

CONTROLO DO PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL

MUNICÍPIO DA GUARDA

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

Relatório n.º 2019/190

Independência

InteGridade

ConFiança

PARECER:

Concordo, designadamente com as conclusões, recomendações e propostas constantes dos pontos 3. e 4. (pág. 30 a 33).

À consideração do Senhor Inspetor-Geral.

Subinspetora-Geral

Assinado de forma digital por
ANA PAULA PEREIRA COSME
FRANCO BARATA SALGUEIRO
Dados: 2019.05.31 15:37:24
+01'00'

Concordo, salientando o/a:

Cumprimento, em especial no ano de 2015, segundo perspetiva substancial e integrada, do objetivo global a que o MG se vinculou com a adesão ao PAEL e, posteriormente, a um PSF.

Prática reiterada de empolamento orçamental (mas com uma taxa de execução significativa em 2015), dívida global relevante, embora com uma tendência de adequação ao respetivo quadro financeiro, mas com uma estrutura que se repercute e condiciona a gestão orçamental dos exercícios futuros e evolução positiva da situação financeira da CP, ainda que devido, em especial, ao recurso aos PAEL e PSF.

Assunção, em janeiro/2015, de compromissos sem FD (situação que deixou de relevar em sede de responsabilidade financeira atendendo à alteração ocorrida no respetivo regime e à jurisprudência do Tribunal de Contas sobre essa matéria) e, numa perspetiva anual, empolamento das receitas consideradas no cálculo dos FD de dezembro/2015 e insuficiência das receitas para cobrirem os compromissos totais assumidos.

À consideração superior.

Chefe de Equipa
com Direção de Projeto

Digitally signed by
ALEXANDRE VIRGÍLIO
TOMÁS AMADO
Date: 2019.05.17
16:59:05 +01'00'

DESPACHO:

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

Inspetor-Geral

(Vítor Braz)

Assinado de forma digital por VÍTOR
MIGUEL RODRIGUES BRAZ
Dados: 2019.07.11 16:56:56 +01'00'

Relatório n.º 2019/190

Processo n.º 2015/240/A3/918

**CONTROLO DO PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL
MUNICÍPIO DA GUARDA**

SUMÁRIO EXECUTIVO

A presente auditoria foi realizada com o objetivo de verificar se o **Município da Guarda** (MG) cumpriu as obrigações e objetivos do Programa de Apoio à Economia Local (PAEL) para os anos de 2014/2015 e se apresenta uma gestão orçamental e financeira equilibrada e sustentável, tendo obtido do exame efetuado e do exercício do procedimento do contraditório (Anexos 1 a 7), em especial, os seguintes resultados:

1. Cumprimento, numa perspetiva substancial e integrada, do objetivo global a que o MG se vinculou com a adesão ao PAEL e a um Plano de Saneamento Financeiro (PSF)

1.1. O MG aderiu, em 2012, ao PAEL (Programa II), e, recorreu, em 2015, a um PSF, tendo obtido financiamento no montante de, respetivamente, **13,8 M€ e 8,2 M€**.

Da análise comparativa efetuada pela IGF entre as obrigações decorrentes do Plano de Ajustamento do Saneamento Financeiro (PASF) e do Plano de Ajustamento Financeiro (PAF) do PAEL resultam, quanto ao final de 2015, **estimativas diferentes e inconsistentes relativamente à generalidade das variáveis comuns**, em especial, **receita, despesa e stock da dívida orçamentais**.

Assim, a Autarquia devia ter promovido, oportunamente, a reanálise do PAF do PAEL, de modo a torná-lo consistente com o PASF, o que não se verificou.

Em finais de 2016, o EMLP do PAEL foi integralmente amortizado através de uma operação de substituição de dívida, pelo que, nos termos legais, a Autarquia deixou, a partir desse exercício, de estar sujeita às obrigações decorrentes do referido mecanismo de recuperação financeira.

1.2. De qualquer modo, em **2014/2015**, a Autarquia, considerando as obrigações do PAF ou o PAF (Ajustado) não cumpriu, em termos absolutos, os objetivos os relativos à dívida, mas **superou, no último ano, os da receita, do saldo orçamental e do PMP** e, atendendo ao PASF **também atingiu o do stock da dívida**.

Apresentou, para além disso, na relação existente entre um conjunto de variáveis, resultados reais mais favoráveis do que os que decorrem dos correspondentes valores previstos, ao que acresce a redução, entre 2012/2015, muito significativa da dívida total (17,6 M€), a evolução positiva e superior ao capital dos EMLP dos PAEL/PSF das “ outras dívidas a terceiros “ e a eliminação dos PA.

Assim, **foi cumprido**, em termos substanciais e segundo uma perspetiva integrada, o **objetivo global a que o MG se vinculou com a adesão aos PAEL e PSF**, não obstante a persistência de resultados negativos nalguns indicadores e a falta de previsão e/ou implementação de algumas medidas a que estava legalmente obrigado.

2. Falta de fiabilidade da informação orçamental em 2015

2.1. Os **documentos de prestação de contas do MG de 2015 não refletiam, com fiabilidade, em termos da informação orçamental, todas as receitas arrecadadas** e, conseqüentemente, **o saldo correto do exercício** (acréscimo da receita de passivos financeiros de **857 548 €**).

3. Fragilidades ao nível da gestão orçamental e suas conseqüências

3.1. A Autarquia, entre **2012/2015**:

- ✓ Teve uma **prática reiterada de empolamento da previsão das receitas orçamentais**, ainda que, no último exercício, com uma taxa de execução em termos globais significativa (90%), mas com a **manutenção do risco de realização e/ou existência de elevados montantes de despesas** (2015: **3,4 M€**) **sem que existissem meios monetários disponíveis para o seu pagamento**, o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas, nomeadamente, no POCAL e potencia uma gestão orçamental desequilibrada;
- ✓ **Apresentou**, no período indicado, não obstante a **persistência de uma significativa rigidez das despesas orçamentais**, uma **tendência de ajustamento entre o nível de realização e/ou existência da despesa e o da real cobrança da receita**, ainda que para tal evolução tenha contribuído o recurso aos EMLP dos PAEL e PSF.

Recurso aos PAEL e PSF, com a arrecadação de EMLP de 22 M€

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

Cumprimento, segundo uma perspetiva substancial e integrada, do objetivo global subjacente aos PAEL e PSF

Falta de fiabilidade da informação orçamental de 2015

Prática reiterada de empolamento na previsão das receitas, ainda que com uma evolução positiva

Tendência no sentido da realização de uma gestão financeira equilibrada

4. Assunção de compromissos sem Fundos Disponíveis (FD)

4.1. O MG assumiu, em janeiro de 2015, compromissos sem FD no montante de 444 mil euros (ou 310 mil euros, atendendo à respetiva conta-corrente), facto que deixou de ser suscetível de relevar em sede de responsabilidade financeira sancionatória para o(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) sobre essa matéria.

4.2. Refira-se que, no final de 2015, ainda não tinham sido adotadas as medidas necessárias ao exigível cumprimento da LCPA, pois, numa perspetiva anual, o valor das receitas:

- ✓ Consideradas no apuramento dos FD de dezembro foi empolado, pois não era consistente com o respetivo potencial máximo no final daquele exercício e com a execução orçamental (em ambos os casos superior);
- ✓ Nas duas últimas perspetivas indicadas, eram insuficientes para cobrir os compromissos totais do ano (diferenças de, respetivamente, 343 e 348 mil euros), o que já não se verificava nas consideradas nos FD de dezembro.

Acresce que da prática adotada no cálculo e reporte dos FD de novembro e dezembro de 2015 quanto às receitas e compromissos considerados, de forma sucessiva e cumulativa, de janeiro e fevereiro do ano seguinte, resultava a possibilidade artificial e, assim, o risco de assumir, até ao final de 2015, novos compromissos de valor materialmente relevante sem a garantia de existirem, de facto, FD (no último mês, cerca de 2,2 M€).

5. Dívida global materialmente relevante, mas com tendência de adequação ao quadro financeiro e situação financeira de curto prazo (CP) com uma evolução positiva

5.1. A dívida global do MG de operações orçamentais teve, entre 2013/2015, uma evolução positiva (menos 17,6 M€ e 36,7%), embora ainda atingisse, no último ano, 30,4 M€, mas com uma tendência de adequação ao quadro financeiro, apresentando, no entanto, uma estrutura que se repercute e condiciona a gestão orçamental dos exercícios futuros.

5.2. O MG apresentou uma situação financeira de CP desequilibrada, mas evidenciou, em 2015, uma evolução positiva e uma tendência de ajustamento nesta matéria (ainda que com o contributo do recurso aos PAEL e PSF), muito embora dos atrasos de pagamento tenham resultado significativos custos financeiros (juros de mora pagos, no período, de, pelos menos, 2,4 M€).

6. Principais recomendações

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

- ✓ Reforço das medidas que contribuam para a elaboração e execução cada vez mais rigorosa dos orçamentos de receita e da 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, o equilíbrio financeiro de CP e uma redução, relevante e estrutural, das despesas municipais que apresentam alguma rigidez.

Assunção de compromissos sem FD

Empolamento das receitas consideradas para efeitos do cálculo dos FD de dezembro/2015

Receitas, numa perspetiva anual, insuficientes para cobrir os compromissos assumidos

Dívida global com valor significativo (30,4 M€)

Situação financeira de CP desequilibrada, o que originou o pagamento de juros de mora de 2,4 M€

Principais áreas das recomendações

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO	6
1.1. FUNDAMENTO	6
1.2. QUESTÃO DE AUDITORIA E ÂMBITO	6
1.3. METODOLOGIA	6
1.4. CONTRADITÓRIO	8
2. RESULTADOS	8
2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS	8
2.2. PROGRAMAS DE CONSOLIDAÇÃO E/OU RECUPERAÇÃO FINANCEIRA	9
2.3. PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL (PAEL)	10
2.4. ORÇAMENTOS, LCPA, BALANÇOS, DÍVIDA E SITUAÇÃO FINANCEIRA	22
2.5. ALERTA PRECOCE E MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA	29
2.6. CONTROLO INTERNO, PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS E PGRIC	30
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	30
4. PROPOSTAS	33
ANEXOS 1 (Fls. 1 a 11), 2 (fls. 12 a 21), 3 (fls. 22 a 43), 4 (fls. 44 a 73), 5 (fls. 74 a 82), 6 (fls. 83) e 7 (fls. 84 a 91)	

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AMG	Assembleia Municipal da Guarda
Cfr	Confrontar
CP	Curto prazo
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
EMLP	Empréstimo de médio e longo prazos
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
ERSAR	Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos
FAM	Fundo de Apoio Municipal
FD	Fundos Disponíveis
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IMI	Imposto Municipal sobre Imóveis
LCPA	Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
M€	Milhões de euros
MG	Município da Guarda
MLP	Médio e longo prazos
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 Saneamento Financeiro
PGRCC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
PMP	Prazo médio de pagamento
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
pp	Pontos percentuais
PREDE	Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RFAEI	Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais
SF	Saneamento financeiro
SIIAL	Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais
SMAS	Serviços Municipalizados de Águas e Saneamento
SGA	Saldo orçamental da gerência anterior
SGS	Saldo orçamental para a gerência seguinte
TC	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 da Guarda (MG), enquadrada no Projeto designado “ Controlo do Programa de Apoio à Economia Local (PAEL) ” ¹.

1.2. QUESTÃO DE AUDITORIA E ÂMBITO

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

1	Exame à informação constante dos documentos de prestação de contas de 2014 ² .
2	Condução, 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;
	b) Controlo do cumprimento das obrigações previstas no PAEL e dos objetivos constantes do respetivo PAF (com base na informação reportada à DGAL e apurada pela IGF), designadamente quanto à evolução da receita, despesa, dívida, serviço da dívida, prazo médio de pagamento e endividamento líquido;
	c) Análise do impacto (anual e global) da adesão do Município a programas de consolidação financeira desde 1/01/2007 (incluindo o PAEL) na evolução da dívida, em especial, de curto prazo, e dos pagamentos em atraso (PA);
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 (2012/2015), incluindo, em termos genéricos, o controlo da aplicação da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA) ³ .

Embora a auditoria incidisse, em especial, sobre o ano de 2014, foi também analisado, em termos globais e com base na informação constante dos documentos de prestação de contas e na consulta do SIIAL ⁴, o ano de 2015, designadamente quanto ao comportamento do MG relativamente aos objetivos e medidas previstos no PAF do PAEL.

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

1.3. METODOLOGIA

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

- ✓ Recolha e análise de informação (com recurso a um conjunto diversificado de mapas e fichas criados especificamente para estas auditorias);
- ✓ 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 previamente concebidos);
- ✓ Execução de procedimentos de circularização e reconciliação de saldos com entidades terceiras (credoras da Autarquia);

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

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

³ 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.

⁴ Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais.

- ✓ Efetivação de testes de conformidade e substantivos.

Anexo 1 (fls. 1 a 11)

Realce-se, no que respeita 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 ⁵ que atendem:

- ✓ Aos valores constantes daquele documento ajustados ⁶, sendo caso disso, das divergências ocorridas entre a previsão e execução da arrecadação e utilização do empréstimo de médio e longo prazo (EMLP) do PAEL, bem como do impacto da dívida e da despesa (não previstas no PAF) 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.

Importa, ainda, referir que nas análises que realizámos, quanto à receita e despesa orçamentais, com base na estrutura de informação constante do quadro I do Anexo III da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/10, utilizámos, no que concerne à informação reportada pela Autarquia, os valores respeitantes ao quadro III do referido anexo, pois existiam discrepâncias muito relevantes entre os valores constantes desses dois documentos, na sequência de erros cometidos no preenchimento do quadro indicado em primeiro lugar.

Refira-se, por fim, que o MG, em momento posterior ⁸ e de forma autónoma face ao PAEL, efetuou **uma operação de Saneamento Financeiro (SF)** ⁹, tendo, nessa sequência, contratado um EMLP e elaborado um Plano de Ajustamento e Saneamento Financeiro (PASF), que foi visada pelo Tribunal de Contas (TC) em 19/02/2015.

