

# **CONTROLO DO PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL**

## **MUNICÍPIO DE ANSIÃO**

---

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

**Relatório n.º 2018/1314**

**Independência**

**InteGridade**

**ConFiança**

**PARECER:**

Submeto à consideração do Senhor Inspetor-Geral de Finanças o presente relatório, com o meu acordo quanto às conclusões, recomendações e propostas constantes dos pontos 3. e 4. (cfr. pág. 22 a 24), sublinhando os riscos identificados ao nível da evolução da dívida municipal.

Subinspetora-Geral

Assinado de forma digital por  
ANA PAULA PEREIRA COSME  
FRANCO BARATA SALGUEIRO  
Dados: 2019.02.14 18:40:28 Z

Concordo, salientando o/a:

Cumprimento, em 2016, em termos absolutos ou segundo uma perspetiva substancial e integrada, do objetivo global a que o MA se vinculou com a adesão ao PAEL.

Evolução irregular do *stock* mensal de PA entre a adesão ao PAEL e 2013, que é suscetível, em abstrato, de gerar a aplicação de multas no valor global de 18,7 mil euros.

Fiabilidade dos documentos de prestação de contas de 2016, em especial, ao nível do passivo exigível, mas com a existência de riscos para a sua evolução atendendo a um processo judicial em curso.

À consideração superior.

Chefe de Equipa  
com Direção de Projeto

Digitally signed by  
ALEXANDRE VIRGÍLIO  
TOMÁS AMADO  
Date: 2018.12.26  
11:57:19 Z

**DESPACHO:**

Concordo.

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

Inspetor-Geral.



( Vitor Braz )

Assinado de forma digital por  
VÍTOR MIGUEL RODRIGUES  
BRAZ  
Dados: 2019.03.14 12:58:09 Z

Relatório n.º 2018/1314

Processo n.º 2017/240/A9/391

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

**SUMÁRIO EXECUTIVO**

A presente auditoria foi realizada com a finalidade de verificar se o **Município de Ansião** ( MA ) cumpriu as obrigações e atingiu os objetivos decorrentes da adesão ao Programa de Apoio à Economia Local ( PAEL ), obtendo-se do exame efetuado e do exercício do procedimento do contraditório, em especial, os seguintes resultados:

## 1. Cumprimento, em termos absolutos e numa perspetiva substancial e integrada, do objetivo global subjacente à adesão ao PAEL

1.1. O MA aderiu, em 2012, ao programa I do PAEL e, em resultado da declaração de uma situação de desequilíbrio estrutural, recorreu, com base no mesmo Plano de Ajustamento Financeiro ( PAF ), a uma operação de reequilíbrio financeiro ( RF ), tendo obtido, através do recurso a empréstimos de médio/longo prazos ( EMLP ), um financiamento global de 5,1 M€, dos quais 2,2 M€ foram afetos a pagamentos em atraso ( PA ) e o remanescente ( 2,9 M ) à consolidação da dívida comercial não abrangida pelo PAEL.

1.2. Em 2016, a Autarquia cumpriu, em termos absolutos ou numa ótica substancial e integrada, o objetivo global a que se vinculou com a adesão aos PAEL/RF, pois, considerando os PAF ou PAF ( Ajustado ) do PAEL, atingiu as metas previstas para as receita, stock da dívida e PMP e melhorou, em termos reais, a relação entre as referidas variáveis ( em especial, entre a receita e dívida orçamentais ), ao que acresce uma evolução positiva da dívida global, das “ outras dívidas a terceiros “ e a eliminação, em 2013, dos PA, apesar da evolução da última variável ser suscetível, em abstrato, de gerar a aplicação de multas ( 18 743 euros ).

Recurso, de forma articulada e com base no mesmo PAF, aos PAEL/RF, com a arrecadação de EMLP de 5,1 M€

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

Evolução irregular do stock de PA é suscetível de gerar a aplicação de multas

## 2. Fiabilidade dos documentos de prestação de contas ao nível do passivo exigível

2.1. Os documentos de prestação de contas de 2016 refletiam, com significativa fiabilidade a situação financeira do MA, em especial, ao nível do passivo exigível, dada a inexistência de correções efetuadas pela IGF.

Saliente-se, no entanto, que não considerámos um alegada dívida do MA, apurada nos procedimentos de circularização/reconciliação de saldos, no montante de 471 mil euros ( acrescida de juros de 55 mil euros ), que foi reclamada judicialmente pelo credor, mas que não é reconhecida pela Autarquia, podendo deste evento decorrer um risco significativo para a evolução do passivo exigível desta entidade.

Fiabilidade da informação contabilística ao nível do passivo exigível

Risco para a evolução da dívida municipal decorrente de um processo judicial em curso

## 3. Controlo interno

3.1. O RISCi e o PGRIC, que foram objeto de revisão em 2015, continuavam a não contemplar, respetivamente, os procedimentos que garantissem o controlo do cumprimento dos objetivos subjacentes à adesão ao PAEL e a calendarização das medidas a implementar e o controlo do seu grau de execução.

3.2. A Autarquia não dispõe de um departamento, serviço ou elemento responsável pela função de controlo interno..

Fragilidades ao nível do RISCi e do PGRIC

Inexistência da função de controlo interno

## 4. Principais recomendações

4.1. As principais recomendações formuladas ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Ansião, visam, no essencial, garantir a:

- ✓ Manutenção, não obstante a suspensão do PAF do PAEL desde 2017, da trajetória de ajustamento da situação financeira que estava em curso, através da elaboração rigorosa dos orçamentos de receita, da execução prudente do orçamento de despesa e do controlo da evolução da dívida municipal;
- ✓ Criação de base sistemática de recolha e validação da informação para efeitos de monitorização das medidas e obrigações do PAEL, na eventualidade de ser levantada a suspensão atual do mesmo;
- ✓ Designação de um serviço ou pessoa responsável pela função de controlo interno.

Principais áreas das recomendações

## ÍNDICE

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>5</b>
1.1. Fundamento .....	5
1.2. Questão de auditoria e âmbito .....	5
1.3. Metodologia .....	5
1.4. Contraditório .....	6
<b>2. RESULTADOS.....</b>	<b>6</b>
2.1. Documentos de prestação de contas .....	6
2.2. Programas de consolidação e/ou recuperação financeira .....	<b>8</b>
2.3. Programa de Apoio à Economia Local.....	9
2.4. Alerta precoce e mecanismos de recuperação financeira .....	21
2.5. Controlo interno, PGRCIC e procedimentos contabilísticos .....	22
<b>3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....</b>	<b>22</b>
<b>4. PROPOSTAS .....</b>	<b>24</b>
<b>ANEXOS 1 ( fls. 1 a 7 ), 2 ( fls. 8 a 15 ), 3 ( fls. 16 a 35 ), 4 ( fls. 26 a 38 ), 5 ( fls. 39 ) e 6 ( fls. 40 e 41 )</b>	

### LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

<b>Al(s).</b>	Alínea(s)
<b>AM</b>	Assembleia Municipal
<b>Art(s).</b>	Artigo(s)
<b>Cfr</b>	Confrontar
<b>CIMI</b>	Código do Imposto Municipal sobre Imóveis
<b>CM</b>	Câmara Municipal
<b>CP</b>	Curto prazo
<b>DGAL</b>	Direção-Geral das Autarquias Locais
<b>DGTF</b>	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
<b>DL</b>	Decreto-Lei
<b>DR</b>	Diário da República
<b>EMLP</b>	Empréstimo(s) de médio e longo prazo(s)
<b>FAM</b>	Fundo de Apoio Municipal
<b>IGF</b>	Inspeção-Geral de Finanças
<b>IMI</b>	Imposto Municipal sobre Imóveis
<b>IRS</b>	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
<b>LFL</b>	Lei das Finanças Locais
<b>M€</b>	Milhões de euros
<b>MA</b>	Município de Ansião
<b>MLP</b>	Médio e longo prazos
<b>PA</b>	Pagamentos em atraso
<b>PAEL</b>	Programa de Apoio à Economia Local
<b>PAF</b>	Plano de Ajustamento Financeiro
<b>PGRCIC</b>	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
<b>PMP</b>	Prazo médio de pagamento
<b>POCAL</b>	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
<b>RCM</b>	Resolução do Conselho de Ministros
<b>RF</b>	Reequilíbrio Financeiro
<b>RFALEI</b>	Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais
<b>RISCI</b>	Regulamento Interno de Sistema de Controlo Interno
<b>SF</b>	Saneamento Financeiro
<b>SGA</b>	Saldo orçamental da gerência anterior
<b>SGS</b>	Saldo orçamental 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.** De acordo com o previsto no seu Plano de Atividades, a Inspeção-Geral de Finanças ( IGF ), realizou uma auditoria no Município de Ansião ( **MA** ), enquadrada no Projeto designado de “ 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 informação constante dos documentos de prestação de contas de 2016 <sup>(2)</sup> .
2	Conclusão, em termos globais, sobre o (in)cumprimento, no final de 2016, 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 Plano de Ajustamento Financeiro (com base na informação reportada à DGAL e apurada pela IGF), designadamente quanto à evolução da receita, despesa, dívida, serviço da dívida e do prazo médio de pagamento (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	Aferição da situação em termos de alerta precoce e dos mecanismos de recuperação financeira.

Para além disso, procedeu-se à apreciação da revisão do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas ( PGRCC ), especialmente nas áreas relacionadas com o objeto da presente auditoria, face às recomendações constantes de um anterior relatório da IGF <sup>3</sup>.

### 1.3. Metodologia

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

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

Anexo 1 (fls. 1 a 7)

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

<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 ), que, nos termos legais, acompanhava o pedido de adesão ao PAEL ( n.º 2, do art. 5º, e art. 6º, desse diploma ).

<sup>3</sup> Relatório nº 2014/2196, resultado da auditoria realizada no âmbito do projeto “ Controlo do endividamento e da situação financeira da Administração Local Autárquica “ ( Processo n.º 2013/180/A3/75 ).

