

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

### **MUNICÍPIO DE SEIA**

---

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

**Relatório n.º 2018/664**

**Independência**

**InteGridade**

**ConFiança**

**PARECER:**

Sublinho o cumprimento dos objetivos do PAEL, Programa I, pelo M. de Seia.  
Submeto à consideração do Senhor Inspetor-Geral de Finanças, com o meu acordo.

Subinspetora-Geral

Assinado de forma digital por  
ANA PAULA PEREIRA COSME  
FRANCO BARATA SALGUEIRO  
Dados: 2018.07.06 10:40:00  
+01'00'

Concordo, salientando que:

O MS cumpriu, em 2016, em termos absolutos e numa perspetiva substancial e integrada, o objetivo a que se vinculou com a adesão ao PAEL.

No final de 2016, estavam reunidas as condições para que fosse emitido um alerta precoce e a possibilidade de recorrer a um saneamento financeiro, mas estava em vigor o PAEL.

Os documentos de prestação de contas de 2016 refletiam, com significativa fiabilidade, a situação financeira, em especial, ao nível do passivo exigível.

À consideração superior.

Chefe de Equipa  
com Direção de Projeto

Digitally signed by  
ALEXANDRE VIRGÍLIO  
TOMÁS AMADO  
Date: 2018.06.27 18:52:08  
+01'00'

**DESPACHO:**

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

Inspetor-Geral,



Digitally signed by VÍTOR  
MIGUEL RODRIGUES BRAZ  
Date: 2018.07.17 12:12:51  
+01'00'

Relatório n.º 2018/664

Processo n.º 2017/240/A3/403

**CONTROLO DO PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL  
MUNICÍPIO DE SEIA**

**SUMÁRIO EXECUTIVO**

1. A presente auditoria foi realizada com a finalidade de verificar se o Município de Seia (MS) cumpriu as obrigações e atingiu os objetivos do Programa de Apoio à Economia Local (PAEL), tendo-se obtido do exame efetuado e do exercício do procedimento do contraditório (Anexos 1 a 5), em especial, as seguintes conclusões:

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

**1.1.1.** O MS aderiu, em 2012, ao PAEL ( Programa I ) e tinha recorrido, no ano anterior, a uma operação de Reequilíbrio Financeiro ( RF ), tendo obtido, através do recurso a empréstimos de médio/longo prazos ( EMLP ), financiamentos de, respetivamente, 2,8 M€ e 45 M€.

**1.1.2.** No que respeita ao PAEL, a Autarquia, em 2016, não obstante o incumprimento, em termos absolutos, do objetivo previsto para despesa no Plano de Ajustamento Financeiro ( PAF ) ou considerando o PAF ( Ajustado ), superou os da receita ( fixou as taxas máximas de IMI, da derrama e do IRS ), do stock da dívida e do saldo orçamentais, bem como o do PMP e melhorou, em termos reais, a relação entre as referidas variáveis, ao que acresce uma evolução positiva ao nível da dívida total, das “ outras dívidas a terceiros ” e eliminação dos PA. Assim, pode afirmar-se que foi cumprido, em termos absolutos e numa perspetiva substancial e integrada, o objetivo a que o MS se vinculou com a adesão ao PAEL.

**1.1.3.** O MS submeteu à Direção-Geral das Autarquias locais ( DGAL ), quanto a 2016, os documentos previsionais para apreciação técnica, antes da sua apresentação, para aprovação, à Assembleia Municipal ( AM ) e cumpriu os deveres legais relativos ao acompanhamento e divulgação de informação decorrentes da adesão ao PAEL, ainda que os dados reportados àquela entidade não refletissem, com inteira fiabilidade, a sua situação nesta matéria.

Recurso ao PAEL e, de forma autónoma e em momento anterior, a um RF, com a arrecadação de EMLP no total de 47,8 M€

Cumprimento, em termos absolutos e substanciais, do objetivo global do PAEL

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

**1.2. Alerta precoce e mecanismos de recuperação financeira**

**1.2.1.** De acordo com o quadro legal previsto no Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais ( RFALEI ), no final de 2016 estavam reunidas as condições para que a DGAL emitisse um alerta precoce e o MS podia recorrer, facultativamente, a um processo de saneamento financeiro ( SF ), mas estava em vigor o PAEL.

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

**1.3. Fiabilidade dos documentos de prestação de contas**

**1.3.1.** Os documentos de prestação de contas do MS de 2016 refletiam, com significativa fiabilidade, a situação financeira, em especial, ao nível do passivo exigível, pois as correções efetuadas pela IGF são de reduzida materialidade em termos absolutos e relativos.

Fiabilidade da informação contabilística

**1.4. Controlo interno**

**1.4.1.** O MS não dispõe de nenhum departamento, serviço ou elemento responsável pela função de controlo interno.

Inexistência da função de controlo interno

**2. Principais recomendações**

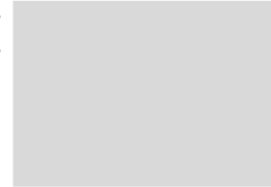
**2.1.** As principais recomendações formuladas ao Senhor Presidente da Câmara Municipal da Seia, visam, no essencial, garantir a/o:

- ✓ Manutenção do cumprimento das obrigações decorrentes da adesão ao PAEL, em especial as consubstanciadas no respetivo PAF, para o que contribuirá a adoção de medidas concretas de redução de despesa, com vista ao estabelecimento de um nível de endividamento global sustentável e uma gestão orçamental e uma situação financeira equilibradas;

Principais áreas das recomendações



- ✓ Criação dos instrumentos necessários e de uma base sistemática de recolha e validação da informação para efeitos de monitorização, acompanhamento e reporte rigoroso à DGAL das grandezas relevantes face aos objetivos do PAF do PAEL;
- ✓ Implementação ou designação de um serviço ou pessoa responsável pela função de controlo interno.



## ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO.....	6
1.1. FUNDAMENTO .....	6
1.2. QUESTÃO DE AUDITORIA E ÂMBITO .....	6
1.3. METODOLOGIA .....	6
1.4. CONTRADITÓRIO .....	7
2. RESULTADOS .....	7
2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS .....	7
2.2. PROGRAMAS DE CONSOLIDAÇÃO E/OU RECUPERAÇÃO FINANCEIRA .....	8
2.3. PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL ( PAEL ) .....	9
2.4. ALERTA PRECOCE E MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA .....	22
2.5. CONTROLO INTERNO.....	22
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	23
4. PROPOSTAS.....	24
ANEXOS 1 ( fls. 1 a 7 ), 2 ( fls. 8 a 13 ), 3 ( fls. 14 a 31 ), 4 ( fls. 32 a 34 ) e 5 ( 35 a 37 )	

**LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

<b>AM</b>	Assembleia Municipal
<b>AT</b>	Autoridade Tributária e Aduaneira
<b>Cfr</b>	Confrontar
<b>CM</b>	Câmara Municipal
<b>CP</b>	Curto prazo
<b>DGAL</b>	Direção-Geral das Autarquias Locais
<b>DGTF</b>	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
<b>DL</b>	Decreto-Lei
<b>DR</b>	Diário da República
<b>EM</b>	Empresa municipal
<b>EMLP</b>	Empréstimo(s) de médio e longo prazos
<b>ERSAR</b>	Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos
<b>FAM</b>	Fundo de Apoio Municipal
<b>FEF</b>	Fundo de Equilíbrio Financeiro
<b>IGF</b>	Inspeção-Geral de Finanças
<b>IMI</b>	Imposto Municipal sobre Imóveis
<b>IRC</b>	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
<b>IRS</b>	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
<b>LFL</b>	Lei das Finanças Locais
<b>M€</b>	Milhões de euros
<b>MLP</b>	Médio e longo prazos
<b>MS</b>	Município de Seia
<b>NCI</b>	Norma de Controlo Interno
<b>PA</b>	Pagamentos em atraso
<b>PAEL</b>	Programa de Apoio à Economia Local
<b>PAF</b>	Plano de Ajustamento Financeiro
<b>PGRCIC</b>	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
<b>PMP</b>	Prazo médio de pagamento
<b>PPP</b>	Parceria público-privada
<b>PRF</b>	Plano de Reequilíbrio Financeiro
<b>RF</b>	Reequilíbrio Financeiro
<b>RFALEI</b>	Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais
<b>SGA</b>	Saldo orçamental da gerência anterior
<b>SGS</b>	Saldo orçamental para a gerência seguinte
<b>SIAL</b>	Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais
<b>TC</b>	Tribunal de Contas

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. FUNDAMENTO

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

### 1.2. QUESTÃO DE AUDITORIA E ÂMBITO

1.2.1. A esta auditoria estiveram associados os seguintes **objetivos**<sup>2</sup>:

1	Exame à informação constante dos documentos de prestação de contas <sup>(3)</sup> .
Conclusão, em termos globais, sobre o (in)cumprimento 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;
2	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	Aferição da situação em termos de alerta precoce e dos mecanismos de recuperação financeira.

