

Auditoria à execução de planos de ajustamento financeiro de Autarquias Locais

Município de Santarém

RELATÓRIO N.º 7/2024 - AUDIT

2.ª SECÇÃO



TC TRIBUNAL DE
CONTAS

Processo N.º 13/2022-AUDIT

**Auditoria à execução de planos de ajustamento financeiro de Autarquias
Locais**

Município de Santarém

Relatório

Julho de 2024

ÍNDICE

FICHA TÉCNICA	7
1. INTRODUÇÃO	8
1.1. Fundamentação	8
1.2. Objetivos, âmbito e metodologia da auditoria	11
1.3. Exercício do contraditório	12
2. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA	13
2.1. Caracterização geral do Município	13
2.2. Planos de Ajustamento Financeiro	14
2.3. Financiamentos obtidos pelo Município	15
2.4. Execução financeira dos contratos de empréstimo	19
2.4.1. Contrato de empréstimo no âmbito do PAEL	20
2.4.2. Contratos de empréstimo no âmbito do Saneamento Financeiro	20
2.5. Implementação do Plano de Ajustamento Financeiro	25
2.5.1. Medidas de Maximização da Receita	26
2.5.2. Metas e evolução da receita	28
2.5.3. Impacto das Medidas de Redução da despesa	36
2.5.4. Balanço da implementação das medidas do lado da despesa	43
2.5.5. Balanço da aplicação dos mecanismos de reequilíbrio orçamental	44
2.5.6. Controlo e monitorização da execução do PAF	47
2.6. Outras situações com impacto no equilíbrio financeiro	52
2.6.1. Operação de aquisição de imóveis à ESTAMO	52
2.6.2. Passivos contingentes e provisões	55
2.6.3. Recuperação de receita fiscal	57
2.6.4. Antecipação de receita	60
2.6.5. Impacto das medidas COVID	62
2.7. Evolução da situação financeira do MS	64
2.7.1. Indicadores de balanço e resultados	64
2.7.2. Cumprimento das regras orçamentais	71
2.7.3. Evolução do endividamento municipal	73
3. CONCLUSÕES	76
4. RECOMENDAÇÕES	80
5. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	81
6. EMOLUMENTOS	81
7. DECISÃO	81
ANEXO 1 – CONTRADITÓRIO PESSOAL	83
ANEXO 2 – PRONÚNCIA EM CONTRADITÓRIO	84
QUADROS	
Quadro 1 - Indicadores económico-financeiros	13
Quadro 2 - Representatividade dos Municípios com maior dívida	15
Quadro 3 - Empréstimos obtidos no âmbito de programas de apoio financeiro	16
Quadro 4 - Substituição dos empréstimos de Saneamento Financeiro	17
Quadro 5 - Substituição do empréstimo PAEL	18
Quadro 6 – Empréstimos de refinanciamento em 31.12.2022	18
Quadro 7 – Ganhos de refinanciamento	19

Quadro 8 – Empréstimos no âmbito do PAF	19
Quadro 9 – Empréstimo da CGD – Saneamento financeiro	21
Quadro 10– Empréstimo do BPI – Saneamento financeiro	24
Quadro 11 – Empréstimo do BES – Saneamento financeiro	25
Quadro 12 – Evolução da receita durante a vigência do PAF	29
Quadro 13 – Evolução da receita após a liquidação do PAEL	29
Quadro 14 - Impostos diretos durante a vigência do PAF	30
Quadro 15 - Impostos diretos após a liquidação do PAEL	30
Quadro 16 - Impostos Indiretos E taxas durante a vigência do PAF	31
Quadro 17 - Impostos indiretos e taxas após a liquidação do PAEL.....	32
Quadro 18 - Avaliação das medidas de maximização da receita	35
Quadro 19 – Evolução da despesa durante a vigência do PAF	36
Quadro 20 – Evolução da despesa após a liquidação do PAEL.....	36
Quadro 21 – Despesas com Pessoal durante a vigência do PAF	37
Quadro 22 – Despesas com Pessoal após a liquidação do PAEL.....	38
Quadro 23 – Evolução dos trabalhadores e prestadores de serviços	39
Quadro 24 – despesa com aquisição de bens e serviços durante a vigência do PAF	40
Quadro 25 – despesa com aquisição de bens e serviços após a liquidação do PAEL	40
Quadro 26 – Transferências correntes durante a vigência do PAF	41
Quadro 27 – Transferências correntes após a liquidação do PAEL	41
Quadro 28 – Aquisição de bens de capital durante a vigência do PAF	42
Quadro 29 – Aquisição de bens de capital após a liquidação do PAEL	42
Quadro 30 – Transferências de capital durante a vigência do PAF	43
Quadro 31 – Transferências de capital após a liquidação do PAEL	43
Quadro 32 – Avaliação das medidas de redução da despesa	44
Quadro 33 – Valores peticionados em processos judiciais e valores provisionados.....	55
Quadro 34 - Despesa – Impacto da pandemia COVID-19	63
Quadro 35 - Perda de Receita: Impacto da pandemia COVID 19	64
Quadro 36 – Pagamentos em atraso (PA).....	67
Quadro 37 - Limite da dívida total e respetiva capacidade de endividamento.....	75

GRÁFICOS

Gráfico 1 - Dívida total face à média da receita corrente líquida	11
Gráfico 2 - Evolução da dívida total dos municípios	15
Gráfico 3 – Transferências correntes – Execução vs PAF	33
Gráfico 4 – Evolução do conjunto das receitas do FEF, IRS e FSM	34
Gráfico 5 – Receita efetiva prevista no PAF e executada	45
Gráfico 6 – Despesa efetiva prevista no PAF e executada	46
Gráfico 7 – Balanço entre os desvios na receita e despesa efetivas	46
Gráfico 8 – Rácios de liquidez.....	65
Gráfico 9 – Rácios de estrutura	66
Gráfico 10 – Rácios de rendibilidade	67
Gráfico 11 – Prazo médio de pagamentos	70
Gráfico 12 – Equilíbrio global e equilíbrio corrente	71
Gráfico 13 – Taxa de execução da receita.....	72

SIGLAS

AM	Assembleia Municipal
BES	Banco Espírito Santo
BPI	Banco Português de Investimento
CCP	Código dos Contratos Públicos
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CIMI	Código do Imposto Municipal sobre Imóveis
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
EDP	Energias de Portugal
EPC	Escola Prática de cavalaria
FEF	Fundo de Equilíbrio Financeiro
FSM	Fundo Social Municipal
GAAQ	Gabinete de Auditoria, Avaliação e Qualidade
IMI	Imposto Municipal sobre Imóveis
IMT	Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
INE	Instituto Nacional de Estatística
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
IUC	Imposto Único de Circulação
LCPA	Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LFL	Lei das Finanças Locais
LOE	Lei do Orçamento do Estado
MS	Município de Santarém
NB	Novo Banco
NCI	Norma de Controlo Interno
NUTS	Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos
PAEL	Programa de Apoio à Economia Local
PAF	Plano de Ajustamento Financeiro
PCM	Presidente da Câmara Municipal
PEC	Programa de Estabilidade e Convergência
PGRCIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
PREDE	Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado
PSF	Plano de Saneamento Financeiro
RJALEI	Regime Jurídico das Autarquias Locais
RFALAEI	Regime Financeiro das Autarquias Locais
RJRFM	Regime Jurídico da Recuperação Financeira Municipal
SIIAL	Sistema Integrado de Informação das Autarquias
SISAL	Sistema de Informação para o Subsetor da Administração Local
SNC – AP	Sistema de Normalização Contabilística para administrações públicas
TdC	Tribunal de Contas

FICHA TÉCNICA

Coordenação Geral

Helena Cruz Fernandes Auditora-Coordenadora

Coordenação Técnica

Luís Carlos Martins Auditor-Chefe

Equipa Técnica

Élia Almeida Auditora Verificadora

João Rodrigues Auditor Verificador

Sara Gonçalves Técnica Superior

1. INTRODUÇÃO

1.1. Fundamentação

1. A presente auditoria encontra-se prevista no Programa de Fiscalização da 2ª Secção do Tribunal de Contas (TdC) e visa analisar a implementação e execução dos mecanismos de reequilíbrio orçamental, de reestruturação da dívida e de assistência financeira e a forma como estes têm contribuído para o reequilíbrio financeiro do Município de Santarém (MS).
2. As últimas décadas têm sido marcadas por um progressivo reforço de competências dos municípios, destacando-se, mais recentemente, a publicação da Lei n.º 50/2018, de 16.08, que determinou a transferência de competências da Administração Central para os municípios. Este acréscimo de competências acarreta consequências na capacidade financeira dos municípios que, para manterem uma boa saúde financeira, precisam de obter os recursos financeiros que lhes permitam desempenhar adequadamente as novas competências.
3. Num passado recente, vários municípios recorreram a financiamentos externos excessivos, o que agravou o risco de incumprimento para com financiadores e fornecedores.
4. Existem razões económicas que justificam a criação de dívida a longo prazo para fins específicos, nomeadamente quando é utilizada para disponibilizar infraestruturas e equipamentos cujo uso se prolonga no tempo, sendo também beneficiárias as gerações de futuros utilizadores¹. No entanto, o endividamento municipal assumiu características e proporções tais que levaram à necessidade de implementar mecanismos no sentido de manter a disciplina orçamental e a estabilidade financeira.
5. Portugal é um Estado unitário que respeita, na sua organização, os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública². No entanto, a autonomia da Administração Local deve conformar-se aos condicionalismos orçamentais a que o Estado Português se encontra vinculado.
6. O país está sujeito às regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC), concebido para garantir o cumprimento de determinadas regras de finanças públicas por parte dos países da União Europeia (UE) após a introdução da moeda única. O PEC entrou no ordenamento jurídico nacional através da

¹ Seria inviável suportar os custos de determinados investimentos com base nos recursos financeiros disponíveis no momento da sua construção. Atente-se aos investimentos em infraestruturas físicas e outros bens de capital, como escolas, estradas ou saneamento.

² Cf. artigo 6.º da Constituição da República Portuguesa (CRP).

Lei da Estabilidade Orçamental, aprovada pela Lei n.º 2/2002, de 28.08³, que introduziu na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) o título V – Estabilidade Orçamental⁴.

7. A LEO⁵ prevê também a sujeição de todas as entidades que compõem os subsectores das administrações públicas ao princípio da sustentabilidade e ao princípio da equidade intergeracional⁶, que o TdC considerou estar em causa com o agravamento do endividamento municipal que se verificou no início do milénio⁷.
8. Não obstante a gestão económica e financeira dos municípios assentar no princípio constitucional da autonomia local, em geral, e da autonomia financeira, em particular⁸, os condicionalismos orçamentais têm procurado promover a racionalidade e sustentabilidade de longo prazo na utilização dos recursos públicos⁹.
9. Desde 2010 ocorreram várias iniciativas legislativas que têm procurado conter e reduzir o endividamento e diminuir os pagamentos em atraso dos municípios. O Decreto-Lei n.º 38/2008, de 07.03, densificou as regras referentes aos regimes do saneamento e do reequilíbrio financeiro municipal¹⁰, fixando, para os dois regimes, os critérios de admissibilidade, as condições de acesso

³ Esta Lei reforça a preocupação de rigor quanto ao equilíbrio orçamental, consagrando o princípio da “Estabilidade Orçamental”, o qual impõe a todas as entidades do setor administrativo a prossecução de uma “situação de equilíbrio ou excedente orçamental” e o princípio da “Solidariedade recíproca” que obriga os subsectores a contribuírem proporcionalmente para a realização da estabilidade orçamental (cf. artigos 10.º A e 10.º B).

⁴ Cf. Lei n.º 91/2001, de 20.08, sujeita a várias alterações e revogada pela nova LEO, aprovada em 2015 (Lei n.º 151/2015, de 11.09).

⁵ A LEO de 2015 (Lei n.º 151/2015, de 11.09) veio revogar a LEO de 2001 (Lei n.º 91/2001, de 20.08), tendo-se mantido em vigor, até 31.03.2020, “as normas da Lei n.º 91/2001, de 20.08, relativas ao processo orçamental, ao conteúdo e estrutura do Orçamento do Estado, à execução orçamental, às alterações orçamentais, ao controlo orçamental e responsabilidade financeira, ao desvio significativo e mecanismo de correção, às contas, à estabilidade orçamental, às garantias da estabilidade orçamental, bem como às disposições finais”.

⁶ Devendo, designadamente os municípios, ter a “(...) capacidade de financiar todos os compromissos, assumidos ou a assumir, com respeito pela regra do saldo orçamental estrutural e pelo limite da dívida pública” e atuar no sentido da “distribuição de benefícios e custos entre gerações, de modo a não onerar excessivamente as gerações futuras, salvaguardando as suas legítimas expectativas através de uma distribuição equilibrada dos custos pelos vários orçamentos num quadro plurianual” (cf. artigos 10.º e 10.º-D da Lei n.º 91/2001, de 20.08, que tiveram continuidade nos artigos 11.º e 13.º da Lei n.º 151/2015, de 11.09).

⁷ Para o TdC, a “(...) celebração sucessiva de contratos de empréstimo de longo prazo para a consolidação de passivos eterniza o pagamento de custos de aquisições e investimentos que beneficiam gerações passadas e presentes, transferindo-o ilegitimamente para as gerações futuras que deles não beneficiam, assim se violando o princípio da equidade intergeracional” (cf. Acórdão n.º 7/2017 – 10.JUL-1ªS/SS).

⁸ Cf. n.º 1 do artigo 6.º da CRP e artigo 6.º Lei n.º 73/2013, de 03.09.

⁹ Estando sujeitos aos princípios orçamentais da estabilidade, do equilíbrio, da sustentabilidade e da equidade orçamental, os municípios devem apresentar, de acordo com o ACÓRDÃO N.º 7/2017 – 10.JUL-1ªS/SS – Tribunal de Contas: uma situação de equilíbrio ou excedente orçamental; receitas que cubram todas as despesas desse mesmo orçamento; capacidade de financiar todos os compromissos, assumidos ou a assumir, com respeito pelas regras do saldo orçamental e da dívida pública (artigo 11.º da LEO); e uma distribuição equilibrada de custos pelos vários orçamentos num quadro plurianual, a fim de não onerar excessivamente as gerações futuras com custos sem correspondência em benefícios que as abranjam.

¹⁰ Já previstos na Lei das Finanças Locais (LFL) de 2007 (Lei n.º 2/2007, de 15.01).

aos contratos, as obrigações de cumprimento e de reporte da execução dos respetivos planos e as medidas sancionatórias por incumprimento.

10. Reconhecendo algumas dificuldades em superar situações de desequilíbrio mais profundas nas condições determinadas no regime anterior, foi aprovado o Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI), pela Lei n.º 73/2013, de 03.09¹¹, introduzindo alterações no que diz respeito, nomeadamente, aos limites da dívida total e à criação de um mecanismo permanente para resolver de forma estrutural os desequilíbrios orçamentais e financeiros dos municípios.
11. O Município de Santarém foi um dos que recorreu a mecanismos de apoio, concretamente, em 2009, ao Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado (PREDE), que envolveu a contratação de empréstimos de longo prazo para a regularização de dívidas vencidas¹² e, em 2013, ao Programa de Apoio à Economia Local (PAEL), que obrigou à execução de um plano de ajustamento financeiro municipal que permitisse a concretização de um cenário de equilíbrio financeiro e, de novo, a regularização do pagamento das dívidas vencidas¹³.
12. O empréstimo obtido da Direção Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) em 2013, no âmbito do PAEL (a que se somaram um conjunto de empréstimos de Saneamento Financeiro contratados junto de instituições financeiras), implicou o cumprimento de um plano de consolidação das finanças locais que, embora tenha sido denominado de “Plano de Saneamento Financeiro”, correspondia, de facto, ao Plano de Ajustamento Financeiro (PAF) previsto no artigo 6.º da Lei n.º 43/2012, de 28.08, sendo assim tratado neste Relatório.
13. O PAF continha um conjunto de medidas de redução da despesa e de maximização da receita, com o propósito de, no longo prazo, respeitar os princípios fundamentais do regime financeiro das autarquias locais.
14. De acordo com os dados da DGAL, o MS apresenta uma evolução positiva nos últimos anos, traduzido numa progressiva redução da dívida¹⁴, o que aponta para a obtenção de resultados positivos com as medidas tomadas no âmbito dos mecanismos de apoio financeiro (cf. **Gráfico 1**).

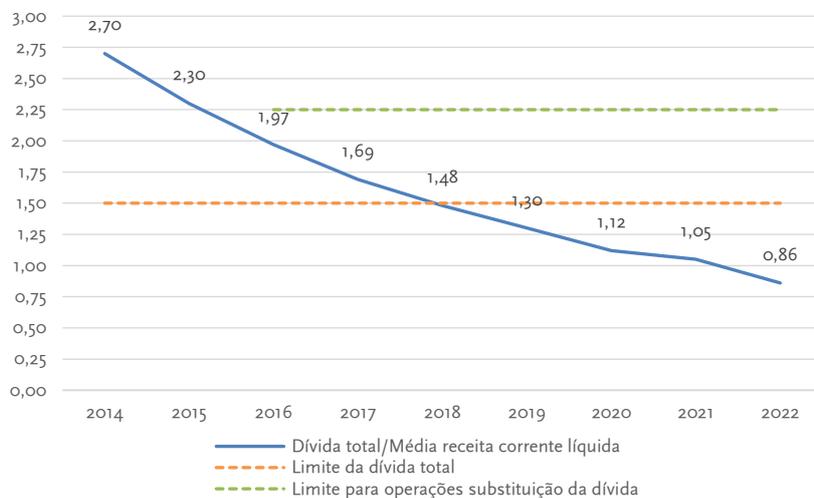
¹¹ Que entrou em vigor em 01.01.2014, revogando a LFL de 2007. Ao abrigo do disposto no artigo 86º do RFALEI, aos Municípios com contratos de saneamento e de reequilíbrio financeiro existentes à data de entrada em vigor desta Lei, bem como aos planos de ajustamento previstos na Lei n.º 43/2012, de 28.08, aplicavam-se as disposições constantes da LFL de 2007 e do Decreto-Lei n.º 38/2008.

¹² Os contratos de empréstimo associados obtiveram visto prévio do TdC em 07.07.2009.

¹³ Os contratos de empréstimo de PAEL e de Saneamento Financeiro obtiveram visto prévio do TdC a 18.06.2013.

¹⁴ A dívida total de operações orçamentais passou de €M76 em 2014 para €M49 em 2018, ano em que, de acordo com esses dados, passou a cumprir o limite máximo de endividamento previsto no artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, de 03.09. Em 2022 tinha baixado para M€31.

GRÁFICO 1 - DÍVIDA TOTAL FACE À MÉDIA DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA



Fonte: DGAL.

15. De acordo com o **Gráfico 1**, o MS apresentava, em 2014, um nível de endividamento elevado, uma vez que a dívida total¹⁵ correspondia a 2,7 vezes a média da receita corrente líquida dos últimos 3 anos, mas este rácio evoluiu favoravelmente nos anos seguintes. Em 2016 encontrava-se já abaixo de 2,25, o que lhe permitia contrair empréstimos a médio e longo prazo para exclusiva aplicação na liquidação antecipada de outros empréstimos em vigor¹⁶, e em 2018, de acordo com estes dados, já cumpria com o limite da dívida total (1,5).
16. Em 2018, o MS optou por proceder à amortização total antecipada do empréstimo referente ao PAEL¹⁷, contraindo, para o efeito, novos empréstimos junto das instituições financeiras.

1.2. Objetivos, âmbito e metodologia da auditoria

17. A presente auditoria analisou a implementação e a execução dos mecanismos de reequilíbrio orçamental, de reestruturação da dívida e assistência financeira e, também, os seus efeitos na recuperação de uma trajetória de equilíbrio financeiro no MS, entre 2014 e 2022.
18. Até 2018, período em que esteve sujeito aos condicionalismos dos mecanismos de recuperação financeira, a análise incide na execução do ajustamento financeiro, passando depois a ênfase a ser a evolução financeira após a total amortização do último empréstimo de recuperação financeira, de modo a avaliar a sua sustentabilidade financeira nesse período.

¹⁵ Calculada nos termos do n.º 1 do artigo 52.º da Lei n.º 53/2013, de 3.09.

¹⁶ Nos termos do artigo 63.º da Lei n.º 7-A/2016 de 30.03 (LOE 2016).

¹⁷ Os empréstimos de saneamento financeiro já haviam sido antecipadamente amortizados em 2016.

19. Considerando o objetivo global da auditoria, assim como os riscos identificados, foram estabelecidos quatro objetivos de primeiro nível, que por sua vez se encontram sustentados em objetivos operacionais:
1. Apreciar a aplicação dos recursos disponibilizados e das medidas programadas para a recuperação da situação económico-financeira e de sustentabilidade do endividamento municipal previstas no PAF;
 2. Identificar e apreciar os procedimentos de acompanhamento e controlo da execução do PAF;
 3. Avaliar o desempenho do Município no que respeita à sua capacidade de atingir, no horizonte temporal previsto, uma situação financeira equilibrada;
 4. Verificar a evolução da situação financeira do Município após o termo do PAF, nomeadamente em termos de endividamento, e avaliar as medidas tomadas para garantir a sustentabilidade num contexto de redução das restrições;
 5. Analisar o impacto de outras medidas na evolução do endividamento, incluindo as relacionadas com a pandemia COVID-19.
20. A auditoria foi realizada nos termos previstos no Regulamento do TdC, tendo sido seguidos os métodos e procedimentos de trabalho preconizados no Manual de Auditoria – Princípios Fundamentais e no Manual de Auditoria de Resultados.
21. O MS foi selecionado com base num estudo global preliminar referente ao endividamento municipal em Portugal, no sentido de obter um conjunto de municípios que, mostrando elevados índices de endividamento, fosse heterogéneo na dimensão e nos resultados, de forma a melhor interpretar os fatores que os conduzem aos desequilíbrios e que potenciam ou atrasam a sua recuperação.
22. Foi realizado um outro estudo preliminar especificamente direcionado ao MS, cujo conteúdo foi útil na elaboração do plano global de auditoria, tendo ajudado a definir os critérios de auditoria, as áreas, as operações, os registos ou documentos a analisar e os procedimentos a aplicar em conformidade com os objetivos definidos.
23. Os trabalhos tiveram por base procedimentos de auditoria de resultados, mas foram também analisados aspetos de conformidade e de correção financeira, na medida em que impactavam nos critérios de auditoria definidos.

1.3. Exercício do contraditório

24. No âmbito do exercício do contraditório, consagrado nos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26.08, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29.08, foram notificados para, querendo, se

pronunciarem, sobre os factos constantes do relato de auditoria, em contraditório institucional, o Presidente de Câmara Municipal de Santarém, e em contraditório pessoal, os membros da Câmara Municipal em exercício de funções (cf. **Anexo 1**). Foram ainda notificados, para eventual pronúncia, o Presidente da Mesa da Assembleia Municipal, a Diretora-Geral das Autarquias Locais e a Diretora-Geral da Autoridade Tributária e Aduaneira.

25. Foi rececionada a pronúncia institucional do Presidente de Câmara Municipal de Santarém, dirigida às conclusões do relato de auditoria, bem como as pronúncias da Diretora-Geral das Autarquias Locais e da Diretora-Geral da Autoridade Tributária e Aduaneira, esta dirigida ao Projeto de recomendações, constando todas reproduzidas no **Anexo 2**.
26. As alegações foram tidas em consideração na elaboração deste projeto de Relatório e o seu conteúdo foi sintetizado ou transcrito quando considerado pertinente, de forma destacada e com letra *em itálico e de cor diferente*.

2. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

2.1. Caracterização geral do Município

27. O concelho de Santarém integra a sub-região estatística da Lezíria do Tejo (NUTS III). Santarém é a capital de distrito mais próxima de Lisboa, a norte, e possui boas ligações com o resto do país, quer ferroviárias quer rodoviárias. O **Quadro 1** apresenta a evolução de alguns dos seus indicadores económico-financeiros.

QUADRO 1 - INDICADORES ECONÓMICO-FINANCEIROS

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
População residente	60 394	59 902	59 456	58 995	58 642	58 537	58 788	59 388	59 903
N.º de empresas	6 127	6 204	6 384	6 523	6 554	6 715	6 566	6 703	7 090
Valor acrescentado bruto (m€)	252 725	275 101	296 150	388 992	351 395	395 986	400 081	432 203	476 130
IRS liquidado (m€)	n.d.	55 753	59 054	61 613	62 966	66 372	69 923	75 578	n.d.
Ganho médio mensal (€) ⁽¹⁾	983	993	996	1 024	1 042	1 065	1 100	1 152	n.d.
Dívida da Câmara Municipal (m€) ⁽²⁾	76 337	70 872	63 565	56 209	49 738	45 672	38 885	36 753	31 047
Endividamento per capita (€)	1 285	1 208	1 091	972	867	795	661	619	518

⁽¹⁾ Dos trabalhadores por conta de outrem a tempo completo com remuneração completa.

⁽²⁾ De 2020 a 2022, calculados a partir dos dados dos Sistemas de Informação da DGAL.

Fonte: INE e DGAL.

28. Constata-se que o concelho de Santarém apresentou um decréscimo populacional entre 2015 e 2019, tendo vindo a recuperar população residente desde 2020, embora os dados de 2022 ainda se mantenham abaixo dos verificados em 2014.

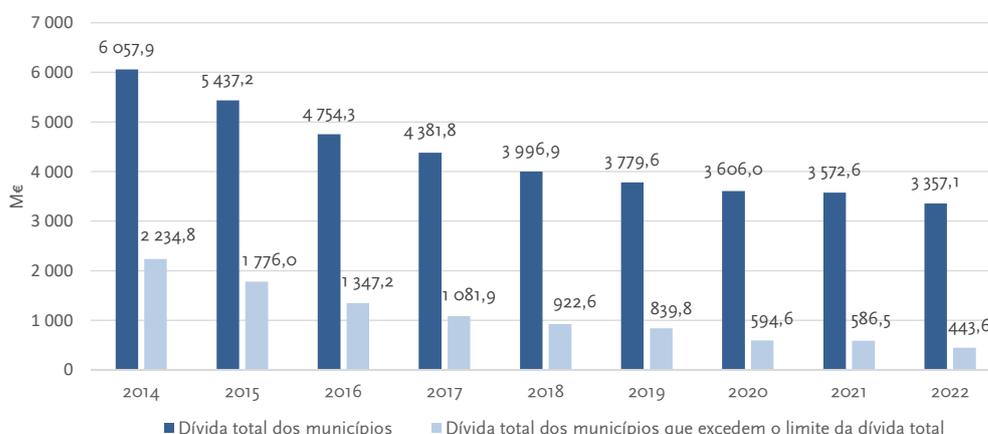
29. A atividade económica mostrou alguma dinâmica, observável no crescimento do número de empresas (15,7%) e na significativa progressão do valor acrescentado bruto, que passou de M€252,7 em 2014 para M€476,1 em 2022, um crescimento de 88,4%. Verificou-se também uma evolução positiva do ganho médio mensal dos trabalhadores por conta de outrem (17,2% entre 2015 e 2021) e um crescimento do IRS liquidado (35,6% entre 2016 e 2021).
30. No que à gestão municipal diz respeito, releva-se a trajetória muito positiva do valor da dívida da Câmara Municipal, que diminuiu M€45,3 entre 2015 e 2022 (59,3%), o que proporcionou uma redução significativa do endividamento *per capita*.

2.2. Planos de Ajustamento Financeiro

31. As alterações que se fizeram sentir no papel dos municípios em Portugal, com um aumento progressivo de responsabilidades, de que é paradigma o recente processo de transferências de competências, aliado à crescente complexidade e exigência no seu desempenho, levou a que tenham passado por uma significativa transformação organizacional.
32. A nova realidade de acesso a financiamento, nomeadamente com a adesão à UE e à moeda única, permitiu expandir a capacidade de financiamento dos agentes económicos, facultada de que os municípios também beneficiaram.
33. Independentemente das causas específicas que envolveram cada gestão municipal, estes dois fatores criaram um incentivo a que os municípios assumissem níveis de endividamento que em muitos casos se revelaram excessivos. Após um período de crescimento do endividamento, nos últimos anos assiste-se a uma tendência de decréscimo.
34. O **Gráfico 2** apresenta a evolução da dívida total¹⁸ dos 278 municípios de Portugal Continental, entre 2014 e 2022¹⁹.

¹⁸ Para a dívida total relevam os empréstimos, os contratos de locação financeira e quaisquer outras formas de endividamento, por iniciativa dos municípios, junto de instituições financeiras, bem como todos os restantes débitos a terceiros decorrentes de operações orçamentais (cf. n.º 2 do artigo 52.º do RFALEI). São também incluídas, nas condições previstas no artigo 54.º da mesma Lei, as seguintes entidades: a) Os serviços municipalizados e intermunicipalizados; b) As entidades intermunicipais e as entidades associativas municipais; c) As empresas locais e participadas; d) As cooperativas e as régies cooperativas; e) As cooperativas não previstas na alínea anterior e as fundações; f) As entidades de outra natureza relativamente às quais se verifique, de acordo com o n.º 4 do artigo 75.º, o controlo ou presunção de controlo por parte do município.

¹⁹ Na ausência de dados no sistema de informação da DGAL foi utilizada a informação constante dos relatórios de gestão submetidos na prestação de contas ao TdC: em 2020 para o Município de Penedono; em 2021, para os Municípios de Arcos de Valdevez, Penedono e Sátão; em 2022, para os Municípios de Almeida, Ansião, Arronches, Esposende, Moimenta da Beira, Paredes e Penedono.

GRÁFICO 2 - EVOLUÇÃO DA DÍVIDA TOTAL DOS MUNICÍPIOS


Fonte: DGAL e Prestação de Contas dos municípios ao TdC.

35. Apesar de se constatar um sucessivo decréscimo da dívida total de 2014 até 2022²⁰, continuaram a existir municípios com uma situação financeira preocupante. Em 2014, Santarém era um dos 55 municípios cuja dívida total excedia o limite definido no n.º 1 do artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, ou seja, era superior a 1,5 da média da receita corrente dos três anos anteriores²¹.
36. Em 2014, a dívida total dos municípios do Continente que excediam o limite da dívida representava 37% do total, enquanto em 2022 representa apenas 13% (cf. **Quadro 2**). Note-se que os municípios que ultrapassavam o limite da dívida eram nesse ano apenas 11, face aos 55 de 2014.

QUADRO 2 - REPRESENTATIVIDADE DOS MUNICÍPIOS COM MAIOR DÍVIDA

Indicadores	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
N.º de municípios que excedem o limite da dívida total	55	41	29	26	22	20	16	14	11
Peso da dívida dos municípios que excedem o limite (%)	36,9	32,7	28,3	24,2	23,1	22,2	16,5	16,4	13,2

Fonte: DGAL e Relatórios de Gestão dos municípios.

2.3. Financiamentos obtidos pelo Município

37. Nos primeiros anos do século XXI ocorreu um aumento significativo do endividamento municipal. Em alguns dos municípios as receitas geradas não acompanharam o nível da despesa realizada, levando a acumulação de dívida para níveis insustentáveis.
38. Face aos desequilíbrios de liquidez em que o MS se encontrava, que conduziu ao acumular de dívidas para com credores privados, em 2009 contraiu 4 empréstimos no valor total de M€23 ao abrigo do

²⁰ Em 2014, a dívida total do conjunto dos municípios atingia M€6.058, tendo baixado para M€3.357 em 2022.

²¹ Trata-se do limite da dívida total de operações orçamentais do município, que inclui a dívida das entidades previstas no artigo 54.º da Lei n.º 73/2013, cf. n.º 1 do artigo 52.º da mesma Lei.

PREDE²². Este financiamento visou garantir o pagamento a credores privados das dívidas vencidas, na sequência do objetivo de redução de prazos de pagamentos a fornecedores do Programa Pagar a Tempo e Horas²³.

39. No entanto, o clima económico-financeiro veio a degradar-se acentuadamente com a crise financeira de 2009, que, além de ter aumentado significativamente os custos de financiamento, diminuiu as receitas municipais.
40. O desequilíbrio financeiro e as dificuldades de tesouraria agravaram-se, pelo que, em 2013, o MS recorreu a nova assistência financeira, nos termos do artigo 58.º do RFALEI, que envolveu um financiamento conjunto, através do PAEL – Programa I (junto da DGTF) e de 4 empréstimos de saneamento financeiro, junto da Caixa Geral de Depósitos (CGD), Banco Português de Investimento (BPI), Banco Espírito Santo (BES) e Montepio Geral.
41. O **Quadro 3** apresenta os empréstimos contratados pelo MS no âmbito dos programas de apoio financeiro: em 2009, 4 empréstimos PREDE e, em 2013, um empréstimo PAEL e 4 empréstimos de Saneamento Financeiro.

