

CONTROLO DO PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL

MUNICÍPIO DE FREIXO DE ESPADA À CINTA

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

Relatório n.º 2018/627

Independência

InteGridade

ConFiança

PARECER:

Submeto o presente relatório à consideração do Senhor Inspetor-Geral de Finanças, com o meu acordo, sublinhando a trajetória seguida pelo Município na sequência da adesão ao Programa I do PAEL e do recurso a uma operação de Reequilíbrio Financeiro, ambos ainda em vigor.

Subinspetora-Geral
Assinado de forma digital
por ANA PAULA PEREIRA
COSME FRANCO BARATA
SALGUEIRO
Dados: 2018.07.04 19:48:50
+01'00'

Concordo, salientando que:

Atendendo, em especial, à tendência positiva verificada na variável relacionada com o objetivo último de qualquer mecanismo de recuperação financeira, ou seja, o da redução da dívida municipal nos termos previstos no Plano de Ajustamento Financeiro - neste caso, no PAF (Ajustado) -, não se pode afirmar, para efeitos de eventual responsabilização, que, em 2015, foi violado o PAEL, não obstante a persistência de resultados negativos em diversos indicadores que carecem de correção por parte do MFEC.

Os documentos de prestação de contas do referido exercício não são fiáveis no que concerne ao passivo exigível, ao que acresce a não utilização sistemática das contas de compromissos de exercícios futuros e a inexistência de contabilidade de custos.

À consideração superior.

Chefe de Equipa
com Direção de Projeto
Digitally signed by
ALEXANDRE VIRGÍLIO
TOMÁS AMADO
Date: 2018.06.27
16:28:28 +01'00'

DESPACHO:

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

Inspetor-Geral,

Digitally signed by VÍTOR
MIGUEL RODRIGUES BRAZ
Date: 2018.07.17 12:09:13
+01'00'

Relatório n.º 2018/627

Processo n.º 2016/240/A3/452

**CONTROLO DO PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL
MUNICÍPIO DE FREIXO DE ESPADA À CINTA**

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A presente auditoria foi realizada com a finalidade de verificar se o **Município de Freixo de Espada à Cinta (MFC)** cumpriu as obrigações e atingiu os objetivos decorrentes da adesão ao Programa de Apoio à Economia Local (PAEL), tendo-se obtido do exame efetuado e do exercício do procedimento do contraditório (Anexos 1 a 6), em especial, os seguintes resultados:

1.1. Cumprimento, atendendo, em especial, à tendência positiva verificada com a variável relacionada com a dívida municipal, do objetivo global subjacente à adesão ao PAEL

1.1.1. A Autarquia aderiu, em 2012, ao **PAEL** (Programa I) e, na sequência da declaração de uma situação de desequilíbrio estrutural, recorreu, de forma concomitante e 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 total de **7,1 M€**.

1.1.2. No **que respeita ao PAEL**, o MFEC, em 2015, não obstante o incumprimento, em termos absolutos, de alguns objetivos (despesa, saldo orçamental e PMP) previstos no PAF ou considerando o PAF (Ajustado), **superou os da receita** (fixou as taxas máximas de IMI, da derrama e do IRS) e, atendendo ao último documento indicado, **o do stock da dívida**, ao que acresce uma **evolução positiva ao nível da dívida total, das “ outras dívidas a terceiros “ e do stock de PA**, ainda que a variação irregular desta última grandeza, entre outubro/2012 e dezembro/2015, seja suscetível de gerar a aplicação de multas no valor de **297 mil euros**.

Assim, no exercício em análise, atendendo, em especial, à **tendência positiva verificada na variável relacionada com o objetivo último de qualquer mecanismo de recuperação financeira**, ou seja, o da redução da dívida municipal nos termos previstos no Plano de Ajustamento Financeiro - neste caso, no PAF (Ajustado) -, **não se pode afirmar**, em especial, para efeitos de eventual responsabilização, que **foi violado o PAEL**, não obstante a persistência de resultados negativos em diversos indicadores que carecem de correção por parte do MFEC.

1.1.3. O MFEC **submeteu à DGAL**, quanto a 2015, **os documentos previsionais para apreciação técnica, antes da sua apresentação, para aprovação, à AM e cumpriu os deveres legais relativos ao acompanhamento e divulgação de informação decorrentes da adesão ao PAEL**, ainda que os dados reportados àquela entidade **não refletissem, com inteira fiabilidade**, a sua situação nalgumas variáveis relevantes.

Recurso, de forma articulada e com base no mesmo PAF, aos PAEL e RF, com a arrecadação de um financiamento global, através de EMLP, de 7,1 M€

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

Cumprimento, tendo em conta o comportamento da variável relacionada com o objetivo último de qualquer mecanismo de recuperação financeira, do objetivo global do PAEL

Cumprimento das obrigações de acompanhamento e divulgação da informação relativa ao PAEL

1.2. Alerta precoce e mecanismos de recuperação financeira

1.2.1. 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 **MFEC devia recorrer a saneamento financeiro (SF) ou aderir voluntariamente ao FAM**, mas estavam em vigor o PAEL e um RF aprovado ao abrigo daquele regime legal.

Condições para a emissão de um alerta precoce e para o recurso a um SF ou ao FAM

1.3. Falta de fiabilidade dos documentos de prestação de contas

1.3.1. Os **documentos de prestação de contas não refletiam, com total fiabilidade, a situação financeira**, em especial, ao nível do passivo exigível, pois as **correções** efetuadas pela IGF em 2015 apresentam alguma materialidade em termos absolutos (**277 mil euros**) e no peso na dívida de operações orçamentais de CP reconhecida contabilisticamente (35%), ao que acrescem **outras insuficiências ao nível da aplicação do POCAL**, nomeadamente a não utilização sistemática das contas de compromissos de exercícios futuros e a inexistência de contabilidade de custos.

Falta de fiabilidade da informação contabilística

Não implementação da contabilidade de custos

1.4. Controlo interno

1.4.1. O MFEC **não atualizou NCI** que no sentido de integrar os adequados procedimentos de controlo destinados a garantir o cumprimento dos objetivos subjacentes à adesão ao PAEL e às alterações decorrentes do RFALEI.

1.4.2. O MFEC **não dispõe de nenhum departamento, serviço ou elemento responsável pela função de controlo interno**.

Fragilidades ao nível da NCI

Inexistência da função de controlo interno

2. Principais recomendações

2.1. As principais recomendações formuladas à Senhora Presidente da Câmara Municipal de Freixo de Espada à Cinta visam, no essencial, garantir a/o:

- ✓ Cumprimento das obrigações decorrentes da adesão ao PAEL, em especial as consubstanciadas no respetivo PAF, para o que contribuirá a adoção de medidas concretas de redução de despesa e de otimização de receita, com vista ao restabelecimento de um nível de endividamento global sustentável e uma gestão orçamental e uma situação financeira equilibradas;
- ✓ Promoção da reanálise, em articulação com a DGAL, do PAF dos PAEL/RF no sentido de ajustar os valores estimados inicialmente ao nível das grandezas relevantes à evolução entretanto ocorrida em termos reais.
- ✓ Criação dos instrumentos necessários e de uma base sistemática de recolha e validação da informação para efeitos de monitorização, acompanhamento e reporte rigoroso à DGAL das grandezas relevantes face aos objetivos do PAF do PAEL;
- ✓ Implementação da função de controlo interno, através da criação de um serviço ou designação de um responsável.

