

MUNICÍPIO DE VILA NOVA DE POIARES

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



Processo n.º 2010/25/A3/750

Relatório n.º 1309/2011

Outubro de 2011

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

NATUREZA	Auditoria Financeira
ENTIDADE AUDITADA	Município de Vila Nova de Poiares (MVNP)
FUNDAMENTO	A presente acção surge em cumprimento do despacho do Senhor Ministro de Estado e das Finanças que aprovou o Plano de Actividades da IGF para o ano de 2010.
ÂMBITO	Controlo do Endividamento Municipal e da Situação Financeira da Administração Local Autárquica.
OBJECTIVOS	<ol style="list-style-type: none"> I. Avaliação da qualidade da informação constante da prestação de contas do exercício de 2009; II. Análise do comportamento do Município em termos de execução orçamental no triénio 2007/2009 e apreciação da situação financeira em termos de curto prazo, incluindo a avaliação do endividamento municipal no mesmo período, designadamente em termos de empréstimos, <i>leasing</i> e outras dívidas a terceiros; III. Controlo do cumprimento, no final do ano de 2009, do regime dos limites de endividamento previstos na Lei das Finanças Locais, quer na vertente dos empréstimos, quer de endividamento líquido; IV. Conhecimento do sistema de controlo interno instituído em relação a vários aspectos do endividamento e sua avaliação em termos de adequação e eficácia. V. Fornecimento, no âmbito da colaboração com a DGO, de um conjunto de informação financeira relevante para esta entidade
METODOLOGIA	<p>A presente acção de controlo baseou-se na metodologia e instrumentos de trabalho consubstanciados no guião "Avaliação do Endividamento Municipal", onde constam os programas de trabalho e outros instrumentos metodológicos.</p> <p>O trabalho de auditoria englobou, assim, a recolha e análise de informação (com a utilização e preenchimento de diversos mapas, de vários questionários e de uma <i>check list</i> de verificação, quer dos aspectos relevantes do sistema de controlo interno, quer da coerência entre os vários documentos que integram a Prestação de Contas) e a realização de procedimentos de circularização com entidades terceiras, bem como de testes de conformidade e substantivos.</p>
CONTRADITÓRIO	Foi efectuado contraditório formal, cuja resposta do MVNP foi remetida à IGF em 16/06/2011.
CICLO DE REALIZAÇÃO	JUL/2010 a OUT/2010 (conclusão do trabalho de campo)
DIRECÇÃO	IFD Ana Paula Barata Salgueiro
EQUIPA	<p>COORDENAÇÃO: CdE Alexandre V. Tomás Amado</p> <p>EXECUÇÃO: IF Carlos J. Bonny Dias</p>

Nota: Os conceitos, termos e expressões geralmente utilizados pela IGF nos seus produtos de controlo constam do «Glossário Geral da IGF», disponível no site www.igf.min-financas.pt.

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

PARECER:

A consideração do Senhor
Inspector-Geral com o meu
acordo. 25/11/2011


FRANCISCO N. PIRES DOS SANTOS
Subinspector-Geral

Concordo, de acordo
em particular as conclusões,
recomendando as
propostas de € 60 e
73.

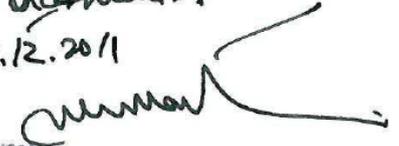
A consideração superior
IGF, 21 NOV 2011


ANA PAULA B. SALGUEIRO
INSPECTORA DE FINANÇAS DIRECTORA

DESPACHO:

Concordo.
A consideração de Sr.º Inspector
de Estado do Orçamento.

2.12.2011


JOSE MARIA LEITE MARTINS
Inspector-Geral

Relatório n.º 1309/2011

Processo n.º 2010/25/A3/750

**CONTROLO DO ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL
MUNICÍPIO DE VILA NOVA DE POIARES**

SUMÁRIO EXECUTIVO

Atendendo às evidências obtidas e à sua análise, os principais resultados da auditoria ao Município de Vila Nova de Poiares (MVNP), que abrangeu o período compreendido entre 2007 e 2010 são, em síntese, os seguintes:

1. Falta de fiabilidade da informação contabilística e insuficiências do sistema de controlo interno

1.1. Em 2009, a IGF efectuou **correções, para mais, de m€ 630**, ao nível do passivo exigível, e, **para menos, de m€ 158 nos resultados**, o que evidencia que **os documentos de prestação de contas não reflectiam, com inteira fiabilidade**, nas referidas rubricas, a verdadeira situação económico-financeira da Autarquia.

1.2. Não são realizados os exigíveis registos nas contas de compromissos de exercícios futuros previstas no POCAL, pelo que não está garantido o conhecimento do grau de vinculação para o futuro do MVNP ao nível da despesa orçamental.

1.3. Não foi ainda operacionalizada a contabilidade de custos, o que inviabiliza o apuramento, designadamente, do custo das funções, das obras realizadas por administração directa e dos serviços prestados.

1.4. Verificámos, nas áreas objecto da auditoria, **significativas fragilidades ao nível dos procedimentos contabilísticos e de controlo interno**, o que condiciona um adequado funcionamento da entidade, bem como a desejável transparência e exactidão da informação financeira.

Falta de fiabilidade da prestação de contas: omissões no passivo exigível de m€ 630

Desconhecimento dos compromissos de exercícios futuros

Ausência de contabilidade de custos

Fragilidades nos procedimentos contabilísticos e de controlo interno

2. Ultrapassagem dos limites legais de endividamento e incumprimento da obrigação legal de redução do excesso de EL

2.1. No final de 2009, o MVNP violava todos os limites legais de endividamento previstos na LFL, nomeadamente de empréstimos de curto prazo (ECP) e de médio e longo prazos (EMLP) e o de endividamento líquido (EL), situação que, neste último caso, já se verificava no início de 2007.

Considerando, em 2009, o valor dos eventos excepcionados (EMLP no montante total de M€ 2,2) das entidades relevantes, as taxas de utilização espelham uma ultrapassagem, ainda mais relevante, dos limites legais de EMLP e de EL (231% e 318%).

2.2. Em matéria de limite legal de EMLP, a violação decorre da utilização do capital dos empréstimos PREDE, cuja contratação não estava condicionada pela ultrapassagem deste limite legal, ainda que o seu capital não esteja excepcionado do mesmo (e do de EL).

No final de 2010, o MVNP continuava a ultrapassar este limite legal, mas cumpriu a obrigação legal de redução do excesso (16,2%).

2.3. No que respeita aos ECP, a violação do respectivo limite legal teve início em Mar/2008, mas, em Jun/2010, a Autarquia passou a cumpri-lo, pelo que, verificando-se a regularização superveniente da situação, não há lugar a responsabilidade tutelar administrativa, mas apenas financeira.

2.4. Quanto ao EL, o MVNP cumpriu, em 2007 e 2010, a obrigação legal de redução do excesso de EL (32,52% e 10,19%), mas violou-a nos anos de 2008 e 2009, nos montantes de, respectivamente, de € 1 637 809 e € 4 125 705.

Esta situação é susceptível de ser sancionada com a sua dedução dos referidos montantes em futuras transferências a efectuar para a Autarquia, devendo tal matéria ser equacionada pela DGO e pela DGAL.

Violação de todos os limites legais de endividamento no final de 2009

Cumprimento da obrigação legal de redução do excesso de EMLP em 2010

Cumprimento do limite legal de ECP a partir de Junho de 2010

Incumprimento da obrigação de redução do excesso de EL em 2008 e 2009 (M€ 1,6 e M€ 4,1) e cumprimento em 2007 e 2010

Não obstante a referida conclusão também resultar do apuramento da DGAL, **ainda que por valores diversos**, esta entidade não tomou, em 2008, qualquer decisão sobre eventual redução das transferências, ao contrário do que aconteceu relativamente a outros municípios.

2.5. As diferenças apuradas decorrem da falta de fiabilidade da informação utilizada pela DGAL, que resulta, sobretudo, das alterações efectuadas pela IGF na informação financeira e da falta de comunicação dos dados de qualquer das restantes entidades relevantes (2 associações e 4 empresas), o que originou, no que respeita ao EL, uma **diferença, para mais, de MC 2,7**.

Saliente-se que esta divergência **tem implicações e reflecte-se nas conclusões relativas ao (in)cumprimento da obrigação legal de redução do excesso de EL, quanto à materialidade das grandezas envolvidas e das violações ocorridas**.

2.6. O MVNP também não cumpriu o limite especial de endividamento de 2006, tendo-lhe sido **reduzido**, até Julho/2008, o montante de **€ 146 510**, do qual já lhe foi entretanto **devolvido 50%**, estando reunidas as condições legais para que perca definitivamente a restante parte, que deverá ser afecta ao FEF.

3. Contributo para o défice do subsector das autarquias locais

3.1. Em 2009 e 2010, a Autarquia, em termos autónomos, contribuiu, respectivamente, **de forma negativa e positiva para o défice do subsector das autarquias locais**, uma vez que, entre 1/Jan e 31/Dez daqueles anos, aumentou e diminuiu o EL (sem excepções) em cerca de **MC 3 e MC 1,3**.

4. Incumprimento dos objectivos previstos no Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado

4.1. O MVNP aderiu, em 2009, ao PREDE, tendo obtido um financiamento no montante de **MC 4,6**, verificando-se, em 2009 e 2010, o incumprimento dos **objectivos contratualmente estabelecidos para o PMP**, pelo que a **taxa de juro base remuneratória do capital mutuado pelo Estado deve ser**, oportunamente, **acrescida de 0,5 pontos percentuais** (2009: 0,2; 2010: 0,3).

Não obstante a adesão àquele Programa, **as "outras dívidas a terceiros" aumentaram**, entre 2008 e 2009, **MC 1,7**, tendo, por isso, ocorrido uma **duplicação do endividamento do MVNP em montante significativo (MC 4,6)**, pelo que **não se mostram atingidos os objectivos subjacentes à sua concepção**.

5. Endividamento municipal e manutenção de uma situação financeira de curto prazo (CP) desequilibrada

5.1. A dívida municipal, corrigida pela IGF, **apresentou, entre 2007 e 2009, um aumento significativo (29% e MC 4,5)**, atingindo o montante **MC 20,4**, que resultou do simultâneo **crescimento da dívida financeira (MC 2,8 e 26%)** e das **outras dívidas a terceiros (MC 1,7 e 34%)**.

No **final de 2009**, a **dívida financeira de MLP** representava **63% da dívida total (63%)**, situação que se repercute na gestão orçamental de exercícios futuros.

Susceptibilidade de dedução em futuras transferências a efectuar para o MG

Em 2009, prestação de informação incorrecta à DGAL, implicando uma diferença no EL de MC 2,7

Violação do limite especial de 2006, com perda definitiva de 50% (€ 73 255) do valor reduzido, através da sua afectação ao FEF

Em 2009: contributo negativo para o défice;

Em 2010: contributo positivo para o défice

Incumprimento dos objectivos previstos no PREDE em termos de PMP

Acréscimo da taxa de juro base remuneratória dos empréstimos do Estado

Duplicação de endividamento municipal em MC 4,6

Dívida crescente e de montante relevante (2009: MC 20,4)

Peso muito significativo da dívida de MLP (2009:63%)

Em qualquer dos exercícios **não bastaria a totalidade da receita do MVNP de um exercício para solver toda a dívida municipal** (taxas de cobertura entre 53% e 56%).

5.2. A Autarquia arrecadou, em 2006, uma receita muito significativa na sequência de uma **operação de antecipação de receitas futuras (MC 4,5)**, da qual **resultou, em 2009 e 2010, uma dívida municipal de MC 2,8 e C 2,2**, valores que foram considerados no item anterior atendendo a que o risco da eventual incobrável dos créditos cedidos não foi transmitido para a entidade financeira.

Desta operação **não decorreu a resolução do desequilíbrio de CP então já existente**, mas sim **uma nova dívida municipal, elevados custos para a Autarquia** (até 2010: m€ 601) e o **comprometimento dos orçamentos futuros**.