QUADRO 3 - EMPRÉSTIMOS OBTIDOS NO ÂMBITO DE PROGRAMAS DE APOIO FINANCEIRO

Programa	Calendário de Operações			Montante (€)	Recebimento		Entidade Mutuante	Taxa juro inicial %	Notas
	Data	Prazo	Data de Visto		Montante (€)	Data			
PREDE	2009.05.29	5	2009.07.07	5.000.000,00	5.000.000,00	n.d.	BPI	2,04	(1)
PREDE	2009.03.27	5	2009.07.07	6.600.000,00	6.600.000,00	n.d.	Santander	2,47	(1)
PREDE	2009.05.28	5	2009.07.07	2.200.000,00	2.200.000,00	n.d.	CGD	2,59	(1)
PREDE	2009.07.02	10	2009.07.07	9.200.000,00	9.200.000,00	n.d.	DGTF	1,23	(2)
					14 749 059,95	2013.07.01			
PAEL	2013.03.22	20	2013.06.18	24.581.766,58	4 916 353,32	2014.05.02	DGTF	3,1	(3)
					4 252 057,32	2014.06.26			
SF	2013.01.16	10	2013.06.18	6.000.000,00	5.302.828,76	2013 a 2015	CGD	6,87	(4)
SF	2013.03.08	10	2013.06.18	10.522.105,00	10 146 124,12	2013.07.12	BPI	6,47	(4)
SF	2013.02.15	10	2013.06.18	2.000.000,00	(5) 2 000 000,00	2013.07.19	BES	7,11	(4)
SF	2013.03.25	10	2013.06.21	500.000,00	0,00	-	Montepio Geral	8,12	(6)

(1) Pago até 2014.

(2) Pago até 2019.

(3) Liquidado antecipadamente em 2018 através de uma operação e substituição de dívida.

(4) Liquidado antecipadamente em 2016 através de uma operação e substituição de dívida.

(5) O MS devolveu €1.145.447,4, três dias após o recebimento, relativos a dívidas que já haviam sido previamente regularizadas.

(6) Sem execução.

Fonte: Mapas de empréstimos e contratos.

42. Considerando que vinha baixando o *stock* da sua dívida, o MS apresentou a Visto do TdC, em 2016, um conjunto de contratos para substituição dos empréstimos de saneamento financeiro obtidos em

²² Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 191-A/2008, de 27.11.

²³ Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2008, de 22.02.

2013. Cumprido o disposto no artigo 63º da Lei n.º 7-A/2016 de 30.03 (LOE 2016)²⁴, o MS estava em condições de “...contrair empréstimos a médio e longo prazos para exclusiva aplicação na liquidação antecipada de outros empréstimos em vigor a 31.12.2015(...)”²⁵.

43. Assim, em 04.10.2016, o MS contratou um conjunto de empréstimos de médio e longo prazo para exclusiva aplicação na liquidação antecipada dos empréstimos de Saneamento Financeiro contratados em 2013, beneficiando de taxas de juro mais favoráveis e mantendo o prazo de liquidação dos respetivos empréstimos²⁶. Embora o empréstimo contraído no âmbito do PAEL também tenha feito parte do processo de consulta para substituição de dívida, nenhuma instituição de crédito se mostrou interessada à data.
44. A operação obteve o visto prévio do TdC em 24.11.2016, pelo que, ainda nesse ano, o MS amortizou todos os empréstimos de Saneamento. Os novos empréstimos foram contraídos pelo prazo que faltava decorrer para a total amortização dos que vieram substituir (7 anos) e beneficiaram de uma taxa de juro significativamente mais favorável²⁷, como se constata no **Quadro 4**.

QUADRO 4 - SUBSTITUIÇÃO DOS EMPRÉSTIMOS DE SANEAMENTO FINANCEIRO

Entidade	Contrato Original				Novo contrato					
	Montante (€)	Prazo	Taxa inicial	Taxa 2016	Processo	Entidade	Montante (€)	Montante utilizado	Prazo	Taxa
BES/NB	2.000.000	10	7,11	4,5	2326/16 ⁰⁾	BPI	756.042,44	732.570,44	7	0,85
CGD	6.000.000	10	6,87	4,38	2328/16 ⁰⁾	BPI	4.692.401,30	4.546.353,37	7	0,85
BPI	10.522.105	10	6,47	2,69	2327/16 ⁰⁾	BPI	8.717.378,74	8.425.951,49	7	0,85

⁰⁾ Obteve visto prévio do TdC em 24.11.2016.

Fonte: Contratos de financiamento e mapa de empréstimos.

45. Na sequência de novo procedimento concursal, o MS obteve, em 24.07.2018, o visto prévio do TdC a um novo contrato de empréstimo, também celebrado com o Banco BPI, S.A., em 03.07.2018, destinado a substituir a dívida relativa ao empréstimo contraído no âmbito do PAEL, no valor de €18.173.302,88²⁸.
46. Esta operação enquadrava-se no âmbito do artigo 101.º da LOE para 2018 (Lei n.º114/2017 de 29.12), que estipulava que os municípios em que a dívida total fosse inferior a 2,25 vezes a média da receita

²⁴ A dívida total no final de 2016 excedia em 1,97 a receita corrente líquida cobrada nos três anos anteriores, estando abaixo do limite de 2,25 estipulado no referido artigo 63.º.

²⁵ Uma vez verificadas, cumulativamente, as seguintes condições: a) Não aumente a dívida total do município; b) Diminua o serviço da dívida do município; c) O valor atualizado dos encargos totais com o novo empréstimo, incluindo capital, juros, comissões e penalizações, seja inferior ao valor atualizado dos encargos totais com o empréstimo a liquidar antecipadamente; e d) Não exista um reforço das garantias reais ou pessoais eventualmente prestadas pelo município.

²⁶ Processos de Visto n.ºs 2326/16 a 2328/16.

²⁷ De 0,85%, face à taxa média ponderada de 3,43% dos anteriores, à data da amortização total antecipada.

²⁸ A contração deste empréstimo foi aprovada por deliberação do órgão executivo de 18.06.2018 e do órgão deliberativo de 29.06.2018.

corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores, podiam, no ano de 2018, contrair empréstimos de médio e longo prazo para exclusiva aplicação na liquidação antecipada de outros empréstimos, acordos de pagamento ou contratos em vigor a 31.12.2017.

47. Também neste caso o período do empréstimo correspondeu ao período que faltava decorrer para a sua natural amortização, ou seja 15 anos (cf. **Quadro 5**).

QUADRO 5 - SUBSTITUIÇÃO DO EMPRÉSTIMO PAEL

Contrato Original						Novo contrato				
Processo	Entidade	Montante (€)	Prazo	Taxa inicial ⁽¹⁾	Taxa 2018 ⁽¹⁾	Processo	Entidade	Montante €	Prazo	Taxa ⁽²⁾
488/13	DGTF	24.581.766,58	20	3,1	3,087	1981/2018	BPI	18.173.302,88	15	1,84

⁽¹⁾ Determinada pelo custo de financiamento da República Portuguesa acrescido de um *spread* de 15 pontos base.

⁽²⁾ Taxa de juro única, fixa, para todo o prazo do empréstimo, de acordo com as condições de mercado da curva da Taxa *Interest Rate Swap*, em vigor na data do desembolso do empréstimo, incorporando um *spread* comercial da operação de 0,95%.

Fonte: Mapas de empréstimos e contratos de empréstimo.

48. Após a amortização natural do último PREDE em 2019²⁹, o MS ficou sem qualquer financiamento com a natureza de Assistência Financeira e como o rácio da dívida face à receita corrente líquida cobrada nos três anos anteriores era de 1,29, não se encontrava obrigado a recorrer a quaisquer mecanismos desse tipo.
49. Os novos empréstimos, contratados para substituição dos empréstimos obtidos em contexto de ajustamento financeiro, foram sendo amortizados de acordo com o previsto. O **Quadro 6** apresenta a situação desses empréstimos em 31.12.2022.

QUADRO 6 – EMPRÉSTIMOS DE REFINANCIAMENTO EM 31.12.2022

Apoio Financeiro	Calendário de Operações				Montante de Operações (€)		Taxa Inicial	Capital em dívida a 31.12.2022
	Data Contrato	Prazo	Decorrido	Data de Visto	Contratado	Utilizado até 31.12.2021		
Ref. CGD - BPI	2016.10.04	7	6	2016.11.24	4 692 401,30	4 546 353,37	0,85	352 321,31
Ref. BPI - BPI	2016.10.04	7	6	2016.11.24	8 717 378,74	8 425 951,49	0,85	665 639,62
Ref. NB - BPI	2016.10.04	7	6	2016.11.24	756 042,44	732 570,44	0,85	66 659,18
Ref. PAEL - BPI	2018.07.03	15	4	2018.07.24	18 173 302,88	18 173 302,88	1,84	14 134 791,28

Fonte: Mapa de empréstimos.

50. Em 31.12.2022, faltava apenas um ano para serem totalmente pagos os empréstimos referentes ao refinanciamento dos saneamentos financeiros, encontrando-se em dívida M€1,1 dos M€13,7 obtidos. No que respeita ao refinanciamento do PAEL, faltavam 11 anos para o seu pagamento total, encontrando-se em dívida M€14,1 dos M€18,2 obtidos.
51. O **Quadro 7** contém os desvios positivos evidenciados nos quatro refinanciamentos efetuados pelo MS, a partir da comparação entre o que foi efetivamente pago no decurso dos novos empréstimos

²⁹ Havia sido contratado em 2009, por um prazo de 10 anos.

e o que foi apresentado a fiscalização prévia do TdC como previsão para o serviço da dívida dos empréstimos de assistência financeira³⁰.

QUADRO 7 – GANHOS DE REFINANCIAMENTO

(em €)

Anos	Empréstimo de substituição do saneamento CGD	Empréstimo de substituição do saneamento BPI	Empréstimo de substituição do saneamento NB	Empréstimo de substituição do empréstimo PAEL
2017	-5 062,17	65 440,32	13 204,56	-
2018	80 758,08	65 440,32	13 293,56	373 883,13
2019	80 758,08	65 440,32	13 204,56	212 258,24
2020	82 034,80	67 851,91	13 418,25	222 175,30
2021	80 758,08	65 440,32	13 204,56	182 593,60
2022	80 187,44	64 034,52	13 082,91	167 761,24

Fonte: Contratos de financiamento e extratos bancários.

52. Da comparação entre o que foi efetivamente pago pelo MS entre 2017 e 2022 referente aos empréstimos de refinanciamento e aquilo que seria o normal decorrer dos empréstimos que foram substituídos³¹ encontram-se diferenças relevantes e favoráveis ao MS, desde logo porque as taxas de juro eram, como se viu, significativamente inferiores nos novos empréstimos³².

2.4. Execução financeira dos contratos de empréstimo

53. O **Quadro 8** apresenta os empréstimos subjacentes à aprovação, em 2013, do PAF, ou seja, o empréstimo da DGTF no âmbito do PAEL e os empréstimos das três instituições bancárias (CGD, BPI e BES) no âmbito do Saneamento Financeiro³³.

QUADRO 8 – EMPRÉSTIMOS NO ÂMBITO DO PAF

³⁰ Os refinanciamentos dos saneamentos apenas começaram a ser pagos durante o ano de 2017 e o refinanciamento do PAEL no ano de 2018.

³¹ Apenas se comparou os planos de pagamento dos empréstimos sem contabilizar as taxas e comissões de liquidação antecipada dos empréstimos existentes.

³² Cf. **Quadros 4 e 5**.

³³ Constitui um extrato do **Quadro 3**.

Programa	Calendário de Operações			Montante (€)	Recebimento		Entidade Mutuante	Taxa Inicial
	Data	Prazo	Data Visto		Montante (€)	Data		
					14 749 059,95	13.07.01		
PAEL	2013.03.22	20	2013.06.18	24.581.766,58	4 916 353,32	14.05.02	DGTF	3,1
					4 252 057,32	14.06.26		
SF	2013.01.16	10	2013.06.18	6.000.000,00	5.302.828,76	(1)	CGD	6,87
SF	2013.03.08	10	2013.06.18	10.522.105,00	10 146 124,12	13.07.12	BPI	6,47
SF	2013.02.15	10	2013.06.18	2.000.000,00	(2) 2 000 000,00	13.07.19	BES	7,11
SF	2013.03.25	10	2013.06.21	500.000,00	(3) 0,00		Montepio Geral	8,12

(1) Em várias parcelas, entre 2013 e 2015.

(2) O MS devolveu €1.145.447,4, três dias após o recebimento por se tratar de dívidas previamente regularizadas.

(3) Este contrato não chegou a ser utilizado pelo MS.

Fonte: Dados dos mapas de empréstimos e contratos de empréstimos

2.4.1. Contrato de empréstimo no âmbito do PAEL

54. No que respeita ao empréstimo no âmbito do PAEL, o valor contratado foi de até €24.581.766,58, com o fim de pagar dívidas vencidas há mais de 90 dias, constantes da lista anexa ao contrato.
55. O MS recebeu €23.917.470,59, em 3 tranches, depositadas na mesma conta³⁴. O valor não recebido (€664.295,99), correspondia a faturas não elegíveis (€10.845,75), anuladas (€580.237,65) ou que aguardavam regularização da dívida (€73.212,59).
56. Com aquele financiamento, o MS pagou faturas no montante de €23.715.091,89. Ficaram por pagar €202.378,70, que diziam respeito a créditos objeto de reclamação judicial (€55.009,23), a despesa que não se verificou (€79.048,83) e a notas de crédito e faturas regularizadas (€68.320,63). Os montantes recebidos e não utilizados nos respetivos pagamentos foram devolvidos, com exceção dos que aguardavam decisões judiciais.

2.4.2. Contratos de empréstimo no âmbito do Saneamento Financeiro

57. No âmbito do Saneamento Financeiro foram contratados três empréstimos: com a CGD (até M€6,0); com o BPI (até M€10,5) e com o BES (até M€2,0). Não se concretizou o empréstimo com o Montepio Geral (até m€500,0).
58. Nos casos da CGD e do BES, as contas utilizadas para receber os fundos e satisfazer o serviço da dívida eram também utilizadas para outros fins, o que prejudicou a identificação dos movimentos que diziam respeito aos respetivos empréstimos.
59. Com o argumento de que conseguiria uma monitorização mais eficiente da utilização dos valores dos empréstimos, o MS transferiu os fundos para outras contas bancárias, de onde procedeu aos

³⁴ A primeira, de €14.749.059,95, foi recebida em 01.07.2013; a segunda, de €4.916.353,32, em 02.05.2014; e a terceira, de €4.252.057,32, em 26.06.2014.

pagamentos, o que tornou mais complexa a análise entre montantes recebidos e utilizados e entre as utilizações previstas e as concretizadas³⁵.

Empréstimo da CGD

60. De acordo com o **Quadro 9**, o contrato com a CGD contemplava um valor até M€6,0 destinado a liquidar uma operação de curto prazo (M€1,2) e a regularizar dívidas a terceiros (M€4,8).

QUADRO 9 – EMPRÉSTIMO DA CGD – SANEAMENTO FINANCEIRO

Destino	Valor máximo contratado	Valor recebido	Em euros
			Valor dos pagamentos efetuados
Liquidação empréstimo CP	€ 1 200 000,00	€ 1 200 000,00	€ 1 200 000,00
Pagamento de dívidas a terceiros	€ 4 800 000,00	€ 4 102 828,76	€ 3 992 476,64
Total	€ 6 000 000,00	€ 5 302 828,76	€ 5 192 476,64

Fonte: Contrato de empréstimo, extratos bancários e informação do MS.

61. No âmbito deste contrato, o MS recebeu o montante de € 5.302.828,76, em 9 tranches, entre julho de 2013 e julho de 2015³⁶. A diferença para o valor contratado (€ 697 171,24) deveu-se, nomeadamente: a regularizações; a faturas anuladas, consideradas em duplicado, já pagas ou com notas de crédito associadas; e a abatimentos.
62. Com o valor recebido, o MS pagou o empréstimo de curto prazo, de €M1,2, bem como faturas em montante de €3.992.476,64. Fica, assim, evidenciado que o valor pago foi inferior ao valor recebido, em €110.352,12.
63. De acordo com o MS, tal facto resultou do efeito conjugado de: a) permanecerem faturas ainda por pagar, por motivos que lhe são alheios³⁷; b) só em 2017, ter devolvido uma parte do montante recebido em excesso, no caso já ao Banco BPI, entidade com quem tinha sido contratada a

³⁵ O Município argumenta que "(...) optou por utilizar na execução dos contratos do PSF, da Caixa Geral de Depósitos e do BES, contas bancárias diferentes das utilizadas para efeitos de crédito pela utilização inicial do empréstimo, procurando, desta forma, uma monitorização mais eficiente da utilização dos montantes dos empréstimos, considerando que as contas bancárias indicadas nos contratos de empréstimo, para efeitos de crédito dos montantes iniciais, eram usadas para diversos créditos e débitos o que implicaria uma maior dificuldade na monitorização dos valores relativos aos empréstimos."

³⁶ Nos seguintes montantes e datas: €4.200.000,00 em 11.07.13; €200.000,00 em 31.03.14; €100.000,00 em 29.05.14; €31.272,96 em 12.03.015; €192.174,08 em 07.04.15; €45.539,64 em 15.04.15; €119.251,29 em 27.05.15; €12.026,57 em 04.06.15 e €402.564,22 em 10.07.15 (cf. extratos bancários – conta nº 0726002060332 da CGD).

³⁷ O montante refere-se a um conjunto de faturas que se encontravam a ser contestadas pelo MS: a) €6.192,41 de um fornecedor com o qual está a ser dirimido em tribunal um processo em que o MS reclama ter pago duas vezes uma fatura; b) €21.690,90 referentes a duas faturas sem antecedentes; e c) €22.660,28 referentes a bens não rececionados.

substituição do empréstimo originariamente assumido pela CGD³⁸; e c) ter feito pagamentos de faturas abrangidas pelo financiamento da CGD com meios próprios³⁹.

64. Na análise efetuada foram detetadas um conjunto de faturas pagas com o empréstimo da CGD que não constavam da respetiva listagem aprovada e que ascenderam a 624.306,79€. O MS explicou que *“...considerando que o empréstimo contratado junto da Caixa Económica Montepio Geral⁴⁰ apresentava um spread de 8%, enquanto o contraído junto da CGD continha um spread de 7% (...) utilizou-se o valor do empréstimo da CGD para pagar as faturas anteriormente alocadas ao empréstimo do Montepio Geral.”*
65. Justificou ainda ter-se verificado *“(...) a existência de faturas antigas, ou seja, anteriores a 30/09/2012, que, por lapso (...), não foram incluídas nas listagens de faturas a pagar com recurso aos empréstimos, tendo, então, procedido ao pagamento das mesmas através dos montantes utilizados do empréstimo contraído junto da CGD.”*
66. O MS encontrava-se obrigado a utilizar os fundos para os fins previstos no contrato, ou seja, no pagamento de uma concreta listagem de dívidas. O pagamento de outras faturas com recurso às receitas provenientes do empréstimo, em violação do disposto no artigo 40.º, n.º 4, alínea a), da Lei n.º 2/2007, de 15.01, conjugado com os artigos 4.º e 5.º do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7.03, é suscetível de configurar responsabilidade financeira de natureza sancionatória, nos termos previstos no artigo 65º, n.º 1, alíneas b), d) e f), da Lei n.º 98/97, de 26.08, na sua redação atual.
67. Foi também detetado um conjunto de faturas que foram pagas por valor inferior ao que constava das mesmas, incluídas no processo objeto de fiscalização prévia do TdC⁴¹. O MS justificou *tratarem-se de (...) valores pagos em momento anterior ao recebimento do empréstimo e a regularizações efetuadas aos documentos, por via, nomeadamente, de emissão de notas de crédito.”*
68. Deve, no entanto, notar-se que:

³⁸ Na terminologia do MS *“(...) 81.307,49€ - amortizados extraordinariamente em 10/04/2017 ao Banco BPI, dado que na referida data, o Banco BPI já tinha tomado o empréstimo anteriormente contraído junto da CGD, no âmbito da operação de refinanciamento do PSF que permitiu ao Município condições financeiras mais vantajosas.”*

³⁹ Segundo os termos do MS *“(21.498,96€) – valor relativo a meios próprios da autarquia, utilizado para efetuar pagamento de faturas incluídas na listagem do PSF da Caixa Geral de Depósitos. Não foi solicitada a utilização deste montante, de forma a não incrementar os custos do Município com esta operação”*.

⁴⁰ O processo 492/2013, referente ao empréstimo do Montepio Geral, havia beneficiado de visto tácito do TdC, em 21.06.2013, e não se concretizou por desinteresse do MS.

⁴¹ Esta diferença ascende a €166.463,22.

- a) As faturas afetas ao empréstimo do Montepio constavam do respetivo processo submetido a fiscalização prévia e do seu pagamento pelo empréstimo contratado com a CGD resulta benefício para o erário público;
- b) A alteração às regras de enquadramento do PAEL, ocorrida em 2021, vem estipular a cessação do Plano e de todas as suas obrigações e efeitos no momento da liquidação completa do respetivo empréstimo⁴², bem como a extinção de quaisquer procedimentos sancionatórios pendentes⁴³. Pese embora, no caso, se trate de um empréstimo de saneamento, o mesmo está subordinado a um PAF aprovado nos termos do PAEL, não parecendo compatível a existência de enquadramentos legais divergentes no que concerne às respetivas responsabilidades financeiras;
- c) O empréstimo da CGD foi liquidado antecipadamente a 12.12.2016, constituindo essa a data mais recente em que poderia existir a prática da infração relativamente ao pagamento de faturas não incluídas na listagem anexa ao contrato. Assim, à data de início da auditoria (12.05.2022) já havia decorrido o prazo prescricional previsto no n.º 1 do artigo 70.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas⁴⁴.

69. Atendendo ao exposto, não é evidenciada a responsabilidade financeira sancionatória a este propósito.

Em sede de contraditório institucional, o Presidente da Câmara Municipal de Santarém, relativamente ao facto de o Município ter dirigido parte do financiamento para fins não autorizados e previstos nos contratos sujeitos a visto prévio do TdC, enfatiza que tal gerou um benefício para o erário público⁴⁵ e que as situações foram reportadas à DGAL *“(...) tendo esta Direção Geral aceitado a substituição das faturas e validado os pagamentos, libertando a(s) tranche(s) seguinte(s)”*.

Esclarece ainda que o pagamento com fundos próprios de algumas faturas incluídas nas listas de faturas em dívida e a renegociação de dívidas com os fornecedores *“(...) originou a criação de um saldo, o qual acabou por ser utilizado no pagamento das faturas que não haviam sido consideradas, por lapso, aquando da elaboração das listas das faturas em dívida para inclusão no PSF.”*

⁴² Independentemente de ocorrer com recurso a fundos próprios ou alheios.

⁴³ Cf. n.ºs 8 e 9 do artigo 6.º da Lei n.º 43/2012, introduzidos pela Lei n.º 74/2021, de 18.11.

⁴⁴ Lei n.º 98/97, de 26.08.

⁴⁵ Referindo que *“(...) o facto de o Município de Santarém ter efetuado o pagamento de faturas afetas ao empréstimo do Montepio com recurso ao empréstimo da CGD, resultou num benefício para o erário público, atendendo ao facto de o spread praticado pela CGD (7%) ser inferior ao praticado pelo Montepio Geral (8%), o que em função do elevado valor em dívida se traduziu numa poupança financeira de vários milhares de euros.”*

Note-se que os supostos méritos das práticas evidenciadas poderiam e deveriam ter sido prosseguidos dentro do estrito cumprimento da lei, nomeadamente procedendo a uma identificação atempada e correta das faturas a financiar com os empréstimos, suprimindo das listagens as faturas já pagas (com eventual substituição por outras que fossem elegíveis) e levando a cabo, previamente, uma extensa renegociação da dívida com os fornecedores.

Apenas dessa forma estaria garantido o crivo legal inerente ao processo de fiscalização prévia, não podendo aceitar-se a leitura de que o visto prévio seja um processo essencialmente formal e que possa ser compatível com uma execução de contratos que divirja, em matérias fundamentais, das premissas que estavam subjacentes à sua concessão.

Empréstimo do BPI

70. O **Quadro 10** sintetiza os dados do empréstimo contraído junto do BPI no âmbito do Saneamento Financeiro.

QUADRO 10– EMPRÉSTIMO DO BPI – SANEAMENTO FINANCEIRO

Destino	Valor máximo contratado	Valor recebido	Em euros
			Valor dos pagamentos efetuados
Faturas do Anexo A	10.349.613	10.146.124,12	10.146.124,12
Faturas do Anexo B	158.603	0,0	0,0
Total	10.522.105	10.146.124,12	10.146.124,12

Fonte: Contrato de empréstimo, extratos bancários e informação do MS.

71. O empréstimo com o BPI previa a disponibilização de um montante até €10.522.105⁴⁶, referente a faturas incluídas no Anexo A (€10.349.613) e no Anexo B (€158.603). Deste valor foram recebidos €10.146.124,12, em 12.07.2013, que foram integralmente usados para pagar faturas constantes do Anexo A. A diferença para o valor contratado (€203.488,88), destinava-se a financiar um conjunto de pagamentos de *factoring* (precisamente ao BPI) que, no entanto, foram sendo descontados pela instituição bancária antes do recebimento do financiamento, pelo que não foi utilizada.

⁴⁶ No entanto, os montantes que aparecem listados nos anexos ao contrato apenas atingiam €10.508.215,48, justificando-se a diferença de €13.889,52 com pagamentos entretanto efetuados.

72. As dívidas que constavam no Anexo B foram pagas com meios próprios antes do recebimento do financiamento, pelo que o montante do empréstimo destinado ao seu pagamento também não foi recebido pelo MS⁴⁷.

Empréstimo do BES (novobanco)

73. O Quadro 11, sintetiza os dados do empréstimo contraído junto do BES no âmbito do Saneamento financeiro.

QUADRO 11 – EMPRÉSTIMO DO BES – SANEAMENTO FINANCEIRO

Destino	Valor máximo contratado	Valor recebido	Em euros
			Valor dos pagamentos efetuados
Pagamento de Conta Corrente	950.000	⁽¹⁾	0,0
Pagamento de Acordos de Regularização de Dívida	399.552	399 552,00	399 552,00
Pagamento de faturas e notas de débito	650.448	⁽²⁾ 455 000,60	455 000,60
Total	2.000.000	854 552,60	854 552,60

⁽¹⁾ Foram recebidos m€950,0, devolvidos três dias depois uma vez que o empréstimo de curto prazo já havia sido pago com recursos próprios a 26.06.2013.

⁽²⁾ Foram ainda recebidos €195.447,4, devolvidos três dias depois por dizerem respeito a faturas que já haviam sido pagas com recursos próprios.

Fonte: Contrato de empréstimo, extratos bancários e informação do MS.

74. O contrato de empréstimo com o BES previa um financiamento até M€2,0 para pagamento: a) de uma conta corrente que o MS detinha junto daquele banco (€950.000); b) de “Acordos de regularização de Dívida” referentes a diversas faturas do fornecedor “Construções Pragosa” (€399.552); e c) de faturas e notas de débito diversas, que constavam em anexo ao contrato (€650.448).
75. O MS recebeu M€2,0 em 19.07.2013, mas devolveu €1.145.447,4 a 22.07.2013⁴⁸, uma vez que o empréstimo de curto prazo de m€950,0 (conta corrente) havia sido liquidado com meios próprios em 20.06.2013, e que €195.447,4 relativos a outras faturas, também já haviam sido pagas com recursos próprios. O MS utilizou os restantes €854.552,60 no pagamento de faturas e acordos de regularização e dívida.

2.5. Implementação do Plano de Ajustamento Financeiro

76. A aprovação dos empréstimos no âmbito do PAEL e do Saneamento Financeiro, contraídos em 2013, obrigava ao cumprimento de um plano de consolidação das finanças locais, que embora tenha sido

⁴⁷ O MS justificou o procedimento com a necessidade de pagamento dos valores em dívida, de forma a evitar a cobrança de juros de mora e com dificuldades financeiras dos fornecedores.

⁴⁸ Conforme extrato bancário de julho de 2013.

denominado pelo MS de “Plano de Saneamento Financeiro”, concretiza o Plano de Ajustamento Financeiro (PAF), tal como consta nos artigos 5.º e 6.º da Lei n.º 43/2012.

77. O PAF continha um conjunto de medidas, gerais e específicas, visando a maximização de receitas e a contenção das despesas, incluindo medidas de ajustamento da estrutura orgânica e de otimização dos recursos, no sentido de baixar os encargos existentes:



78. Entre as medidas gerais constavam a revisão da norma de controlo interno, o reforço da contabilidade analítica, a implementação do orçamento de base zero, a reapreciação das participações financeiras e associativismo, a racionalização das despesas e dos autoconsumos e a implementação de um plano de eficiência energética.
79. Para além das medidas, aquele plano continha a projeção de metas para a obtenção de receita e para a realização de despesa nas principais rubricas orçamentais, entre 2013 e 2032, considerando o prazo de 20 anos do empréstimo obtido no âmbito do PAEL⁴⁹.

2.5.1. Medidas de Maximização da Receita

80. O PAF previa um conjunto de medidas específicas relativamente à maximização da receita do MS, ainda que condicionados por um cenário de contenção “(...) face ao enquadramento da conjuntura económica e social nacional e internacional (...)”, que deveriam contribuir para a obtenção do equilíbrio financeiro e que estavam associadas a um conjunto de objetivos financeiros que o Município se propunha atingir.

Fixação das taxas máximas do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI)

81. Relativamente aos impostos diretos, embora o IMI, o Imposto Único de Circulação (IUC) e o Imposto Municipal de Transmissão de Imóveis (IMT) sejam impostos municipais, o seu quadro legal é definido pelo legislador, podendo os municípios, no caso do IMI, e apenas nos prédios

⁴⁹ No caso dos empréstimos de saneamento financeiro, o prazo era de 12 anos.

urbanos, fixar a respetiva taxa dentro dos limites definidos no respetivo código e aplicar majorações ou minorações sobre a taxa nas situações aí previstas⁵⁰.

82. Considerando as medidas de ajustamento financeiro decorrentes da adesão ao PAEL, o MS estava obrigado à fixação das taxas máximas sobre impostos municipais⁵¹, designadamente do IMI.
83. Nos anos que antecederam o PAF, nomeadamente em 2012, o MS já estava a adotar a taxa máxima de IMI (0,5%)⁵². De 2013 a 2015, foi sempre deliberada, pela Assembleia Municipal (AM), a fixação das taxas máximas de IMI para os prédios urbanos. A LOE de 2016 reduziu a taxa máxima para 0,45%⁵³, sendo possível manter a taxa máxima anterior nos municípios intervencionados, se tal fosse indispensável para cumprir os objetivos do programa⁵⁴. O MS optou por fixar, nesse ano e nos seguintes, a nova taxa máxima (0,45%)⁵⁵, considerando que tal lhe permitiria continuar a cumprir o Plano.
84. Para fomentar a reabilitação urbana, o MS decidia anualmente reduções do valor da taxa a aplicar na freguesia de Santa Iria da Ribeira de Santarém⁵⁶, mas tal já não ocorreu em 2013 nem nos anos seguintes.
85. Após o reembolso total do empréstimo do PAEL, ocorrido em 2018, o MS decidiu reduzir anualmente a taxa de IMI dos prédios urbanos⁵⁷, bem como aplicar uma dedução em função do número de dependentes que compõem o agregado familiar⁵⁸.

Fixação da taxa máxima da derrama

86. Encontrando-se sujeito a um plano de ajustamento, o MS estava obrigado à fixação da taxa máxima de 1,5% de derrama sobre o lucro tributável sujeito e não isento de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC)⁵⁹. Tratava-se, no entanto, de uma medida que o MS já aplicava há vários anos e assim continuou até 2017.

⁵⁰ Cf. Código do IUC (Lei n.º 22-A/2007, de 29.06) e os Códigos do Imposto Municipal sobre Imóveis - CIMI - e do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis – CIMT (Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12.11) em especial o seu artigo 112.º.

⁵¹ Cf. artigos 5.º e 6.º da Lei n.º 43/2012, de 28.08 e alínea i) do n.º 1 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 38/2008.

⁵² Cf. alíneas a) e c) do n.º 1 do artigo 112.º do CIMI.

⁵³ Cf. redação da alínea c) do artigo 112.º do CIMI dada pela Lei n.º 7-A/2016, de 30.03.

