

CONTROLO DO ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL E DA SITUAÇÃO FINANCEIRA DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL AUTÁRQUICA



AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE SINTRA

Processo n.º 2011/25/A3/980

Relatório n.º 1912/2012

Dezembro de 2012

FICHA TÉCNICA

NATUREZA	Auditoria Financeira
ENTIDADE AUDITADA	Município de Sintra
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".
ÂMBITO	As verificações efectuadas reportaram-se ao período compreendido entre 1/jan/2008 e 31/dez/2010, tendo sido efetuada, sempre que possível, a atualização para o exercício de 2011.
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 2010; • Análise do comportamento do Município em termos de execução orçamental no último triénio (2008/2010), 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 2010, do regime e dos limites de endividamento previstos na Lei das Finanças Locais, quer na vertente dos empréstimos, quer de endividamento líquido; • Verificação, no final de 2010, 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.
METODOLOGIA	A presente auditoria baseou-se na metodologia e instrumentos de trabalho consubstanciadas 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	Nov/2011 – Julho/2012
DIREÇÃO	IFD – Dr.ª Ana Paula Barata Salgueiro
EQUIPA	<p>Coordenação: CdE – Dr. Alexandre Amado</p> <p>Execução: Inspector – Dr. Fernando Raposo</p>

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:

Concordo.

Os documentos de prestação de contas de 2010 do MS não refletiam, com inteira fiabilidade, a situação económico-financeira, pois foram efetuadas relevantes correções nas rubricas dos investimentos financeiros (M€ 2,9, para menos) e do passivo exigível (M€ 1, para mais).

O endividamento municipal aumentou, entre 2008 e 2010, 48,6%, passando para M€ 110, à custa, sobretudo, da componente de empréstimos de médio e longo prazo, que cresceu 61,3% (passou de M€ 62,6 para M€110).

Os orçamentos foram sistematicamente empolados, tendo as receitas de capital evidenciado, em 2010, índices de execução de apenas 57%, o que potencia artificialmente a realização/existência de elevados montantes de despesa para o pagamento dos quais o MS não tinha disponibilidades (2010: M€ 49,6).

Não obstante o recurso ao PREDE, em 2009, a situação financeira de CP, que já era negativa e desequilibrada em 2008, piorou no final de 2010, sendo manifestas as dificuldades para solver atempadamente os compromissos desta natureza.

No ano de 2009, o MS não cumpriu os objetivos para a evolução do PMP decorrentes da adesão ao PREDE, ao contrário do que se verificou em 2010, nem o objetivo, de âmbito geral, de redução sustentada da dívida comercial em valor pelo menos idêntico ao dos empréstimos contratados ao abrigo deste Programa.

O MS violou, de acordo com a interpretação da IGF, o regime especial de endividamento líquido do ano de 2010, mas cumpriu os limites legais de empréstimos de médio e longo prazo, de empréstimos de curto prazo e de endividamento líquido previstos na LFL.

À consideração superior

IGF, 28 DEZ 2012

Ana Paula B. Salgueiro

ANA PAULA B. SALGUEIRO
INSPECTORA DE FINANÇAS DIRECTORA

DESPACHO:

Concordo.
A consideração do Subinspector-Geral,
8.2.2013

JOSE MARIA LEITE MARTINS
Inspector-Geral

A consideração do Subinspector-Geral,
com o meu econo

O Subinspector-Geral

Mário Tavares da Silva
2013.01.03

Relatório N.º 1912/2012

Processo n.º 2011/25/A3/980

CONTROLO DO ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL E DA SITUAÇÃO FINANCEIRA DA
ADMINISTRAÇÃO LOCAL AUTÁRQUICA

MUNICÍPIO DE SINTRA

SUMÁRIO EXECUTIVO

Atendendo às evidências obtidas e à sua análise, os principais resultados da auditoria ao Município de Sintra (MS), que incidiu sobre os exercícios de 2008/2010 (com a análise atualizada, sempre que possível, para o ano de 2011), são, em síntese, os seguintes:

1. Falta de fiabilidade da informação financeira

1.1. Os **documentos de prestação de contas de 2010 não refletem**, com inteira fiabilidade, a **situação económico-financeira do MS**, atendendo a que a IGF efetuou **relevantes correções** ao nível das rubricas dos **investimentos financeiros** e do **passivo exigível** (respetivamente, **€ 2 945 577** - para menos - e **€ 1 029 258** - para mais).

Correções, para menos, de M€ 2,9 nos investimentos financeiros e, para mais, de M€ 1 no passivo exigível de 2010

2. Endividamento municipal global sustentável e situação financeira desequilibrada em termos de curto prazo

2.1. A **dívida municipal** aumentou **M€ 43** no triénio 2008/2010, principalmente por força da evolução da dívida de médio e longo prazos, importando, no final de 2010, **no montante materialmente relevante de M€ 131**.

Dívida municipal crescente e materialmente relevante, mas adequada ao seu quadro financeiro (2010: M€ 131)

Em 2011, o **nível de endividamento evoluiu negativamente face a 2010**, pois **aumentou M€ 23,7** (18,1%).

Aumento da dívida municipal em 2011 (M€ 23,7)

2.2. Ainda assim, **o endividamento global do MS apresenta um nível adequado ao seu quadro financeiro**, pois:

- ✓ Em qualquer dos anos, bastaria a totalidade da receita de um exercício para solver toda a dívida municipal (as disponibilidades orçamentais representavam, respetivamente, 167%, 167% e 157% daquela grandeza).
- ✓ O período de recuperação da dívida total do Município é reduzido (cerca de 1,1 anos, considerando apenas as receitas próprias regulares, aumentando para 1,7 anos caso se expurgue daquelas receitas o montante das despesas rígidas e vinculadas).

Nível de endividamento global adequado ao quadro financeiro da Autarquia

Não obstante esta situação, destaca-se, no mesmo período, que:

- ✓ O peso da dívida de MLP na dívida total é significativo, apresentando ainda uma tendência crescente (de 71% para 82%);
- ✓ Os compromissos assumidos e ainda não faturados no final de 2010 eram de M€ 28, que irão agravar a dívida no futuro.

Estes factos repercutem-se e condicionam a gestão orçamental de exercícios futuros

2.3. A **situação financeira de CP**, que já era **negativa** e **desequilibrada em 2008**, **piorou no final de 2010**, sendo manifestas as dificuldades para solver atempadamente os compromissos desta natureza, com:

Situação financeira de CP desequilibrada

- ✓ **Um saldo real negativo de operações orçamentais que evidencia uma aparente evolução positiva (m€ 557)**, mas que resulta apenas do facto do saldo de gerência incluir o valor global de M€ 27 relativo ao capital de EMLP, quando, no final de 2010, o MS ainda não tinha assumido quaisquer dívidas a suportar com esse financiamento, sem o **qual o saldo real era**, de facto, **de - M€ 27,6**, situação de que resulta a oneração indevida dos orçamentos futuros.
- ✓ **PMP a terceiros** que, para além de **terem aumentado ao longo do período, ultrapassam os parâmetros legais** (101dias);
- ✓ **Incumprimento sistemático da regra do equilíbrio financeiro mínimo**, não existindo qualquer ajustamento entre as dívidas daquela natureza e as disponibilidades.

Saldos reais negativos de operações orçamentais (2010: M€ 27,6)

PMP a terceiros acima dos parâmetros legais de referência (2010: 101 dias)

Incumprimento da regra do equilíbrio financeiro mínimo

Em 2011, a dívida de curto prazo aumentou, ainda que de forma pouco significativa (m€ 580 e 1,9%), passando para **MC 30,3**.

Aumento, pouco significativo, da dívida de CP em 2011 (m€ 580 e 1,9%)

3. Incumprimento dos objetivos previstos no Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado

3.1. O MS aderiu, em 2009, ao PREDE, tendo obtido um financiamento global de **MC 7,7**, verificando-se, nesse exercício e no de 2010, respetivamente, o **incumprimento e cumprimento** dos **objetivos estabelecidos para o PMP**, pelo que a **taxa de juro base remuneratória do capital mutuado pelo Estado deve ser, acrescida, a partir de 2014, de 0,3 pontos percentuais** (2009: 0,3; 2010: 0,0), quando, tendo em conta os dados da DGAL, tal variação seria de 0,1 pp.

Incumprimento, em 2009, dos objetivos previstos no PREDE em termos de PMP

Acréscimo de 0,3 pp na taxa de juro base remuneratória dos empréstimos do Estado

3.2. Não obstante a adesão àquele Programa, as " **outras dívidas a terceiros** " aumentaram, entre 2008/2010, **MC 4,5**, tendo, por isso, ocorrido uma **duplicação do endividamento do MS em montante significativo (MC 7,7)**, pelo que **não se mostram atingidos os objetivos subjacentes à sua conceção**.

Duplicação de endividamento municipal em MC 7,7

4. Insuficiências do processo de elaboração e gestão orçamental

4.1. O MS manteve, no quadriénio 2008/2011, **uma prática reiterada de empolamento na previsão das receitas orçamentais**, em especial de capital (20% no último ano), sendo de realçar que, **face aos valores previstos, não foram arrecadadas receitas** no montante de, respetivamente, **MC 59,5, MC 101,5, MC 49,6 e MC 50,3**.

Empolamento reiterado das receitas orçamentais, em especial de capital (2011: taxa de execução de 20%)

4.2. Desta situação decorria um **elevado risco para o equilíbrio e a sustentabilidade financeira da entidade**, já que permitia, através da criação de uma situação de aparente equilíbrio orçamental, **a realização/ existência crescente de despesa para além da efetiva capacidade para promover o seu pagamento atempado (2011: MC 49.)**.

Orçamentos com elevado risco ao nível da sua execução

4.3. A **violação nos anos de 2008 e 2009, do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial**, espelha a **concretização, ao nível da execução orçamental, daquele risco** e a consequente existência de uma **gestão orçamental desequilibrada**.

Violação do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial

Deste facto decorre a **impossibilidade de o MS fazer face, atempadamente, aos compromissos de CP**.

4.4. Em síntese, a **Autarquia, em 2009 e 2010, elaborou e aprovou documentos previsionais que não refletiam a real expectativa da execução orçamental e manteve uma gestão orçamental desequilibrada**.

Gestão orçamental desequilibrada

5. Limites legais de endividamento

5.1. Entre 2007 e 2010, o MS **cumpriu** os limites legais de **Empréstimos de Médio e Longo Prazo** e de **Curto Prazo**, bem como de **Endividamento Líquido, previstos na LFL**.

Cumprimento dos limites legais de endividamento previstos na LFL

5.2. O MS **não cumpriu**, de acordo com a interpretação da IGF, o **regime especial de endividamento de 2010** (Lei n.º 12 A/2010, de 30/jun) no que respeita ao EL, que aumentou, entre 30/jun/2010 e o final desse ano, em **MC 31,1**.

Incumprimento do limite especial de endividamento previsto na LOE de 2010

Tal facto é suscetível de originar a redução desse montante no âmbito de futuras transferências orçamentais a efetuar para o MS.

5.3. A informação reportada à DGAL, relativa ao final de 2010, não refletia, com inteira fiabilidade, a situação do MS ao nível do limite de EL, tendo sido apurada uma diferença, para mais, de € 3 958 217,41, que resultou das correções efetuadas na sua informação financeira e na falta de comunicação do endividamento de duas associações de municípios (ainda que estas últimas com valores irrelevantes).

6. Contributo negativo para o défice do subsetor das autarquias locais

6.1. Em 2010, o **MS**, autonomamente considerado, **contribuiu negativamente** para o **défice do subsetor das autarquias locais**, uma vez que, entre 1/jan e 31/dez, aumentou o endividamento líquido (sem exceções) em cerca de **M€ 8,9**.

7. Inexistência de pressupostos para recurso a um plano de saneamento ou reequilíbrio financeiros

7.1. O MS não apresentava, no final de 2010, uma situação de desequilíbrio financeiro conjuntural ou estrutural.

8. Principais recomendações

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

- ✓ Fiabilidade dos documentos de prestação de contas;
- ✓ Elaboração de orçamentos rigorosos, especialmente ao nível da receita prevista, que imponha uma gestão prudente, de modo a garantir um efetivo equilíbrio orçamental;
- ✓ Adoção de medidas concretas que diminuam a despesa e a dívida municipal, com o objetivo de restabelecer o reequilíbrio financeiro da Autarquia numa perspetiva de CP;
- ✓ Análise rigorosa, detalhada e ponderada da assunção de compromissos com repercussões em exercícios futuros, tendo em conta a dimensão intergeracional das decisões político-financeiras;
- ✓ Cumprimento dos objetivos previstos no PREDE, nomeadamente a redução do PMP;
- ✓ Respeito pelo quadro legal previsto na LFL ou na Lei do orçamento de Estado em matéria de limites legais de endividamento e o adequado cumprimento das obrigações de reporte de informação à DGAL.

**Prestação de
informação incorreta à
DGAL**

**Contribuição negativa,
em 2010, para o défice
público**

**Situação de equilíbrio
financeiro conjuntural
ou estrutural**

**Principais
recomendações**

ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	6
LISTA DE QUADROS	7
1. INTRODUÇÃO	8
1.1. ORIGEM E OBJETIVOS.....	8
1.2. METODOLOGIA E CONDICIONALISMOS.....	8
1.3. CONTRADITÓRIO.....	9
2. RESULTADOS DA AÇÃO	9
2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DE 2008 A 2010	9
2.1.1. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO FINANCEIRA (2010)	9
2.1.2. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS CORRIGIDOS DE 2008 A 2010.....	13
2.2. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL E SITUAÇÃO PATRIMONIAL E FINANCEIRA.....	14
2.2.1. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL	14
2.2.2. DÍVIDA MUNICIPAL.....	21
2.2.3. PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DAS DÍVIDAS DO ESTADO	29
2.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL EM 2010	31
2.3.1. LIMITES DE ENDIVIDAMENTO PREVISTOS NA LEI DAS FINANÇAS LOCAIS	31
2.3.1.1. SITUAÇÃO EM 2007 A 2009.....	31
2.3.1.2. LIMITES DE ENDIVIDAMENTO APURADOS PELAS DGAL E IGF	32
2.3.1.3. ENTIDADES RELEVANTES PARA OS LIMITES LEGAIS	32
2.3.1.4. LIMITE DE EMPRÉSTIMOS DE MÉDIO E LONGO PRAZOS	34
2.3.1.5. LIMITE DE EMPRÉSTIMOS DE CURTO PRAZO.....	35
2.3.1.6. LIMITE DE ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO	35
2.3.1.7. CONTROLO DA INFORMAÇÃO PRESTADA À DGAL EM 2010	36
2.3.2. REGIME ESPECIAL DE ENDIVIDAMENTO EM 2010	37
2.3.3. CONTRIBUTO DO MS PARA O DÉFICE DO SUBSETOR DAS AUTARQUIAS LOCAIS.....	39
2.4. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS NO FINAL DE 2010	39
2.5. CONTROLO INTERNO E PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS	40
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	41
4. PROPOSTAS	49
ANEXOS (fls. 1 a 138)	

