

# CONTROLO DO PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL

## MUNICÍPIO DE CHAVES

---

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

**Relatório n.º 2017/1451**

**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.

Subinspetora-Geral  
Digitally signed by ANA  
PAULA PEREIRA COSME  
FRANCO BARATA SALGUEIRO  
Date: 2018.02.20 18:27:29 Z

Concordo, salientando o/a:

Cumprimento, em 2015, segundo uma perspetiva substancial e integrada, do objetivo global a que a Autarquia se vinculou com a adesão ao PAEL e, posteriormente, a um PSF.

Falta de fiabilidade dos documentos de prestação de contas do MC, em especial ao nível do passivo exigível ( 2015: mais 1,3 M€ ), ao que acresce a existência de outras fragilidades na adoção do POCAL.

Prática reiterada, entre 2013/2015, de empolamento das receitas orçamentais, dívida global materialmente relevante e desadequada do quadro financeiro e manutenção, no último exercício indicado, não obstante a adesão ao PAEL e SF, de uma situação financeira de curto prazo desequilibrada.

Procedimento ilegal adotado, no cálculo dos FD de janeiro a setembro de 2015, ao nível da previsão da receita efetiva própria, que é suscetível de relevar em sede de responsabilidade financeira sancionatória [REDACTED]

Insuficiência, numa perspetiva anual, das receitas para cobrirem os compromissos totais assumidos e risco de incumprimento da LCPA decorrente da falta de articulação, nos reportes de novembro e dezembro de 2015, entre as receitas e os compromissos considerados do ano seguinte ( do que resultava a possibilidade de assumir, até ao final desse ano, compromissos de valor de 2,4 M€ sem a garantia de existirem, de facto, FD ).

À consideração superior.

Direção de projeto.

Digitally signed by ALEXANDRE  
VIRGÍLIO TOMÁS AMADO  
Date: 2018.02.14 17:32:45 Z

**DESPACHO:**

Concordo.

Observo que a presente ação de controlo decorre de determinação legal sobre a realização de auditorias sistemáticas aos municípios que integram o PAEL.

Sublinho as situações suscetíveis de integrar responsabilidade financeira, instruídas através da Informação n.º 2017/1452, para efeitos de envio ao TdC, na sequência da homologação do presente relatório.

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

Inspetor-Geral.  


Digitally signed by VÍTOR MIGUEL  
RODRIGUES BRAZ  
Date: 2018.04.13 11:02:07 +01'00'

**Relatório n.º 2017/1451**

**Processo n.º 2016/240/A3/886**

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

**SUMÁRIO EXECUTIVO**

A presente auditoria foi realizada com o objetivo de verificar se o Município de Chaves ( MC ) cumpriu, em 2015, as obrigações e objetivos do PAEL 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, segundo uma perspetiva substancial e integrada, do objetivo global subjacente à adesão ao Programa de Apoio à Economia Local ( PAEL )

1.1. O MC formalizou, em 2012, a adesão ao PAEL ( Programa II ) e aprovou, de forma autónoma, em 2014, um Plano de Saneamento Financeiro ( PSF ), tendo obtido, através do recurso a empréstimos de médio/longo prazos ( EMLP ), financiamentos no montante global de, respetivamente, de 7,9 M€ e 13 M€.

Ora, da análise comparativa efetuada pela IGF entre o último Plano indicado e o PAF do PAEL ( que serve de base ao controlo efetuado ) resultam, quanto ao final de 2015, estimativas diferentes e inconsistentes relativamente à generalidade das variáveis comuns, nomeadamente receita, despesa, stock da dívida, saldo para a gerência seguinte ( SGS ) e PMP.

Assim, o MC devia ter promovido, nomeadamente quanto a 2015, a reanálise do Plano de Ajustamento ( PAF ) do PAEL, de modo a torná-lo consistente com o PSF, o que não se verificou, mas, ainda assim, para a concretização dos objetivos da auditoria mostra-se indispensável, quanto a alguns aspetos, uma análise integrada dos dois planos.

Em 2016, o EMLP do PAEL foi integralmente amortizado através de uma operação de substituição de dívida [REDACTED]

1.2. Em 2015, não obstante o incumprimento, em termos absolutos, dos objetivos previstos no PAF ou considerando o PAF ( Ajustado ) para a despesa e dívida municipais, o MC superou os relativos à receita, ao SGS e ao PMP e, atendendo ao PSF, cumpriu o do stock da dívida, tendo apresentado, na relação entre esta variável, o SGS e a receita orçamentais, resultados reais mais favoráveis do que os que decorrem dos correspondentes valores previstos, ao que acresce uma evolução positiva da dívida total, das " outras dívidas a terceiros " e dos PA, muito embora, neste dois últimos casos, em valor inferior ao dos EMLP dos PAEL e PSF.

Assim, em 2015, a Autarquia cumpriu, numa perspetiva substancial e integrada, o objetivo global a que se vinculou com a adesão ao PAEL e, posteriormente, ao PSF, não obstante a persistência de um elevado risco para a evolução da dívida e da situação financeira decorrente, nomeadamente, do desfecho dos processos judiciais em curso e de internalização da empresa MARC, Mercado Abastecedor da Região de Chaves, SA.

## 2. Falta de fiabilidade dos documentos de prestação de contas

2.1. A análise realizada revelou que, entre 2013/2015, os documentos de prestação de contas do MC não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação financeira quanto ao passivo exigível, dada a materialidade e peso das correções efetuadas pela IGF ( 2015: 1,3 M€ e 15% ), persistindo, ainda, outras insuficiências em termos da adoção do POCAL, nomeadamente no que concerne à implementação do subsistema de contabilidade de custos.

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

3.1. Prática sistemática, entre 2013/2015, de empolamento da previsão das receitas orçamentais, ainda que, no último exercício, com uma taxa de execução em termos globais já significativa ( 89% ), mas com a manutenção do risco de realização e/ou existência de elevados montantes de despesas ( 2015: 4,8 M€ ) sem que existissem meios monetários disponíveis para o seu pagamento, o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas, nomeadamente, no POCAL e potencia uma gestão orçamental desequilibrada.

3.2. A Autarquia, no mesmo período, não manteve, mesmo após a adesão ao PAEL e ao PSF, uma gestão orçamental prudente e equilibrada, uma vez que não adequou o nível de realização e/ou existência de despesa à real possibilidade de cobrança da receita, persistindo, para além disso, uma elevada rigidez nas despesas orçamentais.

Adesão, em 2012 e 2014, ao PAEL e a um PSF, com a arrecadação de EMLP de 20,9 M€

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

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

Falta de fiabilidade da informação contabilística quanto ao passivo exigível e outras insuficiências na adoção do POCAL

Prática sistemática de empolamento na previsão das receitas orçamentais

Gestão orçamental desequilibrada, não obstante adesão aos PAEL e PSF

#### 4. Incorreto cálculo dos fundos disponíveis e consequente incumprimento da LCPA

4.1. O MC adotou, entre janeiro/setembro de 2015, no que respeita à aplicação da LCPA, um procedimento ilegal ao nível da previsão, nos FD, da receita efetiva própria, situação que é suscetível de relevar em sede de responsabilidade financeira, sendo a sua prática imputável [REDACTED]

4.2. No final de 2015 ainda não tinham sido adotadas todas as medidas necessárias ao exigível cumprimento do regime consagrado pela LCPA, pois:

- ✓ Não foram assumidos compromissos sem FD, mas no respetivo cálculo de novembro e dezembro foram considerados, de forma sucessiva e cumulativa, elevados montantes de receitas de janeiro/fevereiro do ano seguinte ( sem os quais seriam negativos), não tendo sido incluído nenhum valor de compromissos desse período, do que resultava a possibilidade, artificial, de assumir, até ao final de dezembro desse ano, compromissos no valor de 2,4 M€ sem a garantia de existirem, de facto, FD;
- ✓ As receitas, numa perspetiva anual, eram manifestamente insuficientes para cobrir os compromissos totais assumidos naqueles exercícios.

Incumprimento da LCPA relativamente à previsão da receita efetiva própria  
Responsabilidade financeira

Elevado risco para o cumprimento da LCPA

#### 5. Dívida global relevante e situação financeira de curto prazo ( CP ) desequilibrada

5.1. A dívida global do MC de operações orçamentais, não obstante ter diminuído entre 2013/2015 ( 8 M€ e 17% ), continuava a apresentar, no final do último ano ( 38,5 M€ ), um nível materialmente relevante e desadequado face ao seu quadro financeiro, ao que acresce que apresentava uma estrutura que se repercute e condiciona a gestão orçamental dos exercícios futuros e a existência de riscos significativos para a sua evolução atendendo aos eventos a que já aludimos ( cfr. item 1.2. ).

5.2. Persistia, no final de 2015, não obstante o anterior recurso a diversos mecanismos de consolidação/recuperação financeira, em especial, ao PAEL e SF, uma situação financeira de CP negativa e desequilibrada, com falta de capacidade para fazer face tempestivamente aos compromissos desta natureza, tendo resultado deste facto elevados custos financeiros ( juros de mora pagos, entre 2013/2015, de 4,1 M€ ).

Dívida global materialmente relevante e desadequado face ao quadro financeiro

Riscos significativos para a evolução da dívida municipal

Persistência de uma situação financeira de CP negativa e desequilibrada, que originou o pagamento de juros de mora no montante de 4,1 M€

#### 6. Principais recomendações

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

- ✓ Regularização, ao nível da informação contabilística do MC, das variações patrimoniais omitidas e implementação integral do subsistema da contabilidade de custos;
- ✓ Cumprimento integral das metas, objetivos e obrigações decorrentes do PSF;
- ✓ 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, uma gestão orçamental realmente equilibrada;
- ✓ Cumprimento integral das regras previstas na LCPA no cálculo dos FD, bem como a articulação, de forma sucessiva e prudente, nos reportes de FD de agosto a dezembro de cada ano, dos compromissos dos meses iniciais do ano seguinte, em especial, de caráter permanente e continuado, caso também sejam incluídas as receitas desses períodos;
- ✓ Acompanhamento/controlado rigorosos da evolução da dívida municipal e adoção de medidas concretas, nomeadamente de redução de despesa e de otimização de receita, visando atingir um nível de endividamento global sustentável, o equilíbrio financeiro de CP e uma redução, relevante e estrutural, das despesas municipais que apresentam alguma rigidez.

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.....	9
2.3. PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL .....	10
2.4. ORÇAMENTO, LCPA, DÍVIDA E SITUAÇÃO FINANCEIRA.....	22
2.5. ALERTA PRECOCE E MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA.....	29
2.6. CONTROLO INTERNO E PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS.....	29
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....	29
4. PROPOSTAS .....	32
ANEXOS 1 ( fls. 1 a 11 ), 2 ( fls. 12 a 19 ), 3 ( fls. 20 a 48 ), 4 ( fls. 49 a 76 ), 5 ( fls. 77 ) e 6 ( fls. 78 a 90 )	

### **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>FAM</b>	Fundo de Apoio Municipal
<b>FD</b>	Fundos disponíveis
<b>IGF</b>	Inspeção-Geral de Finanças
<b>LCPA</b>	Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso
<b>LOPTC</b>	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
<b>M€</b>	Milhões de euros
<b>m€</b>	Milhares de euros
<b>MC</b>	Município de Chaves
<b>MLP</b>	Médio e longo prazos
<b>NCI</b>	Norma de Controlo Interno
<b>PPP</b>	Parcerias público-privadas
<b>PA</b>	Pagamentos em atraso
<b>PAEL</b>	Programa de Apoio à Economia Local
<b>PAF</b>	Plano de Ajustamento Financeiro
<b>PGRVIC</b>	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
<b>PMP</b>	Prazo médio de pagamento
<b>PPTH</b>	Programa Pagar a Tempo e Horas
<b>PSF</b>	Plano de Saneamento Financeiro
<b>RCM</b>	Resolução de Conselho de Ministros
<b>RFALEI</b>	Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais
<b>SGA</b>	Saldo da gerência anterior
<b>SGS</b>	Saldo para a gerência seguinte
<b>SIIAL</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 da Inspeção-Geral de Finanças ( IGF ), foi realizada uma auditoria ao Município de Chaves ( MC ), enquadrada no Projeto “ Controlo do Programa de Apoio à Economia Local ( PAEL ) ” <sup>1</sup>.

### 1.2. QUESTÃO DE AUDITORIA E ÂMBITO

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

1	Exame à qualidade da informação constante dos documentos de prestação de contas de 2015 <sup>2</sup>
2	Concluir, em termos globais, sobre o (in)cumprimento, no final de 2015, das obrigações e objetivos resultantes da adesão ao PAEL, através da(o):
	a) Validação da informação comunicada à Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) no âmbito do acompanhamento do PAEL e apuramento de eventuais diferenças entre os dados reportados e os apurados pela IGF;
	b) Controlo do cumprimento das obrigações previstas no PAEL e dos objetivos constantes do respetivo PAF (com base na informação reportada à DGAL e apurada pela IGF), designadamente quanto à evolução da receita, despesa, dívida, serviço da dívida e prazo médio de pagamento (PMP);
	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);
	d) Conhecimento do sistema de controlo interno instituído em relação ao cumprimento do quadro legal previsto no PAEL e noutras áreas relacionadas com o endividamento municipal.
3	Apreciação da evolução da gestão orçamental e da situação financeira do Município (2013/2015), incluindo, em termos genéricos, controlo da aplicação da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso <sup>3</sup>

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 controlo do PAEL ( os procedimentos estão sintetizados no Anexo 1 ), tendo a auditoria englobado a:

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

Anexo 1 (fls. 1 a 11)

Realce-se que, para além de efetuarmos a comparação direta, relativamente às variáveis relevantes ( designadamente, receita, despesa, dívida e saldo orçamental ), entre os valores reais apurados e os

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

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

<sup>3</sup> Lei n.º 8/2012, de 21/02, tendo sido estabelecidos no Decreto-Lei ( DL ) n.º 127/2012, de 21/06, os procedimentos necessários à sua aplicação e à operacionalização da prestação de informação.

previstos no PAF, também realizámos abordagens complementares <sup>4</sup> que atendem:

- ✓ Aos valores constantes daquele documento ajustados <sup>5</sup>, sendo caso disso, das divergências ocorridas entre a previsão e execução da 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>6</sup>;
- ✓ À evolução ocorrida ao nível da relação, em termos quantitativos, entre as variáveis relevantes atendendo aos valores dos PAF, PAF ( Ajustado ) e reais.

