

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

## MUNICÍPIO DE SANTA MARIA DA FEIRA

---

O município cumpriu as obrigações e objetivos resultantes da adesão ao PAEL e apresenta uma gestão orçamental e financeira equilibrada e sustentável?

**Relatório n.º 2017/1363**

**Independência**

**InteGridade**

**ConFiança**

**PARECER:**

Submeto à consideração do Senhor Inspetor-Geral com o meu acordo, sublinhando as propostas constantes dos pontos 4.1.1. e 4.1.2. deste Relatório de auditoria, prevista na Lei n.º 43/2012, de 28 de Agosto.

Concordo, salientando o/a:

Cumprimento, em 2014/2015, em termos absolutos ou segundo uma perspetiva substancial e integrada, do objetivo global a que o MSMF se vinculou com a adesão ao PAEL, bem como o facto desde Programa ter ficado suspenso em 2017.

Prática, ainda que decrescente, de empolamento na previsão das receitas, com taxas de execução já significativas em 2014/2015, o que contribuiu para uma gestão orçamental mais prudente e equilibrada, ao que acresce uma diminuição da ainda elevada rigidez das despesas orçamentais, muito embora para tal tenha contribuído o recurso ao PAEL.

Evolução positiva da dívida global entre 2012/2015 ( menos 22,1 M€ e 34%), continuando a importar num valor materialmente relevante ( 43,3 M€), mas adequado ao quadro financeiro da Autarquia, ainda que com uma estrutura que se repercute e é suscetível de condicionar a gestão orçamental dos exercícios futuros.

Tendência de ajustamento da situação financeira de CP, evidenciando equilíbrio nesta matéria em 2015, ainda que com o contributo do recurso ao PAEL.

À consideração superior.

Direção de projeto.

**DESPACHO:**

Concordo.

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

**Relatório n.º 2017/1363**

**Processo n.º 2015/240/A3/667**

**CONTROLO DO PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL ( PAEL )  
MUNICÍPIO DE SANTA MARIA DA FEIRA**

**SUMÁRIO EXECUTIVO**

A presente auditoria foi realizada com o objetivo de verificar se o **Município de Santa Maria da Feira** ( MSMF ) cumpriu as obrigações e objetivos do PAEL para 2014/2015 e se apresenta uma gestão orçamental e financeira equilibrada e sustentável, tendo-se obtido do exame efetuado e do exercício do procedimento do contraditório ( Anexos 1 a 6 ), em especial, os seguintes resultados:

## 1. Cumprimento dos principais objetivos resultantes da adesão ao PAEL

**1.1.** O MSMF formalizou, em 2012, o pedido de adesão **PAEL**, tendo obtido, através do recurso a um empréstimo de médio/longo prazo ( EMLP ), um financiamento, em termos finais, de **12,6 M€**.

O PAEL e, conseqüentemente, as obrigações dele decorrentes, foi suspenso em 2017, situação que se manterá enquanto o MSF cumprir o limite da dívida total previsto no RFALEI.

**1.2.** Em **2014/2015**, a Autarquia **cumpriu**, em termos absolutos, **os principais objetivos a que se vinculou no Plano de Ajustamento Financeiro ( PAF ) ou considerando o PAF ( Ajustado ) do PAEL** ( receita, despesa, *stock* da dívida, serviço da dívida, saldo orçamental e prazo médio de pagamento ), ainda que não tenha previsto todas as medidas específicas de otimização da receita legalmente exigíveis, e **apresentou**, na relação entre algumas variáveis ( receita, despesa, *stock* da dívida e saldo orçamentais ), **resultados reais mais favoráveis do que os que decorrem dos correspondentes valores previstos**.

**1.3.** Além disso, o MSMF **utilizou o EMLP do PAEL para diminuir os PA** e as “ **outras dívidas a terceiros** ”, respetivamente entre 2012 e 2013/2015, em cerca de **14,8 M€** e **22,7 M€**, ou seja, em qualquer dos casos, **num montante superior ao do capital do EMLP do PAEL**, ao que acresce que **os stocks mensais de PA** desde setembro/2012 ( data de adesão ao PAEL ) foram sempre decrescentes até à sua eliminação em 2014, situação que se manteve, pelo menos, até ao final de 2015.

## 2. Fiabilidade dos documentos de prestação de contas

**2.1.** A análise realizada revela que, entre 2012/2014, os **balanços do MSMF refletem, com significativa fiabilidade, a sua situação financeira ao nível do passivo exigível**, dada a reduzida materialidade e peso das correções efetuadas nas correspondentes rubricas do balanço, **mas persistiam algumas fragilidades na adoção do POCAL**, em termos da implementação da contabilidade de custos e da inventariação do património municipal.

## 3. Fragilidades ao nível da gestão orçamental e suas conseqüências

**3.1.** O MSMF **empolou**, em especial em 2012/2013, a **previsão das receitas orçamentais, potenciando uma situação de desequilíbrio nesta sede**, mas, **nos dois exercícios seguintes, o respetivo grau de execução** já evidenciou resultados **muito significativos** ( 91% e 95% ), o que contribuiu para **uma gestão orçamental cada vez mais prudente e equilibrada**, ao que acresce uma diminuição da ainda elevada rigidez das despesas orçamentais, **muito embora para tal evolução tenha contribuído o recurso ao PAEL**.

**3.2. Cumprimento do princípio do equilíbrio orçamental** previsto no Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais ( RFALEI ) na 1ª modificação orçamental, no orçamento final e na prestação de contas do ano de 2014, bem como nos orçamentos inicial e final e na prestação de contas de 2015.

## 4. Dívida global relevante mas situação financeira de CP tendencialmente equilibrada

**4.1.** A **dívida global da Autarquia de operações orçamentais teve**, entre 2012/2015, **uma evolução positiva** ( menos **22,1 M€** e **34%** ), continuando, no entanto, a importar num **valor materialmente relevante ( 43,3 M€ )**, mas já **adequado ao seu quadro financeiro**, apesar de manter uma **estrutura que se repercute e é suscetível de condicionar a gestão orçamental dos exercícios futuros**.

Adesão ao PAEL e arrecadação de um EMLP de 12,6 M€

Cumprimento, em termos absolutos e segundo uma perspetiva substancial e integrada, do objetivo global subjacente ao PAEL

Evolução mais favorável da dívida de CP e dos PA do que a que corresponde à utilização do EMLP do PAEL

Fiabilidade da informação contabilística ao nível do passivo exigível

Persistência de algumas fragilidades na adoção do POCAL

Tendência no sentido de uma gestão orçamental equilibrada, ainda que com o contributo do PAEL

Elevada, ainda que decrescente, rigidez da despesa orçamental

Dívida global materialmente relevante, mas adequada ao quadro financeiro

**4.2. O MSMF apresentou, especialmente em 2012, uma situação financeira de CP desequilibrada, de que resultou significativos custos financeiros ( juros de mora liquidados e pagos, entre 2012/2014, de, pelos menos, 2,1 M€ e 2,3 M€, respetivamente ), mas evidenciou, nos anos imediatos, uma evolução positiva e uma tendência de ajustamento nesta matéria, com uma situação financeira de CP equilibrada no final de 2015 ( ainda que com o contributo do recurso ao PAEL ).**

Evolução positiva da situação financeira de CP, mas com pagamento de juros de mora, entre 2012/2014, no valor de 4,4 M€

**4.3. No final de 2014, de acordo com o quadro legal, estavam reunidas as condições para que a DGAL emitisse um alerta precoce e a Autarquia podia recorrer a um processo de saneamento financeiro, mas, em 2015, essas situações já não se verificavam.**

**5. Norma de Controlo Interno ( NCI ) e Plano de Gestão de Riscos Corrupção e Infrações Conexas ( PGRIC )**

**5.1. A Autarquia tem em vigor uma NCI e um PGRIC que são coerentes, articulados e, de um modo geral, complementares entre si, mas não dispõe de nenhum departamento/serviço específico ou elemento que realize a função controlo interno.**

Inexistência da função de controlo interno

**6. Principais recomendações**

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

- ✓ Cumprimento, caso esteja em vigor o PAEL, das metas, objetivos e obrigações específicas decorrentes do respetivo PAF;
- ✓ Reforço das medidas que contribuam para a elaboração cada vez mais rigorosa dos orçamentos de receita, conjugada com uma execução prudente do orçamento de despesa, visando, em especial, a manutenção de uma gestão orçamental realmente equilibrada;
- ✓ Controlo rigoroso da evolução da dívida municipal e adoção de medidas concretas, nomeadamente de redução de despesa e de otimização de receita, visando o reforço de um nível de endividamento global sustentável, o equilíbrio financeiro de CP e uma redução, relevante e estrutural, das despesas municipais que ainda apresentam alguma rigidez;
- ✓ Implementação de um serviço ou pessoa responsável pela função de controlo interno, através da criação de um serviço ou designação de um responsável.

Principais áreas das recomendações

## ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS.....	5
1. INTRODUÇÃO .....	6
1.1. FUNDAMENTO .....	6
1.2. QUESTÃO DE AUDITORIA E ÂMBITO.....	6
1.3. METODOLOGIA .....	6
1.4. CONTRADITÓRIO .....	7
2. RESULTADOS .....	8
2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS.....	8
2.2. PROGRAMAS DE CONSOLIDAÇÃO E/OU RECUPERAÇÃO FINANCEIRA ( ENTRE 2007/2014 ) .....	9
2.3. PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL .....	10
2.4. ORÇAMENTO, DÍVIDA E SITUAÇÃO FINANCEIRA.....	21
2.5. ALERTA PRECOCE E MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA.....	25
2.6. CONTROLO INTERNO E PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS ....	26
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....	26
4. PROPOSTAS.....	29
ANEXOS 1 ( fls. 1 a 9 ), 2 ( fls. 10 a 18 ), 3 ( fls. 19 a 42 ), 4 ( fls. 43 a 60 ), 5 ( fls. 61 e 62 ) e 6 ( fls. 63 a 65 )	

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

<b>Cfr</b>	Confrontar
<b>CP</b>	Curto prazo
<b>DGAL</b>	Direção-Geral das Autarquias Locais
<b>DGTF</b>	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
<b>DL</b>	Decreto-Lei
<b>DR</b>	Diário da República
<b>EMLP</b>	Empréstimo de médio e longo prazos
<b>ERSAR</b>	Entidade Reguladora dos serviços de Água e Resíduos
<b>FAM</b>	Fundo de Apoio Municipal
<b>FEF</b>	Fundo de Equilíbrio Financeiro
<b>IGF</b>	Inspeção-Geral de Finanças
<b>LCPA</b>	Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso
<b>LFL</b>	Lei das Finanças Locais
<b>LOE</b>	Lei do Orçamento do Estado
<b>M€</b>	Milhões de euros
<b>m€</b>	Milhares de euros
<b>MLP</b>	Médio e longo prazos
<b>MSMF</b>	Município de Santa Maria da Feira
<b>NCI</b>	Norma de Controlo Interno
<b>PA</b>	Pagamentos em Atraso
<b>PAEL</b>	Programa de Apoio à Economia Local
<b>PAF</b>	Plano de Ajustamento Financeiro
<b>PGRIC</b>	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
<b>PMP</b>	Prazo médio de pagamento
<b>POCAL</b>	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
<b>pp</b>	Pontos percentuais
<b>PPTH</b>	Programa Pagar a Tempo e Horas
<b>PREDE</b>	Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado
<b>RCM</b>	Resolução do Conselho de Ministros
<b>RFALEI</b>	Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais
<b>SIAL</b>	Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais
<b>TC</b>	Tribunal de Contas

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. FUNDAMENTO

1.1.1. Em cumprimento do plano de atividades aprovado da Inspeção-Geral de Finanças (IGF), foi realizada a auditoria no Município de Santa Maria da Feira ( **MSMF** ), enquadrada no Projeto designado “ Controlo do Programa de Apoio à Economia Local ( **PAEL** ) ” <sup>1 e 2</sup>.

### 1.2. QUESTÃO DE AUDITORIA E ÂMBITO

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

1	Avaliação da qualidade da informação constante dos documentos de prestação de contas <sup>(3)</sup> .
Conclusão, em termos globais, sobre o (in)cumprimento das obrigações e objetivos resultantes da adesão ao PAEL, através da(o):	
2	<p>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;</p> <p>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;</p> <p>c) Análise do impacto (anual e global) da adesão do Município a programas de consolidação financeira desde 1/01/2007 (incluindo o PAEL) na evolução da dívida, em especial, de curto prazo (CP) e dos pagamentos em atraso (PA);</p> <p>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.</p>
3	Apreciação da evolução da gestão orçamental e da situação financeira do Município.