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AMEGA	Associação de Municípios para Estudos e Gestão da Água
AMG	Associação de Municípios para o Gás
AML	Área Metropolitana de Lisboa
AMTRES	Associação de Municípios de Cascais, Mafra, Oeiras e Sintra para o Tratamento de Resíduos Sólidos
BCP	Banco Comercial Português, SA
BES	Banco Espírito Santo, SA
BPI	Banco Português de Investimentos, SA
BST	Banco Santander Totta, SA
CGD	Caixa Geral de Depósitos, SA
Cfr	Confrontar
CP	Curto Prazo
DGAL	Direcção-Geral das Autarquias Locais
ECP	Empréstimos de Curto Prazo
EDUCA	Empresa Municipal de Gestão e Manutenção de Equipamentos Educativos de Sintra, EM
EL	Endividamento Líquido
EMES	Empresa Municipal de Estacionamento de Sintra, EM
EMLP	Empréstimos de Médio e Longo Prazo
FEF	Fundo de Equilíbrio Financeiro
HAS	Hospital Amadora Sintra – Sociedade Gestora , SA
HPEM	Higiene Pública, EM
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IRS	Imposto sobre os Rendimentos das Pessoas Singulares
LFL	Lei das Finanças Locais
M€	Milhões de euros
m€	Milhares de euros
MLP	Médio e Longo Prazos
MS	Município de Sintra
MUNICÍPIA	Município – Empresa de Cartografia e Sistemas de Informação, SA
NCI	Norma de Controlo Interno
OE	Orçamento de Estado
OO	Operações Orçamentais
PMP	Prazo Médio de Pagamento
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
PPTH	Programa Pagar a Tempo e Horas
PREDE	Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RJSEL	Regime Jurídico do Sector Empresarial Local
SINTRA QUORUM	Gestão de Equipamentos Culturais e Turísticos, EM
SMAS	Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Sintra
TRATOLIXO	Tratamento de Resíduos Sólidos, EIM, SA

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Síntese das correções efetivas aos balanços do MS
Quadro 2	Evolução das componentes dos balanços (2008/2010)
Quadro 3	Evolução e taxas de execução da receita e despesa municipais
Quadro 4	Taxas de execução da receita e despesa municipais de 2011
Quadro 5	Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível
Quadro 6	Equilíbrio orçamental em sentido substancial
Quadro 7	Equilíbrio orçamental em sentido substancial em 2011
Quadro 8	Vinculação orçamental
Quadro 9	Composição e evolução da dívida corrigida pela IGF
Quadro 10	Compromissos assumidos / despesas faturadas (ou equivalente)
Quadro 11	Composição e evolução da dívida municipal em 2011
Quadro 12	Saldos reais de operações orçamentais
Quadro 13	Prazo médio de pagamento
Quadro 14	Indicadores de liquidez
Quadro 15	Indicadores de endividamento
Quadro 16	Indicadores de imobilizações
Quadro 17	PREDE – Controlo dos objetivos em 2009/2010
Quadro 18	PREDE – Evolução das outras dívidas a terceiros (2008/2010)
Quadro 19	Limites legais de endividamento de 2010 (valores apurados pela IGF)
Quadro 20	Entidades abrangidas pelo conceito de endividamento líquido total
Quadro 21	Limite legal de EMLP
Quadro 22	Limite legal de ECP
Quadro 23	Limite de endividamento líquido
Quadro 24	Diferença total de endividamento líquido
Quadro 25	Evolução do endividamento líquido do MS entre 30/Jun e 31/Dez/2010
Quadro 26	Evolução do endividamento líquido do MS em 2010
Quadro 27	Saneamento e reequilíbrio financeiros - indicadores

1. INTRODUÇÃO

1.1. ORIGEM E OBJETIVOS

1.1.1. Em conformidade com o Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças (IGF), teve lugar uma auditoria no Município de Sintra (MS), enquadrada no Projeto designado "Controlo do endividamento e da situação financeira da Administração Local Autárquica".

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

1	Avaliação da qualidade da informação constante da prestação de contas do exercício de 2010.
2	Análise do comportamento do Município em termos de execução orçamental no último triénio (2008/2010), 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.
3	Controlo do cumprimento, no final do ano de 2010, do regime e dos limites de endividamento previstos na Lei das Finanças Locais (LFL) ¹ , quer na vertente dos empréstimos, quer de endividamento líquido.
4	Verificação, no final de 2010, da posição do Município em termos de equilíbrios conjuntural e estrutural (saneamento e reequilíbrio financeiros).
5	Conhecimento do sistema de controlo interno instituído em relação a vários aspectos do endividamento e sua avaliação em termos de adequação e eficácia.

Embora o período de análise incidisse sobre os anos 2008/2010, foi considerada, nos casos em que os objetivos definidos para a auditoria o permitiram, **informação financeira e a análise efetuada para o final do exercício de 2011**.

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", 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;
- ✓ Realização de entrevistas com dirigentes e outros trabalhadores da entidade, com

¹ Lei n.º 2/2007, de 15/jan (com declaração de rectificação 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.

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 8

Na realização desta ação de controlo, há que realçar a boa e célere colaboração recebida dos trabalhadores do Município de Sintra, em especial dos afetos ao Departamento de Administração Financeira e Patrimonial, bem como do Gabinete Municipal de Auditoria, Participações Municipais e Assuntos Metropolitanos e Comunitários.

1.3. CONTRADITÓRIO

1.3.1. Em 24/set/2012, no exercício do direito do contraditório institucional por parte da Câmara Municipal de Sintra (CMS), deu entrada na IGF a resposta ao presente projeto de relatório, através do ofício com a referência n.º SM/32301/2012, de 21/set (Anexos, a fls. 92 a 138), subscrito pelo Senhor Presidente da Câmara Municipal.

Anexos, a fls. 92 a 138

Nesse documento refere-se, relativamente às conclusões da auditoria, que " *Concorda-se na generalidade com o teor do relatório apresentado pela IGF, que visam a melhoria dos procedimentos e a salvaguarda do Património Municipal.* ", sendo identificadas algumas asserções concretas produzidas no relatório com as quais não estão de acordo.

Anexos, a fls. 101

A apreciação do conteúdo do contraditório foi tida em consideração na redação do presente documento.

2. RESULTADOS DA AÇÃO

2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DE 2008 A 2010

2.1.1. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO FINANCEIRA (2010)

2.1.1.1. Do trabalho realizado², com o objetivo de controlar a qualidade da informação financeira produzida pelo Município, resultaram as seguintes correções aos dados constantes dos **balanços dos anos de 2008 a 2010**:

² Os procedimentos de circularização e reconciliação assentaram, essencialmente, num conjunto de documentos que nos foram fornecidos pelos Revisores Oficiais de Contas e pela Autarquia, que já promove, por sua iniciativa, este importante procedimento de controlo interno.

Esse procedimento de circularização e reconciliação abrangeu a Caixa Geral de Depósitos, SA (CGD), o Banco BPI, SA (BPI), o Banco Santander Totta, SA (BST), o Banco Comercial Português, SA (BCP) e o Banco Espírito Santo, SA (BES) que representavam 98% do capital em dívida de empréstimos de médio e longo prazo no final de 2010 (€ 101 032 357,67), resultante de quarenta e um contratos.

Em termos dos outros credores (fornecedores c/c, faturas em receção e conferência e fornecedores de imobilizado), foram circularizadas 16 entidades, cujos créditos totalizavam, no final de 2010, cerca de M€ 24,2, que representavam cerca de 80,6% da dívida daquela natureza constante da prestação de contas do Município (médio e longo prazo e curto prazo). Refira-se que não obtivemos resposta de cinco empresas.

Quadro 1 – Síntese das correções efetuadas aos Balanços do MS

Un Euro

COMPONENTES DO BALANÇO	CONTAS	2008				2009				2010				
		Débito	Crédito	Saldo		Débito	Crédito	Saldo		Débito	Crédito	Saldo		
				Valor	D/C			Valor	D/C			Valor	D/C	
ACTIVO	Investimentos financeiros - Partes de Capital (411)		2 957 009,31	- 2 957 009,31	C		3 200 525,31	- 3 200 525,31	C		2 945 577,23	- 2 945 577,23	C	
FUNDOS PRÓPRIOS	Património (51)	5 549,13		- 5 549,13	D	5 549,13		- 5 549,13	D				0,00	D
	Resultado Líquido do Exercício (88) / Resultados Transitados (59)	3 365 535,39		- 3 365 535,39	D	3 855 779,21		- 3 855 779,21	D	3 974 834,93		- 3 974 834,93	D	
PASSIVO	Fornecedores c/c		414 075,21	414 075,21	C		660 803,03	660 803,03	C		1 029 257,70	1 029 257,70	C	

Anexos, a fls. 9 a 10

As situações evidenciadas no Quadro 1, derivam do seguinte:

- ✓ Eliminação, em 2008 e 2009, na conta de " investimentos financeiros " do valor da participação nos " Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Sintra " (SMAS), na " Fundação Cultursintra " e na " Associação de Municípios de Cascais, Mafra, Oeiras e Sintra para Tratamento de Resíduos Sólidos " (AMTRES);

Em 2010, a Autarquia anulou os valores anteriormente registados como participação financeira da " Fundação Cultursintra " e nos " Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Sintra ", o mesmo não acontecendo com a participação na AMTRES, contrariando, neste último caso, a posição já assumida anteriormente pela IGF no Relatório n.º 1581/2009.

- ✓ Consideração, nos anos de 2008 a 2010, na conta de " fornecedores c/c " dos montantes relativos a faturas emitidas pelos seus credores, que não foram contabilizadas pela Autarquia, respetivamente € 414 075,21, € 606 803,03 e 1 029 257,70, sendo que este último valor respeitava essencialmente a dívidas aos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Sintra (SMAS), e representava cerca de 4,3% da dívida originariamente de curto prazo constante do balanço corrigida pela IGF.

Anexos, a fls. 9 a 13

No âmbito do confronto entre os saldos apresentados pelas **contas do balanço da Autarquia de 2010** (23121) e **pelas instituições financeiras** verificou-se uma diferença de € 2 424,03, que resultou de uma incorreta amortização efetuada pela CGD em seis empréstimos, situação que foi regularizada em 2011, pelo que o montante constante do mapa 8.3.6.1 – Empréstimos que integra as demonstrações financeiras da Autarquia de 2010, se apresenta correto, no final desse ano.

Anexos, a fls. 14

No tocante ao registo da participação financeira da AMTRES, no exercício do direito do contraditório institucional, a CMS, descreve, com algum pormenor, a evolução daquela associação e procura justificar e fundamentar o reconhecimento contabilístico (e o seu montante) dessa participação ao nível dos seus investimentos financeiros, de que salientamos a seguinte afirmação:

- ✓ " (...) a empresa intermunicipal Tratolixo, E.I.M., S.A. é a responsável pelo

tratamento dos RSU's dos concelhos de Cascais, Mafra, Oeiras e Sintra, os quais suportam os encargos anuais com esta atividade na proporção dos resíduos que remetem para tratamento.

Em 2008 os Associados da AMTRES (os Municípios) concluíram ser necessário reforçar o capital social da empresa intermunicipal, pelo que acordaram realizar um aumento de capital da empresa, em 6 milhões de euros, por via dos próprios Municípios e na proporção dos custos com o tratamento dos resíduos de cada Autarquia.

Esta operação deu origem a um aumento da participação financeira da AMTRES na Tratolixo, tendo o Município de Sintra registado de forma similar um reforço da participação financeira na AMTRES.

Foi assim deliberado pelo Município de Sintra, com parecer favorável do Auditor Externo do Município de Sintra, que a operação em causa se tratou de um aumento da participação indireta na Tratolixo, E.I.M., S.A., e por esta via foi registado um aumento da participação direta do Município na AMTRES. Só desta forma é que a operação em causa não originou um proveito extraordinário na AMTRES e um custo extraordinário nos Municípios Associados, o que não iria refletir, no conjunto das três entidades, a substância da operação realizada."

Anexos, a fls. 93 e 94

Acrescenta, ainda, o MS que

- ✓ *" Na Assembleia-Intermunicipal, de 19 de abril de 2011, foi deliberado promover a extinção da AMTRES, encontrando-se esta em fase de liquidação. Após a dissolução da associação, existe todo um património que reverterá para os municípios associados, logo, entende-se que não faz sentido anular o esforço de tal participação financeira o qual não é repartido de forma igual por todos os associados."*

Anexos, a fls. 94 e 95

Ora, 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 como custo do exercício), entendemos, como resulta da correção efetuada, que, tendo em conta a natureza dessas instituições, da qualidade de associado não resulta a detenção de um investimento financeiro.

De facto, as associações são pessoas coletivas de substrato pessoal, que visam, em regra, a prossecução de um objeto social altruístico, pelo que não têm por fim a obtenção dos lucros pelos seus sócios (não existe a possibilidade de distribuição dos eventuais resultados positivos) e relativamente às quais não existe capital social (podem ou não ter um fundo patrimonial), distinguindo-se, por isso, das empresas, que visam " (...) *prosseguir uma atividade que não é de mera fruição, mas antes uma atividade económica de escopo lucrativo, visando repartir entre si os lucos a obter.*" ³, tendo necessariamente capital social.

³ Manuel Vilar de Macedo, "As Associações no Direito Civil", Coimbra Editora, 2007, fls. 16).

Acresce que, nas associações, os associados gozam, por mero efeito da sua admissão, de um conjunto de direitos e obrigações, perante a associação, idênticas para todos eles, designadamente os direitos de participação nos órgãos e na atividade associativa, de voto, de convocação e participação na assembleia geral e de impugnação.

No caso de extinção, o associado pode ter direito a uma parte do património associativo, mas, como refere Manuel Vilar de Macedo (obra referida, fls. 29), " (...) o associado contribui para o património da associação, sendo essa contribuição mensurável em diversas formas; apesar de à qualidade de associado não corresponder um direito patrimonial, como acontece, por ex., com a quota do sócio de uma sociedade por quotas (...) ", acrescentando, no entanto, que " (...) os estatutos ou a assembleia geral podem estipular que, no caso de liquidação, os bens constituintes do património da associação revertem a favor dos associados. É nisto que se consubstancia este direito. ".

Neste contexto, o mesmo autor (obra citada, fls. 49) refere mesmo, no que respeita a eventuais entradas em espécie, " (...) que esta forma de contribuição levantaria dúvidas quanto à quantificação dessa contribuição, a que juntaria uma outra questão: no caso de liquidação, o associado terá direito à devolução por inteiro desses bens? Se assim for, nada permite distinguir essa contribuição de um comodato. ".

Por fim, parece-nos ainda de transcrever um conjunto de outras considerações tecidas pelo referido autor (ob. citada fls. 48 e 49), sob o título de " Bens ou serviços com que os associados concorrem para o património da associação ", a saber: " Esta contribuição tem uma natureza bem diferente das entradas dos sócios nas sociedades comerciais; enquanto estas beneficiam de autonomia e constituem um bem livremente disponível, que permanece na esfera jurídica do sócio, podendo este aliená-la ou onerá-la livremente (...), a contribuição do Associado integra o património da associação, deixando de estar na disponibilidade daquele. E tanto é assim que o associado que, por saída ou exclusão, deixe de pertencer à associação, não pode reclamar os bens com que tenha contribuído (art. 181º do Código Civil). (...). A contribuição do associado dissolve-se ou dilui-se no património associativo e aí permanece até à liquidação da associação ".

Acrescenta, ainda, que " Outra diferença relevante é que, enquanto a parte, quota ou carteira de ações do sócio, pode ser por este transmitida, quer por ato entre vivos quer por morte, a qualidade de associado é intransmissível, caracterizando-se por uma natureza pessoal que não pode ser contrariada. O associado não pode transmitir essa qualidade, nem em vida nem por via sucessória, e os seus direitos associativos devem ser exercidos por ele, sem intermediação ou representação. ", sendo referido, em nota a esta última parte, que " Excetua-se (...) a votação nas assembleias gerais, onde se admite a representação. ".

