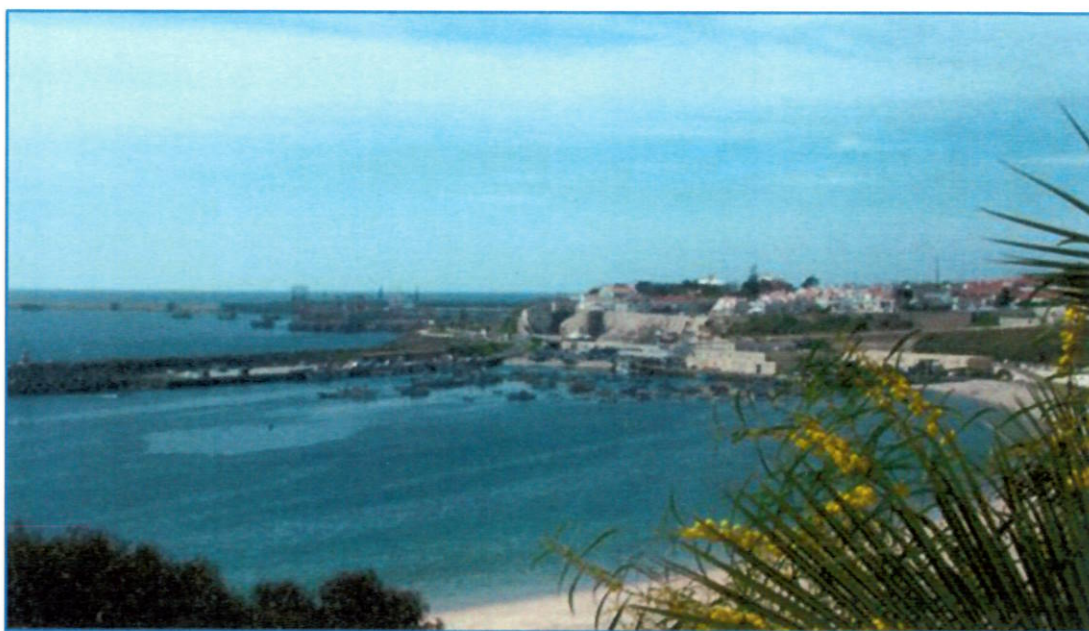


CONTROLO DO ENDIVIDAMENTO E DA SITUAÇÃO FINANCEIRA DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL AUTÁRQUICA – LISBOA E SUL



Auditoria ao Município de Sines

Proc. n.º 2012/182/A3/1589

Relatório n.º 1880/2013

novembro de 2013

i n t e g r i d a d e
i n o v a ç ã o
f i a b i l i d a d e

FICHA TÉCNICA

NATUREZA	Auditoria Financeira
ENTIDADE AUDITADA	Município de Sines
FUNDAMENTO	Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças (IGF). A presente auditoria está inserida no âmbito do Projeto " Controlo do Endividamento e da Situação Financeira da Administração Local Autárquica – Lisboa e Sul".
ÂMBITO	As verificações efetuadas reportaram-se ao período compreendido entre 1/jan/2009 e 31/dez/2011, sendo atualizadas, sempre que possível, para 2012.
OBJETIVOS	<p>A presente auditoria teve como objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Avaliação da qualidade da informação constante da prestação de contas do exercício de 2011; • Análise do comportamento do Município em termos de execução orçamental no último triénio (2009/2011), avaliação da evolução do endividamento municipal no mesmo período, designadamente no que respeita a empréstimos, <i>leasing</i> e outras dívidas a terceiros, e apreciação da sua situação financeira, em especial, de curto prazo; • Controlo do cumprimento, no final do ano de 2011, dos limites de endividamento previstos na Lei das Finanças Locais e na Lei do Orçamento de Estado para aquele ano; • Verificação, no final de 2011, da posição do Município em termos de equilíbrios conjuntural e estrutural (saneamento e reequilíbrios financeiros); • Conhecimento do sistema de controlo interno instituído em relação a vários aspetos do endividamento e sua avaliação em termos de adequação e eficácia. <p>Foi ainda considerada na análise, nos casos em que os objetivos definidos o permitiram, a informação financeira de 2012, ainda que com dados não validados.</p>
METODOLOGIA	A presente auditoria baseou-se na metodologia e instrumentos de trabalho consubstanciados no guião " <i>Avaliação do Endividamento Municipal</i> ", adotado pela IGF, com as atualizações que decorrem das alterações legislativas mais recentes.
CONTRADITÓRIO	Foi realizado contraditório formal institucional, nos termos do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31/jul.
CICLO DE REALIZAÇÃO	jan/2013 – jun/2013
DIREÇÃO	IFD – Ana Paula Barata Salgueiro
EQUIPA	Coordenação: CdE – Paula Duarte Execução: Inspetor – Serafim Silva

Nota: Os conceitos, termos e expressões geralmente utilizados pela IGF nos seus produtos de controlo constam do «Glossário Geral da IGF», disponível em A IGF/Normas de Boas Práticas, no site <http://www.igf.min-financas.pt>.

Este Relatório não poderá ser reproduzido, sob qualquer meio ou forma, nos termos da legislação em vigor.

PARECER:

*À consideração do
Senhor Inspector-Geral
com o meu acordo.*

MÁRIO TAVARES DA SILVA
Subinspetor-geral
2013.12.27

Concordo.

Constatámos, na presente auditoria que o endividamento total representou, em 2012, M€ 22,2, não obstante o recurso ao PREDE, no montante de M€ 11,3. É, ainda, de referir que o MS aderiu, em 2013, ao PAEL.

O Município violou o limite especial de endividamento líquido, em 2011, embora tenha regularizado esse incumprimento quanto a 2012.

O elevado empoamento orçamental que apurámos (taxa de execução das receitas de capital entre 15% e 42%) refletiu-se numa execução orçamental desequilibrada e permitiu a assunção de despesas de M€ 28, em 2012, para cujo pagamento o MS não tinha efetiva capacidade financeira.

À consideração superior.

16F, 21 NOV 2013

Ana Paula B. Salgueiro

ANA PAULA B. SALGUEIRO
INSPECTORA DE FINANÇAS DIRECTORA

DESPACHO:

Concedo.

*À consideração de S. Ex.º o
Senhor Secretário de Estado
Adjunto e do Orçamento.*

16F, 10/02/2014

P.º Inspector-Geral

M. Isabel Castela Silva

M. ISABEL CASTELÃO SILVA
Subinspector-Geral

SUMÁRIO EXECUTIVO

Atendendo às evidências obtidas e à sua análise, os principais resultados da auditoria ao Município de Sines (MS), que abrangeu o período compreendido entre 2009 a 2011 (com a análise atualizada, sempre que possível, para o ano de 2012), são, em síntese, os seguintes:

1. Falta de fiabilidade e outras insuficiências da informação contabilística

1.1. Os balanços do MS, do quadriénio 2009/2012, não refletiam, com inteira fiabilidade, em especial ao nível dos ativos financeiros (2012: menos M€ 1,9), a situação financeira da Autarquia, sendo, no entanto, de realçar a reduzida materialidade das correções efetuadas no Passivo exigível.

Falta de fiabilidade do balanço, em especial, ao nível dos investimentos financeiros (2012: menos M€ 1,9)

2. Fragilidades do processo de elaboração e gestão orçamental e suas consequências

2.1. A receita global disponível do MS importou, no quadriénio de 2009/2012, respetivamente, em M€ 31,2, M€ 24, M€ 23,5 e M€ 28,4, que inclui a utilização de empréstimos de M€ 12,1, m€ 292, m€ 920 e m€ 700.

Receita global disponível em 2012: M€ 28,4

2.2. A Autarquia manteve, entre 2009/2012, uma prática reiterada de empolamento da previsão das receitas orçamentais (taxa de execução de 2012 de 50%), em especial de capital (taxas de execução entre 15% e 42%), o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais do POCAL.

Empolamento das receitas orçamentais (2012, taxa de execução de 50%), em especial de capital (taxas entre 15% e 42%)

Face aos valores previstos não foram arrecadadas, naqueles anos, receitas totais nos montantes de M€ 30,7, M€ 23,1, M€ 29,7 e M€ 28,2, respetivamente.

Orçamentos com elevado risco ao nível da execução

Deste procedimento decorre um **elevado risco para o equilíbrio e a sustentabilidade financeira** da entidade, já que permite, através da criação de uma situação de aparente equilíbrio orçamental, a realização/existência de despesa (2012: M€ 28) para além da efetiva capacidade para promover o seu pagamento atempado.

Realização/existência de despesa muito superior à capacidade financeira

2.3. A violação sistemática, mesmo após o PREDE, do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial (execução global do ano), espelha a concretização, ao nível da execução orçamental, daquele risco e a consequente existência de uma gestão orçamental desequilibrada, com a realização/existência de despesas acima da real capacidade financeira do MS para fazer face, atempadamente, aos compromissos assumidos.

Inexistente margem de manobra para fazer face às despesas não vinculadas

2.4. A despesa orçamental evidenciava, em especial em 2012, uma forte e elevada rigidez, verificando-se a inexistência de qualquer margem de atuação do MS ao nível da sua gestão financeira, designadamente para fazer face às despesas que, à partida, não se encontravam já vinculadas.

Gestão orçamental desequilibrada

2.5. Em síntese, a Autarquia elaborou e aprovou documentos previsionais que não refletiam a real expectativa da execução orçamental e não manteve uma gestão orçamental de que resultasse a exigível articulação e compatibilização entre o nível de realização/existência de despesas e a real cobrança da receita.

3. Endividamento municipal materialmente relevante e manutenção de uma situação financeira de curto prazo desequilibrada

3.1. A dívida municipal, corrigida pela IGF, apesar de ter **diminuído entre 2009/2012**, variação resultante, em especial, do **decréscimo de M€ 5,1 da dívida financeira** (de EMLP) e do **aumento (m€ 417)** das "outras dívidas a terceiros", ainda perfaz, no final do último ano, cerca de **M€ 22,2**.

Realce-se que a **evolução negativa evidenciada pelas "outras dívidas a terceiros"** não foi mais acentuada devido à transformação, através da adesão ao PREDE e da utilização do capital dos correspondentes empréstimos, de um montante de M€ 11,3 daquela dívida em dívida financeira de MLP.

3.2. No período 2009/2012, o **endividamento total** do MS evidencia um **nível materialmente relevante** atendendo ao seu quadro financeiro, em especial às suas receitas, sendo ainda de salientar:

- ✓ O **elevado período de recuperação da dívida municipal** tendo em conta as receitas regulares expurgadas das despesas rígidas e vinculadas (2012: **3 anos e 5 meses**);
- ✓ O **significativo valor da dívida municipal "per capita"** (2012: € 1 558).
- ✓ O **peso da dívida de MLP** na dívida total (2012: 56%);
- ✓ Os **compromissos assumidos** e ainda não faturados que, no final de 2012, eram de **M€ 1**, que irão agravar a dívida no futuro.

Estes factos **repercutem-se e condicionam a gestão orçamental dos anos futuros**.

3.3. Não obstante a adesão, em 2009, ao PREDE, o MS **continuava a evidenciar, no final de 2012, uma situação financeira de CP desequilibrada**, com:

- ✓ **Saldo real negativo de operações orçamentais (M€ 8,2)**, de que resulta a **oneração indevida dos orçamentos futuros**;
- ✓ **PMP a terceiros que excedem os parâmetros legalmente fixados (236 dias)**;
- ✓ **Incumprimento da regra de equilíbrio financeiro mínimo**, pois não existe qualquer ajustamento entre as dívidas desta natureza e a correspondente liquidez do ativo, em especial, com as disponibilidades.

3.4. O MS, no final de 2012, apresentava, de acordo com o quadro legal, **uma situação de desequilíbrio financeiro conjuntural**, tendo recorrido, em 2013 ao Programa de Apoio à Economia Local.

4. Incumprimento dos objetivos previstos no Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado (PREDE)

4.1. O MS aderiu, em 2009, ao **PREDE**, tendo obtido um financiamento no montante global de **M€ 11,3**.

Relativamente a esta matéria, efetuámos relevantes **correções/ajustamentos nas grandezas consideradas pela DGAL para o apuramento do PMP** previsto na RCM n.º 34/2008, tendo a IGF considerado, designadamente:

Dívida de montante muito significativo (2012: M€ 22,2)

Endividamento total com um nível materialmente relevante

Situação financeira de CP desequilibrada, mesmo após a adesão ao PREDE

Saldo real negativo de operações orçamentais em 2012 de M€ 8,2

Violação da regra do equilíbrio financeiro mínimo

Relevantes incorreções nas grandezas consideradas pela DGAL para o apuramento do PMP

- ✓ Na **dívida a fornecedores, em 2011, mais m€ 8** (correspondentes à soma dos quatro trimestres de cada ano), que resultam das diferenças apuradas no procedimento de reconciliação de saldos;
- ✓ Nas **aquisições de bens e serviços, em 2011 e 2012, menos m€ 4,3 e m€ 13,2**, que não respeitam a eventos relacionados com aquisições a título oneroso.

Consequentemente, **os PMP apurados pela IGF e DGAL são divergentes** (em 2012, diferença de 72 dias), o que se **reflete sobre a determinação dos objetivos anuais a atingir em matéria de redução do PMP e**, eventualmente, **ao nível dos resultados alcançados**.

4.2. De acordo com o apuramento da IGF, **entre 2009/2012** verificou-se o **cumprimento em 2009, e incumprimento**, com redução deste indicador, **de 2010 a 2012**.

Consequentemente, a taxa de juro base remuneratória do capital mutuado pelo Estado deve ser, oportunamente, **acrescida de 0,6 pontos percentuais** (2009: 0; 2010: 0,2; 2011: 0,2; 2012: 0,2), valor que diverge do que resulta do apuramento da DGAL para o mesmo período de 0,5 pp (2009: 0,2; 2010: 0,2; 2011: 0,3; 2012: - 0,2).

4.3. Não obstante a adesão àquele Programa, as " outras dívidas a terceiros " tendo como base o início de 2009, diminuíram apenas no final de cada ano analisado, respetivamente, **m€ 7,5, m€ 9,4, m€ 5,1 e m€ 7,1**.

Assim, do **recurso ao PREDE não resultou uma diminuição duradoura da dívida desta natureza em valor pelo menos equivalente ao dos referidos EMLP**, mas antes **uma duplicação do endividamento total da Autarquia, num valor significativo (m€ 4,2)**.

4.4. O **MS não contribuiu**, assim, de um modo geral, **para os objetivos de âmbito geral e específico subjacentes à conceção** deste Programa.

5. Incumprimento do limite especial de endividamento líquido em 2011 e falta de fiabilidade no reporte à DGAL

5.1. No final de 2011, o **MS cumpriu o limite legal de ECP, previsto na LFL, e o especial de EMLP previsto na LOE desse ano, mas violou o limite especial de endividamento líquido**.

No final de 2012, o MS cumpriu os limites especiais de EMLP e EL previstos na LOE desse ano, bem como o de ECP consagrado na LFL.

Mostrou-se, assim, regularizada, no final daquele ano, a situação de violação do limite especial de EL, pelo que, atendendo ao disposto no art. 10º, n.º 1. al. d), parte final, da Lei n.º 27/96, **não há lugar a responsabilidade tutelar administrativa**.

No que respeita à eventual responsabilidade financeira, associada à violação daquele limite especial, é imputável ao então Presidente da Câmara Municipal, **Manuel Coelho Carvalho**, e à Vereadora **Marisa Filipa S. Rodrigues Santos**, que detinha a competência sobre a área financeira do MS no período em questão.

5.2. Acresce que, a informação reportada à DGAL, para apurar e controlar os limites de endividamento, não refletia, com inteira fiabilidade, a situação da Autarquia em 2011 e 2012, tendo sido apuradas **diferenças, para mais, de:**

PMP diferentes dos divulgados pela DGAL

Incumprimento dos objetivos previstos no PREDE em termos de PMP

Acréscimo de 0,6 pp na taxa de juro base remuneratória do empréstimo do Estado

Não contribuição para os objetivos subjacentes ao PREDE

Violação do limite especial de EL de 2011

Cumprimento de todos os limites de endividamento de 2012

Prestação de informação incompleta à DGAL em 2011 e 2012

- ✓ Ao nível do **EL: M€ 2,1 e M€ 2,3;**
- ✓ Ao nível dos **EMLP: m€ 319 e m€ 362.**

Essas divergências resultaram das **correções efetuadas pela IGF à informação do MS e da omissão/incorreção de prestação de dados das restantes entidades relevantes.**

6. Contributo, em 2011 e 2012, respetivamente, negativo e positivo, para o défice do subsetor das autarquias locais

6.1. Em 2011, o **MS contribuiu negativamente para o défice do subsetor das autarquias locais**, uma vez que **aumentou o seu EL** (sem exceções) em cerca de M€ 2,8, apresentando, no entanto, em **2012, um contributo positivo ao reduzir o seu EL** (sem exceções) em cerca de **M€ 5,8.**

**Em 2011 e 2012
contributo,
respetivamente,
negativo e positivo
para o défice público**

7. Fragilidades ao nível da norma de controlo interno, dos procedimentos contabilísticos e do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

7.1. Constatámos, na área objeto da auditoria, algumas **fragilidades** ao nível **dos procedimentos de controlo e contabilísticos**, de que destacamos a inexistência de um departamento específico ou elemento responsável pela função controlo.

7.2. Por sua vez, quanto ao **Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas**, as principais insuficiências detetadas passam pela inexistência da equipa pluridisciplinar prevista no Plano, falta de previsão dos termos e prazos em que deverá ocorrer a sua revisão/alteração periódica e reduzido grau de aplicação do Plano na parte final de 2012.

8. Principais recomendações

8.1. Destacamos as **recomendações ao MS**, que visam, designadamente, **garantir a/o:**

- ✓ Fiabilidade dos documentos de prestação de contas, em especial ao nível dos investimentos financeiros;
- ✓ Elaboração de orçamentos rigorosos, nomeadamente ao nível da receita prevista, visando a manutenção de uma gestão orçamental prudente, equilibrada e sustentável;
- ✓ Adoção de medidas concretas que diminuam a despesa e a dívida municipal, com o objetivo de restabelecer o reequilíbrio financeiro da Autarquia, especialmente em termos de curto prazo;
- ✓ Análise rigorosa, detalhada e ponderada da assunção de compromissos com repercussões em exercícios futuros, tendo em conta a dimensão intergeracional das decisões financeiras;
- ✓ Cumprimento dos objetivos, de âmbito geral e específico, previstos no PREDE;
- ✓ Adequado reporte de informação financeira à DGAL, atento o papel esta entidade em sede, designadamente, de acompanhamento e controlo dos limites de endividamento municipal.