5.3. -A situação financeira de CP, que já era **desequilibrada em 2007** (mesmo após a realização de uma operação de antecipação de receitas), **manteve-se negativa no final de 2009, não obstante a utilização dos empréstimos ao abrigo do PREDE**, com:

- ✓ **Perda significativa (MC 1,2) da capacidade para fazer face às dívidas desta natureza;**
- ✓ **Relevantes e sistemáticos saldos reais negativos de operações orçamentais (2009: MC 5,9)**, de que resulta a **oneração indevida dos orçamentos futuros;**
- ✓ **PMP a terceiros**, apurados pela IGF, **que excedem, em muito, os parâmetros legalmente fixados**, tendo **aumentado 25 dias** (de 253 para 278 dias).
- ✓ **PMP a fornecedores**, de acordo com a RCM n.º 34/2008, **também com resultados elevados, tendo-se agravado entre o final de 2009 (408 dias) e o 4.º trimestre de 2010 (452 dias)**.
- ✓ **Significativos custos financeiros no triénio na sequência de atrasos de pagamento**, tendo sido **pagos mC 180**, estando, ainda, **em dívida**, no final de 2009, **mC 25;**
- ✓ **Incumprimento**, atendendo aos resultados dos indicadores de liquidez, **da regra de equilíbrio financeiro mínimo**, pois não existe qualquer ajustamento entre as dívidas desta natureza e correspondente liquidez do activo.

5.4. Entre 2007/2009 assistiu-se a uma **prática sistemática de realização/existência de despesas acima da efectiva capacidade financeira**, com as consequentes **dificuldades para solver atempadamente os seus compromissos de CP** e a **oneração indevida dos orçamentos futuros**, sendo que tal situação é susceptível de colocar em causa a efectiva aplicação do princípio da equidade intergeracional.

5.5. Consequentemente, o **MVNP apresentava, no final de 2009** (ou seja, mesmo após a operação de antecipação de receitas e a utilização dos empréstimos contratados ao abrigo do PREDE), de acordo com o quadro legal, **uma situação de simultâneo desequilíbrio conjuntural e estrutural**.

Dívida municipal bastante superior às receitas totais de um exercício

Operação de antecipação de receitas futuras: MC 4,5

Situação financeira de CP desequilibrada, mesmo após a operação de antecipação de receitas e do recurso ao PREDE

Perda de capacidade para fazer face às dívidas de CP (MC 1,2)

Saldos reais negativos de operações orçamentais (2009: MC 5,9)

PMP muito significativo e crescente em 2009 e 2010: 408 e 452 dias

Juros de mora pagos de mC 180

Violação da regra do equilíbrio financeiro mínimo

Prática sistemática de realização de despesas acima da capacidade financeira

Simultâneo desequilíbrio conjuntural e estrutural

Tal situação justifica o recurso, por iniciativa do Município, a um plano de saneamento ou de reequilíbrio financeiros, estando mesmo reunidos os pressupostos legais para que a situação de desequilíbrio estrutural possa ser declarada, a título subsidiário, pelo Governo, apesar de estar em curso um plano de saneamento financeiro.

5.6. Em 2010, o nível de endividamento global do MVNP (MC 20,3) manteve-se estável face a 2009, ainda que com um decréscimo da dívida financeira de MLP (MC 1,4) e um aumento das outras dívidas a terceiros (MC 1,3).

Tal facto evidencia que, ao contrário do que seria expectável, nesse exercício não foram adoptadas as medidas necessárias para diminuir a relevância do endividamento municipal, adequando-o ao quadro financeiro da Autarquia, de modo a concretizar a recuperação da sua situação financeira.

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

6.1. A receita global disponível do MVNP importou, nos anos de 2007/2009, respectivamente, em MC 8,4, MC 7,3 e MC 11,4, esta última muito influenciada pela utilização do capital dos empréstimos PREDE (MC 4,6).

6.2. A Autarquia manteve, entre 2007/2009, uma prática reiterada de empolamento da previsão das receitas orçamentais, pois o respectivo grau de execução orçamental, para além de ter diminuído, foi sempre muito reduzido (passou de 41% para 30%).

Desta prática resultou um elevado risco para a sustentabilidade financeira da entidade, já que permitiu, através da criação de uma situação de aparente equilíbrio orçamental, a realização/existência crescente de despesa (entre 2007/2009, passou de MC 11,9 para MC 26,1) para além da efectiva capacidade para promover o seu pagamento atempado.

6.3. A violação sistemática, mesmo após o PREDE, do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial (execução global do ano), espelha a concretização, ao nível da execução orçamental, daquele risco e a consequente existência de uma gestão orçamental totalmente desequilibrada.

6.4. Em 2009, verificou-se uma melhoria pouco significativa na elevada rigidez da despesa orçamental, a qual, no entanto, é apenas aparente, pois decorre da arrecadação da receita dos empréstimos PREDE, sem a qual a situação ainda se teria agravado.

Acresce que, naqueles anos, o MVNP, caso não tivesse empolado a previsão das suas receitas orçamentais, não estaria em condições de elaborar um orçamento que cumprisse formalmente o princípio do equilíbrio, pois não existiam, de facto, receitas suficientes que possibilitassem sequer a previsão das " outras dívidas a terceiros " e dos compromissos já assumidos anteriormente.

Possibilidade de imposição, pelo Governo, de um Plano de reequilíbrio financeiro

Manutenção do nível de endividamento em 2010: MC 20,3

Não foram tomadas medidas no sentido de concretizar a recuperação da situação financeira

Receita global disponível em 2009: MC 11,4

Empolamento das receitas orçamentais, com uma taxa máxima de execução de 41%

Orçamentos com elevado risco ao nível da execução

Realização/existência de despesa foi muito superior à capacidade financeira

Inexistência ou ínfima margem de manobra para fazer face às despesas não vinculadas no triénio

Impossibilidade de elaborar orçamentos efectivamente equilibrados

6.5. Em síntese, nos exercícios de 2007/2009, a Autarquia:

- ✓ **Elaborou e aprovou documentos previsionais que não reflectiam a real expectativa de execução orçamental**, os quais, não podiam, por isso, constituir um eficaz instrumento de gestão, nem servir de base a uma análise rigorosa da eficácia da sua execução pelos órgãos autárquicos
- ✓ **Não manteve uma gestão orçamental prudente e equilibrada**, pois, nesse período, **o nível de realização/ existência de despesas não acompanhou a real cobrança da receita.**

Gestão orçamental
desequilibrada

7. Factos susceptíveis de relevarem em sede financeira

7.1. Em 2006, a CGD autorizou, por solicitação da Autarquia, a **consolidação dos saldos devedores de quatro EMLP**, utilizando como suporte para esta operação um quinto empréstimo (que ficou com um capital em dívida de € 2 711 343,08).

Neste contexto, não só foi introduzido um período intercalar de diferimento de dezoito meses, como também alterada a taxa de juro, pelo que se tratou de uma **modificação das condições gerais iniciais dos mencionados empréstimos**, situação que obrigaria à **submissão de tal acto ao visto prévio do TC, o que não se verificou.**

Modificação das
condições gerais de
empréstimos visados
sem submissão a
fiscalização prévia

7.2. A **dívida de ECP** importava, no final de 2009, em **€ 808 000**, que decorria de **dois empréstimos contratados e utilizados**, em 2007 e 2008, no valor, respectivamente, de € 358 000 e € 450 000, sendo que, em 2010, o primeiro foi formalmente transformado num EMLP e o segundo integralmente amortizado.

ECP que vigoraram
durante mais de um
ano e de um exercício
orçamental sem
serem submetidos a
fiscalização prévia

No **último exercício referido**, a Autarquia **contratou e utilizou um novo ECP**, no valor de **€ 495 700**, que transitou em dívida no final desse ano mas que foi entretanto amortizado, com o capital de um novo ECP.

Em todos os **contratos referidos** estava **previsto que a sua amortização ocorreria até ao final dos exercícios em que foram contratados e utilizados**, pelo que, tratando-se de dívida pública flutuante, não estavam sujeitos a fiscalização prévia do TC antes da utilização do respectivo capital.

Todavia, ao contrário do previsto, o **capital dos referidos ECP não foi amortizado até ao final dos exercícios em que foram contratados e utilizados**, transformando-se os mesmos, por isso, **em dívida pública fundada**, alteração que **devia ter sido submetida a visto do TC, o que não se verificou.**

7.3. No **exercício de 2010**, o **ECP**, de **€ 358 000**, contratado em 2007, foi formalmente **transformado num EMLP** (amortização prevista até 1/Jul/2015), através de um acordo celebrado entre o MVNP e a CGD (adenda ao contrato inicial), que foi aprovado, por unanimidade, em reunião da CMVNP realizada em 27/Mai/2010, e, por maioria, na sessão da AMVNP de 7/Jun/2010.

Transformação,
através de uma
adenda ao contrato,
de um ECP em MLP

Ora, tais deliberações são ilegais, atendendo à finalidade do ECP em causa e ao disposto no art. 38º, n.º 4, da LFL.

7.4. Em 11/Mar/2008, após a arrecadação da receita de um **ECP** no montante de € 450 000, **a Autarquia passou a violar o respectivo limite legal previsto na LFL.**

Esta situação, que decorreu apenas de empréstimos contratados pelo MVNP, **foi corrigida em Junho de 2010**, pelo que, **verificando-se a regularização superveniente da situação, não há lugar a responsabilidade tutelar administrativa, mas apenas financeira.**

7.5. Em Maio de 2010, o **MVNP** contratou **um novo ECP**, no montante de € 495 700, sendo que **da utilização** (em 25/Ago) **do respectivo capital total resulta uma nova violação do respectivo limite legal**, situação que se mantinha no final desse exercício, mas que foi ultrapassada em Fevereiro de 2011 com a amortização do empréstimo.

7.6. Tais factos e os respectivos enquadramentos legais são objecto de participação autónoma ao Tribunal de Contas, dada a susceptibilidade de configurarem ilícitos de natureza financeira, para cujo apuramento e eventual sancionamento é competente aquela entidade.

8. Principais recomendações

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

- ✓ Fiabilidade dos documentos de prestação de contas;
- ✓ Controlo contabilístico sobre os compromissos assumidos para o futuro;
- ✓ Elaboração de orçamentos rigorosos, especialmente ao nível da receita prevista, que imponha uma gestão prudente, de modo a garantir um efectivo equilíbrio orçamental;
- ✓ Adopção de medidas concretas que diminuam a despesa e a dívida municipal, com o objectivo de restabelecer o reequilíbrio financeiro da Autarquia;
- ✓ Análise rigorosa, detalhada e ponderada da assunção de compromissos com repercussões em exercícios futuros, tendo em conta a dimensão intergeracional das decisões político-financeiras;
- ✓ Submissão a fiscalização prévia de todos os actos e contratos de que resulte aumento da dívida pública fundada ou que envolvam a modificação das condições gerais dos empréstimos visados;
- ✓ Cumprimento dos objectivos previstos no PREDE, nomeadamente a redução do PMP;
- ✓ Respeito pelo quadro legal previsto na LFL em matéria de limites legais de endividamento e o adequado cumprimento das obrigações de reporte de informação à DGAL;
- ✓ Superação das fragilidades existentes ao nível dos procedimentos contabilísticos e de controlo interno nas áreas auditadas.

Violação do limite legal de ECP, que foi entretanto ultrapassada

Susceptibilidade de integrar um ilícito financeiro

Principais recomendações

ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	9
LISTA DE QUADROS	10
1. INTRODUÇÃO	11
1.1. ORIGEM E OBJECTIVOS	11
1.2. METODOLOGIA E CONDICIONALISMOS	11
1.3. CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL	12
2. RESULTADOS DA ACÇÃO	12
2.1. FIABILIDADE DOS DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DE 2009	12
2.2. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL E SITUAÇÃO PATRIMONIAL E FINANCEIRA (2007/2009) ...	14
2.2.1. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL	14
2.2.2. DÍVIDA MUNICIPAL.....	22
2.2.3. PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DE DÍVIDAS DO ESTADO (PREDE)	36
2.2.4. EVOLUÇÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA.....	38
2.2.5. APRECIÇÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA.....	39
2.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL – ANOS DE 2009 E 2010	41
2.3.1. SITUAÇÃO NO DECURSO DOS ANOS DE 2007 E 2008	41
2.3.2. LIMITES DE ENDIVIDAMENTO DE 2009 APURADOS PELAS DGAL E IGF	42
2.3.3. ENTIDADES RELEVANTES PARA OS LIMITES LEGAIS EM 2009	43
2.3.4. LIMITE DOS EMPRÉSTIMOS DE MLP – 2009 E 2010	44
2.3.5. LIMITE DOS EMPRÉSTIMOS DE CP – 2009 E 2010.....	46
2.3.6. LIMITE DE ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO – 2009 E 2010	50
2.3.7. CONTROLO DA INFORMAÇÃO PRESTADA À DGAL EM 2009	54
2.3.8. CONTRIBUTO DO MVNP PARA O DÉFICE DO SUBSECTOR DAS AUTARQUIAS LOCAIS ...	56
2.4. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS NO FINAL DE 2009	57
2.5. CONTROLO INTERNO E PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS	58
3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	60
4. PROPOSTAS	73
Anexos (fls. 1 a 212)	