Dadas as características específicas das associações que descrevemos supra, entendemos que do facto de os municípios integrarem entidades desta natureza não resulta um investimento financeiro (pelo que não pode ser reconhecido contabilisticamente como tal), sendo, ainda, de lembrar, por fim, que o princípio da substância sobre a forma não está consagrado, em termos genéricos, ao nível dos Planos de Contabilidade Pública.

Assim, em nossa opinião, pela fundamentação exposta e, quanto mais não seja, por razões de prudência, atendendo, designadamente, ao impacto que tais eventos podem ter sobre a situação do município em termos de limite de endividamento líquido, estas situações não devem ser reconhecidas como investimentos financeiros, pelo que mantemos as correções efetuadas neste âmbito.

Quanto às diferenças de reconciliação nos fornecedores, a CMS reconhece essas situações, refere que as mesmas já foram entretanto regularizadas e que, para evitar situações análogas, "(...) se encontra em curso um projeto de Faturação Eletrónica (...)", descrevendo, ainda, os procedimentos que irão ser adotados.

2.1.1.2. Assim, em 2010:

Os **Balanço** e a **Demonstração de Resultados** do MS **não refletem, com inteira fiabilidade**, nas rubricas a que aludimos anteriormente (investimentos financeiros e fornecedores c/c), **a situação económico-financeira, sendo de realçar a materialidade das correções efetuadas.**

Relativamente à asserção anterior, o MS afirma, na sequência dos argumentos que apresentou quanto às correções efetuadas pela IGF, que:

- ✓ " Face ao exposto, entende-se que a informação contabilística prestada por este Município, reflete com fiabilidade a situação económico-financeira do mesmo, não nos parecendo existir situações omissas conforme atesta a certificação legal de contas. Refira-se que desde 2007 que as contas desta Autarquia são certificadas pela sociedade de revisores oficiais de contas Amável Calhau, Ribeiro da Cunha e Associados, SROC, registada na OROC com o nº 364. No caso concreto da conta de gerência do exercício de 2010, transcreve-se o parágrafo da "opinião" da Certificação Legal de Contas (Anexo 3):

"Em nossa opinião, as referidas demonstrações financeiras apresentavam de forma verdadeira e apropriada, em todos os aspetos materialmente relevantes, a posição financeira da CÂMARA MUNICIPAL DE SINTRA, em 31 de Dezembro de 2010, o resultado das suas operações e a execução orçamental relativa à despesa paga e à receita cobrada no exercício findo naquela data, em conformidade com princípios contabilísticos geralmente aceites em Portugal previstos no POCAL. "

Anexos, a fls. 96

Ora, face ao contraditório do MS, reforçámos a fundamentação das posições adotadas inicialmente no que respeita às correções efetuadas na informação económico-financeira do MS, que apresentam um valor materialmente relevante, independentemente do seu peso no ativo municipal, pelo que mantemos a asserção produzida.

2.1.2. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS CORRIGIDOS DE 2008 A 2010

2.1.2.1. A correção descrita no item 2.1.1.1. foi introduzida nos respetivos balanços do MS, passando as suas componentes a apresentar, no triénio 2008/2010, os seguintes

valores e evolução:

Quadro 2 – Evolução das componentes dos Balanços (2008/2010)

Un: euro

DESCRIÇÃO	2008	2009	2010	VARIÇÃO NO TRIÉNIO	
				Montante	%
ACRÉSCIMOS E DIFERIMENTOS	3 479 000,38	7 170 071,27	8 585 664,45	5 106 664,07	147%
RESTANTE ACTIVO	545 969 230,09	558 619 691,96	616 740 558,48	70 771 328,39	13%
ACTIVO TOTAL	549 448 230,47	565 789 763,23	625 326 222,93	75 877 992,46	14%
DÍVIDAS A TERCEIROS	91 334 025,96	97 119 879,38	134 917 649,26	43 583 623,30	48%
PROVISÕES	1 336 117,88	3 147 535,17	5 608 813,13	4 272 695,25	320%
ACRÉSCIMOS E DIFERIMENTOS	31 991 852,12	32 509 907,62	36 238 452,25	4 246 600,13	13%
PASSIVO TOTAL	124 661 995,96	132 777 322,17	176 764 914,64	52 102 918,68	42%
PATRIMÓNIO	310 357 324,37	311 650 145,23	312 879 991,30	2 522 666,93	1%
RESTANTES FUND. PRÓPRIOS	114 428 910,14	121 362 295,83	135 681 316,99	21 252 406,85	19%
FUND. PRÓPRIOS TOTAIS	424 786 234,51	433 012 441,06	448 561 308,29	23 775 073,78	6%

Fonte: balanços de 2008 a 2010

Assim, no referido triénio, constata-se o seguinte:

- ✓ **O Ativo** apresentou uma **evolução favorável**, com um acréscimo de 14% (M€ 75,9), que resultou, essencialmente, do aumento da conta " *depósitos e caixa* " (contribuiu em 39% para a variação total);
- ✓ **O Passivo** evidenciou também um **acrécimo** de 42% (M€ 52), para o que concorreu o aumento das " *dívidas de médio e longo prazo* " (correspondendo a 83% da variação total);
- ✓ **Os Fundos Próprios aumentaram** cerca de 6% (M€ 23,8), para o que contribuíram, essencialmente, os " *resultados transitados* " (com um peso de 58% na variação total).

Anexos, a fls. 15 e 16

2.1.2.2. Em síntese:

Aumentou o grau de dependência do MS de capitais alheios exigíveis⁴ para financiamento do activo (ano de 2010:22%), tendo decrescido o correspondente peso dos fundos próprios (de 77% para 72%).

2.2. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL E SITUAÇÃO PATRIMONIAL E FINANCEIRA

2.2.1. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

2.2.1.1. No triénio de 2008/2010, as receitas cobradas e as despesas pagas tiveram a evolução que se encontra expressa no quadro seguinte.

⁴ Passivo total menos acréscimos e diferimentos.

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

Un: Euro

RUBRICAS	PREVISÃO / EXECUÇÃO (valores absolutos)						PREVISÃO / EXECUÇÃO (%)			VARIÇÃO DA EXECUÇÃO NO TRIÉNIO	
	2008		2009		2010		2008			2009	
	PREVISÃO	EXECUÇÃO	PREVISÃO	EXECUÇÃO	PREVISÃO	EXECUÇÃO	2008	2009	2010	(%)	(pp)
1 - Saldo inicial	0	3 171 475	730 792	730 792	1 802 295	1 802 295	#DIV/0!	100%	100%	-43%	#DIV/0!
2 - Repos. não abat. nos pagam.	150 000	2 000 986	950 000	469 329	950 000	168 981	1334%	49%	18%	-92%	- 1316 pp
3 - Receita Corrente	138 341 429	127 740 656	143 471 229	127 771 771	143 819 188	141 470 751	92%	89%	98%	11%	6 pp
4 - Despesa Corrente	140 565 752	113 806 184	138 839 413	106 608 214	145 591 735	109 999 526	81%	77%	76%	-3%	- 5 pp
5 - Receita de Capital	67 944 442	14 002 487	111 765 429	26 489 985	108 249 325	61 776 418	21%	24%	57%	341%	36 pp
6 - Despesa de Capital	65 870 119	32 378 627	118 078 038	47 051 369	109 229 074	65 790 005	49%	40%	60%	103%	11 pp
7 - Receita Total (1+2+3+5)	206 435 871	146 915 603	256 917 450	155 461 878	254 820 808	205 218 445	71%	61%	81%	40%	9 pp
8 - Despesa Total (4+6)	206 435 871	146 184 811	256 917 451	153 659 583	254 820 808	175 789 531	71%	60%	69%	20%	- 2 pp

Fonte: Orçamentos finais e mapas de fluxos de caixa dos anos de 2008 a 2010.

Anexos, a fls. 17 a 19

A **receita total disponível** (que inclui o saldo orçamental transitado da gerência anterior) **teve um acréscimo**, no triénio de 2008/2010, **de cerca de 40%**, devido ao aumento das receitas correntes (11%) e das receitas de capital (341%), tendo ocorrido também um aumento (20%) na despesa municipal paga.

2.2.1.2. No triénio 2008/2010, o **grau de execução orçamental da receita total disponível apresentou valores reduzidos (71%, 61% e 81%)**, para o que concorreu, especialmente, a **componente das receitas de capital, com taxas de execução de 21%, 24% e 57%**, respetivamente.

Realce-se que, **face aos valores previstos**, não foram **arrecadas, naquele período, receitas globais no montante de M€ 59,5, M€ 101,5 e M€ 49,6**, respetivamente.

A referida situação decorre, no que respeita à **receita de capital**, em todos os anos analisados, das **rubricas da receita**:

- ✓ " **09 - Venda de bens de investimento** " com valores orçamentais previstos de M€ 45,5, M€ 35,9 e M€ 31,3 e executados de m€ 228,8, M€ 1,2 e m€ 348,2, respetivamente, que contribuíram em 76,1%, 34,2% e 62,3% para o desvio total verificado;
- ✓ " **10.03.01.04 – Transferências de Capital – Cooperação técnica e financeira** " com valores orçamentais previstos de M€ 7,1, M€ 23,2 e M€ 4,9 e executados de M€ 1,2, M€ 1,1 e m€ 268, respectivamente, que contribuíram em 9,9%, 21,8% e 9,3% para o desvio total verificado

Por sua vez, ao nível **das receitas correntes**, tal situação verificou-se especialmente na rubrica " 01 – Impostos diretos ", nos anos de 2008 e 2009.

Anexos, a fls. 17 a 19

Existe, assim, uma **prática reiterada de empolamento na previsão das receitas orçamentais**, em especial, a componente de capital, com reduzidos índices de execução, o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL.

Em **2011, a situação piorou nesta matéria face a 2010**, pois o **grau de execução da receita global foi de 71%**, sendo que **a de capital cifrou-se em 20%**, conforme se verifica no quadro seguinte:

Quadro 4 – Taxas de execução da receita e despesa municipais de 2011

Un: Euro

RUBRICAS	PREVISÃO / EXECUÇÃO (valores absolutos)			VARIÇÃO DA EXECUÇÃO FACE A 2010	
	2011			(%)	(pp)
	PREVISÃO	EXECUÇÃO	TAXA DE EXECUÇÃO		
1 - Saldo inicial	29 428 914	29 428 914	100%	1533%	1433 pp
2 - Repos. não abat. nos pagam.	500 000	155 694	31%	-8%	- 26 pp
3 - Receita Corrente	145 760 147	141 260 405	97%	0%	- 99 pp
4 - Despesa Corrente	148 142 385	121 366 867	82%	10%	- 65 pp
5 - Receita de Capital	92 723 562	18 718 870	20%	-70%	- 127 pp
6 - Despesa de Capital	90 341 324	40 006 474	44%	-39%	- 99 pp
7 - Receita Total (1+2+3+5)	268 412 623	189 563 883	71%	-8%	- 88 pp
8 - Despesa Total (4+6)	238 483 709	161 373 341	68%	-8%	- 77 pp

Fonte: Orçamentos finais e mapas de fluxos de caixa de 2011

Face aos valores previstos, não foram arrecadas, neste exercício, receitas globais no montante de **ME 50,3**.

2.2.1.3. Os desvios registados na execução da receita orçamental prevista permitiam, ao nível da realização das despesas, a situação que consta do quadro seguinte:

Quadro 5 – Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível

Un: Euro

RUBRICAS	EXERCÍCIOS			% DE COBERTURA DA DESPESA PREVISTA $(\frac{R}{D}) \cdot 100$		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
1 - Receita total efectivamente disponível	146 915 603	155 461 878	205 218 445	71%	61%	81%
2 - Despesa orçamental prevista	206 435 871	256 917 451	254 820 808			
Diferença (1-2)	- 59 520 268	- 101 455 572	- 49 602 364			

Fonte: Orçamentos finais e mapas de fluxos de caixa

Anexos, a fls. 17 a 19

Assim, no referido triénio, através do empolamento das receitas orçamentais, criou-se a possibilidade da realização/existência de despesas de elevado montante para o pagamento das quais não havia, de facto, disponibilidades financeiras, sendo ainda de referir que esse risco diminuiu ao longo do período analisado, ainda que se mantenha em valores muito relevantes (**de ME 59,5 para ME 49,6**).

A situação descrita não pode ser apenas justificada pelas dívidas de natureza administrativa/comercial de curto prazo transitadas de exercícios anteriores, designadamente em **2010**, pois, de acordo com a informação financeira da Autarquia, cifravam-se, no início desse ano, em **M€ 29,3**.

Com efeito, através da referida sobreavaliação das receitas, criou-se a possibilidade de realizar, em 2010, " **nova despesa** " no montante de, pelo menos, cerca de **M€ 20,3⁵**, relativamente à qual não existia uma efetiva capacidade de pagamento.

Em **2011**, a taxa de cobertura da despesa orçamental prevista pela receita disponível **baixou para 79%**, do que decorria **a possibilidade de realizar despesa sem uma efetiva cobertura orçamental de M€ 49**, mantendo-se, por isso, o risco ao nível da execução orçamental a que aludimos anteriormente.

A execução dos orçamentos do quadriénio 2008/2011 comportava um risco muito significativo, pois possibilitava a realização/existência de elevados montantes de despesa para além da efetiva capacidade financeira da Autarquia para promover o seu pagamento atempado (2010 e 2011, respetivamente M€ 49,6 e M€ 49).

Sobre esta matéria, no exercício do direito do contraditório institucional, o MS refere que:

- ✓ " *A análise da IGF aponta para a questão da existência de reduzidas taxas de execução do orçamento da receita, que possibilita a realização/existência de um montante relevante e crescente da despesa, comportando esta situação um risco elevado.*

Importa para este efeito referir como ponto prévio que, independentemente dos esforços para se estimar com rigor as receitas municipais, a sua cobrança tem vindo a ser alvo de modificações legislativas, decorrentes de alterações de políticas fiscais impossíveis de prever aquando da elaboração dos orçamentos e que vêm a condicionar a sua execução expectável. (...) o que contribuiu de alguma forma para impedir o Município de concretizar a receita efetiva expectável, que lhe permitiria garantir fundos para cobertura dos compromissos assumidos.

No entanto esta situação terá que ser também analisada em conjunto com o nível de despesa em que efetivamente o Município incorreu (...).

Verifica-se assim que a realização de despesa ficou também ela aquém do teto orçamental permitido, não se tendo formado uma dívida que, em teoria, poderia causar um risco de incumprimento, equivalente ao desvio da execução orçamental da receita.

⁵ Diferença entre a " despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível ", no valor de M€ 49,6, e o montante de " outras dívidas a terceiros " transitadas de 2009, de acordo com a respetiva prestação de contas (M€ 29,3).

Importa assim ter em conta que este risco, a existir, foi sempre de montante mais reduzido que o indicado no relatório, quer pelo que se informou atrás acerca das alterações legislativa em matéria de receitas municipais quer pelo que se depreende do quadro acima, que ainda assim continha um conjunto significativo de processos de despesa de anos anteriores que se sabia que não se iriam concretizar e que viriam inclusivamente a ser anulados nos anos de 2011 e 2012, representando um montante que ascende a 7,7 milhões de euros.