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

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

### 1.3. METODOLOGIA

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

- ✓ Recolha e análise de informação ( com recurso a um conjunto diversificado de mapas e fichas criados especificamente para estas auditorias );
- ✓ Utilização de uma *check-list* de verificação da coerência entre os vários documentos que integram a prestação de contas;
- ✓ Realização de entrevistas com dirigentes e outros colaboradores da entidade ( com base em

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

<sup>2</sup> Refira-se que foi realizada, na mesma Autarquia e de forma articulada com o presente trabalho, uma outra auditoria no âmbito do projeto “ Controlo da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso “ ( Processo n.º 2015/238/A3/668 ).

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

<sup>4</sup> Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais.

questionários previamente concebidos );

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

Anexo 1 (fls. 1 a 9)

Realce-se, no que respeita ao PAEL, que, para além de efetuarmos a comparação direta, relativamente às variáveis relevantes ( designadamente, receita, despesa, dívida e saldo orçamentais ), entre os valores reais apurados e os previstos no PAF, também realizámos abordagens complementares <sup>5</sup> que atendem:

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

Relativamente ao PGRCIC, a abordagem baseou-se no guião elaborado para o efeito <sup>8</sup>.

#### 1.4. CONTRADITÓRIO

**1.4.1.** Nos termos do disposto no art. 12.º ( princípio do contraditório ) do Decreto-Lei ( DL ) n.º 276/2007, de 31/07, e no n.º 2, do art. 19º, e no art. 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF <sup>9</sup>, foi dado conhecimento formal ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Santa Maria da Feira das principais asserções, conclusões e recomendações deste documento, através do envio, em 14/08/2017, do projeto de relatório.

A análise da resposta recebida ( EEL03562 ), em 11/09/2017, que não põe em causa as asserções, conclusões e recomendações que haviam sido explicitadas no projeto de relatório, consta do presente documento, no qual introduzimos, em alguns pontos específicos, os aspetos que consubstanciam informações ou dados complementares relevantes.

Anexo 6 (fls. 63 a 65)

---

<sup>5</sup> Essa análise é necessária, em nosso entender, para uma pronúncia fundamentada e sustentada sobre o (in)cumprimento, numa perspetiva global, das metas e objetivos do PAF, pois, respetivamente, as situações e análises descritas a seguir são suscetíveis de se repercutir, de forma determinante e incorreta, sobre as asserções a retirar nessa matéria e permitem um controlo substancial do comportamento do Autarquia nesta sede.

<sup>6</sup> Cfr. a justificação desses ajustamentos e o respetivo impacto nas diversas variáveis relevantes para os objetivos e metas previstos no PAF, sendo, ainda, de referir que as grandezas influenciadas por essa(s) correção(ões) passarão a ser designadas, ao longo deste documento, de PAF ( Ajustado ).

<sup>7</sup> Cujo regime consta da Lei n.º 53/2014, de 25/08, em especial, nos arts. 17º a 19º no que respeita à contribuição dos Municípios para o respetivo capital social ( através da aquisição de unidades de participação ), que teve de ser reconhecida contabilisticamente, em princípio, em 2014, e realizada a partir do ano imediato, ainda que em prestações ( ao longo de 7 anos ), quando tal despesa não foi contemplada no PAF.

<sup>8</sup> Anexo ao Despacho n.º 9/2010 do Senhor Inspetor-Geral de Finanças.

<sup>9</sup> Aprovado pelo Despacho n.º 6387/2010, de 5/04, do Ministro de Estado e das Finanças e publicado no Diário da República ( DR ), 2ª Série, de 12/04.

## 2. RESULTADOS

### 2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

2.1.1. Do trabalho realizado<sup>10</sup>, com vista a examinar a **qualidade da informação orçamental e financeira** produzida pelo MSMF, resultaram as seguintes **correções aos balanços** do triénio 2012/2014<sup>11</sup>:

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

Un: euro

COMPONENTES DO BALANÇO	CONTAS	2012		2013		2014	
		Valor	D/C	Valor	D/C	Valor	D/C
<b>ATIVO</b>	41-Investimentos financeiros	- 20 851,82	D	- 6 220,57	D	- 34 978,68	D
<b>FUNDOS PRÓPRIOS</b>	88/59-Resultados	- 20 851,82	D	- 6 220,57	D	- 35 403,50	D
<b>PASSIVO</b>	221 - Fornecedores C/c	0,00	C	0,00	C	424,82	C

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 2 (fls. 10 a 18)

Salientamos, em 2014, as seguintes correções:

- ✓ Eliminação, na conta de investimentos financeiros, do valor das “alegadas” participações no capital/fundo da ENERGAIA - Agência de Energia do Sul da Área Metropolitana do Porto ( 29 991 € ) e da Fundação Terras de Santa Maria da Feira ( 4 988 € ), por entendermos que da integração dos municípios em entidades desta natureza não resulta, atendendo ao disposto no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais ( POCAL )<sup>12</sup>, qualquer investimento financeiro;
- ✓ Relevação, no passivo exigível de CP, de uma fatura cuja dívida ( 425 € ) apenas foi reconhecida contabilisticamente no exercício seguinte.

2.1.2. Para além disso, atendendo ao disposto no **POCAL**, constatámos **algumas fragilidades, com repercussões ao nível da qualidade e fiabilidade da informação económico-financeira** elaborada pelo

<sup>10</sup> Para efeitos da circularização e reconciliação de saldos com referência ao final de 2014 foi utilizado, por um lado, o resultado do respetivo procedimento promovido pelo Revisor Oficial de Contas do MSMF, e, por outro lado, selecionado um conjunto adicional de entidades, sendo abrangidas no total:

- ✓ Sete entidades que concederam EMLP ao MSMF ( Millenium BCP, Novo Banco, Banco Português de Investimento, Caixa Geral de Depósitos, Banco Santander Totta, Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I.P. - IFDR - e Direção-Geral do Tesouro e Finanças – DGTF ), tendo obtido respostas da totalidade (100%);  
Do conjunto de oitenta e cinco EMLP em vigor à data de 31/12/2014, não foi possível reconciliar os saldos respeitantes a seis deles, que, no entanto, representavam apenas 0,01% do respetivo valor total em dívida.
- ✓ Trinta e quatro credores de outro tipo ( fornecedores c/c, fornecedores de imobilizado e outros ), cujos créditos totalizavam, no final do referido exercício, cerca de 1,6 M€, que representava 63% da dívida originariamente de curto prazo constante da prestação de contas desse ano ( 2,5 M€ ), tendo obtido 100% das respostas.

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

<sup>11</sup> Atendendo a que apenas foi controlada a qualidade da informação dos documentos de prestação de contas de 2014, nomeadamente através dos referidos procedimentos de circularização e reconciliação de saldos, as correções efetuadas em 2012/2013 respeitam somente às decorrentes daquele controlo que eram também suscetíveis de afetar a informação económico-financeira desses exercícios.

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

<sup>12</sup> Aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22/02.

MSMF, em especial, no que respeita à:

- ✓ Falta de implementação integral do subsistema da contabilidade de custos, pois a informação disponibilizada ainda não permitia apurar os custos de todas as funções, bens e serviços;
- ✓ Incompleta inventariação dos bens do ativo imobilizado do município <sup>13</sup>.

Anexo 5 (fls. 61)

**2.1.3.** Em síntese, a análise realizada indicia que os **documentos de prestação de contas do MSMF já refletiam, com alguma fiabilidade, a sua situação financeira**, em especial, **ao nível do passivo exigível**, dada a reduzida materialidade das correções efetuadas pela IGF ( 2014: mais 425 € ), mas **persistiam algumas insuficiências ao nível da aplicação do POCAL**, nomeadamente em termos da contabilidade de custos e da inventariação do património municipal.

## 2.2. PROGRAMAS DE CONSOLIDAÇÃO E/OU RECUPERAÇÃO FINANCEIRA ( ENTRE 2007/2014 )

**2.2.1.** O **MSMF aderiu**, em 2008, ao “ Programa Pagar a Tempo e Horas “ ( **PPTH** ) <sup>14</sup>, e, em 2009, ao Programa de Regularização Extraordinária das Dívidas do Estado ( **PREDE** ) <sup>15</sup>, tendo beneficiado do acesso a financiamento, através do recurso a quatro EMLP, no valor total de **14 M€**.

Anexo 3 (fls. 19)

A Autarquia também formalizou, **em 2012**, a adesão ao **PAEL** <sup>16</sup> ( **Programa II** ) <sup>17</sup>, na sequência do qual **contratou um EMLP de 12,9M€** ( dos quais apenas arrecadou 12,6 M€ - cfr. infra item 2.3.1.2. ) para aplicar na redução dos PA.

Anexo 3 (fls. 20)

**2.2.2.** Deste modo, entre **2007/2014**, o MSMF arrecadou, no **âmbito de programas de consolidação e/ou recuperação financeira**, EMLP nos seguintes montantes:

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

Un: euro

DESCRIÇÃO	MONTANTES TOTAIS ARRECADADOS			TOTAL POR PROGRAMA
	2008	2009	2013	
PPTH	6 000 000			6 000 000
PREDE - 1ª FASE		8 000 000		8 000 000
PAEL			12 553 555	12 553 555
<b>TOTAL</b>	<b>6 000 000</b>	<b>8 000 000</b>	<b>12 553 555</b>	<b>26 553 555</b>

Fonte: DGTF e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls.21)

<sup>13</sup> Designadamente os bens doados ao Museu Convento dos Loios e ao Museu do Papel.

<sup>14</sup> 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 22/02.

<sup>15</sup> Aprovado pela RCM n.º 191-A/2008, publicada no DR, 1ª Série, n.º 231, de 27/11/2008, cuja duração foi prorrogada pela RCM n.º 29/2009, publicada no DR, 1ª Série, n.º 62, de 30/03.

<sup>16</sup> A criação deste programa teve por “ (...) *objeto a regularização do pagamento de dívidas dos municípios vencidas há mais de 90 dias, registadas na (...) DGAL à data de 31 de março de 2012.* ” ( cfr. n.º 1, do art. 1º, da Lei n.º 43/2012, de 28/08 ).

<sup>17</sup> Em virtude de o MSMF, por um lado, não se encontrar abrangido por um plano de reequilíbrio financeiro e, por outro lado, não apresentar, a 31/12/2011, uma situação de desequilíbrio estrutural ( situações enquadráveis no Programa I ), nem ter aderido facultativamente ao Programa indicado em último lugar.

Através destas operações, o MSMF transformou um elevado montante de dívidas administrativas e/ou comerciais originariamente de CP ( 26,6 M€) em dívida financeira de médio e longo prazo ( MLP ), diminuindo, pelo menos momentaneamente, a pressão sobre a tesouraria, mas onerando os orçamentos futuros, face ao exigível cumprimento do respetivo serviço da dívida.

## 2.3. PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL

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

**2.3.1.1.** A Autarquia formalizou, como já referimos, **em 2012**, o pedido de **adesão ao PAEL ( Programa II )**, acompanhado, nos termos do quadro legal, por um **PAF**, aprovado pelos órgãos executivo e deliberativo, em respetivamente, 25 e 28/10/2012, que foi, posteriormente, **aprovado pelo Governo** <sup>18</sup>.

**2.3.1.2.** Na sequência da referida decisão governamental, foi autorizada a **concessão de um EMLP pelo Estado**, através da DGTF, de acordo com os pressupostos e nos termos seguintes:

**Figura 3 – Financiamento no âmbito do PAEL**

Un: euro

DÍVIDAS VENCIDAS HÁ MAIS DE 90 DIAS (31/03/2012)				ABATIMENTOS (art. 65º, nºs 3 e 4 da LEO 2012)	VALOR ELEGÍVEL	FINANCIAMENTO OBTIDO					VALOR NÃO DESEMBOLSADO PELA DGTF
Formulário de adesão	Montante revisto	Pagamentos efetuados	Valor Líquido			Despacho no DR	Visto do TC	1ª Tranche (14/02/2013)	2ª Tranche (01/07/2013)	Total	
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)-(3)	(5)	(6)=[(1)-(5)]	(7)=(6)*90%	(8)=(7)	(9)	(10)	(11)=(9)+(10)	(12)=(8)-(11)
17 315 786	19 671 364	5 584 297	14 087 067	2 983 168	14 332 619	12 899 357	12 899 357	9 029 550	3 524 005	12 553 555	345 802

Fonte: DGTF, DGAL ( SIIAL ) e auditoria da IGF

O EMLP, com um capital contratado de **12 899 356,76 €** <sup>19</sup>, uma maturidade de 14 anos e sem período de carência, foi visado pelo Tribunal de Contas ( TC ) em 29/01/2013.