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AMVNP	Assembleia Municipal de Vila Nova de Poiares
<i>cfr</i>	Confrontar
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CMVNP	Câmara Municipal de Vila Nova de Poiares
CP	Curto Prazo
DF	Divisão Financeira
DGAL	Direcção-Geral das Autarquias Locais
DGTF	Direcção-Geral do Tesouro e Finanças
DGO	Direcção-Geral do Orçamento
ECP	Empréstimo(s) de Curto Prazo
EL	Endividamento Líquido
EMLP	Empréstimo(s) de Médio / Longo Prazo
FEF	Fundo de Equilíbrio Financeiro
GEO	Grau de Execução Orçamental
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IRS	Imposto sobre os Rendimentos das Pessoas Singulares
LFL	Lei das Finanças Locais
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
LOE	Lei do Orçamento de Estado
MC	Milhões de Euros
mC	Milhares de Euros
MLP	Médio e Longo Prazo
MVNP	Município de Vila Nova de Poiares
OO	Operações Orçamentais
OT	Operações de Tesouraria
PCM	Presidente da Câmara Municipal
PEC	Pacto de Estabilidade e Crescimento
PMP	Prazo Médio de Pagamento
PREDE	Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
RCM	Resolução de Conselho de Ministros
RJSEL	Regime Jurídico do Sector Empresarial Local
SEE	Sector Empresarial do Estado
SEL	Sector Empresarial Local
SIPOCAL	Sistema de Informação do POCAL
TC	Tribunal de Contas

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Correcções ao balanço municipal de 2009
Quadro 2	Evolução e taxas de execução da receita e despesa municipal
Quadro 3	Despesa Orçamental prevista sem efectiva cobertura pela receita disponível
Quadro 4	Equilíbrio orçamental em sentido substancial
Quadro 5	Equilíbrio orçamental corrente
Quadro 6	Vinculação orçamental
Quadro 7	Composição e evolução da dívida municipal
Quadro 8	Evolução das principais componentes da dívida municipal em 2010
Quadro 9	Consolidação/Reestruturação de EMLP
Quadro 10	ECP em vigor em 31/Dez/2009
Quadro 11	Caracterização do processo de antecipação de receitas
Quadro 12	Saldos reais de operações orçamentais
Quadro 13	Prazos médios de pagamento
Quadro 14	Juros pagos e em dívida relativos a atrasos de pagamento
Quadro 15	Compromissos assumidos / despesas facturadas (ou equivalente)
Quadro 16	Evolução do activo
Quadro 17	Evolução do passivo
Quadro 18	Evolução dos fundos próprios
Quadro 19	Indicadores de liquidez
Quadro 20	Indicadores de imobilizações
Quadro 21	Indicadores de endividamento
Quadro 22	Limites legais de endividamento
Quadro 23	Entidades abrangidas pelo conceito de endividamento líquido total
Quadro 24	Limite de EMLP de 2009
Quadro 25	Limite de EMLP de 2010
Quadro 26	Redução do excesso de EMLP em 2010
Quadro 27	Limite de ECP de 2009
Quadro 28	Limite de ECP de 2008
Quadro 29	Limite de ECP – Situação em 25/Ago/2010
Quadro 30	Limite de endividamento líquido de 2009
Quadro 31	Limite de endividamento líquido de 2010
Quadro 32	Redução do excesso de endividamento líquido nos anos de 2007/2009
Quadro 33	Redução do excesso de endividamento líquido em 2010
Quadro 34	Diferenças DGAL/IGF de <i>stock</i> de EMLP
Quadro 35	Diferenças DGAL/IGF de endividamento líquido
Quadro 36	Contributo do MVNP para o défice público
Quadro 37	Saneamento financeiro – indicadores
Quadro 38	Reequilíbrio financeiro - indicadores

1. INTRODUÇÃO

1.1. ORIGEM E OBJECTIVOS

1.1.1. Em conformidade com o plano de actividades da Inspeção-Geral de Finanças (IGF), realizou-se uma auditoria no Município de Vila Nova de Poiares (MVNP), enquadrada no projecto designado " Controlo do Endividamento e da Situação Financeira da Administração Local Autárquica ".

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

1	Avaliação da qualidade da informação constante da prestação de contas do exercício de 2009.
2	Análise do comportamento do Município em termos de execução orçamental no último triénio (2007/2009), 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 do ano de 2009, do regime e dos limites de endividamento previstos na Lei das Finanças Locais (LFL) ¹ , quer na vertente dos empréstimos, quer de endividamento líquido.
4	Verificação, no final de 2009, da posição do Município em termos de equilíbrios conjuntural e estrutural (saneamento e reequilíbrio financeiros).
5	Conhecimento do sistema de controlo interno instituído em relação a vários aspectos relacionados com a qualidade da informação e o endividamento e sua avaliação em termos de adequação e eficácia.

Actualizámos, ainda, sempre que possível, **a informação financeira e a análise efectuada para o final do exercício de 2010**, ainda que apenas com base em dados fornecidos pela entidade.

1.2. METODOLOGIA E CONDICIONALISMOS

1.2.1. A presente acção de controlo baseou-se na metodologia e instrumentos de trabalho previstos no guião " Avaliação do Endividamento Municipal ", onde constam os programas de trabalho e outros instrumentos metodológicos adoptados.

O trabalho de auditoria englobou, assim, a recolha e a análise de informação (com a utilização e o preenchimento de mapas/questionários e de uma *checklist* abrangendo os aspectos relevantes do sistema de controlo interno e a coerência entre os vários documentos que integram a prestação de contas), bem como a realização da circularização com entidades terceiras e de testes de conformidade e substantivos.

Anexos, a fls. 1 a 7

¹ Aprovada pela Lei n.º 2/2007, de 15/Jan (com declaração de rectificação n.º 14/2007, publicada no DR, 1ª série de 15/Fev/07), alterada pelo art. 6º da Lei n.º 22-A/2007, de 29/Jun, art. 29º da Lei n.º 67-A/2007, de 31/Dez, art. 32º da Lei n.º 3-B/2010, de 28/Abr e art. 47º da Lei n.º 55-A/2010, de 31/Dez.

Não se registaram constrangimentos no decurso do trabalho de campo, sendo de realçar a boa colaboração recebida dos funcionários do MVNP, em especial dos afectos às " Divisão Financeira " (DF) e " Divisão Administrativa ", assim como de algumas das entidades incluídas no processo de análise e controlo do cumprimento dos limites legais de endividamento municipal ².

1.3. CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL

1.3.1. O contraditório exercido pelo Município de Vila Nova de Poaires, através do ofício 2963, evidencia, no geral, uma aceitação das asserções e recomendações produzidas pela IGF no Projecto de Relatório (PR).

Todavia, relativamente aos vários factos relatados no PR, a Autarquia elaborou um extenso documento em que apresenta, principalmente, as razões justificativas dos factos relatados pela IGF.

Anexos, a fls. 156 a 212

2. RESULTADOS DA ACÇÃO

2.1. FIABILIDADE DOS DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DE 2009 ³

2.1.1. Do trabalho realizado, em articulação com os serviços da Autarquia, com o propósito de aferir sobre a qualidade da informação financeira produzida pelo MVNP, através de circularização e reconciliação dos saldos relativos a dívidas a terceiros ⁴, resultou um conjunto diversificado de correcções ao balanço do exercício de 2009, como se evidencia no quadro seguinte:

² Nomeadamente: "Comunidade Intermunicipal do Pinhal Interior Norte" (CIMPIN), "Associação de Informática da Região Centro" (AIRC), "MUNICÍPIA - Empresa de Cartografia e Sistemas de Informação", "WRC - WEB para a Região Centro - Agência de Desenvolvimento Regional", "CoimbraVita - Agência de Desenvolvimento Regional, S.A." e "COIMBRA iPARQUE - Parque de Inovação em Ciência, Tecnologia, Saúde, SA".

³ Não sendo, no presente caso, uma exigência legal, as contas do Município de Vila Nova de Poaires não têm sido sujeitas, anualmente, a uma certificação legal por revisor/sociedade de revisores oficiais de contas.

⁴ Para análise do ano de 2009, foram circularizadas as seguintes entidades:

- Duas Instituições Financeiras («Banco Santander Totta» e «Caixa Geral de Depósitos, S.A.») com as quais o MVNP tinha celebrado contratos de empréstimo (com taxa de retorno das respostas obtidas de 100%).
Não houve necessidade de circularizar uma terceira Instituição - «Banco Português de Investimento, S.A.», atendendo a que Autarquia tinha na sua posse a informação necessária para o efeito, o mesmo acontecendo relativamente a um empréstimo contratado com a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), pois a respectiva informação é pública.
No conjunto destas situações foi circularizada e reconciliada cerca de 99% da dívida desta natureza.
- Vinte e cinco entidades, em termos de demais credores (*forneadores de bens, prestadores de serviços e outros credores*), cuja «amostra» teve por base preponderantemente um critério de materialidade em termos de saldos (saldo em dívida, em 31/Dez/2009, superior a € 30.000).
Essa amostra correspondeu a cerca de 63% do montante das dívidas a terceiros reflectidas contabilisticamente em 31/Dez/2009, não tendo sido obtida resposta de 4 entidades, que representavam cerca de 9% do valor circularizado.
- Uma Instituição Financeira («GE Money - Instituição Financeira de Crédito, S.A.») com a qual o MVNP tinha, em 2009, um contrato de locação financeira em vigor, não tendo sido recebida qualquer resposta dessa entidade.
- Três Sociedades de Factoring («Besleasing & Factoring, S.A.», «Totta Crédito Especializado, S.A.» e «Caixa Leasing & Factoring, S.A.») com as quais alguns dos credores do MVNP tinham celebrado contratos de *factoring*, tendo sido recebida apenas uma resposta.

Quadro 1 – Correção ao balanço municipal de 2009

Un: Euro

COMPONENTES DO BALANÇO	CONTAS	ANO DE 2009			
		Débito	Crédito	Saldo	
				Valor	D/C
ACTIVO	Imobilizado - sem identificação de conta	458 775,95		458 775,95	D
FUNDOS PRÓPRIOS	Património (51)	13 031,39		- 13 031,39	D
	Resultado Líquido do Exercício (88) / Resultados Transitados (59)	158 461,83		- 158 461,83	D
PASSIVO	Empréstimos obtidos - De médio e longo prazos (2312)		13 031,39	13 031,39	C
	Outras dívidas a terceiros - Fornecedores c/c (221)		75 943,03	75 943,03	C
	Outras dívidas a terceiros - Credores diversos (268)		82 518,80	82 518,80	C
	Outras dívidas a terceiros - Fornecedores de imobilizado (2611)		458 775,95	458 775,95	C

Anexos, a fls. 8 a 28

As correções, que têm a ver com a **omissão de registos** de eventos inerentes à dívida de empréstimos de médio e longo prazos (EMLP) e à dívida comercial/administrativa a terceiros de curto prazo (CP), implicaram uma **variação** nessas rubricas, **para mais**, face ao que resultava dos documentos de prestação de contas de 2009, de, respectivamente, **€ 13 031** e **€ 617 238**⁵ (neste último caso, 10% da dívida desta natureza reconhecida contabilisticamente).

Os montantes que constam do quadro anterior **foram introduzidos pela IGF**, para efeitos da análise que se segue, **nos balanços do MVNP de 2009** e **noutras grandezas consideradas**, sendo, ainda, de referir que, na maior parte dos casos, os registos omitidos foram efectuados pela Autarquia já em 2010.

No contraditório, a Autarquia refere que, relativamente à **dívida administrativa**, "... *está a proceder à regularização das situações em apreço...*" e conclui no sentido de que "...o Município toma em conta as recomendações efectuadas comprometendo-se a agir em conformidade, segundo as suas capacidades e disponibilidades, ultrapassando as debilidades encontradas."

Anexos, a fls. 157

2.1.2. Verificámos, ainda, relativamente a quatro EMLP⁶ contratados pelo MVNP, uma

⁵ Na conversão do Projecto de Relatório (PR) em Relatório Final foi tida em conta a observação feita pelo MVNP, em sede de contraditório, de que a "... *nota de débito nº 2200000131 de 16/09/2009 da ERSUC (no valor de € 357,07) encontra-se registada no exercício de 2009, na conta corrente do respectivo fornecedor, conforme se pode verificar pelo extracto de conta que se anexa...*" (Anexos, a fls. 157 e 174), pelo que, ao contrário do que era considerado pela IGF, tal dívida não estava omitida dos registos contabilísticos.

Realce-se, no entanto, que os valores considerados no PR foram integralmente validados pelos serviços da Autarquia.

Acresce que, ao deduzir o referido valor das correções efectuadas pela IGF, constatámos, relativamente ao mesmo fornecedor, um erro na soma dos documentos omitidos contabilisticamente, cujo valor global, sem a indicada NB, passou para € 6 815,21, quando no PR constava € 2 699,19.