Por estes fatores mas também medidas mais apertadas de controlo da despesa, que visam que a assunção de compromissos, numa perspetiva anual, seja no máximo igual à receita efetiva, a exposição ao risco tem vindo a ser decrescente".

Anexos, a fls. 96 a 98

Assim, o MS não põe em causa as asserções produzidas pela IGF, salientando apenas que a análise efetuada também deveria ser abranger e ser articulada com a despesa em que a Autarquia efetivamente incorreu.

Ora, a abordagem realizada pela IGF no item seguinte visa, exatamente, responder à questão suscitada pelo MS, ou seja, verificar se, face à prática de empolamento orçamental, o risco que identificámos neste item (e que foi confirmado pela Autarquia) se concretizou ou não ao nível da execução orçamental, tendo-se constatado (cfr. item seguinte) que tal facto ocorreu nos anos de 2008 a 2010, pelo que mantemos todas as asserções produzidas sobre esta matéria.

2.2.1.4. No que respeita à verificação do cumprimento do princípio do **equilíbrio orçamental** numa perspetiva substancial ⁶, os resultados foram os seguintes:

Quadro 6 – Equilíbrio orçamental em sentido substancial

Ano	Execução Autónoma do Ano	Execução Global no Ano
2008	96,61%	86,40%
2009	98,27%	84,96%
2010	115,29%	100,68%

Fonte: Orçamentos finais, mapas de fluxos de caixa e dívida administrativa/comercial corrigida

Anexos, a fls. 20

Verifica-se, deste modo, que a **Autarquia não respeitou, de forma sistemática, nos anos de 2008 e 2009, o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial** (ao nível da execução autónoma e global do ano).

Assim, o **risco potencial**, a que aludimos no item anterior em termos da execução

⁶ 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. do anexo da " metodologia ", a fls. 1 a 7).

orçamental, **acabou por concretizar-se**, pois as **receitas globais desses exercícios foram manifestamente insuficientes para cobrir as despesas faturadas ou equivalente** (pagas e não pagas).

Realce-se que a **evolução negativa** evidenciada **entre 2008/2009 seria ainda mais significativa caso o MS não tivesse aderido ao PREDE**, com a consequente utilização do capital de dois empréstimos de médio e longo prazos (EMLP), através da qual foi transformado o montante de **M€ 7,7** de " outras dívidas a terceiros " em dívida financeira, valor que, por isso, deixou de se refletir no resultado deste indicador.

Relativamente ao ano de 2010, o MS cumpriu o princípio do equilíbrio orçamental, **ainda que tal facto tenha ficado a dever-se, no essencial, à arrecadação de dois empréstimos a médio e longo prazo, no montante global de cerca de M€ 27**, que não tinham como contrapartida, até ao final desse exercício, na assunção/realização de quaisquer despesas a pagar através desses financiamentos.

De facto, caso não se considerasse o montante desses empréstimos, o MS também não respeitaria o equilíbrio orçamental ao nível da execução global do ano (87,43%,), mas cumpria esse princípio no que concerne à execução autónoma (99,98%).

O incumprimento, de forma sistemática, do **princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial** (execução global do ano) reflete uma gestão orçamental desequilibrada, materializada na **realização/ existência de despesas acima da sua capacidade financeira** e na consequente impossibilidade de fazer face, atempadamente, aos compromissos perante terceiros.

Em **2011**, os referidos indicadores apresentam os seguintes resultados:

Quadro 7 – Equilíbrio orçamental em sentido substancial em 2011

Ano	Execução Autónoma do Ano	Execução Global no Ano
2011	102,49%	102,17%

Assim, neste exercício, o resultado dos indicadores relativos ao equilíbrio orçamental em sentido substancial espelham, pelo menos aparentemente, uma evolução positiva (ainda que não tenha sido possível apurar o eventual impacto, no final desse exercício, da influência dos eventuais montantes não utilizados dos dois empréstimos a que aludimos ou de novos empréstimos contratados sobre o saldo orçamental).

2.2.1.5. No triénio 2008/2010, considerando, por um lado, as **disponibilidades orçamentais** e, por outro lado, o valor de algumas **despesas obrigatórias** e de **compromissos já assumidos**, a situação é a seguinte:

Quadro 8 - Vinculação orçamental ⁷

Un: euro

DESCRIÇÃO	EXECUÇÃO		
	2008	2009	2010
1 - Despesas com pessoal	34 011 116	35 156 857	46 255 384
2 - Encargos relativos à dívida financeira (amort. e juros)	8 293 833	16 396 471	17 063 941
3 - Outras dívidas a terceiros de CP transitada do ano anterior	21 255 128	25 120 856	26 732 417
4 - Compromissos já assumidos no final do exercício anterior e ainda não facturados *	28 603 538	22 589 281	36 570 690
5 - Compromissos já assumidos para o exercício no final do anterior (contas 04 e 05)	54 432 262	60 444 173	42 776 831
6 - TOTAL (1+2+3+4+5)	146 595 877	159 707 638	169 399 263
7 - DISPONIBILIDADES ORÇAMENTAIS **	146 915 603	155 461 878	205 218 445
8 - DIFERENÇA (7-6)	319 726	- 4 245 760	35 819 181
9 - PERCENTAGEM DA RECEITA NÃO VINCULADA (8/7*100)	0,2	-2,7	17,5

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

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

Fonte: Orçamentos finais, mapas de fluxos de caixa e dívida administrativa

No período em apreço, o **valor global das receitas orçamentais encontrava-se comprometido de forma relevante** (em média, cerca de 94,4%) **face apenas a um conjunto de despesas certas e com um elevado grau de inflexibilidade.**

Aliás, **o MS se, nos anos de 2008 e 2009, 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**, visto que não existiam, de facto, receitas suficientes que possibilitassem sequer a previsão das referidas despesas e dos compromissos já assumidos anteriormente.

Salienta-se **a situação seria ainda mais negativa caso o MS não tivesse utilizado**, como já referimos, **o capital dos empréstimos contraídos no âmbito do PREDE** (2009: M€ 7,7), pois em consequência de tal facto aumentou o valor das receitas do referido exercício e diminuiu o valor das " outras dívidas a terceiros " existentes no início de 2010, parâmetros que influenciam os resultados deste indicador.

Refira-se, ainda, que a melhoria verificada em 2010 resulta, principalmente, da arrecadação da receita de empréstimos de médio e longo prazos, no montante global de cerca de M€ 27, que não tinham como contrapartida, até ao final desse exercício, na realização de quaisquer despesas a pagar através desses empréstimos.

O **MS**, considerando o seu quadro financeiro reportado a 2008/2010, **apresentava uma forte rigidez na despesa orçamental**, pois **dispunha de uma reduzida (2008 e 2010) ou negativa (2009) margem de manobra para fazer face às demais despesas municipais que não se encontravam, à partida, já " vinculadas ".**

⁷ Cfr. alínea b) do ponto 1.2. do anexo da "metodologia", a fls. 1 a 7.

2.2.1.6. A análise, através de um conjunto de indicadores, à **execução orçamental** do MS, reportada ao período de 2008/2010, permite-nos afirmar o seguinte:

- ✓ Aumentou a taxa de cobertura da despesa total paga pela receita total disponível (de 101% para 117%);
- ✓ As despesas orçamentais têm vindo a ser pagas maioritariamente (ainda que de forma decrescente) com receitas próprias (de 63% para 53%), embora os fundos municipais também constituam uma receita significativa (entre 24% e 18%);
- ✓ Cresceu, de forma ténue, a proporção dos compromissos assumidos para o exercício no total das despesas realizadas e faturadas (de 113% para 114%);
- ✓ Aumentou a proporção das despesas totais pagas nos compromissos assumidos para o exercício (de 75% para 77%).

Anexos, a fls. 21 e 22 (indicadores 1 a 24 em especial, 1, 4, 7, 8, 17 e 18)

2.2.1.7. Em síntese, no triénio em análise:

Na sequência da concretização do **risco associado à manutenção de uma prática sistemática de empolamento das receitas orçamentais**, o **MS** apresentou uma **gestão orçamental desequilibrada**, não cumprindo, de forma significativa e reiterada, o **princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial**.

Assim, tendo em conta o princípio da universalidade, o Município **não tem mantido uma gestão orçamental prudente**, uma vez que **não tem adequado o nível de realização/existência da despesa** (e não somente o seu pagamento) **à real cobrança da receita** (e não à sua mera previsão orçamental).

Logo, **não tem existido disponibilidade financeira suficiente para fazer face, tempestivamente, aos compromissos de curto prazo (CP) assumidos perante entidades terceiras**, situação que, aliás, é confirmada pelos resultados do indicador de vinculação orçamental.

Para além disso, decorre da prática descrita que **os documentos previsionais não refletem a real expectativa da execução orçamental** do Município, 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 ⁸.

2.2.2. DÍVIDA MUNICIPAL

2.2.2.1. A **dívida global do MS relativa a operações orçamentais (OO)**, incluindo as correções efetuadas pela IGF (cf. item 2.1.1.1.), importava, no triénio de 2008/2010, nos

⁸ Ora, 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).

seguintes montantes:

Quadro 9 – Composição e evolução da dívida corrigida pela IGF

Un: euro

Descrição	2008			2009			2010			Taxa de Variação
	Prest. Contas	Correc. IGF	Total	Prest. Contas	Correc. IGF	Total	Prest. Contas	Correc. IGF	Total	2008 / 2010
- EMLP	62 636 849	0	62 636 849	63 920 529	0	63 920 529	101 032 358	0	101 032 358	61,3%
Dívida Financeira - FCP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!
- Leasing	0	0	0	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!
Subtotal	62 636 849	0	62 636 849	63 920 529	0	63 920 529	101 032 358	0	101 032 358	61,3%
Outras dívidas a terceiros - MLP	0	0	0	1 939 165	0	1 939 165	6 409 121	0	6 409 121	#DIV/0!
- CP	25 120 856	414 075	25 534 931	26 732 417	660 803	27 393 220	22 547 719	1 029 258	23 576 977	-7,7%
Subtotal	25 120 856	414 075	25 534 931	28 671 583	660 803	29 332 386	28 956 841	1 029 258	29 986 098	17,4%
Total	87 757 704	414 075	88 171 780	92 592 111	660 803	93 252 914	129 989 198	1 029 258	131 018 456	48,6%

Fonte: Documentos de Prestação de Contas (2008 a 2010)

Anexos, a fls. 23

No triénio em apreço, **a dívida municipal teve um acréscimo (48,6%)**, passando de **M€ 88** para **M€ 131** (mais **M€ 43**), para o qual contribuiu especialmente **a dívida financeira de médio longo prazo (MLP)**, que aumentou **M€ 38,4** (61,3%).

Todavia, em qualquer um dos anos referidos, **bastaria a totalidade da receita do MS de um exercício para solver a totalidade da dívida** ⁹.

De facto, **as disponibilidades orçamentais representavam cerca de 167%, 167% e 157% da dívida global do município** no final de cada ano, o mesmo acontecendo caso não se considerasse a receita proveniente dos passivos financeiros, passando tais percentagens para 161%, 150% e 116%.

Anexos, a fls. 22 (indicadores 22 e 23)

Refira-se que o **período de recuperação da dívida total da Autarquia** ¹⁰, ainda que considerando apenas as receitas próprias regulares, **manteve-se em níveis reduzidos (respetivamente, 0,7, 0,7 e 1,1 anos)**, **aumentando para 1,7 anos**, caso se expurgue do valor daquelas receitas as despesas rígidas e vinculadas, no ano de 2010.

Anexos, a fls. 22 (indicadores 26 a 31, em especial, 26 e 29)

Naqueles exercícios, o peso da dívida municipal em sentido lato na despesa total paga apresenta um acréscimo significativo (de 60% para 75%).

Anexos, a fls. 22 (indicador 21)

A dívida municipal " *per capita* " apresentou uma evolução crescente, passando de € 198 para € 284.

Anexos, a fls. 22 (indicador 25)

Finalmente, refira-se que, no triénio 2008/2010, **o peso da dívida de médio e longo prazo na dívida total é muito relevante**, tendo aumentado significativamente

⁹ Não se desconhece, no entanto, que parte da dívida referida tem a natureza de médio e longo prazo.

¹⁰ 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 e juros de EMLP e de leasing), admitindo alguma estabilidade nas grandezas consideradas.

(passando de 71% para 82%).

Acresce que a comparação, nos anos de 2008 a 2010, entre **os compromissos assumidos no exercício e a soma das despesas pagas com o montante das outras dívidas a terceiros** (de curto prazo) permitiu verificar o seguinte:

Quadro 10 – Compromissos assumidos / despesas faturadas (ou equivalente)

Un: euro

DESCRIÇÃO	2008	2009	2010
1 - Compromissos totais assumidos para o exercício	193 894 947	216 962 690	227 379 921
2 - Despesas totais pagas	146 184 811	153 659 583	175 789 531
3 - Outras dívidas a terceiros de CP transitadas (excepto OT)	25 534 931	27 393 220	23 576 977
Diferença [1-(2+3)]	22 175 206	35 909 887	28 013 414

Atendendo a que, de acordo com o ponto 2.6.1. do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), o registo do compromisso é efetuado na sequência da assunção, face a terceiros, da responsabilidade de realizar determinada despesa, **no exercício de 2010 foram assumidos compromissos**, de cerca de **M€ 28**, que ainda **não se encontravam faturados**, os quais, num futuro próximo, **agravam o endividamento municipal**.

Anexos, a fls. 22 (indicadores orçamentais 17 e 18)

O **endividamento global do MS**, não obstante consubstanciar **um valor materialmente relevante** (2010: M€ 131) e **crescente** no triénio 2008/2010 (**48,6%** e **M€ 43,3**), em especial ao nível da dívida financeira de médio e longo prazo, **continua a apresentar um nível global adequado ao seu quadro financeiro, em especial, às suas receitas** (período de recuperação dívida total com base nas receitas regulares é de cerca de 1,1 ano).

A **evolução, em 2011, das principais componentes da dívida municipal**, de acordo com os documentos de prestação de contas da Autarquia, foi a seguinte:

Quadro 11 – Composição e evolução da dívida municipal em 2011

Un: euro

Descrição	2011	Taxa de Variação
	Prest. Contas	2010 / 2011
- EMLP	124 121 773	22,9%
Dívida Financeira - ECP	0	#DIV/0!
- Leasing	0	#DIV/0!
Subtotal	124 121 773	22,9%
Outras dívidas a terceiros - MLP	4 158 617	-35,1%
- CP	26 407 474	12,0%
Subtotal	30 566 091	1,9%
Total	154 687 864	18,1%

Assim, em **2011**, o nível de endividamento do MS evoluiu negativamente face ao exercício anterior (mais M€ 23,7 e 18,1%), especialmente por força do aumento das dívidas relativas a EMLP, já que as outras dívidas a terceiros cresceram apenas m€ 580.

Relativamente a esta matéria, no exercício do direito do contraditório institucional, a CMS confirma a análise da IGF, mas acrescenta que " (...) no corrente exercício já se inverteu esta tendência, a qual será ainda mais relevante no final do ano, atendendo à amortização da segunda tranche (12,5 milhões de euros) do empréstimo de 25 milhões de euros que se mantinha em saldo de disponibilidades ".

Anexos, a fls. 98

2.2.2.2. O **stock da dívida de empréstimos de médio e longo prazo (EMLP)**, reportada ao final de 2008/2010, ascendia, respetivamente, a **€ 62 636 849**, **€ 63 920 529** e **€ 101 032 358**, que decorria, no final do último exercício, da execução de 41 contratos, o mais recente de 5/Mar/2010.