Acresce que, **em momento posterior e de forma autónoma face ao PAEL, o MC aprovou, em 16/07/2014, uma operação e, consequentemente, um Plano de Saneamento Financeiro ( PSF ) <sup>7</sup>, que foi visada pelo Tribunal de Contas ( TC ) em 26/12/2014.**

Ora, da **análise comparativa efetuada pela IGF entre esse Plano e o PAF do PAEL** ( que serve de base ao controlo da IGF ) resultam, quanto ao final de 2015, **estimativas diferentes e inconsistentes relativamente à generalidade das variáveis comuns, nomeadamente receita, despesa, stock da dívida, saldo para a gerência seguinte ( SGS ) e PMP.**

Anexo 3 (fls. 47)

Refira-se, ainda, que o **MC**, face à concretização da operação de saneamento financeiro em momento posterior à aprovação do PAF, **devia ter promovido, junto da DGAL, nos termos do n.º 5, do art. 6º, do PAEL, a reanálise e, consequente, reformulação dos objetivos constantes desse Plano**, de modo a ajustá-los e articulá-los com os que constam do PSF, **o que não se verificou.**

De qualquer modo, tendo em conta as especificidades das duas operações indicadas, estavam em vigor, em 2015, de forma simultânea, os referidos PAF e PSF, pelo que, para a concretização dos objetivos da auditoria, mostra-se indispensável, quanto a alguns aspetos, uma análise integrada dos dois planos de ajustamento, atendendo, nomeadamente, à necessidade de articular o resultado dos controlos efetuados face às estimativas distintas daqueles documentos para variáveis comuns.

Anexo 3 (fls. 47)

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 DL n.º 276/2007, de 31/07, e do n.º 2, do art. 19º, e art. 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF <sup>9</sup>, foi dado conhecimento formal ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Chaves das principais asserções, conclusões e recomendações deste documento, através do envio, em 15/11/2017, do projeto de relatório.

<sup>4</sup> Essa análise é necessária, em nosso entender, para uma pronúncia fundamentada e sustentada sobre o (in)cumprimento, numa perspetiva global, das metas e objetivos do PAF, pois, 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 da Autarquia nesta sede.

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

<sup>6</sup> Cujo regime consta da Lei n.º 53/2014, de 25/08, em especial, nos arts. 17º a 19º no que respeita à contribuição dos municípios para o capital social ( através da aquisição de unidades de participação ), que, em princípio, devia ter sido reconhecida contabilisticamente em 2014 e realizada a partir de 2015, ainda que em prestações ( ao longo de 7 anos ), quando tal dívida e consequente despesa não foram contempladas no PAF.

<sup>7</sup> Ao abrigo dos arts. 57º e 58º da Lei n.º 73/2013, de 03/09, que aprova o Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais ( RFALEI ).

<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 DR, 2ª Série, de 12/04.

A análise da resposta recebida ( EG03291 ), em 29/11/2017, que, no essencial, não põe em causa as asserções, conclusões e recomendações que haviam sido explicitadas no projeto de relatório, pois apenas refuta a suscetibilidade de imputação de responsabilidade financeira [REDACTED] decorrente das irregularidades detetadas no âmbito do apuramento dos fundos disponíveis ( FD ), consta do presente documento, no qual introduzimos, nesse ponto específico, os aspetos que consubstanciam informações ou dados complementares relevantes.

Realce-se, por fim, o destaque efetuado pelo Município quanto ao, “ (...) aspeto altamente pedagógico de que a Auditoria, claramente, se revestiu – designadamente no contacto que os nossos serviços tiveram oportunidade de manter com os Senhores Inspetores que a realizaram – e que, aliás, produziu efeitos na constância da Auditoria. “ e a intenção em “ (...) conformar os procedimentos que resultam menos corretos com as recomendações formuladas. “.

Atendendo a que existiam situações que indiciavam a prática de infrações financeiras, foram realizados os contraditórios formais pessoais, através do envio, em 26/10/2017, da transcrição dos itens do projeto de relatório relevantes, constando a análise das respostas recebidas de uma informação autónoma, que, após a homologação da tutela, será objeto de encaminhamento para o Ministério Público junto do Tribunal de Contas ( TC ).

Anexo 6 (fls. 78 a 90)

## 2. RESULTADOS

### 2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

2.1.1. Do trabalho realizado, com o propósito de **examinar a qualidade da informação financeira produzida pelo MC**<sup>10</sup>, resultaram as seguintes **correções** aos dados dos **balanços** do triénio de 2013/2015<sup>11</sup>:

Figura 1 – Síntese das correções efetuadas aos balanços

Un: euro

COMPONENTES DO BALANÇO	CONTAS	2013		2014		2015	
		Valor	D/C	Valor	D/C	Valor	D/C
ATIVO	291 - Provisões para cobranças duvidosas	- 5 435 145,14	C	- 5 841 961,91	C	- 10 853 758,81	C
	4x - Imobilizado corpóreo					38 697,42	D
	41 - Investimentos Financeiros	- 30 000,00	C	- 30 000,00	C	- 30 000,00	C
FUNDOS PRÓPRIOS	88/59 - Resultados	- 455 044,14	D	- 454 094,81	D	- 458 026,36	D
PASSIVO	221 - Fornecedores	1 257 330,59	C	1 257 330,59	C	1 260 312,81	C
	2312311 - EMLP PAEL			- 949,33	D		
	261 - Fornecedores de imobilizado					38 697,42	C
	2613x - Fornec. imobilizado - locação financeira	87,43	C	87,43	C	87,43	C
	27 - Acréscimo de custos	- 832 373,88	D	- 832 373,88	D	- 832 373,88	D
	292 - Provisões para riscos e encargos	- 5 435 145,14	D	- 5 841 961,91	D	- 10 853 758,81	D

Fonte: Auditoria da IGF

<sup>10</sup> Para efeitos da circularização e reconciliação de saldos com referência ao final de 2015 foi utilizado o resultado do respetivo procedimento promovido pelo Revisor Oficial de Contas do MC e selecionado um conjunto adicional de entidades, sendo abrangidas no total:

- ✓ Todas ( 6 ) as entidades financeiras que, juntamente com o Estado, através da Direção Geral do Tesouro e das Finanças ( DGTF ) e o Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, IP, concederam EMLP e de CP à Autarquia e/ou celebraram contratos de locação financeira, que representavam a totalidade da dívida desta natureza;
- ✓ Dezoito credores de outro tipo ( fornecedores c/c, fornecedores de imobilizado e outros ), cujos créditos totalizavam cerca de 7,9 M€ e representavam 93% da dívida daquela natureza refletida contabilisticamente, tendo-se obtido 100% das respostas.

Para além disso, foram analisados, neste contexto, alguns eventos específicos atendendo a que, muitas vezes, são tratados de forma incorreta pelos municípios, em especial no que respeita aos valores reconhecidos em investimentos financeiros e na conta de “ acréscimos de custos “.

<sup>11</sup> Atendendo a que apenas foi examinada a qualidade da informação dos documentos de prestação de contas de 2015, nomeadamente através dos referidos procedimentos de circularização e reconciliação de saldos, as correções efetuadas em 2013/2014 respeitam às decorrentes daquele controlo que eram também suscetíveis de afetar a informação económico-financeira desses exercícios.

As **correções** efetuadas <sup>12</sup>, **para mais**, em todos os anos, **resultam, em especial**, do/a:

- ✓ **Acréscimo, no passivo exigível, de dívidas omitidas contabilisticamente e da reclassificação do valor de um conjunto de faturas incorretamente registadas em acréscimos de custos**, quando já consubstanciavam dívida ( 2015: 1,3 M€ );
- ✓ **Alteração da natureza das provisões** constituídas para fazer face ao risco de incobrabilidade da faturação emitida relativa à cobrança de taxas de subsolo e espaços aéreos, incorretamente reconhecidas no passivo como **provisões para riscos e encargos** ( 2015: 10,9 M€ ).

Anexo 2 (fls. 12 a 18)

Refira-se, ainda, que **as correções indicadas incluem apenas parte das diferenças apuradas**, no âmbito da circularização e reconciliação de saldos, **relativamente à empresa Águas do Norte, SA** ( 425 m€ omitidos e 832 m€ incorretamente refletidos ), pois o restante montante ( 7,8M€ ) respeita a um conjunto de **faturas que foram devolvidas pela Autarquia àquela empresa**, que já reclamou judicialmente cerca de **4,7M€**.

De facto, face às dúvidas existentes sobre a fiabilidade e exigibilidade dos valores totais faturados por aquela empresa e à existência, relativamente a algumas situações, de processos judiciais em curso, não corrigimos e considerámos, para efeitos da análise a realizar, o valor das indicadas faturas ( 7,8 M€ ), pelo que a sua eventual assunção como dívida municipal terá um impacto muito relevante na situação financeira da Autarquia.

**2.1.2.** Para além disso, atendendo ao disposto no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais ( POCAL 13 ), constatámos **algumas insuficiências, com repercussões ao nível da qualidade e fiabilidade da informação económico-financieira** elaborada pelo MC, em especial, **no que respeita à não implementação integral da contabilidade de custos** ( que não permite apurar os custos de todas as funções nem os subjacentes à fixação de preços de bens e serviços ).

**2.1.3.** Assim, no MC, entre 2013/2015, **os documentos de prestação de contas não refletiam, com inteira fiabilidade, a situação financeira**, nomeadamente nas rubricas do **passivo exigível**, uma vez que as **correções** efetuadas pela IGF são muito relevantes em termos absolutos ( 2015: 1,3 M€ ) e no respetivo peso na dívida de CP ( 15% ), sendo, ainda, de salientar que **persistiam outras insuficiências em termos da adoção do POCAL**, nomeadamente ao nível da implementação do **subsistema de contabilidade de custos**

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

**2.2.1.** O MC aderiu, em **2008**, ao **Programa Pagar a Tempo e Horas** ( PPTH ) <sup>14</sup>, tendo beneficiado do acesso a financiamento, através do recurso a dois EMLP, com um capital total de **4 M€**.

Anexo 3 (fls. 20)

<sup>12</sup> As correções descritas foram tidas em conta na análise realizada pela IGF, nomeadamente em termos da dívida municipal, do controlo dos correspondentes objetivos do PAEL e, quando relevantes, noutras grandezas consideradas na abordagem efetuada.

<sup>13</sup> Aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22/02.

<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

A Autarquia também formalizou, em **2012**, a adesão ao **PAEL ( Programa II )**<sup>15</sup>, na sequência do qual **contratou um EMLP de 7,9 M€**, para aplicar na redução dos PA<sup>16</sup>.

Anexo 3 (fls. 21)

Acresce que o **MC aprovou, em 16/07/2014, de forma autónoma face ao PAEL, um PSF**, no seguimento do qual contratou dois EMLP, que totalizavam 13 M€.

Realce-se, por fim, que, em **2016, o EMLP do PAEL foi totalmente amortizado através de uma operação de substituição de dívida** [REDACTED] no âmbito da qual foi celebrado um contrato de EMLP<sup>17</sup> no valor de 5,95 M€, **pelo que, de acordo com o n.º 2, do art. 86º, do RFALEI, a partir da entrada em vigor da Lei n.º 42/2016, de 28/12 ( 1/01/2017 ), cessou o respetivo PAF e todas as obrigações dele constantes.**

**2.2.2.** Deste modo, entre **2008/2015**, a Autarquia 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			
	2008	2013	2014	Total por programa
PPTH	4 000 000			4 000 000
PAEL		7 852 817		7 852 817
Saneamento Financeiro			13 042 328	13 042 328
<b>TOTAL</b>	<b>4 000 000</b>	<b>7 852 817</b>	<b>13 042 328</b>	<b>24 895 145</b>

Fonte: DGTF e informação prestada pelo Município

Anexo 3 (fls. 20 e 21)

Através destas operações, o MC transformou um elevado montante de dívida de natureza administrativa, comercial e financeira originariamente de CP ( 24,9 M€ ) em dívida financeira de MLP, diminuindo, pelo menos momentaneamente, a pressão sobre a tesouraria, mas onerando os orçamentos futuros, face ao exigível cumprimento do respetivo serviço da dívida.

## 2.3. PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL

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

**2.3.1.1.** A Autarquia formalizou, em **2012**, como já referimos, um pedido de **adesão ao PAEL ( Programa II )**, acompanhado por um **PAF**, aprovado pelos órgãos<sup>18</sup> executivo e deliberativo em, respetivamente, 17 e 26 de setembro desse ano, que foi posteriormente **aprovado pelo Governo**<sup>19</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:

<sup>15</sup> Em virtude de não se encontrar abrangido por um plano de reequilíbrio financeiro e não apresentar, a 31/12/2011, uma situação de desequilíbrio estrutural ( situações enquadráveis no Programa I ), nem ter aderido facultativamente ao Programa I.

<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> Visado pelo Tribunal de Contas ( TC ) em 28/09/2016.

<sup>18</sup> Cfr. n.º 2, do art. 5º, do PAEL.