Assim, desta situação resultou uma diferença, para mais, face ao valor global das correções efectuadas pela IGF no PR de € 4 116,02.

⁶ Que foram contratados com o Banco Português de Investimento, a Caixa Geral de Depósitos (dois) e o Banco Santander Totta, respectivamente, em 13/Jun/1999, 15/Jan/2001, 31/Dez/2002 e 18/Abr/2005.

diferença global, para mais, entre os seus extractos contabilísticos e a informação prestada pelos Bancos, de € 82 769,55.

Todavia, atendendo, por um lado, a que não foi possível apurar as razões dessa divergência, e, por outro lado, que os serviços da Autarquia não as souberam explicar, optámos por não efectuar qualquer correcção na informação contabilística relativamente a estas diferenças.

Quanto à **dívida financeira**, o MVNP prestou informação, em sede de contraditório, de que "... as diferenças verificadas encontram-se (já) corrigidas."

Anexos, a fls. 157

2.1.3. Para além disso, atendendo ao disposto no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), também constatámos outras insuficiências com repercussões ao nível da qualidade e fiabilidade da informação económico-financeira elaborada pelo Município, das quais salientamos as seguintes:

- ✓ Não utilização das contas relativas a compromissos de exercícios futuros (04 e 05);

No contraditório, a Autarquia procura justificar este facto com a falta de informação por parte da entidade fornecedora da aplicação informática, mas afirma que " ... irá, de imediato, encetar todos os procedimentos para que seja possível, a curto prazo, fazer a utilização das mesmas. "

Anexos, a fls. 158

- ✓ Falta de implementação do subsistema da contabilidade de custos exigido pelo POCAL.

O MVNP reconhece, no contraditório, a necessidade urgente da implementação deste subsistema contabilístico e afirma que está em curso, com a entidade fornecedora da aplicação informática, " ... a negociação da implementação da contabilidade de custos e prestação da formação necessária aos trabalhadores... "

Anexos, a fls. 158

2.1.4. Assim:

O Balanço e a Demonstração de Resultados do MVNP de 2009 não reflectem, com inteira fiabilidade, nas rubricas a que aludimos anteriormente, a sua situação económico-financeira.

2.2. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL E SITUAÇÃO PATRIMONIAL E FINANCEIRA (2007/2009)

2.2.1. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

2.2.1.1. No **tríénio de 2007/2009**, as receitas cobradas, as despesas pagas e a taxa de execução orçamental tiveram a evolução que se encontra expressa no quadro seguinte:

Quadro 2 – Evolução e taxas de execução da receita e despesa municipal

Un: Euro

RUBRICAS	VALORES ABSOLUTOS (execução)			TAXA DE VARIACÃO NO TRIÉNIO	PREVISÃO / EXECUÇÃO		
	2007	2008	2009		2007	2008	2009
1 - Saldo inicial	2 148 521	336 640	560 543	-74%	100%	100%	100%
2 - Reposições não abatidas nos pagamentos	0	353	360	#DIV/0!	#DIV/0!	14%	360%
3 - Receita Corrente	4 079 139	4 070 903	3 870 190	-5%	55%	55%	40%
4 - Despesa Corrente	4 979 868	4 374 425	5 290 176	6%	65%	61%	43%
5 - Receita de Capital	2 221 105	2 917 523	7 006 076	215%	21%	26%	25%
6 - Despesa de Capital	3 132 257	2 390 450	5 316 773	70%	25%	22%	21%
7 - Receita Total Disponível (1+2+3+5)	8 448 765	7 325 418	11 437 169	35%	41%	39%	30%
8 - Despesa Total (4+6)	8 112 125	6 764 875	10 606 949	31%	40%	37%	28%

Fonte: orçamentos finais e mapas de fluxos de caixa

Anexos, a fls. 29 a 31

A **receita total disponível** (com inclusão do saldo inicial) teve, entre 2007/2009, um apreciável acréscimo de **35%**, mercê do comportamento manifestado pelas receitas de capital (aumento de **215%**)⁷, tendo a **despesa municipal paga**, por seu turno, acompanhado aquela evolução, ainda que numa percentagem um pouco inferior (**31%**)⁸.

O **grau de execução orçamental da receita**, no período examinado, **apresentou resultados muito modestos**, oscilando entre 41% (2007) e 30% (2009), sendo de relevar o comportamento muito negativo, em sede de execução, das receitas de capital previstas, que, nos três anos em apreço, apresentaram sempre uma taxa muito reduzida (entre 21% e 25%).

Realce-se que, **face aos valores previstos, não foram arrecadas receitas globais nos significativos montantes de M€ 12 (2007), M€ 11 (2008) e M€ 26 (2009)**.

Esta situação decorreu **essencialmente** de um conjunto de rubricas da receita que revelaram naqueles exercícios diferenças negativas entre os valores previstos e os cobrados nos montantes de:

- ✓ " **07 – Venda de bens e serviços correntes** ": M€ 1,4, M€ 1,1 e M€ 1,9, com taxas de execução que variaram entre 14,6% (2007) e 7,3% (2009);
- ✓ " **10 – Transferências de capital** ": M€ 5, M€ 5 e M€ 12, a que corresponderam taxas de execução oscilando entre 25% (2007) e 15% (2009); e
- ✓ " **09 - Venda de bens de investimento** ": M€ 3, M€ 3 e M€ 6, que respeitam a taxas de execução entre 6% (2007) e 5% (2009).

⁷ Por força, essencialmente, do acréscimo da rubrica de "Passivos Financeiros – Empréstimos de Médio e Longo Prazo", com uma variação positiva, no triénio 2007/2009, de M€ 4,2.

⁸ Neste caso, devido ao aumento da rubrica de "Aquisição de Bens de Capital", com uma variação positiva, no triénio 2007/2009, de M€ 2,3.

No triénio 2007/2009, assistiu-se a uma **prática reiterada de empolamento na previsão das receitas orçamentais, sobretudo das receitas de capital, com baixos índices de execução**, procedimento que contrariou o objectivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL.

No contraditório, o MVNP, justifica o facto referido alegando que:

"... não se realizou a arrecadação da receita proveniente dos bens e serviços, e alienação de bens de investimento devido à diminuição da actividade económica, e à desvalorização dos activos imobiliários, tendo o executivo decidido pela não realização de vendas a valores inferiores aos esperados. "

" O Município de Vila Nova de Poiares previu, um conjunto de receitas que, pelas vicissitudes de ordem económica e financeira acima referenciadas, não foi possível arrecadar.", concluindo "... que não se tratou de um empolamento de receitas, mas sim de uma previsão que não se concretizou ...".

Afirma, por fim, que *"... envidará todos os esforços para que no âmbito da sua gestão, e em orçamentos futuros, atinja o equilíbrio orçamental."*

Anexos, a fls. 159 e 160

Ora, a IGF identificou, desde logo, no PR, as principais rubricas da receita que dão origem ao empolamento orçamental, bem como os valores (materialmente relevantes) previstos que não foram cobrados em cada exercício, factos que não foram postos em causa pelo Município.

Acresce que dada a materialidade da despesa susceptível de ser realizada (ou de existir) sem uma efectiva cobertura pela receita cobrada (cfr. item seguinte), não restam dúvidas que a receita orçamental se encontrava empolada, isto é, que os orçamentos do MVNP.

De facto, em todos os exercícios analisados, os orçamentos foram elaborados com base em expectativas optimistas ao nível das receitas previstas, em especial, de capital, aspecto que não foi contraditado pelo Município.

Ora, se a Autarquia não pretendia, de facto, empolar os seus orçamentos de receitas e com isso realizar, ao longo dos vários exercícios, despesa sem uma efectiva cobertura na receita cobrada, então seria de esperar que existisse uma efectiva articulação e compatibilização entre os montantes da receita efectivamente cobrada e da despesa realizada, o que não acontece.

Sobre a matéria das expectativas orçamentais, parece-nos ainda importante transcrever o que afirma José Antonio Mallado Rodríguez, em *" Las dificultades en la Tesorería Local "*, V Jornada de Trabajo sobre Contabilidad Publica, Universidade de Málaga, 1999 (fls. 32):

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

O orçamento da despesa aparece como o valor autorizado que deve ser gasto no exercício,

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

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

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

2.2.1.2. Dos **desvios registados na execução da receita orçamental prevista** resultou, **ao nível da realização das despesas**, a seguinte situação:

Quadro 3 – Despesa Orçamental prevista sem efectiva cobertura pela receita disponível

Un: Euro

RUBRICAS	EXERCÍCIOS			% DE COBERTURA DA DESPESA PREVISTA (1/2)* 100		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009
1 - Receita total efectivamente disponível	8 448 765	7 325 418	11 437 169	41%	40%	30%
2 - Despesa orçamental prevista	20 415 321	18 297 077	37 536 518			
Diferença (1-2)	- 11 966 556	- 10 971 658	- 26 099 348			

Fonte: orçamentos finais e mapas de fluxos de caixa

Anexos, a fls. 29 a 31

Assim, através do empolamento das receitas orçamentais, criou-se a **possibilidade de realização/existência de despesas de elevado montante para o pagamento das quais não havia**, de facto, **disponibilidades financeiras**, sendo de salientar que esse **risco aumentou significativamente no período analisado** (de **MC 12 para MC 26**).

Esta situação **não pode ser apenas justificada** pelo montante das dívidas, de natureza administrativa/comercial de curto prazo, transitado de exercícios anteriores, porquanto tais dívidas cifravam-se, (por exemplo) no início de 2009, em € 6 950 591, **criando-se**, pela via do mencionado empolamento, **a possibilidade de realização** (naquele ano) de **" nova despesa " no montante de cerca de MC 19** ⁹.

A **execução dos orçamentos de 2007 a 2009** comportava um **risco cada vez mais elevado**, porquanto **possibilitava a realização/existência crescente de despesa que excedia, largamente, a efectiva capacidade** da Autarquia para efectuar o seu **pagamento atempado**.

⁹ Diferença entre " Despesa orçamental prevista sem efectiva cobertura pela receita disponível ", no valor de € 26 099 348 e o montante de " Outras dívidas a terceiros de CP " que, segundo os documentos de prestação de contas, transitavam do exercício de 2008 (€ 6 950 591).

2.2.1.3. No que respeita à verificação do cumprimento do princípio do **equilíbrio orçamental** numa perspectiva substancial ¹⁰, os resultados foram os seguintes:

Quadro 4 – Equilíbrio orçamental em sentido substancial

ANO	EXECUÇÃO	
	Autónoma do Ano	Global no Ano
2007	77,21%	64,25%
2008	80,54%	53,41%
2009	104,60%	65,93%

Fonte: orçamentos finais, mapas de fluxos de caixa

Anexos, a fls. 29 a 33

A **Autarquia violou**, no triénio de 2007/2009, de forma quase sistemática, o **princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial** (ao nível da execução autónoma e global do ano), não se tendo verificado tal situação apenas na execução autónoma de 2009.

Assim, o **risco potencial existente ao nível da execução orçamental** (cfr. no item anterior) **acabou por concretizar-se nos anos de 2007/2009**, pois as receitas globais desses exercícios foram manifestamente insuficientes para cobrir as despesas facturadas ou equivalentes (pagas e não pagas).

Os **resultados do MVNP**, no triénio de 2007/2009, em termos de **equilíbrio orçamental em sentido substancial, espelham uma gestão orçamental desequilibrada** (completa desadequação entre as receitas e as despesas), materializada na **realização/existência de despesas muito acima da real capacidade financeira da Autarquia para fazer face, atempadamente, aos compromissos assumidos.**

No contraditório, a Autarquia apenas procura justificar a situação, alegando que “ *O princípio do equilíbrio apenas não foi cumprido em virtude da grande crise económica que se iniciou em 2008, que não permitiu a realização de receitas que até esse período eram consideradas como certas. Acresce ainda que o POCAL define regras para a orçamentação de receitas que foram integralmente cumpridas.* ”.

Anexos, a fls. 159

2.2.1.4. Acresce que, no triénio em 2007/2009, ainda que tendo em conta somente as receitas cobradas e as despesas pagas, o MVNP **violou**, de forma reiterada, o **princípio orçamental do equilíbrio corrente**, previsto no ponto 3.1.1., al. e), do POCAL, como retrata o quadro seguinte:

¹⁰ Isto é, entrando também em consideração, entre outros aspectos, com a receita disponível e com a despesa realizada e facturada, mas ainda não paga (cfr. alínea b) do ponto 1.2. do anexo da “metodologia”, a fls. 1 a 7).