Ora, da análise comparativa efetuada entre este documento e o PAF do PAEL resultam, relativamente ao final de 2015, estimativas diferentes e inconsistentes em variáveis comuns, em especial, ao nível da receita, despesa e *stock* da dívida orçamentais.

Anexo 3 (fls. 25)

Assim, a Autarquia, face à concretização da operação de SF em momento posterior à aprovação do PAF, devia ter promovido, junto 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. 25 a 27)

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

⁶ 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).

⁷ Cujo regime consta da Lei n.º 53/2014, de 25/08, em especial, nos art.s 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).

⁸ Aprovada pela Assembleia Municipal da Guarda (AMG) em 17/07/2014.

⁹ Ao abrigo do Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI).

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

1.4. CONTRADITÓRIO

1.4.1. Nos termos do disposto no art.º 12º (princípio do contraditório) do DL n.º 276/2007, de 31/07, do n.º 2, art. 19º, e art. 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF ¹¹, foi dado conhecimento formal ao Senhor Presidente da Câmara Municipal da Guarda das principais asserções, conclusões e recomendações constantes deste documento, através do envio, em 28/11/2017, do projeto de relatório.

A análise da resposta recebida (EEL 2017/5092), em 20/12/2017, que, no essencial, não põe em causa as asserções, conclusões e recomendações explicitadas no projeto de relatório, consta do presente documento, no qual introduzimos, em alguns pontos específicos, os aspetos que consubstanciam informações ou dados complementares relevantes.

Anexo 7 (fls. 84 a 91)

2. RESULTADOS

2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

2.1.1. Do trabalho realizado ¹², com o propósito de examinar a **qualidade da informação financeira produzida pelo MG** resultaram as seguintes **correções aos balanços** ¹³:

Figura 1 – Síntese das correções efetuadas aos balanços

Un: euro

COMPONENTES DO BALANÇO	CONTAS	2013				2014			
		Débito	Crédito	Saldo		Débito	Crédito	Saldo	
				Valor	D/C			Valor	D/C
ATIVO	42 - Imobilizado corpóreo					10,47		10,47	D
	4122 - Investimentos financeiros - Obrigações e Títulos de Participação - Fundo de Apoio Municipal					1 543 257,71		1 543 257,71	D
FUNDOS PRÓPRIOS	88/59 - Resultados	7 243,88		- 7 243,88	D	56 237,56		- 56 237,56	D
PASSIVO	261 - Fornecedores de imobilizado					10,47		10,47	C
	221 - Fornecedores c/c		7 243,88	7 243,88	C	56 237,56		56 237,56	C
	268126 - Devedores e credores diversos - Credores das Administrações Públicas - Fundo de Apoio Municipal - MLP					1 322 792,71		1 322 792,71	C
	268126 - Devedores e credores diversos - Credores das Administrações Públicas - Fundo de Apoio Municipal - CP					220 465,00		220 465,00	C

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 2 (fls. 12 a 21)

¹⁰ Anexo ao Despacho n.º 9/2010 do Senhor Inspetor-Geral de Finanças.

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

¹² Foram circularizados/reconciliados os saldos, relativamente ao final do ano de 2014, de:

- ✓ Sete entidades que concederam EMLP (no total de vinte e cinco contratos) ao MG (Direção-Geral do Tesouro e Finanças - DGTF, Caixa Geral de Depósitos - CGD, Montepio Geral, Novo Banco, Banco Português de Investimento - BPI e Caixa de Crédito Agrícola -CCA) e quatro entidades com quem foram celebrados contratos de locação financeira (no total de quatro contratos, a saber: Mercedes Benz, BMW, Banco Comercial Português, SA e Banco Português de Investimento).
- ✓ Dezanove entidades (fornecedores c/c, de imobilizado, com *factoring* e outros), cujos créditos totalizavam cerca de 6,3 M€ e representavam 78% da dívida originariamente de curto prazo (CP) refletida na prestação de contas desse ano, não tendo sido obtida resposta de cinco entidades (três das quais eram empresas em situação de insolvência), apesar da insistência por parte da equipa de auditoria, que representavam 36% do valor total circularizado.

¹³ Atendendo a que apenas foi controlada a qualidade da informação dos documentos de prestação de contas de 2014, nomeadamente através dos referidos procedimentos de circularização e reconciliação de saldos, as correções efetuadas em 2013 respeitam somente às decorrentes daquele controlo que eram também suscetíveis de afetar a informação económico-financieira desse exercício.

As indicadas correções foram tidas em conta na análise efetuada pela IGF, nomeadamente em termos da evolução dos balanços e da dívida municipais e, quando relevantes, noutras grandezas consideradas na abordagem efetuada

Salientamos, em 2014, de entre os eventos descritos, as seguintes **correções**¹⁴ para mais no:

- ✓ Passivo exigível de curto prazo (CP), de **dívidas omitidas contabilisticamente** (56 248 €), decorrentes do procedimento de circularização/reconciliação de saldos a entidades credoras;
- ✓ Ativo e passivo exigível, da **subscrição das unidades de participação no FAM**, no montante de **1,5 M€** (1,3 M€ a MLP e 220 mil euros a CP)¹⁵.

Anexo 2 (fls. 12 a 21)

Foi ainda **corrigida**, para efeito da análise realizada, a **informação constante do mapa de execução orçamental da receita de 2015** e, conseqüentemente, o **respetivo saldo orçamental**, em virtude de o MG ter arrecadado, nesse ano, a quantia de **857 548 € de passivos financeiros relativos ao PAEL** e de **apenas ter refletido aquela receita orçamental já com impacto no exercício de 2016**.

Em sede de contraditório, o MG não põe em causa a asserção produzida pela IGF, pois confirmou a situação descrita e procurou justificá-la afirmando que “ (...) o valor de 857 548€, foi creditado na Instituição Bancária em 31/12/2015. Neste dia, (...) esteve fechado em consequência da tolerância de ponto, pelo que só se teve conhecimento no início de 2016. ”, acrescentando, ainda, que “ Não obstante, este valor foi contabilizado patrimonialmente, na conta 23 – Empréstimos e conseqüentemente consta no “Mapa dos Empréstimos” da Prestação de Contas do ano de 2015.”.

Anexo 7 (fls. 87)

Por fim, não incluímos, para efeitos de nossa análise, um conjunto de faturas e notas de débito emitidas por alguns credores do MG, no montante global de 663 708,70 € (a maior parte - 92% - relativa à empresa Águas do Zêzere e Côa, SA), que não se encontravam relevadas contabilisticamente como dívidas a terceiros, 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.

2.1.2. Em síntese, a análise realizada indicia que **os documentos de prestação de contas do MG de 2014**, excetuando, pelas suas particularidades, a situação relativa ao FAM, **refletiam, com significativa fiabilidade, a situação financeira**, em especial, **ao nível do passivo exigível** (2014: mais 56 mil euros) o **mesmo não acontecendo**, no entanto, em 2015, **em termos da informação orçamental** (acréscimo da receita de passivos financeiros e aumento do saldo orçamental em **857 548 €**).

2.2. PROGRAMAS DE CONSOLIDAÇÃO E/OU RECUPERAÇÃO FINANCEIRA

2.2.1. O MG aderiu, em 2009, ao Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado (**PREDE**)¹⁶, beneficiando do acesso a financiamento, através do recurso a dois empréstimos de médio/longo prazos (**EMLP**), no montante total de **17 365 060 €**¹⁷.

Anexo 3 (fls. 22)

A Autarquia também formalizou, **em 2012**, a adesão ao **PAEL**¹⁸ (**Programa II**), na sequência do qual **contratou**

¹⁴ As correções descritas foram tidas em conta na análise efetuada pela IGF, nomeadamente em termos da execução do PAEL, da dívida municipal e, quando relevantes, noutras grandezas consideradas na abordagem efetuada.

¹⁵ Que só foi reconhecido pela Autarquia em 2015, pelo que, por uma questão de comparabilidade e consistência face a outros municípios que o tenham feito ainda em 2014 na sequência das orientações do SATAPOCAL (Subgrupo de Apoio Técnico à Aplicação do POAL), procedemos à correspondente correção e considerámo-la para efeitos da nossa análise.

¹⁶ 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.

¹⁷ Concedidos pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças –DGTF (M€ 6,9) e [REDACTED]

¹⁸ 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).

um EMLP de 14 091 560 €¹⁹, para aplicar na redução dos pagamentos em atraso (PA), ainda que não tenha utilizado a totalidade do capital referido (cfr. infra item 2.3.1.2.).

Anexo 3 (fls. 23)

No decurso do ano de 2014, o MG promoveu a elaboração de um “ Estudo Fundamentado da Situação Económica e Financeira ”, ao qual se associou um “ Plano de Saneamento Financeiro ”, tendo sido contratados dois EMLP ([REDACTED] nos montantes de, respetivamente, 4,9 M€ e 6 M€), totalizando a importância de 10,9 M€, de que foi arrecadada, em 2015, a quantia de 8,2 M€²⁰.

Anexo 3 (fls. 24)

Refira-se que o EMLP do PAEL foi totalmente amortizado em finais de 2016 e substituído por outro contratado [REDACTED] com um capital utilizado de 10,7 M€, aspeto que também foi salientado no contraditório, onde afirma que “ (...) procedeu à amortização antecipada do PAEL e Saneamento Financeiro e substituído por outro (...) com condições mais vantajosas, por forma a (...) [ter] menos encargos financeiros ”, deixando, por isso, o MG, de acordo com o quadro legal, de estar sujeito, a partir daquela data, às obrigações decorrentes do Plano em análise.

Anexo 7 (fls. 89)

2.2.2. Entre 2009/2015, o MG arrecadou, no âmbito dos indicados programas de consolidação e/ou recuperação financeira, EMLP nos montantes que se seguem:

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

Un: Euro

DESCRIÇÃO	Montantes totais utilizados discriminados pelos respetivos anos de disponibilização				TOTAL POR PROGRAMA
	2009	2013	2014	2015	
PREDE	17 365 060				17 365 060
PAEL		12 754 235	193 778	857 548	13 805 561
SF				8 200 000	8 200 000
TOTAL	17 365 060	12 754 235	193 778	9 057 548	39 370 621

Fonte: Prestação de contas do MG, DGTF e auditoria da IGF

Anexos 3 (fls. 22 a 24)

Através destas operações, o MG transformou um elevado montante (35,3 M€)²¹ de dívida de natureza administrativa e comercial originariamente de CP em dívida financeira de MLP, diminuindo, pelo menos momentaneamente, a pressão sobre a tesouraria, mas onerando os orçamentos futuros, face ao exigível cumprimento do respetivo serviço da dívida.

2.3. PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL (PAEL)

2.3.1. ADESÃO E FINANCIAMENTO NO ÂMBITO DO PAEL

2.3.1.1. O MG formalizou, em 2012, um pedido de adesão ao PAEL (Programa II), acompanhado, nos termos do quadro legal, de um PAF, aprovado pelos respetivos órgãos²² executivo e deliberativo em, respetivamente, 01/10 e 03/10 desse ano, que foi aprovado pelo Governo²³.

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:

¹⁹ Cfr. item 2.3.1..

²⁰ Do valor total arrecadado do empréstimo de SF (8 200 000 €) apenas foi utilizado no pagamento de dívida comercial/administrativa o montante de 4 168 658,49 €, sendo o restante destinado à amortização de dívida financeira (4 031 341,51 €).

²¹ Cfr. nota anterior.

²² Cfr. n.º 2, do art. 5º, do PAEL.

²³ Cfr. Despacho n.º 14763-D/2012 dos Gabinetes do Secretário de Estado da Administração Local e Reforma Administrativa e da Secretária de Estado do Tesouro, publicado no DR, 2ª Série, n.º 222, de 16/11/2012.

Figura 3 – Financiamento solicitado no âmbito do PAEL

DÍVIDAS VENCIDAS HÁ MAIS DE 90 DIAS, (31/03/2012)	ABATIMENTOS (art. 65º, n.ºs 3 e 4 da LFO_2012)	VALOR ELEGÍVEL	FINANCIAMENTO OBTIDO							VALOR NÃO DESEMBOLSADO	
			FINANCIAMENTO SOLICITADO (Despacho DR n.º 14763-0/2012)	VISTO TC	DIFERENÇA	1ª TRANCHE (70%)		2ª TRANCHE			TOTAL
						(f) = 90% x (d)	(g) = (d) - (f)	(26/06/2013)	(04/11/2013)		
(c)	(d)	(e) = (c) - (d)	(f) = 90% x (d)	(g)	(h) = (g) - (f)	(i)	(j)	(k)	(l)	(m) = (i) + (j) + (k) + (l)	(n) = (e) - (m)
23 017 304,80	3 079 104,36	19 938 200,44	17 944 380,40	14 091 560	-3 852 820	9 864 092	2 890 143	193 778	857 548	13 805 561	285 999

Fonte: DGTF, DGAL e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 23)

O EMLP, com uma maturidade de 14 anos e sem período de carência, foi **visado pelo TC em 11/03/2013**, tendo a **Autarquia arrecadado**, até ao final de 2015, **13 805 561 €**.

Refira-se que inicialmente a DGAL reteve o valor de 1 337 325 €²⁴, que correspondia na sua totalidade a dívida à empresa [REDACTED] que, por se encontrar em situação de insolvência (facto imputável ao credor), o MG estava impossibilitado de efetuar o pagamento²⁵.

Entretanto, na sequência de uma notificação do Tribunal Judicial de Trancoso no sentido de proceder ao depósito dos créditos arrestados [REDACTED] a Autarquia solicitou à DGAL, sucessivamente, a libertação de 193 778,08 €²⁶ e 857 548 €, montantes arrecadados em 20/01/2014 e 31/12/2015, ficando, assim, por desembolsar a quantia de 285 999 €.