Anexos, a fls. 23

A **dívida desta natureza evidenciou um significativo aumento** (M€ 38,4 e 61,3%), representando, no final de 2010, 82% da dívida total.

Por seu lado, o **inerente serviço da dívida** (amortizações e juros) teve um aumento, no triénio, de cerca de 2,5% (passando de € 8 293 833 para € 8 498 500), representando 4,8% da despesa total paga em 2010, **sendo de referir que existem três empréstimos significativos em período de carência, no montante utilizado de € 3 880 369¹¹, € 25 000 000¹² e € 19 856 629¹³**, pelo que o serviço da dívida tenderá, no futuro, a aumentar.

Anexos, a fls. 22 (indicador 13) e 24

O **stock da dívida de EMLP aumentou significativamente ao longo do triénio de 2008/2010 (61% e M€ 38,4)**, tendo o **serviço da dívida aumentado cerca de 2,5% (m€204,7)**, tendência que se manterá no futuro.

Em **2011**, a dívida do MS relativa a EMLP aumentou de forma relevante (M€ 23 e 22,9%), passando para € 124 121 773.

2.2.2.3. As outras dívidas a terceiros (dívida administrativa/comercial), decorrentes de operações orçamentais, **importavam, nos anos de 2008/2010**, respetivamente, em, pelo menos, **€ 25 534 931**, **€ 29 332 386** e **€ 29 986 098**.

Anexos, a fls. 23

Constata-se, assim, **um aumento relevante desta componente da dívida municipal**

¹¹ Empréstimo contratado com o Estado Português, em 27/jul/2009, no âmbito do PREDE.

¹² Empréstimo contraído junto do BST, em 2/abr/2009, com objetivo de financiar a construção e ampliação de equipamentos escolares.

¹³ Empréstimo contraído junto da CGD, em 5/mar/2010, para financiar vários projetos de investimento.

(M€ 4,5 e 17,4%), ainda que o seu peso, na despesa total realizada, se tenha mantido estável (cerca de 15%).

Anexos, a fls. 23 (indicador 20)

Acresce que a **evolução desta situação só não foi ainda mais negativa na medida em que o MS transformou, em 2009, um montante relevante de dívida administrativa/comercial em dívida financeira (M€ 7,7)**, na sequência da utilização dos EMLP contratados ao abrigo do PREDE, a que já aludimos.

As " outras dívidas a terceiros " aumentaram, no triénio de 2008/2010, de forma significativa (M€ 4,5 e 17,4%), não obstante a transformação de M€ 7,7 de dívida desta natureza em financeira.

Em **2011**, as " outras dívidas a terceiros " da Autarquia aumentaram ainda que de forma pouco significativa (m€ 580 e 1,9%), passando para M€ 30 566 091, sendo de salientar a evolução de sentido contrário ocorrida nas componentes de MLP e CP, pois, a primeira, decresceu significativamente (M€ 2,3 e 35,1%), enquanto que a segunda aumentou de forma relevante (M€ 2,8 e 12%).

2.2.2.3.1. A relação entre o **saldo final de operações orçamentais e as outras dívidas a terceiros** (originariamente de curto prazo) foi a que se evidencia no quadro seguinte:

Quadro 12 – Saldos reais de operações orçamentais

Un: euro			
DESCRIÇÃO	2008	2009	2010
1 - Saldo final de operações orçamentais	730 793	1 802 295	29 428 914
2 - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP (excepto OT)	25 534 931	29 332 386	29 986 098
Diferença (1-2)	- 24 804 138	- 27 530 090	- 557 184

Fonte: Documentos de Prestação de Contas e Mapas da IGF de reconciliação.

Anexos, a fls. 22 (indicador 19)

O **MS apresentou**, ao longo dos anos de 2008 e 2009, **relevantes, sistemáticos e crescentes saldos reais negativos de operações orçamentais**, ainda que com um ligeiro acréscimo das taxas de cobertura das dívidas de curto prazo (CP) pelos respetivos saldos das operações orçamentais (de 2,9% para 6,1%), **sendo manifesta a incapacidade para fazer face, atempadamente, ao pagamento destas dívidas.**

Acresce referir que a evolução positiva ocorrida em 2010 é apenas aparente (a taxa de cobertura das respetivas dívidas pelo saldo das operações orçamentais ascende a 98%), pois resulta apenas da arrecadação, a que já aludimos, da receita referente a dois empréstimos, no montante de M€ 27, cuja correspondente despesa não estava realizada no final desse exercício.

Assim, no caso de não relevar o montante desses empréstimos, **o MS apresentava um saldo real negativo de operações orçamentais superior ao do ano anterior (€ 27 557 184)** e a taxa de cobertura da dívida de curto prazo pelo respetivo saldo das

operações orçamentais seria de 6,2%.

Esta situação origina a oneração indevida dos orçamentos futuros, com a transferência da dívida assumida que devia ser paga por um dado orçamento anual para os subsequentes.

A situação financeira de CP do MS foi, ao longo do triénio, negativa e desequilibrada, com relevantes e crescentes saldos reais negativos de operações orçamentais (2010: M€ 27,6), de que resulta uma perda significativa da capacidade (M€ 2,8) para fazer face aos compromissos dessa natureza e a oneração indevida de orçamentos futuros.

2.2.2.3.2. Os prazos médios de pagamento (**PMP**) do MS, **segundo os indicadores adotados pela IGF**, evoluíram da seguinte forma:

Quadro 13 – Prazo médio de pagamento

INDICADORES	2008	2009	2010	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
Prazo médio de pagamento	99	103	101	2
Prazo médio de pagamento (incluindo aquisições em leasing)	99	103	101	2
Prazo médio de pagamento de imobilizado	112	128	58	-55

Fonte: Documentos de Prestação de Contas

Anexos, a fls. 25

Assim, no triénio, o **PMP** da Autarquia **apresentou valores** bem superior ao dos parâmetros legalmente previstos¹⁴, situando-se, no final de 2010, em **101 dias**, um resultado bem superior ao dos parâmetros legalmente previstos¹⁵, evolução que seria ainda mais negativa caso o MS não tivesse recorrido aos empréstimos PREDE.

Por sua vez, de acordo com a fórmula adotada na Resolução de Conselho de Ministros (RCM) n.º 34/2008¹⁶, o **PMP**, no final de 2010, **era**, de acordo com a informação prestada pela DGAL, de **76 dias**, resultado diferente do apurado pela IGF (**109 dias**), face as correções introduzidas.

Anexos, a fls. 26 e 27

¹⁴ 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 de abril) 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).

¹⁵ 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 de abril) 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).

¹⁶ 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.

O MS apresenta PMP superiores aos parâmetros legalmente previstos (2010: 109 dias), não obstante a transformação, em 2009, na sequência da adesão ao PREDE, de M€ 7,7 em dívida financeira.

2.2.2.3.3. Por fim, da análise à **situação financeira de CP da Autarquia** atendendo à **informação patrimonial**, os resultados dos **indicadores de liquidez**¹⁷, são os seguintes:

Quadro 14 – Indicadores de liquidez

INDICADORES	2008	2009	2010	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
Liquidez geral	49%	39%	136%	86,90
Liquidez reduzida	47%	37%	133%	86,57
Liquidez imediata	11%	14%	95%	83,45

Fonte: Balanços, Demonstrações de resultados e Balancetes finais

Anexos, a fls. 25

Os **rácios de liquidez** evidenciam, em 2008 e 2009, **resultados bem distantes dos parâmetros geralmente apontados como referência** para uma **situação de equilíbrio financeiro de curto prazo**, mostrando-se **desrespeitada**, de forma significativa, **a regra do equilíbrio financeiro mínimo**¹⁸.

Refira-se que os **resultados positivos verificados em 2010** são apenas aparentes, pois derivam, fundamentalmente, da arrecadação dos dois empréstimos, no montante global de M€ 27, quando, até ao final desse exercício, a Autarquia não tinha efetuado quaisquer despesas a suportar por esses empréstimos.

Assim, de facto, em qualquer dos exercícios, não existe qualquer ajustamento entre as dívidas desta natureza e a correspondente liquidez do ativo, situação que se repercute, de um modo muito negativo, 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 aludimos no *item 2.2.1.3.*, pois, se fosse efetuada uma gestão orçamental realmente equilibrada, qualquer **dos indicadores de liquidez** apresentaria, necessariamente, um resultado dentro do parâmetro mínimo aceitável.

Acresce que tais indicadores apresentam valores negativos ao longo do triénio, não obstante a transformação, em 2009, de um relevante valor de dívida de CP em MLP (M€ 7,7), na sequência da contratação e utilização do capital de empréstimos no âmbito

¹⁷ Que se destinam a medir a capacidade da entidade para solver atempadamente os seus compromissos de CP. A interpretação e, nalguns casos, o parâmetro de apreciação do conjunto de indicadores a que iremos aludir consta a fls. 25 dos Anexos.

¹⁸ 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.

do PREDE, sem a qual se acentuaria o desequilíbrio de CP a que aludimos.

O **MS apresenta** uma **estrutura financeira de CP desequilibrada**, que **não cumpre a regra do equilíbrio financeiro mínimo**, situação que espelha as dificuldades existentes para solver atempadamente os seus compromissos dessa natureza, não obstante a transformação de um valor relevante de dívida de CP (M€ 7,7) em dívida financeira de MLP.

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

Quadro 15 – Indicadores de endividamento

INDICADORES	2008	2009	2010	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
Endividamento (passivo / activo líquido)	23%	23%	28%	5,58
Estrutura de Endividamento I (dívidas MLP / passivo)	45%	44%	56%	11,08
Estrutura de Endividamento II (dívida financeira MLP / passivo)	45%	42%	53%	7,45
Estrutura de Endividamento III (dívidas de CP / passivo)	28%	30%	20%	-8,02

Fonte: Balanços de 2008 a 2010

Anexos, a fls.25

O conjunto de indicadores utilizados evidencia que:

- ✓ Aumentou o peso do passivo no ativo líquido (indicador " Endividamento "), que se situou, em 2010, em 28%;
- ✓ Aumentou significativamente o peso das dívidas de MLP no passivo (indicadores " Estruturas de Endividamento I e II);
- ✓ Diminui, de forma relevante (cerca de 8%), o peso das dívidas de CP no passivo (indicador " Estrutura de Endividamento III).

Por sua vez, no que respeita aos **dois indicadores das imobilizações**, verifica-se a evolução expressa no quadro seguinte.

Quadro 16 – Indicadores de imobilizações

INDICADORES	2008	2009	2010	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
Indicador das imobilizações I (capitais permanentes / imobilizado líquido)	91%	90%	96%	5,38
Indicador das imobilizações II (capitais alheios CP / imobilizado líquido)	7%	7%	6%	-0,40

Fonte: Balanços de 2008 a 2010

Anexos, a fls. 25

Estes indicadores mostram que, como é desejável, o imobilizado tem sido principalmente financiado e de forma crescente, por capitais permanentes (**Indicador das Imobilizações I**), ou seja, por fundos próprios e financiamentos de MLP, salientando-se ainda uma diminuição ligeira (1%) do peso dos capitais alheios exigíveis no financiamento do imobilizado.

2.2.2.5. Assim, em síntese, entre 2008/2010:

O endividamento global do MS, não obstante apresentar valores relevantes (2010: M€ 131) e crescentes ao longo do período (cerca de M€ 42,8 e 48,6%), continua a evidenciar um nível adequado ao seu quadro financeiro.

Todavia, apesar de a Autarquia ter utilizado, em 2009, o capital (M€ 7,7) de dois EMLP no âmbito do PREDE, a **situação financeira de CP é desequilibrada**, com:

- ✓ Significativos **salDOS reais negativos de operações orçamentais** (em 2010, M€ 27,6), dos quais decorre a transferência indevida de dívida assumida e que devia ser paga por um determinado orçamento anual para os subsequentes;
- ✓ **PMP que ultrapassam os parâmetros legais (2010: 109 dias);**
- ✓ **Incumprindo da regra do equilíbrio financeiro mínimo**, de que decorrem **dificuldades para solver atempadamente os compromissos desta natureza.**

2.2.3. PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DAS DÍVIDAS DO ESTADO

2.2.3.1. Em 2009, no âmbito do Programa de Regularização Extraordinária das Dívidas do Estado (PREDE)¹⁹, promovido pelo Governo com a mesma finalidade subjacente ao Programa Pagar a Tempo e Horas (PPTH), a candidatura apresentada pelo MS²⁰ foi considerada elegível, o que lhe permitiu obter um financiamento destinado ao pagamento da dívida de curto prazo a fornecedores de bens e serviços, no montante de € 9 700 922,00.

Na sequência dessa aprovação, o MS celebrou em 24 e 27 de JUL de 2009 dois contratos de empréstimos de médio e longo prazo com o Banco BPI, SA e o Estado Português, respetivamente, no montante de € 5 820 553,00 e € 3 880 369,00, ainda que relativamente ao primeiro apenas tenha utilizado € 3 808 690,36, pelo que o montante global do financiamento foi de € 7 689 059,36.

2.2.3.2. Refira-se que este **Programa fixa metas para os aderentes ao nível da redução/manutenção do PMP** no próprio ano da contratação e nos anos subsequentes,

¹⁹ Aprovado pela Resolução de Conselho de Ministros (RCM) n.º 191 - A/2008, de 27/nov (alterada pela RCM n.º 29/2009, de 30/mar).

²⁰ Cfr. o ofício DSAF/DGE, de 5/jul/2009, da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças.

tendo-se constatado, de acordo com os apuramentos efetuados pelas **DGAL** ²¹ e da **IGF** ²², a seguinte situação quanto **aos exercícios de 2009 e 2010**.

Quadro 17 – PREDE – Controlo dos objetivos em 2009/2010

DESCRICÃO		2009		2010	
		IGF	DGAL	IGF	DGAL
Objectivo Prazo Médio de Pagamento (PMP)	Superação			<= 101 dias	<= 80 dias
	Cumprimento	<= 53 dias	<= 41 dias	[102 dias ; 116 dias]	[81 dias ; 91 dias]
	Incumprimento	=> 54 dias	=> 42 dias	=> 117 dias	=> 92 dias
PMP verificado		137 dias	107 dias	109 dias	76 dias
Variação do PMP face ao ano anterior		63 dias	50 dias	- 27 dias	- 31 dias
Grau de cumprimento do objectivo		Incumprimento / Aumento do PMP	Incumprimento / Aumento do PMP	Cumprimento / Redução do PMP	Superação / Redução do PMP
Consequência na taxa de juro		Acréscimo de 0,2 pp	Acréscimo de 0,3 pp	Sem impacto	Redução de 0,2 pp

Anexos, a fls. 26 a 29

Deste modo, se considerarmos os dados apurados pelas referidas entidades, verificámos, **ao nível dos objetivos do PMP** ²³:

- ✓ **DGAL: Incumprimento em 2009 e superação em 2010**, com, respetivamente, **aumento e diminuição do resultado** deste indicador;
- ✓ **IGF: Incumprimento em 2009 e cumprimento em 2010**, com **aumento e diminuição** do resultado do indicador.

Deste modo, considerando os exercícios de 2009/2010 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 deverá ser oportunamente acrescida de:**

- ✓ **DGAL: de 0,1 pp** ²⁴ (2009: 0,3 pp; 2010: - 0,2 pp);
- ✓ **IGF: de 0,3 pp** (2009: 0,3 pp; 2010: 0,0 pp).