**Principais
recomendações**

ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	7
LISTA DE QUADROS.....	8
LISTA DE GRÁFICOS	8
1. INTRODUÇÃO	9
1.1. ORIGEM E OBJETIVOS.....	9
1.2. METODOLOGIA E CONDICIONALISMOS	9
1.3. CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL.....	10
2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DE 2009 A 2012.....	10
2.1.1. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO FINANCEIRA	10
2.1.2. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS	12
2.2. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA (2009/2012) ..	13
2.2.1. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL	13
2.2.2. DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIÇÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA (2009/2012)	21
2.2.3. PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DE DÍVIDAS DO ESTADO	31
2.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO DE 2011 E 2012	36
2.3.1. APURAMENTO DOS LIMITES LEGAIS (DGAL E IGF)	36
2.3.2. ENTIDADES RELEVANTES PARA OS LIMITES LEGAIS.....	38
2.3.3. CONTROLO DO LIMITE DE ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO	39
2.3.4. CONTROLO DE LIMITE DOS EMPRÉSTIMOS DE MÉDIO E LONGO PRAZOS	41
2.3.5. CONTROLO DO LIMITE DOS EMPRÉSTIMOS DE CURTO PRAZO	42
2.3.6. CONTROLO DA INFORMAÇÃO PRESTADA À DGAL NOS ANOS DE 2011 E 2012.....	42
2.3.7. CONTRIBUTO PARA O DÉFICE DO SUBSETOR DAS AUTARQUIAS LOCAIS	44
2.3.8. APRECIÇÃO FINAL	44
2.4. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS NO FINAL DE 2012.....	45
2.5. CONTROLO INTERNO, PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS E PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS.....	46
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	47
4. PROPOSTAS	57
ANEXOS (FIs. 1 a 142)	

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Cfr	Confrontar
CP	Curto Prazo
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
ECP	Empréstimos de Curto Prazo
EL	Endividamento Líquido
EMLP	Empréstimos de Médio / Longo Prazos
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
LFL	Lei das Finanças Locais
LOE	Lei do Orçamento de Estado
MC	Milhões de euros
m€	Milhares de euros
MLP	Médio e Longo Prazos
MS	Município de Sines
OO	Operações Orçamentais
OT	Operações de Tesouraria
PAEL	Programa de Apoio à Economia Local
PMP	Prazo Médio de Pagamento
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
PREDE	Plano de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado
SROC	Sociedade de Revisores Oficiais de Contas
RJAEL	Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais
RJSEL	Regime Jurídico do Sector Empresarial Local

LISTA DE QUADROS

- Quadro 1** Síntese das correções efetuadas aos balanços de 2009/2012
- Quadro 2** Evolução das componentes dos balanços
- Quadro 3** Evolução e taxas de execução da receita e despesa municipal
- Quadro 4** Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível
- Quadro 5** Equilíbrio orçamental em sentido substancial
- Quadro 6** Vinculação orçamental – quadriénio 2010/2012
- Quadro 7** Composição e evolução da dívida corrigida pela IGF
- Quadro 8** Compromissos assumidos / despesas faturadas (ou equivalente)
- Quadro 9** Saldos reais de operações orçamentais
- Quadro 10** Prazos médios de pagamento
- Quadro 11** Indicadores de liquidez
- Quadro 12** Juros liquidados e pagos relativos a atrasos nos pagamentos
- Quadro 13** Indicadores de endividamento
- Quadro 14** Indicadores de imobilizações
- Quadro 15** Aquisições de bens e serviços a excluir no apuramento do PMP
- Quadro 16** PREDE – Controlo dos objetivos 2009/2012
- Quadro 17** PREDE – Evolução das outras dívidas a terceiros (2008/2012)
- Quadro 18** Limites especiais de EL de 2011/2012
- Quadro 19** Limites especiais de EMLP de 2011/2012
- Quadro 20** Entidades abrangidas pelo conceito de Endividamento Líquido Total
- Quadro 21** Controlo do limite especial de EL de 2011 e 2012
- Quadro 22** Controlo do limite especial de EMLP de 2011 e 2012
- Quadro 23** Limite especial de ECP de 2011 e 2012
- Quadro 24** Endividamento Líquido de 2011 e 2012 – Diferença DGAL/IGF
- Quadro 25** Empréstimos de MLP de 2011 e 2012 – Diferença DGAL/IGF
- Quadro 26** Evolução do endividamento líquido municipal em 2011 e 2012
- Quadro 27** Reequilíbrio e saneamento financeiros

LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 1** Prazos médios de pagamento (RCM 34/2008)

1. INTRODUÇÃO

1.1. ORIGEM E OBJETIVOS

1.1.1. De acordo com o plano de atividades da Inspeção-Geral de Finanças (**IGF**), realizou-se uma auditoria no Município de Sines (**MS**), enquadrada no Projeto designado de " Controlo do endividamento e da situação financeira da Administração Local Autárquica – Lisboa e Sul ".

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

1	Avaliação da qualidade da informação constante da prestação de contas do Município, relativa ao exercício de 2011.
2	Análise do comportamento do Município no que respeita à execução orçamental no último triénio (2009/2011), avaliação da evolução do seu endividamento no mesmo período, designadamente em termos de empréstimos, <i>leasing</i> e outras dívidas a terceiros, e apreciação da sua situação financeira, em especial, de curto prazo.
3	Controlo do cumprimento pelo Município, no final do ano de 2011, do regime de endividamento previsto na Lei das Finanças Locais ⁽¹⁾ e na Lei do Orçamento de Estado desse ano ⁽²⁾ , quer na vertente dos empréstimos, quer de endividamento líquido.
4	Verificação, no final de 2011, da posição do Município em termos de equilíbrios conjuntural e estrutural (saneamento e reequilíbrio financeiros).
5	Conhecimento do sistema de controlo interno instituído no Município no que respeita a vários aspetos do endividamento e sua avaliação em termos de adequação e eficácia.

Embora a auditoria incidisse sobre os anos 2009/2011, foi ainda considerada na análise, nos casos em que os objetivos definidos o permitiram, a **informação financeira relativa ao final do exercício de 2012** ³, ainda que não validada pela IGF.

1.2. METODOLOGIA E CONDICIONALISMOS

1.2.1. A presente ação de controlo baseou-se na metodologia e instrumentos de trabalho consubstanciados no guião " Avaliação do Endividamento Municipal ", sintetizados nos Anexos (a fls. 1 a 10), tendo o trabalho de auditoria englobado a:

- ✓ Recolha e análise de informação, suportada num conjunto de mapas;
- ✓ Utilização de uma *check list* de verificação da coerência entre os vários documentos que integram a prestação de contas;

¹ Lei n.º 2/2007, de 15/jan (com declaração de retificação n.º 14/2007, publicada no DR, I série de 15/fev/07), alterada pelos art. 6.º da Lei n.º 22-A/2007, de 29/jun, art. 29.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31/dez, art. 32º da Lei n.º 3-B/2010, de 28/abr, art. 47º da Lei n.º 55-A/2010, de 31/dez e art. 57º da Lei n.º 64-B/2011, de 30/dez.

² Art. 53º da Lei n.º 55-A/2010, de 31/dez (alterado pelo art. 2º da Lei n.º 60-A/2011, de 30/nov).

³ A referida atualização tornou-se necessária face à verificação do incumprimento, em 2011, do limite especial de endividamento líquido (cfr. item 2.3.3.), situação que é suscetível de gerar responsabilidades financeira e tutelar-administrativa, a não ser que tenha ocorrido, quanto à última sede referida, facto julgado justificativo ou regularização superveniente (cfr. art. 8º, n.º 1, al. d) e art. 9º, al. g), ambos da Lei n.º 27/96, de 1/ago).

- ✓ Realização de entrevistas com dirigentes e outros trabalhadores da entidade, com base em questionários destinados a validar os aspetos mais relevantes do sistema de controlo interno;
- ✓ Execução de procedimentos de circularização e reconciliação com entidades terceiras;
- ✓ Efetivação de testes de conformidade e substantivos.

Anexos, a fls. 1 a 10

1.2.2. Na realização desta ação de controlo destaca-se a colaboração recebida dos trabalhadores da Autarquia, em especial dos afetos ao Departamento de Administração e Finanças, bem como das entidades externas abrangidas pela análise dos limites de endividamento do MS.

1.3. CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL

1.3.1. O projeto de relatório foi submetido a contraditório institucional da Autarquia, constando a resposta dos Anexos a este documento (fls. 97 a 142).

No referido contraditório, o MS tece algumas considerações e apresenta um conjunto de justificações relativamente a determinadas asserções produzidas, designadamente quanto à violação do limite especial de endividamento líquido de 2011.

Por fim, refere " (...) que serão adotadas todas as medidas necessárias ao acolhimento das recomendações constantes do Projeto de Relatório de Auditoria, numa tentativa de melhoria contínua do serviço prestado, bem como da transparência dos procedimentos administrativos. "

Anexos, a fls. 106

A apreciação do conteúdo do contraditório foi tida em consideração na redação do presente documento, sendo inserido, no local próprio do relatório, as justificações do Município sobre os assuntos em causa, bem como a posição final da IGF.

2. RESULTADOS DA AÇÃO

2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DE 2009 A 2012

2.1.1. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO FINANCEIRA

2.1.1.1. Do trabalho realizado ⁴, com o propósito de aferir sobre a **qualidade da**

⁴ Foram reconciliadas:

- ✓ As entidades financeiras que concederam empréstimos de médio e longo prazos (MLP) ao MS (Caixa Geral de Depósitos, Banco Português de Investimento e Caixa de Crédito Agrícola Mútuo), cuja informação foi facultada pelo município e pela Sociedade de Revisores Oficiais de Contas (SROC) da Autarquia, que já tinha sido obtida no âmbito da certificação legal das contas do exercício de 2011.
- ✓ Relativamente a outros credores (fornecedores c/c, fornecedores de imobilizado e outros), consideraram-se 47 entidades, cujos créditos totalizavam, no final de 2011, cerca de M€ 9,1, representativas de 77% da dívida daquela natureza, refletida contabilisticamente, tendo sido obtidas 94% das respostas (algumas das quais foram facultadas pela referida SROC).

De referir ainda que apenas foi circularizada e reconciliada a informação financeira do ano de 2011, pelo que, no que respeita a 2009, 2010 e 2012, utilizámos a informação que consta dos respetivos documentos de prestação de contas corrigida de eventuais diferenças apuradas pela IGF no exercício de 2011, mas que são suscetíveis de afetar a informação económico-financeira daqueles exercícios.

informação financeira produzida pelo MS no ano de 2011, resultaram as seguintes correções aos dados constantes dos balanços do quadriénio de 2009/2012:

Quadro 1 – Síntese das correções efetuadas aos balanços de 2009/2012

Un: Euro

COMPONENTES DO BALANÇO	CONTAS	CORREÇÕES ÀS RUBRICAS DO BALANÇO							
		2009		2010		2011		2012	
		Valor	D/C	Valor	D/C	Valor	D/C	Valor	D/C
ATIVO	411 - Investimentos Financeiros	- 588 000,00	C	- 180 227,09	C	- 2 102 029,12	C	- 1 876 808,54	C
FUNDOS PRÓPRIOS	88/59 - Resultados	- 590 034,17	D	- 590 034,17	D	- 855 223,51	D	- 841 203,89	D
	55 - Ajustamentos de partes de capital em empresas			407 772,91	C	- 1 255 181,17	D	- 1 035 604,65	D
PASSIVO	221 - Fornecedores c/c	1 170,00	C	1 170,00	C	7 511,39	C		
	261 - Fornecedores de imob.	864,17	C	864,17	C	864,17	C		

Anexos, a fls. 11, 12, 23 a 32

Salientamos, de entre as correções efetuadas, as seguintes:

- ✓ **No Passivo elegível**, no triénio 2009/2011, **para mais**, no valor da dívida comercial/administrativa omitida de, respetivamente, **€ 2 034, € 2 034 e € 8 376**;
- ✓ No **Ativo**, em todos os exercícios, **para menos**, nos valores desreconhecidos da conta " 4113 - empresas privadas ou cooperativas " relativos a duas associações, de, respetivamente, **€ 588 000, € 180 227, € 2 102 029 e € 1 876 809**, pois, ainda que exista alguma controvérsia sobre a solução a adotar, nos municípios que integram associações (de direito público ou privado), relativamente ao reconhecimento ou não das eventuais participações nessas entidades como investimento financeiro (ou, em alternativa, como custo do exercício), entendemos que, tendo em conta a natureza dessas instituições, da qualidade de associado não resulta a detenção de um investimento financeiro.

Anexos, a fls. 11 e 12

Em sede de contraditório, o MS reconhece que os documentos subjacentes às correções efetuadas à dívida municipal " (...) não se encontravam registados contabilisticamente (...) " limitando-se a expor os motivos dessa omissão e, na generalidade dos casos, do consequente registo contabilístico.

Anexos, a fls. 97 e 98

Destacamos, ainda, os montantes crescentes e materialmente relevantes registados na conta " 29 - provisões para riscos e encargos " (**cerca de M€ 3**, em 2012) relativos a **processos em contencioso com dois fornecedores** (ADSE ⁵ e Águas de Santo André, SA ⁶) que, dado se encontrarem em curso nas instâncias judiciais, e apesar do

⁵ Subjacente a este processo estão em causa dois conjuntos de dívidas que o MS considera ou já terem prescrito (com mais de 5 anos) ou que dizem respeito a despesas que nunca foram comprovadas pela ADSE e "qualquer atuação por parte desta que vise a cobrança dos valores em causa sem recurso às vias judiciais configura um manifesto abuso de direito (art.º 334 do CC).".

⁶ A este propósito o MS indicou que o litígio, que remonta a 2008, tem por base a discordância com os preços praticados por aquela entidade relativos ao tratamento de efluentes, invocando a inexistência de qualquer contrato escrito que sustente os referidos valores.

risco de virem a consubstanciar dívida exigível e agravar a situação financeira do MS, não foram considerados nas correções.

2.1.1.2. Para além disso, considerando o disposto no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (**POCAL** ⁷), constatámos outras insuficiências, com repercussões ao nível da qualidade e fiabilidade da informação económico-financeira elaborada pelo MS, em especial, as que respeitam:

- ✓ À incompleta inventariação dos bens do ativo imobilizado do município, designadamente, os bens móveis/ imóveis adquiridos antes da adoção do POCAL;
- ✓ À não implementação integral da contabilidade de custos ⁸.

Anexos, a fls. 95

2.1.1.3. Deste modo:

Os **Balancos do MS não refletem, com inteira fiabilidade a sua situação financeira**, em especial **ao nível dos ativos financeiros**, ainda que seja de realçar a pouca materialidade das correções efetuadas no Passivo exigível.

2.1.2. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS

2.1.2.1. As componentes dos balanços do MS do quadriénio 2009/2012 , após as correções da IGF, apresentaram os seguintes valores e evolução:

Quadro 2 – Evolução das componentes dos balanços

DESCRIÇÃO	2009	2010	2011	2012	VARIÇÃO NO QUADRIÉNIO	
					Montante	%
ACRÉSCIMOS E DIFERIMENTOS	758 448,87	381 633,22	298 667,31	256 818,22	- 501 630,65	-66%
RESTANTE ATIVO	81 144 570,01	85 156 209,54	91 688 372,25	107 749 208,77	26 604 638,76	33%
ATIVO TOTAL	81 903 018,88	85 537 842,76	91 987 039,56	108 006 026,99	26 103 008,11	32%
DÍVIDAS A TERCEIROS	28 033 186,79	23 664 088,83	26 406 963,62	22 745 874,99	- 5 287 311,80	-19%
PROVISÕES	1 222 707,34	2 826 666,38	2 826 666,38	3 254 993,15	2 032 285,81	166%
ACRÉSCIMOS E DIFERIMENTOS	16 848 385,03	16 690 675,70	19 540 954,46	25 888 872,13	9 040 487,10	54%
PASSIVO TOTAL	46 104 279,16	43 181 430,91	48 774 584,46	51 889 740,27	5 785 461,11	13%
PATRIMÓNIO	27 324 585,45	27 988 803,30	27 988 803,30	27 988 803,30	664 217,85	2%
RESTANTES FUND. PRÓPRIOS	8 474 154,27	14 367 608,55	15 223 651,80	28 127 483,42	19 653 329,15	232%
FUND. PRÓPRIOS TOTAIS	35 798 739,72	42 356 411,85	43 212 455,10	56 116 286,72	20 317 547,00	57%

Fonte: Balanços 2009, 2010, 2011 e 2012, corrigidos pela IGF

Anexos, a fls. 14

⁷ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22/fev, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 162/99, de 14/set, Decreto-Lei n.º 315/2000, de 2/dez, Decreto-Lei n.º 84-A/2002, de 5/abr, e pelo art. 104º da Lei n.º 60-A/2005, de 30/dez.

⁸ Este subsistema está a ser implementado desde 2012.

Deste modo, no quadriénio em apreciação, constatou-se o seguinte:

- ✓ O **Ativo** apresentou uma **evolução positiva**, com um **crescimento de 32%**, o qual resultou, designadamente, de um aumento dos Bens de Domínio Público (52%) e do imobilizado corpóreo (21%), rubricas que contribuíram, respetivamente, em 49% e 41% para a variação total;
- ✓ O **Passivo teve um comportamento desfavorável**, já que sofreu um **incremento de 13%**, o qual decorreu, essencialmente, do aumento verificado nas rubricas de acréscimos e diferimentos (54%)⁹ e das provisões (166%), com um peso na variação total de, respetivamente, 156% e 35%, evolução que superou a redução das dívidas a terceiros de médio e longo prazos (diminuição de 29%, com um peso na variação total de -89%)¹⁰;
- ✓ Os **Fundos Próprios aumentaram 57%**, para o que contribuíram principalmente os acréscimos das reservas, subsídios e donativos (184%)¹¹ e dos resultados (492%), representando, respetivamente, 66% e 26% da variação total.

Anexos, a fls. 13 e 14

2.1.2.2. Em síntese:

Diminuiu o grau de dependência do MS de capitais alheios exigíveis¹² para financiamento do ativo (passou de 36% para 24%), tendo-se registado um aumento do peso dos fundos próprios (passou de 44% para 52%).

2.2. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA (2009/2012)

2.2.1. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

2.2.1.1. No quadriénio de 2009/2012, as **receitas cobradas e as despesas pagas** tiveram a evolução expressa no quadro seguinte:

Quadro 3 – Evolução e taxas de execução da receita e despesa municipal

RUBRICAS	VALORES ABSOLUTOS (execução)				VARIACÃO DA EXECUÇÃO NO QUADRIÉNIO (%)	PREVISÃO / EXECUÇÃO			
	2009	2010	2011	2012		2009	2010	2011	2012
1 - Saldo inicial	16 838	183 244	866 203	56 668	237%	100%	100%	100%	100%
2 - Repos. não abat. nos pagamentos	602	1 811	763	60 983	10038%	125%	18110%	7630%	609829%
3 - Receita Corrente	16 287 074	20 385 459	16 621 498	16 028 668	-2%	62%	83%	67%	66%
4 - Despesa Corrente	19 909 678	17 328 285	14 786 601	15 250 594	-23%	76%	71%	60%	63%
5 - Receita de Capital	14 887 521	3 403 020	6 057 845	12 208 018	-18%	42%	15%	22%	38%
6 - Despesa de Capital	11 099 111	5 777 046	8 705 040	11 760 503	6%	45%	26%	32%	37%
7 - Receita Total Disponível (1+2+3+5)	31 192 034	23 973 533	23 548 309	28 354 337	-9%	50%	51%	44%	50%
8 - Despesa Total (4+6)	31 008 790	23 105 331	23 491 641	27 011 097	-13%	61%	49%	45%	48%

Fonte: mapas de controlo orçamental e mapas de fluxos de caixa

Anexos, a fls. 15 e 16

⁹ Variação que decorreu, quase exclusivamente, do aumento dos subsídios para investimento.

¹⁰ Relativo a empréstimos de médio longo prazos (EMLP).

¹¹ Especialmente por força da valorização de imóveis que foram objeto de loteamento urbanístico.

¹² Passivo total menos acréscimos e diferimentos.

A **receita total disponível** (incluindo o saldo orçamental transitado da gerência anterior) importou, **em 2012**, no montante de **M€ 28,4**, o que espelha um **diminuição de cerca de M€ 2,8 (9%) face a 2009**, devido ao decréscimo simultâneo verificado nas rubricas das receitas correntes e das de capital (com uma evolução negativa, respetivamente, de 2% e 18%), nas quais é de destacar, em especial, o comportamento dos **passivos financeiros**, com uma redução de M€ 11,4¹³.

De facto, realce-se que **as referidas receitas incluíam**, em todos os anos da presente análise, **a utilização de empréstimos** (receitas não efetivas) no montante de, respetivamente, M€ 12,1, m€ 292, m€ 920 e m€ 700, sem as quais as receitas daqueles exercícios seriam de M€ 19,1, M€ 23,7, M€ 22,6 e M€ 27,7.

No mesmo sentido evoluiu a **despesa municipal total** paga (**-13%**), que passou de **M€ 31** para **M€ 27**, sobretudo em resultado da evolução das rubricas de **aquisição de bens e serviços** e de **custos com pessoal**, que diminuíram, respetivamente, M€ 2,4 (31%) e M€ 1,2 (14%).

Em igual período, o **grau de execução orçamental da receita total disponível manteve-se sempre muito baixo, na ordem apenas dos 50%**, sendo, ainda, de salientar **as reduzidas taxas verificadas ao nível das receitas de capital** (entre 15% e 42%).

Assim, **face aos valores previstos, não foram arrecadadas, nos anos de 2009 a 2012, receitas totais no montante de**, respetivamente, **M€ 30,7, M€ 23,1, M€ 29,7 e M€ 28,2**, resultando esta situação essencialmente das seguintes rubricas:

- ✓ **" 09. – Venda de bens de investimento "**, com verbas não executadas de, respetivamente, M€ 16,2, M€ 12,3, M€ 15,1 e M€ 11,8, que contribuíram em 53%, 53%, 51% e 42% para o desvio total verificado;
- ✓ **" 02.02. – Impostos Indiretos - Outros "**, com verbas não executadas de, respetivamente, M€ 7,2, M€ 1,6, M€ 4,6 e M€ 3,4, que contribuíram em 24%, 7%, 16% e 12% para o desvio total verificado;
- ✓ **" 10.03.07 – Participação comunitária em projetos cofinanciados "**, com verbas não executadas de, respetivamente, M€ 1, M€ 2,1, M€ 2,5 e M€ 6 que contribuíram em 3%, 9%, 8% e 21%, para o desvio total verificado.