⁵⁴ Nos termos do artigo 161.º da Lei n.º 7-A/2016, de 30.03, que veio alterar os n.ºs 1 e 18.º do artigo 112.º do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 287/2003 de 12.11.

⁵⁵ Cf. Ata do Executivo de 12.09.2016 e ata da AM de 30.09.2016.

⁵⁶ Cf. Atas da Assembleia Municipal de 30.09.2011 e de 18.11.2013.

⁵⁷ Para 0,4380% em 2018; 0,4280% em 2019; 0,4180% em 2020 e 0,3980% em 2021 (cf. artigo 112.º do CIMI).

⁵⁸ Cf. Ata n.º 8/2017 da AM e artigo 112.º-A do CIMI.

⁵⁹ Cf. alínea h) do n.º 1 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 38/2008 e artigos 5.º e 6.º da Lei n.º 43/2012.

87. Em 2018, na sequência da saída antecipada do PAEL, o MS manteve a taxa normal de derrama em 1,5%, mas usou a prerrogativa de aplicar a taxa reduzida de 1,30% para empresas com volume de negócios inferior a m€150. Nos anos seguintes, o MS foi reduzindo progressivamente as taxas. Para os rendimentos de 2022, fixou a taxa normal em 1,0% e a taxa reduzida, para empresas com volume de negócios até m€150, em 0,25%⁶⁰.

Fixação de taxas máximas na participação variável no IRS

88. Tendo aderido ao Programa I do PAEL⁶¹, o MS teria de aplicar a taxa máxima na participação variável no imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS)⁶². Assim, entre as medidas de reequilíbrio orçamental, o PAF continha a fixação da participação variável no IRS à taxa máxima, ou seja, em 5% da coleta líquida de IRS dos sujeitos passivos com domicílio fiscal no concelho⁶³, não permitindo, assim, que estes beneficiassem de qualquer dedução à coleta neste âmbito.
89. O MS já vinha fixando a taxa máxima e assim a manteve até 2021, muito para além do término do PAF⁶⁴. Assim, até 2017, os montantes recebidos em sede de IRS superaram os previstos no PAF em M€0,89, aumentando para M€3,96 no final de 2022.

2.5.2. Metas e evolução da receita

90. Os **Quadros 12 e 13** mostram, respetivamente, a evolução da receita do MS durante a vigência do PAF (até 2017) e após a liquidação total antecipada do empréstimo do PAEL (ocorrida em 2018) que desvinculou o MS das obrigações de ajustamento, bem como a diferença para as previsões que constavam do referido Plano.

⁶⁰ Relativamente ao lucro tributável de 2023, a taxa normal baixou para 0,95% e ficaram isentas as empresas com volume de negócios até m€150.

⁶¹ Cf. artigo 2.º da Lei n.º 43/2012, de 28.08.

⁶² Cf. conforme alínea a) do n.º 2 do artigo 6.º da Lei n.º 43/2012.

⁶³ A decisão sobre a participação do Município no IRS, bem como a definição da respetiva percentagem, é da competência da Assembleia Municipal, sob proposta da Câmara Municipal. Após a sua aprovação, deve ser comunicada, por via eletrónica, à autoridade tributária, até ao dia 31.12 do ano anterior àquele a que os rendimentos dizem respeito, sob pena de a ausência da comunicação ou a receção da mesma para além do prazo estabelecido equivaler à falta de deliberação – cf. n.º 2 e 3 do artigo 26.º da Lei n.º 73/2013, de 03.09, e artigo 25.º n.º 1, alínea c) da Lei n.º 75/2013, de 12.09.

⁶⁴ Em 2022 a participação variável baixou para 4,75%.

QUADRO 12 – EVOLUÇÃO DA RECEITA DURANTE A VIGÊNCIA DO PAF

(em Me)

Receita	2013		2014		2015		2016		2017		Desvio Acumulado (2013-2017)
	valor	diferença	valor	diferença	valor	diferença	valor	diferença	valor	diferença	
Impostos diretos	11,81	-0,42	12,70	0,50	13,30	1,12	14,09	1,86	14,33	2,07	5,13
Impostos indiretos	0,45	-0,15	0,46	-0,11	0,36	-0,20	0,49	-0,06	0,41	-0,14	-0,66
Taxas (...)	0,37	0,01	0,48	0,13	0,49	0,16	0,40	0,08	0,96	0,63	1,01
Rendimentos da propriedade	1,65	-0,09	1,05	-0,72	1,37	-0,43	1,71	-0,12	1,41	-0,44	-1,80
Transferências correntes	16,16	1,00	16,39	1,51	16,29	1,72	16,65	2,23	16,65	2,37	8,82
Bens e serviços correntes	1,67	-0,21	1,89	-0,16	1,96	-0,09	1,89	-0,17	2,13	0,08	-0,54
Outras receitas correntes	0,06	-0,12	0,63	0,46	0,12	0,11	0,11	-0,07	0,08	-0,09	0,28
Bens de investimento	0,22	0,22	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02	0,02	0,19	0,19	0,44
Transferências de capital	2,41	-0,43	2,64	0,78	1,92	0,18	1,61	-0,08	2,14	0,50	0,95
Outras receitas de capital	0,00	-0,04	0,00	-0,04	0,00	-0,04	0,00	-0,04	0,00	-0,04	-0,20
Reposições (...)	0,02	0,01	0,02	0,01	0,01	0,00	0,08	0,07	0,02	0,01	0,10
Total da receita efetiva	34,82	-0,22	36,27	2,36	35,83	2,52	37,04	3,73	38,33	5,14	13,54

Fonte: PAF, demonstrações financeiras do MS, tratamento da equipa de auditoria.

QUADRO 13 – EVOLUÇÃO DA RECEITA APÓS A LIQUIDAÇÃO DO PAEL

(em Me)

Receita	2018		2019		2020		2021		2022		Desvio Acumulado (2013-2022)
	valor	diferença	valor	diferença	valor	diferença	valor	diferença	valor	diferença	
Impostos diretos	16,02	3,71	13,49	1,13	13,69	1,28	15,08	2,62	16,74	4,23	18,09
Impostos indiretos	0,48	-0,08	0,59	0,02	0,00	-0,57	0,00	-0,58	0,00	-0,59	-2,46
Taxas (...)	0,35	0,03	0,43	0,11	0,79	0,45	0,72	0,38	0,99	0,65	2,63
Rendimentos da propriedade	1,46	-0,43	1,39	-0,52	1,23	-0,72	1,98	0,00	2,25	-0,52	-3,98
Transferências correntes	16,86	2,73	16,50	3,28	18,32	5,23	20,11	7,13	23,80	11,67	38,88
Bens e serviços correntes	1,85	-0,20	2,04	-0,01	2,25	0,20	2,59	0,53	3,17	1,11	1,09
Outras receitas correntes	0,07	0,06	0,08	-0,10	0,07	-0,11	0,11	0,10	0,10	-0,09	0,14
Bens de investimento	0,02	0,02	0,11	0,11	0,14	0,14	0,00	0,00	0,07	0,07	0,79
Transferências de capital	2,41	0,82	3,07	0,74	4,13	1,85	6,17	3,94	5,18	2,26	10,56
Outras receitas de capital	0,00	-0,04	0,01	-0,03	0,01	-0,03	0,00	-0,04	0,00	0,00	-0,34
Reposições (...)	0,02	0,01	0,06	0,05	0,00	-0,01	0,05	0,05	0,00	-0,01	0,19
Total da receita efetiva	39,56	6,65	37,77	4,77	40,63	7,72	46,80	14,13	52,30	18,79	65,59

Fonte: PAF, demonstrações financeiras do MS, tratamento da equipa de auditoria.

91. Constata-se que, com exceção do primeiro ano (2013), a evolução da receita superou sempre, e de forma mais vincada a partir de 2018, as previsões constantes do PAF, traduzindo uma tendência sustentada de crescimento, apenas interrompida em 2015 e 2019.
92. Os principais contributos para o desvio positivo na receita tiveram origem nas suas rubricas mais relevantes, as transferências (correntes e de capital) e os impostos diretos. Nos últimos anos, os valores mais elevados das transferências incluem os montantes recebidos para financiamento das competências descentralizadas, não sendo diretamente comparáveis com as previsões do PAF⁶⁵.

⁶⁵ Por exemplo, em 2022, o valor do Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD) atribuído a Santarém era de M€7,0 (cf. LOE 2022), cerca de 60% do desvio evidenciado na rubrica de Transferências Correntes nesse ano.

Impostos diretos

93. Com exceção de 2013, a execução dos impostos diretos revelou-se notoriamente superior ao previsto no PAF (cf. Quadros 14 e 15). Esse crescimento sustentado representava um desvio acumulado de M€5,13 em 2017, que se expandiu depois de liquidado o PAEL (em 2018), fixando-se em M€18,09 em 2022.

QUADRO 14 - IMPOSTOS DIRETOS DURANTE A VIGÊNCIA DO PAF

(em M€)

Impostos diretos	2013		2014		2015		2016		2017		Desvio acumulado (2013 a 2017)
	valor	diferença	valor	diferença	valor	diferença	valor	diferença	valor	diferença	
IMI	8,21	1,35	9,18	2,25	9,61	2,62	9,59	2,59	8,81	1,81	10,62
IUC	1,4	0,53	1,31	0,42	1,23	0,37	1,26	0,39	1,34	0,48	2,18
IMT	1,45	-1,16	1,07	-1,48	1,62	-0,88	1,89	-0,64	2,81	0,25	-3,91
Derrama	0,75	-1,11	1,13	-0,7	0,83	-0,96	1,35	-0,46	1,37	-0,45	-3,68
I. abolidos	0	-0,02	0	-0,02	0	-0,02	0	-0,02	0	-0,02	-0,1
Total	11,81	-0,42	12,7	0,5	13,3	1,12	14,09	1,86	14,33	2,07	5,13

Fonte: PAF, demonstrações financeiras do MS, tratamento da equipa de auditoria.

QUADRO 15 - IMPOSTOS DIRETOS APÓS A LIQUIDAÇÃO DO PAEL

(em M€)

Impostos diretos	2018		2019		2020		2021		2022		Desvio acumulado (2013 a 2022)
	valor	diferença									
IMI	9,32	2,32	8,81	1,81	8,74	1,75	8,73	1,73	8,44	1,45	19,67
IUC	1,41	0,54	1,45	0,57	1,46	0,56	1,51	0,61	1,63	0,72	5,20
IMT	3,96	1,38	1,87	-0,74	2,15	-0,49	3,59	0,93	5,06	2,38	-0,45
Derrama	1,33	-0,51	1,36	-0,5	1,34	-0,54	1,25	-0,65	1,51	-0,41	-6,29
I. abolidos	0	-0,01	0	-0,01	0	-0,01	0	0	0,10	0,10	-0,03
Total	16,02	3,71	13,49	1,13	13,69	1,28	15,08	2,62	16,74	4,23	18,09

Fonte: PAF, demonstrações financeiras do MS, tratamento da equipa de auditoria.

94. O IMI constitui o principal agregado dos impostos diretos, oscilando entre 72% (2014) e 50% (2022) do total. A cobrança de IMI foi sempre substancialmente superior à prevista no PAF, em especial durante a vigência daquele Plano (desvio acumulado de M€10,62 até 2017), compensando os desvios negativos verificados no IMT e na Derrama e contribuindo decisivamente para o rápido ajustamento das finanças municipais.
95. A receita da Derrama foi sobrestimada no PAF, tendo a sua execução ficado reiteradamente abaixo da previsão (menos €3,68 até 2017), ainda que se deva ter em consideração o efeito da progressiva redução das taxas assumida pelo MS a partir de 2018.
96. Após a saída do MS do processo de ajustamento financeiro, os desvios positivos face ao projetado no PAF mantêm-se no IUC e no IMI, apesar de neste último ter ocorrido uma progressiva redução de taxas e, conseqüentemente, de montantes cobrados. Em 2017 inicia-se uma recuperação em termos de IMT que permite reduzir substancialmente os desvios acumulados negativos face ao

projetado no Plano. Ainda assim, só em 2022 se ultrapassam os níveis de receita de impostos diretos atingidos em 2018.

Impostos indiretos e taxas multas e outras penalidades

97. No PAF projetava-se uma tendência de redução da receita de impostos indiretos e taxas até 2017 e uma ligeira recuperação nos anos seguintes, prevendo-se um abrandamento do mercado imobiliário e o consequente impacto na componente de maior relevância para estas rubricas, os loteamentos e obras.
98. O esforço de maximização destas rubricas da receita consistia, designadamente, na atualização anual das taxas e impostos específicos das autarquias. Com a implementação do PAF, o MS previa uma “*Revisão do regulamento de preços e taxas em 2013 e implementação de normas de controlo interno sobre a cobrança e arrecadação de taxas*”⁶⁶.
99. Após uma primeira alteração ao regulamento e tabela geral de taxas do MS⁶⁷, em 2010, foi realizada uma segunda, em 2013⁶⁸, antes da assinatura do contrato de assistência financeira. Considerou-se que a revisão não iria compensar a diminuição das obras até 2016, pelo que se adotaram estimativas conservadoras da evolução da receita de Taxas. A terceira alteração deu-se com o Regulamento de Modificação de Regulamentos Municipais no âmbito do Projeto de Modernização e Desmaterialização de Processos⁶⁹.
100. Refira-se ainda que o MS efetuou atualizações anuais das taxas previstas no Regulamento entre 2014 e 2018, prazo durante o qual esteve em vigor o PAF, não tendo realizado qualquer outra alteração posteriormente.
101. Os **Quadros 16 e 17** apresentam a evolução da receita de impostos indiretos e de taxas, multas e outras penalidades, respetivamente, de 2013 a 2017 e de 2018 a 2022.

QUADRO 16 - IMPOSTOS INDIRETOS E TAXAS DURANTE A VIGÊNCIA DO PAF

(em M€)

Rubricas	2013		2014		2015		2016		2017		Desvio acumulado (2013 a 2017)
	valor	diferença	valor	diferença	valor	diferença	valor	diferença	valor	diferença	
Impostos indiretos	446,41	-146,7	463,21	-113,93	359,42	-202,67	492,33	-55,56	411,65	-142,68	-661,54
Taxas, multas e o. penalidades	365,77	11,51	478,1	134,55	490,58	157,07	399,79	75,65	956,94	634,27	1013,05
Total	812,18	-135,19	941,31	20,62	850	-45,6	892,12	20,09	1368,59	491,59	351,51

Fonte: PAF, demonstrações financeiras do MS, tratamento da equipa de auditoria.

⁶⁶ No que respeita à fixação de taxas, de acordo com a alínea j) do n.º 1 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 38/2008, o MS deveria proceder em conformidade com o artigo 8.º do Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais (RGTAL).

⁶⁷ Cf. Aviso n.º 13726/2010 de 09.07.

⁶⁸ Cf. Aviso n.º 6803/2013 de 23.05.

⁶⁹ Cf. Aviso n.º 12076/2020, publicado em Diário da República n.º 161/2020, Série II de 19.08.2020.

QUADRO 17 - IMPOSTOS INDIRETOS E TAXAS APÓS A LIQUIDAÇÃO DO PAEL

(em M€)

Rubricas	2018		2019		2020		2021		2022		Desvio acumulado (2013 a 2022)
	valor	diferença	valor	diferença	valor	diferença	valor	diferença	valor	diferença	
Impostos indiretos	481,49	-79,37	590,73	23,24	0	-574,22	0	-581,03	0,00	-587,95	-2 460,88
Taxas, multas e o. penalidades	351,21	25,31	434,28	105,12	787,19	454,70	716,96	381,1	986,91	647,63	2 626,90
Total	832,7	-54,06	1025,01	128,36	787,19	-119,51	716,96	-199,93	986,91	59,68	166,02

Fonte: PAF, demonstrações financeiras do MS, tratamento da equipa de auditoria.

102. Não obstante a menor relevância da receita de impostos indiretos na receita total do MS, constata-se que ocorreu uma arrecadação inferior ao previsto no PAF, com um desvio acumulado de m€661,5 em 2017 e alguma recuperação em 2018 e 2019. De 2020 em diante, a contabilização das taxas específicas das autarquias locais deixou de ser considerada em Impostos Indiretos e passou a ser efetuada em Taxas, pelo que a rubrica de Impostos indiretos passou a apresentar um valor nulo, não sendo comparável com as projeções do Plano⁷⁰.
103. Em contraponto, a receita de Taxas superou as projeções do PAF, mais do que compensando o desvio verificado nos impostos indiretos, sendo que o desempenho excecional de 2017 se deveu essencialmente ao comportamento da rubrica “Juros de mora”, devido à obtenção de receita extraordinária, nomeadamente de juros de mora de IMI e IMT, referentes a anos anteriores recebidos da Autoridade Tributária e Aduaneira⁷¹.

Rendimentos da propriedade

104. A receita cobrada nos rendimentos da propriedade ficou sempre abaixo do previsto no PAF, resultando numa diferença global de M€1,8 no final de 2017 e de M€4,0 em 2022. Esta divergência é explicada, na sua quase totalidade, pelo não recebimento da transferência anual dos dividendos da empresa Águas de Santarém (que o PAF estimava em cerca de m€400), uma vez que a mesma deixou de distribuir dividendos a partir de 2013⁷².

⁷⁰ O SATAPOCAL, na nota informativa “Registo das taxas – alteração do classificador económico da receita” disponibilizada em dezembro de 2019, vem considerar que, com a adoção do SNC-AP, as Autarquias Locais passam a adotar o preconizado no Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14.02, no que diz respeito à contabilização das taxas específicas das Autarquias Locais, deixando estas de ser consideradas como Impostos Indiretos, mas sim como Taxas.

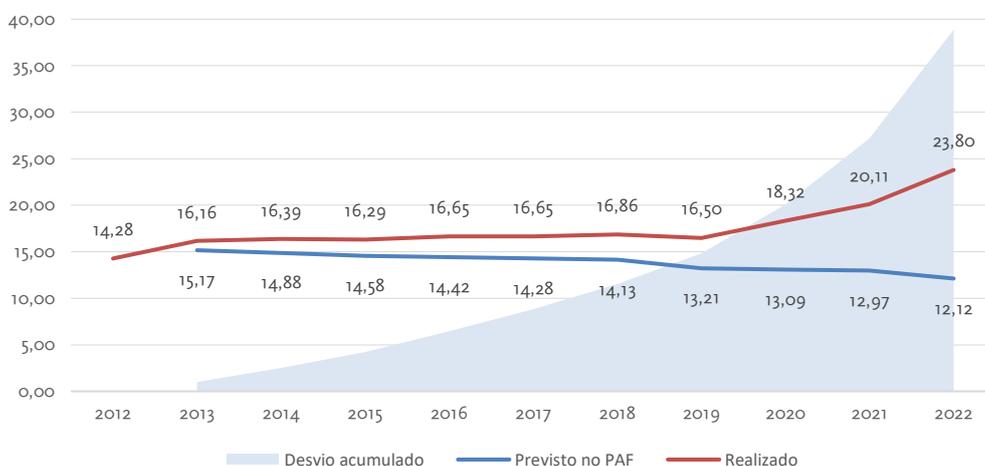
⁷¹ Cf. Relatório de Gestão e prestação de Contas de 2017.

⁷² Nos anos seguintes a política de dividendos não contemplou a sua distribuição, optando-se pela incorporação dos resultados em Reservas.

Transferências correntes

105. As transferências correntes representam a maior fonte de receita do MS, sendo essencialmente asseguradas pelo Estado, por via do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF)⁷³, do Fundo Social Municipal (FSM)⁷⁴ e da Participação Variável no IRS.
106. O FEF tem como finalidade o combate às assimetrias económicas na capacidade de autofinanciamento dos municípios, através da definição de um padrão mínimo de despesa local em todos os concelhos, sendo que os municípios têm autonomia para aplicar o respetivo fundo na sua despesa, desde que cumprindo a limitação imposta na aplicação do fundo decorrente do RFALEI: *“cada município, através do seu órgão executivo, pode decidir a repartição do FEF entre receita corrente e de capital, não podendo, no entanto, a receita corrente exceder 90% do fundo”*⁷⁵.
107. Como se constata no **Gráfico 3**, as transferências correntes revelaram-se muito superiores ao previsto no PAF, o que ajuda a explicar o facto de, mesmo não tendo reduzido a despesa como previsto, o MS ter conseguido, ainda assim, aumentar o ritmo de redução da dívida, superando o cenário que constava do Plano.

GRÁFICO 3 – TRANSFERÊNCIAS CORRENTES – EXECUÇÃO VS PAF



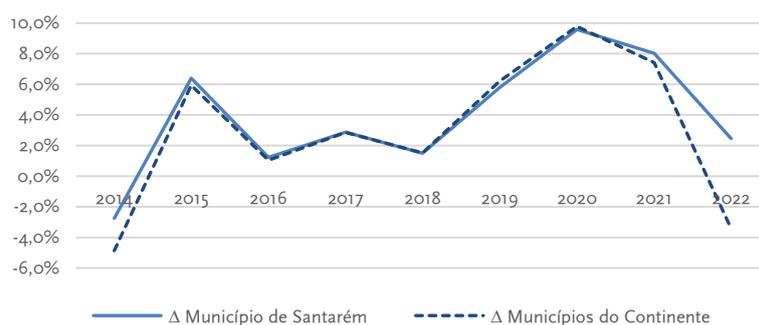
⁷³ O FEF corresponde a uma subvenção geral consagrada no regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais (RFALEI), equivalente a 19,5% da média aritmética simples da receita proveniente do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS), do imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRC) e do imposto sobre o valor acrescentado (IVA). Encontra-se previsto no n.º 1 do artigo 25.º conjugado com o artigo 27.º do RFALEI. O cálculo da participação de cada município no FEF resulta da soma das parcelas referentes ao Fundo de Coesão Municipal (FCM) e ao Fundo Geral Municipal (FGM).

⁷⁴ O FSM constitui uma transferência financeira do Orçamento do Estado consignada ao financiamento de despesas determinadas, relativas a atribuições e competências dos municípios associadas a funções sociais, nomeadamente na educação, na saúde ou na ação social (cf. n.º 1 do artigo 30.º da Lei n.º 73/2013, de 03.09 - RFALEI).

⁷⁵ Cf. n.º 3 do artigo 31.º da Lei n.º 73/2013, de 03.09.

108. O PAF estimava que as transferências correntes diminuíssem paulatinamente a partir de 2013, antecipando uma progressiva substituição por receitas próprias, mas o facto é que o comportamento foi o oposto, desde logo porque o aumento em 2013 foi cerca de M€1,0 acima do estimado.
109. Constata-se a existência de um desvio acumulado, no final de 2017, de M€8,8, que mais do que quadruplicou em 2022, uma vez que se deu uma aceleração do crescimento desta receita a partir de 2020, quando a previsão do PAF apontava para uma maior redução. No entanto, uma parte substancial do aumento dos últimos anos diz respeito aos montantes para financiamento das competências transferidas, não sendo diretamente comparável com as projeções do Plano.
110. O **Gráfico 4** apresenta a variação da receita de transferências do Orçamento de Estado (OE) no MS e no conjunto dos municípios do Continente, que traduz a participação dos municípios nos impostos do Estado⁷⁶, verificando-se, na generalidade, uma tendência muito semelhante.

GRÁFICO 4 – EVOLUÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS DO OE PARA OS MUNICÍPIOS



111. Nos primeiros anos de ajustamento, o MS beneficiou de uma progressão ainda mais favorável das transferências do OE (em particular das receitas do FEF, IRS e FSM) do que o conjunto dos municípios do Continente. Mesmo depois do PAF, apenas lhe foi desfavorável em 2019, logo compensada nos anos seguintes.
112. O progressivo aumento das transferências do OE estendeu-se à generalidade dos municípios e resultou, em grande medida, do aumento da receita fiscal, pelo que uma parte substancial do reequilíbrio das contas municipais ficou a dever-se a um efeito exógeno e não antecipado no PAF. Em 2017, último ano do Plano, as transferências correntes do MS foram superiores em 16,6% às de 2012 e em 2022 o crescimento já era de 66,7%, ainda que aqui já incluía um montante relevante para o financiamento da transferência de competências.

⁷⁶ Encontra-se desagregada em FEF corrente e de capital, FSM, IRS, compensação prevista no n.º 3 art.º 35.º da Lei n.º 73/2014 (a partir de 2019) e IVA (a partir de 2020).

113. Assim, o aumento das transferências para os municípios desempenhou um papel essencial na redução dos seus níveis de endividamento, sendo um fator a ter em conta na análise de sustentabilidade do setor, nomeadamente testando-se a sua resiliência num cenário de redução da receita fiscal.

Balanço da implementação das medidas do lado da receita

114. O MS executou a generalidade das medidas previstas no PAF, não obstante não ter atingido todas as metas previstas, como se apresenta no **Quadro 18**.

QUADRO 18 - AVALIAÇÃO DAS MEDIDAS DE MAXIMIZAÇÃO DA RECEITA

Medidas e Metas	Implementação das Medidas e cumprimento das Metas				
	Tipo	2014	2015	2016	2017
Impostos Diretos					
1. Fixação da taxa máximas do IMI (a)	Medida	sim	sim	sim	sim
2. Fixação da taxa máxima da derrama (a)	Medida	sim	sim	sim	sim
3. Execução:					
- Receita de IMI (b)	Meta	sim	sim	sim	sim
- Derrama (b)	Meta	não	não	não	não
- IMT (b)	Meta	não	não	não	sim
- IUC (b)	Meta	sim	sim	sim	sim
Impostos Indiretos (b)	Meta	não	não	não	não
Taxas, multas e outras penalidades (b)	Meta	sim	sim	sim	sim
Rendimentos de propriedade (b)	Meta	não	não	não	não
Transferências correntes					
1. Execução global (b)	Meta	não	sim	sim	sim
2. Fixação das taxas máximas de IRS (a)	Medida	sim	sim	sim	sim
Venda de Bens e serviços Correntes (b)	Meta	não	não	não	sim
Venda de Bens de investimento (b)	Meta	sim	sim	sim	sim
Transferências de Capital (b)	Meta	sim	sim	não	sim
Passivos Financeiros (b)	Meta	sim	sim	sim	sim

Fonte: Autoridade Tributária e Aduaneira (a); PAF e Prestação de contas do MS (b).

115. Em síntese, as medidas de otimização da receita foram implementadas (cf. fixação das taxas máximas de IMI, Derrama e IRS) e as metas das principais rubricas foram superadas, mais do que compensando o efeito das que não foram atingidas.
116. No final de 2017, a receita da derrama e dos impostos indiretos constituíam um incumprimento real das metas; no caso dos rendimentos de propriedade, alteraram-se os pressupostos iniciais, que previam a distribuição de dividendos da empresa Águas de Santarém.

2.5.3. Impacto das Medidas de Redução da despesa

117. Os Quadros 19 e 20 mostram, respetivamente, a evolução da despesa efetiva do MS durante a vigência do PAF (até 2017) e após a liquidação total antecipada do empréstimo do PAEL (ocorrida em 2018), que libertou o MS das obrigações do Plano, bem como a diferença para a previsão que constava daquele Plano⁷⁷. A maior parte da despesa é direcionada para despesas de pessoal e aquisição de bens e serviços e bens de capital.

QUADRO 19 – EVOLUÇÃO DA DESPESA DURANTE A VIGÊNCIA DO PAF

Executado	2013		2014		2015		2016		2017		(em Me)
	valor	diferença	valor	diferença	valor	diferença	valor	diferença	valor	diferença	Desvio acumulado (2013-2017)
Despesas com o pessoal	14,26	-0,1	13,94	0,87	13,7	0,74	13,74	0,42	13,72	0,4	2,32
Aquisição de bens e serviços	16,87	-5,09	12,16	5,7	8,18	1,58	8,26	1,75	8,8	2,38	6,31
Juros e outros encargos	2,31	-1,62	2,86	0,77	2,07	0,16	1,43	-0,32	0,8	-0,79	-1,81
Transferências correntes	4,15	-1,67	3,48	1,25	2,02	-0,21	2,17	-0,06	2,35	0,12	-0,58
Subsídios	2,25	0,15	2,35	1,05	0,23	-1,07	0,46	-0,84	0,25	-1,05	-1,76
Outras despesas correntes	0,29	-0,46	0,21	-0,34	0,76	0,21	0,52	0,07	0,33	-0,12	-0,65
Aquisição de bens de capital	11,27	1,2	5,31	3,6	2,61	1,48	1,5	0,11	2,57	2	8,39
Transferências de capital	4,02	0,09	1,26	0,21	0,03	-1,02	1,16	0,11	2,2	1,15	0,55
Outras despesas de capital	0	0	0	0	0	0	0,06	0,06	0,02	0,02	0,09
Total da despesa efetiva	55,42	-7,5	41,57	13,11	29,6	1,87	29,3	1,3	31,04	4,11	12,87

Fonte: PAF, demonstrações financeiras do MS, tratamento da equipa de auditoria.

QUADRO 20 – EVOLUÇÃO DA DESPESA APÓS A LIQUIDAÇÃO DO PAEL

Executado	2018		2019		2020		2021		2022		(em Me)
	valor	diferença	valor	diferença	valor	diferença	valor	diferença	valor	diferença	Desvio acumulado (2013-2022)
Despesas com o pessoal	14,26	1,02	15,42	2,28	15,03	1,95	15,72	2,77	17,26	4,47	14,81
Aquisição de bens e serviços	9,2	2,86	10,41	4,15	8,93	2,75	10,66	4,57	13,85	7,83	28,48
Juros e outros encargos	0,65	-0,77	0,46	-0,74	0,39	-0,62	0,33	-0,49	0,29	-0,33	-4,76
Transferências correntes	2,72	0,49	3,08	0,85	2,88	0,65	3,39	1,16	5,02	2,79	5,35
Subsídios	0,25	-1,05	0,25	-1,05	1,36	0,06	0,5	-0,8	0,97	-0,33	-4,94
Outras despesas correntes	0,27	-0,28	2,07	0,92	0,2	-2	0,37	-2,03	0,59	-1,67	-5,71
Aquisição de bens de capital	4,27	3,86	5,26	3,51	7,42	6,47	7,85	6,37	24,69	22,29	50,91
Transferências de capital	1,79	0,74	0,65	-0,4	0,7	-0,35	1,91	0,86	2,33	1,28	2,69
Outras despesas de capital	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00	0,00	0,08
Total da despesa efetiva	33,41	6,87	37,6	9,52	36,91	8,91	40,73	12,41	65,00	36,35	86,92

Fonte: PAF, demonstrações financeiras do MS, tratamento da equipa de auditoria.

⁷⁷ Não foram considerados os ativos e os passivos financeiros.

118. Com exceção do primeiro ano de ajustamento (2013), o MS ultrapassou sempre os valores de despesa assumidos no PAF, assegurando uma trajetória de recuperação baseada num diferencial ainda maior ao nível das receitas.
119. Em 2018, ano em que o empréstimo do PAEL foi amortizado antecipadamente e o MS deixou de estar obrigado ao cumprimento do PAF, o desvio negativo na despesa foi, pela primeira vez, superior ao desvio positivo na receita⁷⁸, sendo que a partir de 2019 o desvio acumulado na despesa passou a superar o desvio acumulado na receita.
120. Ainda assim, deve destacar-se que a despesa efetiva do MS apresentou reduções sucessivas até 2016. Em 2017 deu-se o primeiro crescimento homólogo, com origem nas despesas de capital, e em 2018, também as despesas correntes aumentaram (M€1,1), tendência que continuou nos anos seguintes, com exceção de 2020.
121. Em 2022, as despesas correntes atingiram M€38,0, o que representou um aumento de 44,7% (M€11,7) em relação a 2017, ficando apenas abaixo do verificado no ano de início do ajustamento (2013). No entanto, há que ter em consideração que nos últimos anos a execução da despesa (tal como já referido para a receita) está influenciada pelo exercício das competências transferidas da Administração Central.

Despesas com pessoal

122. O PAF previa uma redução e contenção das despesas de pessoal. Os Quadros 21 e 22 mostram, respetivamente, a evolução das despesas com pessoal do MS durante a vigência do PAF (até 2017) e após a liquidação total antecipada do empréstimo do PAEL (ocorrida em 2018).

