

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



## AUDITORIA AO MUNICÍPIO DO SEIXAL

---

Processo n.º 2012/25/A3/360

---

**Relatório n.º 1958/2012**

Dezembro de 2012

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

## FICHA TÉCNICA

<b>NATUREZA</b>	Auditoria Financeira
<b>ENTIDADE AUDITADA</b>	Município do Seixal
<b>FUNDAMENTO</b>	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".
<b>ÂMBITO</b>	As verificações efectuadas reportaram-se ao período compreendido entre 1/jan/2009 e 31/dez/2011.
<b>OBJETIVOS</b>	<p>A presente auditoria teve como objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Avaliação da qualidade da informação constante da prestação de contas do exercício de 2011;</li> <li>• 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;</li> <li>• Controlo do cumprimento, no final dos anos de 2010 e 2011, do regime e dos limites de endividamento previstos na Lei das Finanças Locais e nas leis do orçamento de Estado dos referidos exercícios;</li> <li>• Verificação, no final de 2011, da posição do Município em termos de equilíbrios conjuntural e estrutural (saneamento e reequilíbrios financeiros);</li> <li>• Conhecimento do sistema de controlo interno instituído em relação a vários aspetos do endividamento e sua avaliação em termos de adequação e eficácia.</li> </ul>
<b>METODOLOGIA</b>	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.
<b>CONTRADITÓRIO</b>	Foi realizado contraditório formal institucional, nos termos do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31/Jul.
<b>CICLO DE REALIZAÇÃO</b>	jul/2012 – novembro/2012
<b>DIREÇÃO</b>	IFD – Dr.ª Ana Paula Barata Salgueiro
<b>EQUIPA</b>	<p><b>Coordenação:</b> CdE – Dr. Alexandre Amado</p> <p><b>Execução:</b> 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 do triénio 2009/2011 não refletem, com inteira fiabilidade, nas rubricas do passivo exigível, a situação económico-financeira do MS, pois a IGF realizou relevantes correções, para mais, de, respetivamente, M€ 9,7, M€ 10,4 e M€ 10,9.

Os orçamentos foram sistematicamente empolados, tendo as receitas de capital evidenciado, em 2011, um índice de execução de apenas 43%, o que potencia artificialmente a realização/existência de elevados montantes de despesa para o pagamento dos quais o MS não tinha disponibilidades ( 2011: M€ 45,3 ).

Foi violado, de forma sistemática, o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial, o que espelha a existência de uma gestão orçamental desequilibrada.

O endividamento municipal aumentou significativamente entre 2008/2011 ( M€ 30 ) e ascendeu, no final do último ano, ao montante de M€ 110, o que evidencia um nível desadequado do quadro financeiro da Autarquia.

A situação financeira de CP manteve-se negativa e desequilibrada ao longo do triénio, apresentando, no final de 2011, um saldo real negativo de operações orçamentais de M€ 64,6 e um PMP a terceiros de 431 dias.

O MS violou, no final de 2010 e 2011, os limites legais de EMLP previstos na LFL e na LOE de 2011, sendo que tais situações ficaram a dever-se, a uma quebra significativa das receitas relevantes para o cálculo do limite e à consideração de um ECP, que foi, entretanto, amortizado.

A Autarquia apresentava, no final de 2011, uma situação de simultâneo desequilíbrio financeiro conjuntural e estrutural, o que justificava o recurso a um plano de saneamento ou reequilíbrio financeiro.

À consideração superior,

IGF, 28 DEZ 2012  
Ana Paula B. Salgueiro

ANA PAULA B. SALGUEIRO

INSPECTORA DE FINANÇAS DIRECTORA

**DESPACHO:**

*Inerente.  
A consideração de S.B.P. o Director  
de Estado de Arquivos.  
A.1.2013*

JOSE MARIA LEITE MARTINS  
Inspector-Geral

*À consideração do senhor  
Inspector-Geral, com o meu  
concordo.*

O Subinspector-Geral

Mário Tavares da Silva  
2013.09.03

Relatório N.º 1958/2012

Processo n.º 2012/25/A3/360

**CONTROLO DO ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL E DA SITUAÇÃO FINANCEIRA DA  
ADMINISTRAÇÃO LOCAL AUTÁRQUICA  
MUNICÍPIO DO SEIXAL**

**SUMÁRIO EXECUTIVO**

Atendendo às evidências obtidas e à sua análise, os principais resultados da auditoria ao Município do Seixal ( MS ), que incidiu sobre 2009/2011, são, em síntese, os seguintes:

## 1. Falta de fiabilidade da informação financeira

**1.1.** Os **documentos de prestação de contas** do triénio 2009/2011 **não refletem**, com inteira fiabilidade, nas rubricas do passivo exigível, a **situação económico-financeira do MS**, pois **a IGF realizou relevantes correções, para mais, de**, respetivamente, **€ 9 724 719, € 10 418 978 e € 10 967 193**.

**1.2.** O **MS não utilizou**, até final de 2011, **as contas de compromissos de exercícios futuros**, pelo que não está garantido, através da informação contabilística prevista no POCAL, o conhecimento **do seu grau de vinculação para o futuro ao nível da despesa orçamental**.

Correções para mais de M€ 9,7, M€ 10,4 e M€ 11 no passivo exigível, em 2009, 2010 e 2011.

Não utilização, até final de 2011, das contas de compromissos de exercício futuros

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

**2.1.** A **dívida municipal** aumentou **M€ 30** entre 2009 e 2011, importando, no final do último ano, **num montante materialmente relevante ( M€ 110 )**.

**2.2.** O **endividamento global do MS apresenta um nível desadequado ao seu quadro financeiro**, pois:

- ✓ No ano de 2011, a totalidade da receita de um exercício não era suficiente para solver toda a dívida municipal ( as disponibilidades orçamentais representavam 68% da dívida global do Município, percentagem que passava para 64% caso não se considerassem as receitas relativas aos passivos financeiros );
- ✓ O período de recuperação da dívida total do Município era de cerca de 1,6 anos, considerando apenas as receitas próprias regulares, aumentado para 3,6 anos caso se expurgue daquelas receitas o montante das despesas rígidas e vinculadas.

Dívida municipal crescente e materialmente relevante, com um nível inadequado ao seu quadro financeiro ( 2011: M€ 110 )

**3.** A **situação financeira de CP**, que já era **negativa e desequilibrada em 2009, piorou no final de 2011**, sendo manifesta a incapacidade para solver atempadamente os compromissos desta natureza, com:

- ✓ Um relevante **saldo real negativo de operações orçamentais ( M€ 64,6, ou seja, mais M€ 29,9 do que em 2009 )**, de que resulta **a oneração indevida dos orçamentos futuros;**
- ✓ **PMP a terceiros**, de acordo com a IGF, que, para além de **terem aumentado ao longo do período ( de 255 para 431 dias ), ultrapassam os parâmetros legais;**
- ✓ Liquidação, no triénio, **de juros de mora de, pelo menos, M€ 2,2, dos quais foram pagos M€ 2;**
- ✓ **Incumprimento sistemático da regra do equilíbrio financeiro mínimo**, não existindo qualquer ajustamento entre as dívidas daquela natureza e as disponibilidades.

Situação financeira de CP desequilibrada

Saldos reais negativos de operações orçamentais ( 2011: M€ 64,6, mais M€ 29,9 que em 2009 )

PMP acima dos parâmetros legais de referência ( 2011: 431 dias )

Liquidação de juros de mora de M€ 2,2

#### 4. Insuficiências do processo de elaboração e gestão orçamental

**4.1.** A **receita global disponível**, nos anos de **2009/2011**, importou, respetivamente em **€ 82 686 775, € 80 172 241 e € 74 718 533**, tendo, assim, diminuído cerca de 10%.

**4.2.** O **MS manteve**, no triénio 2009/2011, a **prática reiterada de emolamento na previsão das receitas orçamentais**, em especial de capital ( taxa de execução de 43% no último ano ), sendo de realçar que, **face aos valores previstos, não foram arrecadadas receitas** no montante de, respetivamente, **M€ 41,3, M€ 51,2 e M€ 45,3**.

Desta situação decorre um **elevado risco** para a **sustentabilidade financeira da entidade**, já que permite, 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: M€ 45,3** ).

**4.3.** A **violação nos anos de 2009/2011 ( exceto a execução autónoma de 2010 )**, do **princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial**, espelha a **concretização, ao nível da execução orçamental, daquele risco** e a conseqüente existência de uma **gestão orçamental desequilibrada**.

Este facto tem como conseqüência óbvia a **impossibilidade de o MS fazer face, atempadamente, aos compromissos de CP**.

**4.4.** Em **2009**, o **mapa de fluxos de caixa do MS evidencia saldos negativos de operações orçamentais**, que decorrem da **utilização de verbas relativas a cauções** em numerário de fornecedores/empregados, para **pagamento de despesas orçamentais**, facto que, sendo suscetível de gerar responsabilidade financeira, já é do conhecimento do Tribunal de Contas.

**4.5.** O **MS apresenta uma forte rigidez na despesa orçamental, reduzidas ou mesmo negativas ( 0,5%, 6,5% e -0,4% ) margens de manobra para fazer face às despesas municipais que não se encontravam, à partida, já "vinculadas"**.

**4.6.** Foram assumidas e faturadas ( ou equivalente ) relevantes montantes de despesa sem registo de compromisso, o que consubstancia uma prática ilegal suscetível de gerar responsabilidade financeira, que, dado o caráter difuso da responsabilidade envolvida, não viabiliza a sua efetivação.

**4.7.** Em síntese, a **Autarquia, no triénio 2009/2011, elaborou e aprovou documentos previsionais que não refletiam a real expectativa da execução orçamental e manteve uma gestão orçamental totalmente desequilibrada**.

#### 5. Limites legais de endividamento

**5.1.** No **ano de 2010**, a **Autarquia violou o limite legal de Empréstimos de Médio e Longo Prazo ( EMLP )**, com uma taxa de utilização de **102%**, ainda que tal situação tenha decorrido apenas de uma quebra significativa das receitas que servem de base de cálculo do referido limite, pois não utilizou qualquer montante de dívida desta natureza.

**5.2.** No **final de 2011**, o **MS cumpriu o limite especial de Endividamento Líquido ( EL )**, mas **ultrapassou o de EMLP**, facto que

**Receita global disponível em 2011 de M€ 74 ( menos 10% face a 2009 )**

**Emolamento reiterado das receitas orçamentais, em especial de capital ( 2011: taxa de execução de 43% )**

**Orçamentos com elevado risco ao nível da sua execução**

**Violação do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial**

**Elevada rigidez da despesa orçamental**

**Gestão orçamental totalmente desequilibrada**

**Incumprimento dos limites legais de EMLP em 2010 e 2011**

resultou apenas da consideração de um empréstimo de curto prazo não amortizado no final desse ano, situação que foi regularizada em 9/out/2012.

**5.3. A informação reportada à DGAL, relativa ao final de 2011, não refletia, com inteira fiabilidade, a situação do MS ao nível do limite de EL, tendo sido apurada uma relevante diferença, para mais, de M€ 11, que resultou essencialmente das correções efetuadas pela IGF ao nível do passivo exigível.**

Prestação de  
informação incorreta à  
DGAL

## **6. Contributo positivo para o défice do subsetor das autarquias locais**

**6.1.** Em 2011, o **MS**, autonomamente considerado, **contribuiu positivamente** para **o défice do subsetor das autarquias locais**, uma vez que, entre 1/jan e 31/dez, diminuiu o endividamento líquido ( sem exceções ) em cerca de **M€ 3,9**.

Contribuição positiva,  
em 2011, para o défice  
público

## **7. Existência de pressupostos para recurso a um contrato de saneamento ou reequilíbrio financeiros**

**7.1.** O **MS** apresentava, no final de 2011, **uma situação simultânea de desequilíbrio financeiro conjuntural e estrutural**, o que justifica o recurso a um plano de saneamento ou reequilíbrio financeiros.