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

- ✓ Aos valores constantes daquele documento ajustados <sup>5</sup>, sendo caso disso, das divergências ocorridas entre a previsão e execução da arrecadação e utilização dos empréstimos de médio e longo prazos ( EMLP ) do PAEL e de Reequilíbrio Financeiro ( RF ) <sup>6</sup> e do impacto da dívida e da despesa ( não previstas no PAF ) resultante da participação no Fundo de Apoio Municipal ( FAM ) <sup>7</sup>;
- ✓ À evolução ocorrida ao nível da relação, em termos quantitativos, entre as variáveis relevantes atendendo aos valores dos PAF, PAF ( Ajustado ) e reais ( documentos de prestação de contas eventualmente corrigidos pela IGF – cfr. item seguinte ).

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

#### 1.4. Contraditório

**1.4.1.** Nos termos do disposto no art. 12.º ( princípio do contraditório ) do Decreto-Lei ( DL ) n.º 276/2007, de 31/07, e no n.º 2, do art. 19º e no art. 20º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGF <sup>9</sup>, foi dado conhecimento formal ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Ansião das principais asserções, conclusões e recomendações deste documento, através do envio de um projeto de relatório em 19/11/2018.

A análise da resposta recebida ( EG 2947 ) em 6/12/2018, que no essencial não põe em causa as asserções, conclusões e recomendações do projeto de relatório, ainda que teça algumas considerações, que incluímos e serão analisadas neste relatório, sobre o conteúdo do ponto 2.3.4.2. ( Impacto dos EMLP dos PAEL/RF na evolução dos PA, designadamente na eventual aplicação de multas ), consta do presente relatório, figurando a pronúncia da entidade auditada no Anexo 6.

Anexo 6 (fls. 40 e 41)

Saliente-se, por fim, que sobre o desenvolvimento da auditoria, o MA, referiu que “ Cabe, em primeiro plano, manifestar o nosso apreço pela correção, disponibilidade e cordialidade que a equipa auditora sistematicamente evidenciou em todos os contactos, bem assim no decurso do trabalho de campo. ”

Anexo 6 (fls. 40)

## 2. RESULTADOS

### 2.1. Documentos de prestação de contas

#### 2.1.1. Do trabalho realizado, com o objetivo de examinar a qualidade da informação financeira produzida

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

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

<sup>6</sup> Cuja contratação foi autorizada em simultâneo com o PAEL e com base no mesmo PAF.

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

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

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

pelo MA<sup>10</sup>, resultaram as seguintes **correções aos balanços** do triénio 2014/2016<sup>11</sup>:

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

Un: euro

COMPONENTES DO BALANÇO	CONTAS	2014		2015		2016	
		Valor	D/C	Valor	D/C	Valor	D/C
<b>ATIVO</b>	412 - Obrigações e títulos de participação	469 346,71	D	18 000,00	C	18 000,00	C
<b>FUNDOS PRÓPRIOS</b>	88/59 - Resultados	18 000,00	D	18 000,00	D	18 000,00	D
<b>PASSIVO</b>	268126 - Outros credores FAM (MLP)	417 725,71	C				
	268126 - Outros credores FAM (CP)	69 621,00	C				

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

As **correções**<sup>12</sup> efetuadas resultaram, em especial, das seguintes situações:

- ✓ **Eliminação do valor reconhecido na conta de “investimentos financeiros “ de uma “ alegada ” participação no “ capital “ de uma entidade** [REDACTED] que, dada a sua natureza ( associação sem fins lucrativos de direito privado ) e ao disposto no POCAL<sup>13</sup>, não configura um investimento financeiro;
- ✓ **Consideração, em 2014, no ativo e passivo exigível de médio/longo prazos ( MLP ) e de curto prazo ( CP ), da subscrição das unidades de participação no FAM, no montante de 487 mil euros, que só foi reconhecida pelo MA em 2015, pelo que, por uma questão de comparabilidade e consistência, nomeadamente face a outros municípios que o tenham feito em 2014 na sequência das orientações do SATAPOCAL<sup>14</sup>, procedemos à correspondente correção e considerámo-la para efeitos da nossa análise.**

Anexo 2 (fls. 8 e 9)

**2.1.2.** Para além do exposto anteriormente, importa referir que, no âmbito do procedimento de circularização e reconciliação, detetámos, relativamente ao final de 2016, **montantes não relevados contabilisticamente no montante de 477 674,32 euros.**

Anexo 2 (fls. 15)

O referido valor corresponde, essencialmente, a diferenças apuradas na circularização dos saldos da empresa [REDACTED] e refere-se à fatura [REDACTED] de 31/01/2015, no valor de [REDACTED]

<sup>10</sup> No âmbito da circularização e reconciliação de saldos, com referência ao final de 2016, utilizámos, por um lado, o resultado do respetivo procedimento promovido pelo Revisor Oficial de Contas da Autarquia, e, por outro lado, selecionámos, com base em critérios de materialidade e de risco, um conjunto adicional de entidades, sendo abrangidas:

- ✓ Todas as entidades que concederem EMLP e/ou com quem celebrou contratos de locação financeira ( Caixa Geral de Depósitos, Caixa de Crédito Agrícola Mútuo de Pombal, Caixa de Crédito Agrícola Mútuo de Serras de Ansião, Direção-Geral do Tesouro e Finanças – DGTF -, Novo Banco e Caixa Central de Crédito Agrícola ), que representavam a totalidade ( 7 M€ ) da dívida desta natureza ( decorrente de oito contratos de EMLP e três de locação financeira ( cfr. Anexo 2, fls. 13 e 14 );
- ✓ Trinta e oito credores de outro tipo ( fornecedores c/c, fornecedores de imobilizado e outros ), cujos créditos totalizavam cerca de 382,8 mil euros e representavam 89% da dívida originariamente de curto prazo ( CP ) constante da prestação de contas desse ano, tendo obtido 92% de respostas( cfr. Anexo 2, fls. 10 a 12 ).

Neste contexto, foram ainda analisados certos eventos específicos e característicos dos municípios atendendo a que, em regra, são tratados de forma incorreta, em especial quanto aos valores reconhecidos em investimentos financeiros e acréscimos de custos.

<sup>11</sup> Atendendo a que apenas foi examinada a qualidade da informação dos documentos de prestação de contas de 2016, as correções efetuadas em 2014/2015 respeitam às decorrentes daquele controlo que eram também suscetíveis de afetar a informação económico-financeira desses exercícios.

<sup>12</sup> As correções descritas foram tidas em conta na análise efetuada pela IGF, nomeadamente ao nível da execução do PAEL e, quando relevantes, noutras grandezas consideradas na abordagem efetuada.

<sup>13</sup> Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, aprovado pelo Decreto Lei ( DL ) n.º 54-A/99, de 22/02.

<sup>14</sup> Subgrupo de Apoio Técnico à Aplicação do POCAL.

470 809,92 euros<sup>15</sup>, relativa ao débito de caudais mínimos do ano de 2014, cujo pagamento ( acrescido de juros de 55 282,11 euros ) foi reclamado judicialmente por aquela empresa ( tendo o MA sido notificado pelo Tribunal Administrativo e Fiscal de Coimbra em 10/01/2017 ).

Todavia, a Autarquia entende que esse valor não é exigível, afirmando que “ (...) não só a factura, em tempo devolvida [2015], não é susceptível de exigibilidade em qualquer sede, como se entende não estar constituída responsabilidade contingente porque eventual exigência de facturação de caudais mínimos só se consubstanciará– e sempre para futuro – a partir do momento da execução, [REDACTED] de uma solução técnica robusta que assegure o abastecimento ao Concelho de Ansião, em cumprimento do Bases XVIII do contrato de concessão da exploração e gestão dos sistemas multimunicipais de captação, tratamento e abastecimento de água para consumo público “ ( conforme divulgado no ponto 3.10 do Relatório de Gestão e Prestação de Contas de 2016 ).

Assim, dos elementos recolhidos e dos esclarecimentos prestados pelos serviços, não resultou, de forma inequívoca, que tal situação constituísse, no ano analisado, dívida municipal e, assim, que devesse estar reconhecida no passivo municipal, pelo que não efetuámos qualquer correção ao nível da informação do MA, ainda que seja de salientar o **risco existente de tal situação vir a influenciar aquela grandeza no futuro.**

**2.1.3.** Em síntese, os **documentos de prestação de contas do MA do exercício de 2016 refletiam, com fiabilidade, a sua situação financeira, em especial ao nível do passivo exigível**, dado que a IGF não detetou, nos procedimentos de circularização e reconciliação de saldos de entidades terceiras credoras da Autarquia, qualquer montante não reconhecido contabilisticamente, sendo, ainda, de referir que foram, entretanto, corrigidas algumas insuficiências constantes do relatório da anterior auditoria.

Anexo 2 (fls. 8 a 14) e 5 (fls. 39)

## 2.2. Programas de consolidação e/ou recuperação financeira

**2.2.1.** A Autarquia **aprovou, em 2008, um Plano de Saneamento Financeiro**, tendo beneficiado do acesso a financiamento através de um EMLP<sup>16</sup>, no valor total de **7,5 M€**.

Anexo 3 (fls. 16)

O MA também formalizou, **em 2012, a adesão ao PAEL<sup>17</sup> ( Programa I )<sup>18</sup> e, de forma concomitante e com base no mesmo PAF**, efetuou, após declaração da situação de desequilíbrio estrutural<sup>19</sup>, **uma operação de Reequilíbrio Financeiro ( RF )<sup>20</sup>**, na sequência das quais **contratou EMLP** de, respetivamente, **2,2 M€<sup>21</sup>** ( para

<sup>15</sup> A parte restante ( 6 864,40 euros [REDACTED] ), não obstante os esforços desenvolvidos, não foi possível identificar a origem dessa divergência.