Anexos, a fls.15

No contraditório, o Município afirma que *" (...) relativamente à previsão orçamental de receitas, esta é efetuada com base nos critérios determinados pelo POCAL, nomeadamente quanto aos impostos diretos (...) "*.

Acrescenta que *" (...) no caso de receitas, cujos critérios não se encontrem definidos no POCAL, em regra, o critério utilizado é, por analogia, o critério já referido, ou seja, a*

¹³ Em 2009, o MS contratou e utilizou dois empréstimos ao abrigo do Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado (PREDE), no montante de M€ 11,3. O PREDE foi aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 191-A/2008, resultando o respetivo regime legal da conjugação daquele documento com a RCM n.º 34/2008, publicadas no Diário da República (DR) 1ª série de, respetivamente, 27/nov e 22/fev, (cfr. item 2.2.3).

média arrecadada nos 24 meses que antecedem a elaboração do orçamento. Constituem exceção àquela regra, as situações em que as receitas são inscritas com base em informação dos serviços municipais, nomeadamente quanto à previsão de venda de bens de investimento (...) ou ainda com base em Despachos emitidos por membros do Executivo (...)”.

Por fim, quanto a esta matéria, refere que “*Quer as transferências correntes quer as transferências de capital são inscritas em orçamento tendo por base a efetiva atribuição da receita ou atribuição pela entidade competente, suportada em Acordos, Contratos ou Protocolos.*”

Anexos, a fls.98 a 100

Em primeiro lugar, refira-se que em lado algum do projeto de relatório se afirma que o MS não cumpre as regras previsionais no POCAL, o que se diz, e agora se reitera, é que se verificou um sucessivo empolamento das receitas orçamentais, facto que não é contestado pela Autarquia, pois não põe em causa os valores considerados pela IGF.

Em segundo lugar, a IGF identificou, desde logo, no projeto de relatório, as principais rubricas da receita que dão origem ao empolamento orçamental, bem como os valores (materialmente relevantes) previstos que não foram cobrados em cada exercício, factos que também não são postos em causa pelo Município.

Ora, dada a materialidade da despesa suscetível de ser realizada sem uma efetiva cobertura pela receita cobrada, confirma-se que a receita orçamental se encontrava empolada, isto é, que os orçamentos do MS, em todos os exercícios analisados, foram elaborados com base em expectativas otimistas ao nível das receitas previstas (aspeto que não é contestado pelo Município, apesar de serem apontados alguns factos que estiveram na sua origem).

Sobre esta matéria, João Carvalho, Maria José Fernandes, Pedro Camões e Susana Jorge, em “ Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses – 2006 ”, 2008, fls. 85, afirmam que “*Em oposição a esta situação há os orçamentos **empolados** com inscrição de receitas sobreavaliadas ou **com níveis elevados de incerteza na cobrança.***” (o bold é nosso), o que é o caso de situações a que alude a Autarquia.

De qualquer modo, em nosso entender, o argumento mais marcante no sentido de afirmar que se verificava uma prática de empolamento orçamental das receitas resulta não só do facto de tal situação se repetir em todos os exercícios, mas principalmente tendo em conta que o MS, face aos níveis de cobrança efetiva da receita, não manteve uma gestão orçamental harmonizada na execução e realização da despesa.

Com efeito, se a Autarquia não pretendia, de facto, empolar os seus orçamentos de receitas e com isso realizar despesa sem uma efetiva cobertura na receita cobrada, então seria de esperar que existisse articulação e compatibilização entre os montantes da receita efetivamente cobrada e da despesa realizada, o que não acontece.

Sobre a matéria das expectativas orçamentais, parece-nos ainda importante transcrever o que afirma José Antonio Mallado Rodríguez, em “*Las dificultades en la Tesorería Local*”, V

Jornada de Trabajo sobre Contabilidad Publica, Universidade de Málaga, 1999 (fls. 32):

“ A questão é concreta, se ao comprometer as despesas a autarquia tem em consideração ou não, o grau de execução do orçamento da receita. A resposta é claramente negativa, pelo menos ao nível das entidades competentes para decidirem da despesa.

O orçamento da despesa aparece como o valor autorizado que deve ser gasto no exercício, entendendo-se que o dinheiro orçamentado é dinheiro disponível e devido ao órgão que gere e compromete a despesa. Não existe nenhum limite para comprometer despesas se estas estiverem previamente orçamentadas. A questão de quando se pagarão?, não afeta em nada o órgão decisor, provocando assim, que o orçamento de despesa tenda a executar-se no seu máximo grau com independência das limitações de tesouraria.

(...) pode falar-se de uma disfunção ao nível da decisão no sistema de orçamento local, disfunção, que mais adiante, denominaremos por falsas expectativas orçamentais. Estas falsas expectativas agravam a desvinculação e colapsam a tesouraria. ”

Assim, julgamos de manter as asserções produzidas sobre esta matéria.

Verificou-se, assim, uma **prática reiterada de empolamento na previsão das receitas orçamentais, que evidenciam reduzidos índices de execução (no máximo 51%, verificado em 2010), em especial na componente de capital (2012: 38%), o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL.**

2.2.1.2. Os desvios registados, no quadriénio 2009/2012, na execução da receita orçamental prevista permitiam, em sede de realização das despesas, a seguinte situação:

Quadro 4 – Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível

RUBRICAS	EXERCÍCIOS				% DE COBERTURA DA DESPESA PREVISTA (1/2) 100			
	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
1 - Receita total efectivamente disponível	31 192 034	23 973 533	23 548 309	28 354 337				
2 - Despesa orçamental prevista	50 614 812	46 910 905	52 361 241	56 475 162	62%	51%	45%	50%
Diferença (1-2)	- 19 422 778	- 22 937 371	- 28 812 932	- 28 120 825				

Fonte: orçamentos finais, mapas de controlo orçamental e mapas de fluxos de caixa

Anexos, a fls. 17

Deste modo, através do empolamento na previsão das receitas orçamentais, **o MS criou, de forma artificial, a possibilidade de realização/existência de despesas de elevado montante para o pagamento das quais não existiam, de facto, disponibilidades financeiras suficientes.**

Tal **risco aumentou ao longo do período analisado**, verificando-se que, no final de 2012, esta prática permitiu que aquela situação ocorresse relativamente a um montante materialmente muito relevante (**ME 28**).

Acresce que, naqueles exercícios, a situação em apreço não pode ser justificada apenas pelas dívidas de natureza administrativa (ou comercial) de curto prazo (CP) transitadas de

exercícios anteriores, já que, segundo a informação financeira da Autarquia, importavam, no início de cada ano, em, respetivamente, M€ 14,7, M€ 9,1, M€ 7,2 e M€ 11,5.

Assim, através do referido empolamento, **possibilitava-se a realização, em 2012, de "nova despesa" no montante de, pelo menos, cerca de M€ 16,6**¹⁴, relativamente à qual não existia uma efetiva capacidade de pagamento por parte da Autarquia.

A **execução orçamental dos anos de 2009/2012 comportava um elevado e crescente risco**, pois **possibilitava a realização/existência de despesa muito para além da efetiva capacidade** do MS para promover o seu **pagamento atempado (2012: M€ 28)**.

2.2.1.3. Em 2009, o valor das receitas correntes cobradas foi inferior ao das despesas pagas da mesma natureza¹⁵, situação que evidencia a **violação do princípio do equilíbrio orçamental corrente**¹⁶, previsto na alínea e) do ponto 3.1.1. do POCAL.

Anexos, a fls. 20 (coluna 5)

Tal situação decorre, sem margem para dúvidas, da informação financeira da Autarquia pelo que, não se justifica realizar qualquer outra diligência sobre esta matéria, designadamente atendendo a que o Tribunal de Contas (a entidade responsável pela efetivação de eventuais responsabilidades financeiras sancionatórias) já conhece a situação na sequência da remessa dos documentos de prestação de contas pelo MS.

2.2.1.4. No que respeita à verificação do cumprimento do princípio do **equilíbrio orçamental** numa **perspetiva substancial**¹⁷, os resultados apurados foram os seguintes:

Quadro 5 – Equilíbrio orçamental em sentido substancial

Ano	Execução Autónoma do Ano	Execução Global no Ano
2009	122,83%	77,73%
2010	112,30%	79,10%
2011	81,58%	67,28%
2012	113,01%	77,58%

Fonte: orçamentos finais e mapas de fluxos de caixa

Anexos, a fls. 20 (em especial, colunas 9 e 10) e 2 (metodologia)

¹⁴ Diferença entre a " Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível ", no valor de M€ 28,1 e o montante de " outras dívidas a terceiros " de CP transitadas, de acordo com a respetiva prestação de contas, do exercício de 2012 (M€ 11,5).

¹⁵ A taxa de cobertura das despesas correntes pelas receitas correntes foi de 82%.

¹⁶ As receitas correntes cobradas nesse ano, no montante de € 16 287 074, foram inferiores às despesas correntes pagas, no valor de € 19 909 678, donde resulta um desequilíbrio de cerca de € 3 622 604.

¹⁷ Isto é, entrando também em consideração, entre outros aspetos, com a receita disponível e com a despesa realizada e faturada, mas ainda não paga (cfr. alínea b) do ponto 1.2. da metodologia, Anexo a fls. 2).

Verifica-se, deste modo, que a **Autarquia respeitou apenas nos anos de 2009, 2010 e 2012 o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial** e somente atendendo à execução autónoma do ano, **tendo-o violado, em qualquer das acessões, em todos os restantes exercícios analisados.**

Acresce que o cumprimento **verificado em 2009 (execução autónoma do ano) é apenas aparente**, pois, nesse exercício, foram contratados e utilizados, dois empréstimos ao abrigo do PREDE, na sequência dos quais foi transformado o montante de cerca de M€ 11,3 de " outras dívidas a terceiros " em dívida financeira, valor que, por isso, deixou de se refletir no resultado deste indicador ¹⁸.

Assim, **o risco potencial**, a que aludimos no item anterior, **acabou por concretizar-se ao nível da execução orçamental**, pois as **receitas globais de todos os exercícios analisados foram claramente insuficientes para cobrir as despesas faturadas ou equivalentes** (pagas e não pagas).

No que respeita ao equilíbrio orçamental, o MS afirma que " (...) entre 2009 e 2012, este princípio foi cumprido, ou seja a receita arrecadada deu cobertura aos pagamentos realizados (...) " apresentando, de seguida, os valores dos saldos orçamentais daqueles anos.

Refere, " No entanto, se para efeitos de determinação do equilíbrio orçamental forem tidos em consideração não só os compromissos pagos mas também os compromissos assumidos e não pagos, constata-se que entre 2009 e 2012 a receita arrecadada não cobre todos os compromissos assumidos (...) ".

Por fim, justifica que tal facto " (...) pode ser explicado por compromissos assumidos no âmbito de financiamentos comunitários, ou de outros financiamentos contratados, nomeadamente a Petrogal, S.A. e EP – Estradas de Portugal, compromissos esses que já se encontravam assumidos, mas cuja receita não foi arrecadada por facto não imputável ao Município (...) ".

Anexos, a fls. 100 e 101

Sobre este assunto, refira-se que a análise efetuada pela IGF compreendeu uma perspetiva material (execução do orçamento de receitas cobradas e despesas faturadas pagas e por pagar e não, conforme resulta do contraditório, os compromissos assumidos não realizados), não se restringindo a uma ótica meramente formal (previsão orçamental ou considerando apenas a relação entre as receitas disponíveis e as despesas pagas), no âmbito da qual se verifica efetivamente o cumprimento da lei relativamente a esta matéria, aspeto que não foi questionado na auditoria.

De qualquer modo, quanto a esta temática, importa referir que o desenvolvimento das atividades pelos municípios está sujeito ao cumprimento de um regime orçamental específico legalmente consagrado, de que salientamos o princípio do equilíbrio orçamental e o facto de a realização de todas as despesas ter de ser previamente cabimentada e comprometida.

¹⁸ Impacto que também se faz sentir nos exercícios seguintes.

Ora, o equilíbrio orçamental não pode ser visto em termos meramente formais, ou seja, com base na simples previsão de receitas de valor superior às despesas ou no pagamento efetivo de despesas em montante inferior às receitas cobradas (quer de natureza corrente, quer totais).

De facto, por um lado, é fácil prever receitas que cubram as despesas (basta empolar o orçamento de receitas ou, de outro modo, ter expectativas otimistas de receitas em todos os exercícios) e, por outro lado, como é óbvio, nunca é possível pagar um montante de despesas de valor superior ao das receitas disponíveis ¹⁹ (saldo inicial mais receitas cobradas no exercício), pelo que a aferição do cumprimento do princípio do equilíbrio segundo estas duas perspetivas tem um interesse muito reduzido.

Assim, para ter algum significado e atingir o seu objetivo, o cumprimento do princípio do equilíbrio tem de ser aferido ao nível da execução orçamental concreta e considerando, como já referimos, não apenas as despesas pagas, mas também as realizadas e faturadas (ou equivalente) que ficaram por pagar.

Nesta perspetiva, o cumprimento do princípio do equilíbrio orçamental exige que, em cada exercício, se verifique uma estreita articulação entre o montante das receitas efetivamente disponíveis e as despesas assumidas e faturadas no exercício (e não apenas as pagas), ou seja, impõe, no limite, que o saldo orçamental de disponibilidades cubra as despesas orçamentais por pagar ²⁰, abordagem que está subjacente à análise efetuada pela IGF através do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial.

Saliente-se, ainda, que a acumulação sucessiva de dívidas cabimentadas e comprometidas com base em orçamentos passados, vai condicionar necessariamente e de forma indevida os orçamentos subsequentes e a atuação do Município, em especial ao nível de novos investimentos.

Mantemos, por isso, todas as asserções produzidas sobre esta matéria.

O incumprimento sistemático do equilíbrio orçamental em sentido substancial espelha uma gestão orçamental desequilibrada (desadequação entre receitas e despesas) e a realização/existência de despesas acima da real capacidade financeira da Autarquia para fazer face, atempadamente, aos compromissos assumidos.

2.2.1.5. No quadriénio 2009/2012, a relação entre as **disponibilidades orçamentais** e o valor de algumas **despesas obrigatórias** e de **compromissos já assumidos**, foi a seguinte:

¹⁹ É evidente que, dada a alteração que se tem vindo a verificar ao nível da estrutura das despesas dos municípios (o acentuar das despesas correntes), podem ocorrer algumas dificuldades no cumprimento do princípio do equilíbrio corrente, ainda que entendido apenas em termos de receitas cobradas e despesas pagas.

²⁰ Que mantêm a natureza de CP, acrescida da variação, face ao ano anterior, da eventual componente de " outras dívidas a terceiros " de MLP.

Quadro 6 - Vinculação orçamental²¹ - quadriénio 2009/2012

Un. euro

DESCRIÇÃO	EXECUÇÃO			
	2009	2010	2011	2012
1 - Despesas com pessoal	8 694 545	9 254 094	8 679 666	7 466 346
2 - Encargos relativos à dívida financeira (amort. e juros)	1 406 089	2 873 239	3 211 044	2 614 401
3 - Outras dívidas a terceiros de CP transitada do ano anterior	14 749 464	9 121 271	7 200 872	11 509 378
4 - Compromissos já assumidos no final do exercício anterior e ainda não faturados *	8 660 540	1 059 226	934 478	3 869 296
5 - Compromissos já assumidos para o exercício no final do anterior (contas 04 e 05)	1 432 491	149 192	4 646 046	8 149 203
6 - TOTAL (1+2+3+4+5)	34 943 128	22 457 022	24 672 105	33 608 625
7 - DISPONIBILIDADES ORÇAMENTAIS **	31 192 034	23 973 533	23 548 309	28 354 337
8 - DIFERENÇA (7-6)	- 3 751 094	1 516 511	- 1 123 796	- 5 254 288
9 - PERCENTAGEM DA RECEITA NÃO VINCULADA (8/7*100)	-12,0	6,3	-4,8	-18,5

* Resulta da diferença entre o valor total dos compromissos assumidos no exercício anterior e a respetiva soma das despesas pagas com as faturadas e ainda não pagas

** Resulta da soma dos saldos orçamentais iniciais com as receitas cobradas

Fonte: documentos de prestação de contas

No início de qualquer dos exercícios, o valor global das receitas orçamentais encontrava-se totalmente absorvido (2009, 2011 e 2012) ou praticamente comprometido (2010) face apenas a um conjunto de despesas certas e com um elevado grau de inflexibilidade.

Salienta-se, ainda, que o resultado desta análise seria **significativamente mais negativa caso a Autarquia não tivesse utilizado, em 2009, o capital dos empréstimos contraídos no âmbito do PREDE**, através da qual foi transformado o montante de **MC 11,3** de " outras dívidas a terceiros " em dívida financeira, valor que, por isso, aumentou o valor das receitas do referido exercício e diminuiu o montante das " outras dívidas a terceiros " existentes no início de cada um dos anos seguintes (parâmetros que influenciam os resultados deste indicador).

Tal situação espelha, em qualquer caso, a **acentuada rigidez existente ao nível da despesa orçamental**, que traduz a **reduzida (ou mesmo inexistente) margem de atuação da Autarquia ao nível da sua gestão financeira**.

Aliás, o **MS, nos anos 2009, 2011 e 2012, caso não tivesse empolado**, de forma muito relevante, a **previsão das suas receitas orçamentais não estaria em condições de elaborar orçamentos que cumprissem formalmente o princípio do equilíbrio**, pois não existiam, de facto, receitas suficientes que possibilitassem sequer a previsão das referidas despesas e dos compromissos já assumidos anteriormente.

O MS apresenta uma forte e elevada rigidez ao nível das despesas orçamentais, de que resulta a inexistência de margem de manobra para fazer face às demais despesas municipais que, à partida, não se encontravam já "vinculadas".

²¹ Cfr. alínea b) do ponto 1.2. da metodologia, Anexo a fls. 2.

2.2.1.6. A análise, através de um conjunto de indicadores, à **execução orçamental do MS**, reportada ao mesmo período, permite-nos afirmar o seguinte:

- ✓ **Aumentou a percentagem de despesas orçamentais pagas por receitas próprias** (passou de 35,7% para 50,9%) bem como o **peso destas últimas na receita total cobrada** (passou de 35,5% para 48,6%);
- ✓ **Aumentou o peso dos fundos municipais no total da despesa paga** (cerca de 0,4 pontos percentuais (pp), passando de 13,2% para 13,6%), apesar da redução de cerca de M€ 0,5 das receitas daquela natureza;
- ✓ **Diminuiu a proporção dos compromissos assumidos para o exercício no total das despesas realizadas e faturadas** (passou de 102,6% para 98,5%), bem como o **peso das despesas totais pagas nos compromissos assumidos para o exercício que diminuiu** (de 75,3% para 75%).

Anexos, a fls. 18 e 19 (indicadores 1 a 24, em especial, 4, 7, 8, 17 e 18)

2.2.1.7. Em síntese, no quadriénio em análise:

Na sequência da **concretização do risco associado à prática sistemática de empolamento das receitas orçamentais, o MS apresentou uma gestão orçamental desequilibrada, violando, de forma significativa e recorrente, o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial** (execução global do ano).

Atento o princípio da universalidade, a **Autarquia não manteve uma gestão orçamental prudente de que resultasse a desejável articulação/compatibilização entre o nível de realização/existência da despesa** (e não somente o seu pagamento) e a **efetiva cobrança da receita** (e não a sua mera previsão orçamental).

Esta situação **influencia negativamente a capacidade de o Município fazer face, tempestivamente, aos compromissos de CP** assumidos perante entidades terceiras, situação que, aliás, é confirmada pelos resultados do indicador de vinculação orçamental.

Da prática descrita decorre, ainda, que **os documentos previsionais não refletiam a real expectativa de execução orçamental do MS, não podendo, por isso, constituir um eficaz instrumento de gestão**, nem servirem de base a uma análise rigorosa em termos da eficácia da sua execução pelos órgãos autárquicos ²².