QUADRO 21 – DESPESAS COM PESSOAL DURANTE A VIGÊNCIA DO PAF

Executado	2013		2014		2015		2016		2017		Desvio acumulado (2013 a 2017)
	valor	diferença	valor	diferença	valor	diferença	valor	diferença	valor	diferença	
Rem. certas e permanentes	10,41	-0,36	10,17	-0,36	10,03	-0,49	10,15	-0,79	10,14	-0,80	-2,80
Abonos variáveis ou eventuais	0,48	0,07	0,47	0,19	0,70	0,43	0,51	0,26	0,54	0,29	1,23
Segurança social	3,37	0,19	3,29	1,03	2,97	0,80	3,08	0,95	3,04	0,91	3,88
Total	14,26	-0,10	13,94	0,87	13,70	0,74	13,74	0,42	13,72	0,40	2,32

Fonte: PAF, demonstrações financeiras do MS, tratamento da equipa de auditoria.

⁷⁸ Não considerando o ano de 2014, que está afetado pelo pagamento de parte da dívida que se previa ter ocorrido em 2013, na sequência da obtenção dos empréstimos de ajustamento financeiro.

QUADRO 22 – DESPESAS COM PESSOAL APÓS A LIQUIDAÇÃO DO PAEL

(em M€)

Executado	2018		2019		2020		2021		2022		Desvio acumulado (2013 a 2017)
	valor	diferença									
Rem. certas e permanentes	10,65	-0,23	11,29	0,50	11,15	0,40	11,82	1,17	12,84	2,32	1,38
Abonos variáveis ou eventuais	0,59	0,34	0,69	0,43	0,58	0,34	0,61	0,35	0,81	0,55	3,24
Segurança social	3,02	0,91	3,44	1,35	3,29	1,21	3,30	1,25	3,61	1,60	10,19
Total	14,26	1,01	15,42	2,28	15,03	1,95	15,72	2,77	17,26	4,47	14,81

Fonte: PAF, demonstrações financeiras do MS, tratamento da equipa de auditoria.

123. No primeiro ano do ajustamento (2013), a meta de redução das despesas com pessoal foi superada, pois o desvio negativo no pagamento dos descontos para a segurança social e abonos foi compensado pela maior redução das remunerações.
124. Nos anos seguintes, até 2018, ano da liquidação antecipada do empréstimo PAEL, as remunerações mantiveram-se abaixo da evolução prevista, mas a restante despesa foi superior, levando a uma ultrapassagem das metas para o total das despesas com pessoal. Ainda assim, a despesa em 2018 foi idêntica à incorrida em 2013.
125. Daí em diante, já sem as restrições do PAF, também as remunerações se afastaram das projeções do Plano, sendo de considerar, para esse facto, o efeito da integração do pessoal no âmbito da transferência de competências.
126. O desvio acumulado da despesa face ao projetado no PAF atingiu M€14,81 em 2022, embora apenas M€1,38 em “Remunerações certas e permanentes”⁷⁹, para o que contribui a incorporação de pessoal proveniente das escolas, ao abrigo da transferência de competências, bem como o aumento da remuneração mínima mensal garantida.
127. Em 2018 e 2019 deu-se o impacto do descongelamento de carreiras da administração pública e integração dos trabalhadores com vínculo precário, que também se refletiu no MS (cf. Quadro 23).

⁷⁹ Sendo que M€10,2 são relativos aos descontos para a segurança social e M€3,2 a abonos.

QUADRO 23 – EVOLUÇÃO DOS TRABALHADORES E PRESTADORES DE SERVIÇOS

Ano	Nº. Trabalhadores	Prestação de serviços	Total	Regime permanência - tempo inteiro - câmara municipal - presidente e vereadores	Regime não permanência - assembleia municipal
2011	873	9	882	6	29
2012	805	7	812	6	57
2013	768	1	769	4	45
2014	748	6	754	4	45
2015	739	15	754	4	45
2016	733	8	741	4	45
2017	720	16	736	5	45
2018	776	9	785	5	45
2019	750	19	769	4	45
2020	728	16	744	4	45
2021	764	15	779	6	45
2022	870	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Fonte: Município (em trabalho de campo) e Prestação de contas ao TdC (2022).

128. Consta-se que a tendência de redução do n.º de trabalhadores foi interrompida em 2018, com um aumento de 56 trabalhadores, que incluiu a integração dos trabalhadores precários, recolocando os recursos humanos numa dimensão superior à existente no início do plano de ajustamento, em 2013. Em 2021 e 2022 o seu número voltou a subir, essencialmente por efeito da integração dos trabalhadores envolvidos na transferência de competências. O número de prestadores de serviços mais elevado foi registado em 2019, quando representava 2,5% do total dos recursos humanos (19).

129. De acordo com as evidências recolhidas verificou-se que:

- a) A obrigação de redução anual do n.º de trabalhadores em 2% apenas foi cumprida até 2014 (2013 se considerarmos também os prestadores de serviços). Nos anos seguintes a redução foi inferior ao estipulado e, em 2018, já sem as obrigações do PAF, o número de trabalhadores aumentou 7,8%;
- b) A medida específica, prevista no PAF, de redução de ‘horas extraordinárias’ apenas foi cumprida em 2013. Nos anos seguintes ocorreram crescimentos sucessivos, sendo o valor de 2017 superior, em 76,6%, ao registado em 2013.

Aquisição de bens e serviços correntes

130. O PAF previa, depois de concretizados os pagamentos no âmbito dos empréstimos do PAEL e Saneamento Financeiro, uma contenção dos gastos com aquisição de bens e serviços em torno dos M€6, mas a execução real ficou sempre acima dos M€8 (Cf. Quadros 24 e 25).

QUADRO 24 – DESPESA COM AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS DURANTE A VIGÊNCIA DO PAF

(em M€)

Executado	2013		2014		2015		2016		2017		Desvio Acumulado (2013-2017)
	valor	diferença	valor	diferença	valor	diferença	valor	diferença	valor	diferença	
Aquisição de bens	3,15	-1,60	2,44	1,48	1,35	0,40	1,21	0,26	1,25	0,30	0,85
Aquisição de serviços	13,72	-3,50	9,72	4,21	6,83	1,18	7,04	1,48	7,55	2,08	5,46
Total	16,87	-5,09	12,16	5,70	8,18	1,58	8,26	1,74	8,80	2,38	6,31

Fonte: PAF, demonstrações financeiras do MS, tratamento da equipa de auditoria.

QUADRO 25 – DESPESA COM AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS APÓS A LIQUIDAÇÃO DO PAEL

(em M€)

Executado	2018		2019		2020		2021		2022		Desvio Acumulado (2013-2022)
	valor	diferença	valor	diferença	valor	diferença	valor	diferença	valor	diferença	
Aquisição de bens	1,33	0,38	1,48	0,53	1,27	0,32	1,81	0,86	2,35	1,39	4,32
Aquisição de serviços	7,87	2,48	8,93	3,63	7,67	2,44	8,85	3,71	11,5	6,44	24,16
Total	9,2	2,86	10,41	4,16	8,93	2,76	10,66	4,57	13,85	7,83	28,48

Fonte: PAF, demonstrações financeiras do MS, tratamento da equipa de auditoria.

131. O desvio acumulado no último ano de aplicação plena do PAF era de M€6,3, essencialmente devido ao comportamento da aquisição de serviços, onde ocorreu uma ultrapassagem da despesa prevista em quase todas as sub-rubricas, em especial em encargos com as instalações (em 2017), transportes (em 2016 e 2017), outros trabalhos especializados (em 2016 e 2017), comunicações (2017) e em “Outros serviços” (em 2016 e 2017)⁸⁰.
132. Depois de liquidado o PAEL, já sem obrigatoriedade de aplicar as medidas do PAF, a expansão foi ainda mais vincada, estendendo-se também à aquisição de bens.

Transferências correntes

133. O PAF previa, relativamente à despesa com transferências correntes para as freguesias, uma redução de 20% em 2014⁸¹ e uma estabilização nos anos seguintes. Esta contenção seria extensível às restantes componentes, prevendo-se que a estabilização do total das transferências ocorresse em torno dos M€2,23, após um ano de 2013 em que a despesa seria excecionalmente elevada (cf. Quadros 26 e 27).

⁸⁰ Esta sub-rubrica, ao invés de ser residual, para inscrição de despesa que não pode ser enquadrada nas sub-rubricas existentes, apresenta-se em todos os anos analisados como a de maior peso dentro da rubrica “Aquisição de serviços”.

⁸¹ Em virtude da redução do número de freguesias, como consequência da Lei n.º 11-A/2013, de 28.01.

QUADRO 26 – TRANSFERÊNCIAS CORRENTES DURANTE A VIGÊNCIA DO PAF

(em M€)

Executado	2013		2014		2015		2016		2017		Desvio acumulado (2013 a 2017)
	valor	diferença	valor	diferença	valor	diferença	valor	diferença	valor	diferença	
Sociedades não financeiras	0,03	-0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,04	0,04	0,00	0,00	0,02
Administração local	2,09	-0,66	1,78	0,51	1,31	0,04	1,36	0,09	1,43	0,15	0,13
Segurança social	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Inst. s/fins lucrativos	2,01	-0,96	1,68	0,75	0,71	-0,23	0,76	-0,18	0,92	-0,02	-0,63
Famílias	0,03	-0,03	0,01	-0,02	0,00	-0,02	0,01	-0,02	0,01	-0,02	-0,10
Total	4,15	-1,67	3,48	1,24	2,02	-0,21	2,17	-0,06	2,35	0,12	-0,58

Fonte: PAF, demonstrações financeiras do MS, tratamento da equipa de auditoria.

QUADRO 27 – TRANSFERÊNCIAS CORRENTES APÓS A LIQUIDAÇÃO DO PAEL

(em M€)

Executado	2018		2019		2020		2021		2022		Desvio acumulado (2013 a 2017)
	valor	diferença									
Sociedades não financeiras	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,03	0,03	0,00	0,00	0,05
Administração local	1,51	0,23	1,59	0,31	1,60	0,32	1,82	0,55	1,90	0,62	2,17
Segurança social	0,00	0,00	0,00	0,00	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,10
Inst. s/fins lucrativos	1,20	0,27	1,48	0,55	1,24	0,30	1,48	0,55	3,02	2,09	3,13
Famílias	0,01	-0,01	0,01	-0,01	0,02	-0,01	0,02	0,00	0,07	0,05	-0,09
Total	2,72	0,49	3,08	0,85	2,88	0,65	3,39	1,16	5,02	2,79	5,35

Fonte: PAF, demonstrações financeiras do MS, tratamento da equipa de auditoria.

134. Constata-se que, enquanto o PAF se manteve em vigor, foi, no essencial, executada a contenção projetada nas transferências correntes. Embora em 2017 a despesa tenha sido marginalmente superior ao previsto no Plano, o desvio acumulado ainda foi negativo até 2018.
135. No entanto, a tendência de expansão desta despesa iniciou-se logo em 2016 e em 2022 voltou a ultrapassar o máximo de 2013, pelo que naquele ano já existia um desvio acumulado positivo de M€5,35.

Aquisição de bens de capital

136. Os Quadros 28 e 29 apresentam a evolução da despesa com aquisição de bens de capital no período de vigência do PAF (2013 a 2017) e após a liquidação antecipada dos empréstimos que lhe estavam associados, em que a comparação com o Plano é apenas analítica (2018 a 2022).

QUADRO 28 – AQUISIÇÃO DE BENS DE CAPITAL DURANTE A VIGÊNCIA DO PAF

(em M€)

Executado	2013		2014		2015		2016		2017		Desvio acumulado (2013 a 2017)
	valor	diferença	valor	diferença	valor	diferença	valor	diferença	valor	diferença	
Investimentos.	4,85	0,02	3,30	1,97	2,31	1,25	0,91	-0,45	1,38	0,82	3,61
Bens de domínio público	6,42	1,18	2,00	1,62	0,30	0,23	0,59	0,56	1,20	1,19	4,78
Total	11,27	1,20	5,31	3,60	2,61	1,48	1,50	0,11	2,57	2,01	8,39

Fonte: PAF, demonstrações financeiras do MS, tratamento da equipa de auditoria.

QUADRO 29 – AQUISIÇÃO DE BENS DE CAPITAL APÓS A LIQUIDAÇÃO DO PAEL

(em M€)

Executado	2018		2019		2020		2021		2022		Desvio acumulado (2013 a 2017)
	valor	diferença	valor	diferença	valor	diferença	valor	diferença	valor	diferença	
Investimentos.	1,67	1,26	3,64	1,89	4,56	3,61	4,56	3,08	20,69	18,29	31,75
Bens de domínio público	2,60	2,60	1,61	1,61	2,86	2,86	3,30	3,30	4,00	4,00	19,16
Total	4,27	3,86	5,26	3,51	7,42	6,47	7,85	6,37	24,64	22,29	50,91

Fonte: PAF, demonstrações financeiras do MS, tratamento da equipa de auditoria.

137. Constata-se que o MS não conseguiu conter o investimento dentro dos limites com que se havia comprometido no PAF, apresentando em 2017 um desvio acumulado M€8,39, mais de metade em bens de domínio público⁸².
138. A partir de 2018, o MS afastou-se completamente da evolução projetada no PAF, aumentando substancialmente a aquisição de bens de capital⁸³, sendo que no ano de 2022 concretizou a compra da antiga Escola Prática de Cavalaria e do Convento de S. Francisco (de ora em diante referidos como EPC), por um valor total de M€16, socorrendo-se de um empréstimo de M€15. Assim, o MS acumulou um desvio de mais M€50,9 de despesa nesta rubrica face à trajetória prevista no PAF, de 2013 a 2022.

Transferências de capital

139. No que respeita às Transferências de Capital (Cf. Quadros 30 e 31), o PAF previa a estabilização das despesas de capital em torno de M€1,05 a partir do ano de 2014, dividida por transferências para as juntas de freguesia (M€0,9) e para outras instituições (M€0,15).

⁸² O PAF assumia a descontinuação de um conjunto de despesas de investimento, no montante de €19 818 443,75, referentes ao período 2012 a 2017, "...representando cerca de 56% dos investimentos totais previstos no início de 2012.", acrescentando terem sido "...descontinuados e retirados do plano de investimento aproximadamente cinquenta projetos/intervenções...", ficando apenas salvaguardados um conjunto de projetos "...para evitar a perda ou reembolso da participação comunitária dos mesmos."

⁸³ Podendo destacar-se a despesa com o "Projeto Global de Estabilização das Encostas de Santarém" (M€5,2 entre 2017 e 2022), a requalificação do mercado municipal, a reabilitação de espaços escolares, a compra de veículos para os bombeiros ou com o projeto de eficiência energética (M€4,45 entre 2018 e 2020).

QUADRO 30 – TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL DURANTE A VIGÊNCIA DO PAF

(em M€)

Executado	2013		2014		2015		2016		2017		Desvio acumulado (2013 a 2017)
	valor	diferença	valor	diferença	valor	diferença	valor	diferença	valor	diferença	
Administração local	3,54	0,20	1,14	0,24	0,03	-0,87	1,12	0,22	1,77	0,87	0,66
Instit. sem fins lucrativos	0,47	-0,11	0,10	-0,05	0,01	-0,14	0,04	-0,11	0,41	0,26	-0,16
Outras	0,01	0,01	0,02	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02	0,02	0,05
Total	4,02	0,10	1,26	0,21	0,03	-1,02	1,16	0,11	2,20	1,15	0,55

Fonte: PAF, demonstrações financeiras do MS, tratamento da equipa de auditoria.

QUADRO 31 – TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL APÓS A LIQUIDAÇÃO DO PAEL

(em M€)

Executado	2018		2019		2020		2021		2022		Desvio acumulado (2013 a 2017)
	valor	diferença	valor	diferença	valor	diferença	valor	diferença	valor	diferença	
Administração local	1,13	0,23	0,44	-0,46	0,61	-0,29	1,59	0,69	1,76	0,86	1,70
Instit. sem fins lucrativos	0,66	0,51	0,13	-0,02	0,08	-0,07	0,32	0,17	0,57	0,42	0,85
Outras	0,00	0,00	0,08	0,08	0,02	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,15
Total	1,79	0,74	0,65	-0,40	0,70	-0,35	1,91	0,86	2,33	1,28	2,69

Fonte: PAF, demonstrações financeiras do MS, tratamento da equipa de auditoria.

140. No período em que o MS esteve obrigado às restrições inerentes ao PAF (2013 a 2017), de uma forma global, conteve estes gastos, à exceção do ano de 2017, em que excedeu largamente o previsto no Plano. Assim, até 2017, ocorreu um desvio acumulado de M€0,55, essencialmente pela ultrapassagem das transferências para a Administração local (juntas de freguesia), já que as transferências para as instituições sem fins lucrativos ficam abaixo do previsto no PAF.
141. Após a liquidação antecipada dos empréstimos de Assistência Financeira e o consequente fim das limitações que lhes estavam associadas (em 2018), e não obstante uma flutuação anual desta rubrica, verificou-se um incremento nesta rubrica, em especial no que se refere às transferências para as freguesias, que, no período 2018 a 2022, excederam o previsto no PAF em M€2,14. No entanto, o aumento mais relevante tem a ver, pelo menos em parte, com o processo de transferência de competências, ao abrigo do qual foram transferidos, do MS para as freguesias, M€0,55 em 2021 e outro tanto em 2022⁸⁴.

2.5.4. Balanço da implementação das medidas do lado da despesa

142. Como se sintetiza no Quadro 32, na generalidade das situações, não foram cumpridas as medidas e atingidas as metas previstas no PAF para o lado da despesa.

⁸⁴ Cf. Acompanhamento do processo de descentralização, disponível em www.portalautarquico.dgal.gov.pt.

QUADRO 32 – AVALIAÇÃO DAS MEDIDAS DE REDUÇÃO DA DESPESA

Medidas e metas	Tipo	Implementação das Medidas e cumprimento das Metas				
		2013	2014	2015	2016	2017
Pessoal						
- Despesa	Meta	Sim	Não	Não	Não	Não
- Redução de 2% nos trabalhadores	Meta	Sim	Não	Não	Não	Não
- Redução de horas extraordinárias	Meta	Sim	Não	Não	Não	Não
Aquisição de bens e serviços	Meta	Sim	Não	Não	Não	Não
Transferências Correntes	Meta	Sim	Não	Sim	Sim	Não
Subsídios	Meta	Não	Não	Sim	Sim	Sim
Aquisição de Bens de Capital	Meta	Não	Não	Não	Não	Não
Transferências de capital	Meta	Não	Não	Sim	Não	Não
Revisão da Norma de Controlo Interno	Medida	Não	Não	Não	Não	Não
Implementação Orçamento Base Zero	Medida	Não	Não	Não	Não	Não
Reapreciação das participações financeiras e associativismo em conformidade com a Lei 50/2012	Medida	Não	Não	Não	Não	Não
Redução/racionalização das despesas e dos autoconsumos	Medida	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
- Elaboração e Implementação do Plano de Eficiência Energética	Medida	Não	Não	Não	Não	Não

Fonte: PAF, Prestação de contas e documentação recolhida em trabalho de campo.

143. Os desvios observáveis nas despesas face ao Plano, não perturbaram a trajetória de recuperação do MS, uma vez que a evolução das receitas mais do que compensou o seu efeito. Acresce que alguns desvios, nomeadamente na área do pessoal, resultam de medidas legislativas cujo impacto não era suscetível de ser estimado no PAF.

2.5.5. Balanço da aplicação dos mecanismos de reequilíbrio orçamental

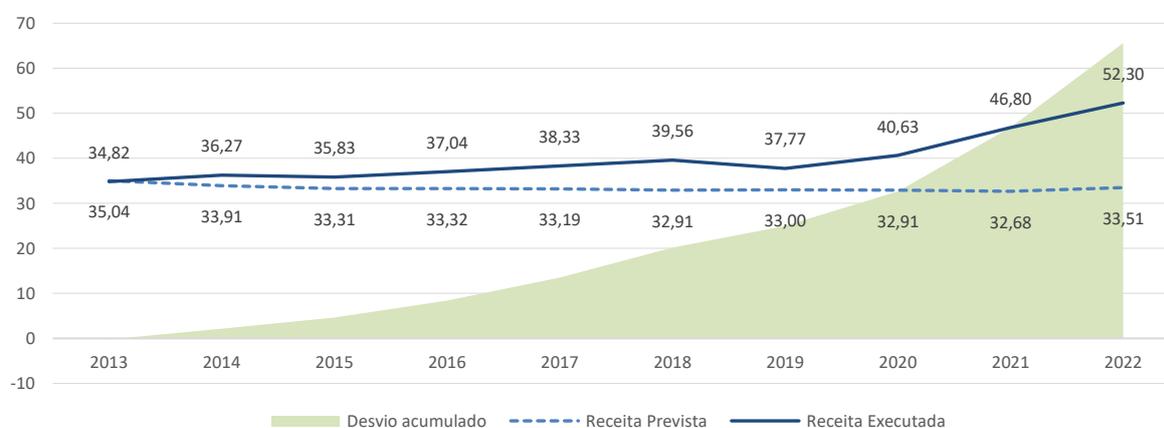
144. O balanço da aplicação dos mecanismos de reequilíbrio orçamental compreende a apreciação global do desempenho do MS no que concerne aos mecanismos adotados para efeitos de reequilíbrio orçamental.
145. A execução dos PAF tinha por objetivo a implementação de medidas indexadas a metas orçamentais que viabilizassem a obtenção de saldos anuais para efeitos de redução do excesso de endividamento, nos termos previstos nos respetivos planos. O presente ponto faz, assim, o balanço entre aquilo que se preconizava atingir em fase de planeamento⁸⁵ e o que foi alcançado do ponto de vista orçamental,

⁸⁵ Para o efeito, as metas orçamentais da receita e da despesa constantes nos PAF foram definidas como critério de avaliação.

e avalia a relação entre as medidas implementadas e os resultados obtidos, considerando a receita efetiva e a despesa efetiva⁸⁶.

146. Os objetivos quantitativos globais de receita⁸⁷ contemplados no PAF foram largamente superados, com a receita a superar o previsto no PAF em M€13,5 até 2017, último ano de plena aplicação do Plano. Refira-se ainda que a receita executada continuou a crescer firmemente após a liquidação antecipada do PAEL, em 2018, atingindo M€ 52,30 em 2022, onde já se reflete o financiamento das competências transferidas da Administração Central (cf. Gráfico 5).

GRÁFICO 5 – RECEITA EFETIVA PREVISTA NO PAF E EXECUTADA



Fonte: PAF e Prestação de Contas.

147. Os maiores contributos para a cobrança de receita acima do projetado no PAF vieram do IMI e das transferências correntes, com mais M€10,62 e M€8,8, respetivamente, entre 2013 e 2017, último ano com plena aplicação do Plano. No que concerne à evolução positiva das ‘transferências correntes’, note-se que em 2018 o valor recebido do FEF era já 47% superior ao de 2012⁸⁸.

148. Embora assumindo uma trajetória de contenção nos primeiros anos do PAF, o MS incorreu numa despesa significativamente superior ao que estava previsto naquele plano: entre 2013 e 2017 o MS pagou mais M€12,9 (cf. Gráfico 6). Merece destaque a despesa com aquisições de bens e serviços e aquisições de bens de capital que, naquele período, se desviaram do Plano em M€6,31 e M€8,39 respetivamente⁸⁹.

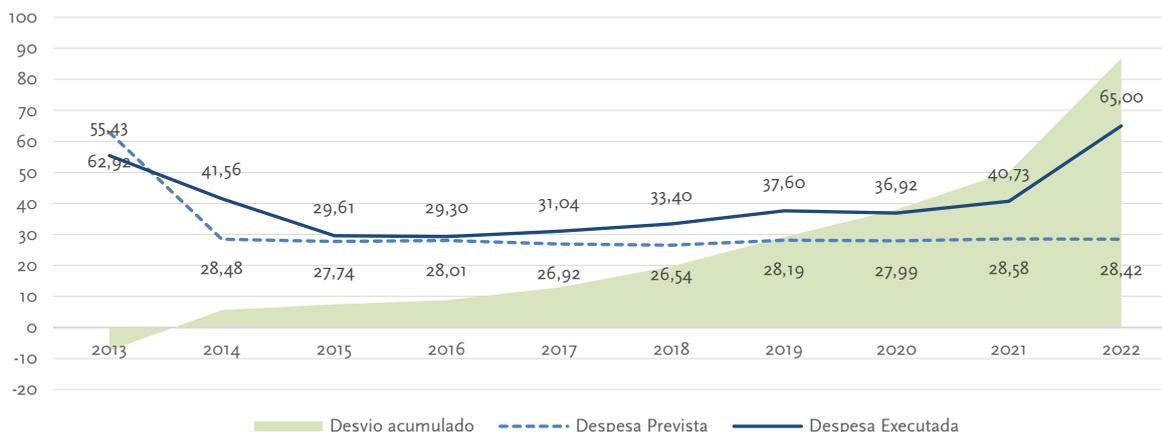
⁸⁶ O saldo global em Contabilidade Pública é medido através da diferença entre a receita e a despesa efetivas. Por receita efetiva entende-se a receita orçamental total excluída da receita de ativos e passivos financeiros e de saldos de anos anteriores; por despesa efetiva entende-se a despesa orçamental total excluída da despesa com ativos e passivos financeiros.

⁸⁷ O critério definido acolheu os valores executados na ‘receita cobrada bruta’, nos termos do ponto 7.3.2 do POCAL.

⁸⁸ Cf. ponto 2.5.2.

⁸⁹ Cf. Quadros 24 e 28.

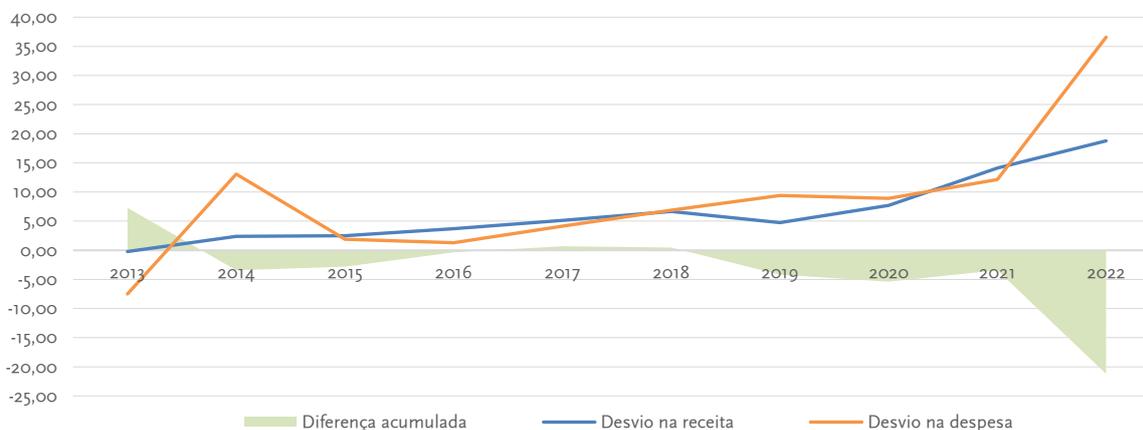
GRÁFICO 6 – DESPESA EFETIVA PREVISTA NO PAF E EXECUTADA



Fonte: PAF e Prestação de Contas.

149. No **Gráfico 7** apresenta-se a comparação entre as tendências de desvio positivo na receita, face ao projetado no PAF, e de desvio negativo na despesa.

GRÁFICO 7 – BALANÇO ENTRE OS DESVIOS NA RECEITA E DESPESA EFETIVAS



Fonte: PAF e Prestação de Contas.

150. Observa-se que o pagamento das dívidas com os empréstimos obtidos (em 2013 e 2014), tem continuidade numa fase de maior ajustamento, em que o desvio negativo da despesa é anulado pelo desvio positivo da receita (até 2018). Numa fase pós PAF, a despesa expande-se, deixando de aderir aos pressupostos do Plano, sendo acompanhada, em parte, pela expansão da receita⁹⁰. O

⁹⁰ Parte desta expansão é inevitável, pois diz respeito ao financiamento da transferência de competências, tendo, em princípio, um efeito neutro.

comportamento extraordinário da despesa em 2022 deve-se, essencialmente, ao pagamento da aquisição da EPC (M€16,0), recorrendo a receita não efetiva (empréstimo junto da CGD).

151. Em suma, verifica-se que o aumento de receita acima do previsto no Plano, essencialmente exógeno às medidas do PAF, teve relevância decisiva na diminuição do *stock* da dívida e na redução assinalável do endividamento.

2.5.6. Controlo e monitorização da execução do PAF

152. Os regimes de recuperação financeira preveem a adoção de programas de ajustamento que contêm medidas que visam alcançar o equilíbrio financeiro. Assim, o cumprimento dos termos em que o Município se compromete a obter esse equilíbrio reveste-se de grande importância. A adoção de um adequado sistema de controlo⁹¹ é, pois, decisiva para conseguir atingir os objetivos fixados.
153. O sistema de controlo deve assegurar os procedimentos a serem aplicados e os *outputs* que garantam uma adequada avaliação dos resultados em todo o processo, de forma a assegurar o cumprimento dos critérios de legalidade, economia, eficiência e eficácia dos respetivos programas.
154. A análise do sistema de controlo na execução do PAF compreende uma dimensão interna, de reorganização de serviços e adoção de procedimentos pelo MS, e uma dimensão externa, que incide na atuação das diferentes entidades envolvidas na sua operacionalização - DGAL, membros do Governo e auditor externo.

Reorganização de serviços e a adoção de procedimentos internos

155. O MS não criou qualquer estrutura municipal de acompanhamento do PAF, tendo informado que o acompanhamento estava cometido ao Presidente da Câmara, à Vereadora [REDACTED] (até outubro de 2013), ao Departamento de Administração e Finanças, à Divisão de Finanças e ao Serviço de Contabilidade e que para interlocutor do município para efeito de prestação de esclarecimentos no âmbito do processo de adesão e de execução do contrato de empréstimo do PAEL⁹² foi designado o Sr. Diretor do Departamento de Administração e Finanças, Dr. [REDACTED]⁹³.

⁹¹ O conceito de controlo aplicado baseia-se no conceito do Sistema de Controlo (SCI) definido pelo n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 166/98, de 25.06: sistema composto por procedimentos de verificação, acompanhamento (monitorização), avaliação e informação sobre a legalidade, regularidade e boa gestão, relativamente a atividades, programas, projetos ou operações.

⁹² Cf. artigo 8.º da Portaria n.º 281-A/2012, de 14.09.

⁹³ Cf. resposta ao pedido de elementos n. 1 de 18.05.2022.

156. A Norma de Controlo Interno (NCI) tinha sido aprovada pelo órgão executivo em 11.04.2005 e manteve-se sem alteração até maio de 2022⁹⁴, pelo que se encontrava desatualizada face à evolução legislativa no âmbito do controlo da administração financeira do Estado, mormente, pela aprovação da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA)⁹⁵, do RFALEI, do Código dos Contratos Públicos (CCP) e do SNC-AP.
157. Esta deficiência foi sendo referenciada na Certificação Legal de Contas (entre 2014 e 2019) e foi também objeto de recomendações anteriores do TdC⁹⁶, mas só em reunião do órgão executivo de 27.06.2022 foi aprovada, por maioria, a nova Norma de Controlo Interno do MS⁹⁷.
158. A aprovação do primeiro Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC) ocorreu apenas em 20.09.2013⁹⁸, quando este era recomendado pelo Conselho da Prevenção da Corrupção desde 01.07.2009. Não obstante o PGRCIC ter sido aprovado já no decorrer do PAF, não dispõe de qualquer conteúdo específico dirigido à execução deste nem deu origem a uma monitorização periódica⁹⁹.

⁹⁴ Tendo sido solicitadas outras normas complementares relacionadas com a implementação e execução dos PAF, o MS remeteu o Despacho n.º 52/2018 – Normalização de procedimentos internos com vista à celebração de contratos de aquisição ou locação de bens móveis, aquisição de serviços ou empreitadas de obras públicas, com base no CCP; o Despacho n.º 95/P/2019, – Normalização de procedimentos internos com vista à celebração de contratos de aquisição ou locação de bens móveis, ou à aquisição de serviços de preço contratual igual ou inferior a €20.000,00 e empreitadas de preço contratual igual ou inferior a €30.000,00; o Despacho n.º 108/P/2019 – Anulação de guias de recebimento; e o Despacho n.º 117/P 2020 – Reengenharia de processo – Circuito documental, todos exarados pelo Presidente da Câmara, bem como os Manuais de procedimentos da Tesouraria - 2012/2013.

⁹⁵ Aprovada pela Lei n.º 8/2012, de 21.02, e densificada pelo Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21.06.