<sup>16</sup> Contratado [REDACTED] tendo o visto prévio do Tribunal de Contas ( TC ) sido obtido em 03/10/2008.

<sup>17</sup> A criação deste programa teve por “ (...) objeto a regularização do pagamento de dívidas dos municípios vencidas há mais de 90 dias, registadas na (...) DGAL à data de 31 de março de 2012 ” ( cfr. n.º 1 do art. 1º, do PAEL ).

<sup>18</sup> Em virtude de o MA apresentar, a 31/12/2011, uma situação de desequilíbrio estrutural ( situação enquadrável no Programa I, nos termos da al. b), do n.º 2, do art. 2º, do PAEL ).

<sup>19</sup> Em sessão ordinária da Assembleia Municipal ( AM ) de 28/09/2012, foi deliberado aprovar a declaração de “ desequilíbrio financeiro municipal “ proposta pela Câmara Municipal ( CM ).

<sup>20</sup> Ao abrigo do art. 40º e 41º da LFL, aprovada pela Lei n.º 2/2007, de 15/01, e do art. 4º do DL n.º 38/2008, de 7/03, diploma que densifica as regras referentes aos regimes jurídicos do saneamento financeiro municipal e do reequilíbrio financeiro municipal. Os referidos diplomas legais foram, entretanto, revogados pela Lei n.º 73/2013, de 03/09 que aprova o Regime Financeiro das Autarquias locais e Entidades Intermunicipais ( RFALEI ), prevendo-se, no entanto, no respetivo art. 86º, que “ Para os contratos de saneamento e reequilíbrio existentes à data da entrada em vigor da presente lei, (...) aplicam-se as disposições constantes da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, e do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de março (...). ”.

<sup>21</sup> Valor alterado através de um 2.º aditamento ao contrato, pois o inicial cifrava-se em 2,4 M€.

aplicar na redução dos pagamentos em atraso - PA ) e de **2,9 M€**<sup>22</sup> ( com o objetivo de consolidar dívida comercial não abrangida pelo PAEL ).

Anexo 3 (fls. 17)

**2.2.2.** Deste modo, em **2008 e 2013**, o MA arrecadou, no **âmbito de programas de consolidação e/ou recuperação financeira**, EMLP nos seguintes montantes:

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

Un: euro

Descrição	Montantes totais arrecadados		Total por programa
	2008	2013	
Saneamento Financeiro	7 500 000		7 500 000
PAF	PAEL	2 231 033	2 231 033
	Reequilíbrio Financeiro	2 878 986	2 878 986
<b>TOTAL</b>	<b>7 500 000</b>	<b>5 110 020</b>	<b>12 610 020</b>

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

Anexos 3 (fls. 16 e 17)

Através destas operações, o MA transformou um elevado montante de dívida de natureza administrativa e/ou comercial originariamente de CP ( 12,6 M€ ) em dívida financeira de MLP, diminuindo, assim, pelo menos momentaneamente, a pressão sobre a tesouraria, mas onerando os orçamentos de exercícios 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 referida **adesão ao PAEL ( Programa I )** em articulação **com um RF** ( acompanhado, nos termos do quadro legal, por um **PAF** )<sup>23</sup> foi aprovada pelos órgãos<sup>24</sup> executivo e deliberativo municipais em, respetivamente, 22 e 28 de setembro de 2012, e pelo Governo<sup>25</sup>.

**2.3.1.2.** Nesse contexto, foi autorizada a **contratação de EMLP** ( com o Estado, através da DGTF<sup>26</sup>, e junto [REDACTED]<sup>27</sup> ), de acordo com os pressupostos e nos termos seguintes:

<sup>22</sup> Através de dois empréstimos contratados junto [REDACTED], pelo valor de, respetivamente, 1 920 587,33 euros e 960 293,64 euros, tendo ambos obtido visto prévio do TC em 18/02/2013, juntamente com o EMLP do PAEL.

<sup>23</sup> O PAF considerado na presente auditoria, para efeitos de controlo dos seus objetivos relativamente ao ano de 2016, corresponde à última versão remetida pelo MA ao TC, no âmbito do processo de obtenção de visto prévio aos contratos de EMLP ( PAEL/RF ), na qual já se encontravam vertidas as diversas alterações aos mapas solicitadas por aquela entidade.

Refira-se, no entanto, que essas alterações não foram consideradas na informação remetida à DGAL para efeitos da sua monitorização ( cfr. email de esclarecimentos da Autarquia à IGF, de 31/05/2017 e Anexo 3, Fls. 17-A ).

<sup>24</sup> Cfr. n.º 2, do art. 5º, do PAEL.

<sup>25</sup> Cfr. Despacho n.º 14763-B/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.

<sup>26</sup> Celebrado em 16/11/2012, com posteriores adendas de 27/11/2012 e 28/01/2013, através dos quais foi reduzido o montante do empréstimo inicialmente contratado.

<sup>27</sup> Contratos celebrados em 28/11/2012, com posterior aditamento em 6/12/2012, apenas com o objetivo de retificar a data de uma deliberação da AM mencionada no contrato inicial.

Figura 3 – Financiamento no âmbito do PAEL e do RF

EMLP	DÍVIDAS VENCIDAS HÁ MAIS DE 90 DIAS (31/03/2012)					FINANCIAMENTO OBTIDO								VALOR NÃO DESEMBOLSADO
	CANDIDATURA		LISTA REVISTA			Despacho no DR	Visto do TC	Diferença	1ª Tranche 05/03/2013	2ª Tranche 30/04/2013	3ª Tranche 02/07/2013	Total		
	Valor	Financiamento solicitado	Valor	Pagamentos efetuados	Valor Líquido									
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (4) - (5)	(7)	(8)	(9) = (7) - (8)	(10)	(11)	(12)	(13) = (10) + (11) + (12)	(14) = (13) - (8)	
PAEL	3 909 261	2 500 000	2 428 677	2 868	2 425 869	2 425 869	2 233 967	- 191 901	1 340 380	446 793	443 860	2 231 033	2 934	
RF						2 880 881	2 880 881	0			2 878 986	2 878 986	1 895	
TOTAL						5 306 750	5 114 848	- 191 901				5 110 020	4 829	

Fonte: DGTF, DGAL ( Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais – SIIL ) e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 17)

Do capital do EMLP do PAEL visado pelo TC, com uma maturidade de 20 anos e sem período de carência, o MA não recebeu 2 933,96 euros, que correspondem a documentos de despesa cujo pagamento foi considerado não elegível <sup>28</sup>.

Relativamente aos EMLP para RF, visados pelo TC no valor global de 2 880 881 euros, foi arrecadado o montante de 2 878 986,28 euros, ou seja, menos 1 894,69 euros do que o valor contratado.

2.3.1.3. De acordo com a informação disponibilizada pelo MA, a utilização, em 2013, do financiamento obtido no âmbito dos PAEL/RF, foi a seguinte:

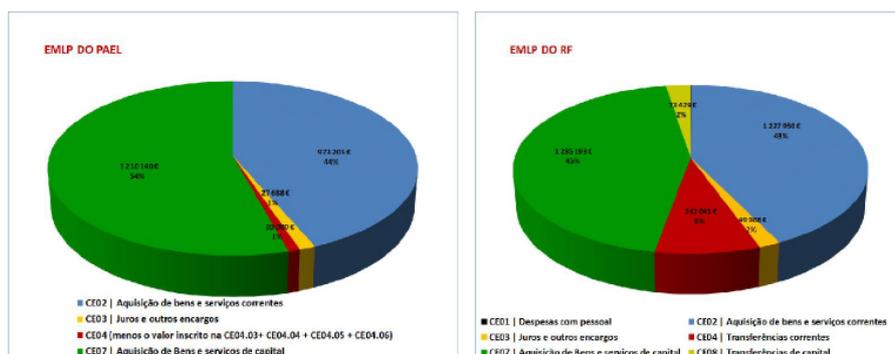
Figura 4 – Arrecadação e utilização dos financiamentos PAEL e RF

DESCRIÇÃO	MONTANTES - 2013				Total
	PAEL			REEQUILÍBRIO FINANCEIRO	
	1ª Tranche	2ª Tranche	3ª Tranche		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = Σ (2) a (5)
A - Receitas arrecadadas ao abrigo dos EMLP do PAEL/RF	1 340 380,47	446 793,49	443 859,53	2 878 986,28	5 110 019,77
B - Montantes utilizados no pagamento a terceiros	1 340 380,47	446 793,49	443 859,53	2 878 986,28	5 110 019,77
C - DIFERENÇA (A)-(B)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Fonte: SIIL e auditoria da IGF

No final de 2013, o MA tinha utilizado a totalidade do capital arrecadado dos EMLP dos PAEL/RF no pagamento de despesas da seguinte natureza:

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



Fonte: SIIL e auditoria da IGF

<sup>28</sup> Conforme referido em documento da DGAL, de análise aos documentos previsionais de 2016 do Município de Ansião.

Assim, uma parte substancial ( cerca de 46% ) do financiamento PAEL ( 47% dos EMLP de RF ) foi utilizada no pagamento de despesas correntes, ou seja, numa finalidade legal, mas para a qual, em regra, não deviam ser afetadas receitas desta natureza <sup>29</sup>.

**2.3.1.4. O Município divulgou**, no sítio oficial da *internet* <sup>30</sup>, **o pedido de adesão ao PAEL e o contrato celebrado com o Estado**, de harmonia com o disposto no art. 13º, da Lei n.º 43/2012, de 28/08.

**2.3.1.5.** Refira-se, por fim, que deu entrada na IGF ( EG 2384/2017 ), com origem na Secretaria de Estado do Orçamento, informação **sobre os municípios cujos PAF do PAEL foram suspensos em 2017**, de harmonia com o disposto no n.º 6, do art.º 6º, da Lei n.º 43/2012, de 28/08 ( com a redação da Lei n.º 42/2016, de 28/10 ) <sup>31</sup>, nos quais se inclui o MA, atendendo a que cumpriu, em 2016, o limite da dívida total de operações orçamentais previsto no RFALEI.