### 1.3. METODOLOGIA

1.3.1. A presente ação baseou-se no programa de trabalho elaborado para o controlo do PAEL ( os procedimentos a adotar estão sintetizados nos Anexos ), tendo englobado a:

- ✓ Recolha e análise de informação ( com recurso a um conjunto diversificado de mapas e fichas criados especificamente para estas auditorias );
- ✓ Utilização de uma *check-list* de verificação da coerência entre os vários documentos que integram a prestação de contas;
- ✓ Realização de entrevistas com o dirigente responsável pela área financeira ( com base em questionários previamente concebidos );
- ✓ Execução de procedimentos de circularização e reconciliação de saldos com credores;
- ✓ Efetivação de testes de conformidade e substantivos.

Anexo 1 (fls. 1 a 7)

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

<sup>2</sup> 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 nesta Autarquia ( enquadrada no projeto “ Controlo do endividamento e da situação financeira da Administração Local Autárquica “ – Processo n.º 2013/180/A3/1373 ) e que, desde então, não foi objeto de qualquer desenvolvimento.

<sup>3</sup> Em especial, ao nível do passivo municipal e das restantes grandezas relevantes para os objetivos constantes do Plano de Ajustamento Financeiro ( PAF ) do PAEL, que, nos termos legais, acompanhava o respetivo pedido de adesão ( n.º 2, do art. 5º, e art. 6º ).

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

- ✓ Aos valores constantes daquele documento ajustados <sup>5</sup>, sendo caso disso, das divergências ocorridas entre a previsão, arrecadação e utilização do empréstimo de médio e longo prazos ( EMLP ) do PAEL e do impacto da dívida ( não prevista no PAF ) resultante da participação no Fundo de Apoio Municipal ( FAM ) <sup>6</sup>;
- ✓ À evolução ocorrida ao nível da relação, em termos quantitativos, entre as variáveis relevantes atendendo aos valores dos PAF, PAF ( Ajustado ) e reais.

#### 1.4. CONTRADITÓRIO

**1.4.1.** Nos termos do disposto no art. 12.º ( princípio do contraditório ) do Decreto-Lei ( DL ) n.º 276/2007, de 31/07, e no n.º 2, do art. 19º, e no art. 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF <sup>7</sup>, foi dado conhecimento formal ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Seia das principais asserções, conclusões e recomendações deste documento, através do envio, em 07/06/2018, do projeto de relatório.

**1.4.2.** Na resposta recebida ( EEL 2018/2368 ), em 21/06/2018, o MS afirma que “ (...) concorda na sua generalidade com o teor do Projeto de Relatório “, ainda que apresente, “ (...) em anexo, o quadro de conclusões e recomendações com as observações tidas por convenientes. “, pelo que introduzimos, nos pontos específicos deste documento, os aspetos que consubstanciam informações ou dados complementares relevantes.

Anexo 5 (fls. 35 a 37)

## 2. RESULTADOS

### 2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

**2.1.1.** Do trabalho realizado <sup>8</sup>, com o objetivo de examinar a **qualidade da informação financeira** produzida

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

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

<sup>6</sup> Cujo regime consta da Lei n.º 53/2014, de 25/08, em especial, nos arts. 17º a 19º no que respeita à contribuição dos Municípios para o respetivo 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 despesa não foi contemplada no PAF.

<sup>7</sup> Aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010, de 5/04, do Ministro de Estado e das Finanças e publicado no Diário da República ( DR ), 2ª Série, de 12/04.

<sup>8</sup> Para efeitos da circularização e reconciliação de saldos com referência ao final de 2016 utilizámos, por um lado, o resultado do respetivo procedimento promovido pelo Revisor Oficial de Contas do MS, e, por outro lado, seleccionámos um conjunto adicional de entidades, sendo abrangida(o)s:

- ✓ Todas as entidades que concederam empréstimos de médio e longo prazos ( EMLP ) ao MS ( Caixa Geral de Depósitos, SA - CGD, Banco Santander Totta, SA - BST, SA, Banco Português de Investimento, SA - BPI, SA, Novo Banco, SA, Caixa de Crédito Agrícola Mútuo - CCAM - da Serra da Estrela, Millennium BCP, SA e Direção-Geral do Tesouro e Finanças - DGTF ), tendo obtido respostas da totalidade ( 100% ), ascendendo a dívida a 45 639 190 €, que coincidia, na íntegra, com os registos do Município ( Anexo 2, fls. 13 );
- ✓ Oito fornecedores c/c e de imobilizado, cujos créditos totalizavam cerca de 442 mil euros e representavam 84% da dívida daquela natureza refletida contabilisticamente, tendo obtido 100% das respostas ( Anexo 2, fls. 10 ).

Neste contexto, foram analisados 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.

pelo MS, resultaram as seguintes **correções** aos balanços de 2014/2016,:

**Figura 1 – Síntese das correções efetuadas aos balanços**

Un: euro

COMPONENTES DO BALANÇO	CONTAS	2014		2015		2016	
		Valor	D/C	Valor	D/C	Valor	D/C
<b>ATIVO</b>	41X - Investimentos Financeiros	909 684,53	D	21 000,00	C	21 000,00	C
<b>FUNDOS PRÓPRIOS</b>	88/59 - Resultados	21 000,00	D	21 000,00	D	22 004,99	D
<b>PASSIVO</b>	261 - Fornecedores de imobilizado					1 004,99	C
	268126 - Devedores e credores diversos - Credores das Administrações Públicas - FAM- MLP	797 729,53	C				
	268126 - Devedores e credores diversos - Credores das Administrações Públicas - FAM - CP	132 955,00	C				

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 2 (fls. 8 a 11)

As correções<sup>9</sup> evidenciadas resultam, em especial, da/o<sup>10</sup>:

- ✓ Consideração, em 2014, no ativo e passivo exigível de médio/longo prazos ( MLP ) e de curto prazo ( CP ), da subscrição das unidades de participação no FAM<sup>11</sup>, no montante total de 931 mil euros;
- ✓ Eliminação<sup>12</sup>, entre 2014/2016, de uma alegada “ participação ”, no valor de 21 000 €, [REDACTED], por entendermos que do facto descrito não resulta, atendendo ao disposto no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais ( POCAL )<sup>14</sup>, qualquer investimento financeiro;
- ✓ Acréscimo, em 2016<sup>15</sup>, no passivo exigível de CP, de dívida omitida contabilisticamente, no montante de 1 005 €, situação que, segundo o contraditório, foi regularizada em 2017.

Anexos 2 (fls. 8 a 11) e 5 (fls. 37)

**2.1.2.** Em síntese, os documentos de prestação de contas do MS de 2016 refletiam, com significativa fiabilidade, a sua situação financeira, em especial, ao nível do passivo exigível, dada a reduzida materialidade da correção efetuada pela IGF na dívida comercial/administrativa em termos absolutos ( mais 1 005€ ) e relativos ( 0,2% da dívida dessa natureza reconhecida contabilisticamente ).

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

**2.2.1.** O MS, em 2011, no âmbito de um Plano de Reequilíbrio Financeiro ( PRF ), contratou, junto de cinco

<sup>9</sup> Que foram tidas em conta na análise efetuada pela IGF, nomeadamente em termos da execução do PAEL, da evolução dos balanços e da dívida municipais e, quando relevantes, noutras grandezas consideradas na abordagem efetuada.

<sup>10</sup> Para além das referidas correções, a IGF constatou a existência de outros passivos não reconhecidos contabilisticamente, no montante materialmente pouco relevante de 577,70 €, respeitantes a dois credores municipais, mas relativamente aos quais não foi possível identificar a que situações respeitavam, pelo que não foram considerados nas correções efetuadas.

<sup>11</sup> O MS reconheceu a subscrição das unidades de participação do FAM apenas 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 Subgrupo de Apoio Técnico à Aplicação do POCAL ( SATAPOCAL ), procedemos à correspondente correção e considerámo-lo para efeitos da nossa análise.

<sup>12</sup> No Relatório n.º 2177/2015 ( Proc. n.º 2013/180/A3/1373 ), relativo a anterior auditoria da IGF, já tinha sido manifestada a discordância quanto à relevação contabilística do indicado evento.

<sup>14</sup> Aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22/02.

<sup>15</sup> Apurada no âmbito de circularização e reconciliação de saldos a fornecedores.



instituições financeiras, **EMLP no montante total de 45 M€**, que utilizou, integralmente, no referido exercício ( 42,8 M€ ) e no seguinte ( 2,2 M€ ).

A Autarquia também formalizou, **em 2012**, o pedido de adesão ao **PAEL** <sup>16</sup> ( **Programa I** ) <sup>17</sup>, na sequência da qual contratou **um EMLP no montante de 2,8 M€** <sup>18</sup> para aplicar na redução de pagamentos em atraso ( PA ).