Saliente-se que os mencionados acréscimos das taxas de juro só produzirão efeitos a partir do momento em que se inicie a amortização dos empréstimos concedidos pelo Estado, que, como é sabido, têm 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), pelo que ainda se está em tempo para se proceder à reapreciação da situação.

No que respeita a esta matéria, no exercício do direito do contraditório institucional, a CMS centra a sua crítica no facto de dois organismos da administração central terem posições diferentes sobre o cálculo do prazo médio de pagamento, afirmando, ainda, que " (...) parece de reavaliar a informação prestada no relatório referente ao PREDE baseada

²¹ Refira-se que, segundo as listas publicadas pela DGAL, o PMP de 2008, 2009 e 2010 era de, respetivamente, 57, 107 e 76 dias (cfr. Anexos a fls. 50).

²² Embora a metodologia usada seja a mesma, a IGF introduziu um conjunto de correções e ajustamentos que resultam da auditoria (cfr. mapas e respetivas notas a fls. 27 dos Anexos), do que decorre o apuramento de um PMP e, consequentemente, de objetivos diferentes dos considerados pela DGAL.

²³ Pontos 39, 44, 45 e 9 da referida RCM n.º 34/2008.

²⁴ Pontos percentuais

em cálculos distintos do previsto na legislação. ”.

Ora, o MS não põe em causa a metodologia adotada e as correções efetuadas pela IGF, que estão expressamente fundamentadas e explicitadas, pelo que mantemos todas as asserções produzidas sobre este tema.

Anexos, a fls. 100

2.2.3.3. No que respeita às “ **outras dívidas a terceiros** ” (dívida administrativa/comercial), atendendo aos objetivos do PREDE, **era exigível**, em nosso entender, que a **utilização do capital** dos correspondentes EMLP tivesse **um efeito sustentado ao nível de uma redução equivalente desta componente da dívida municipal**.

A **evolução, entre 2008/2010, da dívida desta natureza** foi, no entanto, a seguinte:

Quadro 18 – PREDE – Evolução das outras dívidas a terceiros (2008/2010)

Un: Euro

Descrição	2008	2009	2010
(A) - Outras dívidas a terceiros	25 534 931	29 332 386	29 986 098
(B) - Variação 2008/2009 e 2008/2010		3 797 455	4 451 168
(C) - Empréstimos PREDE (capital utilizado)		7 689 059	
(D) - Variação (sem PREDE) entre 2008/2009 e 2008/2010 ((B) - (C))		11 486 514	12 140 227

Assim, tendo como base o início de 2009, as “ **outras dívidas a terceiros** ” no final desse ano **augmentaram M€ 3,8** e, **no final de 2010, esse crescimento já era de cerca de M€ 4,5**, não obstante o MS, através dos EMLP contratados ao abrigo do PREDE, ter **transformado M€ 7,7 de dívida administrativa/comercial em financeira**.

Desta forma, nesta Autarquia, **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 do MS num valor significativo (M€ 7,7)**, pelo que **não se mostram atingidos os objetivos**, de âmbito geral, **subjacentes à sua conceção**.

2.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL EM 2010

2.3.1. LIMITES DE ENDIVIDAMENTO PREVISTOS NA LEI DAS FINANÇAS LOCAIS

2.3.1.1. SITUAÇÃO EM 2007 A 2009

2.3.1.1.1. De acordo com as comunicações e a informação disponibilizada pela DGAL, o

MS, no início e final de 2007 e no final de 2008 e 2009, cumpria **todos os limites legais de endividamento municipal**, ou seja, de empréstimos de médio e longo prazo (EMLP), de empréstimos de curto prazo (ECP) e de endividamento líquido (EL).

Anexos, a fls. 30 a 33

2.3.1.2. LIMITES DE ENDIVIDAMENTO APURADOS PELAS DGAL E IGF

2.3.1.2.1. O valor das receitas, **considerado** pela Direcção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), como base de cálculo dos limites legais de endividamento do ano de 2010, cifrava-se em **€ 105 465 549,03**, montante que **foi confirmado pela IGF** ²⁵.

Assim, os limites legais de endividamento, que **serão adotados como parâmetro para verificação do cumprimento do respetivo quadro legal**, são os seguintes:

Quadro 19 – Limites legais de endividamento de 2010 (valores apurados pela IGF)



Fonte: Documentos de prestação de Contas do MS de 2010

Anexos, a fls. 34

2.3.1.3. ENTIDADES RELEVANTES PARA OS LIMITES LEGAIS

2.3.1.3.1. De acordo com o conceito de endividamento líquido total previsto na LFL ²⁶ eram suscetíveis de relevar, **para efeitos de limites de endividamento do MS do ano de 2010, para além do Município**:

- ✓ Os Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Sintra (SMAS);
- ✓ **Quatro associações de municípios** (Área Metropolitana de Lisboa, Associação de Municípios de Cascais, Mafra, Oeiras e Sintra para o Tratamento de Resíduos

²⁵ A DGAL considerou, para o apuramento daquele montante, o valor de receitas relativas ao Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) e do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) previsto no Orçamento de Estado (OE) para 2010, quando, de acordo com o quadro legal, aquelas receitas são as de 2009 (cfr. arts. 37º e 39º da LFL).

Todavia, atendendo, às competências atribuídas à DGAL em matéria de cálculo e comunicação dos limites legais aos municípios (cfr., designadamente, art. 76º do DL n.º 72-A/2010, de 18/jun), bem como ao nível do acompanhamento da posição de cada um deles nesta matéria e, ainda, com o objetivo de harmonização de posições entre entidades da Administração Central, a IGF adotou, nesta auditoria, os montantes da receita da natureza indicada considerados pela DGAL.

²⁶ Consagrado no art. 36.º, n.º 2, alíneas a) e b).

Sólidos, Associação de Municípios para o Estudo e Gestão da Água e Associação de Municípios para o Gás); e

- ✓ **Sete entidades de natureza empresarial** ("EDUCA - Empresa Municipal de Gestão e Manutenção de Equipamentos Educativos de Sintra, EM ", " HPEM - Higiene Pública, EM ", " SINTRAQUORUM – Gestão de Equipamentos Culturais e Turísticos, EM ", " EMES - Empresa Municipal de Estacionamento de Sintra, EM ", " Hospital Amadora Sintra - Sociedade Gestora, SA ", " TRATOLIXO - Tratamento de Resíduos Sólidos, EIM ", SA e " Município – Empresa de Cartografia e Sistema de Informação, SA).

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 RJSEL ²⁷.

O cumprimento da indicada **regra de equilíbrio pode ser aferido numa ótica anual ou plurianual** (cfr. art. 31.º, nºs. 2 e 5, do RJSEL), sendo necessário, neste último caso, a **apresentação de um plano previsional à IGF, o que não se verificou relativamente a qualquer das empresas referidas**.

Assim, aplicando, relativamente ao exercício de 2010, **a regra de equilíbrio anual de contas** ²⁸ **às empresas participadas pelo MS**, verificámos que:

- ✓ A " EDUCA, EM " e a " HPEM, EM " apresentam **contas desequilibradas**, pois da conjugação dos resultados operacionais com os encargos financeiros (as componentes relevantes) **resultam saldos devedores**, 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), **contribuindo**, por isso, **para todos os limites do endividamento municipal**.

Anexos, a fls. 35 a 37

- ✓ A " SINTRA QUORUM, EM ", a " HAS, SA " e a " MUNICÍPIA, SA " também apresentam contas desequilibradas nos termos indicados anteriormente, mas o valor dos ativos financeiros é superior ao dos passivos financeiros, pelo que, nos termos legais ²⁹, não relevam para o limite legal de endividamento líquido, ao contrário do que se verifica no que concerne aos limites de empréstimos.

Anexos, a fls. 38 a 40 e 71, 73 e 75

- ✓ A " EMES, EM " e a " TRATOLIXO, EIM " apresentam **equilíbrio de contas**, pois da conjugação das referidas componentes relevantes resulta **um saldo credor**, pelo que ficam excluídas do perímetro a considerar para análise do cumprimento,

²⁷ 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 Regime Jurídico do Sector Empresarial Local (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.

²⁸ Prevista no art. 31.º, n.º 2, do RJSEL, sendo que esta se considera cumprida desde que " (...) 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).

²⁹ Cfr. o artigo 54.º da Lei n.º 64-A/2008, de 31/dez.

naquele exercício, dos limites de endividamento municipal.

Anexos, a fls. 41 e 42

Assim, face ao exposto, o perímetro relevante para os limites legais de endividamento municipal e a respetiva percentagem de imputação consta do quadro seguinte:

Quadro 20 - Entidades abrangidas pelo conceito de endividamento líquido total

IDENTIFICAÇÃO	LIMITES		% IMPUTÁVEL AO MUNICÍPIO
	EMPRÉSTIMOS	ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO	
MUNICÍPIO DE SINTRA	SIM	SIM	100,00%
Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Sintra (SMAS)	SIM	SIM	100,00%
Área Metropolitana de Lisboa (AML)	SIM	SIM	9,70%
AMTRES - Associação de Municípios de Cascais, Mafra, Oeiras e Sintra para o tratamento de resíduos sólidos	SIM	SIM	42,00%
Associação de Municípios para Estudos e Gestão de Água (AMEGA)	SIM	SIM	21,01%
Associação de Municípios para o Gás (AMG)	SIM	SIM	27,58%
EDUCA - Empresa Municipal de Gestão e Manutenção de Equipamentos Educativos de Sintra, EM	SIM	SIM	100,00%
HPEM - Higiene Pública, EM	SIM	SIM	100,00%
SINTRA QUORUM - Gestão de Equipamentos Culturais e Turísticos, EM	SIM	NÃO	100,00%
EMES - Empresa Municipal de Estacionamento de Sintra, EM	NÃO	NÃO	100,00%
Hospital Amadora Sintra - Sociedade Gestora, SA (HAS)	SIM	NÃO	6,00%
TRATOLIXO - Tratamento de Resíduos Sólidos, EIM, SA	NÃO	NÃO	42,00%
MUNICÍPIA - Empresa de Cartografia e Sistemas de Informação, SA	SIM	NÃO	0,15%

Anexos, a fls. 35

2.3.1.4. LIMITE DE EMPRÉSTIMOS DE MÉDIO E LONGO PRAZOS

2.3.1.4.1. No final de 2010, o comportamento do MS em termos de limite de EMLP³⁰ foi o seguinte:

Quadro 21 – Limite de EMLP

Un: Euro

EXERCÍCIO	LIMITE LEGAL	STOCK DE EMLP RELEVANTE	% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE EM 31/12
(1)	(2)	(3)	(4)=[3]/(2)*100
ANO DE 2010	105 465 549	82 373 335	78,10%

Fonte: balanços, balancetes finais do MS e informação circularizada junto das restantes entidades relevantes para os limites de endividamento municipal

Anexos, a fls. 43 a 57

Assim, o MS cumpriu, em 2010, o limite legal de EMLP previsto na LFL, não obstante o stock em dívida considerado no quadro anterior englobar o capital dos empréstimos contratados e utilizados ao abrigo do PREDE.

Os **empréstimos contratados pelo conjunto de entidades relevantes** que estão **excecionados deste limite legal** (e também do de EL) perfazem, em termos absolutos, o relevante montante de **€ 18 660 100,20**, tendo um **peso de 18,5% na dívida total desta natureza.**

³⁰ Previsto no art. 39º, n.º 2, da LFL.

Considerando o capital em dívida de todos os **EMLP contratados** (incluindo os excecionados) **pelo conjunto de entidades relevantes** (que neste caso, perfaziam **€ 101 033 434,90**), a taxa de utilização seria próxima do limite legal (96%), o mesmo acontecendo atendendo apenas aos empréstimos do MS (96%)³¹.

Anexos, a fls. 58

2.3.1.5. LIMITE DE EMPRÉSTIMOS DE CURTO PRAZO

2.3.1.5.1. A Autarquia, em 2010, **cumpriu o limite legal de ECP**³², com uma taxa de utilização, no final daquele exercício, de **0%**, conforme resulta do quadro infra:

Quadro 22 – Limite de ECP

Un: Euro

EXERCÍCIO	LIMITE LEGAL	STOCK DE ECP RELEVANTE	% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE EM 31/12
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/(2)*100
ANO DE 2010	10 546 555	0	0,00%

Fonte: balanços, balancetes finais do MS e informação circularizada junto das restantes entidades relevantes para os limites de endividamento municipal

Refira-se que, ao longo de 2010, o MS foi devedor de um *stock* máximo em dívida de ECP de € 8 500 000,00, representando 80,6% do limite legal.

Anexos, a fls. 43, 59 e 60

2.3.1.6. LIMITE DE ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO

2.3.1.6.1. No final de 2010, o comportamento do MS em termos do limite legal de EL³³ foi o seguinte:

Quadro 23 – Limite de endividamento líquido

Un: Euro

EXERCÍCIO	LIMITE LEGAL	ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO RELEVANTE	% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE EM 31/12
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/(2)*100
ANO DE 2010	131 831 936	3 863 666	2,93%

Fonte: Balanços e Balancetes Finais do MS e informação circularizada junto das restantes entidades relevantes para os limites de endividamento municipal

Deste modo, o MS, no final de 2010, **cumpriu o limite legal de EL**, apresentando uma percentagem de utilização de apenas **2,9%**.

O valor do endividamento líquido total municipal resultou, fundamentalmente, do contributo das seguintes entidades:

³¹ Em nosso entender, atendendo à materialidade do *stock* da dívida de EMLP excluído da análise do limite legal, no domínio da "boa" gestão não se deverá aferir da real capacidade de endividamento municipal a partir deste parâmetro e, muito menos, ser considerado pelos eleitos locais, em termos de gestão financeira, como um indicador relevante.

³² Previsto no art. 39º, n.º 1, da LFL.

³³ Previsto no art. 37º, n.º 1, da LFL.

- ✓ Autarquia: com um endividamento líquido positivo de **ME 43,4**;
- ✓ Os Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Sintra: com um endividamento líquido negativo de **ME 39,6**;
- ✓ AMTRES: com um endividamento líquido negativo de **ME 5,1**;
- ✓ EDUCA, EM: com um endividamento líquido positivo de **ME 2,9**;
- ✓ HPEM, EM: com um endividamento líquido positivo de **ME 2,8**.

Anexos, a fls. 43, e 61 a 75

Acresce que, considerando, **no final de 2010**, o **EL de todas as entidades relevantes**, incluindo o **valor dos EMLP excepcionados**, a taxa de utilização do respetivo limite legal situar-se-ia em **17%**, e a **da Autarquia em termos autónomos era de 46%**.

Anexos, a fls. 58

2.3.1.7. CONTROLO DA INFORMAÇÃO PRESTADA À DGAL EM 2010

2.3.1.7.1. 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, ainda que os dados transmitidos **não refletissem, com inteira fiabilidade a sua situação nesta matéria.**

2.3.1.7.2. De facto, quanto ao **limite de endividamento líquido** apurámos a seguinte diferença:

Quadro 24 – Diferença total de endividamento líquido

Un: Euro

Descrição	Valores comunicados pelo Município à DGAL	Valores considerados pela IGF	Diferenças IGF/DGAL (Reflexos para o endividamento líquido) ^{a)}
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)
1 - ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO ^{b)}	18 414 159,85	22 372 377,26	3 958 217,41
2 - OUTRA INFORMAÇÃO RELEVANTE ^{c)}	18 660 100,20	18 660 100,20	0,00
3 - END. LIQ. RELEVANTE (1-2)	- 245 940,35	3 712 277,06	3 958 217,41

^{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 excepcionados, quando relativamente às restantes entidades já consta apenas o EL relevante, ou seja, nomeadamente sem os EMLP excepcionados.