### **2.3.2. Enquadramento geral do PAEL e ajustamento de alguns objetivos do PAF**

**2.3.2.1. Os municípios abrangidos pelo Programa I do PAEL**, como foi o caso do MA, deviam contemplar, no respetivo PAF, para além das medidas de carácter geral <sup>32</sup>, um conjunto mínimo de outras <sup>33</sup>, a que nos iremos referir nos itens seguintes.

**2.3.2.2.** Refira-se, neste contexto, que os **objetivos/estimativas constantes do PAF elaborado pelo MA ( para 2016 )** foram afetados, posteriormente, por eventos que não lhe são imputáveis, pois:

- ✓ Tinham como pressuposto a arrecadação e utilização integral, até ao final de 2013, do capital dos EMLP inicialmente contratados ( 5 114 848,45 euros ), embora, ao nível da execução, o respetivo montante tenha sido de 5 110 019,77 euros;
- ✓ Não englobavam o reflexo sobre as dívida, despesa e saldo orçamentais resultante da já referida participação no FAM <sup>34</sup>, que não decorre de qualquer decisão e/ou deliberação autónoma dos órgãos e eleitos locais, mas sim do quadro legal vigente.

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

---

<sup>29</sup> Ainda que, como é sabido, o PAEL ( tal como outros mecanismos de consolidação e/ou recuperação financeiras ) não distinga o tipo das dívidas a que o capital do respetivo EMLP deva ser afeto, tendo, no presente caso, como objeto o pagamento de PA independentemente da sua natureza ( capital ou corrente ).

<sup>30</sup> Cfr. [http://www.cm-ansiao.pt/pic/conteudo/file/Edital\\_-\\_PAEL\\_e\\_RF.pdf](http://www.cm-ansiao.pt/pic/conteudo/file/Edital_-_PAEL_e_RF.pdf).

<sup>31</sup> Nos termos da legislação citada, o PAF volta a vigorar caso se verifique, em qualquer momento, o incumprimento daquele limite.

<sup>32</sup> Este Plano, independentemente de se tratar de municípios aderentes aos Programas I ou II, deve conter “ (...) *um conjunto de medidas específicas e quantificadas, que evidenciem o restabelecimento da situação financeira do município, tendo em conta os seguintes objetivos: a) Redução e racionalização da despesa corrente e de capital; b) Existência de regulamentos de controlo interno; c) Otimização da receita própria; d) Intensificação do ajustamento municipal nos primeiros cinco anos de vigência do PAEL.* ” ( art. 6º, n.º 1, do PAEL ).

<sup>33</sup> Designadamente, de acordo com o n.º 2, do art. 6º, do PAEL, a determinação da participação variável no Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares ( IRS ) à taxa máxima prevista, fixação dos preços cobrados nos setores do saneamento, água e resíduos nos termos das recomendações da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos, aperfeiçoamento dos processos e do controlo da cobrança de taxas e preços municipais e da aplicação de coimas e promoção dos processos de execução fiscal e as restantes medidas previstas no art. 11º, do DL n.º 38/2008, de 7/03.

<sup>34</sup> No presente caso, como já referimos, tal montante foi considerado pela IGF para a generalidade das análises a efetuar e integra a adequação dos objetivos efetuada em termos de PAF ( Ajustado ).

Figura 6 – Ajustamentos da IGF às estimativas do PAF

AJUSTAMENTOS ÀS ESTIMATIVAS DO PAF	VARIÁVEIS			
	Despesa	Dívida Municipal		Saldo Orçamental
		CP	MLP	
EXECUÇÃO DO EMLP PAEL E RF (receita prevista e não arrecadada)		4 829	- 4 829	
DÍVIDA, DESPESA E SALDO ORÇAMENTAIS RELATIVOS AO FAM (não previstos)	69 621	69 621	278 484	- 139 242
<b>TOTAL</b>	<b>69 621</b>	<b>74 450</b>	<b>273 653</b>	<b>- 139 242</b>

Fonte: Auditoria da IGF

2.3.2.3. Saliente-se, por fim, que na análise realizada quanto à receita total disponível não pôde ser incluído o saldo orçamental da gerência anterior ( SGA ), atendendo a que, na versão definitiva do PAF ( constante do ofício de 14/02/2013, remetido ao TC, após cumprimento dos requisitos exigidos por aquele órgão jurisdicional em sede de fiscalização prévia ), era negativo ( -244,3 mil euros ), optando-se, assim, por uma solução neutra quanto ao eventual impacto desta incorreção sobre a abordagem a efetuar.

Acresce, ainda, que, pelo motivo descrito, não efetuámos, naturalmente, quaisquer análises que envolvam o controlo do comportamento do saldo orçamental face aos valores constantes do PAF ou que entrassem em consideração com aquela grandeza.

Realce-se, ainda, ao nível da previsão da despesa do PAF, que os valores constantes do Quadro I ( Programa I – Anexo II ), na versão constante de ofício remetido ao TC a que já aludimos, foram objeto, para efeitos deste controlo, de recálculo de modo a torná-los coerentes com o Quadro III da mesma versão do PAF ( nomeadamente, no que respeita a A4. Despesa efetiva, A4.1. Despesa corrente e consequentemente, a A10. Despesa Total ), pois as alterações efetuadas nas diferentes rubricas não se repercutiram nos respetivos agregados ( cfr. tem 2.3.3.2. ).

### 2.3.3. Controlo dos objetivos/medidas e outras obrigações do PAEL

2.3.3.1. Quanto ao **controlo**, em termos globais ( por valores agregados<sup>35</sup> e classificação económica<sup>36</sup> ), **dos objetivos quantitativos relativos à otimização da receita** previstos no PAF, a situação, em 2016, foi a seguinte:

Figura 7 – Controlo do PAF ao nível da receita

DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO - PRINCIPAIS RUBRICAS		ANO DE 2016		CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF) DADOS IGF		CUMPRIMENTO DO OBJETIVO -IGF- (SIM/NÃO)	
		PAF (estimado)	VALORES EXECUTADOS		Montante		%
			Reporte (DGAL)	Apurados (IGF)			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(2)	(6)=(4)/(2)	(7)	
VALORES AGREGADOS	Receita total disponível ≥	8 958 258	10 360 186	10 360 186	1 401 928	116%	SIM
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)				0			
POR NATUREZA ECONÓMICA	Corrente ≥	7 046 788	7 993 410	7 993 410	946 622	113%	SIM
	Capital ≥	1 911 470	2 341 242	2 341 242	429 772	122%	SIM
	<b>TOTAL</b> ≥	<b>8 958 258</b>	<b>10 334 653</b>	<b>10 334 653</b>	<b>1 376 395</b>	<b>115%</b>	<b>SIM</b>

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

Anexo 3 (fls. 18)

Assim, o MA, **cumpriu**, em termos globais, **o objetivo do PAF** previsto para a **receita orçamental, com desvios positivos**, consoante as perspetivas indicadas, de, respetivamente, 1,4 M€ e 1,38 M€.

<sup>35</sup> Atendendo à estrutura prevista na Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09 ( Programa I – Anexo II – Quadro I ).

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

Dado que foi integrado no Programa I do PAEL, o MA devia prever no PAF<sup>37</sup> um conjunto de medidas específicas mínimas, tendo, neste contexto, apresentado e quantificado<sup>38</sup> doze<sup>39</sup>, relativamente às quais foi apurado o seguinte:

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

Un: euro

DESCRIÇÃO DAS PRINCIPAIS MEDIDAS PREVISTAS NO PLANO	ANO DE 2016				CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO - IGF		CUMPRIMENTO DO OBJETIVO SIM/NÃO
	PAF (estimado)	VALORES EXECUTADOS		MONTANTE	%		
		DGAL	IGF				
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(2)	(6)=(4)/(2)	(7)	
1. Fixação das taxas máximas do Imposto Municipal sobre Imóveis	≥ 747 412	928 014	928 014	180 603	124,2%	SIM	
3. Fixação da taxa máxima da derrama	≥ 100 000	207 973	207 973	107 973	208,0%	SIM	
4. Fixação das taxas máximas de participação no IRS nos termos da LFL (ou do novo RFALE)	≥ 191 152	246 546	246 546	55 394	129,0%	SIM	
5. Maximização dos preços cobrados pelo município através da reapreciação dos tarifários	≥ 1 224 386	1 343 509	1 338 575	114 188	109,3%	SIM	
6. Otimização e racionalização das taxas cobradas pelo Município	≥ 487 605	432 051	446 166	- 41 439	91,5%	NÃO	
7. Aperfeiçoamento dos processos e do controlo sobre os factos suscetíveis de gerarem a cobrança de taxas e preços municipais, bem como ao nível da aplicação de coimas e da promoção dos processos de execução fiscal a cargo do município	≥ 27 884	15 105	15 105	- 12 779	54,2%	NÃO	
8. Venda de património	≥ 430 701	32 229	32 229	- 398 472	7,5%	NÃO	
9. Outras medidas com impacto no aumento da receita (contempla 5 medidas)	≥ 905 093	579 529	572 090	- 333 003	63,2%	NÃO	
	≥ 4 114 232	3 734 957	3 786 698	- 327 534	92,0%	NÃO	
<b>DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)</b>				<b>1 741</b>			

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

Anexo 3 (fls. 19 e 22)

Assim, verificou-se em 2016, em termos globais, o incumprimento das metas quantitativas constantes do PAF para as medidas relativas à otimização da receita ( variação negativa de 327,5 mil euros ).