⁹⁶ Cf. recomendação no âmbito da Verificação Interna de Contas de 2017 e 2018, aprovada em sessão da 2ª Secção, em Subsecção, em 16.12.2021, em que se comunica ao atual Órgão Executivo do MS o “*Reforço das recomendações já formuladas anteriormente, relativas à necessidade de atualização da norma de controlo interno e à implementação de um sistema de controlo interno eficiente e eficaz, (...)*.” Como referido, já anteriormente, em 2017, no âmbito do Relatório consolidado n.º 104/2017 – DVIC.2, o MS foi objeto da seguinte recomendação: “*Proceder à atualização e respetiva aprovação da Norma de Controlo Interno no sentido de que a mesma se adequa aos normativos em vigor, nomeadamente, as normas do regime jurídico das autarquias locais, bem como as normas de aplicação subsidiária constantes do Decreto-Lei que aprovou o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP) relativas à aplicação:*

- *Do Sistema de Normalização Contabilística (SNC);*

- *Das IPSAS – Normas Internacionais de Contabilidade do Setor Público, nomeadamente no que respeita ao controlo interno.*”

⁹⁷ No sentido de a adequar aos normativos em vigor, nomeadamente, ao SNC-AP e aos que regulam a cobrança de receitas e realização de despesas públicas, mormente o Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI), o Código dos Contratos Públicos (CCP), a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) em vigor e o Regime Jurídico das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RJALEI).

⁹⁸ Em reunião ordinária da Câmara Municipal, aprovado por unanimidade cf. Certidão n.º 111/2013 do Diretor do Departamento de Administração e Finanças, enviado ao Presidente do Conselho de Prevenção de Corrupção, em 10.10.2014.

⁹⁹ A utilidade e aplicabilidade destes planos reside não só na sua aprovação e publicitação como também no rigoroso controlo e validação, de forma a verificar-se a conformidade entre as regras do plano, a sua implementação e resultados obtidos. Na verdade, o PGRCIC contempla, como objetivo, “*...a monitorização periódica e a emissão de um relatório anual onde é feita a auditoria/avaliação interna do Plano.*” (cf. Plano de Prevenção de Riscos de Gestão, incluindo os de corrupção e infrações conexas, capítulo IV – Controlo e monitorização do Plano).

159. Ainda assim, o MS apresentou dois Relatórios anuais de execução do PGRIC, ambos elaborados pelo Gabinete de Auditoria, Avaliação e Qualidade (GAAQ)¹⁰⁰, referentes aos anos de 2014 e 2015¹⁰¹, onde apesar de considerarem a execução/implementação “...de uma forma geral bem sucedida...” apontam a necessidade de aperfeiçoamento contínuo do documento, incluindo “...algumas situações que terão que ser revistas...” por não terem sido totalmente implementadas¹⁰².

Em sede de contraditório institucional, o Presidente da Câmara Municipal esclareceu que para “(...) garantir os controles e mitigar os riscos de corrupção e infrações conexas o executivo municipal aprovou, ainda no ano de 2022, a nova Norma de Controlo Interno adaptada ao SNC-AP, contemplando toda a estrutura orgânica do MS e contratualizou em 2024 a elaboração do PPRIC, bem como dos relatórios anuais e de avaliação intercalar, durante os próximos dois anos.”

No que concerne à aprovação da Norma de Controlo Interno, o Município deu, assim, cumprimento a recomendações anteriores deste Tribunal. O processo de implementação do PPRIC deverá ser monitorizado no âmbito do processo de seguimento das recomendações constantes no presente Relatório.

A operacionalização do sistema de controlo

160. No decorrer do PAF, entre 2013 e 2018, o controlo efetuado era regulado pelas disposições constantes nos n.ºs 4 e 7 do artigo 40º da Lei n.º 2/2007¹⁰³ e da Lei n.º 43/2012¹⁰⁴, pelo que o MS:

- a) Elaborou relatórios trimestrais de acompanhamento da execução do PAF que foram enviados ao órgão deliberativo¹⁰⁵;
- b) Enviou anualmente à DGAL os seus documentos previsionais para apreciação técnica antes da sua apresentação, para aprovação, à Assembleia Municipal;

¹⁰⁰ De acordo com o organograma do MS (outubro de 2019) este Gabinete encontra-se na dependência do Presidente da Câmara não se encontrando provido à data da execução do trabalho de campo. Em conformidade com a nova NCI, no seu artigo 2º - Âmbito, acompanhamento e revisão, estabelece-se que: “Compete ao Gabinete de Auditoria, Avaliação e Qualidade o acompanhamento da implementação e execução das normas e procedimentos de controlo, devendo igualmente promover a recolha de sugestões, propostas e contributos das várias Unidades Orgânicas (UO), tendo em vista a avaliação, revisão e permanente adequação dessas mesmas normas e procedimentos à realidade do MS, sempre na ótica da otimização da função de controlo interno para melhorar a eficácia, a eficiência e a economia da gestão municipal.”

¹⁰¹ Os dois anos subsequentes à aprovação do plano, não havendo evidências de que este trabalho de acompanhamento tenha prosseguido em anos seguintes (cf. alínea c) do ponto 4, da Requisição n.º 1).

¹⁰² Os relatórios realçavam também a necessidade de atualização do regulamento do Sistema de Controlo Interno, como peça indispensável ao efetivo controlo dos procedimentos financeiros.

¹⁰³ Assim como dos artigos 5º e 6º do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7.03.

¹⁰⁴ Assim como da Portaria n.º 281-A/2012, de 14.09.

¹⁰⁵ Os relatórios trimestrais do PAF foram elaborados até ao terceiro trimestre de 2018, momento a partir do qual todos os financiamentos associados ao ajustamento financeiro foram pagos (cf. Relatório final de acompanhamento do PAEL e execução do PSF - Reporte a 03.08.2018).

- c) Incluiu no relatório da conta de gerência um anexo relativo à execução do PAEL;
- d) Apresentou a sua avaliação do cumprimento do PAF na apresentação anual das contas à Assembleia Municipal;
- e) Efetuou pedidos de autorização ao Ministro das Finanças para realização de investimentos não previstos no plano ao longo do período 2016-2017¹⁰⁶;
- f) Comunicou ao Ministro Adjunto as aquisições de bens e serviços ou empreitadas que se enquadravam nas obrigações decorrentes do n.º 1 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7.03¹⁰⁷, no período 2016-2018.

161. A DGAL elaborou anualmente uma apreciação técnica dos documentos previsionais referentes ao PAEL¹⁰⁸, onde refere, ao longo dos anos em análise (2015, 2016, 2017, 2018), que a evolução do endividamento foi mais favorável do que a prevista no PAF e que o MS estava a conseguir afetar saldos à redução das dívidas, alertando, ainda assim, para risco associado à grande dimensão dos passivos contingentes¹⁰⁹.

162. Nos anos 2015 a 2018, a DGAL recomendava prudência na execução das dotações de despesa acima do previsto no PAF, nomeadamente procurando que o efeito fosse compensado por aumentos de receita ou redução noutras despesas, atendendo aos riscos orçamentais e ao (...) *reforço progressivo na disciplina orçamental na redução do endividamento, da execução orçamental subordinada à LCPA (...) e ao PAEL (...)*.

163. Na análise aos documentos previsionais de 2016 a 2018, a DGAL constatou também que as despesas de capital apresentavam um aumento face ao previsto no PAF, com principal enfoque na componente de aquisição de bens de capital, remetendo para a necessidade de serem cumpridas as autorizações previstas na lei na execução de novos investimentos¹¹⁰.

164. No que respeita ao ano de 2014, a DGAL mencionou que a proposta de Orçamento Municipal para 2014 apresentava desvios positivos face ao PAF decorrentes, em grande medida, das rendas de

¹⁰⁶ De acordo com as obrigações decorrentes do n.º 2 do artigo n.º 15º do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7.03. O MS apenas apresentou uma autorização para esse efeito – o ofício n.º 945/2016, de 05.09.2016 do Gabinete do Secretário de Estado das Autarquias Locais, em resposta ao Ofício n.º. 7701/2016, 19.07.2016.

¹⁰⁷ Tendo o Gabinete do Ministro Adjunto acusado a receção do ofício n.º 1421 de 07.02 e informado que o mesmo foi encaminhado para o Gabinete do Secretário de Estado das Autarquias Locais.

¹⁰⁸ Em execução da competência prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 10.º da Lei n.º 43/2012.

¹⁰⁹ De crédito não reconhecido, a totalizar €23.701.025,00 em 2016, €24.827.716,68 em 2017, €26.719.115,24 em 2018 (cf. alínea a) do n.º 1 do artigo 46.º da Lei n.º 73/2013.

¹¹⁰ Cf. n.ºs 2 a 4 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7.03, e n.º 3 do artigo 10.º da Lei n.º 43/2012, de 28.08, com a redação dada pelo artigo 254.º do OE2017.

concessão da EDP, do arrendamento das antigas instalações da Escola Prática de Cavalaria e de outras concessões.

Reforço da contabilidade analítica

165. O PAF determinava que o MS devia proceder ao “*Reforço da contabilidade analítica*”, não obstante esta estar implementada desde 2008. Constatou-se que foi criada uma macro-estrutura tendo em vista a imputação de custos no âmbito das atribuições e competências do Município, que se encontrava a funcionar durante a execução do trabalho de campo.
166. Para o funcionamento da contabilidade de custos o MS “... *utiliza as aplicações informáticas da AIRC, a gestão e apuramento funciona no SNC - Sistema de Normalização Contabilística, desde 2020, que veio substituir o SCA - Sistema de Contabilidade Autárquica (de 2008 a 2019), que por sua vez se encontra ligado ao GES – Gestão de stocks, ao OAD – Obras por Administração Direta, ao SNP – Sistema de Normalização do Património desde 2020 (substituiu o SIC – Sistema Inventário e Cadastro do Património) e o SGP – Sistema de Gestão de Pessoal.*”

Implementação de orçamento base zero (OBZ)

167. A eventual inexistência de regras previsionais para as receitas pode levar ao seu empolamento orçamental, permitindo dar cobertura ao aumento da dotação das despesas e conseqüentemente ao endividamento. Como forma de contrariar esta tendência, o OBZ deve permitir a execução da totalidade da receita pela construção da previsão de gastos, anualmente, com base na justificação de todas as despesas para cada novo período.
168. O MS determinou, no PAF, que iria proceder à implementação do OBZ, de modo a “...*incluir todos os efeitos do presente plano e permitir nos próximos anos um ajustamento do orçamento à realidade*”.
169. No entanto, pela constatação de que o MS nem sempre cumpriu com o rácio de 85% de execução da receita, tendo atingido, no período analisado, uma taxa de execução de 76,81% em 2021 (cf. ponto 2.7.2), conclui-se que não foi implementado o OBZ¹¹¹.

Reapreciação das participações financeiras e associativismo em conformidade com a lei 50/2012

170. Não foram apresentadas evidências de medidas tomadas nesta matéria. Tendo existido, no passado, a intenção de alienar uma participação de 49% na empresa Águas de Santarém, E.M., S.A., o MS

¹¹¹ As baixas taxas de execução orçamental refletem limitações nas técnicas de previsão orçamental anual, sendo certo que os valores executados superam substancialmente os que se antecipavam em 2012, aquando da elaboração do PAF.

informou que depois da recusa de visto àquele contrato¹¹², deixou de haver qualquer intenção de alienar parte ou a totalidade do capital social da empresa¹¹³.

2.6. Outras situações com impacto no equilíbrio financeiro

2.6.1. Operação de aquisição de imóveis à ESTAMO

Contexto e desenvolvimento da operação

171. Após a decisão de não avançar com o projeto de construção do Novo Aeroporto de Lisboa (NAL) na Ota, foi equacionado o modo de compensar os municípios da região pelas eventuais menos valias, atendendo às expectativas de desenvolvimento que tinham sido suportadas, em larga medida, por políticas decorrentes da implantação do NAL na zona da Ota. Neste sentido, foi negociado um programa de ação que englobou um conjunto de projetos para a região¹¹⁴.
172. Nesse contexto, em 31.12.2008, foi celebrado um contrato promessa de compra e venda de bens futuros referente a uma operação de transmissão de um conjunto de imóveis pertencentes ao Ministério da Defesa Nacional, por M€26, para o MS (Escola Prática de Cavalaria – EPF, Quartel das Donas, Campo de Tiro das Cortezes e Campo de Instrução da Atalaia)¹¹⁵.
173. A operação envolveu a ESTAMO - Participações Imobiliárias, SA, enquanto intermediária, adquirindo os imóveis e revendendo-os ao MS: a empresa adquiriu e pagou os imóveis por M€26,0 em 30.12.2008, na expectativa de que o negócio fosse financeiramente neutro¹¹⁶.
174. O MS previa a criação da “Fundação Liberdade”, a ser instalada no espaço da EPC¹¹⁷, bem como o acolhimento e incorporação do Museu Salgueiro Maia e parte dos serviços da Câmara Municipal¹¹⁸.

¹¹² Cf. Processo 1796/2010.

¹¹³ Cf. comunicação eletrónica de 27.07.2022.

¹¹⁴ De acordo com as Resoluções do Conselho de Ministros n.º 135/2008 de 9.08, e n.º 64-A/2009, de 6.08, o Programa de Ação resultou da necessidade de “(...) *acrescer competitividade e coesão a uma região cujas expectativas de desenvolvimento tinham sido suportadas, em larga medida, por políticas decorrentes da implantação do NAL na zona da Ota (...)*”.

¹¹⁵ Cf. Ata da reunião da Câmara Municipal de Santarém, de 10.12.2008, e Ata da reunião da Assembleia Municipal de Santarém, de 18.12.2008.

¹¹⁶ Segundo a ESTAMO, esta operação de triangulação revelava-se necessária considerando que o Estado pretendia receber o pagamento imediatamente e o MS não estava em condições de fazer o pagamento a pronto (cf. ofício da ESTAMO para o MS, datado de 18.01.2013).

¹¹⁷ Cujo âmbito de ação deveria incluir “(...) *os direitos do homem, a cidadania, as liberdades civilizacionais, as novas democracias, as conquistas da liberdade por este mundo fora, os direitos da criança, a vida, a sustentação do mundo atual (...)*” (cf. Ata da reunião da Assembleia Municipal de Santarém, de 18.12.2008).

¹¹⁸ O Executivo tinha como objetivo construir um equipamento praticamente sem custos para o Município, por via da criação de parcerias público/privadas que iriam “(...) *permitir um encaixe de trinta milhões de euros, para a criação da Fundação da Liberdade e a requalificação dos espaços (...)*” e que serviria ainda para pagar o negócio da compra dos imóveis (cf. Ata da reunião da Assembleia Municipal, de 18.12.2008).

175. Na sequência das questões levantadas em sede de fiscalização prévia por parte do TdC e da consequente recusa de Visto, as partes envolvidas decidiram, em 15.09.2010, elaborar novos contratos promessa de compra e venda para cada um dos imóveis individualmente (EPC por M€16, Quartel das Donas por M€8, Campo de Instrução da Atalaia por M€1,8 e Campo de Tiro de Cortezes por M€0,2)¹¹⁹.
176. Assim, foi sujeito a Visto do TdC o contrato referente à compra da EPC pelo MS, que veio a ser visado em 23.05.2011, tendo sido outorgada a escritura pública de compra e venda definitiva em 7.09.2011. Este negócio envolvia a instalação, nos imóveis da EPC, de um conjunto de Tribunais¹²⁰ e da “Fundação Liberdade”. Com base na avaliação do MS, o valor dos imóveis que compunham a EPC (M€55)¹²¹ era significativamente superior ao valor escriturado no contrato promessa de compra e venda (M€16), o que permitia defender a operação, apesar da debilidade financeira do MS¹²².
177. Com o agravar da situação financeira, que levou ao recurso aos programas de financiamento PAEL e Saneamento Financeiro e à impossibilidade de criar a Fundação Liberdade¹²³, o MS considerou que não estavam reunidas as condições para assumir os compromissos do contrato promessa, nem na escritura da EPC, e notificou a ESTAMO, em dezembro de 2012, solicitando a renegociação do valor de venda dos imóveis, das condições de pagamento, bem como a realização de peritagens independentes para avaliação dos imóveis. A empresa aceitou apenas proceder a uma eventual revisão dos juros.
178. O MS apresentou nova avaliação dos imóveis da EPC, agora por uma entidade independente (€9.738.000), propondo à ESTAMO a partilha da diferença entre o valor escriturado M€16 e o valor da nova avaliação. No entanto, em 22.06.2015, a ESTAMO mostrou-se inamovível quanto ao preço, não obstante aceitar carência do pagamento até janeiro de 2016 e um acerto na taxa de juro¹²⁴.
179. O valor de M€16 continuou em dívida até ao final de 2022¹²⁵, ano em que o MS chegou a acordo com a ESTAMO, concretizando-se o seu pagamento integral, mediante o recurso a crédito bancário. Este valor foi sendo contabilizado, na totalidade, como dívida de longo prazo, procedimento que

¹¹⁹ Cf. Ofício da ESTAMO para o MS de 16.01.2013.

¹²⁰ O Tribunal do Trabalho, o Tribunal da Propriedade Intelectual e o Tribunal de Concorrência, Regulação e Supervisão.

¹²¹ De acordo com relatório de avaliação da “Comissão de Avaliação do Património Imobiliário Municipal” efetuado em 11.04.2011. Não foi feita nenhuma avaliação destes imóveis, nomeadamente por entidade externa acreditada.

¹²² Ficou acordado que o preço seria pago em 108 prestações mensais e constantes de capital e juros (9 anos) com um período de 3 anos de carência.

¹²³ Por via dos compromissos assumidos por Portugal com o Banco Central Europeu, Fundo Monetário Internacional e Comissão Europeia, Portugal comprometeu-se a reduzir o financiamento de Fundações e impedir a criação de novas.

¹²⁴ O MS alega que, no âmbito das negociações, ficou acordada a suspensão do pagamento da EPC até que as negociações estivessem encerradas, mas não apresentou evidência deste facto.

¹²⁵ O Relatório de verificação interna de contas às gerências de 2017 e 2018 do TdC apontou para que a dívida atingisse €20.980.864,27, incluindo juros, em 31.12.2020.

apenas se alterou em 2020, quando uma parcela passou a ser contabilizada como de curto prazo, o que teve impacto no “Prazo Médio de Pagamentos” e nos “Pagamentos em atraso”.

180. O acordo implicou o pagamento integral e imediato de M€16 à ESTAMO¹²⁶, tendo esta abdicado de receber os juros de mora¹²⁷. Com vista ao pagamento à empresa, foi aprovada a contratação de um empréstimo de médio/longo prazo, de M€15¹²⁸, para exclusiva aplicação na liquidação da dívida à empresa¹²⁹, a par da mobilização de M€1 em recursos próprios.

Impacto nas contas municipais

181. A operação inicial (2008) previa uma despesa municipal de M€26,0, mas apenas no caso da EPC se procedeu à escritura definitiva (em 2011), por M€16¹³⁰. O pagamento deste último montante deveria ocorrer, em mensalidades, ao longo de 12 anos, sendo acrescido de juros a “uma taxa equivalente ao valor médio das taxas de rendibilidade diárias das obrigações do Tesouro a dez anos (...)”¹³¹, mas o MS não fez quaisquer dos pagamentos contratados.

182. Apesar de o PAF ter sido elaborado e aprovado em data posterior a esta aquisição, não teve em consideração as obrigações decorrentes do contrato, dado que as suas projeções de despesa não acomodavam os pagamentos relativos à EPC¹³² e não considerava a existência de medidas de rentabilização do investimento.

183. O MS registou a dívida em 2011, pela totalidade, considerando-a como de médio e longo prazo. A partir de 2013 e até 2019, passou a registar como de curto prazo apenas o montante que caberia pagar no ano seguinte (m€592,6 em 2013 e M€1,78, nos anos seguintes)¹³³, não considerando os montantes vencidos como estando em atraso. Desta forma, desvirtuou a leitura dos prazos médios de pagamentos e dos pagamentos em atraso, prejudicando o cabal cumprimento da LCPA.

184. A partir de 2020, com a adoção do SNC-AP, registou imparidades no ativo e passou a considerar como de curto prazo todo o valor que, de acordo com o contrato, deveria ter sido pago até ao fim

¹²⁶ Cf. Ata n.º 11/2021–2025 da reunião da Assembleia Municipal de 22.11.2022.

¹²⁷ O Relatório e Contas de 2022 da ESTAMO confirma o recebimento de M€16,0 e a renúncia a M€4,9 em juros, com um impacto negativo nas contas de M€3,6 (M€1,3 de juros já haviam dado origem a imparidades).

¹²⁸ O visto do TdC foi concedido em 19.12.2022. A celebração deste contrato de empréstimo com a CGD, com um prazo de 20 anos, não relevou para o limite de endividamento do MS, uma vez que traduziu uma operação de substituição de dívida.

¹²⁹ Cf. reunião de Câmara Municipal do dia 28.11.2022.

¹³⁰ Relativamente aos restantes três imóveis, a ESTAMO, no Relatório e Contas de 2022, refere que do acordo resultou também a revogação dos respetivos contratos promessa.

¹³¹ Cf. contrato. O contrato previa três anos de carência, pelo que o pagamento iniciar-se-ia em 2014.

¹³² A despesa prevista no PAF na rubrica de aquisição de bens de capital era, em vários anos, inferior ao montante anual dos pagamentos relativos à aquisição da EPC.

¹³³ Em 2013, correspondentes às 4 mensalidades que, nos termos do contrato, cabia pagar em 2014, e, nos anos seguintes, correspondentes às 12 mensalidades.

do ano seguinte (M€13,04 em 2020 e M€14,81 em 2021), mas continuou a não considerar as dívidas vencidas como estando em atraso. Os pagamentos em atraso e os prazos médios de pagamentos continuaram distorcidos embora, no último caso, apenas parcialmente, na medida em que não foram considerados os atrasos de acordo com o cronograma de pagamentos contratualizado, que começava em 2014.

185. Em 2022, o MS chegou a acordo com a ESTAMO, pagando apenas o capital (M€16), o que permitiu um impacto positivo na conta do Município, uma vez que viu anulada a dívida relativa aos juros. O pagamento à ESTAMO foi assegurado por um empréstimo de M€15, a 20 anos, com uma taxa de 1,585%, que permite distribuir o impacto da despesa por mais duas décadas, tanto mais que o seu serviço da dívida será inferior ao serviço da dívida dos empréstimos que sucederam ao Saneamento financeiro e cujo pagamento terminou em 2023.
186. Em síntese, os resultados do ajustamento financeiro realizado pelo MS entre 2013 e 2018 beneficiaram do não pagamento atempado da dívida à ESTAMO e da inação do credor¹³⁴.

2.6.2. Passivos contingentes e provisões

187. O MS foi sujeito, a partir de 2013, a um processo de ajustamento financeiro que permitiu reduzir substancialmente a dívida e, em poucos anos, reunir condições para substituir os empréstimos dos programas de apoio e desvincular-se das medidas do PAF. No entanto, o valor das responsabilidades contingentes divulgadas no orçamento municipal¹³⁵, que já era elevado, aumentou 65,5% entre o final de 2015 e o final de 2021, para M€36,9, o que constitui um fator de risco relevante, podendo gerar retrocessos no processo de ajustamento (cf. **Quadro 33**).

QUADRO 33 – VALORES PETICIONADOS EM PROCESSOS JUDICIAIS E VALORES PROVISIONADOS

Descrição	(em M€)									
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
Valor peticionado de processos judiciais ⁽¹⁾	n.d.	22,3	23,7	24,8	26,7	31,6	⁽²⁾ 30,2	36,9	37,0	
Estimativa prevista pelo MS ⁽³⁾	7,1	10,0	7,9	8,3	7,0	7,3	6,9	6,9	n.d.	
Valores provisionados para processos judiciais ⁽⁴⁾	7,2	10,0	7,9	8,3	7,0	7,3	6,9	6,9	10,4	

(1) Dados do Orçamento Municipal (Anexo com a Identificação e descrição das responsabilidades contingentes).

(2) Neste ano foi omitido um processo (2428/10.9 TBSTR) com um valor de M€1,6. Se fosse considerado o valor total ascenderia a M€31,8.

(3) Dados disponibilizados pelo MS.

(4) Cf. Extrato de Conta dos processos judiciais em curso (conta: 2921 e conta: 293).

188. Em sentido inverso, sensivelmente no mesmo período, o MS reduziu os valores provisionados para processos judiciais em 31,0%, de M€10,0 no final de 2015 para M€6,9 no final de 2020. Sendo certo

¹³⁴ No final de 2018, o capital vencido era de M€7,7 e no final de 2022 já seria de M€14,8 a que acresciam M€4,9 de juros.

¹³⁵ De acordo com a alínea a) do n.º 1 do artigo 46.º da Lei n.º 73/2013, o orçamento municipal inclui o “Relatório que contenha a apresentação e a fundamentação da política orçamental proposta, incluindo a identificação e descrição das responsabilidades contingentes”.

que o MS procurou estimar os montantes que poderia ter de pagar em resultado dos processos judiciais e que os refletiu integralmente em provisões, também se verifica que a proporção dos valores peticionados objeto de provisão desce sucessivamente até 2021 (quando se fica pelos 18,7%).

189. Note-se que o MS é parte em 11 processos judiciais que representam M€32,7, ou seja, 89% dos montantes peticionados em 2022, e para os quais foram registadas provisões de M€6,1 (na proporção de 18,7%).
190. Assim, a análise do sucesso do ajustamento financeiro deve ter também em consideração o risco de o impacto dos passivos contingentes estar subavaliado, tanto mais que em 2022 o valor dos processos judiciais em curso quase não se alterou, mas o MS aumentou as respetivas provisões em M€3,5 (50,7%), incrementando a cobertura das responsabilidades contingentes por provisões para 28,1%.
191. No Anexo às Demonstrações Financeiras o MS informa o montante registado em provisões para processos judiciais, mas não divulga o valor total peticionado nem o valor de passivos contingentes nos termos exigidos pela NCP 15 (cf. parágrafo 29) e NCP 1 (cf. ponto 15.3¹³⁶).

Em sede de contraditório institucional, o Presidente da Câmara Municipal referiu que *“O valor dos passivos contingentes é avaliado, com periodicidade, pela Divisão Jurídica. Em função da situação de cada processo judicial é determinado o valor das provisões a considerar anualmente.”*

Embora o procedimento seja adequado, importa garantir que os critérios adotados na avaliação permitem apurar a melhor estimativa, à data, dos passivos contingentes, face aos factos e à informação a que Município possa aceder, bem como proceder a uma adequada divulgação na prestação de contas.

¹³⁶ Onde se refere que *“A menos que seja remota a possibilidade de qualquer exfluxo na liquidação, uma entidade deve divulgar para cada classe de passivos contingentes à data de relato, uma breve descrição da natureza dos mesmos e, quando praticável: (a) Uma estimativa do seu efeito financeiro, mensurado de acordo com os requisitos da norma; (b) Uma indicação das incertezas relacionadas com a quantia ou o momento de qualquer exfluxo; (c) A possibilidade de qualquer reembolso.”*

2.6.3. Recuperação de receita fiscal

192. Em 2018, o MS procurou maximizar a receita proveniente da cobrança de impostos, tendo recorrido, para o efeito e através de ajuste direto, à contratação de uma empresa para a prestação de serviços de monitorização e recuperação da receita¹³⁷.
193. O objeto do contrato era a implementação de medidas de monitorização, controlo e fiscalização dos vários impostos a cuja receita o MS tem direito, designadamente IMI, IMT, Participação Variável do IRS, Derrama e IUC, no sentido de recuperar receitas que pudessem não ter sido devidamente liquidadas/transferidas pela AT ou que tivessem sido liquidadas/transferidas por valor inferior ao devido¹³⁸.
194. A prestação de serviços acabou por dirigir-se, no essencial, ao IMT¹³⁹. A empresa efetuou a análise de atos notariais de aquisição de imóveis cujas isenções de IMT poderiam ter caducado. A partir da consulta de milhares de escrituras, produziu uma listagem de 952 imóveis transacionados em que existia o risco de perda de receita¹⁴⁰. O MS questionou depois os serviços da AT, sobre a sua eventual liquidação e respetiva situação de cobrança¹⁴¹.
195. O MS reportou dificuldades de relacionamento e de capacidade de resposta dos serviços da AT, traduzidas na demora do processo (cerca de 2 anos) e na não disponibilização de informação relativa ao apuramento da totalidade dos valores recuperados pela AT, na sequência dos dados tratados pela empresa contratada¹⁴². Apesar de os municípios terem acesso a informação sobre liquidação e cobrança de IMT¹⁴³, a mesma não possibilitava um adequado controlo, uma vez que reportava o valor global por contribuinte e não o valor desagregado por ato tributário.
196. Esta ação do MS permitiu constatar a existência de falhas na informação relativa às isenções de IMT, sendo que a AT não tinha implementados procedimentos automáticos de controlo das isenções atribuídas nem capacidade para as tratar manualmente. Relativamente a uma amostra de 100

¹³⁷ O contrato determinava que o preço final a pagar seria 10% das receitas que viessem a ser liquidadas pela Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), decorrente exclusivamente das medidas e diligências implementadas no âmbito do contrato, com o limite máximo € 74.973,25 acrescido de IVA à taxa legal em vigor.

¹³⁸ O serviço de liquidação e cobrança de impostos municipais é assegurado pela AT, que retém 2,5% dos montantes cobrados, a título de encargos, nos termos da alínea b) do n.º 4 do artigo 17.º da Lei n.º 73/2013.

¹³⁹ Embora o contrato estipulasse também serviços concretos de monitorização para os restantes impostos municipais.

¹⁴⁰ Que sinalizou de “Operações imobiliárias com isenções de IMT potencialmente caducadas”.

¹⁴¹ Enquanto titular da receita de imposto de IMT, e com base no exercício do princípio de colaboração para fiscalização do cumprimento das obrigações impostas pelo Código do IMT (cf. artigo 54.º), o MS solicitou aos serviços da AT informação sobre os respetivos números de liquidação (DUC de IMT), sobre o estado da cobrança (pagamento voluntário ou em dívida) e que promovesse a liquidação de IMT que se mostrasse devida.

¹⁴² A AT alegou sigilo fiscal para se recusar a fornecer os documentos de cobrança dos valores de imposto recuperados, não tendo acolhido o princípio da cooperação que consta da alínea b) do n.º 2 do artigo 64.º da Lei Geral Tributária.

¹⁴³ Cf. n.º 5 do artigo 55.º do CIMT e Portaria n.º 975/2004 de 03.08, publicada no Diário da República n.º 181/2004, Série I-B.

imóveis, constatou-se que em 20 não foi efetuada a liquidação devida¹⁴⁴ e em outros 8 existiam erros de comunicação das entidades notariais.

197. A evidência da receita paga em consequência da análise de dados efetuada pela empresa contratada e das diligências do MS junto da AT foi obtida através da análise da conta corrente do MS com a AT. No entanto, a identificação em concreto dos imóveis e respetivos proprietários não foi disponibilizada ao Município¹⁴⁵. Para confirmar a efetiva liquidação dos montantes, o MS solicitou informação diretamente aos proprietários, tendo conseguido obter evidência de DUC relativos à recuperação da receita em causa.
198. Uma vez identificados DUC no montante de €755.176,08¹⁴⁶ referentes às operações analisadas pela empresa contratada pelo MS, foi considerado realizado o objeto do contrato e efetuado o respetivo pagamento. Deve notar-se que embora se tenha verificado um efetivo aumento de receita fiscal relacionado com as operações identificadas pela empresa contratada, só a AT tem dados para saber se a receita em causa foi liquidada em consequência da ação do MS.
199. Nada parece justificar a existência de barreiras que obriguem os municípios a recorrer a empresas privadas para identificar e tratar informação que lhes deveria ser disponibilizada e ser por eles analisada, nem tampouco se compreende que possa existir perda de receita fiscal municipal por incapacidade da AT em proceder à sua liquidação atempada.
200. A perda de receita fiscal que aqui se evidencia, bem como as anomalias descritas, justificam um estudo alargado nesta matéria, de forma a verificar se os riscos se mantêm e a fundamentar uma futura ação de controlo.

Em sede de contraditório, a propósito da necessidade de deteção e controlo das situações de caducidade da isenção de IMT, os serviços da AT, em informação subscrita pela Diretora-Geral, informam ter sido implementado um *“(…) um sistema automatizado para o controlo das isenções de IMT na aquisição e prédios destinados à revenda com a emissão de alertas aos contribuintes e criação e processos de divergência.”*

Referem ter sido *“(…) também criada uma Ficha de Projeto - Caducidade prédios para revenda, para desenvolvimento da metodologia do controlo automatizado das caducidades e respetiva liquidação (...), do qual aguardamos a sua implementação, pela*

¹⁴⁴ Na quase totalidade dos casos, a caducidade da isenção não foi objeto de procedimentos atempados, pelo que se deu a caducidade do direito à liquidação e a consequente perda de receita.

