

CONTROLO DAS OBRIGAÇÕES E OBJETIVOS RESULTANTES DA ADESÃO AO PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL



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

Município de Ílhavo

Relatório n.º 2171/2015



Independência

InteGridade

ConFiança

FICHA TÉCNICA

NATUREZA	Auditoria Financeira
ENTIDADE AUDITADA	Município de Ílhavo (MI)
FUNDAMENTO	Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças (IGF). A presente auditoria enquadra-se no Projeto designado " Controlo das obrigações e objetivos resultantes da adesão ao Programa de Apoio à Economia Local (PAEL) ".
ÂMBITO	As verificações efetuadas reportaram-se ao período compreendido entre 1/jan/2011 e 31/dez/2013.
OBJETIVOS	<p>A presente auditoria teve como objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Avaliação da qualidade da informação constante da prestação de contas de 2013, em especial, ao nível do passivo municipal e das restantes grandezas relevantes para os objetivos previstos no PAF; - Conclusão, em termos globais, sobre o (in)cumprimento, no final de 2013, das obrigações e objetivos resultantes da adesão ao PAEL, através da(o): <ul style="list-style-type: none"> • Validação, em 2013, 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 pelo MI e os apurados pela IGF; • Controlo, especialmente quanto a 2013, 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; • Análise, até ao final de 2013, do impacto (anual e global) da adesão do MI a programas de consolidação financeira desde 1/jan/2007 (incluindo PAEL) na evolução da dívida, em especial, de curto prazo e dos pagamentos em atraso; • 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. - Apreciação do comportamento da entidade ao nível da gestão orçamental e análise da evolução da sua situação financeira, a partir de um conjunto adicional de informação e de indicadores específicos adotados para esse efeito (triénio de 2011/2013).
METODOLOGIA	A presente auditoria baseou-se no programa de trabalho elaborado para o controlo do PAEL.
CONTRADITÓRIO	Foi realizado contraditório formal institucional, nos termos do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31/jul.
CICLO DE REALIZAÇÃO	jul/2014 a jun/2015
DIREÇÃO	CdE – Alexandre Amado
EQUIPA	Coordenação: CdE – Sónia Barbosa Execução: Insp. Carlos Bonny Dias

Nota: Os conceitos, termos e expressões geralmente utilizados pela IGF nos seus produtos de controlo constam do «Glossário Geral da IGF», disponível em A IGF/Normas de Boas Práticas, no site <http://www.igf.gov.pt>.

Este Relatório não poderá ser reproduzido, sob qualquer meio ou forma, nos termos da legislação em vigor.

PARECER:

Concordo. Sublinho a proposta de submissão dos resultados da auditoria ao M. de Ílhavo, no âmbito do controlo da execução do PAEL, a despacho de S. E. o Secretário de Estado do Orçamento, com sugestão de envio a S.E. o Secretário Estado Adjunto do Tesouro e Finanças e a S. E. o Secretário de Estado das Autarquias Locais, conforme ponto 4.1.1. (Fls. 73).
À consideração superior.

Concordo, salientando a/o:

Cumprimento do PAEL, pelo MI, em 2013, pois atendendo aos objetivos previstos no respetivo PAF, verificou-se a/o:

- ✓ Superação da receita e incumprimento da despesa municipais, mas com uma melhoria significativa da relação entre estas grandezas em termos de execução face ao previsto;
- ✓ Incumprimento, em termos globais, do *stock* da dívida, mas com uma evolução favorável, entre os valores previstos e executados, da relação existente com o saldo, a receita e a despesa orçamentais;
- ✓ Cumprimento do serviço da dívida, saldo final de operações orçamentais, PMP e endividamento líquido.

Manutenção, entre 2011/2013, de uma prática sistemática de elevado empolamento das receitas orçamentais, o que possibilitava e potenciava, de forma artificial, a realização e/ou existência de elevados montantes de despesa para o pagamento dos quais não existiam disponibilidades financeiras (2013: M€ 9,6).

Violação significativa e reiterada, no mesmo período, do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial, o que espelha uma gestão orçamental desequilibrada e, assim, a concretização do risco a que aludimos.

Materialidade da dívida global do MI, que apesar de ter decrescido entre 2011/2013 (M€ 7,8 e 26%), mantinha, no final do último ano (M€ 22,4), um nível relevante ainda que com uma tendência de adequação ao seu quadro financeiro.

Persistência, no final de 2013, não obstante a adesão aos PREDE e PAEL, de uma situação financeira de CP negativa e desequilibrada.

À consideração superior.

Direção operacional.

DESPACHO:

Concordo.

Remeta-se, para homologação, a Sua Exa o Secretário de Estado do Orçamento, propondo-se o encaminhamento enunciado no ponto 4, pág. 73.

SUMÁRIO EXECUTIVO

Atendendo às evidências obtidas, os principais resultados **da auditoria ao Município de Ílhavo** (MI), que abrangem, no que se refere ao controlo das obrigações e objetivos do PAEL, o ano de 2013 e, nos restantes aspetos, o período de 2011/2013, são, em síntese, os seguintes:

1. Falta de fiabilidade da informação constante dos documentos de prestação de contas

1.1. A análise realizada indicia que, entre 2011/2013, os **documentos de prestação de contas do MI não refletem, com inteira fiabilidade, a sua situação económica e financeira**, sendo de realçar, no último ano, respetivamente, **a significativa e reduzida materialidade das correções efetuadas ao nível, dos ativo** (menos m€ 952) e **passivo exigível de CP** (mais m€ 2,5).

1.2. Acresce que, até 2013, **os documentos de prestação de contas do MI**, ao contrário do exigível legalmente e da recomendação efetuada pela IGF na anterior auditoria, continuaram a **não ser certificadas por um ROC/SROC**, que apenas foi contratado em 2015.

Falta de fiabilidade dos documentos de prestação de contas

Inexistência, com violação do regime legal, de ROC/SROC até 2013

2. Recurso a instrumentos de consolidação e/ou recuperação financeiras (PREDE e PAEL)

2.1. O MI aderiu, em 2009 e 2012, a **duas operações de consolidação e/ou recuperação financeiras** (PREDE e PAEL), tendo obtido, através do recurso a EMLP, **financiamentos** no montante de, respetivamente, **ME 7 e ME 7,6**, que foram utilizados no pagamento de " outras dívidas a terceiros " de CP (no último caso, quando já constituíam pagamentos em atraso), onerando, assim, os orçamentos de exercícios futuros.

2.2. Em 2011/2012, o **MI não cumpriu o objetivo específico subjacente ao PREDE** (redução, em regra, do PMP), ao contrário do que se verificou em 2013.

2.3. Quanto ao EMLP do PAEL, refira-se que o respetivo capital foi utilizado, em 2012 e 2013, no pagamento das dívidas constantes da lista aprovada, estando também a ser cumprido o respetivo serviço da dívida junto da DGTF.

Adesão aos PREDE e PAEL
 Transferência de um elevado montante de "outras dívidas a terceiros" de CP para dívida financeira de MLP (ME 14,6)

Incumprimento, em 2011 e 2012, da obrigação de redução do PMP, prevista no PREDE

Utilização do capital do EMLP do PAEL na finalidade legalmente prevista

3. Cumprimento, numa perspetiva geral e substancial, das obrigações e objetivos resultantes da adesão ao PAEL

3.1. Da análise realizada, quanto a 2013, **aos objetivos e/ou medidas específicos relacionados com a otimização da receita** previstos do PAF e os executados, a Autarquia:

- ✓ **Superou**, a nível global, o **objetivo quantitativo previsto para a arrecadação da receita** (taxa de 119% ou 107%, considerando ou não o saldo inicial), situação que é ainda mais expressiva ajustando o objetivo do PAF à diferença entre a estimativa e a arrecadação da receita proveniente do EMLP do PAEL;
- ✓ **Não atingiu o objetivo previsto para as receitas de capital**, embora tal incumprimento tenha tido a ver com variáveis exógenas à

Cumprimento do objetivo quantitativo previsto no PAF para a otimização da receita em termos globais

entidade (nomeadamente, diferença entre previsão e arrecadação do EMLP do PAEL e redução, na sequência da alteração do quadro legal, da participação no FEF).

Acresce, neste contexto, que **o MI não definiu no PAF medidas, concretas e quantificadas, para qualquer das áreas a que legalmente estava obrigado** (preços das atividades ligadas a resíduos sólidos e aperfeiçoamento e controlo dos factos suscetíveis de gerarem a aplicação de coimas), tendo ocorrido, entre 2011/2013, respetivamente, um aumento e uma diminuição das receitas com aquelas origens.

Por outro lado, **o MI concretizou e superou**, de forma significativa, **os valores estimados para a cobrança de IMI** (mais m€ 617).

3.1.1. Por sua vez, quanto à **redução e racionalização da despesa**, o MI, em 2013, **não cumpriu os objetivos específicos globais relativos**:

- ✓ À **despesa paga** (execução de 112%), incluindo, de forma autónoma, as componentes correntes (mais M€ 2,3) e de capital (mais m€ 250), situação que é ainda mais expressiva ajustando o objetivo do PAF à diferença entre a estimativa e a arrecadação da receita proveniente do EMLP do PAEL (121%)
- ✓ Aos **custos totais**, incluindo, quando discriminados, os relativos às comunicações e vigilância e segurança.

Porém, **o MI atingiu nalgumas rubricas os objetivos previstos no PAF**, designadamente ao nível de pessoal (incluindo trabalho extraordinário), ativos/passivos financeiros, atividades com impacto direto na diminuição de custos de funcionamento de infraestruturas municipais e investimentos em obras.

Acresce que **a relação entre os valores globais da receita e da despesa melhorou, significativamente, ao nível dos valores orçamentais executados (M€ 1,6 e 6 pp) face à estimada no PAF**, o que espelha um aumento da despesa paga inferior ao da receita cobrada.

Assim, em nosso entender, **não é possível afirmar que**, em 2013, **o MI violou**, em termos substanciais, **o objetivo estimado no PAF para a despesa municipal**, pois, como referimos, a respetiva relação com a receita em termos de execução melhorou significativamente face ao previsto no PAF.

3.2. **O MI**, em 2013, **não cumpriu, a nível global, o objetivo quantitativo específico previsto no PAF para o stock da dívida** (ainda que por uma margem ligeira: m€ 456 e 2,1%).

Contudo, atendendo aos valores estimados no PAF e aos verificados, **melhoraram significativamente as relações entre**:

- ✓ **O saldo final de operações orçamentais e a dívida total** (a taxa de cobertura aumentou 7 pp e a diferença negativa entre as grandezas reduziu de - M€ 21,3 para - M€ 20,2);
- ✓ **A receita e despesa totais e o stock da dívida** (respetivamente, M€ 3,8 e 16,8 pp e M€ 2,2 e 9,7 pp).

Assim, em nosso entender, também **não se pode concluir que**, em 2013, **o MI violou, em termos substanciais, o objetivo previsto quanto ao stock da dívida**.

Omissão de definição no PAF de medidas, ao nível da otimização da receita, para as áreas legalmente previstas

Incumprimento do objetivo quantitativo previsto no PAF para a redução / racionalização da despesa em termos globais

Cumprimento, em termos substanciais, do objetivo previsto para a despesa

Incumprimento do objetivo quantitativo previsto no PAF para o stock da dívida global

3.3. Por sua vez, **quanto às previsões relativas ao serviço da dívida**, o MI, em 2013, **efetuou o pagamento de um valor bastante inferior ao estimado** (ainda que em resultado, quase exclusivamente, da diminuição do capital total arrecadado do EMLP do PAEL) e **cumpriu tempestivamente o pagamento do serviço da dívida de todos os EMLP em vigor nesse ano.**

3.4. O MI também **cumpriu**, em 2013, **os objetivos previstos no PAF** para o **saldo final orçamental do exercício, PMP e endividamento líquido**, ainda que considerando, no último caso, as significativas correções, para mais (m€ 954), efetuadas pela IGF.

3.5. Por fim, em termos de prestação e publicidade da informação relativa ao PAEL, o MI:

- ✓ Tem cumprido as obrigações de prestação periódica de informação à DGAL, **mas os dados reportados**, quanto a 2013, **não refletem, com total fiabilidade, a situação real**, designadamente ao nível do endividamento líquido e do PMP;
- ✓ **Incluiu**, no Relatório de Gestão de 2013, **informação sobre a execução do PAEL.**

3.6. Em síntese, **o MI**, em 2013, **cumpriu, em termos substanciais, os principais objetivos a que se vinculou com a adesão ao PAEL**, ainda que também seja de salientar as fragilidades do PAF ao nível da definição de medidas concretas e quantificadas de otimização da receita nas áreas a que legalmente estava obrigado.

4. Impacto do PAEL na evolução das " outras dívidas a terceiros " e dos pagamentos em atraso

4.1. A utilização do EMLP ao abrigo do PAEL, no montante de M€ 7,6, teve um impacto positivo, no triénio 2011/2013, em matéria de evolução do valor das " outras dívidas a terceiros " (menos M€ 11,5) e dos PA (menos M€ 12,8).

Saliente-se, assim, que tais grandezas evidenciaram, naquele período, uma redução superior ao montante do indicado financiamento, o que revela uma evolução mais favorável da situação a esse nível do que a que decorre da utilização do capital do empréstimo referido.

5. Fragilidades ao nível dos processos de elaboração e gestão orçamental e suas consequências

5.1. A **receita global disponível do MI importou**, entre 2011/2013, em, respetivamente, **M€ 29, M€ 33,7 e M€ 27**, montantes que, nos anos de 2012 e 2013, estão influenciados pela utilização do capital de empréstimos no valor de M€ 6,4 e M€ 1,4, sem os quais a variação total seria, nesse período, de menos 12%.

5.2. Entre 2011/2013, ao nível da gestão e execução orçamental, não obstante a evolução positiva verificada, no MI:

- ✓ Manteve-se uma **prática de significativo empolamento na previsão das receitas orçamentais** em termos globais (máximo de 72%) e, em especial, de capital (máximo de 62%), o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL;

Cumprimento, em termos substanciais, do objetivo previsto para o *stock* da dívida

Cumprimento do serviço da dívida

Cumprimento de outros objetivos do PAF

Prestação incorreta de informação à DGAL

Cumprimento, em termos substanciais, dos principais objetivos quantitativos previstos no PAF do PAEL

Evolução, entre 2011/2013, mais favorável das "outras dívidas a terceiros" e dos PA do que a que resulta da utilização do EMLP do PAEL

Receita global disponível em 2013: M€ 27 (incluindo M€ 1,4 de EMLP)

Prática sistemática de empolamento na previsão das receitas

- ✓ A execução orçamental **continuava a comportar um elevado risco**, pois, em 2013, ainda possibilitava e potenciava a realização e/ou existência de despesa municipal para além da real capacidade para promover o seu atempado pagamento (M€ 9,6 e 21% do total da receita disponível);
- ✓ Foi violado, de forma sistemática, **o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial**, o que espelha uma **gestão orçamental desequilibrada**;
- ✓ **Persistiu**, face apenas a um conjunto de despesas certas, repetíveis e inflexíveis, **uma absoluta rigidez ao nível das despesas orçamentais**, não existindo qualquer margem de manobra para fazer face às demais despesas municipais que, à partida, não se encontravam já " vinculadas ".

A **Autarquia não manteve**, no período em análise, **uma gestão orçamental prudente e equilibrada**, uma vez que não adequou o nível de realização ou existência da despesa (e não somente o seu pagamento) à real cobrança da receita (e não à sua mera previsão orçamental), situação que seria mais negativa caso não tivesse recorrido ao capital dos EMLP dos PREDE e PAEL (M€ 14,6).

Risco significativo para o equilíbrio e a sustentabilidade financeira da entidade

Violação do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial

Total rigidez das despesas orçamentais

Gestão orçamental desequilibrada

6. Dívida municipal elevada ainda que com tendência de adequação ao quadro financeiro e persistência de uma situação financeira de CP negativa e desequilibrada

6.1. A **dívida municipal de operações orçamentais decresceu** entre 2011/2013 (M€ 7,8 e 26%), tendo passado para **M€ 22,4**, em resultado da diminuição das " outras dívidas a terceiros " (75%) e do aumento da dívida financeira (25%).

De qualquer modo, a Autarquia mantinha, no final do último ano, **um nível de dívida global significativo, mas cada vez mais próximo de se adequar ao seu quadro financeiro**, nomeadamente às receitas orçamentais, sendo de salientar, entre 2011/2013, o/a:

- ✓ **Aumento da taxa de cobertura da dívida pelas receitas disponíveis** (de 98% para 114%);
- ✓ **Redução do valor da dívida per capita** (de € 753 para € 558);
- ✓ **Diminuição do período de recuperação da dívida municipal** (de 37 para 19 meses);
- ✓ **Aumento do stock da dívida de EMLP (M€ 3,7 e 25%)**, que passou para **M€ 18,5**, e do respetivo **peso na dívida total** (33 pp, passando para **83%**).

Acresce a existência, no final de 2013, de um valor relevante de compromissos assumidos e não faturados (**M€ 1,6**) que, no futuro, podem agravar a despesa e dívida municipais.

Tais factos e, em especial, a estrutura da dívida, **repercutem-se e condicionam a gestão orçamental de exercícios futuros**.

6.2. Entre 2011/2013, apesar da transformação, nos dois últimos anos, através do PAEL, de M€ 7,6 de " outras dívidas a terceiros " em dívida financeira de MLP, **a situação financeira de CP manteve-se negativa e desequilibrada**, com:

Dívida municipal de valor significativo, mas decrescente e cada vez mais adequado ao quadro financeiro (2013: M€ 22,4)

Risco para a dívida municipal face à materialidade dos compromissos assumidos e não faturados

Situação financeira de CP negativa e desequilibrada

- ✓ **Relevantes e sistemáticos saldos reais negativos de operações orçamentais** (2013: M€ 1,6);
- ✓ **PMP a terceiros elevados e que ultrapassam os parâmetros legais** (2013: 117 dias);
- ✓ **Violação reiterada da regra do equilíbrio financeiro mínimo**, com um permanente desajustamento entre as dívidas de CP e a correspondente liquidez do ativo, em especial, com as disponibilidades.

Em consequência da situação descrita e dos atrasos no pagamento a fornecedores, **a Autarquia suportou elevados custos financeiros** (juros de mora liquidados, entre 2011/2013, no montante de, pelo menos, **M€ 1,7**, estando em dívida, no final do último ano, **M€ 2,9**).

Elevados custos financeiros
(liquidação de juros de mora, de M€ 1,5, estando em dívida, em 2013, M€ 2,9)

7. Fragilidades ao nível da Norma de Controlo Interno e dos procedimentos contabilísticos

7.1. A NCI não previa procedimentos e controlos relacionados com a adesão ao PAEL, em especial, com a operacionalização do acompanhamento e controlo dos objetivos e medidas contempladas no PAF

7.2. Das fragilidades detetadas em termos de controlo interno e dos procedimentos contabilísticos, destacamos as insuficiências ao nível do controlo do cumprimento dos procedimentos legais em matéria de contratação pública, do apuramento do valor dos investimentos realizados por administração direta e das mercadorias em armazém.

Omissões de regras ao nível do acompanhamento e controlo dos objetivos previstos no PAF do PAEL

8. Principais recomendações

8.1. Destacamos as **recomendações ao MI**, que visam, em especial, **garantir a/o**:

- ✓ **Fiabilidade da informação constante documentos de prestação de contas**, designadamente no que respeita à adequada classificação e reconhecimento contabilístico das situações que consubstanciam investimentos financeiros;
- ✓ **Criação dos instrumentos e operacionalização de procedimentos necessários à monitorização e acompanhamento das grandezas subjacentes aos objetivos e obrigações fixados no PAF do PAEL**, em, especial, em matéria de receita e despesa municipais, bem como do *stock* da dívida;
- ✓ **A promoção da reanálise**, em articulação com a DGAL, do PAF do PAEL no sentido do seu ajustamento à evolução entretanto ocorrida, bem como de maior definição e concretização das medidas de otimização da receita a que estava legalmente obrigado;
- ✓ **A prestação de informação rigorosa à DGAL**, sobre as grandezas relevantes em termos de PAEL, atento o papel desta entidade em sede, designadamente, do respetivo acompanhamento e controlo;
- ✓ **Elaboração de orçamentos rigorosos e prudentes**, designadamente ao nível da receita prevista, visando a manutenção de uma gestão orçamental equilibrada e sustentável;
- ✓ **Restabelecimento do equilíbrio orçamental e financeiro da Autarquia**, através do reforço de medidas, de redução de despesa e otimização da cobrança de receitas municipais, necessárias ao cumprimento integral das metas aprovadas no PAEL.

Principais áreas das recomendações

ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	8
LISTA DE FIGURAS	9
1. INTRODUÇÃO	10
1.1. ORIGEM E OBJETIVOS	10
1.2. METODOLOGIA E CONDICIONALISMOS	10
1.3. CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL	11
2. RESULTADOS DA AÇÃO	12
2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS (2011/2013)	12
2.2. PROGRAMAS DE CONSOLIDAÇÃO E/OU RECUPERAÇÃO FINANCEIRA (ENTRE 2007/2013)	14
2.3. PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL (PAEL)	16
2.3.1. ENQUADRAMENTO GERAL DO PAEL.....	16
2.3.2. ADESÃO E FINANCIAMENTO NO ÂMBITO DO PAEL	17
2.3.3. CONTROLO DOS OBJETIVOS/MEDIDAS E OUTRAS OBRIGAÇÕES DO PAEL (2013)	20
2.3.3.1. OTIMIZAÇÃO DA RECEITA.....	20
2.3.3.2. REDUÇÃO E RACIONALIZAÇÃO DA DESPESA	28
2.3.3.3. RELAÇÃO DA RECEITA E DESPESA MUNICIPAIS NO PAEL E NA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL	34
2.3.3.4. EVOLUÇÃO DA DÍVIDA.....	35
2.3.3.5. OUTROS ASPETOS	40
2.3.3.6. REPORTE DE INFORMAÇÃO E OBRIGAÇÃO DE DIVULGAÇÃO	42
2.3.3.7. APRECIACÃO GLOBAL FINAL.....	43
2.3.4. IMPACTO DO PAEL NA EVOLUÇÃO DAS " OUTRAS DÍVIDAS A TERCEIROS " E DOS PA	43
2.4. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS, DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL, DA DÍVIDA E DA SITUAÇÃO FINANCEIRA (2011/2013)	45
2.4.1. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS	45
2.4.2. PREVISÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL.....	46
2.4.3. DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIACÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA.....	52
2.5. CONTROLO INTERNO, PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS E PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS.....	59
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	61
4. PROPOSTAS	73
ANEXOS (FIs. 1 a 84)	

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Cfr	Confrontar
CP	Curto Prazo
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
DL	Decreto-Lei
EL	Endividamento Líquido
EMLP	Empréstimos de Médio / Longo Prazos
ERSAR	Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos
i.e.	Isto é
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IMI	Imposto Municipal sobre Imóveis
LCPA	Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso
M€	Milhões de euros
m€	Milhares de euros
MLP	Médio e Longo Prazos
MI	Município de Ílhavo
NC	Norma de Controlo Interno
PA	Pagamentos em atraso
PAEL	Programa de Apoio à Economia Local
PAF	Plano de Ajustamento Financeiro
PMP	Prazo Médio de Pagamento
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
PREDE	Programa de Regularização de Dívidas do Estado
QREN	Quadro de Referência Estratégica Nacional
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
ROC/SROC	Revisor Oficial de Contas / Sociedade de Revisores Oficiais de Contas

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Síntese das correções efetuadas aos balanços de 2011 a 2013
Figura 2	Financiamento no âmbito do PREDE
Figura 3	EMLP no âmbito de Programas de consolidação e/ou recuperação financeira
Figura 4	Financiamento no âmbito do PAEL
Figura 5	Valor do EMLP PAEL não desembolsado ao MI
Figura 6	Arrecadação e utilização, por ano, do financiamento PAEL
Figura 7	Natureza das despesas pagas com o PAEL (por classificação económica)
Figura 8	Serviço da dívida do empréstimo PAEL
Figura 9	Controlo do PAF ao nível da receita (valores agregados)
Figura 10	Controlo do PAF ao nível da receita (classificação económica)
Figura 11	Controlo do PAF ao nível da receita de capital ajustado à execução do PAEL
Figura 12	Controlo da medida de otimização de receita relativa ao IMI
Figura 13	Evolução da taxa de IMI (prédios rústicos e urbanos)
Figura 14	Evolução da receita registada na rubrica de resíduos sólidos
Figura 15	Evolução da receita registada nas rubricas de coimas e multas
Figura 16	Controlo do PAF ao nível da despesa (valores agregados)
Figura 17	Controlo do PAF ao nível da despesa (classificação económica)
Figura 18	Controlo do PAF ao nível da despesa (ajustado à execução do PAEL)
Figura 19	Discriminação da medida do PAF relativa à redução das despesas (MI: custos)
Figura 20	Controlo do PAF da medida de redução das despesas (MI: custos)
Figura 21	Redução de custos/investimentos em obras no período de 2011/2013
Figura 22	Relação entre a receita/despesa (PAF/Execução orçamental)
Figura 23	Controlo do PAF ao nível da dívida (valores agregados)
Figura 24	Controlo do PAF ao nível da dívida (ajustado à execução do PAEL)
Figura 25	Relação entre <i>stock</i> da dívida e saldo orçamental (PAF/valores reais)
Figura 26	Relação entre receita e o <i>stock</i> da dívida (PAF/valores reais)
Figura 27	Relação entre despesa e o <i>stock</i> da dívida (PAF/valores reais)
Figura 28	Controlo do PAF ao nível do serviço da dívida
Figura 29	Controlo do PAF ao nível do saldo orçamental e do PMP
Figura 30	Controlo do PAF ao nível do endividamento líquido
Figura 31	Diferenças apuradas pela IGF no reporte de informação
Figura 32	Impacto do(s) financiamento(s) sobre as " outras dívidas a terceiros
Figura 33	Impacto do(s) financiamento(s) sobre os pagamentos em atraso
Figura 34	Evolução das componentes dos balanços (2011/2013)
Figura 35	Evolução e taxas de execução da receita e despesa municipal
Figura 36	Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível
Figura 37	Equilíbrio orçamental em sentido substancial
Figura 38	Composição e evolução da dívida corrigida pela IGF
Figura 39	Dívida municipal (2011/2013)
Figura 40	Compromissos assumidos / despesas faturadas (ou equivalente)
Figura 41	Saldos reais de operações orçamentais
Figura 42	Prazos médios de pagamento
Figura 43	Indicadores de liquidez

1. INTRODUÇÃO

1.1. ORIGEM E OBJETIVOS

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

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

1	Avaliação da qualidade da informação constante dos documentos de prestação de contas de 2013 ⁽²⁾.
2	Conclusão, em termos globais, sobre o (in)cumprimento, no final de 2013, 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/jan/2007 (incluindo o PAEL) na evolução da dívida, em especial, de curto prazo e dos pagamentos em atraso;
	d) Conhecimento do sistema de controlo interno instituído em relação ao cumprimento do quadro legal previsto no PAEL e noutras áreas relacionadas com o endividamento municipal.
3	Apreciação da evolução da gestão orçamental e da situação financeira do Município (triénio 2011/2013).

1.2. METODOLOGIA E CONDICIONALISMOS

1.2.1. A presente ação baseou-se no programa de trabalho elaborado para o controlo do PAEL, estando os procedimentos a adotar com vista à prossecução dos objetivos definidos sintetizados nos Anexos a fls. 1 a 6, tendo o trabalho de auditoria englobado a:

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

Acresce que foi tomado em consideração, na presente auditoria, sempre que se justificava, os resultados de uma anterior ação levada a cabo pela IGF no mesmo Município (Relatório n.º 1585/2011), nomeadamente na matéria relacionada com as fragilidades detetadas em termos da fiabilidade da informação, bem como da sua eventual

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

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

persistência nos anos do triénio agora analisado (2011/2013).