Saliente-se, no entanto, os desvios positivos verificados ( no total, mais 458 mil euros ) nas receitas relativas ao Imposto Municipal sobre Imóveis ( IMI ), à derrama sobre o lucro tributável sujeito e não isento de Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas, à participação variável do IRS, em consequência, nomeadamente, do cumprimento da obrigação de fixação da respetivas taxas máximas legalmente exigíveis<sup>40</sup>, como se evidencia de seguida:

**Figura 9 - Taxas de IMI, Derrama e de Participação no IRS ( 2011/2016 )**

ANO (a que respeita o imposto)	IMI									DERRAMA		PARTICIPAÇÃO IRS	
	PRÉDIOS RÚSTICOS			PRÉDIOS URBANOS						Fixada	Máxima	Fixada	Máxima
	Fixada	Máxima	Máx. no ano do contrato	Não avaliados			Avaliados nos termos do CIMI						
			Fixada	Máxima	Máx. no ano do contrato	Fixada	Máxima	Máx. no ano do contrato					
2011	0,80%	0,80%		0,65%	0,70%		0,35%	0,40%					
2012	0,80%	0,80%		0,70%	0,80%		0,40%	0,50%		1,50%		5,00%	
2013	0,80%	0,80%		0,70%	0,80%		0,40%	0,50%		1,50%		5,00%	
2014	0,80%	0,80%	0,80%			0,70%	0,40%	0,50%	0,40%	1,50%	1,50%	5,00%	5,00%
2015	0,80%	0,80%					0,40%	0,50%		1,50%		5,00%	
2016	0,80%	0,80%					0,40%	0,45%		1,50%		5,00%	

Fonte: Portal das Finanças, Orçamentos de Estado e auditoria da IGF

<sup>37</sup> Cfr. art. 7º da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09, n.º 2, do art. 6º da Lei n.º 43/2012, de 28/08 e art. 11.º do DL n.º 38/2008, de 7/03.

<sup>38</sup> No Anexo II, Quadro II, da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09.

<sup>39</sup> Cinco dessas medidas foram agrupadas sob o ponto " 9. Outras medidas com impacto no aumento da receita ", que se refere à reavaliação dos imóveis nos termos do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis ( CIMI ), concessão/arrendamento de equipamentos e espaços municipais, alienação de bens correntes, levantamento e atualização da ocupação do espaço público com suportes publicitários e outros equipamentos e alienação da participação social [REDACTED] tendo o MA referido, relativamente às duas últimas indicadas ( cujo objetivo não foi atingido ), que não se encontram implementadas, mas que a primeira encontra-se " Em revisão no quadro do licenciamento Zero " e a segunda " Aguarda decisão da entidade participada ".

<sup>40</sup> Relativamente ao IMI, a taxa máxima exigível a fixar corresponde à que vigorava no ano de celebração dos contratos de EMLP do PAEL ( no caso, 2012 ), ou seja, 0,7% e 0,4%, respetivamente, para prédios urbanos não avaliados ou avaliados nos termos do Código do IMI ( CIMI ) e 0,8% para prédios rústicos.

Por sua vez, no que concerne ao “ **Aperfeiçoamento dos processos e do controlo dos factos suscetíveis de gerarem a aplicação de coimas e a promoção dos processos de execução fiscal** ” <sup>41</sup>, é de referir, por um lado, que não foi promovido **nenhum processo de execução fiscal** e, por outro lado, que verificámos, **relativamente aos processos de contraordenação**, o seguinte:

**Figura 10 - Processos de contraordenação**

ANO	Instaurados (n.º)	Findos (n.º)	Valores cobrados (€)
2012	46	17	1 040,00
2013	50	45	1 521,40
2014	38	62	3 650,84
2015	23	22	0,00
2016	49	31	0,00

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

Anexo 3 (fls. 23)

Assim, face ao exposto pode afirmar-se **que não ocorreu a melhoria, a que o MA estava obrigado, no sentido do aperfeiçoamento e controlo dos factos suscetíveis de gerarem a aplicação de coimas e a promoção dos processos de execução fiscal.**

Relativamente à **alienação de património prevista pelo MA no PAF**, verificou-se que, entre 2012/2016, não obstante a alienação de outros bens não incluídos naquele documento, as receitas daquela natureza **ficaram muito aquém do objetivo fixado**, atingindo apenas em valores acumulados ( desde 2012 ) uma execução de **25%**, que corresponde a um **desvio negativo de 867 mil euros**.

Anexo 3 (fls. 24 e 25)

**2.3.3.2.** No que diz respeito ao **controlo dos objetivos quantitativos de redução e/ou racionalização da despesa** ( valores agregados <sup>42</sup> e classificação económica <sup>43</sup> ), a situação, em 2016, foi a seguinte:

**Figura 11 – Controlo do PAF ao nível da despesa**

Un: euro

DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO - PRINCIPAIS RUBRICAS		ANO DE 2016			CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF)		CUMPRIMENTO DO OBJETIVO - IGF - [SIM/NÃO]
		PAF (estimado)	VALORES EXECUTADOS		DADOS IGF		
			Reporte (DGAL)	Apurados (IGF)	Montante	%	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)/(2)	(6)=(4)/(2)	(7)	
VALORES AGREGADOS	Despesa total	≤ 8 712 240	10 130 520	10 130 520	1 418 280	116%	NÃO
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)				0			
POR NATUREZA ECONÓMICA	Corrente	≤ 5 644 898	6 311 146	6 311 146	666 249	112%	NÃO
	Capital	≤ 3 067 343	3 819 374	3 819 374	752 031	125%	NÃO
	TOTAL	≤ 8 712 240	10 130 520	10 130 520	1 418 280	116%	NÃO

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

Anexo 3 (fls. 20)

O **MA não cumpriu**, numa perspetiva global, **os objetivos previstos no PAF para a despesa municipal**, tendo sido apurado **um desvio, para mais, de 1,4 M€** <sup>44</sup>, que resultou, de forma conjugada, das componentes corrente e de capital.

<sup>41</sup> Al. c), do n.º 2, do art. 6º, do PAEL.

<sup>42</sup> Tendo em conta a estrutura prevista na Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09 ( Programa I – Anexo II – Quadro I ).

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

<sup>44</sup> Parcialmente explicado pelo facto de o MA ter procedido a uma amortização voluntária, no valor de 500 mil euros, do EMLP de RF, ou seja, despesas de passivos financeiros não previstos no PAF.

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

Figura 12 – Controlo da despesa – PAF ( Ajustado )

Um: euro

DESCRIÇÃO	2016				CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADO/PAF)		CUMPRIMENTO (SIM / NÃO)
	PAF (valor estimado)	AJUSTAMENTO FAM	PAF AJUSTADO	IGF (executado)	VALOR	%	
	(1)	(2)	(3)	(4) = (2) + (3)	(5)	(6) = (5) / (4)	
<b>DESPESA TOTAL</b>	8 712 240	69 621	≤ 8 781 861	10 130 520	1 348 659	115%	<b>NÃO</b>

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

Anexo 3 (fls. 20)

Refira-se que o MA **efetuou, em 2016, adjudicações** <sup>45</sup> **relativas a bens de capital de montante superior a 5% do que constava do orçamento para despesas desta natureza ( 112 557 euros ) sem a obtenção de autorização prévia da Assembleia Municipal ( AM ), violando, assim, o disposto na al. a), do n.º 1, do art. 10º, do PAEL.**

Anexo 3 (fls. 26)

Para além disso, a **Autarquia**, atendendo a que integrou o **Programa I do PAEL** <sup>46</sup>, estava obrigado a prever no PAF um **conjunto de medidas mínimas de redução e contenção de despesa**, tendo, neste âmbito, **identificado e quantificado onze medidas** <sup>47</sup>, resultando do controlo efetuado o seguinte:

Figura 13 – Controlo das medidas de redução da despesa

Um: euro

DESCRIÇÃO DAS PRINCIPAIS MEDIDAS PREVISTAS NO PLANO	PAF (estimado)	2016		CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO - IGF		CUMPRIMENTO DO OBJETIVO SIM/NÃO
		VALORES EXECUTADOS		MONTANTE	%	
		DGAL	IGF			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (3) / (2)	(6) = (4) / (2)	(7)
10. Redução/contenção/razionalização da despesa municipal com pessoal	≤ 2 200 646	2 072 442	1 615 780	- 584 867	73,4%	<b>SIM</b>
11. Redução/contenção/razionalização da despesa municipal com aquisição de bens e serviços correntes e de capital	≤ 4 566 543	4 555 894	5 273 576	707 033	115,5%	<b>NÃO</b>
12. Redução/contenção/razionalização da despesa municipal com transferências correntes e de capital	≤ 179 230	499 700	742 285	563 036	414,2%	<b>NÃO</b>
14. Outras medidas com impacto na redução da despesa						
14.1. Eficiência energética de equipamentos municipais	≤ 410 457	452 288	452 288	41 831	110,2%	<b>NÃO</b>
14.2. Eficiência energética de iluminação pública	≤ 266 089	464 394	464 394	188 305	174,5%	<b>NÃO</b>
14.3. a 14.8. Outras	≤ 2 661 165					<small>Não é possível efetuar o controlo quantitativo desta medida com base nas rubricas orçamentais, pelo que a análise é apresentada em termos qualitativos (cfr. mapa previsto para o anexo)</small>
<b>TOTAL (incl. medidas 14.3. a 14.8.)</b>	<b>≤ 7 622 965</b>	<b>7 839 718</b>	<b>8 548 923</b>	<b>925 358</b>	<b>112,1%</b>	<b>NÃO</b>
<b>DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4) - (3)</b>			<b>708 606</b>			

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

Anexo 3 (fls. 21 e 22)

Assim, o MA **não cumpriu o objetivo global a que se vinculou relativamente a um conjunto de medidas específicas de redução e contenção da despesa** ( mais 925,4 mil euros ).