2.2.2. DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIACÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA (2009/2012)

2.2.2.1. A **dívida global do MS de operações orçamentais (OO)**, incluindo as correções efetuadas pela IGF (cfr. item 2.1.1.1.), **importava, no final dos exercícios de**

²² A elaboração pelos municípios de orçamentos transparentes e com previsões rigorosas e fundamentadas, independentemente de se tratar ou não de rubricas de receita para as quais existe regra previsional no POCAL, constitui um dos pressupostos para uma gestão financeira equilibrada e sustentável, designadamente em termos da manutenção de níveis de dívida administrativa/comercial materialmente pouco relevantes e adequados ao quadro financeiro do ente público local (ou, noutros termos, que preveja dotações orçamentais que permitam a realização de despesas, cujo pagamento atempado seja comportável com as disponibilidades financeiras existentes na Autarquia).

2009/2012, nos seguintes montantes:

Quadro 7 – Composição e evolução da dívida corrigida pela IGF

Un: euro

Descrição	2009	2010	2011	2012	Taxa de Variação 2009/2012
Dívida Financeira					
- EMLP	17 520 243	15 956 602	14 031 781	12 382 709	-29,3%
- ECP	800 000	0	0	0	-100,0%
- Leasing	0	0	335 077	260 908	-
Subtotal	18 320 243	15 956 602	14 366 857	12 643 617	-31,0%
Outras dívidas a terceiros					
- MLP	0	0	0	0	
- CP	9 121 271	7 200 872	11 509 378	9 538 215	4,6%
Subtotal	9 121 271	7 200 872	11 509 378	9 538 215	4,6%
Total	27 441 514	23 157 475	25 876 236	22 181 833	-19,2%

Fonte: documentos de prestação de contas e correções da IGF

Anexos, a fls. 21

Assim, entre 2009/2012, a dívida municipal de OO teve uma evolução positiva, com uma diminuição de MC 5,3 (19%), passando de MC 27,4 para MC 22,2, variação que resultou de um decréscimo de MC 5,7 da dívida financeira e de um aumento (m€ 417) das " outras dívidas a terceiros ".

Refira-se que, no mesmo quadriénio, o período de recuperação da dívida total da Autarquia²³, tendo em conta as receitas próprias regulares, é elevado, importando em cerca de 1 ano e 7 meses (apesar da redução de cerca de 3 meses face a 2009), resultado ainda mais gravoso quando se expurga ao valor daquelas receitas o das despesas rígidas e vinculadas, passa para 3 anos e 5 meses em 2012 (menos 11 meses do que em 2009).

Anexos, a fls. 19 (indicadores 26 a 31, em especial, 26 e 29)

Por seu turno, a taxa de cobertura da dívida municipal pela receita total disponível aumentou, de 2009 para 2012, tendo passado de 114% para 128% (mais 14 pp), indicadores que reduzem, em cada um dos anos, para 70%, 102%, 87% e 125% (caso se exclua as receitas relativas à arrecadação de empréstimos) pelo que, sem aquelas receitas extraordinárias, as receitas de 2009 e 2011 eram claramente insuficientes para pagar a totalidade da dívida municipal em cada exercício (ainda que não se desconheça que parte da dívida referida tem a natureza de médio e longo prazos).

Anexos, a fls. 18 (indicador 22 e 23)

Também naquele período, o peso da dívida municipal em sentido lato na despesa total paga registou uma redução (passou de 89% para 82%), o mesmo sucedendo

²³ Resulta da estimativa do número de anos em que a Autarquia é capaz de pagar as suas dívidas com base num conjunto de receitas próprias regulares, abatidas ou não de algumas despesas rígidas e vinculadas (pessoal, juros de EMLP e leasing), admitindo alguma estabilidade nas grandezas consideradas.

com o indicador **dívida municipal per capita** que **passou de € 1 927 para € 1 558**.

Anexos, a fls. 19 (indicadores 21 e 25)

Refira-se, ainda, que, no quadriénio em análise, **o peso da dívida de MLP** (que integra apenas dívida financeira) **na dívida total**, apesar de ter diminuído, **continua a evidenciar um resultado muito significativo** (passou de 64% para 56%).

Anexos, a fls. 21

O **endividamento global do MS importava, no final de 2012**, atendendo ao seu quadro financeiro, **num valor materialmente relevante (M€ 22,2)**, evidenciando um significativo período de recuperação da dívida total com base nas receitas regulares abatidas das despesas rígidas e vinculadas (cerca de 3 anos e 5 meses).

Acresce que da comparação, nos exercícios de 2009 a 2012, entre os compromissos assumidos no exercício e a soma das despesas pagas com o montante das outras dívidas a terceiros de CP, resulta o seguinte:

Quadro 8 – Compromissos assumidos / despesas faturadas (ou equivalente)

DESCRIÇÃO	2009	2010	2011	2012
1 - Compromissos totais assumidos para o exercício	41 189 287	31 240 681	38 870 316	36 011 323
2 - Despesas totais pagas	31 008 790	23 105 331	23 491 641	27 011 097
3 - Outras dívidas a terceiros de CP transitadas (exceto OT)	9 121 271	7 200 872	11 509 378	9 538 215
4 - Diferença parcial [1-(2+3)]	1 059 226	934 478	3 869 296	- 537 990
5 - Credores por subscrições não liberadas *	1 568 000	1 568 000	1 568 000	1 568 000
5 - Diferença final (4+5)	2 627 226	2 502 478	5 437 296	1 030 010

Un: euro

* Este montante, relevado na conta 265, diz respeito à participação financeira do MS na Polis Litoral Alentejano - Sociedade para a Requalificação e Valorização do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina, SA, não tem compromisso associado dado que se estava a aguardar uma reprogramação financeira que iria alterar a participação financeira da Autarquia, o que se veio a verificar apenas em fev/2013.

Fonte: Documentos de prestação de contas da Autarquia

Anexos, a fls. 18 e 19 (indicadores orçamentais 17 e 18)

Deste modo, o **valor dos compromissos já assumidos no final de 2012 e ainda não faturados** (ou equivalente), no montante de cerca de **M€ 1**, repercutir-se-á, num futuro próximo, no correspondente aumento global da dívida do MS ²⁴.

Sobre esta matéria, o MS, em sede de contraditório, refere que " *Se a receita contratada com as entidades financiadoras for arrecadada em devido tempo, o prazo de recuperação de dívida será alterado passando para valores considerados normais, não se podendo inferir de forma direta que o valor dos compromissos já assumidos e ainda não faturados se venha a repercutir num futuro próximo no correspondente aumento global da dívida do Município. Mais, nesta data, mercê do recebimento de financiamentos do QREN, a situação encontra-se, definitivamente, alterada.* "

Anexos, a fls. 101

²⁴ Atendendo a que, segundo o ponto 2.6.1. do POCAL, o registo do compromisso é efetuado na sequência da assunção, face a terceiros, da responsabilidade de realizar determinada despesa, ou seja, os compromissos assumidos já vinculam o MS perante terceiros.

Ora, ainda que o comentário da Autarquia pareça aludir a uma redução atual da dívida municipal, ainda que não o comprove, não contraria o montante apurado dos compromissos já assumidos e ainda não faturados (ou equivalente), designadamente no final de 2012 (M€1) nem o facto de este vir a constituir dívida num futuro próximo.

2.2.2.2. O **stock da dívida de EMLP**, no final dos anos de 2009/2012, ascendia, respetivamente, a **€ 17 520 243, € 15 956 602, € 14 031 781 e € 12 382 709** (decorrendo, no final de 2012, da execução de onze contratos), evolução que traduz um **decréscimo** de cerca de **M€ 5,1 (29%)**.

Anexos, a fls. 21 e 32

Em sentido inverso, o correspondente **serviço da dívida** (amortizações e juros) registou um **aumento de 48%** (passou de **M€ 1,2** para **M€ 1,8**), na mesma linha que o seu **peso na despesa municipal paga** (passou de **4%** para **7%**).

Anexos, a fls. 22 e 18 (indicador 13)

No final de 2012, existiam **dois EMLP em período de carência**, que perfaziam um capital **utilizado de M€ 4,8** (representa 39% do total da dívida desta natureza), pelo que, a manter-se a atual dívida desta natureza, o respetivo **serviço da dívida tenderá a crescer nos próximos anos** ²⁵.

O **stock da dívida de EMLP diminuiu no quadriénio de 2009/2012** cerca de **M€ 5,1 (29%)**, tendo, no entanto, o respetivo **serviço da dívida aumentado m€ 600 (48%)**, sendo **expetável que cresça nos próximos anos** dado existirem dois empréstimos ainda em período de carência.

2.2.2.3. A dívida financeira decorrente da celebração, em 2011, de **contratos de leasing** além de apresentar valores pouco significativos **diminuiu 22%** (passou de € 335 077, em 2011, para € 260 908, em 2012).

Anexos, a fls. 21

2.2.2.4. As " **outras dívidas a terceiros** " (dívida administrativa/comercial), decorrentes de OO, **aumentaram**, entre 2009/2012, m€ 417 (5%), tendo passado de **€ 9 121 271** para **€ 9 538 215**.

O **peso dessas dívidas na despesa total realizada aumentou**, tendo passado de 23% para 26%.

Anexos, a fls. 19 (indicador 20)

2.2.2.4.1. A **relação** existente, no final de cada ano, **entre o saldo final de operações orçamentais e as outras dívidas a terceiros** (originariamente de CP) foi a que se evidencia no quadro seguinte:

²⁵ Ainda que seja previsível que, no próximo ano, ocorra a amortização total do EMLP, contratado junto da CCAM, no âmbito do PREDE, que, em 31/dez/2012, representava cerca de 36% das dívidas desta natureza.

Quadro 9 – Saldos reais de operações orçamentais

DESCRIÇÃO	2009	2010	2011	2012
1 - Saldo final de operações orçamentais	183 244	868 203	56 668	1 343 240
2 - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP (exceto OT)	9 119 237	7 198 838	11 509 378	9 538 215
Diferença (1-2)	- 8 935 993	- 6 330 635	- 11 452 710	- 8 194 975

Fonte: documentos de prestação de contas

Anexos, a fls. 19 (indicador 19)

Assim, o MS apresentou, entre 2009 e 2012, **sistemáticos e relevantes saldos reais negativos de operações orçamentais** o que revela a **falta de capacidade para fazer face**, atempadamente, ao pagamento das " **outras dívidas a terceiros** " onerando, assim, os orçamentos futuros com a transferência de dívida assumida que devia ser paga por um dado orçamento anual para os subsequentes.

Acresce que, no final de cada exercício, **os resultados negativos do referido indicador seriam ainda mais relevantes** caso se tivesse em consideração o **montante de outras dívidas a terceiros (M€ 11,3)** que foram transformadas, no âmbito do PREDE, em **dívida financeira** e que, por isso, deixou de ser considerado neste indicador.

A situação financeira de CP do MS foi, ao longo do quadriénio, sistematicamente muito negativa (saldo real negativo de OO em 2012 de M€ 8,2), não obstante a transformação, em 2009, de M€ 11,3 de dívida comercial/administrativa em financeira, do que resulta a oneração indevida dos orçamentos futuros.

2.2.2.4.2. Os prazos médios de pagamento (**PMP**) a terceiros, segundo os indicadores adotados pela IGF ²⁶, evoluíram da seguinte forma:

Quadro 10 – Prazos médios de pagamento

INDICADORES	2009	2010	2011	2012	VARIAÇÃO NO QUADRIÉNIO
Prazo médio de pagamento	253	259	282	236	-18
Prazo médio de pagamento (incluindo aquisições em leasing)	256	263	290	242	-14
Prazo médio de pagamento de imobilizado	199	290	187	65	-134

Fonte: balanços, demonstrações de resultados e balancetes finais

Anexos, a fls. 33 (indicadores 4 a 6)

Neste quadriénio, **o PMP a terceiros diminuiu 18 dias**, situando-se, **no final de 2012**, em **236 dias**, valor que excede, de forma significativa, os parâmetros legalmente

²⁶ A IGF efetua o apuramento do PMP a terceiros (e não apenas a fornecedores/empregados) com base numa metodologia distinta da que decorre da Resolução de Conselho de Ministros (RCM) n.º 34/2008 (cuja análise consta do item seguinte). As diferenças entre as duas perspetivas podem ser constatadas através da análise às notas a cada um dos indicadores que constam dos Anexos a fls. 34 e 51.

previstos ²⁷, sendo, ainda, de realçar que essa evolução seria mais negativa caso o MS não tivesse recorrido aos empréstimos PREDE.

De acordo com a **fórmula adotada** na Resolução de Conselho de Ministros (RCM) n.º 34/2008 de 14/fev ²⁸, **o PMP a fornecedores, em 2011, era**, segundo a Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) e a IGF, respetivamente, de **182** ²⁹ e **240 dias** ³⁰.

Anexos, a fls. 36 e 38

A diferença entre os resultados apurados pelas DGAL e IGF deve-se ao facto de termos incluído nos cálculos **as correções** ³¹ e **ajustamentos** ³² efetuados **à informação financeira do MS** (cfr. item 2.2.3.2).

No final **do 4.º trimestre de 2012**, de acordo com a IGF, o referido PMP reduziu para **206 dias** e, face aos dados (provisórios) **da DGAL** ³³ passou para **134 dias**.

Anexos, a fls. 39

A Autarquia, apesar da transformação de dívida administrativa/comercial em financeira (M€ 11,3), **continuava a apresentar, no final de 2012, PMP a terceiros muito superiores aos parâmetros legalmente previstos (236 dias)** apesar da redução de 18 dias verificada no quadriénio.

2.2.2.5. Se analisarmos a **situação financeira de CP da Autarquia** atendendo **à informação patrimonial**, os **indicadores de liquidez** ³⁴ apresentam os seguintes resultados:

Quadro 11 – Indicadores de liquidez

INDICADORES	2009	2010	2011	2012	VARIAÇÃO NO QUADRIÉNIO
Liquidez geral	40%	57%	34%	61%	20,67
Liquidez reduzida	36%	50%	29%	56%	19,87
Liquidez imediata	7%	18%	5%	18%	11,03

Fonte: balanços, demonstrações de resultados e balancetes finais

Anexos, a fls. 33 (indicadores 1 a 3)

²⁷ De acordo com o art. 212º do DL n.º 59/99, de 2/mar, o prazo de pagamento era de 44 dias (cfr., também, sobre esta matéria o disposto no DL n.º 32/2003, de 27/dez).

No Código dos Contratos Públicos (aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29/jan, e alterado, designadamente, pela Lei n.º 3/2010, de 27/abr) prevê-se, nos seus art.s 299º e 299º-A, um prazo geral de pagamento de 30 dias, que pode ser dilatado para 60 dias por acordo entre as partes (com base em motivos atendíveis e justificados face às circunstâncias concretas).

²⁸ Publicada no Diário da República (DR), I Série, de 22/fev, após a alteração introduzida pelo Despacho n.º 9870/2009, de 6/abr do Ministro de Estado e das Finanças, publicado no DR, II Série, de 13/abr.

²⁹ De acordo com a lista publicada pela DGAL com base em dados extraídos do Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais em 29/abr/2013.

³⁰ PMP a fornecedores apurados pela IGF, com base na mesma metodologia, no âmbito da análise ao PREDE para efeitos de controlo dos objetivos de redução dos PMP (cfr. item 2.2.3).

³¹ Decorrentes dos resultados dos processos de circularização, reconciliação e dos testes realizados.

³² Cfr. no item 2.2.3.2. a sua discriminação e fundamentação.

³³ De acordo com a referida lista publicada pela DGAL.

³⁴ Que se destinam a medir a capacidade da entidade para solver atempadamente os seus compromissos de CP.

Assim, os **indicadores de liquidez** apresentam, em todos os anos, **resultados muito aquém dos parâmetros** geralmente tidos como referência **de uma situação de equilíbrio financeiro de CP**, mostrando-se **desrespeitada a regra do equilíbrio financeiro mínimo** ³⁵, não obstante a já referida transformação, em 2009, de M€ 11,3 de dívida desta natureza em financeira de MLP.

De facto, **não existe qualquer ajustamento entre as dívidas de CP e a correspondente liquidez do ativo, em especial das disponibilidades**, situação que se repercute negativamente sobre a (in)capacidade da Autarquia para cumprir atempadamente os seus compromissos dessa natureza.

Os resultados apurados não são mais do que a consequência direta e necessária da **violação sistemática do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial** (no que respeita à execução global do ano), a que se aludiu no item 2.2.1.4., pois, se fosse efetuada uma gestão orçamental efetivamente equilibrada, **os indicadores de liquidez** apresentariam resultados dentro do parâmetro mínimo aceitável.

No contraditório, o MS afirma que " (...) *os indicadores de liquidez, geralmente, considerados para análise de situação de equilíbrio financeiro de curto prazo e assumidos "como normais" numa lógica empresarial, preveem valores para o ativo circulante de curto prazo ao nível das disponibilidades, dívidas de curto prazo e inventários. Todavia, estes parâmetros, no caso dos municípios, tendem a assumir valores reduzidos face ao passivo de curto prazo, uma vez que a maior parte da despesa se circunscreve ao ativo imobilizado e não circulante, razão pela qual se tendem a afastar dos parâmetros tidos como geralmente aceites e de referência.* "

Anexos, a fls. 102

A IGF definiu expressamente para todos os indicadores, quais os referenciais de análise adotados e quais os parâmetros mínimos aceitáveis de cada um deles ³⁶, os quais têm na sua base a generalidade da doutrina existente sobre a matéria, bem como o facto de estarmos perante uma entidade do setor público administrativo.

No que respeita especificamente à análise financeira em entidades não lucrativas, José Miguel Fernández Fernández, em " *Utilidad de la Información Contable Pública* ", 6ª Jornada de Trabajo sobre Contabilidad Pública, Universidade de Oviedo, 2000, fls. 95, refere que:

" Enquanto que no âmbito empresarial a doutrina já abordou amplamente a análise teórica da informação económico-financeira, sendo habitual a sua utilização prática, no âmbito das Administrações Públicas são escassos os trabalhos realizados neste campo. "

Nesse sentido, o mesmo autor (obra citada, fls. 94), afirma que:

³⁵ Segundo a qual o ativo circulante de CP deverá ser - pelo menos - de montante idêntico ao das dívidas de CP e que se justifica, de um modo especial, no que respeita às autarquias locais, atendendo ao princípio do equilíbrio orçamental que se encontra legalmente consagrado.

³⁶ Cfr. coluna de " Observações " do mapa a fls. 33 dos Anexos consta o referencial de análise adotado para cada um dos indicadores.

“ Em geral, as entidades públicas que constituem o sujeito do modelo de análise financeira apresentam um conjunto de características delimitadas pelo seu enquadramento jurídico e económico, a saber:

- ✓ *A prestação de serviços coletivos financiados com pagamentos obrigatórios e sem contraprestação;*
- ✓ *A ausência de fins lucrativos;*
- ✓ *A titularidade pública dos bens;*
- ✓ *A submissão ao regime orçamental e ao direito administrativo.”.*

Do exposto resulta, necessariamente, que não se possa partir do quadro conceptual e de um modelo utilizados para a análise financeira das empresas e aplicá-lo, sem cuidar da sua adaptação, à realidade do setor público administrativo (que engloba os municípios), o que foi tido em conta na nossa análise.

A evidente preocupação da IGF em adaptar a análise às características específicas de um Município está claramente patenteada no conjunto de indicadores adotados, bem como na análise aos resultados dos que foram utilizados.

Com efeito, não foram considerados quaisquer indicadores relacionados com o resultado económico, pois entendemos que, ao nível das entidades públicas, através da análise à Demonstração de Resultados não é possível concluir sobre a capacidade da entidade pública do setor público administrativo gerar resultados ³⁷, nem qualquer dos tradicionais indicadores de equilíbrio e sustentabilidade de MLP, atendendo a que não se adaptam, em nosso entender, à análise financeira de um município ³⁸.

Acresce que, a análise efetuada a partir dos indicadores de liquidez versa sobre a estrutura e o equilíbrio de curto prazo do município, que se verifica quando os capitais que financiam os ativos têm uma exigibilidade (prazo de vencimento) maior ou igual à vida económica desses ativos, ou seja, desta regra decorre que:

- ✓ Não só os ativos fixos (como é o caso do imobilizado) devem ser financiados por capitais permanentes (fundos próprios acrescidos dos capitais alheios de médio e longo prazos);
- ✓ Mas também que o ativo circulante deve cobrir o passivo circulante, ou seja, os direitos de curto prazo (existências, clientes/utentes e disponibilidades) devem ser superiores às dívidas a terceiros de curto prazo.