<sup>19</sup> Cfr. Despacho n.º 14763-G/2012 dos Gabinetes do Secretário de Estado da Administração Local e Reforma Administrativa e da Secretária de Estado do Tesouro, publicado no Diário da República ( DR ), 2ª Série, n.º 222, de 16/11/2012.

Figura 3 – Financiamento no âmbito do PAEL

Un: euro

DÍVIDAS VENCIDAS HÁ MAIS DE 90 DIAS (31/03/2012)			FINANCIAMENTO OBTIDO						VALOR NÃO DESEMBOLSADO
Inicial	Pagamentos efetuados	Valor Líquido	Despacho no DR	Visto do TC	Diferença	1ª Tranche 01/02/2013	2ª Tranche 02/07/2013	Total	
(1)	(2)	(3) = (1) - (2)	(4)	(5)	(6) = (5) - (4)	(7)	(8)	(9) = (7) + (8)	
11 423 185	2 788 708	8 634 478	8 634 478	7 873 427	- 761 051	5 511 399	2 341 418	7 852 817	20 610

Fonte: DGTF, DGAL e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 21)

O EMLP<sup>20</sup>, com uma maturidade de 14 anos e sem período de carência, foi visado pelo TC em 15/01/2013, tendo a **MC arrecadado, em 2013**, através de duas tranches, a quase ( 99,7% ) totalidade do capital contratado ( **7 852 817 €** ), não tendo chegado a receber 20 610€, que correspondem a documentos de despesa que foram entretanto anulados<sup>21</sup>.

Anexo 3 (fls. 22 a 30)

**2.3.1.2.1. A utilização do financiamento do PAEL no pagamento de dívidas a terceiros ( com base na informação do SIAL<sup>22</sup> e na prestada pelo MC ) foi a seguinte:**

Figura 4 – Arrecadação e utilização do EMLP do PAEL

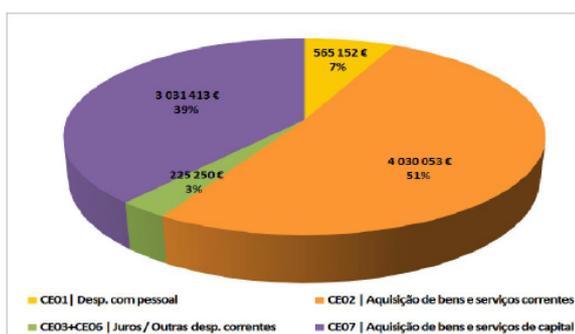
Un: euro

DESCRIÇÃO	MONTANTES - 2013		
	1ª Tranche	2ª Tranche	Total
(1)	(2)	(3)	(4) = (2) + (3)
A - Receitas arrecadadas ao abrigo do EMLP do PAEL	5 511 398,63	2 341 418,38	7 852 817,01
B - Montantes utilizados no pagamento a terceiros	5 535 559,97	2 316 307,71	7 851 867,68
<b>C - DIFERENÇA (A)-(B)</b>	<b>- 24 161,34</b>	<b>25 110,67</b>	<b>949,33</b>

Fonte: SIAL, informação prestada pelo Município e auditoria da IGF

No final de **2015**, o MC tinha **utilizado** praticamente **a totalidade do capital arrecadado** ( subsistindo apenas uma diferença de 949,33 €, que foi devolvida à DGTF, em 26/11/2014, a título de amortização extraordinária ), que foi aplicado no pagamento de despesas da seguinte natureza:

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



Fonte: SIAL e auditoria da IGF

<sup>20</sup> Objeto de contrato celebrado em 16/11/2012 e posterior adenda celebrada em 21/12/2012 ( que veio reduzir o montante do empréstimo inicialmente contratado ).

<sup>21</sup> A diferença corresponde, segundo comunicação do MC à DGAL, a um conjunto de faturas anuladas dada a impossibilidade de pagamento por extinção da empresa ou por não confirmação das mesmas pelos serviços municipais. Posteriormente, em 24/11/2014, foi ainda reportado à DGAL, após pedido de esclarecimentos, o estorno de uma fatura no valor de 63,73 € e o pagamento de uma outra no valor de 885,60 € sem recurso ao empréstimo PAEL, as quais totalizavam 949,33 €, valor entretanto devolvido.

<sup>22</sup> Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais.

Assim, cerca de 61% do referido financiamento foi utilizado no pagamento de despesas correntes ( em especial, em aquisições de bens e serviços ), ou seja, numa finalidade legal, mas para a qual, em regra, não deviam ser afetadas receitas desta índole, mas sim de natureza corrente arrecadadas pelo Município <sup>23</sup>.

**2.3.1.3. O Município divulgou**, no sítio oficial da internet <sup>24</sup>, o **pedido de adesão ao Programa e o contrato celebrado com o Estado** ( art. 13º da Lei n.º 43/2012, de 28/08 ), tendo, ainda, **afixado em edital** <sup>25</sup> a publicitação da celebração do referido contrato, estando também disponível informação que permite verificar a liquidação do EMLP do PAEL efetuada em 2016.

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

**2.3.2.1.** No caso do MC, o PAF, para além das medidas de carácter geral <sup>26</sup>, também deveria incluir **um conjunto adicional de outras relativas à “ (...) redução e contenção da despesa, bem como de otimização da receita ”** <sup>27</sup>, nomeadamente ao nível da fixação dos preços nos setores do saneamento, água e resíduos <sup>28</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. itens 2.3.3.1.2. ).

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

- ✓ Tinham como pressuposto a arrecadação e utilização integral, até ao final de 2013, do capital do EMLP inicialmente previsto no formulário de adesão <sup>29</sup> ( 8 684 548 € ), embora, ao nível da execução, o respetivo montante tenha sido de 7 852 817 €, dos quais 949 € não foram utilizados;
- ✓ Não englobavam a contribuição para o FAM, no montante global de 1,4 M€ ( e, assim, o respetivo impacto em termos de dívida e despesa municipais ), que não decorreu de qualquer decisão e/ou deliberação autónoma dos órgãos e eleitos locais, mas sim do quadro legal vigente.

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

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

Un: euro

AJUSTAMENTOS ÀS ESTIMATIVAS DO PAF	VARIÁVEIS			
	Despesa	Dívida Municipal		Saldo orçamental
		CP	MLP	
EXECUÇÃO DO EMLP PAEL (receita prevista e não arrecadada)		831 731	- 831 731	
DÍVIDA E DESPESA RELATIVA AO FAM (não prevista)	199 622	199 222	996 113	- 199 622
<b>TOTAL</b>	<b>199 622</b>	<b>1 030 953</b>	<b>164 382</b>	<b>- 199 622</b>

Fonte: Auditoria da IGF

<sup>23</sup> Ainda que 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 deve ser afeto, pois tem como objeto o pagamento de PA independentemente da sua natureza ( capital ou corrente ).

<sup>24</sup> <http://www.chaves.pt/pages/129>.

<sup>25</sup> Edital n.º 10/2013 de 23/01/2013.

<sup>26</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>27</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>28</sup> Nos termos definidos nas recomendações da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos ( ERSAR ).

<sup>29</sup> O formulário de adesão foi posteriormente corrigido, bem como alguns elementos do PAF, após solicitação da Comissão de Análise do PAEL, não obstante o valor do financiamento inicialmente previsto não ter sido alterado.

### 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 de otimização da receita**, em termos globais ( valores agregados <sup>30</sup> e classificação económica <sup>31</sup> ), a situação verificada, em **2015**, foi a seguinte:

Figura 7 – Controlo do PAF ao nível da receita

Un: euro

DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO - PRINCIPAIS RUBRICAS		ANO DE 2015				CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF)		CUMPRIMENTO DO OBJETIVO - IGF - (SIM/NÃO)
		PAF (estimado)	VALORES EXECUTADOS		DADOS IGF			
			Reporte (DGAL)	Apurados (IGF)	Montante	%		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(2)	(6)=(4)/(2)	(7)		
VALORES AGREGADOS	Receita total disponível	≥ 27 554 753	36 863 696	36 863 696	9 308 943	134%	SIM	
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)				0				
POR NATUREZA ECONÓMICA	Corrente	≥ 17 235 279	29 252 655	29 252 655	12 017 375	170%	SIM	
	Capital	≥ 8 972 683	6 486 909	6 486 909	- 2 485 773	72%	NÃO	
	<b>TOTAL</b>	≥ <b>26 207 962</b>	<b>35 739 564</b>	<b>35 739 564</b>	<b>9 531 602</b>	<b>136%</b>	<b>SIM</b>	

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

Anexo 3 (fls. 31)

Em **2015**, o MC **superou**, numa perspetiva global, o **objetivo previsto no PAF para a receita municipal nas duas perspetivas indicadas**, tendo os **valores executados sido superiores aos previstos** em, respetivamente, **9,3 M€ e 9,5 M€**, apesar do comportamento negativo das receitas de capital ( menos 2,5 M€ ) <sup>32</sup>.

2.3.3.1.2. Em matéria de **otimização da receita própria** <sup>33</sup> ( cfr. supra item 2.3.2.1. ), o **MC** previu e quantificou no PAF <sup>34</sup>, **três medidas específicas**, relativamente às quais foi apurado o seguinte:

Figura 8 – Controlo das principais medidas de otimização da receita

Un: euro

DESCRIÇÃO DAS PRINCIPAIS MEDIDAS PREVISTAS NO PLANO		ANO DE 2015				CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO - IGF		CUMPRIMENTO - IGF - (SIM / NÃO)
		PAF (estimado)	VALORES EXECUTADOS		DADOS IGF			
			DGAL	IGF	Montante	%		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(2)	(6)=(4)/(2)	(7)		
1. Maximização dos preços cobrados pelo município através da reapreciação dos tarifários	≥	1 036 232	5 167 165	5 167 175	4 130 943	498,7%	SIM	
2. Otimização e racionalização das taxas cobradas pelo Município	≥	297 422	441 197	441 197	143 775	148,3%	SIM	
3. Outras medidas com impacto no aumento da receita	Derrama	≥	253 750	89 722	89 722	- 164 028	35,4%	NÃO
	Rendimentos de Propriedade/Rendas (Cine Teatro, Parque Empresarial, Casa Mortuária e Mercado Abastecedor da Região de Chaves)	≥	71 305	0	0	- 71 305	0,0%	NÃO
	<b>Total</b>	≥	<b>325 055</b>	<b>89 722</b>	<b>89 722</b>	<b>- 235 333</b>	<b>27,6%</b>	<b>NÃO</b>
<b>AUMENTO DA RECEITA (TOTAL)</b>		≥	<b>1 658 710</b>	<b>5 698 084</b>	<b>5 698 094</b>	<b>4 639 384</b>	<b>343,5%</b>	<b>SIM</b>
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)					10			

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

Anexo 3 (fls. 32 e 34)

Assim, em **2015**, o MC também **superou**, em termos globais, as **metas constantes do PAF** para as medidas relativas à otimização da receita ( **saldo positivo de 4 M€** ) <sup>35</sup>, o que já **não se verificou** no que concerne

<sup>30</sup> Atendendo à estrutura prevista na Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09 ( Programa II – Anexo III – Quadro I ).

<sup>31</sup> Atendendo à estrutura prevista na Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09 ( Programa II – Anexo III – Quadro III ).

<sup>32</sup> Não obstante a arrecadação de um empréstimo de CP, no valor de 1,7 M€, não previsto no PAF.

<sup>33</sup> Cfr. al. b), do n.º 1, do art. 6º, da Lei n.º 43/2012, de 28/08.

<sup>34</sup> No Quadro II do Anexo III da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09.

<sup>35</sup> O desvio muito significativo apurado na medida 1. resulta, em especial, da não concretização do processo de verticalização do sistema multimunicipal de captação, abastecimento e distribuição de água, no grupo Águas de Portugal, do qual se previa um impacto negativo na receita orçamental a partir de 2014.

especificamente à **derrama** ( apesar da respetiva taxa fixada corresponder sempre à máxima legalmente admissível: 1,5% ) e aos **rendimentos de propriedade** ( menos 235 m€ ).

Anexo 3 (fls. 32)

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** ”, verificou-se o seguinte:

Figura 9 – Processos de contraordenação e de execução fiscal

ANO	PROCESSOS DE CONTRAORDENAÇÃO			PROCESSOS DE EXECUÇÃO FISCAL					
	Instaurados (n.º)	Findos (n.º)	Valores cobrados (€)	Instaurados (n.º)	Findos (n.º)	Quantia exequenda no ano (€) - instaurados -	Quantia exequenda no ano (€) - findos -	Quantia exequenda em 31/12 (€)	Valores cobrados (€) (Inc. juros e custas)
2012	361	87	6 336,09	4779	2748	80 405,99	39 242,69	41 163,30	65 800,54
2013	173	43	3 728,62	4239	2355	77 513,71	46 013,47	72 663,54	39 624,46
2014	182	46	4 536,20	3764	1742	59 271,47	25 035,41	106 899,60	54 777,08
2015	150	15	7 892,00	4422	1644	5 080 325,38	34 641,23	5 152 583,75	67 167,21

Fonte: Dados facultados pelos serviços da Autarquia e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 35)

O número de processos de contraordenações e de execuções fiscais e os respetivos montantes cobrados, entre 2012/2015, apresentaram uma **evolução irregular**, pelo que, ainda que tenha aumentado substancialmente a quantia exequenda no ano 2015<sup>36</sup>, **não é evidente que tenha ocorrido a melhoria, a que o MC estava obrigado, no sentido do aperfeiçoamento e controlo dos factos suscetíveis de gerarem a aplicação de coimas e na promoção dos processos de execução fiscal.**

### 2.3.3.2. REDUÇÃO E RACIONALIZAÇÃO DA DESPESA

2.3.3.2.1. Quanto ao **controlo dos objetivos quantitativos de redução ou racionalização da despesa**, em termos globais ( valores agregados<sup>37</sup> e classificação económica<sup>38</sup> ), a situação verificada em 2015 foi a seguinte:

Figura 10 – Controlo do PAF ao nível da despesa

Un: euro

DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO - PRINCIPAIS RUBRICAS	PAF (estimado)	ANO DE 2015		CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO [EXECUTADOS/PAF] DADOS IGF		CUMPRIMENTO DO OBJETIVO - IGF - (SIM/NÃO)	
		VALORES EXECUTADOS		Montante	%		
		Reporte [DGAL]	Apurados [IGF]				
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)/(2)	(6)=(4)/(2)	(7)	
VALORES AGREGADOS	Despesa total ≤	27 499 187	36 237 005	36 237 005	8 737 819	132%	NÃO
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)				0			
POR NATUREZA ECONÓMICA	Corrente ≤	12 627 674	22 223 727	22 223 727	9 596 053	176%	NÃO
	Capital ≤	14 871 512	14 013 278	14 013 278	- 858 234	94%	SIM
	TOTAL ≤	27 499 187	36 237 005	36 237 005	8 737 819	132%	NÃO

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

Anexo 3 (fls. 36)

<sup>36</sup> Na Prestação de Contas de 2015 consta que “ *Foram instruídos vários processos de execução fiscal ( pedidos para pagamento de dividas de água, em prestações, pelos municípios )* ”.