1.2.2. Na execução desta auditoria destaca-se a boa colaboração recebida dos eleitos locais e trabalhadores da Autarquia, em especial dos afetos ao Departamento de Administração Geral e Social.

1.3. CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL

1.3.1. O projeto de relatório (PR) foi submetido a contraditório institucional da Autarquia, constando a resposta, subscrita pelo Presidente da Câmara Municipal, Senhor Fernando Fidalgo Caçoilo, cujo conteúdo foi tido em consideração na redação do presente relatório, dos Anexos a este documento (fls. 70 a 84).

No referido contraditório, o MI evidencia a aceitação, na generalidade, das asserções feitas pela IGF no PR, discordando apenas das correções relativas a investimentos financeiros (nomeadamente, ao nível das entidades " Polis Litoral Ria de Aveiro, SA " e " Associação Plataforma para a Construção Sustentável "), reiterando, assim, uma divergência que já tinha sido efetuada na anterior auditoria, mas, apesar disso, informou que iria acatar as recomendações da IGF.

Para além disso, no que diz respeito às demais recomendações vertidas no PR, o MI teceu no seu contraditório várias considerações de concordância, informando, nalguns casos, o que tenciona fazer ou o que já fez, entretanto, a esse nível.

Salienta, ainda, na nota inicial do contraditório, que após a análise pormenorizada do PR " (...) regista com particular agrado os resultados do trabalho desenvolvido pela Inspeção-Geral de Finanças (...) nomeadamente pela ação da Sra. Dra. Sónia Barbosa e Dr. Bonny Dias, que se relacionaram com os Eleitos Locais e com os Funcionários da CMI com todo o profissionalismo e elegância institucional e pessoal, que nos apraz sublinhar. "

Anexos, fls. 70

Prossegue dizendo que " O Presidente da Câmara, o Chefe da Divisão de Administração Geral (DAG), e todos os funcionários da autarquia, estiveram sempre disponíveis para prestar à IGF todas as informações e a cooperação solicitadas, cuidando pelo bom cumprimento das suas obrigações políticas e legais, e zelando pelo interesse da CMI em melhorar progressivamente as suas práticas de gestão, e de cumprimento da lei, para, como sempre fazemos, utilizamos as ações inspetivas, nomeadamente da IGF para, aprendendo, continuarmos a valorizar o nosso desempenho e a qualificar a nossa prestação. "

Anexos, fls. 70

Por fim, acrescentam que " Não podemos concluir o exercício do presente contraditório sem reiterar a nossa convicção de que a submissão dos métodos e procedimentos adotados pela Autarquia à apreciação crítica de uma entidade externa e altamente qualificada, introduz um desafio à qualificação da atividade dos vários agentes envolvidos no processo de decisão autárquica (quer funcionários, quer os próprios eleitos locais), uma motivação adicional para a excelência do respetivo desempenho, e uma garantia de legalidade para os administrados, que a torna especialmente recomendável num cenário de absoluta cooperação e lealdade institucional que registamos e agradecemos. "

Anexos, fls. 84

2. RESULTADOS DA AÇÃO

2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS (2011/2013)

2.1.1. Do trabalho realizado³, com o propósito de **aferrir sobre a qualidade da informação orçamental, financeira e económica** produzida, apresentada e aprovada pelo MI, resultaram as seguintes **correções aos dados dos balanços do triénio 2011/2013**:

Figura 1 – Síntese das correções efetuadas aos balanços de 2011 a 2013

Un: Euro

COMPONENTES DO BALANÇO	CONTAS	2011				2012				2013			
		Débito	Crédito	Saldo		Débito	Crédito	Saldo		Débito	Crédito	Saldo	
				Valor	D/C			Valor	D/C			Valor	D/C
ATIVO	41 - Investimentos Financeiros		951 836,66	- 951 836,66	C		951 836,66	- 951 836,66	C		951 836,66	- 951 836,66	C
FUNDOS PRÓPRIOS	88 / 59 - Resultados	954 135,90		- 954 135,90	D	954 135,90		- 954 135,90	D	954 267,04		- 954 267,04	D
PASSIVO	22 - Fornecedores		2 299,24	2 299,24	C		2 299,24	2 299,24	C		2 430,38	2 430,38	C

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

Anexos, a fls. 7 a 11

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

- ✓ **Passivo exigível de curto prazo** (dívida comercial/administrativa), dos procedimentos de circularização/reconciliação, **importando**, nos anos de **2011 a 2013**, no montante, **para mais**⁴, de, respetivamente, **€ 2 299, € 2 299 e € 2 430**, sendo de destacar, por isso, a sua reduzida materialidade em termos absolutos e relativos (representando 0,01%, 0,02% e 0,06% da dívida dessa natureza apresentada nos balanços).
- ✓ **Ativo**, do desreconhecimento, em **todos os anos analisados**, dos **investimentos financeiros** relacionados, por um lado, com a participação indireta na empresa " Polis Litoral - Ria de Aveiro, SA " ⁵ (€ 950 836,66) e, por outro lado, com a

³ Que incidiu, em especial, sobre a qualidade da informação financeira, tendo sido reconciliadas, relativamente ao final do ano de 2013:

- ✓ No caso da dívida financeira, para além do Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana e da Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), a Caixa Geral de Depósitos, o Banco Espírito Santo, o Banco Português de Investimento e o Millenium BCP.
Do conjunto de treze empréstimos de médio e longo prazo (EMLP) em vigor à data de 31/dez/2013, não foi possível, por inexistência de informação adequada, reconciliar as contas respeitantes a três deles, cujo capital em dívida, no entanto, apenas representava 2% do respetivo valor total em dívida.
- ✓ Quanto à dívida comercial/administrativa (i.e., em termos dos outros credores – v.g. fornecedores c/c, fornecedores de imobilizado e outros), dezanove entidades, cujos créditos totalizavam cerca de M€ 3 e representavam 82% da dívida originariamente de curto prazo refletida na prestação de contas desse ano, não tendo disso obtida resposta de três empresas (que correspondiam a 4% da dívida da natureza indicada).

De referir ainda que apenas foi reconciliada a informação financeira do ano de 2013, pelo que, no que respeita a 2011 e 2012, utilizou-se a informação que consta dos documentos de prestação de contas da Autarquia corrigida de eventuais diferenças apuradas pela IGF no exercício de 2013, mas reportáveis a exercícios anteriores.

⁴ Que diziam respeito, no final de 2013, a duas faturas emitidas pelos credores que não se encontravam refletidas na contabilidade municipal.

⁵ Os acionistas desta empresa são apenas o Estado e a " Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro " (CIRA), pelo que o MI não tem uma participação direta na referida entidade, não podendo, por isso, reconhecer qualquer investimento financeiro relativamente à mesma.

alegada " aquisição de títulos" na " Centro Habitat " ⁶ (€ 1 000), no valor total, **para menos, de € 951 836,66.**

Refira-se que, no contexto da auditoria anterior a que aludimos ⁷, já tinha sido recomendado a correção do montante de investimentos financeiros relativos à alegada participação da Autarquia na empresa " Polis Litoral - Ria de Aveiro, SA ", o que, segundo informação prestada pelo serviço, não foi ainda efetuado pelo facto do MI não concordar com a posição da IGF ⁸.

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

O MI informou no contraditório que " *As regularizações aqui mencionadas respeitam por um lado, a valores residuais de faturas de valor de 2.299,00€, 2.299,00€ e 2.518,00€, de 2011 a 2013, recebidas e contabilizadas no ano seguinte, mas que, respeitando ao exercício anterior, deviam ter sido classificadas nesses anos. Tratou-se obviamente de um lapso de análise por parte dos serviços, uma vez que são centenas as faturas que chegam à Câmara Municipal nas primeiras semanas de cada ano e que respeitam aos exercícios anteriores.* "

Anexos, a fls. 71

Já no que concerne às correções relativas aos investimentos financeiros, o MI informa que:

" (...) a correção ao valor de 950.836,66€, respeita ao entendimento que a IGF tem sobre a participação do Município de Ílhavo no capital social da Polis Litoral Ria de Aveiro, S.A., considerando-a como uma transferência (custo), ao contrário da Câmara Municipal que defende(ia) tratar-se de um investimento financeiro por, no seu entender, se tratar de uma subscrição de capital social.

Dado que a IGF mantém a opinião (prevalência de se tratar de uma participação indireta, via CIRA) que defendeu no anterior relatório, a Câmara Municipal já procedeu à correção seguindo a metodologia sugerida pela IGF, no caso corrigindo por conta de resultados transitados.

Igual procedimento se teve com a subscrição de duas unidades de participação, no valor de 500,00€ cada, na " Associação Plataforma para a Construção Sustentável " (...) que é uma associação sem fins lucrativos, envolvendo instituições de I&D, Municípios e a comunidade empresarial, (...) que a Câmara Municipal considerou como investimento financeiro, entendimento que não é o partilhado pela IGF, pelo que já procedemos à competente correção, acompanhando a metodologia proposta pelos serviços de inspeção (por conta de resultados transitados).

Anexos, a fls. 71

⁶ A " Associação Plataforma para a Construção Sustentável " (reconhecida pelo Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN) como entidade gestora do cluster «Habitat Sustentável») é uma associação sem fins lucrativos, envolvendo instituições de I&D, municípios e a comunidade empresarial, na afirmação de uma especialização em construção sustentável. Esta Associação, de acordo com os estatutos, detém um «fundo social» "constituído por unidades de participação, com o valor nominal de € 500 (...)" (cfr. art.º 9º, n.º 1).

⁷ Cfr. Relatório n.º 1585/2011, referente ao processo n.º 2011/25/A3/384.

⁸ De facto, o MI apresentou, no contraditório da anterior auditoria, um elenco de argumentos para não efetuar a correção dos investimentos financeiros relacionados com a CIRA, os quais, no entanto, foram totalmente refutados pela IGF na análise oportunamente efetuada àquele documento, pelo que a Autarquia deverá proceder à correção da situação em apreço.

2.1.2. Os **documentos de prestação de contas relativos ao triénio 2011/2013**, ao contrário do exigível legalmente (art. 47º, n.º 2, e 48º, da Lei n.º 2/2007, de 15/jan) e da recomendação efetuada pela IGF na anterior auditoria, **continuaram a não ser certificados por um Revisor Oficial de Contas ou Sociedade de Revisores Oficiais de Contas (ROC/SROC)** ⁹.

2.1.3. Em síntese, entre 2011/2013, os **documentos de prestação de contas do MI não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação financeira e económica**, sendo de realçar **a significativa e reduzida materialidade das correções efetuadas ao nível**, respetivamente, **do ativo** (e fundos próprios) e do **passivo exigível de curto prazo** (dívida comercial/administrativa), ao que acresce que, **ao contrário do exigível legalmente, continuaram a não ser certificados por ROC/SROC**.

2.2. PROGRAMAS DE CONSOLIDAÇÃO E/OU RECUPERAÇÃO FINANCEIRA (ENTRE 2007/2013)

2.2.1. O **MI aderiu**, em 2009, ao " Programa de Regularização Extraordinária das Dívidas do Estado ¹⁰ " (**PREDE**), tendo beneficiando do acesso a financiamento através do recurso a dois EMLP, com um **capital total de € 7 000 000**, conforme o quadro seguinte:

Figura 2 – Financiamento no âmbito do PREDE

Un: Euro

ENTIDADES	MONTANTE	DATAS	
		Visto do Tribunal de Contas (TC)	Arrecadação de receita
CGD	4 200 000,00	26jun/2009	19ago/2009
ESTADO / DGTF	2 800 000,00		
TOTAL	7 000 000,00		

Fonte: Direção-Geral de Tesouro e Finanças

Anexos, a fls. 12

Assim, através desta operação o MI transformou um elevado montante de dívidas administrativas e/ou comerciais originariamente de curto prazo (CP) em dívida financeira de MLP, diminuindo a pressão sobre a tesouraria, mas onerando os orçamentos futuros, face ao exigível cumprimento do respetivo serviço da dívida.

2.2.1.1. Da adesão a este Programa decorriam **metas** para os Municípios **ao nível da evolução** (em regra, redução) do prazo médio de pagamento (**PMP**) no próprio ano da contratação e nos anos subsequentes, calculado pela Direção-Geral das Autarquias Locais

⁹ Refira-se que, no contraditório ao projeto de relatório da anterior auditoria, a que já aludimos, o MI contestava a posição da IGF acerca da obrigatoriedade da nomeação, no seu caso concreto, de ROC/SROC, posição que foi rebatida no relatório final pela IGF.

No entanto, os serviços municipais afirmaram que, atendendo ao atual regime financeiro das autarquias locais e entidades intermunicipais (Lei n.º 73/2012, de 3/set), o MI iria contratar um ROC/SROC, o que, entretanto, já aconteceu.

¹⁰ Promovido pelo Governo com o objetivo de " (...) reduzir significativamente os prazos de pagamento a fornecedores de bens e serviços praticados por entidades públicas (...) " - cfr. preâmbulo da Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 34/2008, de 22/fev.

(DGAL) nos termos da Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 34/2008 ¹¹, estando previstas **consequências ao nível da variação da taxa de juro do empréstimo contratado com o Estado**, em caso de superação/incumprimento desses objetivos.

A análise aos **anos de 2009 e 2010**, efetuada pela IGF na anterior auditoria, tanto ao nível da evolução do PMP, como das consequências na variação da taxa de juro do empréstimo contratado com o Estado, consta do respetivo relatório ¹².

Por sua vez, a Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), relativamente aos **anos de 2011/2013**, com base nos dados comunicados à DGAL, apurou, em resultado da evolução dos PMP naquele período (respetivamente, 264, 245 e 9 dias), uma **variação da taxa de juro do capital mutuado com o Estado** de, respetivamente, **+ 0,3 pp, + 0,2 pp e - 0,2 pp**.

Assim, atendendo a que o **Estado criou o PREDE sob a premissa de que a redução dos PMP** " (...) *nas transações comerciais na economia portuguesa para níveis próximos dos padrões internacionais melhorará o ambiente de negócios, reduzindo custos de financiamento e de transação, introduzindo maior transparência na fixação de preços, criando condições para uma mais sã concorrência (...)* " ¹³, o **MI**, nos anos **2011 e 2012**, **não contribuiu para a prossecução desse objetivo específico**, ao contrário do que se verificou em **2013**.

No contraditório, o MI informou que, segundo a RCM n.º 34/2008, não pode ultrapassar o maior dos seguintes valores, o último PMP verificado ou 40 dias.

Ora sendo o PMP de 2013 de 9 dias, ainda que por força de eventos extraordinários ocorridos esse ano, relacionados com regularizações ao nível da inventariação do património e seu reconhecimento contabilístico, " (...) *está imposta a necessidade de cumprir com um pmp inferior a 40 dias, até 2019, sob pena de ser penalizado num aumento do spread em 0,2% por cada ano em que os 40 dias de pmp sejam ultrapassados, situação bem mais gravosa do que a prevista no próprio PAEL, que permite um pmp de 90 dias após a data de vencimento das faturas, que em regra é de 30 ou de 60 dias.* "

Todavia, compromete-se " (...) *a tudo fazer para, cumprindo o PAEL, consagrar também um PMP compatível com o consagrado no PREDE, como o resultado de 2014 o comprova* " (DGAL: 39 dias).

Anexos, a fls. 71 e 72

2.2.2. A Autarquia também aderiu, **em 2012**, ao **Programa II do PAEL** (cujo controlo é, como já referimos, o principal objetivo da presente auditoria – cfr. a partir do item 2.3.) **na sequência do qual utilizou um EMLP de MC 7,6** para aplicar na redução dos pagamentos em atraso (PA).

2.2.3. Assim, entre **2007/2013**, o MI, utilizou no **âmbito de programas de consolidação e/ou recuperação financeira**, EMLP nos montantes que se seguem:

¹¹ De acordo com a alteração introduzida pelo Despacho n.º 9870/2009 do Ministro de Estado e das Finanças (publicado no DR, 2ª Série, de 13/abr/2009).

¹² Auditoria sobre o controlo do endividamento municipal e da situação financeira do MI no período de 2008/2010.

¹³ Preâmbulo da já mencionada RCM n.º 34/2008.

Figura 3 – EMLP no âmbito de Programas de consolidação e/ou recuperação financeira

Un: Euro

DESCRIÇÃO	Montantes totais utilizados por programa e discriminados pelos respetivos anos de disponibilização					TOTAL POR PROGRAMA
	2009	2010	2011	2012	2013	
PREDE	7 000 000					7 000 000
PAEL				6 156 369	1 404 247	7 560 616
TOTAL	7 000 000	0	0	6 156 369	1 404 247	14 560 616

Fonte: Direção-Geral de Tesouro e Finanças

Anexos, a fls. 13 e 14

2.2.4. Em síntese, entre 1/jan/2007 e a utilização, até 2013, do EMLP PAEL, o **MI**:

- ✓ Recorreu, **naquele período, a duas operações de consolidação e/ou recuperação financeira (PREDE e PAEL)**, tendo obtido um **financiamento total de M€ 14,6**, que utilizou no pagamento de dívida comercial e/ou administrativa originariamente de CP e na redução de pagamentos em atraso, onerando, assim, em qualquer caso, os orçamentos de exercícios futuros;
- ✓ **Não tem cumprido o objetivo específico subjacente ao PREDE** (redução do PMP), do que resulta, relativamente aos anos **de 2011 a 2013**, um **aumento global da taxa de juro do capital mutuado com o Estado de 0,3 pp**.

2.3. PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL (PAEL)

2.3.1. ENQUADRAMENTO GERAL DO PAEL

2.3.1.1. Nos termos do **art. 6º, n.º 1, do PAEL**, o Plano de Ajustamento Financeiro (**PAF**), independentemente de se tratar de municípios aderentes aos Programas I ou II, deve " (...) **conter um conjunto de medidas específicas e quantificadas**, que evidenciem o restabelecimento da situação financeira do município, tendo em conta os seguintes **objetivos** ¹⁴:

- 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. "*

Refira-se que, relativamente aos **municípios aderentes ao Programa II**, não existia, em regra, um elenco específico das medidas a adotar no PAF, ocorrendo tal facto, de acordo com o quadro legal ¹⁵, apenas caso se **encontrassem**, em 31/dez/2011, **numa situação de desequilíbrio conjuntural**, como **sucedía com o MI**.

Anexos, a fls. 15 e 16

Nestas situações, o **PAF** deveria incluir **um conjunto de " (...) medidas adicionais de**

¹⁴ Negrito nosso.

¹⁵ Cfr. art. 7º, da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/set, e art. 6º, n.º 2, als. b) e c), da Lei n.º 43/2012, de 28/ago.

redução e contenção da despesa, bem como de otimização da receita", designadamente ao nível da fixação dos preços nos setores de saneamento, água e resíduos e aperfeiçoamento dos processos e do controlo da cobrança de taxas e preços municipais, da aplicação de coimas e da promoção dos processos de execução fiscal.

Importa, ainda, salientar, neste contexto, que, de acordo com o art. 11, n.º 3, da Lei em apreço, o **incumprimento do pagamento de uma prestação do serviço da dívida** do respetivo EMLP constitui o município na obrigação de fixação da taxa máxima do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), em vigor à data do incumprimento, sob pena de resolução do contrato.

Realce-se, por fim, que, nos termos do mesmo art. 11º:

- ✓ A aprovação de quaisquer atos que violem o cumprimento do disposto no indicado art. 6.º é considerada como ilegalidade grave e, assim, suscetível de relevar em sede de responsabilidade tutelar administrativa;
- ✓ A violação das cláusulas previstas no contrato celebrado no âmbito do PAEL ou o incumprimento dos objetivos definidos constitui facto suscetível de gerar responsabilidade financeira;
- ✓ Em caso de incumprimento de qualquer prestação do serviço da dívida do EMLP, a DGAL procede à retenção da receita não consignada proveniente das transferências do Orçamento do Estado e, mediante comunicação da DGTF, a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) à retenção de outras receitas de natureza fiscal.

2.3.2. ADESÃO E FINANCIAMENTO NO ÂMBITO DO PAEL

2.3.2.1. A Autarquia formalizou, **em 2012**, um pedido de **adesão ao PAEL**¹⁶ (**Programa II**)¹⁷, acompanhado, nos termos do quadro legal, por um **Plano de Ajustamento Financeiro (PAF)**, aprovado pelos órgãos¹⁸ executivo e deliberativo em, respetivamente, 24/set/2012 e 03/out/2012.

Esse pedido de adesão foi **aprovado pelo Governo**¹⁹, tendo sido aceite o respetivo PAF e, conseqüentemente, autorizada a concessão de um **empréstimo de médio e longo prazos (EMLP) do Estado**, através da **DGTF**, no montante de **€ 8 794 812,25**.

Este **EMLP**, com uma **maturidade de 14 anos** e sem período de carência, **foi visado pelo Tribunal de Contas em 20/dez/2012**.

2.3.2.2. O **Município divulgou**²⁰, no sítio oficial da **internet**²¹, **o pedido de adesão ao Programa e o contrato celebrado com o Estado**, de harmonia com o disposto no art. 13º da Lei n.º 43/2012, de 28/ago.

¹⁶ A criação deste programa teve por " (...) objeto a regularização do pagamento de dívidas dos municípios vencidas há mais de 90 dias, registadas na (...) DGAL à data de 31 de março de 2012 ." (cfr. art. 1º, n.º 1, da Lei n.º 43/2012, de 28/ago).

¹⁷ Em virtude de o MI, por um lado, não se encontrar abrangido por um plano de reequilíbrio financeiro e, por outro lado, não apresentar, a 31/dez/2011, uma situação de desequilíbrio estrutural (situações enquadráveis no Programa I), não tendo, ainda, aderido facultativamente ao Programa I.

¹⁸ Cfr. art. 5º, n.º 2, do PAEL.

¹⁹ 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/nov/2012.

²⁰ Conforme resposta da Autarquia à questão n.º12 do questionário aplicado pela IGF.

²¹ Vide: <http://www.cm-ilhavo.pt>.

2.3.2.3. A " **Lista de pagamentos em atraso** a financiar com o empréstimo a contratar " (quadro VI da candidatura ao PAEL) evidenciava um **montante líquido de PA, em 31/mar/2012** ²², de **€ 8 794 812,25** ²³, valor que serviu de base ao referido empréstimo, como se evidencia de seguida:

Figura 4 – Financiamento no âmbito do PAEL

Un: Euro

DÍVIDAS VENCIDAS HÁ MAIS DE 90 DIAS (31/mar/2012) a)			FINANCIAMENTO OBTIDO						VALOR NÃO DESEMBOLSADO
Inicial	Pagamentos efetuados b)	Valor Líquido	Despacho no DR	Visto do TC	Diferença	1ª Tranche (28/dez/2012)	2ª Tranche (29/ago/2013)	Total	
(1)	(2)	(3) = (1) - (2)	(4)	(5)	(6) = (5) - (4)	(7)	(8)	(9) = (7) + (8)	(10) = (5) - (9)
12 038 188	3 243 376	8 794 812	8 794 812	8 794 812	0	6 156 369	1 404 247	7 560 616	1 234 197

a) Situação existente em 25/set/2012.
b) Entre a data do reporte dos PA relativos a 31/mar/2012 e data de apresentação do pedido de adesão ao PAEL.

Fonte: Direção-Geral de Tesouro e Finanças, Direção-Geral das Autarquias Locais e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 13

Assim:

- ✓ Por um lado, do **montante inicial de PA reportado à DGAL** relativamente a **31/mar/2012 não foi**, desde logo, **considerado**, no pedido de adesão ao PAEL e na correspondente lista de PA anexa, os que foram pagos pela Autarquia entre os dois períodos referidos (**€ 3 243 376**) ²⁴;
- ✓ Por outro lado, no que respeita ao **financiamento autorizado e visado (M€ 8,8)**, **o MI não chegou a arrecadar o montante de € 1 234 197**, que corresponde, segundo informação prestada pelo MI, às situações elencadas no quadro infra:

Figura 5 – Valor do EMLP do PAEL não desembolsado ao MI

Un: Euro

Entidades	Montantes	Obs.
SIMRIA - Saneamento Integrado dos Municípios da Ria, SA	1 232 172	a)
FRACON - Construção e Reparação Naval, Lda	1 266	b)
Luis Carlos Barão Alves	150	c)
AdRA - Águas da Região de Aveiro, SA	608	d)
TOTAL	1 234 197	

a) A SIMRIA, SA comunicou que a dívida do MI será amortizada por conta de dividendos futuros.
b) Esta entidade entrou em processo de insolvência.
c) Não foi possível localizar este fornecedor.
d) A fatura n.º 201101600818, de 1 45,51 encontrava-se em duplicado e o montante de 1 562,71 (relativo a diversas faturas) foi pago em jun/2012.

Fonte: Informação dos serviços e auditoria da IGF

O MI acabou por arrecadar, relativamente ao indicado EMLP, a quantia de **€ 7 560 615,70**, através de **duas tranches**, correspondendo a **primeira** a 70% do financiamento inicialmente contratado (**€ 6 156 368,58**, recebida em **28/dez/2012**) e a **segunda** à diferença entre os dois montantes referidos (**€ 1 404 247,12**, recebida em **29/ago/2013**).

²² Lista I - PA de 25/set/2012.

²³ Após o MI ter suprido as deficiências detetadas pela comissão de análise.

²⁴ Os serviços informaram, inclusivamente, ainda que não tenham comprovado, que solicitaram a substituição dos referidos montantes por outras dívidas que passaram, entretanto, a integrar os PA, o que não terá sido permitido pela Comissão do PAEL, de acordo, aliás, com o respetivo quadro legal.

Saliente-se que, segundo informações prestadas pela Autarquia, **não obstante a 1ª tranche ter sido recebida nos últimos dias de 2012**, foi ainda **utilizado nesse ano** o montante de **€ 5 210 045 no pagamento de dívidas constantes da lista**, não tendo sido esgotado o valor global da tranche apenas pelo facto de existirem credores relativamente aos quais não foi possível obter, em tempo útil, as exigíveis certidões ²⁵.

Deste modo, de acordo com informação prestada pelo MI, **a utilização**, discriminada por ano, **do financiamento arrecadado do PAEL no pagamento de dívidas a terceiros** (que integravam a lista de PA anexa ao pedido de adesão, de acordo com o controlo efetuado pela DGAL) ²⁶, foi a que consta do quadro seguinte:

Figura 6 – Arrecadação e utilização, por ano, do financiamento PAEL

Un: Euro

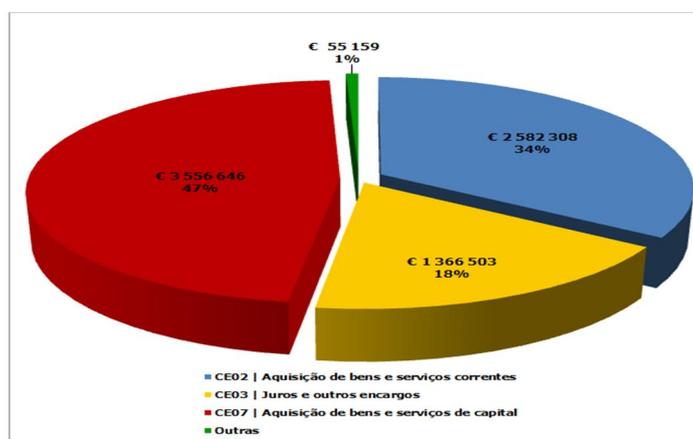
DESCRIÇÃO		MONTANTES UTILIZADOS NO PAGAMENTO A TERCEIROS		
		VALOR BRUTO	RETENÇÕES / CAUÇÕES	VALOR LÍQUIDO
(1)		(2)	(3)	(4) = (2) - (3)
EXERCÍCIOS	2012	5 464 991,31	148 202,87	5 316 788,44
	2013	2 095 624,39	182 992,76	1 912 631,63
A - TOTAL		7 560 615,70	331 195,63	7 229 420,07
B - EMLP (Soma do valor arrecadado nos exercícios referidos)		7 560 615,70		
C - DIFERENÇA (A)-(B)		0,00		

Fonte: Departamento de Administração Geral e Social do MI

Anexos, a fls. 17

Refira-se, por outro lado, que **o indicado valor do capital do EMLP foi utilizado no pagamento de despesas da seguinte natureza:**

Figura 7 – Natureza das despesas pagas com o PAEL (por classificação económica)



Fonte: Informação prestada pelo MI e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 17

²⁵ Comprovativas de situação regular perante a Autoridade Tributária e Aduaneira e a Segurança Social.