^{c)} Designadamente, no que respeita aos empréstimos excepcionados do Município, das dívidas, até 31/12/88, às concessionárias da energia eléctrica, 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).

Fonte: balanços, balancetes finais do MS e informação circularizada junto das restantes entidades relevantes para os limites de endividamento municipal, bem como as comunicações do MS à DGAL

Anexos, a fls. 76

Esta divergência, **para mais, de € 3 958 217,41**, entre os valores reportados pelo MS à DGAL e os apurados pela IGF resultou:

- ✓ Das correções efetuadas pela IGF na informação financeira da Autarquia (cfr. item 2.1.1.1);

- ✓ Da falta de comunicação do endividamento de duas associações de municípios (AMEGA e AMG).

2.3.1.7.3. Relativamente ao *stock* de EMLP relevante para o limite legal (M€ 105,5) registou-se também uma diferença, para mais, entre os valores reportados à DGAL e os apurados pela IGF, de m€ 139 968, que resultou, essencialmente, do facto da Autarquia ter reportado, como de dívida desta natureza, o montante de m€ 139 860 relativo à empresa " HPEM,EM ", quando se tratava de um locação operacional, situação que foi regularizada em Jan/2011.

Anexos, a fls. 77

2.3.1.7.4. Em síntese:

A **informação reportada e/ou considerada pela DGAL** para apurar e controlar **o limite legal de EL e de EMLP não reflete, com inteira fiabilidade, a situação do MS no final de 2010**, tendo sido **apurada uma diferença, respetivamente, para mais e menos, de M€ 3,96 e m€ 140**, factos que, no entanto, não têm quaisquer implicações sobre as conclusões globais retiradas em matéria de (in)cumprimento dos referidos limites.

2.3.2. REGIME ESPECIAL DE ENDIVIDAMENTO EM 2010

2.3.2.1. Em 30/jun/2010 foi aprovado, através dos art.s 15º e 16º, da Lei n.º 12-A/2010, um **regime especial de endividamento para o ano 2010** ³⁴.

De acordo com o citado art. 15º, n.º 1, entre 30/jun/2010 ³⁵ e final desse ano, os municípios " (...) *não podem acordar contratualmente novos empréstimos, incluindo todas as formas de dívida, que impliquem um aumento do seu endividamento líquido.* ", ou seja, em nosso entender, este preceito legal visava garantir que o EL, do conjunto de entidades abrangidas pelo conceito de endividamento líquido total previsto na LFL, não aumentasse no período referido ³⁶.

Ora, o MS, em conjunto com as restantes entidades relevantes ³⁷, teve a seguinte

³⁴ Inserido num conjunto de medidas adicionais de consolidação orçamental, que visavam reforçar e acelerar a redução de défice excessivo e o controlo do crescimento da dívida pública previstos no Programa de Estabilidade e Crescimento.

³⁵ EL existente no final do dia 30/jun/2010, atendendo a que o diploma entra em vigor no dia seguinte.

³⁶ Não obstante a norma transcrita e o n.º 2 do mesmo artigo suscitarem algumas dúvidas, atendendo ao objetivo visado por este regime excepcional de endividamento, que era claramente o de controlar, em simultâneo, o contributo dos municípios para a dívida e o défice públicos, a IGF entende que, desse quadro legal, resulta que entre a sua entrada em vigor (1/jul/2011) e 31/dez/2011 não poderia ocorrer um aumento de endividamento líquido, considerando o conjunto de entidades relevantes.

De facto, apenas esta interpretação é suscetível de garantir que seja atingido o objetivo de controlo do contributo para o défice público visado por este quadro legal, o que não se verifica se apenas se controlar, ao nível de cada Município, a relação entre o capital dos EMLP contratados após 1/jul/2010 e o montante global das amortizações da dívida dessa natureza ao longo desse ano, situação que, no entanto, também é objeto de controlo pela IGF.

³⁷ Não foi considerado, relativamente a 30/jun/2011, o endividamento das Associações de Municípios (AMEGA e AMG), dado não ter sido possível obter essa informação, não obstante as diligências efetuadas pela IGF através da CMS, realçando-se, no entanto, a sua irrelevância material no cálculo do endividamento total municipal, como se verificou no final de 2010.

evolução do EL naquele período:

Quadro 25 – Evolução do EL do MS entre 30/Jun e 31/Dez/2010

Un: Euro

DESCRIÇÃO	ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO RELEVANTE		VARIACÃO (montante)
	30/JUN/2010	31/DEZ/2010	
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)
BALANCETES <i>(EVENTUALMENTE CORRIGIDOS PELA IGF)</i>	- 27 272 068	3 863 666	31 135 734

Anexos, a fls. 78 a 89

Assim, o **MS não cumpriu o preceituado no referido regime**, pois, atendendo ao conceito de endividamento líquido total previsto na LFL, **aumentou, entre 30/jun/2010 e o final desse ano, o valor do seu EL em cerca de M€ 31,1.**

Ora, por força do disposto no art. 16º da Lei a que aludimos, a violação de tal regime “ (...) determina a redução, na proporção do incumprimento, das transferências a efetuar. ”, ou seja, por força desta norma legal, **o montante de M€ 31,1 é suscetível de ser deduzido em futuras transferências a efetuar para o MS.**

Refira-se, por fim, tendo em conta o disposto no art. 15º, n.º 2, que **o MS não contratou, no período em causa, qualquer EMLP** e efetuou, ao longo do ano de 2010, amortizações de dívida desta natureza no montante total de **€ 7 744 800.**

Contudo, saliente-se que, no final de 2010, o saldo de gerência integrava o valor do empréstimo de **M€ 25**, contraído em 2/abr/2009 junto do Banco Santander Totta, SA³⁸, não tendo, naquela data, efetuado quaisquer despesas referentes à construção, requalificação ou ampliação de estabelecimentos escolares a custear por esse empréstimo.

Relativamente a esta matéria, no exercício do direito do contraditório, a CMS, para além de elencar as situações que justificam o aumento do EL, salienta que tal evolução não está relacionada com a contratualização de novos empréstimos.

Acrescenta, ainda, que:

- ✓ “ (...) no n.º 2 do artigo 15.º diz que “para efeitos do disposto no número anterior, apenas se considera endividamento líquido a contratualização de novos empréstimos em montante superior ao valor da amortização da dívida que tenha ocorrido no mesmo exercício orçamental”, o que de fato não sucedeu, conforme é confirmado no ponto 2.3.2.1. do Relatório da IGF, que afirma que “o MS não contratou, no período em causa, qualquer EMLP e efetuou, ao longo do ano de 2010, amortizações de dívida desta natureza no montante total de € 7 744 800”.

Ora neste caso não se compreende o argumento utilizado pela IGF que faz referência ao n.º 1 do art.º 15.º da Lei n.º 12-A/2010, uma vez que o Endividamento resultou de contratos efetuados em momento anterior à entrada em

³⁸ Esse empréstimo foi objeto de uma alteração posterior, que foi visada pelo Tribunal de Contas em 22/jul/2009.

vigor da lei, não se violando por isso o preceito legal. Relativamente ao conceito de Endividamento Líquido utilizou-se como referência no relatório a Lei das Finanças Locais, quando precisamente o n.º 2 do mesmo art.º 15.º da Lei n.º 12-A/2010 define que apenas se considera Endividamento Líquido a contratualização de novos empréstimos, o que efetivamente não aconteceu.

Pelo exposto parece-nos de solicitar a alteração do presente ponto do relatório ”.

Anexos, a fls. 100 e 101

Ora, ainda que tenhamos de admitir, como, aliás, já decorria do projeto de relatório, que a interpretação da norma em causa, efetuada pela IGF, é suscetível de gerar controvérsia, a verdade é que é a única que pode garantir a prossecução do objetivo que visava, ou seja, controlar o contributo dos municípios para o défice público, fundamentação que não é minimamente posta em causa pelos argumentos apresentados pela Autarquia.

Mantemos, por isso, todas as asserções produzidas.

2.3.3. CONTRIBUTO DO MS PARA O DÉFICE DO SUBSETOR DAS AUTARQUIAS LOCAIS

2.3.3.1. Ao longo do exercício de 2010, a **evolução autónoma da situação do MS** (não incluindo qualquer outra entidade relevante) **em termos de endividamento líquido** (sem considerar qualquer exceção) foi a seguinte:

Quadro 26 – Evolução do endividamento líquido do MS em 2010

Un: Euro

DESCRIÇÃO	EVOLUÇÃO DO ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO (sem exceções)		VARIACÃO (montante)
	01-01-2010	31-12-2010	
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)
BALANCETES DO MS	48 387 752,55	56 945 829,58	8 558 077,03
CORRECÇÕES DA IGF	3 606 380,26	3 974 834,93	368 454,67
TOTAIS	51 994 132,81	60 920 664,51	8 926 531,70

Fonte: Balancetes Finais do MS, comunicação à DGAL e correções da IGF

Anexos, a fls. 63 e 90

O MS **contribuiu, em 2010, de forma negativa, 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€ 8,9**.

2.4. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS NO FINAL DE 2010

2.4.1. Face aos parâmetros legalmente estabelecidos, a situação da Autarquia, em termos de **saneamento e reequilíbrio financeiro**, era a seguinte ³⁹:

³⁹ Cfr. art.º 3, n.º 4, do DL n.º 38/2008, de 7/mar.

Quadro 27 – Saneamento e reequilíbrio financeiros - indicadores

INDICADORES	SITUAÇÃO FINAL DE 2010	PADRÕES LEGAIS DE REFERÊNCIA DE <i>DESEQUILÍBRIO</i>		
		ESTRUTURAL	CONJUNTURAL	
1 End.. Liq. (relevante para o limite) em 31/12/2010 / Receitas relevantes para o cálculo do limite legal	* 100	4%	> 175% (art. 8º, n.º 1, al. b))	> 125% (art. 3º, n.º 4, al. a))
2 Dívidas a fornecedores em 31/12/2010 / Receitas totais do ano de 2009	* 100	19%	> 50% (art. 8º, n.º 1, al. c))	> 40% (art. 3º, n.º 4, al. b))
3 Passivos financeiros do Município em 31/12/2010 (End. Liq.) / Receitas totais do ano de 2010	* 100	77%	> 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)		109	> 6 meses (180 dias) (art. 8º, n.º 1, al. e))	> 6 meses (180 dias) (art. 3º, n.º 4, al. d))
5 Capital em dívida de EMLP (incluindo PREDE) em 31/12/2010 / Receitas relevantes para o cálculo do limite legal	* 100	78%	> 100% (art. 8º, n.º 1, al. a))	
5A Capital em dívida de EMLP (excluindo PREDE) em 31/12/2010 / Receitas relevantes para o cálculo do limite legal	* 100	72%	> 100% (art. 8º, n.º 1, al. a))	
6 Cumprimento da obrigação de redução do excesso de End. Liq. (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. 91

Assim, o MS não preenche qualquer condições estabelecidas nos artigos 3.º, n.º 4, e 8.º, n.º 1 do DL n.º 38/2008, de 7/Mar (indicadas no quadro sob o título de " padrões legais de referência ") ⁴⁰, pelo que se pode afirmar que **não apresenta**, no contexto do diploma legal em apreço, **uma situação de desequilíbrio conjuntural ou estrutural**.

O MS **não apresenta**, de acordo com o quadro legal, uma **situação de desequilíbrio financeiro conjuntural ou estrutural**.

2.5. CONTROLO INTERNO E PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS

2.5.1. A Norma de Controlo Interno (NCI), atualmente em vigor no MS ⁴¹, que já foi objeto de análise no Relatório n.º 1581/2009, estabelece um conjunto de regras definidoras de políticas, métodos e procedimentos de controlo, no sentido de assegurar o desenvolvimento das atividades atinentes à evolução patrimonial, à salvaguarda dos ativos, à prevenção e deteção de situações de ilegalidade, fraude e erro, à exatidão e à integridade dos registos contabilísticos e à preparação oportuna de informação fiável.

2.5.2. Na sequência da sua análise, constatámos que a mesma contém regras ou procedimentos relativos ao controlo do endividamento da Autarquia.

No entanto, no âmbito do apuramento dos limites do endividamento total municipal (líquido e de empréstimos de curto e de médio e longo prazos), verificámos que a Autarquia não consagrou, de forma integrada e sistematizada, quaisquer procedimentos específicos e objetivos de controlo interno em matéria de identificação das entidades relevantes, da recolha da informação a reportar à DGAL e do acompanhamento do endividamento total municipal.

⁴⁰ Refira-se que, para este efeito, o prazo médio de pagamento (constante deste quadro e do seguinte) foi apurado de acordo com a fórmula adotada na Resolução de Conselho de Ministros 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.

⁴¹ Esse documento foi aprovado pela CMS, na reunião ordinária de 15/mar/2007, tendo sido objeto de uma alteração aprovada na reunião de 19/dez/2007.