**2.3.3.3.** Por sua vez, através de **uma abordagem articulada da evolução da relação entre os valores globais da receita disponível e da despesa estimados no PAF**, considerando o **PAF ( Ajustado )** e os **apurados ao nível da execução orçamental** <sup>48</sup>, resultou o seguinte:

<sup>45</sup> Tendo sido identificados, pelo menos, os seguintes casos: “ Bancada Coberta /Arranjos Exteriores “ ( 132 164,51 euros ), “ Requalificação da Escola EB 1 de Alvorge “ ( 171 836,46 euros ), “ Espaço Público 01 “ - Regeneração Urbana: Biblioteca ao Tribunal ( fase 1 ) - Intervenções na Rua Almirante Gago Coutinho e no Beco junto à Casa do Ensaio ( 129 877,43 euros ) e “ Requalificação do Adro da Igreja de Chão de Couce “ ( 158 456,96 euros ).

<sup>46</sup> Cfr. art. 7º, da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09, n.º 2, do art. 6º, da Lei n.º 43/2012, de 28/08 e art. 11º, do DL n.º 38/2008, de 7/03.

<sup>47</sup> Oito dessas medidas foram agrupadas sob o ponto “ 14. Outras medidas com impacto na redução da despesa “, sendo que o MA apenas tem reportado à DGAL, em termos quantitativos, a execução de duas delas ( eficiência energética de equipamentos municipais e iluminação pública ).

<sup>48</sup> Com efeito, a evolução da despesa municipal paga não pode ser dissociada, designadamente, do correspondente comportamento da receita disponível ( neste caso considerando apenas a receita arrecadada no exercício ).

Figura 14 – Relação entre a receita/despesa - PAF/PAF ( Ajustado )/Execução orçamental

Un: euro

DESCRIÇÃO	2016				
	Receita total disponível	Despesa total	Diferença	Variação receita / despesa	
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)-(3)	(5)=(4)B-(4)A	
A - PAF	Aprovado	8 958 258	8 712 240	246 018	- 16 352
	Ajustado		8 781 861	176 397	53 269
B - Valores Reais	10 360 186	10 130 520	229 666		

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

Anexo 3 (fls. 27 a 30)

A relação entre a receita total disponível ( excluindo o SGA ) e a despesa prevista no PAF ( Ajustado ) melhorou ao nível da execução orçamental, pelo que o MA cumpriu, atendendo ao documento indicado, em termos substanciais e articulados, os objetivos previstos para estas grandezas.

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

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

Un: euro

DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO		ANO 2016			CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF)		CUMPRIMENTO DO OBJETIVO IGF SIM/NÃO
		PAF (estimado)	VALORES EXECUTADOS		DADOS IGF		
			Reporte (DGAL)	Apurados (IGF)	MONTANTE	%	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)/(2)	(6)=(4)/(2)	(7)	
A - Curto prazo	≤	352 339	2 068 802	750 366	398 027	213,0%	NÃO
B - Médio e longo prazo	≤	8 714 601	5 942 466	7 253 456	- 1 461 145	83,2%	SIM
C - Natureza não orçamental	≤	317 975	198 557	198 557	- 119 418	62,4%	
D - Natureza orçamental (A)+(B)-(C)	≤	8 748 966	7 812 711	7 805 266	- 943 700	89,2%	SIM
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4) - (3)					- 7 445		

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

Anexo 3 (fls. 31)

O objetivo previsto no PAF, ao nível da evolução da dívida municipal, foi cumprido em termos globais, ainda que não tenha sido atingido na componente de CP<sup>49</sup> ( mais 398 mil euros ).

Por sua vez, considerando os valores do PAF ( Ajustado ), persistiu, em termos globais, o referido cumprimento e de forma ainda mais expressiva, como se evidencia de seguida:

Figura 16 – Controlo do PAF ao nível da dívida – PAF ( Ajustado )

Un: euro

DESCRIÇÃO	PAF (valor estimado)	2016				CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO DA DÍVIDA		CUMPRIMENTO (SIM / NÃO)		
		AJUSTAMENTOS		PAF AJUSTADO	IGF (executados)	Montante	%			
		EMLP PAEL	FAM							
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)= Z (2) + (4)	(6)	(7)=(6)/(5)	(8)=(6)/(5)	(9)		
DÍVIDA DE OPERAÇÕES ORÇAMENTAIS	CP	34 365	4 829	69 621	≤	108 814	551 810	442 995	507%	NÃO
	MLP	8 714 601	- 4 829	278 484	≤	8 988 256	7 253 456	-1 734 800	81%	SIM
	Total	8 748 966	0	348 105	≤	9 097 071	7 805 266	-1 291 805	86%	SIM

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

Anexo 3 (fls. 31)

<sup>49</sup> Onde se inclui a componente de CP do FAM ( 70 mil euros ) e as operações de tesouraria ( 199 mil euros ).

Realce-se, ainda, que, entre 2014/2016, a **dívida do MA de operações orçamentais diminuiu de forma significativa** ( 3,8 M€ e 33% ), conforme consta de seguida:

Figura 17 - Composição e evolução da dívida municipal

Un: euro

DESCRIÇÃO		EXERCÍCIOS			VARIACÃO 2014/2016	
		2014	2015	2016	Montante	%
Dívida financeira	EMLP	10 784 110	8 739 854	6 945 621	- 3 838 489	-35,6%
	Locação financeira	149 916	133 787	80 730	- 69 186	-46,1%
	<b>Subtotal</b>	<b>10 934 026</b>	<b>8 873 641</b>	<b>7 026 350</b>	<b>- 3 907 675</b>	<b>-35,7%</b>
Outras dívidas a terceiros	FAM	487 347	417 726	348 105	- 139 242	-28,6%
	Outras	147 026	169 753	430 811	283 785	193,0%
	<b>Subtotal</b>	<b>634 373</b>	<b>587 478</b>	<b>778 915</b>	<b>144 543</b>	<b>22,8%</b>
<b>Total geral</b>		<b>11 568 398</b>	<b>9 461 120</b>	<b>7 805 266</b>	<b>- 3 763 132</b>	<b>-32,5%</b>
<b>Total parcial (exceto FAM)</b>		<b>11 081 051</b>	<b>9 043 394</b>	<b>7 457 161</b>	<b>- 3 623 890</b>	<b>-32,7%</b>

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 32)

Por fim, o MA não identificou no PAF<sup>50</sup> **situações de que podiam resultar futuras dívidas para a Autarquia**, tendo a IGF constatado, neste contexto, como já referimos, a existência, no final de 2016, de um **evento**<sup>51</sup> ( relativo a 2015 ) que viria a originar, no início de 2017, **um processo judicial e do qual podem vir a resultar encargos no futuro** ( a dívida reclamada é de cerca de **471 mil euros** ).

**2.3.3.5. A variação**, em 2016, da **relação** entre a **receita total** e o **stock da dívida orçamental** em termos estimados no PAF, considerando o PAF ( Ajustado ) e atendendo aos documentos de prestação de contas, foi a seguinte:

Figura 18 Relação entre a receita e o stock da dívida - PAF/PAF ( Ajustado )/valores reais

Un: euro

DESCRIÇÃO		2016			
		Receita total disponível	Dívida Total Orçamental	Diferença	Varição receita / dívida
(1)		(2)	(3)	(4)=(2)-(3)	(5)=(4)B-(4)A
A - PAF	Aprovado	8 958 258	8 748 966	209 292	2 345 628
	Ajustado		9 097 071	- 138 813	2 693 733
B - Valores Reais		10 360 186	7 805 266	2 554 920	

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

Anexo 3 (fls. 27 a 30)

Independentemente de se considerar as grandezas previstas no PAF ou considerando o PAF ( Ajustado ), ocorreu, em 2016, em termos reais, uma **variação positiva da relação entre a receita total disponível e o stock da dívida**, com um aumento da **capacidade financeira do MA para fazer face ao seu pagamento atempado**.

**2.3.3.6.** No que se refere ao **serviço da dívida municipal**, a situação em 2016, foi a seguinte:

<sup>50</sup> Cfr. Quadro IX, do Anexo II, da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09.

<sup>51</sup> Cfr. ponto 3.10. Responsabilidades Contingentes do Relatório de Gestão de 2016, página 42.

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

Un: euro

DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO		ANO 2016			CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO DADOS IGF		OBSERVAÇÕES
		PAF (estimado)	VALORES EXECUTADOS		MONTANTE	%	
			REPORTE (DGAL)	APURADOS (IGF)			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(2)	(6)=(4)/(2)	(7)	
SERVIÇO DA DÍVIDA	SERVIÇO DA DÍVIDA EMLP (Amortizações + Juros)	1 546 810	1 920 234	1 920 234	373 424	124,1%	Cumpriu atempadamente o serviço da dívida de todos os EMLP contratados/utilizados (os valores indicados incluem a amortização voluntária de 500 mil euros relativamente ao EMLP para RF).
	No âmbito do PAEL / RF	507 266	838 582	838 582	331 316	165,3%	
	Outros empréstimos de médio/longo prazo	1 039 544	1 081 652	1 081 652	42 108	104,1%	

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

Anexo 3 (fls. 31)

O MA, no indicado exercício, **cumpriu** atempadamente o **pagamento do serviço da dívida** ( amortizações e juros ) **de todos os EMLP que se encontravam em vigor**, o mesmo acontecendo nos anos anteriores com o empréstimo do PAEL <sup>52</sup>.

Anexo 3 (fls. 31)

2.3.3.7. Relativamente aos objetivos do PAF, para o final de 2016, quanto ao **prazo médio de pagamento ( PMP )** <sup>53</sup>, a situação é a seguinte:

Figura 20 - Controlo do PAF ao nível do PMP

Un: dias

DESCRIÇÃO	ANO 2016			CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO		CUMPRIMENTO DO OBJETIVO IGF
	PAF (estimado)	VALORES EXECUTADOS		Montante	%	
		Reporte (DGAL)	IGF (Dados SIAL)			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(2)	(6)=(4)/(2)	(7)
PRAZO MÉDIO DE PAGAMENTO (PMP)	≤ 30	20	19	- 11	63,3%	SIM
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)	PMP - Dias			- 1		

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

Anexo 3 (fls. 33)

Assim, a Autarquia **superou** a meta estabelecida para o **PMP** ( menos 11 dias que o previsto ).