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

<sup>38</sup> Atendendo à estrutura prevista na Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09 ( Programa II – Anexo III – Quadro III ).

O MC, em 2015, não cumpriu, numa perspetiva global, o objetivo previsto no PAF para a despesa municipal, tendo os valores executados sido superiores aos previstos em cerca de 8,7 M€.

Por sua vez, considerando os valores do PAF ( Ajustado ), a Autarquia também não cumpriu<sup>39</sup> o objetivo ao nível da despesa, ainda que por uma margem ligeiramente inferior, como se evidencia de seguida:

Figura 11 – Controlo da despesa – PAF ( Ajustado )

Un: euro

DESCRIÇÃO	2015				CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO [EXECUTADO/PAF]		CUMPRIMENTO (SIM / NÃO)
	PAF (valor estimado)	AJUSTAMENTO (FAM - realização do capital social no exercício)	PAF AJUSTADO	IGF (executado)	VALOR	%	
					(6)=(5)-(4)	(7)=(5)/(4)	
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)	(5)	(6)=(5)-(4)	(7)=(5)/(4)	(8)
DESPESA TOTAL	27 499 187	199 222 ≤	27 698 409	36 237 005	8 538 597	131%	NÃO

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

Anexo 3 (fls. 36)

2.3.3.2.2. O MC, atendendo a que se encontrava numa situação de desequilíbrio conjuntural em 31/12/2011, estava obrigado a prever no PAF, “ (...) **medidas adicionais de redução e contenção de despesa** (...) ”<sup>40</sup>, tendo, neste âmbito, identificado e quantificado três, resultando do controlo efetuado o seguinte:

Figura 12 - Controlo das medidas de redução da despesa

Un: euro

DESCRIÇÃO DAS PRINCIPAIS MEDIDAS PREVISTAS NO PLANO		2015				CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO IGF		CUMPRIMENTO - IGF - (SIM / NÃO)
		PAF (estimado)	VALORES EXECUTADOS		Montante	%		
			DGAL	IGF			(5)=(4)-(2)	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)		
4. Em atividades com impacto direto na diminuição de custos de funcionamento de infraestruturas municipais	≤	10 973 740	17 877 010	17 877 010	6 903 270	162,9%	NÃO	
5. Atribuição de subsídios e outras participações financeiras	≤	429 967	875 979	875 979	446 012	203,7%	NÃO	
8. Serviço da dívida (excluindo PAEL)	≤	3 511 989	4 625 286	4 064 773	552 784	115,7%	NÃO	
TOTAL	≤	14 915 696	23 378 275	22 817 763	7 902 067	153,0%	NÃO	
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)				- 560 513	Corresponde à amortiz. PAEL (+) e juros PPTH (-)			

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

Anexo 3 (fls. 33 e 34)

O MC, numa perspetiva global ou individualizada, não atingiu o objetivo fixado para um conjunto de despesas relevantes, tendo apresentado, em termos globais, um acréscimo na despesa executada, face à prevista, de 8 M€<sup>41</sup>, que decorreu, em especial, da não concretização do processo de verticalização do sistema multimunicipal de captação, abastecimento e distribuição de água<sup>42</sup>, sendo o reverso do impacto positivo que teve, como já referimos, na receita ( cfr. item 2.3.3.1.2. ).

O incumprimento do objetivo relativo ao serviço da dívida ( excluindo o do PAEL ) decorreu de um empréstimo de CP ( ECP ) utilizado e amortizado ( 1,7 M€ ) e o do EMLP para saneamento financeiro contraído em 2014

<sup>39</sup> O mesmo acontece, aliás, se atendermos à correspondente estimativa do PSF para 2015 ( 31 716 213 € ).

<sup>40</sup> De acordo com o n.º 2, do art. 7º, da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09.

<sup>41</sup> Refira-se, ainda, que, entre 2011/2015, à exceção da medida 5. “ atribuição de subsídios e outras participações financeiras ”, que registou um decréscimo de 8%, nos restantes objetivos verificou-se um aumento das respetivas despesas pagas.

<sup>42</sup> Nomeadamente, pela aquisição da água para venda, cujo valor da despesa paga, em 2015 ( rubrica 02.01.16.01. - Aquisição de bens e serviços - Mercadorias para venda – água ), ascendeu a 2 M€.

( 13 M€ ), situações que não estavam previstas no PAF.

Anexo 3 (fls. 33)

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

2.3.3.3.1. Por sua vez, de uma abordagem articulada da evolução da relação entre os valores globais da receita disponível e despesa estimados no PAF, atendendo ao PAF ( Ajustado ) e os apurados ao nível da execução orçamental <sup>43</sup>, resultou o seguinte:

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

Un: euro

DESCRIÇÃO	2015				
	Receita total disponível	Despesa total	Diferença	Variação receita / despesa	
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)-(3)	(5)=(4)B-(4)A	
A - PAF	Aprovado	27 554 753	27 499 187	55 567	571 125
	Ajustado		27 698 809	- 144 055	770 747
B - Valores Reais	36 863 696	36 237 005	626 691		

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

Anexo 3 (fls. 37 e 38)

A relação entre a receita total disponível ( incluindo o saldo de gerência anterior - SGA ) e a despesa total prevista no PAF melhorou em termos da execução orçamental ( 571 m€ ), situação que se mantém, ainda em maior dimensão ( 770 m€ ), considerando os montantes do PAF ( Ajustado ) <sup>44</sup>, o que evidencia que o MC cumpriu, em termos substanciais, os objetivos do PAF ao nível da execução da despesa municipal, pois o acréscimo verificado na despesa foi totalmente compensado com o verificado na cobrança da receita.

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

2.3.3.4.1. No que se refere à comparação, em 2015, entre os valores da dívida municipal previstos no PAF e os constantes dos documentos de prestação de contas ( corrigidos pela IGF ), a situação foi a seguinte:

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

Un: euro

DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO		ANO 2015			CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF)		CUMPRIMENTO DO OBJETIVO - IGF - (SIM/NÃO)
		PAF (estimado)	VALORES EXECUTADOS		Montante	%	
			Reporte (DGAL)	Apurados (IGF)			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(2)	(6)=(4)/(2)	(7)	
A - Curto prazo	≤	16 161 912	8 167 921	9 666 240	- 6 495 671	59,8%	SIM
B - Médio e longo prazo	≤	19 760 782	30 429 501	30 230 279	10 469 497	153,0%	NÃO
C - Natureza não orçamental	≤	950 000	1 394 480	1 394 480	444 480	146,8%	
D - Natureza orçamental (A)+(B)-(C)	≤	34 972 694	37 202 962	38 502 060	3 529 366	110,1%	NÃO
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4) - (3) da linha D				1 299 098			

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

Anexo 3 (fls. 39)

Em 2015, o objetivo previsto no PAF, ao nível da evolução da dívida municipal de natureza orçamental,

<sup>43</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 ).

<sup>44</sup> E que ainda melhora se considerarmos a relação, em 2015, das estimativas PSF para a receita e despesa ( o desvio positivo, face ao real, passa para 1 078 158 € ).

não foi cumprido em termos globais ( mais 3,5 M€ ), nem considerando, de forma autónoma, a componente de MLP ( mais 10 M€ ).

Atendendo aos valores do PAF ( Ajustado ) também se verifica o incumprimento deste objetivo, ainda que de forma ligeiramente menos expressiva, como se evidencia de seguida:

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

Un: euro

DESCRICÇÃO	2015					CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO		CUMPRIMENTO (SIM / NÃO)	
	PAF (valor estimado)	AJUSTAMENTOS		PAF AJUSTADO	IGF (executados)	Montante	%		
		EMLP PAEL	FAM						
(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = $\sum$ (2) + (4)	(6)	(7) = (6) - (5)	(8) = (6) / (5)	(9)	
DÍVIDA DE OPERAÇÕES ORÇAMENTAIS	CP	15 211 912	831 731	199 222	≤ 16 242 865	8 271 780	- 7 971 084	51%	SIM
	MLP	19 760 782	- 831 731	996 113	≤ 19 925 164	30 230 279	10 305 115	152%	NÃO
	Total	34 972 694	0	1 195 335	≤ 36 168 029	38 502 060	2 334 031	106%	NÃO

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

Anexo 3 (fls. 39)

No entanto, a correspondente estimativa prevista no PSF <sup>45</sup> para 2015 foi superada, de forma significativa, pela Autarquia ( redução adicional de 4,8 M€ ), sendo, ainda, de realçar que ocorreu, entre 2011/2013 e 2015, uma evolução positiva da dívida total de operações orçamentais, ainda que incluindo, no último ano, a do FAM ( diminuição, respetivamente, 3,2 M€ e 8 M€ ), tendo passado para 38,5 M€.

Anexo 3 (fls. 47)

Realce-se, no entanto, que existem significativos riscos futuros para a evolução da dívida municipal, pois:

- ✓ Por um lado, está em curso o processo de dissolução e extinção da sociedade **MARC, Mercado Abastecedor da Região de Chaves, SA**, <sup>46</sup>, participada indiretamente pelo Município ( é detida em 91% pela Flavifomento - Associação para o Fomento e Desenvolvimento Sustentável do Município de Chaves, na qual o MC tem uma alegada participação de 83,3% ), cujo passivo ascendia, no final de 2015, a 3 M€ <sup>47</sup> estando em incumprimento do serviço da dívida de um EMLP;
- ✓ Por outro lado, existe um conjunto de faturas devolvidas pela MC, no valor de 7,8 M€, à **Águas do Norte, SA**, cujos créditos já foram parcialmente reclamados judicialmente por aquela empresa, mas que o MC, em 2015, não tinha reconhecido contabilisticamente, nem sequer a título de provisão <sup>48 e 49</sup>.

Ora, o desfecho das situações descritas, que não foram consideradas na análise anterior, pode influenciar e ter

<sup>45</sup> Conforme decorre da al. a), n.º 2, do art. 59.º, do RFALEI.

<sup>46</sup> Esta empresa foi dissolvida em 20/04/2015 e encontra-se em liquidação ( nsc. 7 - AP. 2/20150511 12:33:04 UTC, disponível em <http://publicacoes.mj.pt/DetallePublicacao.aspx> ), mostrando-se, ainda assim, violado o disposto nos art. 38º e 68º da Lei n.º 50/2012, de 31/08, muito embora, face à situação descrita, não se justifique, de momento, a realização de qualquer diligência adicional.

<sup>47</sup> No Relatório de Gestão de 2016, o MC destacou, no ponto IX – Passivos Contingentes, o “ processo de Internalização da MARC, S.A, em tramitação junto do Tribunal de Contas: Passivo da MARC no valor de 3.318.612,62€, na sequência de eventual internalização, após competente visto do TC (...); (de destacar que embora seja considerado passivo contingente, a sua assunção, pelo Município irá produzir impacto no passivo e, em valor superior, no ativo do município em 5.138.038,70€ (valor líquido contabilístico do imóvel) (...) ”.

<sup>48</sup> Em 2016, o MC constituiu uma provisão e divulgou no já referido ponto IX- Passivos Contingentes a existência de “ processos Judiciais em curso - Faturação do grupo AdNorte, emitida ao Município, incorporando processos judiciais, no valor de 7.830.496,40€ (valor provisionado (...) de acordo com a expectativa de desfecho das respetivas sentenças (...) ”.

<sup>49</sup> Para além do exposto, existiam, ainda, alguns processos de expropriação litigiosa a aguardar decisão judicial, cujo montante global envolvido não foi possível estimar com fiabilidade

um impacto muito negativo e significativo na evolução da dívida municipal e na situação financeira do MC e, consequentemente, sobre o cumprimento, no futuro, das metas previstas para estas variáveis nos planos de recuperação financeira em curso.

**2.3.3.4.2.** Por sua vez, a **variação**, em 2015, da **relação do saldo de operações orçamentais para a gerência seguinte ( SGS ) e o stock da dívida** 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 do SGS pelo stock da dívida - PAF/PAF ( Ajustado )/valores reais**

Un: euro

DESCRIÇÃO		2015			
		SGS	Dívida total orçamental	Diferença	Varição SGS / Dívida total
(1)		(2)	(3)	(4)=(2)-(3)	(5)=(4)B-(4)A
A - PAF	Aprovado	55 567	34 972 694	- 34 917 127	- 2 958 241
	Ajustado	- 143 655	36 168 029	- 36 311 684	- 1 563 684
B - Valores Reais		626 691	38 502 060	- 37 875 368	

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

Anexo 3 (fls. 37 e 38)

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

Todavia, se **considerarmos as estimativas do PSF quanto às mesmas grandezas** ( respetivamente, 37 912 € e 43 282 898 €, de que resulta uma diferença de 43 244 986 ), o **MC melhora, de forma relevante ( menos 5,4 M€ ), ao nível da prestação de contas** ( corrigida pela IGF ), pois a indicada diferença foi de 37 875 368 €.