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Na sequência do que foi exposto, afigura-se de relevar, em termos conclusivos, o seguinte:

3.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DE 2008 A 2010

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.1.1. Os Balço e a Demonstração de Resultados do MS de 2010 não refletem, com inteira fiabilidade, a sua situação económico-financeira, designadamente nas rubricas dos investimentos financeiros e do passivo exigível, tendo sido efetuadas correções, respetivamente, para menos de € 2 945 577 e para mais de € 1 029 258.</p> <p>Refira-se que, no tocante ao passivo exigível o MS, no ano de 2011, procedeu à respetiva regularização.</p>	<p>2.1.1.1. e 2.1.1.3.</p>	<p>A) A regularização imediata, ao nível da informação contabilística da Autarquia, das variações patrimoniais que estavam incorretamente registadas ou omitidas, caso não tenham sido entretanto corrigidas.</p> <p>B) Aperfeiçoamento dos procedimentos que permitam ultrapassar as insuficiências verificadas ao nível da fiabilidade da informação, designadamente.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Realização periódica (no mínimo no final de cada ano) de procedimentos de circularização e reconciliação dos saldos relativos a direitos e obrigações para com terceiros; ✓ Elaboração de uma " check list " de verificação destinada a garantir a realização sistemática de todos os procedimentos subjacentes a um adequado processo de encerramento de contas.
<p>3.1.2. A evolução das grandezas que integram os balanços, após as correções da IGF, revela, no triénio 2008/2010, um:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Aumento do grau de dependência de capitais alheios para financiamento do ativo (de 17% para 22%); ✓ Decréscimo do correspondente peso dos fundos próprios (de 77% para 72%). 	<p>2.1.2.1. e 2.1.2.2.</p>	

3.2. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA (2008/2010)

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.2.1. A receita global disponível, nos anos de 2008/2010, importou, respetivamente em € 146 915 603, € 155 461 878, € 205 218 445, tendo, assim, aumentado naquele período cerca de 40%.</p> <p>Em 2011, tal montante passou para € 189 536 883, o que evidencia uma significativa diminuição (- 8%) face ao ano anterior.</p>	<p>2.2.1.1. a 2.2.1.3.</p>	

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.2.1.1. Prática reiterada no triénio de empolamento na previsão das receitas orçamentais, em especial de capital (taxa de execução em 2010 de 57%), o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL.</p> <p>Em 2011, acentuou-se esta prática, já que a taxa de execução das receitas de capital foi de apenas 20%.</p> <p>Face aos valores previstos, não foram arrecadadas, naquele período, receitas orçamentais nos montantes de M€ 59,5, M€ 101,5, M€ 49,6 e M 50,3, respetivamente.</p> <p>Atendendo à receita cobrada e à previsão orçamental da despesa, a execução dos orçamentos possibilitava a realização/ existência de um montante relevante e crescente de despesa (em 2010 e 2011, respetivamente, M€ 49,6 e M€ 49) sem meios monetários disponíveis para efetuar o seu pagamento atempado.</p> <p>Assim, a execução de qualquer dos orçamentos comportava um risco elevado e crescente, pois potenciava uma gestão orçamental cada vez mais desequilibrada.</p>	<p>2.2.1.1. a 2.2.1.3.</p>	<p>C) Elaboração rigorosa dos orçamentos de receita, em especial de capital, fundamentando, de forma adequada, todas as rubricas previstas, independentemente de existir ou não regra previsional no POCAL.</p>
<p>3.2.1.2. Violação, nos anos de 2008/2009, do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial, o que evidencia, na sequência da concretização do risco a que aludimos anteriormente, uma gestão desequilibrada (realização/existência de despesas acima da real capacidade financeira para fazer face, atempadamente, aos compromissos assumidos).</p> <p>Em 2010 verificou-se uma evolução positiva, ainda que tal facto tenha ficado a dever-se, no essencial, à arrecadação de dois empréstimos a médio e longo prazo, no montante global de cerca de M€ 27, que não tinham como contrapartida, até ao final desse exercício, na assunção/realização de quaisquer despesas a pagar através desses financiamentos.</p>	<p>2.2.1.4.</p>	<p>D) Execução prudente do orçamento de despesa, com base na cobrança real 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.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.2.1.3. O MS apresentou reduzidas ou negativas (0,2%, -2,7 e 17,5%) margens de manobra para fazer face às despesas municipais que não se encontravam, à partida, já “vinculadas”.</p> <p>Tal situação espelha a forte rigidez existente ao nível da despesa orçamental, que, no último exercício, corresponde à eliminação quase total da margem de atuação da Autarquia ao nível da sua gestão financeira..</p>	2.2.1.5.	Cfr. recomendações C e D .
<p>3.2.1.4. Assim, o MS:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Elaborou e aprovou documentos previsionais que não refletiam a real expectativa da execução orçamental. ✓ Não efetuou uma gestão orçamental prudente e equilibrada, pois, apesar do recurso ao PREDE, não tem existido disponibilidade financeira suficiente para fazer face, tempestivamente, aos compromissos de CP. 	2.2.1.7.	Cfr. recomendações B e C .
<p>3.2.2. A dívida global de OO (corrigida pela IGF) importava, em 2010, em ME 131, tendo aumentado no triénio em análise ME 43 (48,6%), na sequência, principalmente, da evolução da dívida de médio e longo prazos (mais ME 38,4 e 61,3%).</p> <p>Ainda assim, o endividamento global do MS apresenta um nível adequado ao seu quadro financeiro (em especial, às suas receitas), pois:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Em qualquer dos anos, bastaria a totalidade da receita de um exercício para solver toda a dívida municipal (as disponibilidades orçamentais representavam, respetivamente, 167%, 167% e 157% daquela grandeza); ✓ O período de recuperação da dívida total do Município é reduzido (cerca de 1,1 anos, considerando apenas as receitas próprias regulares, aumentando para 1,7 anos caso se expurgue daquelas receitas as despesas rígidas e vinculadas). 	2.2.2.1. a 2.2.2.5.	<p>E) 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>F) 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> <p>G) 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>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>Não obstante esta situação, destaca-se, no mesmo período, que:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ O peso da dívida de MLP na dívida total é relevante, apresentando ainda uma tendência crescente (de 71% para 82%); ✓ Os compromissos assumidos e ainda não faturados no final de 2010 eram de MC 28, que irão agravar a dívida no futuro. <p>Estes factos repercutem-se e condicionam a gestão orçamental dos exercícios futuros.</p> <p>Em 2011, o nível de endividamento do MS evoluiu negativamente face ao exercício anterior (mais MC 23,7 e 18,1%), especialmente por força do aumento das dívidas relativas a EMLP.</p>	<p>2.2.2.1. a 2.2.2.5.</p>	
<p>3.2.3. O stock da dívida de EMLP teve um significativo acréscimo no mesmo triénio, tendo passado de MC 62,6 para MC 101.</p> <p>O respetivo serviço da dívida teve um ligeiro aumento (mais 2,5%, passando de M€ 8,3 para M€ 8,5), representando 4,8% da despesa total paga em 2010.</p> <p>Em 2011, o stock dívida de EMLP aumentou significativamente (M€ 23 e 22,9%), passando para € 124 121 773.</p>	<p>2.2.2.2.</p>	
<p>3.2.4. As outras dívidas a terceiros (de OO) aumentaram de forma relevante entre 2008/2010 (de MC 25,5 para MC 29,9, ou seja, 17,4%).</p> <p>A situação financeira de CP manteve-se negativa e desequilibrada ao longo do triénio, com:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Relevantes e sistemáticos saldos reais negativos de OO em 2008 e 2009 (-MC 24,8, -MC 27,5), de que decorria a oneração indevida dos orçamentos futuros; <p>Em 2010 ocorreu uma evolução positiva (-me 557) apenas aparente, pois resulta do facto do saldo de gerência incluir o valor global de M€ 27 relativo EMLP, não tendo o MS, nessa data, ainda assumido quaisquer dívidas a suportar com esse financiamento, sem o qual o saldo real era, de facto, de - M€ 27,6.</p>	<p>2.2.2.3. a 2.2.2.3.4., 2.2.2.4. e 2.2.2.5.</p>	<p>H) Assunção, nas situações ainda não adotadas pela Autarquia, de medidas que contribuam para a melhoria da situação financeira de CP, o que pressupõe, designadamente, a:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Otimização da cobrança das receitas municipais; ✓ Racionalização da despesa realizada através, nomeadamente, da análise e ponderação sistemáticas da necessidade e utilidade das despesas a realizar.

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>✓ PMP a terceiros, de acordo com a IGF, que, para além de terem aumentado, ultrapassaram os parâmetros legais (em 2010: 101 dias).</p> <p>✓ PMP a fornecedores, de acordo com RCM n.º 34/2008, também com resultados elevados (em 2010: 109 dias);</p> <p>✓ Incumprimento sistemático da regra do equilíbrio financeiro mínimo, pois os resultados dos indicadores de liquidez evidenciam que não existe qualquer ajustamento entre as dívidas de CP e a correspondente liquidez do ativo.</p> <p>Assim, a situação financeira de CP do MS era, em qualquer dos anos, desequilibrada, decorrendo desta situação dificuldades para solver atempadamente os compromissos desta natureza.</p> <p>Em 2011, a dívida desta natureza aumentou ainda que de forma pouco significativa (m€ 580 e 1,9%), passando para M€ 30 566 091.</p>	<p>2.2.2.3. a 2.2.2.3.4., 2.2.2.4. e 2.2.2.5.</p>	<p>I) 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>J) Redução dos prazos médios de pagamento para os parâmetros legalmente previstos, de modo a evitar a ocorrência de custos financeiros.</p>
<p>3.2.5. O MS utilizou, em 2009, dois EMLP ao abrigo do PREDE, no montante total de M€ 7,7, cabendo ao Estado Português, enquanto mutuante, M€ 3,9, e ao banco BPI M€ 3,8.</p> <p>Foram identificadas pela IGF, em 2008/2010, significativas incorreções nas grandezas consideradas pela DGAL para o apuramento do PMP a fornecedores (RCM n.º 34/2008).</p> <p>Esta situação distorce qualquer análise que tenha subjacente o apuramento efetuado com base nos dados daquela entidade ao nível do PREDE (quanto à determinação dos objetivos anuais a atingir em matéria de redução do PMP e, eventualmente, ao nível dos resultados alcançados).</p> <p>Da análise realizada, quanto a 2009 e 2010, decorreu, respetivamente, o incumprimento e cumprimento dos objetivos, para a evolução do PMP, resultantes da adesão ao PREDE, com aumento e diminuição do resultado do indicador.</p>	<p>2.2.3.</p>	

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>Assim, de acordo com a IGF, a partir do termo da primeira metade do EMLP do Estado, ou seja, 2014, a respetiva taxa de juro base remuneratória do capital mutuado será acrescida de 0,3 pp (2009: 0,3 pp; 2010: 0,0 pp), quando, tendo em conta a DGAL, tal variação de 0,1 pp.</p> <p>Atendendo a que a variação da taxa de juro só produz efeitos no futuro, a situação é suscetível de ser reapreciada pela Direção-Geral de Tesouro e Finanças.</p> <p>Entre o início de 2009 e o final de 2010, as " outras dívidas a terceiros " aumentaram M€ 4,5, quando, através dos referidos contratos, o MS transformou M€ 7,7 de dívida administrativa/comercial em financeira, sem os quais essa componente da dívida municipal teria crescido no período cerca de M€ 12,1.</p> <p>Conclui-se, então, que da adesão ao programa resultou uma duplicação do endividamento municipal em montante significativo (M€ 7,7), pelo que não se mostram atingidos os objetivos subjacentes à sua conceção.</p>	2.2.3.	

3.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL EM 2010

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.3.1. A Autarquia cumpriu, no início e final de 2007 e no final de 2008 e 2009, todos os limites legais de endividamento municipal, de acordo com as comunicações efetuadas pela DGAL.</p>	2.3.1.1.	
<p>3.3.2. O valor das receitas relevantes, apurado pela IGF, para o cálculo dos limites legais de endividamento de 2010, correspondia ao considerado pela DGAL (€ 105 465 549).</p> <p>Consequentemente, os limites legais de EMLP, ECP e EL, adotados pela IGF como parâmetro para verificação do cumprimento do correspondente quadro legal, foram de, respetivamente, € 105 465 549, € 10 546 555 e € 131 831 936.</p>	2.3.1.2.	

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.3.3. Em 2010, atento o conceito de endividamento líquido total, o perímetro relevante para aferir dos limites legais de endividamento englobava, além do Município, as seguintes doze entidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Sintra (SMAS); ✓ Quatro Associações de Municípios (AML, AMTRES, AMEGA e AMG); ✓ Sete entidades de índole empresarial (EDUCA, EM, HPEM, EM, SINTRAQUORUM, EM, EMES, EM, HAS, SA, TRATOLIXO, EIM, SA e MUNICIPIA, SA). <p>Todavia, a " EMES, EM " e a " TRATOLIXO, EIM, SA ", não relevam para os limites em apreço pois apresentavam equilíbrio de contas, segundo o RJSEL.</p> <p>Acresce referir que a " SINTRAQUORUM, EM ", a " HAS, SA " e a " MUNICIPIA, SA ", apesar de apresentarem as suas contas desequilibradas, também não relevam para o limite de endividamento líquido municipal, pois os seus ativos são superiores aos passivos relevantes.</p>	<p>2.3.1.3.</p>	
<p>3.3.4. A Autarquia cumpriu, no final de 2010, todos os limites de endividamento municipal previstos na LFL (EMLP, ECP e de EL), apresentando taxas de utilização de, respetivamente, 78%, 0% e 2,9%.</p> <p>Considerando o valor dos EMLP excecionados (M€ 18,7 e 18,5% da dívida desta natureza) das entidades relevantes, a taxa de utilização deste limite legal e do de EL situar-se-ia, respetivamente, em 96% e 17%, ou seja, ainda dentro do limite legal.</p>	<p>2.3.1.4. a 2.3.1.6.</p>	<p>K) A análise da situação financeira da Autarquia e a tomada de decisões neste âmbito não deve ser circunscrita aos limites legais de endividamento, já que, em última instância, com todas as exceções que o regime previsto na LFL comporta, poderá estar a ser cumprida, num plano estritamente formal, a norma reguladora, quando, na verdade, não existe capacidade financeira suficiente para satisfazer, atempadamente, o serviço da dívida.</p>
<p>3.3.5. A informação reportada à DGAL, relativa ao final de 2010, não refletia, com inteira fiabilidade, a situação do MS ao nível do EL, tendo sido apurada uma diferença, para mais, de € 3 958 217,41, que resultou do seguinte:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Correções efetuadas pela IGF ao nível dos investimentos financeiros e do passivo exigível; e 	<p>2.3.1.7.</p>	<p>L) 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>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>✓ Falta de comunicação do endividamento de duas associações de municípios, ainda que de montante materialmente irrelevante.</p> <p>Todavia, desta situação não resulta qualquer alteração sobre as conclusões globais em matéria de (in)cumprimento do limite legal de EL.</p>	2.3.1.7.	M) Criação de procedimentos periódicos de circularização, recolha e validação de informação, que incluem o conjunto de entidades abrangidas pelo conceito de endividamento líquido total, o que permitirá o acompanhamento e controlo sistemáticos da evolução da situação da Autarquia face aos limites legais de endividamento.
<p>3.3.6. O MS não cumpriu, de acordo com a interpretação da IGF, o regime especial de endividamento de 2010 (Lei n.º 12-A/2010, de 30/jun) no que respeita ao EL, que aumentou, entre 30/jun/2010 e o final desse ano, em M€ 31,1.</p> <p>Tal facto pode originar a redução desse montante no âmbito de futuras transferências orçamentais a efetuar para o MS.</p>	2.3.2	N) Cumprimento integral e sistemático, no futuro, de eventuais regimes especiais de endividamento que vierem a ser legalmente consagrados.
<p>3.3.7. O MS contribuiu negativamente, em 2010, para o défice do subsector das autarquias locais, uma vez que, entre 1/jan e 31/dez, aumentou endividamento líquido (sem exceções) em cerca de M€ 8,9.</p>	2.3.3.	

3.4. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.4.1. O MS não apresentava, no final de 2010, uma situação de desequilíbrio financeiro conjuntural ou estrutural.</p>	2.4.	

3.5. CONTROLO INTERNO E PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.5.1. Da análise efetuada salienta-se, em especial, que a NCI é omissa quanto a procedimentos específicos e objetivos em matéria de identificação das entidades relevantes, da recolha da informação a reportar à DGAL e do acompanhamento do endividamento total municipal.</p>	2.5.	Cfr. recomendações J e K .

4. PROPOSTAS

4.1. Em face dos resultados obtidos, propõe-se:

4.1.1. A remessa do presente relatório e todos os seus anexos ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Sintra, o qual deverá dar conhecimento do mesmo aos restantes membros do Órgão Executivo e remeter cópia à Assembleia Municipal, de harmonia com o previsto no art. 68º, n.º 2, al. q), da Lei n.º 169/99, de 18/Set.

4.1.2. O envio para a DGO e DGAL, em especial, do ponto 2.3 do relatório que aborda a questão dos limites de endividamento previstos na LFL e na LOE de 2010.

4.1.3. A solicitação ao Presidente da Câmara Municipal da prestação de informação detalhada à IGF, no prazo de 60 dias, sobre o estado de implementação das recomendações efetuadas neste relatório.

Inspeção-Geral de Finanças,

Alexandre Virgílio Tomás Amado
Chefe de Equipa Multidisciplinar

Fernando Carlos Silvestre Raposo
Inspetor