2.3.1.2.1. A utilização do financiamento do PAEL no pagamento de dívidas a terceiros (com base na informação do SIAL²⁷ e prestada pela Autarquia)²⁸ foi a seguinte:

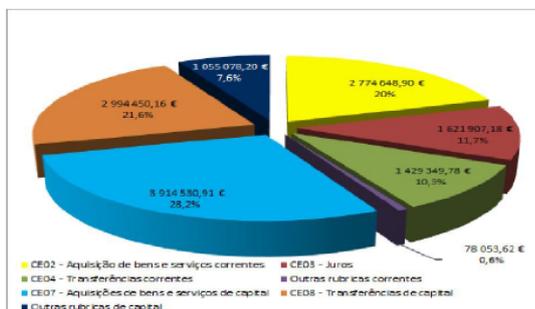
Figura 4 – Arrecadação e utilização, por ano, do financiamento PAEL

DESCRIÇÃO	MONTANTES UTILIZADOS NO PAGAMENTO A TERCEIROS				
	1ª TRANCHE	2ª TRANCHE		TOTAL	
	26/06/2013	04/11/2013	20/01/2014		31/12/2015
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (2) + (5)
A - Receitas arrecadadas ao abrigo do EMLP do PAEL arrecadado	9 864 092	2 890 143	193 778	857 548	13 805 561
B - Montantes utilizados no pagamento a terceiros	9 857 219	2 644 826	508 426	857 548	13 868 019
C - DIFERENÇA = (A) - (B)					- 62 458

Fonte: DGAL (SIAL), DGTF, informação prestada pelo MG e auditoria da IGF

Até ao **final de 2015, o MG tinha utilizado**, na liquidação dos PA legalmente elegíveis, a totalidade do montante arrecadado do EMLP do PAEL, no pagamento de despesas da seguinte natureza:

Figura 5 – Natureza das despesas pagas com o PAEL (por classificação económica)



Fonte: SIAL e auditoria da IGF

²⁴ Diferença entre o valor do financiamento visado (14 091 560 €) e a soma da 1ª tranche (9 864 092 €) com uma parte da 2ª tranche (2 890 143 €).

²⁵ Foi verificada a relação completa das faturas em dívida à empresa [REDACTED] a qual totalizava aquela importância.

²⁶ Através do ofício n.º 6876, de 09/09/2013.

²⁷ Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais.

²⁸ As quais integram a " Lista de pagamentos em atraso (PA) " anexa ao pedido de adesão, que foi validada pela DGAL.

Assim, uma parte relevante (42%) do capital do EMLP do PAEL foi aplicado no pagamento de despesas correntes, mas mais de metade (58%) foi utilizado em despesas de capital, ou seja, numa finalidade para a qual, em regra, não deviam ser afetadas receitas desta natureza, mas sim de natureza corrente arrecadadas pelo Município²⁹.

2.3.1.3. Refira-se, por fim, que o **MG divulgou, no sítio oficial da internet, o pedido de adesão ao PAEL**, embora não tenham sido facultadas evidências que o mesmo tenha acontecido com o contrato celebrado com o Estado³⁰.

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

2.3.2.1. No caso do MG, o PAF³¹ deveria incluir um conjunto de “ (...) *medidas adicionais de redução e contenção da despesa, bem como de otimização da receita* ”³², nomeadamente ao nível da fixação dos preços nos setores do saneamento, água e resíduos³³, do aperfeiçoamento dos processos e do controlo da cobrança de taxas e preços municipais, da aplicação de coimas e promoção dos processos de execução fiscal (cfr. item 2.3.3.1.2.).

2.3.2.2. Os **objetivos constantes do PAF elaborado pelo MG** (para 2014/2015) foram afetados, posteriormente, por dois eventos que não lhe são imputáveis, pois:

- ✓ Tinham como pressuposto a arrecadação e utilização integral, até ao final de 2013, do capital dos EMLP do PAEL no montante global de 14,1 M€, quando, nesse exercício, esse valor foi de apenas 12,8 M€ (diferença de 1,3 M€) e, conseqüentemente, não contemplavam a arrecadação, em 2014/2015, de receita com essa origem, quando foram recebidos, respetivamente, 194 e 858 mil euros;
- ✓ Não englobavam a dívida relativa à participação no FAM, no montante total de 1,5 M€ (que os municípios tinham, em princípio, de reconhecer contabilisticamente em 2014), nem a correspondente despesa a partir de 2015, não decorrendo tal situação de qualquer decisão e/ou deliberação autónoma dos órgãos e eleitos locais, mas sim do quadro legal vigente.

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

Figura 6 – Impacto da execução do EMLP do PAEL e da dívida relativa ao FAM

ANOS	AJUSTAMENTOS ÀS ESTIMATIVAS DO PAF (2014/2015)	RECEITA	DESPESA	DÍVIDA MUNICIPAL		SALDO ORÇAMENTAL
				CP	MLP	
2014	(1) EXECUÇÃO DO EMLP PAEL	Receita arrecadada e não prevista	193 778			
		Despesa executada e não prevista		193 778		
		Capital previsto e não arrecadado			1 143 547	-1 143 547
	(2) DÍVIDA AO FAM (NÃO PREVISTA)			220 465	1 322 793	
	AJUSTAMENTO 2014 (1) + (2)	193 778	193 778	1 364 012	179 246	
2015	(1) EXECUÇÃO DO EMLP PAEL	Receita arrecadada e não prevista	857 548			
		Despesa executada e não prevista		857 548		
		Capital previsto e não arrecadado			285 999	- 285 999
	(2) DÍVIDA/DESPESA FAM (NÃO PREVISTAS)			220 465	1 102 328	- 220 465
	AJUSTAMENTO 2015(1) + (2)	857 548	1 078 013	506 464	816 329	- 220 465

Fonte: Auditoria da IGF

²⁹ Ainda que, como é sabido, o PAEL (e outros mecanismos de consolidação e/ou recuperação financeiras) não distinga o tipo de despesas a que o capital do respetivo EMLP deva ser afeto, pois teve como objeto o pagamento de PA independentemente da sua natureza (capital ou corrente).

³⁰ De harmonia com o disposto no art. 13º do PAEL.

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

³² Atendendo a que a Autarquia se encontrava, em 31/12/2011, numa situação de desequilíbrio conjuntural (art. 7º da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09, e nas als. b) e c), do n.º 2, do art. 6º, do PAEL).

³³ Nos termos definidos nas recomendações da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR).

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

2.3.3.1. OTIMIZAÇÃO DA RECEITA

2.3.3.1.1. Relativamente ao **controlo dos objetivos quantitativos de otimização da receita** (valores agregados ³⁴ e classificação económica ³⁵), a situação, em 2014/2015, foi a seguinte:

Figura 7 – Controlo do PAF ao nível da receita

Un: Euro

DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO (PRINCIPAIS RUBRICAS)		EXERCÍCIOS					CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF) - DADOS IGF				CUMPRIMENTO DO OBJETIVO - IGF	
		PAF (estimado)		VALORES EXECUTADOS			2014		2015		[SIM/NÃO]	
		2014	2015	REPORTE À DGAL	2014	2015	MONTANTE	%	MONTANTE	%	2014	2015
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)-(5)-(2)	(8)-(5)/(2)*100	(9)-(6)-(3)	(10)-(6)/(3)*100	(11)	(12)	
VALORES AGREGADOS	Receita total disponível	≥ 29 227 448	32 852 774	29 283 774	29 283 774	39 902 361	56 327	100,2%	7 049 586	121%	SIM	SIM
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF - 2014 (5)-(4)			0									
POR NATUREZA ECONÓMICA	CORRENTE	≥ 23 154 463	23 154 463	25 771 371	25 771 371	27 334 846	2 616 907	111%	4 180 383	118%	SIM	SIM
	CAPITAL	≥ 5 709 009	9 016 759	2 506 919	2 506 919	11 654 718	- 3 202 090	44%	2 637 959	129%	NÃO	SIM
	TOTAL	≥ 28 863 472	32 171 222	28 278 290	28 278 290	38 989 565	- 585 182	98%	6 818 343	121%	NÃO	SIM

Fonte: DGAL (SIAL), documentos de prestação de contas do MG e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 28 e 29)

Em **2014/2015 foram superados**, em termos absolutos, **os objetivos do PAF na perspetiva dos valores agregados** (com montantes executados que ultrapassam os previstos em, respetivamente, 56 mil euros e 7 M€) e, **no segundo ano**, também segundo a **classificação económica** (com uma taxa de execução de 121%), ainda que se tenha verificado o incumprimento, nesta perspetiva, no primeiro ano (585 mil euros).

Por sua vez, **considerando os valores do PAF (Ajustado)**, o resultado passou a ser o seguinte:

Figura 8 – Controlo da receita considerando o PAF (Ajustado)

Un: Euro

ANO	DESCRIÇÃO	RECEITA				CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF)		CUMPRIMENTO (SIM/NÃO)	
		PAF (valor estimado)	EMPL PAEL	PAF AJUSTADO	IGF - Corrigido (executado)	VALOR	%		
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)	(5)	(6)=(5)-(4)	(7)=(5)/(4)	(8)	
2014	RECEITA TOTAL DISPONÍVEL	29 227 448	193 778	≥ 29 421 226	29 283 774	- 137 451	99,5%	NÃO	
	CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA DA RECEITA	CORRENTE	23 154 463	≥ 23 154 463	25 771 371	2 616 907	111,3%	SIM	
		CAPITAL	5 709 009	193 778	≥ 5 902 787	2 506 919	- 3 395 868	42,5%	NÃO
		TOTAL	28 863 472	193 778	≥ 29 057 250	28 278 290	- 778 960	97,3%	NÃO
2015	RECEITA TOTAL DISPONÍVEL	32 852 774	857 548	≥ 33 710 322	39 902 361	6 192 038	118,4%	SIM	
	CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA DA RECEITA	CORRENTE	23 154 463	≥ 23 154 463	27 334 846	4 180 383	118,1%	SIM	
		CAPITAL	9 016 759	857 548	≥ 9 874 307	10 797 170	922 863	109,3%	SIM
		TOTAL	32 171 222	857 548	≥ 33 028 771	38 132 017	5 103 246	115,5%	SIM

Fonte: DGAL (SIAL), documentos de prestação de contas do MG e auditoria da IGF

Em **2014**, atendendo ao PAF (Ajustado), **passou a verificar-se o incumprimento ao nível da receita total disponível** (- 137 mil euros) e segundo a **classificação económica** (- 779 mil euros), **mantendo-se, em 2015**, nas duas perspetivas indicadas, a **superação do objetivo**, ainda que por um montante inferior.

2.3.3.1.2. Por sua vez, em matéria de **otimização e racionalização da receita** ³⁶, o **MG previu e quantificou**

³⁴ De acordo com a estrutura prevista na Portaria 281-A/2012, de 14/09 - Programa II – Anexo III – Quadro I (mas atendendo, pelas razões já referidas, no que respeita ao reporte da Autarquia, aos valores que constam do Quadro III).

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

³⁶ Cfr. al. b), do n.º 1, do art. 6º, do PAEL.

no PAF^{37 e 38}, para 2014/2015, três medidas específicas³⁹, relativamente às quais foi apurado o seguinte:

Figura 9 – Controlo das medidas de otimização da receita

DESCRIÇÃO DAS PRINCIPAIS MEDIDAS PREVISTAS NO PLANO	PAF (estimado)		EXERCÍCIOS						CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF) DADOS IGF		CONCLUSÃO FACE AO APURAMENTO DA IGF (CUMPRIMENTO DO OBJETIVO)	
	2014	2015	VALORES EXECUTADOS		2014		2015		MONTANTE	%	2014	2015
			REPORTE A DGAL	APURADOS IGF	MONTANTE	%						
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(5)/(2)	(8)=(6)/(3)	(9)=(8)/(7)	(10)=(6)/(3)*100	(11)	(12)
1. Maximização dos preços cobrados pelo município através da repreciação dos tarifários	≥ 4 096 846	4 096 846	3 863 425	4 108 969	4 515 425	12 123	100,3%	438 579	110,2%	SIM	SIM	
2. Otimização e racionalização das taxas cobradas pelo MG	≥ 233 236	233 236	222 685	203 450	128 843	- 29 786	87,2%	- 104 393	55,2%	NÃO	NÃO	
3. Acréscimo do valor do IMI resultante das avaliações de imóveis em curso	≥ 7 162 750	7 162 750	4 522 664	5 943 692	7 239 288	- 1 215 058	83,0%	136 538	101,9%	NÃO	SIM	
TOTAL	≥ 11 492 832	11 492 832	9 008 574	10 256 111	11 943 556	- 1 236 721	89,2%	450 724	103,9%	NÃO	SIM	
DIFERENÇA (2013): REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (5)-(4)					1 247 137							

Fonte: DGAL (SIAL), documentos de prestação de contas do MG e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 30)

Assim, em **2014, não foram atingidos**, em termos globais, **os objetivos constantes do PAF** relativamente às medidas específicas de **otimização de receita**, ao contrário do que aconteceu em **2015**.

Realce-se, neste contexto, que **não constam do PAF medidas relacionadas com a fixação de preços nos setores da água, saneamento e resíduos**⁴⁰ e o **aperfeiçoamento dos processos e do controlo dos factos suscetíveis de gerarem a cobrança de preços e taxas municipais**, bem como ao nível da **aplicação de coimas e da promoção dos processos de execução fiscal**.

Todavia, quanto aos **preços cobrados nos setores da água e saneamento**, essa atividade é desenvolvida e a respetiva receita arrecadada pelos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento (SMAS), cabendo apenas ao MG as relativas aos **resíduos sólidos urbanos**.