Em síntese, não obstante o que se possa atualmente defender ao nível da análise financeira das empresas, a tradicional abordagem do equilíbrio de curto prazo através, designadamente, de indicadores de liquidez, mostra-se completamente adequada no que respeita às entidades do setor público administrativo, como é o caso dos municípios.

³⁷ Cfr. Susana Catarino Rua e João Baptista da Costa Carvalho, em “ Contabilidade Pública – Estrutura Conceptual ”, fls. 189 e 191; Maria da Conceição da Costa Marques, em “ Prestação de Contas no Sector Público ”, 2002, fls. 37 e Arménio Ferreira Bernardes, em “ Contabilidade Pública e Autárquica – POCP e POCAL ”, 2001, fls. 177 e sgs

³⁸ Cfr. José Antonio Mallado Rodríguez (obra citada, fls. 30) e João Carvalho, Maria José Fernandes, Pedro Camões e Susana Jorge, em “ Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses – 2006 ”, 2008, fls. 108.

Em face do que ficou dito, parece-nos de manter os parâmetros adotados para a análise dos resultados dos indicadores de liquidez e as asserções que dela decorrem em termos de equilíbrio de curto prazo.

O **MS evidenciava** uma **estrutura financeira de CP desequilibrada**, com **incumprimento sistemático da regra do equilíbrio financeiro mínimo** (não obstante a transformação de M€ 11,3 de dívida desta natureza em financeira de MLP), o que espelha **as dificuldades existentes para solver atempadamente os seus compromissos desta natureza.**

2.2.2.6. O **desequilíbrio financeiro de CP** que resulta das análises anteriores tem levado a que alguns fornecedores e empreiteiros da Autarquia:

- ✓ Celebrem **contratos de factoring** com entidades financeiras, que, **no final de 2011, consubstanciavam uma dívida de € 117 593.**

Anexos, a fls. 34

- ✓ Tenham **liquidado juros de mora**, no período de 2009/2011, de, pelo menos, **m€ 375**, tendo sido **pagos m€ 905** (cerca de m€ 558 já tinham sido reconhecidos em anos anteriores) e estando ainda **em dívida, no final de 2011**, cerca de **m€ 39** como se pode verificar de seguida:

Quadro 12 – Juros liquidados e pagos relativos a atrasos nos pagamentos

Lit. euro

EXERCÍCIOS	VALORES REFLECTIDOS CONTABILISTICAMENTE			VALORES FATURADOS E OMITIDOS NA CONTABILIDADE	VALORES TOTAIS EM DíVIDA NO FINAL DO EXERCÍCIO	
	JUROS PAGOS		JUROS EM DíVIDA NO FINAL DO EXERCÍCIO		MONTANTE	VARIACÃO
	NO ANO	VARIACÃO				
2009	820 736,69		36 131,75	0,00	36 131,75	
2010	53 302,70	-94%	26 890,17	0,00	26 890,17	-26%
2011	30 595,25	-43%	38 885,22	0,00	38 885,22	45%
TOTAL	904 634,64					
VARIACÃO 2009/2011	- 790 141,44	-96%			2 753,47	8%

Fonte: informação disponibilizada pelos serviços municipais

Anexos, a fls. 35

2.2.2.7. Por fim, a situação da Autarquia em termos de **endividamento**, quando abordada, de forma articulada com as demais componentes do balanço (ativo líquido e passivo total), apresenta a seguinte evolução:

Quadro 13 – Indicadores de endividamento

INDICADORES	2009	2010	2011	2012	VARIAÇÃO NO QUADRIÉNIO
Endividamento (passivo / ativo líquido)	56%	50%	53%	48%	-8,25
Estrutura de Endividamento I (dívidas MLP / passivo)	38%	37%	29%	24%	-14,14
Estrutura de Endividamento II (dívida financeira MLP / passivo)	38%	37%	29%	24%	-14,14
Estrutura de Endividamento III (dívidas de CP / passivo)	23%	18%	25%	20%	-2,83

Fonte: balanços

Anexos, a fls. 33 (indicadores 9 a 12)

Segundo este conjunto de indicadores verifica-se que:

- ✓ **Diminuiu o peso do Passivo no Ativo Líquido** (indicador " Endividamento "), o qual se situou, em 2012, em 48%;
- ✓ **Manteve-se estável o peso das dívidas de CP no Passivo** (indicador " Estrutura de Endividamento III "), tendo **diminuído o peso das dívidas de MLP** (indicadores " Estrutura de Endividamento I e II "), o que revela o aumento da materialidade dos acréscimos e diferimentos e algum desagravamento da pressão exercida sobre a tesouraria municipal.

2.2.2.8. Por sua vez, no que respeita aos **três indicadores das imobilizações**, verificou-se a evolução expressa no quadro seguinte:

Quadro 14 – Indicadores de imobilizações

INDICADORES	2009	2010	2011	2012	VARIAÇÃO NO QUADRIÉNIO
Indicador das imobilizações I (capitais permanentes / imobilizado líquido)	69%	72%	65%	68%	-1,79
Indicador das imobilizações II (capitais alheios de MLP / imobilizado líquido)	23%	20%	16%	12%	-10,57
Indicador das imobilizações III (capitais alheios CP / imobilizado líquido)	14%	10%	14%	10%	-3,45

Fonte: balanços

Anexos, a fls. 33 (indicadores 7 a 8)

Os resultados destes rácios mostram que, no final de 2012, **o imobilizado continua a ser principalmente financiado, como é desejável, por capitais permanentes**³⁹ (indicador das imobilizações I), que são compostos maioritariamente por fundos próprios (apenas 12% de capitais alheios de MLP - indicador de imobilizações II), confinando-se o grau de cobertura por capitais alheios de CP a um nível reduzido (indicador de imobilizações III).

³⁹ Ou seja, por fundos próprios e financiamentos de médio e longo prazos.

2.2.2.9. Em síntese, o MS apresentou:

No **quadriénio 2009/2012**, níveis de **endividamento global materialmente relevantes**, apesar de decrescentes (**2012: M€ 22,2**, ou seja, **menos M€ 5,3 e 19%** do que em 2009), sendo de salientar:

- ✓ O **relevante período de recuperação da dívida municipal** tendo em conta as receitas regulares expurgadas das despesas rígidas e vinculadas (2012: **3 anos e 5 meses**);
- ✓ O **significativo peso da dívida de MLP na dívida total** (2012: **56%**);
- ✓ Uma **situação financeira de CP desequilibrada**, não obstante a transformação, em 2009, de M€ 11,3 de dívida administrativa em financeira, **caraterizada por**:
 - **Sistemáticos e relevantes saldos reais negativos de operações orçamentais** (2012: **M€ 8,2**);
 - **PMP a terceiros muito superiores aos parâmetros legalmente previstos** (2012: **236 dias**);
 - **Desajustamento contínuo** entre as **dívidas de CP e correspondente liquidez do ativo, em especial, das disponibilidades**, com violação da **regra do equilíbrio financeiro mínimo** (indicadores de liquidez).

A este quadro financeiro acresce, no final de 2012, o **valor (M€ 1) de compromissos assumidos no exercício e ainda não faturados** (ou equivalente), que, no futuro, irão agravar o endividamento municipal.

Estas situações repercutem-se e condicionam a gestão orçamental de exercícios futuros, sendo de salientar que dos **saldos reais negativos de operações orçamentais** decorre a **transferência indevida de dívida assumida e que devia ser paga por um determinado orçamento anual para os subsequentes**.

2.2.3. PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DE DÍVIDAS DO ESTADO

2.2.3.1. O MS aderiu, em 2009, ao PREDE, beneficiando do acesso a financiamento através do recurso a dois EMLP com um **capital total de € 11 288 619**, integralmente arrecadado e utilizado nesse ano.

Ao Estado Português, através da **Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF)**, correspondeu, enquanto mutuante, o valor de **€ 4 515 434,61**⁴⁰, e, à **Caixa de Crédito Agrícola Mútuo**, a parte restante, ou seja, **€ 6 773 184,32**, tendo ambos os empréstimos obtido o **visto prévio do Tribunal de Contas em 17/jul/2009**.

⁴⁰ Valor final que resulta da celebração de uma adenda ao contrato inicial.

2.2.3.2. Da adesão ao Programa **decorrem metas para os Municípios ao nível da redução do PMP** (no próprio ano da contratação e nos anos subsequentes), calculado pela DGAL nos termos da RCM n.º 34/2008 ⁴¹, estando previstas **consequências ao nível da variação da taxa de juro do empréstimo contratado com o Estado**, em caso de superação/incumprimento desses objetivos.

As validações realizadas pela IGF ⁴², relativamente aos anos de 2008 a 2012, revelaram **incorreções materialmente relevantes nas grandezas consideradas pela DGAL para o apuramento dos PMP a fornecedores**, que divulga na sua página eletrónica e que servem de base à definição e controlo dos objetivos previstos no PREDE nessa matéria e às respetivas consequências ao nível da variação da taxa de juro.

2.2.3.2.1. Quanto às **dívidas a fornecedores** ⁴³, **efetuámos, no ano de 2011, correções, para mais**, no valor de **€ 8 376**, relativas às diferenças apuradas na reconciliação das dívidas a fornecedores e empreiteiros, cujo registo, a ter sido efetuado de forma adequada e atempada, se repercutiria no saldo das contas relevantes para o apuramento do PMP.

2.2.3.2.2. Por sua vez, ao nível das **aquisições de bens e serviços**, identificámos **um conjunto de situações que**, ao contrário do que decorre da metodologia adotada pela DGAL ⁴⁴ (na sequência do disposto no ponto 7, al. c), de RCM n.º 34/2008), **não deviam ter sido consideradas no apuramento do PMP:**

Quadro 15 – Aquisições de bens e serviços a excluir no apuramento do PMP

NAS AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS		CLASSE	ANOS (somatório das correções efetuadas nos 4 trimestres)	
N.º Ord.	Descrição		2011	2012
1	Constituição de diversos lotes/ loteamentos	Imobilizado	- 3 758 014	- 9 194 291
2	Transferências das contas de imobilizado em curso para as correspondentes contas de imobilizado	Imobilizado	- 565 724	- 4 010 024
3	Correções à informação do Município (circularização)	-	6 341	
Total			- 4 317 398	- 13 204 315

Fonte: Documentos de prestação de contas do Município e síntese das correções da IGF

Anexos, a fls. 37, 38 e 39

⁴¹ De acordo com a alteração introduzida pelo Despacho n.º 9870/2009 do Ministro de Estado e das Finanças (publicado no DR, 2ª Série, de 13/abr/2009).

⁴² A IGF elaborou a Informação n.º 1949/2012 que evidencia os resultados da avaliação global da adesão ao PPTH/PREDE, até ao final do exercício de 2010, nos 108 municípios aderentes. Nesta informação consta, de forma detalhada, o conjunto de correções/ajustamentos efetuado pela IGF no recálculo do PMP de 2008 a 2010, pelo que, na auditoria em curso, foram utilizados aqueles indicadores, evidenciando-se, no presente relatório, apenas as correções/ajustamentos efetuados nos anos de 2011 e 2012.

⁴³ A DGAL, em nota explicativa constante das primeiras publicações do PMP dos municípios, referia "(...) que as dívidas a fornecedores são o resultado da soma dos saldos credores das contas 22, 252, 261, 265, 266 e 267, que traduzem as dívidas existentes no final de cada trimestre.", acrescentando ainda que "(...) nas contas 22 e 261 não foram consideradas as contas 229 e 2619, uma vez que as mesmas não traduzem dívidas, mas sim créditos."

⁴⁴ Que, na nota explicativa a que já aludimos, referia "(...) que as aquisições de bens e serviços (A) são obtidas através da soma dos movimentos a débito da conta 31, não considerando o débito das contas 317 e 318 e subtraindo os movimentos a crédito das referidas contas, com o saldo devedor da conta 62 e os movimentos a débito das contas 42, 442, 445 e 45, obtendo-se assim as aquisições efetuadas ao longo de cada trimestre."

As referidas divergências resultam, por um lado, do **acréscimo das diferenças** apuradas no procedimento de **reconciliação** desenvolvido pela IGF e, por outro lado, da **exclusão dos montantes lançados a débito ao nível das contas de imobilizado** (relevantes para o PMP) **que não resultam de aquisições a título oneroso**, designadamente:

- ✓ O reforço da valorização de um conjunto de imóveis sujeitos a operações urbanísticas de loteamentos; e
- ✓ Os montantes lançados a débito nas contas 42 - Imobilizado Corpóreo e 45 - Bens do Domínio Público com origem em **transferências das respetivas contas de imobilizado em curso**.

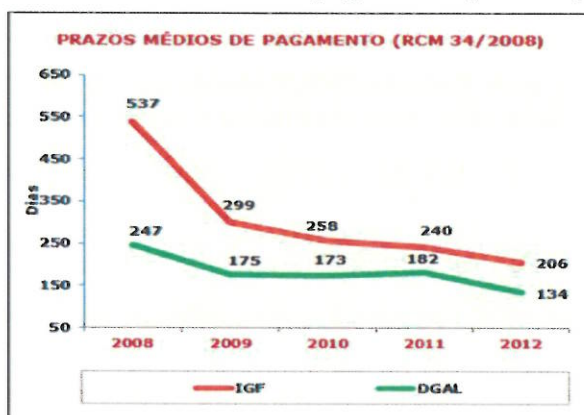
De facto, com a consideração, em **simultâneo**, no apuramento do valor das **aquisições de imobilizado de determinado trimestre**, dos referidos eventos **está-se a duplicar e a incluir valores de períodos diferentes**⁴⁵, pois tais montantes já foram tidos em conta, no trimestre correto, quando do seu reflexo contabilístico inicial (em imobilizado em curso).

Ora, para o **apuramento do PMP não se justifica que se entre em consideração com qualquer das grandezas referidas no parágrafo anterior**, que, a serem consideradas, como decorre da metodologia seguida pela DGAL, **beneficiam o indicador e adulteram o seu resultado**.

Aliás, **tais eventos, caso sejam materialmente relevantes e apresentem uma grande variação entre os vários anos**, como acontece no MS, **contribuem para o apuramento de um PMP sem qualquer aderência à realidade e impossibilitam uma efetiva comparação deste indicador ao longo do tempo**.

2.2.3.2.3. Face ao exposto anteriormente, os **PMP apurados pela IGF e DGAL**, ainda que **ambos com base na RCM n.º 34/2008**, são **naturalmente divergentes**, como se evidencia de seguida:

Gráfico 1 – Prazos médios de pagamento (RCM 34/2008)



Anexos, a fls. 36, 38 e 39

⁴⁵ As transferências efetuadas num trimestre, das contas de imobilizado em curso para a respetiva conta de imobilizado, podem corresponder a aquisições realizadas em período muito diferente (podendo mesmo acumular aquisições de vários anos) que, face às instruções da DGAL, serão indevidamente tratadas como se fossem aquisições do trimestre em causa.

Saliente-se que, neste caso, as **diferenças entre os PMP apurados pela DGAL e pela IGF são muito significativas**, pois vão de **290 (2008) a 72 (2012) dias**, o que **distorce, no âmbito do PREDE**, qualquer **análise que tenha subjacente os dados daquela Direção-Geral**, nomeadamente sobre a determinação dos objetivos anuais a atingir em matéria de redução do PMP, e, eventualmente, ao nível da aferição dos resultados alcançados.

2.2.3.3. Naqueles anos, as divergências a que aludimos **repercutiam-se sobre a determinação dos objetivos a atingir em matéria de redução do PMP e a aferição dos seus resultados**, conforme se evidencia de seguida:

Quadro 16 – PREDE – Controlo dos objetivos 2009/2012

DESCRIÇÃO		2009		2010		2011		2012	
		IGF	DGAL	IGF	DGAL	IGF	DGAL	IGF	DGAL
Objetivo Prazo Médio de Pagamento (PMP)	Superação			<= 223 dias	<= 130 dias	<= 132 dias	<= 123 dias	<= 173 dias	<= 136 dias
	Cumprimento	<= 328 dias	<= 150 dias	=> 224 dias <= 163 dias	=> 131 dias <= 106 dias	=> 133 dias <= 219 dias	=> 130 dias <= 117 dias	=> 180 dias <= 204 dias	=> 137 dias <= 155 dias
	Incumprimento	=> 328 dias	=> 150 dias	=> 255 dias	=> 150 dias	=> 220 dias	=> 148 dias	=> 205 dias	=> 156 dias
PMP verificado		298 dias	175 dias	258 dias	173 dias	240 dias	182 dias	206 dias	134 dias
Variação do PMP face ao ano anterior		- 238 dias	- 72 dias	- 42 dias	- 3 dias	- 18 dias	9 dias	- 34 dias	- 48 dias
Grau de cumprimento do objetivo		Cumprimento / Redução do PMP	Incumprimento / Redução do PMP	Incumprimento / Redução do PMP	Incumprimento / Redução do PMP	Incumprimento / Redução do PMP	Incumprimento / Aumento do PMP	Incumprimento / Redução do PMP	Cumprimento / Redução do PMP
Consequência na taxa de juro		Sem impacto	Acréscimo de 0,2pp	Acréscimo de 0,2 pp	Acréscimo de 0,2 pp	Acréscimo de 0,2 pp	Acréscimo de 0,3 pp	Acréscimo de 0,2 pp	Redução de 0,2 pp

Anexos, a fls. 40 a 43

Considerando os dados apurados pelas referidas entidades, verificámos, **ao nível dos objetivos do PMP** ⁴⁶:

- ✓ **DGAL: cumprimento, com superação, em 2012 e incumprimento, com redução deste indicador, em 2009 e 2010, e com aumento, em 2011;**
- ✓ **IGF: cumprimento em 2009, e incumprimento, com redução deste indicador, de 2010 a 2012.**

Deste modo, considerando aqueles exercícios e de acordo com os pontos 43 a 45 da referida RCM, **a taxa de juro base remuneratória do capital mutuado pelo Estado, no âmbito do PREDE**, deveria ter oportunamente o seguinte impacto:

- ✓ **DGAL: Acréscimo de 0,5 pp (2009: 0,2 pp; 2010: 0,2 pp; 2011: 0,3 pp; 2012: -0,2 pp)** ⁴⁷;
- ✓ **IGF: Acréscimo de 0,6 pp (2010: 0,2 pp; 2011: 0,2 pp; 2012: 0,2 pp).**

Assim, da **utilização dos PMP apurados**, pelas **DGAL e IGF**, relativamente aos anos de 2008/2012, **resulta uma variação acumulada da taxa de juro de valor diferente**, por força dos pressupostos e resultados distintos relativamente a cada um dos anos referidos.

Anexos, a fls. 44

⁴⁶ Pontos 39, 44, 45 e 9 da referida RCM n.º 34/2008.

⁴⁷ Até ao ano de 2011, a aferição dos objetivos contratuais e as respetivas consequências ao nível da taxa de juros já foram comunicadas pela DGTF (ofício Ref. 200.20.16/DSAF/DGE/PREDE I, de 8/ago/2012).

Em sede de contraditório, o MS refere que " *A análise efetuada pela IGF ao MP vem ao encontro do posicionamento que o Município entende ser o correto, no apuramento em referência. (...) Contudo, face aos elementos divulgados no Portal Autárquico e comunicados ao Município, pela DGAL, aceitou-se como válida esta informação (...)* ".

Acrescenta " *Ainda que do ponto de vista gráfico (...) a diferença em dias seja material, importa referir que em termos percentuais a mesma assume uma expressão reduzida (...) DGAL – acréscimo de 0,5 pp e IGF acréscimo de 0,6 pp.* ".

Anexos, a fls. 102

De qualquer modo, o aumento de mais 0,1 pp face ao comunicado pela DGAL, acréscimo que o Município qualifica como de " *expressão reduzida* ", é uma consequência do incumprimento do objetivo de redução do PMP que decorre da adesão facultativa ao Programa, que prevê as fórmulas de cálculo para definir os objetivos a atingir, os pressupostos para avaliar os resultados e as suas consequências em termos de variação de taxa de juro, pelo que mantemos as asserções produzidas.