¹⁴⁵ Exceto no caso de 2 DUC, cujo valor de IMT e juros ascendia a m€641,6.

¹⁴⁶ Sendo €691.224,41 respeitantes a imposto e €63.951,67 a juros compensatórios.

respetiva área de sistemas. Após implementação deste projeto, pretende-se alargar o seu âmbito para o art.º 8 do CIMT - Isenção pela aquisição de imóveis por instituições de crédito, o art.º 9.º e art.º 17, n.º 1, a) Aquisição de prédio urbano ou de fração autónoma de prédio urbano destinado exclusivamente a habitação própria e permanente, ambos do CIMT. Relativamente ao art.º 9.º e art.º 17, n.º 1, a), ambos do CIMT, foi implementada a funcionalidade “alerta de apoio ao cumprimento voluntário, para contribuintes que adquiriram habitação própria e permanente e beneficiaram de redução ou isenção de IMT na aquisição dos respetivos prédios e que não procederam à alteração do seu domicílio fiscal.”

Também “*No que concerne às isenções de IMT previstas nas alíneas d), e), f), h) e i) do art.º 6.º do CIMT (...), a DSIMT está a desenvolver a implementação de mecanismos informáticos, para efeitos de controlo da caducidade das isenções e de forma a evitar a emissão de procedimentos manuais pelos Serviços Periféricos. Entretanto, está a ser assegurado o envio de listagem por Direção de Finanças (...)*” de acordo com uma instrução de serviço de 2015 (“Procedimentos a adotar no reconhecimento das isenções previstas nos artigos 6.º, alíneas d), e), g), e 8.º ambos do Código do IMT”).

No que concerne às falhas na informação obtida de notários, a pronúncia da AT remete para as obrigações de cooperação que constam do artigo 49.º do CIMT e para a Portaria n.º 975/2004, de 03.08, “*(...) para regulamentação do envio dos atos praticados, em suporte informático.*”, assumindo que “*A AT tem implementado um conjunto de validações, entre os elementos declarados através da declaração Modelo 11 e as constantes nas declarações de IMT.*”

Quanto às limitações da informação disponibilizada aos municípios para que aqueles procedam a um controlo mais efetivo da sua receita fiscal, a pronúncia remete para os termos do artigo 19.º da Lei n.º 73/2013, de 03.09 (RFAL) sobre a epígrafe “*“Informação a transmitir pela Autoridade Tributária e Aduaneira aos municípios”, acrescentando que “Para além da informação anual disponibilizada aos municípios até final do mês de maio do ano seguinte conforme art.º 19.º supra, a AT partilha ainda com os Municípios a informação financeira agregada, através do Portal das Finanças, sobre o IMT liquidado por Município, valores por ano a que respeita o IMT pago pela transmissão de prédios localizados no município, bem como, a dedução dos valores reembolsados aos contribuintes, pelo IMT reclamado em contencioso administrativo ou judicial.”*

Constata-se, assim, que as situações identificadas nesta ação quanto ao risco de perda de receita fiscal em sede de IMT têm relevo e impacto nacional.

Estando a ser implementadas, pela AT, medidas relevantes para a sua mitigação, importa acompanhar a sua implementação e avaliar os resultados, tanto mais que se trata de uma matéria propensa a inovação legislativa, nomeadamente no que concerne ao universo de potenciais beneficiários de isenções e respetivas condições de atribuição.

Por outro lado, se se pretende que os municípios tenham um papel ativo na melhoria da eficácia e equidade do processo tributário, a qualidade e extensão da informação partilhada pela AT terá de ser incrementada, ainda que garantindo, igualmente, a adequada proteção dos dados dos contribuintes.

A disponibilização de dados agregados desta receita fiscal é importante para conferir maior previsibilidade e rigor ao processo orçamental municipal, mas a análise de dados desagregados permitirá o cruzamento entre fontes e a implementação de processos de melhoria mais eficazes.

2.6.4. Antecipação de receita

201. Em 14.11.2006, o Presidente da CMS celebrou com a Caixa Geral de Depósitos (CGD), um contrato de cessão de créditos sobre rendas futuras devidas pela EDP Distribuição - Energia, SA., no qual lhe cede os direitos de créditos vincendos pelo prazo de quinze anos a contar da data de produção de efeitos dos créditos iniciais, correspondentes às rendas de distribuição em baixa tensão¹⁴⁷, mediante o recebimento de um preço.
202. Este contrato foi objeto de recusa de visto prévio, por considerar o contrato como sendo estruturalmente um mútuo bancário, sendo que os valores aí previstos ultrapassavam o limite máximo de endividamento admitido para o MS para o ano de 2006¹⁴⁸.
203. Atendendo a que o limite máximo de endividamento do MS aumentou¹⁴⁹ e as partes mantinham *“(...) o interesse na sua execução, mesmo com uma redução do seu objeto, de modo a que os valores dos créditos cedidos se encontrem dentro do limite máximo de endividamento (...) permitido para*

¹⁴⁷ As rendas de concessão são pagas aos municípios pelos operadores de redes em baixa tensão e repercutidas na tarifa de uso da rede de distribuição em baixa tensão (cf. Guia sobre a distribuição de energia elétrica em baixa tensão, em erse.pt).

¹⁴⁸ Cf. ponto 2) do Considerando do Aditamento ao Contrato de Cessão de Créditos sobre Rendas Futuras devidas pela EDP Distribuição – Energia, S.A., de 20.12.2007.

¹⁴⁹ Nos termos do artigo 33º da Lei do Orçamento para 2007.

o ano de 2007”, em 20.12.2007 foi celebrado entre o MS e a CGD um Aditamento ao Contrato de Cessão de Créditos, tendo esse Aditamento sido visado pelo TdC em 25.02.2008.

204. De acordo com a cláusula primeira deste Aditamento, “*O Município tem interesse em, mediante o recebimento de um preço, ceder à CGD direitos de crédito vincendos pelo prazo de 13 anos e 9 meses a contar da Data de Produção de Efeitos dos Créditos Iniciais e correspondentes às rendas de Distribuição BT*”.
205. Os valores em causa¹⁵⁰, resultantes de um mútuo bancário, não foram contabilizados como dívida¹⁵¹, tendo o MS registado na rubrica “Outros proveitos diferidos”¹⁵² os valores de €4.603.271, €4.009.564, €3.387.416, €2.735.463, €2.052.277, €1.336.363 e €586.152, referentes aos exercícios de 2014 a 2020, respetivamente. Esta prática do MS provocou uma distorção no cálculo da dívida total. No ponto 2.7.3., para efeitos de apuramento do endividamento do MS, foram refletidos em dívida, em cada ano, os respetivos valores.
206. Trata-se de irregularidades contabilísticas que resultaram na subvalorização da dívida total do MS entre os anos em análise (2014 a 2020), dado estarem reunidas as condições para o reconhecimento daqueles valores como um mútuo bancário. Embora a realidade financeira do MS tenha sido afetada, a trajetória de redução do rácio da dívida total não foi significativamente alterada.

Sobre esta matéria, em sede de contraditório institucional, o Presidente da Câmara Municipal apenas referiu que “*A contabilização foi efetuada como antecipação de receitas das rendas da EDP, tendo o valor sido considerado como um passivo da Autarquia*”.

De facto, como ficou demonstrado supra, o montante consta no passivo do Município, mas em rubrica inadequada, pelo que não foi considerado, como deveria, para efeitos do cálculo da sua dívida total¹⁵³.

¹⁵⁰ Cf. Extratos de conta dos exercícios de 2014 a 2020.

¹⁵¹ Não obstante o facto do TdC já ter considerado este contrato como sendo estruturalmente um mútuo bancário. A irregularidade foi também referenciada pela Sociedade de Revisores Oficiais de Contas (SROC) na Certificação Legal de Contas, dos exercícios de 2014, a 2017. De acordo com o disposto no n.º 3 do artigo 76º do RFALEI, “*(...) Os documentos de prestação de contas (...) são remetidos ao órgão deliberativo para apreciação juntamente com a certificação legal das contas e o parecer sobre as mesmas apresentados pelo revisor oficial de contas ou sociedades de revisores oficiais de contas*”, nos termos previstos no artigo 77º do citado diploma.

¹⁵² Notas explicativas: Conta “2749 Outros proveitos diferidos” São relevadas nesta conta receitas já verificadas (antecipadas), cujo proveito é imputável (ou seja, atribuível) e deva ser reconhecido em exercícios seguintes.

¹⁵³ Nos termos do n.º 2 do artigo 52º do RFALEI, a dívida total de operações orçamentais do município engloba os empréstimos, os contratos de locação financeira e quaisquer outras formas de endividamento, por iniciativa dos municípios, junto de instituições financeiras, bem como todos os restantes débitos a terceiros decorrentes de operações orçamentais.

2.6.5. Impacto das medidas COVID

207. Os efeitos económicos, financeiros e sociais resultantes da COVID-19 desencadearam a adoção de medidas legislativas de carácter excecional e temporário, operadas pela aprovação do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13.03¹⁵⁴, e de outros diplomas relevantes que se lhe seguiram¹⁵⁵, tendo por finalidade a prevenção, contenção, mitigação e tratamento da doença, bem como a reposição da normalidade em sequência da mesma.
208. As medidas legislativas aprovadas incidiram, nomeadamente, na criação de medidas excecionais e temporárias de natureza financeira. Neste âmbito, o MS aprovou, no decorrer do ano de 2020, um pacote de medidas de contenção, que envolveram apoios financeiros e cedência de bens, com o objetivo de mitigar os efeitos da pandemia. Em 2021, as medidas foram renovadas¹⁵⁶, abrangendo, nomeadamente, águas, saneamento e resíduos urbanos¹⁵⁷, o apoio a empresas¹⁵⁸ e prorrogações de prazos de pagamento da habitação social¹⁵⁹.
209. No **Quadro 34** é apresentado o resumo do valor da despesa motivado pelo impacto da COVID-19, nos anos de 2020 e 2021.

¹⁵⁴ Início da produção de efeitos a 12.03.2020.

¹⁵⁵ Como seja a Lei n.º 4-B/2020, de 06.04, que estabelece o regime excecional de cumprimento das medidas previstas nos PAM e de endividamento das autarquias locais, no âmbito da pandemia da doença Covid-19; e a Lei n.º 6/2020, de 10.04, que estabelece o regime excecional para promover a capacidade de resposta das autarquias locais, no âmbito da pandemia da doença COVID-19.

¹⁵⁶ Aprovadas pelo Órgão executivo, por unanimidade, em sede de reunião de Câmara de 8.02.2021, de acordo com a Proposta n.º 118/P/2021, de 3.02.2021, que vigoraram entre 1 de janeiro e 30 de abril.

¹⁵⁷ Suspensão da cobrança de tarifas a IPSS; tarifas de apoio especial a famílias vulneráveis; isenção de tarifas a pequenas empresas, facilidades de pagamento.

¹⁵⁸ Suspensão do pagamento de rendas e de taxas de ocupação do espaço público.

¹⁵⁹ Cf. Relatório de Gestão de 2021.

QUADRO 34 - DESPESA – IMPACTO DA PANDEMIA COVID-19

Despesas	(em €)	
	2020	2021
1. Gastos com Pessoal (afetação Covid-19)	155 216	194 241
2. Máscaras e Luvas	129 591	64 402
3. Fatos e Calçado de proteção	145 488	55 509
4. Outros equipamentos de proteção	31 526	4 682
5. Testes e Rastreios	950	1 115
6. Outros bens	75 931	128 801
7. Prestação de serviços	120 691	64 279
8. Transferências correntes para a Admin. Local	25 000	0
9. Subsídios e apoios extraordinário - IPSS e Assoc. Bombeiros	49 700	96 972
10. Incentivo Comércio Local	0	50 000
11. Apoio ao arrendamento	0	6 700
12. Bens de capital - Equipamentos	98 404	58 744
13. Computadores e Tablets	147 564	0
14. Criação e utilização de acessos à internet	17 712	0
15. Ventiladores	38 572	0
16. Tendas para serviços de saúde	21 377	14 876
17. Compensação Águas de Santarém ¹⁾	146 963	266 880
Total	1 204 685	1 007 201

¹⁾ Valores aprovados pelo Órgão executivo em sede de reunião de Câmara.

Fonte: Dados dos Relatórios de Gestão e informação adicional prestada pelo Município.

210. Verifica-se assim que o MS despendeu, no ano 2021, cerca de M€1,0 com o combate à pandemia (menos 16% em relação ao ano 2020), dos quais m€194 foram gastos com pessoal¹⁶⁰ e m€125 em equipamentos de proteção¹⁶¹. Foram ainda gastos cerca de m€129 em bens, que incluem, nomeadamente, desinfetantes e similares.
211. Relativamente à prestação de serviços, o MS despendeu m€64¹⁶², e a aquisição de equipamentos¹⁶³ totalizou um investimento de m€73.
212. O MS também efetuou transferências de verbas, com o objetivo de mitigar os efeitos da pandemia, para instituições de solidariedade social, associações de bombeiros, comércio local e famílias no montante de m€154¹⁶⁴. Devido à aprovação da suspensão de tarifas de águas e saneamento o MS atribuiu uma compensação monetária às Águas de Santarém, no montante de m€267.
213. O **Quadro 35** apresenta os montantes não recebidos pelo MS durante os anos de 2020 e de 2021, devido ao impacto da pandemia COVID 19.

¹⁶⁰ Destacado para o socorro, prevenção e apoio da pandemia.

¹⁶¹ Este material foi distribuindo por funcionários do Município, escolas e instituições (Cf. Pontos: 2; 3; 4 e 5 do quadro em análise).

¹⁶² Sendo que as mesmas abrangem a desinfecção de edifícios, espaços públicos e equipamentos, recolha de resíduos contaminados, o aluguer e tratamento de roupa de cama e banho para o Hospital de Campanha e Centro de Acolhimento a Sem Abrigo, aluguer de módulos de apoio e ainda serviços de enfermagem para realização de validação dos testes de diagnóstico ao SARS-CoV-2 e animação infantil no Centro de Vacinação de Santarém.

¹⁶³ Nomeadamente, de apoio ao socorro, equipamento de proteção para os bombeiros e mais uma tenda para serviços de saúde. (Pontos: 12 e 16 do quadro em análise).

¹⁶⁴ Pontos: 9; 10 e 11 do quadro em análise.

QUADRO 35 - PERDA DE RECEITA: IMPACTO DA PANDEMIA COVID 19

Un: euros

Receita ⁽¹⁾	2020	2021
1. Taxas e Licenças (Loteamentos e Obras Particulares)	197 229	192 000
2. Taxas e Licenças (Ocupação via pública, publicidade, mercados e feiras)	13 820	13 684
3. Rendimentos da propriedade (rendas habitação e o. espaços municipais)	16 416	16 780
4. Vendas de bens e serviços	229 117	129 890
5. Suspensão das tarifas fixas de TRU	85 346	9 329
6. Suspensão das tarifas variáveis TRU - Hotelaria e restauração	1 066	954
7. Suspensão das tarifas variáveis TRU – IPSS (inclui grandes produtores)	6 890	11 735
Total	549 884	374 372

⁽¹⁾ Os procedimentos de auditoria não recaíram sobre a legalidade das medidas.

Fonte: Dados dos Relatórios de Gestão e informação adicional prestada pelo Município.

214. Constata-se uma perda de receita em 2021, no montante de m€374 (menos 31,9% em relação ao ano de 2020). Esta quebra de receita é essencialmente verificada nas rubricas de taxas e licenças¹⁶⁵ e venda de bens e serviços. De acordo com o Relatório de Gestão de 2021, face ao ano pré-pandemia (2019), a perda de receita foi de m€206 em Taxas e Licenças e de m€130 em Vendas de Bens e Serviços.
215. Relativamente à suspensão das tarifas fixas e variáveis – TRU, verifica-se uma quebra na cobrança na ordem dos m€22, apurados pelo sistema de faturação da empresa Águas de Santarém.
216. Tal como aconteceu em 2020, as circunstâncias determinadas pela pandemia COVID-19 tiveram um impacto significativo nas contas do MS, quer no lado da despesa quer do lado da receita, estimando que o seu impacto, até 31.12.2021 ascenda a M€3,1¹⁶⁶.
217. Não obstante, isto não impediu o MS de manter a sua trajetória de redução do endividamento, cf. ponto 2.7.3.

2.7. Evolução da situação financeira do MS

2.7.1. Indicadores de balanço e resultados

218. De acordo com o **Gráfico 7**, os rácios de Liquidez¹⁶⁷ do MS revelam um aumento da sua capacidade para fazer face aos compromissos de curto prazo durante a execução do ajustamento financeiro

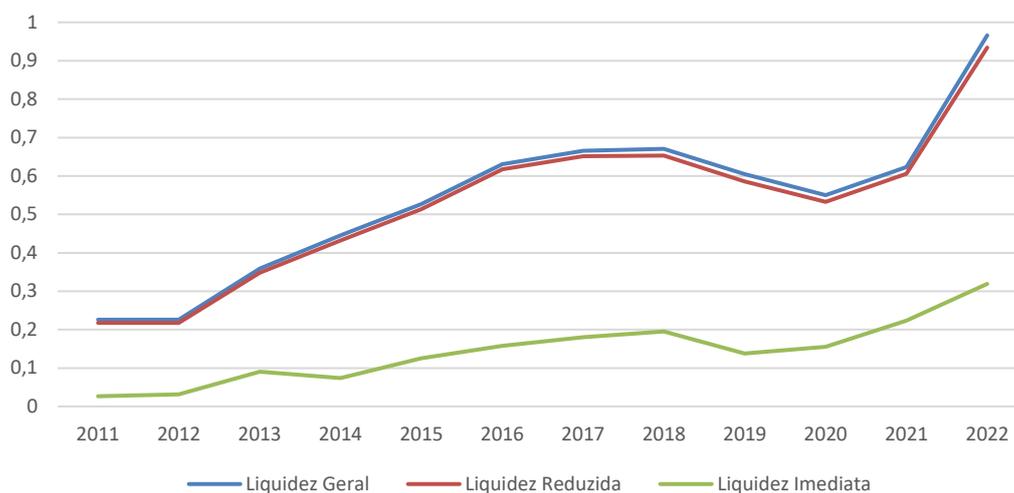
¹⁶⁵ Relativa a operações de loteamentos obras particulares e a ocupação da via pública, publicidade, mercados e feiras, como resultado da suspensão das taxas deliberadas pelo município neste âmbito.

¹⁶⁶ Cf. Relatório de Gestão de 2021, do Município de Santarém.

¹⁶⁷ Liquidez Geral = Ativo corrente / Passivo corrente; Liquidez Reduzida = Ativo Maneável / Passivo corrente; Liquidez Imediata = Caixa e equivalentes / Passivo Corrente.

(2013 a 2018). A transformação operada por esse ajustamento, em 2013, que reestruturou as dívidas, prologando o seu pagamento, foi essencial nesta sustentabilidade.

GRÁFICO 8 – RÁCIOS DE LIQUIDEZ

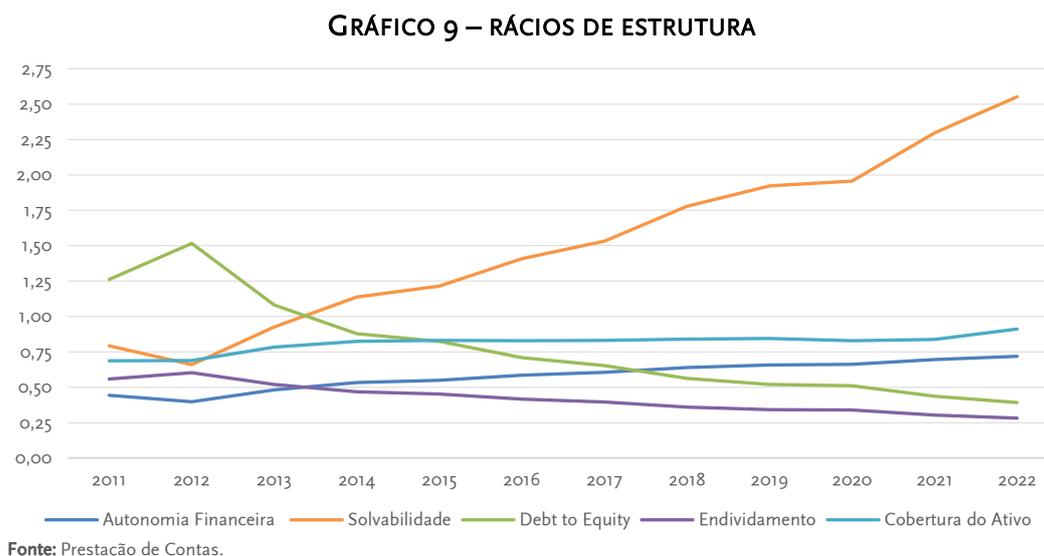


Fonte: Prestação de contas do Município, tratamento da equipa de auditoria.

219. O MS recuperou a capacidade para fazer face aos seus compromissos de curto prazo e o refinanciamento da dívida, em 2016 e 2018, não alterou esse cenário, uma vez que manteve o cronograma de pagamento e beneficiou de taxas mais favoráveis.
220. Este comportamento da liquidez encontra-se, no entanto, distorcido pelo diferimento do pagamento da dívida de M€16 à ESTAMO, referente à aquisição da EPC, e cujo início deveria ocorrer em 2014 (cf. ponto 2.6.1). O MS não considerou, anualmente, os pagamentos programados para cada ano como de curto prazo (uma vez que seriam liquidados a menos de 1 ano) e, deste modo, subavaliou a dívida de curto prazo, aumentando os rácios de liquidez.
221. Esta situação alterou-se a partir de 2020 com a contabilização da dívida de curto prazo que se foi vencendo e não sendo paga, o que originou um aumento de M€11, face ao ano anterior, resultado da incorporação de valores que se encontravam no passivo não corrente.
222. Em 2022, mediante recurso a financiamento bancário, o MS pagou a totalidade da dívida à ESTAMO, o que permitiu resolver esse problema de liquidez, uma vez que a dívida bancária assumiu uma natureza de longo prazo, considerando-se de curto prazo apenas as respetivas amortizações anuais ¹⁶⁸.

¹⁶⁸ Trata-se de um empréstimo a 20 anos.

223. O **Gráfico 9** apresenta o comportamento dos rácios de estrutura¹⁶⁹ do MS. A estrutura de balanço tem evoluído favoravelmente desde 2013,  medida que o passivo diminui, tal como mostram os rácios relacionados com o Passivo: a solvabilidade, o endividamento geral (*Debt to Equity*) e o endividamento.



224. Estes dados mostram que, desde o início do ajustamento financeiro e mesmo após o pagamento dos empréstimos associados àquele ajustamento, o MS tem vido a aumentar a sua capacidade de solver os seus compromissos de médio e longo prazo, melhorando, deste modo, a perspectiva no que respeita ao cumprimento do serviço da sua dívida.

225. A solvabilidade evoluiu favoravelmente, passando de 0,79 em 2011 para 2,55 em 2022, tal como o endividamento, que passou de 0,56 em 2011 para 0,28 em 2022. Merece também referência a evoluo positiva da autonomia financeira do MS, que indica a proporo dos ativos que são financiados com capital próprio. Conclui-se, assim, uma melhoria da independência financeira face a terceiros.

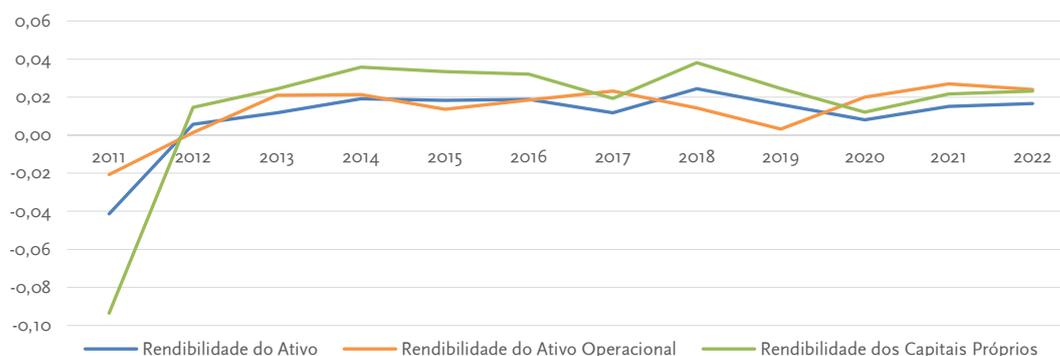
226. O MS apresentava, em 2011, uma situao negativa em todos os rácios de rentabilidade¹⁷⁰ (cf. **Gráfico 10**). Após uma evoluo bastante favorável até 2014, os rácios, embora com algumas variaoes relevantes, mantiveram-se positivos, uma vez que o MS apresentou sempre resultados positivos

¹⁶⁹ Autonomia Financeira = Capital próprio / Ativo; Solvabilidade = Capital próprio / Passivo; Debt to Equity = Passivo / Capital próprio; Endividamento = Passivo / Ativo; Cobertura do Ativo = Ativo não corrente / Ativo total.

¹⁷⁰ Rentabilidade do Ativo = Resultado Líquido / Ativo;
 Rentabilidade do Ativo Operacional = Resultado operacional / Ativo (expurgando ativos do domínio público);
 Rentabilidade dos Capitais Próprios = Resultado Líquido / Capital Próprio.

desde então, garantindo o desagravamento da sua situação de endividamento e refletindo capacidade de gerar resultados¹⁷¹.

GRÁFICO 10 – RÁCIOS DE RENDIBILIDADE



Fonte: Prestação de Contas.

227. O **Quadro 36** apresenta a evolução dos Pagamentos em Atraso¹⁷² do MS de 2014 a 2022. Nos anos de 2014 a 2019 a execução orçamental não conduziu a aumentos do valor dos pagamentos em atraso.

QUADRO 36 – PAGAMENTOS EM ATRASO (PA)

Descrição	(em m€)									
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
DGAL (SIIAL/SISAL)	1 709	550	182	51	44	44	103	3	1	
Relatório e Contas	1 709	550	182	51	44	44	103	122	1	
Listagens de faturas em atraso (1)	1 619	550	185	51	44	44	103	97	n.d.	

(1) Disponibilizadas em trabalho de auditoria.

Fonte: DGAL, MS e Prestação de contas ao TdC.

228. No entanto, em 2020 ocorreu um aumento significativo e em 2021 os pagamentos em atraso voltaram a aumentar, pelo que nestes dois anos o MS não cumpriu o artigo 7.º da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA)¹⁷³, que determina que a execução orçamental não pode conduzir, em qualquer momento, a um aumento dos pagamentos em atraso.

229. A este propósito, regista-se uma divergência relevante entre a “Declaração de pagamentos em atraso” constante no Relatório de Gestão e mapa de prestação de contas e o reporte efetuado à

¹⁷¹ Em 2020, ano de incidência da COVID-19, deteta-se alguma deterioração, mas o MS recupera nos anos seguintes.

¹⁷² "Consideram-se pagamentos em atraso as contas a pagar que permaneçam nessa situação mais de 90 dias posteriormente à data de vencimento acordada ou especificada na fatura, contrato, ou documentos equivalentes." – n.º.1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho.

¹⁷³ Cf. Lei n.º 8/2012 de 21.02 e Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21.06.

DGAL sobre estes pagamentos em 2021, explicados pelo MS com erros na programação dos mapas financeiros utilizados¹⁷⁴.

230. A existência de pagamentos em atraso implicaria um condicionamento sobre a previsão da receita efetiva própria e o aumento dos pagamentos em atraso de 2019 para 2020 implicaria restrições na determinação dos fundos disponíveis¹⁷⁵. No entanto, a LOE de 2020 dispunha a exclusão do âmbito de aplicação da LCPA aos municípios que no final do ano anterior cumprissem as obrigações de reporte ao TdC e à DGAL e os limites de endividamento previstos, com exceção dos que tivessem aumentado os pagamentos em atraso em 2019 face a 2018¹⁷⁶.
231. Em 2020, uma vez que o MS não aumentou os pagamentos em atraso de 2018 para 2019 e cumpriu as restantes condições, encontrava-se abrangido pela exclusão do âmbito de aplicação da LCPA. Em 2021, apesar de estarmos perante um aumento dos pagamentos em atraso de 2019 para 2020, a LOE dispunha a manutenção da exclusão de aplicação da LCPA para os municípios que tivessem beneficiado da exclusão no ano anterior¹⁷⁷, desde que cumprissem o limite de endividamento, o que era o caso do MS¹⁷⁸.
232. Constata-se, assim, que o MS aumentou os pagamentos em atraso dois anos seguidos¹⁷⁹ sem que tal o colocasse no âmbito de aplicação da LCPA. Apesar disso, aplicar-se-iam as disposições das LOE de 2020 e 2021, que obrigavam a uma redução mínima de 10% dos pagamentos em atraso, sob pena de retenção das transferências do OE em valor equivalente¹⁸⁰, mas tal não ocorreu.

Em sede de contraditório, o Subdiretor-Geral da DGAL vem esclarecer que “*Aquando da realização da avaliação da redução dos pagamentos em atraso para o ano de 2021, de acordo com o previsto no n.º 3 do art.º 112.º da LOE/2021 verificou-se o incumprimento pelo município de Santarém, tendo o mesmo sido notificado em 17-*

¹⁷⁴ Sobre este assunto o MS veio informar que “...a divergência encontrada entre os valores aqui fornecidos e os constantes nas Prestações de Contas, para os anos 2020 e 2021, prende-se com o facto de os primeiros têm como origem o mapa do programa SNC da AIRC que serve de apoio à prestação da informação à DGAL, através da plataforma SISAL, do qual não constam os valores referentes aos documentos em receção e conferência, enquanto que os segundos são os valores originados pelo mapa, também do programa SNC da AIRC, que fornece os valores para o mapa “Declaração de Pagamentos em Atraso” exigido pela LCPA (alínea b) do n.º 1 do art.º 15.º, conjugado com o Artº 17ª do DL 127/2012, de 21/06, republicado pelo DL 99/2015, de 02/06), do qual constam os valores referentes aos documentos em receção e conferência. Mais informamos que, no passado, alertámos a nossa softwarehouse desta incoerência, apesar de a mesma ainda se manter.”.

¹⁷⁵ Cf. n.ºs 1 e 3 do artigo 8.º da LCPA.

¹⁷⁶ Cf. n.ºs 6 e 7 do artigo 107.º da Lei n.º 2/2020 de 31.03.

¹⁷⁷ Cf. n.º 5 do artigo 111.º da Lei n.º 75-B/2020 de 31.12.

¹⁷⁸ Embora o MS tenha reportado o cumprimento do limite do endividamento a partir de 2018, de acordo com os cálculos efetuados, 2019 foi o primeiro ano em que o Município apresentou um rácio da dívida total sobre a receita corrente inferior a 1,5%. Cf. ponto 5.5.2.

¹⁷⁹ E poderia continuar a fazê-lo nos anos seguintes, desde que cumprisse o limite de endividamento.

¹⁸⁰ Cf. n.º 5 do artigo 111.º da Lei n.º 75-B/2020 de 31.12.

02-2023 (...) Em sede de audiência prévia, em 28-02-2023, o município apresentou alegações (...)", nomeadamente solicitando que não fosse considerada para o efeito a dívida à EDP Comercial, por estar pendente de acertos que inviabilizariam a aceitação das faturas como válidas, o que foi aceite pela DGAL, "(...) tendo procedido posteriormente à correção da peça de relato DTAS no SISAL referente a dez-21."

E conclui que após novo apuramento, os pagamentos em atraso do Município de Santarém passaram a ser de apenas m€3,2, não só não se concretizando a subida em dois anos consecutivos como cumprindo-se a redução mínima de 10% em 2021.

Constata-se, assim, que foi permitido alterar estes dados de forma intempestiva e que, só confrontado com as consequências da informação que havia prestado, é que o Município adotou a estratégia de não considerar, para o efeito, dívida cujo pagamento reconhece estar efetivamente em atraso.