De qualquer modo, a análise efetuada permitiu-nos verificar que:

- ✓ A **receita cobrada proveniente de vendas de bens e serviços correntes e taxas municipais cresceu e decresceu**, entre 2011/2015, respetivamente, cerca de **1,1 M€ e 95 mil euros**;
- ✓ **Não é evidente que tenha ocorrido a melhoria**, a que o MG estava obrigado, quanto ao **aperfeiçoamento e promoção dos processos de execução fiscal**⁴¹, ao contrário do que parece ter acontecido com os processos e o controlo dos factos suscetíveis de gerarem a aplicação de coimas.

Anexo 3 (fls. 30 a 30-C)

2.3.3.2. REDUÇÃO E RACIONALIZAÇÃO DA DESPESA

2.3.3.2.1. Quanto ao **controlo dos objetivos quantitativos relacionados com a redução ou racionalização da despesa** (valores agregados⁴² e classificação económica⁴³), a situação verificada, em 2014/2015, foi a seguinte:

³⁷ No Anexo III, Quadro II, da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09 (preenchido pelo MG quando da candidatura ao PAEL).

³⁸ Cfr. n.º 1, do art. 6º, do PAEL.

³⁹ Refira-se que o valor global indicado na figura seguinte (colunas 2 e 3) do conjunto de medidas de otimização de receita não corresponde ao que constava do PAF do MG para 2011, pois, não obstante as diligências efetuadas junto dos serviços, não foi possível identificar totalmente quais as rubricas e respetivos montantes que o compunham, subsistindo uma diferença 58 210 €.

⁴⁰ Cfr. als. b) e c), do n.º 2, do art. 6º, do PAEL.

⁴¹ Trata-se de uma matéria que não esteve no âmbito das preocupações Autarquia, pois, por exemplo, os serviços municipais não prestaram, à IGF, a informação necessária para realizar, no âmbito da auditoria, uma análise ao número de processos instaurados e findos e à arrecadação de quantias exequendas.

⁴² Atendendo à estrutura prevista na Portaria 281-A/2012, de 14/09 - Programa II – Anexo III – Quadro I (mas considerando, pelas razões já referidas, no que respeita ao reporte da Autarquia, aos valores que constam do Quadro III).

⁴³ Atendendo à estrutura prevista na Portaria 281-A/2012, de 14/09 (Programa II – Anexo III – Quadro III).

Figura 10 – Controlo do PAF ao nível da despesa

DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO (PRINCIPAIS RUBRICAS)	EXERCÍCIOS					CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF) - DADOS IGF				CUMPRIMENTO DO OBJETIVO - IGF (SIM/NÃO)		
	PAF (estimado)		VALORES EXECUTADOS			2014		2015		2014	2015	
			REPORTE À DGAL	APURADOS PELA IGF						(11)	(12)	
	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	MONTANTE	%	MONTANTE	%	(11)	(12)	
VALORES AGREGADOS	Despesa total	28 644 653	32 240 976	28 374 879	28 374 879	36 400 659	- 269 772	99,1%	4 159 683	112,9%	SIM	NÃO
DIFERENÇA (2015): REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (5)-(4)												
POR NATUREZA ECONÓMICA	Corrente	17 399 968	18 386 270	19 139 989	19 139 989	23 887 789	1 740 121	110,0%	5 501 519	129,9%	NÃO	NÃO
	Capital	11 244 783	13 854 706	9 234 890	9 234 890	12 512 870	- 2 009 893	82,1%	- 1 341 836	90,3%	SIM	SIM
	TOTAL	28 644 653	32 240 976	28 374 879	28 374 879	36 400 659	- 269 772	99,1%	4 159 683	112,9%	SIM	NÃO

Fonte: DGAL (SIAL), documentos de prestação de contas do MG e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 31 e 32)

Verifica-se, assim, que foi atingido, em 2014, numa perspetiva global, o objetivo previsto no PAF para a despesa municipal, ao contrário do que sucedeu em 2015, tendo sido apurados desvios, para menos e para mais, de, respetivamente, 270 mil euros e 4,2 M€.

Considerando os valores do PAF (Ajustado), o comportamento do MG foi o seguinte:

Figura 11 – Controlo da despesa considerando o PAF (Ajustado)

DESCRIÇÃO	DESPESA					CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADO/PAF)		CUMPRIMENTO (SIM / NÃO)
	PAF (valor estimado)	AJUSTAMENTOS		PAF AJUSTADO	IGF (executado)	VALOR	%	
		EMLP PAEL	FAM					
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(2) ± (4)	(6)	(7)=(6)-(5)	(8)=(7)/(5)	(9)
2014	28 644 653	193 778		28 838 429	28 374 879	- 463 550	98%	SIM
2015	32 240 976	857 548	220 465	33 318 989	36 400 659	3 081 670	109%	NÃO

Fonte: DGAL (SIAL), documentos de prestação de contas do MG e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 31 e 32)

Desta forma, o MG, atendendo ao PAF (Ajustado), continuou, em 2014/2015, respetivamente, a cumprir (menos 464 mil euros) e incumprir (mais 3,1 M€) o objetivo para a evolução global da despesa municipal.

2.3.3.2.2. O MG, atendendo a que se encontrava numa situação de desequilíbrio conjuntural em 31/12/2011, estava obrigado a prever no PAF, “ (...) medidas adicionais de redução e contenção de despesa (...) ”⁴⁴, tendo, neste âmbito, identificado e quantificado três^{45 e 46}, resultando do controlo efetuado o seguinte:

Figura 12 – Controlo das medidas específicas de redução da despesa

DESCRIÇÃO DAS PRINCIPAIS MEDIDAS PREVISTAS NO PLANO	PAF (estimado)		EXERCÍCIOS			CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF) - DADOS IGF				ENCUMPRIMENTO DO OBJETIVO (FACE AO APURAMENTO DA IGF) SIM/NÃO	
	2014	2015	2014	2014	2015	2014		2015		2014	2015
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	MONTANTE	%	MONTANTE	%	(11)	(12)
4. Redução/contenção/racionalização da despesa municipal com atividades que tenham impacto direto na diminuição de custos de funcionamento de infraestruturas municipais	7 883 802	7 564 824	12 047 813	11 194 574	12 852 879	3 210 772	142,0%	5 288 055	169,9%	NÃO	NÃO
5. Outras medidas com impacto na redução da despesa											
5.1. Redução do valor dos juros da mora imputados por fornecedores devido à antiguidade de saldos	164 319	147 474	1 600 000	432 783	1 338 276	268 464	263,4%	1 100 802	907,5%	NÃO	NÃO
5.2. Redução dos custos com assinal devido à aposentação de 25 colaboradores nos 5 primeiros anos do plano, bem como a restrição às horas extraordinárias e redução das ajudas de custo	9 140 919	9 050 256	9 460 325	9 148 034	9 549 429	7 095	100,1%	409 173	105,5%	NÃO	NÃO
TOTAL	17 189 041	16 762 554	23 108 138	20 775 371	23 740 584	3 586 331	120,9%	6 978 030	141,6%	NÃO	NÃO
DIFERENÇA (2015): REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (5)-(4)											
- 2.532 797											

Fonte: DGAL (SIAL), documentos de prestação de contas do MG e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 30)

⁴⁴ Cfr. n.º 2, do art. 7º, da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09.

⁴⁵ Anexo III, Quadro II, da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09 (preenchido pelo MG quando da candidatura ao PAEL).

⁴⁶ Cfr. o que referimos na nota 39, sendo que neste caso a diferença é de, respetivamente, 33 608 €.

Desta forma, em 2014/2015, o **MG não atingiu**, individualmente ou em termos globais, de forma materialmente relevante, **os objetivos do PAF relativamente às medidas específicas de redução da despesa municipal**.

Em sede de contraditório, o MG esclareceu, apenas, que “ *Os valores da coluna reportados à DGAL no ano de 2014, correspondem aos valores orçados nesse ano, em detrimento dos valores pagos. No ano de 2015, estes valores foram corrigidos na coluna correspondente.* ”, pelo que mantemos a análise efetuada.

Anexo 7 (fls. 87)

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

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

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

Un: euro

Ano	Descrição	Receita total disponível	Despesa total	Diferença	Variação receita / despesa	
	(1)	(2)	(3)	(4)-(3)-(2)	(5)-(4)-(4)A	
2014	A - PAF	Aprovado	29 227 448	28 644 651	582 797	326 099
		Ajustado	29 421 226	28 838 429	582 797	326 099
	B - Valores Reais	29 283 774	28 374 879	908 896		
2015	A - PAF	Aprovado	32 852 774	32 240 976	611 798	2 889 904
		Ajustado	33 710 322	33 318 989	391 333	3 110 369
	B - Valores Reais	39 902 361	36 400 659	3 501 702		

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

Anexo 3, fls. 35 a 38 (indicadores 8 e 9)

A **relação entre a receita total disponível** (incluindo o saldo de gerência anterior - SGA) e a **despesa prevista no PAF** ou no **PAF (Ajustado) melhorou**, em especial no último ano, **ao nível da execução orçamental**, o que evidencia uma evolução positiva desta situação e o **cumprimento, em termos substanciais e articulados, dos objetivos previstos para estas grandezas**.

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 2014/2015, **entre os valores da dívida municipal previstos no PAF** e os **constantes dos documentos de prestação de contas** (corrigidos pela IGF), a situação verificada foi a seguinte:

Figura 14 – Controlo do PAF ao nível da dívida

Un: Euro

DIMINUIÇÃO DA DÍVIDA DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO	EXERCÍCIOS					CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF)				CUMPRIMENTO DO OBJETIVO - IGF	
	PAF (estimado)		VALORES EXECUTADOS			2014		2015		(SIM/NÃO)	
	2014	2015	REPORTE À DGAL	APURADOS IGF		MONTANTE	%	MONTANTE	%		
				2014	2015					(7)-(5)-(6)	(8)=(5)/(2)*100
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)-(5)-(6)	(8)=(5)/(2)*100	(9)=(6)-(8)	(10)=(6)/(9)*100	(11)	(12)
A - Curta prazo	≤ 7 968 186	6 710 950	6 967 901	7 301 095	5 745 079	- 667 091	91,6%	- 965 871	85,6%	SIM	SIM
B - Médio e longo prazo	≤ 26 153 878	21 727 898	28 338 560	29 461 140	25 071 216	3 307 263	112,6%	3 343 318	115,4%	NÃO	NÃO
C - Natureza não orçamental	≤ 91 388	91 388	317 851	317 851	402 050	226 463	147,8%	310 661	439,9%		
D - Natureza orçamental (A)-(B)-(C)	≤ 34 030 676	28 347 460	34 988 610	36 444 385	30 414 245	2 413 709	107,1%	2 066 786	107,3%	NÃO	NÃO
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (5) - (4) da linha D					1 455 774						

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

Anexo 3 (fls. 33 e 34)

Os objetivos previstos no PAF, para 2014/2015, em matéria de evolução da dívida, não foram cumpridos, em termos

globais, pois o correspondente **stock**, no final do ano, **foi superior ao montante previsto em**, respetivamente, **2,4 M€** e **2,1 M€**, ainda que tenha **sido atingido no que respeita à de CP** (menos 667 e 966 mil euros).

Por sua vez, considerando os valores do **PAF (Ajustado)**, o MG continuou a **incumprir**, embora de forma **menos expressiva**, como se evidencia de seguida:

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

Un: euro

DESCRÇÃO	DÍVIDA					CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO DA DÍVIDA		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)	
2014	CP	7 876 798	1 143 547	220 465	≤ 9 240 810	10 783 032	1 542 222	117%	NÃO
	MLP	26 153 878	- 1 143 547	1 322 793	≤ 26 333 124	25 661 353	- 671 771	97%	SIM
	TOTAL	34 030 676	0	1 543 258	≤ 35 573 933	36 444 385	870 451	102%	NÃO
2015	CP	6 619 562	285 999	220 465	≤ 7 126 026	5 343 029	- 1 782 996	75%	SIM
	MLP	21 727 898	- 285 999	1 102 328	≤ 22 544 227	25 071 216	2 526 989	111%	NÃO
	TOTAL	28 347 460	0	1 322 793	≤ 29 670 252	30 414 245	743 993	103%	NÃO

Fonte: DGAL (SIAL), documentos de prestação de contas do MG e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 35 a 38)

Realce-se, no entanto, que:

- ✓ Considerando o **PASF para 2015**, a **Autarquia superou, por uma larga margem (-4,9 M€)**, o **objetivo previsto para esta variável (35,7 M€)**;
- ✓ Entre 2012 e 2014/2015, a **dívida do MG de operações orçamentais diminuiu de forma muito significativa**, tendo passado de **48 M€** para, respetivamente, **36,4 M€** e **30,4 M€** (cfr. infra item 2.4.3.1).

2.3.3.4.2. Por sua vez, a **variação**, em 2014/2015, 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 segundo os documentos de prestação de contas (corrigidos pela IGF), foi a seguinte:

Figura 16 – Relação entre o saldo orçamental e o stock da dívida - PAF/PAF (Ajustado)/Valores reais

Un: euro

ANO	DESCRÇÃO	Saldo orçamental (SO)	Dívida Total Orçamental (CP e MLP)	Diferença	Varição SO / dívida	
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2)-(3)	(5)=(4)/(3)	
2014	A - PAF	Aprovado	582 797	34 030 676	- 33 447 878	- 2 087 610
		Ajustado	582 797	35 573 933	- 34 991 136	- 544 353
	B - Valores Reais		908 896	36 444 385	- 35 535 489	
2015	A - PAF	Aprovado	611 798	28 347 460	- 27 735 662	823 118
		Ajustado	391 333	29 670 252	- 29 278 919	2 366 376
	B - Valores Reais		3 501 702	30 414 245	- 26 912 543	

Fonte: DGAL (SIAL), documentos de prestação de contas do MG e auditoria da IGF

Anexo3 fls. 35 a 38 (indicadores 14 e 15)

No final de 2015, ao contrário do que se verificou em 2014, a **relação entre o SGS e a dívida total previstos no PAF melhorou significativamente ao nível dos documentos de prestação de contas** o que **espelha um comportamento positivo em termos reais e reflete**, em 2015, o **cumprimento**, numa perspetiva substancial, dos **objetivos do PAF em termos da evolução do stock da dívida orçamental**.