De qualquer modo, a **variação da taxa de juro só produzirá efeitos** a partir do momento em que se **inicie a amortização do empréstimo concedido pelo Estado** (que, como é sabido, tem um período de carência de capital e taxa de juro de 0% durante 5 anos - cfr. pontos 28, 29 e 41 da RCM a que aludimos), o que, neste caso, ocorre em 2014, **pelo que ainda se está em tempo para proceder à reapreciação da situação por parte da DGTF.**

Por fim, podemos afirmar, atendendo a que o **Estado criou o PREDE sob a premissa de que a redução dos PMP** " (...) *nas transações comerciais na economia portuguesa para níveis próximos dos padrões internacionais melhorará o ambiente de negócios, reduzindo custos de financiamento e de transação, introduzindo maior transparência na fixação de preços, criando condições para uma mais sã concorrência (...)* " ⁴⁸, que **o MS contribuiu para a prossecução desse objetivo, apesar da amplitude da redução verificada ficar aquém do desejável.**

2.2.3.4. Não obstante a adesão ao PREDE e a consequente utilização integral do capital dos empréstimos contratados (**MC 11,3**), a evolução das " **outras dívidas a terceiros** " até ao final de 2012 foi a seguinte:

Quadro 17 – PREDE – Evolução das outras dívidas a terceiros (2008/2012)

Descrição	Uti. euro				
	2008	2009	2010	2011	2012
(A) - Outras dívidas a terceiros	16 593 376	9 121 271	7 200 872	11 509 378	9 538 215
(B) - Variação face ao ano anterior à da contratação do PREDE (2008)		- 7 472 105	- 9 392 504	- 5 083 998	- 7 055 161
(C) - Empréstimos PREDE (capital utilizado)		11 288 619			
(D) - Variação (sem PREDE) face ao ano anterior à da contratação do PREDE (2008) ((B) - (C))		3 816 514	1 896 115	6 204 621	4 233 458

Anexos, a fls. 21

⁴⁸ Preâmbulo da já mencionada RCM n.º 34/2008.

Assim, tendo como base o **final de 2008**, após o recurso ao PREDE, as "**outras dívidas a terceiros**" **diminuíram no final de todos os anos analisados**, respetivamente, apenas **MC 7,5, MC 9,4, MC 5,1 e MC 7,1**.

Ora, **através dos referidos contratos**, o MS **transformou MC 11,3 de dívida administrativa/comercial em financeira**, sem os quais a **componente de "outras dívidas a terceiros"** **teria sofrido, naquele período (entre 2008 e 2012), um aumento de cerca de MC 4,2**.

Desta forma, no MS, a **utilização do capital dos referidos empréstimos** serviu apenas para **diminuir**, de forma temporária, **aquela componente da dívida** e, assim, **para aliviar momentaneamente a pressão exercida pelos credores** (em especial, fornecedores/empreiteiros) **sobre a tesouraria municipal**.

Com efeito, do **recurso a este Programa não resultou**, ao contrário do que seria expectável, **uma diminuição duradoura do nível das "outras dívidas a terceiros" em montante pelo menos equivalente ao do capital dos referidos EMLP**, mas antes **uma duplicação do endividamento total** da Autarquia **num valor significativo (MC 4,2)**, pelo que **não se mostram atingidos os objetivos**, de âmbito geral, **subjacentes à sua conceção**.

2.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO DE 2011 E 2012

2.3.1. APURAMENTO DOS LIMITES LEGAIS (DGAL E IGF)

2.3.1.1. No que respeita a **2011**, a **DGAL** apenas **divulgou** os valores dos **limites especiais**, previstos no art. 53º da Lei n.º 55-A/2010, de 31/dez (Lei do Orçamento do Estado - LEO - para esse ano), **de endividamento líquido (EL)**⁴⁹ e **de empréstimos de médio e longo prazos (EMLP)**⁵⁰.

Relativamente a 2012, a **DGAL divulgou** os valores dos **limites especiais**, previstos no art. 66º da Lei n.º 64-A/2011, de 30/dez (Lei do Orçamento do Estado - LEO - para esse ano), **de EL**⁵¹ e **de EMLP**⁵².

⁴⁹ O limite especial de EL de 2011 (art. 53º da Lei n.º 55-A/2010, de 31/dez, posteriormente alterado pelo art. 2º da Lei n.º 60-A/2011, de 30/nov, e art. 37º, n.º 2, da LFL) foi apurado nos seguintes termos:

- ✓ Municípios que não cumprissem, no final de 2010, o limite de EL previsto no art. 37º da LFL: Valor do EL no final de 2010 - 10% do excesso de EL naquela data face ao respetivo limite da LFL;
- ✓ Municípios que cumprissem, no final de 2010, o limite de EL previsto no art. 37º da LFL: Valor do EL no final de 2010, se este fosse positivo, ou "zero", no caso de este ser negativo.

⁵⁰ O limite especial de EMLP de 2011 (art. 53º da Lei n.º 55-A/2010, de 31/dez, posteriormente alterado pelo art. 2º da Lei n.º 60-A/2011, de 30/nov, e art. 39º, n.º 3, da LFL) foi apurado da seguinte forma:

- ✓ Municípios que não cumprissem, em 30/set/2010, o limite de EMLP previsto no art. 39º, n.º 2, da LFL: Stock de EMLP relevante em 30/set/2010 - 10% do excesso de EMLP existente naquela data face ao respetivo limite da LFL;
- ✓ Municípios que cumprissem, no final de 2010, o limite de EMLP previsto no art. 39º, n.º 2, da LFL: Stock de EMLP relevante em 30/set/2010 + valor atribuído no rateio (até ao valor máximo permitido pelo limite da LFL de 2010).

⁵¹ O limite especial de EL de 2012 (art. 66º da Lei n.º 64-A/2011, de 30/dez, e art. 58º do DL n.º 32/2012, de 13/fev) resulta do seguinte:

- ✓ Municípios que não cumprissem, no final de 2011, o limite de EL previsto na LOE desse ano (art. 53º da Lei n.º 55-A/2010, de 31/dez, posteriormente alterado pelo art. 2º da Lei n.º 60-A/2011, de 30/nov, e

Nesta auditoria, e ainda que seguindo a mesma metodologia adotada pela DGAL, efetuámos correções⁵³ no EL e nos EMLP de 2010 e 2011, que, conseqüentemente, tiveram impacto no apuramento do respetivo limite de 2011 e 2012, como se evidencia de seguida:

Anexos, a fls. 47 a 49 e 72

- ✓ Ao nível limite de EL:

Quadro 18 – Limites especiais de EL de 2011/ 2012

Un: Euro

ANO	DESCRIÇÃO	ENDIVIDAMENTO LIQUIDO				
		LIMITE LEGAL DE REFERÊNCIA ^{a)}		MONTANTES EM 1/JAN	CORREÇÕES DA IGF	LIMITE DO ANO
		LFL (ano 2010)	LOE_2011			
2011	DGAL	11 824 391		12 457 902		12 394 551
	IGF	11 824 391		12 457 902	723 209	13 045 439
2012	DGAL		12 394 551	14 151 550		12 218 851
	IGF		13 045 439	14 151 550	2 109 984	12 723 829

^{a)} No que respeita a 2011 os limites indicados decorrem do art. n.º 37.º da LFL, quando, no que concerne a 2012, resultam do disposto no art.º 53.º da LOE_2011.

- ✓ Ao nível do limite de EMLP:

Quadro 19 – Limites especiais de EMLP de 2011/ 2012

Un: Euro

ANO	DESCRIÇÃO	EMPRÉSTIMOS DE MÉDIO/LONGO PRAZOS						
		LIMITE LEGAL DE REFERÊNCIA ^{a)}		MONTANTES DE REFERÊNCIA		CORREÇÕES DA IGF	RATEIO	LIMITE DO ANO
		LFL (ano 2010)	LOE_2011	30/SET/2010	1/JAN/2012			
2011	DGAL	9 459 513		11 357 504			0	11 167 705
	IGF	9 459 513		11 357 504		407 741	0	11 534 672
2012	DGAL		11 167 705		9 603 872		647 823	10 251 695
	IGF		11 534 672		9 603 872	319 008	647 823	10 570 703

^{a)} No que respeita a 2011 os limites indicados decorrem do art. n.º 39.º da LFL, quando, no que concerne a 2012, resultam do disposto no art.º 53.º da LOE_2011.

Por sua vez, no que se refere ao **limite de ECP** de 2011 e 2012, **previsto no art. 39.º, n.º 1, da LFL**, a IGF apurou, respetivamente, os montantes de **€ 1 118 396** e **€ 908 973**.

Anexos, a fls. 46 e 71

art. 39º, n.º 3, da LFL): Valor do limite do EL no final de 2011 (calculado com a LOE desse ano) - 10% do excesso de EL naquela data face ao referido limite;

- ✓ Municípios que cumprissem, no final de 2011, o limite de EL previsto no art. 37º da LFL: Valor do EL no final de 2011.

⁵² O limite especial de EMLP de 2012 (art. 66º da Lei n.º 64-A/2011, de 30/dez, e art. 58º do DL n.º 32/2012, de 13/fev) resulta do seguinte:

- ✓ Municípios que não cumprissem, em 31/dez/2011, o limite de EMLP previsto na LOE desse ano (art. 53º da Lei n.º 55-A/2010, de 31/dez, posteriormente alterado pelo art. 2º da Lei n.º 60-A/2011, de 30/nov, e art. 39º, n.º 2, da LFL): limite de EMLP no final de 2011 (calculado com a LOE desse ano) - 10% do excesso de EMLP naquela data face ao referido limite;
- ✓ Municípios que cumprissem, em 31/dez/2011, o limite de EMLP resultante da LOE desse ano: *Stock* de EMLP relevante no final de 2011 + Eventual valor atribuído no rateio.

⁵³ As correções efetuadas tiveram origem nas diferenças apuradas na consideração do EL e dos EMLP das restantes entidades relevantes (para além do MS) que foram reportadas pela Autarquia à DGAL sempre com valor nulo (cr. itens seguintes) e outras que não foram comunicadas (cfr. item 2.3.6.2.)

2.3.2. ENTIDADES RELEVANTES PARA OS LIMITES LEGAIS

2.3.2.1. Atendendo ao **conceito de endividamento líquido total** previsto na LFL ⁵⁴ eram suscetíveis de relevar, para efeitos de limites de endividamento municipal dos anos de 2011 e 2012, para além do Município, as seguintes entidades:

- ✓ **AMAGRA - Associação de Municípios Alentejanos para a Gestão Regional do Ambiente;**
- ✓ **AMBAAL - Associação de Municípios do Baixo Alentejo e Alentejo Litoral;**
- ✓ **CIMAL - Comunidade Intermunicipal do Alentejo Litoral;**
- ✓ **REGI - Planeamento e Desenvolvimento Regional, EIM;**
- ✓ **AMBILITAL – Investimentos Ambientais no Alentejo, EIM;**
- ✓ **MUNICÍPIA - Empresa de Cartografia e Sistemas de Informação, SA.**

Anexos, a fls. 45

Todavia, o endividamento das **entidades de natureza empresarial** participadas pelos Municípios **apenas relevam para efeitos dos respetivos limites legais caso não apresentem resultados equilibrados**, de acordo com o Regime Jurídico do Sector Empresarial Local (RJSEL) ⁵⁵ ou com o Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais (RJAE) ⁵⁶.

O cumprimento da indicada **regra de equilíbrio pode ser aferido numa ótica anual ou plurianual** (cfr., no ano de 2011, art. 31.º, n.ºs. 2 e 5, do RJSEL e, para 2012, art. 40º, n.º 5, do RJAE), sendo necessário, neste último caso, a **apresentação de um plano previsional à IGF, o que não se verificou relativamente às empresas constantes da lista anterior.**

Assim, aplicando, para os exercícios de **2011 e 2012**, a **regra de equilíbrio anual de contas** ⁵⁷ às empresas participadas, verificámos que a AMBILITAL, EIM e a MUNICÍPIA, SA apresentam **contas equilibradas** enquanto a REGI, EIM apresenta contas desequilibradas ⁵⁸, contribuindo esta última, por isso, para os limites do endividamento municipal.

Anexos, a fls. 64 a 66 e 87 a 89

⁵⁴ Consagrado no art. 36.º, n.º 2, alíneas a) e b).

⁵⁵ Em conformidade com o art. 36º, n.º 2, al. b), parte final, da LFL, e art. 31.º e 32.º, n.º 1, do RJSEL, aprovado pela Lei n.º 53-F/2006, de 29/dez, alterada pelo art. 28.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31/dez e pelos arts. 33.º e 54.º da Lei n.º 64-A/2008, de 31/dez (entretanto revogado pela Lei n.º 50/2012, de 31/ago).

⁵⁶ Em conformidade com o art. 40º, n.º 2 a 4, do RJAE, aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31/ago.

⁵⁷ Esta considera-se cumprida desde que:

- ✓ 2011: " (...) o resultado de exploração anual operacional acrescido dos financeiros (...) " apresente saldo nulo ou credor ou, caso isso não aconteça, o Município transfira para a empresa, até ao final do mês seguinte à data de encerramento das suas contas, o montante necessário à reposição do equilíbrio (cfr. art. 31.º, n.ºs 2 a 4, do RJSEL).
- ✓ 2012: o resultado líquido antes de impostos não se apresente negativo ou, caso isso não aconteça, o Município transfira para a empresa, até ao final do mês seguinte à data de encerramento das suas contas, o montante necessário à reposição do equilíbrio (cfr. art. 40.º, n.º 2, do RJAE).

⁵⁸ Não tendo sido também efetuado, em tempo útil e pelo valor correto, qualquer transferência pelo MS para colmatar o desequilíbrio verificado (na percentagem de participação).

Face ao exposto, o **perímetro relevante para os limites legais de endividamento do MS** e a **respetiva percentagem de imputação** constam do quadro seguinte:

Quadro 20 - Entidades abrangidas pelo conceito de Endividamento Líquido Total

IDENTIFICAÇÃO	LIMITES - 2011		LIMITES - 2012	
	EMPRÉSTIMOS	END. LÍQUIDO	EMPRÉSTIMOS	END. LÍQUIDO
MUNICÍPIO DE SINES	100,00%	100%	100,00%	100%
AMAGRA - AM Alentejanos para a Gestão Regional do Ambiente	14,29%	14,29%	14,29%	14,29%
AMBAAL - AM do Baixo Alentejo e Alentejo Litoral	2,20%	2,20%	2,20%	2,20%
CIMAL - Comunidade Intermunicipal do Alentejo Litoral	8,9% e 7,4%	20,00%	8,9% ; 7,4% e 20%	20,00%
REGI - Planeamento e Desenvolvimento Regional, EIM	20,00%	20,00%	20,00%	20,00%
AMBILITAL - Investimentos Ambientais no Alentejo, EIM	-	-	-	-
MUNICÍPIA - Empresa de Cartografia e Sistemas de Informação, SA	-	-	-	-

Anexos, a fls. 45 e 70

2.3.3. CONTROLO DO LIMITE DE ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO

2.3.3.1. No biénio **2011/2012**, o **MS**, em conjunto com as restantes entidades relevantes, **apresentou, no que concerne aos limites especiais de EL previstos nas LOE_2011⁵⁹ e LOE_2012**, a seguinte situação:

Quadro 21 – Controlo do limite especial de EL de 2011/2012

Un. Euro

EXERCÍCIO	LIMITE ESPECIAL		EL RELEVANTE EM 31/12		COMPARAÇÃO ENTRE O LIMITE E O EL RELEVANTE EM 31/12 DE CADA ANO		% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE EM 31/12	
	DGAL	IGF	DGAL	IGF	DGAL	IGF	DGAL	IGF
	(1)	(2)	(3)	(4)	(6) = (2) - (4)	(7) = (3) - (5)	(8) = (4) / (2)	(9) = (5) - (3)
2011	12 394 551	13 045 439	14 151 550	16 261 534	- 1 756 999	- 3 216 095	114%	125%
2012	12 218 851	12 723 829	8 295 164	10 588 617	3 923 687	2 135 212	68%	83%

Anexos, a fls. 47, 50, 52 a 66, 72, 73, 75 a 89

Assim, **em 2011**, independentemente de se considerar os valores da DGAL ou da IGF⁶⁰, o **MS não cumpriu o limite especial de EL**, com uma taxa de utilização, respetivamente, de 114% e 125%.

Tal facto é suscetível, em abstrato, de ser sancionado em termos tutelares administrativos e financeiros, de harmonia com o disposto, respetivamente, no art. 9.º, al. g), e art. 10.º, n.º 1. al. d), ambos da Lei n.º 27/96, de 1/ago, e no art. 65.º, n.º 1, al. f), da LOPTC⁶¹.

Porém, no final do exercício de **2012**, o MS passou a cumprir o limite especial de EL apresentando uma taxa de utilização de 83% (DGAL: 68%).

⁵⁹ Cfr. art. 53º da LOE_2011, onde se determinava que o regime especial de EL municipal para esse ano não podia exceder o que existia em 30/set/2010. No entanto, por força de uma alteração legislativa (Lei n.º 60-A/2011, de 30/nov, art. 2º), a data de referência passou para 31/dez/2010.

⁶⁰ Cfr. infra, no item 2.3.6.2., a justificação para a indicada divergência entre a IGF e a DGAL no que respeita ao endividamento líquido relevante no final de 2011.

⁶¹ Lei n.º 98/97, de 26/ago (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas).

Mostrou-se, assim, regularizada, no final daquele ano, a situação de violação do limite especial de EL, pelo que, atendendo ao disposto no art. 10º, n.º 1. al. d), parte final, da Lei n.º 27/96, **não há lugar a responsabilidade tutelar administrativa**, a que aludimos na parte final do item anterior, o mesmo não se passando, no entanto, no que respeita à responsabilidade financeira.

A eventual responsabilidade associada à violação daquele limite especial é imputável ao Presidente da Câmara Municipal, **Manuel Coelho Carvalho**, e à Vereadora **Marisa Filipa S. Rodrigues Santos**, que detinha a competência sobre a área financeira do MS no período em questão.

No contraditório, o MS discorda das asserções formuladas pela IGF, mas justifica a violação do limite especial de EL de 2011 com os seguintes factos:

" 1. Atraso no recebimento de participações comunitárias relativas a compromissos já assumidos que em termos globais representa cerca de € 1.389.000,00 (...);

2. Dando cumprimento ao princípio da transparência e especialização dos exercícios foi devidamente registada a obrigação de realização do capital social na Sociedade Polis, Litoral Sudoeste, SA no valor de € 1.568.000,00; Efetivamente, nesta data e após reajustamento financeiro do Programa POLIS a responsabilidade do Município circunscreve-se a € 587.767,00; "

Inferindo que *" A conjugação destes dois efeitos permite colmatar o valor em excesso do endividamento líquido de 2011. "*

Afirma ainda que, em resultado da adoção do conjunto de medidas previstas nas Grandes Opções do Plano de 2011/2014 (cfr. Anexos, a fls. 138 a 142), a Autarquia conseguiu que *" (...) em 2012 fosse cumprido o limite de endividamento líquido (...) "* e, em 30/jun/2013, apresenta *" (...) uma margem face ao limite de € 1.670.819,79. "* elencando, ainda, a realização de alguns investimentos adequados *" (...) às necessidades criadas na sequência da localização de importantes unidades industriais (...) "*.

Acrescenta que *" Por outro lado, não era expectável a crise económica e financeira que se instalou no País e a que o Município de Sines não ficou imune, antes pelo contrário, a alteração das circunstâncias que estiveram na génese da maioria dos projetos (...), veio agravar um conjunto de problemas da população a que, apenas, o Município tem dado resposta e aos quais, o Município, bem como os seus responsáveis não podem virar as costas."*

Por fim, *" Em face de tudo o exposto, espera o exponente que se venha entender, no caso concreto, não ser de acionar qualquer responsabilidade financeira, considerando ainda que o Município de Sines através dos seus membros, incluindo o exponente, tudo tem feito para contribuir para a redução da despesa e do EL, sendo que os limites legais anuais, foram observados de forma positiva em 2012 e continuam a sê-lo, na execução orçamental de 2013 (...).*

Os dois argumentos inicialmente apresentados pelo MS não têm qualquer fundamento nem, ainda que pudessem ser aceites pela IGF, implicariam qualquer alteração do valor de EL de 2011 apurado.

De facto, no que respeita ao primeiro caso apontado, os eventuais atrasos no recebimento de participações comunitárias, relativas a compromissos assumidos, já se encontravam refletidos contabilisticamente como direitos (em subcontas da 2682, que, de acordo com os extratos facultados, perfazem, no final de 2011, € 1 389 658) pelo que, já são tidos em consideração no apuramento do EL daquele exercício.