Anexo 3 (fls. 14 e 15)

**2.2.2.** Deste modo, entre **2011/2014**, o MS arrecadou, no âmbito de programas de consolidação e/ou recuperação financeira, EMLP nos seguintes montantes:

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

Un: Euro

Descrição	Montantes totais arrecadados discriminados pelos respetivos anos de disponibilização				Total por Programa
	2011	2012	2013	2014	
RF	42 842 377	2 157 623			45 000 000
PAEL			1 660 839	1 098 026	2 758 865
<b>TOTAL</b>	<b>42 842 377</b>	<b>2 157 623</b>	<b>1 660 839</b>	<b>1 098 026</b>	<b>47 758 865</b>

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

Anexo 3 (fls. 14 e 15)

Através destas operações, o MS transformou um elevado montante de dívida de natureza administrativa, comercial e financeira <sup>19</sup> originariamente de CP ( 47,1 M€ ) <sup>20</sup> 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.

Sobre esta matéria, o MS, em sede de contraditório, refere que tem “ (...) adotado um caminho de redução significativa do endividamento, superando mesmo as metas previstas para o PAEL. ”, acrescentando que é de “ Enaltecer (...) a trajetória decrescente da dívida municipal ( menos 14,5 milhões nos últimos quatro anos, dos quais 3,7 milhões em 2017 ), decorrente da aposta estratégica que tem sido feita na contenção das despesas e na seletividade do investimento. ”.

Anexo 5 (fls. 36)

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

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

**2.3.1.1.** A referida adesão ao **PAEL** ( Programa I ) foi aprovada pelos órgãos executivo e deliberativo <sup>21</sup>,

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

<sup>17</sup> Em virtude de o MS apresentar, a 31/12/2011, uma situação de desequilíbrio estrutural ( situação enquadrável no Programa I, nos termos da al. b), do n.º 2, do art. 2º, do PAEL ).

<sup>18</sup> Na sequência do aditamento de 20/02/2013.

<sup>19</sup> Com a verba arrecadada do RF, o MS liquidou um empréstimo de curto prazo ( CP ) com um capital em dívida de 950 000 €.

<sup>20</sup> Este valor não inclui o capital dos EMLP utilizado para liquidar a dívida de contratos de locação financeira, no montante de 611 188 €, dado que não tem uma natureza originária de CP.

<sup>21</sup> Cfr. n.º 2, do art. 5º, do PAEL.

em, respetivamente, 27 e 28/09 desse ano, e pelo Governo <sup>22</sup>.

**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)	FINANCIAMENTO OBTIDO							VALOR NÃO DESEMBOLSADO
	Despacho no DR	Visto do TC	Diferença	1ª Tranche 02/07/2013	2ª Tranche 19/02/2014	3ª Tranche 15/04/2014	Total	
(1)	(2)	(3)	(4) = (3) - (2)	(5)	(6)	(7)	(8) = (5) + (6) + (7)	(9) = (3) - (8)
5 406 319	3 179 980	2 768 065	- 411 915	1 660 839	553 613	544 413	2 758 865	9 200

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

Anexo 3 (fls. 15)

O EMLP ( com um maturidade de 20 anos e sem período de carência ) foi celebrado em 16/11/2012 e visado pelo Tribunal de Contas ( TC ) em 26/04/2013 <sup>23</sup>, tendo a **Autarquia arrecadado**, nos termos legais, através de três tranches, o montante total de **2 758 865 €**, não tendo recebido **9 200 €** respeitantes a documentos de despesa que não chegaram a ser pagos.

Anexo 3 (fls. 15)

**2.3.1.3.** A utilização do financiamento do PAEL no pagamento de dívidas a terceiros ( com base na informação do SIAL <sup>24</sup> e na prestada pelo MS ), foi a seguinte:

**Figura 4 – Arrecadação e utilização do financiamento PAEL**

Un: euro

Descrição	Montantes - 2013/2014			
	1ª Tranche	2ª Tranche	3ª Tranche	Total
(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (2) + (3) + (4)
<b>A - Receitas arrecadadas ao abrigo do EMLP do PAEL</b>	1 660 838,95	553 612,98	544 412,99	2 758 864,92
<b>B - Montantes utilizados no pagamento de dívidas a terceiros</b>	2013	1 651 638,95		2 758 864,92
	2014		1 107 225,97	
<b>C - DIFERENÇA (A)-(B)</b>	<b>9 200,00</b>		<b>- 9 200,00</b>	<b>0,00</b>

Fonte: SIAL, informação prestada pelos serviços municipais e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 15)

No final de 2014, o **MS tinha utilizado**, na liquidação dos PA elegíveis <sup>25</sup> de acordo com o quadro legal, a **totalidade ( 100% ) do montante arrecadado do EMLP do PAEL**, que foi aplicado no pagamento de despesas da seguinte natureza:

<sup>22</sup> Cfr. Despacho n.º 15196/2012, 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 229, de 27/11/2012.

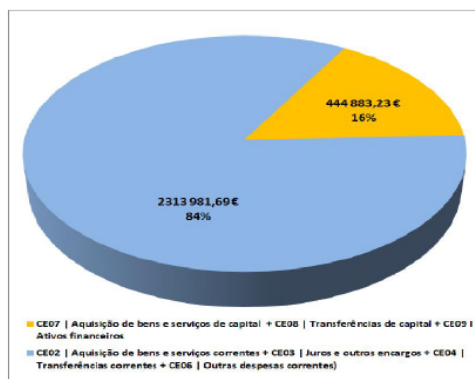
<sup>23</sup> Processo n.º 1699/12.

<sup>24</sup> Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais da DGAL.

<sup>25</sup> Com base na lista de PA anexa ao contrato de financiamento, validada pela DGAL.



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



Fonte: SIIAL e auditoria da IGF

Assim, cerca de **84% do referido financiamento foi utilizado no pagamento de despesas correntes**, ou seja, numa finalidade legal, mas para a qual, em regra, não deviam ser afetas receitas desta natureza <sup>26</sup>.

**2.3.1.4. O Município divulgou**, no seu sítio oficial da internet <sup>27</sup>, o pedido de adesão ao Programa e o contrato celebrado com o Estado, de harmonia com o disposto no art. 13º do PAEL, existindo ainda, no indicado local, informação disponível em matéria da monitorização anual efetuada pela DGAL em cumprimento do disposto na al. b), do n.º 1, do art. 10º, do citado diploma <sup>28</sup>.

**2.3.1.5. Refira-se**, por fim, que o PAF do PAEL não foi suspenso <sup>29</sup> no ano de 2017, atendendo a que a Autarquia, em 31/12/2016, ainda se encontrava a exceder o limite da dívida total de operações orçamentais previsto no RFALEI <sup>30</sup>.

## 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 MS, deviam contemplar no respetivo PAF, para além das medidas de caráter geral <sup>31</sup>, um conjunto mínimo de outras <sup>32</sup>, a que nos iremos referir nos itens seguintes.

<sup>26</sup> Ainda que, como é sabido, o PAEL ( e outros mecanismos de consolidação e/ou recuperação financeiras ) não distinga o tipo de dívida a que o respetivo EMLP devesse ser afeto, pois tem como objeto o pagamento de PA independentemente da sua natureza ( capital ou corrente ).

<sup>27</sup> <https://www.cm-seia.pt/informação municipal/pael>.

<sup>28</sup> A apreciação efetuada pela DGAL dos documentos previsionais do MS e das eventuais revisões orçamentais em momento prévio à sua apresentação, para aprovação, à Assembleia Municipal.

<sup>29</sup> De harmonia com o disposto n.º 6, do art.º 6º, do PAEL ( com a redação da Lei n.º 42/2016, de 28/12 ).

<sup>30</sup> Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais, aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3/09.

<sup>31</sup> Este Plano, independentemente de se tratar de municípios aderentes aos Programas I ou II, deve conter " (...) um conjunto de medidas específicas e quantificadas, que evidenciem o restabelecimento da situação financeira do município, tendo em conta os seguintes objetivos: a) Redução e racionalização da despesa corrente e de capital; b) Existência de regulamentos de controlo interno; c) Otimização da receita própria; d) Intensificação do ajustamento municipal nos primeiros cinco anos de vigência do PAEL. " ( art. 6º, n.º 1, do PAEL ).

<sup>32</sup> 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 7/03.

2.3.2.2. Acresce, neste contexto, que **os objetivos/estimativas**, para 2016, **constantes do PAF elaborado pela Autarquia**, foram afetados, posteriormente, por dois eventos que não lhe são imputáveis, pois:

- ✓ Tinham como pressuposto a arrecadação e utilização integral do capital do EMLP do PAEL, o que não se verificou quanto a 9 200 €;
- ✓ Não englobavam a dívida relativa à participação no FAM, que os municípios tiveram, em princípio, de reconhecer integralmente, em 2014, na sua contabilidade, nem a correspondente despesa paga nos anos seguintes, mas que não decorrem de qualquer decisão e/ou deliberação autónoma dos órgãos e eleitos locais, mas sim do quadro legal vigente.