2.3.3.4.3. Por sua vez, a **variação**, em 2014/2015, 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 17 – Relação entre a receita e o stock da dívida – PAF/PAF (Ajustado) /Valores reais

Un: euro

ANO	DESCRIÇÃO	Receita total disponível	Dívida Total Orçamental	Diferença	Varição receita / dívida	
		(1)	(2)	(3)	(4)-(2)-(3)	(5)-(4)E-(4)A
2014	A - PAF	Aprovado	29 227 448	34 030 676	- 4 803 228	- 2 357 382
		Ajustado	29 421 226	35 573 933	- 6 152 708	- 1 007 903
	B - Valores Reais	29 283 774	36 444 385	- 7 160 610		
2015	A - PAF	Aprovado	32 852 774	28 347 460	4 505 315	4 982 801
		Ajustado	33 710 322	29 670 252	4 040 070	5 448 045
	B - Valores Reais	39 902 361	30 414 245	9 488 115		

Fonte: DGAL (SIAL), documentos de prestação de contas do MG e auditoria da IGF

Anexo3 fls. 35 a 38 (indicadores 10 e 11)

Assim, em 2015, considerando o PAF ou o PAF (Ajustado), a relação entre as referidas grandezas **melhorou**, de forma muito significativa, **em termos da prestação de contas**, o que revela um aumento da capacidade financeira para fazer face, atempadamente, ao pagamento da dívida municipal.

2.3.3.4.4. No que se refere ao **serviço da dívida**, a situação, em 2014/2015, foi a seguinte:

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

Un: Euro

[DIMINUIÇÃO DA DÍVIDA] DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO	EXERCÍCIOS						RELAÇÃO ENTRE OS VALORES EXECUTADOS / PAF				OBSERVAÇÕES
	PAF (estimado)		VALORES EXECUTADOS				2014		2015		
			REPORTE À DGAL	APURADOS							
	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)-(5)-(2)	(8)-(5)E(2)*/100	(9)-(6)-(3)	(10)-(6)E(3)*/100		
SERVIÇO DA DÍVIDA	SERVIÇO DA DÍVIDA EMLP (Amortizações + Juros)	5 762 352	4 816 472	4 241 604	4 241 604	1 883 605	- 1 520 748	73,6%	- 2 932 867	39,1%	Cumpriu, de acordo com o mapa de empréstimos, as obrigações relativas ao serviço da dívida dos EMLP em vigor.
	No âmbito do PAEL	1 344 788	1 318 254	1 244 305	1 244 305	941 803	- 100 483	92,5%	- 376 452	71,4%	
	Outros empréstimos de médio/longo prazo	4 417 564	3 498 218	2 997 299	2 997 299	941 803	- 1 420 265	67,8%	- 2 556 415	26,9%	

Fonte: DGAL (SIAL), documentos de prestação de contas do MG e auditoria da IGF

O MG, em 2014 e 2015, **cumpriu**, atempadamente, o **pagamento do serviço da dívida da generalidade dos EMLP** ⁴⁷ que se encontravam em vigor nesses exercícios, incluindo o do EMLP do PAEL (em prestações semestrais), que **foi cumprido**, pelo menos até ao final de 2016 ⁴⁸, nos termos previstos no respetivo plano.

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

2.3.3.5.1. A arrecadação, após 2011 ⁴⁹, das **receitas provenientes do capital dos EMLP celebrados ao abrigo de programas de recuperação financeira** ⁵⁰, teve o seguinte **impacto** na **evolução das “ outras dívidas a terceiros “**:

Figura 19 – Impacto do financiamento PAEL/SF sobre as outras dívidas a terceiros

Un: euro

DESCRIÇÃO	ANO BASE	EVOLUÇÃO DE VALORES				VARIÁÇÕES	
	2011	2012	2013	2014	2015	2011/2015	2012/2015
(A) - Outras dívidas a terceiros	26 320 137	24 989 276	11 928 988	8 122 220	780 078		
(B) - Variação das outras dívidas a terceiros face ao valor existente em cada ano anterior e entre 2011/2012 e 2015		-1 330 861	-13 060 288	-3 806 768	-7 342 142	-25 540 059	-24 209 198
(C) - Empréstimo PAEL (capital utilizado por ano)			12 754 235	193 778	857 548		17 974 220
(D) - Empréstimo SF (capital utilizado por ano)					4 168 658		
(E) - Variação (sem PAEL e SF) face a cada ano anterior e entre 2011/2012 e 2015 (B) + (C) + (D)		-1 330 861	-306 053	-3 612 990	-2 315 935	-7 565 839	-6 234 978

Fonte: DGAL (SIAL), documentos de prestação de contas do MG e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 22 e 24) e Anexo 4 (fls. 53)

⁴⁷ Não foram efetuados, em 2014, os pagamentos relativos às duas últimas prestações do EMLP do PREDE [REDACTED] porque, de acordo com as explicações dos serviços do MG, estava em curso a elaboração de um Plano de Saneamento Financeiro onde se previa a sua amortização integral.

⁴⁸ De acordo com informação facultada pela DGTF.

⁴⁹ Ano base para as estimativas dos PAF.

⁵⁰ Atendendo aos objetivos desta análise, do valor total do empréstimo de SF (8 200 000 €), apenas foi considerada a parte do capital utilizado no pagamento de dívida comercial/administrativa (4 168 658,49 €).

Tendo como base o **final de 2011 e 2012**, as “**outras dívidas a terceiros**” ⁵¹ **diminuíram, até ao final de 2015**, cerca de, respetivamente, **25,5 M€ e 24,2 M€**, ou seja, **num montante muito superior ao capital dos EMLP do PAEL e do SF**.

2.3.3.5.2. A adesão aos PAEL/SF teve, igualmente, o seguinte impacto em sede de **evolução dos pagamentos em atraso (PA)**:

Figura 20 – Impacto do financiamento do PAEL/SF sobre os PA

Un: euro

DESCRIÇÃO	ANO BASE	EVOLUÇÃO DE VALORES					VARIÇÃO	
		2011	2012	2013	2014	2015	2011/2015	2012/2015
(A) - Pagamentos em atraso (PA)	22 861 630	20 956 138	6 025 087	3 040 852	0			
(B) - Variação dos PA face ao valor existente em cada ano anterior e entre 2011/2012 e 2015		-1 905 492	-14 931 050	-2 984 235	-3 040 852	-22 861 630	-20 956 138	
(C) - Empréstimo PAEL (capital utilizado por ano)			12 754 235	193 778	857 548			
(D) - Empréstimo SF (capital utilizado por ano)					4 168 658		17 974 220	
(E) - Variação (PAEL/SF) face a cada ano anterior e entre 2011/2012 e 2015 (B) + (C) + (D)		-1 905 492	-2 176 815	-2 790 457	1 985 354	-4 887 410	-2 981 918	

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

Anexo 3 (fls. 22, 24 e 41 a 43)

Deste modo, o MG, em 2013/2014, **diminuiu o stock de PA em montante superior à soma do capital do EMLP do PAEL utilizado no mesmo período e eliminou-o em 2015**, aspeto que é reforçado pela Autarquia no contraditório, afirmando que “ (...) no final de dezembro de 2014 os [PA] eram de 3 040 852,31€ [e] atualmente e desde junho de 2015 (...) não tem (...)”.

Anexo 7 (fls. 85)

Refira-se, ainda, que a evolução do **stock de PA**, reportado no SIAL, no final de cada mês, entre outubro/2012 (data de adesão ao PAEL) e dezembro/2015, foi, em regra, regular, tendo diminuído sistematicamente, ocorrendo apenas um aumento pontual, em abril e maio de 2014, face ao valor mínimo atingido na série, **situação que é suscetível de justificar**, nos termos legais, a **aplicação de uma multa** ⁵² no montante total de **733 €**, competência que recai sobre a DGAL (entidade de acompanhamento setorial responsável).

Anexo 3 (fls. 41 a 43)

2.3.3.6. SALDO ORÇAMENTAL E PMP

2.3.3.6.1. Relativamente aos **objetivos do PAF**, no final de **2014/2015**, quanto ao **saldo orçamental para a gerência seguinte (SGS)** e ao **prazo médio de pagamento (PMP)**, a situação apurada foi a seguinte:

Figura 21 – Controlo do PAF ao nível do SGS e do PMP

Un: Euro / Dias

DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO (PRINCIPAIS RUBRICAS)	PAF (Estimado)	VALORES EXECUTADOS		CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF)		CUMPRIMENTO DO OBJETIVO - IGF	
		REPORTE À DGAL (3)	APURADO IGF/ PUBLICADO DGAL (4)	SGS / PMP		SGS (7)	PMP (8)
				MONTANTE (5)=(4)-(2)	% (6)=(4)/(2)*100		
2014							
Saldo para a gerência seguinte (SGS) ≥	582 797	9 545 565	908 896	326 099	156,0%	SIM	
Prazo médio de pagamento (PMP) ≤	128	216	204	76	159,4%		NÃO
Diferença: Reporte DGAL / Apuramento IGF (4)-(3)			- 8 636 670				
		SGS					
		PMP - Dias	- 12				
2015							
Saldo para a gerência seguinte (SGS) ≥	611 798		3 501 702	2 889 904	572,4%	SIM	
Prazo médio de pagamento (PMP) ≤	115			58	50,4%		SIM

Fonte: DGAL (SIAL), documentos de prestação de contas do MG e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 39 e 40)

⁵¹ Não inclui os montantes relativos a operações de tesouraria, nem, em 2014 e 2015, o relativo ao FAM.

⁵² 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 art..

Deste modo, a Autarquia **cumpriu**, em 2014/2015, o **objetivo** previsto para o **SGS**, o **mesmo tendo acontecido**, no último ano, **quanto ao do PMP**.

O MG, no contraditório, não põe em causa as asserções da IGF, pois presta informação mais atualizada sobre algum dos indicadores e justifica as diferenças apuradas ao nível do reporte à DGAL, nos seguintes termos:

- ✓ “ No final de 2014 o Prazo Médio de Pagamentos era de 216 dias e no 3º trimestre de 2017 era de 14 dias “;
- ✓ “ O diferencial corresponde a um lapso de valor. Efetivamente, o SGS é de 908 896€ . “;
- ✓ O “ PMP de (...) 2016 (7dias) ficou além do relativo ao estipulado no PAEL que era de (...)103 dias “.

Anexo 7 (fls. 87 e 89)

2.3.3.7. REPORTE DE INFORMAÇÃO E OBRIGAÇÃO DE DIVULGAÇÃO

2.3.3.7.1. No âmbito da **monitorização e acompanhamento**, importa referir que o MG:

- ✓ Tem **cumprido a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL**, mas os dados reportados **não refletiam, com inteira fiabilidade**, a situação nesta matéria, pois foram apuradas divergências, em 2014, no que respeita à dívida orçamental (mais M€ 1,5) e ao saldo da gerência (menos M€ 8,6);
- ✓ **Incluiu, no Relatório de Gestão** que integra os documentos de prestação de contas de 2014/2015, informação relativa à execução do PAEL ⁵³;
- ✓ **Efetuiu em 2015**, ao contrário do ano anterior, **através da Assembleia Municipal, a monitorização trimestral da execução do PAEL**, com base em informação prestada pela Câmara Municipal ⁵⁴.

2.3.3.8. APRECIÇÃO GLOBAL FINAL

2.3.3.8.1. A **análise efetuada pela IGF**, aos exercícios de **2014/2015**, permite afirmar que o **MG**, atendendo aos objetivos quantitativos a que se vinculou, em termos absolutos, **no PAF**, considerando o **PAF (Ajustado)** e, sendo caso disso, **no PASF**:

- ✓ **Superou**, em termos agregados, os **da receita orçamental estimada** (mais, respetivamente, 56 mil euros e 7 M€), situação que, no último ano, se manteve considerando o **PAF (Ajustado)** e quanto **ao conjunto de medidas específicas de otimização da receita** (mais 451 mil euros);
- ✓ **Cumpriu, em 2014, o da despesa municipal** (menos, respetivamente, 270 e 464 mil euros), **mas não o atingiu em 2015** (mais, respetivamente, 4,2 M€ e 3,1 M€), o mesmo acontecendo, em ambos os exercícios, **com o conjunto de medidas específicas de redução da despesa** (mais, respetivamente, 3,6 M€ e 3,2 M€);
- ✓ **Ultrapassou, em 2014** (mais 2,4 M€ e 2,1 M€) e **2015** (mais 870 mil euros e 1,1 M€), **de forma relevante, o do stock da dívida orçamental**, o que **já não se verifica atendendo**, no último ano, **ao PASF** (menos 4,9 M€);
- ✓ **Cumpriu o serviço da dívida da generalidade dos empréstimos em vigor, nomeadamente o do PAEL**;
- ✓ **Superou**, em ambos os anos, **os fixados para o SGS** (mais, respetivamente, 326 mil euros e 2,9 M€) e, no último ano, para o **PMP** (menos 57 dias).

Por sua vez, apresentou, relativamente aos mesmos exercícios (2014/2015), **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:

⁵³ Cfr. n.º 2, do art. 12º, do PAEL.

⁵⁴ Cfr. al. a), do n.º 1, do art. 12º, do PAEL.