Anexos, a fls. 120 a 137

Assim, se as verbas em causas tivessem sido recebidas no decurso daquele ano o valor de EL, ao contrário do que é indicado pelo MS, não sofreria qualquer alteração, pois haveria apenas a substituição de um ativo (direito) pelo reforço de outro ativo (depósitos ou caixa) ou pela redução de um passivo (caso as dívidas relativas aos compromissos assumidos fossem, entretanto, pagas).

No que concerne ao segundo argumento, também a diminuição do valor da obrigação relativa à realização do capital social da Polis, SA não implicaria qualquer modificação do valor do EL apurado, uma vez que, se essa variação patrimonial fosse contabilizada no ano de 2011 determinaria uma redução, em simultâneo, de um passivo (ao nível das outras dívidas a terceiros) e de um ativo (investimento financeiro) exatamente no mesmo montante, pelo que, em termos de EL, o impacto seria nulo.

Ora, em nosso entender, qualquer dos argumentos apresentados, independentemente da sua validade⁶², consubstanciam justificações genéricas para a situação constatada que, não colocando em causa as afirmações constantes deste documento, indiciam o reconhecimento da posição assumida pela IGF.

De qualquer forma, importa referir que os objetivos da presente auditoria não abrangem a análise e avaliação das causas que estiveram na origem da situação constatada, ou seja, a avaliação do mérito das decisões dos órgãos municipais que levaram ao endividamento verificado.

Acresce que, o cumprimento do limite especial de EL verificado em 2012, a que o contraditório faz alusão, já estava consignado no próprio projeto de relatório, no entanto, não nos podemos pronunciar relativamente à situação indicada pelo MS com reporte a jun/2013 dado que a respetiva informação financeira não foi objeto da nossa análise.

Assim, mantemos, todas as asserções produzidas sobre esta matéria.

2.3.4. CONTROLO DE LIMITE DOS EMPRÉSTIMOS DE MÉDIO E LONGO PRAZOS

2.3.4.1. O comportamento do MS em termos de limite especial de EMLP⁶³ foi o seguinte:

⁶² Relembre-se que os dois factos apontados como justificativos do excesso apurado, conforme já referimos, não têm qualquer implicação no cálculo de EL do Município.

⁶³ De realçar que, no ano de 2011, a DGAL não efetuou qualquer atualização no cálculo deste limite, uma vez que continuou a considerar a data indicada na LOE (30/set/2010) como limite e não a da Lei n.º 60-A/2011, de 30/nov (31/dez/2011).

Quadro 22 – Controlo do limite especial de EMLP de 2011/ 2012

Un. Euro

EXERCÍCIO	LIMITE ESPECIAL		STOCK DE EMLP RELEVANTE EM 31/12		COMPARAÇÃO ENTRE O LIMITE E O STOCK DE EMLP RELEVANTE EM 31/12 DE CADA ANO		% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE EM 31/12	
	DGAL	IGF	DGAL	IGF	DGAL	IGF	DGAL	IGF
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (2) - (4)	(7) = (3) - (5)	(8) = (4) / (2)	(9) = (5) - (3)
2011	11 167 705	11 534 672	9 603 872	9 922 880	1 563 833	1 611 791	86%	86%
2012	10 251 695	10 570 703	8 127 242	8 489 449	2 124 452	2 081 254	79%	80%

Anexos, a fls. 47, 51 a 66 72 e 74 a 89

Assim, o MS cumpriu, no biénio 2011/2012, o limite especial de EMLP, com taxas de utilização de, respetivamente, 86% e 80% (DGAL: 86% e 79%).

Refira-se que, em 2011 e 2012, os empréstimos excecionados deste limite legal perfazem, um total de, respetivamente, **MC 4,5** e **MC 4,3**, tendo um peso de 31% e 33% na dívida total dos EMLP.

Anexos, a fls. 52 e 75

2.3.5. CONTROLO DO LIMITE DOS EMPRÉSTIMOS DE CURTO PRAZO

2.3.5.1. O MS cumpriu, em 2011 e 2012, o limite legal de ECP⁶⁴ definido na LFL, pois apresentou, em conjunto com as restantes entidades relevantes, a seguinte situação:

Quadro 23 – Limite de CP de 2011/2012

Un. Euro

EXERCÍCIO	LIMITE LEGAL	STOCK DE ECP RELEVANTE		% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE EM 31/12/2012
		STOCK MÁXIMO RELEVANTE DE ECP NO ANO DE 2012	STOCK DE ECP RELEVANTE EM 31/12/2012	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)/(2)*100
2011	1 118 396	1 129 869	6 655	0,6%
2012	908 973	6 655	6 050	0,7%

Anexos, a fls. 51 a 66 e 74 a 89

No final de 2011 e 2012 apenas a AMBAAL, detinha dívidas de ECP determinando percentagens de utilização inferiores a 1% face ao limite legal.

2.3.6. CONTROLO DA INFORMAÇÃO PRESTADA À DGAL NOS ANOS DE 2011 E 2012

2.3.6.1. O MS cumpriu a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL para efeitos do apuramento e controlo da evolução do seu endividamento, em especial, dos respetivos limites legais.

2.3.6.2. Todavia, os dados transmitidos pelo Município à DGAL não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação em matéria de limite de EL, tendo-se apurado as seguintes diferenças:

⁶⁴ Previsto no art. 39º, n.º 1, da LFL.

Quadro 24 – Endividamento Líquido de 2011 e 2012 – Diferença DGAL/IGF

Un: Euro

Descrição	2011			2012		
	Comunicado à DGAL	Considerado pela IGF	Diferenças a) (Reflexos no EL)	Comunicado à DGAL	Considerado pela IGF	Diferenças a) (Reflexos no EL)
(1)	(2)	(3)	(4)-(3)-(2)	(5)	(6)	(7)-(6)-(5)
1 - ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO b)	18 648 224	20 758 208	2 109 984	12 550 631	14 844 084	2 293 453
2 - OUTRA INFORMAÇÃO RELEVANTE c)	4 496 674	4 496 674	0	4 255 467	4 255 467	0
3 - END. LIQ. RELEVANTE (1-2)	14 151 550	16 261 534	2 109 984	8 295 164	10 588 617	2 293 453

a) Caso a diferença total apurada nesta coluna seja positiva, isso significa que foi comunicado à DGAL um valor de endividamento líquido inferior ao apurado pela IGF. Caso o valor seja negativo, verifica-se o contrário.

b) Atendendo ao modo como a informação é reportada à DGAL, os montantes indicados nesta linha incluem o valor do endividamento líquido total do Município, isto é, incluindo, designadamente, os EMLP excecionados, quando relativamente às restantes entidades já consta apenas o EL relevante, ou seja, nomeadamente sem os EMLP excecionados.

c) Designadamente, no que respeita aos empréstimos excecionados do Município, das dívidas, até 31/12/80, às concessionárias da energia elétrica, dos créditos não reconhecidos por ambas as partes, dos créditos do município sobre os SM e as entidades do SEL e das correspondentes dívidas (na percentagem correspondente ao endividamento imputável ao município).

Anexos, a fls. 67 e 90

Estas divergências, **para mais**, de **MC 2,1** e **MC 2,3** entre os valores apurados pela IGF e os comunicados pelo MS e/ou considerados pela DGAL em termos de EL, resultaram:

- ✓ Das correções efetuadas pela IGF na informação financeira do MS (cfr. item 2.1.1.);
- ✓ Dos valores de EL não comunicados à DGAL (REGI, EIM) ou erradamente reportados (AMAGRA, AMBAAL e CIMAL).

Ao nível dos **EMLP** também foram apuradas as seguintes **diferenças**:

Quadro 25 – EMLP de 2011 e 2012 – Diferença DGAL/IGF :

Un: Euro

Descrição	2011			2012		
	Comunicado à DGAL	Considerado pela IGF	Diferenças	Comunicado à DGAL	Considerado pela IGF	Diferenças
(1)	(2)	(3)	(4)-(3)-(2)	(5)	(6)	(7)-(6)-(5)
1 - STOCK DE EMLP E DE ECP (neste último caso das entidades SPA e em dívida em 31/Dez) a)	14 100 545,91	14 419 554,00	319 008,09	12 382 709,12	12 744 915,79	362 206,67
2 - STOCK DE EMLP DO MUNICÍPIO EXCECIONADO DO LIMITE LEGAL	4 496 673,89	4 496 673,89	0,00	4 255 466,77	4 255 466,77	0,00
3 - STOCK DE EMLP RELEVANTE (1-2)	9 603 872,02	9 922 880,11	319 008,09	8 127 242,35	8 489 449,02	362 206,67

a) Atendendo ao modo como a informação é reportada à DGAL, os montantes indicados nesta linha incluem o *stock total* de empréstimos do Município, isto é, incluindo, os EMLP excecionados, quando relativamente às restantes entidades já consta o *stock* de empréstimos relevantes.

Anexos, a fls.68 e 91

Estas divergências, **para mais**, de **m€ 319** e **MC 362** tiveram origem nos valores de EMLP não comunicados ou incorretamente comunicados à DGAL relativamente à AMBAAL, CIMAL e REGI, EIM.

Refira-se, por fim, que não estão consagrados, de forma integrada e sistematizada, em nenhum documento elaborado pelo MS (designadamente, na norma de controlo interno), quaisquer procedimentos específicos relativos à identificação das entidades relevantes para os limites legais de endividamento municipal e aos procedimentos específicos de recolha da informação necessária para o reporte à DGAL.

2.3.7. CONTRIBUTO PARA O DÉFICE DO SUBSETOR DAS AUTARQUIAS LOCAIS

2.3.7.1. No decurso dos anos de 2011 e 2012, a evolução autónoma da situação do MS em termos de endividamento líquido (sem considerar qualquer exceção) foi a seguinte:

Quadro 26 – Evolução do endividamento líquido municipal em 2011 e 2012

Un: Euro

DESCRIÇÃO	EVOLUÇÃO DO ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO (sem exceções)			VARIACÃO ENTRE 1/JAN E 31/DEZ (montante)	
	31/dez/2010	31/dez/2011	31/dez/2012	2011	2012
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)-(3)-(2)	(6)-(4)-(3)
BALANCETES DO MS	17 805 732	18 722 403	13 121 634	916 671	- 5 600 769
CORREÇÕES DA IGF	182 261	2 110 405	1 876 809	1 928 143	- 233 596
TOTAIS	17 987 993	20 832 808	14 998 443	2 844 814	- 5 834 365

Fonte: balancetes finais de 2010 a 2012, comunicações à DGAL e correções IGF

Anexos, a fls. 54, 55, 77 e 78

Em 2011, o **MS contribuiu negativamente para o défice do subsector das autarquias locais**, uma vez que, entre 1/jan e 31/dez, **aumentou o seu EL** (sem exceções) em cerca de M€ 2,8, apresentando, no entanto, em **2012 um contributo positivo ao reduzir o seu EL** (sem exceções) em cerca de **M€ 5,8**.

2.3.8. APRECIACÃO FINAL

2.3.8.1. Em síntese:

O MS, apesar de ter violado o limite especial de EL em 2011, no ano de 2012:

- ✓ **Cumpriu todos os limites legais de endividamento municipal;**
- ✓ **Reportou à DGAL a informação necessária ao apuramento e controlo da evolução do seu endividamento**, a qual, no entanto, não refletia, com inteira fiabilidade, a sua situação, pois foram apuradas **diferenças, para mais, ao nível do EL e de EMLP** (respetivamente, de **M€ 2,3 e de m€ 362**), facto este que não teve qualquer reflexo sobre a conclusão global retirada em matéria de (in)cumprimento daquele limite de endividamento municipal;
- ✓ **Contribuiu de forma positiva para o défice do subsector das autarquias locais**, pois **diminuiu o seu EL** (sem exceções) em cerca de **M€ 5,8**.

2.4. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS NO FINAL DE 2012

2.4.1. No final de 2012, face aos parâmetros legalmente estabelecidos, a **situação do MS**, em termos de **reequilíbrio**⁶⁵ e **saneamento**⁶⁶ financeiros, era a seguinte:

Quadro 27 – Reequilíbrio e saneamento financeiros

INDICADORES	SITUAÇÃO FINAL DE 2012	PADRÕES LEGAIS DE REFERÊNCIA DE DESEQUILÍBRIO				
		ESTRUTURAL		CONJUNTURAL		
1 EL (relevante para o limite) em 31/12/2012 / Receitas relevantes para o cálculo do limite legal	100	116%	> 175% (art. 8º, n.º 1, al. b))	-	> 125% (art. 3º, n.º 4, al. a.))	-
2 Dívidas a fornecedores em 31/12/2012 / Receitas totais do ano de 2011	100	42%	> 50% (art. 8º, n.º 1, al. c))	-	> 40% (art. 3º, n.º 4, al. b.))	X
3 Passivos financeiros do Município em 31/12/2012 (de EL) / Receitas totais do ano de 2012	100	82%	> a 300% (art. 8º, n.º 1, al. d))	-	> a 200% (art. 3º, n.º 4, al. c.))	-
4 Prazo médio de pagamento (Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2008)		206	> 6 meses (180 dias) (art. 8º, n.º 1, al. e))	X	> 6 meses (180 dias) (art. 3º, n.º 4, al. d.))	X
5 Capital em dívida de EMLP em 31/12/2012 / Receitas relevantes para o cálculo do limite legal	100	93%	> 100% (art. 8º, n.º 1, al. a.))	-		
6 Cumprimento da obrigação de redução do excesso de EL (relevante para o limite legal)		NÃO APLICÁVEL	(art. 8º, n.º 1, al. f))	-		
7 Cumprimento da obrigação de redução do excesso do stock de EMLP (relevante para o limite legal)		NÃO APLICÁVEL	(art. 8º, n.º 1, al. f))	-		

Anexos, a fls. 93

Deste modo, face aos indicadores previstos no DL n.º 38/2008, de 7/mar (mencionados no quadro sob o título de "padrões legais de referência")⁶⁷, a **Autarquia**, no contexto do diploma em apreço:

- ✓ **Apresentava, em 2012, uma situação de desequilíbrio conjuntural**, pois reunia duas das condições indicadas no art. 3º, n.º 4 do referido diploma;
- ✓ **Não evidenciava uma situação de desequilíbrio estrutural ou de rutura financeira**, pois apenas reunia um dos requisitos (consagrados no art. 8º, n.º 1), quando seriam necessários no mínimo três.

Refira-se, ainda, que tal situação ocorre não obstante a Autarquia já ter beneficiado de financiamento de montante significativo no âmbito do PREDE (M€ 11,3).

O município também **aderiu**, entretanto, ao **Programa de Apoio à Economia Local** (PAEL), criado pela Lei n.º 43/2012, de 28/ago, sendo o valor de empréstimo contratado de **M€ 3,5** e para o qual foi obtido o visto do Tribunal de Contas em 13/fev/2013.

2.4.2. Assim:

No final de 2012 justificava-se, de acordo com o quadro legal, **o recurso a um plano de saneamento financeiro**, apesar de a Autarquia ter recorrido, no decurso de 2009, a dois empréstimos ao abrigo do PREDE (M€ 11,3), **tendo o MS aderido**, entretanto, **ao PAEL**.

⁶⁵ Cfr. art.º 8.º, do DL n.º 38/2008, de 7/mar.

⁶⁶ Cfr. art.º 3, n.º 4, do DL n.º 38/2008, de 7/mar.

⁶⁷ Refira-se que, para este efeito, o prazo médio de pagamento (constante deste quadro) foi apurado de acordo com a fórmula adotada na RCM n.º 34/2008 (a qual é utilizada na ausência de publicação da Portaria prevista no art. 20º do DL n.º 38/2008, de 7/mar), tendo sido seguidas as instruções da DGAL e introduzidas as correções/ajustamentos efetuados pela IGF (cfr. item 2.2.3.2.).

2.5. CONTROLO INTERNO, PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS E PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS

2.5.1. O MS, para além de o **Regulamento dos Serviços da Câmara Municipal** ⁶⁸ tem também em vigor uma **Norma de Controlo Interno**, os quais contemplam um conjunto de regras definidoras de políticas, métodos e procedimentos de controlo, nomeadamente no que concerne à área do endividamento da Autarquia.

2.5.2. Do trabalho realizado, em especial através da utilização de questionários e da realização de testes de conformidade e substantivos, resultam algumas fragilidades ao nível do controlo interno e do tratamento contabilístico de alguns eventos nas áreas do património (designadamente nas existências) e do endividamento, designadamente a inexistência de um departamento específico ou elemento responsável pela função controlo.

2.5.3. No que respeita ao **Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas** ⁶⁹, foi oportunamente enviado às entidades previstas na Recomendação n.º 1/2009 ⁷⁰, designadamente ao Conselho de Prevenção da Corrupção, parece-nos de salientar que:

- ✓ Não foi designada a equipa pluridisciplinar para o Gabinete de Auditoria Interna, conforme previsto no plano, sendo o acompanhamento e monitorização do plano realizado, até set/2012, pelo Diretor do Departamento de Administração e Finanças ⁷¹ e, atualmente, pelo gabinete jurídico;
- ✓ É omissa quanto à previsão dos termos e prazos em que deverá ocorrer a sua revisão/alteração periódica ou dos condicionalismos que possam justificar pontualmente esse facto;
- ✓ No final de 2012 é reduzido o grau de aplicação do Plano, estando aplicadas apenas cerca de 54% das medidas previstas.

Anexos, a fls. 94

⁶⁸ Aprovado em Assembleia Municipal de 11/abr/2011 e publicado no D.R. II série n.º 85, de 3/mai/2011.

⁶⁹ Aprovado por deliberação da Câmara Municipal de 7/jan/2010.

⁷⁰ Publicada no DR, 2ª Série, em 22/jul.

⁷¹ Departamento que entretanto foi extinto com a nova estrutura orgânica.