Anexo 3 (fls. 22 a 28)

Face ao financiamento concedido e visado, a **Autarquia acabou por arrecadar**, em 2013, através de **duas tranches, 12 553 555 €, não tendo chegado a receber o montante de 345 802 €** <sup>20</sup>.

**2.3.1.2.1.** A **utilização do financiamento do PAEL no pagamento de dívidas a terceiros** ( com base na informação do SIIAL e prestada pela Autarquia ) <sup>21</sup>, foi a seguinte <sup>22</sup>:

<sup>18</sup> Cfr. Despacho n.º 14763-D/2012, dos Gabinetes do Secretário de Estado da Administração Local e Reforma Administrativa e da Secretária de Estado do Tesouro, publicado no DR, 2ª Série, N.º 222, de 16/11/2012.

<sup>19</sup> Que resulta de 90% do valor elegível ( 14 332 618,62 € ), tendo este último sido obtido, de acordo com os valores inscritos no formulário de adesão, pela diferença entre o valor dos PA existentes em 31/03/2012 ( 17 315 786,43 € ) e os abatimentos efetuados de acordo com os n.ºs 3 e 4 do art. 65.º da Lei do Orçamento de Estado ( LOE ) de 2012 ( 2 983 167,81 € ).

<sup>20</sup> Segundo o Relatório de Gestão que integram os documentos de prestação de contas de 2014 ( cfr. a fls. 61 ), o MSMF “ (...) efetuou pagamentos anteriores à data da entrada da receita do PAEL, pelo que à data do recebimento da 2ª tranche o valor em dívida já era menor. Atendendo às dificuldades financeiras dos agentes económicos e aos elevados juros que acarretaria para o Município, este, optou por efetuar esses pagamentos antecipadamente, daí advém um valor inferior em 345 802,14 € .”

<sup>21</sup> As quais integram a “ Lista de PA ” anexa ao pedido de adesão, que foi validada pela DGAL.

<sup>22</sup> Para a atribuição do financiamento, foram considerados os pagamentos antecipados efetuados pela Autarquia no período entre a data da candidatura e a emissão do visto do TC, no valor de 83 876 €.

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

Un: euro

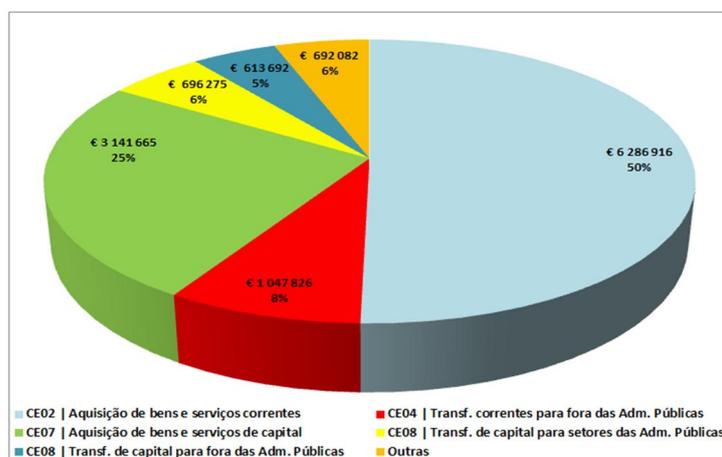
ANO	EMPRÉSTIMO PAEL			TOTAL
	Pagamentos antecipados	1ª Tranche	2ª Tranche	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(2)+(3)+(4)
A - Receitas arrecadadas ao abrigo do EMLP do PAEL		9 029 550	3 524 005	12 553 555
B - Montantes utilizados	2012	83 876		12 478 450
	2013		9 257 248	
C - DIFERENÇA (A)-(B)				75 104

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

No final de 2013, o MSMF tinha utilizado, na liquidação dos PA legalmente elegíveis, **99,4% do montante total arrecadado com o EMLP do PAEL**, tendo o remanescente ( **75 104 €** ) sido devolvido à DGTF em 2014<sup>23</sup>, a título de amortização extraordinária<sup>24</sup>.

Os pagamentos realizados foram afetos a despesas da seguinte natureza:

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



Fonte: SIAL e auditoria da IGF

Assim, uma parte relevante do referido financiamento ( 63% ) foi utilizada no pagamento de despesas correntes, ou seja, numa finalidade legal, mas para a qual, em regra, não deviam ser afetas receitas desta índole, mas sim de natureza corrente arrecadadas pelo Município<sup>25</sup>.

**2.3.1.3. O Município divulgou<sup>26</sup> no sítio oficial da internet<sup>27</sup> e por edital, o pedido de adesão ao Programa e o contrato celebrado com o Estado<sup>28</sup>.**

**2.3.1.4. Refira-se, por fim, que deu entrada na IGF ( EG 2384/2017 ), com origem na Secretaria de Estado do**

<sup>23</sup> O montante devolvido correspondia a dívidas anuladas, por não serem devidas, ou por situações alheias ao município ( cfr. Declaração do Senhor Presidente da Câmara Municipal de 15/07/2014 ).

<sup>24</sup> Consequentemente, a DGTF remeteu um novo plano para pagamentos do serviço da dívida do EMLP do PAEL, do qual resultou uma diminuição do total dos juros a suportar durante a vigência do contrato.

<sup>25</sup> Ainda que, como é sabido, o PAEL ( tal como outros mecanismos de consolidação e/ou recuperação financeiras ) não distinga o tipo das dívidas a que o capital do respetivo EMLP deva ser afeto, tendo, no presente caso, como objeto o pagamento de PA independentemente da sua natureza ( capital ou corrente ).

<sup>26</sup> Conforme resposta da à questão n.º 12 do questionário da IGF sobre PAEL.

<sup>27</sup> Vide: <http://www.cm-feira.pt>.

<sup>28</sup> De harmonia com o disposto no art. 13º da Lei n.º 43/2012, de 28/08.

Orçamento, informação sobre os municípios cujos PAF do PAEL foram suspensos em 2017, de harmonia com o disposto n.º 6, do art.º 6º, da Lei n.º 43/2012, de 28/08 ( com a redação da Lei n.º 42/2016, de 28/10 )<sup>29</sup>, nos quais se inclui o MSMF, atendendo a que cumpriu, em 2016, o limite da dívida total previsto no RFALEI<sup>30</sup>, aspeto que é salientado pela Autarquia no contraditório.

Anexo 6 (fls. 64)

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

**2.3.2.1.** No caso do MSMF, o PAF<sup>31</sup> deveria incluir um conjunto de “ (...) *medidas adicionais de redução e contenção da despesa, bem como de otimização da receita* ”<sup>32</sup>, nomeadamente ao nível da fixação dos preços nos setores do saneamento, água e resíduos<sup>33</sup>, do aperfeiçoamento dos processos e do controlo da cobrança de taxas e preços municipais, da aplicação de coimas e promoção dos processos de execução fiscal ( cfr. item 2.3.3.1.2. ).

**2.3.2.2.** Os objetivos do PAF elaborado pelo MSMF ( para 2014/2015 ) foram afetados ( cfr. item 1.3.1. ), posteriormente, por dois eventos que não lhe são imputáveis, pelo que o respetivo impacto deve ser tido em consideração na análise a efetuar.

De facto, quanto aos referidos anos, **as estimativas constantes daquele documento:**

- ✓ Tinham como pressuposto a arrecadação e utilização integral, até ao final de 2013, do capital do EMLP inicialmente contratado ( 12 899 357 € ), quando, ao nível da execução, foi recebido e utilizado apenas, respetivamente, 12 553 555 € e 12 478 450 €<sup>34</sup>;
- ✓ Não incluíam a dívida relativa à participação no FAM ( 2,9 M€ ), que o MSMF reconheceu integralmente, logo em 2014, na sua contabilidade<sup>35</sup>, mas que não decorre de qualquer decisão e/ou deliberação autónoma dos órgãos e eleitos locais, mas sim do quadro legal vigente.

Ora, tais situações, em nosso entender, são suscetíveis de se repercutirem, de forma determinante e incorreta, sobre as asserções a retirar em termos de (in)cumprimento das metas e objetivos previstos no PAF, em especial, no que respeita ao *stock* da dívida municipal.

Assim, como já referimos, também efetuámos, relativamente a 2014/2015, a comparação entre os valores reais apurados e os constantes do PAF ( Ajustado ) daqueles eventos, que têm o impacto, para mais e menos, sobre as variáveis relevantes, que sintetizamos de seguida:

<sup>29</sup> Nos termos da legislação citada, o PAF volta a vigorar caso se verifique, em qualquer momento, o incumprimento daquele limite.

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

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

<sup>32</sup> Atendendo a que a Autarquia se encontrava, em 31/12/2011, numa situação de desequilíbrio conjuntural ( art. 7º da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09, e nas als. b) e c), do n.º 2, do art. 6º, da Lei n.º 43/2012, de 28/08 ).

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

<sup>34</sup> A diferença entre o capital arrecadado e o utilizado corresponde exatamente ao montante devolvido à DGTF ainda em 2014 ( 75 104 € ), na sequência da anulação das respetivas dívidas, pelo que, relativamente a este montante, não se justifica qualquer ajustamento ao nível da dívida de CP, nem do saldo orçamental.

<sup>35</sup> No presente caso, como já referimos, tal montante foi considerado pela IGF para a generalidade das análises a efetuar e integra o ajustamento dos objetivos efetuada em termos de PAF ( Ajustado ). Acresce que, a partir de 2015, aquele montante é realizado anualmente, ainda que em prestações ( ao longo de 7 anos ), quando tal despesa também não foi contemplada no PAF.

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

Un: euro

ANOS	AJUSTAMENTOS ÀS ESTIMATIVAS DO PAF		VARIÁVEIS			
			Despesa	Dívida municipal		Saldo Orçamental
				CP	MLP	
2014	EXECUÇÃO DO EMLP PAEL	Capital previsto e não utilizado		345 802		
		Capital previsto e não arrecadado			- 345 802	
	DÍVIDA AO FAM NÃO PREVISTA			411 739	2 470 434	
	<b>AJUSTAMENTO TOTAL - 2014</b>		<b>0</b>	<b>757 541</b>	<b>2 124 632</b>	<b>0</b>
2015	EXECUÇÃO DO EMLP PAEL	Capital previsto e não utilizado		345 802		
		Capital previsto e não arrecadado			- 345 802	
	DÍVIDA AO FAM NÃO PREVISTA		411 738	411 739	2 058 697	- 411 738
	<b>AJUSTAMENTO TOTAL - 2015</b>		<b>411 738</b>	<b>757 541</b>	<b>1 712 895</b>	<b>- 411 738</b>

Fonte: Auditoria da IGF

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

#### 2.3.3.1. OTIMIZAÇÃO DA RECEITA

2.3.3.1.1. Relativamente ao **controlo dos objetivos quantitativos**, em termos globais e segundo as perspetivas previstas no PAF (valores agregados<sup>36</sup> e classificação económica<sup>37</sup>), relacionadas com a **otimização da receita**, a situação verificada em 2014/2015 foi a seguinte:

Figura 7 – Controlo do PAF ao nível da receita (valores agregados e classificação económica)

Un: euro

DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO		EXERCÍCIOS				CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF) DADOS IGF				CUMPRIMENTO DO OBJETIVO - IGF (SIM/NÃO)			
		PAF (estimado)		VALORES EXECUTADOS		2014		2015		2014	2015		
		2014	2015	2014	2015	MONTANTE	%	MONTANTE	%				
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(5)/(2)	(8)=(5)/(2)	(9)=(6)/(3)	(10)=(6)/(3)	(11)	(12)
VALORES AGREGADOS	Receita total disponível	≥	62 881 484	57 274 738	67 501 241	67 501 241	69 008 402	4 619 757	107%	11 733 664	120%	SIM	SIM
<b>DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF - 2014 (5)-(4)</b>					0								
POR NATUREZA ECONÓMICA	Corrente	≥	47 422 469	48 540 893	53 120 953	53 120 953	52 034 175	5 698 484	112%	3 493 282	107%	SIM	SIM
	Capital	≥	14 382 418	7 382 418	11 083 283	11 083 283	6 895 307	-3 299 135	77%	- 487 111	93%	NÃO	NÃO
	<b>TOTAL</b>	≥	<b>61 804 887</b>	<b>55 923 311</b>	<b>64 204 236</b>	<b>64 204 236</b>	<b>58 929 482</b>	<b>2 399 349</b>	<b>104%</b>	<b>3 006 171</b>	<b>105%</b>	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>

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

Anexo 3 (fls. 30 e 31)

Em **2014/2015 foram superados**, em termos absolutos, **os objetivos do PAF**, quer **na perspetiva dos valores agregados** (com montantes executados que ultrapassam os previstos em, respetivamente, 4,6 M€ e 11,7 M€), quer da **classificação económica** (com taxas de execução de, respetivamente, 104% e 105%), ainda que se verifique incumprimento ao nível da componente de capital (respetivamente, menos 3,3 M€ e 487 m€).