- ✓ **Receita/despesa orçamentais:** Melhoria de, respetivamente, 326 mil euros (2014) e 2,9 M€ e 3,1 M€ (2015);
- ✓ **Saldo/stock da dívida orçamentais:** Agravamento em 2014 (menos, respetivamente, 2,1 M€ e 544 mil euros) e melhoria em 2015 (mais, respetivamente, 421 mil euros e 2 M€);
- ✓ **Receita/stock da dívida orçamentais:** Agravamento em 2014 (menos, respetivamente, 2,3 M€ e 1 M€) e melhoria em 2015 (mais, respetivamente, 4,6 mil euros e 5 M€);

Realce-se, por fim, que **o MG diminuiu**, entre 2012/2015, a dívida municipal global de forma relevante (cerca de 17,6 M€), o mesmo acontecendo com as “ **outras dívidas a terceiros** “ (num montante superior ao capital dos financiamentos dos PAEL e SF: respetivamente, mais 7,7 M€ e 6,4 M€) e **o stock de PA** (eliminado em 2015), 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 733 €.**

No contraditório, a Autarquia refere que, embora tenha sido dada ênfase ao peso que os EMLP dos PAEL e SF tiveram na evolução positiva verificada, “ (...) a estratégia financeira (...) durante estes anos, foi para além dessa mera contratualização de empréstimos”, pois foi efetuada “ (...) a renegociação de contratos existentes, bem como (...) do valor em dívida com os fornecedores e, ainda a sua redução através da diminuição do valor dos juros, tal como resulta do próprio relatório (...)”, salientando que o “ (...) executivo tomou posse em outubro de 2013, até 2015, não contraiu um único euro de dívida, antes, pelo contrário, substituiu apenas empréstimos nas mesmas condições, mas com taxas de juros mais vantajosas (...) ”.

Afirma, por fim, que “ (...) continua a pautar pelo controlo rigoroso da dívida municipal, tendo-a reduzido para níveis adequados e sustentáveis ao seu quadro financeiro”, com efeitos ao nível do cumprimento dos objetivos do PAEL, Fundos Disponíveis, Prazo Médio de Pagamento, Execução Orçamental e Dívida, pelo que, não obstante a argumentação apresentada, não são contestados os resultados obtidos pela IGF.

Anexo 7 (fls. 88)

2.3.3.8.2. Em síntese, o MG, em 2014/2015, considerando o PAF ou o PAF (Ajustado), não cumpriu, em termos absolutos, alguns objetivos (nomeadamente, em ambos os exercícios, os relativos à dívida), mas **superou, em 2015, os da receita, do saldo orçamental e do PMP** e, atendendo ao **PASF**, também **atingiu o relativo ao stock da dívida**, e **apresentou**, na relação existente entre um conjunto de variáveis (receita, saldo e dívida orçamentais), **resultados reais mais favoráveis do que os que decorrem dos correspondentes valores previstos**, ao que acresce a redução, entre 2012/2015, muito significativa da dívida total (17,6 M€), a evolução positiva e superior ao capital do EMLP dos PAEL/SF das “ outras dívidas a terceiros “ e a eliminação dos PA.

Assim, em nosso entender, **pode afirmar-se**, nomeadamente para efeitos de eventual responsabilização, **que foi cumprido**, em termos substanciais e segundo uma perspetiva integrada, **o objetivo global a que o MG se vinculou com a adesão ao PAEL e do SF**, não obstante a persistência de resultados negativos nalguns indicadores e a falta de previsão/implementação de algumas medidas a que está legalmente obrigado.

No contraditório, o MG limita-se a afirmar, no mesmo sentido do relatório, mas com pressupostos diferentes, que “ (...) cumpriu com o objetivo global a que se vinculou com a adesão ao PAEL e ao Saneamento Financeiro ”, pois atingiu, no que se refere ao primeiro Programa, com o respetivo objetivo central, ou seja, “ a redução dos pagamentos em atraso “, não pondo, assim, em causa as asserções da IGF.

Anexo 7 (fls. 88)

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

2.4.1. PREVISÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

2.4.1.1. No quadriénio de 2012/2015, 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 (corrigido pela IGF)

Un: euro

RUBRICAS	PREVISÃO / EXECUÇÃO (valores absolutos)								PREVISÃO / EXECUÇÃO (%)				VARIAÇÃO DA EXECUÇÃO NO QUADRIÉNIO	
	2012		2013		2014		2015		2012	2013	2014	2015	(%)	(pp)
	Previsão	Execução	Previsão	Execução	Previsão	Execução	Previsão	Execução						
1- Saldo inicial	3 176	3 176	31 339	31 339	981 780	981 780	908 896	908 896	100%	100%	100%	100%	2852%	0 pp
2- Repos. não abat. nos pagam.	101 281	3 411	7 104	5 789	6 000	19 704	6 000	3 900	3%	81%	395%	65%	14%	62 pp
3- Receita Corrente	43 647 861	20 134 300	26 519 910	23 358 382	24 311 626	25 771 371	27 335 065	27 334 646	46%	88%	106%	100%	36%	54 pp
4- Despesa Corrente	43 548 028	18 907 573	35 621 909	23 321 213	25 212 798	19 119 989	28 810 955	23 887 789	43%	65%	76%	83%	26%	39 pp
5- Receita de Capital	36 278 058	9 506 329	38 811 956	19 293 677	11 784 641	2 506 919	15 056 960	10 797 170	26%	50%	21%	72%	14%	46 pp
6- Despesa de Capital	36 482 348	10 708 304	29 748 420	18 386 193	11 871 249	9 234 890	14 495 966	12 512 870	29%	62%	78%	86%	17%	57 pp
7- Receita Total (1+2+3+5)	80 030 376	29 647 216	65 370 329	41 689 187	37 084 047	29 283 774	43 306 921	39 044 813	37%	65%	79%	90%	32%	53 pp
8- Despesa Total (4+6)	80 030 376	29 615 877	65 370 329	41 707 406	37 084 047	28 374 879	43 306 921	36 400 659	37%	64%	77%	84%	23%	47 pp

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

Anexo 4 (fls. 44 a 46)

A **receita total disponível** (incluindo o SGA) **creceu**, entre 2012/2015, **10,3 M€ (32%)**, tendo a **despesa total paga** também **aumentado de 29,6 M€ para 36,4 M€**, em resultado, sobretudo, da evolução verificada na rubrica de **passivos financeiros** (7,1 M€) e de **aquisição de bens e serviços** (4,5 M€).

Realce-se que **as indicadas receitas incluíam**, entre 2013/2015, a arrecadação de **empréstimos**⁵⁵ (receita não efetiva) relativos a processos de consolidação e/ou recuperação financeiras (**PAEL e SF**), **decorrendo**, necessariamente, **desses eventos**, nesses exercícios, **a melhoria dos resultados dos indicadores que têm como variável as “ outras dívidas a terceiros ”**⁵⁶, sem que de tal facto se possa **imediatamente concluir que ocorreu uma evolução positiva na gestão orçamental do Município**.

2.4.1.2. Ainda assim, a análise à **evolução da execução orçamental** permitiu constatar que, entre 2012/2015, o **MG**:

- ✓ **Teve uma prática reiterada de empolamento na previsão das receitas orçamentais**, em especial na vertente de capital, o que **contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL**, ainda que, no último ano, o grau de **execução da receita total** já tenha apresentado um resultado **significativo (90%)**⁵⁷;
- ✓ **Criou**, artificialmente, na sequência do referido empolamento orçamental, a **possibilidade formal de realização e/ou existência de despesas de elevado montante para o pagamento das quais não existiam disponibilidades financeiras** (50 M€, 23 M€, 7,8 M€ e 3,4 M€), potenciando, assim, uma **gestão orçamental desequilibrada**, sendo que tal **risco**, apesar de ter diminuído significativamente entre 2013/2015, **manteve-se**, no último ano, **num valor significativo** (corresponde a 9% da receita total disponível);

⁵⁵ Dos PAEL (entre 2013/2015, respetivamente, 12,8 M€, 194 e 858 mil euros) e SF (2015: 8,2 M€, dos quais apenas 4,2 M€ foi utilizado no pagamento de outras dívidas a terceiros).

⁵⁶ 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.

⁵⁷ De acordo com o disposto no n.º 3, do art. 56º, da Lei n.º 73/2013, de 3/09, uma taxa de execução orçamental da receita inferior a 85% durante dois anos consecutivos justifica a emissão de um alerta precoce.

- ✓ **Respeitou o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial** atendendo à **execução autónoma**, mas **violou-o, quanto à execução global do ano**, ainda que de forma decrescente, **até 2014, pelo que o risco potencial**, a que aludimos anteriormente, **acabou por se concretizar**, nos três primeiros anos, **numa gestão orçamental desequilibrada**, pois a soma da receita municipal com alguns direitos de CP reconhecidos e não arrecadados era insuficiente para cobrir integralmente o montante das despesas faturadas ou equivalentes (pagas e não pagas);
- ✓ **Evidenciou**, ao longo do período, **uma total (2012/2013) ou relevante (2014/2015)**, ainda que decrescente, **rigidez ao nível da despesa orçamental**, já que o valor global das receitas orçamentais encontrava-se, total ou substancialmente comprometido face apenas a um conjunto de despesas certas⁵⁸, que, em regra, se repetem em todos os exercícios e apresentam um elevado grau de inflexibilidade;
- ✓ **Cumpriu**, ao nível da prestação de contas, **em 2014, a regra do equilíbrio orçamental prevista no RFALEI**⁵⁹ (art. 40º), **mas violou-a na de 2015**, embora tal situação decorra da utilização de 5,1 M€ de EMLP dos PAEL e SF no pagamento de despesas correntes (valor superior ao desvio apurado ao nível da regra de equilíbrio: 4,5 M€), pelo que não se justifica a realização de outras diligências.

Anexo 4 (fls. 44 a 57)

No contraditório, a Autarquia, em matéria de previsão das receitas orçamentais, não contestou as asserções formuladas pela IGF, mas salientou que:

- ✓ Existiu uma “ (...) *uma evolução muito positiva (...)* ” nesta matéria, decorrente da adoção de “ (...) *um conjunto de procedimentos com vista a um rigor e realismo, sem empolamento das receitas, na elaboração do Orçamento Municipal.* ”.

Anexo 7 (fls. 84 e 85)

- ✓ “ *A execução orçamental desde 2012 a 2016, teve uma evolução, extremamente, positiva* ”, pois tem vindo a ser adotada “ (...) *cada vez mais, (...) uma gestão orçamental adequada e equilibrada (...)* ”, apresentando um quadro com a respetiva evolução entre 2012/2016.

Anexo 7 (fls. 91)

2.4.1.3. Assim, entre 2012/2015, **o MG empolou**, ainda que de forma decrescente, **a previsão das receitas orçamentais e não manteve**, nos três primeiros anos, uma **gestão orçamental prudente e equilibrada**, mas, em 2015, **não obstante a persistência de uma significativa rigidez das despesas orçamentais, evidenciou uma tendência de 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 a sua mera previsão orçamental), **ainda que para tal evolução tenha contribuído o recurso aos EMLP dos PAEL e SF.**

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

2.4.2.1. O **MG cumpriu**, em 2015, sistematicamente e de forma atempada⁶⁰, **a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL relativamente à LCPA.**

Anexo 4 (fls. 58)

⁵⁸ 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.

⁵⁹ Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais, aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3/09.

⁶⁰ Até ao 10º dia útil, de acordo com o disposto nos DL de execução orçamental de 2014 e 2015 (respetivamente, al. a), do n.º 1, do art. 60º, do DL n.º 52/2014, de 7/04, e al. c), do n.º 1, do art. 60º, do DL n.º 36/2015, de 9/03).

2.4.2.2. De acordo com os **dados reportados**, através do SIIAL, à DGAL, o **MG apresentou sempre**, entre janeiro e dezembro de 2015, **fundos disponíveis (FD) positivos**, resultando, no entanto, do controlo expedito e de caráter genérico efetuado pela IGF⁶¹, a **assunção de compromissos sem FD**, como se evidencia de seguida:

Figura 24 – FD e compromissos

Un: euro

MÊS	FD REPORTADOS NO SIIAL (1)	ATFD EFETUADOS NO MÊS (2)	FD AJUSTADOS DOS ATFD (3) = (1) + (2)	COMPROMISSOS ASSUMIDOS SEM FD (4)
janeiro	234 424	0	234 424	443 959
fevereiro	284 123	0	284 123	
março	2 764 932	0	2 764 932	
abril	2 564 157	0	2 564 157	
maio	2 401 406	0	2 401 406	
junho	4 758 118	0	4 758 118	
julho	1 955 897	0	1 955 897	
agosto	2 298 574	0	2 298 574	
setembro	3 834 378	0	3 834 378	
outubro	4 020 317	0	4 020 317	
novembro	4 137 018	0	4 137 018	
dezembro	3 375 300	0	3 375 300	
Total				443 959

Fonte: SIIAL, informação do MG e auditoria da IGF

A análise efetuada pela IGF tem subjacente os seguintes pressupostos:

- ✓ Os FD ajustados correspondem aos apurados no momento do respetivo cálculo acrescidos, de imediato, dos aumentos temporários de fundos disponíveis (ATFD) posteriormente efetuados durante esse mês⁶²;
- ✓ Os compromissos assumidos em cada mês são apurados através da diferença entre o montante total considerado em dois períodos de reporte consecutivos, ainda que corrigido, o último deles, dos incluídos, pela primeira vez, na sequência da adoção do procedimento de agendamento⁶³, no momento do próprio cálculo dos FD.

Sobre a adoção do procedimento de “ agendamento ” de compromissos, o MG, no contraditório, refere que tal é considerado e recomendado pelo *software* informático e que a sua utilização está em conformidade legal⁶⁴ para determinado tipo de despesas certas e permanentes⁶⁵.

Todavia, a solução da aplicação informática é indiferente neste contexto e tal prática, pelas razões expostas no Anexo 4 (fls. 61 a 63), ao contrário do que o MG afirma, não tem suporte legal, para além de comportar um elevado risco para o cumprimento da LCPA, pelo que mantemos todas as asserções produzidas.

Anexo 7 (fls. 85)

⁶¹ Cujos pressupostos e metodologia estão descritos detalhadamente nos Anexo 4 (fls. 64 a 67).

⁶² Esta opção pode beneficiar a Autarquia (cfr. Anexo 4 - fls. 56 e 57), 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.