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

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

Un: euro

DESCRIÇÃO		2015			
		Receita total disponível	Dívida total orçamental	Diferença	Varição receita / dívida
(1)		(2)	(3)	(4)=(2)-(3)	(5)=(4)B-(4)A
A - PAF	Aprovado		34 972 694	- 7 417 941	5 779 577
	Ajustado	27 554 753	36 168 029	- 8 613 276	6 974 913
B - Valores Reais		36 863 696	38 502 060	- 1 638 363	

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

Anexo 3 (fls. 37 e 38)

Independentemente de se considerar as grandezas previstas no PAF ou no PAF ( Ajustado ), ocorreu, em 2015, em termos reais, uma **variação positiva da relação entre a receita total disponível e o stock da dívida** <sup>50</sup>.

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

<sup>50</sup> E que ainda melhora se considerarmos a relação, em 2015, das estimativas PSF para a receita e dívida ( o desvio positivo, face ao real, passa para 10,4 M€ ).

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

Un: euro

DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO	PAF (estimado)	ANO 2015		CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO DADOS IGF		OBSERVAÇÕES	
		VALORES EXECUTADOS		Montante	%		
		Reporte (DGAL)	Apurados (IGF)				
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(2)	(6)=(4)/(2)	(7)	
SERVIÇO DA DÍVIDA (Amortizações+ Juros)	PAEL	837 732	745 515	744 617	- 93 115	88,9%	Cumpriu, atempadamente, e serviço da dívida de todos os EMLP contratados/utilizados
	Outros EMLP	3 494 253	2 358 045	2 358 943	- 1 135 310	67,5%	
	TOTAL	4 331 985	3 103 560	3 103 560	- 1 228 425	71,6%	

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

Anexo 3 (fls. 40)

Em 2015, o MC **cumpriu**, atempadamente, o **pagamento do serviço da dívida de todos os EMLP** que se encontravam em vigor nesse exercício, o mesmo acontecendo nos anos anteriores com o empréstimo do PAEL <sup>51</sup>.

Anexo 3 (fls. 41)

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

2.3.3.5.1. A arrecadação, após 2011, das **receitas provenientes do capital de EMLP celebrados ao abrigo do PAEL e do SF** teve o seguinte **impacto** na **evolução das “ outras dívidas a terceiros ”** do MC:

Figura 19 – Impacto dos financiamentos PAEL e PSF sobre as “ outras dívidas a terceiros “

Un: euro

DESCRIÇÃO	ANO BASE	EVOLUÇÃO DE VALORES					VARIAÇÕES	
	2011	2012	2013	2014	2015	2011/2015	2012/2015	
(A) - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP	24 479 115	24 792 951	26 362 211	13 673 357	8 615 688			
(B) - Variação das outras dívidas a terceiros face ao valor existente em cada ano anterior, entre 2011/2015 e 2012/2015		313 836	1 569 260	- 12 688 854	- 5 057 669	- 15 863 427	- 16 177 263	
(C) - Empréstimos Saneamento Financeiro (capital utilizado por ano)				13 042 328			20 895 145	
(D) - Empréstimo PAEL (capital utilizado por ano)			7 852 817					
(E) - Variação (sem saneamento/PAEL) face a cada ano anterior, entre 2011/2015 e 2012/2015 ((B) + (C) + (D))		313 836	9 422 077	353 474	- 5 057 669	5 031 718	4 717 882	

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

Anexo 3 (fls. 39) e 4 (fls. 70)

Tendo como base o **final de 2011 e 2012** <sup>52</sup>, as “ **outras dívidas a terceiros** ” <sup>53</sup> **reduziram**, até 2015, respetivamente, **15,9 M€ e 16,2 M€**, ou seja, num montante muito inferior ao do capital dos EMLP do PAEL e PSF pelo que do **recurso a estes Programas não resultou**, como seria expectável, **uma diminuição duradoura desta componente da dívida**.

2.3.3.5.2. A **adesão ao PAEL e PSF** teve, igualmente, o seguinte **impacto** em sede de **evolução dos PA**:

Figura 20 – Impacto dos financiamentos PAEL e PSF sobre os PA

Un: euro

DESCRIÇÃO	ANO BASE	EVOLUÇÃO DE VALORES					VARIAÇÕES	
	2011	2012	2013	2014	2015	2011/2015	2012/2015	
(A) - Pagamentos em atraso (PA)	11 263 110	9 653 399	983 650	768 023	163 827			
(B) - Variação dos PA face ao valor existente em cada ano anterior, entre 2011/2015 e 2012/2015		- 1 609 711	- 8 669 749	- 215 627	- 604 196	- 11 099 283	- 9 489 572	
(C) - Empréstimos Saneamento Financeiro (capital utilizado por ano)				13 042 328			20 895 145	
(D) - Empréstimo PAEL (capital utilizado por ano)			7 852 817					
(E) - Variação (sem saneamento/PAEL) face a cada ano anterior, entre 2011/2015 e 2012/2015 ((B) + (C) + (D))		- 1 609 711	- 816 932	12 826 701	- 604 196	9 795 862	11 405 573	

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

Anexo 3 (fls. 42 e 43)

<sup>51</sup> Relativamente ao qual foi efetuada, em 26/11/2014, uma amortização extraordinária no valor de 949,33 €.

<sup>52</sup> Respetivamente, ano 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 e 2015, a dívida ao FAM.

Deste modo, com o recurso aos EMLP e PSF do PAEL ( **16,3 M€** ), o MC, no final do ano de utilização do respetivo capital ( 2014 ), **apresentou uma evolução menos favorável ao nível da variação do stock de PA do que a que resultaria apenas da utilização dos indicados financiamentos, ao que acresce que mantinha, no final de 2015, um saldo em dívida desta natureza.**

Refira-se, ainda, que a evolução do **stock de PA reportados no SIIAL**, no final de cada mês, entre outubro/2012 ( data de adesão ao PAEL ) e dezembro/2015, foi irregular, ocorrendo alguns aumentos pontuais face ao valor mínimo atingido na série, **situação que é suscetível de justificar**, nos termos legais, **a aplicação de multas**<sup>54</sup> no montante total de **128 269 €**, competência que recai sobre a DGAL ( entidade de acompanhamento setorial responsável ).

Anexo 3 (fls. 42 e 43)

### 2.3.3.6. OUTROS OBJETIVOS

**2.3.3.6.1.** No que respeita aos objetivos do PAF ou do PAF ( Ajustado ), para o **final de 2015**, quanto ao **saldo orçamental** e ao **PMP**<sup>55</sup>, a situação foi a seguinte:

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

Un: euro

DESCRIÇÃO	2015				CONTROLO DO CUMPRIMENTO DOS OBJETIVOS				CUMPRIMENTO (SIM / NÃO)	
	PAF (valor estimado)	Ajustamento (FAM)	PAF (Ajustado)	IGF (executados)	PAF		PAF (Ajustado)			
					Montante	%	Montante	%		
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)-(3)	(5)	(6)=(5)-(2)	(7)=(5)/(2)	(8)=(5)-(4)	(9)=(5)/(4)	(10)	
SGS	≥	55 567	199 222	- 143 655	626 691	571 125	1127,8%	770 347	-	SIM
PMP	≤	100			65	- 35	65,0%			SIM
<b>DIFERENÇA: REPORTE DGAL/ APURAMENTO IGF (4)-(3)</b>			SGS		0					
			PMP - Dias		0					

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

Anexo 3 (fls. 44)

O **MC**, em 2015, **cumpriu** os objetivos do PAF para o **saldo orçamental da gerência** e o **PMP**.

**2.3.3.6.2.** Quanto às **parcerias público-privadas (PPP)**, o MC incluiu, no PAF, uma parceria institucionalizada cujo encerramento do processo de liquidação ocorreu em 2014<sup>56</sup>, mas não considerou a concessão<sup>57</sup> da rede de transportes coletivos urbanos de passageiros, na área da sede do concelho de Chaves, efetuada à Auto Viação do Tâmega, Lda., no âmbito da qual efetuou, em 2015, **pagamentos** no montante de **246 m€** ( referentes aos anos de 2013 e 2014 )<sup>58</sup>.

Por fim, refira-se que o **MC**, após a adesão ao PAEL, **não promoveu qualquer nova PPP**.

Anexo 3 (fls. 45 e 46)

**2.3.3.6.3.** Após a adesão ao PAEL, o MC procedeu à **revisão**<sup>59</sup> da **Norma de Sistema de Controlo Interno**

<sup>54</sup> No n.º 2, do art. 22º, do DL n.º 127/2012, de 21/06, prevê-se que " *No decurso do programa de assistência económica, as entidades beneficiárias não podem aumentar o valor global dos pagamentos em atraso, sob pena de multa (...)* " mensal e progressiva, calculada, liquidada e arrecadada nos termos dos n.ºs 3 a 6 do referido artigo.

<sup>55</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>56</sup> Flaviadesporto - Parque Desportivo de Chaves, SA, empresa dissolvida e liquidada conforme publicação de 09/01/2014 ( cfr. insc. 4 - AP. 105/20131231 disponível em <http://publicacoes.mj.pt/> ).

<sup>57</sup> Cujo contrato foi visado pelo TC em 12/02/2010.

<sup>58</sup> Relativos à reposição do equilíbrio do resultado operacional, conforme previsto no contrato.

<sup>59</sup> De acordo com a al. b), do art. 1.º, do art. 6.º, da Lei n.º 43/2012, de 28/08, um dos objetivos a ter em conta era a existência de regulamentos de controlo interno.

( NCI )<sup>60</sup>, mas não a atualizou na perspetiva da criação de procedimentos de controlo destinados a garantir o cumprimento dos objetivos subjacentes à adesão do PAEL e espelhados no respetivo PAF, o mesmo acontecendo relativamente a alterações legislativas entretanto ocorridas, nomeadamente a LCPA e o RFALEI.

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

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

- ✓ **Cumpriu a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL**, mas os dados reportados **não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação nesta matéria**, pois foram apuradas divergências, para mais e menos, respetivamente, na dívida total ( 1,3 M€ ) e no serviço da dívida ( 561 m€ ).
- ✓ **Incluiu, nos documentos de prestação de contas, informação relativa à execução do PAEL**<sup>61</sup>;
- ✓ **Efetudou, através da Assembleia Municipal, a monitorização trimestral** legalmente exigida<sup>62</sup>.

Anexo 3 (fls. 39 e 40)

### 2.3.3.8. APRECIÇÃO GLOBAL FINAL

2.3.3.8.1. **A análise efetuada pela IGF, quanto a 2015, permite afirmar que o MC**, atendendo aos objetivos quantitativos a que se vinculou, em termos absolutos, **no PAF**, considerando o **PAF ( Ajustado )** e, sendo caso disso, **no PSF**:

- ✓ **Superou, em termos globais, o da receita orçamental e o relativo ao conjunto de medidas específicas de otimização da receita previstas** ( mais, respetivamente, 9,5 M€ e 4 M€ ), ainda que não seja evidente que tenha ocorrido a melhoria, a que estava obrigado, no sentido do aperfeiçoamento e controlo dos factos suscetíveis de gerarem a aplicação de coimas e na promoção dos processos de execução fiscal;
- ✓ **Não cumpriu, de forma agregada, o da despesa** ( mais, respetivamente, 8,7 M€ e 8,5 M€ ), **nem atingiu os de um conjunto de medidas específicas de redução da despesa** ( mais 7,9 M€ );
- ✓ **Ultrapassou, de forma relevante, o do stock da dívida orçamental** ( mais, respetivamente 3,5 M€ e 2,3 M€ ), mas **superou, significativamente, o correspondente objetivo fixado no PSF** ( menos 4,8 M€ );
- ✓ **Superou o do saldo orçamental** ( mais 571 m€ ) e **do PMP** ( menos 35 dias ).

Por sua vez, apresentou, **na relação entre um conjunto de grandezas** ( receita, despesa, dívida e saldo orçamentais ) **constantes do PAF**, considerando o **PAF ( Ajustado )** e, sendo caso disso, **no PSF**, face aos **correspondentes valores reais**, a seguinte variação:

- ✓ **Receita/despesa orçamentais**: Melhoria de 571 m€ e 770 m€;
- ✓ **Saldo/stock da dívida orçamentais**: Agravamento de 3 M€ e 1,6 M€, **ainda que, atendendo ao respetivo objetivo previsto no PSF**, se tenha verificado uma melhoria de 5,4 M€;
- ✓ **Receita/stock da dívida orçamentais**: Mais 5,8 M€ e 7 M€.

Realce-se, por fim, **que o MC diminuiu, entre 2013/2015, a dívida municipal global em cerca de 8 M€**, o mesmo

<sup>60</sup> Aprovada pela Câmara Municipal em 17/12/2012, passando a estar adaptado à estrutura dos serviços municipais ( aprovada em Assembleia Municipal a 23/11/2012 ).

<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.

acontecendo, na sequência da adesão aos PAEL e SF, entre 2012/2015, com as “outras dívidas a terceiros” e o stock de PA ( que persistia, ainda, no final de 2015 ), ainda que em montante inferior ao capital dos referidos financiamentos, ao que acresce que, atendendo ao quadro legal, a evolução da última grandeza em vários meses seja suscetível, em abstrato, de gerar a aplicação de multas no valor global de 128 m€.