Principais áreas das
recomendações

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO	6
1.1. FUNDAMENTO	6
1.2. QUESTÕES DE AUDITORIA E ÂMBITO	6
1.3. METODOLOGIA	6
1.4. CONTRADITÓRIO	7
2. RESULTADOS	7
2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS	7
2.2. PROGRAMAS DE CONSOLIDAÇÃO E/OU RECUPERAÇÃO FINANCEIRA	9
2.3. PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL (PAEL)	10
2.4. ALERTA PRECOCE E MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA	21
2.5. CONTROLO INTERNO, PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS E PGRIC	22
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	22
4. PROPOSTAS	24
ANEXOS 1 (fls. 1 a 7), 2 (fls. 8 a 19), 3 (fls. 20 a 36) 4 (fls. 37 a 39) 5 (fls. 40 e 41) 6 (fls. 42)	

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Cfr	Confrontar
AM	Assembleia Municipal
CP	Curto prazo
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
DL	Decreto-Lei
EMLP	Empréstimos de médio / longo prazos
FAM	Fundo de Apoio Municipal
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IMI	Imposto Municipal sobre Imóveis
M€	Milhões de euros
MFEC	Município de Freixo de Espada à Cinta
MLP	Médio e longo prazos
NCI	Norma de Controlo Interno
PA	Pagamentos em atraso
PAEL	Programa de Apoio à Economia Local
PAF	Plano de Ajustamento Financeiro
PMP	Prazo médio de pagamento
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
PPTH	Programa Pagar a Tempo e Horas
PREDE	Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RF	Reequilíbrio financeiro
RFALEI	Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais
ROC	Revisor Oficial de Contas
SGA	Saldo orçamental da gerência anterior
SGS	Saldo orçamental para a gerência seguinte

1. INTRODUÇÃO

1.1. FUNDAMENTO

1.1.1. De acordo com o previsto no Plano de Atividades, a Inspeção-Geral de Finanças (IGF) realizou uma auditoria no Município de Freixo de Espada à Cinta (MFEC), enquadrada no Projeto designado “ Controlo do Programa de Apoio à Economia Local (PAEL) ” ¹.

1.2. QUESTÕES 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 ⁽²⁾ .
Conclusão, em termos globais, sobre o (in)cumprimento das obrigações e objetivos resultantes da adesão ao PAEL, através da(o):	
a)	Validação da informação comunicada à Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) no âmbito do acompanhamento do PAEL e apuramento de eventuais diferenças entre os dados reportados e os apurados pela IGF;
2	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 do prazo médio de pagamento;
c)	Análise do impacto (anual e global) da adesão do Município a programas de consolidação financeira desde 1/01/2007 (incluindo o PAEL) na evolução da dívida, em especial, de curto prazo e dos pagamentos em atraso;
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 do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCC), especialmente nas áreas relacionadas com o objeto da presente auditoria.

1.3. METODOLOGIA

1.3.1. A presente ação baseou-se no programa de trabalho elaborado para o controlo do PAEL (os procedimentos 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 colaboradores da entidade (com base 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)

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

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

Realce-se que, no que concerne ao 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 ³ que atendem:

- ✓ Por um lado, aos valores constantes daquele documento ajustados ⁴, sendo caso disso, das divergências ocorridas entre a previsão e execução da arrecadação e utilização do empréstimo de médio e longo prazos (EMLP) do PAEL e do impacto da dívida (não prevista no PAF) resultante da participação no Fundo de Apoio Municipal (FAM) ⁵;
- ✓ Por outro lado, à evolução ocorrida ao nível da relação, em termos quantitativos, entre as variáveis relevantes considerando aos valores dos PAF , PAF (Ajustado) e reais, ou seja, constantes dos documentos de prestação de contas (eventualmente corrigidos pela IGF).

Relativamente ao PGRIC, a abordagem baseou-se no guião elaborado para o efeito ⁶.

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 ⁷, foi dado conhecimento formal à Senhora Presidente da Câmara Municipal de Freixo de Espada à Cinta das principais asserções, conclusões e recomendações deste documento, através do envio, em 17/05/2018, do projeto de relatório.

Na resposta recebida (EG 1450), em 30/05/2018, consta que o MFEC “ (...) concorda com todas as asserções bem como com todas as recomendações constantes do relatório, não tendo esta edilidade quaisquer elementos a acrescentar. “.

Anexo 6(fls. 42)

2. RESULTADOS

2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

2.1.1. Do trabalho realizado ⁸, com o objetivo de examinar a qualidade da informação financeira

³ Essa análise é necessária, em nosso entender, para uma pronúncia fundamentada e sustentada sobre o (in)cumprimento, numa perspetiva global, das metas e objetivos do PAF, pois, respetivamente, as situações e análises descritas a seguir são suscetíveis de se repercutir, de forma determinante e incorreta, sobre as asserções a retirar nessa matéria e permitem um controlo substancial do comportamento do Autarquia nesta sede.

⁴ Cfr. infra a justificação desses 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).

⁵ Cujo regime consta da Lei n.º 53/2014, de 25/08, em especial, nos arts. 17º a 19º quanto 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 de 2015, ainda que em prestações (ao longo de 7 anos), quando tal dívida e consequente despesa não foram contempladas no PAF.

⁶ Anexo ao Despacho n.º 9/2010 do Senhor Inspetor-Geral de Finanças.

⁷ 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.

⁸ Que teve por base, em especial, a circularização e reconciliação de saldos relativamente ao final do ano de 2015, de:

- ✓ Cinco entidades que concederem EMLP ao MFEC (Caixa Geral de Depósitos, SA, Novo Banco, SA, Banco Português de Investimento, SA, Caixa de Crédito Agrícola Mútuo, SA e Direção-Geral do Tesouro e Finanças), que representavam a totalidade da dívida desta natureza (decorrente de vinte e seis contratos);
- ✓ Dezasseis credores de outro tipo (fornecedores c/c, fornecedores de imobilizado e outros), cujos créditos totalizavam cerca de 672 mil euros e representavam 84% da dívida originariamente de curto prazo (CP) constante da prestação de contas desse ano, tendo obtido a totalidade das respostas (refira-se que a informação, relativa à circularização de saldos, de cerca de 8 entidades, que representavam 27% da dívida circularizada, foi obtida junto do Revisor Oficial de Contas – ROC - da Autarquia).

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

produzida pelo MFEC, resultaram as seguintes **correções** aos balanços do triénio de 2013/2015 ⁹:

Figura 1 – Síntese das correções efetuadas aos balanços

Un: euro

COMPONENTES DO BALANÇO	CONTAS	2013				2014				2015			
		Débito	Crédito	Saldo		Débito	Crédito	Saldo		Débito	Crédito	Saldo	
				Valor	D/C			Valor	D/C			Valor	D/C
ATIVO	Imobilizado corpóreo									135 446,74		135 446,74	D
	41 - Investimentos financeiros		555,50	- 555,50	C		555,50	- 555,50	C		555,50	- 555,50	C
	415 - Investimentos financeiros - Outras aplicações financeiras					353 908,73		353 908,73		D			
FUNDOS PRÓPRIOS	88/59 - Resultados	555,50		- 555,50	D	555,50		- 555,50	C	142 032,97		- 142 032,97	C
PASSIVO	261 - Fornecedores de imobilizado									135 446,74		135 446,74	C
	22 - Fornecedores C/C									140 551,46		140 551,46	C
	268 - Credores diversos - ADSE									926,01		926,01	C
	268126 - Devedores e credores diversos - Credores das Administrações Públicas - Fundo de Apoio Municipal - MLP					303 350,73		303 350,73		C			
	268126 - Devedores e credores diversos - Credores das Administrações Públicas - Fundo de Apoio Municipal - CP					50 558,00		50 558,00		C			

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 2 (fls. 8)

As correções ¹⁰ evidenciadas resultam do/a:

- ✓ Desreconhecimento, em todos os anos, na rubrica de investimentos financeiros, do valor de uma “alegada “ participação [REDACTED] ¹¹, no montante de 556 €;
- ✓ 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 total de 354 mil euros, que só foi reconhecida 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 ¹², procedemos à correspondente correção e considerámo-la para efeitos da nossa análise;
- ✓ Acréscimo, em 2015, no passivo exigível de CP, de dívidas omitidas contabilisticamente no montante de 276,9 mil euros, resultantes do procedimento de circularização/reconciliação.

Anexo 2 (fls. 9 a 19)

2.1.2. Por fim, não incluímos, nas correções anteriores, a fatura [REDACTED] de 12/9/2013, no valor de 372 378,60 €, com a descrição “*juros referentes às vossas faturas em atraso até ao 1.º semestre de 2013*”, emitida pela empresa [REDACTED] que não se encontrava relevada contabilisticamente como dívida a terceiros, pois, dos elementos recolhidos, não resultou, de forma inequívoca, que já constituísse dívida municipal (esta situação está a ser dirimida judicialmente no [REDACTED] a correr termos no Tribunal Administrativo e Fiscal de Mirandela), salientando-se, no entanto, o risco dessa situação poder vir a afetar dívida municipal no futuro.