233. Pese o que ficou dito, o MS não fez refletir nos pagamentos em atraso as obrigações decorrentes do contrato de compra da EPC (M€16), o que provocou uma enorme distorção da realidade¹⁸¹. Note-se que o cronograma de pagamentos estimava, a partir de 2015, uma prestação mensal de capital e juros de €183.420,42 (o que corresponde a €2.201.045,04 anualmente), pelo que não haveria enquadramento legal para uma exclusão de aplicação da LCPA.
234. O MS justifica-se com o facto de estar a levar a cabo uma negociação para revisão do valor de aquisição, dos juros e da forma de pagamento para não ter considerado os valores que se comprometeu pagar pela EPC como dívida de curto prazo, nem posteriormente, como dando origem a pagamentos em atraso¹⁸². Por outro lado, é certo que a ESTAMO não utilizou os meios ao seu dispor para garantir a boa execução do contrato e a cobrança dos valores em dívida, tendo-os considerado, nas suas contas, até 2021, como dívida de médio e longo prazo¹⁸³.
235. No entanto, o contrato foi assinado de livre vontade e boa fé pelas partes pelo que seria essa a situação a refletir nas contas, pelo menos até existir acordo em sentido diverso.
236. O **Gráfico 11** apresenta a evolução do prazo médio de pagamentos (PMP) do MS. Em 2013, primeiro ano do PAF, o prazo médio dos pagamentos ultrapassava os 400 dias. Com os empréstimos obtidos,

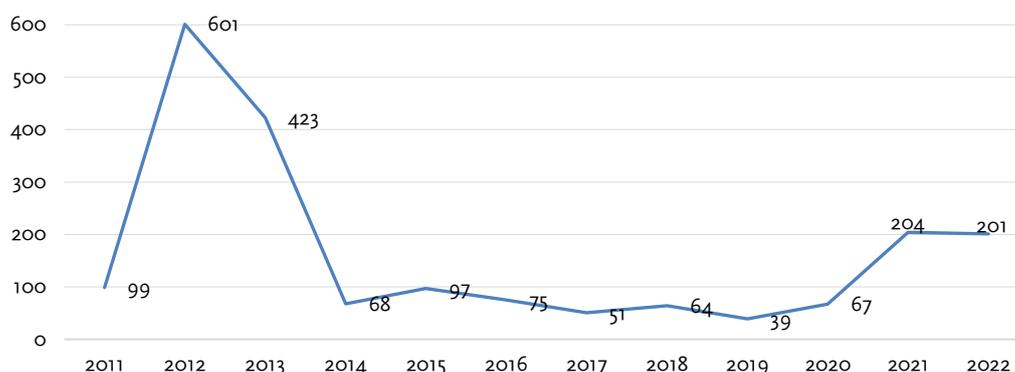
¹⁸¹ Cf. ponto 2.6.1..

¹⁸² O MS apresentou correspondência eletrónica com a ESTAMO, não existindo informação expressa sobre a suspensão dos pagamentos, embora a ESTAMO tenha considerado renegociar prazos de pagamento e juros.

¹⁸³ Cf. Relatório e Contas de 2021 da ESTAMO. Em 2022 as partes chegaram a acordo e deu-se o pagamento integral do montante acordado (M€16).

o MS pagou um conjunto alargado de dívidas, o que permitiu, logo em 2014, a sua diminuição para menos de 100 dias, assim se mantendo até 2020.

GRÁFICO 11 – PRAZO MÉDIO DE PAGAMENTOS



Fonte: Prestação de contas do Município, tratamento da equipa de auditoria.

237. A compra da EPC à ESTAMO, e a forma como foi sendo contabilisticamente considerada¹⁸⁴ condicionou, de forma relevante, este indicador. Aquando da aquisição (2011), a dívida foi registada pelo seu montante global (M€16). O contrato previa um período de 3 anos de carência, pelo que o primeiro pagamento estava previsto para 2014 (€592.592,60). Assim, em 31.12.2013, foi registada nas contas essa dívida de curto prazo e em 31.12.2014, o valor que o contrato previa que fosse pago em 2015 (€1.777.777,80).
238. Na sequência do pedido de renegociação do contrato, o MS passou a considerar como dívida de curto prazo apenas o montante a pagar no ano seguinte, ou seja, o montante da amortização anual prevista no contrato (€1.777.777,80)¹⁸⁵. O facto de não contabilizar como de curto prazo a dívida que se ia vencendo anualmente, mantendo-a em longo prazo, permitiu baixar o PMP, distorcendo a realidade.
239. A partir de 2020, o MS passou a afetar a passivo corrente a parte da dívida à ESTAMO que, de acordo com o contrato, deveria ser paga até ao final do ano seguinte, o que provocou um aumento substancial do PMP, fazendo-o atingir, no final de 2021, os 204 dias¹⁸⁶. O pagamento integral da dívida à empresa ocorreu apenas no final de 2022¹⁸⁷, pelo que o essencial do impacto (na redução do PMP) ocorre no ano seguinte.

¹⁸⁴ De médio/longo prazo ou de curto prazo, com ou sem pagamentos em atraso.

¹⁸⁵ Acerca deste assunto o MS alega que "...no âmbito das negociações em curso, ficou acordada a suspensão do pagamento das instalações da Ex-EPC até que as negociações estivessem encerradas. Caso estes montantes tivessem sido pagos, o PMP do Município situar-se-ia, atualmente, nos 25 dias".

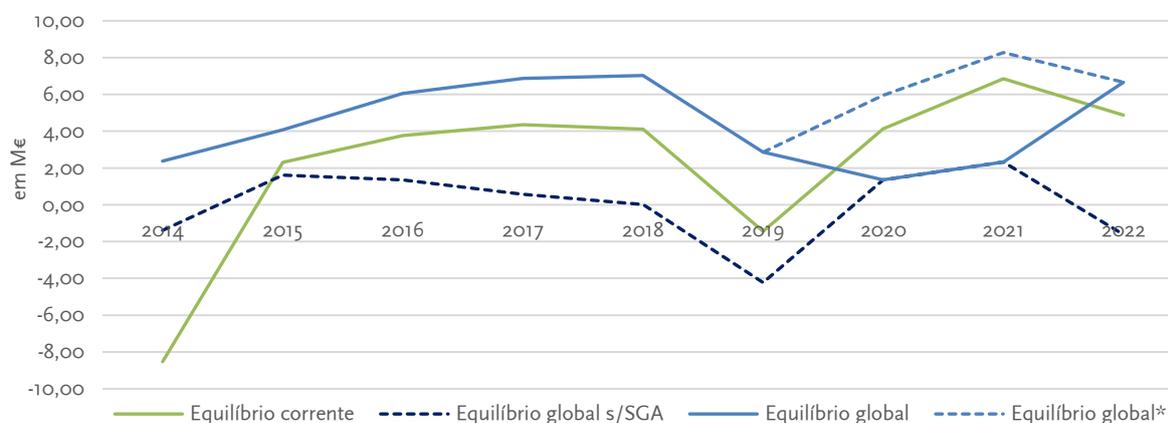
¹⁸⁶ O MS voltou a situar-se entre os municípios com maiores prazos médios de pagamento.

¹⁸⁷ Até então não havia sido feito qualquer pagamento.

2.7.2. Cumprimento das regras orçamentais

240. Os municípios estão sujeitos à regra do equilíbrio global, que obriga a que os seus orçamentos prevejam as receitas necessárias para cobrir todas as despesas¹⁸⁸. No pressuposto de que os orçamentos estão corretamente elaborados, será de esperar que a execução respeite a previsão de cada ano e, portanto, que a despesa executada não ultrapasse a receita arrecadada e que não existam compromissos assumidos e não pagos no final do ano.
241. Os municípios devem ainda apresentar um equilíbrio corrente, o que pressupõe que a receita corrente bruta cobrada deva ser pelo menos igual à despesa corrente acrescida das amortizações médias de empréstimos de médio e longo prazo¹⁸⁹. Num determinado ano pode ser inferior, desde que seja pouco significativo (inferior a 5% do total das receitas correntes) e que seja compensado no ano seguinte¹⁹⁰.
242. O **Gráfico 12** apresenta o comportamento do MS no que se refere ao equilíbrio global e equilíbrio corrente, entre 2014 e 2022.

GRÁFICO 12 – EQUILÍBRIO GLOBAL E EQUILÍBRIO CORRENTE



Fonte: Mapas da prestação eletrónica de contas ao TdC exceto * Relatório de Gestão

243. Constata-se que, no período, o MS apresenta um equilíbrio global em termos de execução, com as receitas totais a superarem sempre as despesas totais. No entanto, em 2014, em 2019 e em 2022 o equilíbrio não teria sido conseguido sem o saldo de gerência.

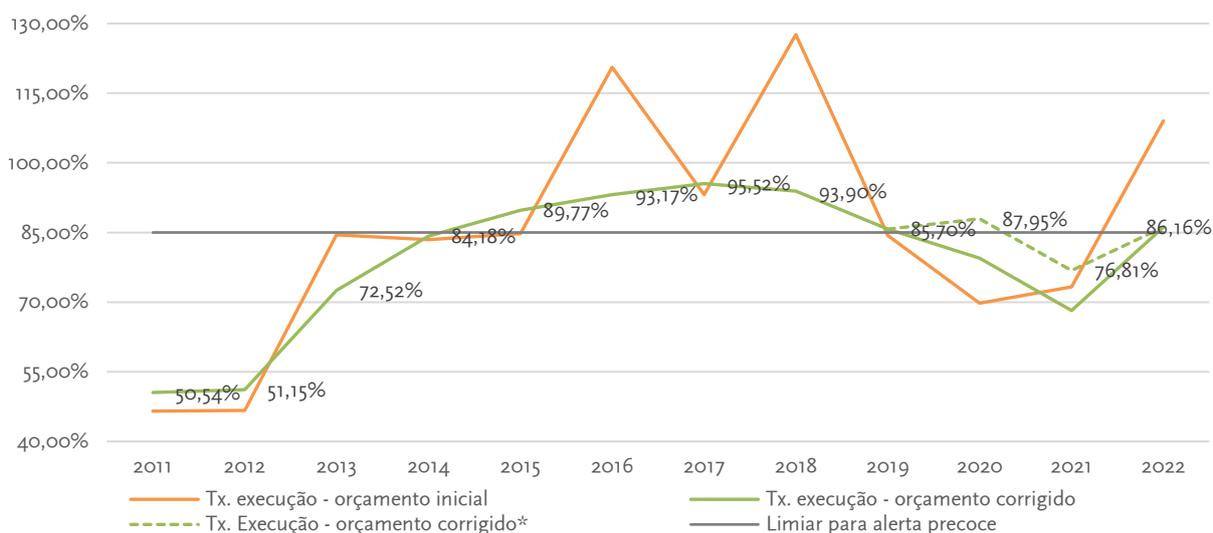
¹⁸⁸ Cf. n.º 1 do artigo 40.º da Lei n.º 73/2013, de 03.09.

¹⁸⁹ É também chamado de equilíbrio corrente modificado, uma vez que tem em consideração, para além da receita e despesa correntes, o valor médio das amortizações dos empréstimos.

¹⁹⁰ Cf. n.ºs 2 e 3 do artigo 40.º da Lei n.º 73/2013, de 03.09.

244. O desequilíbrio corrente de 2014 deve-se à concentração (neste ano e no anterior) do pagamento da dívida financiada pelos empréstimos do PAF, tendo o MS passado a cumprir o equilíbrio corrente nos anos seguintes, com exceção de 2019, que apresenta um desequilíbrio de M€1,4. Este montante é, no entanto, inferior a 5% da despesa corrente total e foi compensado em 2020, que apresentou um saldo positivo de M€4,1. O MS justificou-se com o impacto do descongelamento das carreiras da administração pública e integração dos trabalhadores com vínculo precário.
245. A taxa de execução da receita não deve permanecer dois anos consecutivos abaixo dos 85%, caso contrário há lugar a um alerta precoce de desvios¹⁹¹. O **Gráfico 13** apresenta as taxas de execução da receita, tendo presente que o MS se propunha, no âmbito do PAF, implementar o Orçamento de Base Zero.

GRÁFICO 13 – TAXA DE EXECUÇÃO DA RECEITA



Fonte: Mapas da prestação eletrónica de contas ao TdC exceto "Tx. execução - orçamento corrigido*" com origem no Relatório e Contas

246. Constata-se que o MS nem sempre cumpriu com o rácio de 85% de execução da receita. Considerando o orçamento corrigido, encontra-se abaixo daquele rácio até 2014 e em 2021 (76,8%). Considerando o orçamento inicial, as taxas de execução foram inferiores a 85% até 2015 e entre 2019 e 2021. Em três anos, a receita arrecadada superou substancialmente a receita prevista no orçamento inicial (2016, 2018 e 2022)¹⁹².

¹⁹¹ "No caso de o município registar durante dois anos consecutivos uma taxa de execução da receita prevista no orçamento respetivo inferior a 85% são informados os membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das autarquias locais, bem como os presidentes dos órgãos executivo e deliberativo do município (cf. nº. 3 do artigo 56.º da Lei 73/2013).

¹⁹² Os anos de 2016 e 2018 foram marcados pelo pagamento total dos empréstimos de ajustamento financeiro e sua respetiva substituição. Em 2022, foi paga a aquisição da EPC, com recurso a um empréstimo.

Em sede de contraditório, e tendo em conta que no Relato se consideravam apenas os dados submetidos nos mapas de prestação eletrónica de contas ao TdC, que apontam para a existência em dois anos seguidos taxas de execução da receita abaixo do limiar de 85%, o Subdiretor-Geral da DGAL informou que *“Aquando do apuramento previsto no n.º 3 do artigo 56.º do Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI) para os anos de 2020 e 2021 (...)”* a entidade *“(...) detetou que os municípios cuja softwarehouse é a AIRC tinham valores reportados de previsões corrigidas na classificação económica ‘1600000000 - Saldo da gerência anterior’ sem respetivo registo de montante de receita cobrada no mapa de Desempenho Orçamental da Receita (DOREC), o que desvirtuava o cálculo do grau de execução da receita.”*

Tendo sido solicitada *“(...) a validação/correção dos dados submetidos neste âmbito no SISAL”*, o Município de Santarém informou que tal não seria possível, pelo que, conclui o responsável da DGAL, *“Por forma a realizar um apuramento que espelhasse a realidade, para os municípios AIRC recorreu-se aos valores reportados na peça de relato Demonstração de Desempenho Orçamental (DDORC)”*, o que no caso do Município de Santarém permitiu corrigir as taxas de execução orçamental para 88,0 e 76,8%, respetivamente em 2020 e 2021¹⁹³.

Resulta assim, evidente que os mapas contabilísticos das contas de 2020 e 2021 submetidos na plataforma de prestação eletrónica de contas no TdC não apresentam corretamente a execução orçamental da receita, fruto de constrangimentos informáticos que apenas foram ultrapassados no exercício de 2022. Assim sendo, após 2014 a taxa de execução da receita apenas foi inferior a 85% em 2021.

2.7.3. Evolução do endividamento municipal

247. A dívida total de operações orçamentais do MS, incluindo a das entidades relevantes, não pode ultrapassar, em 31 de dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores¹⁹⁴.

¹⁹³ Face aos 79,5 e 68,2% que resultavam da extração dos mapas de prestação eletrónica ao TdC.

¹⁹⁴ Cf. o n.º 1 do artigo 52.º do RFALEI.

248. Atendendo à situação de saneamento financeiro apresentada pelo MS¹⁹⁵, o PAF teve como principal objetivo a redução do montante em excesso até ao cumprimento do rácio da dívida total, consubstanciando este indicador como medidor de reequilíbrio anual financeiro municipal.
249. Para o apuramento da dívida total municipal concorrem os empréstimos, os contratos de locação financeira, quaisquer outras formas de endividamento, por iniciativa dos municípios, junto de instituições financeiras e restantes débitos a terceiros decorrentes de operações orçamentais¹⁹⁶.
250. Ainda de acordo com o RFALEI, os municípios que não cumpram o limite da dívida total devem proceder à redução anual de, pelo menos, 10% desse excesso¹⁹⁷, situação que se verificou nos anos em análise.
251. No âmbito do disposto no n.º 1 do artigo 52.º do RFALEI, o Município considerou como limite da dívida total os valores também apurados pela DGAL, constantes do SIIAL e SISAL¹⁹⁸. Este limite subiu entre 2014 a 2019, em resultado do aumento das receitas correntes, face ao incremento das transferências a partir de 2013 a 2018, sendo que no ano seguinte inverteu a tendência que, até então, vinha sendo de constante subida, motivado essencialmente pela deslocação de fundos para o FEF de capital.
252. Quanto ao apuramento da dívida total, de uma forma geral, foi também idêntico ao apurado pela DGAL nos anos de 2014 a 2022, existindo diferenças ligeiras que acabam por significar o atraso de um ano no cumprimento do limite da dívida total (2019, em vez de 2018)¹⁹⁹. O **Quadro 37** apresenta os cálculos da dívida total de acordo com as normas legais e princípios de contabilidade aplicáveis.

¹⁹⁵ Cf. o n.º 3 do artigo 58.º do RFALEI.

¹⁹⁶ A dívida total de operações orçamentais corresponde ao montante do passivo exigível - dívidas a pagar - do balanço, expurgado das dívidas que não tenham natureza orçamental (cf. n.º 2 do artigo 52.º do RFALEI).

¹⁹⁷ Cf. alínea a) do n.º 3 do artigo 52.º do RFALEI.

¹⁹⁸ No que corresponde aos anos 2014 a 2019 e 2020 a 2022, respetivamente.

¹⁹⁹ Relativamente às entidades relevantes para efeitos de limites da dívida total do MS, de acordo com o estabelecido no artigo 54º da Lei n.º 73/2013, de 3.09, são consideradas: Águas de Santarém, EM, SA; Viver Santarém, Desporto e Lazer, EM, SA; LT, Sociedade de Reabilitação Urbana, EM (Dissolução e encerramento da liquidação em 16.03.2017); RSTJ - Gestão e Tratamento de Resíduos EIM, SA (Sociedade constituída em 27.03.2019); Tagusgás – Empresa de Gás do Vale do Tejo, SA; CNEMA – Centro Nacional de Exposições e Mercados Agrícolas; DET – Desenvolvimento Empresarial Tecnológico; EPVT – Escola Profissional do Vale do Tejo, SA; Parquiscalabis – Parque de Negócios de Santarém, SA; Santacarnes – Comércio e Indústria de Carnes de Santarém, SA; Ademo – Associação para o Desenvolvimento dos Municípios Olivícolas Portugueses; ADSAICA – Associação de Desenvolvimento das Serras de Aire e Candeeiros; AMPV – Associação de Municípios Portugueses do Vinho; AMVT – Associação de Municípios de Vale do Tejo; ANMP - Associação Nacional de Municípios; APMCH - Associação Portuguesa dos Municípios com Centro Histórico; Artemrede – Teatros Associados; CIMLT – Comunidade Intermunicipal da Lezíria do Tejo; Resitejo – Associação de Gestão e tratamento dos Lixos do Médio Tejo. Para os exercícios 2021 e 2022 não se dispõe de informação sobre as entidades consideradas relevantes pela DGAL.

QUADRO 37 - LIMITE DA DÍVIDA TOTAL E RESPECTIVA CAPACIDADE DE ENDIVIDAMENTO

	(em m€)									
Limite da dívida total	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
1. Média da receita corrente líquida (a)	30 756	31 866	33 227	34 282	35 070	36 139	35 870	35 994	37 149	
2. Limite da dívida total (b)	46 133	47 800	49 841	51 423	52 605	54 209	53 804	53 990	55 723	
Dívida total	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
3. Dívida do Município	77 154	71 525	64 208	56 779	50 357	46 329	44 582	41 885	36 008	
4. Antecipação de receita (c)	4 603	4 010	3 387	2 735	2 052	1 336	586	0	0	
5. Dívida não orçamental	817	652	643	571	619	657	554	713	928	
6. FAM	0	1 426	1 189	951	178	59	59	0	0	
7. Dívida do Município excluindo dívida não orçamental e FAM (3+4-5-6)	80 941	73 456	65 764	57 993	51 612	46 949	44 555	41 172	35 080	
8. Dívida de SM, AM E SEL (d) e (e)	5 264	4 676	2 988	2 571	2 501	2 576	(f) 429	430	1 587	
9. Dívida Total – Excluindo dívida não orçamental (7+8)	86 204	78 132	68 752	60 564	54 113	49 525	44 984	41 602	36 667	
10. Capital excecionado (LOE) (g)	0,00	0,00	0,00	0,00	260	1 511	3 783	3 971	3 795	
11. Dívida Total – Excluindo dívida não orçamental e capital excecionado (9-10)	86 204	78 132	68 752	60 564	53 854	48 014	41 201	37 631	32 872	
12. Montante em excesso (11-2)	40 071	30 332	18 911	9 142	1 249					
13. Variação do excesso da dívida % (h) (i)	-7,12	-24,30	-37,65	-51,66	-86,34					
14. Dívida Total/Média da receita (11/1) (i)	2,80	2,45	2,07	1,77	1,54	1,33	1,15	1,05	0,88	
Dívida Total/Média da receita (cálculo MS)	2,68	2,33	1,97	1,69	1,48	1,29	1,07	1,02	nd	

(a) Cobrada nos três exercícios anteriores – artigo 52º do RFALEI

(b) De 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores.

(c) Valores não contabilizados pelo MS como dívida, resultante do Contrato de cessão de créditos sobre rendas futuras devidas pela EDP S.A.

(d) Entidades relevantes também consideradas pela DGAL e pelo MS para efeitos do apuramento da dívida total do MS, de acordo com o estabelecido no artigo 54º da Lei n.º 73/2013, de 3.09, com exceção da entidade: Viver Santarém, Desporto e Lazer, E.M. S.A., em 2014, no valor de €699 578, e a Tagusgás – Empresa de Gás do Vale do Tejo, S.A., em 2019, no valor de €2.217, por estas se encontrarem em cumprimento das regras de equilíbrio de contas, determinada no artigo n.º 40º da Lei n.º 50/2012, de 31.08.

(e) Dissolução e encerramento da liquidação da LT, SRU, EM, em 16/03/2017 (cf. Portal M da Justiça).

(f) Em 2020 e 2021 a contribuição das entidades relevantes para efeitos de limite da dívida total, relevou-se inferior aos anos anteriores pelo facto de no final do exercício 2020, a RESITEJO ter transferido a totalidade dos seus empréstimos para a RSTJ, Gestão e Tratamento de Resíduos, EIM, SA. (Sociedade constituída em 27.03.2019)

(g) Nos exercícios de 2018 a 2021 foram apenas considerados como capital excecionado os valores de m€260, m€1 511, m€3 783 e m€3 971, respetivamente, ao abrigo da alínea a) do n.º 5 do artigo 52º do RFALEI, no âmbito do Programa Operacional Regional do Alentejo, tendo como Organismo Intermédio a Comunidade Intermunicipal da Lezíria do Tejo, através do qual o MS obteve a participação financeira FEDER - para Aquisição e Instalação de Equipamentos de Iluminação Pública Eficiente e, um outro, para a Qualificação da Avenida António dos Santos - Agência para o Desenvolvimento e Coesão, sendo que neste último, o valor em 2021 ascendeu a €90 138,24, valores estes também considerados pelo MS, com exceção dos empréstimos ao abrigo da alínea a), n.º 2 do artigo 84º do RFALEI - Regime transitório para o endividamento excecionado, em que: "No caso em que o município cumpra os limites de endividamento na data de entrada em vigor da presente lei, mas que passe a registar uma dívida total superior aos limites previstos no artigo 52º apenas por efeito da existência de dívidas excecionadas constituídas em data anterior à entrada em vigor da presente lei, não deve o município ser sujeito a sanções previstas na presente Lei" (cf. Req.7, ponto 5). No exercício de 2022 a exceção referida pelo MS no "mapa de apuramento da dívida total" (prestação e contas) refere-se à assunção de despesa referente à contrapartida nacional de projetos co-financiados por fundos europeus (cf. artigo 90-A do RFALEI).

(h) De acordo com o artigo 97º da LOE de 2014 – "Em 2014 para efeitos da aplicação do n.º 3 do artigo 52º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, a dívida total a considerar é a existente em 31/12/2013". Assim, foi considerado como montante em excesso m€43.144, em 01.01.2014, o valor calculado pela DGAL, constante no SIAL.

(i) Não considerando a inclusão da antecipação de receita identificada no ponto 2.6.4., os indicadores não apresentariam alterações significativas, com exceção do ano de 2014 em que o MS cumpria a redução de pelo menos 10% do montante da dívida em excesso (cerca de -17,8%) e em 2018 cumpria o limite da dívida total previsto no ponto n.º 1 do artigo 52º do RFALEI, situação que veio a verificar-se em 2019.

Fonte: DGAL, MS e Prestação de contas ao TdC.

253. Constata-se que o Município:

- a) Passou a cumprir o limite da dívida total previsto no ponto n.º 1 do artigo 52º do RFALEI²⁰⁰, a partir do exercício de 2019, tendo ultrapassando o limite de 2014 a 2018, em M€40,1, M€ 30,3, M€18,9, M€9,1 e M€1,2, respetivamente.

²⁰⁰ A dívida total de operações orçamentais, incluindo a das entidades previstas no artigo 54.º, não pode ultrapassar, em 31 de dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores.

- b) Até 2015, encontrava-se em situação de saneamento financeiro municipal, de acordo com o disposto no n.º 3 do artigo 58.º do RFALEI²⁰¹.
- c) Reduziu a dívida total de operações orçamentais entre 2014 e 2022, apresentando os valores de M€86,2, M€78,1, M€68,8, M€60,6, M€54,1, M€49,5, M€45,0, M€41,6 e M€36,7 respetivamente.
- d) Entre 2014 e 2018, reduziu o montante da dívida em excesso, nas percentagens de 7,1%, 24,3%, 37,7%, 51,7%, e 86,3%, respetivamente, cumprindo assim, em 31.12 2019, o limite da dívida total²⁰².

254. A assistência financeira visava a recuperação financeira do MS, de forma a que este reunisse condições para cumprir com o serviço da dívida e se adequasse ao limite estipulado no n.º 1 do artigo 52º do RFALEI. Entre 2014 a 2019, o MS reduziu sucessivamente a dívida total de operações orçamentais e o montante da dívida em excesso, pelo que, já em 2019, inclusive, cumpriu o limite da dívida total nos termos do supracitado diploma.

255. Em 2020 e 2021, a contribuição das entidades relevantes para efeitos de limite da dívida total revelou-se inferior aos anos anteriores pelo facto de, no final do exercício 2020, a RESITEJO ter transferido a totalidade dos seus empréstimos para a RSTJ, Gestão e Tratamento de Resíduos, EIM, SA²⁰³. De referir que esta entidade cumpria, nos anos de 2020 e 2021, a regra do equilíbrio de contas definida no artigo 40.º da Lei n.º 50/2012, de 31.08, pelo que não relevou para o apuramento do montante da dívida total²⁰⁴. Em 2022, a RSTJ apresentou resultados antes de impostos negativos, tendo sido considerada para efeitos do cálculo da dívida.

3. CONCLUSÕES

A presente auditoria analisou o processo de reequilíbrio orçamental prosseguido pelo Município de Santarém (MS), bem como a sua trajetória financeira depois de desobrigado à adoção de medidas de ajustamento, sendo de destacar as seguintes conclusões:

²⁰¹ “*Caso a dívida total prevista no artigo 52.º se situe entre 2,25 e 3 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores, o município é obrigado a contrair um empréstimo para saneamento financeiro ou a aderir ao procedimento de recuperação financeira previsto no artigo 61.º*”.

²⁰² Nos termos do disposto na alínea a) do n.º 3 do artigo n.º 52º da RFAEL, sempre que um município não cumpra o limite previsto no n.º 1, deve reduzir, nos exercícios subsequentes, pelo menos 10% do montante em excesso, até que aquele limite seja cumprido. No período relevante para a auditoria (2014 a 2022), a variação do excesso da dívida foi sempre superior aos 10% determinados, com exceção do ano de 2014, o que se justifica pelo facto de ter sido alterado o registo contabilístico da Antecipação da receita neste exercício. A partir do ano 2019, inclusive, o MS passa a dar cumprimento ao estabelecido no n.º 1 do artigo n.º 52º do RFALEI.

²⁰³ Empresa local de natureza intermunicipal, constituída em 2019 com uma área de intervenção de 10 concelhos. Esta sociedade tem por objeto a exploração e gestão dos serviços de interesse geral de gestão de resíduos urbanos, quer em alta quer em baixa e ainda a realização de todos os serviços inerentes à limpeza urbana. A sociedade exerce ainda atividades no âmbito das energias renováveis e valorização energética obtida a partir de resíduos.

²⁰⁴ cf. Relatório e Contas de 2020 da RESITEJO.

1. Trata-se de um município de média dimensão, cujo desempenho financeiro o colocou entre os mais desequilibrados e endividados do País, sendo forçado a recorrer a mecanismos de apoio, nomeadamente, em 2009, ao PREDE (M€13,8) e, em 2013, ao PAEL e Saneamento Financeiro (M€41,2), obrigando-se a um Plano de Ajustamento Financeiro (PAF), a 20 anos, que permitiria repor o equilíbrio e diminuir a dívida para os níveis adequados.
2. O MS não dirigiu todo o financiamento para os fins autorizados e previstos nos contratos sujeitos a visto prévio, tendo pago faturas que não haviam sido incluídas nos contratos e outras que estavam afetas a um contrato de saneamento foram pagas com os recursos financeiros de outro contrato.
3. A partir de 2013, a sua situação financeira evoluiu muito favoravelmente, tendo, de 2014 para 2022, reduzido a dívida total em 61,9% (M€53,3) e baixado o indicador da dívida total face à média da receita corrente de 2,8 para 0,88. Em 2016, conseguiu liquidar antecipadamente os empréstimos de Saneamento Financeiro e em 2018 o empréstimo PAEL, substituindo-os por outros com juros mais baixos²⁰⁵, o que permitiu cessar o PAF decorridos apenas 5 dos 20 anos previstos.
4. O desempenho do MS beneficiou da evolução das receitas, em especial das transferências correntes e dos impostos diretos, que aumentaram muito acima do projetado no PAF²⁰⁶, permitindo executar mais despesa e abater substancialmente a dívida. No final de 2017, o MS tinha conseguido baixar a dívida em M€15,7 face a 2014 e o rácio da dívida para 1,77.
5. As medidas de otimização da receita constantes do PAF foram implementadas²⁰⁷ e as metas para as principais rubricas foram superadas. O empenho na racionalização e controlo da despesa não foi tão evidente: a monitorização do PAF não foi objeto de procedimentos sistemáticos, o sistema de controlo interno não foi revisto e o Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção não foi objeto de relatórios de avaliação. Consequentemente, não foram cumpridas grande parte das medidas e das metas, sendo certo que alguns desvios resultaram do efeito de medidas legislativas posteriores²⁰⁸ e outros da possibilidade de aplicar o excesso de receita em mais despesa efetiva²⁰⁹ e na diminuição dos passivos financeiros.
6. Ainda assim, o processo de ajustamento financeiro do MS beneficiou do incumprimento do contrato, celebrado em 2011, relativo à aquisição da antiga Escola Prática de Cavalaria, que previa o

²⁰⁵ A operação de substituição da dívida manteve a maturidade dos empréstimos, mas obteve uma taxa média inferior à taxa disponibilizada pelo FAM nos contratos celebrados entre 2016 e 2018.

²⁰⁶ Mais M€8,8 e M€5,1, respetivamente.

²⁰⁷ Consistindo, essencialmente, na fixação de taxas máximas de impostos municipais.

²⁰⁸ Com impacto, nomeadamente, nos gastos com pessoal.

²⁰⁹ Em especial na aquisição de bens e serviços e na aquisição de bens de capital, que apresentavam um desvio acumulado, no final de 2017, de mais M€14,7 face ao estimado no PAF.

pagamento, de M€16 à ESTAMO, entre 2014 e 2023, em prestações mensais, acrescidas de juros contratuais:

- a) O impacto contabilístico do contrato foi neutralizado, tendo a dívida sido sucessivamente considerada como de médio e longo prazo, não se registando os pagamentos em atraso²¹⁰;
 - b) Dessa forma distorceram-se os indicadores relativos ao prazo médio de pagamentos e aos pagamentos em atraso, mantendo-se o MS excluído da aplicação da LCPA;
 - c) Com a complacência da ESTAMO, só em 2022²¹¹, o MS contratou um novo empréstimo com que saldou a dívida, tendo obtido o perdão de juros contratuais e de juros de mora.
7. Por outro lado, o valor das responsabilidades contingentes relativo a processos judiciais apresentou aumentos sucessivos, sendo que o mesmo não aconteceu com os respetivos valores provisionados, pelo que existe o risco de o seu impacto estar subavaliado. Caso se materializem voltam a colocar pressão acrescida na liquidez e no endividamento. Note-se que, em 2022, o valor das responsabilidades contingentes (M€37,0) superava o valor da dívida total (M€32,8), sendo que apenas 28,1% estavam provisionados.
 8. Na verificação do cálculo da dívida total, constatou-se que o MS não considerou o efeito do contrato de cessão de créditos sobre rendas futuras devidas pela EDP (com impacto até 2020), pelo que subavaliou a dívida. Embora a tendência de redução não seja afetada, o cumprimento do limite da dívida total (1,5) ocorre apenas em 2019 e não 2018, como divulgara o Município.
 9. A partir de 2015 o MS cumpriu as regras dos equilíbrios global e corrente, mas apresentou, em 2021, taxas de execução de receita abaixo de 85%.
 10. Considerando a despesa incorrida e a perda de receita, as medidas municipais de mitigação da COVID-19 envolveram M€1,8 em 2020 e M€1,4 em 2021, montantes que, ainda assim, não colocaram em causa o equilíbrio financeiro do MS: a receita efetiva manteve a trajetória de crescimento e a despesa efetiva até baixou em 2020.
 11. Em 2018, o MS contratou serviços a uma entidade privada para recuperação de receita de impostos municipais, tendo-se constatado, relativamente ao IMT, erros na informação comunicada pelas entidades notariais e situações em que a AT não efetuou a liquidação devida, por falta de controlo da caducidade das isenções. Esta estratégia municipal mostrou:

²¹⁰ De resto, o sistema de informação financeira do MS não disponibilizava, de forma consistente e completa, a informação relativa aos pagamentos em atraso.