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 e utilização das contas de compromissos de exercícios futuros.
- ✓ 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 a sustentabilidade e 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;
- ✓ 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.
- ✓ Consolidação da dívida de CP, através do recurso a um plano de saneamento financeiro, ou, se essa solução for insuficiente, a um plano de reequilíbrio financeiro.
- ✓ Elaboração do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas.

## ÍNDICE

<b>LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS .....</b>	<b>6</b>
<b>LISTA DE QUADROS .....</b>	<b>7</b>
<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>1.1. ORIGEM E OBJETIVOS.....</b>	<b>8</b>
<b>1.2. METODOLOGIA E CONDICIONALISMOS.....</b>	<b>8</b>
<b>1.3. CONTRADITÓRIO.....</b>	<b>9</b>
<b>2. RESULTADOS DA AÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DE 2009 A 2011 .....</b>	<b>9</b>
<b>2.1.1. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO FINANCEIRA ( 2011 ) .....</b>	<b>9</b>
<b>2.1.2. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS CORRIGIDOS DE 2009 A 2011.....</b>	<b>11</b>
<b>2.2. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL E SITUAÇÃO PATRIMONIAL E FINANCEIRA.....</b>	<b>11</b>
<b>2.2.1. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL.....</b>	<b>11</b>
<b>2.2.2. DÍVIDA MUNICIPAL.....</b>	<b>17</b>
<b>2.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL EM 2011 .....</b>	<b>24</b>
<b>2.3.1. LIMITES DE ENDIVIDAMENTO PREVISTOS NA LFL E NA LOE_2011.....</b>	<b>24</b>
<b>2.3.1.1. SITUAÇÃO ENTRE 2007 A 2009 .....</b>	<b>24</b>
<b>2.3.1.2. LIMITES DE ENDIVIDAMENTO APURADOS PELAS DGAL E IGF .....</b>	<b>25</b>
<b>2.3.1.3. ENTIDADES RELEVANTES PARA OS LIMITES LEGAIS .....</b>	<b>25</b>
<b>2.3.1.4. LIMITE ESPECIAL DE EMPRÉSTIMOS DE MÉDIO E LONGO PRAZOS .....</b>	<b>27</b>
<b>2.3.1.5. LIMITE DE EMPRÉSTIMOS DE CURTO PRAZO PREVISTO NA LFL.....</b>	<b>28</b>
<b>2.3.1.6. LIMITE ESPECIAL DE ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO .....</b>	<b>29</b>
<b>2.3.1.7. CONTROLO DA INFORMAÇÃO PRESTADA À DGAL EM 2011 .....</b>	<b>29</b>
<b>2.3.2. CONTRIBUTO DO MS PARA O DÉFICE DO SUBSECTOR DAS AUTARQUIAS LOCAIS .....</b>	<b>30</b>
<b>2.4. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS NO FINAL DE 2011 .....</b>	<b>30</b>
<b>2.5. CONTROLO INTERNO, PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS E PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS .....</b>	<b>31</b>
<b>3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....</b>	<b>32</b>
<b>4. PROPOSTAS.....</b>	<b>39</b>
<b>ANEXOS ( fls. 1 a 78 )</b>	

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

<b>ADSE</b>	Direção-Geral de Proteção Social em Funções Públicas
<b>AGÊNCIA</b>	Agência de Desenvolvimento Local do Seixal-Fábrica da Pólvora, Lda
<b>AIARS</b>	Associação Intermunicipal da Água da Região de Setúbal
<b>AML</b>	Área Metropolitana de Lisboa
<b>AMRPCS</b>	Associação de Municípios Rede Portuguesa de Cidades Saudáveis
<b>AMRS</b>	Associação de Municípios da Região de Setúbal
<b>BPI</b>	Banco Português de Investimentos, SA
<b>CDR</b>	CDR-Cooperação e Desenvolvimento, EIM, SA
<b>CGD</b>	Caixa Geral de Depósitos, SA
<b>Cfr</b>	Confrontar
<b>CP</b>	Curto Prazo
<b>DGAL</b>	Direção-Geral das Autarquias Locais
<b>ECP</b>	Empréstimos de Curto Prazo
<b>EL</b>	Endividamento Líquido
<b>EMLP</b>	Empréstimos de Médio e Longo Prazo
<b>FEF</b>	Fundo de Equilíbrio Financeiro
<b>FERIMO</b>	FERIMO- Sociedade Imobiliária, SA
<b>IGF</b>	Inspeção-Geral de Finanças
<b>IRS</b>	Imposto sobre os Rendimentos das Pessoas Singulares
<b>LFL</b>	Lei das Finanças Locais
<b>LOE</b>	Lei do Orçamento de Estado
<b>M€</b>	Milhões de euros
<b>m€</b>	Milhares de euros
<b>MLP</b>	Médio e Longo Prazos
<b>MS</b>	Município do Seixal
<b>NCI</b>	Norma de Controlo Interno
<b>OE</b>	Orçamento de Estado
<b>OO</b>	Operações Orçamentais
<b>PMP</b>	Prazo Médio de Pagamento
<b>POCAL</b>	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
<b>RCM</b>	Resolução do Conselho de Ministros
<b>RJSEL</b>	Regime Jurídico do Sector Empresarial Local

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b>	Síntese das correções efetuadas aos balanços do MS
<b>Quadro 2</b>	Evolução das componentes dos balanços ( 2009/2011 )
<b>Quadro 3</b>	Evolução e taxas de execução da receita e despesa municipal
<b>Quadro 4</b>	Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível
<b>Quadro 5</b>	Equilíbrio orçamental em sentido substancial
<b>Quadro 6</b>	Vinculação orçamental
<b>Quadro 7</b>	Compromissos assumidos / despesas faturadas (ou equivalente)
<b>Quadro 8</b>	Composição e evolução da dívida corrigida pela IGF
<b>Quadro 9</b>	Saldos reais de operações orçamentais
<b>Quadro 10</b>	Prazo médio de pagamento
<b>Quadro 11</b>	Indicadores de liquidez
<b>Quadro 12</b>	Juros liquidados e pagos relativos a atrasos nos pagamentos
<b>Quadro 13</b>	Indicadores de endividamento
<b>Quadro 14</b>	Indicadores de imobilizações
<b>Quadro 15</b>	Limites especiais de EL e de EMLP de 2011
<b>Quadro 16</b>	Limite de ECP de 2011
<b>Quadro 17</b>	Entidades abrangidas pelo conceito de endividamento líquido total
<b>Quadro 18</b>	Limite especial de EMLP
<b>Quadro 19</b>	Limite de ECP
<b>Quadro 20</b>	Limite especial de EL de 2011
<b>Quadro 21</b>	Diferença total de endividamento líquido
<b>Quadro 22</b>	Evolução do endividamento líquido do MS
<b>Quadro 23</b>	Saneamento e reequilíbrio financeiros no final de 2011

## 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 do Seixal ( 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 2011.
2	Análise do comportamento do Município em termos de execução orçamental no último triénio (2009/2011), avaliação da evolução do endividamento municipal no mesmo período, designadamente em termos de empréstimos, leasing e outras dívidas a terceiros, e apreciação da sua situação financeira, em especial, de curto prazo.
3	Controlo do cumprimento, no final dos anos de 2010 e 2011 , do regime e dos limites de endividamento, previstos na Lei das Finanças Locais (LFL) <sup>1</sup> e nos regimes especiais criados para os mesmos exercícios <sup>2</sup> , quer na vertente dos empréstimos, quer de endividamento líquido.
4	Verificação, no final de 2011, da posição do Município em termos de equilíbrios conjuntural e estrutural (saneamento e reequilíbrio financeiros).
5	Conhecimento do sistema de controlo interno instituído em relação a vários aspetos do endividamento e sua avaliação em termos de adequação e eficácia.

### 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 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

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

<sup>2</sup> Através do art. 53.º da Lei n.º 55 A/2010, de 31/dez - Lei do Orçamento de Estado de 2011 ( LOE\_2011 ), alterado pelo art. 2.º da Lei n.º 60-A/2011, de 30/nov.

Na realização desta ação de controlo, há que realçar a boa e célere colaboração recebida dos trabalhadores do Município do Seixal, em especial dos afetos ao Departamento de Administração Financeira e Patrimonial.

### 1.3. CONTRADITÓRIO

**1.3.1.** Em 28/set/2012, no exercício do direito do contraditório institucional por parte da Câmara Municipal do Seixal, deu entrada na IGF a resposta ao presente projeto de relatório, através do ofício com a referida data ( Anexos, a fls. 74 a 78 ), subscrito pelo Senhor Presidente da Câmara Municipal.

Anexos, a fls. 74 a 78

Nesse documento não são contraditadas as asserções produzidas no relatório, sendo referido que o que se " (...) *afigura fundamental reter é a lógica de saneamento financeiro subjacente, não obstante as vicissitudes salientadas, as quais consubstanciam um claro programa de retoma, a materializar em plano de consolidação orçamental em 2013, que aliás se encontra em derradeira fase de elaboração e a submeter à apreciação dos órgãos autárquicos no próximo mês de Janeiro, e que traduz o equilíbrio entre receita e despesa, conforme GOP's/ Orçamento já submetido à Câmara Municipal, tendo por base um conjunto de medidas já implementadas de redução da despesa corrente, de programas e iniciativas e de investimento* ".

Anexos, a fls. 76

São, ainda, referidas várias justificações para a situação financeira do Município que é descrita e apreciada no relatório, em especial, a quebra de receitas sendo, ainda, afirmado que já foi adotado " (...) *um conjunto integrado e coerente de medidas tendentes à estabilização económica e financeira, aliás, patentes no Relatório, mas que não poderão deixar de se compadecer com a segurança e a qualidade de vida da população.*".

Anexos, a fls. 75

## 2. RESULTADOS DA AÇÃO

### 2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DE 2009 A 2011

#### 2.1.1. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO FINANCEIRA ( 2011 )

**2.1.1.1.** Do trabalho realizado<sup>3</sup>, **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 2009 a 2011**:

<sup>3</sup> 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 ) e o Banco Dexia Sabadell, SA que representavam 100% do capital em dívida de empréstimos de médio e longo prazo no final de 2011 ( € 41 531 399,22 ), resultante de dez contratos e 100% do capital de curto prazo ( € 4 000 000,00 ), de um contrato de empréstimo de curto prazo.

Em termos dos outros credores ( fornecedores c/c, faturas em receção e conferência e fornecedores de imobilizado ), foram circularizadas 15 entidades, cujos créditos totalizavam, no final de 2011, cerca de M€ 20,9, que representavam cerca de 38% 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 quatro empresas.

### Quadro 1 – Síntese das correções efetuadas aos Balanços do MS

Un: Euro

COMPONENTES DO BALANÇO	CONTAS	2009				2010				2011			
		Débito	Crédito	Saldo		Débito	Crédito	Saldo		Débito	Crédito	Saldo	
				Valor	D/C			Valor	D/C			Valor	D/C
<b>ACTIVO</b>													
<b>FUNDOS PRÓPRIOS</b>	Resultado Líquido do Exercício (88) / Resultados Transitados (59)	9 724 719,18		- 9 724 719,18	D	10 418 977,91		- 10 418 977,91	D	10 967 192,98		- 10 967 192,98	D
<b>PASSIVO</b>	Credores diversos		9 724 719,18	9 724 719,18	C		10 418 977,91	10 418 977,91	C		10 967 192,98	10 967 192,98	C

Anexos, a fls. 9 a 10

As situações evidenciadas no Quadro 1 derivam da consideração, nos anos de 2009 a 2011, na conta de "Credores diversos", dos montantes relativos a despesas apresentadas pela ADSE ( Direção-Geral de Proteção Social em Funções Públicas ), que não foram reconhecidas pela Autarquia.