O desvio ocorrido nas receitas de capital resulta, segundo a Autarquia, do facto de ter previsto, para 2014/2015, um montante, relativo à participação no Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), de, em ambos os anos, 4,8 M€, quando, na sequência da alteração do quadro legal vigente<sup>38</sup>, a verba respetiva

<sup>36</sup> Atendendo à estrutura prevista na Portaria 281-A/2012, de 14/09 (Programa II – Anexo III – Quadro I).

<sup>37</sup> Atendendo à estrutura prevista na Portaria 281-A/2012, de 14/09 (Programa II – Anexo III – Quadro III).

<sup>38</sup> Art. 25º da Lei das Finanças Locais (LFL), aprovada pela Lei n.º 2/2007, de 15/01 (alterado pelo art. 57º da Lei n.º 64-B/2011, de 30/12).

foi de apenas 1,2 M€, acontecendo o inverso ao nível das receitas correntes.

Ora, ainda que a situação **descrita justifique integralmente a diferença entre a previsão e arrecadação das receitas capital**, a mudança ocorrida ao nível da percentagem de distribuição do FEF, entre receitas de natureza corrente e de capital, resultou da LOE de 2012, pelo que, a Autarquia, quando da elaboração do PAF, já devia ter contemplado esta situação nas previsões efetuadas.

**2.3.3.1.2.** Em matéria de **otimização da receita própria** <sup>39</sup> ( cfr. supra item 2.3.2.1. ), o MSMF apenas previu no PAF, para 2014/2015, **duas medidas específicas**, relativamente às quais foi apurado o seguinte:

**Figura 8 – Controlo das medidas de otimização da receita**

Un: euro

DESCRIÇÃO DAS PRINCIPAIS MEDIDAS PREVISTAS NO PLANO	EXERCÍCIOS					CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO [EXECUTADOS/PAF] - DADOS IGF				CUMPRIMENTO DO OBJETIVO - IGF (SIM/NÃO)			
	PAF (estimado)		VALORES EXECUTADOS			2014		2015		2014	2015		
	2014	2015	REPORTE (DGAL)	APURADOS (IGF)		MONTANTE	%	MONTANTE	%				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(5)-(2)	(8)=(5)/(2)	(9)=(6)-(3)	(10)=(6)/(3)	(11)	(12)	
1. Maximização dos preços cobrados pelo município através da reapreciação dos tarifários	≥	1 821 190	1 821 190	3 831 592	3 831 592	2 434 390	2 010 401	210,4%	613 199	133,7%	SIM	SIM	
2. Otimização e racionalização das taxas cobradas pelo Município	≥	2 455 807	2 455 537	1 327 657	1 475 004	1 183 034	- 980 802	60,1%	- 1 272 503	48,2%	NÃO	NÃO	
<b>TOTAL</b>	≥	4 276 997	4 276 727	5 159 249	5 306 596	3 617 423	1 029 599	124,1%	- 659 304	84,6%	SIM	NÃO	
<b>DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF - 2014 (5)-(4)</b>													
				147 347									

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

Anexo 3 (fls. 31 e 33)

Assim, **em termos globais**, verificou-se, **em 2014**, o **cumprimento das metas constantes do PAF para as medidas relativas à otimização da receita** ( não obstante o incumprimento de uma delas ), mas, **em 2015**, apurou-se um **desvio negativo de 659 m€** ( menos 15 pp que o estimado ).

Refira-se, no que respeita a cada uma das medidas, que a relativa:

- ✓ Aos **preços dos setores do saneamento e dos resíduos** <sup>40</sup> foi cumprida e fixada de acordo com as orientações e princípios definidos pela ERSAR;
- ✓ À **otimização e racionalização da cobrança das taxas** não foi atingida e a respetiva evolução, a partir do ano de referência do PAF ( 2011 ) <sup>41</sup>, foi a seguinte:

**Figura 9 – Evolução das taxas cobradas pelo Município**

Un: euro

VALORES EXECUTADOS					VARIAÇÃO			
2011	2012	2013	2014	2015	2011/2014		2011/2015	
					Valor	%	Valor	%
2 384 278,20	2 490 811,67	1 831 227,82	1 475 004,41	1 183 033,55	- 909 273,79	-38%	-1 201 244,65	-50%

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Assim, não obstante a alteração dos regulamentos municipais associados a estas receitas <sup>42</sup>, verificou-se uma

<sup>39</sup> Cfr. al. b), do n.º 1, do art. 6º, da Lei n.º 43/2012, de 28/08.

<sup>40</sup> O MSMF, relativamente ao setor da água, tem um contrato de concessão com a INDAQUA Feira - Indústrias de Água de Santa Maria da Feira, SA, não sendo, por isso, responsável pela cobrança das respetivas receitas - cfr. Anexo 3 (fls. 34).

<sup>41</sup> Atendendo às respetivas rubricas orçamentais definidas pelo MSMF no PAF ( 02.02.06 – Impostos indiretos específicos das autarquias locais e Capítulo 04 – Taxas, Multas e outras penalidades ).

<sup>42</sup> Foi aprovada pela Assembleia Municipal em 28/12/2012, sob proposta da Câmara Municipal, a alteração ao Regulamento e Tabela de Taxas e Outras Receitas não Urbanísticas do Município de Santa Maria da Feira.

**diminuição acentuada das receitas desta natureza**, situação que, segundo os serviços municipais, resultou, especialmente, da diminuição do número de operações de loteamento e obras de urbanização.

Quanto ao **aperfeiçoamento dos processos e do controlo dos factos suscetíveis de gerarem a aplicação de coimas e a promoção dos processos de execução fiscal** ( medida obrigatória )<sup>43</sup>, **não constam do PAF quaisquer medidas concretas**.

No entanto:

- ✓ Da análise ao **número de processos de contraordenação** e às **receitas registadas nas rubricas orçamentais associadas** decorrem alguns ganhos de eficiência ao nível dos procedimentos adotados no tratamento desses processos, mas não é evidente que tenha ocorrido a melhoria a que o MSMF estava obrigado por força da adesão ao PAEL;
- ✓ Por sua vez, quanto aos **processos de execução fiscal**, a Autarquia não prestou informação sobre esta matéria alegando que não existiam situações desta natureza.

Anexo 3 (fls. 31, 33 e 35)

### 2.3.3.2. REDUÇÃO E RACIONALIZAÇÃO DA DESPESA

**2.3.3.2.1.** Quanto ao **controlo dos objetivos quantitativos**, em termos globais e segundo as perspetivas previstas no PAF ( valores agregados<sup>44</sup> e classificação económica<sup>45</sup> ), **relacionadas com a redução ou racionalização da despesa**, a situação verificada em 2014/2015 foi a seguinte:

**Figura 10 – Controlo do PAF ao nível da despesa ( valores agregados e classificação económica )**

Un: euro

DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO			EXERCÍCIOS				CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO [EXECUTADOS/PAF] DADOS IGF				CUMPRIMENTO DO OBJETIVO - IGF (SIM/NÃO)		
			PAF (estimado)		VALORES EXECUTADOS		2014		2015		2014	2015	
			2014	2015	REPORTE [DGAL]	APURADOS [IGF]	2014	%	2015	%			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=[5]-(2)	(8)=[5]/(2)	(9)=[6]-(3)	(10)=[6]/(3)	(11)	(12)		
VALORES AGREGADOS	Despesa total	≤	61 536 057	55 722 378	57 422 776	57 422 776	51 719 491	-4 113 282	93%	-4 002 887	93%	SIM	SIM
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF - 2014 (5)-(4)					0								
POR NATUREZA ECONÓMICA	Corrente	≤	42 958 883	42 290 613	37 232 664	37 232 664	35 431 723	-5 726 219	87%	-6 858 889	84%	SIM	SIM
	Capital	≤	18 577 174	13 431 765	20 190 112	20 190 112	16 287 768	1 612 937	109%	2 856 002	121%	NÃO	NÃO
	TOTAL	≤	61 536 057	55 722 378	57 422 776	57 422 776	51 719 491	-4 113 282	93%	-4 002 887	93%	SIM	SIM

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

Anexo 3 (fls. 36)

Assim, o MSMF, em 2014/2015, **cumpriu**, numa perspetiva global, **o objetivo previsto no PAF para a despesa municipal nas duas óticas indicadas**, tendo sido apurado um **desvio, para menos, de respetivamente 4,1 M€ e 4 M€**, apesar do incumprimento ao nível da componente de capital ( respetivamente, mais 9 pp e 21 pp )<sup>46</sup>.

Por sua vez, considerando o PAF ( Ajustado ) para 2015<sup>47</sup>, MSMF continua a **cumprir os objetivos previstos para a despesa municipal**, como se evidencia de seguida:

<sup>43</sup> Cfr. al. b), do nº 2, do art. 6º, do PAEL.

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

<sup>45</sup> Atendendo à estrutura prevista na Portaria 281-A/2012, de 14/09 ( Programa II – Anexo III – Quadro III ).

<sup>46</sup> Em resultado, em especial, do comportamento da rubrica de aquisição de bens de capital, cuja execução foi superior ao previsto em, respetivamente, 14% e 18%, que, de acordo com os serviços, deriva, sobretudo, do deslizamento para 2014/2015 de obras financiadas.

<sup>47</sup> Em 2014 não existiram ajustamentos ao nível da despesa ( cfr. Item 2.3.2.1. ).

Figura 11 – Controlo da despesa - PAF ( Ajustado )

Un: euro

ANOS	DESPESA TOTAL					CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO		CUMPRIMENTO DO OBJETIVO - IGF (SIM/NÃO)	
	PAF (estimado)	AJUSTAMENTOS		PAF (AJUSTADO)	APURADA (IGF)	Montante	%		
		EMLP PAEL	FAM						
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)= $\Sigma$ (2) + (4)	(6)	(7)=(6)-(5)	(8)=(6)/(5)	(9)	
2015	55 722 378	0	411 738	≤	56 134 116	51 719 491	- 4 414 625	92%	SIM

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

2.3.3.2. A **Autarquia**, atendendo a que se encontrava numa situação de desequilíbrio conjuntural em 31/12/2011, **estava obrigada a prever no PAF<sup>48</sup> um conjunto de medidas mínimas de redução e contenção de despesa**, tendo, neste âmbito, identificado e quantificado duas <sup>49</sup>, resultando do controlo efetuado o seguinte:

Figura 12 – Controlo do PAF ao nível das medidas de redução das despesas

Un: euro

DESCRIÇÃO DAS PRINCIPAIS MEDIDAS PREVISTAS NO PLANO		EXERCÍCIOS					CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO [EXECUTADOS/PAF] - DADOS IGF				CUMPRIMENTO DO OBJETIVO - IGF (SIM/NÃO)		
		PAF (estimado)		VALORES EXECUTADOS			2014		2015		2014	2015	
				REPORTE (DGAL)	APURADOS (IGF)		MONTANTE	%	MONTANTE	%	(11)	(12)	
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(5)-(2)	(8)=(5)/(2)	(9)=(6)-(3)	(10)=(6)/(3)	(11)	(12)
4.1. Designar 40% a 45% das iluminárias relativas a iluminação pública (020225)	≤	1 688 813	1 688 813	2 134 606	2 134 606	1 943 767	445 793	126,4%	254 954	115,1%	NÃO	NÃO	
4.2. Redução de 5% no valor da rubrica Estudos, Pareceres e Projectos (020214)	≤	575 975	575 975	141 188	141 188	46 138	- 434 787	24,5%	- 529 838	8,0%	SIM	SIM	
<b>TOTAL</b>	≤	2 264 788	2 264 788	2 275 794	2 275 794	1 989 905	11 006	100,5%	- 274 884	87,9%	NÃO	SIM	
<b>DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF - 2014 (5)-(4)</b>													

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

Anexo 3 (fls. 32 e 33)

Em **2014 não foram alcançados**, em termos globais, ainda que por uma margem mínima ( **11 m€**, que corresponde apenas a mais 0,5% ), **os objetivos fixados no PAF**, relativamente às medidas específicas de **diminuição das despesas**, mas, no ano seguinte, **foram atingidos** ( menos **275 m€** ).