Ora, o impacto de tais situações, que deve ser tido em conta na análise a efetuar, sobre as estimativas do PAF de algumas grandezas relevantes - do que resulta o PAF ( Ajustado ) - é o seguinte:

Figura 6 - 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 - DÍVIDA		9 200	- 9 200	
DÍVIDA/DESPESA RELATIVAS AO FAM (não previstas)	132 955	132 955	531 820	- 265 910
<b>TOTAL</b>	<b>132 955</b>	<b>142 155</b>	<b>522 620</b>	<b>- 265 910</b>

Fonte: Auditoria da IGF

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

2.3.3.1. Relativamente ao **controlo**, em termos globais ( por valores agregados <sup>33</sup> e classificação económica <sup>34</sup> ), **dos objetivos quantitativos relativos à otimização da receita**, a situação em 2016 foi a seguinte:

Figura 7 – Controlo do PAF ao nível da receita

Un.: euro

DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO - PRINCIPAIS RUBRICAS		ANO DE 2016				CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF) DADOS IGF		CUMPRIMENTO DO OBJETIVO - IGF (SIM/NÃO)
		PAF (estimado)	VALORES EXECUTADOS		Montante	%		
			Reporte (DGAL)	Apurados (IGF)				
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(2)	(6)=(4)/(2)*100	(7)		
VALORES AGREGADOS	Receita total disponível ≥	20 046 790	22 249 426	22 249 426	2 202 636	111%	SIM	
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)				0				
POR NATUREZA ECONÓMICA	Corrente ≥	16 842 049	19 809 509	19 809 509	2 967 459	118%	SIM	
	Capital ≥	1 866 532	1 466 760	1 466 760	- 399 772	79%	NÃO	
	<b>TOTAL</b> ≥	<b>18 708 582</b>	<b>21 276 269</b>	<b>21 276 269</b>	<b>2 567 687</b>	<b>114%</b>	<b>SIM</b>	

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

Anexo 3 (fls. 16)

Foram, assim, **superados**, em termos globais, **os objetivos do PAF** na perspetiva de **valores agregados** ( receita total disponível, que inclui o SGA <sup>35</sup> ) e da **classificação económica**, tendo os montantes realizados ultrapassado significativamente os previstos ( respetivamente, 2,2 M€ e 2,6 M€ ).

<sup>33</sup> Atendendo à estrutura prevista na Portaria 281-A/2012, de 14/09 ( Programa I – Anexo II – Quadro I ).

<sup>34</sup> Atendendo à estrutura prevista na Portaria 281-A/2012, de 14/09 ( Programa I – Anexo II – Quadro III ).

<sup>35</sup> Saldo orçamental da gerência anterior.

O MS, em sede de contraditório, informa que tem vindo a promover “ a elaboração de Orçamentos rigorosos e exequíveis, como comprovam os graus de execução da Receita dos últimos anos, que atingiram os 95,12% em 2014, os 100,83% em 2015, os 102,05% em 2016 e os 99,79% em 2017. “.

Anexo 5 (fls. 36)

Neste contexto, quanto às **medidas legalmente previstas de otimização da receita**, a Autarquia fixou, relativamente a 2016, nos **limites máximos legais**, as taxas da **derrama** sobre o lucro tributável sujeito e não isento de rendimento das pessoas coletivas ( IRC )<sup>36</sup>, do **Imposto Municipal sobre Imóveis ( IMI )**<sup>37</sup> e de **participação variável do IRS**<sup>38</sup>.

Anexo 3 (fls. 17 e 19)

Acresce que o MS, dada a sua integração no **Programa I**, devia prever no PAF<sup>39</sup> um **conjunto adicional de medidas específicas mínimas**, tendo, neste contexto, **apresentado e quantificado**<sup>40</sup> **nove**<sup>41</sup>, sendo apurado o seguinte:

**Figura 8 – Controlo do PAF ao nível das medidas de otimização da receita**

Un: Euro

DESCRIÇÃO DAS PRINCIPAIS MEDIDAS PREVISTAS NO PLANO	ANO DE 2016			CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF) DADOS IGF		CONCLUSÃO FACE AO APURAMENTO DA IGF ( CUMPRIMENTO DO OBJETIVO ) SIM/NÃO
	PAF (estimado)	VALORES EXECUTADOS		MONTANTE	%	
		Reporte à DGAL	Apurados IGF			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(2)	(6)=(4)/(2)*100	(7)
1. Fixação das taxas máximas do Imposto Municipal sobre Imóveis	≥ 1 984 288	2 363 420	2 890 145	905 857	145,7%	SIM
4. Fixação das taxas máximas da participação no IRS nos termos da LFI (ou do novo RFALEI)	≥ 495 000	601 807	601 807	106 807	121,6%	SIM
MEDIDAS COM IMPACTO NO AUMENTO DA RECEITA						
5. Maximização dos preços cobrados pelo município através da reespecciação dos tarifários	≥ 3 887 168	3 586 649	3 586 649	- 300 519	92,3%	NÃO
6. Otimização e racionalização das taxas cobradas pelo Município	≥ 1 378 081	1 326 338	1 326 338	- 51 743	96,2%	NÃO
7. Aperfeiçoamento dos processos e do controlo sobre os factos suscetíveis de gerarem a cobrança de taxas e preços municipais, bem como ao nível da aplicação de coimas e da promoção dos processos de execução fiscal a cargo do município	≥ 298 700	234 656	234 656	- 64 044	78,6%	NÃO
OUTRAS MEDIDAS						
9.1. Aplicação da Taxa de Direitos de Passagem	≥ 16 500	4 523	4 553	- 11 947	27,6%	NÃO
9.2. Reavaliação de Imóveis CIMI	≥ 540 712	526 725	526 725	- 13 987	97,4%	NÃO
<b>TOTAL</b>	<b>≥ 8 600 448</b>	<b>8 644 118</b>	<b>9 170 873</b>	<b>570 424</b>	<b>106,6%</b>	<b>SIM</b>
<b>DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)</b>			<b>526 755</b>			

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

Anexo 3 (fls. 17, 19, 20 e 21)

Foi, por isso, **cumprida**, em termos globais, a **meta constante do PAF para um conjunto de medidas relativas à otimização da receita ( mais 570 mil euros e 6,6% )**, apesar dos desvios negativos verificados em cinco das previstas ( menos 442 mil euros )<sup>42</sup>.

<sup>36</sup> Nos termos previstos na al. d), do n.º 2, do art. 6º, do PAEL, que remete para o art. 11º do DL n.º 38/2008, de 7/03 ( cfr. al. h), do nº 1, da mencionada norma ).

<sup>37</sup> Cfr. nota anterior, mas, neste caso, a remissão é para al. i), do n.º 1, do art. 11º, do diploma legal citado em último lugar.

<sup>38</sup> Nos termos previstos na al. a), do n.º 2, do art. 6º, do PAEL.

<sup>39</sup> Cfr. art. 7º da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09, n.º 2, do art. 6º, do PAEL e art. 11º, do DL n.º 38/2008, de 7/03.

<sup>40</sup> No Anexo II, Quadro II, da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09.

<sup>41</sup> Não se efetuou o controlo de duas das medidas de otimização de receita que o MS considerou no PAF ( relativas à fixação máxima da derrama e à venda de património ), uma vez que não foram quantificadas as metas para o ano em análise.

<sup>42</sup> O referido incumprimento foi justificado pelo MS com os efeitos decorrentes da crise económica ( que originou, no essencial, a cobrança de receitas abaixo das expetativas, em especial, ao nível do imobiliário ), bem como com a dificuldade sentida pelas autarquias locais do interior do País em maximizar os preços cobrados por via tarifária, visto que a população residente tem vindo a diminuir e é constituída cada vez mais por pessoas idosas e de baixos rendimentos.

Refira-se, ainda, que o MS também previu no PAF<sup>43</sup>, embora apenas para os anos de 2013/2014, a **alienação de património** ( nove bens imóveis<sup>44</sup>, com uma receita estimada de 910 500 €, tendo conseguido vender somente um desses imóveis ( em 2013, pelo valor de 220 001 €<sup>45</sup> ), pelo que não atingiu este objetivo<sup>46</sup>.

Anexo 3 (fls. 30)

Quanto ao “**Aperfeiçoamento dos processos e do controlo dos factos suscetíveis de gerarem a aplicação de coimas e a promoção dos processos de execução fiscal**” ( medida que consta da figura anterior e que não foi cumprida em termos quantitativos ), importa, ainda, acrescentar que, entre 2011/2016, a evolução foi a seguinte:

Figura 9 – Contraordenações e execuções fiscais

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	143	157	35 336,00	3050	2926	46 298,13
2012	200	161	27 596,20	2614	2405	36 673,19
2013	112	99	11 267,67	2683	2185	65 795,25
2014	98	123	9 342,45	2655	1883	58 391,45
2015	118	128	17 413,26	2510	1711	35 623,89
2016	93	72	15 965,78	2551	1685	90 217,63

Fonte: Dados facultados pela Autarquia e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 20 e 21)

Assim, no referido período, constatou-se, em ambos os casos, uma **diminuição global do número de processos instaurados e concluídos**, tendo, respetivamente, diminuído e aumentado os valores cobrados, facto justificado, quanto aos processos de execução fiscal, com as alterações introduzidas, em especial a partir de 2015, no programa informático instalado e nos procedimentos adotados pelos serviços municipais no respetivo tratamento<sup>47</sup>.