Tais dívidas perfaziam, no final de cada um dos anos referidos, respetivamente, € 9 724 719,18, € 10 418 977,91 e € 10 967 192,98, representando, no final de 2011, cerca de 20% da dívida de curto prazo constante do respetivo balanço.

Anexos, a fls. 9 a 23

Quanto à dívida, o MS não põe em causa a correção efetuada pela IGF, mas, por um lado, procura justificar a razão do seu não reconhecimento e, por outro lado, afirma que " (...) foi estabelecida uma metodologia de trabalho para validação, por amostragem, do montante em dívida, sendo que, até que fique devidamente esclarecido e confirmado o montante em causa, procedemos ao registo contabilístico de € 11 465 385,86, conforme consta no site da A.D.S.E., como dívida deste Município, em situação de conferência. "

Anexos, a fls. 75

Realce-se, no entanto, que relativamente à restante dívida financeira e administrativa não detetámos qualquer divergência no processo de reconciliação.

**2.1.1.2.** Para além disso, atendendo ao disposto no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais ( POCAL )<sup>4</sup>, também constatámos que o MS não utilizou, até final de 2011, as contas de compromissos de exercícios futuros, pelo que não está garantido o conhecimento, através da informação contabilística prevista no POCAL, do seu grau de vinculação para o futuro ao nível da despesa orçamental.

**2.1.1.3.** Assim, no triénio 2009/2011:

Os **Balanços** e as **Demonstrações de Resultados** do MS **não refletem, com inteira fiabilidade**, atendendo à omissão de reconhecimento da dívida à ADSE, a **situação económico-financeira**, sendo de realçar a **materialidade da correção efetuada**.

<sup>4</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22/fev, alterado pela Lei 162/99, de 14/set, pelos DL n.ºs 315/2000, de 2/dez, e 84-A/2002, de 5/abr e pelo art. 104º da Lei n.º 60-A/2005, de 30/dez.

## 2.1.2. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS CORRIGIDOS DE 2009 A 2011

2.1.2.1. As componentes dos balanços apresentaram, no triénio 2009/2011, os seguintes valores e evolução:

**Quadro 2 – Evolução das componentes dos Balanços ( 2009/2011 )**

Un: euro

DESCRIÇÃO	2009	2010	2011	VARIÇÃO NO TRIÉNIO	
				Montante	%
ACRÉSCIMOS E DIFERIMENTOS	20 580,94	266 857,30	244 236,06	223 655,12	1087%
RESTANTE ACTIVO	140 434 367,99	152 714 478,13	181 395 286,25	40 960 918,26	29%
<b>ACTIVO TOTAL</b>	<b>140 454 948,93</b>	<b>152 981 335,43</b>	<b>181 639 522,31</b>	<b>41 184 573,38</b>	<b>29%</b>
DÍVIDAS A TERCEIROS	81 838 342,89	78 818 442,92	111 431 566,68	29 593 223,79	36%
PROVISÕES	0,00	0,00	0,00	0,00	#DIV/0!
ACRÉSCIMOS E DIFERIMENTOS	6 230 520,48	10 536 597,95	4 281 217,89	- 1 949 302,59	-31%
<b>PASSIVO TOTAL</b>	<b>88 068 863,37</b>	<b>89 355 040,87</b>	<b>115 712 784,57</b>	<b>27 643 921,20</b>	<b>31%</b>
PATRIMÓNIO	73 113 005,52	74 292 516,86	87 776 599,29	14 663 593,77	20%
RESTANTES FUND. PRÓPRIOS	- 20 726 919,96	- 10 666 222,30	- 21 849 861,55	- 1 122 941,59	5%
<b>FUND. PRÓPRIOS TOTAIS</b>	<b>52 386 085,56</b>	<b>63 626 294,56</b>	<b>65 926 737,74</b>	<b>13 540 652,18</b>	<b>26%</b>

Fonte: balanços de 2009 a 2011

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

- ✓ **O Ativo** apresentou uma **evolução favorável**, com um acréscimo de 29% ( M€ 41,2 ), que resultou, essencialmente, do aumento da conta " *dívidas de terceiros de curto prazo* " ( contribuiu em 83% para a variação total );
- ✓ **O Passivo**, ao contrário, evolui negativamente, pois evidenciou um **acréscimo** de 31% ( M€ 27,6 ), para o que concorreu o aumento das " *dívidas a terceiro de curto prazo* " ( correspondendo a 126% da variação total );
- ✓ **Os Fundos Próprios aumentaram** cerca de 26% ( M€ 13,5 ), para o que contribuíram, essencialmente, os " *resultados transitados* " ( com um peso de - 167% na variação total ).

Anexos, a fls. 26 e 27

2.1.2.2. Em síntese:

**Aumentou o grau de dependência do MS de capitais alheios exigíveis<sup>5</sup> para financiamento do ativo** ( passou de 58% para 61% ), tendo decrescido o correspondente peso dos fundos próprios ( de 37% para 36% ).

## 2.2. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL E SITUAÇÃO PATRIMONIAL E FINANCEIRA

### 2.2.1. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

2.2.1.1. No triénio de 2009/2011, as receitas cobradas e as despesas pagas tiveram a

<sup>5</sup> Passivo total menos acréscimos e diferimentos.

evolução que se encontra expressa no quadro seguinte.

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

Un: Euro

RUBRICAS	PREVISÃO / EXECUÇÃO (valores absolutos)						PREVISÃO / EXECUÇÃO (%)			VARIÇÃO DA EXECUÇÃO NO TRIÉNIO	
	2009		2010		2011						
	PREVISÃO	EXECUÇÃO	PREVISÃO	EXECUÇÃO	PREVISÃO	EXECUÇÃO	2009	2010	2011	(%)	(pp)
1 - Saldo inicial	0	113 354	0	- 1 447 405	0	130 739	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	15%	#DIV/0!
2 - Repos. não abat. nos pagam.	60 000	1 568	60 000	4 161	6 000	14 702	3%	7%	245%	838%	242 pp
3 - Receita Corrente	94 603 865	71 402 228	99 458 720	75 721 777	97 474 148	64 801 150	75%	76%	66%	-9%	- 9 pp
4 - Despesa Corrente	59 800 019	46 535 669	65 923 824	47 578 278	61 033 013	45 678 850	78%	72%	75%	-2%	- 3 pp
5 - Receita de Capital	29 316 015	11 169 625	31 843 890	5 893 708	22 509 852	9 771 942	38%	19%	43%	-13%	5 pp
6 - Despesa de Capital	64 179 861	37 598 511	65 438 786	32 463 224	58 956 987	28 901 019	59%	50%	49%	-23%	- 10 pp
<b>7 - Receita Total (1+2+3+5)</b>	<b>123 979 880</b>	<b>82 686 775</b>	<b>131 362 610</b>	<b>80 172 241</b>	<b>119 990 000</b>	<b>74 718 533</b>	<b>67%</b>	<b>61%</b>	<b>62%</b>	<b>-10%</b>	<b>- 4 pp</b>
<b>8 - Despesa Total (4+6)</b>	<b>123 979 880</b>	<b>84 134 180</b>	<b>131 362 610</b>	<b>80 041 502</b>	<b>119 990 000</b>	<b>74 579 870</b>	<b>68%</b>	<b>61%</b>	<b>62%</b>	<b>-11%</b>	<b>- 6 pp</b>

Fonte: Orçamentos finais e mapas de fluxos de caixa dos anos de 2009 a 2011.

Anexos, a fls. 28 a 30

A **receita total disponível** ( que inclui o saldo orçamental transitado da gerência anterior ) **teve um decréscimo**, no triénio de 2009/2011, **de cerca de 10%**, devido à diminuição simultânea das receitas correntes e de capital ( respetivamente, 9% e 13% ), tendo ocorrido também uma diminuição ( 11% ) na despesa municipal paga.

**2.2.1.2.** No triénio 2009/2011, o **grau de execução orçamental da receita total disponível apresentou valores reduzidos ( 67%, 61% e 62% )**, para o que concorreu, especialmente, a **componente das receitas de capital, com taxas de execução de 38%, 19% e 43%**, respetivamente.

Realce-se que, **face aos valores previstos**, não foram **arrecadadas, naquele período, receitas globais no montante de M€ 41,3, M€ 51,2 e M€ 45,3**, respetivamente.

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

- ✓ " 01 – Impostos diretos " **com valores orçamentais previstos de M€ 45,2, M€ 43,2 e M€ 39,6 e executados de M€ 26,4, M€ 28,9 e M€ 28,7, respetivamente, que contribuíram com 45,4%, 27,9% e 24,1% para o desvio total verificado;**
- ✓ " 02 – Impostos indiretos " **com valores orçamentais previstos de M€ 20,5, M€ 25,8 e M€ 28,7 e executados de M€ 16,9, M€ 20,8 e M€ 12,6, que contribuíram com 8,8%, 9,7% e 35,5% para o desvio total verificado;**
- ✓ " **09 - Venda de bens de investimento** " com valores orçamentais previstos de M€ 16,2, M€ 21,7 e M€ 8,3 e executados de M€ 1,8, m€ 111 e m€ 988, respetivamente, que contribuíram em 34,9%, 42,1% e 16,1% para o desvio total verificado.

Anexos, a fls. 28

Existe, assim, uma **prática reiterada de empolamento na previsão das receitas orçamentais** na componente corrente e, especialmente, na de capital, com reduzidos índices de execução ( no máximo de 43% ), o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL.

No contraditório, no que respeita às regras previsionais, o MS não contraria as asserções produzidas pela IGF, mas afirma que " (...) verifica-se que a previsão do Município foi fortemente penalizada, nos últimos anos, por uma descida significativa da receita, por efeito da conjuntura, designadamente, com a perda de cerca de € 36 milhões de euros, na área do urbanismo, transferências do OE, derrama por transferir, atrasos e falta de pagamento de consumos de água, alvarás e dívidas de grandes operadores ( EDP, PT ). "

Anexos, a fls. 75 e 76

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

Un: Euro

RUBRICAS	EXERCÍCIOS			% DE COBERTURA DA DESPESA PREVISTA (1/2)*100		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011
1 - Receita total efectivamente disponível	82 686 775	80 172 241	74 718 533			
2 - Despesa orçamental prevista	123 979 880	131 362 610	119 990 000	67%	61%	62%
<b>Diferença (1-2)</b>	<b>- 41 293 105</b>	<b>- 51 190 369</b>	<b>- 45 271 467</b>			

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

Anexos, a fls. 28

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 aumentou em 2011 face a 2009 ( **de M€ 41,3 para M€ 45,3** ), mantendo-se, em qualquer caso, em valores materialmente relevantes.

A situação descrita não pode ser apenas justificada pelas dívidas de natureza administrativa/comercial de curto prazo transitadas de exercícios anteriores, designadamente em **2011**, pois, de acordo com a informação financeira da Autarquia, cifravam-se, no início desse ano, em **M€ 23,4**.

Com efeito, através da referida sobreavaliação das receitas, criou-se a possibilidade de realizar, em 2011, " **nova despesa** " no montante de, pelo menos, cerca de **M€ 21,9**<sup>6</sup>, relativamente à qual não existia uma efetiva capacidade de pagamento.

A **execução dos orçamentos do triénio 2009/2011 comportava um elevado risco**, pois possibilitava a realização/existência de despesa muito para além da efetiva capacidade financeira da Autarquia para promover o seu pagamento atempado ( 2011: M€ 45,3 ).

**2.2.1.4.** Em **2009**, o **mapa de fluxos de caixa da Autarquia evidencia saldos negativos de operações orçamentais**, situação que ficou a dever-se ao facto de terem sido utilizadas

<sup>6</sup> Diferença entre a " despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível ", no valor de M€ 45,3, e o montante de " outras dívidas a terceiros " transitadas de 2010, de acordo com a respetiva prestação de contas ( M€ 23,4 ).

verbas extraorçamentais ( cauções em numerário de fornecedores/empreiteiros ) para liquidação e pagamento de despesas inerentes a operações orçamentais.