Quadro 5 – Equilíbrio orçamental corrente

ANO	RECEITA CORRENTE	DESPESA CORRENTE	DIFERENÇA	% COBERTURA
	1	2	3 = 1 - 2	4 = 1/2
2007	4 079 139	4 979 868	- 900 729	81,9%
2008	4 070 903	4 374 425	- 303 523	93,1%
2009	3 870 190	5 290 176	- 1 419 986	73,2%

Fonte: orçamentos finais e mapas de fluxos de caixa

Anexos, a fls. 29

Todavia, em 2009, a situação de desequilíbrio de cerca de M€ 1,4 resulta do facto de terem sido contratados dois empréstimos ao abrigo do Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado (PREDE), no montante de cerca de M€ 4,6, que foram contabilizados como receita de capital, tendo sido aplicados no pagamento de dívidas relativas a despesas correntes e de capital, afectando, por isso, o equilíbrio orçamental corrente/capital.

Ao contrário, a violação do princípio do equilíbrio corrente em 2007 e 2008 configura uma prática susceptível de integrar um ilícito de natureza financeira, passível, por isso, de ser sancionada pelo Tribunal de Contas (TC) ¹¹, órgão que, todavia, no âmbito do exercício da verificação dos documentos de prestação de contas das autarquias locais, já está na posse dos elementos que fundamentam tal conclusão.

No biénio de 2007/2008, mostrou-se **violado o princípio do equilíbrio corrente** previsto no POCAL, pois uma **parte da receita de capital foi utilizada para financiar a despesa corrente municipal**.

O MVNP, no contraditório, afirma que " ... *está a equacionar a possibilidade de actualizar os seus regulamentos em termos de taxas e preços de forma a aumentar as suas receitas próprias, uma vez que o Orçamento Municipal depende na sua grande parte das receitas provenientes do O.E. e Impostos Municipais, para desta forma evitar a Violação do Princípio do Equilíbrio Corrente.* ".

Anexos, a fls. 159 e 160

2.2.1.5. No triénio 2007/2009, a relação entre as **disponibilidades orçamentais** e o valor de algumas **despesas obrigatórias** e **de compromissos já assumidos**, foi a seguinte:

¹¹ Confrontar o art. 65º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 98/97, de 26/Ago (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas - LOPTC).

Quadro 6 – Vinculação orçamental ¹²

Un: euro

DESCRIÇÃO	EXECUÇÃO		
	2007	2008	2009
1 - Despesas com pessoal	2 491 948	2 548 472	2 697 685
2 - Encargos relativos à dívida financeira (amort. e juros)	846 285	840 562	698 102
3 - Outras dívidas a terceiros de CP transitada do ano anterior	4 990 508	5 038 157	6 950 591
4 - Compromissos já assumidos no final do exercício anterior e ainda não facturados *	1 324 530	1 439 723	786 685
5 - Compromissos já assumidos para o exercício no final do anterior (contas 04 e 05) **	0	0	0
6 - TOTAL (1+2+3+4+5)	9 653 271	9 866 914	11 133 063
7 - DISPONIBILIDADES ORÇAMENTAIS ***	8 448 765	7 325 418	11 437 169
8 - DIFERENÇA (7-6)	- 1 204 506	- 2 541 495	304 106
9 - PORCENTAGEM DA RECEITA NÃO VINCULADA (8/7*100)	-14,3	-34,7	2,7

* 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

** O MVNP não faz uso das contas 04 e 05

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

Anexos, a fls. 29, 32 e 33

Assim, **logo no início de qualquer dos exercícios, o valor global das receitas orçamentais encontrava-se totalmente absorvido (2007 e 2008) ou praticamente comprometido (2009)** face apenas a **um conjunto de despesas certas e com um elevado grau de inflexibilidade.**

Saliente-se que a **melhoria ocorrida em 2009** (ainda que continuando a existir uma situação muito negativa nesta matéria) **é apenas aparente**, pois decorre integralmente do facto de ter sido arrecadada nesse ano, ao contrário do que se verificou nos exercícios anteriores, uma receita muito relevante (cerca de M€ 4,6) proveniente da utilização de EMLP (cfr., infra, o que diremos sobre esta matéria), sem a qual o resultado deste indicador ter-se-ia agravado.

De qualquer modo, tal situação espelha uma **forte rigidez na despesa orçamental**, com inerente **redução, quase integral, da margem de actuação da Autarquia ao nível da sua gestão financeira**, sendo, ainda, de salientar que o resultado desta análise só não é mais negativo porque a Autarquia não reflectia adequadamente os compromissos de exercícios futuros (cfr. supra item 2.1.3.).

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

¹² Cfr. alínea b), do ponto 1.2 do anexo da "metodologia", a fls. 2.

O MVNP, atento o seu quadro financeiro, não dispunha, nos anos de 2007/2009, de qualquer margem de manobra para fazer face às demais despesas municipais que, à partida, não se encontravam já “vinculadas”.

2.2.1.6. A análise, reportada ao triénio de 2007/2009, **da execução orçamental do MVNP**, sustentada num conjunto de **indicadores**, permite-nos ainda destacar o seguinte:

- ✓ As **despesas orçamentais** têm sido **pagas sobretudo com o recurso à rubrica de fundos municipais** (no triénio: 41%, 55% e 37%). Em 2009, assistiu-se a uma quebra do seu peso no cômputo da despesa total paga, em resultado da contracção de um empréstimo vultuoso no âmbito do PREDE (o seu peso cifrou-se em 43%).
- ✓ A proporção das **despesas totais pagas no cômputo dos compromissos assumidos** para o exercício tem-se mantido **estável**, em torno dos 56%.

Anexos, a fls. 34 e 35 (indicadores 7 e 17)

2.2.1.7. Em síntese, no triénio de 2007/2009:

Na sequência da concretização do risco associado à manutenção de uma prática de empolamento das receitas orçamentais, o MVNP apresentou uma gestão orçamental desequilibrada, tendo violado, de forma quase sistemática, 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**, visto que **não tem adequado o nível de realização/existência da despesa** (e não somente o seu pagamento) **à real cobrança da receita** (e não a sua mera previsão orçamental).

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

Para além disso, da referida prática de empolamento orçamental decorre que **os documentos previsionais não reflectiam 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 ¹³.

¹³ 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).

2.2.2. DÍVIDA MUNICIPAL

2.2.2.1. A dívida global do MVNP relativa a operações orçamentais (OO), incluindo as correcções efectuadas pela IGF (cf. item 2.1.1.), importava e encontrava-se distribuída, no triénio de 2007/2009, da seguinte forma:

Quadro 7 – Composição e evolução da dívida municipal

Lr: euro

Descrição	2007			2008			2009			Taxa de Variação 2007 / 2009	
	Prest. Contas	Correc. IGF	Total	Prest. Contas	Correc. IGF	Total	Prest. Contas	Correc. IGF	Total		
Dívida Financeira	- EMLP	6 471 693	0	6 471 693	5 951 864	0	5 951 864	10 025 522	13 031	10 038 554	55,1%
	- ECP	358 000	0	358 000	808 000	0	808 000	808 000	0	808 000	125,7%
	- Leasing	18 865	0	18 865	14 458	0	14 458	9 639	0	9 639	-48,9%
	- Antecipação de receitas: MLP	3 966 519	0	3 966 519	3 378 887	0	3 378 887	2 791 254	0	2 791 254	-29,6%
Subtotal	10 815 077	0	10 815 077	10 163 009	0	10 163 009	13 634 416	13 031	13 647 448	26,2%	
Outras dívidas a terceiros	- MLP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!
	- CP	5 038 157	0	5 038 157	6 950 591	0	6 950 591	6 124 448	617 238	6 741 686	33,8%
Subtotal	5 038 157	0	5 038 157	6 950 591	0	6 950 591	6 124 448	617 238	6 741 686	33,8%	
Total	15 853 234	0	15 853 234	17 113 600	0	17 113 600	19 758 864	630 269	20 389 134	28,6%	

Fonte: documentos de prestação de contas e extractos bancários relativos à movimentação do processo de antecipação de receitas

Anexos, a fls. 33, 36 e 37

A dívida municipal, incluindo o saldo em dívida, no final de cada exercício, de uma operação de antecipação de receitas ¹⁴, **importava**, em qualquer dos anos abrangidos pela análise, **num valor absoluto materialmente relevante**, evidenciando, ainda, **um acréscimo significativo** entre **2007/2009 (cerca de M€ 4,5 e 29%)**, pois passou de **M€ 15,9 para M€ 20,4**.

Para tal evolução deu um especial contributo a componente da **dívida financeira**, que, não obstante apresentar uma evolução irregular, **aumentou cerca M€ 2,8 (26%)**, muito embora a **dívida administrativa/comercial** também tenha tido um crescimento apreciável (cerca **M€ 1,7 e 34%**).

O **peso** das " **outras dívidas a terceiros** " de **CP** na **dívida municipal total manteve-se estável entre o primeiro e último anos do triénio** (entre 32% e 33%) e **o da dívida de MLP** (EMLP, leasing e antecipação de receitas), muito embora tenha decrescido ligeiramente, **é muito relevante** (passou de 66% para 63%), situação que se **repercute**

¹⁴ Esta operação não se encontra reflectida contabilisticamente ao nível das dívidas a terceiros, mas apenas numa conta de proveitos diferidos.

Todavia, considerámos, para efeitos da análise que se segue, o respectivo saldo em dívida, no final de cada exercício, como dívida financeira municipal, atendendo a que se trata de uma dívida a uma entidade bancária e que o risco da eventual incobrabilidade dos créditos futuros cedidos permaneceu na Autarquia (cfr. infra 2.2.2.4.).

Não promovemos, no entanto, qualquer alteração nos balanços municipais relativamente a este evento atendendo a que o registo efectuado pela Autarquia segue de perto a solução apresentada pelo SATAPOCAL numa brochura (n.º 4) intitulada de " Contabilização das operações que decorrem de um contrato de *factoring* ".

na gestão orçamental dos exercícios futuros.

Acresce que, no mesmo horizonte temporal, **o cômputo da receita do MVNP de cada ano era insuficiente para pagar a totalidade da dívida municipal** (ainda que uma parcela dessa dívida tivesse a natureza de médio e longo prazo).

De facto, **as disponibilidades orçamentais de 2007/2009** representavam cerca de **53%, 43% e 56% da dívida global do município** no final de cada ano, **tendência que se agravaria caso não se considerasse a receita proveniente dos passivos financeiros**, passando tais percentagens para **51%, 40% e 34%**.

Anexos, a fls. 35 (indicadores 21 e 22)

Nos mesmos exercícios, **o peso da dívida em sentido lato na despesa total paga era muito significativo** (entre 195% e 192%).

Anexos, a fls. 35 (indicador 20)

Por seu turno, a **dívida municipal " per capita "** manteve-se sempre em níveis elevados e crescentes no triénio, pois passou de **€ 2 096** (2007) para **€ 2 696** (2009).

Anexos, a fls. 35 (indicador 24)

A dívida total do MVNP, incluindo o saldo em dívida de uma operação de antecipação de receitas, **aumentou**, de forma significativa, entre **2007/2009** (passou de **MC 15,9** para **MC 20,4**),

O **endividamento da Autarquia importava**, em qualquer dos exercícios, num **montante materialmente relevante e desproporcionado** atendendo ao seu quadro financeiro, sendo, ainda, de destacar o **peso da dívida de MLP na dívida total**, situação que se repercute na gestão orçamental de exercícios futuros.

No contraditório, o Município afirma que *" O aumento da dívida está relacionada com o que atrás foi referido, ou seja a não realização de receitas que eram consideradas como certas. ",* comprometendo-se *"... a adoptar mecanismos para a redução da dívida municipal, como alias se pode constatar pelas metas de endividamento constantes do processo de saneamento financeiro. "*

Anexos, a fls. 160

A **evolução, em 2010, das principais componentes da dívida municipal** (atendendo aos dados provisórios disponíveis em 3/Fev/2011), foi a seguinte:

Quadro 8 – Evolução das principais componentes da dívida municipal em 2010

Un: €

NATUREZA DA DÍVIDA / CONTAS / DESCRIÇÃO	BALANÇO DE 31/DEZ/2009 (Corrigido pela IGF) a)	BALANCETE PROVISÓRIO DE 31/DEZ/2010 (Recolhido 31/Fev/2011) a)	VARIACÃO	
			MONTANTE	%
Conta 2311 - ECP		495 700,00		
conta 2312 - EMLP	13 647 447,52	9 555 247,47		
conta 2612 - LEASING		4 472,02		
Antecipação de receitas		2 203 621,87		
(1) SUBTOTAL DA DÍVIDA FINANCEIRA	13 647 447,52	12 259 041,36	- 1 388 406,16	-10,17%
conta 221 - Fornecedores, c/c		2 958 487,36		
conta 2611 - Fornecedores de imobilizado	6 741 686,13	3 270 047,16		
conta 262+267+2681+2684+2688+2689- -Outros Credores (operações orçamentais)		1 813 552,46		
(2) SUBTOTAL DA DÍVIDA COM./ADMIN.	6 741 686,13	8 042 086,98	1 300 400,85	19,29%
SOMA ((1)+(2))	20 389 133,65	20 301 128,34	- 88 005,31	-0,43%

a) Informação acrescida do saldo em dívida da operação de antecipação de receitas.