De qualquer modo, não é evidente que tenha ocorrido a melhoria, a que o MS estava obrigado, no sentido do aperfeiçoamento e controlo dos factos suscetíveis de gerarem a aplicação de coimas e ao nível da promoção dos processos de execução fiscal ( não obstante alguma evolução positiva nesta matéria ).

**2.3.3.2. Quanto ao controlo dos objetivos quantitativos relacionadas com a redução ou racionalização da despesa**, em termos globais e segundo as perspetivas previstas no PAF ( valores agregados<sup>48</sup> e

<sup>43</sup> Quadro X, do Anexo II da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09.

<sup>44</sup> Fundamentalmente, edifícios municipais onde funcionaram outrora jardins de infância e escolas do ensino básico.

<sup>45</sup> Que representa apenas 24% do montante total estimado, sendo que o bem em causa foi alienado por um valor inferior ao previsto no PAF ( 270 000€ ) e que a arrecadação da respetiva receita ocorrerá gradualmente até 2023, conforme acordo celebrado com a adquirente.

<sup>46</sup> Segundo os serviços municipais, tal ficou a dever-se à conjuntura económica do país, situação que, no entanto, já se verificava quando da elaboração do PAF, como, aliás, decorre dos esclarecimentos prestados pelo MS à DGAL ( ofício de 22/10/2012 ), em complemento ao processo de candidatura ao PAEL, onde se refere que, na sequência da “ (...) dificuldade em proceder à venda de 3 escolas no âmbito do PRF e no sentido de ser mais concretizável a sua venda”, foi efetuada uma diminuição significativa do respetivo valor, com base numa nova avaliação.

<sup>47</sup> Destacando-se, ao referido nível, o corte e suspensão do fornecimento de água, em caso de não pagamento atempado da respetiva faturação.

<sup>48</sup> Tendo em conta a estrutura prevista na Portaria 281-A/2012, de 14/09 ( Programa I – Anexo II – Quadro I ).



classificação económica<sup>49</sup> ), a situação verificada foi a seguinte:

**Figura 10 – Controlo do PAF ao nível da despesa**

Un: euro

DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO - PRINCIPAIS RUBRICAS	ANO DE 2016				CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF)		CUMPRIMENTO DO OBJETIVO - IGF - (SIM/NÃO)
	PAF (estimado)	VALORES EXECUTADOS		DADOS IGF			
		Reporte (DGAL)	Apurados (IGF)	Montante	%		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(2)	(6)=((4)/(2))*100	(7)	
VALORES AGREGADOS	Despesa total ≤ 19 036 658	20 609 321	20 609 321	1 572 663	108%	NÃO	
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)		0					
POR NATUREZA ECONÓMICA	Corrente ≤ 15 037 725	15 894 360	15 894 360	856 635	106%	NÃO	
	Capital ≤ 3 998 933	4 714 961	4 714 961	716 028	118%	NÃO	
	<b>TOTAL ≤ 19 036 658</b>	<b>20 609 321</b>	<b>20 609 321</b>	<b>1 572 663</b>	<b>108%</b>	<b>NÃO</b>	

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

Anexo 3 (fls. 22)

O MS **não cumpriu**, em 2016, em termos globais, **os objetivos previstos no PAF para a despesa municipal**, tendo sido apurado um **desvio, para mais, de 1,6 M€**, que resultou, essencialmente, do comportamento registado nas rubricas de transferências correntes ( mais 1,1 M€ )<sup>50</sup> e de aquisição de bens de capital ( mais 442 mil euros )<sup>51</sup>.

Considerando os valores do **PAF ( Ajustado )**, a Autarquia **continuou a incumprir o objetivo global previsto para a despesa municipal**, ainda que de forma menos relevante:

**Figura 11 – Controlo da despesa – PAF ( Ajustado )**

Un: euro

DESCRIÇÃO	2016				CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADO/PAF)		CUMPRIMENTO (SIM / NÃO)
	PAF (valor estimado)	AJUSTAMENTO FAM	PAF AJUSTADO	IGF (executado)	VALOR	%	
	(2)	(3)	(4) = (2) + (3)	(5)	(6) = (5) - (4)	(7) = (5) / (4)	
(1)	(2)	(3)	(4) = (2) + (3)	(5)	(6) = (5) - (4)	(7) = (5) / (4)	(8)
<b>DESPESA TOTAL</b>	19 036 658	132 955 ≤	19 169 613	20 609 321	1 439 708	108%	<b>NÃO</b>

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

Anexo 3 (fls. 22)

Para além disso, o **MS**, atendendo a que integrou o **Programa I do PAEL**, estava obrigado a prever no PAF<sup>52</sup> um **conjunto de medidas mínimas de redução e contenção de despesa**, tendo, neste âmbito, identificado e quantificado **quatro**<sup>53</sup>, resultando do controlo efetuado o seguinte:

<sup>49</sup> Atendendo à estrutura prevista na Portaria 281-A/2012, de 14/09 ( Programa I – Anexo II – Quadro III ).

<sup>50</sup> Salientando-se o aumento das transferências para as Juntas/Uniões de Freguesia e para apoios sociais.

<sup>51</sup> Que decorreu do crescimento dos investimentos realizados pelo MS e das respetivas participações financeiras externas ( cfr. relatório de gestão que integra a conta de gerência de 2016 ).

<sup>52</sup> Cfr. art. 7º, da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09, n.º 2, do art. 6º, do PAEL e art. 11º, do DL n.º 38/2008, de 07/03.

<sup>53</sup> No Anexo II, Quadro II, da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09 ( preenchido pela Autarquia quando da candidatura ao PAEL ).

Figura 12 – Controlo das medidas de redução da despesa

Un: Euro

DESCRICÃO DAS PRINCIPAIS MEDIDAS PREVISTAS NO PLANO		2016			CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF) DADOS IGF		CONCLUSÃO FACE AO APURAMENTO DA IGF (CUMPRIMENTO DO OBJETIVO ) SIM/NÃO
		PAF (estimado)	VALORES EXECUTADOS		MONTANTE	%	
			Reporte à DGAL	Apurados IGF			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(2)	(6)=[(4)/(2)]*100	(7)	
REDUÇÃO, CONTENÇÃO E RACIONALIZAÇÃO DA DESPESA MUNICIPAL	10. Com pessoal	≤ 4 816 450	3 561 641	3 561 641	- 1 254 809	73,9%	SIM
	11. Com aquisição de bens e serviços correntes e de capital	≤ 7 620 403	7 690 856	7 690 856	70 453	100,9%	NÃO
	12. Com transferências correntes e de capital	≤ 980 946	2 053 559	2 053 559	1 072 613	209,3%	NÃO
TOTAL	≤ 13 417 800	13 306 056	13 306 056	- 111 744	99,2%	SIM	
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)			0				

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

Anexo 3 (fls. 18 e 19)

Foi, assim, **cumprido**, numa perspetiva global, **o objetivo fixado para um conjunto de despesas relevantes ( menos 112 mil euros <sup>54</sup> )**, ainda que não tenha sido atingido o relativo à aquisição de bens e serviços correntes e de capital e às transferências das mesmas naturezas.

**2.3.3.3.** Por sua vez, da **abordagem articulada da evolução da relação entre os valores globais da receita disponível e despesa estimados no PAF**, considerando o **PAF ( Ajustado )** e os **apurados ao nível da execução orçamental <sup>55</sup>**, resultou o seguinte:

Figura 13 – Relação entre a receita/despesa ( PAF/PAF ( Ajustado )/Execução orçamental )

Un: euro

DESCRICÃO		2016			Variação receita / despesa (PAF / Valores reais)
		Receita total disponível	Despesa total	Diferença	
(1)		(2)	(3)	(4)=(2)-(3)	(5)=(4)B-(4)A
A - PAF	Aprovado	20 046 790	19 036 658	1 010 132	629 973
	Ajustado	20 046 790	19 169 613	877 177	762 928
B - Valores Reais		22 249 426	20 609 321	1 640 105	

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

Anexo 3 (fls. 23, indicadores 8 e 9 e 24, indicadores 6 e 7)

A **relação entre a receita total disponível ( incluindo o SGA ) e a despesa prevista no PAF ou no PAF ( Ajustado ) melhorou ao nível da execução ( mais, respetivamente, 630 e 763 mil euros )**, pelo que o **MS cumpriu**, em termos substanciais, **os objetivos do PAF ao nível da execução da receita/despesa municipais**.

**2.3.3.4.** No que se refere à **comparação**, em 2016, **entre os valores da dívida municipal previstos no PAF e os constantes dos documentos de prestação de contas ( corrigidos pela IGF )**, a situação foi a seguinte:

<sup>54</sup> Refira-se, no entanto, que o MS considerou no PAF, no ano base ( 2011 ), para cada uma das rubricas indicadas, valores inferiores aos executados naquele exercício ( respetivamente, 824 mil euros, 1,8 M€ e 329 mil euros ), não tendo sido possível apurar quais as razões para a opção tomada ou o critério utilizado.