Anexos, a fls. 30.A

Ora, tais verbas, que pertencem aos empreiteiros/fornecedores que as prestam ou a quem são retidas a título de desconto de garantia, ficam à guarda da Autarquia, mas apenas podem ser utilizadas para as finalidades legalmente previstas ( crf. arts 88.º e 296.º do DL n.º 18/2008, de 29/jan e, anteriormente, art. 112.º DL n.º 59/99, de 2/mar ), estando inclusivamente consagrado, neste último diploma legal ( art. 229.º, n.º 3 ), que durante esse período deveriam render juros a favor dos seus titulares.

Tal facto consubstancia, assim, a utilização de verbas em finalidade diferente da legalmente prevista, pelo que se trata de uma prática ilegal, suscetível de integrar os ilícitos de natureza financeira previstos no art. 65º, n.º 1, alíneas b), g) e i), da Lei n.º 98/97, de 26/Ago, e de ser sancionado com a aplicação de uma multa aos seus responsáveis.

No entanto, atendendo a que o Tribunal de Contas ( a entidade responsável pela efetivação de responsabilidades financeiras sancionatórias ) conhece a situação na sequência da remessa dos documentos de prestação de contas daquele exercício, não se justifica a realização de qualquer outra diligência, nesta fase, por parte da IGF.

**2.2.1.5.** No que respeita à verificação do cumprimento do princípio do **equilíbrio orçamental** numa perspetiva substancial <sup>7</sup>, os resultados foram os seguintes:

**Quadro 5 – Equilíbrio orçamental em sentido substancial**

Ano	Execução Autónoma do Ano	Execução Global no Ano
2009	86,18%	70,41%
2010	101,29%	70,40%
2011	70,68%	53,62%

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

Anexos, a fls. 31

Verifica-se, deste modo, que a **Autarquia não respeitou, nos anos de 2009 a 2011, de forma sistemática e crescentemente negativa o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial** ( ao nível da execução autónoma e global do ano), exceto no que respeita à execução autónoma do ano de 2010.

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

O incumprimento, de forma sistemática, do **princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial** ( execução global do ano ) reflete

<sup>7</sup> 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 ).

uma gestão orçamental totalmente desequilibrada, materializada na **realização/existência de despesas muito acima da sua capacidade financeira** e na conseqüente impossibilidade de fazer face, de forma atempada, aos compromissos perante terceiros.

**2.2.1.6.** No triénio 2009/2011, 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 6 - Vinculação orçamental**<sup>8</sup>

Un: euro

DESCRIÇÃO	EXECUÇÃO		
	2009	2010	2011
1 - Despesas com pessoal	34 501 567	35 467 413	35 604 507
2 - Encargos relativos à dívida financeira (amort. e juros)	6 417 111	4 192 041	4 648 661
3 - Outras dívidas a terceiros de CP transitada do ano anterior	12 740 370	33 297 176	33 833 645
4 - Compromissos já assumidos no final do exercício anterior e ainda não facturados *	28 603 538	1 923 919	900 012
5 - Compromissos já assumidos para o exercício no final do anterior (contas 04 e 05 )			
<b>6 - TOTAL (1+2+3+4+5)</b>	<b>82 262 585</b>	<b>74 880 549</b>	<b>74 986 825</b>
<b>7 - DISPONIBILIDADES ORÇAMENTAIS **</b>	<b>82 686 775</b>	<b>80 172 241</b>	<b>74 718 533</b>
<b>8 - DIFERENÇA (7-6)</b>	<b>424 189</b>	<b>5 291 692</b>	<b>- 268 292</b>
<b>9 - PERCENTAGEM DA RECEITA NÃO VINCULADA (8/7*100)</b>	<b>0,5</b>	<b>6,6</b>	<b>-0,4</b>

\* 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 98% ) **face apenas a um conjunto de despesas certas e com um elevado grau de inflexibilidade, resultado que só não é mais negativo porque não são refletidos contabilisticamente os compromissos de exercícios futuros.**

O **MS**, considerando o seu quadro financeiro reportado a 2009/2011, **apresentava uma forte rigidez na despesa orçamental**, pois dispunha de uma reduzida ( 2009 e 2010 ) ou, mesmo, negativa ( 2011 ) **margem de manobra para fazer face às demais despesas municipais que não se encontravam, à partida, já " vinculadas "**.

**2.2.1.7.** Acresce que a comparação, nos anos de 2009 a 2011, 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:

<sup>8</sup> Cfr. alínea b) do ponto 1.2. do anexo da "metodologia", a fls. 1 a 7.

**Quadro 7 – Compromissos assumidos / despesas faturadas ( ou equivalente )**

DESCRIÇÃO	Lr: euro		
	2009	2010	2011
1 - Compromissos totais assumidos para o exercício	119 355 275	114 775 159	105 073 263
2 - Despesas totais pagas	84 134 180	80 041 502	74 579 870
3 - Outras dívidas a terceiros de CP transitadas (excepto OT)	33 297 176	33 833 645	64 778 410
<b>Diferença [1-(2+3)]</b>	<b>1 923 919</b>	<b>900 012</b>	<b>- 34 285 017</b>

Anexos, a fls. 33 ( indicadores orçamentais 17 e 18 )

Tal situação indicia a existência, no ano de 2011, de realização de despesas, no montante de, pelo menos, **cerca de M€ 34, relativamente às quais não foi efetuado o correspondente compromisso, mostrando-se, por isso, violados os princípios e regras de execução orçamental** ( cfr. alínea d) do ponto 2.3.4.2. das Considerações Técnicas do POCAL ), situação que é suscetível de configurar um ilícito de natureza financeira, de harmonia com o disposto no art. 65º, n.º 1, al. b), da LOPTC <sup>9</sup>.

Refira-se que tal diferença é parcialmente justificada com o montante das correções efetuadas pela IGF relativamente à dívida para com a ADSE ( M€ 10,97 ), tendo a Autarquia justificado, ainda que apenas em termos genéricos, que a parte restante resulta do facto de ter celebrado acordos com os fornecedores a diferir o pagamento de dívidas para exercícios futuros, que, por isso, deixou de cabimentar e comprometer no exercício, ainda que continue a refleti-las no balanço municipal como curto prazo, pelo que influencia a análise efetuada pela IGF.

De qualquer modo, a existência de dívida faturada ( ou equivalente ) sem, pelo menos, o prévio registo do compromisso respetivo decorre do conjunto de decisões tomadas, ao longo do ano indicado ou em período anterior, pelos órgãos e entidades legalmente competentes para autorizarem a realização da despesa, ou seja, ao nível dos municípios, a Assembleia e Câmara Municipais, o presidente do órgão executivo e, por delegação, os vereadores e mesmo os dirigentes municipais.

O objetivo e a natureza da análise realizada nesta auditoria ( abrangente e genérico ) não permite a identificação e a imputação subjetiva, a um indivíduo ou a um órgão, da responsabilidade, quer direta quer subsidiária, pela ocorrência da situação descrita <sup>10</sup>.

Assim sendo, atendendo ao disposto nos arts. 67º, n.º 3, e 62º, em especial, o seu n.º 2, da LOPTC, e dado que o carácter difuso da responsabilidade envolvida não viabiliza a sua efetivação, não se justifica a realização de qualquer outra diligência sobre esta matéria.

Sobre esta matéria, no contraditório afirma-se que “ (...) *não existem faturas sem procedimento instruído; no entanto, a fatura, embora reconhecida, foi contemplada no ano do processamento do pagamento de acordo com o estabelecido com o fornecedor.* ”.

Anexos, a fls. 75

<sup>9</sup> Lei n.º 98/97, de 26/ago ( Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas ).

<sup>10</sup> O que exigiria uma apreciação exaustiva e casuística aos procedimentos adotados na realização de toda a despesa que se encontrasse em dívida ( de curto prazo ) no final de cada exercício.

**2.2.1.8.** A análise, através de um conjunto de indicadores, à **execução orçamental** do MS, reportada ao período de 2009/2011, permite-nos afirmar o seguinte:

- ✓ Aumentou a taxa de cobertura da despesa total paga pela receita total disponível ( de 98% para 100% );
- ✓ As despesas orçamentais têm vindo a ser pagas maioritariamente com receitas próprias ( de 73% para 72% ), embora os fundos municipais também constituam uma receita significativa ( entre 18% e 20% );
- ✓ Diminui, de forma significativa, a proporção dos compromissos assumidos para o exercício no total das despesas realizadas e faturadas ( de 102% para 75% );
- ✓ Aumentou, de forma ténue, a proporção das despesas totais pagas nos compromissos assumidos para o exercício ( de 70% para 71% ).

Anexos, a fls. 32 e 33 (indicadores 1 a 24 em especial, 1, 4, 7, 8, 17 e 18)

**2.2.1.9.** 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 <sup>11</sup>.

## **2.2.2. Dívida Municipal**

**2.2.2.1.** A **dívida global do MS relativa a operações orçamentais ( OO )**, incluindo

<sup>11</sup> 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 ).

as correções efetuadas pela IGF ( cf. item 2.1.1.1. ), importava, no triénio de 2009/2011, nos seguintes montantes:

**Quadro 8 – Composição e evolução da dívida corrigida pela IGF**

Un: euro

Descrição	2009			2010			2011			Taxa de Variação
	Prest. Contas	Correc. IGF	Total	Prest. Contas	Correc. IGF	Total	Prest. Contas	Correc. IGF	Total	2009 / 2011
- EMLP	46 885 950	0	46 885 950	43 417 822	0	43 417 822	41 531 399	0	41 531 399	-11,4%
<b>Dívida Financeira</b>										
- ECP	0	0	0	0	0	0	4 000 000	0	4 000 000	#DIV/0!
- Leasing	0	0	0	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!
<b>Subtotal</b>	<b>46 885 950</b>	<b>0</b>	<b>46 885 950</b>	<b>43 417 822</b>	<b>0</b>	<b>43 417 822</b>	<b>45 531 399</b>	<b>0</b>	<b>45 531 399</b>	<b>-2,9%</b>
<b>Outras dívidas a terceiros</b>										
- MLP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!
- CP	23 572 457	9 724 719	33 297 176	23 414 667	10 418 978	33 833 645	53 811 217	10 967 193	64 778 410	94,5%
<b>Subtotal</b>	<b>23 572 457</b>	<b>9 724 719</b>	<b>33 297 176</b>	<b>23 414 667</b>	<b>10 418 978</b>	<b>33 833 645</b>	<b>53 811 217</b>	<b>10 967 193</b>	<b>64 778 410</b>	<b>94,5%</b>
<b>Total</b>	<b>70 458 407</b>	<b>9 724 719</b>	<b>80 183 126</b>	<b>66 832 489</b>	<b>10 418 978</b>	<b>77 251 467</b>	<b>99 342 616</b>	<b>10 967 193</b>	<b>110 309 809</b>	<b>37,6%</b>

Fonte: Documentos de Prestação de Contas ( 2009 a 2011 )

Anexos, a fls. 34

No triénio em apreço, **a dívida municipal teve um acréscimo muito relevante ( 38% ), passando de M€ 80,2 para M€ 110 ( cerca de mais M€ 30 ), para o qual contribuiu especialmente a dívida administrativa/comercial de curto prazo ( CP ), que aumentou M€ 31,5 ( 95% ).**

Refira-se, ainda, que o **período de recuperação da dívida total da Autarquia** <sup>12</sup>, **aumentou** entre 2009/2011, **mantendo um nível elevado**, pois passou de:

- ✓ **1,1 para 1,6 anos, considerando as receitas próprias regulares; e**
- ✓ **2,2 para 3,6 anos, caso se expurgue do valor daquelas receitas algumas despesas rígidas e vinculadas.**

Anexos, a fls. 33 ( indicadores 26 a 31, em especial, 26 e 29 )

Acresce que **em 2011 não bastaria a totalidade da receita do MS do exercício para solver a totalidade da dívida** <sup>13</sup>, ao contrário do que se verificava nos dois anos anteriores, o que espelha uma clara deterioração da situação.