²⁶ Refira-se que, nos pagamentos considerados relevantes para efeitos da utilização do financiamento do PAEL, foi incluído um conjunto de dívidas, no montante de € 254 946, relativo, na sua maioria (€ 251 627), a documentos de despesa que foram pagas pela Autarquia entre a data (25/set/2012) de certificação da lista das dívidas a pagar pela Sociedade de Revisores de Contas (SROC) e a do visto do Tribunal de Contas ao contrato de EMLP respetivo (20/dez/2014).

A DGAL e a DGTF conheciam esta situação e tomaram posição no sentido da sua regularidade, pelo que, atendendo às competências daquelas entidades no contexto da execução do Programa em apreço, acompanhamos a posição assumida.

Assim, cerca de 52% do capital dos EMLP foi utilizado no pagamento de despesas correntes (34% na aquisição de bens e serviços e 18% com juros), ou seja, numa finalidade para a qual, em regra, não deviam ser afetadas receitas desta natureza, mas sim receitas correntes arrecadadas pelo Município.

2.3.2.4. O empréstimo contraído pelo MI ao abrigo do PAEL (sem período de carência), tem sido amortizado em prestações semestrais, tal como estava previsto no respetivo plano de pagamento do serviço da dívida, conforme se evidencia no quadro seguinte:

Figura 8 – Serviço da dívida do empréstimo PAEL

Un: Euro

PREVISÃO				EXECUÇÃO						
				AMORTIZAÇÃO			JUROS			TOTAL
DATA	AMORTIZ.	JUROS	TOTAL	N.º OP	DATA	MONTANTE	N.º OP	DATA	MONTANTE	
(1)	(2)	(3)	(4) = (2) + (3)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11) = (7) + (10)
15-mai-2013	219 870	53 807	273 677	1553	20/mai/2013	219 870	1554	20/mai/2013	53 807	273 677
15-nov-2013	271 879	77 425	349 305	4160	19/nov/2013	271 879	4161	19/nov/2013	77 425	349 305
15-mai-2014	271 879	83 956	355 836	1557	16/mai/2014	271 879	1558	16/mai/2014	83 956	355 836

Fonte: Plano do serviço da dívida facultado pelo MI e ordens de pagamento

Anexos, a fls. 18 a 21

Por conseguinte, o **serviço da dívida foi**, até ao primeiro semestre de 2014, **integralmente cumprido pelo MI**, atendendo aos prazos fixados e valores previstos para a amortização e juros (ainda que as ordens de pagamento tenham sido emitidas e, conseqüentemente, contabilizadas, alguns dias após o movimento na conta bancária).

2.3.2.5. Em síntese, o MI:

- ✓ **Formalizou**, em 2012, **um pedido de adesão ao PAEL** com vista a liquidar os PA registados no SIIAL em 31/mar/2012, tendo, nesse âmbito, **obtido um EMLP no montante de € 8 794 812**, que acabou por utilizar apenas parcialmente (€ 7 560 615,70);
- ✓ **Divulgou**, no sítio oficial **da internet**, **o pedido de adesão ao Programa e o contrato celebrado com o Estado**;
- ✓ **Utilizou o capital dos EMLP para liquidar PA incluídos no reporte à DGAL relativamente a 31/mar/2012**, ainda que **maioritariamente em despesas de natureza corrente**;
- ✓ **Cumpriu**, pelo menos até ao primeiro semestre de 2014, **o respetivo serviço da dívida**.

2.3.3. CONTROLO DOS OBJETIVOS/MEDIDAS E OUTRAS OBRIGAÇÕES DO PAEL (2013)

2.3.3.1. OTIMIZAÇÃO DA RECEITA

2.3.3.1.1. Quanto aos **objetivos e/ou medidas relacionados** com a **otimização da receita**, a análise realizada, através da comparação, relativamente **ao ano de 2013**, entre os **valores previstos no PAF e os executados**, consta dos itens subseqüentes.

2.3.3.1.2. No que respeita ao **controlo da evolução das principais rubricas da receita por valores agregados**²⁷, a situação foi a seguinte:

Figura 9 – Controlo do PAF ao nível da receita (valores agregados)

Un: Euro

DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO - PRINCIPAIS RUBRICAS a)	ANO DE 2013			CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF)		CONCLUSÃO FACE AO APURAMENTO DA IGF (CUMPRIMENTO / INCUMPRIMENTO) c)	
	PAF (estimado) a)	VALORES EXECUTADOS		MONTANTE	%	POR RUBRICA (SIM/NÃO)	POR PARÂMETRO (SIM/NÃO)
		REPORTE À DGAL	APURADOS IGF b)				
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=[4]-[2]	(6)=[4]/[2]*100	(7)	(8)
A1. SALDO INICIAL (operações orçamentais)	≥ 436 205	3 045 972	3 045 972	2 609 766	698%	SIM	
A2. REPOSIÇÕES NÃO ABATIDAS NOS PAGAMENTOS	≥ 10 000	178 176	178 176	168 176	1782%	SIM	
A3. RECEITA EFETIVA (3.1. + 3.2.)	≥ 19 318 000	22 366 688	22 366 688	3 048 688	116%	SIM	
A3.1. Receita corrente	≥ 16 085 000	20 805 653	20 805 653	4 720 653	129%	SIM	
A3.2. Receita de capital (sem ativos/passivos financeiros)	≥ 3 233 000	1 561 034	1 561 034	- 1 671 966	48%	NÃO	SIM
A3.2.1. Venda de bens de investimento	≥ 33 000	488 081	488 081	455 081	1479%	SIM	
A7.1 RECEITAS DE ATIVOS FINANCEIROS	≥ 0	0	0	0		---	
A8.1 RECEITAS DE PASSIVOS FINANCEIROS	≥ 3 000 000	1 404 247	1 404 247	- 1 595 753	47%	NÃO	
A9. RECEITA TOTAL (A2. + A3. + A7.1. + A8.1.)	≥ 22 328 000	23 949 110	23 949 110	1 621 110	107%	SIM	
RECEITA TOTAL DISPONÍVEL (A1. + A9.)	≥ 22 764 205	26 995 082	26 995 082	4 230 877	119%		
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)				0			

OBSERVAÇÕES:

a) A numeração corresponde à constante dos quadros previstos na Portaria 281-A/2012, de 14/set (no caso do MI: Programa II - Anexo III, quadro 1).

b) Valores apurados pela IGF (fonte: Prestação de contas e resultados dos procedimentos de auditoria da IGF).

c) Cumpre ou supera o objetivo caso a variação seja nula ou positiva e a percentagem seja igual ou superior a 100%.

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

Anexos, a fls. 22

Assim, **em 2013, verificou-se, em termos globais, a superação dos valores constantes do PAF para a receita municipal total e apenas para a receita efetiva**, uma vez que os montantes **previstos** eram, respetivamente, de **ME 22,8 e ME 19,3**, quando os **realizados** foram de **ME 27 e ME 22,4**.

Considerando, no entanto, o **impacto da diferença que se verificou**, em 2013 (**ME 1,6**), no que respeita ao **EMLP do PAEL**, entre a **estimativa do PAF (ME 3) e a arrecadação da receita (ME 1,4)**, a **taxa de execução global da receita total face ao respetivo objetivo ainda seria mais favorável, pois passa de 119% para 128%**.

Anexos, a fls. 22

Por sua vez, **uma abordagem idêntica**, mas agora com recurso à **discriminação com base apenas nos principais agregados da classificação económica**²⁸, **permite-nos chegar a uma asserção semelhante**, como se evidencia no quadro seguinte:

Figura 10 – Controlo do PAF ao nível da receita (classificação económica)

Un: euro

NATUREZA DA RECEITA	ANO DE 2013		CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF)		CONCLUSÃO (CUMPRIMENTO / INCUMPRIMENTO)
	PAF (estimado)	IGF (executados)	VALOR	%	
(1)	(2)	(3)	(4)=[3]-[2]	(5)=[3]/[2]	(6)
CORRENTE	≥ 16 085 000	20 805 653	4 720 653	129%	SIM
CAPITAL	≥ 6 233 000	2 965 281	- 3 267 719	48%	NÃO
TOTAL	≥ 22 318 000	23 770 935	1 452 935	107%	SIM

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

Anexos, a fls. 23

²⁷ Atendendo à estrutura prevista na Portaria 281-A/2012, de 14/set (Programa II – Anexo III – Quadro I).

²⁸ Atendendo à estrutura prevista na Portaria 281-A/2012, de 14/set (Programa II – Anexo III – Quadro III).

Ainda assim, **uma análise**, discriminada pela natureza da receita (cfr. figuras anteriores), permite verificar que **o objetivo do PAF não foi atingido no que respeita às receitas de capital**, pois o respetivo valor **real**, sem²⁹ ou com ativos e/ou passivos financeiros (**M€ 1,6 e M€ 3**), ficou significativamente **aquém do estimado (M€ 3,2 e M€ 6,2)**.

Essa **divergência resultou**, essencialmente, **das transferências de capital e de passivos financeiros**, com **valores não executados**, face à estimativa do PAF, de, respetivamente, **M€ 2,1 e M€ 1,6**.

2.3.3.1.2.1. Considerando, no entanto, o **impacto da diferença que se verificou**, em 2013 (**M€ 1,6**), no que respeita ao **EMLP do PAEL**, entre a **estimativa do PAF (M€ 3) e a arrecadação (M€ 1,4)**, a situação, ao nível das **receitas de capital**, foi a seguinte:

Figura 11 – Controlo do PAF da receita de capital ajustada à execução do PAEL

Un: euro

DESCRIÇÃO	2013				CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF)		CONCLUSÃO (CUMPRIMENTO / INCUMPRIMENTO)
	PAF (valor estimado)	EMLP PAEL (valor estimado e não arrecadado)	PAF AJUSTADO (em resultado da execução do PAEL)	IGF (executados)	VALOR	%	
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2)-(3)	(5)	(6)=(5)-(4)	
RECEITAS DE CAPITAL	6 233 000	1 595 753	4 637 247	2 965 281	- 1 671 966	64%	NÃO

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

Anexos, a fls. 22 e 23

Deste modo, a variação entre a previsão e execução do EMLP do PAEL justifica apenas parcialmente o incumprimento verificado ao nível das receitas de capital, pois **continua a subsistir uma diferença de cerca de M€ 1,7**.

Relativamente a esta discrepância, a Autarquia informou que:

- ✓ Previu, para 2013, um montante relativo à **participação no FEF³⁰ em termos de receita de capital idêntica à do ano anterior**, quando, na sequência de uma alteração metodológica, na LOE³¹ de 2013 a verba respetiva foi muito inferior (passou de M€ 1,4 para m€ 679), acontecendo o inverso ao nível das receitas correntes (M€ 2 para M€ 2,7)³²;
- ✓ Existiu algum **atraso no recebimento de financiamento proveniente do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional**, uma vez que se previu arrecadar, em 2013, receitas de capital de M€ 1,6, tendo apenas recebido m€ 315, situação que se inverteu no ano seguinte³³.

Sobre esta matéria, importa, apenas, referir que a mudança ocorrida ao nível da percentagem de distribuição do FEF, entre receitas de natureza corrente e de capital, decorreu da alteração ao art. 25º da Lei n.º 2/2007, de 15/jan³⁴ (efetuada pelo art. 57º da

²⁹ Cfr. linha A3.2 (Receitas de capital – sem ativos/passivos financeiros) da figura 9.

³⁰ Fundo de Equilíbrio Financeiro.

³¹ Lei do Orçamento de Estado.

³² Este aumento das receitas correntes arrecadadas é sensivelmente o mesmo da diminuição nas receitas de capital.

³³ Em 2014, foi previsto arrecadar receitas de capital de m€ 500 e foram efetivamente recebidas M€ 1,8.

³⁴ Lei das Finanças Locais (LFL).

Lei n.º 64-B/2011, de 30/dez), pelo que, a Autarquia, quando da elaboração do PAF, já devia ter contemplado esta situação nas previsões efetuadas.

De qualquer modo, das situações anteriores resultou uma diminuição das receitas de capital de cerca de M€ 2, que justifica integralmente a diferença entre a respetiva previsão e arrecadação atendendo à globalidade das receitas desta natureza.

2.3.3.1.3. O MI, considerando que se encontrava, em 31/dez/2011, numa situação de **desequilíbrio conjuntural, devia prever no PAF**, de acordo com o quadro legal a que já aludimos ³⁵, **medidas adicionais de otimização da receita** (cfr. item 2.3.3.1), que apreciaremos nos subitens seguintes.

2.3.3.1.3.1. Neste âmbito, apresentou e quantificou ³⁶, **uma medida específica relativa ao aumento da receita do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI)** decorrente da avaliação geral da propriedade urbana, tendo sido apurado o seguinte:

Figura 12 – Controlo da medida de otimização de receita relativa ao IMI

Un: Euro

DESCRIÇÃO DAS PRINCIPAIS MEDIDAS PREVISAS NO PLANO a)	ANO DE 2013				CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF) DADOS IGF		CONCLUSÃO FACE AO APURAMENTO DA IGF (CUMPRIMENTO / INCUMPRIMENTO) c)
	PAF (estimado)	VALORES EXECUTADOS		MONTANTE	%	SIMINÃO	
		DGAL	IGF b)				(5)=(4)-(2)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	
3. OUTRAS MEDIDAS COM IMPACTO NO AUMENTO DA RECEITA	IMI - Avaliação geral dos prédios	≥ 5 175 000	5 792 107	5 792 107	617 107	111,9%	SIM
	OUTRAS d)	≥ 0	0	0			
TOTAL	≥	5 175 000	5 792 107	5 792 107	617 107	111,9%	
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)				0			

OBSERVAÇÕES:

- a) A numeração corresponde à constante dos quadros previstos na Portaria 281-A/2012, de 14/set (no caso do MI: Programa II - Anexo III, quadro II)
- b) Valores apurados pela IGF (fonte: Prestação de contas e resultados dos procedimentos de auditoria da IGF).
- c) Cumpre ou supera o objetivo caso a variação seja nula ou positiva e a percentagem seja igual ou superior a 100%.
- d) O MI não apresentou qualquer outra medida de aumento da receita.

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

Anexos, a fls. 24

Verificou-se, assim, em 2013, a superação dos valores constantes do PAF para a única medida relativa à **otimização da receita municipal**, uma vez que o montante **previsto** com a arrecadação de IMI era de **M€ 5,2**, quando o **realizado** foi de **M€ 5,8**.

Saliente-se, ainda, que no documento intitulado de " **Plano de redução da despesa e otimização da receita** " (que integra o PAF), refere-se quanto à " (...) **fixação das taxas de impostos [que] o Município de Ílhavo tem, desde sempre, defendido a aprovação das taxas máximas previstas por Lei, quer no caso do IMI, quer na Derrama, quer mais recentemente na participação do IRS** ³⁷ (...) " ³⁸.

Anexos, a fls. 24

³⁵ Cfr. art.º 7º, da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/set, e art. 6º, n.º 2, als. b) e c), da Lei n.º 43/2012, de 28/ago.

³⁶ No Anexo III, Quadro II, da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/set (preenchido pelo MI quando da candidatura ao PAEL).

³⁷ O negrito é nosso.

³⁸ Fonte: " Plano de redução da despesa e otimização da receita – Medidas adicionais de redução e contenção da despesa bem como otimização de receita ", a fls. 27.

Neste sentido, o **MI fixou as taxas de IMI, para os rústicos e urbanos** (avaliados e não avaliados), conforme se evidencia no quadro seguinte:

Figura 13 – Evolução da taxa de IMI (prédios rústicos e urbanos)

Anos	Prédios rústicos		Prédios urbanos			
			Não avaliados		Avaliados nos termos do CIMI	
	Taxa MI	Taxa máxima	Taxa MI	Taxa máxima	Taxa MI	Taxa máxima
2011	0,80%	0,80%	0,70%	0,70%	0,40%	0,40%
2012	0,80%	0,80%	0,70%	0,80%	0,40%	0,50%
2013	0,80%	0,80%	0,70%	0,80%	0,40%	0,50%

Fonte: Portal das Finanças (acesso em 17/nov/2014) e auditoria da IGF

Constata-se, assim, que o **MI apenas fixou**, em 2011, **as taxas máximas de IMI legalmente previstas** ³⁹, o que **já não se verificou**, em 2012 e 2013, relativamente aos prédios urbanos.

De qualquer modo, o MI, **arrecadou**, em 2013, por força, essencialmente, **da avaliação geral dos imóveis** (cerca de M€ 1) ⁴⁰, **um montante superior** (em m€ 617) ao do **objetivo previsto no PAF**, que, por isso, **se mostra cumprido**.

Anexos, a fls. 36

2.3.3.1.3.2. Quanto à **fixação dos preços nos setores do saneamento, água e resíduos de acordo com as recomendações da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos** (ERSAR) ⁴¹, a Autarquia, no " Plano de redução da despesa e otimização da receita " (que integra o PAF), refere:

- ✓ Que " (...) **contratualizou a gestão da água e saneamento à empresa** (...) " AdRA - Águas da Região de Aveiro, SA " ⁴², que iniciou a sua atividade a partir de mai/2010;
- ✓ " *No que concerne à gestão de **resíduos sólidos** ⁴³ (...) tem seguido uma política de aproximação aos valores reais, cumprindo deste modo uma recomendação, aliás desnecessária, da (...) ERSAR "* e apresenta, inclusivamente, um quadro evolutivo relativo ao período de 2010/2011, com projeção para 2012, da receita e da despesa dessa natureza.

Anexos, a fls. 27

³⁹ Situação que apenas era obrigatória para os municípios aderentes ao Programa I, conforme n.º 3 do art. 6º da Lei n.º 43/2012, de 28/ago, sendo que a taxa máxima " (...) é a fixada para efeitos de liquidação e cobrança no ano da celebração do contrato ".

⁴⁰ Conforme consta do documento " Relatório Anual – Anexo à Prestação de Contas PAEL – Programa de Apoio à Economia Local – Processo de Acompanhamento e Monitorização ", na parte relativa aos " Proveitos Totais ", nos anexos a fls. 36.

⁴¹ Cfr. als. b) e c), n.º 2, do art.º 6º da Lei n.º 43/2012, de 28/ago.

⁴² Entidade que gere e explora em regime de parceria pública os serviços de água e saneamento relativo ao " Sistema de Águas da Região de Aveiro ". Trata-se de uma sociedade anónima integrada no Setor Empresarial do Estado que tem como acionistas a " AdP – Águas de Portugal, SA ", em representação do Estado, com 51% do capital social, sendo os restantes 49% detidos por 10 municípios (incluindo o MI).

⁴³ A entrega e receção de resíduos sólidos urbanos e a recolha seletiva para a valorização, tratamento e destino final foram concessionadas à " ERSUC - Resíduos Sólidos de Centro, SA " (de capitais totalmente públicos), com um capital social de M€ 8,5, distribuídos pela " Empresa Geral de Fomento, SA " (51%) e pelos municípios da sua área de ação (49%), incluindo o MI.

Saliente-se, no entanto, que não estão contempladas no PAF, relativamente às receitas da atividade indicada em último lugar, quaisquer medidas concretas a adotar e respetiva projeção quantitativa para os anos subsequentes, pelo que é impossível aferir sobre o cumprimento deste objetivo, designadamente em 2013.

De qualquer modo, a análise à cobrança das receitas com origem na referida atividade, registadas na rubrica orçamental " 07.02.09.02. - Resíduos sólidos ", evidencia a seguinte evolução e variação entre 2011/2013:

Figura 14 – Evolução da receita registada na rubrica de resíduos sólidos

Un: Euro

Anos	Classificação económica	Valores executados	Variação					
			2011/2012		2012/2013		2011/2013	
			Valor	%	Valor	%	Valor	%
2011	07020902 - Resíduos Sólidos	1 168 179,02						
2012		1 703 173,94	534 994,92	46%	- 394 543,21	-23%	140 451,71	12%
2013		1 308 630,73						

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

Assim, ao contrário do que decorre implicitamente do princípio subjacente à elaboração do PAF nesta matéria (otimização), em 2013 verificou-se, face a 2012, uma queda muito acentuada nas receitas provenientes da atividade de resíduos sólidos (menos m€ 395 e 23%), ainda que tenha existido alguma melhoria face ao ano base adotado para as projeções do PAF (2011).

O Município referiu, no contraditório, sobre este aspeto, que:

" Relativamente à receita de resíduos sólidos, e à observação de que o Município de Ílhavo não estabeleceu medidas concretas e calendarizadas sobre a forma de aproximar a receita de resíduos sólidos com os custos que estão a ser suportados pela Autarquia, convém referir que essa circunstância resultou de uma opção por não onerar excessivamente as famílias com mais encargos num momento particularmente difícil para todas elas, mas este executivo municipal vai procurar tomar medidas que permitam uma aproximação gradual e efetiva da receita aos valores reais que são suportados. "

Anexos, a fls. 73

2.3.3.1.3.3. No que respeita ao **aperfeiçoamento dos processos e do controlo dos factos suscetíveis de gerarem a aplicação de coimas e a promoção dos processos de execução fiscal**, do " Plano de redução da despesa e otimização da receita " (que integra o PAF), **também não constam** quaisquer medidas concretas a adotar e respetiva projeção quantitativa para os anos subsequentes.

De facto, daquele documento consta apenas a evolução, entre 2009/2011 (período anterior à adesão ao PAEL), da cobrança de " coimas e penalidades por contra ordenação ", sendo, ainda, afirmado que vai ser adotada uma " *postura mais incisiva* " da cobrança deste tipo de receita.

Anexos, a fls. 26

Assim, é impossível aferir sobre o cumprimento dos objetivos relativos a quaisquer medidas concretas a adotar nesta matéria e respetiva projeção quantitativa para os anos subsequentes, designadamente em 2013.

De qualquer modo, da análise à cobrança das receitas registadas nas rubricas orçamentais " 04.02.04. – Coimas e penalidades por contraordenações " e " 04.02.99. – Multas e penalidades diversas ", evidencia a seguinte evolução e variação entre 2011/2013:

Figura 15 – Evolução da receita registada nas rubricas de coimas e multas

Un: Euro

Anos	Classificação económica	Valores executados	Variação						
			2011/2012		2012/2013		2011/2013		
			Valor	%	Valor	%	Valor	%	
2011	040204 - Coimas e penalidades por contraordenações	58 789,89							
2012	e	46 260,56	- 12 529,33	-21%	- 26 041,22	-56%	- 38 570,55	-66%	
2013	040299 - Multas e penalidades diversas	20 219,34							

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

Deste modo, atendendo à evolução das referidas receitas (diminuição sistemática entre 2011/2013), não é evidente que tenha ocorrido a melhoria, a que o MI estava obrigado, no sentido do aperfeiçoamento dos processos e do controlo dos factos suscetíveis de gerarem a aplicação de coimas.

O Município, no contraditório, afirmou que:

" Sobre a referência à necessidade de «...aperfeiçoamento dos processos e do controlo dos factos suscetíveis de gerarem a aplicação de coimas e a promoção dos processos de execução fiscal...», (...) cumpre dizer que este executivo municipal está consciente desta realidade, e (...) tomou já, no princípio do ano transato, a decisão de reforçar o seu mapa de pessoal através da mobilidade de uma jurista, experiente na realidade autárquica (...) e, mais recentemente, contratou por seis meses uma jurista, em regime de avença, de modo a recuperar (...) o atraso em que se encontrava a elaboração de processos de contraordenação, visando claramente a inversão da tendência que estávamos a sentir nesta matéria. "

Anexos, a fls. 73

2.3.3.1.3.4. Refira-se que, o MI, na resposta às questões, previstas no questionário da IGF, sobre as **medidas de otimização de receita** (em particular às referidas nos itens anteriores), referiu que a opção tomada:

" (...) foi sempre a de só recorrer ao aumento das receitas de taxas, tarifas e preços depois de esgotadas as medidas tomadas quer na redução de custos, iniciadas até antes da publicação do PAEL, bem como da adequação do nível de investimento à nova realidade do País "

(...) como estas medidas surtiram e ultrapassaram até o efeito previsto, o Município entendeu que nesta fase de extremas dificuldades financeiras para os orçamentos familiares, medidas como a do aumento da receita ou a utilização das taxas máximas de IMI e outros impostos só iria contribuir para o agudizar de problemas sociais (...).

Nesse sentido e porque o valor de cobertura da receita sobre a despesa é superior a 80% (dados de 2013) e porque este Executivo quando se nota agora uma inversão nas condições económicas e financeiras, procedeu já a uma atualização dos valores com o objetivo de atingir o preconizado pela ERSAR. "

Anexos, a fls. 46

A Autarquia afirma, no contraditório, que " (...) *tem em curso um profundo processo de revisão integral dos seus regulamentos, incluindo o das taxas e licenças, bem como a revisão da fundamentação técnico-financeira de todas as taxas aplicadas no MI, ajustando os regulamentos ao novo edifício jurídico-administrativo autárquico e as taxas às necessidades financeiras* ".

Anexos, a fls. 81

2.3.3.1.4. Em síntese, **em 2013, no que respeita aos objetivos previstos para a receita orçamental no PAF do PAEL, o MI:**

- ✓ **Cumpriu o objetivo global de arrecadação de receitas** (ainda de forma mais expressiva ajustando o respetivo objetivo à diferença entre a estimativa e a arrecadação da receita proveniente do EMLP do PAEL), muito embora **não tenha atingido o previsto para as de capital**, situação que, no entanto, decorreu dos seguintes factos:
 - **Diferença entre a previsão e arrecadação do EMLP do PAEL** (M€ 3 e M€ 1,4);
 - **Redução**, face ao previsto (com base no executado no ano anterior), **do peso da componente de receita de capital na participação no FEF** (de M€ 1,4 para m€ 679), ainda que compensada com idêntico aumento das receitas correntes;
 - **Atraso no recebimento de verbas com origem no FEDER** (previstas M€ 1,6 e arrecadadas m€ 315).
- ✓ **Não definiu** (e, conseqüentemente, não se comprometeu), **ao nível da otimização da receita, com um conjunto de medidas específicas e quantificadas para qualquer das áreas legalmente previstas**, designadamente as que têm a ver com os preços das atividades relacionadas com os resíduos sólidos e o aperfeiçoamento e controlo dos factos suscetíveis de gerarem a aplicação de coimas, **ainda que tenha ocorrido**, entre 2011/2013, respetivamente, **um aumento e uma diminuição das receitas com aquelas origens**.
- ✓ **Concretizou e superou**, de forma significativa, no contexto das outras medidas com impacto no aumento da receita, **os valores estimados para a cobrança de IMI (em m€ 617)**.

Assim, em nosso entender, **a Autarquia cumpriu, ao nível da receita, os objetivos quantitativos globais a que se vinculou com a adesão ao PAEL**, ainda que seja também de salientar as **fragilidades do PAF em termos da definição de medidas concretas e quantificadas de otimização da receita nas áreas previstas no quadro legal**.