2.3.3.8. O MA **não promoveu qualquer parceria público-privada**, nem antes, nem após a adesão ao PAF **cumprindo**, assim, o estipulado na al. c), do n.º 1, do art. 10º, do PAEL.

2.3.3.9. Por fim, após a adesão ao PAEL, a Autarquia procedeu à **revisão** <sup>54</sup> do **Regulamento Interno de Sistema de Controlo Interno** ( RИСI ) <sup>55</sup>, mas não o 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.

#### 2.3.4. Impacto dos PAEL/RF na evolução das “ Outras dívidas a terceiros “ e dos PA

2.3.4.1. A arrecadação, após 2011, de **receitas provenientes do capital dos EMLP celebrados ao abrigo dos PAEL/RF** teve o seguinte **impacto na evolução das “ outras dívidas a terceiros “**.

<sup>52</sup> Verificou-se apenas, no pagamento da primeira prestação, um dia de atraso.

<sup>53</sup> Calculado pela DGAL de acordo com a fórmula adotada na RCM n.º 34/2008 de 14/02, publicada no Diário da República ( DR ), 1ª Série, de 22/02, após a alteração introduzida pelo Despacho n.º 9870/2009, de 6/04, do Ministro de Estado e das Finanças, publicado no DR, 2ª Série, de 13/04.

<sup>54</sup> De acordo com a al. b), do n.º 1, do art. 6º, do PAEL.

<sup>55</sup> Aprovado pela Câmara Municipal em 04/12/2015.

Figura 21 – Impacto dos financiamentos sobre as “ outras dívidas a terceiros “

Un: euro

DESCRIÇÃO	ANO BASE		EVOLUÇÃO DE VALORES				VARIACÕES	
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2011 / 2016	2012 / 2016
(A) - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP	6 235 254	5 353 968	320 392	147 026	169 753	430 811		
(B) - Variação das outras dívidas a terceiros face ao valor existente em cada ano anterior, entre 2011/2016 e 2012/2016		- 881 287	- 5 033 576	- 173 366	22 727	261 058	- 5 804 444	- 4 923 157
(C) - Empréstimos Reequilíbrio Financeiro - RF (capital utilizado por ano)			2 878 986					
(D) - Empréstimo PAEL (capital utilizado por ano)			2 231 033					5 110 020
(E) - Variação (sem RF/PAEL) face a cada ano anterior, entre 2011/2016 e 2012/2016 ((B) + (C) + (D))		- 881 287	76 444	- 173 366	22 727	261 058	- 694 424	186 863

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

Anexo 3 (fls. 32 e 17)

Tendo como base o **final dos exercícios 2011/2012**<sup>56</sup>, as “ outras dívidas a terceiros ”<sup>57</sup> **diminuíram até ao final de 2016**, respetivamente, **5,8 M€ e 4,9 M€**, ou seja, **num montante superior e inferior ao capital dos EMLP dos PAEL/RF ( 5,1 M€ )**, pelo que **do recurso àqueles Programas não resultou**, entre 2012/2016, ao contrário do que seria expectável, **uma diminuição desta componente da dívida superior à dos indicados financiamentos**.

**2.3.4.2. A utilização dos EMLP dos PAEL/RF** teve, igualmente, o seguinte **impacto** em sede de **evolução dos PA**<sup>58</sup>:

Figura 22 – Impacto dos financiamentos PAEL e RF sobre os PA

Un: euro

DESCRIÇÃO	ANO BASE		EVOLUÇÃO DE VALORES				VARIACÕES	
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2011 / 2016	2012 / 2016
(A) - Pagamentos em atraso (PA)	4 720 329	2 173 932	0	0	0	0		
(B) - Variação dos PA face ao valor existente em cada ano anterior, entre 2011/2016 e 2012s/2016		- 2 546 397	- 2 173 932	0	0	0	- 4 720 329	- 2 173 932
(C) - Empréstimos Reequilíbrio Financeiro (capital utilizado por ano)			2 878 986					
(D) - Empréstimo PAEL (capital utilizado por ano)			2 231 033					5 110 020
(E) - Variação (sem RF/PAEL) face a cada ano anterior, entre 2011/2016 e 2012/2016 ((B) + (C) + (D))		- 2 546 397	2 936 088	0	0	0	389 691	2 936 088

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

Anexo 3 (fls. 34, 35 e 17)

O MA, com o recurso aos PAEL/RF, conseguiu **eliminar**, segundo os dados disponíveis no SIAL, **até ao final de 2013, o stock de PA**, mas, apesar de ter apresentado uma tendência descendente desta grandeza entre outubro/2012 ( data de adesão ao PAEL ) e agosto/2013 ( mês em que deixaram de existir PA ), ocorreram, no final de alguns meses abrangidos por esse período, aumentos pontuais face ao valor mínimo atingido na série, **situação que é suscetível de justificar**, nos termos legais, **a aplicação de multas**<sup>59</sup> no montante de **18 743 euros**, competência que recai sobre a DGAL ( entidade de acompanhamento setorial responsável ).

Anexo 3 (fls. 34 e 35)

<sup>56</sup> Respetivamente, ano base para as estimativas do PAF e anterior à utilização dos EMLP dos PAEL e RF.

<sup>57</sup> Não inclui os montantes relativos a operações de tesouraria nem, após 2014, o montante relativo ao FAM.

<sup>58</sup> Aliás, como já referimos, o capital do EMLP do PAEL tinha de ser utilizado na redução dos PA.

<sup>59</sup> Cfr. Infra a legislação respetiva.

Em sede de contraditório, o MA, não infirma as asserções produzidas, mas procura apresentar algumas justificações/motivos para a ocorrência do referido aumento pontual do stock de PA, a saber:

- ✓ *“ Os momentos de disponibilização efetiva dos EMLP contratados, ante a tramitação inerente ao visto do Tribunal de Contas (...)”, pois não obstante “ (...) a aprovação do programa ter em ocorrido NOV2012, só em AGO2013 se concluíram os pagamentos do Quadro VII PAEL/RF; facto que decorreu da obrigatória execução em tranches e da legal tramitação que nos veio imposta à libertação de tais tranches, com intervenção, designadamente da DGAL “;*
- ✓ *“ O facto de o Município manter ainda em execução, no segundo semestre de 2012, empenhadas de elevado montante cuja faturação não pôde ser incluída nas operações PAEL/RF “.*

Assim, conclui, no seu entender, que “ (...) se nos afigura que a aferição do cumprimento, ou do incumprimento, do stock de PA, sempre deveria suceder à execução integral das tranches das operações dos EMLP PAEL/RF e não em momento anterior a esta execução integral. “.

Ora, no n.º 2 do art.º 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 “, sendo que do n.º 3 do mesmo artigo consta que, a multa referida no número anterior é calculada relativamente ao valor mais baixo de pagamentos em atraso “ verificado desde a adesão ao programa “.

Assim, atendendo ao quadro legal, em nenhum momento é referida como condição a utilização dos respetivos empréstimos, pois visa-se que um município aderente ao PAEL comece, desde logo, o processo de redução de PA, exigindo-se, para que não esteja sujeito à aplicação de multas, que, no mínimo, não os aumente a partir dessa data.

Assim, não obstante as justificações apresentadas pela Autarquia, mantemos as asserções produzidas sobre esta matéria.

Anexo 6 (fls. 40 e 41)

### 2.3.5. Monitorização e acompanhamento do PAEL

2.3.5.1. Neste âmbito, importa referir que o MA, relativamente a 2016:

- ✓ **Submeteu à DGAL, nos termos da lei <sup>60</sup>, os seus documentos previsionais <sup>61</sup> para apreciação técnica <sup>62</sup>, antes da sua apresentação, para aprovação, à AM;**
- ✓ **Efetou, através da AM, a monitorização trimestral da execução do PAEL legalmente prevista <sup>63</sup>;**
- ✓ **Incluiu no Relatório de Gestão, que integra os documentos de prestação de contas, informação relativa à execução do PAF do PAEL <sup>64</sup>;**

<sup>60</sup> Al. b), do n.º 1, do art. 10º, do PAEL.

<sup>61</sup> Bem como a revisão orçamental efetuada no exercício.

<sup>62</sup> Na apreciação efetuada pela DGAL refere-se que “ (...) a prudência recomenda que a execução das dotações da despesa revistas em alta na proposta de orçamento municipal para 2016, comparativamente aos pressupostos avançados no PAF, esteja dependente da efetiva arrecadação da receita e da verificação da redução prevista noutras despesas. (...) a execução orçamental deverá ser pautada de tal forma que se obtenham os saldos orçamentais com os quais o município se comprometeu em sede de candidatura ao PAEL, bem como a trajetória descendente do seu endividamento. “.

<sup>63</sup> Cfr. al. a), do n.º 1, do art. 12º, do PAEL.

<sup>64</sup> Nos termos do disposto no n.º 2, do art. 12º, da citada Lei.

- ✓ **Cumpriu, atempadamente, 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, nas medidas específicas da receita ( 1,7 mil euros ) e da despesa ( 709 mil euros ) e, para menos, na dívida total ( 7,4 mil euros ).