De facto, entre 2009/2011, **as disponibilidades orçamentais representavam cerca de 103%, 104% e 68% da dívida global do município** no final de cada ano, percentagens que passariam para 97%, 103% e 64% caso não se considerasse a receita proveniente dos passivos financeiros.

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

A **dívida municipal " per capita "** apresentou uma evolução crescente, passando de € 450 para € 697, evidenciando, assim, um valor relevante.

Anexos, a fls. 33 ( indicador 25 )

<sup>12</sup> 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, serviço da dívida de EMLP e leasing ), admitindo alguma estabilidade nas grandezas consideradas.

<sup>13</sup> Não se desconhece, no entanto, que parte da dívida referida tem a natureza de médio e longo prazo.

Finalmente, refira-se que, no triénio 2009/2011, **o peso da dívida de médio e longo prazo na dívida total é relevante**, ainda que tenha diminuído significativamente ( passando de 58% para 41% ).

**O endividamento global do MS aumentou significativamente** entre 2009/2011 ( **38%** e **M€ 30** ), passando **para M€ 110**, o que espelha **um nível materialmente relevante e inadequado ao seu quadro financeiro**, nomeadamente às receitas orçamentais, sendo, ainda, de destacar que, em 2011, o período de recuperação dívida total é de cerca de 3,6, anos, situações que se repercutem e condicionam a gestão orçamental de exercícios futuros.

**2.2.2.2.** O **stock da dívida de empréstimos de médio e longo prazo** ( EMLP ), reportada ao final de 2009/2011, ascendia, respetivamente, a **€ 46 885 950**, **€ 43 417 821** e **€ 41 531 399**, que decorria, no final do último exercício, da execução de dez contratos, sendo o mais recente de 8/jul/2008.

Anexos, a fls. 34

A **dívida desta natureza evidenciou uma significativa diminuição** ( M€ 5,4 e 11,4% ), representando, no final de 2011, 38% da dívida total.

Por seu lado, **o inerente serviço da dívida** ( amortizações e juros ) teve uma diminuição, no triénio, de cerca de 58% ( passando de € 6 417 111 para € 2 684 720 ), representando 3,6% da despesa total paga em 2011.

Anexos, a fls. 32 ( indicador 13 ) e 35

Refira-se, no entanto, que, **no final de 2011, dos EMLP contratados pelo MS, um**<sup>14</sup> ( com um capital em dívida de **M€ 10** e peso na dívida desta natureza de 24% ) **estava ainda em período de carência**, não tendo, por isso, originado pagamentos a título de amortizações, pelo que **o serviço da dívida desta natureza tenderá a crescer nos próximos anos**.

Por sua vez, a dívida de **empréstimos de curto prazo** no final de 2011 ascendia a M€ 4, montante que foi, entretanto, totalmente amortizado.

**O stock da dívida de EMLP diminuiu significativamente ao longo do triénio de 2009/2011 ( 11,4% e M€ 5,4 ), o mesmo acontecendo com o serviço da dívida ( 58% e M€ 3,7 ), o qual, no entanto, tenderá a crescer nos próximos anos.**

**2.2.2.3.** **As outras dívidas a terceiros** ( dívida administrativa/comercial ) decorrentes de operações orçamentais **aumentaram, de forma muito relevante, entre 2009/2011 ( M€ 31 e 95% ), ascendendo no final do último ano a, pelo menos, € 64 778 410.**

Anexos, a fls. 34

<sup>14</sup> Empréstimo contratado em 8/jul/2008 com o Banco Dexia Sabadell, SA.

O **peso daquelas dívidas**, com natureza originária de curto prazo ( CP ), **na despesa total realizada pela Autarquia** também aumentou de forma significativa ( passou de 42% para 59% ).

Anexos, a fls. 33 ( indicador 20 )

**Entre 2009/2011, as " outras dívidas a terceiros " quase que duplicaram ( M€ 31 e 95% ), passando para o valor materialmente muito relevante de M€ 64,8.**

**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 9 – Saldos reais de operações orçamentais**

Un: euro

DESCRIÇÃO	2009	2010	2011
1 - Saldo final de operações orçamentais	- 1 447 405	130 739	138 664
2 - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP (excepto OT)	33 297 176	33 833 645	64 778 410
<b>Diferença (1-2)</b>	<b>- 34 744 581</b>	<b>- 33 702 906</b>	<b>- 64 639 747</b>

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

Anexos, a fls. 33 ( indicador 19)

O **MS apresentou**, ao longo dos anos de 2009 e 2011, **relevantes e sistemáticos saldos reais negativos de operações orçamentais**, situação que se acentuou significativamente no ano de 2011, **sendo manifesta a incapacidade para fazer face, atempadamente, ao pagamento destas dívidas.**

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 saldos reais negativos de operações orçamentais ( 2011: M€ 65 )**, de que resulta uma perda significativa da capacidade 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** ) a terceiros do MS, **segundo os indicadores adotados pela IGF**, evoluíram da seguinte forma:

### Quadro 10 – Prazo médio de pagamento

INDICADORES	2009	2010	2011	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
Prazo médio de pagamento	255	281	431	176
Prazo médio de pagamento (incluindo aquisições em leasing)	255	281	431	176
Prazo médio de pagamento de imobilizado	365	365	210	-155

Fonte: Documentos de Prestação de Contas

Anexos, a fls. 36

Assim, no triénio, o **PMP a terceiros** da Autarquia **apresentou valores** bem superiores aos dos parâmetros legalmente previstos <sup>15</sup>, situando-se, no final de 2011, em **431 dias**.

Por sua vez, de acordo com a fórmula adotada na Resolução de Conselho de Ministros (RCM) n.º 34/2008 <sup>16</sup>, o **PMP**, no final de 2011, era, de acordo com a informação prestada pela DGAL, de **234 dias**, resultado diferente do apurado pela IGF (**316 dias**), face às correções introduzidas (cfr. item 2.1.1.1).

Anexos, a fls. 37

**O MS apresenta PMP elevados e bem superiores aos dos parâmetros legalmente previstos ( 2011: 431 dias ).**

**2.2.2.3.3.** Da análise à situação financeira de CP da Autarquia atendendo à informação patrimonial, os resultados dos indicadores de liquidez <sup>17</sup>, são os seguintes:

### Quadro 11 – Indicadores de liquidez

INDICADORES	2009	2010	2011	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
Liquidez geral	67%	93%	83%	16,70
Liquidez reduzida	64%	90%	82%	18,32
Liquidez imediata	1%	5%	2%	1,21

Fonte: Balanços, Demonstrações de resultados e Balancetes finais

Anexos, a fls. 36

<sup>15</sup> 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).

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> 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. 36 dos Anexos.

Os **rácios de liquidez** evidenciam, no triénio 2009/2011, **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**<sup>18</sup>.

De facto, não existe, em nenhum dos exercícios, qualquer ajustamento entre as dívidas desta natureza e, em especial, as disponibilidades, 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.

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.

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

- ✓ Celebrem, com regularidade, contratos de *factoring* com entidades financeiras, que **consubstanciavam, no final de 2011, uma dívida no montante total de € 20 665 466.**

Anexos, a fls.38 e 39

- ✓ Tenham **liquidade e cobrado**, no triénio, **juros de mora à Autarquia de, pelo menos**, respetivamente, **ME 2,2 e ME 2**, como se pode verificar de seguida:

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

Un: euro

EXERCÍCIOS	VALORES REFLECTIDOS CONTABILISTICAMENTE			VALORES FACTURADOS E OMITIDOS NA CONTABILIDADE	VALORES TOTAIS EM DÍVIDA NO FINAL DO EXERCÍCIO	
	JUROS PAGOS		JUROS EM DÍVIDA NO FINAL DO EXERCÍCIO		MONTANTE	VARIACÃO
	NO ANO	VARIACÃO				
2009	336 000,66		0,00	0,00	0,00	
2010	419 141,18	25%	0,00	0,00	0,00	
2011	1 239 859,93	196%	223 847,94	0,00	223 847,94	
<b>TOTAL</b>	<b>1 995 001,77</b>					
<b>VARIAÇÃO 2009/2011</b>	<b>903 859,27</b>	<b>269%</b>			<b>223 847,94</b>	

Anexos, a fls.40

<sup>18</sup> 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.

**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 13 – Indicadores de endividamento**

INDICADORES	2009	2010	2011	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
<b>Endividamento (passivo / activo líquido)</b>	63%	58%	64%	1,00
<b>Estrutura de Endividamento I (dívidas MLP / passivo)</b>	53%	49%	36%	-17,35
<b>Estrutura de Endividamento II (dívida financeira MLP / passivo)</b>	53%	49%	36%	-17,35
<b>Estrutura de Endividamento III (dívidas de CP / passivo)</b>	40%	40%	60%	20,72

**Fonte:** Balanços de 2009 a 2011

Anexos, a fls.36

O conjunto de indicadores utilizados evidencia que:

- ✓ Aumentou de forma ténue o peso do passivo no ativo líquido ( indicador " Endividamento " ), que se situou, em 2010, em 64%;
- ✓ Diminuiu significativamente o peso das dívidas de MLP no passivo ( indicadores " Estruturas de Endividamento I e II " ), que passou de 53% para 36%;
- ✓ Aumentou, de forma muito relevante ( cerca de 20% ), 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 14 – Indicadores de imobilizações**

INDICADORES	2009	2010	2011	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
<b>Indicador das imobilizações I (capitais permanentes / imobilizado líquido)</b>	85%	89%	87%	2,51
<b>Indicador das imobilizações II (capitais alheios CP / imobilizado líquido)</b>	30%	30%	57%	26,91

**Fonte:** Balanços de 2009 a 2011

Anexos, a fls. 36

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, ainda que seja também de salientar o aumento muito significativo ( 27% ) do peso dos capitais alheios exigíveis no financiamento do imobilizado.

**2.2.2.5.** Assim, em síntese, entre 2009/2011:

O **endividamento do MS** aumentou, de **forma muito significativa**, ( **38% e M€ 30** ), **passando para M€ 131**, o que corresponde a um **nível materialmente relevante e inadequado ao seu quadro financeiro, em especial, às suas receitas**, sendo de salientar:

- ✓ A realização/existência de **despesas acima da efetiva capacidade financeira** para promover o seu pagamento atempado;
- ✓ **Uma situação financeira de CP desequilibrada**, com:
  - **Significativos saldos reais negativos de operações orçamentais** ( em **2011: M€ 65** );
  - **PMP que ultrapassam os parâmetros legais** ( em **2011, 431 dias** );
  - **Desajustamento entre as dívidas desta natureza e as disponibilidades** ( indicadores de liquidez ).
  - **Violação da regra do equilíbrio financeiro mínimo** ( não existindo qualquer ajustamento entre as dívidas daquela natureza e a correspondente liquidez do ativo );
  - **Elevados custos financeiros** ( juros de mora pagos no montante de cerca de **M€ 2** ).

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

## **2.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL EM 2011**

### **2.3.1. LIMITES DE ENDIVIDAMENTO PREVISTOS NA LFL E NA LOE\_2011**

#### **2.3.1.1. SITUAÇÃO ENTRE 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 ).

No **tocante ao ano de 2010**, o MS **não cumpriu o limite de EMLP**, cuja taxa de utilização foi de 102%, mas respeitou os limites legais de EL e ECP.

Anexos, a fls. 41 a 48

Refira-se que **a violação do limite de EMLP em 2010** decorreu, apenas, de um significativo decréscimo das receitas que servem de base ao cálculo do respetivo limite legal, que, por isso, passou de € 46 707 415 ( 2009 ) para € 39 664 421 ( 2010 ), pois o MS, nesse exercício, não utilizou qualquer montante de capital de EMLP, pelo que não se justifica a realização de qualquer outra diligência quanto a este facto.

