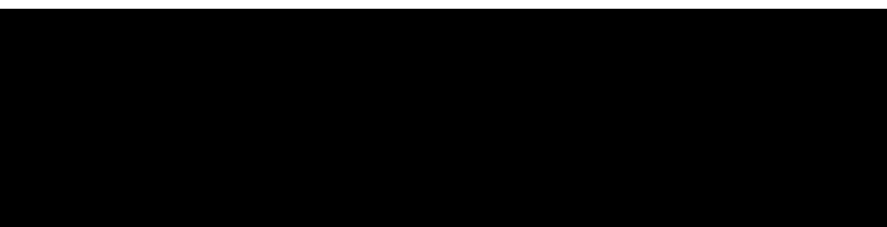
C4. A Autarquia, quanto a 2015, no âmbito da **monitorização e acompanhamento do PAEL**, **não cumpriu**, atempadamente, **a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL**, **não incluiu, no Relatório de Gestão**, informação sobre a sua execução, nem **efetuou, através da Assembleia Municipal, a monitorização trimestral legalmente prevista**.


(cfr. itens 2.3.3.7.)

C5. O MVC elaborou, entre 2013/2015, **orçamentos cada vez mais rigorosos ao nível da previsão das receitas, tendo apresentado, não obstante a persistência de uma significativa, mas decrescente, rigidez das despesas orçamentais**, uma tendência no sentido de **uma gestão orçamental prudente e equilibrada, com ajustamento** entre o nível de realização e/ou existência da despesa (e não somente o seu pagamento) e o da real cobrança da receita (e não à sua mera previsão orçamental), **ainda que tal evolução resulte essencialmente do recurso aos EMLP do PAEL e SF.**

(cfr. itens 2.4.1.1. a 2.4.1.3.)

C6. Foram calculados incorretamente os FD em 2015 e, conseqüentemente, **assumidos pelo MVC compromissos sem FD, de acordo com a conta-corrente**, no montante materialmente relevante de **3 M€** (ou 2,9 M€, atendendo ao controlo expedito e de caráter genérico efetuado pela IGF), facto que **é suscetível**, em abstrato, **de gerar responsabilidade financeira sancionatória** (cfr. n.º 1, do art. 11º, da LCPA, e al. b), do n.º 1, do art. 65º, da LOPTC).

Tal facto é **imputável** 

Todavia, não se justifica a realização de qualquer diligência adicional nesta matéria em relação ao(s) membro(s) do órgão executivo tendo em conta a alteração ocorrida ao nível da respetiva responsabilidade em termos financeiros e à correspondente jurisprudência do TC, o mesmo não acontecendo, no entanto, no que concerne , cabendo a apreciação e valorização dos factos apurados ao Ministério Público junto daquele órgão jurisdicional.

(cfr. itens 2.4.2.2. e 2.4.2.3.)

C7. Em **matéria de LCPA**, do controlo realizado pela IGF, quanto a 2015, resultou ainda que o **valor total das(os)**:

- ✓ **Receitas consideradas no apuramento dos FD de dezembro/2015 é bastante inferior ao respetivo potencial máximo no final daquele exercício e à receita total disponível atendendo à execução orçamental**, pelo que **não foram empoladas**, em termos anuais, **as receitas em termos de FD**, resultando a divergência apurada, essencialmente, da não consideração, nesta última, da relativa ao SGA (7,4 M€);
- ✓ **Compromissos assumidos na perspetiva orçamental e ao nível dos FD não é consistente no final do ano** (diferença de 54 m€), o que evidencia o **incumprimento**, incluindo numa perspetiva anual, **da LCPA nesta matéria**, pois não foram adotadas, ao nível dos FD e das dotações orçamentais de despesa, regras idênticas quanto à assunção de compromissos;
- ✓ **Receitas**, nas perspetivas do respetivo **potencial máximo e face à execução orçamental**, **era suficiente para cobrir todos os compromissos assumidos no exercício, o que já não se verificava na considerada pela Autarquia para efeitos de apuramento dos FD**, resultando esta divergência, como já referimos, da não inclusão da receita relativa ao SGA.

(cfr. itens 2.4.2.1., 2.4.2.2. e 2.4.2.3.)

C8. No que respeita à **posição financeira da Autarquia**, constatámos que, entre 2013/2015:

- ✓ **A dívida global de operações orçamentais teve uma evolução positiva (menos 11,2 M€ e 19%)**, passando para **47 M€**, continuando a **importar**, no último ano, **num valor significativo**, embora com **uma tendência**

de adequação ao quadro financeiro da Autarquia, nomeadamente às receitas orçamentais, mas apresentava uma estrutura que se repercute e condiciona a gestão orçamental dos exercícios futuros;

(cfr. itens 2.4.3.1. e 2.4.3.2.)