Fonte: documentos de prestação de contas de 2009, balancete provisório de 2010 e extractos bancários relativos à movimentação do processo de antecipação de receitas

Assim, **em 2010** (dados provisórios), considerando o valor em dívida do processo de antecipação de receitas, **o nível de endividamento do MVNP apresenta estabilidade face a 2009.**

Tal facto evidencia que, nesse exercício, **ainda não foram encetadas as exigíveis e necessárias medidas no sentido de diminuir e controlar a despesa municipal e, conseqüentemente, a relevância do endividamento municipal**, de modo a adequá-los ao quadro financeiro da Autarquia.

2.2.2.2. O stock da dívida de empréstimos de médio e longo prazo (EMLP) ascendia, no **final dos exercícios 2007 a 2009**, a, respectivamente, **€ 6 471 693, € 5 961 664 e € 10 038 554**¹⁵, sendo o resultado da execução, em 31/Dez/2009, de um conjunto de **14 contratos.**

A dívida daquela natureza revelou, no triénio em apreço, uma **evolução negativa**, pois **aumentou cerca de m€ 3,57** (55,1%, representando, em 31/Dez/2009, **57% da dívida total**), em resultado, principalmente, da contratação e utilização, em 2009, do capital de dois **empréstimos** no âmbito do **PREDE**, totalizando **€ 4 595 658** (DGT: € 1 838 263 e " Banco Santander Totta, S.A. ": € 2 757 395).

Anexos, a fls. 28, 33 e 36

Por seu turno, no triénio 2007/2009, o inerente **serviço da dívida** (amortizações e juros) **creceu cerca de 48%** (passou de **m€ 460** para **m€ 682**), tendo-se assistido igualmente a um acréscimo do **serviço da dívida de EMLP " per capita "**, que passou de **€ 61** (em 2007) para **€ 90** (em 2009).

Anexos, a fls. 34 (indicador 15) e 38

Acresce que, **no final de 2009, os dois EMLP contratados** no âmbito **PREDE**, com um

¹⁵ Cfr., no entanto, o que se referiu no item 2.1.2..

peso muito relevante na dívida total desta natureza (46%), **estavam ainda em período de carência**, não tendo ainda originado quaisquer pagamentos a título de amortizações e, num dos casos, de juros.

Anexos, a fls. 28

O **stock de EMLP** e o inerente **serviço da dívida**, para além de apresentarem **níveis absolutos elevados** (2009: M€ 10 e m€ 682, respectivamente), **aumentaram consideravelmente ao longo do triénio de 2007/2009**, sendo que **o serviço da dívida crescerá significativamente nos próximos anos**, atendendo aos empréstimos contratados ao abrigo do PREDE, que ainda se encontravam em período de carência.

2.2.2.2.1. Ainda, no domínio que aqui cuidamos, refira-se que, **em 2006**, a pedido do MVNP, a Caixa Geral de Depósitos " ...autorizou [através do seu ofício n.º 909/06, de 22/Mar/2006] a *consolidação dos saldos devedores e respectivos juros à data de 23/02/2006*", de quatro empréstimos concedidos nos anos de 1998, 1999, 2001 e 2004, tendo sido utilizado "como suporte para a *consolidação/reestruturação*" um quinto empréstimo (n.º 0621/000027/487/0019) contratado no ano de 2001.

Anexos, a fls. 39 a 41

Através deste procedimento **foi consolidado** o valor do capital em dívida dos cinco referidos empréstimos, bem como de juros entretanto vencidos e não pagos de quatro deles, no montante **total de € 2 714 076,37**, conforme se retrata no quadro seguinte:

Quadro 9 – Consolidação/Reestruturação de EMLP

CONTRATOS INICIAIS				CONSOLIDAÇÃO/REESTRUTURAÇÃO		
REF.	ANO	PRAZO	MONTANTE (€)	CONTA	MONTANTE (€)	
					CAPITAL	JUROS (23/02/06)
1	1998	15	623 497,37	2312105	370 214,75	1 231,99
2	1999	15	498 797,90	2312106	369 204,38	904,92
3	2001	20	765 579,95	2312110	283 780,34	531,84
4	2004	12	380 000,00	2312113	380 000,00	64,54
5 a)	2001	20	1 496 393,68	2312108	1 308 143,61	
5 a)	2001	EMLP 0621/000027/487/0019		2312108	2 711 343,08	2 733,29
VALOR TOTAL CONSOLIDADO					2 714 076,37	

a) Empréstimo no qual foi efectuada a consolidação.

Fonte: documentos de prestação de contas

Anexos, a fls. 42 a 46

Para além disso, no âmbito desta **operação de consolidação/reestruturação de parte da dívida financeira de médio e longo prazo**, a CGD aceitou introduzir, na conta do empréstimo consolidante (quinto empréstimo indicado no quadro anterior), "um **período intercalar de diferimento de 18 meses** com início em 23/02/2006 até 23/08/2007", data a partir da qual se retomou "a fase de reembolso do empréstimo, em que o capital e os juros serão pagos em 165 prestações mensais, sucessivas, ocorrendo a primeira em 23/09/2007".

Relatório n.º 1309/2011

Ainda segundo o ofício da CGD n.º 909/06-DBI, de 22/Mar/2006, em que foi autorizada a dita consolidação, foram introduzidas ao referido empréstimo (n.º 0621/000027/487/0019), celebrado em 23/Mai/2001, alterações contratuais, além das já referidas, nomeadamente em **sede de taxa de juro**, ao ser adicionado o seguinte ponto: "Os valores da taxa de juro serão arredondados, com efeitos a partir de 23/02/2006, ao quarto ponto percentual superior".

Anexos, a fls. 39 a 41

Consequentemente, ocorreu uma **modificação das condições gerais dos empréstimos em apreço** (aumento do capital em dívida, alteração dos prazos de diferimento e amortização e acréscimo da taxa de juro prevista no contrato inicial), o que, nos termos do art. 46º, n.º 1, al. a), parte final, da Lei n.º 98/97, de 26/Ago¹⁶, obrigaria à submissão de tal acto ao visto prévio do Tribunal de Contas, facto que não se verificou.

A situação em apreço é passível de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos

No contraditório, o MVNP alegou apenas que " *Esta consolidação não foi sujeita a visto do Tribunal de Contas, por se entender que não seria adequada nem legalmente exigível uma nova intervenção do Tribunal de Contas, uma vez que todos os empréstimos que foram alvo da mesma, tinham sido visados previamente e também porque a própria Caixa Geral de Depósitos no capítulo «Formalidades» não exigiu o visto do Tribunal de Contas como condição da sua eficácia, com era habitual* ".

Anexos, a fls. 161

2.2.2.3. A dívida de empréstimos de curto prazo (ECP) importava, no final de **2009**, em **€ 808 000**, correspondendo a dois empréstimos contratados, no decurso dos anos de 2007 e 2008, para ocorrer a dificuldades de tesouraria, integralmente utilizados mas não amortizados até àquela data, cuja discriminação consta do quadro seguinte:

Quadro 10 – ECP em vigor em 31/Dez/2009

Ref.	CONTRATO			DATAS	
	ANO	AMORTIZAÇÃO PREVISTA	MONTANTE	ARRECADACÃO DA RECEITA	PAGAMENTO (amortização)
1	2007	até 31/DEZ/2007	€ 358 000	19/FEV/2007	Este ECP foi convertido, em 2010 num EMLP
2	2008	até 31/DEZ/2008	€ 450 000	11/MAR/2008	
TOTAL EM DÍVIDA EM 31/DEZ/2009			€ 808 000		

Fonte: documentos de prestação de contas

Anexos, a fls. 47

¹⁶ Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

Refira-se que os mencionados ECP foram, em 2010, respectivamente, convertido em EMLP (cfr. item 2.2.2.3.3.) e totalmente amortizados ¹⁷.

2.2.2.3.1. Em **2010**, o MVNP **contratou**, em 17/Mai, um **novo ECP**, de **€ 495 700**, valor que foi integralmente arrecadado em 25/Ago e que transitou, no final de 2010, em dívida.

Anexos, a fls. 48 a 52K

Contudo, segundo documentos que nos foram posteriormente fornecidos, o referido empréstimo foi, entretanto, amortizado, ao que tudo indica com o capital de um novo empréstimo contratado em 16/Fev/2011 (cfr. item 2.3.5.3.).

2.2.2.3.2. Relativamente **aos indicados contratos de ECP** (itens 2.2.2.3. e 2.2.2.3.1.), importa referir **que estava previsto no seu clausulado que a respectiva amortização ocorreria até ao final dos exercícios em que foram contratados e utilizados, o que não se verificou**, ainda que não tenham sido recolhidas evidências no sentido de que a Autarquia tenha formalizado (junto da Instituição Financeira) quaisquer pedidos de prorrogação dos prazos de pagamento.

No entanto, tais contratos não foram submetidos, em qualquer momento, a fiscalização prévia do Tribunal de Contas (TC).

Anexos, a fls. 53 a 68

Ora, de harmonia com o disposto no art. 46º, n.º 1, al. a), da LOPTC, estão sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas " *Todos os actos de que resulte o aumento da dívida pública fundada (...)* ", que, nos termos do art. 3º, al. b, da Lei n.º 7/98, de 3/Fev (aplicável às autarquias locais por força do disposto no seu art. 17º), corresponde à " (...) *dívida contraída para ser totalmente amortizada no exercício orçamental subsequente ao exercício no qual foi gerada.* " ¹⁸.

Assim, muito embora tais contratos não estivessem sujeitos, antes da utilização do capital contratado, a fiscalização prévia do TC, uma vez que, atendendo às cláusulas contratuais relativas ao prazo de amortização, consubstanciavam, no momento da contratação, dívida pública flutuante, com a sua transição em dívida no final dos exercícios, passam integrar a dívida pública fundada, pelo que tal alteração da natureza da dívida deveria ter sido submetida a visto do TC.

A inexistência de visto daquele órgão configura uma situação passível de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do art. 65º, n.º 1, al. h), da LOPTC,

¹⁷ Ordem de Pagamento n.º 1797/2010, de 25 de Agosto, no valor de € 450 000.

¹⁸ Por oposição à dívida pública flutuante, que, de acordo com a al. a), do mesmo artigo e diploma legal, é a " (...) *dívida pública contraída para ser totalmente amortizada até ao termo do exercício orçamental em que foi gerada.* ".

" Remeter, atempadamente, ao Tribunal de Contas os documentos que careçam da respectiva apreciação (...) " (art. 68º, n.º 1, al. I) da Lei n.º 169/99, de 18/Set.

No contraditório, o MVNP, para além de procurar justificar a situação descrita, designadamente com base na interpretação efectuada pelos serviços no que respeita à submissão a fiscalização prévia dos contratos de ECP, afirmando, ainda, que o contrato relativo à conversão em EMLP do referido empréstimo de € 358 000 "... foi remetido ao Tribunal de Contas para visto, estando em apreciação.", iniciativa que, no entanto, apenas foi tomada na sequência da intervenção da IGF.

Anexos, a fls. 163

2.2.2.3.3. Acresce que, em 2010, o **ECP** contratado em 2007 (registado na conta 23111), no montante de **€ 358 000**, foi **transformado num empréstimo de médio e longo prazo** através de um acordo celebrado entre o MVNP e a CGD.

De facto, aquelas entidades acordaram, através de uma Adenda ao Contrato Inicial, "alterar as cláusulas relativas à Natureza, Prazo e Pagamento de juros e Reembolso de Capital", tendo sido fixado um novo prazo de vigência do contrato, que passou de 31/Dez/2007 para "até 01-07-2015", documento que foi aprovada, por unanimidade, em reunião da CMVNP realizada em 27/Mai/2010, e, por maioria ¹⁹, na sessão da AMVNP de 7/Jun/2010.

Anexos, a fls. 70 a 71F

Consequentemente, tal dívida foi transferida, em 1/Jun/2010, ao nível da contabilidade da Autarquia, para uma subconta de EMLP (2312118).