⁶³ Trata-se de um procedimento incorreto adotado pela Autarquia, no que respeita às despesas de caráter permanente ou continuado, que permite, em termos informáticos, assumir um compromisso na contabilidade orçamental (ao nível da dotação da despesa) por um determinado montante (em princípio, o que corresponde à despesa global relativa ao 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 (Cfr. Anexo 4, a fls. 62 e 63).

⁶⁴ Designadamente na Lei 8/2012, de 21 de fevereiro e no Decreto-Lei nº 127/2012, de 21 de junho (artº 8) com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei nº 99/2015, de 02 junho e no manual da DGAL.

⁶⁵ Tais como salários, eletricidade, rendas, serviço da dívida, entre outras.

Realce-se que a própria **conta-corrente da Autarquia** (extraída da aplicação informática utilizada) **espelha**, no mesmo mês, a **assunção de compromissos sem FD**, ainda que num montante global diferente do que decorre da metodologia da IGF (310 mil euros, ou seja, menos 134 mil euros), ao que acresce que, **nas situações em que não existiam FD, tal facto consta de documentos extraídos da aplicação informática que integram o processo de despesa.**

O MG, no contraditório, não põe em causa as asserções da IGF, referindo que a aludida “ (...) *assunção de compromissos sem FD, no mês de janeiro de 2015, no valor de 443 959€, deve-se (...) essencialmente, a um conjunto de compromissos assumidos e não pagos que transitaram do ano de 2014, sendo grande parte desses compromissos do ano de 2012, 2013 e 2014, o que influenciou a assunção de novos compromissos, nesse mês.* ”, e salienta que ao recorrer, em 2015, ao EMLP para SF foi possível sanar a dívida transitada daqueles anos.

Anexo 7 (fls. 85)

Mostra-se, assim, **violado o disposto no n.º 1, do art. 5º, da LPCA** (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 LPCA, e na al. b), n.º 1, do art. 65º, da Lei n.º 98/97, de 26/08⁶⁶.

A eventual responsabilidade financeira associada à violação da LPCA é imputável ao(s) membro(s) do órgão executivo a quem, atendendo às funções que exercia(m) ou à sua intervenção no processo, competia garantir o cumprimento da LPCA e, assim, em especial, prevenir a ocorrência das situações descritas, indiciando, para além disso, os factos apurados que tinham conhecimento de que estavam a violar o quadro legal.

Todavia, 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.* ”⁶⁷.

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.* ”⁶⁸.

Na sequência da indicada alteração, a jurisprudência do Tribunal de Contas tem sido consistente⁶⁹ 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, expressamente⁷⁰, que as condutas, anteriores à entrada em vigor desta alteração (01/01/2017), que “ (...),

⁶⁶ Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

⁶⁷ 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. ”.

⁶⁸ Acórdão n.º 7/2017 – 3ª Secção – PL.

⁶⁹ 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.

⁷⁰ Acórdão n.º 7/2017 – 3ª Secção – PL.

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. Não se justifica, assim, a realização de outras diligências sobre esta matéria.

O MG, no contraditório, também afirma que existiu, nesta matéria, “ (...) uma inversão na evolução desde setembro de 2013 a dezembro de 2017 “, apresentado, para comprovar essa afirmação, um gráfico com a informação desse período, onde se evidencia que os FD que foram sempre positivos.

Anexo 7 (fls. 89)

2.4.2.3. Para além disso, 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 constatar que o valor total das(os):

- ✓ **Receitas consideradas no apuramento dos FD de dezembro de 2015⁷¹ não era consistente com o respetivo potencial máximo no final daquele exercício⁷², nem com a receita total disponível atendendo à execução orçamental⁷³ (superior, em ambos os casos, em 1,2 M€), pelo que foram empoladas, em termos anuais, as receitas consideradas para efeitos de apuramento dos FD;**
- ✓ **O valor total dos compromissos assumidos, para 2015, na perspetiva orçamental e ao nível dos FD é consistente em termos anuais (diferença para mais de apenas 159 €), o que evidencia a ultrapassagem, no final do exercício, das fragilidades e divergências ocorridas ao longo do mesmo em consequência de não serem adotadas, ao nível dos FD e das dotações orçamentais de despesa, regras idênticas (nomeadamente, face ao referido agendamento) quanto à assunção de compromissos (data e montante)⁷⁴;**
- ✓ **Receitas, considerando o potencial máximo no final do exercício ou o total disponível decorrente da execução orçamental, eram insuficientes para cobrir os compromissos totais assumidos no exercício (diferenças de, respetivamente, 343 e 348 mil euros), o que já não se verificava nas consideradas no apuramento dos FD de dezembro.**

Anexo 4 (fls. 60)

Sobre o empolamento das receitas com impacto nos FD, o MG, em sede de contraditório, refere, no que respeita aos compromissos, que “ (...) para o cálculo dos FD do mês de novembro e dezembro, foram considerados os relativos de empréstimos (...), previsão dos vencimentos e (...) de despesas de funcionamento no valor de 893 482,78€ e 842 164,01€, do mês de janeiro e fevereiro, respetivamente, num total de 1 735 646,79€, pelo que se considera, que no cálculo dos FD para os meses em questão, houve ajustamento entre as receitas e os compromissos assumidos. ”.

O MG acrescenta, ainda, que “ (...) no ano de 2015, o valor da receita efetiva própria cobrada (...) é superior ao da [sua] previsão (...) ” e que “ (...) até junho de 2015 (...) ” como “ (...) tinha pagamentos em atraso e por precaução, aplicou o

⁷¹ Que correspondem à soma dos valores acumulados até novembro e os previsionais para dezembro, excluindo, por isso, de modo a tornar consistente os valores comparados, as receitas consideradas pela Autarquia de janeiro/fevereiro do ano seguinte (n.º 1, do art. 5º, do DL n.º 127/2012, de 21/06). Trata-se do reporte respeitante ao derradeiro mês do ano, único em que o valor previsional considerado (ainda que, eventualmente, apenas quanto a esse mês) nunca chega a ser objeto de correção, para efeitos de apuramento de FD, face à execução efetiva das receitas.

⁷² Que resulta da soma da receita total cobrada (mapa de execução orçamental da receita) com o saldo, no final do ano, de recebimentos em atraso e transferências do QREN com impacto no cálculo dos FD e ainda não recebidos.

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

⁷⁴ Cfr. Manual de Procedimentos – Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (elaborado pela DGO) e Manual de Apoio à Aplicação da LCPA no Subsetor da Administração Local da DGAL, respetivamente, a páginas 23 e 26, segundo os quais as regras a adotar ao nível da assunção de compromissos, em termos de data e montante, devem ser idênticas ao nível dos FD e das dotações orçamentais de despesa (prevalecendo as consagradas na LCPA - cfr. o respetivo art. 13º).

disposto no n.º1 do art. 8º da Lei 8/2012, de 21 de fevereiro, no cálculo da previsão da receita efetiva própria”, concluindo “(...) que não existiu um empolamento da receita na fase da previsão ao longo do ano de 2015.”

Anexo 7 (fls. 85 e 86)

A IGF reitera a asserção produzida, uma vez que a observação do MG incide, particularmente, sobre o procedimento adotado em matéria da previsão da receita efetiva própria, que não prejudica a conclusão que tem carácter genérico e da qual decorre um risco de assunção de compromissos sem FD, como aliás a Autarquia acaba por reconhecer ao afirmar que que “terá em conta as recomendações diligenciadas e melhorar as medidas referenciadas.”

Anexo 7 (fls. 86)

Acresce, por fim, que da prática adotada no cálculo e reporte dos FD de novembro/dezembro de 2015 relativamente às receitas⁷⁵ e compromissos⁷⁶ considerados, de forma sucessiva e cumulativa, de janeiro e fevereiro do ano seguinte, resultava a possibilidade artificial e, assim, o risco de assumir, até ao final do indicado exercício, novos compromissos de valor materialmente relevante sem a garantia de existirem, de facto, FD, pois, por exemplo, em dezembro, são incluídas receitas de 3,9 M€ e compromissos de 1,7 M€, do que resulta um impacto positivo líquido sobre os FD de cerca de 2,2 M€.

2.4.2.4. Assim, no final daquele exercício, ainda não tinham sido adotadas, pela Autarquia, todas as medidas necessárias ao exigível cumprimento imediato, integral e sistemático do regime legal consagrado pela LCPA, pois, numa perspetiva anual, persistia um significativo desajustamento entre o valor das receitas disponíveis e o dos compromissos assumidos.

Anexo 4 (fls. 58 a 65)

2.4.3. DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIACÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA

2.4.3.1. A dívida global do MG de operações orçamentais, incluindo as correções efetuadas pela IGF (cfr. item 2.1.1.), importava, nos anos de 2012/2015, nos seguintes montantes:

Figura 25 – Composição e evolução da dívida corrigida pela IGF

Un: euro

DESCRIÇÃO	EXERCÍCIOS				VARIACÃO 2012/2015			
	2012	2013	2014	2015	Montante	%		
Dívida financeira	EMLP	22 836 218	30 322 299	26 716 289	28 236 124	5 399 906	23,6%	
	ECP	0	0	0	0	0	-	
	Locação financeira	187 912	109 698	62 618	75 251	- 112 662	-	
	Subtotal	23 024 130	30 431 997	26 778 907	28 311 375	5 287 245	23,0%	
Outras dívidas a terceiros	FAM	MLP		1 322 793	1 102 329	1 102 329		
		CP		220 465	220 464	220 464		
		Subtotal parcial	0	0	1 543 258	1 322 793	1 322 793	-
	Outras	MLP	2 358 583	2 780 549	1 422 058	38 200	- 2 320 384	-98,4%
		CP	22 630 692	9 148 438	6 700 161	741 878	- 21 888 814	-96,7%
		Subtotal parcial	24 989 276	11 928 988	8 122 220	780 078	- 24 209 198	-96,9%
Subtotal	24 989 276	11 928 988	9 665 477	2 102 871	- 22 886 405	-91,6%		
Total geral	48 013 406	42 360 985	36 444 385	30 414 245	- 17 599 160	-36,7%		
Total parcial (exceto FAM)	48 013 406	42 360 985	34 901 127	29 091 453	- 18 921 953	-39,4%		

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 4 (fls. 53)

⁷⁵ 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).

⁷⁶ 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, indica 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 permanente4s 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 17,6 M€ (-36,7%)**, passando **para 30,4 M€**, em resultado, fundamentalmente, **do decréscimo das outras dívidas a terceiros de CP (96,9%)**, apesar do reconhecimento contabilístico, pela Autarquia, em 2014, da dívida relativa à participação no FAM (1,5 M€).

Realce-se que, nos anos de 2013/2015, ocorreu uma alteração significativa da estrutura e exigibilidade da dívida municipal na sequência da arrecadação e utilização do capital dos EMLP do PAEL (13,8 M€) e do SF (8,2 M€) e da respetiva aplicação nas finalidades legalmente previstas, com as consequências idênticas, neste contexto, às que referimos na parte final do item 2.4.1.1 ⁷⁷.

De qualquer modo, face à evolução positiva ocorrida entre 2012/2015, a **dívida da Autarquia continuava a importar**, no final do último ano, **num valor significativo, mas apresentava uma tendência de adequação ao seu quadro financeiro**, nomeadamente das receitas orçamentais, pois:

- ✓ O **montante global da receita total do exercício (sem passivos financeiros) era**, em 2014, **insuficiente para cobrir toda a dívida municipal** no final desse ano (taxa de cobertura 83%) ⁷⁸, o que já não se verificou em 2015 (104%);
- ✓ O **período de recuperação da dívida municipal** ⁷⁹, considerando as receitas próprias regulares era, em 2015, de 13 meses, resultado que, caso se expurgue ao valor dessas receitas o das despesas rígidas e vinculadas, passa para um valor ainda significativo (**22 meses**), tendo, no entanto, os resultados destes indicadores decrescido, no quadriénio, cerca de, respetivamente, 11 e 21 meses;
- ✓ A **dívida municipal per capita** mantinha-se ainda elevada em 2015 (**715 €**), mas diminuiu no quadriénio cerca de 414 €.

Anexo 4 (fls. 52, em especial, os indicadores 5, 7 e 11)

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 importava**, em 2015, **num valor elevado (29,4 M€)** e ocorreu um crescimento assinalável do respetivo peso **na dívida total (de 52% para 97%)**.

Por sua vez, o **serviço da dívida (amortizações e juros) dos EMLP aumentou** ⁸⁰ entre 2012/2015 (**3 M€**), o **mesmo sucedendo com o seu peso na despesa municipal paga (de 17% para 22%)**, sendo, ainda, de referir que, no final de 2015, os dois EMLP (8,2 M€) contraídos ao abrigo do SF encontravam-se em período de carência, pelo que seria previsível que, a manter-se aquele quadro, o respetivo serviço da dívida aumentasse nos exercícios seguintes, muito embora também existam diversos contratos cujas amortizações estão a terminar.

No contraditório, a Autarquia confirma a análise da IGF quanto ao quadriénio de 2012/2015, afirmando que registou-se uma evolução muito positiva da sua situação financeira nesse período, acrescentando que o mesmo ocorreu nos anos de 2016 e 2017 (até setembro), ao nível da/o:

⁷⁷ A melhoria e o agravamento dos resultados dos indicadores que têm como variáveis, respetivamente, as dívidas de CP e de MLP, como sejam, no contexto deste item, os relacionados com a evolução da situação financeira de curto prazo, a relação entre o saldo real de operações orçamentais e o cálculo do prazo médio de pagamento, pois os montantes que passam para dívida financeira de MLP deixam de influenciar o resultado destes indicadores.

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

⁷⁹ Resulta da estimativa do número de anos em que a Autarquia é capaz de pagar as suas dívidas com base num conjunto de receitas próprias regulares, abatidas ou não de algumas despesas rígidas e vinculadas (pessoal, juros de EMLP e locação financeira), admitindo alguma estabilidade nas grandezas consideradas.