2.3.3.8.2. Em síntese, em 2015, não obstante o incumprimento, em termos absolutos, dos objetivos previstos no PAF ou considerando o PAF ( Ajustado ) para a despesa e dívida municipais, o MC superou os relativos à receita, ao SGS e ao PMP e, atendendo ao PSF, cumpriu o relativo ao stock da dívida e apresentou, na relação entre esta variável e as dos saldo e receita orçamentais, resultados reais mais favoráveis do que os que decorrem dos correspondentes valores previstos, ao que acresce uma evolução positiva da dívida total, das “outras dívidas a terceiros” e dos PA, muito embora, neste dois últimos casos, em valor inferior ao dos EMLP dos PAEL e SF.

Anexo 3 (fls. 31, 36 a 40 e 47)

Assim, em nosso entender, pode afirmar-se, nomeadamente para efeitos de eventual responsabilização, que foi cumprido, em termos absolutos e substanciais e segundo uma perspetiva global e integrada, o objetivo a que o MC se vinculou com a adesão ao PAF do PAEL e, posteriormente, ao PSF, não obstante a persistência de um elevado risco para a evolução da dívida e da situação financeira da Autarquia decorrente, nomeadamente, do desfecho dos processos judiciais em curso e de internalização de uma empresa.

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

### 2.4.1. PREVISÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

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

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

Un: euro

RUBRICAS	PREVISÃO / EXECUÇÃO (valores absolutos)						PREVISÃO / EXECUÇÃO (%)			VARIACÃO DA EXECUÇÃO NO TRIÉNIO	
	2013		2014		2015						
	Previsão	Execução	Previsão	Execução	Previsão	Execução	2013	2014	2015	(%)	(pp)
1 - Saldo inicial	0	947 507	0	1 455 276	1 118 156	1 118 156	-	-	100%	18%	-
2 - Repos. não abet. nos pagam.	1 281	2 974	2 689	19 201	5 082	5 977	232%	714%	118%	101%	- 114 pp
3 - Receita Corrente	30 005 246	23 214 305	33 191 350	25 552 455	32 823 438	29 252 655	77%	77%	89%	26%	12 pp
4 - Despesa Corrente	28 124 894	22 195 496	37 149 441	32 288 867	25 520 469	22 223 727	79%	87%	87%	0%	8 pp
5 - Receita de Capital	35 546 731	14 038 936	32 719 611	25 952 477	7 672 291	6 486 909	39%	79%	85%	-54%	45 pp
6 - Despesa de Capital	29 553 656	14 552 950	28 830 709	19 572 387	16 098 497	14 013 278	49%	68%	87%	-4%	38 pp
7 - Receita Total (1+2+3+5)	65 553 258	38 203 723	65 913 649	52 979 410	41 618 966	36 863 696	58%	80%	89%	-4%	30 pp
8 - Despesa Total (4+6)	57 678 551	36 748 446	65 980 149	51 861 254	41 618 966	36 237 005	64%	79%	87%	-1%	23 pp

Fonte: Mapas de controlo orçamental e de fluxos de caixa

Anexo 4 (fls. 49 e 50)

A receita total disponível ( incluindo o SGA ) importou, em 2015, em 36,9 M€, tendo diminuído 1,3 M€ face a 2013, devido, em especial, à arrecadação de receita de passivos financeiros<sup>63</sup>, tendo a despesa total paga também decrescido para 36,2 M€ ( menos 511 m€ ), em resultado, sobretudo, da evolução das despesas com aquisição de bens de capital ( 1,5M€ ) e de bens e serviços ( 1,4 M€ ).

As indicadas receitas incluíam, em 2013 e 2014, a utilização de empréstimos ( receitas não efetivas ) relativos a

<sup>63</sup> Que passou de 8,7 M€ para 1,7 M€.

processos de consolidação e/ou recuperação financeiras ( PAEL e SF ), no valor total de **20,9 M€**, decorrendo, necessariamente, **desses eventos**, nesses exercícios e nos seguintes, **a melhoria dos resultados dos indicadores que têm como variável as “outras dívidas a terceiros”<sup>64</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 constatar que, entre 2013/2015, o MC:

- ✓ **Teve uma prática sistemática de empolamento na previsão das receitas orçamentais**, ainda que o grau de execução orçamental da receita total disponível tenha apresentado valores crescentes ( de 58% para 89% ) e, por isso, já significativo no último ano <sup>65</sup>, o que **contrariava o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas**, nomeadamente, **no POCAL**;
- ✓ **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, desta forma, uma **gestão orçamental desequilibrada**, sendo que **tal risco**, apesar de ter diminuído significativamente, manteve-se, no último ano, **num valor materialmente relevante** ( 4,8 M€, que corresponde a 13% da receita total disponível );
- ✓ **Respeitou**, de um modo geral, **o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial** atendendo à **execução autónoma do ano**, mas **violou-o em termos globais**, pelo que, apesar do recurso ao PAEL e ao SF, o **risco potencial**, a que aludimos anteriormente, **acabou por se concretizar numa gestão orçamental desequilibrada**, pois, em todos os anos, a soma da receita municipal com alguns direitos de CP reconhecidos e não arrecadados não foi suficiente para cobrir integralmente o montante das despesas faturadas ou equivalentes ( pagas e não pagas );
- ✓ **Apresentou uma acentuada rigidez ao nível da despesa orçamental**, pois, logo no início de cada exercício, o valor global das receitas orçamentais encontrava-se substancialmente comprometido face apenas a um **conjunto de despesas certas** <sup>66</sup> que, em regra, se **repetem em todos os anos e apresentam um acentuado grau de inflexibilidade**, com a conseqüente redução da sua margem de atuação ao nível da gestão financeira;
- ✓ **Cumpriu, em 2015, a regra do equilíbrio orçamental prevista no RFALEI** ( art. 40<sup>o</sup> ) **nos orçamentos iniciais e finais e ao nível da prestação de contas**, mas violou-a, na última perspetiva indicada, em 2014, situação relativamente à qual não se justifica a realização de qualquer diligência adicional, pois é justificada, nomeadamente, com a utilização do EMLP para SF.

Anexo 4 (fls. 51 a 53)

**2.4.1.3.** Em síntese, entre 2013/2015, **o MC empolou**, de forma sistemática, ainda que decrescente, **a previsão das receitas orçamentais e não manteve**, mesmo após a adesão ao PAEL e ao SF, **uma gestão orçamental prudente e equilibrada, uma vez que não adequou o nível de realização e/ou existência da despesa** ( e não apenas o seu pagamento ) **à real possibilidade de cobrança da receita** ( e não à sua mera previsão orçamental ), ao que acresce que **persistiu uma elevada rigidez ao nível das despesas orçamentais**.

Anexo 4 (fls. 51 a 53)

<sup>64</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.

<sup>65</sup> De acordo com o disposto no n.º 3, do art. 56º, do RFALEI.

<sup>66</sup> Saliente-se que não entramos em consideração para esta análise com todas as despesas municipais com as características descritas, que a serem incluídas, tornariam, nesta perspetiva, a situação ainda mais negativa.

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

2.4.2.1. O MC **cumpriu**, em 2015, atempadamente<sup>67</sup>, a **obrigação de prestação periódica de informação à DGAL relativamente à LCPA**.

2.4.2.2. De acordo com os dados reportados à DGAL, através do SIAL, a Autarquia apresentou sempre **fundos disponíveis ( FD ) mensais positivos**, como se evidencia de seguida:

Figura 24 - FD reportados no SIAL

Un: euro

2015											
janeiro	fevereiro	março	abril	maio	junho	julho	agosto	setembro	outubro	novembro	dezembro
19 827 852	4 747 135	6 829 314	6 528 509	7 949 805	9 573 792	10 888 881	10 845 901	11 000 644	751 781	1 575 380	2 239 717

Fonte: Dados extraídos do SIAL e auditoria da IGF

Anexo 4 (fls. 62)

Acresce que, do controlo expedito e de carácter genérico efetuado pela IGF<sup>68</sup> e das respetivas contas correntes da Autarquia **não resulta**, no período indicado, a **assunção de compromissos sem FD**.

Realce-se, no entanto, que, entre janeiro/setembro e, conseqüentemente, no apuramento dos respetivos FD mensais, a **Autarquia não cumpriu a LCPA relativamente à previsão da receita efetiva própria**.

De facto, o MC, naqueles meses, considerou a média do período homólogo dos dois anos anteriores **acrescido do valor de receita por cobrar no início do mês**<sup>69</sup>, quando, de acordo com o n.º 1, do art. 8º, da LCPA ( ou seja, atendendo à existência de stock de PA ), deveria ter considerado, em cada cálculo e reporte, apenas a que resulta da “ (...) *previsão da receita efetiva própria a cobrar nos três meses seguintes (...)* ”, tendo “ (...) *como limite superior 75% da média da receita efetiva cobrada nos dois últimos anos nos períodos homólogos, deduzida dos montantes de receita com carácter pontual ou extraordinário.* ”<sup>70</sup>.

A título de exemplo, **refira-se que o FD de janeiro incluía receitas por cobrar no início do mês de 11 175 982 €, sem as quais seria de 8 651 870 €, quando foram assumidos, nesse mês, compromissos no montante total de 16 956 068 €, pelo que, sem a indicada receita, uma parte relevante não teria cobertura pelos FD ( 8 304 198 € )**.

Todavia, não obstante a prática ilegal descrita, entendemos que o impacto do empolamento das receitas daquela natureza não deve ser corrigido para a eventual análise da existência de compromissos sem FD<sup>71</sup>, atendendo a que tal opção colocaria em causa a coerência subjacente ao quadro legal ( designadamente, ao nível da consideração, caso fosse legalmente admissível, de receitas através de aumentos temporários de FD ).

Ainda assim, a **situação descrita é suscetível**, em abstrato, **de relevar em sede de responsabilidade financeira sancionatória**, nos termos previstos na al. b), n.º 1, do art. 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08 ( LOPTC )<sup>72</sup>, sendo

<sup>67</sup> Até ao 10º dia útil, de acordo com o disposto nos DL de execução orçamental de 2014 e 2015 ( respetivamente, al. a), n.º 1, do art. 60º do DL n.º 52/2014, de 7/04, e al. c), n.º 1, do art. 60º, do DL n.º 36/2015, de 9/03 ).

<sup>68</sup> Cujos pressupostos e metodologia estão descritos detalhadamente no Anexo 1 ( fls. 1 a 11 ).

<sup>69</sup> Constante do mapa de controlo orçamental da receita, abatido das rubricas cuja probabilidade de cobrança era reduzida e acrescido do valor de juros de mora calculados ao dia, referentes a taxas de ocupação de subsolo por arrecadar.

<sup>70</sup> Pois, apesar do MC ter aderido ao PAEL, a dispensa da aplicação do artigo indicado apenas ocorre durante o período de utilização do empréstimo PAEL.

<sup>71</sup> Até porque não seria possível reconstituir os cálculos relativos às receitas e compromissos que a Autarquia iria considerar no apuramento mensal dos FD e ao longo de cada um deles, caso não houvesse o referido empolamento.

<sup>72</sup> Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

imputável

Anexo 4 (fls. 68 e 69)

No contraditório, o MC considera que, não obstante “ (...) a complexidade associada à matéria em análise e que tem gerado (...) interpretações normativas contraditórias”, entre janeiro e “ (...) 3 de junho de 2015 (...) se encontrava dispensado do cumprimento de tal regime [o do art. 8.º da LCPA] uma vez que se encontrava a decorrer o programa de assistência financeira referido no art.º 22.º, do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, na sua redação inicial “.

Acrescenta, conseqüentemente, que só a partir daquela data, “ (...) por alteração legislativa, a suspensão (...) passou a vigorar apenas até à conclusão da utilização do financiamento destinado a reduzir os pagamentos em atraso, colocando o Município de Chaves, a partir de tal momento, no âmbito da aplicação do regime previsto no retromencionado artigo 8.º, da LCPA “.

Refere, por fim, que “ (...) logo que os serviços competentes se aperceberam de tal alteração, foram introduzidas as devidas correções, muito concretamente, em outubro de 2015, repondo nesta justa medida, a legalidade nos procedimentos (...)

concluindo “ (...) que a desconformidade com o regime (...) se verificou, apenas entre junho a setembro de 2015 “.

Ora, de facto, o n.º 1, do art. 22.º, do referido DL, na sua redação inicial, referia que “ A adesão a programa de assistência económica suspende, até à sua conclusão, a aplicação à entidade beneficiária do disposto no artigo 8.º da LCPA. ”, não concretizando, expressamente, qual o momento em que terminaria aquela suspensão.

De qualquer modo, atendendo a que o PAEL tem prazo de duração que pode ir até aos 20 anos ( no caso do Programa I ), não parece que aquela norma pudesse ser interpretada no sentido de que suspendia a aplicação do indicado art. 8º da LCPA aos municípios aderentes durante todo aquele período, independentemente da evolução dos respetivos pagamentos em atraso ( PA ), quando aquele Programa e as limitações da LCPA decorrentes do referido preceito visavam, exatamente, a sua redução sistemática ou, mesmo, extinção, tendo como objetivo último a prossecução do exigível equilíbrio financeiro.

Face ao exposto, em nosso entender, atendendo aos elementos literal, mas principalmente ao lógico e, dentro deste, aos racional e sistemático, da interpretação do disposto da redação inicial do n.º 1, do art. 22º, do DL n.º 127/2012, de 21/06, já decorria que a suspensão de aplicação do referido art. 8º da LCPA só fazia sentido enquanto a Autarquia estivesse a utilizar o financiamento do PAEL, que, como é sabido, se destinava exatamente a fazer face a dívidas que reuniam as condições para serem consideradas PA.

De facto, em nosso entender, a alteração legislativa ao referido art. 22º, pelo DL n.º 99/2015, de 2/06, veio apenas clarificar e reafirmar, ao contrário do que resulta do contraditório, esta posição, determinando, agora expressamente, que “ A adesão a programa de assistência económica suspende, **até à conclusão da utilização do financiamento destinado a reduzir os pagamentos em atraso**, a aplicação à entidade beneficiária do disposto no artigo 8.º da LCPA. ”.