Ora, em nosso entender, tais deliberações são ilegais, pois de acordo com o art. 38º, n.º 4, da LFL, os EMLP só podem ser contratados pelos Municípios para aplicação em investimentos (que devem estar devidamente identificados no respectivo contrato) ou no âmbito de processos de saneamento e reequilíbrio financeiros e, não, como é o caso, para fazer face a dificuldades de tesouraria.

Tais factos são passíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do art. 65º, n.º 1, als. d) e b), da LOPTC, já que são susceptíveis de integrar, em simultâneo, a violação de normas legais sobre a gestão e controlo orçamental, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas.

A eventual responsabilidade associada à prática de tal acto é imputável

¹⁹ Os eleitos pelo Partido Socialista votaram contra.

No contraditório, o MVNP confirma os factos descritos e explica o processo que deu lugar à celebração da adenda em causa, alegando, por fim, que " *O Presidente da Câmara Municipal, e respectivos Vereadores bem como os membros da Assembleia Municipal, presumiram que todo o procedimento tinha sido desenvolvido dentro da legalidade ...* ".

Anexos, a fls. 162 e 163

2.2.2.4. No exercício de 2006, o MVNP **concretizou um processo de antecipação de receitas** junto de um consórcio de bancos, formado pela " Caixa Geral de Depósitos, SA " e pela " Caixa - Banco de Investimento, SA ", no âmbito do qual procedeu à **cedência de créditos futuros e vincendos**, respeitantes a **6 anos** (prorrogados, posteriormente, para **8 anos**), inerentes ao fornecimento dos **serviços de abastecimento domiciliário de água, de saneamento básico e de tratamento de resíduos sólidos**.

Anexos, a fls. 72 e 73

As principais características desta operação, que deu lugar a uma entrada nos cofres do MVNP do **montante global líquido de € 4 459 983** ²⁰, constam do quadro seguinte:

²⁰ Guia de Recebimento, n.º 488/2006, de 28 de Agosto.

Quadro 11 – Caracterização do processo de antecipação de receitas

Urx.1

DESCRIÇÃO	MONTANTES	
(1) Preço de compra dos créditos cedidos	5 109 848,00	
(2) Pagamento inicial ((92%)*(1))	4 701 060,00	
(3) Amortizações efectuadas	31/Dez/2009	31/Dez/2010
	1 909 805,63	2 497 438,13
(4) Valor em dívida ((2)-(3))	2 791 254,37	2 203 621,87
Custos suportados com a operação até 31/Dez/2010		
Comissão de montagem	46 076,80	
Comissão de agenciamento	250,00	
Juros	555 013,84	
Montante total	601 340,64	

Anexos, a fls. 72 a 103

Este contrato, cujos movimentos são reflectidos, como já referimos, apenas numa conta de proveitos diferidos, foi claramente celebrado dada a difícil situação financeira de CP do MVNP já existente em 2006, resultando da entrada nos seus cofres do montante referido apenas alguma atenuação, ainda que momentânea, em termos de pressão existente sobre a tesouraria municipal.

De facto, **com o recurso a esse expediente**, a Autarquia **não iniciou um processo de resolução da sua situação de desequilíbrio financeiro de CP**, acabando, ao contrário, **apenas por suportar significativos custos financeiros** (até ao final de 2010: **m€ 601**) **e condicionar e comprometer os orçamentos futuros**.

Com efeito, com a celebração deste contrato, a Autarquia deixou de arrecadar, anualmente, um relevante valor das receitas relativas aos créditos cedidos, continuando a suportar as despesas inerentes à prestação dos serviços de abastecimento domiciliário de água, de saneamento básico e de tratamento de resíduos sólidos, nomeadamente com a manutenção e conservação dos equipamentos que lhes estão afectos.

Importa, ainda, referir que **o risco da eventual incobrabilidade dos créditos futuros cedidos permaneceu na Autarquia**, pelo que **estamos perante uma verdadeira dívida municipal no que respeita ao valor adiantado pela CGD e ainda não amortizado pelo MVNP**, que importava, no final de cada ano do quadriénio de 2007/2010, em € 3 966 519,37, € 3 378 886,87, € 2 791 254,37 e € 2 203 621,87.

Da arrecadação, em 2006, de um significativo valor proveniente de um processo de **antecipação de receitas futuras (m€ 4,5) não resultou a eliminação do desequilíbrio de CP então já existente**, mas sim **uma nova dívida municipal** (em 2010: m€ 2,2), **elevados custos para a Autarquia** (até 2010: m€ 601) e o **comprometimento dos orçamentos futuros**.

No contraditório, o MVNP, não obstante a fundamentação expendida, não contraria o sentido desta conclusão.

Anexos, a fls. 163

2.2.2.5. A componente de " **outras dívidas a terceiros** " (dívida administrativa e/ou comercial) de **operações orçamentais** (OO) do MVNP, com natureza originária de CP, importava, no **final dos exercícios de 2007/2009**, respectivamente, em **€ 5 038 157, € 6 950 591 e € 6 737 570**.

Anexos, a fls. 10 e 33

Constatou-se, assim, um **incremento significativo** (cerca de **MC 1,7** e 34%), **desta componente da dívida municipal de CP**, ainda que apresentando alguma estabilidade em termos do seu **peso na dívida total**, o qual passou apenas de 32% para 33%.

Realce-se que **esta evolução negativa ocorreu apesar de, em 2009, ter sido transformado (e consolidado) um relevante montante de dívida desta natureza em financeira, pois foram contratados e utilizados dois empréstimos ao abrigo do PREDE**, no valor de cerca de **MC 4,6** (cfr. infra o que se dirá sobre este aspecto).

No final de 2007/2009, o **peso da dívida desta natureza no cômputo da despesa realizada e facturada** (ou equivalente) à **Autarquia** no respectivo exercício manteve-se relativamente **estável** (entre 38% e 39%).

Anexos, a fls. 35 (indicador 19)

No contraditório, a Autarquia refere que a " *... partir de Março do corrente ano a dívida do Município tem vindo a diminuir substancialmente.* ", juntando um mapa do qual consta que, entre aquele mês e Maio, as " outras dívidas a terceiros " passaram de M€ 8,6 para M€ 7,9, valores que, no entanto, não foram validados pela IGF.

Anexos, a fls. 164 e 187

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

Quadro 12 – Saldos reais de operações orçamentais

DESCRIÇÃO	Un. euro		
	2007	2008	2009
1 - Saldo final de operações orçamentais	336 640	560 543	830 220
2 - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP (excepto OT)	5 038 157	6 950 591	6 741 686
Diferença (1-2)	- 4 701 517	- 6 390 048	- 5 911 466

Fonte: documentos de prestação de contas

Anexos, a fls. 35 (indicador 18)

A Autarquia apresentou, no período em análise, **sistemáticos e relevantes saldos reais negativos de operações orçamentais**, os quais originam enormes **dificuldades ao nível da gestão corrente de tesouraria** e potenciam a **ocorrência de custos financeiros** (v.g. juros de mora devidos aos credores pelo incumprimento dos prazos normais de pagamento), sendo manifesta a incapacidade do MVNP para fazer face, atempadamente, ao pagamento das dívidas desta natureza.

Realce-se que a **evolução positiva, nesta matéria, entre 2008 e 2009, é apenas aparente**, pois, neste último exercício, foi utilizado, como já referimos, o capital dos empréstimos PREDE (cerca de M€ 4,6) no pagamento de despesas desta natureza, sem o qual se teria verificado um significativo agravamento da situação.

De qualquer modo, entre 2007 e 2009 ocorreu uma evidente **deterioração da situação financeira de CP do MVNP**, patente num **aumento significativo (M€ 1,2) da falta capacidade para fazer face aos compromissos perante terceiros**.

O MVNP apresenta, ao longo do triénio, uma situação financeira de CP muito negativa e desequilibrada, com relevantes e sistemáticos saldos reais negativos de operações orçamentais (2009: M€ 5,9), de que resulta a oneração indevida dos orçamentos futuros, nomeadamente com a transferência de dívida assumida que devia ser paga por um dado orçamento anual para os subsequentes.

2.2.2.5.2. Os prazos médios de pagamento (**PMP**) do MVNP, **segundo os indicadores adoptados pela IGF**, evoluíram da seguinte forma:

Quadro 13 – Prazos médios de pagamento

INDICADORES	2007	2008	2009	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
Prazo médio de pagamento	253	332	278	25
Prazo médio de pagamento (incluindo aquisições em leasing)	251	332	278	27
Prazo médio de pagamento de imobilizado	214	207	211	-3

Anexos, a fls. 104 (indicadores 4 a 6)

O **Prazo Médio de Pagamento (PMP)** do MVNP, de acordo com o indicador adoptado pela IGF, que, no ano de 2007, já era muito elevado (253 dias), **creceu**, de forma relevante, **no período analisado**, passando para **278 dias**, mantendo-se sistematicamente a um nível muito superior ao dos parâmetros legalmente previstos ²¹.

De acordo com a fórmula adoptada na **Resolução de Conselho de Ministros (RCM) n.º 34/2008**, o **PMP, no final de 2009, era de 408 dias**, tendo passado, no final do **3.º e 4.º (dados provisórios) trimestres de 2010**, para, respectivamente, **352 e 452 dias**, o que **evidencia o agravamento da situação**.

Anexos, a fls. 105 a 107

O resultado de 2009 difere do que consta na última lista publicada pela DGAL, para mais,

²¹ 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 novo 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).

em 36 dias ²², decorrendo tal diferença dos seguintes factos:

- ✓ Correções efectuadas pela IGF na informação financeira do Município do final de 2009, com repercussões no cálculo deste indicador (cfr. item 2.1.1.).
- ✓ Inclusão, pela IGF, dos saldos trimestrais credores da conta "2688 - Credores - Factores ", não contemplada directamente pela metodologia da DGAL ²³, mas que respeitam a dívidas originariamente de CP a fornecedores e empreiteiros que foram, entretanto, cedidas por estes a entidades financeiras, montantes que, a não serem considerados, distorcem o resultado deste indicador.

Refira-se, aliás, que, de acordo com as instruções transmitidas pelo SATAPOCAL ²⁴ através Brochura n.º 4, intitulada de " Contabilização das operações que decorrem de um contrato de *factoring* " ²⁵, os montantes abrangidos por cedências de créditos pelos fornecedores/empreiteiros devem continuar a ser reflectidos, na contabilidade do município devedor, de acordo com a sua natureza originária, designadamente em subcontas das contas 22 e 261 especificamente criadas para o efeito, o que, a verificar-se no presente caso, implicaria que os correspondentes montantes referidos teriam sido incluídos pela DGAL no apuramento do PMP.

Anexos, a fls. 105 a 107

Nesta matéria, a Autarquia justifica a situação com um " ... *impedimento informático, uma vez que o programa desenvolvido pela AIRC não permite cumprir os procedimentos constantes da referida brochura ...* ", acrescentando que " ... *os serviços irão tomar as providências necessárias ...* " para dar cumprimento à solução prevista naquele documento.

Anexos, a fls. 164

Saliente-se, por fim, que os resultados do PMP de 2009 e de 2010 são fortemente favorecidos pela circunstância de se ter transformado, no final de 2009, um montante muito relevante de dívida administrativa/comercial em dívida financeira (cfr. item 2.2.3.).

O MVNP refere, no contraditório, que " ... *já se encontra a desenvolver o controlo rigoroso do PMP, de forma a satisfazer os parâmetros legalmente estabelecidos, evitando assim o pagamento de juros de mora aos fornecedores.*".

2.2.2.5.3. O desequilíbrio financeiro de CP que resulta das análises anteriores tem levado a que os fornecedores e empreiteiros do MVNP:

- ✓ Celebrem, com regularidade, **contratos de *factoring*** com Instituições Financeiras, os quais, em **31/Dez/2009**, correspondiam a um **montante global de dívida de 291 742** ²⁶.

Anexos, a fls. 108

²² No sítio <http://www.portalautarquico.pt>.

²³ Refira-se que, relativamente aos três primeiros trimestres de 2010 (o último que verificámos respeitava ao 3º trimestre), na informação prestada à DGAL através dos balancetes SIPOCAL, o saldo da conta 2688 é adicionado ao da conta 261, pelo que deixa de se verificar nestes períodos a insuficiência referida.

²⁴ Subgrupo de Apoio Técnico na Aplicação do POCAL, criado pelo Despacho n.º 4839/99, de 22/Fev, do Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território, publicado no DR n.º 57, II série, de 9/Mar, e aditado pelo Despacho n.º 19942/99, de 28/Set, publicado no DR n.º 245, II série, de 20/Out.

²⁵ Disponível no endereço electrónico referido na nota 22.

²⁶ Cujas modalidades de cedência (com ou sem recurso) não foi possível identificar.