2.1.3. 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**

⁹ Atendendo a que apenas foi controlada 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 somente às decorrentes daquele controlo que eram também suscetíveis de afetar a informação económico-financeira desses exercícios.

¹⁰ Que foram tidas em conta na análise efetuada pela IGF, nomeadamente em termos da execução do PAEL e da dívida municipal e, quando relevantes, noutras grandezas consideradas na abordagem realizada.

¹¹ Atendendo a que a mesma não assume a natureza de investimento financeiro (cfr. Anexo 2, a fls.8).

¹² Subgrupo de Apoio Técnico à Aplicação do POCAL.

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

informação contabilística elaborada pelo MFEC, em especial, no que respeita à:

- ✓ Não utilização sistemática das contas relativas a compromissos de exercícios futuros, pelo que não está garantido o conhecimento, através da informação prevista no POCAL, do respetivo impacto nos futuros orçamentos municipais;
- ✓ Falta de implementação integral do subsistema da contabilidade de custos.

Anexo 5 (fls. 40)

2.1.4. Em síntese, a análise realizada indicia que **os documentos de prestação de contas não refletem, com total fiabilidade, a situação financeira**, em especial, ao nível do passivo exigível, pois as **correções** efetuadas em 2015 apresentam alguma materialidade em termos absolutos (**277 mil euros**) e no peso na dívida de operações orçamentais de CP reconhecida contabilisticamente (35%), sendo, ainda, de salientar **que persistem outras insuficiências ao nível da aplicação do POCAL**, nomeadamente a não utilização sistemática das contas de compromissos de exercícios futuros e a inexistência de contabilidade de custos.

2.2. PROGRAMAS DE CONSOLIDAÇÃO E/OU RECUPERAÇÃO FINANCEIRA

2.2.1. A **Autarquia aderiu**, em **2008**, ao “ Programa Pagar a Tempo e Horas “ (**PPTH**)¹⁴ e, em **2009**, ao “ Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado “ (**PREDE**)¹⁵, beneficiando do acesso a financiamento, através de quatro EMLP, no montante total de **1 907 534 €**.

O MFEC também formalizou, em **2012**, a adesão ao **PAEL**¹⁶ (**Programa I**)¹⁷, e, de forma concomitante e com base no mesmo **PAF**, efetuou, após declaração da situação de desequilíbrio estrutural, **uma operação de Reequilíbrio Financeiro (RF)**¹⁸ na sequência dos quais **contratou EMLP**, respetivamente, de **4,2 M€** (para aplicar na redução dos pagamentos em atraso - PA)¹⁹ e **2,9 M€** (dos quais 511 mil euros para amortizar passivos financeiros²⁰).

Anexo 3 (fls. 21 e 21)

2.2.1.1. Assim, entre **2008/2014**, o MFEC arrecadou, no âmbito de **programas de consolidação e/ou recuperação financeira**, EMLP nos seguintes montantes:

¹⁴ 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.

¹⁵ Consagrado através das RCM n.º 191-A/2008, de 27/11 e n.º 29/2009, de 30/03.

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

¹⁷ Em virtude de o MFEC apresentar, a 31/12/2011, uma situação de desequilíbrio estrutural (situação enquadrável no Programa I - cfr. al. b), n.º 2, do art. 2º, do PAEL).

¹⁸ Ao abrigo do art. 40º e 41º da Lei das Finanças Locais (LFL) em vigor na época, 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 (...). ”

¹⁹ Ainda que não tenha recebido a totalidade do capital referido (cfr. infra item 2.3.1.2).

²⁰ Sendo 400 mil euros e 110 mil euros para amortizar, respetivamente, um empréstimo de curto prazo (ECP) e parte de um EMLP.

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

Un: Euro

Descrição	Montantes totais arrecadados				Total por programa
	2008	2009	2013	2014	
PPTH	516 381				516 381
PREDE		1 391 153			1 391 153
PAEL			2 608 041	1 619 187	4 227 228
RF			2 894 797	4 749	2 899 546
TOTAL	516 381	1 391 153	5 502 838	1 623 936	9 034 308

Fonte: DGTF ²¹ e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 20)

Através destas **operações**, o MFEC transformou um elevado montante de dívida de natureza administrativa, comercial e financeira originariamente de CP (**8,9 ME**) ²², 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 serviço da dívida.

2.3. PROGRAMA DE APOIO À ECONOMIA LOCAL (PAEL)

2.3.1. ADEÇÃO E FINANCIAMENTO NO ÂMBITO DO PAEL

2.3.1.1. A Autarquia formalizou, em 2012, o pedido de **adesão ao PAEL (Programa I)** em articulação com um **RF** (acompanhado, nos termos do quadro legal, por um **PAF**), aprovados pelos órgãos ²³ executivo e deliberativo, em, respetivamente, 24/09 e 28/09 desse ano e pelo Governo ²⁴.

2.3.1.2. Assim, foi autorizada a **contratação de EMLP** (com o Estado, [REDACTED]), visados pelo Tribunal de Contas (TC) em, respetivamente, 26/11/2013 ²⁶ e 13/12/2013, de acordo com os pressupostos e nos termos seguintes:

Figura 3 – Financiamento no âmbito do PAEL e do RF

Un: Euro

EMLP	CANDIDATURA				FINANCIAMENTO OBTIDO							VALOR NÃO DESEMBOLSADO
	Pagamentos em atraso (PA) 31/03/2012	Abatimentos (n.º 3 e 4 do art. 655, da LOE_2012)	Valor elegível	Financiamento Solicitado	Despacho no DR	Visto do TC	Diferença	1ª Tranche (06/12/2013)	2ª Tranche (18/07/2014)	3ª Tranche (17/09/2014)	Total	
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)	(5)	(6)	(7)	(8)=(7)-(6)	(9)	(10)	(11)	(12)=(9)+(10)+(11)	(13)=(7)-(12)
PAEL	6 163 293	484 748	5 678 545	5 070 446	5 070 446	4 346 736	- 723 710	2 608 041	869 347	749 840	4 227 228	119 507
RF					2 899 546	2 899 546	0				2 899 546	0
TOTAL					7 969 991	7 246 281	- 723 710				7 126 774	119 507

Fonte: DGTF, Direção-Geral das Autarquias (DGAL) e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 21)

2.3.1.3. Conforme informação disponibilizada pelo MFEC, a **utilização do financiamento global obtido no âmbito dos PAEL/RF**, foi a seguinte:

²¹ Direção-Geral do Tesouro e Finanças.

²² Foram abatidos os montantes relativos à amortização de passivos financeiros de EMLP (111 mil euros).

²³ Cfr. n.º 2, do art. 5º, do PAEL.

²⁴ Cfr. Despacho n.º 4438/2013 dos Gabinetes do Secretário de Estado da Administração Local e Reforma Administrativa e da Secretária de Estado do Tesouro, publicado no DR, 2ª Série, n.º 61, de 27/03/2013.

²⁶ O do PAEL, após dois aditamentos ocorridos em 30/07 e 28/08 de 2013.

Figura 4 – Arrecadação e utilização dos financiamentos PAEL e RF

Un: euro

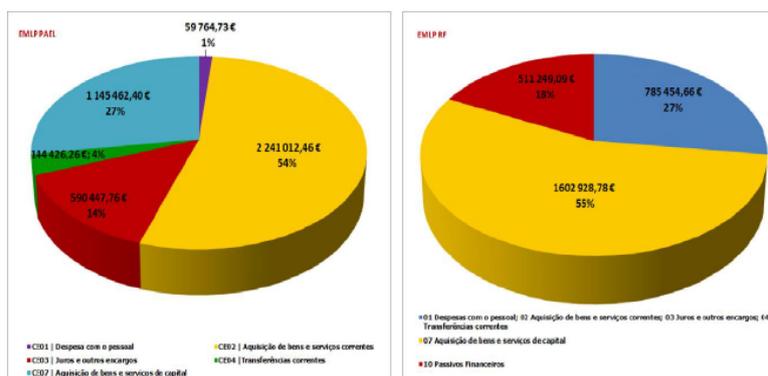
DESCRIÇÃO	MONTANTES UTILIZADOS NOS PAGAMENTOS A TERCEIROS						
	ANTERIOR	PAEL			TOTAL	REQUILÍBRIO FINANCEIRO	TOTAL
		1º TRANCHE	2º TRANCHE	3º TRANCHE			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5) - (2) + (3) + (4)	(6)	(7) - (5) + (6)	
A - Receitas arrecadadas ao abrigo do EMLP do PAEL		2 608 041,31	869 347,10	749 839,68	4 227 228,09	2 899 545,62	7 126 773,71
B - Montantes utilizados no pagamento a terceiros	443 716,86	2 633 461,83	868 380,62	235 554,30	4 181 113,61	2 899 632,53	7 080 746,14
C - DIFERENÇA (A)-(B)	443 716,86	- 25 420,52	966,48	514 285,38	46 114,48	- 86,91	46 027,57

Fonte: Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais (SIIAL) e auditoria da IGF

Quanto ao **EMLP do PAEL, o MFEC**, no final de 2015, **tinha utilizado praticamente a totalidade do capital contratado**, não tendo chegado a receber 119 507 €, respeitante a documentos de despesa que, foram, entretanto, anulados ou não considerados pela DGAL ²⁷ e tendo devolvido à DGTF 46 114,48 € ²⁸.