### 2.3.6. APRECIÇÃO GLOBAL FINAL

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

- ✓ **Superou o da receita orçamental** ( mais 1,4 M€ ), **o mesmo não acontecendo**, no entanto, **quanto ao conjunto de medidas específicas para a sua otimização** ( menos 327 mil euros ), mas **fixou as taxas máximas a que estava legalmente obrigado** ( IMI, derrama e participação variável no IRS );
- ✓ **Não atingiu o da despesa orçamental**, com uma **execução superior à prevista** em, respetivamente, **1,4 M€ e 1,3 M€**, bem como, em termos globais, o **conjunto de medidas específicas para a sua redução e racionalização** ( mais 875 mil euros );
- ✓ **Respeitou os do stock da dívida orçamental** ( menos, respetivamente, 944 mil euros 1,3 M€ ) e do **PMP** ( menos 11 dias );
- ✓ **Cumpriu, atempadamente, o pagamento do serviço da dívida de todos os EMLP em vigor.**

Por sua vez, apresentou, no mesmo exercício, **na relação entre um conjunto de grandezas** ( receita, despesa e dívida ), **resultados reais mais favoráveis do que os que decorrem**, em regra, **do PAF** e, sendo caso disso, **do PAF ( Ajustado )**, de que salientamos entre a receita total disponível e a dívida total orçamental ( mais, respetivamente, 2,3 M€ e 2,7 M€ ).

Realce-se, ainda, que **o MA diminuiu**, entre 2014/2016, a **dívida municipal global em** cerca de 3,8 M€, o mesmo acontecendo, **na sequência da adesão aos PAEL/RF**, entre 2011 e 2016, com as “ **outras dívidas a terceiros** “ ( num valor superior ao do capital dos referidos financiamentos ), tendo, ainda, **eliminado**, em 2013, **o stock de PA**, apesar de a evolução irregular desta grandeza ser **suscetível de justificar**, nos termos legais, **a aplicação de multas** no montante de **18 743 euros**.

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

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

### 2.4. Alerta precoce e mecanismos de recuperação financeira

**2.4.1.** No **final de 2016**, face aos parâmetros estabelecidos no RFALEI<sup>65</sup>, **não estavam reunidas as**

<sup>65</sup> Cfr. art. 56º.

condições legalmente previstas para que fosse emitido, pela DGAL, um alerta precoce <sup>66</sup>.

Anexo 4 (fls. 36)

**2.4.2.** Por sua vez, no mesmo ano, ao nível dos **mecanismos de recuperação financeira** previstos no RFALEI <sup>67</sup>, a Autarquia também **não se encontrava em situação** que possibilitasse ou obrigasse ao recurso a um dos mecanismos de recuperação financeira legalmente previstos.

Anexo 4 (fls. 37 e 38)

## 2.5. Controlo interno, PGRCIC e procedimentos contabilísticos

**2.5.1.** O MA tem em vigor um RISCIC <sup>68</sup>, que contempla um conjunto de regras definidoras de métodos e procedimentos de controlo, em especial, quanto à área económico-financeira, incluindo as matérias relativas à LCPA e ao RFALEI, mas **não inclui**, pelo menos de forma explícita, nenhuma norma destinada a monitorizar e garantir o cumprimento dos objetivos subjacentes à adesão ao PAEL.

Para além disso, em anexo ao referido Regulamento consta o **PGRCIC** aprovado, que corresponde a uma atualização da versão de 2009, mas que continua a não prever a calendarização das medidas a implementar e o controlo do seu grau de execução, mantendo-se, assim, a não adoção de algumas das recomendações efetuadas no anterior relatório de auditoria da IGF.

**2.5.2.** Acresce que o **MA**, embora tenha previsto no RISCIC em vigor, **continua a não dispor de um departamento/serviço específico ou elemento que realize a função de controlo interno.**

**2.5.3.** Para além do exposto, do trabalho de campo efetuado <sup>69</sup> resultaram algumas fragilidades ao nível do controlo interno e dos procedimentos contabilísticos, que descrevemos em mapa incluído nos Anexos, tendo-se, ainda, constatado que, neste âmbito, foram implementadas algumas recomendações constantes do relatório da IGF a que já aludimos.

Anexo 5 (fls. 39)

## 3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Em face do exposto, as nossas principais conclusões da auditoria, bem como as recomendações que formulamos à Câmara Municipal são as seguintes:

3.1. CONCLUSÕES	3.2. RECOMENDAÇÕES
<p><b>C1.</b> O MA concretizou, em 2008 e 2013, <b>três operações de consolidação e/ou recuperação financeiras</b> ( SF, PAEL e RF ), tendo obtido <b>financiamentos de 12,6 M€</b>, que utilizou no pagamento de dívidas 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>(vd. Ponto 2.2.1. e 2.2.2.)</p>	

<sup>66</sup> N.º 4, do art. 56º, e art. 78º, ambos do RFALEI.

<sup>67</sup> Cfr. art. 57º a 64º do RFALEI e Lei n.º 53/2014, de 25/08.

<sup>68</sup> Cujas revisão foi aprovada, como já referimos, pela Câmara Municipal em 04/12/2015.

<sup>69</sup> Em especial através da utilização de questionários e da realização de testes de conformidade e substantivos.

3.1. CONCLUSÕES	3.2. RECOMENDAÇÕES
<p><b>C2.</b> Em 2016, quanto ao PAEL, não obstante o incumprimento, em termos absolutos, dos <b>objetivos previstos no PAF</b> ou considerando o <b>PAF ( Ajustado )</b> para a <b>despesa</b>, o <b>MA superou os relativos à receita, ao stock da dívida e ao PMP e melhorou</b>, em termos reais, a <b>relação entre as referidas variáveis</b> ( em especial, a receita e a dívida orçamentais ), ao que acresce uma <b>evolução positiva da dívida total e das “ outras dívidas a terceiros ”</b> e a <b>eliminação</b>, em 2013, dos <b>PA</b>, apesar de a evolução irregular desta grandeza ser <b>suscetível de justificar a aplicação de multas, pela DGAL</b>, no montante de <b>18 743 euros</b>. De qualquer modo, <b>pode afirmar-se que foi cumprido, em termos absolutos e numa perspetiva substancial e integrada, o objetivo a que a Autarquia se vinculou com a adesão aos PAEL/RF.</b> (vd. Ponto 2.3.3.1. a 2.3.3.9. e 2.3.6.)</p>	<p><b>R1.</b> Manutenção, apesar de o PAF do PAEL estar suspenso desde 2017, do cumprimento de todos os objetivos previstos naquele documento, para o que contribuirá uma gestão orçamental que assegure uma situação financeira equilibrada e sustentável, através, nomeadamente, da(o):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Execução prudente do orçamento de despesa, com base na cobrança real das receitas e não apenas na sua previsão orçamental;</li> <li>✓ Controlo rigoroso da evolução da dívida municipal, de modo a reduzi-la para níveis adequados e sustentáveis face ao seu quadro financeiro, nomeadamente às receitas realmente disponíveis ( após a dedução das despesas fixas e rígidas );</li> <li>✓ Análise prévia de custo/benefício, que integre, de forma sistemática, a previsão dos custos a suportar com o financiamento, exploração, manutenção e conservação de novos investimentos, em especial, quando executados com recurso a financiamento com capital alheio de MLP, devendo ser tida em consideração a dimensão intergeracional das decisões político-financeiras.</li> </ul>
<p><b>C3.</b> O MA, quanto a 2016, <b>submeteu à DGAL os documentos previsionais para apreciação técnica</b> antes da sua apresentação, para aprovação, à Assembleia Municipal e <b>cumpriu os deveres legais relativos ao acompanhamento e divulgação da informação decorrentes da adesão ao PAEL, ainda que os dados reportados àquela entidade não refletissem, com inteira fiabilidade, a sua situação nesta matéria</b>, pois foram apuradas divergências, para mais, nas medidas específicas relativas à receita ( 1,7 mil euros ) e à despesa ( 709 mil euros ) e, para menos, na dívida total ( 7,4 mil euros ). (vd. Ponto 2.3.5.)</p>	<p><b>R2.</b> Criação e aplicação, caso o PAEL deixe de estar suspenso, de uma base sistemática de recolha e validação da informação para efeitos de monitorização, acompanhamento pelos órgãos municipais e reporte rigoroso à DGAL das grandezas relevantes face aos objetivos, medidas e obrigações a que a Autarquia se vinculou.</p>
<p><b>C4.</b> Os <b>documentos de prestação de contas do MA 2016 refletiam com significativa fiabilidade a sua situação financeira</b>, em especial, <b>ao nível do passivo exigível</b>, dado que a IGF não detetou, nos procedimentos de circularização e reconciliação de saldos de entidades terceiras credoras da Autarquia, qualquer montante não reconhecido contabilisticamente.  Saliente-se, no entanto, que não considerámos um alegada dívida do MA, apurada nos procedimento de circularização/reconciliação, no montante de 471 mil euros ( acrescida de juros de 55 mil euros ), que não é reconhecida pela Autarquia, mas que foi reclamada judicialmente pelo credor, podendo deste evento decorrer um risco significativo para a evolução do passivo exigível. (vd. Ponto 2.1.1. e 2.1.2.)</p>	

3.1. CONCLUSÕES	3.2. RECOMENDAÇÕES
<p><b>C5.</b> O RISCI e o PGRIC foram objeto de <b>revisão em 2015</b>, mas tais documentos continuam a não contemplar, respetivamente, os procedimentos que garantam o controlo do cumprimento dos objetivos subjacentes à adesão ao PAEL e a calendarização das medidas a implementar e o controlo do seu grau de execução. (vd. Ponto 2.5.)</p>	<p><b>R3.</b> Desenvolvimento de todas as ações necessárias à efetiva implementação do PGRIC, acompanhamento do seu grau de execução, através, nomeadamente, da elaboração do relatório anual previsto.</p>
<p><b>C6.</b> O MA, embora tenha previsto no RISCI em vigor, <b>continua a não dispor de um departamento/serviço específico ou elemento responsável pela função de controlo interno.</b> (vd. Ponto 2.5.2.)</p>	<p><b>R4.</b> Designação de um serviço ou pessoa responsável pela função de controlo interno, tal como previsto no RISCI.</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 homologação do presente relatório, nos termos do n.º 1, do art. 15º, do DL n.º 276/2007, de 31/07;

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

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

Chefe de Equipa

SÓNIA MARIA DA  
SILVA BARBOSA  
2018.12.26  
10:37:37 Z