⁸⁰ Refira-se que em 2015 foram efetuadas amortizações extraordinárias dos EMLP do PREDE [REDACTED] no valor total de 4 031 341,52 €, com o capital arrecadado do EMLP de SF.

- ✓ Dívida a terceiros (de curto e médio e longo prazos, incluindo a relativa a EMLP).

Anexo 7 (fls. 86)

- ✓ Endividamento municipal, pois “ (...) a dívida total do perímetro municipal, a 30/09/2017 “ era “ (...) inferior a 1,5 vezes a média da receita corrente líquida nos três exercícios anteriores, apresentando uma margem de endividamento de 19 090 993 € e 0,91 vezes da média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores. ”

Anexo 7 (fls. 91)

2.4.3.2. O MG evidenciava, entre 2012/2014, uma situação financeira de CP desequilibrada, mas apresentou, em 2015, uma evolução positiva e alguma tendência de ajustamento nesta matéria, ainda que, essencialmente, por força do recurso aos PAEL e SF, com uma variação muito significativa, entre 2012/2015, da(o/os):

- ✓ **Relação entre o saldo final de operações orçamentais e as outras dívidas a terceiros** (originariamente de CP), que passou de um valor negativo materialmente muito relevante (25 M€) para um positivo de 2,7 M€;
- ✓ **Prazo médio de pagamento (PMP) a terceiros diminuiu, entre 2012/2014, de 700 para 266 dias e o a fornecedores, entre 2012/2015, de 462 para 58 dias, passando, neste último caso, a estar dentro dos parâmetros legalmente previstos**⁸¹;
- ✓ **Resultados dos indicadores de liquidez**⁸² **geral, reduzida e imediata** que passaram, respetivamente, de 54%, 53% e 1% para 162%, 159% e 53%, continuando, por isso, a não existir o desejável ajustamento entre as dívidas de CP e as disponibilidades.

Anexo 4 (fls. 68 a 73)

O referido **desequilíbrio financeiro de CP** levou a que, entre 2012/2014, alguns credores tenham **liquidado juros de mora à Autarquia** no montante de, pelo menos, **1,5 M€**, tendo sido **pagos 2,4 M€**.

Anexo 4 (fls. 70)

2.5. ALERTA PRECOCE E MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA

2.5.1. No final de 2014/2015, face aos parâmetros estabelecidos no RFALEI⁸³, **verificavam-se as condições legalmente previstas**⁸⁴ **para que fosse emitido, pela DGAL, um alerta precoce**⁸⁵.

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 SIIAL, designadamente da “ Ficha do Município ”⁸⁶.

Anexo 5 (fls. 74 a 82)

2.5.2. Por sua vez, ao nível dos mecanismos de recuperação financeira previstos no RFALEI⁸⁷, o MG, no final

⁸¹ 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).

⁸² Que se destinam a medir a capacidade da entidade para solver atempadamente os seus compromissos de CP.

⁸³ Cfr. art. 56º do RFALEI.

⁸⁴ Atendendo ao resultado do indicador 1 do Quadro I do Anexo 5 (fls. 74 a 76).

⁸⁵ 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, conseqüentemente, devem informar os respetivos membros na primeira sessão ou reunião seguintes, bem como o Banco de Portugal (n.ºs 1, 2 e 3, do art. 56º, do RFALEI).

⁸⁶ Este relatório apenas pode ser extraído com o código de utilizador do SIIAL do Presidente da Câmara Municipal.

⁸⁷ Cfr. arts. 57º a 64º do RFALEI e Lei n.º 53/2014, de 25/08.

de 2014/2015, atendendo aos parâmetros legalmente estabelecidos⁸⁸, devia **recorrer a um processo de 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.

2.6. CONTROLO INTERNO, PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS E PGRIC

2.6.1. O MG tem em vigor uma **Norma de Controlo Interno** (NCI), aprovada em 22/04/2015, que prevê um conjunto de regras definidoras das políticas, métodos e procedimentos de controlo, em especial, nas áreas económica e financeira⁸⁹, e um **Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas** (PGRIC), oportunamente enviado ao Conselho de Prevenção da Corrupção, bem como, à exceção do TC, às demais entidades previstas na Recomendação n.º 1/2009⁹⁰, sendo estes documentos coerentes, articulados e, de um modo geral, complementares.

Refira-se que a versão inicial do PGRIC (aprovada pelo órgão executivo em 23/12/2009) foi objeto de uma revisão⁹¹ (aprovada pelo órgão executivo em 15/07/2013), tendo sido, entretanto, iniciada uma nova revisão que tem em vista integrar outros aspetos pertinentes resultantes da experiência e das alterações legislativas ocorridas e adequá-lo ao novo organograma em vigor.

2.6.2. Em matéria de **controlo interno**, dos **procedimentos contabilísticos** e do **PGRIC** foram detetadas algumas **fragilidades** que constam do Anexo 6, a fls. 83.

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Face ao exposto, as principais conclusões da auditoria, bem como as recomendações que formulamos ao responsável máximo da entidade auditada são as seguintes:

3.1. CONCLUSÕES	Ponto do relatório	3.2. RECOMENDAÇÕES
C1. O MG concretizou, entre 2009/2015, três operações de consolidação e/ou recuperação financeiras (PREDE, PAEL e SF), com um financiamento total de 39 M€ , que utilizou, maioritariamente (35,3 M€) no pagamento de “ outras dívidas a terceiros ” de CP, diminuindo, assim, a pressão sobre a tesouraria, mas onerando os orçamentos futuros, face ao exigível cumprimento do serviço da dívida.	1.3.1.	
C2. A comparação entre o PASF e o PAF do PAEL evidencia a existência de estimativas diferentes e inconsistentes quanto à generalidade das variáveis comuns , em especial, receita, despesa e stock da dívida orçamentais . Assim, o MG devia ter promovido a reanálise do PAF do PAEL, de modo a torná-lo consistente com o PASF, o que não se verificou.	2.2.	

⁸⁸ Em 2014 atendendo ao resultado do indicador previsto nas als. a) e b), do n.º 1, do art. 58º, do RFALEI e, em 2015, por força da al. a), do n.º 1, do art. 58º, do RFALEI (Quadro I do Anexo 5 (fls.74 a 76)).

⁸⁹ Segundo informação dos serviços municipais, esta NCI foi sendo atualizada de acordo com mudanças que, entretanto, foram ocorrendo ao nível legal e em termos da estrutura organizacional do Município.

⁹⁰ Publicada no DR, 2ª Série, de 22/07.

⁹¹ Visando a adequação do Plano à nova estrutura orgânica.

3.1. CONCLUSÕES	Ponto do relatório	3.2. RECOMENDAÇÕES
<p>C3. A Autarquia, em 2014/2015, considerando o PAF do PAEL ou o PAF (Ajustado), não cumpriu, em termos absolutos, alguns objetivos, nomeadamente os relativos à dívida.</p> <p>Em 2015, superou os da receita, do saldo orçamental e do PMP e, atendendo ao PASF, também atingiu o relativo ao stock da dívida, e apresentou, na relação existente entre um conjunto de variáveis (receita, saldo e dívida orçamentais), resultados reais mais favoráveis do que os que decorrem dos correspondentes valores previstos.</p> <p>Acresce que, entre 2012/2015, reduziu, de forma muito significativa, a dívida total orçamental (17,6 M€) e verificou-se uma evolução positiva e superior ao capital do EMLP dos PAEL/SF das “ outras dívidas a terceiros “ e a eliminação dos PA.</p> <p>Assim, foi cumprido, em termos substanciais e segundo uma perspetiva integrada, o objetivo global a que o MG se vinculou com a adesão aos PAEL e SF, não obstante a persistência de resultados negativos nalguns indicadores e a falta de previsão/implementação de algumas medidas a que estava legalmente obrigado.</p> <p>Em finais de 2016, o EMLP do PAEL foi integralmente amortizado através de uma operação de substituição de dívida, pelo que, nos termos legais, a Autarquia deixou, a partir desse exercício, de estar sujeita às obrigações decorrentes do referido mecanismo de recuperação financeira.</p>	<p>2.3.3.1. a 2.3.3.4., 2.3.3.7., e 2.3.3.9.</p>	
<p>C4. O MG no que concerne à gestão orçamental:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Teve uma prática de empolamento na previsão das receitas orçamentais, ainda que, em 2015, o grau de execução atingiu 90%, mas mantendo um risco de realização e/ou existência de elevados montantes de despesas (2015: 3,4 M€) sem que existissem meios monetários disponíveis para o seu pagamento, o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL e potencia uma gestão orçamental desequilibrada; ✓ Evidenciou, em 2015, não obstante a persistência de uma significativa rigidez das despesas orçamentais, uma tendência de 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 a sua mera previsão orçamental), ainda que para tal evolução tenha contribuído o recurso aos EMLP do PAEL e SF. 	<p>2.4.1.2.</p>	<p>R1. Implementação de procedimentos e controlos que garantam a:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Elaboração rigorosa dos orçamentos de receita fundamentando, de forma adequada, todas as rubricas previstas e considerando apenas as que apresentem um elevado grau de probabilidade em termos de cobrança efetiva; ✓ Execução prudente do orçamento de despesa, com base na cobrança real das receitas e não apenas na sua previsão orçamental, de modo a garantir uma gestão orçamental verdadeiramente equilibrada e adoção de medidas que contribuam para uma redução, relevante e estrutural, das despesas municipais que apresentam uma significativa rigidez.

3.1. CONCLUSÕES	Ponto do relatório	3.2. RECOMENDAÇÕES
<p>C1. Não tinham sido adotadas, em 2015, as medidas necessárias ao exigível cumprimento da LCPA, pois o valor das(os):</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Receitas consideradas no cálculo dos FD de dezembro não era consistente com o respetivo potencial máximo no final daquele exercício e com a execução orçamental (em ambos os casos superior), pelo que foram empoladas, em termos anuais, as consideradas para efeitos de apuramento dos FD; ✓ Receitas, considerando o potencial máximo no final do ano ou atendendo à total disponível decorrente da execução orçamental, eram insuficientes para cobrir os compromissos totais do ano (diferenças de, respetivamente, 343 e 348 mil euros); ✓ Compromissos assumidos na perspetiva orçamental e ao nível dos FD era consistente em termos anuais (diferença para mais de apenas 159 €). <p>Acresce que da prática adotada no cálculo e reporte dos FD de novembro e dezembro de 2015 quanto às receitas e compromissos considerados, de forma sucessiva e cumulativa, de janeiro e fevereiro do ano seguinte, resultava a possibilidade artificial, e, assim, o risco de assumir, até ao final de 2015, novos compromissos de valor materialmente relevante sem a garantia de existirem, de facto, FD (no último mês, cerca de 2,2 M€).</p>	<p>2.4.2.1.</p>	<p>R2. Caso a LCPA seja ou venha a ser novamente aplicada no MG, adoção de procedimentos e controlos que garantam:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ O ajustamento anual entre as receitas realmente disponíveis e os compromissos assumidos, para o que deve ser efetuado, quando da assunção de compromissos, a verificação da existência de FD numa perspetiva anual, de modo a possibilitar, ao longo de todo o exercício, o eventual reforço das medidas necessárias para atingir o objetivo referido; ✓ A utilização consistente e uniforme, ao longo de cada exercício, das mesmas regras de reconhecimento de compromissos (quanto ao momento e montante) ao nível das dotações orçamentais da despesa e do impacto nos FD; ✓ A consideração, de forma sucessiva, articulada e prudente, nos reportes de FD de agosto a dezembro de cada ano, dos compromissos de carácter permanente e continuado dos cinco meses iniciais do exercício seguinte, caso também sejam incluídas as receitas desses períodos.
<p>C2. No que respeita à posição financeira da Autarquia, constatámos que o seguinte:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ A dívida global de operações orçamentais teve uma evolução positiva (menos 17,6 M€ e 36,7%), ainda que continuasse a importar, em 2015, num valor significativo (30,4 M€), mas com tendência de adequação ao seu quadro financeiro, muito embora com uma estrutura que se repercute e condiciona a gestão orçamental dos exercícios futuros. ✓ A situação financeira de CP era desequilibrada, mas apresentou, em 2015, uma evolução positiva e alguma tendência de ajustamento, ainda que, essencialmente, por força do recurso aos PAEL e SF, sendo de referir que o MG, em resultado dos atrasos de pagamento, suportou significativos custos financeiros (entre 2012/2014, foram pagos juros de mora no montante de 2,4 M€). 		<p>R3. Controlo rigoroso da evolução da dívida municipal, de modo a reduzi-la para níveis adequados e sustentáveis face ao quadro financeiro do MG, nomeadamente às receitas realmente disponíveis (após a dedução das despesas fixas e rígidas), devendo ser efetuada:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Uma 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 de MLP, devendo ser tida em consideração a dimensão intergeracional das decisões político-financeiras;

3.1. CONCLUSÕES	Ponto do relatório	3.2. RECOMENDAÇÕES
<p>No final de 2014/2015, de acordo com o quadro legal previsto no RFALEI, estavam reunidas as condições para que a DGAL emitisse um alerta precoce e para que o MG pudesse recorrer a um processo de saneamento financeiro, apesar de vigorar o PAEL e um SF aprovado ao abrigo do referido regime legal.</p>	<p>2.4.3.1. e 2.5.</p>	<p>✓ A 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, da fixação das taxas dos impostos municipais, bem como, sendo caso disso, do aperfeiçoamento dos processos de liquidação e cobrança), que contribuam para o reforço da tendência de equilíbrio financeiro de CP.</p>

4. PROPOSTAS

4.1. Em resultado do descrito, 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, ao Senhor Presidente da Câmara Municipal da Guarda, 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, quando possível, bem como enviar as atas dos órgãos municipais que evidenciem que foi dado conhecimento do presente relatório.

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

Chefe de Equipa

SÓNIA MARIA
DA SILVA
BARBOSA
2019.05.17
16:54:45 +01'00'