Os EMLP dos PAEL e RF foram aplicados no pagamento de despesas da seguinte natureza:

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



Fonte: SIIAL e auditoria da IGF

Assim, o **capital dos EMLP para RF** foi utilizado maioritariamente (73%) no pagamento de despesas de capital, em especial com a aquisição de bens e serviços de capital, enquanto que o do PAEL foi principalmente (73%) destinado ao pagamento de despesas correntes, ou seja, numa finalidade legal, mas para a qual, em regra, não deviam ser afetas receitas desta natureza ²⁹.

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

2.3.1.5. Refira-se, por fim, o PAF do PAEL/RF, atendendo a que o MFEC, em 31/12/2016, ainda se

²⁷ Como sejam documentos de despesa já pagos no âmbito de acordos de *factoring*.

²⁸ Através da OP n.º 1419 do dia 09/08/2016.

²⁹ 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 como objeto, no presente caso, o pagamento de PA independentemente da sua natureza (capital ou corrente).

³⁰ Cfr. [www.cm-freixoepadacinta.pt/informação oficial/PAEL](http://www.cm-freixoepadacinta.pt/informação%20oficial/PAEL)

encontrava a exceder o limite da dívida total previsto no RFALEI ³¹, não foi suspenso ³² para 2017.

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

2.3.2.1. Os municípios abrangidos pelo Programa I, como foi o caso do MFEC, deviam contemplar, no respetivo PAF ³³, um conjunto de medidas mínimas ³⁴, a que nos iremos reportar nos itens seguintes.

2.3.2.2. Ora, os objetivos/estimativas constantes do PAF elaborado pelo MFEC (para 2015) foram afetados, posteriormente, por eventos que não lhe são imputáveis, pois:

- ✓ Do montante do capital previsto do EMLP do PAEL não foi arrecadado 843 217 € e da respetiva receita arrecada foram devolvidos 46 114 €;
- ✓ Não englobavam a dívida e a despesa relativas à participação no FAM, nos montantes, respetivamente, de 303 e 51 mil euros que não decorrem 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 – Ajustamentos da IGF às estimativas do PAF

Un: euro

AJUSTAMENTOS ÀS ESTIMATIVAS DO PAF (2015)			VARIÁVEIS			
			Despesa	Dívida municipal		Saldo Orçamental
				CP	MLP	
1 - EXECUÇÃO DOS EMLP PAEL E RF	Capital	Previsto e não arrecadado		843 217	- 843 217	
		Arrecadado e não utilizado		46 114	- 46 114	46 114
2 - DÍVIDA AO FAM E RESPECTIVA DESPESA DO ANO NÃO PREVISTAS			50 558	50 558	252 793	- 50 558
AJUSTAMENTO TOTAL (1+2)			50 558	939 890	- 636 539	- 4 444

Fonte: Auditoria da IGF

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 ³⁵ e classificação económica ³⁶), dos objetivos quantitativos relativos à otimização da receita a situação, em 2015, foi a seguinte:

³¹ Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais, aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3/09.

³² De harmonia com o disposto n.º 6, do art.º 6º, do PAEL (com a redação da Lei n.º 42/2016, de 28/12).

³³ O PAF, independentemente de se tratar de municípios aderentes aos Programas I ou II, deve conter “ (...) um conjunto de medidas específicas e quantificadas, que evidenciem o restabelecimento da situação financeira do município, tendo em conta os seguintes objetivos: 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).

³⁴ 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 07/03.

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

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

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) 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))*100	(7)	
VALORES AGREGADOS	Receita total disponível ≥	7 351 614	6 546 551	7 561 669	210 055	103%	SIM
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)			1 015 118				
POR NATUREZA ECONÓMICA	Corrente ≥	4 368 965	6 005 029	6 005 029	1 636 064	137%	SIM
	Capital ≥	1 839 675	1 353 576	1 353 576	- 486 099	74%	NÃO
	TOTAL ≥	6 208 640	7 358 604	7 358 604	1 149 964	119%	SIM

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

Anexo 3 (fls. 22)

Assim, em **2015, verificou-se**, em termos globais, na perspetiva de **valores agregados** (receita total disponível, que inclui o saldo orçamental da gerência anterior - SGA), a **superação do objetivo constante do PAF** (desvio positivo de 210 mil euros), situação que se manteve **segundo a classificação económica** ³⁷, ainda que apenas por força do comportamento das receitas correntes (mais 1,6 M€), uma vez que a taxa de execução das de capital se cifrou apenas nos 74%.

Neste contexto, quanto às **medidas específicas legalmente previstas de otimização da receita**, a **Autarquia fixou as taxas**, relativas àquele exercício, **nos limites máximos legais** quanto ao Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) para os prédios rústicos e urbanos, à derrama sobre o lucro tributável sujeito e não isento de rendimento das pessoas coletivas (IRC) e à participação variável do IRS.

Acresce que o MFEC, na sequência da sua integração no **Programa I**, devia ainda prever no PAF ³⁸ um **conjunto de medidas específicas mínimas**, tendo, neste contexto, apresentado e quantificado ³⁹ **sete**, 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 2015		CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF) DADOS IGF		CONCLUSÃO FACE AO APURAMENTO DA IGF (CUMPRIMENTO DO OBJETIVO)	
		PAF [estimado]	VALORES EXECUTADOS		MONTANTE		%
			DGAL	IGF			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)-(4)-(2)	(6)-((4)/(2))*100	(7)	
1. MEDIDAS COM IMPACTO NO AUMENTO DA RECEITA	1. Fixação das taxas máximas do Imposto Municipal sobre Imóveis ≥	108 721	387 402	387 402	278 681	356,3%	SIM
	3. Fixação da taxa máxima da derrama ≥	12 152	17 978	17 976	5 824	147,9%	SIM
	4. Fixação das taxas máximas da participação no IRS nos termos da LFI (ou do novo RFALFI) ≥	57 840	83 650	83 650	25 810	144,6%	SIM
	5. Maximização dos preços cobrados pelo município através da reapreciação dos tarifários ≥	310 901	231 142	159 902	- 150 999	51,4%	NÃO
	6. Otimização e racionalização das taxas cobradas pelo Município ≥	24 702	17 920	17 920	- 6 782	72,5%	NÃO
	8. Venda de património ≥	41 993	45 958	45 958	3 965	109,4%	SIM
	9. Outras medidas com impacto no aumento da receita - IMT ≥	59 043	57 307	57 307	- 1 736	97,1%	NÃO
	TOTAL ≥	615 352	841 357	770 114	154 763	125,2%	SIM
	DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)			- 71 242			

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

Anexo 3 (fls. 23)

³⁷ A divergência entre os desvios verificados nas duas perspetivas decorre em grande medida da diferença entre o valor estimado no PAF e o real do saldo orçamental do exercício anterior (que não é abrangido pela última análise), nos montantes, respetivamente, de 2,3 M€ e 7,4 M€, ou seja, do resultado da execução da receita e despesas orçamentais no ano(s) anterior(es).

³⁸ Cfr. art. 7º da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09, n.º 2, do art. 6º do PAEL e art. 11.º do DL n.º 38/2008, de 7/03.