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Atento o que foi exposto, afigura-se pertinente relevar, em termos conclusivos, o seguinte:

3.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DE 2009 A 2012

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.1.1. Efetuámos um conjunto de correções, nos balanços do MS, das quais salientamos as seguintes:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ No Passivo elegível, no triénio 2009/2011, para mais, no valor da dívida comercial/administrativa omitida de, respetivamente, € 2 034, € 2 034 e € 8 376; ✓ No Ativo, no quadriénio 2009/2012, para menos, nos valores desreconhecidos da conta " 4113 - empresas privadas ou cooperativas " relativos a duas associações, de, respetivamente, € 588 000, € 180 227, € 2 102 029 e € 1 876 809. 	2.1.1.1.	<p>A) A regularização, ao nível da informação contabilística do MS, das variações patrimoniais omitidas ou incorretamente refletidas, caso as mesmas ainda não tenham sido corrigidas.</p>
<p>3.1.1.1. Verificámos ainda outras insuficiências com repercussões ao nível da qualidade e fiabilidade de informação económico-financeira do MS, de que destacamos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ A incompleta inventariação dos bens do ativo imobilizado do município, designadamente, os bens móveis/imóveis adquiridos antes da adoção do POCAL; ✓ A não implementação integral da contabilidade de custos. 		<p>B) Conclusão do inventário do património municipal.</p> <p>C) Implementação integral do subsistema de contabilidade de custos.</p>
<p>3.1.1.2. Em síntese, os balanços do MS não refletem, com inteira fiabilidade a sua situação financeira, em especial ao nível dos ativos financeiros, ainda que seja de realçar a pouca materialidade das correções efetuadas no Passivo exigível.</p>	2.1.1.2.	
<p>3.1.2. A evolução das grandezas que integram os balanços do MS, após as correções da IGF, revela, no quadriénio de 2009/2012, o decréscimo do grau de dependência de capitais alheios exigíveis para financiamento do ativo (de 36% para 24%).</p>	2.1.2	

3.2. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA (2009/2012)		
CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.2.1. A receita total disponível do MS, nos anos de 2009/2012, importou, respetivamente, em MC 31,2, MC 24, MC 23,5 e MC 28,4 (que inclui a utilização de empréstimos de, respetivamente, M€ 12,1, m€ 292, m€ 920 e m€ 700, sem as quais as receitas daqueles exercícios seriam de M€ 19,1, M€ 23,7, M€ 22,6 e M€ 27,7).</p>	2.2.1.1.	
<p>3.2.1.1. Prática sistemática, ao longo do quadriénio, de empolamento na previsão das receitas orçamentais (2012: 50%), em especial de capital (taxa de execução, entre 15% e 42%), o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais do POCAL.</p> <p>Face aos valores previstos, não foram arrecadadas, no período de 2009/2012, receitas totais nos montantes de, respetivamente, MC 30,7, MC 23,1, MC 29,7 e MC 28,2.</p>	2.2.1.1 e 2.2.1.2	<p>D) Elaboração rigorosa dos orçamentos de receita:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Fundamentando, de forma adequada, todas as rubricas previstas, independentemente de estarem ou não sujeitas no POCAL a regra previsional (e, em especial, nos casos em que o valor a orçamentar traduza uma evolução atípica – crescimento – da receita face ao seu histórico de cobrança efetiva). ✓ Considerando apenas as que apresentem um elevado grau de probabilidade em termos de cobrança efetiva.
<p>3.2.1.2. Atendendo à receita efetivamente cobrada e à previsão orçamental da despesa, a execução dos orçamentos possibilitava a realização/ existência de montantes relevantes de despesa (2012: MC 28) sem que existissem meios monetários disponíveis para efetuar o seu pagamento atempado.</p>	2.2.1.1 e 2.2.1.2	Cfr. recomendação anterior.
<p>3.2.1.3. Em 2009, o valor das receitas correntes cobradas (M€ 16,3) foi inferior ao das despesas pagas da mesma natureza (M€ 19,9), situação que evidencia a violação do princípio do equilíbrio orçamental corrente, previsto na alínea e) do ponto 3.1.1. do POCAL.</p>	2.2.1.3.	E) Contenção do nível de despesa corrente, adequando-o ao grau de execução da receita da mesma natureza.
<p>3.2.1.4. Violação reiterada, em 2009/2012 (mesmo com o recurso ao PREDE), do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial, o que espelha uma execução orçamental</p>	2.2.1.4.	F) Execução prudente do orçamento de despesa, com base na cobrança efetiva das receitas e não apenas na sua previsão orçamental, de modo a garantir um efetivo equilíbrio orçamental e, assim, o pagamento atempado dos seus compromissos;

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>desequilibrada pelo que o risco que decorria da indicada prática de empolamento orçamental acabou por se concretizar.</p> <p>Consequentemente, a realização/existência de despesas acima da real capacidade financeira do MS determinou a sua falta de capacidade para fazer face, atempadamente, aos compromissos assumidos.</p>		<p>G) Acompanhamento e controlo rigoroso e contínuo dos níveis de execução, devendo ser dada especial atenção às despesas variáveis e não obrigatórias.</p> <p>H) Cumprimento das regras previstas na Lei n.º 8/2012, de 21/fev, em especial, no que concerne à proibição de assunção de compromissos sem que existam fundos disponíveis.</p>
<p>3.2.1.5. O MS, em especial em 2012, apresenta uma forte e elevada rigidez ao nível das despesas orçamentais, de que resulta a inexistência de margem de manobra para fazer face às demais despesas municipais que, à partida, não se encontravam já "vinculadas".</p>	2.2.1.5.	Cfr. recomendação G) .
<p>3.2.1.6. Em síntese, no quadriénio de 2009/2012, o MS:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Elaborou e aprovou documentos previsionais que não refletiam a real expectativa da execução orçamental, não podendo, por isso, constituir um eficaz instrumento de gestão, nem servir de base a uma análise rigorosa em termos da eficácia da sua execução pelos órgãos autárquicos; ✓ Não manteve uma gestão orçamental prudente e equilibrada de que resultasse a desejável articulação/compatibilização entre o nível de realização/existência da despesa (e não somente o seu pagamento) e a efetiva cobrança da receita (e não a sua mera previsão orçamental). 	2.2.1.8	Cfr. recomendações D) a G) .
<p>3.2.2. A dívida global do MS de operações orçamentais (corrigida pela IGF) apesar de ter decrecido entre 2009/2012, ainda se mantém num nível materialmente relevante (MC 22,2), sendo ainda de salientar:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ O elevado período de recuperação da dívida municipal tendo em conta as receitas regulares expurgadas das despesas rígidas e vinculadas (2012: 3 anos e 5 meses); ✓ A diminuição da dívida municipal "per capita" (passou de € 1 927 para € 1 558); 	2.2.2.1.	<p>I) Acompanhamento e controlo rigorosos da evolução e da assunção de nova dívida municipal, de modo a conter e adequar o seu montante ao quadro financeiro da Autarquia, nomeadamente às suas receitas, salvaguardando, assim, o pagamento atempado das suas obrigações.</p> <p>J) Realização de novos investimentos deverá ter sempre subjacente uma análise de custo/benefício, que integre, de forma sistemática, a previsão dos custos, a suportar pelo MS, com a sua exploração, manutenção e conservação.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<ul style="list-style-type: none"> ✓ O significativo peso da dívida de MLP na dívida total (2012: 56%); ✓ O elevado valor dos compromissos assumidos no final de 2012 e ainda não faturados (ou equivalente), de cerca de M€ 1, que se irá repercutir, num futuro próximo, no aumento da dívida municipal. 		<p>K) Assunção de compromissos, com repercussões em exercícios futuros, precedida de análise rigorosa, detalhada e ponderada, que leve em conta a dimensão intergeracional das decisões político-financeiras.</p>
<p>3.2.3. O stock da dívida de EMLP, reportado ao final de 2009/2012, evoluiu positivamente nesse período, tendo passado de € 17 520 243 para € 12 382 709 (menos M€ 5,1 e 29%).</p> <p>Por seu turno, o serviço da dívida registou um aumento de 48% (passou de M€ 1,2 para M€ 1,8), sendo expetável que cresça nos próximos anos dado existirem empréstimos ainda em período de carência.</p>	2.2.2.2.	
<p>3.2.4. A dívida resultante dos contratos de locação financeira celebrados em 2011, além de apresentar valores pouco significativos, em 2012 diminuiu 22% (passou de € 335 077 para € 260 908).</p>	2.2.2.3.	
<p>3.2.5. As " outras dívidas a terceiros " de OO aumentaram, entre 2009/2012 (m€ 417 e 5%), tendo passado para M€ 9,5, não obstante a transformação e consolidação, em 2009, de M€ 11,3 (PREDE) de dívida desta natureza em financeira.</p> <p>A situação financeira de CP do MS continua a ser, no final de 2012, desequilibrada, com:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Um saldo real de OO negativo de M€ 8,2, de que decorre a oneração indevida dos orçamentos futuros; ✓ PMP a terceiros, de acordo com a IGF, muito superiores aos parâmetros legais (236 dias); ✓ Incumprimento sistemático da regra do equilíbrio financeiro mínimo, o que espelha as dificuldades existentes para solver atempadamente os seus compromissos desta natureza. 	2.2.2.4. a 2.2.2.6.	<p>L) Implementação de medidas que contribuam para o restabelecimento do equilíbrio financeiro do MS, em especial de CP, o que pressupõe, designadamente, a:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Otimização da cobrança das receitas municipais (através da atualização das taxas e preços praticados e da fixação das taxas dos impostos municipais); ✓ Racionalização da despesa realizada através, nomeadamente, da: <ul style="list-style-type: none"> • Análise sistemática da necessidade e utilidade das despesas a realizar; Adoção, ainda que não prevista legalmente, do instrumento da cativação das despesas, consagrando regras de execução orçamental, que incluam a identificação das rubricas da despesa e as percentagens a cativar, bem como a competência para a sua descativação.

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>Na sequência do desequilíbrio de CP e da consequente dificuldade para solver atempadamente os compromissos desta natureza, os fornecedores da Autarquia:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Celebraram contratos de factoring com entidades financeiras, que, no final de 2011, consubstanciavam uma dívida de m€ 117,6; ✓ Pagaram, no triénio de 2009/2011, juros de mora de m€ 905, estando, ainda, em dívida, no final de 2011, m€ 39. 	<p>2.2.2.4. a 2.2.2.6.</p>	<p>M) Ponderação, nas áreas de atividade ou programas que tenham um maior peso e flexibilidade ao nível da despesa, da eventual adoção de medidas no sentido de descontinuar os que tenham menor impacto negativo sobre os cidadãos ou de diminuir os meios financeiros afetos, de modo a proporcionar uma redução relevante e estrutural na despesa municipal.</p> <p>N) Acompanhamento e controlo rigorosos da evolução e da assunção de nova dívida comercial/administrativa, de modo a conter e adequar o seu montante às receitas municipais efetivamente disponíveis (isto é, após a dedução das despesas fixas e rígidas), salvaguardando, assim, o pagamento atempado das obrigações de CP.</p> <p>O) Redução dos prazos médios de pagamento para os parâmetros legalmente previstos, de modo a cumprir atempadamente os seus compromissos e evitar a ocorrência de custos financeiros.</p>
<p>3.2.6. A análise da situação do MS, ao longo do quadriénio, em termos de endividamento, quando efetuada, de forma articulada com as demais componentes do balanço (Ativo líquido e Passivo total), revela que:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Diminuiu o peso das dívidas de MLP no Passivo total (de 38% para 24%) e manteve-se estável o peso das dívidas de CP (entre 23% e 20%); ✓ A situação financeira de CP é desequilibrada, não obstante a utilização, em 2009, dos EMLP contraídos ao abrigo do PREDE (M€ 11,3). <p>Esta situação repercute-se e condiciona a gestão orçamental de exercícios futuros, sendo de salientar que dos saldos reais negativos de OO decorre a transferência indevida de dívida assumida e que devia ser paga por um determinado orçamento anual para os subsequentes.</p>	<p>2.2.2.7.</p>	<p>Cfr. recomendações I) a O).</p>
<p>3.2.7. O MS contratou e utilizou, em 2009, dois empréstimos ao abrigo do PREDE, no montante total de M€ 11,3.</p>	<p>2.2.3.1. e 2.2.3.2.</p>	

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.2.7.1. Foram identificadas incorreções nas grandezas consideradas pela DGAL para o apuramento do PMP a fornecedores (RCM 34/2008), tendo a IGF considerado:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Na dívida a fornecedores, em 2011: mais m€ 8, que corresponde às diferenças apuradas no procedimento de reconciliação das dívidas a fornecedores e empreiteiros, cujo registo, a ter sido efetuado de forma adequada e atempada, se repercutiria no saldo das contas relevantes para o apuramento do PMP. ✓ Nas aquisições de bens e serviços, em 2011 e 2012: menos M€ 4,3 e M€ 13,2 que não respeitam a eventos relacionados com aquisições a título oneroso. <p>Consequentemente, os PMP apurados pela IGF e DGAL são divergentes, variando as diferenças entre 290 (2008) a 72 (2012) dias, o que se reflete sobre a determinação dos objetivos anuais a atingir em matéria de redução do PMP e, eventualmente, ao nível dos resultados alcançados.</p>	<p>2.2.3.1. e 2.2.3.2.</p>	
<p>3.2.7.2. Face aos diferentes objetivos, que resultam das análises da IGF e DGAL, para a evolução do PMP, verificámos, nos anos de 2009/2012, o seguinte:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ DGAL: cumprimento, com superação, em 2012, e incumprimento, com redução deste indicador, em 2009 e 2010, e com aumento, em 2011; ✓ IGF: cumprimento em 2009, e incumprimento, com redução deste indicador, de 2010 a 2012. <p>Em termos acumulados, verificou-se que o MS contribuiu para o objetivo específico subjacente ao PREDE (redução do PMP), apesar da amplitude da redução verificada ter ficado aquém do desejável.</p> <p>Consequentemente, a partir do termo da primeira metade do EMLP do Estado, ou seja,</p>	<p>2.2.3.3</p>	<p>P) Adoção de mecanismos que salvaguardem o cumprimento efetivo dos objetivos fixados no PREDE, nomeadamente a redução anual do PMP com os quais o MS se comprometeu de forma expressa.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>2014, a respetiva taxa de juro base remuneratória do capital mutuado com o Estado deverá ser acrescida de:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ DGAL: 0,5 pp (2009: 0,2 pp; 2010: 0,2 pp; 2011: 0,3 pp; 2012: - 0,2 pp); ✓ IGF: 0,6 pp (2010: 0,2 pp; 2011: 0,2 pp; 2012: 0,2 pp). <p>Todavia, atendendo a que a indicada variação da taxa de juro só produz efeitos no futuro (2014), a situação é suscetível de ser reapreciada pela DGTF.</p>	2.2.3.3	
<p>3.2.7.3. Acresce que, não obstante a adesão ao referido Programa, as " outras dívidas a terceiros ", face ao final de 2008, diminuíram apenas no final de cada ano analisado, respetivamente, MC 7,5, MC 9,4, MC 5,1 e MC 7,1.</p> <p>Ora, através dos referidos contratos, o MS transformou MC 11,3 de dívida administrativa/comercial em financeira, sem os quais " as outras dívidas a terceiros " teriam crescido, até ao final de 2012, cerca de MC 4,2.</p> <p>Assim, do recurso ao PREDE não resultou uma diminuição duradoura da dívida desta natureza em valor pelo menos equivalente ao dos referidos EMLP, mas antes uma duplicação do endividamento total do MS, num valor significativo (MC 4,2).</p> <p>Não se mostram, por isso, atingidos, nesta vertente, os objetivos, de âmbito geral, subjacentes à conceção do PREDE.</p>	2.2.3.4	Cfr. recomendações M) a O) .

3.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO PARA 2011 E 2012

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.3.1. Em 2011 e 2012 foram criados, pelas respetivas LOE, limites especiais de EL e de EMLP, que, relativamente ao MS, importavam, de acordo com a IGF, respetivamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ 2011: € 13 045 439 e € 11 534 672; ✓ 2012: € 12 723 829 e € 10 570 703. <p>Por sua vez, os limites de ECP para 2011 e 2012, previstos na LFL, apurados pela IGF, foram de € 1 118 396 e € 908 973.</p>	2.3.1.	

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.3.1.1. Tendo em conta o conceito de endividamento líquido total, nos anos de 2011 e 2012, o perímetro relevante, para aferir do cumprimento dos limites legais de endividamento municipal englobava, para além do MS, seis entidades, a saber:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ AMAGRA - Associação de Municípios Alentejanos para a Gestão Regional do Ambiente; ✓ AMBAAL - Associação de Municípios do Baixo Alentejo e Alentejo Litoral; ✓ CIMAL - Comunidade Intermunicipal do Alentejo Litoral; ✓ REGI - Planeamento e Desenvolvimento Regional, EIM; ✓ AMBILITAL - Investimentos Ambientais no Alentejo, EIM; ✓ MUNICÍPIA - Empresa de Cartografia e Sistemas de Informação, SA. <p>Todavia, as empresas AMBILITAL, EIM e a MUNICÍPIA, SA não relevam para o limite de EL, pois apresentavam, em 2011 e 2012, contas equilibradas.</p>	<p>2.3.2.</p>	
<p>3.3.1.2. Em 2011, independentemente de se considerar os valores da DGAL ou da IGF, o MS não cumpriu o limite especial de EL, com uma taxa de utilização, respetivamente, de 114% e 125%.</p> <p>Porém, no final do exercício de 2012, a Autarquia passou a cumprir o limite especial de EL apresentando uma taxa de utilização de 83% (DGAL: 68%).</p> <p>Mostrou-se, assim, regularizada, no final daquele ano, a situação de violação do limite especial de EL, pelo que, atendendo ao disposto no art. 10º, n.º 1. al. d), parte final, da Lei n.º 27/96, não há lugar a responsabilidade tutelar administrativa.</p> <p>No que respeita à eventual responsabilidade financeira, associada à violação daquele limite especial, é imputável ao Presidente da Câmara Municipal, Manuel Coelho Carvalho, e à Vereadora Marisa Filipa S. Rodrigues Santos, que detinha a competência sobre a área financeira do MS no período em questão.</p>	<p>2.3.3</p>	

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.3.1.3. No final de 2011 e 2012, o MS, independentemente de se considerar os valores da DGAL ou da IGF, cumpriu o limite especial de EMLP.</p> <p>Refira-se, no entanto, que, em 2012, os empréstimos excecionados de EMLP perfazem um total de M€ 4,3, tendo um peso de 33% na dívida total de EMLP, pelo que os valores que estão a ser considerados para os limites em apreço são inferiores ao da dívida total dessa natureza.</p>	2.3.4	
<p>3.3.1.4. No final de 2011 e 2012, o MS, também cumpriu o limite legal de ECP.</p>	2.3.5	
<p>3.3.1.5. A informação reportada à DGAL, para apurar e controlar os limites legais de endividamento, não refletia, com inteira fiabilidade, a situação do MS no biénio de 2011/2012, tendo sido apuradas diferenças, para mais, de:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Ao nível do EL: M€ 2,1 e M€ 2,3; ✓ Ao nível dos EMLP: m€ 319 e m€ 362. <p>Tais diferenças resultaram das correções efetuadas pela IGF à informação do MS e da omissão/incorreção de prestação de dados das restantes entidades relevantes.</p> <p>De facto, não estão consagrados, de forma integrada e sistematizada, em nenhum documento elaborado pelo MS, quaisquer procedimentos específicos relativos à identificação das entidades relevantes para os limites legais de endividamento municipal.</p> <p>Todavia, as divergências verificadas não tiveram qualquer reflexo nas conclusões globais retiradas em matéria de (in)cumprimento dos limites de endividamento municipal.</p>	2.3.6.	<p>Q) Prestação de informação rigorosa à DGAL para efeitos de acompanhamento e controlo do endividamento, o que resultará, designadamente, de uma maior fiabilidade da informação decorrente dos registos contabilísticos do MS e da comunicação da informação de todas as entidades relevantes.</p> <p>R) Utilização de procedimentos periódicos de circularização, recolha e validação de informação, que inclua todo o conjunto de entidades abrangidas pelo conceito de endividamento líquido total.</p>
<p>3.3.2. Em 2011, o MS contribuiu negativamente para o défice do subsector das autarquias locais, uma vez que, aumentou o seu EL (sem exceções) em cerca de M€ 2,8, apresentando, no entanto, em 2012 um contributo positivo ao reduzir o seu EL (sem exceções) em cerca de M€ 5,8.</p>	2.3.7.	

3.4. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS NO FINAL DE 2012

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
3.4.1. No final de 2012, o MS apresentava uma situação de desequilíbrio financeiro conjuntural, tendo recorrido, em 2013 ao Programa de Apoio à Economia Local.	2.4.	

3.5. CONTROLO INTERNO, PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS E PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
3.5.1. Do conjunto de fragilidades ao nível do controlo interno e do tratamento contabilístico de alguns eventos nas áreas do património e endividamento, destacamos a inexistência de um departamento específico ou elemento responsável pela função controlo.	2.5.1. e 2.5.2.	S) Criação de um departamento ou pessoa responsável pela função de controlo interno.
3.5.2. Da análise ao Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, salientamos algumas fragilidades: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Não foi designada a equipa pluridisciplinar para o Gabinete de Auditoria Interna, conforme previsto no plano, sendo o acompanhamento e monitorização do plano realizado atualmente pelo gabinete jurídico; ✓ É omissa quanto à previsão dos termos e prazos em que deverá ocorrer a sua revisão/alteração periódica ou dos condicionalismos que possam justificar pontualmente esse facto; ✓ No final de 2012 é reduzido o grau de aplicação do Plano, estando aplicadas menos de dois terços das medidas previstas. 	2.5.3	T) Designação da equipa pluridisciplinar para o acompanhamento e monitorização do plano. U) Revisão do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas de modo a que este defina os termos/prazos em que deverá ocorrer a sua revisão/alteração. V) Aplicação integral das medidas previstas no Plano.

4. PROPOSTAS

4.1. Em face dos resultados obtidos, propomos:

4.1.1. A remessa do presente relatório e respetivos anexos, após obtenção do despacho do Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, ao Senhor Secretário de Estado da Administração Local, tendo em vista o seu encaminhamento para a Direção-Geral das Autarquias Locais.

4.1.2. Seja dado conhecimento à ^{DR} Senhora Secretária de Estado do Tesouro, com sugestão de encaminhamento para a Direção-Geral do Tesouro e Finanças, dos resultados apresentados no item 2.2.3. (e respetivos anexos), relativos à análise ao PREDE.

4.1.3. O envio do presente relatório e respetivos anexos ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Sines, com a expressa menção de dar conhecimento do mesmo aos restantes membros do Órgão Executivo, bem como de remeter cópia à Assembleia Municipal, em conformidade com o disposto no artigo 35.º, n.º 2, alínea o), da Lei n.º 75/2013, de 12/set.

4.1.4. A Câmara Municipal de Sines informe a IGF, no prazo de 60 dias a contar da data da receção do presente relatório, do estado de implementação das recomendações efetuadas.

Inspeção-Geral de Finanças,



Paula Idalina Garcia Duarte
Chefe de Equipa Multidisciplinar



Serafim Rodrigues da Silva
Inspetor