No contraditório, a propósito das recomendações formuladas sobre o cumprimento dos

objetivos dos fixados no PAF do PAEL ao nível da receita orçamental, o MI referiu que o:

" O PAF, (...) foi um documento elaborado com todo o rigor (...) ", mas, atendendo ao facto de ter sido elaborado em 2012, foram muitas as "(...) circunstâncias que se encontravam em mutação, vejamos, a título de exemplo, a avaliação aos prédios urbanos para efeitos de receita de IMI, a Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso, que condicionaria a assunção de compromissos, a alteração do quadro de financiamento comunitário estando, na altura a terminar o denominado QREN e a ser assumido um novo programa para 2014/2020, que hoje se denomina Portugal 2020. " e que, mesmo assim, "(...) os valores obtidos superaram globalmente as previsões então efetuadas (...) ".

" O Município compromete-se a promover a reanálise do seu PAF do PAEL, no sentido de ajustar os valores estimados inicialmente (em meados de 2012) em termos de receita, assim como em termos de despesa ", tendo já sido "(...) dadas instruções aos serviços no sentido de desencadear os procedimentos necessários à atualização do PAF à nova realidade do Município, não prejudicando a necessidade de manter um decréscimo na dívida global municipal e um curto prazo médio de pagamentos, trabalho este que depois de articulado com a DGAL deverá vir a acompanhar já o orçamento para 2016 e anos seguintes. ".

Anexos, a fls. 74

2.3.3.2. REDUÇÃO E RACIONALIZAÇÃO DA DESPESA

2.3.3.2.1. Quanto aos **objetivos e/ou medidas relacionados** com a **redução ou racionalização da despesa**, a análise efetuada, através da comparação, quanto **ao ano de 2013**, entre os **valores previstos no PAF e os executados**, consta dos itens subsequentes.

2.3.3.2.2. No que respeita ao **controlo da evolução das principais rubricas da despesa por valores agregados**⁴⁴, a situação foi a seguinte:

Figura 16 – Controlo do PAF ao nível da despesa (valores agregados)

Un: Euro

DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO - PRINCIPAIS RUBRICAS a)	ANO DE 2013			CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO [EXECUTADOS/PAF]		CONCLUSÃO FACE AO APURAMENTO DA IGF [CUMPRIMENTO / INCUMPRIMENTO] c)	
	PAF (estimado) a)	VALORES EXECUTADOS		MONTANTE	%	POR RUBRICA (SIM/NÃO)	POR PARÂMETRO (SIM/NÃO)
		REPORTE À DGAL	APURADOS IGF b)				
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
A4. DESPESA EFETIVA	≤ 19 246 333	22 433 680	22 433 680	3 187 347	116,6%	NÃO	
A4.1. DESPESA CORRENTE, dos quais:	≤ 14 181 333	16 565 750	16 565 750	2 384 417	116,8%	NÃO	
A4.1.1. Juros	≤ 635 333	1 448 477	1 448 477	813 144	228,0%	NÃO	
A4.1.2. Despesas com Pessoal	≤ 5 346 000	5 192 787	5 192 787	- 153 213	97,1%	SIM	NÃO
A4.2. DESPESA DE CAPITAL (sem Ativos e Passivos Financeiros)	≤ 5 065 000	5 867 930	5 867 930	802 930	115,9%	NÃO	
A7.2. DESPESA DE ATIVOS FINANCEIROS	≤ 377 256	0	0	- 377 256	0,0%	SIM	
A8.2. DESPESA DE PASSIVOS FINANCEIROS	≤ 2 498 158	2 322 733	2 322 733	- 175 425	93,0%	SIM	
A10. DESPESA TOTAL (A4. + A7.2. + A8.2.)	≤ 22 121 747	24 756 414	24 756 414	2 634 667	111,9%		
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)				0			

OBSERVAÇÕES:

a) A numeração corresponde à constante dos quadros previstos na Portaria 281-A/2012, de 14/set (no caso do MI: Programa II - Anexo III, quadro I).

b) Valores apurados pela IGF (fonte: Prestação de contas e resultados dos procedimentos de auditoria da IGF).

c) Cumpre ou supera o objetivo caso a variação seja nula ou negativa e a percentagem seja igual ou inferior a 100%.

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

Anexos, a fls. 47

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

Verifica-se, assim, que, **globalmente, em 2013**, de acordo com a discriminação do quadro anterior, **o objetivo, previsto no PAF, ao nível da evolução da despesa municipal não foi cumprido.**

De facto, os **valores executados foram superiores** aos montantes **previstos em M€ 2,6** (respetivamente, **M€ 24,8 e M€ 22,1**), ainda que tenha **sido atingido** no que respeita a algumas rubricas específicas, nomeadamente, as relativas **às despesas com o pessoal (97%) e de ativos (não foi pago qualquer montante de despesa) e passivos financeiros (93%)**.

Numa análise idêntica, ainda que **com base na discriminação por classificação económica**⁴⁵, também **chegámos a um resultado similar**, como se evidencia no quadro seguinte:

Figura 17 – Controlo do PAF ao nível da despesa (classificação económica)

Un: euro

NATUREZA DA DESPESA	ANO DE 2013		CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF)		CONCLUSÃO (CUMPRIMENTO / INCUMPRIMENTO)
	PAF (estimado)	IGF (executados)	VALOR	%	
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)	(5)=(3)/(2)	(6)
CORRENTE	≤ 14 181 333	16 565 750	2 384 417	117%	NÃO
CAPITAL	≤ 7 940 414	8 190 664	250 250	103%	NÃO
TOTAL	≤ 22 121 747	24 756 414	2 634 667	112%	NÃO

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

Anexos, a fls. 48

De facto, comprova-se, igualmente, nesta perspetiva, que o **objetivo ao nível da despesa não foi cumprido em termos globais (112%)**, nem **ao nível das componentes de despesa corrente e de capital.**

Saliente-se que a **despesa corrente foi a principal responsável pelo incumprimento a que aludimos**, com um excesso, face ao previsto, no montante materialmente relevante de M€ 2,4, pois o da despesa de capital foi de apenas m€ 250.

A **divergência** apurada **resultou**, essencialmente, **na despesa:**

- ✓ **Corrente:** Aquisição de **bens e serviços e juros e outros encargos**, com **valores executados, para mais**, face à estimativa do PAF, de, respetivamente, **M€ 1,7 e m€ 813;**
- ✓ **Capital:** Aquisição de **bens de capital** com **valores executados, para mais**, face à estimativa do PAF, de **m€ 795.**

Refira-se, contudo, que **a receita municipal também ultrapassou significativamente, em 2013, os valores constantes do PAF**, pelo que se justifica, em nosso entender, que

⁴⁵ Atendendo à estrutura prevista na Portaria 281-A/2012, de 14/set (Programa II – Anexo III – Quadro III).

o controlo do cumprimento do objetivo relacionado com a despesa assente, complementarmente, numa análise que relacione a evolução destas duas grandezas em termos previstos/estimados e reais (cfr. infra item 2.3.3.3.).

2.3.3.2.2.1. Realce-se, ainda, conforme já foi referido ao nível da receita, **que as estimativas de despesa, para 2013, consideradas no PAF, partiam do pressuposto de que a arrecadação de receita de capital relativa ao EMLP do PAEL seria no montante € 3 000 000, quando, ao nível da execução, tal valor importou apenas em € 1 404 247.**

Assim, ajustando a **estimativa da despesa total** constante do PAF atendendo à indicada diferença, **o comportamento do MI**, foi o seguinte:

Figura 18 – Controlo do PAF ao nível da despesa (ajustado à execução do PAEL)

Un: euro

DESCRIÇÃO	2013				CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF)		CONCLUSÃO (CUMPRIMENTO / INCUMPRIMENTO)
	PAF (valor estimado)	EMLP PAEL (valor estimado e não arrecadado)	PAF AJUSTADO (em resultado da execução do PAEL)	IGF (executados)	VALOR	%	
	(2)	(3)	(4)=(2)-(3)	(5)	(6)=(5)-(4)	(7)=(5)/(4)	
DESPESA TOTAL	22 121 747	1 595 753	20 525 994	24 756 414	4 230 420	121%	NÃO

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

Anexos, a fls. 47

Desta forma, o MI, tendo em conta o referido ajustamento, **não cumpriu, ainda de forma mais expressiva**, ao nível da despesa municipal, os respetivos **objetivos globais que resultavam do PAF**.

2.3.3.2.3. Para além do referido anteriormente, **o MI**, atendendo a que se encontrava (como já referimos) numa situação de desequilíbrio conjuntural em 31/dez/2011, **devia prever no PAF**, de acordo com o art. 7.º, n.º 2, da Portaria 281-A/2012, de 14/set ⁴⁶, " (...) **medidas adicionais de redução e contenção de despesa** (...) ".

Refira-se, no entanto, que as medidas a adotar neste contexto não são concretizadas na referida norma legal, decorrendo, para todos os municípios integrados no Programa II (e não só para os que se encontravam em desequilíbrio conjuntural em 31/dez/2011, como é o caso do MI), do elenco previsto no quadro ⁴⁷ a adotar obrigatoriamente com este objetivo e das opções tomadas por cada município.

Neste âmbito, a **Autarquia** apenas **quantificou** o objetivo a atingir numa **única medida**, de carácter genérico, relativa a uma das rubricas que constam especificamente do referido quadro designada de " *Redução/contenção/racionalização da despesa municipal com atividades que tenham impacto direto na diminuição de custos de funcionamento de infraestruturas municipais* ".

⁴⁶ Cfr. art. 7º, n.º 2, da Portaria 281-A/2012, de 14/set.

⁴⁷ No Anexo III, Quadro II, da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/set (preenchido pelo MI quando da candidatura ao PAEL).

Para além disso, no "Plano de redução de despesas e otimização da receita", que integra o PAF, também se alude, de forma avulsa, à evolução previsível (redução) de um conjunto de despesas, que, de acordo com a informação dos serviços (cfr. infra), não eram, nalguns casos, abrangidas pela medida anterior, tais como comunicações, despesas de representação, vigilância e segurança, horas extraordinárias e investimentos em obras, ainda que, nestas situações, a projeção seja efetuada, quando muito, até 2013.

Nos subitens seguintes iremos apreciar e controlar, sempre que possível, o comportamento adotado pelo Município atendendo às medidas referidas.

2.3.3.2.3.1. Quanto à medida relativa à "**Redução/contenção/racionalização da despesa municipal com atividades que tenham impacto direto na diminuição de custos de funcionamento de infraestruturas municipais**", estimava-se, apenas, no PAF, que, em 2013, o valor global das despesas dessa natureza passaria para € 5 900 000, quando, em 2011, o correspondente valor executado tinha sido de € 6 500 000.

Refira-se que, segundo a informação prestada pelo MI, a indicada medida **não dizia respeito a evolução** (com redução) **de despesa, mas sim de custos** (com atividades que tenham impacto direto na diminuição de custos de funcionamento de infraestruturas municipais) e, mais especificamente, da generalidade dos reconhecidos **na conta 62 - fornecimentos e serviços externos (FSE)**, como se evidencia e discrimina de seguida.

Figura 19 – Discriminação da medida do PAF relativa à redução das despesas (MI: custos)

DESCRIÇÃO	PAF		2013 - VALORES REALIZADOS	
	2011 (executado)	2013 (estimado)	REPORTE À DGAL	APURADOS IGF
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
A - CONTA 62 - FORNECIMENTOS E SERVIÇOS EXTERNOS	7 342 994			7 433 629
B - CUSTOS INCLUIDOS NA LINHA ANTERIOR QUE O MI CONSIDEROU NÃO SER POSSÍVEL DIMINUIR				
- Encargos com iluminação pública / Renda da EDP [Protocolo]	568 759			1 224 951
- Encargos de cobrança [debitados pela AT por cobrança de impostos]	153 774			201 750
- Acerto a)	114 461			114 461
SUBTOTAL	842 994			1 541 162
TOTAIS ((A)-(B). QUANDO APLICÁVEL)	6 500 000	5 900 000	5 080 861	5 892 467
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (5)-(4)			811 606	

Un. Euro

Observação:
a) Valor considerado pela IGF a abater ao montante dos FSE, uma vez que não existia justificação da Autarquia para a totalidade do valor apresentado (16 500 000). Assim, para efeitos de controlo do (in)cumprimento do objetivo e para assegurar a comparabilidade, retirou-se ao ano de 2013 o mesmo valor.

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

Anexos, a fls. 49 e 50

Assim, de acordo com o quadro anterior, a previsão da Autarquia nesta matéria assentava nos custos totais reconhecidos na indicada conta 62, abatidos, apenas, daqueles cuja realização e montante não se encontrava, na sua perspetiva, sob o seu controlo (encargos com a iluminação pública e cobrança dos impostos locais), subsistindo, ainda, uma diferença que não foi explicada, que tratámos como "acerto" e mantivemos na análise realizada.

Atendendo aos pressupostos anteriormente descritos, o comportamento do MI neste contexto foi o seguinte:

Figura 20 – Controlo do PAF da medida de redução das despesas (MI: custos)

Un: Euro

DESCRIÇÃO DAS PRINCIPAIS MEDIDAS PREVISTAS NO PLANO a)	PAF (estimado)	2013			CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF) DADOS IGF		CONCLUSÃO FACE AO APURAMENTO DA IGF (CUMPRIMENTO / INCUMPRIMENTO) c)
		VALORES EXECUTADOS	MONTANTE	%	SIM/NÃO		
						DGAL	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(2)	(6)=[(4)/(2)]*100	(7)	
4. REDUÇÃO, CONTENÇÃO E RACIONALIZAÇÃO DA DESPESA MUNICIPAL	≤ 5 900 000	5 080 861	5 892 467	- 7 533	99,9%	SIM	
Outras d)	≤ 0	0	0				
TOTAL	≤ 5 900 000	5 080 861	5 892 467	- 7 533	99,9%		
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)				811 605			

OBSERVAÇÕES:

a) A numeração corresponde à constante dos quadros previstos na Portaria 281-A/2012, de 14/set (no caso do MI: Programa II - Anexo 3, quadro II)

b) Valores apurados pela IGF (fonte: Prestação de contas e resultados dos procedimentos de auditoria da IGF).

c) Cumpre ou supera o objetivo caso a variação seja nula ou negativa e a percentagem seja igual ou inferior a 100%.

d) O MI não apresentou qualquer outra medida de redução de despesa.

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

Anexos, a fls. 49 e 50

Verificou-se, assim, em 2013, que foi atingido, em termos globais, **o objetivo, constante do PAF**, relativamente à medida de **diminuição dos custos a que aludimos**, uma vez que o **montante realizado (M€ 5,89) foi inferior ao previsto (M€ 5,9)**.

2.3.3.2.3.2. Quanto a algumas das medidas, **ao nível da redução de custos ou das despesas com investimento em obras**, concretizadas e, nalguns casos, quantificadas, no que respeita a 2013, no " Plano de redução de despesas e otimização da receita ", a evolução foi a seguinte:

Figura 21 – Redução de custos/investimentos em obras no período de 2011/2013

Un: Euro

DESCRIÇÃO	ANOS			VARIÇÃO 2011/2013		OBJETIVOS - 2013				
	2011	2012	2013	Montante	%	% de redução		Montante estimado	Realizado / Estimado	
						2011/2012	2012/2013			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(2)	(6)=[(5)/(2)]	(7)	(8)	(9)=(2)-(7)-(8)	(10)=(4)-(9)	
(1) 62 - Fornecimentos e serviços externos	7 342 993,98	7 357 826,45	7 433 629,44	90 635,46	1,23%					
6222 - Despesas de comunicações	127 611,22	107 512,96	112 475,58	- 15 135,64	-11,86%	30%	10%	80 395,07	32 080,51	
62235 - Despesas de vigilância e segurança	149 831,63	117 954,58	105 017,44	- 44 814,19	-29,91%	30%	15%	94 393,93	10 623,51	
(2) 64 - Custos com pessoal	6 511 762,19	5 151 002,51	4 613 032,56	- 1 898 729,63	-29,16%					
64221 - Trabalho extraordinário	60 105,22	38 534,27	27 574,27	- 32 530,95	-54,12%	15%	5%	37 866,29	- 10 292,02	
(3) 6XXX - Restantes custos	16 311 243,02	14 691 032,75	17 730 767,40	1 419 524,38	8,70%	10%	5%	10 276 083,10	7 454 684,30	
(4) Custos (1)+(2)+(3)	30 165 999,19	27 199 861,71	29 777 429,40	- 388 569,79	-1,29%					
(5) Investimentos em obras	8 163 947,47	7 304 602,04	2 841 500,87	- 5 322 446,60	-65,19%					

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

Assim, verifica-se que o **MI reduziu os custos com pessoal em termos globais** e, especificamente, na rubrica de trabalho extraordinário, **tendo também cumprido o objetivo** de redução da despesa com investimentos em obras, **acontecendo o inverso**

no que concerne às restantes componentes cujos objetivos foram analisados (comunicações e vigilância/segurança), bem como **em termos dos custos totais**.

2.3.3.2.3.3. Importa, por fim, referir que a Autarquia, no **relatório de execução do PAEL do ano de 2013**, sustenta, a este propósito, que:

" muitas das medidas para a redução da despesa (...) tinham já sido tomadas [pela] Câmara Municipal, estando todas elas, conseqüentemente, implementadas ", razão porque se entendeu que " mais do que retratar a implementação ou não das medidas importa dar conta [neste documento] dos resultados já obtidos por comparação entre os valores anuais de 2010 e 2013 ", nomeadamente: " custos com pessoal ", " custos financeiros ", " rendas e alugueres ", " despesas de comunicações ", " despesas de vigilância/segurança ", " horas extraordinárias " e " investimentos em obras " ⁴⁸.

Anexos, a fls. 35

A mesma entidade, em explicações adicionais, também referiu, relativamente **ao incumprimento dos objetivos da despesa para 2013**, que:

" Na altura da elaboração do PAF estava previsto receber, ainda em 2012, uma tranche de aproximadamente 2 M€ da empresa AdRA, relativa a retribuições, o qual só veio a ocorrer em 2013, que motivou que parte dos pagamentos previstos para 2012 ocorresse apenas em 2013 ", e acrescenta, " Prova disso é que só a título de exemplo, no PAF consta para 2012, uma previsão de 12 505 535,17 € para pagamentos em aquisições de bens e serviços quando só foram pagos 9 382 316,27 €, ou seja, menos 3 123 218,90 € e que teve por consequência que em 2013 os valores de realização fossem superiores ".

2.3.3.2.4. Em síntese, em 2013, **no que respeita aos objetivos relacionados com a despesa municipal constantes do PAF do PAEL**, o MI:

✓ **Não cumpriu os objetivos globais e específicos relativos:**

- **À despesa paga**, incluindo de forma discriminada pelas **componentes correntes** (mais **M€ 2,4**) e de **capital** (mais **m€ 250**), ainda que, como vimos, a receita arrecadada também tenha sido significativamente superior ao valor previsto.

Realce-se que **a referida violação é ainda mais expressiva no que respeita à despesa total**, quando ajustada da diferença entre a estimativa e a arrecadação da receita proveniente do EMLP do PAEL;

- **Aos custos totais**, incluindo, quando discriminados, os relativos à comunicação e vigilância e segurança.

✓ **Atingiu, no entanto, os objetivos previstos para algumas rubricas específicas**, nomeadamente as relativas à(s) **despesas** com:

- **Pessoal** (97%), incluindo ao nível do **trabalho extraordinário**;
- **Ativos** (não foi pago qualquer montante) e **passivos** (93%) **financeiros**;

⁴⁸ Sublinhado nosso.

- **Atividades com impacto direto na diminuição de custos de funcionamento de infraestruturas municipais** (custos totais estimados e realizados, designadamente de M€ 5,9 e M€ 5,89);
- **Investimentos em obras** (variação negativa, entre 2011/2013, de 65%).

Em sede de contraditório, no âmbito das recomendações produzidas sobre o cumprimento dos objetivos fixados no PAF do PAEL ao nível dos custos e da despesa orçamental, o MI destacou que "(...) atingiu a redução de valores em alguns e importantes itens", a saber: "Despesas com o pessoal, incluindo o controlo das horas extraordinárias", "Os ativos e passivos financeiros", "(...) custos de funcionamento de infraestruturas municipais" e "investimentos em Obras".

Anexos, a fls. 74 e 75

2.3.3.3. RELAÇÃO DA RECEITA E DESPESA MUNICIPAIS NO PAEL E NA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

2.3.3.3.1. Para além da análise, em termos autónomos, da evolução da execução da receita e despesa municipais face às correspondentes estimativas do PAF (cfr. itens anteriores), uma apreciação rigorosa do comportamento do MI ao nível do cumprimento dos objetivos previstos no PAF nesta matéria exige uma abordagem articulada entre estas duas grandezas.

De facto, a evolução da despesa municipal paga não pode ser dissociada, designadamente, do correspondente comportamento da receita arrecadada.

Ora, da comparação da relação entre os valores globais das variáveis da receita e da despesa estimadas do PAF e apuradas ao nível da execução orçamental, resulta o seguinte:

Figura 22 – Relação entre a receita/despesa (PAF/Execução orçamental)

Lr: Euro

Descrição (valores agregados)	2013							
	PAF (valores estimados)			Valores executados			Variação receita/despesa (PAF/Valores executados) b)	
	Montante	Diferença	%	Montante	Diferença	%	Montantes	pp
(1)	(2)	(3)=A-B (2)	(4)=A/B (2)	(5)	(6)=A-B (5)	(7)=A/B (5)	(8)=(6)-(3)	(9)=(7)-(4)*100
A - Receita total disponível a)	22 764 205			26 995 082				
		642 459	102,9%		2 238 669	109,0%	1 596 210	6,1
B - Despesa total	22 121 747			24 756 414				

Observações:
a) Inclui o saldo orçamental.
b) Pontos percentuais.

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

Anexos, a fls. 52 (indicadores 8 e 9)

Da figura anterior decorre que **a relação entre a receita total disponível** (incluindo o saldo de gerência) **e a despesa total prevista no PAF melhorou**, significativamente, **ao nível dos valores orçamentais executados** (M€ 1,6 e 6 pp), pelo que se pode afirmar que o aumento da despesa paga foi menos acentuado do que o da receita cobrada.

Assim, **relativamente a 2013, não se pode afirmar** em nosso entender, **que o MI violou**, em termos substanciais, **o objetivo estimado no PAF em termos da despesa municipal**, pois, muito embora tenha sido pago um montante superior, **a diferença entre a receita e despesa executadas orçamentalmente** (e, deste modo, a respetiva

percentagem de cobertura) **melhorou significativamente face à corresponde relação existente ao nível dos montantes estimados.**

De qualquer modo, a apreciação global e definitiva do comportamento do Município em termos do cumprimento dos objetivos do PAF exigirá, também, a análise da evolução da dívida face aos valores estimados e da sua relação com as grandezas anteriores (cfr. infra).

2.3.3.4. EVOLUÇÃO DA DÍVIDA

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

Figura 23 – Controlo do PAF ao nível da dívida (valores agregados)

Lr: Euro

(1) (DIMINUIÇÃO DA DÍVIDA) DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO a)	ANO 2013			CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS / PAF)		CONCLUSÃO FACE AO APURAMENTO DA IGF (CUMPRIMENTO / INCUMPRIMENTO) c)	
	PAF (estimado) a)	VALORES EXECUTADOS		MONTANTE	%	POR RÚBRICA (SIM/NÃO)	POR PARÂMETRO (SIM/NÃO)
		REPORTE À DGAL b)	APURADOS IGF b)				
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Empréstimos de CP	≤	0	0	0			
Empréstimos de MLP - Valor exigível a CP	≤	0	0	0			
Outros credores	≤	1 159 018	4 174 298	4 669 788	3 510 770	402,9%	NÃO
A - TOTAL DA DÍVIDA DE CURTO PRAZO	≤	1 159 018	4 174 298	4 669 788	3 510 770	402,9%	
Empréstimos de MLP	≤	20 880 751	18 511 080	18 511 080	- 2 369 672	88,7%	SIM
Outros credores	≤	300 000	493 060	0	- 300 000	0,0%	SIM
B - TOTAL DA DÍVIDA DE MÉDIO E LONGO PRAZO	≤	21 180 751	19 004 140	18 511 080	- 2 669 672	87,4%	
C - DÍVIDA DE NATUREZA NÃO ORÇAMENTAL d)	≤	400 000	784 738	784 738	384 738	196,2%	
D - DÍVIDA DE NATUREZA ORÇAMENTAL (A)+(B)-(C)	≤	21 939 770	22 393 700	22 396 130	456 360	102,1%	NÃO
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4) - (3)			2 430				

OBSERVAÇÕES:

a) Quadros IV dos Anexos II e III da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/set, e dados constantes do PAF .

b) Valores apurados pela IGF (fonte: Prestação de contas e resultados dos procedimentos de auditoria da IGF).

c) Cumpre ou supera o objetivo caso a variação seja nula ou negativa e a percentagem seja igual ou inferior a 100%.

d) Relativa operações de tesouraria e, se refletidas patrimonialmente, cauções e garantias prestadas a terceiros.

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

Anexos, a fls. 53

Assim, **em 2013, o objetivo, previsto no PAF, ao nível da evolução da dívida municipal, não foi cumprido**, ainda que por uma margem ligeira, **em termos globais**, pois o respetivo **stock**, no final do aludido ano, **foi superior** ao montante **previsto** em **m€ 456** (102%), ainda que tenha **sido atingido no que respeita à dívida de MLP** (menos M€ 2,7).

Foi, assim, a **evolução da dívida de CP que impediu o cumprimento do objetivo global previsto para este parâmetro**, já que o valor **estimado no PAF** era de **M€ 1,2**, ao passo que a **dívida existente**, de acordo com o reporte à DGAL e o apuramento da IGF, foi de, respetivamente, **M€ 4,2** e **M€ 4,7** (que corresponde a 360% e 403% dos valores estimados), ou seja, mais **M€ 3** e **M€ 3,5**.

Realce-se que a **diferença, para mais, em termos de CP** (€ 495 490)⁴⁹ entre os valores

⁴⁹ Refira-se que, através da análise ao PAF, não é possível concluir se o valor relativo às cauções e garantias de fornecedores foi previsto ao nível da dívida de CP ou do MLP. O MI, no reporte à DGAL, considerou o respetivo saldo em dívida (€ 493 060,08) ao nível do MLP, de forma contraditória com a sua apresentação e discriminação no balanço (ao nível do CP). Assim, a IGF tomou a opção descrita, que também tem como consequência, uma correção igual, para menos, da dívida de MLP, não tendo, por isso, impacto em termos dos valores globais.

reportados à DGAL e os apurados pela IGF resulta, principalmente, da mudança, efetuada pela IGF, no mapa de análise, da dívida relativa a cauções e garantias de fornecedores (€ 493 060) de MLP para CP, de acordo com a apresentação e discriminação efetuada no balanço.

A **divergência, ao nível da dívida de CP, resultou**, essencialmente, das rubricas relativas a **fornecedores de c/c e outros credores, com montantes superiores aos estimados** em, respetivamente, 915% e 543%, ou seja, de **M€ 1,3 e M€ 1,8**.

Salientamos, no entanto, que a **evolução da dívida face ao respetivo valor estimado no PAF também tem de ser relacionada**, por um lado, **com o nível da arrecadação da receita do EMLP do PAEL face ao previsto** e, por outro lado, **com o saldo da execução orçamental e a receita e despesa municipais**, pois justifica-se, em nosso entender, para o controlo do cumprimento deste objetivo, igualmente, uma análise que relacione a evolução das variáveis referidas (cfr. infra).