De qualquer modo, ainda que se aceitasse a interpretação efetuada no contraditório, persistiriam os factos ilícitos elencados quanto aos meses de junho a setembro de 2015 ( pois a referida alteração legislativa é de 2/06/2015 ), mantendo-se, por isso, pelo menos quanto a esse período, a suscetibilidade, em abstrato, da prática descrita relevar em sede de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos já referidos.

Refira-se, por fim, que a IGF encontra-se sujeita nesta matéria a um especial dever de colaboração com o Tribunal de Contas ( art. 12º da citada LOPTC ), constando, expressamente, de um Protocolo celebrado entre estas entidades ( em março de 2006 ), que “ (...) *não constitui matéria dos trabalhos de auditoria ou de inspeção a averiguação de aspetos relativos ao nexo de imputação dos factos apurados, isto é, de culpa ou dolo dos agentes.* ”, pelo que mantemos as asserções produzidas neste contexto.

Anexo 6 (fls. 80 a 90, em especial, 85 e 88)

A apreciação e valorização dos factos descritos é da competência do Ministério Público junto do Tribunal de Contas ( cfr. al. c), n.º1, e n.º 2, do art. 89º, da LOPTC ).

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

- ✓ **Receitas consideradas no apuramento dos FD de dezembro/2015** <sup>73 e 74</sup> **era consistente com o respetivo potencial máximo no final daquele exercício** <sup>75</sup> e com a **receita total disponível atendendo à execução orçamental** <sup>76</sup> ( em ambos os casos menor ), pelo que **não foram empoladas**, em termos anuais, **as receitas consideradas para efeitos de apuramento dos FD;**
- ✓ **Compromissos assumidos na perspetiva orçamental e ao nível dos FD é igual no final do ano** <sup>77</sup>;
- ✓ **Receitas** ( em qualquer das perspetivas indicadas e numa ótica anual ) **eram manifestamente insuficientes para cobrir os compromissos totais assumidos no exercício** ( diferenças de, respetivamente, 4,1 M€, 2,3 M€ e 2,9 M€ ), o que espelha a **existência de significativo desajustamento entre estas variáveis.**

Anexo 4 (fls. 64 a 66)

Refira-se, ainda, que no **cálculo e reporte dos FD de novembro/dezembro de 2015 não existiu qualquer articulação**, quantitativa ou temporal, **entre as receitas** <sup>78</sup> e **compromissos** <sup>79</sup> **considerados de janeiro e fevereiro do ano seguinte**, pois são incluídas as principais receitas ( respetivamente, 1,8 M€ e 2,4 M€ ), mas nenhum valor de compromissos.

Desta prática decorre a **suscetibilidade**, por exemplo, em novembro/dezembro de 2015, de **serem assumidos elevados valores de compromissos sem a garantia de existirem**, de facto, **FD** ( pois o respetivo cálculo está influenciado por receitas de janeiro/maio do ano seguinte que podem ser necessárias para assumir, nesse exercício, os compromissos respetivos ), e, assim, um **risco significativo de incumprimento da LCPA.**

<sup>73</sup> Que correspondem à soma dos valores acumulados até novembro e os previsionais para dezembro, excluindo, por isso, de modo a tornar consistente os valores comparados, as receitas consideradas pela Autarquia de janeiro/fevereiro do ano seguinte ( n.º 1, do art. 5º, do DL n.º 127/2012, de 21/06 ).

<sup>74</sup> Trata-se do reporte respeitante ao derradeiro mês do ano, único em que o valor previsional considerado ( ainda que, eventualmente, apenas quanto a esse mês ) nunca chega a ser objeto de correção, para efeitos de apuramento de FD, face à execução efetiva das receitas.

<sup>75</sup> Que resulta da soma da receita total cobrada ( mapa de execução orçamental da receita ) com o saldo, no final do ano, de recebimentos em atraso e transferências do QREN com impacto no cálculo dos FD e ainda não recebidos.

<sup>76</sup> Que correspondem à soma do saldo orçamental do ano anterior com a receita arrecadada ao longo do exercício.

<sup>77</sup> Cfr. Manual de Procedimentos – Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso ( elaborado pela Direção-Geral do Orçamento ) e Manual de Apoio à Aplicação da LCPA no Subsetor da Administração Local da DGAL, respetivamente, a páginas 23 e 26, segundo os quais as regras a adotar ao nível da assunção de compromissos, em termos de data e montante, devem ser idênticas ao nível dos FD e das dotações orçamentais de despesa ( prevalecendo as consagradas na LCPA - cfr. o respetivo art. 13º ).

<sup>78</sup> Nos termos previstos no n.º 4, do art. 5º, do DL n.º 127/2012, de 21/06 ( aditado pelo art. 172º da Lei n.º 66-B/2012, de 31/12 ).

<sup>79</sup> Em conformidade com o disposto no n.º 1, do art. 5º, do DL n.º 127/2012, de 21/06 e com as instruções da DGAL, de novembro/2013, indica que “ *Tendo em consideração o princípio da prudência e do equilíbrio da gestão de receitas e compromissos, uma vez consideradas as receitas dos meses de janeiro e fevereiro de 2014 deverão ser considerados igualmente os compromissos com despesas certas e permanentes desses meses, bem como os compromissos agendados para esses mesmos meses.* ”.

Aliás, saliente-se que, se em novembro/dezembro de 2015 não fossem considerados os valores das receitas de janeiro/fevereiro do ano seguinte, os FD desses meses passariam a ser negativos ( respetivamente, - 195 m€ e - 1,9 M€ ).

Anexo 4 (fls. 62)

Assim, no final de 2015, ainda não tinham sido adotadas, pelos eleitos e órgãos municipais, todas as medidas necessárias ao exigível cumprimento imediato, integral e sistemático do regime consagrado pela LCPA, pois, numa perspetiva anual, persistia um significativo desajustamento entre o valor das receitas disponíveis e o dos compromissos assumidos.

### 2.4.3. DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIÇÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA

2.4.3.1. A dívida global do MC de operações orçamentais, incluindo as correções efetuadas pela IGF ( cfr. item 2.1.1. ), importava, no final dos exercícios de 2013/2015, nos seguintes montantes:

Figura 25 – Composição e evolução da dívida municipal

Un: euro

DESCRIÇÃO		EXERCÍCIOS			VARIAÇÃO 2013/2015	
		2013	2014	2015	Montante	%
Dívida financeira	EMLP	19 014 605	30 306 146	27 836 742	8 822 137	46,4%
	Locação financeira	1 101 869	978 725	854 294	- 247 575	-22,5%
	Subtotal	20 116 474	31 284 871	28 691 036	8 574 562	42,6%
Outras dívidas a terceiros	FAM	0	1 394 557	1 195 335	1 195 335	-
	Outras	26 362 211	13 673 357	8 615 688	- 17 746 523	-67,3%
	Subtotal	26 362 211	15 067 914	9 811 023	- 16 551 188	-62,8%
Total geral		46 478 685	46 352 785	38 502 060	- 7 976 626	-17,2%
Total parcial (exceto FAM)		46 478 685	44 958 228	37 306 724	- 9 171 961	-19,7%

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 4 (fls. 70)

No período em análise, a dívida global de operações orçamentais teve uma evolução positiva, pois diminuiu 8 M€ ( 17% ), passando para 38,5 M€, em resultado, fundamentalmente e de forma conjugada, do decréscimo das “ outras dívidas a terceiros ” ( 16,6 M€ ) e do aumento da dívida financeira ( 8,6 M€ ), em especial, dos EMLP ( 8,8 M€ ).

Relece-se que, em 2013 e 2014, ocorreu uma alteração significativa da estrutura e exigibilidade da dívida municipal na sequência da arrecadação dos EMLP do PAEL e do PSF ( 20,9 M€ ) e da sua aplicação nas finalidades legalmente previstas, com as consequências idênticas, neste contexto, às que referimos na parte final do item 2.4.1.1. <sup>80</sup>.

De qualquer modo, não obstante a evolução positiva ocorrida entre 2013/2015, a dívida da Autarquia continuava a importar, no final do último ano, num valor materialmente relevante ( 38,5 M€ ) e desadequado face ao seu quadro financeiro, nomeadamente às receitas orçamentais, pois a/o:

- ✓ Montante global da receita do exercício ( sem passivos financeiros ) era insuficiente para solver a totalidade da dívida municipal ( taxa de cobertura de 91% ) <sup>81</sup>;
- ✓ Período de recuperação da dívida municipal <sup>82</sup> tendo em conta as receitas próprias regulares, era

<sup>80</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 curto prazo, a relação entre o saldo real de operações orçamentais e o cálculo do PMP, pois os montantes que passam para dívida financeira de MLP deixam de influenciar o resultado destes indicadores.

<sup>81</sup> Ainda que não se desconheça que parte da dívida referida tem a natureza de MLP, mas também que uma percentagem significativa da receita orçamental de cada exercício é necessária para fazer face às respetivas despesas de carácter regular e com elevado grau de rigidez.

<sup>82</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 e locação financeira ), admitindo alguma estabilidade nas grandezas consideradas.

**significativo ( 1 ano e 4 meses )**, resultado que se agrava substancialmente caso se expurgue ao valor dessas receitas o das despesas rígidas e vinculadas ( **2 anos e 2 meses** ).

- ✓ Dívida “ *per capita* ”, apesar de ter diminuído, **manteve-se em níveis elevados ( 959 € )**;

Anexo 4 (fls. 60 e 61, em especial, indicadores 6A, 7A, 8A e 12A)

Acresce que a **dívida municipal apresentava uma estrutura que se repercute e condiciona a gestão orçamental dos exercícios futuros**, pois a **de MLP** ( que inclui a de natureza financeira e a relativa ao FAM ), **aumentou em termos absolutos ( 9,6 M€ )**, **continuando a importar num valor relevante ( 29,7 M€ )** e a ter um peso **muito significativo na dívida total ( 77% )**, existindo, ainda, um elevado risco para a evolução da dívida municipal atendendo aos processos judiciais em curso e ao de internalização de uma empresa ( cfr. item 2.3.3.6.2., parte final ).

**2.4.3.2. Não obstante a adesão**, entre 2008/2014, a **diversos mecanismos de consolidação e/ou recuperação financeira ( PPTH, PAEL e PSF )**, o **MC apresentou**, no triénio de 2013/2015, **de forma sistemática, uma situação financeira de CP negativa e desequilibrada**, com falta de capacidade para fazer face tempestivamente aos compromissos dessa natureza, apresentando, no último ano:

- ✓ **Uma relação muito negativa ( – 8 M€ ) entre o saldo final de operações orçamentais e as outras dívidas a terceiros ( originariamente de CP )**;
- ✓ **Prazos médios de pagamento ( PMP ) a terceiros<sup>83</sup> e a fornecedores ( DGAL ) que ultrapassam os parâmetros legalmente exigíveis<sup>84</sup> ( respetivamente, 318 e 65 dias )**;
- ✓ **Resultados dos indicadores de liquidez<sup>85</sup> geral e reduzida aquém dos parâmetros de referência para uma situação de equilíbrio financeiro de CP**, mostrando-se, sistematicamente, **violada a regra do equilíbrio financeiro mínimo<sup>86</sup> ( ainda que já próximos do limiar exigido: respetivamente, 96% e 93% )**, mas com total **desajustamento entre as dívidas de CP e as disponibilidades ( liquidez imediata )**.

Anexo 4 (fls. 71 e 72)

**2.4.3.3. O desequilíbrio financeiro de CP** levou a que, entre **2013/2015**, alguns fornecedores e empreiteiros, em consequência dos atrasos de pagamento, **liquidassem juros de mora<sup>87</sup> à Autarquia no montante de, pelo menos, 5,3 M€<sup>88</sup>**, tendo sido **pagos 4,1 M€** e estando **ainda em dívida**, no final do último ano indicado, cerca de **813 m€**.

Anexo 4 (fls. 72 e 75)

<sup>83</sup> A IGF efetua o apuramento do PMP a terceiros ( e não apenas a fornecedores/empreiteiros ) com base numa metodologia distinta da que decorre da RCM n.º 34/2008, já citada, 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>84</sup> No Código dos Contratos Públicos ( aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29/01, e alterado, designadamente, pela Lei n.º 3/2010, de 27/04 ) prevê-se, nos seus arts. 299º e 299º-A, um prazo geral de pagamento de 30 dias, que pode ser dilatado para 60 dias por acordo entre as partes, com base em motivos atendíveis e justificados face às circunstâncias concretas ( cfr., também, sobre esta matéria o disposto no DL n.º 32/2003, de 17/02 e, atualmente, o DL n.º 62/2013, de 10/05 ).

<sup>85</sup> Que se destinam a medir a capacidade da entidade para solver atempadamente os seus compromissos de CP.

<sup>86</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>87</sup> Para além dos juros liquidados diretamente por fornecedores e empreiteiros, incluem-se também os liquidados por entidades financeiras no âmbito de contratos de *factoring*.

<sup>88</sup> Relativamente ao qual foram anulados juros no montante de 527 m€.

## 2.5. ALERTA PRECOCE E MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA

**2.5.1.** No final de 2015, face aos parâmetros estabelecidos no RFALEI <sup>89</sup>, verificavam-se as condições legalmente previstas <sup>90</sup> para que fosse emitido, pela DGAL, um alerta precoce <sup>91</sup>.

Anexo 4 (fls. 76)

Segundo a informação disponível, a DGAL não emitiu, em termos formais e específicos, o referido alerta, mas tal situação decorre diretamente da informação disponível para os municípios no SIAL, designadamente da “Ficha do Município” <sup>92</sup>.