²¹¹ A cerca de um ano de concluir a amortização dos empréstimos que substituíram os de saneamento financeiro.

- a) Que a AT não disponibilizava dados que permitissem um adequado controlo da correção dos montantes transferidos pela AT a título de receita de IMT;
 - b) Que o MS não capacitou recursos próprios para a execução dessa tarefa;
 - c) Um elevado risco de perda de receita de IMT.
12. A análise ao processo de ajustamento do MS mostra que os municípios médios e grandes não estão imunes a desequilíbrios e a endividamento excessivo. No entanto, dado o modelo de financiamento existente, conseguem apresentar maior eficácia nos processos de ajustamento, mesmo sem recorrer a grandes restrições do lado na despesa.

4. RECOMENDAÇÕES

Tendo em consideração a análise efetuada e as conclusões obtidas, recomenda-se à Câmara Municipal de Santarém e ao seu Presidente, que:

1. Na elaboração do orçamento municipal, proceda a uma previsão rigorosa e prudente das receitas que permita apresentar, de forma sistemática, taxas de execução acima de 85%;
2. Promova uma adequada estimação dos montantes a pagar na sequência de processos judiciais e o correspondente registo em provisões, bem como a divulgação dos passivos contingentes no Anexo às Demonstrações Financeiras, dando cumprimento ao estipulado na NCP 15;
3. Diligencie pelo correto apuramento e divulgação dos montantes de pagamentos em atraso, garantindo a correção dos dados gerados pelo sistema de informação financeira;
4. Promova a atualização do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas e a execução do relatório de avaliação anual, bem como o cumprimento das restantes disposições do artigo 6.º do Regime Geral de Prevenção da Corrupção;
5. Afete meios próprios à monitorização e controlo da liquidação e cobrança de impostos municipais.

Recomenda-se à Autoridade Tributária e Aduaneira que:

6. Implemente procedimentos que garantam a sinalização do universo das situações de caducidade da isenção de IMT, bem como de erros ou omissões de comunicação por parte das entidades notariais, de modo a não permitir a caducidade do direito à liquidação de IMT;
7. Partilhe com os municípios a informação que permita um adequado controlo e monitorização dos montantes de IMT liquidados e cobrados.

5. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Do Projeto de Relatório de Auditoria foi dada vista ao Ministério Público, nos termos do disposto no n.º 5 do artigo 29.º da LOPTC, e do n.º 6 do artigo 121.º-A do Regulamento do Tribunal de Contas, publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 5, de 08 de janeiro de 2024, tendo sido emitido pela Senhora Procuradora-Geral-Adjunta, o Parecer n.º 50/2024, de 08.07, que se transcreve:

“Concluiu-se, fundamentadamente, entre o mais, pela necessidade de emissão de Recomendações à Câmara Municipal de Santarém, ao seu Presidente e À autoridade Tributária e Aduaneira.

Não se descortinam no Projeto de Relatório sobre o qual ora nos debruçamos quaisquer indícios de infrações financeiras de que caiba ao Ministério Público conhecer, ou outros que envolvam matéria integrante de responsabilidade a ser investigada em sede da competência de outras jurisdições.

Pelo que, por ora, nada ,mais se nos oferece pronunciar quanto ao Projeto de Relatório em análise, emitindo-se parecer de concordância com o mesmo.”

6. EMOLUMENTOS

Os emolumentos são fixados em € 17.164,00, nos termos do artigo 2º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei nº 66/96, de 31.05, com a redação dada pela Lei nº 139/99, de 28.08, e Lei n.º 3-B/2000, de 04.04, e calculados nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 10.º do mesmo regime.

7. DECISÃO

Os Juízes do Tribunal de Contas deliberam, em subsecção da 2.ª Secção:

1. Aprovar o presente Relatório de Auditoria, nos termos da al. a) do n.º 2 do artigo 78.º da LOPTC;
2. Determinar a remessa do Relatório:
 - i. Ao Presidente da Câmara Municipal de Santarém;
 - ii. Ao Ministro Adjunto e da Coesão Territorial;
 - iii. À Diretora-Geral das Autarquias Locais;
 - iv. À Diretora-Geral da Autoridade Tributária e Aduaneira;
 - v. Aos restantes responsáveis ouvidos no âmbito do Contraditório;

3. Remeter o relatório ao Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto junto deste Tribunal, nos termos do disposto no artigo 29.º, n.º 4, da LOPTC;
4. Determinar que as entidades objeto de recomendações comuniquem ao Tribunal, no prazo de 180 dias, as medidas adotadas para o seu acolhimento, acompanhadas dos respetivos documentos comprovativos;
5. Após as comunicações e notificações necessárias, publicar o Relatório na página da Internet do Tribunal de Contas, com salvaguarda dos dados pessoais nele contidos, conforme previsto no artigo 9.º, n.º 4, da LOPTC.
6. Fixar os emolumentos a pagar, no montante de € 17.164,00.

Tribunal de Contas, em 11 de julho de 2024.

A Juíza Conselheira Relatora

(Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote)

Os Juízes Conselheiros Adjuntos

(Luís Filipe Cracel Viana)

(Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria)

ANEXO 1 – CONTRADITÓRIO PESSOAL

Membros da CMS em exercício de funções	Cargo	Pronúncia
Ricardo Gonçalves Ribeiro Gonçalves	Presidente da Câmara	Não
Beatriz Santos Martins	Vereadora	Não
Carmen Teresa Aires Antunes	Vereadora	Não
Diogo Francisco Russo Gomes	Vereador	Não
João Francisco Ferreira Teixeira Leite	Vice-Presidente	Não
Manuel António dos Santos Afonso	Vereador	Não
Nuno Ferreira da Costa Domingos	Vereador	Não
Nuno Tiago dos Santos Russo	Vereador	Não
Pedro Saraiva Gonçalves dos Santos Frazão	Vereador	Não
Sofia Margarida Antero dos Santos Martinho Pó	Vereadora	Não

ANEXO 2 – PRONÚNCIA EM CONTRADITÓRIO



Município de Santarém
CÂMARA MUNICIPAL
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS
DIVISÃO DE FINANÇAS

Exmo. Sr. Presidente, do
Tribunal de Contas
Avenida Barbosa du Bocage, 61

1069-045 Lisboa

Vº REF.	DATA	Nº REF.	DATA
Proc. N.º 13/2022 – AUDIT-DA IX.1	17/05/2024	8149	05-04-2024

ASSUNTO: Auditoria à execução de planos de ajustamento financeiro de Autarquias Locais – Município de Santarém - Contraditório Institucional (Proc. N.º 13/2022 – AUDIT)

Exmo. Sr. Presidente,

Em resposta ao v/ ofício mencionado em epígrafe, vimos, por este meio, pronunciarmo-nos, em sede de contraditório institucional, relativamente às conclusões apresentadas por esse Douto Tribunal no âmbito da auditoria efetuada ao Plano de Ajustamento Financeiro do Município de Santarém:

§ 2.

A este propósito e conforme é reconhecido pelo Tribunal de Contas (ponto 65 do relatório) o facto de o Município de Santarém ter efetuado o pagamento de faturas afetas ao empréstimo do Montepio com recurso ao empréstimo da CGD, resultou num benefício para o erário público, atendendo ao facto de o spread praticado pela CGD (7%) ser inferior ao praticado pelo Montepio Geral (8%), o que em função do elevado valor em dívida se traduziu numa poupança financeira de vários milhares de euros.

Saliente-se que relativamente às faturas que não constavam na lista de faturas em dívida e que foram pagas com recurso ao empréstimo, que tal facto foi reportado à DGAL, tendo esta Direção Geral aceite a substituição das faturas e validado os pagamentos, libertando a(s) tranche(s) seguinte(s).

Em função da antiguidade das dívidas a fornecedores, a situação vivida no país e a pressão diária dos fornecedores por falta de disponibilidade de meios financeiros, levaram a que o MS efetuasse o pagamento de algumas faturas incluídas nas listas de faturas em dívida, com recurso a fundos próprios, ainda antes de ter recebido as tranches dos empréstimos. Tal facto, originou a criação de um saldo, o qual acabou por ser utilizado no pagamento das faturas que não haviam sido consideradas, por lapso, aquando da elaboração das listas das faturas em dívida para inclusão no PSF. O saldo criado foi reforçado, em virtude das negociações realizadas com os fornecedores



Câmara Municipal de Santarém
Praça do Município
2005-245 Santarém
Tel.: 243 304 201
Fax.: 243 304 211
divfinancaira@cm-santarem.pt
www.cm-santarem.pt



Município de Santarém
CÂMARA MUNICIPAL
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS
DIVISÃO DE FINANÇAS
SECÇÃO DE CONTABILIDADE

resultando, nalguns casos, na emissão de notas de crédito tendo em vista a anulação de notas de débito de juros de mora emitidas pelos fornecedores. Neste âmbito, salienta-se que o Município de Santarém atingiu poupanças, estimadas na altura, na ordem de 800 mil euros, unicamente com negociação efetuada com os credores da Autarquia que abdicaram, no todo ou em parte, de auferir juros de mora.

§ 3.

A conclusão do PAF em 5 (cinco) anos, ao invés dos 20 (vinte) anos inicialmente previstos, demonstra o rigor que foi introduzido na gestão da autarquia, com vista à rápida recuperação financeira do município, procurando cumprir, e até mesmo superar, as medidas que haviam sido consideradas na elaboração do PAF, quer no âmbito da maximização das receitas, quer da redução das despesas.

Só o rigor na gestão da autarquia permitiu a negociação de condições contratuais mais vantajosas sobre cada empréstimo contratado e a liquidação antecipada dos empréstimos de Saneamento Financeiro e do PAEL.

Salienta-se que a substituição dos empréstimos PSF permitiu uma redução das taxas de juros associadas aos empréstimos na ordem dos 4,5 % para 0,85%.

No que concerne ao empréstimo PAEL, a sua substituição permitiu ao Município obter poupanças significativas, considerando que diminuiu a taxa aplicável ao empréstimo de 3,1% para 1,88%. Releva-se ainda que esta taxa é de natureza "fixa" o que, na conjuntura atual, é bastante favorável face às taxas variáveis atuais, que rondam os 4%.

§ 5.

Durante a vigência do PAF, a autarquia adotou e implementou medidas de otimização da receita e de minimização da despesa, tendo superado as metas definidas para várias das rubricas da receita.

Como forma de garantir os controlos e mitigar os riscos de corrupção e infrações conexas o executivo municipal aprovou, ainda no ano de 2022, a nova Norma de Controlo Interno adaptada ao SNC-AP, contemplando toda a estrutura orgânica do MS e contratualizou em 2024 a elaboração do PPRCIC, bem como dos relatórios anuais e de avaliação intercalar, durante os próximos dois anos.

§ 6.

Considerando que durante o longo processo de negociação da dívida ficou assente, nas reuniões havidas entre o Município de Santarém e a Estamo, que o valor de aquisição, bem como as taxas de juro associadas, teria de ser revisto, tendo a Autarquia assumido o compromisso de efetuar o pagamento anual do montante estabelecido para o ano, ou seja, 1,8 M€, mediante uma redução do valor de aquisição e do estabelecimento de uma taxa de juro condicente com a utilizada no mercado bancário, inferior à prevista no contrato.



Câmara Municipal de Santarém
Praça do Município
2005-245 Santarém
Tel.: 243 304 201
Fax.: 243 304 211
divfinancaira@cm-santarem.pt
www.cm-santarem.pt



Município de Santarém
CÂMARA MUNICIPAL
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS
DIVISÃO DE FINANÇAS
SECÇÃO DE CONTABILIDADE

§ 7.

O valor dos passivos contingentes é avaliado, com periodicidade, pela Divisão Jurídica. Em função da situação de cada processo judicial é determinado o valor das provisões a considerar anualmente.

§ 8.

A contabilização foi efetuada como antecipação de receitas das rendas da EDP, tendo o valor sido considerado como um passivo da Autarquia.

§ 9.

Apresenta-se, abaixo, a evolução da taxa de execução da receita do MS entre os anos de 2010 e 2023, verificando-se que desde o ano de 2015 o município apresentou sempre uma taxa de execução da receita superior a 85%, com exceção do ano de 2021.

Entre os anos de 2011 e 2017 registou-se um crescimento sucessivo da taxa de execução da receita municipal, tendo existido uma quebra na evolução da referida taxa nos anos de 2018, 2019 e 2021, invertendo-se a tendência nos anos seguintes, 2022 e 2023.

Evolução da taxa de Execução – Receita Total 2002 a 2023

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
51,3%	50,5%	51,1%	72,5%	84,2%	89,8%	93,2%	95,5%	93,9%	85,7%	88,0%	76,8%	86,2%	86,6%

§ 10.

O somatório da despesa incorrida e da perda de receita, no âmbito das medidas de mitigação da COVID-19, ascendeu a 3,1ME. Porém, tal facto não colocou em causa o equilíbrio financeiro do MS, mantendo este a diminuição sucessiva da dívida total, ao longo dos anos.



Câmara Municipal de Santarém
Praça do Município
2005-245 Santarém
Tel.: 243 304 201
Fax.: 243 304 211
divfinancaira@cm-santarem.pt
www.cm-santarem.pt



Município de Santarém
CÂMARA MUNICIPAL
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS
DIVISÃO DE FINANÇAS
SECÇÃO DE CONTABILIDADE

§ 11.

Em virtude de a AT não alocar os recursos (humanos e materiais) suficientes e necessários ao tratamento dos impostos municipais, constata-se que para além de existirem cerca de 5,6M€ deste tipo de receita por transferir para o MS, alguma desta receita acaba por prescrever, pois são ultrapassados os prazos legais para a boa arrecadação destes impostos.

Em função do referido, a AT dificilmente consegue detetar situações de erros nas escrituras celebradas pelos notários, originando perda de imposto para o município.

Deste modo, pondera o MS voltar a apresentar junto da AT uma proposta de celebração de um protocolo de colaboração entre as duas entidades, no sentido de colocar trabalhadores municipais nas instalações da AT, com o intuito de contribuírem para um tratamento dos dados de uma forma mais célere, que permita a cobrança dos impostos municipais evitando, assim, a prescrição destes.

Com os nossos melhores cumprimentos,

O Presidente da Câmara

Assinado por: RICARDO GONÇALVES RIBEIRO GONÇALVES
Num. de identificação: [REDACTED]
Data: 2024.06.05 17:26:19+01:00
Certificado por: SCAP Autárquico Administração Eleitoral
Atributos certificados: Presidente da Câmara Municipal de Santarém

Ricardo Gonçalves Ribeiro Gonçalves



Câmara Municipal de Santarém
Praça do Município
2005-245 Santarém
Tel.: 243 304 201
Fax.: 243 304 211
divfinancaira@cm-santarem.pt
www.cm-santarem.pt

De: [REDACTED]

Enviada: 5 de junho de 2024 18:31

Para: Tribunal de Contas - Geral <GERAL@tcontas.pt>

Cc: Comunicacoes DGAL [REDACTED]

Assunto: Auditoria à execução de PSF -Município de Santarém-Contraditório (Proc. n.º 13/2022-AUDIT) - GD-E-002723-2024

Exmo Sr. Auditor-Chefe

Dr. [REDACTED]

Na sequência do vosso ofício N.º 13/2022/Audit-DA IX.1, vimos pelo presente enviar pronúncia relativamente aos parágrafos 226 e 243 do Relato de Auditoria.

Parágrafo 226:

Aquando da realização da avaliação da redução dos pagamentos em atraso para o ano de 2021, de acordo com o previsto no n.º 3 do art.º 112.º da LOE/2021 verificou-se o incumprimento pelo município de Santarém, tendo o mesmo sido notificado em 17-02-2023 pela DGAL em conformidade (Anexo: MUNICÍPIO DE SANTARÉM. AVALIAÇÃO DA REDUÇÃO DOS PAGAMENTOS EM ATRASO EM 2021. AUDIÊNCIA PRÉVIA).

Em sede de audiência prévia, em 28-02-2023, o município apresentou alegações (FW: MUNICÍPIO DE SANTARÉM. AVALIAÇÃO DA REDUÇÃO DOS PAGAMENTOS EM ATRASO EM 2021. AUDIÊNCIA PRÉVIA), tendo procedido posteriormente à correção da peça de relato DTAS no SISAL referente a dez-21.

Após novo apuramento, a situação do município de Santarém, para o ano de 2021, encontra-se no quadro infra:

Obs.	Designação	Valor (€)
(1)	Pagamentos em atraso setembro 2020	105 296,50
(2)	Pagamentos em atraso dezembro 2021	3 158,18
(3) = (2) / (1) - 1	Var. pagamentos em atraso entre set 2020 e dez 2021 (%)	-97%
(4) = (1)*10%	Redução necessária para cumprimento art.º 112.º, n.º 1 do OE/2021	10 529,65

(5) = (1) - (2)	Redução realizada setembro 2020 e dezembro 2021 (valor negativo= aumento dos PA)	102 138,32
(6) = se aumento PA: (4) + valor aumento PA; se redução PA < 10%: (4) - (5)	Sanção a aplicar em cumprimento do art. 112.º, n.º 3 do OE/2021 (Redução necessária - Redução realizada) + aumento dos PA	0,00

Parágrafo 243:

Aquando do apuramento previsto no n.º 3 do artigo 56.º do Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI) para os anos de 2020 e 2021, esta Direção Geral detetou que os municípios cuja softwarehouse é a AIRC tinham valores reportados de previsões corrigidas na classificação económica '1600000000 - Saldo da gerência anterior' sem respetivo registo de montante de receita cobrada no mapa de Desempenho Orçamental da Receita (DOREC), o que desvirtuava o cálculo do grau de execução da receita. Neste sentido, foi enviado ofício em 08-11-2022 a todos os municípios acompanhados por aquela softwarehouse (Anexo: Alerta Precoce. Municípios: Taxa de execução da receita prevista no orçamento inferior a 85% nos dois anos consecutivos - 2020 e 2021 | Validação de dados) a informar do sucedido e a solicitar a validação/correção dos dados submetidos neste âmbito no SISAL.

O município de Santarém, em comunicação de 10-11-2022 (anexo: Alerta Precoce Municípios 2020/2021 – Dados SISAL| Município de Santarém), informou que não lhes era possível proceder à correção para os anos de 2020 e 2021 de acordo com a informação prestada pela softwarehouse

Por forma a realizar um apuramento que espelhasse a realidade, para os municípios AIRC recorreu-se aos valores reportados na peça de relato Demonstração de Desempenho Orçamental (DDORC).

Assim, de acordo com o apuramento efetuado, o município de Santarém apresenta as seguintes taxas de execução:

Município	Ano 2020	Ano 2021
	Taxa execução da receita prevista no orçamento	
	(1)	(2)
SANTARÉM	87,95%	76,81%

Com os melhores cumprimentos,

[Redacted Signature]

Subdiretor-Geral (*Deputy Director*)

DCAL | DIREÇÃO-GERAL DAS
AUTARQUIAS LOCAIS

Rua Tenente Espança, n.º 22 – 1050-223 Lisboa

Tel.: 21 313 30 00 | Fax: 21 352 81 77

www.portalautarquico.dgal.gov.pt

AVISO DE CONFIDENCIALIDADE

Esta mensagem de correio eletrónico e qualquer dos seus ficheiros anexos, caso existam, são confidenciais e destinados apenas à(s) pessoa(s) ou entidade(s) acima referida(s), podendo conter informação confidencial, privilegiada, a qual não deverá ser divulgada, copiada, gravada ou distribuída nos termos da lei vigente. Se não é o destinatário da mensagem, ou se ela lhe foi enviada por engano, agradecemos que não faça uso ou divulgação da mesma. A distribuição ou utilização da informação nela contida é VEDADA. Se recebeu esta mensagem por engano, por favor avise-nos de imediato, por correio eletrónico, para o endereço acima e apague este e-mail do seu sistema. Obrigado.

CONFIDENTIALITY NOTICE

This e-mail transmission and eventual attached files are intended only for the use of the individual or entity named above and may contain information that is confidential, privileged and exempt from disclosure under applicable law. If you are not the intended recipient, you are hereby notified that any disclosure, copying, distribution or use of any of the information contained in this transmission is strictly VOIDED. If you have received this transmission in error, please notify us immediately by e-mail at the above address and delete this e-mail from your system. Thank you

Despacho

Concordo, atento o exposto.
Remeta-se a presente informação ao Tribunal de Contas.

C/C:
- SE a SEAF

Cargo: Assinatura: Data :

Assinado eletronicamente, no sistema GPS, mediante autenticação com senha pessoal.

Pareceres

Cargo: Assinatura: Data :

Informação

Assunto :

Processo : Contribuinte: Número :

Técnico Responsável : Data :

Assinado eletronicamente, no sistema GPS, mediante autenticação com senha pessoal.

Pareceres

Concordo, sendo de propor o envio da presente informação ao Tribunal de Contas, no âmbito do exercício do contraditório ao Relato de Auditoria Proc. 13/2022 - AUDIT. (auditoria à Execução de Planos de Ajustamento Financeiro de Autarquias Locais – Município de Santarém).

Cargo: Assinatura: Data :

Assinado eletronicamente, no sistema GPS, mediante autenticação com senha pessoal.

Visto.

A presente informação tem como objetivo analisar o contraditório realizado pela AT com referência ao Ponto 4. Projeto de recomendações formuladas no Relato de Auditoria Proc. 13/2022 - AUDIT. do Tribunal de Contas (TdC), respeitante à auditoria realizada à Execução de Planos de Ajustamento Financeiro de Autarquias Locais – Município de Santarém, propõe-se a remessa da presente informação ao Gabinete do Exma. Senhora Diretora-Geral da AT, tendo em vista o posterior encaminhamento para o Tribunal de Contas.

À consideração superior.

Cargo: Assinatura: Data :

Assinado eletronicamente, no sistema GPS, mediante autenticação com senha pessoal.

Cargo: Assinatura: Data :

Informação

Informação nº 88/2024

Assunto: Exercício do Contraditório no âmbito do Relato de Auditoria (Proc. nº 13/2022-AUDIT.) – Auditoria à Execução de Planos de Ajustamento Financeiro de Autarquias Locais – Município de Santarém.

1. Introdução

A presente informação tem como objetivo analisar o contraditório realizado pela AT com referência ao Ponto 4. Projeto de recomendações formuladas no Relato de Auditoria Proc. 13/2022 - AUDIT. do Tribunal de Contas (TdC), respeitante à auditoria realizada à Execução de Planos de Ajustamento Financeiro de Autarquias Locais – Município de Santarém.

Após a receção do identificado Relato, e por determinação da Exma. Senhora Diretora Geral da AT, de 22-05-2024, foi o mesmo remetido à DSAI, para análise e acompanhamento.

2. Ponto 4. Projeto de recomendações

“(…)

Recomenda-se à Autoridade Tributária e Aduaneira que:

6. Implemente procedimentos que garantam a sinalização do universo das situações de caducidade da isenção de IMT, bem como de erros ou omissões de comunicação por parte das entidades notariais, de modo a não permitir a caducidade do direito à liquidação de IMT;

7. Partilhe com os municípios a informação que permita um adequado controlo e monitorização dos montantes de IMT liquidados e cobrados.”

2.1. Medidas adotadas pela AT, e-mail, de 29-05-2024, da SDG da Área de Gestão Tributária – Património (DSIMT) no qual se refere o seguinte:

“(…)

Quanto à recomendação, dirigida à Autoridade Tributária e Aduaneira, no seu ponto 6, pese embora não tenham sido anexados os documentos auditados por forma a ser efetuado um contraditório sobre as situações específicas, cumpre informar que a DSIMT, através da Divisão de Liquidação e Controlo (DLC), em conjunto com a Direção de Serviços de Gestão do Risco (DSGR) desenvolveu um projeto e implementou um sistema automatizado para o controlo das isenções de IMT na aquisição de prédios destinados à revenda com a emissão de alertas aos contribuintes e criação de processos de divergência.

Foi também criada uma Ficha de Projeto - Caducidade prédios para revenda, para desenvolvimento da metodologia do controlo automatizado das caducidades e respetiva liquidação - n.º 5 do art.º 11º do CIMT, do qual aguardamos a sua implementação, pela respetiva área de sistemas. Após implementação deste projeto, pretende-se alargar o seu âmbito para o art.º 8 do CIMT - Isenção pela aquisição de imóveis por instituições de crédito, o art.º 9.º e art.º 17, n.º 1, a) Aquisição de prédio urbano ou de fração autónoma de prédio urbano destinado exclusivamente a habitação própria e permanente, ambos do CIMT.

Relativamente ao art.º 9.º e art.º 17, n.º 1, a), ambos do CIMT, foi implementada a funcionalidade “alerta de apoio ao cumprimento voluntário, para contribuintes que adquiriram habitação própria e permanente e beneficiaram de redução ou isenção de IMT na aquisição dos respetivos prédios e que não procederam à alteração do seu domicílio fiscal.

Informação

No que concerne às isenções de IMT previstas nas alíneas d), e), f), h) e i) do art.º 6.º do CIMT, referimos que à semelhança do projeto em curso “Caducidade de Isenção de Prédios para Revenda”, em conjunto com a DSGR e com a respetiva área de sistemas, a DSIMT está a desenvolver a implementação de mecanismos informáticos, para efeitos de controlo da caducidade das isenções e de forma a evitar a emissão de procedimentos manuais pelos Serviços Periféricos.

Entretanto, está a ser assegurado o envio de listagem por Direção de Finanças (Instrução de Serviço n.º 40039, Série II, de 23.11.2015, que tem por assunto “Procedimentos a adotar no reconhecimento das isenções previstas nos artigos 6.º, alíneas d), e), g), e 8.º ambos do Código do IMT”, de 23.11.2015, entendimento que foi novamente divulgado através da Instrução de Serviço n.º 40089, série I, de 28.06.2022.

Nos termos do n.º 1 do artigo 49.º do CIMT, sob a epígrafe “Obrigações de cooperação dos notários e de outras entidades”, estabelece-se que “quando seja devido IMT, os notários e outros funcionários ou entidades que desempenhem funções notariais, bem como as entidades e profissionais com competência para autenticar documentos particulares ou reconhecer assinaturas em documentos particulares que titulem atos ou contratos sujeitos a registo predial, não podem lavrar as escrituras, quaisquer outros instrumentos notariais ou documentos particulares ou autenticar documentos particulares que operem transmissões de bens imóveis nem proceder ao reconhecimento de assinaturas nos contratos previstos nas alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 2.º, sem que lhes seja apresentado o extrato da declaração referida no artigo 19.º acompanhada do correspondente comprovativo da cobrança, que arquivarão, disso fazendo menção no documento a que respeitam, sempre que a liquidação deva preceder a transmissão.”.

A alínea a) do n.º 4 do mesmo artigo, refere que, as entidades do n.º 1 devem submeter, até ao dia 15 de cada mês, em suporte eletrónico, “a) Uma relação dos actos ou contratos sujeitos a IMT, ou dele isentos, efectuados no mês antecedente, contendo, relativamente a cada um desses actos, o número, data e importância dos documentos de cobrança ou os motivos da isenção, nomes dos contratantes, artigos matriciais e respectivas freguesias, ou menção dos prédios omissos; “

Para efeitos de cumprimento da obrigação declarativa, foi aprovada a Portaria n.º 975/2004 de 3 de agosto, para regulamentação do envio dos atos praticados, em suporte informático.

A AT tem implementado um conjunto de validações, entre os elementos declarados através da declaração Modelo 11 e as constantes nas declarações de IMT.

2.2. Medidas adotadas pela AT: Áreas de Gestão Tributária – Património (DSIMT) e Cobrança (DSCC)

A Área de Gestão Tributária – Património informa que, quanto “...à recomendação do ponto 7, a Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, menciona na alínea b) do artigo 14.º que constitui receita do município o produto da cobrança do imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis (IMT).

Remete-se para o que se encontra estabelecido no artigo 19.º sob a epígrafe “Informação a transmitir pela Autoridade Tributária e Aduaneira aos municípios” onde constam os elementos/informação a disponibilizar aos Municípios, conforme se transcreve:

“(…) 3 - Sem prejuízo do disposto nos números anteriores, a AT comunica ainda a cada município:

Informação

(...)

b) Até 31 de maio de cada ano e com referência às declarações de IMT entregues no ano civil anterior, a identificação dos sujeitos passivos e o valor de imposto liquidado, relativamente a factos tributários localizados nesses municípios, por sujeito passivo;

(...)

4 - Os elementos de identificação dos sujeitos passivos a que se refere o número anterior são o nome, o número de identificação fiscal e o domicílio fiscal.

(...)

7 - Toda a informação referida no presente artigo é disponibilizada por transmissão eletrónica de dados ou através do acesso ao portal das finanças, sendo a informação a que se refere a alínea a) do n.º 3 disponibilizada em suporte digital que possibilite a consulta, edição e extração de todos esses dados.”

Para além da informação anual disponibilizada aos municípios até final do mês de maio do ano seguinte conforme art.º 19.º supra, a AT partilha ainda com os Municípios a informação financeira agregada, através do Portal das Finanças, sobre o IMT liquidado por Município, valores por ano a que respeita o IMT pago pela transmissão de prédios localizados no município, bem como, a dedução dos valores reembolsados aos contribuintes, pelo IMT reclamado em contencioso administrativo ou judicial.

Esta informação está disponível no “Portal das Finanças”, através da “Gestão de Fluxos Financeiros”, “Detalhe do Apuramento IMT– Mensal”, poderá consultar os “Reembolsos Emitidos” e visualizar o detalhe dos movimentos por exercício e o valor correspondente.

Em regra, os reembolsos a deduzir, efetuados pela AT, estão associados a processos de contencioso, favorável ao contribuinte, sendo os motivos mais frequentes a duplicação do imposto pago, pagamento de imposto superior ao devido ou a não concretização efetiva do ato sujeito ao pagamento do IMT.

A dedução do valor dos reembolsos apenas é efetuada quando existe saldo suficiente, na rubrica “Receita do Município – Imposto”, que permita efetuar uma transferência de valores. Caso contrário, quer os valores da receita do IMT pago e respetivos encargos, quer os valores dos reembolsos vão acumulando, numa rubrica visível no detalhe de saldo “Transitado”, até que exista saldo que permita concretizar uma transferência de valores para o Município.”

Por seu lado, a Área de Cobrança informa que disponibiliza no Portal das Finanças a cada um dos Municípios a informação agregada de cobrança (imposto, juros compensatórios e juros de mora) e reembolsos/restituições, de acordo com o disposto nas alíneas b) c) e d) do n.º 1 do artigo 19.º da Lei 73/2013, de 3 de setembro, que abaixo se reproduz:

“Artigo 19.º

Informação a transmitir pela Autoridade Tributária e Aduaneira aos municípios

1 - No âmbito da obrigação referida nos n.ºs 6 e 7 do artigo 17.º, a AT comunica, até ao último dia útil do mês seguinte ao da transferência:

... ;

b) O montante de imposto objeto de cobrança que tenha sido transferido no mês anterior;

c) O montante de imposto que tenha sido reembolsado aos contribuintes e que esteja a ser deduzido à transferência referida na alínea anterior;

d) A desagregação, por período de tributação a que respeita, do imposto referido nas alíneas anteriores.”

3. Proposta

Informação

Face ao exposto, propõe-se a remessa da presente informação ao Gabinete do Exma. Senhora Diretora-Geral da AT, tendo em vista o posterior encaminhamento para o Tribunal de Contas.

À consideração superior.
Em 03.06.2024.

A Auditora



(Inspetora Tributária e Aduaneira)