³⁹ No Anexo II, Quadro II, da Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09.

Verificou-se, assim, em 2015, o cumprimento, em termos globais, das metas constantes do PAF para as medidas relativas à otimização da receita (variação positiva de 155 mil euros), apesar dos desvios negativos verificados nas relativas à reapreciação dos tarifários, otimização das taxas cobradas pelo município e IMT (menos 160 mil euros).

Por fim, o município não instaurou qualquer processo de execução fiscal no período de 2011 a 2015 e o movimento relativo aos processos de contraordenação não foi relevante em número e montante cobrado, como se evidencia de seguida:

Figura 9 – Processos de contraordenação

Ano	PROCESSOS DE CONTRAORDENAÇÃO		
	Instaurados (n.º)	Findos (n.º)	Valores cobrados (€)
2011	0	0	0
2012	8	8	1 230
2013	6	5	150
2014	9	9	7 750
2015	6	5	3 500

Fonte: Informação dos serviços municipais

Anexo 3 (fls. 25)

Assim, não é evidente que tenha ocorrido a melhoria, a que o MFEC 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.

2.3.3.2. Quanto ao controlo dos objetivos quantitativos relacionados com a redução ou racionalização da despesa (valores agregados⁴⁰ e classificação económica⁴¹), a situação, 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	ANO DE 2015			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)]*100	(7)	
VALORES AGREGADOS	Despesa total ≤	6 680 143	8 595 832	7 351 758	671 615	110%	NÃO
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)			- 1 244 074				
POR NATUREZA ECONÓMICA	Corrente ≤	4 866 523	4 732 733	5 284 367	417 844	109%	NÃO
	Capital ≤	1 813 620	2 067 391	2 067 391	253 771	114%	NÃO
	TOTAL ≤	6 680 143	6 800 123	7 351 758	671 615	110%	NÃO

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

Anexo 3 (fls. 26)

O MFEC, em 2015, não cumpriu, numa perspetiva global, os objetivos, previstos no PAF para a despesa municipal, tendo sido apurado um desvio, para mais, de 672 mil euros, que resultou, de forma conjugada, das componentes correntes e de capital.

⁴⁰ Tendo em conta a estrutura prevista na Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09 (Programa I – Anexo II – Quadro I).

⁴¹ Atendendo à estrutura prevista na Portaria n.º 281-A/2012, de 14/09 (Programa I – Anexo II – Quadro III).

Considerando os valores do **PAF (Ajustado)**, a Autarquia continuou a **incumprir os objetivos globais previstos para a despesa municipal**, ainda que o desvio tenha diminuído:

Figura 11 – Controlo da despesa – PAF (Ajustado)

Un: euro

PAF (estimado)	DESPESA			CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO		CUMPRIMENTO (SIM/NÃO)
	AJUSTAMENTO FAM	PAF AJUSTADO	IGF (executado)	VALOR	%	
				(5)=(4)-(3)	(6)=(4)/(3)	
(1)	(2)	(3)=(1)+(2)	(4)	(5)	(6)	(7)
6 680 143	50 558	6 730 701	7 351 758	621 057	109%	NÃO

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

Anexo 3 (fls. 26)

Para além disso, o **MFEC**, atendendo a que integrou o **Programa I**⁴², estava obrigado a prever no PAF um **conjunto de medidas mínimas de redução e contenção de despesa**, tendo, neste âmbito, **identificado e quantificado cinco**, resultando do controlo efetuado o **incumprimento do objetivo global fixado (mais 219 mil euros)**, como se evidencia de seguida:

Figura 12 – Controlo do PAF ao nível das medidas específicas de redução da despesa

Un: Euro

DESCRIÇÃO DAS PRINCIPAIS MEDIDAS PREVISTAS NO PLANO	PAF (estimado)	2015		CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF) DADOS IGF		CONCLUSÃO FACE AO APURAMENTO DA IGF (CUMPRIMENTO DO OBJETIVO) SIM/NÃO
		DGL	IGF	MONTANTE	%	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
10. Redução/contenção/racionalização da despesa municipal com pessoal	≤ 2 567 782	2 645 409	2 645 409	77 627	103,0%	NÃO
11. Redução/contenção/racionalização da despesa municipal com aquisição de bens e serviços correntes e de capital	≤ 25 749	1 125 644	7 995	- 17 754	31,1%	SIM
12. Redução/contenção/racionalização da despesa municipal com transferências correntes e de capital	≤ 273 763	417 899	417 899	144 135	152,6%	NÃO
13. Redução/contenção/racionalização da despesa municipal com atividades que tenham impacto direto na diminuição de custos de funcionamento de infraestruturas municipais	≤ 11 490	0	27 274	15 784	237,4%	NÃO
14. Outras medidas com impacto na redução da despesa	≤ 26 910	26 204	26 204	- 706	97,4%	SIM
TOTAL	≤ 2 905 694	4 215 156	3 124 781	219 087	107,5%	NÃO
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)			- 1 090 376			

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

Anexo 3 (fls. 24)

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

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

Un: euro

DESCRIÇÃO	2015				
	Receita total disponível	Despesa total	Diferença	Variação receita / despesa (PAF / Valores reais)	
	(2)	(3)	(4)=(2)-(3)	(5)=(4)B-(4)A	
A - PAF	Aprovado	7 351 614	6 680 143	671 472	- 461 560
	Ajustado	7 351 614	6 730 701	620 914	- 411 002
B - Valores Reais		7 561 669	7 351 758	209 911	

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

Anexo 3 (fls. 27 e 28 - indicadores 6 e 7)

⁴² 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.

⁴³ Com efeito, a evolução da despesa municipal paga não pode ser dissociada, designadamente, do correspondente comportamento da receita.

A relação entre a receita total disponível (incluindo o SGA) e a despesa prevista no PAF piorou ao nível da execução orçamental (menos, respetivamente, 462 e 411 mil euros), pelo que o MFEC incumpriu, em termos substanciais, os objetivos do PAF ao nível da execução da receita/despesa municipais.

2.3.3.4. 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

Un: euro

DIMINUIÇÃO DA DÍVIDA - DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO	ANO 2014			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))*100	(7)
A - Curto prazo	≤ 821 148	834 618	1 251 251	430 103	152,4%	NÃO
B - Médio e longo prazo	≤ 13 864 593	13 421 601	13 674 394	- 190 199	98,6%	SIM
C - Natureza não orçamental	≤ 159 269	86 511	127 819	- 31 450		
D - Natureza orçamental (A)+(B)-(C)	≤ 14 526 472	14 169 708	14 797 825	271 353	101,9%	NÃO
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4) - (3) da linha D			628 117			

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

Anexo 3 (fls. 29)

Em 2015, o objetivo constante do PAF, em matéria de evolução da dívida municipal, não foi cumprido, em termos globais, pois o respetivo stock (corrigido pela IGF), no final do ano, foi superior ao previsto, embora num valor materialmente pouco relevante de 271 mil euros (102%), num contexto em que foi atingido no que respeita à dívida de MLP (menos 190 mil euros: 98,6%).