### 2.3.1.2. LIMITES DE ENDIVIDAMENTO APURADOS PELAS DGAL E IGF

**2.3.1.2.1.** No que respeita a **2011**, a DGAL apenas divulgou os valores dos limites especiais, previstos no art. 53º da LOE\_2011, de EL e de EMLP.

Na sequência da auditoria e ainda que seguindo a metodologia daquela entidade, efetuámos correções com impacto no limite de EL, pelo que os limites de EMLP e EL que **serão adotados pela IGF como parâmetro para verificação do cumprimento do respetivo quadro legal**, são os seguintes:

**Quadro 15 – Limites especiais de EL e de EMLP de 2011**

Un: Euro

DESCRIÇÃO	DGAL	IGF	
		CORREÇÕES	VALORES ADOTADOS
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)
END. LÍQUIDO	28 946 809	10 418 978	39 365 787
EMLP	40 970 035	0	40 970 035

Anexos, a fls. 48.A

Por sua vez, no que se refere ao **limite de ECP previsto no art. 39º, n.º 1, da LFL**, o apuramento efetuado pela IGF<sup>19</sup> permitiu apurar os seguintes montantes:

**Quadro 16 – Limite de ECP de 2011**

Un: Euro

BASE DE CÁLCULO - RECEITAS	LIMITE DE ECP - LFL
(1)	(2)=(1)*10%
41 061 269	4 106 127

Fonte: Documentos de prestação de Contas do MS de 2010

Anexos, a fls. 49

### 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<sup>20</sup> eram suscetíveis de relevar, **para efeitos de limites de endividamento do MS do ano de 2011, para além do Município:**

- ✓ **Quatro associações de municípios** ( Área Metropolitana de Lisboa, Associação de Municípios da Região de Setúbal, Associação Intermunicipal da Água da Região

<sup>19</sup> A DGAL, nos exercícios anteriores, considerou, para o apuramento dos limites legais previstos na Lei das Finanças Locais, o valor de receitas relativas ao FEF e IRS previsto no Orçamento de Estado de cada um dos anos, quando, de acordo com o quadro legal, aquelas receitas são do ano imediatamente anterior ao que respeitam os limites ( 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. 65º do DL n.º 29-A/2011, de 1/mar ), 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 receitas de acordo com os anos que têm vindo a ser considerados DGAL.

<sup>20</sup> Consagrado no art. 36.º, n.º 2, alíneas a) e b).

de Setúbal e Associação de Municípios Rede Portuguesa de Cidades Saudáveis ); e

- ✓ **Três entidades de natureza empresarial** ( "CDR – Cooperação e Desenvolvimento Regional, SA, " FERIMO - Sociedade Imobiliária, SA " e " Agência de Desenvolvimento Local do Seixal - Fábrica de Pólvora, Lda" ).

Anexos, a fls. 50

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 <sup>21</sup>.

O cumprimento da indicada **regra de equilíbrio pode ser aferido numa ótica anual ou plurianual** ( cfr. art. 31.º, n.ºs. 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 2011, **a regra de equilíbrio anual de contas** <sup>22</sup> **às empresas participadas pelo MS**, verificámos que:

- ✓ A " CDR – Cooperação e Desenvolvimento Regional, SA " apresenta **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. 51

- ✓ A " Agência de Desenvolvimento Local do Seixal - Fábrica de Pólvora, Lda " também apresenta contas desequilibradas nos termos indicados anteriormente, mas o valor dos ativos financeiros é superior ao dos passivos financeiros, pelo que, nos termos legais <sup>23</sup>, não releva para o limite legal de endividamento líquido, ao contrário do que se verifica no que concerne aos limites de empréstimos.

Anexos, a fls. 52

- ✓ A " FERIMO - Sociedade Imobiliária, SA " apresenta **equilíbrio de contas**, pois da conjugação das referidas componentes relevantes resulta **um saldo credor**, pelo que fica excluída do perímetro a considerar para análise do cumprimento, naquele exercício, dos limites de endividamento municipal.

Anexos, a fls. 53

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

<sup>21</sup> 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.

<sup>22</sup> 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).

<sup>23</sup> Cfr. o artigo 54.º da Lei n.º 64-A/2008, de 31/dez.

**Quadro 17 - Entidades abrangidas pelo conceito de endividamento líquido total**

IDENTIFICAÇÃO	LIMITES		% IMPUTÁVEL AO MUNICÍPIO
	EMPRÉSTIMOS	ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO	
MUNICÍPIO DO SEIXAL	SIM	SIM	100,00%
Área Metropolitana de Lisboa (AML)	SIM	SIM	4,97%
Associação dos Municípios da Região de Setúbal (AMRS)	SIM	SIM	16,32%
Associação Intermunicipal da Água da Região de Setúbal (AIARS)	SIM	SIM	17,66%
Associação de Municípios Rede Portuguesa de Cidades Saudáveis (AMRPCS)	SIM	SIM	4,09%
CDR-Cooperação e Desenvolvimento Regional, SA	SIM	SIM	11,10%
Ferimo-Sociedade Imobiliária, SA	NÃO	NÃO	100,00%
Agência de Desenvolvimento Local do Seixal - Fábrica de Pólvora, Lda	SIM	NÃO	70,00%

Anexos, a fls. 50

**2.3.1.4. LIMITE ESPECIAL DE EMPRÉSTIMOS DE MÉDIO E LONGO PRAZOS**

**2.3.1.4.1.** Em 2011, o comportamento do MS em termos de limite especial de EMLP<sup>24</sup> foi o seguinte:

**Quadro 18 – Limite especial de EMLP**

Lrx: Euro

EXERCÍCIO	LIMITE ESPECIAL		STOCK DE EMLP RELEVANTE EM 31/12		COMPARAÇÃO ENTRE O LIMITE E O STOCK DE EMLP RELEVANTE EM 31/12 DE 2011		% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE EM 31/12 DE 2011	
	DGAL	IGF	DGAL	IGF	DGAL	IGF	DGAL	IGF
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (2) - (4)	(7) = (3) - (5)	(8) = (4) / (2)
2011	40 970 035	40 970 035	42 939 636	42 939 636	- 1 969 601	- 1 969 601	105%	105%

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

Anexos, a fls. 48.A, 54 a 56

**Assim**, independentemente dos valores considerados pela DGAL ou pela IGF, **o MS não cumpriu, em 2011, o limite de EMLP previsto na LOE\_2011**, sendo, no entanto, de salientar que esta situação resultou apenas da consideração do empréstimo de curto prazo contratado em 1/jul/2011, no montante de M€ 4, pelo prazo de um ano e que não foi amortizado até ao final desse ano.

Ora, nesta matéria a LFL não é clara, pois, por um lado, do conceito de ECP consagrado no art. 38º, n.º 3, da LFL decorre a possibilidade de serem contratados, utilizados e amortizados em exercício diferente, quando do art. 39º, n.º 4, da LFL resulta que se não forem amortizados até 31/dez integram o limite de EMLP<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Cfr. art. 53º da LOE\_2011 ( alterado pelo art. 2º da Lei n.º 60-A/2011, de 30/nov ).

<sup>25</sup> Saliente-se que o reflexo da dívida de ECP em 31/dez para o limite de EMLP constava de uma das propostas relativas à atual LFL a que tivemos acesso, mas articulada, nesse documento, com um conceito de ECP que incluía os contratados, utilizados e amortizados no mesmo exercício e não o que acabou por ser consagrado.

Assim, no que respeita aos limites legais, o *stock* em dívida de ECP no final do ano integra, como referimos, o limite de EMLP, mas continua a ter a natureza de ECP e a refletir-se, por isso, no respetivo limite legal, o que não parece uma solução minimamente coerente.

Refira-se, ainda:

- ✓ Por um lado, que a referida violação em 2011 também tem subjacente, como já aconteceu em 2010, o significativo decréscimo dos limites legais a partir de 2008, em que era de € 46 514 713, passando em 2011 para € 40 970 035, quando, atendendo à natureza da dívida, a sua redução está relacionada com o cumprimento dos planos de amortização dos contratos celebrados com as instituições financeiras;
- ✓ Por outro lado, que o MS, nos exercícios de 2010 e 2011, não utilizou qualquer montante de capital de EMLP, nem contraiu qualquer nova dívida dessa natureza a partir de 2009.

Acresce que, ao que sabemos, a DGAL não tem considerado para o *stock* de EMLP relevante para o respetivo limite legal os montantes de ECP em dívida no final de cada ano.

Refira-se, por fim, que em 9/out/2012, o MS já cumpre o limite de EMLP fixado pela DGAL (€ 40 773 074) para o referido ano, pois o *stock* da dívida daquela natureza relevante perfazia o montante total de € 39 572 273 (incluindo a parte do ECP a que aludimos que ainda não estava amortizada naquela data € 2 000 000, mas que foi, entretanto, amortizada em 15/out/2012).

Anexos, a fls. 57.A, 57.B, 57.C e 57.D

Face ao exposto, entendemos que não se justifica a realização de qualquer diligência adicional por parte da IGF.

Saliente-se, ainda, que os **empréstimos contratados pelo conjunto de entidades relevantes** que estão **excecionados deste limite legal** (e também do de EL) perfazem, em termos absolutos, o montante de **€ 2 624 997**, tendo um **peso de 6,3% na dívida total desta natureza**.

### 2.3.1.5. LIMITE DE EMPRÉSTIMOS DE CURTO PRAZO PREVISTO NA LFL

2.3.1.5.1. A Autarquia, em 2011, **cumpriu o limite legal de ECP**<sup>26</sup>, com uma taxa de utilização, no final daquele exercício, de **97%**, conforme resulta do quadro infra:

**Quadro 19 – Limite de ECP**

Un: Euro

EXERCÍCIO	LIMITE LEGAL	STOCK DE ECP RELEVANTE		% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE	
		STOCK MÁXIMO RELEVANTE DE ECP NO ANO DE 2011	STOCK DE ECP RELEVANTE EM 31/12/2011	% DE UTILIZAÇÃO MÁXIMA DO LIMITE AO LONGO DO ANO	% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE EM 31/12/2011
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3)/(2)*100	(6)=(4)/(2)*100
2011	4 106 127	4 000 000	4 000 000	97,42%	97,42%

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

Anexos, a fls. 58 e 59

<sup>26</sup> Previsto no art. 39º, n.º 1, da LFL.

### 2.3.1.6. LIMITE ESPECIAL DE ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO

2.3.1.6.1. Em 2011 o comportamento do MS no que concerne ao limite especial de EL previsto na LOE\_2011 foi o seguinte:

**Quadro 20 – Limite especial de EL de 2011**

Lr: Euro

EXERCÍCIO	LIMITE ESPECIAL		EL RELEVANTE EM 31/12		COMPARAÇÃO ENTRE O LIMITE E O EL RELEVANTE EM 31/12 DE 2011		% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE EM 31/12 DE 2011	
	DGAL	IGF	DGAL	IGF	DGAL	IGF	DGAL	IGF
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (2) - (4)	(7) = (3) - (5)	(8) = (4) / (2)	(9) = (5) - (3)
2011	28 946 809	39 365 787	24 908 740	35 952 595	4 038 069	3 413 191	86%	91%

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

Assim, o **MS cumpriu o preceituado no referido regime, pois**, independentemente de se considerar os valores da DGAL ou da IGF, **diminuiu, entre 31/dez/2010 e 30/dez/2011**, o valor do **seu endividamento relevante**.

Anexos, a fls.48.A e 60 a 69

Acresce que, **no final de 2011**, o **peso dos EMLP excepcionados** ( € 2 624 997 ) no **EL de todas as entidades relevantes** era **7%**.