No contraditório, a Autarquia refere que a/o:

" (...) ultrapassagem referida (de apenas 2%) não prejudicou o cumprimento dos dois objetivos básicos do PAEL / LCPA: a diminuição do PMP e a redução da dívida global da Câmara, porquanto não foi adequadamente considerado o facto de o saldo de disponibilidades para a gerência seguinte, ter um valor previsto de 0,6M€ e realizado um valor real de 2,2M€, em 2013. "

" Bastava ao Município ter procedido ao pagamento de mais 0,5M€ (e tinha disponibilidade para o fazer) e teria cumprido, confortavelmente e tranquilamente, o objetivo de redução do valor da dívida global "

" (...) vai proceder a uma atualização do PAF inicialmente previsto consagrando nele as recomendações/sugestões vertidas no presente Relatório, designadamente (...) manter o claro sentido decrescente da dívida municipal para os próximos anos "

Anexos, a fls. 74 e 75

Sobre esta matéria, importa, apenas, referir que, ao contrário do que é sugerido pelo Município, no relatório a evolução da dívida face ao respetivo valor estimado no PAF é relacionada com as mesmas grandezas ao nível do saldo da execução orçamental (cfr. item 2.3.3.4.1.2.).

Aliás, a Autarquia, no contraditório, também manifesta uma total concordância com as asserções produzidas e a recomendações formuladas ao nível do stock a dívida, referindo que:

" (...) traduzem o reconhecimento da boa gestão que vimos realizando (até porque os valores de 2014 são ainda mais positivos), não terão, contudo, o condão de nos desviar do propósito de continuar a manter este paradigma de gestão, observando e cumprindo os princípios subjacentes à LCPA, mantendo a redução da dívida para valores ainda mais abaixo daqueles que hoje existem, assegurando prazos de pagamento inferiores ao estabelecido pela Lei dos Compromissos (...) "

" A alteração que vamos/estamos a desenvolver a nível do PAF do PAEL, atualizando-o, é balizada pela preocupação de manter os valores de dívida de curto prazo (para além da descida de m/l prazo) que já praticamos "" e, por outro lado, " a assunção de novos

compromissos tem como premissa a existência de fundos disponíveis, os quais se têm mantido, neste mandato, sempre positivos”.

Anexos, a fls. 76 e 77

2.3.3.4.1.1. De facto, as estimativas da dívida, para 2013, consideradas no PAF, tinham como pressuposto que a arrecadação de receita de capital relativa ao EMLP do PAEL seria de € 3 000 000, quando, ao nível da execução, tal valor importou apenas em € 1 404 247.

Ora, ajustando a estimativa da dívida de CP e de MLP do PAF atendendo à indicada diferença, o comportamento do MI, foi o seguinte:

Figura 24 – Controlo do PAF ao nível da dívida (ajustado à execução do PAEL)

DESCRIÇÃO	2013					CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO DA DÍVIDA (EXECUTADOS/PAF)				CONCLUSÃO (CUMPRIMENTO / INCUMPRIMENTO)	
	PAF (valor estimado)	EMLP PAEL (valor estimado e não arrecadado)	PAF AJUSTADO (em resultado da execução do PAEL)		IGF (executados)	CP		MLP			
			CP	MLP		Montante	%	Montante	%		
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)	(5)=(2)-(3)	(6)	(7)=(6)-(4)	(8)=(6)/(4)	(9)=(6)-(5)		(10)=(6)/(5)
DÍVIDA	CP a)	759 018	1 595 753	≤	2 354 771	3 885 050	1 530 279	165%			NÃO
	MLP	21 180 751		≤		19 584 999	18 511 080			- 1 073 919	95%

Observações:
a) Os valores desta linha (estimados e executados) estão deduzidos dos montantes das operações de tesouraria, e, se refletidas patrimonialmente, das cauções e garantias prestadas por terceiros.

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

Anexos, a fls. 53

Desta forma, o MI, tendo em conta o referido ajustamento, **continuou a não cumprir, ainda que de forma menos expressiva** (colunas 7 e 8 da figura anterior), o objetivo estimado ao nível da evolução da dívida de CP, acontecendo o inverso, ainda que mantendo-se a **situação de cumprimento, no que concerne à de MLP.**

2.3.3.4.1.2. Por sua vez, a **variação**, em 2013, da **relação** entre o **stock da dívida e o saldo de operações orçamentais** em termos estimados no PAF e apresentados nos documentos de prestação de contas (corrigidos pela IGF) foi a seguinte:

Figura 25 – Relação entre stock da dívida e saldo orçamental (PAF/valores reais)

Descrição (valores agregados)	2013							
	PAF (valores estimados)			SO / Dívida Total			Variação SO / Dívida Total (PAF/Valores reais)	
	Montante	Diferença	%	Montante	Diferença	%	Montantes	pp
(1)	(2)	(3)=A-B (2)	(4)=A/B (2)	(5)	(6)=A-B (5)	(7)=A/B (5)	(8)=(6)-(3)	(9)=(7)-(4)*100
A - Saldo orçamental (SO)	642 459			2 238 669				
B -Dívida Total Orçamental (CP e MLP)	21 939 770	- 21 297 311	2,9%	22 396 130	- 20 157 461	10,0%	1 139 850	7,1

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

Anexos, a fls. 52 (indicadores 14 e 15)

Assim, constatou-se que, no final de 2013, a **relação entre o saldo e a dívida total orçamentais previstos no PAF melhorou**, significativamente, **ao nível dos documentos de prestação de contas**, pois a correspondente taxa de cobertura aumentou cerca de 7 pp e a diferença entre as duas grandezas diminuiu M€ 1,1.

Ora, uma apreciação rigorosa do comportamento do MI ao nível do cumprimento dos

objetivos previstos no PAF em matéria de *stock* da dívida total orçamental exige uma abordagem articulada com o saldo orçamental.

Essa análise permitiu verificar, como já referimos, que **a relação entre as duas grandezas**, em termos de valores previstos no PAF, **evoluiu positivamente considerando os valores reais no final do exercício**, o que, como vimos, não ocorre quando a dívida total orçamental é apreciada em termos autónomos.

Deste modo, face ao exposto, em nosso entender, não podemos **afirmar que o MI tenha violado**, em termos substanciais, **o objetivo previsto em termos do *stock* da dívida total no final de 2013**.

2.3.3.4.1.3. Por sua vez, **a variação**, em 2013, da **relação** entre a **receita e despesa totais** e o ***stock* da dívida** em termos estimados no PAF e de acordo com os documentos de prestação de contas (corrigidos pela IGF) foi a que consta das duas figuras seguintes:

Figura 26 – Relação entre receita e o *stock* da dívida (PAF/valores reais)

Un: Euro

Descrição (valores agregados)	2013							
	PAF (valores estimados)			Valores reais			Variação receita/dívida (PAF/Valores reais)	
	Montante	Diferença	%	Montante	Diferença	%	Montante	pp
(1)	(2)	(3)=A-B (2)	(4)=A/B (2)	(5)	(6)=A-B (5)	(7)=A/B (5)	(8)=(6)-(3)	(9)=(7)-(4)*100
A - Receita total disponível a)	22 764 205	824 436	103,8%	26 995 082	4 598 952	120,5%	3 774 517	16,8
B - Dívida Total Orçamental (CP e MLP)	21 939 770			22 396 130				

Observações:
a) Inclui o saldo orçamental.

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

Anexos, a fls. 52 (indicadores 10 e 11)

Figura 27 – Relação entre despesa e o *stock* da dívida (PAF/valores reais)

Un: Euro

Descrição (valores agregados)	2013							
	PAF (valores estimados)			Valores reais			Variação despesa/dívida (PAF/Valores reais)	
	Montante	Diferença	%	Montante	Diferença	%	Montante	pp
(1)	(2)	(3)=A-B (2)	(4)=A/B (2)	(5)	(6)=A-B (5)	(7)=A/B (5)	(8)=(6)-(3)	(9)=(7)-(4)*100
A - Despesa total paga	22 121 747	181 977	100,8%	24 756 414	2 360 284	110,5%	2 178 307	9,7
B - Dívida Total Orçamental (CP e MLP)	21 939 770			22 396 130				

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

Anexos, a fls. 52 (indicadores 12 e 13)

Assim, pode observar-se, em qualquer caso, **uma variação significativa, para mais**, na relação entre a receita e despesa totais e o *stock* da dívida estimados no PAF e dos correspondentes valores reais (respetivamente, M€ 3,8 e 16,8 pp e M€ 2,2 e 9,7 pp), o que também espelha uma evolução positiva da situação, pois, **os resultados de tais indicadores espelham**, de algum modo, **um aumento da capacidade financeira da Autarquia para fazer face aos seus compromissos**.

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

Figura 28 – Controlo do PAF ao nível do serviço da dívida

Un. Euro

	(1) (DIMINUIÇÃO DA DÍVIDA) DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO a)	ANO 2013			RELAÇÃO ENTRE OS VALORES EXECUTADOS / PREVISTOS NO PAF		OBSERVAÇÕES
		PAF (estimado)	VALORES EXECUTADOS		MONTANTE	%	
			REPORTE À DGAL	APURADOS IGF			
	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(2)	(6)=[(4)/(2)]*100	(7)	
SERVIÇO DA DÍVIDA	SERVIÇO DA DÍVIDA EMLP (Amortizações + Juros)	3 133 491	2 560 869	2 560 869	- 572 623	81,7%	Cumpriu, atempadamente, o serviço da dívida de todos os EMLP contratados/utilizados
	No âmbito do PAEL	1 114 286	622 982	622 982	- 491 304	55,9%	
	Outros empréstimos de médio/longo prazo	2 019 206	1 937 887	1 937 887	- 81 319	96,0%	

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

Anexos, a fls. 54

Verifica-se, desta forma, que, em 2013, **o MI efetuou o pagamento de um montante de serviço da dívida bastante inferior ao que tinha estimado no PAF**, que resulta, quase exclusivamente, da diminuição, a que já aludimos, do capital arrecadado do EMLP do PAEL, pois, relativamente, aos restantes empréstimos, a taxa de execução foi de 96%.

Salienta-se, ainda, que **o MI cumpriu, atempadamente, o pagamento do serviço da dívida dos EMLP que se encontravam em vigor no ano de 2013**.

2.3.3.4.3. Importa, por fim, referir que a Autarquia, relativamente ao incumprimento, em 2013, do objetivo previsto no PAF em matéria de dívida de curto prazo, referiu o seguinte ⁵⁰:

"1. A elaboração do PAF ocorreu no segundo semestre de 2012;

2. Na construção daquele Plano foi incluída uma previsão de € 10 000 000 do empréstimo PAEL quando efetivamente apenas foram recebidos € 7 560 617,70, o que impediu uma maior redução do valor a fornecedores (...);

3. Por outro lado, foram recebidas faturas em 2014 com data de emissão de 2013, no montante de € 616 589,70, o que pela data de receção das mesmas não havia qualquer possibilidade de pagamento ainda em 2013, montante este que praticamente justifica a diferença entre o previsto e o realizado (€ 841 099) da dívida total;

4. (...) ainda temos a considerar o montante em disponibilidades previsto de € 1 361 323,57 ⁵¹ quando foi efetivamente de € 3 023 406,99;

Assim, podemos concluir que, globalmente, se à dívida total se subtrair o valor em disponibilidades, a posição da Câmara Municipal melhorou de forma bastante satisfatória conforme aliás já demonstravam e demonstram alguns indicadores como o prazo médio de pagamento, a redução da dívida e ainda a progressiva redução que se vem verificando nos valores previsionais de orçamento de despesa e receita, ano após ano."

2.3.3.4.4. Em síntese, em 2013, **o MI**, no que **concerne aos objetivos do PAF** para o **stock da dívida**:

✓ **Não cumpriu em termos globais** (ainda que por uma margem ligeira: m€ 456 e

⁵⁰ Através de *mail*, de 04/dez/2014, do responsável pelo Departamento de Administração Geral e Social da Câmara Municipal de Ílhavo.

⁵¹ No quadro V do PAF.

2,1%) e, especialmente, **ao nível de CP** (mais M€ 3,5), mas esta última violação é muito menos expressiva (M€ 1,5) quando aquela grandeza é ajustada da diferença entre a estimativa e a arrecadação da receita proveniente do EMLP do PAEL e da dedução de dívida não orçamental (operações de tesouraria e cauções e garantias prestadas por terceiro).

- ✓ **Cumpriu na componente de MLP**, ainda que de forma menos relevante quando ajustado da referida diferença do EMLP do PAEL.

Todavia, em nosso entender, **não se pode afirmar que o MI violou**, em termos substanciais, **o objetivo previsto para o stock da dívida total**, pois muito embora, em termos autónomos, o valor real seja superior ao estimado, **a variação da relação entre:**

- ✓ **O saldo e a dívida total orçamentais melhorou**, significativamente, **na prestação de contas face ao que constava do PAF** (a taxa de cobertura passou de 2,9% para 10% e a diferença negativa entre as duas grandezas reduziu de - M€ 21,3 para - M€ 20,2);
- ✓ **A receita e despesa totais e o stock da dívida estimados no PAF e os correspondentes valores reais teve uma evolução positiva** (respetivamente, M€ 3,8 e 16,8 pp e M€ 2,2 e 9,7 pp).

Por sua vez, quanto **às previsões relativas ao serviço da dívida**, o MI:

- ✓ **Efetuiu o pagamento de um montante bastante inferior ao que tinha estimado no PAF**, ainda que em resultado, quase exclusivamente, da diminuição do capital total arrecadado do EMLP do PAEL;
- ✓ **Cumpriu**, atempadamente, **o pagamento do serviço da dívida de todos os EMLP que se encontravam em vigor no ano de 2013**.

2.3.3.5. OUTROS ASPETOS

2.3.3.5.1. Relativamente aos resultados previstos no PAF, para o **final de 2013**, quanto ao **saldo orçamental** e ao **prazo médio de pagamento (PMP)**, a situação é a seguinte:

Figura 29 – Controlo do PAF ao nível do saldo orçamental e do PMP

DESCRÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO - PRINCIPAIS RUBRICAS ^{a)}	ANO 2013			CONTROLO DO APURAMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF)				CONCLUSÃO FACE AO APURAMENTO DA IGF (REPORTE À DGAL (CUMPRIMENTO / INCUMPRIMENTO) (SIM/NÃO)	
	PAF (estimado)	VALORES REAIS		SGS		PMP		SGS ^{c)}	PMP
		REPORTE À DGAL	APURADOS IGF ^{b)}	MONTANTE	%	DIAS	%		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(2)	(6)-((4)/(2))*100	(7)=(4)-(2)	(8)-((4)/(2))*100	(9)	(10)
SALDO PARA A GERÊNCIA SEGUINTE (SGS)	≥ 642 459	2 238 669	2 238 669	1 596 210	348,5%			SIM	
PRAZO MÉDIO DE PAGAMENTO (PMP) - Dias	≤ 21	15	9			- 12	42,9%		SIM
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)	SGS		0						
	PMP - Dias		- 6						

OBSERVAÇÕES:

- a) Estas variáveis estão previstas nos seguintes quadros na Portaria 281-A/2012, de 14/set (Programa I - Anexo II, quadro I; Programa II - Anexo III, quadro I).
b) No caso do PMP, a IGF adotou os valores divulgados pela DGAL e /ou constantes do SIIAL.
c) Cumpre ou supera o objetivo caso a variação seja nula ou positiva e a percentagem seja igual ou superior a 100%.

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

Anexos, a fls. 55

Assim, no que respeita ao **saldo orçamental da gerência** e ao **PMP**, o **MI superou os objetivos previstos no PAF**, sendo, ainda, de salientar, por um lado, que, como já referimos, melhorou, em termos reais, a relação entre o saldo e a dívida constante da estimativa do indicado documento e, por outro lado, que o PMP divulgado pela DGAL⁵² é, inclusivamente, inferior ao reportado pela Autarquia no âmbito do PAEL.

2.3.3.5.2. Relativamente aos resultados previstos no PAF, para o **final de 2013**, quanto ao **endividamento líquido** (EL), constatou-se o seguinte:

Figura 30 – Controlo do PAF ao nível do endividamento líquido

Un: Euro

DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO - PRINCIPAIS RUBRICAS a)	ANO 2013				CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (REAL/PAF) VALORES IGF c)		CONCLUSÃO FACE AO APURAMENTO DA IGF (CUMPRIMENTO / INCUMPRIMENTO) SIM/NÃO
	PAF (estimado)	VALORES REAIS			MONTANTE	%	
		DGAL - SIAL	CORREÇÕES DA IGF b)	VALORES CORRIGIDOS IGF			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3)+(4)	(6)=(5)-(2)	(7)=((5)/(2))*100	(8)
(1) EL DO MUNICÍPIO	15 371 618	13 859 534					
(2) EL DOS SM, AM E SEL	0	124 974	954 267				SIM
(3) MONTANTES TOTAIS EXCECIONADOS	4 074 678	4 047 405					
(4) EL RELEVANTE (1)+(2)-(3)	≤ 11 296 940	9 937 103	954 267	10 891 370	- 405 570	96,4%	

OBSERVAÇÕES:
a) Estas variáveis estão previstas nos seguintes quadros na Portaria 281-A/2012, de 14/set (Programa I - Anexo II, quadro V; Programa II - Anexo III, quadro V).
b) As correções da IGF decorrem da circularização/reconciliação dos saldos de terceiros e de outras situações detetadas e correções efetuadas no âmbito do trabalho de auditoria.
c) Cumpre ou supera o objetivo caso a variação seja nula ou negativa e a percentagem seja igual ou inferior a 100%.

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

Anexos, a fls. 55

Deste modo, no que respeita ao **endividamento líquido** (um dos limites legais de endividamento previstos na anterior Lei das Finanças Locais – Lei n.º 2/2007, de 15/jan), o **MI**, não obstante as significativas correções efetuadas pela IGF (mais m€ 954), **cumpriu, largamente, o objetivo constante do PAF.**

Realce-se que, atendendo a que o limite e o conceito legais de endividamento líquido deixaram de existir por força da entrada em vigor da Lei n.º 73/2013, de 3/set (que revogou a anteriormente citada), a IGF, nas auditorias ao PAEL, não efetua qualquer controlo específico sobre esta matéria.

Assim, as correções a que aludimos decorrem apenas de eventuais divergências apuradas ao nível da circularização e reconciliação dos saldos de terceiros, de outras situações detetadas e de correções efetuadas no âmbito do trabalho de auditoria (cfr. item 2.1.1. e anexos nele referidos).

2.3.3.5.3. Em síntese, o **MI**, em 2013, **cumpriu os objetivos previstos no PAF ao nível do saldo orçamental do exercício, do PMP e do endividamento líquido**, ainda que considerando, no último caso, as significativas correções, para mais (m€ 954), efetuadas pela IGF.

⁵² De acordo com a fórmula adotada na Resolução de Conselho de Ministros (RCM) n.º 34/2008 de 14/fev Publicada no Diário da República (DR), I Série, de 22/fev, após a alteração introduzida pelo Despacho n.º 9870/2009, de 6/abr do Ministro de Estado e das Finanças, publicado no DR, II Série, de 13/abr.

2.3.3.6. REPORTE DE INFORMAÇÃO E OBRIGAÇÃO DE DIVULGAÇÃO

2.3.3.6.1. O MI tem **cumprido a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL** para efeitos de controlo e acompanhamento do PAEL, mas os dados reportados pelo Município à DGAL **não refletem, com inteira fiabilidade, a sua situação nesta matéria.**

Com efeito, do **trabalho realizado pela IGF resultaram**, relativamente a algumas grandezas relevantes, **as seguintes diferenças:**

Figura 31 – Diferenças apuradas pela IGF no reporte de informação

Un: Euro / Dias

DESCRIÇÃO	REPORTE DGAL	APURAMENTO IGF	DIFERENÇA
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)
Receita total disponível	26 995 082	26 995 082	0
Despesa total	24 756 414	24 756 414	0
Saldo para a gerência seguinte	2 238 669	2 238 669	0
Dívida total de natureza orçamental (MLP+CP)	22 393 700	22 396 130	2 430
Serviço da dívida	2 560 869	2 560 869	0
Endividamento líquido	9 937 103	10 891 370	954 267
PMP (Dias)	15	9	- 6

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

Estas divergências, **para mais**, entre os valores apurados pela IGF e os comunicados pelo MI e/ou considerados pela DGAL **em termos de EL**, resultaram (cfr. item 2.1.1.) das correções efetuadas pela IGF que decorrem, respetivamente, do(s):

- ✓ Procedimento de circularização e reconciliação dos saldos de terceiros;
- ✓ Desreconhecimento de investimentos financeiros.

Em sede de contraditório, o MI não contradiz as afirmações da IGF, mas realça que a informação:

" (...) que o Município presta é rigorosa, divergindo da IGF (...) apenas no que concerne à contabilização da subscrição do capital social da «Polis da Ria de Aveiro» e da aquisição de duas unidade de participação da Associação «Centro Habit», por entender o MI que a mesma devia ser contabilizada como efetiva subscrição de capital (...) tendo procedido já à competente correção de acordo com a posição da IGF ";

" (...) é retirada do programa de contabilidade mas antes de ser enviada é precedida de verificações de conformidade procurando-se verificar a existência de erros de classificação, até porque são vários os serviços emissores de receita, podendo aqui e ali serem constatados erros os quais são prontamente corrigidos e alertados os serviços para as falhas verificadas ".

Anexos, a fls. 78

2.3.3.6.2. O MI **incluiu**, no Relatório de Gestão que integra os documentos de prestação de contas de 2013, **informação relativa à execução do PAEL**, cumprindo, assim, o disposto no art. 12º, n.º 2, da Lei n.º 43/2012, de 26/ago.

2.3.3.7. APRECIACÃO GLOBAL FINAL

2.3.3.7.1. A análise efetuada pela IGF permite afirmar que o MI, em 2013:

- ✓ **Cumpriu os objetivos relativos à evolução da receita e da despesa**, ainda que, nesta última, apenas quando analisada, de forma articulada, com a variação do valor da receita arrecadada face aos valores estimados no PAF;
- ✓ **Ultrapassou**, em termos autónomos, mas de forma ligeira, **o valor limite estimado para o stock da dívida orçamental**, mas a **variação da relação entre o saldo e a dívida total orçamentais melhorou**, significativamente, **na prestação de contas face ao que constava do PAF**, pelo que **não se pode afirmar que violou**, em termos substanciais, **o objetivo em análise**;
- ✓ **Cumpriu os objetivos previstos no PAF em termos de saldo orçamental da gerência, PMP e de endividamento líquido**, ainda que considerando, no último caso, as significativas correções, para mais, efetuadas pela IGF;
- ✓ **Tem prestado a informação à DGAL para efeitos de controlo e acompanhamento do PAEL**, ainda que os dados reportados à DGAL **não refletissem, com inteira fiabilidade, a sua situação nesta matéria**;
- ✓ **Incluiu**, no Relatório de Gestão de 2013, **informação sobre a execução do PAEL nesse exercício**.

Assim, em nosso entender, **o MI cumpriu, em termos substanciais, os principais objetivos quantitativos a que se vinculou com a adesão ao PAEL**, ainda que seja também de salientar as **fragilidades do PAF em termos da definição de medidas concretas e quantificadas de otimização da receita nas áreas previstas no quadro legal**.

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

2.3.4.1. A arrecadação, após 2011⁵³, das **receitas provenientes do capital dos EMLP celebrados ao abrigo do PAEL** teve o **impacto**, ao nível da **evolução das " outras dívidas a terceiros "do MI**, que decorre da figura seguinte:

Figura 32 – Impacto do(s) financiamento(s) sobre as " outras dívidas a terceiros "

DESCRIÇÃO	Un: Euro			
	ANO BASE	EVOLUÇÃO DE VALORES E VARIAÇÃO		
	2011	2012	2013	2011/2013
(A) - Outras dívidas a terceiros	15 393 852	9 247 593	3 885 050	
(B) - Variação das outras dívidas a terceiros face ao valor existente em cada ano anterior e entre 2011/2013		- 6 146 259	- 5 362 543	- 11 508 802
(C) - Empréstimos Saneamento Financeiro (capital utilizado por ano)				
(D) - Empréstimos Reequilíbrio Financeiro (capital utilizado por ano)				7 560 616
(E) - Empréstimo PAEL (capital utilizado por ano)		6 156 369	1 404 247	
(F) - Variação (sem saneamento/reequilíbrio/PAEL) face a cada ano anterior e entre 2011/2013 ((B)+(C)+(D)+(E))		10 110	- 3 958 296	- 3 948 186

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

Anexos, a fls. 13 e 66

⁵³ Ano base para as estimativas dos PAF.

Deste modo, tendo como base o **final de 2011**⁵⁴, as “**outras dívidas a terceiros**”⁵⁵ **diminuíram**, até 2013, cerca de **ME 11,5**.

Deste modo, mesmo **sem o recurso ao EMLP do PAEL**, através do qual o MI **transformou ME 7,6** de dívida comercial e/ou administrativa em dívida financeira de MLP, **a componente de outras dívidas a terceiros teria diminuído**, naquele período (i.e., entre o início de 2012 e o final de 2013), **cerca de ME 3,9**.

Assim, considerando os anos de 2011/2013, ocorreu uma **diminuição duradoura do nível das “outras dívidas a terceiros” em montante bastante superior ao do capital utilizado ao abrigo do EMLP do PAEL**, o que espelha uma **evolução muito mais positiva da situação ao nível da variação desta grandeza** do que a que decorre da utilização do capital do empréstimo referido.

2.3.4.2. A adesão ao PAEL teve, igualmente, o seguinte **impacto** em sede de **evolução dos pagamentos em atraso (PA)**⁵⁶:

Figura 33 – Impacto do(s) financiamento(s) sobre os pagamentos em atraso

Un: Euro

DESCRIÇÃO	EVOLUÇÃO DE VALORES E VARIAÇÃO				
	ANO BASE a)	2011	2012	2013	2011/2013
(A) - Pagamentos em atraso (PA)		12 994 291	5 340 699	159 131	
(B) - Variação dos pagamentos em atraso face ao valor existente em cada ano anterior e entre 2011/2013			- 7 653 592	- 5 181 568	- 12 835 160
(C) - Empréstimos Saneamento Financeiro (capital utilizado por ano)					
(D) - Empréstimos Reequilíbrio Financeiro (capital utilizado por ano)					7 560 616
(E) - Empréstimo PAEL (capital utilizado por ano)			6 156 369	1 404 247	
(F) - Variação (sem saneamento/reequilíbrio/PAEL) face a cada ano anterior e entre 2011/2013 ((B)+(C)+(D)+(E))			- 1 497 224	- 3 777 321	- 5 274 544

a) Refira-se que o reporte dos PA só teve início em mai/2011.

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

Anexos, a fls. 56

Assim, entre o final de 2011 e 2013, verificou-se, também, uma **diminuição** dos **pagamentos em atraso de ME 12,8**, quando o financiamento recebido foi, como se referiu, de **ME 7,6**, pelo que, expurgando o efeito da adesão ao PAEL, a diminuição importaria, ainda, no relevante montante de **ME 5,3**.

Ocorreu, assim, **uma evolução muito mais favorável da situação ao nível da variação**, no período em apreço, **do stock de pagamentos em atraso do que a que decorre da utilização do capital do empréstimo referido**.

2.3.4.3. Em síntese, no MI, a **adesão ao PAEL e a utilização do respetivo EMLP (ME 7,6) tiveram um impacto positivo na evolução**, entre 2011 e 2013, **do valor das “outras dívidas a terceiros” e dos “pagamentos em atraso”**, grandezas que sofreram, inclusivamente, naquele período, **uma redução muito superior ao do**

⁵⁴ Neste caso, o ano que antecedeu o da contratação do EMLP do PAEL.