Considerando os valores do PAF (Ajustado), o MFEC passa a cumprir o objetivo, como se evidencia de seguida:

Figura 15 – Controlo da evolução da dívida – PAF (Ajustado)

Un: euro

DESCRIÇÃO	2015					CONTROLO DO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO		CUMPRIMENTO (SIM/NÃO)	
	PAF (estimado)	AJUSTAMENTOS		PAF AJUSTADO	IGF (executado)	VALOR	%		
		EMLP PAEL/RF	FAM						
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)-(2)+(3)+(4)	(6)	(7)-(6)-(5)	(8)-(6)/(5)	(9)	
DÍVIDA	CP	661 879	889 332	50 558	≤ 1 601 769	1 123 431	- 478 337	70%	SIM
	MLP	13 864 593	- 889 332	252 793	≤ 13 228 054	13 674 394	446 340	103%	NÃO
	TOTAL	14 526 472	0	303 351	≤ 14 829 823	14 797 825	- 31 997	99,78%	SIM

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

Anexo 3 (fls. 29)

Refira-se, ainda que esta grandeza diminuiu, em termos absolutos, de forma muito significativa entre 2013/2015 (3,2 M€ e 18%), conforme consta infra:

Figura 16 – Composição e evolução da dívida (corrigida pela IGF)

Un: euro

DESCRIÇÃO	EXERCÍCIOS			VARIACÃO 2013/2015			
	2013	2014	2015	Montante	%		
Dívida financeira	- EMLP	14 153 855	14 615 117	13 421 601	- 732 253	-5,2%	
	Subtotal	14 153 855	14 615 117	13 421 601	- 732 253	-5,2%	
Outras dívidas a terceiros	- FAM	MLP		303 351	252 793	252 793	
		CP		50 558	50 558	50 558	
		Subtotal parcial	0	353 909	303 351	303 351	
	- Outras	MLP	0	0	0	0	
		CP	3 842 146	879 299	1 072 873	- 2 769 273	-72,1%
		Subtotal parcial	3 842 146	879 299	1 072 873	- 2 769 273	-72,1%
Subtotal	3 842 146	1 758 598	2 145 747	- 1 696 399	-44,2%		
Total geral	17 996 000	15 848 325	14 797 825	- 3 198 175	-17,8%		
Total parcial (exceto FAM)	17 996 000	15 494 416	14 494 475	- 3 501 526	-19,5%		

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexo 3 (fls. 30)

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

Figura 17 – Relação entre SGS e o stock da dívida – PAF/PAF (Ajustado)/valores reais

Un: euro

DESCRIÇÃO	2015				
	Saldo orçamental (SO)	Dívida Total Orçamental (CP e MLP)	Diferença	Variacão despesa / dívida (PAF / Valores reais)	
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)-(3)	(5)=(4)B-(4)A	
A - PAF	Aprovado	671 472	14 526 472	- 13 855 000	- 732 913
	Ajustado	667 028	14 829 823	- 14 162 795	- 425 119
B - Valores Reais	209 912	14 797 825	- 14 587 914		

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

Anexo 3 (fls. 27 e 28 – indicadores 10 a 11)

No final de 2015, a **relação** entre as referidas grandezas **piorou ao nível da prestação de contas**, o que **evidencia um comportamento mais negativo em termos reais**, com uma diminuição da **capacidade financeira do MFEC para fazer face ao pagamento atempado da dívida**.

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

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

Un: euro

DESCRIÇÃO	2015				
	Receita total disponível	Dívida Total Orçamental (CP e MLP)	Diferença	Variacão receita / dívida (PAF / Valores reais)	
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)-(3)	(5)=(4)B-(4)A	
A - PAF	Aprovado	7 351 614	14 526 472	- 7 174 858	- 61 298
	Ajustado	7 351 614	14 829 823	- 7 478 208	242 052
B - Valores Reais	7 561 669	14 797 825	- 7 236 156		

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

Anexo 3 (fls. 27 e 28 - indicadores 8 a 9)

No final de 2015, atendendo aos PAF e PAF (Ajustado), a **relação** entre as referidas grandezas **piorou e melhorou**, respetivamente, **face à prestação de contas**, o que **evidencia um comportamento mais negativo e positivo em termos reais**, com uma diminuição, no primeiro caso, da **capacidade financeira do MFEC para fazer face ao pagamento atempado da dívida**.

2.3.3.7. Quanto ao **serviço da dívida municipal**, a situação, em 2015, foi a seguinte:

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

Un: Euro

(1)	DESCRÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO ^{a)}	ANO 2015			RELAÇÃO ENTRE OS VALORES EXECUTADOS / PREVISTOS NO PAF		OBSERVAÇÕES
		PAF (estimado)	VALORES EXECUTADOS		MONTANTE	%	
			REPORTE À DGAL	APURADOS IGF			
(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(2)	(6)=(4)/(2)*100	(7)		
SERVIÇO DA DÍVIDA	SERVIÇO DA DÍVIDA EMLP (Amortizações + Juros)	2 027 138	1 592 406	1 546 169	- 480 969	76,3%	Cumpriu, atempadamente, o serviço da dívida de todos os EMLP contratados/utilizados
	No âmbito do PAEL	378 065	374 309	343 350	- 34 715	90,8%	
	Outros empréstimos de médio/longo prazo	1 649 073	1 218 097	1 202 819	- 446 254	72,9%	

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

Anexo 3 (fls. 31)

O MFEC **cumpriu**, em 2015, **atempadamente**, o **pagamento do serviço da dívida de todos os EMLP que se encontravam em vigor no exercício**, embora tenha pago um montante de dívida financeira inferior ao que tinha estimado no PAF.

2.3.3.8. Relativamente aos objetivos do PAF, para o **final de 2015**, quanto ao **saldo orçamental** (valores ajustados) e o **prazo médio de pagamento (PMP)** ⁴⁴, a situação é a seguinte:

Figura 20 – Controlo do PAF ao nível do saldo orçamental e PMP

Un: euro / Dias

(1)	DESCRÇÃO DOS OBJETIVOS QUANTITATIVOS PREVISTOS NO PLANO - PRINCIPAIS RÚBRICAS	ANO 2015			CONTROLO DO APURAMENTO DO OBJETIVO (EXECUTADOS/PAF)		CUMPRIMENTO DO OBJETIVO - IGF (SIM/NÃO)
		PAF (estimado)	VALORES REAIS		Montante	%	
			Reporte à DGAL	Apurados IGF			
(2)	(3)	(4)	(5)=(4)-(2)	(6)=(4)/(2)*100	(7)		
SALDO PARA A GERÊNCIA SEGUINTE [SGS]	≥	667 028	203 065	209 912	- 457 116	31,5%	NÃO
PRAZO MÉDIO DE PAGAMENTO (PMP) - Dias	≤	73	157	133	60	182,2%	NÃO
DIFERENÇA: REPORTE DGAL / APURAMENTO IGF (4)-(3)		SGS	6 847				
		PMP - Dias	- 24				

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

Assim, o MFEC **incumriu** os objetivos estabelecidos no PAF para o **saldo orçamental** e o **PMP**.

Anexo 3 (fls. 32)

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 ⁴⁵, das **receitas provenientes do capital dos EMLP celebrados ao abrigo de mecanismos de recuperação financeira (PAEL e RF)** ⁴⁶ tiveram o seguinte **impacto**, ao nível da **evolução das “ outras dívidas a terceiros ”** do MFEC:

⁴⁴ 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.

⁴⁵ Ano base para as estimativas do PAF.

⁴⁶ Foi excluído para efeitos desta análise o montante de 511 mil euros que se destinou a amortizar passivos financeiros (cfr nota de rodapé n.º 19).

Figura 21 – Impacto do(s) financiamento(s) sobre as “ outras dívidas a terceiros “

DESCRIÇÃO	ANO BASE	EVOLUÇÃO DE VALORES					VARIACÕES	
	2011	2012	2013	2014	2015	2011/2015	2012/2015	
(A) - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP (incluindo as correções da IGF em 2015 e excluindo o FAM)	5 739 426	7 228 317	3 842 146	879 299	1 072 873			
(B) - Variação das outras dívidas a terceiros face ao valor existente em cada ano anterior, entre 2011/2015 e 2012/2015		1 488 890	- 3 386 171	- 2 962 847	193 574	- 4 666 553	- 6 155 443	
(C) - Empréstimos Reequilíbrio Financeiro (capital utilizado por ano)			2 388 297				6 615 525	
(D) - Empréstimo PAEL (capital utilizado por ano)			2 608 041	1 619 187				
(E) - Variação (sem reequilíbrio/PAEL) face a cada ano anterior, entre 2011/2015 e 2012/2015 ((B) + (C) + (D))		1 488 890	1 610 167	- 1 343 660	193 574	1 948 972	460 081	

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

Anexo 3 (fls. 21 e 30)

Tendo como base o final dos exercícios de 2011/2012⁴⁷, as “ outras dívidas a terceiros ”⁴⁸ diminuiram, até ao final de 2015, cerca de, respetivamente, **4,7 M€** e **6,2 M€**, ou seja, num montante inferior ao do capital dos EMLP dos PAEL e RF (6,6 M€), pelo que, do **recurso àqueles Programas não resultou**, como seria expetável, **uma diminuição pelo menos equivalente e duradoura desta componente da dívida**.