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

2.3.3.3.1. Por sua vez, de uma **abordagem articulada da evolução da relação entre os valores globais da receita disponível e despesa estimados no PAF e os apurados ao nível da execução orçamental** <sup>50</sup>, resultou o seguinte:

Figura 13 – Relação entre a receita/despesa - PAF/PAF (Ajustado )/real

Un: euro

ANOS	DESCRIÇÃO (valores agregados)		RECEITA TOTAL DISPONÍVEL	DESPESA TOTAL	DIFERENÇA	VARIAÇÃO RECEITA / DESPESA
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2)-(3)	(5)=(4)B-(4)A	
2014	A - PAF	Aprovado	62 881 484	61 536 057	1 345 427	8 733 039
	B - Valores Reais		67 501 241	57 422 776	10 078 465	
2015	A - PAF	Aprovado	57 274 738	55 722 378	1 552 360	15 736 551
		Ajustado		56 134 116	1 140 622	16 148 289
	B - Valores Reais		69 008 402	51 719 491	17 288 911	

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

Anexo 3 (fls. 37, indicadores 8 e 9)

<sup>48</sup> Cfr. n.º 2, do art. 7º, da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09.

<sup>49</sup> No Anexo III, Quadro II, da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09.

<sup>50</sup> Com efeito, a evolução da despesa municipal paga não pode ser dissociada, designadamente, do correspondente comportamento da receita disponível ( saldo orçamental acrescido da receita arrecadada no exercício ).

A **relação entre a receita total disponível** ( incluindo o saldo de gerência ) e a **despesa prevista no PAF melhorou**, em ambos os anos, **ao nível da execução orçamental** ( tendo, ainda, ocorrido uma evolução muito positiva entre os dois exercícios ), pelo que, como era expectável, a Autarquia **também cumpriu**, em termos substanciais, os **objetivos estimados ao nível da execução da receita e despesa municipais**.

### 2.3.3.4. EVOLUÇÃO DA DÍVIDA E SUA RELAÇÃO COM OUTRAS VARIÁVEIS

2.3.3.4.1. No que se refere à **comparação**, em 2014/2015, **entre os valores da dívida municipal previstos no PAF e os reais**, a situação foi a seguinte:

Figura 14 – Controlo do PAF ao nível da dívida ( valores agregados )

Un: euro

DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO		EXERCÍCIOS					CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF) - DADOS IGF				CUMPRIMENTO DO OBJETIVO - IGF (SIM/NÃO)	
		PAF (estimado)		VALORES EXECUTADOS			2014		2015		2014	2015
		2014	2015	REPORTE (DGAL)		2015	MONTANTE	%	MONTANTE	%		
				2014	2014						2015	(7)=(5)-(2)
(1)		(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(5)-(2)	(8)=(5)/(2)	(9)=(6)-(3)	(10)=(6)/(3)	(11)	(12)
A - Curto prazo	≤	19 092 837	17 240 840	9 032 120	9 032 545	7 596 150	-10 060 292	47%	-9 644 690	44%	SIM	SIM
B - Médio e longo prazo	≤	44 874 390	40 457 625	42 489 509	42 489 509	37 205 259	-2 384 881	95%	-3 252 366	92%	SIM	SIM
C - Natureza não orçamental	≤	1 478 110	1 478 110	1 480 018	1 480 018	1 530 952	1 908	100%	52 842	104%		
D - Natureza orçamental (A)+(B)-(C)	≤	62 489 117	56 220 355	50 041 611	50 042 036	43 270 457	-12 447 081	80%	-12 949 898	77%	SIM	SIM
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF - 2014 (5)-(4) da linha D				425								

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

Anexo 3 (fls. 39)

Em 2014/2015, **os objetivos previstos no PAF, ao nível da evolução da dívida municipal, foram cumpridos**, em termos globais e atendendo às diversas componentes, pois o respetivo **stock total**, no final daqueles anos, **foi inferior** ao montante **previsto** em, respetivamente, **12,4 M€ e 12,9 M€**.

Considerando os valores do **PAF ( Ajustado )** também se verifica o **cumprimento deste objetivo e de forma mais expressiva**, como se evidencia de seguida:

Figura 15 – Controlo da dívida – PAF ( Ajustado )

Un: euro

DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO		DÍVIDA					CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO		CUMPRIMENTO DO OBJETIVO - IGF (SIM/NÃO)	
		PAF (estimado)	AJUSTAMENTOS		PAF (AJUSTADO)	APURADA (IGF)	Montante	%		
			EMLP PAEL	FAM						
(1)		(2)	(3)	(4)	(5) = Σ (2) + (4)	(6)	(7) = (6) - (5)	(8) = (6) / (5)	(9)	
2014	CP	17 614 727	345 802	411 739	≤	18 372 268	7 552 527	-10 819 742	41%	SIM
	MLP	44 874 390	- 345 802	2 470 434	≤	46 999 022	42 489 509	-4 509 513	90%	SIM
	<b>TOTAL</b>	<b>62 489 117</b>	<b>0</b>	<b>2 882 173</b>	<b>≤</b>	<b>65 371 290</b>	<b>50 042 036</b>	<b>-15 329 254</b>	<b>77%</b>	<b>SIM</b>
2015	CP	15 762 730	345 802	411 739	≤	16 520 271	6 065 198	-10 455 073	37%	SIM
	MLP	40 457 625	- 345 802	2 058 697	≤	42 170 520	37 205 259	-4 965 261	88%	SIM
	<b>TOTAL</b>	<b>56 220 355</b>	<b>0</b>	<b>2 470 436</b>	<b>≤</b>	<b>58 690 791</b>	<b>43 270 457</b>	<b>-15 420 334</b>	<b>74%</b>	<b>SIM</b>

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

Anexo 3 (fls. 39)

2.3.3.4.2. A **variação**, em 2014/2015, da **relação** entre o **saldo de operações orçamentais** e o **stock da dívida orçamental** em termos estimados no PAF, resultantes do PAF ( Ajustado ) e de acordo com os documentos de prestação de contas ( corrigidos pela IGF ), foi a seguinte:

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

Un: euro

ANOS	DESCRIÇÃO (valores agregados)		SALDO ORÇAMENTAL (SO) (2)	DÍVIDA TOTAL ORÇAMENTAL (3)	DIFERENÇA (4)=(2)-(3)	VARIÇÃO SO / DÍVIDA (5)=(4)B-(4)A
	(1)					
2014	A - PAF	Aprovado	1 345 427	62 489 117	- 61 143 690	21 180 119
		Ajustado				
	B - Valores Reais		10 078 465	50 042 036	- 39 963 571	
2015	A - PAF	Aprovado	1 552 360	56 220 355	- 54 667 995	28 686 449
		Ajustado				
	B - Valores Reais		17 288 911	43 270 457	- 25 981 546	

Fonte: Reporte de informação à DGAL, documentos de prestação de contas e auditoria da IGF  
Anexo 3 (fls. 37, indicadores 12 e 13, e 38, indicadores 10 e 11)

Em 2014/2015, a **relação** entre as referidas grandezas **melhorou em sede de prestação de contas o que evidencia um comportamento positivo e confirma a apreciação efetuada em termos autónomos.**

**2.3.3.4.3.** Por sua vez a **variação**, em 2014/2015, da **relação** entre a **receita total** e o **stock da dívida**, em termos estimados no PAF, considerando o PAF ( Ajustado ) e atendendo aos documentos de prestação de contas ( corrigidos pela IGF ), foi a seguinte:

Figura 17 – Relação entre a receita e o *stock* da dívida - PAF/PAF ( Ajustado )/real

Un: euro

ANOS	DESCRIÇÃO (valores agregados)		RECEITA TOTAL DISPONÍVEL (2)	DÍVIDA TOTAL ORÇAMENTAL (3)	DIFERENÇA (4)=(2)-(3)	VARIÇÃO RECEITA / DÍVIDA (5)=(4)B-(4)A
	(1)					
2014	A - PAF	Aprovado	62 881 484	62 489 117	392 367	17 066 838
		Ajustado				
	B - Valores Reais		67 501 241	50 042 036	17 459 205	
2015	A - PAF	Aprovado	57 274 738	56 220 355	1 054 383	24 683 563
		Ajustado				
	B - Valores Reais		69 008 402	43 270 457	25 737 945	

Fonte: Reporte de informação à DGAL, documentos de prestação de contas e auditoria da IGF  
Anexo 3 (fls. 37, indicadores 10 e 11, e 38, indicadores 8 e 9)

Independentemente de se considerar as grandezas previstas no PAF ou no PAF ( Ajustado ), ocorreu, em 2014/2015, em termos reais, uma expressiva **variação positiva da relação entre a receita total disponível e o stock da dívida**, o que revela uma melhoria da capacidade financeira para fazer face, atempadamente, ao pagamento da dívida municipal.

**2.3.3.4.4.** Relativamente ao objetivo do **serviço da dívida municipal**, a situação, em 2014/2015, foi a seguinte:

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

Un: euro

DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO		EXERCÍCIOS				RELAÇÃO ENTRE OS VALORES EXECUTADOS / PAF				OBSERVAÇÕES	
		PAF (estimado)		VALORES EXECUTADOS		2014		2015			
				REPORTE (DGAL)	APURADOS (IGF)	MONTANTE	%	MONTANTE	%		
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(5)-(2)	(8)=(5)/(2)		(9)=(6)-(3)
SERVIÇO DA DÍVIDA (Amortizações + Juros)	PAEL	1 241 463	1 241 463	1 216 269	1 280 640	1 177 340	39 177	103%	- 64 123	95%	Cumpriu, atempadamente, o serviço da dívida de todos os EMLP contratados/utilizados
	Outros EMLP	4 912 316	4 343 637	4 069 706	4 005 335	4 172 307	- 906 981	82%	- 171 330	96%	
	TOTAL	6 153 779	5 585 100	5 285 975	5 285 975	5 349 647	- 867 804	86%	- 235 453	96%	

Fonte: Reporte de informação à DGAL, documentos de prestação de contas e auditoria da IGF  
Anexo 3 (fls. 29 e 40)

O MSMF efetuou, em 2014/2015, o pagamento de um montante de dívida financeira inferior ao que tinha estimado no PAF, mas **cumpriu**, atempadamente, o **correspondente pagamento de todos os EMLP em vigor naqueles anos**.

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

2.3.3.5.1. A arrecadação, após 2011, de **receitas provenientes do capital do EMLP do PAEL** <sup>51</sup>, teve o seguinte **impacto** ao nível da **evolução das “ outras dívidas a terceiros “**:

Figura 19 – Impacto do PAEL sobre as “ outras dívidas a terceiros “

Un: euro

DESCRIÇÃO	ANO BASE	EVOLUÇÃO DE VALORES					VARIACIONES	
	2011	2012	2013	2014	2015	2011/2015	2012/2015	
(A) - Outras dívidas a terceiros	31 881 475	23 683 254	5 310 529	2 488 721	962 937			
(B) - Variação das outras dívidas a terceiros face ao valor existente em cada ano anterior, entre 2011/2015 e 2012/2015		- 8 198 221	- 18 372 725	- 2 821 808	- 1 525 784	- 30 918 538	- 22 720 317	
(C) - Empréstimo PAEL (capital utilizado no ano)			12 478 450			12 478 450		
(D) - Variação (sem PAEL) face a cada ano anterior e entre 2011/2015 e 2012/2015 ((B) + (C))		- 8 198 221	- 5 894 275	- 2 821 808	- 1 525 784	- 18 440 087	- 10 241 867	

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

Anexo 3 (fls. 20) e Anexo 4 (fls. 55)

Tendo como base o final dos exercícios de **2011/2012** <sup>52</sup>, as “ **outras dívidas a terceiros** ” <sup>53</sup> **diminuíram, até 2015**, cerca de, respetivamente, **30,9 M€ e 22,7 M€**, ou seja, em qualquer dos casos, num montante bastante superior ao do capital do EMLP do PAEL utilizado ( 12,5 M€ ).