### 2.3.1.7. CONTROLO DA INFORMAÇÃO PRESTADA À DGAL EM 2011

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. Quanto ao **endividamento líquido**, para além de apurarmos a diferença a que aludimos no que respeita ao limite legal ( cfr. item 2.3.1.2.1. ), **também constatámos as seguintes divergências ao nível do EL relevante no final de 2011:**

**Quadro 21 – Diferença total de endividamento líquido**

Lr: Euro

Descrição	Valores comunicados pelo Município à DGAL	Valores considerados pela IGF	Diferenças IGF/DGAL (Reflexos para o endividamento líquido) <sup>a)</sup>
(1)	(2)	(3)	(4) = (3) - (2)
1 - ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO <sup>b)</sup>	27 533 736,92	38 577 592,53	11 043 855,61
2 - OUTRA INFORMAÇÃO RELEVANTE <sup>c)</sup>	2 624 997,10	2 624 997,10	0,00
3 - END. LIQ. RELEVANTE (1-2)	24 908 739,82	35 952 595,43	11 043 855,61

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

<sup>b)</sup> 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.

<sup>c)</sup> 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. 70

Assim, apurámos, uma divergência, **para mais, de M€ 11**, entre os valores reportados pelo MS à DGAL e os apurados pela IGF, que resultou essencialmente das correções efetuadas pela IGF ( Cfr. item 2.1.1.1 ).

**2.3.1.7.3.** Relativamente ao *stock* de EMLP e de CP relevantes para os limites legais não verificámos qualquer divergência entre os valores considerados pela DGAL e os apurados pela IGF.

Anexos, a fls. 71

**2.3.1.7.4.** Em síntese:

A **informação reportada e/ou considerada pela DGAL** para apurar e controlar o **limite legal de EL não reflete, com inteira fiabilidade, a situação do MS no final de 2011**, facto que, no entanto, não tem quaisquer implicações sobre as conclusões globais retiradas em matéria de (in)cumprimento dos referidos limites.

## 2.3.2. CONTRIBUTO DO MS PARA O DÉFICE DO SUBSECTOR DAS AUTARQUIAS LOCAIS

**2.3.2.1.** Ao longo do exercício de 2011, 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 22 – Evolução do endividamento líquido do MS**

Un: Euro

DESCRIÇÃO	EVOLUÇÃO DO ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO (sem exceções)		VARIACÃO (montante)
	01-01-2011	31-12-2011	
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)
BALANCETES DO MS	32 469 091,59	28 024 011,28	- 4 445 080,31
CORRECCÕES DA IGF	10 418 977,91	10 967 192,98	548 215,07
<b>TOTAIS</b>	<b>42 888 069,50</b>	<b>38 991 204,26</b>	<b>- 3 896 865,24</b>

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

Anexos, a fls. 61,62 e 72

O MS **contribuiu, em 2011, de forma positiva, para o défice do subsector das autarquias locais**, uma vez que, entre 1/Jan e 31/Dez, diminui o seu EL ( sem exceções ) em cerca de **M€ 3,9**.

## 2.4. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS NO FINAL DE 2011

**2.4.1.** Face aos parâmetros legalmente estabelecidos, a situação da Autarquia, em termos de **saneamento financeiro**, era a seguinte <sup>27</sup>:

<sup>27</sup> Cfr. art.º 3, n.º 4, do DL n.º 38/2008, de 7/mar.

### Quadro 23 – Saneamento e reequilíbrio financeiros - indicadores

INDICADORES		SITUAÇÃO FINAL DE 2011	PADRÕES LEGAIS DE REFERÊNCIA DE Desequilíbrio				
			ESTRUTURAL		CONJUNTURAL		
1	EL (relevante para o limite) em 31/12/2011 / Receitas relevantes para o cálculo do limite legal	~ 100	88%	> 175% (art. 8º, n.º 1, al. b))		> 125% (art. 3º, n.º 4, al. a))	
2	Dívidas a fornecedores em 31/12/2011 / Receitas totais do ano de 2010	~ 100	79%	> 50% (art. 8º, n.º 1, al. c))	X	> 40% (art. 3º, n.º 4, al. b))	X
3	Passivos financeiros do Município em 31/12/2011 (de EL) / Receitas totais do ano de 2011	~ 100	153%	> 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)		316	> 6 meses (180 dias) (art. 8º, n.º 1, al. e))	X	> 6 meses (180 dias) (art. 3º, n.º 4, al. d))	X
5	Capital em dívida de EMLP em 31/12/2011 / Receitas relevantes para o cálculo do limite legal	~ 100	105%	> 100% (art. 8º, n.º 1, al. a))	X		
6	Cumprimento da obrigação de redução do excesso de EL (relevante para o limite legal)		NÃO APLICÁVEL	(art. 8º, n.º 1, al. f))			
7	Cumprimento da obrigação de redução do excesso do stock de EMLP (relevante para o limite legal)		NÃO APLICÁVEL	(art. 8º, n.º 1, al. f))			

Anexos, a fls. 73

Assim, o MS preenche:

- ✓ Duas das condições estabelecidas nos artigos 3.º, n.º 4, do DL n.º 38/2008, de 7/mar ( indicadas no quadro sob o título de " padrões legais de referência ") <sup>28</sup>, pelo que se pode afirmar que **apresenta**, no contexto do diploma legal em apreço, **uma situação de desequilíbrio conjuntural**.
- ✓ Três **dos requisitos consagrados** no art. 8º, n.º 1, do mesmo diploma, quando seriam necessários no mínimo três para que se encontre **numa situação de desequilíbrio estrutural ou de rutura financeira**

**2.4.2.** Em síntese, face aos parâmetros legalmente estabelecidos:

O MS **apresenta**, de acordo com o quadro legal, uma **situação de simultâneo desequilíbrio financeiro conjuntural e estrutural, o que justifica o recurso a um plano de saneamento ou reequilíbrio financeiros**.

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

**2.5.1.** A Norma de Controlo Interno ( NCI ), atualmente em vigor no MS <sup>29</sup>, estabelece um conjunto de regras definidoras de políticas, métodos e procedimentos de controlo, contendo regras ou procedimentos relativos à área 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

<sup>28</sup> 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.

<sup>29</sup> Esse documento foi aprovado pela CMS, na reunião extraordinária de 22/jan/2003.

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.

**2.5.2.** O MS, até meados de julho/2012, ainda não tinha elaborado, ao contrário do que é legalmente exigível, o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas.

### 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 2009 A 2011		
CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p><b>3.1.1.</b> Os <b>Balanços</b> e as <b>Demonstrações de Resultados</b> do MS do triénio 2009/2011 <b>não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação económico-financeira</b>, sendo de salientar as correções efetuadas ao nível da rubrica do <b>passivo exigível</b> (para mais, <b>respetivamente, € 9 724 719, € 10 418 978 e € 10 967 193.</b></p> <p>Realce-se, no entanto, que tal correção respeita apenas à dívida da ADSE, pois na restante dívida de natureza financeira e administrativa, do processo de reconciliação, por amostragem, não apurámos qualquer divergência.</p>	<p>2.1.1.1. e 2.1.1.3.</p>	<p><b>A)</b> Reconhecimento contabilístico imediato, no passivo municipal, da dívida perante a ADSE.</p>
<p><b>3.1.2.</b> MS não utilizou, até final de 2011, as contas de compromissos de exercícios futuros, pelo que não está garantido o conhecimento, através da informação contabilística prevista no POCAL, do seu grau de vinculação para o futuro ao nível da despesa orçamental.</p>	<p>2.1.1.2.</p>	<p><b>B)</b> Utilização, adequada e sistemática, das contas de compromissos de exercícios futuros.</p>
<p><b>3.1.3.</b> A evolução das grandezas que integram os balanços, após as correções da IGF, revela, no triénio 2009/2011:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Aumento do grau de dependência de capitais alheios para financiamento do ativo ( de 58% para 61% );</li> <li>✓ Um decréscimo ténue do peso dos Fundos Próprios ( de 37% para 36% ).</li> </ul>	<p>2.1.2.1. e 2.1.2.2.</p>	