<sup>55</sup> Com efeito, a evolução da despesa municipal paga não pode ser dissociada, designadamente, do correspondente comportamento da receita disponível ( saldo orçamental acrescido da receita arrecadada no exercício ).

Figura 14 – Controlo do PAF ao nível da dívida de natureza orçamental

Un: euro

DIMINUIÇÃO DA DÍVIDA - DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO	ANO 2016			CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF) DADOS IGF		CUMPRIMENTO DO OBJETIVO - IGF - (SIM/NÃO)
	PAF (estimado)	VALORES EXECUTADOS		Montante	%	
		Reporte (DGAL)	Apurados (IGF)			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(2)	(6)=[(4)/(2)]*100	(7)
A - Curto prazo	≤ 4 003 900	4 164 178	3 633 363	- 370 537	90,7%	SIM
B - Médio e longo prazo	≤ 43 597 451	42 864 643	43 396 462	- 200 988	99,5%	SIM
C - Natureza não orçamental	≤ 181 152	182 782	182 782	1 630	100,9%	NÃO
D - Natureza orçamental (A)+(B)-(C)	≤ 47 420 199	46 846 039	46 847 044	- 573 155	98,8%	SIM
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4) - (3) da linha D			1 005			

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

Anexo 3 (fls. 25)

Em 2016, o objetivo previsto no PAF para a evolução da dívida municipal de natureza orçamental foi cumprido em termos globais, pois o respetivo *stock* ( corrigido pela IGF ), no final desse ano, foi inferior ao montante previsto em 573 mil euros ( -1,2% ).

Considerando os valores do PAF ( Ajustado ), o MS continuou a cumprir o objetivo ainda de forma mais expressiva, como se evidencia de seguida:

Figura 15 – Controlo da evolução da dívida – PAF ( Ajustado )

Un: euro

DESCRIÇÃO	2016					CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO DA DÍVIDA (EXECUTADO/PAF)		CUMPRIMENTO (SIM / NÃO)	
	PAF (valor estimado)	AJUSTAMENTOS		PAF AJUSTADO	IGF (executados)	Montante	%		
		EMLP PAEL	FAM						
(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = Σ (2) + (4)	(6)	(7) = (6) - (5)	(8) = (6) / (5)	(9)	
DÍVIDA	CP	3 822 748	9 200	132 955	≤ 3 964 903	3 450 581	- 514 322	87%	SIM
	MLP	43 597 451	- 9 200	531 820	≤ 44 120 070	43 396 462	- 723 608	98%	SIM
	Total	47 420 199	0	664 775	≤ 48 084 974	46 847 044	- 1 237 930	97%	SIM

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

Anexo 3 (fls. 25)

Para além disso, verificou-se, entre 2014/2016, uma redução muito significativa ( 7 M€ ) do *stock* da dívida de operações orçamentais, como se evidencia de seguida:

Figura 16 – Composição e evolução da dívida ( corrigida pela IGF )

Un: euro

DESCRIÇÃO		EXERCÍCIOS			VARIÇÃO 2014/2016	
		2014	2015	2016	Montante	%
Dívida financeira	EMLP	50 691 995	48 189 105	45 639 190	- 5 052 805	-10,0%
	Subtotal	50 691 995	48 189 105	45 639 190	- 5 052 805	-10,0%
Outras dívidas a terceiros	FAM	930 685	797 730	664 775	- 265 910	-28,6%
	Outras	2 235 474	1 835 418	543 079	- 1 692 395	-75,7%
	Subtotal	3 166 158	2 633 147	1 207 853	- 1 958 305	-61,9%
Total geral		53 858 154	50 822 252	46 847 044	- 7 011 110	-13,0%
Total parcial (exceto FAM)		52 927 469	50 024 523	46 182 269	- 6 745 200	-12,7%

Fonte: Documentos de prestação de contas e mapa das correções da IGF

Anexo 3 (fls. 26)

Por fim, no que respeita às **situações** identificadas pela Autarquia no PAF <sup>56</sup> **que eram suscetíveis de gerar futuras dívidas**, verificámos que **já todas se tinham concretizado em 2016**, pois:

- ✓ Por um lado, a dívida reclamada judicialmente pelo fornecedor ██████████, no montante total de 381 092,14 €, foi objeto de um **acordo judicial** celebrado em 2012, no valor de **358 396,82 €**, a pagar nos anos de 2012/2016 <sup>57</sup>.

Anexo 3 (fls. 29)

- ✓ Por outro lado, quanto à **extinção** ██████████ ocorrida no início de 2013, a Autarquia, **no final de 2016, já tinha assumido despesa de montante superior ao valor estimado** ( 540 mil euros ).

Saliente-se, ainda, que, **no final de 2016, identificámos quatro novas situações**, não previstas no PAF, **suscetíveis de implicarem futuras dívidas para o MS** <sup>58</sup>, no montante total estimado de **132 mil euros**, mas que se encontravam **integralmente provisionadas**.

**2.3.3.5. A variação 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:

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

Un: euro

DESCRIÇÃO	2016				
	Saldo orçamental (SO)	Dívida Total Orçamental (CP e MLP)	Diferença	Variação despesa / dívida (PAF / Valores reais)	
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)-(3)	(5)=(4)B-(4)A	
A - PAF	Aprovado	1 010 132	47 420 199	- 46 410 067	1 203 128
	Ajustado	744 222	48 084 974	- 47 340 752	2 133 813
B - Valores Reais	1 640 105	46 847 044	- 45 206 939		

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

Anexo 3 (fls. 23, indicadores 12 e 13, e 24, indicadores 10 e 11, 25 e 28)

Em 2016, a **relação** entre as referidas grandezas **melhorou ao nível dos documentos de prestação de contas**, o que **evidencia um comportamento mais positivo em termos reais e o cumprimento, numa perspetiva substancial**, ou seja, quando articulado com o SGS, **do objetivo relativo ao stock da dívida orçamental**.

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

<sup>56</sup> Cfr. Quadro IX, do Anexo II da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09.

<sup>57</sup> Da seguinte forma, 50 897€, em 2012, 82 500€ ( por ano ), entre 2013/2015 e 60 mil euros, em 2016, encontrando-se totalmente pago no final do último referido exercício.





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

Un: euro

DESCRIÇÃO	2016				
	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	20 046 790	47 420 199	- 27 373 409	2 775 791
	Ajustado	20 046 790	48 084 974	- 28 038 183	3 440 566
B - Valores Reais		22 249 426	46 847 044	- 24 597 618	

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

Anexo 3 (fls. 23, indicadores 10 e 11, e 24, indicadores 8 e 9)

Independentemente de se considerar **as grandezas previstas no PAF** ou no **PAF ( Ajustado )**, ocorreu, em 2016, **uma variação muito positiva**, em termos reais, **da relação entre a receita total disponível e o *stock* da dívida**, o que revela melhoria da capacidade financeira para fazer face, atempadamente, ao pagamento da dívida municipal.

2.3.3.7. Quanto ao **serviço da dívida municipal**, a situação, em 2016, foi a seguinte:

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

Un: Euro

(1)	ANO 2016			RELAÇÃO ENTRE OS VALORES EXECUTADOS / PREVISTOS NO PAF		OBSERVAÇÕES	
	PAF (estimado)	VALORES EXECUTADOS		MONTANTE	%		
		REPORTE À DGAL	APURADOS IGF				
(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(2)	(6)=[(4)/(2)]*100	(7)		
SERVIÇO DA DÍVIDA	SERVIÇO DA DÍVIDA EMLP (Amortizações + Juros)	5 380 982	4 377 623	4 377 623	- 1 003 359	81,4%	Cumpriu, atempadamente, o serviço da dívida de todos os EMLP em vigor
	No âmbito do PAEL	211 461	217 744	217 744	6 283	103,0%	
	Outros empréstimos de médio/longo prazo	5 169 521	4 159 879	4 159 879	- 1 009 641	80,5%	

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

Anexo 3 (fls. 25 e 26)

A **Autarquia**, em 2016, **cumpriu**, atempadamente, o **pagamento do serviço da dívida** ( amortizações e juros ) **de todos os EMLP que se encontravam em vigor nesse exercício**, incluindo o relativo ao do PAEL nos termos previstos no respetivo plano de pagamentos.

2.3.3.8. Relativamente aos objetivos do PAF quanto aos **saldo orçamental para a gerência seguinte** e o **prazo médio de pagamento ( PMP )**<sup>59</sup>, a situação é a seguinte:

<sup>59</sup> Calculado pela DGAL de acordo com a fórmula adotada na Resolução de Conselho de Ministros n.º 34/2008 de 14/02, publicada no Diário da República ( DR ), 1ª Série, de 22/02, após a alteração introduzida pelo Despacho n.º 9870/2009, de 06/04, do Ministro de Estado e das Finanças, publicado no DR, 2ª Série, de 13/04.