2.3.4.2. A adesão aos PAEL e RF teve, igualmente, o seguinte **impacto** em sede de **evolução dos PA**:

Figura 22 – Impacto do(s) financiamento(s) sobre os pagamentos em atraso

DESCRIÇÃO	ANO BASE	EVOLUÇÃO DE VALORES					VARIACÕES	
	2011	2012	2013	2014	2015	2011/2015	2012/2015	
(A) - Pagamentos em atraso (PA)	5 024 710	5 864 367	2 471 182	474 330	231 825			
(B) - Variação dos PA face ao valor existente em cada ano anterior, entre 2011/2015 e 2012/2015		839 656	- 3 393 184	- 1 996 853	- 242 504	- 4 792 885	- 5 632 541	
(C) - Empréstimos Reequilíbrio Financeiro (capital utilizado por ano)			2 388 297				6 615 525	
(D) - Empréstimo PAEL (capital utilizado por ano)			2 608 041	1 619 187				
(E) - Variação (sem reequilíbrio/PAEL) face a cada ano anterior, entre 2011/2015 e 2012/2015 ((B) + (C) + (D))		839 656	1 603 154	- 377 666	- 242 504	1 822 640	982 983	

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

Anexo 3 (fls. 21 e 33 a 36)

Deste modo, o MFEC não conseguiu eliminar, até ao final de 2015, o **stock de PA**, num contexto em que o **respetivo valor**, em 2011/2012, **era inferior ao capital utilizado dos EMLP do PAEL/RF** nos anos seguintes.

Refira-se, ainda, que a **evolução irregular do stock mensal de PA** (reportados no SIAL) entre outubro/2012 (data da adesão ao PAEL) e dezembro/2015, com um aumento em vários meses da série face ao valor mínimo atingido nesse período, **é suscetível de justificar, nos termos legais, a aplicação de multas**⁴⁹, no montante total de **297 mil euros**, competência que recai sobre a DGAL (entidade de acompanhamento setorial).

2.3.5. REPORTE E DIVULGAÇÃO DA INFORMAÇÃO RELATIVA AO PAEL

2.3.5.1. No âmbito da **monitorização e acompanhamento**, importa referir que a Autarquia:

⁴⁷ Neste caso, o ano que antecedeu o da utilização do EMLP ao abrigo do PAEL.

⁴⁸ Não inclui os montantes relativos a operações de tesouraria.

⁴⁹ No n.º2, 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.

- ✓ **Submeteu à DGAL, nos termos da Lei ⁵⁰, os documentos previsionais ⁵¹ para apreciação técnica, antes da sua apresentação, para aprovação, à AM;**
- ✓ **Incluiu, no Relatório de Gestão, que integra os documentos de prestação de contas, a informação relativa à execução do PAEL ⁵²;**
- ✓ **Efetudou, através da Assembleia Municipal (AM), a monitorização trimestral da execução do PAEL legalmente prevista ⁵³.**

2.3.5.2. O MFEC também tem cumprido a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL para efeito de acompanhamento do PAEL, mas os dados reportados **não refletem, com inteira fiabilidade, a sua situação nesta matéria**, pois foram apuradas as seguintes **divergências**:

Figura 23 – Diferenças apuradas pela IGF no reporte de informação

Un: euro / dias

DESCRIÇÃO	ANO 2015		
	Reporte DGAL	Apuramento IGF	Diferença
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)
Receita total disponível	6 546 551	7 561 669	1 015 118
Despesa total	8 595 832	7 351 758	- 1 244 074
Saldo para a gerência seguinte	203 065	209 912	6 847
Dívida total de natureza orçamental (MLP+CP)	14 169 708	14 797 825	628 117
Serviço da dívida	1 592 406	1 546 169	- 46 237
PMP (Dias)	157	133	- 24

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

As **diferenças indicadas resultaram** da consideração, pela IGF, das correções resultantes da circularização e reconciliação dos saldos de terceiros e de existirem incoerências, em várias rubricas da despesa e receita, nos mapas de reporte para efeitos de monitorização, entre os quadros I e III da Portaria a que temos aludido.

2.3.6. APRECIACÃO GLOBAL FINAL

2.3.6.1. A **análise efetuada pela IGF**, quanto a 2015, **evidencia** que **o MFEC**, atendendo aos objetivos quantitativos a que se vinculou, em termos absolutos, **no PAF** ou considerando o **PAF (Ajustado)**:

- ✓ **Superou**, em termos agregados, **o da receita orçamental** (mais 210 mil euros), **bem como**, em termos globais, **o relativo ao conjunto de medidas específicas de otimização da receita** (mais 155 mil euros) e **fixou as taxas máximas legalmente previstas a que estava obrigado** (IMI, derrama e participação variável no IRS), 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 o da despesa orçamental** (respetivamente, mais 672 e 621 mil euros), **bem como o relativo ao respetivo conjunto das medidas específicas de redução** (mais 219 mil euros);

⁵⁰ Al. b), do n.º 1, do art. 10º, do PAEL.

⁵¹ Bem como as revisões efetuadas nos exercícios.

⁵² Nos termos do disposto no n.º 2, do art. 12º, do PAEL.

⁵³ Cfr. al. a), do n.º 1, do art. 12º, da citada Lei.

- ✓ **Ultrapassou o do stock da dívida orçamental** (mais, 271 mil euros), o **que já não se verifica**, no entanto, **atendendo ao PAF - Ajustado** (menos 32 mil euros);
- ✓ **Cumpriu o serviço da dívida de todos os empréstimos em vigor**;
- ✓ **Incumpriu os fixados para o saldo orçamental** (menos 462 mil euros) e **PMP** (mais 60 dias).

Por sua vez, apresentou, relativamente ao mesmo exercício, **na relação entre um conjunto de grandezas** (receita, despesa, dívida e saldo orçamentais) **constantes do PAF** ou, sendo caso disso, **do PAF (Ajustado) resultados reais**, em regra, **mais negativos, exceto**, considerando o segundo documento indicado, **entre a receita e o stock da dívida**.

Realce-se, por fim, **que o MFEC diminuiu**, entre 2013/2015, **a dívida municipal global em cerca de 3,2 M€**, o mesmo acontecendo, **na sequência da adesão aos PAEL e RF**, entre 2012/2015, com as “ **outras dívidas a terceiros** ” e **o stock de PA**, ainda que num montante inferior ao capital dos referidos financiamentos, sendo de salientar, atendendo ao quadro legal, que a **evolução da última grandeza**, entre a adesão ao PAEL e o final de 2015, é suscetível, em abstrato, de gerar a aplicação de **multas** no valor global de **297 mil euros**.

2.3.6.2. Em síntese, em 2015, não obstante o incumprimento, em termos absolutos, dos objetivos previstos no PAF ou considerando o PAF (Ajustado) para a despesa, o saldo orçamental e o PMP, o **MFEC superou o da receita e**, atendendo ao primeiro documento indicado, **o do stock da dívida**, tendo, ainda, **ocorrido uma evolução positiva ao nível da dívida total**, das “ **outras dívidas a terceiros** ” e **do stock de PA**.

Assim, quanto a 2015, atendendo, em especial, à **tendência positiva verificada quanto às variáveis relacionadas com o objetivo último de qualquer mecanismo de recuperação financeira**, ou seja, o da redução da dívida municipal nos termos previstos no respetivo Plano de Ajustamento Financeiro neste caso, no PAF (Ajustado) - , **não se pode afirmar**, nomeadamente para efeitos de eventual responsabilização, que **foi violado o PAEL**, não obstante a persistência de resultados negativos em diversos indicadores que carecem de correção por parte do MFEC.

2.4. ALERTA PRECOCE E MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA

2.4.1. No **final de 2015**, face aos parâmetros estabelecidos no RFALEI⁵⁴, **verificavam-se as condições legalmente previstas**⁵⁵ **para que fosse emitido, pela DGAL, um alerta precoce**⁵⁶.

Anexo 4 (fls. 37)

2.4.2. Por sua vez, no mesmo ano, ao nível dos **mecanismos de recuperação financeira previstos no RFALEI**⁵⁷, o MFEC, face aos parâmetros legalmente estabelecidos, devia **recorrer a um processo de saneamento financeiro** ou **aderir voluntariamente ao FAM** (não se encontrava numa situação de rutura financeira), mas estavam em vigor o PAEL e um RF aprovado ao abrigo daquele regime legal.