- ✓ **A situação financeira de CP foi cada vez mais equilibrada**, ainda que, essencialmente, **por força do recurso a diversos mecanismos de consolidação e/ou recuperação financeira** (em especial, nesse período, aos PAEL e SF), sendo, no entanto, de referir que o desequilíbrio que se verificava nesta matéria até à adesão ao PAEL levou a que o MVC, em resultado dos atrasos de pagamento, suportasse significativos custos financeiros (no período indicado, foram **liquidados e pagos juros de mora** no valor de **M€ 1,1**).

(cfr. itens 2.4.3.1. e 2.4.3.3.)

C9. A Autarquia tem em vigor uma NCI que não foi atualizada no sentido de integrar os adequados procedimentos de controlo de modo a garantir o cumprimento dos objetivos subjacentes à adesão ao PAEL e às alterações decorrentes do RFALEI, ao que acresce que não dispõe de nenhum departamento, serviço ou elemento responsável pela função de controlo interno.

3.2. Atendendo às conclusões, recomendamos o/a:

R1. Regularização, ao nível da informação contabilística do MVC, das variações patrimoniais omitidas ou incorretamente refletidas, caso não tenham sido corrigidas e o tratamento contabilístico adequado dos compromissos de exercícios futuros.

(cfr. item 3.1./C1.)

R2. Implementação de procedimentos e controlos que mantenham a tendência de elaboração rigorosa dos orçamentos de receita (fundamentando todas as rubricas previstas e considerando apenas as que apresentem um elevado grau de probabilidade em termos de cobrança efetiva) e 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 equilibrada e adoção de medidas que contribuam para uma redução das despesas municipais que evidenciam uma significativa rigidez.

(cfr. item 3.1./C5.)

R3. Adoção de procedimentos e controlos, em matéria da LCPA, que garantam:

- ✓ O cumprimento do quadro legal ao nível do cálculo dos FD, nomeadamente no que respeita à consideração, logo desde o início de cada exercício, do saldo orçamental do ano anterior;
- ✓ Que não sejam assumidos compromissos sem que existam FD e a exigência de que tal procedimento seja efetuado, salvo nas exceções legalmente previstas, antes do fornecimento dos bens e serviços subjacentes às despesas realizadas;
- ✓ A utilização consistente e uniforme, ao longo de cada exercício, das regras de reconhecimento de compromissos (quanto ao momento e montante) ao nível das dotações orçamentais da despesa e do impacto nos FD, de modo a garantir a exigível compatibilidade entre os dados dessa natureza que resultam, relativamente ao mesmo período, dessas duas bases de informação.

(cfr. item 3.1./C6 e C7)

R4. Acompanhamento e controlo rigorosos da evolução da dívida municipal, de modo a manter o seu montante em níveis adequados ao quadro financeiro da Autarquia, nomeadamente às receitas (designadamente, às realmente disponíveis, ou seja, após a dedução das despesas fixas e rígidas), salvaguardando, assim, o pagamento atempado das suas obrigações.

(cfr. item 3.1./C8.)

R5. 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./C8.)

R6. Identificação e aplicação de medidas concretas de redução de despesa (fundamentando a sua necessidade e utilidade e adotando o instrumento da cativação das despesas) e de otimização de receita (através da atualização das taxas e preços municipais, bem como, sendo caso disso, do aperfeiçoamento dos processos de liquidação e cobrança), que contribuam para a sustentabilidade financeira da Autarquia.

(cfr. item 3.1./C8.)

R7. Revisão da NCI de modo 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.9.)

R8. Designação de um serviço ou pessoa responsável pela função de controlo interno.

(cfr. item 3.1./C.9.)

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 remessa deste relatório, após obtenção do despacho homologatório, à Senhora Presidente da Câmara Municipal de Vila do Conde, que, nos termos do n.º 6, do art. 15º, do DL n.º 276/2007, de 31/07 e do art. 22º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, deverá dar conhecimento a esta Inspeção-Geral, no prazo de 60 dias a contar da receção deste documento, das medidas e decisões entretanto adotadas na sequência das recomendações formuladas no Ponto 3.2., documentalmente comprovadas, bem como enviar as atas dos órgãos municipais que evidenciem que foi dado conhecimento do presente relatório.

Este trabalho foi realizado pela equipa constituída pela Inspetora Teresa Maria Cardoso sob a coordenação da Chefe de Equipa Sónia Barbosa que subscreve, em seu nome e da referida inspetora, o presente relatório.

Chefe de Equipa

SÓNIA MARIA DA
SILVA BARBOSA
2018.04.23
10:34:05 +01'00'