⁵⁵ Não inclui os montantes relativos a operações de tesouraria.

⁵⁶ Aliás, como já referimos, o capital do EMLP do PAEL tinha de ser utilizado na redução dos pagamentos em atraso.

indicado financiamento (respetivamente, **MC 11,5 e MC 12,8**), o que **espelha uma evolução muito mais favorável da situação a esse nível do que a que decorre da utilização do capital do empréstimo referido.**

Em sede de contraditório, o MI informou que " *O executivo municipal mantém a ambição de continuar com valores residuais na rubrica outras dívidas a terceiros e na inexistência de pagamentos em atraso, situação que ocorre desde pelo menos a sua data de tomada de posse.* " pois tem " *consciência (...) da bondade dos princípios subjacentes à LCPA, mas não à sua carga burocrática (...)* " e considera que " *são o maior garante de que aqueles valores continuarão a ser cumpridos* ".

Anexos, a fls. 78 e 79

2.4. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS, DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL, DA DÍVIDA E DA SITUAÇÃO FINANCEIRA (2011/2013)

2.4.1. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS

2.4.1.1. No triénio 2011/2013, as componentes dos balanços, após as correções efetuadas pela IGF (cfr. item 2.1.1.), apresentaram a seguinte evolução:

Figura 34 – Evolução das componentes dos balanços (2011/2013)

Un: Euro

DESCRIÇÃO	2011	2012	2013	VARIÇÃO NO TRIÉNIO	
				Montante	%
ACRÉSCIMOS E DIFERIMENTOS	169 955,96	372 203,62	354 331,35	184 375,39	108%
RESTANTE ATIVO	189 752 381,68	199 739 374,20	159 471 964,43	- 30 280 417,25	-16%
ATIVO TOTAL	189 922 337,64	200 111 577,82	159 826 295,78	- 30 096 041,86	-16%
DÍVIDAS A TERCEIROS	30 958 049,03	29 542 382,55	23 180 868,32	- 7 777 180,71	-25%
PROVISÕES	0,00	0,00	0,00	0,00	
ACRÉSCIMOS E DIFERIMENTOS	42 605 259,63	50 555 528,79	46 667 360,12	4 062 100,49	10%
PASSIVO TOTAL	73 563 308,66	80 097 911,34	69 848 228,44	- 3 715 080,22	-5%
PATRIMÓNIO	103 740 283,40	105 849 562,68	81 083 692,96	- 22 656 590,44	-22%
RESTANTES FUND. PRÓPRIOS	12 618 745,58	14 164 103,80	8 894 374,38	- 3 724 371,20	-30%
FUND. PRÓPRIOS TOTAIS	116 359 028,98	120 013 666,48	89 978 067,34	- 26 380 961,64	-23%

Fonte: Balanços dos documentos de prestação de contas de 2011 a 2013 (corrigidos pela IGF)

Anexos, a fls. 58

No período em análise, constatou-se que o(s):

- ✓ **Ativo decresceu 16%**, o qual resultou, sobretudo, da **diminuição das imobilizações corpóreas (-22%)**⁵⁷, rubrica que contribuiu em 95% para a variação total;

⁵⁷ Esta diminuição das imobilizações corpóreas (que está relacionada com o decréscimo dos fundos próprios no mesmo período) ficou a dever-se, segundo os serviços do MI, " (...) a uma vasta operação de inventariação do património tendo por consequência efetuado um conjunto de registos relacionados com as amortizações acumuladas, desde 2002 e 2012 a que acresceu as amortizações do exercício ", bem como a " (...) outras regularizações necessárias efetuar de modo a acertar o valor de património entre a contabilidade e o que se encontra refletido no programa de suporte do imobilizado, que obviamente prejudicam a análise de algumas contas, tendo, no entanto, havido o cuidado de salientar o valor dos movimentos na análise económico financeira que acompanha esta Prestação de Contas. "

- ✓ **Passivo**, ao contrário, apresentou uma **evolução positiva**, pois **diminuiu 5%**, que decorreu, em especial, do **decréscimo de 60% nas dívidas a terceiros de curto prazo** (com um peso na variação total de 289%), **que superou o aumento dos acréscimos e diferimentos** (10%,) e **das dívidas a terceiros de médio e longo prazo** ⁵⁸ (23%), respetivamente, com um peso na variação total de 109% e 79%;
- ✓ **Fundos próprios decresceram 23%**, para o que contribuiu, fundamentalmente, a diminuição verificada no **património** (-22%), que representou 86% da variação total.

2.4.1.2. Em síntese, entre **2011/2013**, **diminuiu o grau de dependência do passivo exigível** ⁵⁹ **para financiamento do ativo** (de 16% para 15%), bem como o **correspondente peso dos fundos próprios** (de 61% para 56%).

2.4.2. PREVISÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

2.4.2.1. No **triénio de 2011/2013**, as **receitas previstas/cobradas** e as **despesas previstas/pagas** tiveram a **evolução** expressa na figura seguinte:

Figura 35 – Evolução e taxas de execução da receita e despesa municipal

Un: Euro

RUBRICAS	PREVISÃO / EXECUÇÃO (valores absolutos)						PREVISÃO / EXECUÇÃO (%)			VARIÇÃO DA EXECUÇÃO NO TRIÉNIO	
	2011		2012		2013		2011			2013	
	PREVISÃO	EXECUÇÃO	PREVISÃO	EXECUÇÃO	PREVISÃO	EXECUÇÃO	2011	2012	2013	(%)	(pp)
1 - Saldo inicial	1 695 984	1 695 984	1 160 970	1 160 970	3 045 972	3 045 972	100%	100%	100%	80%	0 pp
2 - Repos. não abat. nos pagam.	1 000	8 929	7 576	24 221	19 249	178 176	893%	320%	926%	1895%	33 pp
3 - Receita Corrente	24 383 903	17 628 500	25 012 399	19 001 246	22 529 107	20 805 653	72%	76%	92%	18%	20 pp
4 - Despesa Corrente	24 383 800	14 123 487	24 634 970	17 310 917	20 613 250	16 565 750	58%	70%	80%	17%	22 pp
5 - Receita de Capital	25 546 597	9 618 362	21 813 375	13 502 772	11 015 672	2 965 281	38%	62%	27%	-69%	- 11 pp
6 - Despesa de Capital	27 243 684	13 667 319	23 359 350	13 332 320	15 996 750	8 190 664	50%	57%	51%	-40%	1 pp
7 - Receita Total (1+2+3+5)	51 627 484	28 951 776	47 994 320	33 689 209	36 610 000	26 995 082	56%	70%	74%	-7%	18 pp
8 - Despesa Total (4+6)	51 627 484	27 790 806	47 994 320	30 643 237	36 610 000	24 756 414	54%	64%	68%	-11%	14 pp

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

Anexos, a fls. 59

A **receita total disponível** (incluindo o saldo orçamental transitado da gerência anterior) importou, no **triénio 2011/2013**, nos montantes de, respetivamente, **M€ 29, M€ 33,7 e M€ 27**, o que espelha um **decréscimo de 7%** (- M€ 2).

Tal evolução decorreu exclusivamente **das receitas de capital** ⁶⁰ (- 69%), destacando-se, neste âmbito, o comportamento da **rubrica de transferências de capital** relativa a verbas recebidas da " **participação comunitária em projetos cofinanciados** " (que passaram de M€ 7,5, em 2011, para m€ 315, em 2013).

Realce-se, ainda, que **as indicadas receitas incluíam**, nos anos de **2012 e 2013**, a arrecadação de **EMLP** (i.e. receitas não efetivas) de, respetivamente, **€ 6 378 817 e € 1 404 247**, sem os quais as receitas desses exercícios teriam sido de **M€ 27,3 e M€ 25,6**

⁵⁸ Que respeitam apenas a empréstimos de médio e longo prazo.

⁵⁹ Passivo total menos acréscimos e diferimentos.

⁶⁰ Uma vez que as receitas correntes evidenciaram um acréscimo de 18% (M€ 3,2).

e a **diminuição no período mais acentuada (-12%)**.

No mesmo sentido, evoluiu a **despesa total paga (- 11%)**, que **passou de M€ 27,8 para M€ 24,8**, em resultado, sobretudo, da evolução ocorrida na rubrica de **aquisição de bens de capital (diminuição de M€ 5,8 e - 54,1%)**, não obstante **o aumento da aquisição de bens e serviços de natureza corrente (M€ 3,4 e 56,7%)**.

Ainda no mesmo período, **o grau de execução orçamental da receita total disponível aumentou de 56% para 74%**, mas continuou a **apresentar valores muito reduzidos**, em especial na **componente das receitas de capital**, com **taxas de execução de 38%, 62% e 27%**.

De facto, face aos valores previstos **não foram arrecadadas**, nos referidos exercícios, **receitas totais**, respetivamente, de **M€ 22,7, M€ 14,3 e M€ 9,6**, decorrendo tal situação, sobretudo, das seguintes rubricas:

- ✓ **"05 – Rendimentos da propriedade"**, com verbas não executadas de M€ 5,9, M€ 2,5 e M€ 2,0, tendo contribuído em 25,8%, 17,2% e 21,2% para o desvio total;
- ✓ **"09 – Venda de bens de investimento"**, com verbas não executadas de M€ 9,4, M€ 4,3 e M€ 2,2, tendo contribuído em 41,6%, 30,2% e 23,0% para o desvio total;
- ✓ **"10.03.07 - Participação comunitária em projetos cofinanciados"** com verbas não executadas de M€ 5,2, M€ 3,4 e M€ 3,3 que contribuíram em 22,8%, 23,9% e 34,7% para o desvio total;
- ✓ **"12.06. - Empréstimos a médio e longo prazo"** com verbas não executadas de **M€ 2,4**, relativamente a 2013, que contribuiu em 24,9% para o desvio total nesse ano.

Anexos, a fls. 60

Persistiu, por isso, no período analisado, a **prática reiterada e elevada de empolamento na previsão das receitas orçamentais em termos globais e, em especial, de capital**, o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL) ⁶¹.

2.4.2.2. Os desvios registados, no triénio 2011/2013, na execução da receita orçamental prevista permitiam, em sede de realização das despesas, a seguinte situação:

Figura 36 – Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível

Un: Euro

RUBRICAS	EXERCÍCIOS			% DE COBERTURA DA DESPESA PREVISTA $(\frac{V2}{V1} \times 100)$		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013
1 - Receita total efetivamente disponível	28 951 776	33 689 209	26 995 082			
2 - Despesa orçamental prevista	51 627 484	47 994 320	36 610 000	56%	70%	74%
Diferença (1-2)	- 22 675 708	- 14 305 111	- 9 614 918			

Fonte: Orçamentos finais, mapas de controlo orçamental e mapas de fluxos de caixa

Anexos, a fls. 61

⁶¹ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22/fev, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 162/99, de 14/set, Decreto-Lei n.º 315/2000, de 2/dez, Decreto-Lei n.º 84-A/2002, de 5/abr, e pelo art. 104º da Lei n.º 60-A/2005, de 30/dez.

Deste modo, através do referido empolamento na previsão das receitas orçamentais, o MI criou a **possibilidade de realização e/ou existência de despesas de valor considerável para o pagamento das quais não existiam**, de facto, **disponibilidades financeiras, potenciando**, assim, **uma gestão orçamental desequilibrada**.

Não obstante a melhoria verificada no triénio, **o risco que decorria da prática descrita manteve-se, ainda assim, em valores materialmente relevantes**, pois importava, no último ano, **em M€ 9,6**, que correspondia 74% da receita efetivamente disponível.

Acresce que, à exceção do ano de 2012, a situação não pode ser justificada apenas pelas dívidas de natureza comercial/administrativa de CP transitadas de anos anteriores, já que, segundo a informação financeira do MI, essas dívidas importaram, no início de cada um dos anos do triénio 2011/2013, em, respetivamente, **M€ 16,7, M€ 15,4 e M€ 9,2**.

Deste modo, **em 2013, o mencionado empolamento possibilitava a realização de "nova despesa" de m€ 367⁶², relativamente à qual não existia uma efetiva capacidade de pagamento** por parte da Autarquia.

Em sede de contraditório, o MI manifestou total com as recomendações sobre a elaboração rigorosa dos orçamentos a nível da receita, afirmando que:

" (...) já demos os primeiros, mas mais difíceis passos, na sua concretização, diminuindo os valores totais dos documentos previsionais o que se traduz necessariamente num maior grau de realização e execução.

Este é o caminho que vamos seguir e esta é a prova de que também este executivo cumpre com as regras previsionais do POCAL. "

Anexos, a fls. 79

Acrescentou, ainda, a Autarquia que:

" Este Executivo (...) conseguiu já no ano de 2014 uma percentagem global de realização de receita superior a 80%. No que concerne à realização da receita de capital, e mais especialmente à área da venda de património (...) previu apenas, e a este nível, o montante de 0,5M€ para 2015, objetivo facilmente realizável se equacionarmos o cenário de permanente procura e venda de terrenos nas zonas industriais do Município. "

Anexos, a fls. 72

" Por outro lado, cumpre registar que uma menor realização da receita de capital resulta, como resultou no passado, de algum atraso no recebimento de verbas comunitárias de obras participadas. Veja-se, como exemplo, o facto de este Município ter ainda a receber uma verba de perto de 1M€ correspondente à cativação operada pelo QREN, de 5% dos valores de investimento de obras há muito pagas com receita própria do Município e com entrada em funcionamento há vários anos.

" Esta circunstância, a que o Município é alheio, é responsável pelo facto de, muitas

⁶² Diferença entre a " Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível ", no valor de € 9 614 918, e o montante de " outras dívidas a terceiros " de CP transitadas, de acordo com a respetiva prestação de contas e correções da IGF, do exercício de 2012 (€ 9 247 593).

vezes, os valores de realização da receita de capital ficarem aquém do previsto, prejudicando os seus indicadores. ”.

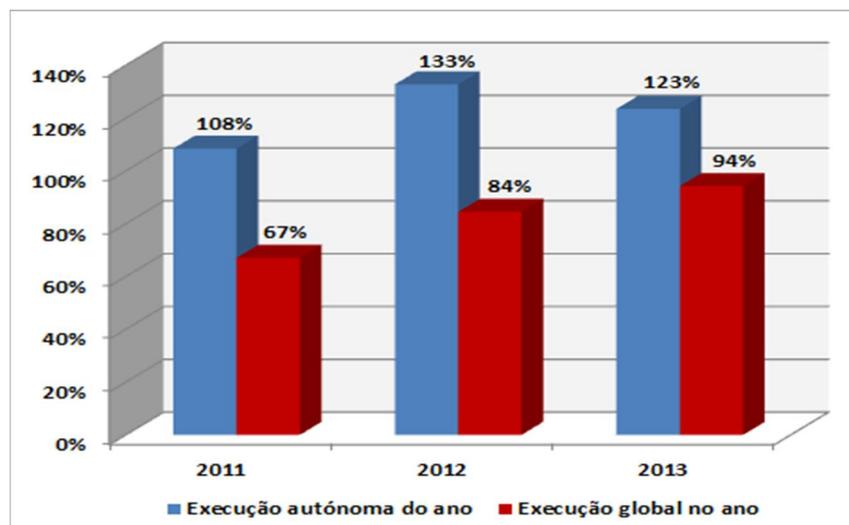
Anexos, a fls. 72 e 73

Por fim, afirmou que a “ (...) execução prudente da despesa é já seguida por este executivo, conforme demonstra uma baixa importante nos valores globais da receita e despesa e num valor superior de realização da receita superior a 80%. ”.

Anexos, a fls. 79

2.4.2.3. No que respeita à verificação do cumprimento do **princípio do equilíbrio orçamental numa perspetiva substancial**⁶³, os resultados foram os seguintes:

Figura 37 – Equilíbrio orçamental em sentido substancial



Fonte: Orçamentos finais e mapas de fluxos de caixa

Anexos, a fls. 62 (em especial, colunas 9 e 10) e 1 a 6 (metodologia)

Constata-se, assim, que **o MI respeitou no triénio 2011/2013 o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial** atendendo à **execução autónoma do ano**, tendo-o **violado sistematicamente** no que respeita à **execução global ano**.

Saliente-se, todavia, que **o resultado da análise** (mas não o da sua evolução) **seria mais negativo** se o MI não tivesse utilizado, entre 2009 e 2013, o capital dos empréstimos contratados no âmbito do PREDE e do PAEL, na sequência dos quais transformou M€ 14,6 de “ outras dívidas a terceiros ” em dívida financeira de MLP, valor que, por isso, deixou de influenciar o resultado deste indicador⁶⁴.

De qualquer modo, **o risco potencial**, a que aludimos no item anterior, **concretizou-se ao nível da execução orçamental**, pois a globalidade da **receita municipal**, em cada um dos anos do triénio, **foi insuficiente para cobrir integralmente o montante das despesas faturadas ou equivalentes** (pagas e não pagas), **sendo, no entanto, de salientar a**

⁶³ Isto é, entrando também em consideração, entre outros aspetos, com a receita disponível e com a despesa realizada e faturada, mas ainda não paga.

⁶⁴ Impacto que também se faz sentir nos exercícios seguintes.

evolução positiva verificada (ao nível da execução global do ano, com taxas crescentes no período em análise).

A situação descrita espelha uma **gestão financeira desequilibrada**, materializada na **realização e/ou existência de despesas acima da efetiva capacidade financeira** da Autarquia para **fazer face, atempadamente, aos compromissos assumidos**, situação que, no entanto, **seria mais negativa** caso não tivesse recorrido, entre 2009 e 2013, ao capital dos EMLP PREDE e PAEL.

No que se refere à recomendação sobre o cumprimento do equilíbrio orçamental o MI, refere que " (...) *está consciente do princípio subjacente a esta recomendação. Prova disso é, não só o facto de ter tido uma realização da receita superior a 80%, já neste ano de 2014, mas também ter descido, logo no primeiro ano de mandato, de exercício completo, o valor do seu orçamento de 36,6M€ em 2013 para 30.7M€ em 2014.* "

Anexos, a fls. 77 e 78

2.4.2.4. No triénio 2011/2013, a relação entre as disponibilidades orçamentais e as despesas obrigatórias e de compromissos já assumidos, foi a seguinte:

Figura 21 - Vinculação orçamental ⁶⁵

Un. Euro

DESCRIÇÃO	EXECUÇÃO		
	2011	2012	2013
1 - Despesas com pessoal	6 863 018	5 945 244	5 192 787
2 - Encargos relativos à dívida financeira (amort. e juros)	2 054 764	2 003 921	2 560 869
3 - Outras dívidas a terceiros de CP transitada do ano anterior	18 051 259	15 393 852	9 247 593
4 - Compromissos já assumidos no final do exercício anterior e ainda não faturados *	1 390 560	3 351 299	3 571 575
5 - Compromissos já assumidos para o exercício no final do anterior (contas 04 e 05) ***	1 390 560	7 820 169	8 587 069
6 - TOTAL (1+2+3+4+5)	29 750 162	34 514 484	29 159 892
7 - DISPONIBILIDADES ORÇAMENTAIS **	28 951 776	33 689 209	26 995 082
8 - DIFERENÇA (7-6)	- 798 387	- 825 275	- 2 164 810
9 - PERCENTAGEM DA RECEITA NÃO VINCULADA (8/7*100)	-2,8	-2,4	-8,0

* Resulta da diferença entre o valor total dos compromissos assumidos no exercício anterior e a respetiva soma das despesas pagas com as faturadas e ainda não pagas.

** Resulta da soma dos saldos orçamentais iniciais com as receitas cobradas.

*** Decorre dos saldos para n+1 dos balancetes de compromissos de exercícios futuros, deduzidos dos montantes constantes da linha 3, por já estarem incluídos nesses valores.

Fonte: Documentos contabilísticos e de prestação ed contas e auditoria IGF

Anexos, a fls. 63

Assim, **no início de qualquer dos exercícios, o valor global das receitas orçamentais do MI encontrava-se totalmente comprometido**, não sendo sequer suficiente para fazer face apenas a **um conjunto de despesas certas que**, em regra, **se repetem em todos os exercícios e que apresentam um elevado grau de inflexibilidade**.

Esta situação espelha a **total rigidez existente ao nível da despesa orçamental** atendendo ao nível das receitas orçamentais, com a conseqüente **anulação integral da margem de atuação da Autarquia ao nível da sua gestão financeira**.

⁶⁵ Cfr. alínea b) do ponto 1.2. da metodologia, Anexo a fls. 2.

Aliás, no triénio 2011/2013, **se a Autarquia não tivesse empolado**, de forma significativa, **a sua previsão das receitas orçamentais não estaria em condições de elaborar orçamentos que cumprissem formalmente o princípio do equilíbrio**, por não existirem, de facto, receitas suficientes que possibilitassem sequer a previsão das despesas e dos compromissos anteriormente assumidos.

Saliente-se, ainda, que o **resultado desta análise seria ainda mais negativo** caso a Autarquia não tivesse utilizado, entre 2009 e 2012, o capital dos empréstimos contraídos ao abrigo dos PREDE e PAEL, através do qual foi transformado o valor M€ 14,6 de outras dívidas a terceiros em dívida financeira de MLP (cfr. item 2.2.3.), montante que, por isso, diminuiu o montante das dívidas daquela natureza existentes no início de cada um dos anos seguintes, parâmetro que influencia o resultado deste indicador.

2.4.2.5. A análise, com o recurso a um elenco de **indicadores**, à **execução orçamental** do MI, reportada ao mesmo período, permite-nos afirmar o seguinte:

- ✓ Aumentou a percentagem de despesas orçamentais pagas por receitas próprias (passou de 40% para 63%) e o peso destas últimas na receita total cobrada (passou de 41% para 65%);
- ✓ Cresceu o peso dos fundos municipais no total da despesa paga (passou de 20% para 22%);
- ✓ Diminuiu ligeiramente a proporção dos compromissos assumidos para o exercício no total das despesas realizadas e faturadas (de 108% para 106%), ao contrário do peso das despesas totais pagas nos compromissos assumidos para o exercício que aumentou (passou de 60% para 82%).

Anexos, a fls. 64 e 65 (indicadores 1 a 24, em especial, 4, 7, 8, 17 e 18)

2.4.2.6. Em síntese, no **MI**, entre 2011/2013, não obstante a evolução positiva verificada:

- ✓ **Manteve-se uma prática de elevado empolamento na previsão das receitas orçamentais em termos globais** (máximo de 72%) e, em especial, **de capital** (máximo de 62%), o que **contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL**;
- ✓ A **execução orçamental** continuava a **comportar um significativo risco**, pois, em 2013, ainda possibilitava e potenciava a realização e/ou existência de despesa municipal para além da real capacidade para promover o seu atempado pagamento (**M€ 9,6 e 21%** do total da receita disponível);
- ✓ **Foi violado**, de forma sistemática, **do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial** (**execução global do ano**), o que **espelha uma gestão financeira desequilibrada**;
- ✓ **Persistiu**, face apenas a um conjunto de despesas certas, repetíveis e inflexíveis, **uma absoluta rigidez ao nível das despesas orçamentais, não existindo qualquer margem de manobra para fazer face às demais despesas municipais que, à partida, não se encontravam já " vinculadas "**.

Deste modo, em resultado da concretização do **risco associado à prática sistemática de empolamento das receitas orçamentais**, o MI apresentou uma **gestão orçamental desequilibrada**, situação que **seria mais negativa caso não tivesse recorrido**, entre 2009 e 2013, **ao capital dos EMLP dos PREDE e PAEL (M€ 14,6)**.

Tendo em conta o princípio da universalidade, **a Autarquia não manteve**, no período em análise, **uma gestão orçamental prudente**, uma vez que **não adequou o nível de realização ou existência da despesa** (e não somente o seu pagamento) **à real cobrança da receita** (e não à sua mera previsão orçamental).

Consequentemente, **o MI não evidenciou suficiente disponibilidade financeira para fazer face, tempestivamente, aos compromissos de CP assumidos perante entidades terceiras**, situação, aliás, evidenciada pelos resultados dos indicadores de equilíbrio em sentido substancial (ao nível da execução global do ano) e de vinculação orçamental.

Acresce que, decorre da prática descrita que **os documentos previsionais não refletiam a real expectativa da execução orçamental da Autarquia**, não podendo, por tal facto, constituir um eficaz instrumento de gestão, nem servir de base a uma análise rigorosa em termos da eficácia da sua execução pelos órgãos autárquicos ⁶⁶.

2.4.3. DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIACÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA

2.4.3.1. A dívida global do MI de operações orçamentais (OO), incluindo as correções efetuadas pela IGF (cfr. item 2.1.1.1.), importava, nos anos de 2011/2013, nos seguintes montantes:

Figura 38 – Composição e evolução da dívida corrigida pela IGF

Un: euro

Descrição	2011			2012			2013			Taxa de Variação
	Prest. Contas	Correc. IGF	Total	Prest. Contas	Correc. IGF	Total	Prest. Contas	Correc. IGF	Total	2011 / 2013
Dívida Financeira - EMLP	14 845 332	0	14 845 332	19 429 566	0	19 429 566	18 511 080	0	18 511 080	24,7%
- ECP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
- Leasing	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Subtotal	14 845 332	0	14 845 332	19 429 566	0	19 429 566	18 511 080	0	18 511 080	24,7%
Outras dívidas a terceiros - MLP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
- CP	15 391 552	2 299	15 393 852	9 245 294	2 299	9 247 593	3 882 620	2 430	3 885 050	-74,8%
Subtotal	15 391 552	2 299	15 393 852	9 245 294	2 299	9 247 593	3 882 620	2 430	3 885 050	-74,8%
TOTAL	30 236 885	2 299	30 239 184	28 674 860	2 299	28 677 159	22 393 700	2 430	22 396 130	-25,9%

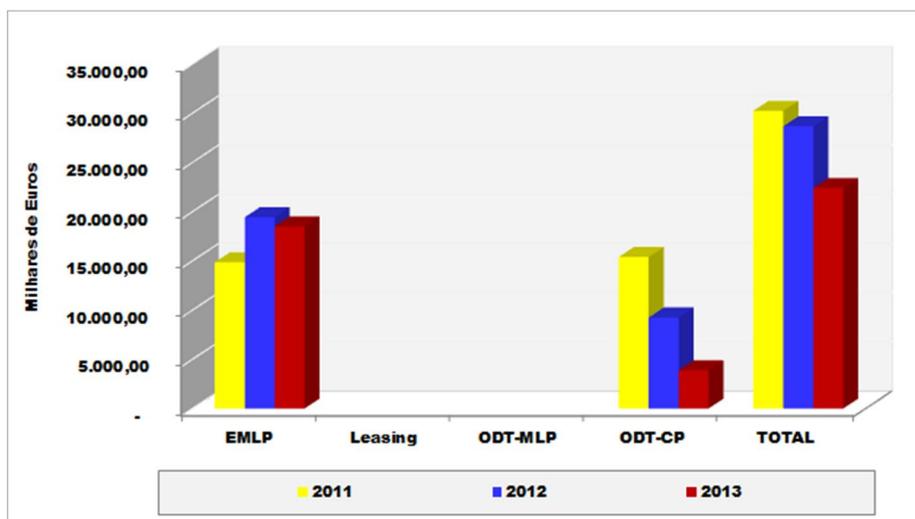
Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 66

⁶⁶ Ora, a elaboração, pelos municípios, de orçamentos transparentes e com previsões rigorosas e fundamentadas, independentemente de se tratar ou não de rubricas de receita para as quais existe regra previsional no POCAL, constitui um dos pressupostos para uma gestão financeira equilibrada e sustentável, designadamente em termos da manutenção de níveis de dívida comercial/administrativa materialmente pouco relevantes e adequados ao quadro financeiro do ente público local (ou, noutros termos, que preveja dotações orçamentais que permitam a realização de despesas, cujo pagamento atempado seja comportável com as disponibilidades financeiras existentes na Autarquia).