Figura 20 – Controlo do PAF/PAF(Ajustado) ao nível do saldo orçamental e do PMP

Un: euro / Dias

DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO - PRINCIPAIS RUBRICAS	ANO 2016						CONTROLO DO APURAMENTO DO OBJETIVO [EXECUTADOS/PAF] DADOS IGF				CUMPRIMENTO DO OBJETIVO - IGF (SIM/NÃO)
	PAF (valor estimado)	AJUSTAMENTO (FAM)	PAF AJUSTADO	VALORES EXECUTADOS		PAF		PAF (Ajustado)			
				Reporte à DGAL	Apurados IGF	Montante	%	Montante	%		
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)	(5)	(6)	(7)=(6)-(2)	(8)=[(6)/(2)]*100	(9)=(6)-(4)	(10)=[(6)/(4)]*100	(11)	
SGS	≥	1 010 132	- 265 910	744 222	1 640 105	1 640 105	629 973	162,4%	895 883	220,4%	SIM
PMP	≤	52			21	24	- 28	46,2%			SIM
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)			SGS			0					
			PMP - Dias			3					

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

Anexo 3 (fls. 28)

Assim, o MS **superou**, em 2016, os **objetivos do PAF** em matéria de **saldo orçamental e PMP**.

**2.3.3.9.** Quanto às **parcerias público-privadas ( PPP )**, o **MS não incluiu nenhuma no PAF**, nem **promoveu em momento posterior qualquer nova**, cumprindo, assim, o estipulado na al. c), n.º 1, do art. 10º, do PAEL.

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

**2.3.4.1.** A arrecadação, após 2011, das **receitas provenientes do capital dos EMLP celebrados no âmbito de programas de consolidação e recuperação financeira**<sup>60</sup>, teve o seguinte **impacto** ao nível da **evolução das “ outras dívidas a terceiros ”**<sup>61</sup>:

Figura 21 – Impacto do(s) financiamento(s) sobre as “ outras dívidas a terceiros ”

Un: euro

DESCRIÇÃO	ANO BASE	EVOLUÇÃO DE VALORES					VARIÁÇÕES		
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2011/2016	2012/2016
(A) - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP		6 698 383	5 732 797	3 485 940	2 235 474	1 835 418	543 079		
(B) - Variação das outras dívidas a terceiros face ao valor existente em cada ano anterior e entre 2011/ano anterior ao da utilização do PAEL (2012) e 2016			- 965 586	- 2 246 857	- 1 250 466	- 400 056	- 1 292 339	- 6 155 304	- 5 189 718
(C) - Empréstimo de Reequilíbrio Financeiro - RF (capital utilizado no ano)			2 157 623						
(D) - Empréstimo PAEL (capital utilizado no ano)				1 651 639	1 107 226				4 916 488
(E) - Variação (sem RF e PAEL) face a cada ano anterior, entre 2011/2016 e o ano anterior ao da utilização do PAEL/2016 ((B) + (C) + (D))			1 192 037	- 595 218	- 143 240	- 400 056	- 1 292 339	- 1 238 816	- 273 230

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

Anexo 3 (fls. 14, 15 e 26)

Tendo como base os exercícios de **2011/2012**<sup>62</sup>, as **“ outras dívidas a terceiros ”**<sup>63</sup> **diminuíram, até ao final de 2016, cerca de**, respetivamente, **6,2 M€** e **5,2 M€**, ou seja, em ambos os casos, num montante superior ao do capital dos EMLP dos RF/PAEL utilizado com essa finalidade ( 4,9 M€ )<sup>64</sup>.

**2.3.4.2.** A **utilização dos indicados EMLP dos RF/PAEL** teve, igualmente, o seguinte **impacto** em sede de **evolução dos PA**:

<sup>60</sup> Nesta análise, foi considerado o capital utilizado, entre 2012/2016, dos empréstimos RF e PAEL no pagamento de “ outras dívidas a terceiros ” ( cfr. o disposto no item 2.2. ).

<sup>61</sup> Os respetivos valores decorrem dos documentos de prestação de contas do MS corrigidos pela IGF, sendo que a dívida indicada quanto aos anos de 2011/2013 corresponde à apurada no âmbito da anterior auditoria realizada à Autarquia ( Proc. n.º 2013/180/A3/1373 ).

<sup>62</sup> Respetivamente, anos base para as estimativas dos PAF e anterior à utilização dos EMLP em causa ( parte do de RF e a totalidade do PAEL ).

<sup>63</sup> Não incluí os montantes relativos a operações de tesouraria, nem, em 2014/2016, o montante relativo ao FAM.

<sup>64</sup> Para efeitos desta análise e da seguinte, apenas utilizámos o valor do capital do RF utilizado durante o ano de 2012.

Figura 22 – Impacto do(s) financiamento(s) sobre os pagamentos em atraso

Urc: euro

DESCRIÇÃO	ANO BASE		EVOLUÇÃO DE VALORES				VARIÁÇÕES	
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2011/2016	2012/2016
(A) - Pagamentos em atraso (PA)	4 031 411	3 569 537	0	0	0	0		
(B) - Variação dos PA face ao valor existente em cada ano anterior e entre 2011/ano anterior ao da utilização do PAEL (2012) e 2016		- 461 874	- 3 569 537	0	0	0	- 4 031 411	- 3 569 537
(C) - Empréstimo de RF (capital utilizado no ano)		2 157 623						
(D) - Empréstimo PAEL (capital utilizado no ano)			1 651 639	1 107 226				4 916 488
(E) - Variação (sem RF e PAEL) face a cada ano anterior, entre 2011/2016 e o ano anterior ao da utilização do PAEL/2016 ((B) + (C) + (D))		1 695 749	- 1 917 898	1 107 226	0	0	885 077	1 346 951

Anexo 3 (fls. 14, 15 e 31)

Com o recurso aos referidos empréstimos, o MS conseguiu **eliminar** totalmente, em 2013 <sup>65</sup>, o **stock de PA**, situação que se manteve pelo menos até ao final de 2016.

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

2.3.5.1. No âmbito da **monitorização e acompanhamento do PAEL**, o MS relativamente a 2016:

- ✓ **Submeteu à DGAL**, nos termos da Lei <sup>66</sup>, **os documentos previsionais para apreciação técnica** <sup>67</sup>, antes da sua apresentação, para aprovação, à Assembleia Municipal ( AM );
- ✓ **Efetudou**, através da AM, a **monitorização trimestral da execução do PAEL** legalmente prevista <sup>68</sup>;
- ✓ **Incluiu, no Relatório de Gestão**, que integra os respetivos documentos de prestação de contas, **informação relativa à execução do PAF** <sup>69</sup>;
- ✓ **Cumpriu**, atempadamente, a **obrigação de prestação periódica de informação à DGAL para efeitos de acompanhamento do PAEL**, mas os dados reportados **não refletiam, com inteira fiabilidade**, a sua **situação nesta matéria**, pois foram apuradas **divergências**, ainda que materialmente pouco relevantes, ao nível da **dívida de natureza orçamental de CP** e do **PMP**.

No contraditório, o MS refere que “ *tem cumprido, objetivamente, os deveres de informação a que está obrigado. Irá contudo promover melhorias no tratamento da informação.* ”.

Anexo 5 (fls. 37)

### 2.3.6. APRECIÇÃO GLOBAL FINAL

2.3.6.1. A **análise efetuada pela IGF**, quanto a 2016, **evidencia que o MS**, atendendo aos **objetivos quantitativos** a que se vinculou, em termos absolutos, **no PAF** ou considerando o **PAF ( Ajustado )**:

- ✓ **Superou o da receita orçamental** ( 2,2 M€ ), bem como **para o conjunto de medidas específicas de otimização da receita** ( mais 570 mil euros ) e **fixou as taxas máximas** a que estava legalmente obrigado ( IMI, derrama e participação variável no IRS );
- ✓ **Incumpriu o da despesa orçamental**, com uma execução superior à prevista de, respetivamente, 1,6 M€ e 1,4 M€, **mas atingiu**, em termos globais, o **conjunto de medidas específicas de redução e contenção da despesa municipal** ( menos 112 mil euros );

<sup>65</sup> Após o recebimento da 1ª tranche do empréstimo PAEL, em 02/07, no montante de 1,7 M€.

<sup>66</sup> Al. b), do n.º 1, do art. 10.º, do PAEL.

<sup>67</sup> Bem como as revisões orçamentais n.ºs 1 e 2.

<sup>68</sup> Cfr. al. a), n.º 1, do art. 12.º, da citada Lei.

<sup>69</sup> Nos termos do disposto no n.º 2, do art. 12.º, do PAEL.

- ✓ **Respeitou o do stock da dívida orçamental** ( menos, respetivamente, 573 mil euros e 1,2 M€ );
- ✓ **Superou os dos saldo orçamental** ( mais, respetivamente, cerca de 630 e 896 mil euros ) e **PMP** ( menos 28 dias );
- ✓ **Cumpriu, atempadamente, o pagamento do serviço da dívida de todos os EMLP em vigor.**

Por sua vez, apresentou, no mesmo exercício, **na relação entre um conjunto de grandezas** ( receita, despesa, dívida e saldo orçamentais ) **resultados reais sempre mais favoráveis do que os que decorrem do PAF** ou do **PAF ( Ajustado )**, de que salientamos entre o saldo de gerência e a dívida total orçamental ( mais, respetivamente, 1,2 M€ e 2,1 M€ ).