Anexo 4 (fls. 38 e 39)

⁵⁴ Cfr. art. 56.º do RFALEI.

⁵⁵ Atendendo ao resultado do indicador 1 e 2 do Quadro I do Anexo 4 (fls. 37).

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

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

2.5. CONTROLO INTERNO, PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS E PGRIC

2.5.1. O MFEC tem em vigor uma **Norma de Controlo Interno** (NCI)⁵⁸, que contempla regras ou procedimentos de controlo relacionados com a área do endividamento e um **Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas** (PGRIC)⁵⁹, que foi enviado às entidades previstas na Recomendação n.º 1/2009⁶⁰, de 1/07, do Conselho de Prevenção da Corrupção.

Todavia a NCI **não foi atualizada no sentido de integrar as adequadas regras face às alterações legislativas entretanto ocorridas** (decorrentes, em especial, do RFALEI), **nem com o cumprimento dos objetivos subjacentes à adesão ao PAEL** (consubstanciados no respetivo PAF)⁶¹.

Acresce, por fim, que a Autarquia **não dispõe** de um departamento/serviço específico ou elemento que realize a função de controlo interno.

Anexo 5 (fls. 40 e 41)

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

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

C1. A Autarquia concretizou, entre 2008/2014, quatro operações de consolidação e/ou recuperação financeiras (PPTH, PREDE, PAEL e RF), tendo obtido, através do recurso a EMLP, financiamentos de, respetivamente, 516 mil euros, 1,4 M€, 4,2 M€ e 2,9 M€ (no total de 9 M€), que utilizou, maioritariamente, no pagamento de “ outras dívidas a terceiros ” de CP, transformando, assim, um elevado montante de dívidas dessa natureza em financeira de MLP, diminuindo a pressão sobre a tesouraria, mas onerando os orçamentos futuros, face ao exigível cumprimento do serviço da dívida dos EMLP.

(cfr. item 2.2.1.1.)

C2. No que respeita ao PAEL, em 2015, não obstante o incumprimento, em termos absolutos, de alguns objetivos (despesa, saldo orçamental e PMP) previstos no PAF ou considerando o PAF (Ajustado), o MFEC superou os da receita (fixou as taxas máximas de IMI, da derrama e do IRS) e, atendendo ao último documento indicado, o do stock da dívida, ao que acresce uma evolução positiva ao nível da dívida total, das “ outras dívidas a terceiros ” e do stock de PA, ainda que a variação irregular desta última grandeza, entre outubro/2012 e dezembro/2015, seja suscetível de gerar a aplicação de multas no valor de 297 mil euros.

Assim, naquele exercício, atendendo, em especial, à tendência positiva verificada na variável relacionada com o objetivo último de qualquer mecanismo de recuperação financeira, ou seja, o da redução da dívida municipal nos termos previstos no respetivo Plano de Ajustamento Financeiro neste caso, no PAF (Ajustado) -, **não se pode afirmar**, em especial, para efeitos de eventual responsabilização, que **foi violado o PAEL**, não obstante a persistência de resultados negativos em diversos indicadores que carecem de correção por parte do MFEC.

(cfr. itens 2.3.3.1. a 2.3.3.8., 2.3.6.1. e 2.3.6.2.)

⁵⁸ Aprovada na reunião de Câmara Municipal de Freixo de Espada à Cinta de 6/04/2011.

⁵⁹ Aprovado na reunião do órgão executivo de 20/10/2010.

⁶⁰ Publicada no DR, 2ª Série, de 22/07.

⁶¹ Do trabalho efetuado, através da utilização de questionários e da realização de testes de conformidade e substantivos, resultaram algumas fragilidades em matéria de sistema de controlo interno e dos procedimentos contabilísticos que descrevemos em mapa incluído no Anexo 5 (fls. 40).

C3. A Autarquia **submeteu à DGAL, quanto a 2015, os documentos previsionais para apreciação técnica, antes da sua apresentação, para aprovação, à AM e cumpriu os deveres legais relativos ao acompanhamento e divulgação de informação decorrentes da adesão ao PAEL,** ainda que os dados reportados àquela entidade **não refletissem, com inteira fiabilidade,** a sua situação nalgumas variáveis relevantes.

(cfr. item 2.3.5.1.)

C4. 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 MFEC devia recorrer a saneamento financeiro ou aderir voluntariamente ao FAM,** mas estavam em vigor o PAEL e um RF aprovado ao abrigo daquele regime legal.

(cfr. item 2.4.)

C5. A análise realizada espelha que os **documentos de prestação de contas do MFEC não refletiam, com total fiabilidade, a situação financeira,** em especial, ao nível do passivo exigível, pois as **correções** efetuadas em 2015 apresentam alguma materialidade em termos absolutos (**277 mil euros**) e no respetivo peso na dívida de CP (35%) e **persistiam algumas insuficiências ao nível da aplicação do POCAL,** nomeadamente, em termos da utilização sistemática e adequada das contas de compromissos de exercícios futuros e a inexistência de contabilidade de custos.

(cfr. itens 2.1.1. a 2.1.4.)

C6. A Autarquia tem em vigor **uma NCI que não foi atualizada no sentido de integrar os adequados procedimentos de controlo destinados a garantir o cumprimento dos objetivos subjacentes à adesão ao PAEL e às alterações decorrentes do RFALEI.**

(cfr. item 2.5.)

C7. O MFEC **não dispõe de nenhum departamento, serviço ou elemento responsável pela função de controlo interno.**

(cfr. item 2.5.)

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

R1. Adoção e implementação de procedimentos que garantam o cumprimento não só em termos absolutos e globais, mas também numa perspetiva substancial e no que respeita às diversas componentes e medidas específicas, de todos os objetivos previstos no PAF do PAEL, com que o MFEC se comprometeu de forma expressa, para o que contribuirá, de forma decisiva, uma gestão orçamental e uma situação financeira equilibrada e sustentável, através da/o:

- ✓ **Elaboração rigorosa dos orçamentos de receita fundamentando, de forma adequada, todas as rubricas previstas e considerando apenas as que apresentem um elevado grau de probabilidade em termos de cobrança efetiva;**
- ✓ **Execução prudente do orçamento de despesa, com base na cobrança real das receitas e não apenas na sua previsão orçamental, garantindo, assim, uma gestão orçamental verdadeiramente equilibrada;**
- ✓ **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).**

(cfr. item 3.1./C1. e C2.)

R2. Promoção da reanálise, em articulação com a DGAL, do PAF dos PAEL/RF no sentido de ajustar os valores estimados inicialmente ao nível das grandezas relevantes à evolução entretanto ocorrida em termos reais (devendo, em princípio, persistir as relações iniciais estabelecidas entre receita, despesa, dívida e saldo orçamentais).

(cfr. item 3.1./C2.)

R3. Criação dos instrumentos necessários e de uma base sistemática de recolha e validação da informação para efeitos de monitorização, acompanhamento e reporte rigoroso à DGAL das grandezas relevantes face aos objetivos, medidas e obrigações a que o MFEC se vinculou na sequência da adesão aos PAEL/RF e elaboração do respetivo PAF.

(cfr. item 3.1./C3.)

R4. Regularização, ao nível da informação contabilística do MFEC, as variações patrimoniais omitidas ou incorretamente refletidas, caso não tenham sido entretanto corrigidas;

(cfr. item 3.1./C5.)

R5. Tratamento contabilístico adequado dos compromissos de exercícios futuros.

(cfr. item 3.1./C5.)

R6. Implementação da contabilidade de custos.

(cfr. item 3.1./C5.)

R7. Revisão da NCI de modo a incluir os necessários procedimentos e controlos relacionados, designadamente, com o cumprimento do PAEL e do RFALEI.

(cfr. item 3.1./C6.)

R8. Designação de um serviço ou pessoa responsável pela função de controlo interno.

(cfr. item 3.1./C.7.)

4. PROPOSTAS

4.1. Em face dos resultados obtidos 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 subsequente remessa, pela IGF, deste relatório à Senhora Presidente da Câmara Municipal de Freixo de Espada à Cinta, 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 foi dado conhecimento do presente relatório.

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

Chefe de Equipa
SÓNIA MARIA DA
SILVA BARBOSA
2018.06.27
09:51:12 +01'00'