**2.5.2.** Por sua vez, ao nível dos mecanismos de recuperação financeira previstos no RFALEI <sup>93</sup>, o MC, no final de 2015, atendendo aos parâmetros legalmente estabelecidos <sup>94</sup>, devia recorrer a saneamento financeiro, mas estava em vigor o PAEL e um PSF celebrado ao abrigo daquele diploma.

Anexo 4 (fls. 76)

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

**2.6.1.** O MC aprovou e tem em vigor uma NCI e um PGRIC <sup>95</sup> que estão ajustados à estrutura dos serviços em vigor na autarquia <sup>96</sup>, mas que, respetivamente, não contempla procedimentos de controlo específicos destinados a garantir o cumprimento da LCPA e do RFALEI e não está completamente implementado.

**2.6.2.** Identificámos algumas fragilidades ao nível do controlo interno e dos procedimentos contabilísticos, que descrevemos em mapa incluído nos Anexos.

Anexo 5 (fls. 77)

## 3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

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

3.1. CONCLUSÕES	ITENS	3.2. RECOMENDAÇÕES
<b>C1.</b> Os documentos de prestação de contas da Autarquia não refletem, entre 2013/2015, com inteira fiabilidade, a situação financeira, em especial, ao nível do passivo exigível, uma vez que as correções efetuadas pela IGF são muito relevantes em termos absolutos ( 2015: 1,3 M€ ) e do peso na dívida de CP ( 15% ), sendo, ainda, de salientar que persistiam outras insuficiências em termos da adoção do POCAL, nomeadamente ao nível da implementação da contabilidade de custos.	2.1.1. e 2.1.2.	<b>R1.</b> Regularização, ao nível da informação contabilística do MC, das variações patrimoniais omitidas, caso não tenham sido entretanto corrigidas, e implementação integral do subsistema da contabilidade de custos.

<sup>89</sup> Cfr. art. 56º do RFALEI.

<sup>90</sup> Atendendo ao resultado do indicador 1 do Quadro I do Anexo 4 ( fls. 76 ).

<sup>91</sup> No prazo de 15 dias a contar da data limite de reporte da informação prevista no art. 78º do RFALEI ( n.º 4, do art. 56º, do mesmo diploma ).

<sup>92</sup> Este relatório apenas pode ser extraído com o código de utilizador do Presidente da Câmara Municipal.

<sup>93</sup> Cfr. art. 57º a 64º do RFALEI e Lei n.º 53/2014, de 25/08.

<sup>94</sup> Tendo em conta o resultado do indicador 1 do Quadro I do Anexo 4 ( fls. 76 ).

<sup>95</sup> Aprovado na reunião de Câmara Municipal em 21/12/2009 e objeto de revisão aprovada, pelo mesmo órgão, em 25/11/2016.

<sup>96</sup> Regulamento Orgânico dos Serviços Municipais aprovado por deliberação da Assembleia Municipal de 23/11/2012 e publicado no DR, 2ª série, n.º 6, de 9/01 ( com Declaração de retificação n.º 641/2013, publicada no DR, 2ª série, n.º 106, de 29/05 ).

3.1. CONCLUSÕES	ITENS	3.2. RECOMENDAÇÕES
<p><b>C2.</b> O MC aderiu, em 2008, 2012 e 2014, a três operações de consolidação e/ou recuperação financeiras ( PPTH, PAEL e PSF ), tendo obtido financiamentos no total de 24,9 M€, que utilizou no pagamento de “ outras dívidas a terceiros ” de CP, transformando, assim, um elevado montante de dívidas dessa natureza em EMLP, diminuindo a pressão sobre a tesouraria, mas onerando os orçamentos futuros, face ao exigível cumprimento do respetivo serviço da dívida.</p> <p>Refira-se que da análise comparativa efetuada entre o PSF e o PAF do PAEL resultam, quanto ao final de 2015, estimativas diferentes e inconsistentes quanto à generalidade das variáveis comuns, nomeadamente receita, despesa, stock da dívida, SGS e PMP.</p> <p>Assim, o MC devia ter promovido a reanálise do PAF do PAEL, de modo a torná-lo consistente com o PSF, o que não se verificou, mas, ainda assim, para a concretização dos objetivos da auditoria mostrou-se indispensável, quanto a alguns aspetos, uma análise integrada dos dois planos.</p> <p>Em 2016, o EMLP do PAEL foi totalmente amortizado através de uma operação de substituição de dívida.</p>	<p>2.2.1. e 2.2.2.</p>	
<p><b>C3.</b> Em 2015, não obstante o incumprimento, em termos absolutos, dos objetivos previstos no PAF ou considerando o PAF ( Ajustado ) para a despesa e dívida municipais, o MC superou os relativos à receita, ao SGS e ao PMP e, atendendo ao PSF, cumpriu o relativo ao stock da dívida e apresentou, na relação entre esta variável, o SGS e a receita orçamental, resultados reais mais favoráveis do que os que decorrem dos correspondentes valores previstos, ao que acresce uma evolução positiva da dívida total, das “ outras dívidas a terceiros ” e dos PA, muito embora, neste dois últimos casos, em valor inferior ao dos EMLP dos PAEL e SF.</p> <p>Assim, pode afirmar-se, nomeadamente para efeitos de eventual responsabilização, que foi cumprido, em termos absolutos e substanciais e segundo uma perspetiva global e integrada, o objetivo a que o MC se vinculou com a adesão ao PAF do PAEL e, posteriormente, ao PSF, não obstante o elevado risco para a evolução da dívida e da situação financeira decorrente, nomeadamente, do desfecho dos processos judiciais em curso e de internalização de uma empresa.</p>	<p>2.3.3.8.</p>	<p><b>R2.</b> Criação e aplicação de procedimentos de monitorização e controlo da evolução, em termos reais, das principais variáveis ( receita, despesa e dívida ) face aos valores estimados no PSF, de modo a adotar, sendo caso disso, as medidas necessárias ao respetivo cumprimento, para o que contribuirá, de forma decisiva, uma gestão orçamental e uma situação financeira equilibrada e sustentável.</p>
<p><b>C4.</b> Os dados reportados à DGAL não refletem, com inteira fiabilidade, a situação do MC ao nível de algumas variáveis relevantes atendendo ao PAF do PAEL, pois foram apuradas divergências na dívida total ( menos 1,3 M€ ) e no serviço da dívida ( mais 561 m€ ).</p>	<p>2.3.3.7.</p>	

3.1. CONCLUSÕES	ITENS	3.2. RECOMENDAÇÕES
<p><b>C5.</b> Entre 2013/2015, a Autarquia:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Teve <b>uma prática reiterada de empolamento da previsão das receitas orçamentais</b>, ainda que, no último ano, com uma taxa de execução global já significativa ( 89%), <b>mas com a manutenção do risco de realização e/ou existência de elevados montantes de despesas ( 2015: 4,8 M€) sem que existissem meios monetários disponíveis para o seu pagamento</b>, o que <b>contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas</b>, nomeadamente, <b>no POCAL e potencia uma gestão orçamental desequilibrada</b>;</li> <li>✓ <b>Não manteve</b>, mesmo após a adesão aos PAEL e PSF, atendendo, nomeadamente, aos resultados do indicador de equilíbrio substancial, <b>uma gestão orçamental prudente e equilibrada</b>, ao que acresce que <b>persistiu uma elevada rigidez ao nível das despesas orçamentais</b>.</li> </ul>	<p>2.4.1.1. e 2.4.1.2.</p>	<p><b>R3.</b> Adoção de procedimentos e controlos que garantam:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Uma elaboração cada vez mais rigorosa dos orçamentos de receita fundamentando, de forma adequada, todas as rubricas previstas e considerando apenas as que apresentem um elevado grau de probabilidade em termos de cobrança efetiva;</li> <li>✓ Reforço da execução prudente do orçamento de despesa, com base na cobrança real das receitas e não apenas na sua previsão orçamental e ponderação e adoção de medidas que possam contribuir para uma redução, relevante e estrutural, das despesas municipais que apresentam uma significativa rigidez.</li> </ul>
<p><b>C6.</b> Ainda não tinham sido adotadas, no final de 2015, todas as medidas necessárias ao exigível cumprimento do regime legal consagrado pela LCPA, pois, <b>não obstante não terem sido assumidos</b>, naquele exercício, quaisquer compromissos sem FD:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>As receitas</b>, numa ótica anual, <b>consideradas no cálculo dos FD de dezembro</b>, que resultam do respetivo potencial máximo no final do ano ou da execução orçamental, <b>eram manifestamente insuficientes para cobrir os compromissos totais assumidos, existindo um significativo desajustamento entre estas variáveis</b>;</li> <li>✓ No cálculo dos FD de novembro e dezembro foram considerados, de forma sucessiva e cumulativa, <b>elevados montantes de receitas de janeiro/fevereiro do ano seguinte ( sem os quais seriam negativos)</b>, mas <b>não foi incluído nenhum valor de compromissos desse período, de que resultava a possibilidade, artificial, de assumir</b>, até ao final de 2015, <b>compromissos no valor de 2,4 M€ sem a garantia de existirem</b>, de facto, FD.</li> </ul>	<p>2.4.2.3.</p>	<p><b>R4.</b> Adoção de procedimentos, medidas e controlos, em matéria de LCPA, que garantam:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Que seja atingido, numa ótica anual, o ajustamento entre as receitas realmente disponíveis e os compromissos assumidos ( ou seja, uma gestão orçamental equilibrada );</li> <li>✓ A consideração, de forma sucessiva, articulada e prudente, nos reportes, atualmente, de FD de agosto a dezembro de cada ano, dos compromissos de carácter permanente e continuado dos meses iniciais do ano seguinte, caso também sejam incluídas as receitas desses períodos.</li> </ul>
<p><b>C7.</b> O MC adotou, quanto à LCPA, <b>entre janeiro/setembro de 2015, um procedimento ilegal</b> ao nível da <b>previsão, nos FD, da receita efetiva própria</b>, pois, atendendo à existência de <i>stock</i> de PA, só poderia ter considerado o montante correspondente 75% da média da receita efetiva cobrada nos dois últimos anos nos períodos homólogos ( deduzida da de carácter pontual ou extraordinário ), quando também foi incluído o valor da receita por cobrar no início do mês.</p>	<p>2.4.2.2.</p>	<p><b>R5.</b> Cumprimento integral do quadro legal ao nível do cálculo dos FD, nomeadamente no que respeita à exigível análise e consideração dos pressupostos, em matéria de existência e evolução do <i>stock</i> de PA, que condicionam a previsão da receita efetiva própria.</p>

3.1. CONCLUSÕES	ITENS	3.2. RECOMENDAÇÕES
<p>A situação descrita é suscetível de relevar em sede de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos previstos na al. b), n.º 1, do art. 65º, da LOPTC, sendo imputável</p>	2.4.2.2.	
<p><b>C8.</b> No que respeita à posição financeira da Autarquia constatámos que:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ A dívida total de operações orçamentais teve, entre 2013/2015, uma evolução positiva ( menos 8 M€ e 17%), mas continuava a importar, no último ano, num valor materialmente relevante ( 38,5 M€) e desadequado do quadro financeiro da Autarquia, ao que acresce que apresentava uma estrutura que se repercute e condiciona a gestão orçamental dos exercícios futuros e que existiam riscos significativos atendendo aos processos judiciais em curso e ao de internalização de uma empresa;</li> <li>✓ A situação de CP manteve-se, no mesmo período, negativa e desequilibrada ( não obstante a adesão, entre 2008/2014, ao PPTH, PAEL e PSF ), com falta de capacidade para fazer face tempestivamente aos compromissos dessa natureza ( resultando, dos atrasos de pagamento, elevados custos financeiros - juros de mora pagos, naquele período, de 4,1 M€).</li> </ul> <p>Aliás, no final de 2015, de acordo com o quadro legal previsto no RFALEI, estavam reunidas as condições para que a DGAL emitisse um alerta precoce e o MC recorresse a saneamento financeiro, mas estava em vigor o PAEL e um PSF celebrado ao abrigo daquele diploma.</p>	2.4.3.1., 2.4.3.2. e 2.5.	<p><b>R6.</b> Acompanhamento e controlo rigorosos da evolução da dívida municipal, de modo a reduzi-la para níveis adequados ao quadro financeiro da Autarquia, através de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Uma análise prévia de custo/benefício que integre, de forma sistemática, a previsão dos custos a suportar com o financiamento, exploração, manutenção e conservação de novos investimentos, em especial, quando executados com recurso a financiamento com capital alheio de MLP;</li> <li>✓ A identificação e aplicação de medidas concretas de redução de despesa ( fundamentando a sua necessidade e utilidade e adotando o instrumento da cativação das despesas ) e de otimização de receita ( através da atualização das taxas e preços, da fixação das taxas dos impostos municipais e do aperfeiçoamento dos processos de liquidação e cobrança ), que contribuam para o reforço da tendência de equilíbrio financeiro de CP.</li> </ul>
<p><b>C9.</b> A NCI e o PGRIC estão articulados com a estrutura dos serviços em vigor, mas não contempla procedimentos de controlo específicos destinados a garantir o cumprimento da LCPA e do RFALEI, nem estão completamente implementadas medidas daquele Plano.</p>	2.6.	<p><b>R7.</b> Revisão da NCI no sentido de incluir os necessários procedimentos e controlos relacionados com a LCPA e RFALEI e desenvolvimento de todas as ações necessárias à efetiva implementação do PGRIC.</p>

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 Chaves, 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., documentalmente comprovadas, quando possível, bem como enviar as atas dos órgãos municipais que evidenciem que lhes foi dado conhecimento do presente relatório.

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

Chefe de Equipa

Digitally signed by PAULA  
IDALINA GARCIA DUARTE  
Date: 2018.02.14 16:56:19 Z