2.3.3.5.2. A **adesão ao PAEL** teve, igualmente, o seguinte **impacto** em sede de **evolução dos PA** <sup>54</sup>:

Figura 20 – Impacto do financiamento do PAEL sobre os PA

Un: euro

DESCRIÇÃO	ANO BASE	EVOLUÇÃO DE VALORES					VARIACIONES	
	2011	2012	2013	2014	2015	2011/2015	2012/2015	
(A) - Pagamentos em atraso (PA)	22 453 251	15 161 791	338 567	0	0			
(B) - Variação dos PA face ao valor existente em cada ano anterior e entre 2011/2015 e 2012/2015		- 7 291 460	- 14 823 224	- 338 567	0	- 22 453 251	- 15 161 791	
(C) - Empréstimo PAEL (capital utilizado no ano)			12 478 450			12 478 450		
(D) - Variação (sem PAEL) face a cada ano anterior e entre 2011/2015 e 2012/2015 ((B) + (C))		- 7 291 460	- 2 344 773	- 338 567	0	- 9 974 800	- 2 683 341	

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

Anexo 3 (fls. 20 e 42)

Refira-se que os PA diminuíram entre 2012/2013 cerca de 14,8 M€, ou seja, num montante superior ao EMLP do PAEL, ao que acresce que os montantes mensais de PA reportados no SIAL desde setembro/2012 ( data de adesão ao PAEL ) foram sistematicamente decrescentes <sup>55</sup> até à sua eliminação em 2014, situação que se manteve, pelo menos, até ao final de 2015.

<sup>51</sup> O único Programa de consolidação/recuperação financeira a que o Município aderiu após 01/01/2011.

<sup>52</sup> Respetivamente, anos base para as estimativas dos PAF e anterior à utilização do EMLP, ambos do PAEL.

<sup>53</sup> Não inclui os montantes relativos a operações de tesouraria, nem, em 2014/2015, o montante relativo ao FAM.

<sup>54</sup> Aliás, como já referimos, o capital do EMLP do PAEL tinha de ser utilizado na redução dos PA.

<sup>55</sup> No n.º 2, do art. 22º do DL n.º 127/2012, de 21/06, refere-se que “ No decurso do programa de assistência económica, as entidades beneficiárias não podem aumentar o valor global dos pagamentos em atraso, sob pena de multa (...) ” mensal e progressiva, calculada, líquida e arrecadada nos termos dos n.ºs 3 a 6 do mesmo artigo.

### 2.3.3.6. SALDO ORÇAMENTAL E PMP

2.3.3.6.1. Relativamente aos objetivos do PAF, no final de 2014/2015, para o saldo orçamental e o prazo médio de pagamento ( PMP )<sup>56</sup>, a situação foi a seguinte:

Figura 21 – Controlo do PAF ao nível do saldo orçamental e do PMP

Un: euro / dias

DESCRÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO (PRINCIPAIS RUBRICAS)	PAF (estimado)	VALORES EXECUTADOS		CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF)		CUMPRIMENTO DO OBJETIVO - IGF -	
		REPORTE (DGAL)	APURADO (IGF) / PUBLICADO DGAL	MONTANTE	%		
		(3)	(4)	(5)=(4)-(2)	(6)=(4)/(2)		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	
2014	Saldo para a gerência seguinte (SGS) ≥	1 345 427	10 078 465	10 078 465	8 733 038	749%	SIM
	Prazo médio de pagamento (PMP) ≤	172	27	26	- 146	15%	SIM
	DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)	SGS		0			
		PMP - Dias		- 1			
2015	Saldo para a gerência seguinte ≥	1 552 360		17 288 911	15 736 551	1114%	SIM
	Prazo médio de pagamento ≤	176		11	- 165	6%	SIM

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

Anexo 3 (fls. 41)

O MSMF teve, em 2014/2015, um comportamento muito positivo nestas variáveis, pois **superou largamente** os objetivos do PAF para o **saldo orçamental da gerência** e o **PMP**<sup>57</sup>.

Por sua vez, relativamente a 2015, tendo em conta o PAF ( Ajustado )<sup>58</sup>, o MSMF **continuou a cumprir o objetivo do saldo orçamental**, de forma, aliás, ainda mais acentuada, como se evidencia de seguida:

Figura 22 – Controlo do saldo orçamental - PAF ( Ajustado )

Un: euro

ANOS	SALDO ORÇAMENTAL					CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO		CUMPRIMENTO DO OBJETIVO - IGF (SIM/NÃO)	
	PAF (estimado)	AJUSTAMENTOS		PAF (AJUSTADO)	APURADO (IGF)	Montante	%		
		EMLP PAEL	FAM						
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)= Σ (2) + (4)	(6)	(7)=(6)-(5)	(8)=(6)/(5)	(9)	
2015	1 552 360	0	- 411 738	≤	1 140 622	17 288 911	16 148 289	1516%	SIM

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

### 2.3.3.7. REPORTE E DE INFORMAÇÃO E OBRIGAÇÃO DE DIVULGAÇÃO

2.3.3.7.1. A Autarquia **cumpriu a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL para efeitos de acompanhamento do PAEL**, sendo que os **dados reportados, em 2014, refletiam, com significativo grau de fiabilidade, a sua situação nesta matéria**, pois apurámos apenas as seguintes divergências:

Figura 23 – Diferenças apuradas pela IGF no reporte de informação

Un: euro / dias

DESCRÇÃO	ANO 2014		
	Reporte DGAL	Apuramento IGF	Diferença
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)
Dívida total de natureza orçamental (MLP+CP)	50 041 611	50 042 036	425
Medida 2 - Otimização e racionalização das taxas cobradas pelo Município	1 327 657	1 475 004	147 347
PMP (Dias)		27	26
			- 1

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

<sup>56</sup> Calculado pela DGAL de acordo com a fórmula adotada na RCM n.º 34/2008 de 14/02 e publicada no Diário da República, 1ª Série, de 22/02, após a alteração introduzida pelo Despacho n.º 9870/2009, de 6/04, do Ministro de Estado e das Finanças, publicado no DR, 2ª Série, de 13/04.

<sup>57</sup> De acordo com a informação divulgada pela DGAL na sua página eletrónica o PMP, entre 2011/2015, teve uma elevada redução, passando de 214 para 11 dias, ou seja, para um resultado dentro dos parâmetros legalmente exigíveis ( arts. 299º e 299-A do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29/01 e DL n.º 62/2013, de 10/05 ).

<sup>58</sup> Em 2014 não existiram ajustamentos ao nível do saldo orçamental ( cfr. Item 2.3.2.1. ).

Das diferenças indicadas salientamos as referentes à **dívida de natureza orçamental e a uma das medidas específicas de otimização da receita**, que resultam, respetivamente, das **correções efetuadas pela IGF** <sup>59</sup> e do facto do MSMF **não ter incluído o valor da execução da rubrica 02.02.06** <sup>60</sup> ( apesar de o ter considerado no apuramento do valor base que consta no PAF ).

**2.3.3.7.2.** Ainda âmbito do **acompanhamento do PAEL**, importa referir que, em 2014/2015, o MSMF:

- ✓ **Incluiu no Relatório de Gestão**, que integra os documentos de prestação de contas, **informação relativa à execução do PAF** <sup>61</sup>;
- ✓ **Efetudou**, através da Assembleia Municipal, **a monitorização trimestral da execução do PAEL** legalmente prevista <sup>62</sup>.

#### **2.3.3.8. APRECIÇÃO GLOBAL FINAL**

**2.3.3.8.1.** A análise efetuada pela IGF, quanto a **2014/2015**, evidencia que o **MSMF**, atendendo aos objetivos quantitativos a que se vinculou, em termos absolutos, **no PAF ou considerando o PAF ( Ajustado ) superou os objetivos previstos ao nível da receita** ( ainda que não tenha previsto, naquele documento, todas as medidas específicas de otimização legalmente exigíveis ), **despesa, stock da dívida, serviço da dívida, saldo orçamental e PMP.**

Por sua vez, apresentou, relativamente aos mesmos exercícios, **na relação entre um conjunto de grandezas relevantes** ( receita, despesa, dívida e saldo orçamentais ), **resultados reais mais favoráveis dos que decorrem do PAF ou**, sendo caso disso, **do PAF ( Ajustado )**.

Para além disso, **o MSMF utilizou o EMLP do PAEL para diminuir**, de facto, de forma relevante, as “ **outras dívidas a terceiros** “ ( num montante muito superior ao do indicado financiamento ) e **eliminar totalmente o stock de PA.**

**2.3.3.8.2.** Em síntese, o MSMF **cumpriu**, em 2014/2015, **em termos absolutos ou segundo uma perspetiva substancial e integrada**, os **principais objetivos a que se vinculou com a adesão ao PAEL**, sendo de salientar a **evolução positiva ocorrida**, em regra, **entre os dois exercícios**, asserção que a Autarquia também realça no contraditório.

Anexo 6 (fls. 64)

## **2.4. ORÇAMENTO, DÍVIDA E SITUAÇÃO FINANCEIRA**

### **2.4.1. PREVISÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL**

**2.4.1.1.** Entre 2012/2015, as **receitas previstas/arrecadadas** e as **despesas previstas/pagas** tiveram a **evolução** seguinte:

<sup>59</sup> No passivo exigível de CP ( cfr. item 2.1.1. ).

<sup>60</sup> Receitas que revestem a forma de taxas, licenças, emolumentos ou outras semelhantes, pagas por unidades empresariais.

<sup>61</sup> Nos termos do disposto no n.º 2, do art. 12º da Lei n.º 43/2012, de 26/08.

<sup>62</sup> Cfr. al. a), do n.º 1, do art. 12º da citada Lei.

Figura 24 – Evolução e taxas de execução da receita e despesa municipal

Un: euro

RUBRICAS	PREVISÃO / EXECUÇÃO (valores absolutos)								PREVISÃO / EXECUÇÃO (%)				VARIACÃO DA EXECUÇÃO NO QUADRIÉNIO	
	2012		2013		2014		2015		2012	2013	2014	2015	(%)	(pp)
	Previsão	Execução	Previsão	Execução	Previsão	Execução	Previsão	Execução						
1 - Saldo inicial	881 779	881 779	884 806	884 806	3 295 543	3 295 543	10 078 465	10 078 465	100%	100%	100%	100%	1043%	0 pp
2 - Repos. não abat. nos pagam.	24 280	28 600	28 145	2 190	1 000	1 462	500	455	118%	8%	146%	91%	-98%	- 27 pp
3 - Receita Corrente	46 908 539	45 217 269	50 404 233	48 833 669	50 984 195	53 120 953	52 420 705	52 034 175	96%	97%	104%	99%	15%	3 pp
4 - Despesa Corrente	47 888 435	37 589 849	52 463 366	46 448 265	44 284 076	37 232 664	43 100 308	35 431 723	78%	89%	84%	82%	-6%	4 pp
5 - Receita de Capital	59 455 495	12 431 089	50 888 917	28 141 742	20 152 283	11 083 283	10 415 278	6 895 307	21%	55%	55%	66%	-45%	45 pp
6 - Despesa de Capital	59 381 658	20 084 082	49 742 735	28 118 599	30 148 944	20 190 112	29 814 641	16 287 768	34%	57%	67%	55%	-19%	21 pp
7 - Receita Total (1+2+3+5)	107 270 093	58 558 737	102 206 101	77 862 407	74 433 020	67 501 241	72 914 948	69 008 402	55%	76%	91%	95%	18%	40 pp
8 - Despesa Total (4+6)	107 270 093	57 673 932	102 206 101	74 566 864	74 433 020	57 422 776	72 914 948	51 719 491	54%	73%	77%	71%	-10%	17 pp

Fonte: Mapas de controlo orçamental e de fluxos de caixa

Anexo 4 (fls. 44)

A **receita total disponível** ( incluindo o saldo orçamental transitado da gerência anterior ) aumentou, entre 2012/2015, 10,4 M€ ( 18% ), devido, em especial, ao **aumento** do saldo orçamental ( mais 9,2 M€ ) e **das receitas correntes** ( mais 6,8 M€ ), enquanto que a respetiva despesa paga diminuiu de cerca de 6 M€, não obstante o pico de despesa registado em 2013 ( ano da execução do PAEL ).