Assim, a **dívida global de OO teve uma evolução muito positiva**, pois **diminuiu cerca de M€ 7,8 (26%)**, tendo passado de **M€ 30,2** para **M€ 22,4**, em resultado fundamentalmente, do **decréscimo** das **“ outras dívidas a terceiros de CP ” (75%)** e do aumento da de **MLP** (que integra apenas dívida financeira ⁶⁷) (25%), como se ilustra na figura seguinte:

Figura 39 – Dívida municipal (2011/2013)



Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria IGF

A referida **variação das componentes da dívida** resultou, parcialmente, da utilização do capital do EMLP do PAEL, com a conseqüente transformação de M€ 7,6 de “ outras dívidas a terceiros ” de CP em dívida financeira de MLP.

De facto, **entre 2011/2013**:

- ✓ O **stock de EMLP** sofreu um **acréscimo de cerca de M€ 3,7**, ascendendo, no final de **2013**, a **M€ 18,5** ⁶⁸;
- ✓ As **“ outras dívidas a terceiros ”** (dívida administrativa/comercial) de OO **diminuíram**, como seria de esperar, **de forma muito significativa** (M€ 11,5), **passando para M€ 3,9**, ainda que tal variação seja superior ao capital EMLP do PAEL.

A **dívida da Autarquia**, não obstante a evolução positiva ocorrida, **continuava a importar**, em 2013, **num valor significativo**, mas **cada vez mais próximo de se adequar ao seu quadro financeiro**, nomeadamente às receitas orçamentais, pois:

- ✓ **Bastaria a totalidade da receita total disponível do exercício** (sem passivos financeiros) **para cobrir toda a dívida municipal** (de 98% para 114%) ⁶⁹;
- ✓ A **dívida municipal per capita diminui** (passou de **€ 753** para **€ 558**);

⁶⁷ No triénio 2011/2013, no MI não existiam contratos de empréstimo de CP ou de locação financeira em vigor.

⁶⁸ Decorrendo, no final de 2013, da execução de treze contratos, dos quais três respeitam a financiamento obtido no âmbito do PREDE e do PAEL, com um capital em dívida, em 31/dez/2013, de, respetivamente, € 3 220 000 e € 7 068 866.

⁶⁹ 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.

- ✓ O **período de recuperação da dívida municipal** ⁷⁰, tendo em conta as receitas próprias regulares, era de **13 meses** (tendo decrescido 8 meses no triénio), resultado que se agrava caso se expurgue ao valor dessas receitas o das despesas rígidas e vinculadas (**18 meses**, ou seja, menos 19 meses do que em 2011).

Anexos, a fls. 65 (indicadores 22, 23, 25 e 26 a 31, em especial, 26 e 29)

Refira-se, no entanto, que o **peso da dívida de médio e longo prazo** (apenas de natureza financeira) **na dívida total** evidenciou um **crescimento assinalável (33 pp)**, passando para um expressivo resultado (**83%**), **situação que se repercute na gestão orçamental de exercícios futuros**.

Aliás, o **serviço da dívida** (amortizações e juros) **dos EMLP** também **aumentou** entre 2011/2013 (**de M€ 2,1 para M€ 2,6**), o mesmo sucedendo com o seu **peso na despesa municipal paga** (**de 7% para 10%**).

Anexos, a fls. 64 (indicador 13)

Saliente-se que, **no final de 2013**, existiam **dois EMLP em período de carência** ⁷¹ (capital em dívida de cerca de M€ 3) e foi, ainda, utilizado, durante 2013, parte do EMLP do PAEL, mas, também que, em 2014, termina a amortização de um EMLP (PREDE - CGD) de M€ 4,2.

Assim, **caso se mantenha o atual quadro de EMLP contratados, é previsível que o respetivo serviço da dívida não cresça**, pelo menos de forma significativa, **nos próximos exercícios**.

Por fim, a **comparação entre os compromissos assumidos no exercício e a soma das despesas pagas com o montante das outras dívidas a terceiros** permitiu verificar o seguinte:

Figura 40 – Compromissos assumidos / despesas faturadas (ou equivalente)

	Un: euro		
DESCRIÇÃO	2011	2012	2013
1 - Compromissos totais assumidos para o exercício	46 535 956	43 462 405	30 289 020
2 - Despesas totais pagas	27 790 806	30 643 237	24 756 414
3 - Outras dívidas a terceiros de CP transitadas (exceto OT)	15 393 852	9 247 593	3 885 050
Diferença [1-(2+3)]	3 351 299	3 571 575	1 647 556

Fonte: Documentos de prestação de contas da Autarquia e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 65 (indicadores orçamentais 17 e 18)

O valor dos compromissos assumidos no final de cada ano do triénio e ainda não faturados (ou equivalente), **que se repercute**, quase obrigatoriamente, **no correspondente aumento global da dívida municipal** ⁷², **continua a importar**, no

⁷⁰ 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 *leasing*), admitindo alguma estabilidade nas grandezas consideradas.

⁷¹ Empréstimos PREDE (DGTF) e BEI-Casco, com um capital em dívida, respetivamente, de M 2,8 e m€ 159.

⁷² Atendendo a que, segundo o ponto 2.6.1. do POCAL, o registo do compromisso é efetuado na sequência da assunção, face a terceiros, da responsabilidade de realizar determinada despesa, ou seja, os compromissos assumidos já vinculam o MI perante terceiros.

final de **2013, num valor materialmente relevante (M€ 1,6)**, mas, ainda assim, bastante inferior ao que existia em 2011 (menos M€ 1,7).

Assim, em 2013, **a situação financeira do MI não era tão positiva como a que decorria apenas da consideração da dívida já existente**, mas **a respetiva evolução**, entre 2011/2013, **foi mais favorável**.

Relativamente a algumas das recomendações efetuadas neste contexto, a Autarquia, no contraditório, afirma que já as segue:

" (...) na elaboração dos documentos previsionais nos quais são selecionados os vários investimentos e ações em função da sua maior premência ou oportunidade mas também da relação custo/benefício dos mesmos e considerando os custos futuros com a manutenção e sua conservação. "

(...) ao assumir os seus compromissos não apenas em função da existência de fundos disponíveis, mas também pela escolha criteriosa prévia dos seus investimentos e ações em função da pertinência e oportunidade que os mesmos merecem. A melhoria dos resultados dos últimos dois anos (2013/2014) é também a prova da assunção dos princípios incutidos nesta recomendação. "

Anexos, a fls. 80

2.4.3.2. Não obstante a adesão, em 2009 e 2012, **a mecanismos de consolidação e/ou recuperação financeira (PREDE e PAEL)**, o **MI continuava a apresentar, em 2013, uma situação financeira de CP negativa e desequilibrada**, persistindo a falta de capacidade para fazer face, atempadamente, ao pagamento das dívidas perante terceiros, como se evidencia nos itens seguintes.

2.4.3.2.1. A evolução, entre 2011/2013, da relação entre o saldo final de operações orçamentais e as outras dívidas a terceiros (originariamente de CP) foi a que se evidencia na figura seguinte:

Figura 41 – Saldos reais de operações orçamentais

Un: euro

DESCRIÇÃO	2011	2012	2013
1 - Saldo final de operações orçamentais	1 160 970	3 045 972	2 238 669
2 - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP (exceto OT)	15 393 852	9 247 593	3 885 050
Diferença (1-2)	- 14 232 882	- 6 201 621	- 1 646 381

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 65 (indicador 19)

Assim, o MI apresentou, no período em análise, **sistemáticos e relevantes saldos reais negativos de OO**, o que **evidencia e confirma**, não obstante a evolução positiva ocorrida no triénio (**diminuição em M€ 12,6**), a **persistente falta de capacidade para efetuar tempestivamente o pagamento das " outras dívidas a terceiros "**, com a transferência de dívida assumida que devia ser paga por um dado orçamento anual para os subsequentes.

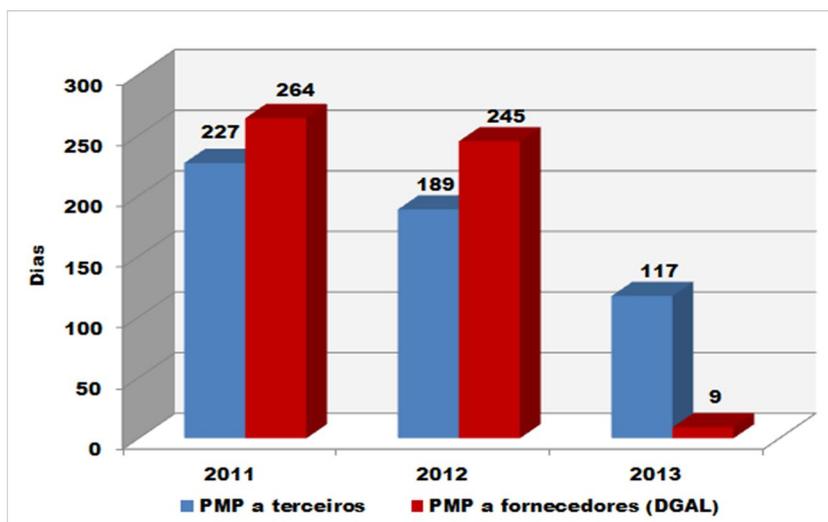
Saliente-se, no entanto, que a melhoria ocorrida em 2012 e 2013 está também

relacionada com a adesão ao PAEL, na sequência do qual foram transformados, respetivamente, **MC 5,5** e **MC 2,1** de " outras dívidas a terceiros " em dívida financeira de médio e longo prazo, que, por isso, deixaram de ser considerados neste indicador.

De facto, se a adesão ao PAEL não tivesse sido concretizada, os saldos orçamentais negativos seriam mais relevantes e, conseqüentemente, a situação financeira do MI, numa perspetiva de CP, seria, nos exercícios referidos, mais desequilibrada, ao mesmo tempo que a evolução no período em análise não seria tão positiva como a que resulta do quadro anterior.

2.4.3.2.2. Os prazos médios de pagamento (**PMP**) a **terceiros** (IGF)⁷³ e a **fornecedores** (DGAL)⁷⁴ evoluíram, no triénio de 2011/2013, da seguinte forma:

Figura 42 – Prazos médios de pagamento



Fonte: Documentos de prestação de contas, balancetes finais, dados extraídos do SIIAL e auditoria da IGF
Anexos, a fls. 67 (indicadores 4 a 6)

Assim, ao longo do referido período, o **PMP** a:

- ✓ **Terceiros diminuiu 110 dias**, situando-se em **117 dias**;
- ✓ **Fornecedores decresceu 255 dias**, passando para **9 dias**⁷⁵.

Deste modo, não obstante a **evolução positiva** (que decorreu também do recurso ao EMLP do PAEL), o **PMP a terceiros continuava a ultrapassar**, no final de 2013, **os parâmetros legalmente previstos**⁷⁶, evidenciando um resultado elevado face a quaisquer critérios de " boa gestão " financeira, quer na ótica do MI, quer dos seus credores.

⁷³ A IGF efetua o apuramento do PMP a terceiros (e não apenas a fornecedores/empregadores) com base numa metodologia distinta da que decorre da Resolução de Conselho de Ministros (RCM) n.º 34/2008, publicada no Diário da República (DR), I Série, de 22/fev.

⁷⁴ Calculado com base na RCM a que aludimos na nota anterior, após a alteração introduzida pelo Despacho n.º 9870/2009, de 6/abr do Ministro de Estado e das Finanças, publicado no DR, II Série, de 13/abr.

⁷⁵ Acesso ao SIIAL (Portal Autárquico) em 31/out/2014.

⁷⁶ No Código dos Contratos Públicos (aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29/jan, e alterado, designadamente, pela Lei n.º 3/2010, de 27/abr) 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/fev e atualmente o DL n.º 62/2013, de 10/mai).

Sobre a redução dos PMP para os parâmetros legalmente previstos, o MI refere que " *Damos como boa esta recomendação, que já vimos acompanhando e donde resulta que, segundo os últimos indicadores publicados pela DGAL, o pmp do MI é de 39 dias a 31 de dezembro, último.* "

Anexos, a fls. 81

2.4.3.2.3. Da análise à **situação financeira de CP da Autarquia** com base na informação **patrimonial resulta**, quanto aos **indicadores de liquidez** ⁷⁷, o seguinte:

Figura 43 – Indicadores de liquidez

INDICADORES	2011	2012	2013	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
Liquidez geral	33%	68%	83%	49,93
Liquidez reduzida	31%	66%	79%	48,15
Liquidez imediata	11%	31%	42%	31,61

Fonte: Documentos de prestação de contas e balancetes finais da Autarquia e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 67 (indicadores 1 a 3)

Os **indicadores de liquidez** apresentam, em todos os anos indicados, resultados **aquém dos parâmetros de referência para uma situação de equilíbrio financeiro de curto prazo**, mostrando-se sistematicamente **desrespeitada a regra do equilíbrio financeiro mínimo** ⁷⁸, não obstante a já referida transformação, em 2012 e 2013, de M€ 7,6 de dívida desta natureza em financeira de MLP.

De facto, **não existe**, em qualquer dos exercícios, **ajustamento entre as dívidas de CP e a correspondente liquidez do ativo, em especial das disponibilidades**, situação que se repercute negativamente sobre a (in)capacidade da Autarquia para cumprir atempadamente os seus compromissos dessa natureza.

Os resultados apurados não são mais do que a consequência direta da **sistemática violação do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial** no que respeita à execução global do ano (cfr. item 2.4.2.3.), pois, se fosse efetuada uma gestão orçamental equilibrada, os indicadores de liquidez apresentariam resultados dentro dos parâmetros mínimos aceitáveis.

2.4.3.2.4. Importa, por fim, salientar que o **desequilíbrio financeiro de curto prazo** levou a que **os credores da Autarquia** (fornecedores/empreiteiros e entidades financeiras) tenham **liquidado juros de mora**, no período de 2011/2013, de, pelo menos, **M€ 1,7**, tendo sido **pagos m€ 87** e estando ainda em dívida, no final do último ano indicado, cerca de **M€ 2,9**.

Anexos, a fls. 68

⁷⁷ Que se destinam a medir a capacidade da entidade para solver atempadamente os seus compromissos de CP.

⁷⁸ Segundo a qual o ativo circulante de CP deverá ser - pelo menos - de montante idêntico ao das dívidas de CP e que se justifica, de um modo especial, no que respeita às autarquias locais, atendendo ao princípio do equilíbrio orçamental que se encontra legalmente consagrado.

2.4.3.2.5. No que se refere às recomendações no sentido do reforço das medidas necessárias para atingir, no mais curto espaço de tempo possível, o equilíbrio financeiro, em especial, de curto prazo, acrescentam que " (...) a bondade desta recomendação, como princípio aplicável a entidades cuja situação económica, financeira e orçamental sejam preocupantes (...) de modo algum é a situação do Município de Ílhavo ".

Anexos, a fls. 81

Acrescenta, aliás, que o MI concorda " (...) com o espírito da recomendação mas entendemos que qualquer dos parâmetros a melhorar já não se aplicam ao ano de 2014, designadamente:

- *Sistemáticos e relevantes saldos reais negativos de operações orçamentais*
- *PMP elevados*
- *Violação da regra do equilíbrio financeiro mínimo*
- *Significativos custos financeiros por atraso no pagamento a credores "*

Anexos, a fls. 80

2.4.3.3. Em síntese, atendendo ao período analisado (2011/2013), **o MI continuava a apresentar**, no final do último ano, não obstante a evolução positiva ocorrida, **um nível de dívida global significativo (M€ 22,4)**, mas **decrecente** face a **2011 (menos M€ 7,8 e 26%)** e **cada vez mais próximo de se adequar ao seu quadro financeiro**, nomeadamente às receitas orçamentais, sendo de destacar o/a:

- ✓ **Aumento da taxa de cobertura da dívida municipal pela receita total disponível** (excluindo passivos financeiros), que passou de 98% para 114%, bastando, assim, no último exercício, a totalidade da receita para solver toda a dívida municipal;
- ✓ **Redução do valor da dívida " per capita " (de € 753 para € 558)**;
- ✓ **Diminuição do período de recuperação da dívida municipal** tendo em conta as receitas regulares expurgadas das despesas rígidas e vinculadas (2013: 18 meses, tendo decrescido no triénio 19 meses);
- ✓ **Crescimento**, assinalável, do *stock* da dívida de **EMLP (M€ 3,7 e 25%)**, que **passou para M€ 18,5 e do peso respetivo na dívida total (33 pp, passando para 83%)**;
- ✓ **Aumento do serviço da dívida de EMLP** (de M€ 2,1 para M€ 2,6), sendo, no entanto, previsível que não cresça, de forma significativa, nos próximos anos, caso se mantenha o atual quadro de EMLP contratados;
- ✓ **Situação financeira de CP negativa e desequilibrada**, apesar da transformação, em 2012 e 2013, de M€ 7,6 de dívida administrativa em financeira de MLP, sendo evidente a **falta de capacidade para fazer face atempadamente aos compromissos dessa natureza**, com:
 - **Sistemáticos e relevantes**, ainda que significativamente decrescentes, **saldos reais negativos de operações orçamentais (2013: M€ 1,6)**;
 - **PMP a terceiros elevados e bem superiores aos parâmetros legalmente previstos (2013: 117 dias)**;

- **Violação** reiterada da **regra do equilíbrio financeiro mínimo** (indicadores de liquidez), com um permanente desajustamento entre as dívidas de CP e a correspondente liquidez do ativo, em especial, com as disponibilidades;
- **Significativos custos financeiros** face aos atrasos de pagamento aos credores (liquidação, nos anos de 2011/2013, de **juros de mora** de, pelo menos, **M€ 1,7**, tendo sido pagos **m€ 87**, estando, ainda, em dívida, no final do último ano, **M€ 2,9**).

A **transformação de dívida de CP em MLP** e os **saldos reais negativos de operações orçamentais repercutem-se e condicionam a gestão orçamental de exercícios futuros.**

A este quadro financeiro acrescia, **no fim de 2013, um valor materialmente relevante (M€ 1,6)**, mas, ainda assim, bastante inferior ao que existia em 2011 (menos M€ 1,7), de **compromissos assumidos e ainda não faturados** (ou equivalente), que, no futuro, iriam agravar a dívida municipal.

Considerando as grandezas anteriores, **a situação financeira do MI não era, em 2013, tão positiva como a que decorria apenas da consideração da dívida já existente**, mas **a respetiva evolução, entre 2011/2013, foi mais favorável.**

De qualquer modo, **confirma-se**, também através desta perspetiva, **as asserções que resultaram do controlo efetuado à execução do PAEL.**

No contraditório, o MI não manifestou, em geral, divergências quanto às recomendações efetuadas pela IGF neste contexto, tendo referenciado o facto de algumas delas já se encontrarem a ser seguidas pela Autarquia que outras perderam pertinência, por exemplo, em 2014, face à evolução entretanto ocorrida.

2.5. CONTROLO INTERNO, PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS E PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS

2.5.1. O MI aprovou e tem em vigor:

- ✓ Uma **Norma de Controlo Interno** (NCI)⁷⁹, que contempla um conjunto de regras definidoras das políticas, métodos e procedimentos de controlo, em especial, quanto à área económico-financeira;
- ✓ Um **Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas**⁸⁰, que foi oportunamente enviado às entidades previstas na Recomendação n.º 1/2009⁸¹ do Conselho de Prevenção da Corrupção⁸².

Refira-se que, em anterior auditoria da IGF, foi elaborada a informação n.º 1031/2011, relativa à "Apreciação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas",

⁷⁹ Aprovada pela câmara municipal em 18/mai/2009.

⁸⁰ Aprovada na reunião de Câmara Municipal de 03/fev/2010.

⁸¹ Publicada no DR, 2ª Série, em 22/jul.

⁸² Refira-se que, em anterior auditoria da IGF, foi elaborada a informação n.º .

tendo-se concluído, pelo trabalho efetuado, que não ocorreu qualquer evolução nesta matéria, pelo que não se justifica a elaboração de uma informação autónoma.

Os serviços informaram, no entanto, que está previsto, até ao final do verão do presente ano, a alteração da NCI e do referido Plano.

Sobre esta matéria, a Autarquia informou, no contraditório, que o executivo municipal " (...) aprovou já, no passado dia 03 de junho a alteração à Norma de Controlo Interno ", estando " (...) já tratadas algumas das preocupações que a IGF verteu no Relatório (...) ".

Por outro lado, quanto a outras sugestões do PR, o MI refere que " (...) sem prejuízo de as mesmas virem a ser consideradas numa próxima alteração da Norma, estas matérias devem merecer, também pela sua especificidade, tratamento diferenciado, designadamente através de despachos e cuidados autónomos, matéria a que o MI dedicará certamente muita da sua atenção no âmbito da revisão dos seus (58) Regulamentos Municipais ".

Anexos, a fls. 82 a 84

2.5.1.1. A NCI não foi objeto de qualquer modificação no sentido de **contemplar procedimentos e controlos relacionados com a adesão ao PAEL** e, em particular, com a implementação e controlo do cumprimento dos objetivos e medidas contempladas no PAF⁸³, situação que, de acordo com o contraditório, terá sido entretanto ultrapassada (cfr. parte final do item anterior).

Ainda assim, no formulário de adesão ao PAEL, o MI referiu que a sua NCI estava atualizada " (...) de acordo com as exigências que decorrem, nomeadamente do estipulado na Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro " ⁸⁴, através de " (...) deliberação da Câmara Municipal e subseqüente despacho. ".

2.5.1.2. Refira-se que está previsto, na **estrutura orgânica da Autarquia**, a existência de um serviço responsável pela função de controlo interno (na dependência direta do presidente do órgão executivo), o qual, no entanto, **não está**, de momento, **operacional**.

Sobre este aspeto, O MI referir que esse serviço existiu até 31/out/2012, mas que, a partir dessa data, na sequência da aposentação do responsável, tem efetuado algumas diligências no sentido de prover o lugar que se encontra vago, o que ainda não foi possível.

2.5.2. Do trabalho de campo realizado ⁸⁵ resultaram **algumas fragilidades ao nível do sistema de controlo do interno e dos procedimentos contabilísticos**, de que salientamos as seguintes:

- ✓ Continuam a não ser adotadas " *check lists* " para efetuar o acompanhamento e controlo da realização e cumprimento dos procedimentos legais nos processos de contratação pública;

⁸³ A este propósito, os serviços do MI alegam, designadamente, que " *Um dos trabalhos que está a ser desenvolvido é o da reapreciação da norma de controlo interno a qual visa dar não só cumprimento aos aspetos menos positivos e que carecem de melhoria, mas também a uma atualização à nova lei das finanças locais e à Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso e à própria dinâmica do Município.* ".

⁸⁴ Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA).

⁸⁵ Em especial através da utilização de questionários e da realização de testes de conformidade e substantivos.

- ✓ O valor dos investimentos executados por administração direta, para além de não incluir o valor dos materiais consumidos, também não considera os custos da mão-de-obra direta, de máquinas/viaturas e de outros custos de fabrico;
- ✓ Não existe segregação de funções quanto às operações de registo de quantidades e de manuseamento físico das existências, nem é garantido o desconhecimento, por quem receciona as existências (armazém), das quantidades requisitadas;
- ✓ O valor dos encargos dos EMLP (amortização, juros e pagamentos de serviços) relativos aos exercícios seguintes não está registado nas contas relativas a compromissos de exercícios futuros;
- ✓ Não existem manuais ou instruções escritas a consagrar os procedimentos de controlo interno relacionados com o financiamento municipal com recurso aos capitais alheios.

A este propósito, o MI alega que " *A presente matéria está a ser considerada no âmbito da alteração e atualização da norma de controlo interno, procurando-se deste modo não só obter uma check list atualizada como também de acordo com a LFL e LCPA. "*

Anexos, a fls. 69

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Atento o que foi exposto, afigura-se pertinente relevar, em termos conclusivos, o seguinte:

3.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DE 2011 A 2013

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.1.1. Os documentos de prestação de contas do MI do triénio 2011/2013 não refletiam, com inteira fiabilidade, a situação financeira, sendo de realçar a significativa e reduzida materialidade das correções efetuadas ao nível, respetivamente, do ativo e passivo exigível de CP:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Para menos, € 951 836,66 (em todos os exercícios) ✓ Para mais, € 2 299, € 2 299 e € 2 518 (2011/2013). 	2.1.1.	<p>A) A regularização imediata, ao nível da informação contabilística da Autarquia, das variações patrimoniais que estavam omitidas ou incorretamente refletidas, caso não tenham sido entretanto corrigidas.</p>
<p>3.1.2. Os documentos de prestação de contas relativas ao triénio 2011/2013, ao contrário do exigível legalmente e da recomendação efetuada pela IGF na anterior auditoria, continuaram a não ser certificados por um ROC ou uma SROC, que foi contratado apenas em 2015.</p>	2.1.2.	