### 3.2. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA (2009/2011)

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p><b>3.2.1.</b> A <b>receita global disponível</b>, nos anos de <b>2009/2011</b>, importou, respetivamente em <b>€ 82 686 775, € 80 172 241 e € 74 718 533</b>, tendo, assim, diminuído cerca de 10%.</p>	<p>2.2.1.1. a 2.2.1.3.</p>	
<p><b>3.2.1.1. Prática reiterada no triénio de empolamento na previsão das receitas orçamentais, em especial de capital</b> ( taxa de execução em 2011 de 43% ), o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL.</p> <p><b>Face aos valores previstos, não foram arrecadadas</b>, naquele período, <b>receitas orçamentais</b> nos montantes de <b>M€ 41,3, M€ 51,2 e M€ 45,3</b> respetivamente.</p> <p><b>A execução dos orçamentos comportava um elevado risco</b>, potenciando uma gestão orçamental desequilibrada, já que permitia a realização/existência de <b>relevantes valores de despesa</b> ( em 2011, <b>M€ 45,3</b> ) <b>sem que houvesse meios monetários disponíveis para efetuar o seu pagamento atempado.</b></p>	<p>2.2.1.1. a 2.2.1.3.</p>	<p><b>C)</b> 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><b>3.2.1.2. Em 2009, o mapa de fluxos de caixa do MS evidencia saldos negativos de operações orçamentais</b>, que decorrem <b>da utilização de verbas relativas a</b> cauções em numerário de fornecedores/empregados, para <b>pagamento de despesas orçamentais.</b></p> <p><b>Tal facto</b>, que consubstancia uma prática ilegal suscetível de ser sancionada em sede financeira, <b>já é do conhecimento do TC</b>, na sequência da remessa àquela entidade dos documentos de prestação de contas.</p>	<p>2.2.1.4.</p>	<p><b>D)</b> Não utilização de verbas em finalidade diferente da legalmente prevista, nomeadamente quanto a valores respeitantes a contas de ordem ou operações de tesouraria.</p>
<p><b>3.2.1.3. Violação reiterada</b>, nos anos de 2009/2011 ( exceto a execução autónoma de 2010 ), <b>do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial</b>, o que <b>evidencia</b>, na sequência da concretização do risco a que aludimos, <b>uma gestão desequilibrada</b> ( realização/existência de despesas acima da real capacidade financeira para fazer face, atempadamente, aos compromissos assumidos ).</p>	<p>2.2.1.5.</p>	<p><b>E)</b> Execução prudente do orçamento de despesa, com base na cobrança efetiva das receitas e não apenas na sua previsão orçamental, de modo a garantir um efetivo equilíbrio orçamental e, assim, o pagamento atempado dos seus compromissos.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p><b>3.2.1.4.</b> O MS <b>apresentou reduzidas ou mesmo negativas</b> ( 0,5%, 6,5% e -0,4% ) <b>margens de manobra para fazer face às despesas municipais que não se encontravam, à partida, já “vinculadas”,</b> situação que introduz uma forte rigidez na despesa orçamental.</p>	2.2.1.6.	Cfr. recomendações <b>C</b> e <b>E</b> .
<p><b>3.2.1.5.</b> Foram assumidas e faturadas ( ou equivalente ) relevantes montantes de despesa sem registo de compromisso, o que consubstancia uma prática ilegal suscetível de gerar responsabilidade financeira, que, dado o carácter difuso da responsabilidade envolvida, não viabiliza a sua efetivação.</p>	2.2.1.7.	<b>F)</b> Registo no sistema contabilístico, adequado e atempado, da fase de compromisso da despesa realizada pela Autarquia.
<p><b>3.2.1.6.</b> Assim, o MS:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>Elaborou e aprovou documentos previsionais que não refletem a real expectativa da execução orçamental</b>, não podendo, por isso, constituir um eficaz instrumento de gestão, nem servir de base a uma análise rigorosa da eficácia da sua execução pelos órgãos autárquicos;</li> <li>✓ <b>Não efetuou uma gestão orçamental prudente</b>, uma vez que <b>não adequou o nível de realização/existência da despesa</b> ( e não somente o seu pagamento ) <b>à real cobrança da receita</b> ( e não à sua mera previsão orçamental ).</li> </ul>	2.2.1.9.	Cfr. recomendações <b>B</b> a <b>F</b> .
<p><b>3.2.2.</b> A <b>dívida global de OO</b> ( corrigida pela IGF ) importava, em 2011, em <b>MC 110</b>, tendo <b> aumentado no triénio em análise</b> cerca de <b>MC 30</b> ( 38% ), por causa da evolução da dívida de curto prazo ( mais MC 31,5 e 95% ).</p> <p>No ano de 2011, o <b>endividamento global do MS não apresenta um nível adequado ao seu quadro financeiro</b> ( em especial, às suas receitas ), pois:</p> <p>A <b>totalidade da receita desse exercício não era suficiente para solver toda a dívida municipal</b> ( as disponibilidades orçamentais representavam 68% da dívida global do município, percentagem que passava para 64% caso não se considerassem as receitas relativas aos passivos financeiros );</p>	2.2.2.1. a 2.2.2.5.	<p><b>G)</b> Assunção de compromissos, com repercussões em exercícios futuros, precedida de análise rigorosa, detalhada e ponderada, levando em conta a dimensão intergeracional das decisões político-financeiras e a capacidade da Autarquia libertar fundos para efetuar o seu pagamento atempado.</p> <p><b>H)</b> Realização de novos investimentos deverá ter sempre subjacente uma análise de custo/benefício, que integre, de forma sistemática, a previsão dos custos, a suportar pela Autarquia, com a sua exploração, manutenção e conservação.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>Sobre esta situação, destaca-se, no mesmo período, que <b>o peso da dívida de MLP na dívida total é relevante</b>, apresentando, porém, uma tendência decrescente ( de <b>58% para 38%</b> ).</p> <p>Estes factos <b>repercutem-se e condicionam a gestão orçamental dos exercícios futuros</b>.</p>	<p>2.2.2.1. a 2.2.2.5.</p>	<p><b>I)</b> Ponderação, nas áreas de atividade ou programas que tenham um maior peso e flexibilidade ao nível da despesa, da eventual adoção de medidas no sentido de descontinuar aquelas que tenham menor impacto negativo sobre os cidadãos ou de diminuir os meios financeiros afetos, de modo a proporcionar uma redução relevante e estrutural na despesa municipal.</p>
<p><b>3.2.3.</b> O <b>stock da dívida de EMLP</b> teve um significativo decréscimo no mesmo período, tendo passado de <b>M€ 46,9</b> para <b>M€ 41,5</b>.</p> <p>O respetivo <b>serviço da dívida teve também uma forte diminuição</b> ( menos 58%, passando de M€ 6,4 para M€ 2,7 ), representando 3,6% da despesa total paga em 2011.</p>	<p>2.2.2.2.</p>	
<p><b>3.2.4.</b> As outras dívidas a terceiros ( de OO ) <b>aumentaram de forma muito relevante entre 2009/2011</b> ( de <b>M€ 33,3 para M€ 64,8</b>, ou seja, <b>95%</b> e <b>M€ 31</b>).</p> <p>A <b>situação financeira de CP manteve-se negativa e desequilibrada</b> ao longo do triénio, com:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>Relevantes e sistemáticos saldos reais negativos de OO</b> ( <b>-M€ 34,7</b>, <b>-M€ 33,7</b> e <b>-M€ 64,6</b> ), de que decorre a oneração indevida dos orçamentos futuros;</li> <li>✓ <b>PMP a terceiros</b>, de acordo com a IGF, que, para além de terem <b>aumentado 176 dias</b>, <b>ultrapassam largamente os parâmetros legais</b> ( em <b>2011: 431 dias</b> ).</li> <li>✓ <b>PMP a fornecedores</b>, de acordo com RCM n.º 34/2008, também com <b>resultados elevados</b> ( em 2011: <b>316 dias</b> ), grandeza superior à apurada pela DGAL;</li> <li>✓ <b>Incumprimento sistemático da regra do equilíbrio financeiro mínimo</b>, pois os resultados dos indicadores de liquidez imediata evidenciam que não existe qualquer ajustamento entre as dívidas de CP e a correspondente liquidez do ativo.</li> </ul>	<p>2.2.2.3. a 2.2.2.3.4., 2.2.2.4. e 2.2.2.5.</p>	

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>Na sequência do desequilíbrio de CP, os fornecedores da Autarquia:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Celebraram, com regularidade, <b>contratos de factoring</b> com entidades financeiras, cujo valor global, era de <b>€ 20 665 466</b>, no final de 2011;</li> <li>✓ Liquidaram, no triénio, juros de mora de, pelo menos, <b>€ 2 218 850, dos quais foram pagos € 1 995 002</b>;</li> </ul> <p>Assim, a <b>situação financeira de CP do MS</b> era, em qualquer dos anos, <b>desequilibrada, decorrendo desta situação dificuldades para solver atempadamente os compromissos desta natureza, tendo, aliás,</b> ocorrido uma evolução negativa ao longo do período analisado.</p>	<p>2.2.2.3. a 2.2.2.3.4., 2.2.2.4. e 2.2.2.5.</p>	<p><b>J)</b> Assunção de medidas que contribuam para a melhoria da situação financeira Autarquia, em especial, de CP, o que pressupõe, designadamente, a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Otimização da cobrança das receitas municipais ( através da atualização das taxas e preços praticados na Autarquia e da fixação das taxas dos impostos municipais );</li> <li>✓ Racionalização da despesa realizada através, nomeadamente, da: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Análise e ponderação sistemáticas da necessidade e utilidade das despesas a realizar;</li> <li>• Adoção, ainda que não prevista legalmente, do instrumento da cativação das despesas, consagrando regras de execução orçamental que incluam a identificação das rubricas da despesa e as percentagens a cativar, bem como a competência para a sua descativação.</li> </ul> </li> </ul> <p><b>K)</b> Acompanhamento e controlo rigorosos da evolução e da assunção de nova dívida 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, designadamente através do cumprimento integral da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso.</p> <p><b>L)</b> Redução dos prazos médios de pagamento para os parâmetros legalmente previstos, de modo a evitar a ocorrência de custos financeiros.</p>

### 3.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL EM 2011

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p><b>3.3.1.</b> A Autarquia <b>cumpriu, no início e final de 2007 e no final de 2008 e 2009, todos os limites legais de endividamento municipal</b>, de acordo com as comunicações efetuadas pela DGAL.</p>	<p>2.3.1.1.</p>	

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>No ano de 2010, não cumpriu o limite legal de EMLP, com uma taxa de utilização de 102%, ainda que tal situação tenha decorrido apenas de uma quebra significativa das receitas que servem de base ao cálculo do referido limite, pois não utilizou qualquer montante de dívida desta natureza.</p>	2.3.1.1.	
<p><b>3.3.2. A LOE_2011 criou limites especiais de EL e de EMLP, que, de acordo com a DGAL, importavam, respetivamente, em € 28 946 809 e € 40 970 035.</b></p> <p>Todavia, a <b>IGF</b>, na sequência da auditoria, <b>efetuou correções com impacto ao nível do limite de EL</b>, pelo que <b>o valor adotado foi de € 39 365 787.</b></p> <p>Por sua vez, <b>o limite de ECP para 2011 previsto na LFL</b>, apurado pela IGF, foi de <b>€ 4 106 127.</b></p>	2.3.1.2.	
<p><b>3.3.3.</b> Atento o conceito de endividamento líquido total, <b>o perímetro relevante para aferir do cumprimento dos limites legais de endividamento de 2011</b>, englobava além do Município, as seguintes sete entidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Quatro associações de Municípios ( AML, AMRS, AIARS e AMRPCS );</li> <li>✓ Três entidades de índole empresarial ( CDR, SA, FERIMO, SA e AGÊNCIA, Lda).</li> </ul> <p>Todavia, a " <i>FERIMO, SA</i> " não releva para os limites em apreço, pois apresentava equilíbrio de contas, segundo o RJSEL.</p> <p>Acresce referir que a " <i>AGÊNCIA, Lda</i> ", apesar de apresentar as suas contas desequilibradas, também não relevava para o endividamento líquido municipal, pois os seus ativos são superiores aos passivos financeiros.</p>	2.3.1.3.	
<p><b>3.3.4. No final de 2011, o MS cumpriu o limite especial de EL, mas ultrapassou o de EMLP, no montante de € 1 969 601.</b></p> <p>Todavia, por um lado, esse facto resultou apenas da consideração de um ECP não amortizado no final do ano e, por outro lado, a situação já estava regularizada em 9/out/2012, data em que o MS cumpria o respetivo limite para aquele exercício, pelo que não se justifica a realização de qualquer diligência adicional.</p>	2.3.1.4. a 2.3.1.6.	<p><b>M)</b> 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>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>Saliente-se, ainda, que os <b>empréstimos contratados pelo conjunto de entidades relevantes</b> que estão <b>excecionados destes limites legais</b> perfazem, em termos absolutos, o montante de <b>€ 2 624 997</b></p> <p><b>3.3.5. Em 2011, o MS cumpriu o limite legal de ECP previsto na LFL.</b></p>	<p>2.3.1.4. a 2.3.1.6.</p>	<p><b>N)</b> Cumprimento integral de todos os limites legais de endividamento.</p>
<p><b>3.3.6. A informação reportada à DGAL, relativa ao final de 2011, não refletia, com inteira fiabilidade, a situação do MS ao nível do EL,</b> tendo sido apurada uma <b>diferença materialmente relevante, para mais,</b> no montante de <b>M€ 11, que resultou essencialmente das correções efetuadas pela IGF ao nível do passivo exigível.</b></p> <p><b>Todavia, desta situação não resulta qualquer alteração</b> sobre as conclusões globais em matéria de ( in ) cumprimento do limite legal de EL.</p>	<p>2.3.1.7.</p>	<p><b>O)</b> Prestação de informação rigorosa à DGAL para efeitos de acompanhamento e controlo do endividamento, o que resultará, designadamente, de uma maior fiabilidade da informação decorrente dos registos contabilísticos do MS e da comunicação da informação de todas as entidades relevantes.</p> <p><b>P)</b> Criação de procedimentos periódicos de circularização, recolha e validação de informação, que inclua o conjunto de entidades abrangidas pelo conceito de endividamento líquido total, o que permitirá o acompanhamento e controlo sistemáticos da evolução da situação do MS face aos limites legais de endividamento.</p>
<p><b>3.3.7. O MS contribuiu positivamente, em 2011, para o défice do subsector das autarquias locais,</b> uma vez que, entre 1/jan e 31/dez, diminuiu o endividamento líquido ( sem exceções ) em cerca de <b>M€ 3,9.</b></p>	<p>2.3.2.</p>	

#### 3.4. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p><b>3.4.1. O MS apresentava, no final de 2011, uma situação de simultâneo desequilíbrio financeiro conjuntural e estrutural.</b></p>	<p>2.4.</p>	<p><b>Q)</b> Recurso, caso a situação não tenha sido entretanto ultrapassada, a um plano de saneamento financeiro, ou, se essa solução for insuficiente, a um plano de reequilíbrio financeiro.</p>

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

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p><b>3.5.1.</b> Da análise efetuada resulta que a NCI estabelece um conjunto de regras definidoras de políticas, métodos e procedimentos de controlo, contendo regras ou procedimentos relativos à área do endividamento da Autarquia.</p> <p><b>3.5.2.</b> O MS, até meados de julho/2012, ainda não tinha elaborado, ao contrário do que é legalmente exigível, o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, tendo informado no contraditório que terá aprovado esse documento em 2/nov/2012.</p>	2.5.	<p><b>R)</b> Remessa, de imediato, do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas às entidades legalmente previstas.</p>

**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 do Seixal, 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 2011.

**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