Realce-se que as referidas receitas incluíam, em 2013, a **arrecadação do capital do EMLP do PAEL** ( receita não efetiva ), no montante de **12,6 M€, decorrendo, necessariamente, desse evento**, nesse exercício e nos seguintes, **a melhoria dos resultados dos indicadores que têm como variável as “ outras dívidas a terceiros ”**<sup>63</sup>, sem que de tal facto se possa **imediatamente concluir que ocorreu uma evolução positiva ao nível da gestão orçamental do Município.**

2.4.1.2. A **evolução da execução orçamental** permitiu constar que, entre 2012/2015, o MSMF:

- ✓ Teve uma **prática reiterada de empolamento na previsão das receitas orçamentais**, em especial, na componente de capital, o que **contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL**, ainda que o respetivo grau de **execução da receita total** já tenha apresentado resultados **muito significativos nos dois últimos anos** ( 91% e 95% );
- ✓ **Criou, artificialmente, através do mencionado empolamento, a possibilidade formal de realização e/ou existência de despesas de elevado montante para o pagamento das quais não existiam disponibilidades financeiras**, potenciando, assim, uma **gestão orçamental desequilibrada**, tendo, no entanto, **tal risco diminuído significativamente em 2014/2015**, ainda que **mantendo**, no último ano, **um valor materialmente relevante** ( 3,9 M€, que corresponde a 6% da receita total disponível );
- ✓ **Respeitou, de um modo geral, o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial** atendendo à **execução autónoma e global do ano**, pelo que o **risco potencial**, a que aludimos anteriormente, **acabou por não se concretizar ao nível da execução orçamental**, pois, com exceção de 2012, a receita municipal foi sempre suficiente para cobrir integralmente o montante das despesas faturadas ou equivalentes ( pagas e não pagas );
- ✓ **Cumpriu a regra do equilíbrio orçamental prevista no RFALEI** ( art. 40º ) na 1ª modificação orçamental, no orçamento final e na prestação de contas do ano de 2014, bem como nos orçamentos inicial e final e na prestação de contas de 2015;
- ✓ **Apresentou, ao longo da maior parte do período, uma significativa rigidez ao nível da despesa**

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

**orçamental**, já que o valor global das receitas orçamentais encontrava-se total ( 2012 )<sup>64</sup> ou parcialmente comprometido face apenas a um conjunto de despesas certas<sup>65</sup> que, em regra, se repetem em todos os exercícios e que apresentam um elevado grau de inflexibilidade, **tendo ocorrido uma evolução positiva nesta matéria**, em especial, **nos dois últimos anos**.

Anexo 4 (fls. 44 a 47)

Sobre esta matéria, o MSMF, no contraditório, salienta que, em 2016, o grau de execução da receita atingiu os 102,37%.

Anexo 6 (fls. 64)

Para além disso, a análise, com o recurso a um elenco adicional de indicadores, à execução orçamental do MSMF, reportada ao mesmo período, permite-nos afirmar que:

- ✓ A receita liquidada a partir de 2014 passou a ser suficiente para fazer face aos compromissos assumidos e às despesas liquidadas ( com fatura ou equivalente );
- ✓ O peso da dívida comercial/administrativa, originariamente de CP, nas despesas totais realizadas e faturadas diminuiu, passando de 29,1% para 1,8%.

Anexo 4 (fls. 54)

Em síntese, **o MSMF empolou**, em especial em 2012/2013, **a previsão das receitas orçamentais, potenciando uma situação de desequilíbrio nesta sede**, mas **apresentou**, nos dois exercícios seguintes, atendendo ao princípio da universalidade, **uma gestão orçamental prudente e cada vez mais equilibrada, passando a existir ajustamento** entre o nível de realização e/ou existência da despesa ( e não somente o seu pagamento ) e o da real cobrança da receita ( e não à sua mera previsão orçamental ), ainda que para tal evolução tenha contribuído o recurso ao EMLP do PAEL.

## 2.4.2. DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIÇÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA

**2.4.2.1. A dívida global do MSMF de operações orçamentais**, incluindo as correções efetuadas pela IGF ( cfr. item 2.1.1. ), **importava**, no final de **2012/2015**, nos seguintes montantes:

**Figura 25 – Composição e evolução da dívida municipal**

Un: euro

DESCRIÇÃO	EXERCÍCIOS				VARIÇÃO 2012/2015		
	2012	2013	2014	2015	Montante	%	
Dívida financeira	- EMLP	41 694 792	49 344 318	44 671 141	39 837 086	- 1 857 706	-4%
	Subtotal	41 694 792	49 344 318	44 671 141	39 837 086	- 1 857 706	-4%
Outras dívidas a terceiros	- FAM	0	0	2 882 173	2 470 434	2 470 434	-
	- Outras	23 683 254	5 310 529	2 488 721	962 937	- 22 720 317	-96%
	Subtotal	23 683 254	5 310 529	5 370 894	3 433 371	- 20 249 883	-86%
Total geral		65 378 045	54 654 847	50 042 036	43 270 457	- 22 107 589	-34%
Total parcial (exceto FAM)		65 378 045	54 654 847	47 159 863	40 800 023	- 24 578 023	-38%

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 4 (fls. 55)

<sup>64</sup> O MSMF, em 2012, caso não tivesse empolado a previsão das suas receitas orçamentais, não estaria em condições de elaborar um orçamento que cumprisse formalmente o princípio do equilíbrio, pois não existiam, de facto, receitas suficientes que possibilitassem sequer a previsão das referidas despesas e dos compromissos já assumidos em exercícios anteriores.

<sup>65</sup> Saliente-se que não entramos em consideração para esta análise com todo o tipo de despesa municipal com as características descritas, com as quais a situação, nesta perspetiva, seria ainda mais negativa.

A **dívida municipal de operações orçamentais teve uma evolução positiva**, pois **diminuiu cerca de 22,1 M€ ( 34% )**, passando para **43,3 M€**, em resultado, fundamentalmente, do decréscimo das “ outras dívidas a terceiros ” ( 20,2 M€ ) e dos EMLP ( 1,9 M€ ), apesar do reconhecimento contabilístico da dívida relativa à participação no FAM ( 2,9 M€ ).

O MSMF referiu, no contraditório, que, em 2016, a evolução da dívida municipal manteve a trajetória evidenciada na figura supra, tendo sido reduzida para 34,7 M€.

Anexo 6 (fls. 64 e 65)

Realce-se que, em 2013, ocorreu uma alteração significativa da estrutura e exigibilidade da dívida municipal na sequência **da arrecadação e utilização do capital do EMLP do PAEL ( 12,6 M€ )** e da sua aplicação nas finalidades legalmente previstas, com consequências idênticas, neste contexto, às que referimos na parte final do item 2.4.1.1. <sup>66</sup>.

Saliente-se que, em consequência da evolução positiva ocorrida, a **dívida da Autarquia passou a importar**, em 2015, **num valor adequado ao seu quadro financeiro**, nomeadamente das receitas orçamentais, pois:

- ✓ **Bastaria a receita total disponível do exercício ( sem passivos financeiros ) para cobrir toda a dívida municipal ( 159% );**
- ✓ **A dívida municipal “ per capita ” reduziu para 311 €;**
- ✓ **O período de recuperação da dívida municipal <sup>67</sup>, tendo em conta as receitas próprias regulares, é inferior a um ano ( 11,6 meses ), resultado que, no entanto, se agrava caso se expurgue ao valor dessas receitas o das despesas rígidas e vinculadas, passando para 17 meses.**

Anexo 4 (fls. 54, em especial, indicadores 5A, 7A,8A e 11A)

Refira-se, no entanto, que a **dívida de MLP**, embora tenha diminuído entre 2012/2015, **importava**, no final do último ano, **num valor relevante ( 41,9 M€ )** e tinha um **peso muito significativo na dívida total ( 97% )**, situação que se **repercute e é suscetível de condicionar a gestão orçamental dos exercícios futuros**.

Aliás, o **serviço da dívida ( amortizações e juros ) dos EMLP aumentou** entre 2012/2015 ( **788 m€** ), **o mesmo sucedendo com o seu peso na despesa municipal paga ( de 8% para 10% )**, ainda que seja de referir que, no final do último ano, não existiam EMLP em período de carência pelo que, caso se mantenha a atual situação, não é previsível que esta despesa cresça nos próximos exercícios.

Anexo 4 ( fls. 44 e 54 )

**2.4.2.2. O MSMF evidenciava**, nomeadamente em 2012, **uma situação financeira de CP desequilibrada**, mas **apresentou**, nos anos imediatos ( até 2015 ), **uma evolução positiva e uma tendência de ajustamento**

<sup>66</sup> A melhoria e o agravamento dos resultados dos indicadores que têm como variáveis, respetivamente, as dívidas de CP e de MLP, como sejam, no contexto deste item, os relacionados com a evolução da situação financeira de CP e com os indicadores de liquidez, a relação entre o saldo real de operações orçamentais e o cálculo do PMP, já que os montantes que passam para dívida de MLP deixam de influenciar o resultado destes indicadores.

<sup>67</sup> Resulta da estimativa do número de meses em que a Autarquia é capaz de pagar as suas dívidas com base num conjunto de receitas próprias regulares, abatidas ou não de algumas despesas rígidas e vinculadas ( pessoal, juros de EMLP ), admitindo alguma estabilidade nas grandezas consideradas.

nesta matéria, ainda que com o contributo do recurso ao PAEL, com uma variação muito significativa da(os):

- ✓ Relação entre o **saldo final de operações orçamentais e as outras dívidas a terceiros** ( originariamente de CP ), que passou de -22,8 M€ para 16,3 M€;
- ✓ **Prazos médios de pagamento ( PMP )** a terceiros e a fornecedores, que passaram, respetivamente, de 212 e 127 dias para, em ambos os casos, 11 dias;
- ✓ Resultados dos **indicadores de liquidez geral, reduzida e imediata** que variaram de, respetivamente, de 39%, 37% e 10% para 327%, 323% e 248%, **mostrando-se respeitada**, a partir de 2013, **a regra do equilíbrio financeiro mínimo**<sup>68</sup>, incluindo a existência de ajustamento entre as dívidas de CP e as disponibilidades.

Anexo 4 (fls. 54, 58 e 59)

O MSMF destaca, no contraditório, a manutenção de um reduzido PMP a fornecedores em 2016 ( 12 dias ).

Anexo 6 (fls.65)

O **desequilíbrio financeiro de CP existente até 2012** levou a que **os credores da Autarquia** ( fornecedores e empreiteiros ) tenham **liquidado juros de mora**, no período de 2012/2014, de, pelo menos, **2,1 M€**, tendo sido **pagos 2,3 M€** e ficado **em dívida**, no final do último ano indicado, cerca de **13 m€**.

Anexo 4 (fls. 57)

## 2.5. ALERTA PRECOCE E MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA

**2.5.1.** No final de 2014, face aos parâmetros estabelecidos no RFALEI<sup>69</sup>, **verificavam-se as condições legalmente previstas**<sup>70</sup> **para que fosse emitido, pela DGAL, um alerta precoce**<sup>71</sup>, **o que já não se verificou em 2015.**

Refira-se, de qualquer modo, que, segundo a informação disponível, a DGAL não emitiu, em termos formais e específicos, o referido alerta, mas tal situação decorre diretamente da informação disponível para os municípios no SIIAL, designadamente da “ Ficha do Município ”<sup>72</sup>.

**2.5.2.** Por sua vez, ao nível dos **mecanismos de recuperação financeira** previstos no RFALEI<sup>73</sup>, o MSMF, no final 2014, atendendo aos parâmetros legalmente estabelecidos<sup>74</sup>, podia **recorrer**, facultativamente, **a um processo de saneamento financeiro**, o que **já não se verificava em 2015.**

Anexo 4 (fls. 60)

---

<sup>68</sup> 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.

<sup>69</sup> Cfr. art. 56.º do RFALEI.

<sup>70</sup> Atendendo ao resultado do indicador 1 do Quadro I do Anexo 4 ( fls. 60 ).

<sup>71</sup> No prazo de 15 dias a contar da data limite de reporte da informação prevista no art. 78º do RFALEI ( n.º 4, do art. 56º do mesmo diploma ) e destinado, neste caso, aos “ (...) membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das autarquias locais (...) ”, bem como aos presidentes dos órgãos municipais, que, conseqüentemente, devem informar os respetivos membros na primeira sessão ou reunião seguintes ( n.ºs 3 e 1, do art. 56º do RFALEI ).

<sup>72</sup> Este relatório apenas pode ser extraído com o código de utilizador do SIIAL do Presidente da Câmara Municipal.

<sup>73</sup> Cfr. art. 57º a 64º do RFALEI, e Lei n.º 53/2014, de 25/08.