3.2. PROGRAMAS DE CONSOLIDAÇÃO E/OU RECUPERAÇÃO FINANCEIRA (ENTRE 2007/2013)

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.2.1. A Autarquia recorreu, em 2009 e 2012, a duas operações de consolidação e/ou recuperação financeira (PREDE e PAEL), tendo obtido, através de EMLP, um financiamento total de M€ 14,6 (M€ 7 e M€ 7,6, respetivamente), que utilizou no pagamento de dívida comercial e/ou administrativa de CP e na redução de PA, onerando, assim, em qualquer caso, os orçamentos de exercícios futuros.</p> <p>3.2.2. O MI não tem cumprido o objetivo específico subjacente ao PREDE (redução, em regra, do PMP), do que resulta, segundo a DGTF, quanto aos anos de 2011 a 2013, um aumento global da taxa de juro do capital mutuado com o Estado de 0,3 pp (+ 0,3 pp, + 0,2 pp e - 0,2 pp).</p> <p>Assim, em 2011/2012, a Autarquia não contribuiu para a prossecução desse objetivo específico, ao contrário do que se verificou em 2013.</p>	<p>2.2.1. a 2.2.4.</p>	<p>B) Adoção das medidas e mecanismos que salvaguardem o cumprimento efetivo e sistemático dos objetivos fixados no PREDE, nomeadamente a redução anual do PMP, com os quais o MI se comprometeu de forma expressa.</p>

3.3. PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL (PAEL)

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.3.1. A adesão ao PAEL (e a consequente contratação, com o Estado, de um EMLP) implicava a elaboração e aprovação, pelo Governo, de um PAF, que tinha de conter um conjunto de medidas específicas e quantificadas no sentido do restabelecimento da situação financeira da Autarquia.</p> <p>No caso do MI, de acordo com o quadro legal o PAF deveria contemplar, ainda, medidas adicionais de redução e contenção de despesa, designadamente ao nível da fixação de preços de água, saneamento e resíduos e do aperfeiçoamento dos processos de controlo e cobrança de taxas e preços municipais.</p>	<p>2.3.1. e 2.3.1.1.</p>	

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.3.2. O MI formalizou, em 2012, o pedido de adesão ao PAEL (aprovado pelos órgãos competentes e acompanhado pelo respetivo PAF), que foi aprovado pelo Governo, tendo sido autorizada a concessão de um EMLP de M€ 8,8 (visado pelo TC em 20/dez/2012).</p> <p>Todavia, a Autarquia, desse montante acabou por arrecadar apenas M€ 7,6, em resultado da redução de M€ 1,2 relativos a diversas situações, ainda que quase exclusivamente à dívida à SIMRIA, SA (M€ 1,2), que não foi aceite atendendo a que estava previsto que viesse a ser amortizada por contrapartida de dividendos futuros.</p> <p>A receita de capital proveniente do EMLP do PAEL foi utilizada, em 2012 e 2013, no pagamento das dívidas constantes da lista aprovada, ainda que maioritariamente em despesas de natureza corrente (52%), ou seja, numa finalidade para a qual, em regra, não deviam ser afetadas receitas desta natureza, mas sim receitas correntes do Município.</p>	<p>2.3.2.1. a 2.3.2.3. e 2.3.2.5.</p>	<p>C) Cumprimento, no futuro, em termos substanciais e não apenas formais, do princípio do equilíbrio orçamental, de modo a evitar que se repita o recurso a mecanismos de recuperação financeira e a utilização, excecional e inadequada, de receitas de capital no pagamento de despesas correntes.</p>
<p>3.3.3. O serviço da dívida do EMLP contraído ao abrigo do PAEL (sem período de carência e com prestações semestrais) foi cumprido pelo menos até ao primeiro semestre de 2014, tal como estava previsto no respetivo plano de pagamentos.</p>	<p>2.3.2.4. e 2.3.2.5.</p>	
<p>3.3.4. Da análise realizada, relativamente ao ano de 2013, aos objetivos e/ou medidas relacionados com a otimização da receita previstos do PAF e os executados, o MI:</p> <p>✓ Cumpriu, em termos globais, de forma significativa, o objetivo quantitativo de arrecadação de receitas, com uma taxa de 119% ou 107%, considerando ou não o saldo inicial.</p> <p>A superação ainda é mais expressiva ajustando o objetivo do PAF à diferença entre a estimativa e a arrecadação da receita proveniente do EMLP do PAEL (a taxa passa de 119% para 128%).</p>	<p>2.3.3.1. a 2.3.3.1.4.</p>	<p>D) Cumprimento, não só em termos globais, mas também no que respeita às diversas componentes, dos objetivos fixados no PAF do PAEL ao nível da receita orçamental, com os quais o MI se comprometeu de forma expressa.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>✓ Não atingiu o objetivo previsto para as receitas de capital, situação que decorreu dos seguintes factos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diferença entre a previsão e arrecadação do EMLP do PAEL (M€ 3 e M€ 1,4); • Redução, face ao previsto (com base no executado no ano anterior), do peso da componente de receita de capital na participação no FEF (de M€ 1,4 para m€ 679), ainda que compensada com idêntico aumento das receitas correntes; • Atraso no recebimento de verbas com origem no FEDER (previstas M€ 1,6 e arrecadadas m€ 315). <p>Realce-se que tal incumprimento persiste, ainda que com menor expressão, quando se ajusta o objetivo em análise à diferença entre a estimativa e a arrecadação da receita proveniente do EMLP do PAEL (a execução passa de 48% para 64%).</p> <p>3.3.4.1. O MI, ao contrário do legalmente exigível, não definiu (e, conseqüentemente, não se comprometeu) medidas específicas para qualquer das áreas a que estava legalmente obrigado (preços das atividades relacionadas com os resíduos sólidos e o aperfeiçoamento e controlo dos factos suscetíveis de gerarem a aplicação de coimas).</p> <p>No entanto, a análise realizada às rubricas orçamentais onde devem estar registadas aquelas receitas, permitiu verificar que, entre 2011/2013, ocorreu, respetivamente, um aumento e uma diminuição das receitas com aquelas origens.</p> <p>Por outro lado, a Autarquia concretizou e superou, de forma significativa, os valores estimados para a cobrança de IMI (mais m€ 617).</p> <p>3.3.4.2. Em síntese, em 2013, o MI cumpriu, ao nível da receita, os objetivos quantitativos globais a que se vinculou com a adesão ao PAEL, ainda que seja também de salientar as fragilidades do PAF em termos da definição de medidas concretas e quantificadas de otimização da receita nas áreas previstas obrigatoriamente no quadro legal.</p>		<p>E) Promoção da reanálise, em articulação com a DGAL (art. 6º, n.º 5, da Lei 43/2012, de 28/ago), do PAF no sentido de:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Ajustar os valores estimados inicialmente em termos de receita com a evolução entretanto ocorrida em termos reais, devendo, no entanto, persistir a relação inicial estabelecida com a despesa e os <i>stocks</i> previstos em termos de dívida e saldos orçamentais. ✓ Definir, concretizar e quantificar as medidas de otimização de receita a que se encontrava legalmente obrigado, nomeadamente ao nível dos preços das atividades relacionadas com os resíduos sólidos e ao aperfeiçoamento e controlo dos factos suscetíveis de gerarem a aplicação de coimas.

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.3.5. Por sua vez, no mesmo ano, mas agora no que respeita aos objetivos e/ou medidas de redução ou racionalização da despesa constantes do PAF e os executados, a Autarquia não cumpriu os objetivos globais relativos à/aos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Despesa paga (execução de 112%), incluindo, de forma autónoma, as componentes correntes (mais M€ 2,3) e de capital (mais m€ 250), ainda que, como vimos, a receita arrecadada também tenha sido significativamente superior ao valor previsto. <p>Realce-se que a referida violação é ainda mais expressiva (taxa de execução de 121%), quando ajustada da diferença entre a estimativa e a arrecadação da receita proveniente do EMLP do PAEL.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Custos totais, incluindo, quando discriminados, os relativos às comunicações e vigilância e segurança. <p>Saliente-se, no entanto, que o MI atingiu os objetivos previstos para algumas rubricas específicas, nomeadamente as relativas à(s) despesas com:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Pessoal (97%), incluindo trabalho extraordinário (menos m€ 10,6); ✓ Ativos (não foi pago qualquer montante) e passivos (93%) financeiros; ✓ Atividades com impacto direto na diminuição de custos de funcionamento de infraestruturas municipais (custos - e não despesas - totais estimados e realizados, designadamente de M€ 5,9 e M€ 5,89); ✓ Investimentos em obras (variação negativa, entre 2011/2013, de 65%). 	<p>2.3.3.2. a 2.3.3.2.4.</p>	<ul style="list-style-type: none"> F) Cumprimento dos objetivos fixados no PAF do PAEL ao nível da despesa orçamental paga, em especial na componente de natureza corrente, com os quais o MI se comprometeu de forma expressa. G) Promoção da reanálise, em articulação com a DGAL (art. 6º, n.º 5, da Lei 43/2012, de 28/ago), do PAF no sentido de: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Ajustar os valores estimados inicialmente em termos de despesa com a evolução entretanto ocorrida em termos reais, devendo, no entanto, persistir a relação inicial estabelecida com a receita e os <i>stocks</i> previstos para a variação da dívida e dos saldos orçamentais. ✓ Clarificar e concretizar os objetivos a que o MI se vinculou, já que, nalguns casos, existem dificuldades evidentes para conseguir efetuar a sua discriminação e especificação; ✓ Ultrapassar a falta da inconsistência que decorre da utilização algo indiferenciada dos conceitos de despesa e custo. H) Ponderação, nas áreas de atividade ou programas que tenham um maior peso e flexibilidade ao nível da despesa, da eventual adoção de medidas no sentido de descontinuar os que tenham menor impacto negativo sobre os cidadãos ou de diminuir os meios financeiros afetos, de modo a proporcionar uma redução relevante e estrutural na despesa municipal.
<p>3.3.6. Da análise articulada entre os valores globais da receita e da despesa estimadas do PAF e apuradas ao nível da execução orçamental, resulta que:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ A relação entre a receita total disponível e a despesa total previstas no PAF melhorou, significativamente, ao nível dos valores orçamentais executados (M€ 1,6 e 6 pp); 	<p>2.3.3.3. a 2.3.3.3.1.</p>	<ul style="list-style-type: none"> I) Cumprimento sistemático das regras previstas na Lei n.º 8/2012, de 21/fev, ao nível do cálculo dos fundos disponíveis e da assunção de compromissos, pois tal facto será suscetível de garantir, de forma continuada, uma adequada articulação entre receitas arrecadadas e despesas realizadas.

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>✓ O aumento da despesa paga foi menos acentuado do que o da receita cobrada.</p> <p>Assim, em nosso entender, não é possível afirmar que, em 2013, o MI violou, em termos substanciais, o objetivo estimado no PAF em termos da despesa municipal.</p> <p>De facto, muito embora tenha sido pago um montante de despesa total superior ao previsto no PAF, a diferença entre a receita e despesa executadas orçamentalmente (e, deste modo, a respetiva percentagem de cobertura) melhorou significativamente face à correspondente relação existente ao nível dos montantes estimados.</p> <p>Refira-se, no entanto, que a apreciação global e definitiva do comportamento do MI em termos do cumprimento dos objetivos do PAF exigirá, sempre, a análise da evolução da dívida face aos valores estimados e da sua relação com as grandezas anteriores.</p>		
<p>3.3.7. O MI, no que concerne aos objetivos do PAF para o <i>stock</i> da dívida:</p> <p>✓ Não os cumpriu em termos globais (ainda que por uma margem ligeira: m€ 456 e 2,1%) e, especialmente, ao nível de CP (mais M€ 3,5).</p> <p>A violação, em termos CP, é, no entanto, muito menos expressiva (M€ 1,5) quando aquela grandeza é ajustada da diferença entre a estimativa e a arrecadação da receita do EMLP do PAEL e da dedução de dívida não orçamental (operações de tesouraria e cauções e garantias prestadas por terceiros);</p> <p>✓ Cumpriu na componente de MLP, ainda que de forma menos relevante quando ajustado da referida diferença do EMLP do PAEL.</p> <p>Acresce que a variação da relação entre:</p> <p>✓ O saldo final e a dívida total orçamentais melhorou de forma significativa, na prestação de contas face ao que constava do PAF (a taxa de cobertura aumentou 7 pp e a diferença negativa entre as grandezas reduziu de - M€ 21,3 para - M€ 20,2);</p>	<p>2.3.3.4. a 2.3.3.4.4.</p>	<p>J) Cumprimento efetivo dos objetivos fixados no PAF do PAEL ao nível da evolução do <i>stock</i> da dívida em termos globais e tendo em conta cada uma das suas componentes, para o que contribuirá uma gestão orçamental e uma situação financeira equilibrada e sustentável (cfr. recomendações infra).</p> <p>K) Acompanhamento e controlo rigorosos da evolução e da assunção de nova dívida municipal (em especial, de natureza comercial/administrativa), de modo a conter e adequar o seu montante à evolução anual prevista no PAF do PAEL.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>✓ A receita e despesa totais e o stock da dívida estimados no PAF e em termos reais teve também uma evolução positiva (respetivamente, M€ 3,8 e 16,8 pp e M€ 2,2 e 9,7 pp).</p> <p>Assim, não se pode afirmar, em nosso entender, que o MI violou, em termos substanciais, o objetivo previsto para o stock da dívida total em 2013.</p> <p>3.3.7.1. Por sua vez, quanto às previsões relativas ao serviço da dívida, o MI:</p> <p>✓ Efetudou o pagamento de um montante bastante inferior ao que tinha estimado no PAF, ainda que em resultado, quase exclusivamente, da diminuição do capital total arrecadado do EMLP do PAEL;</p> <p>Cumpriu, atempadamente, o pagamento do serviço da dívida de todos os EMLP que se encontravam em vigor em 2013.</p>		
<p>3.3.8. Por fim, o MI cumpriu os objetivos previstos no PAF para 2013 ao nível do:</p> <p>✓ Saldo final orçamental do exercício;</p> <p>✓ PMP;</p> <p>✓ Endividamento líquido, ainda que considerando as significativas correções, para mais (m€ 954), efetuadas pela IGF.</p>	<p>2.3.3.5. a 2.3.3.5.3.</p>	<p>L) Manutenção do cumprimento dos objetivos referidos neste item, devendo também ser dado cumprimento e especial atenção, face à revogação da Lei n.º 2/2007, de 15/jan, ao regime legal atualmente consagrado em matéria de:</p> <p>✓ Equilíbrio orçamental (cfr. art. 40º e 83º da Lei n.º 73/2013, de 3/set);</p> <p>✓ Limites legais de endividamento (cfr. arts. 52º e 54º da Lei n.º 73/2013, de 3/set).</p>
<p>3.3.9. A Autarquia tem cumprido as obrigações de prestação periódica de informação à DGAL para efeitos de controlo e acompanhamento do PAEL, mas os dados reportados à DGAL não refletem, com inteira fiabilidade, a sua situação nesta matéria.</p> <p>Foram, de facto, apuradas as seguintes diferenças pela IGF:</p> <p>✓ Para mais: No endividamento líquido e na dívida total, de, respetivamente, m€ 954 e m€ 2,4.</p> <p>✓ Para menos: No PMP (6 dias).</p> <p>A Autarquia também incluiu, no Relatório de Gestão de 2013, informação sobre a execução do PAEL nesse exercício.</p>	<p>2.3.3.6. a 2.3.3.6.2.</p>	<p>M) Prestação de informação rigorosa à DGAL para efeitos de acompanhamento e controlo do PAEL.</p> <p>N) Criação dos instrumentos necessários e de uma base sistemática de recolha e validação da informação para a monitorização e reporte das grandezas e informação relevantes face aos objetivos, medidas e obrigações a que o MI se vinculou na sequência da adesão ao PAEL e elaboração do respetivo PAF.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.3.10. Em síntese, o MI, em 2013, cumpriu, em termos substanciais, os principais objetivos quantitativos a que se vinculou com a adesão ao PAEL, ainda que seja também de salientar as fragilidades do PAF em termos da definição de medidas concretas e quantificadas de otimização da receita nas áreas previstas no quadro legal.</p>	<p>2.3.3.7. a 2.3.3.7.1.</p>	
<p>3.3.11. A utilização do capital do EMLP (MC 7,6) do PAEL teve um impacto positivo na evolução, entre 2011 e 2013, do valor das "outras dívidas a terceiros" e dos pagamentos em atraso.</p> <p>Tais grandezas, sofreram, no entanto, naquele período, uma redução muito superior ao do indicado financiamento (respetivamente, MC 11,5 e MC 12,8), o que espelha uma evolução muito mais favorável da situação a esse nível do que a que decorre da utilização do capital do empréstimo referido.</p>	<p>2.3.4. a 2.3.4.3.</p>	<p>O) Manutenção, de forma duradoura, das "outras dívidas a terceiros" e dos PA em valores, respetivamente, reduzidos e nulos, que permitam cumprir, de forma atempada, os respetivos compromissos perante terceiros e o regime consagrado pela Lei n.º 8/2012, de 21/fev (dado, nomeadamente, o impacto da existência de PA para o cálculo dos FD).</p>

3.4. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS, DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL, DA DÍVIDA E DA SITUAÇÃO FINANCEIRA (TRIÉNIO 2011/2013)

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.4.1. A evolução das grandezas que integram os balanços da Autarquia, após as correções efetuadas pela IGF, revela, no triénio de 2011/2013, a diminuição do:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Grau de dependência de capitais alheios exigíveis para financiamento do ativo (de 16% para 15%); ✓ Correspondente peso de fundos próprios (de 61% para 56%). 	<p>2.4.1. a 2.4.1.2.</p>	
<p>3.4.2. A receita total disponível do MI importou, entre 2011/2013, respetivamente, em MC 29, MC 33,7 e MC 27, tendo, assim, diminuído cerca de 7% (- MC 2).</p> <p>No entanto, tais montantes incluíam, em 2012 e 2013, a utilização do capital de EMLP (receitas não efetivas) de MC 6,4 e MC 1,4, respetivamente, sem as quais a diminuição da receita total no período teria sido mais acentuada (- 12%).</p>	<p>2.4.2.1.</p>	

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.4.2.1. Prática sistemática, ao longo do triénio, de empolamento na previsão das receitas das orçamentais, com reduzidos índices de execução em termos globais (2013: 74%) e, em especial, na vertente de capital (2013: 27%), o que contraria o objetivo prosseguido pelas regras previsionais do POCAL.</p> <p>Face aos valores previstos, não foram arrecadadas, no mesmo período, receitas totais, respetivamente, nos montantes de ME 22,7, ME 14,3 e ME 9,6.</p> <p>Através do referido expediente, o MI criou, de forma artificial, ao nível da execução orçamental, a possibilidade realização e/ou existência de elevados montantes de despesa (2013: ME 9,6) sem que existissem meios monetários disponíveis para efetuar o seu atempado pagamento.</p> <p>Assim, não obstante a melhoria ocorrida no triénio, a execução de qualquer dos orçamentos comportava um elevado risco, já que permitia e potenciava uma gestão orçamental desequilibrada.</p>	<p>2.4.2.2.</p>	<p>P) Elaboração rigorosa dos orçamentos ao nível da receita:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Fundamentando, de forma adequada, todas as rubricas previstas, independentemente de estarem ou não sujeitas por lei a uma regra previsional, em especial, nos casos em que o valor a orçamentar traduza uma evolução atípica (crescimento) da receita face ao seu histórico de cobrança efetiva. ✓ Considerando apenas as que apresentem um elevado grau de probabilidade em termos de cobrança efetiva. <p>Q) Consequente utilização, se for caso disso, dos instrumentos relativos às modificações orçamentais previstos no POCAL.</p>
<p>3.4.2.2. Violação reiterada, ao longo do triénio, do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial (execução global no ano), ainda que tenha ocorrido uma evolução positiva nesta matéria (taxas crescentes).</p> <p>De qualquer modo, tal asserção espelha, na sequência da concretização do risco a que aludimos, uma sistemática gestão orçamental desequilibrada, materializada na realização e/ou existência de despesas acima da capacidade financeira da Autarquia.</p> <p>O resultado desta análise seria bastante mais negativo caso não tivesse utilizado o capital dos EMLP PREDE e PAEL para transformar dívida de CP em financeira de MLP.</p>	<p>2.4.2.3.</p>	<p>R) Execução prudente do orçamento de despesa, com base na cobrança efetiva das receitas e não apenas na sua previsão orçamental, de modo a garantir um efetivo equilíbrio orçamental e, assim, o pagamento atempado dos compromissos assumidos;</p> <p>S) Acompanhamento e controlo rigoroso e contínuo dos níveis de execução orçamental, devendo ser dada especial atenção às despesas variáveis e não obrigatórias.</p> <p>T) Cumprimento das regras previstas na Lei n.º 8/2012, de 21/fev, em especial, no que concerne à proibição de assunção de compromissos sem que existam fundos disponíveis.</p>
<p>3.4.2.3. Persistiu, entre 2011/2013, uma absoluta rigidez ao nível das despesas orçamentais, face apenas a um conjunto de despesas certas, repetíveis e inflexíveis, não dispondo o MI de qualquer margem de manobra para fazer face às demais despesas municipais que, à partida, não se encontravam já " vinculadas ".</p>	<p>2.4.2.4.</p>	<p>Cfr. recomendações R) a T), U) e V).</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>Esta situação introduz uma total rigidez na despesa orçamental, sendo de salientar que o MI, caso não tivesse empolado, de forma significativa, a previsão das suas receitas orçamentais, não estaria em condições de elaborar orçamentos que cumprissem, em termos formais, o princípio do equilíbrio.</p>		
<p>3.4.3. O MI continuava a apresentar, no final de 2013, não obstante a evolução positiva ocorrida, um nível de dívida global significativo (M€ 22,4), ainda que decrecente face a 2011 (menos M€ 7,8 e 26%) e cada vez mais próximo de se adequar ao seu quadro financeiro, nomeadamente às receitas orçamentais.</p> <p>Destacamos, entre 2011/2013, o/a:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Aumento da taxa de cobertura da dívida municipal pela receita total disponível (exceto passivos financeiros), que, em 2013, era de 114%, bastando, assim, a totalidade da receita do exercício para solver toda a dívida municipal; ✓ Redução do valor da dívida per capita (de € 753 para € 558); ✓ Diminuição do período de recuperação da dívida municipal tendo em conta as receitas regulares expurgadas das despesas rígidas e vinculadas (2013: 18 meses, tendo decrescido no triénio 19 meses); ✓ Crescimento, assinalável, do <i>stock</i> da dívida de EMLP (M€ 3,7 e 25%), que passou para M€ 18,5 e do peso respetivo na dívida total (33 pp, passando para 83%); ✓ Aumento do serviço da dívida de EMLP (de M€ 2,1 para M€ 2,6), sendo, no entanto, previsível que não cresça, de forma significativa, nos próximos anos, caso se mantenha o atual quadro de EMLP contratados/utilizados. <p>A este quadro financeiro acrescia, no fim de 2013, um valor materialmente relevante (M€ 1,6), mas, ainda assim, bastante inferior ao que existia em 2011 (menos M€ 1,7), de compromissos assumidos e ainda não faturados (ou equivalente), que, no futuro, iriam agravar a dívida municipal.</p>	<p>2.4.3.1. e 2.4.3.3</p>	<p>U) Realização de novos investimentos deverá ter sempre subjacente uma análise de custo/benefício, que integre, de forma sistemática, a previsão dos custos, a suportar pelo MI, com a sua exploração, manutenção e conservação.</p> <p>V) Assunção de compromissos, com repercussões em exercícios futuros, precedida de análise rigorosa, detalhada e ponderada, levando em conta a dimensão intergeracional das decisões de política financeira.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>Considerando as grandezas anteriores, a situação financeira do MI não era, em 2013, tão positiva como a que decorria apenas da consideração da dívida já existente, mas a respetiva evolução, entre 2011/2013, foi mais favorável.</p>		
<p>3.4.4. Entre 2011/2013, apesar da adesão ao PREDE e ao PAEL, a situação financeira de CP do MI manteve-se negativa e desequilibrada, sendo evidente a falta de capacidade para fazer face atempadamente aos compromissos dessa natureza, com:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Sistemáticos e relevantes, ainda que significativamente decrescentes, saldos reais negativos de operações orçamentais (2013: ME 1,6), de que decorre a oneração indevida dos orçamentos futuros; ✓ PMP a terceiros elevados e bem superiores aos parâmetros legalmente previstos (2013: 117 dias); ✓ Violação reiterada da regra do equilíbrio financeiro mínimo (indicadores de liquidez), com um permanente desajustamento entre as dívidas de CP e a correspondente liquidez do ativo, em especial, com as disponibilidades; ✓ Significativos custos financeiros face aos atrasos de pagamento aos credores (liquidação, nos anos de 2011/2013, de juros de mora de, pelo menos, ME 1,7, tendo sido pagos m€ 87, estando, ainda, em dívida, no final de 2013, ME 2,9). 	<p>2.4.3.2. a 2.4.3.3.</p>	<p>W) Cumprimento das medidas de redução e racionalização da despesa municipal previstas no PAF, com vista ao restabelecimento do equilíbrio financeiro, em especial de CP.</p> <p>X) Reforço das medidas necessárias para atingir, no mais curto espaço de tempo possível, o equilíbrio financeiro, em especial, de curto prazo, através, designadamente, da:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Otimização da cobrança das receitas municipais (por via da atualização das taxas e preços praticados na Autarquia, da fixação das taxas dos impostos municipais e da melhoria dos respetivos processos de liquidação e cobrança); ✓ Racionalização da despesa realizada através, nomeadamente, da: <ul style="list-style-type: none"> • Análise sistemática da necessidade e utilidade das despesas a efetuar; • Adoção, ainda que não prevista legalmente, do instrumento da cativação das despesas, através da consagração de regras de execução orçamental que incluam, designadamente, as rubricas da despesa e as percentagens a cativar, bem como a competência para a sua descativação. <p>Y) Redução dos PMP aos parâmetros legalmente previstos, por forma a cumprir atempadamente os seus compromissos e evitar a ocorrência de custos financeiros.</p>
<p>3.4.5. Em síntese, entre 2011/2013, o MI, não obstante a evolução positiva ocorrida, em termos de gestão orçamental e de dívida municipal:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Elaborou e aprovou documentos previsionais que não refletiam a real expectativa da execução orçamental, não podendo, por isso, constituir um eficaz instrumento de gestão, nem servir de base a uma análise rigorosa quanto à eficácia da sua execução; 	<p>2.4.2.6. e 2.4.3.3.</p>	

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>✓ Não efetuou uma gestão orçamental prudente e equilibrada, uma vez não adequou o nível de realização e/ou existência da despesa (e não somente o seu pagamento) à real cobrança da receita (e não à sua mera previsão orçamental).</p> <p>✓ Apresentou um nível de dívida global significativo atendendo ao seu quadro financeiro, ainda que decrescente no período, e uma situação financeira de CP desequilibrada.</p> <p>De qualquer modo, confirma-se, também através desta perspetiva, as asserções que resultaram do controlo efetuado à execução do PAEL.</p>		

3.5. CONTROLO INTERNO, PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS E PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.5.1. O MI aprovou e tem em vigor a Norma de Controlo Interno e o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas.</p> <p>A NCI, no entanto, não foi objeto de qualquer modificação no sentido de contemplar procedimentos e controlos relacionados com a adesão ao PAEL, situação que, de acordo com o contraditório da Autarquia, terá sido ultrapassada.</p> <p>Está previsto, na estrutura orgânica do MI, a existência de um serviço responsável pela função de controlo interno, o qual, no entanto, não está, de momento, operacional.</p>	<p>2.5.1. a 2.5.1.2.</p>	
<p>3.5.2. Na sequência do trabalho de campo realizado detetaram-se fragilidades ao nível do sistema de controlo interno e dos procedimentos contabilísticos, de que destacamos as seguintes:</p> <p>✓ Falta de " <i>check lists</i> " para efetuar o acompanhamento e controlo da realização e cumprimento dos procedimentos legais nos processos de contratação pública;</p> <p>✓ Insuficiências ao nível do apuramento do valor dos investimentos executados por administração direta;</p>	<p>2.5.2.</p>	<p>Z) Elaboração de manuais e " <i>check lists</i> " de controlo com vista a garantir o quadro legal vigente em matéria de contratação pública;</p> <p>AA) Correto apuramento do valor e adequado reconhecimento contabilístico dos investimentos realizados por administração direta.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Inexistência de segregação de funções quanto às operações de registo de quantidades e de manuseamento físico das existências; ✓ Omissão de registo, nas contas relativas a compromissos de exercícios futuros, dos valores relativos ao serviço da dívida dos EMLP; ✓ Inexistência de manuais ou instruções escritas a consagrar os procedimentos de controlo interno relacionados com o financiamento municipal com recurso aos capitais alheios. 		<p>BB) Adoção, ao nível do armazém, do princípio da segregação de funções ou, caso não seja possível, implementação de procedimentos de rotação de funções.</p> <p>CC) Utilização, de forma sistemática e adequada, das contas relativas a compromissos de exercícios futuros.</p> <p>DD) Elaboração e aprovação de manuais ou instruções a adotar no caso de recurso a capitais alheios, no sentido, designadamente, de exigir a comparação entre as várias modalidades possíveis.</p>

4. PROPOSTAS

4.1. Em face dos resultados obtidos propomos:

4.1.1. Que seja dado conhecimento do presente relatório e respetivos anexos aos Senhores Secretário de Estado Adjunto, do Tesouro e das Finanças e Secretário de Estado das Autarquias Locais, com sugestão de encaminhamento, respetivamente, para a Direção-Geral do Tesouro e Finanças e Direção-Geral das Autarquias Locais, atentas as matérias objeto de acompanhamento por estas entidades.

4.1.2. O envio do presente relatório e respetivos anexos ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Ílhavo, o qual deverá dar conhecimento dos mesmos aos restantes membros do Órgão Executivo, bem como de remeter cópia à Assembleia Municipal, em conformidade com o disposto no art. 35º, n.º 2, alínea o), do Anexo I, à Lei n.º 75/2013, de 12/set.

4.1.3. Que a Câmara Municipal de Ílhavo informe a IGF, no prazo de 60 dias a contar da data de receção do presente relatório, do estado de operacionalização das recomendações efetuadas e ainda não adotadas até a apresentação do contraditório e remeta as atas dos órgãos municipais que evidenciem que foi dado conhecimento aos mesmos do presente relatório.

Inspeção-Geral de Finanças,