Realce-se, ainda, que o **MS diminuiu**, entre 2014/2016, **a dívida municipal global em cerca de 7 M€**, o mesmo acontecendo, **na sequência da adesão aos RF/PAEL**, entre 2011/2012 e 2016, com as “ **outras dívidas a terceiros** ” ( num valor superior ao capital dos referidos financiamentos ), tendo, ainda, **eliminado**, em 2013, **o stock de PA**.

**2.3.6.2.** Em síntese, em 2016, **não obstante o incumprimento**, em termos absolutos, do objetivo previsto no PAF ou considerando o PAF ( Ajustado ) para a despesa, o MS **superou os relativos às receita, stock da dívida e saldo orçamentais, bem como o do PMP e melhorou, em termos reais, a relação entre as referidas variáveis** ( em especial entre o SGS e a dívida orçamental ), tendo, ainda, **ocorrido uma evolução positiva ao nível da dívida total, das “ outras dívidas a terceiros ” e a eliminação dos PA**.

Pode, assim, **afirmar-se**, que **foi cumprido, em termos absolutos e numa perspetiva substancial e integrada, o objetivo a que o MS se vinculou com a adesão ao PAEL**.

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

**2.4.1.** No final de 2016, face aos parâmetros estabelecidos no RFALEI <sup>70</sup>, **verificavam-se as condições legalmente previstas <sup>71</sup> para que fosse emitido, pela DGAL <sup>72</sup>, um alerta precoce <sup>73</sup>.**

Anexo 4 (fls. 32 a 34)

**2.4.2.** Por sua vez, ao nível dos **mecanismos de recuperação financeira** previstos no RFALEI <sup>74</sup>, o MS, no final 2016, atendendo aos parâmetros legalmente estabelecidos <sup>75</sup>, podia **recorrer**, facultativamente, **a um processo de saneamento financeiro**, mas estava em vigor o PAEL.

Anexo 4 (fls. 32 a 34)

#### **2.5. CONTROLO INTERNO**

**2.5.1.** O MS aprovou e tem em vigor uma **Norma de Controlo Interno ( NCI ) <sup>76</sup>** que está articulada com a atual estrutura orgânica do Município <sup>77</sup> e contempla um conjunto de regras definidoras de políticas, métodos e procedimentos de controlo no que concerne à área económico-financeira e às normas e princípios consagrados, nomeadamente, na LCPA e no RFALEI.

<sup>70</sup> Cfr. art. 56.º do RFALEI.

<sup>71</sup> Atendendo ao resultado do indicador 1, do Quadro I, do Anexo 4 ( fls. 32 ).

<sup>72</sup> Segundo os serviços, a DGAL não emitiu, em termos formais e específicos, o referido alerta, mas tal situação decorre diretamente da informação disponível para os municípios no SIIAL, designadamente da “ Ficha do Município ”.

<sup>73</sup> 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 ).

<sup>74</sup> Cfr. arts. 57º a 64º do RFALEI, e Lei n.º 53/2014, de 25/08.

<sup>75</sup> Atendendo ao resultado do indicador 2, do quadro II, do Anexo 4 ( fls. 33 ).

<sup>76</sup> Aprovada na reunião de Câmara Municipal ( CM ) de 05/11/2015.

<sup>77</sup> Publicada no DR, 2ª série, de 18/03/2014.



**2.5.2.** Acresce que a Autarquia **não dispõe de nenhum departamento/serviço específico ou elemento que realize a função de controlo interno**, tendo o MS referido, em sede de contraditório, que *“promoveu, recentemente, a reformulação da equipa que acompanhará a revisão do Plano de Anticorrupção que terá, também, funções ao nível do controlo interno de algumas áreas. ”*

Anexo 5 (fls. 37)

### 3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

**3.1.** Em face do exposto, as nossas principais conclusões da auditoria, bem como as recomendações que formulamos ao Presidente da Câmara Municipal são as seguintes:

3.1. CONCLUSÕES	Ponto do relatório	3.2. RECOMENDAÇÕES
<p><b>C1</b> O MS concretizou, entre 2011/2012, <b>duas operações de consolidação e/ou recuperação financeiras</b> ( RF e PAEL ), tendo obtido, através do recurso a EMLP, <b>financiamentos</b> de, respetivamente, <b>45 M€</b> e <b>2,8 M€</b>, que utilizou, maioritariamente, no pagamento de dívidas de CP ( 47,1 M€ ), 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.</p>	<p>2.2.1. e 2.2.2.</p>	
<p><b>C2</b> Em 2016, <b>no que respeita ao PAEL, não obstante o incumprimento</b>, em termos absolutos, do objetivo previsto no PAF ou considerando o PAF ( Ajustado ) para a despesa, o MS <b>superou os relativos às receita, stock da dívida e saldo orçamentais, bem como o do PMP e melhorou, em termos reais, a relação entre as referidas variáveis</b> ( em especial entre o SGS e a dívida orçamental ), tendo, ainda, <b>ocorrido uma evolução positiva ao nível da dívida total, das “ outras dívidas a terceiros ” e a eliminação dos PA.</b></p> <p>Assim, <b>pode afirmar-se que foi cumprido, em termos absolutos e numa perspetiva substancial e integrada, o objetivo a que o MS se vinculou com a adesão ao PAEL.</b></p>	<p>2.3.3. a 2.3.3.9.</p>	<p><b>R1</b> Manutenção, enquanto estiver em vigor o PAF do PAEL, do cumprimento de todos os objetivos previstos naquele documento, com que o MS se comprometeu, de forma expressa, para o que contribuirá, de forma decisiva, uma gestão orçamental e uma situação financeira equilibradas e sustentáveis, através, nomeadamente, da(o):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Elaboração rigorosa dos orçamentos de receita fundamentando, de forma adequada, todas as rubricas previstas e considerando apenas as que apresentem um elevado grau de probabilidade em termos de cobrança efetiva;</li> <li>✓ Execução prudente do orçamento de despesa, com base na cobrança real das receitas e não apenas na sua previsão orçamental, de modo a garantir uma gestão orçamental verdadeiramente equilibrada;</li> <li>✓ Controlo rigoroso da evolução da dívida municipal, de modo a reduzi-la para níveis adequados e sustentáveis face ao seu quadro financeiro, nomeadamente às receitas realmente disponíveis ( após a dedução das despesas fixas e rígidas ).</li> </ul>

<p><b>C3</b> A Autarquia, quanto a 2016, em cumprimento das obrigações decorrentes do PAEL, <b>submeteu à DGAL os documentos previsionais para apreciação técnica antes da sua apresentação</b>, para aprovação, à AM e <b>cumpriu os deveres legais relativos ao acompanhamento e divulgação de informação</b>, ainda que os dados reportados àquela entidade <b>não refletissem, com inteira fiabilidade</b>, a sua situação nalgumas variáveis relevantes.</p>	2.3.5.	<p><b>R2</b> Criação dos instrumentos necessários e de uma base sistemática de recolha e validação da informação para efeitos de monitorização, acompanhamento e reporte rigoroso à DGAL das grandezas relevantes face aos objetivos, medidas e obrigações a que o MS se vinculou na sequência da adesão ao PAEL e elaboração do respetivo PAF.</p>
<p><b>C4</b> No final de 2016, de acordo com o quadro legal previsto no RFALEI, <b>estavam reunidas as condições para que a DGAL emitisse um alerta precoce e para que o MS pudesse recorrer a um processo de saneamento financeiro</b>, mas ainda estava em vigor o PAEL.</p>	2.4.1. e 2.4.2.	
<p><b>C5</b> Os documentos de prestação de contas do MS de 2016 <b>refletiam, com significativa fiabilidade, a sua situação financeira ao nível do passivo exigível</b>, dada a reduzida materialidade das correções efetuadas pela IGF ( mais 1 005€ ).</p>	2.1.1. e 2.1.2.	<p><b>R3</b> Regularização, ao nível da informação contabilística, das variações patrimoniais que estavam omitidas, caso não tenham sido entretanto corrigidas.</p>
<p><b>C6</b> A NCI está articulada com a atual estrutura orgânica do Município e contempla um conjunto de regras definidoras de políticas, métodos e procedimentos de controlo no que concerne à área económico-financeira e às normas e princípios previstos, nomeadamente, na LCPA e no RFALEI.</p>	2.5.1.	
<p><b>C7</b> O MS não dispõe de nenhum departamento/serviço específico ou elemento responsável pela função de controlo interno.</p>	2.5.2.	<p><b>R4</b> Designação de um serviço ou pessoa responsável pela função de controlo interno.</p>

#### 4. PROPOSTAS

4.1. Em face dos resultados obtidos propomos:

4.1.1. A homologação do presente relatório, nos termos do n.º 1, do art. 15º, do DL n.º 276/2007, de 31/07;

4.1.2. A subsequente remessa, pela IGF, deste relatório ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Seia, 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 Helena Águas 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  
2018.06.27  
16:47:04 +01'00'