<sup>74</sup> Atendendo ao resultado do indicador 2 do quadro II do Anexo 4 ( fls. 58 ).

## 2.6. CONTROLO INTERNO E PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS

**2.6.1.** O MSMF tem em vigor uma **Norma de Controlo Interno (NCI)** <sup>75</sup> e um PGRIC <sup>76</sup> que são **coerentes, articulados** e, de um modo geral, **complementares**.

Para além disso, a NCI contempla regras definidoras das políticas, métodos e procedimentos de controlo, designadamente na área orçamental, económico e financeira ( com adequação, nomeadamente, às normas e princípios estipulados na LCPA <sup>77</sup> e no RFALEI ) e o PGRIC foi objeto de revisão <sup>78</sup> com vista, sobretudo, ao seu ajustamento à estrutura organizacional dos serviços <sup>79</sup> da Autarquia.

O MSMF **não dispõe de nenhum departamento/serviço específico ou elemento responsável pela função de controlo interno**.

Anexo 5 (fls. 61 e 62)

No contraditório, o MSMF indicou que *“O executivo ainda não concretizou a criação de um serviço responsável pela função de controlo interno devido, essencialmente, às limitações legais impostas nesta matéria, designadamente, as que se referem ao cumprimento dos rácios de unidades orgânicas a criar, bem como, à impossibilidade de aumento das despesas com pessoal que derivariam da ocupação do respetivo lugar de dirigente. “*

Informou, ainda, que, *“(…) no que diz respeito às fragilidades detetadas no sistema de controlo interno e no plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas (…) tem em curso, no âmbito dos procedimentos de implementação do SNC-AP, uma prestação de serviços que abrange a revisão do sistema de controlo interno comprometendo-se a mitigar, nesta sequência, as fragilidades identificadas. “*

Anexo 6 (fls. 65)

## 3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

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

**C1.** A análise realizada indicia que os **documentos de prestação de contas do MSMF já refletem, com alguma fiabilidade, a sua situação financeira**, em especial, **ao nível do passivo exigível**, dada a reduzida materialidade das correções efetuadas pela IGF ( 2014: mais 425 € ), mas **persistiam algumas insuficiências ao nível da aplicação do POCAL**, nomeadamente em termos da implementação da contabilidade de custos e da inventariação do património municipal.

( cfr. item 2.1.1. )

**C2.** Entre **2007/2014**, o MSMF recorreu a **três operações de consolidação e/ou recuperação financeira** ( PPTH, PREDE e PAEL ), tendo obtido um **financiamento total de 26,6 M€** que utilizou, em 2008, 2009 e 2013, no pagamento de dívida comercial e/ou administrativa originariamente de CP ( do EMLP do PAEL aprovado e visado pelo TC - 12,9 M€ - foi arrecadado apenas 12,6 M€, dos quais não foram utilizados e, por

<sup>75</sup> Aprovada na reunião da Câmara Municipal de 21/09/2015.

<sup>76</sup> Aprovado na reunião da Câmara Municipal de 11/01/2010, ou seja, já depois da data limite estabelecida pelo Concelho de Prevenção da Corrupção.

<sup>77</sup> Lei dos compromissos e Pagamentos em Atraso, aprovada pela Lei n.º 8/2012, de 21/02.

<sup>78</sup> Aprovada na reunião da Câmara Municipal de 14/07/2014, tendo a deliberação tomada contemplado, ainda, a criação de uma comissão para monitorizar as medidas propostas no Plano aprovado, com apresentação de relatório à Câmara até 30/09/2015, prazo este que foi ultrapassado sem que o referido relatório tivesse sido entregue.

<sup>79</sup> Aprovada pela Câmara Municipal, em reunião extraordinária de 13/12/2012, e pela Assembleia Municipal, em sessão ordinária de 28/12/2012.

isso, devolvidos à DGTF, 75 104 € ), diminuindo a pressão sobre a tesouraria, mas onerando os orçamentos futuros, face ao exigível cumprimento do serviço da dívida dos EMLP.

Refira-se, no entanto, que o PAEL e, conseqüente, as obrigações dele decorrentes, foram suspensos no ano de 2017, situação que se manterá, de acordo com o quadro legal, enquanto a Autarquia cumprir o limite da dívida total previsto no RFALEI.

( cfr. itens 2.2.2., 2.3.1.2. e 2.3.1.2.1. )

### **C3. A Autarquia, no que respeita ao PAEL:**

- ✓ **Superou**, nos anos de 2014/2015, em termos absolutos ou segundo uma perspectiva substancial e integrada, **os principais objetivos quantitativos a que se vinculou com a adesão àquele Programa, pois apresentou**, quanto à receita, despesa, dívida, serviço da dívida, saldo orçamental e PMP e nas relações entre algumas dessas grandezas, **resultados reais mais favoráveis do que os que decorrem do PAF ou**, sendo caso disso, **do PAF ( Ajustado )**;
- ✓ **Não previu no PAF as medidas legalmente exigíveis ao nível do aperfeiçoamento dos processos e do controlo dos factos suscetíveis de gerarem a aplicação de coimas e a promoção dos processos de execução fiscal**;
- ✓ **Diminuiu as “ outras dívidas a terceiros ” ( entre 2012/2015 ) e os PA ( entre 2012/2013 ) em**, cerca de, respetivamente, **22,7 M€ e 14, 8 M€**, ou seja, em qualquer dos casos, **num montante superior ao do capital do EMLP do PAEL**, ao que acresce que os *stocks* mensais de PA desde setembro/2012 ( data de adesão ao PAEL ) foram sempre decrescentes até à sua eliminação em 2014, situação que se manteve, pelo menos, até ao final de 2015;
- ✓ Cumpriu a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL para efeitos de acompanhamento do PAEL, incluiu, no Relatório de Gestão, informação relativa à respetiva execução e prestou a devida informação à Assembleia Municipal.

( cfr. itens 2.3.3.1. a 2.3.3.8. )

**C4. O MSMF empolou**, em especial em 2012/2013, **a previsão das receitas orçamentais, potenciando uma situação de desequilíbrio nesta sede**, mas, nos dois exercícios seguintes, o **respetivo grau de execução** já evidenciou resultados **muito significativos ( 91% e 95% )**, o que contribui para **uma gestão orçamental cada vez mais prudente e equilibrada, passando a existir ajustamento** entre o nível de realização e/ou existência da despesa ( e não somente o seu pagamento ) e o da real cobrança da receita ( e não a sua mera previsão orçamental ), ao que acresce uma diminuição da significativa rigidez das despesas orçamentais, **ainda que para tal evolução tenha contribuído o recurso ao PAEL**.

( cfr. itens 2.4.1.1. a 2.4.1.3. )

**C5. Cumprimento da regra do equilíbrio orçamental prevista no RFALEI ( art. 40º ) na 1ª modificação orçamental**, no orçamento final e na prestação de contas do ano de 2014, bem como nos orçamentos inicial e final e na prestação de contas de 2015.

( cfr. item 2.4.1.2. )

**C6. Entre 2012/2015, a dívida global do MSMF teve uma evolução positiva ( menos 22,1 M€ e 34% )**, continuando, no entanto, a importar num valor materialmente relevante, mas já **adequado ao seu quadro financeiro ( 43,3 M€ )**, nomeadamente, às receitas orçamentais, apesar de manter uma **estrutura que se**

**repercute e é suscetível de condicionar a gestão orçamental dos exercícios futuros**, pois a com natureza de MLP tem um valor relevante ( 41,9 M€ ) e um peso muito significativo na dívida total ( 97% ).

( cfr. item 2.4.2.1. )

**C7. A Autarquia evidenciava**, nomeadamente em 2012, **uma situação financeira de CP desequilibrada** ( decorrendo, dos atrasos de pagamento aos credores, **significativos custos financeiros** - juros de mora liquidados, entre 2012/2014, de, pelo menos, **2,1 M€**, tendo sido pagos **2,3 M€**, estando, ainda, em dívida, no final do último ano indicado, **13 m€** ), mas **apresentou**, no período analisado, **uma evolução positiva e uma tendência de ajustamento nesta matéria, evidenciando**, no final de 2015, **uma situação financeira de CP equilibrada** ( ainda que com o contributo do recurso ao PAEL ), com capacidade para cumprir atempadamente os compromissos desta natureza.

( cfr. item 2.4.2.2. )

**C8. No final de 2014**, de acordo com o quadro legal previsto no RFALEI, **estavam reunidas as condições para que a DGAL emitisse um alerta precoce e para que o MSMF pudesse recorrer a um processo de saneamento financeiro, situações que já não se verificavam em 2015.**

( cfr. itens 2.5.1. e 2.5.2. )

**C9. O MSMF tem em vigor uma NCI e um PGRCIC** que são coerentes e articulados e, de um modo geral, **complementares**, mas **não dispõe de nenhum departamento/serviço específico ou elemento responsável pela função de controlo interno.**

( cfr. item 2.6.1. )

**3.2. Atendendo às conclusões, recomendamos o/a:**

**R1. Regularização**, ao nível da informação contabilística do MSMF, das variações patrimoniais omitidas ou incorretamente refletidas, caso não tenham sido corrigidas.

( cfr. item 3.1./C1. )

**R2. Cumprimento**, caso esteja em vigor o PAF do PAEL, não só em termos absolutos e globais, mas também numa perspetiva substancial e integrada no que respeita às diversas componentes e medidas específicas, de todos os objetivos previstos naquele documento, com que o MSMF se comprometeu, de forma expressa, para o que contribuirá, de forma decisiva, uma gestão orçamental e uma situação financeira equilibrada e sustentável.

( cfr. item 3.1./C.3 )

**R3. Reforço da evolução** ocorrida em termos de uma elaboração cada vez mais rigorosa dos orçamentos de receita, fundamentando, de forma adequada, todas as rubricas previstas ( estando ou não sujeitas no POCAL a 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 real ) e considerando apenas as que apresentem um elevado grau de probabilidade em termos de cobrança efetiva.

( cfr. item 3.1./C4. )

**R4. Manutenção da tendência de execução prudente do orçamento de despesa**, com base na cobrança real das receitas e não apenas na sua previsão orçamental, de modo a garantir uma gestão orçamental verdadeiramente equilibrada e, assim, o pagamento atempado dos compromissos assumidos e ponderação e adoção de medidas que possam contribuir para uma redução, relevante e estrutural, das despesas municipais que ainda apresentam alguma rigidez.

( cfr. item 3.1./C4. )

**R5.** Acompanhamento/controlo rigorosos da evolução e assunção de nova dívida municipal, de modo a manter o seu montante em níveis adequados ao quadro financeiro da Autarquia, nomeadamente às receitas ( designadamente, às realmente disponíveis, ou seja, após a dedução das despesas fixas e rígidas ), evitando, assim, o pagamentos de elevados custos financeiros por atrasos de pagamento aos credores.

( cfr. item 3.1./C6. )

**R6.** Análise prévia de custo/benefício, que integre, de forma sistemática, a previsão dos custos a suportar com o financiamento, exploração, manutenção e conservação de novos investimentos, em especial, quando executados com recurso a financiamento com capital alheio e de MLP, devendo ser tida em consideração a dimensão intergeracional das decisões político-financeiras.

( cfr. item 3.1./C7. )

**R7.** Implementação ou designação de um serviço ou pessoa responsável pela função de controlo interno.

( cfr. item 3.1./C9 )

Adicionalmente, constam do Anexo 5 um conjunto de recomendações complementares e de natureza mais específica que deverão igualmente ser objeto de adequada implementação.

#### **4. PROPOSTAS**

**4.1.** Em resultado do descrito, propomos:

**4.1.1.** A remessa do presente relatório a Sua Exa. o Secretário de Estado do Orçamento tendo em vista o seu envio a Sua Exa. o Secretário de Estado das Autarquias Locais.

**4.1.2.** O envio deste relatório ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Santa Maria da Feira, que, nos termos do n.º 6, do art. 15º, do DL n.º 276/2007, de 31/07, e do art. 22º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF, deverá dar conhecimento a esta Inspeção-Geral, no prazo de 60 dias a contar da receção deste documento, das medidas e decisões entretanto adotadas na sequência das recomendações formuladas no Ponto 3.2., documentalmente comprovadas, quando possível, bem como remeter as atas dos órgãos municipais que evidenciem que foi dado conhecimento do presente relatório.

Este trabalho foi realizado pela Inspetora Helena Águas dos Santos, sob a coordenação da Chefe de Equipa Paula Garcia Duarte, que subscreve, em seu nome e da referida inspetora, o presente relatório.