- ✓ Tenham **cobrado** um montante significativo e crescente de **juros de mora à Autarquia** em consequência do incumprimento dos prazos normais de pagamento (no triénio, **m€ 180**), estando em dívida, no final de 2009, ainda m€ 24,7, como se evidencia no quadro seguinte:

Quadro 14 – Juros pagos e em dívida relativos a atrasos de pagamento

Un. Euro

EXERCÍCIOS	VALORES REFLECTIDOS CONTABILISTICAMENTE	
	PAGOS NO ANO	EM DÍVIDA NO FINAL DO ANO
2007	48 827,85	20 684,77
2008	24 026,39	40 729,56
2009	107 232,23	24 653,12
TOTAL	180 086,47	

Fonte: Documentos de Prestação de Contas e mapa preenchido pela divisão financeira do MVNP.

Realce-se que o valor dos juros referidos é muito inferior ao que seria expectável face à materialidade da dívida a fornecedores e/ou por estes cedida, através de contratos de *factoring*, a entidades financeiras e aos PMP praticados no MVNP, o que evidencia que não está a ser exercido, na maior parte dos casos, o direito de liquidar juros que se encontra legalmente consagrado.

Ora, tal situação consubstancia um **elevado risco para a gestão financeira da Autarquia**, pois, em qualquer momento, podem começar a ser liquidados juros por iniciativa dos credores, para além de que das alterações e aditamento efectuados pelos arts. 3º e 4º da Lei n.º 3/2010, de 27/Abr, no Código dos Contratos Públicos (DL n.º 18/2008, de 29/Jan), decorre que terá de ser o devedor (no caso, o MVNP) a efectuar o cálculo dos montantes em dívida.

2.2.2.5.4. A comparação, nos anos de 2007 a 2009, entre **os compromissos assumidos no exercício e a soma das despesas pagas com o montante das outras dívidas a terceiros** (de CP), permitiu apurar o seguinte:

Quadro 15 – Compromissos assumidos / despesas facturadas (ou equivalente)

Un. euro

DESCRIÇÃO	2007	2008	2009
1 - Compromissos totais assumidos para o exercício	14 590 005	14 502 151	19 099 171
2 - Despesas totais pagas	8 112 125	6 764 875	10 606 949
3 - Outras dívidas a terceiros de CP transitadas (excepto OT)	5 038 157	6 950 591	6 741 686
Diferença [1-(2+3)]	1 439 723	786 685	1 750 536

Anexos, a fls. 29 e 32

Atendendo a que, de acordo com o ponto 2.6.1. do POCAL, o registo do compromisso é efectuado na sequência da assunção, face a terceiros, da responsabilidade de realizar determinada despesa, o quadro anterior evidencia que, por exemplo, no exercício de

2009, foram assumidos compromissos, de cerca de M€ 1,75, que ainda não se encontravam facturados, os quais, num futuro próximo, agravam o endividamento municipal.

No contraditório, o MVNP informa que " *Relativamente aos compromissos assumidos no valor aproximado de M€ 1,8 importa referir que estes passaram de facto, não facturados, para o ano seguinte, contudo tratava-se de obras financiadas pelo QREN, à data participadas em 70% e actualmente em 80%, pelo que na prática só agrava o endividamento municipal na parte correspondente à participação pública nacional, assim o aumento efectivo de endividamento do município é cerca de € 350 000* ".

Anexos, a fls. 164

2.2.2.6. Assim, em termos globais, no triénio em apreciação:

A **dívida do MVNP**, incluindo o saldo do processo de antecipação de receitas, **para além de ter aumentado significativamente no triénio (M€ 4,5 e 29%)**, manteve-se, de forma sistemática, **em níveis materialmente relevantes e desequilibrados atendendo ao seu quadro financeiro**, sendo de salientar:

- ✓ O **montante e peso da dívida de MLP** (em 2009, **M€ 12,8 e 63%**);
- ✓ A existência de uma **situação negativa em termos de CP**, com **PMP que ultrapassam os parâmetros legais** (em 2009, **278 dias**), **elevados custos financeiros** (juros de mora pagos no montante de **m€ 180**), **significativos saldos reais negativos de operações orçamentais** (em 2009, de **M€ 5,9**) e uma **perda de capacidade para fazer face às dívidas desta natureza de M€ 1,2**, não obstante ter sido utilizado, nesse exercício, o capital (**M€ 4,6**) de dois EMLP contratados ao abrigo do PREDE.

Acresce que, em 2006, foi arrecadada **uma receita relevante** proveniente de um processo de **antecipação de receitas futuras (M€ 4,5)**, cujo saldo **consubstancia uma verdadeira dívida municipal** e do qual já **decorreram elevados custos financeiros (em 2010: m€ 601)**.

No **final de 2007/2009**, o MVNP também apresentava **valores muito relevantes e crescentes de compromissos assumidos no exercício e ainda não facturados (ou equivalente)**, que **irão agravar no futuro o endividamento municipal** (em 2009: **M€ 1,75**).

Em **2010** (dados provisórios), a **dívida municipal**, incluindo o saldo da operação de antecipação de receitas, **manteve-se estável face a 2009**.

Ora, em nosso entender, a situação descrita é susceptível de colocar em causa uma

efectiva aplicação do **princípio da equidade intergeracional**, pois ²⁷:

A **prática sistemática do MVNP**, em sede de gestão orçamental e financeira, de **realização/existência de despesas muito acima da efectiva capacidade financeira, condiciona**, de forma muito significativa, **os orçamentos municipais no futuro** e, assim, a **capacidade financeira da Autarquia para prosseguir as suas atribuições e competências**.

Acresce que dos saldos **reais negativos de operações orçamentais e dos compromissos assumidos e ainda não facturados** decorre a **transferência indevida de dívida assumida e que devia ser paga por um determinado orçamento anual para os subsequentes**.

Saliente-se, por fim, que **não foi possível constatar**, no triénio em análise (e em 2010), ao contrário do que seria expectável, **a adopção, pelos órgãos e eleitos locais do MVNP, de quaisquer medidas tendentes a promover a contenção e o controlo da despesa e do endividamento municipais**, adequando-os ao seu quadro financeiro, e a consequente **recuperação da situação financeira da Autarquia**, pois não se verificaram quaisquer melhorias nesta matéria.

No contraditório, o MVNP procura justificar a situação descrita, acentuando:

- ✓ Por um lado, o facto de, nesta análise, não se dever " ... *descurar a circunstância de nestes últimos anos ter existido um elevado número de atribuições e competências que foram atribuídas aos Municípios, sem a respectiva contrapartida de receitas ...* ", bem como o corte significativo das transferências do Estado;
- ✓ Por outro lado, a " ... *necessidade de criação de condições de atractividade de população para o MVNP ...* ", o que levou à execução de várias obras de elevado interesse público, mas com elevada expressão financeira na dívida municipal.

Não deixa, no entanto, de reconhecer que " ... *as obras implicam necessariamente despesa, e quanto maior as obras mais elevada é a despesa.* ".

Refere, por fim, que " *Face aos investimentos necessários e aos realizados, não se vislumbra a necessidade de grandes investimentos adicionais nos próximos anos para além de investimentos efectuados ao abrigo do QREN, ou seja, com reduzido impacto na tesouraria e endividamento, pelo que todas as receitas não consumidas operacionalmente serão afectas à liquidação de compromissos para com terceiros* ".

Anexos, a fls. 165

2.2.3. PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DE DÍVIDAS DO ESTADO (PREDE)

2.2.3.1. Em 2009, o MVNP aderiu ao " **Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado** " (**PREDE**), previsto na Resolução de Conselho de Ministros (RCM)

²⁷ Um dos princípios orçamentais consagrados na Lei das Finanças Locais.

n.º 191-A/2008, de 27/Nov, promovido pelo Governo com a mesma finalidade subjacente ao "Programa Pagar a Tempo e Horas" ²⁸.

Neste contexto, a CMVNP beneficiou do acesso a financiamento através do recurso a dois EMLP, com um **capital total de € 4 595 658**, integralmente arrecadado nesse ano, correspondendo ao Estado Português, através da **Direcção-Geral do Tesouro (DGT)**, enquanto mutuante, o valor de € 1 828 263, e ao **Banco Santander Totta (BST)**, a parte restante, ou seja, € 2 757 395.

2.2.3.2. Refira-se que este programa fixa metas para os aderentes ao nível da redução/manutenção do PMP nos anos subsequentes, tendo-se constatado a seguinte situação no que respeita aos exercícios de 2009 e 2010.

2.2.3.2.1. Em 2009, de **harmonia com o quadro legal** e atendendo aos PMP (RCM n.º 34/2008) de 2008 apurados pelas IGF e DGAL ²⁹ (412 e 360 dias ³⁰, respectivamente):

- ✓ O **objectivo a atingir, no final do exercício**, era de, respectivamente, **257 e 205 dias**;
- ✓ Os **PMP verificados naquele ano** foram, respectivamente, de **408** ³¹ e **372 dias**, ou seja, menos 4 e mais 12 face aos apurados relativamente ao final de 2008.

Anexos, a fls. 109

Assim, constata-se, em qualquer caso, o **incumprimento do objectivo previsto para 2009**, mas, no apuramento **efectuado pela IGF**, ao **contrário da DGAL**, verifica-se uma **diminuição do PMP de 4 dias face ao exercício anterior**, pelo que a **taxa de juro base remuneratório do capital mutuado pelo Estado deverá ser acrescida de 0,2 pontos percentuais** (tal acréscimo, de acordo com os resultados da DGAL, seria de 0,3 pontos percentuais) - pontos 44 e 45 da RCM n.º 34/2008 (cfr. item 2.2.3.2.3.).

Anexos, a fls. 109

2.2.3.2.2. Em 2010, atendendo ao **PMP de 2009** apurado pela IGF, **os objectivos e resultados nesta matéria eram os seguintes**:

- ✓ Superação: <= 306 dias;
- ✓ Cumprimento: Entre 307 e 347 dias;
- ✓ Incumprimento: > 347 dias ou aumento do PMP face a 2009.

Anexos, a fls. 110

Ora, **apurámos**, com base em **dados provisórios** (balancete extraído em 2/Fev/2011), **um PMP de 452 dias** (o da DGAL ainda não é conhecido), pelo que, ao que tudo indica, a **Autarquia incumpriu o objectivo previsto em termos de PMP**, o qual, inclusivamente, **aumentou** (de 44 dias) **face ao ano anterior**, pelo que, também

²⁸ Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º34/2008, de 22/Fev.

²⁹ Segundo a lista publicada pela DGAL, em 28/Set/2010.

³⁰ Esta diferença resulta apenas do facto de a metodologia da DGAL não contemplar, ao nível das dívidas, os saldos das contas 2688, que reflectem dívidas a fornecedores (cfr. item 2.2.2.4.3.).

³¹ A divergência do PMP apurado para o ano de 2009 resulta da situação referida na nota anterior e das correcções efectuadas pela IGF na informação financeira do MVNP com reflexo no apuramento do resultado daquele indicador (cfr. item 2.1.1.).

relativamente a este exercício, **a taxa de juro base referida deverá ser acrescida de 0,3 pontos percentuais** (pontos 44 e 45 da RCM n.º 34/2008).

Anexos, a fls. 110

2.2.3.2.3. Os **acréscimos na taxa de juro** referidos nos itens anteriores só produzirão efeitos a partir do momento em que se inicie a amortização do empréstimo ao Estado, que, como é sabido, tem, durante 5 anos, um período de carência de capital e taxa de juro de 0% (cfr. pontos 28, 29 e 41 da RCM).

2.2.3.3. Não obstante a adesão do MVNP ao referido programa e a conseqüente utilização integral do capital dos empréstimos contratados (**MC 4,6**), as " **outras dívidas a terceiros** " (administrativa/comercial) **de CP aumentaram, entre o início e o final do ano de 2009, cerca de MC 1,7.**

Ora, através dos **referidos contratos**, a Autarquia **transformou MC 4,6** de dívida **administrativa/comercial em financeira**, sem os quais **a componente de " outras dívidas a terceiros " de CP teria crescido** no período **cerca de MC 6,3.**

Assim, do recurso a este programa **não resultou qualquer diminuição do nível da dívida daquela natureza**, mas antes **uma duplicação do seu endividamento em montante significativo (MC 4,6)**, pelo que **não se mostram atingidos os objectivos subjacentes à sua concepção.**

Em sede de contraditório, o MVNP não contrariou o sentido das diferentes observações constantes do PR, tendo apenas apresentado um conjunto de justificações e referido que recorreu a um plano de saneamento financeiro e que, ao mesmo tempo, " *... está a envidar todos os esforços para um acompanhamento e controlo da evolução da dívida administrativa/comercial ...* " .

Anexos, a fls. 166

2.2.4. EVOLUÇÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA

2.2.4.1. O **activo** apresentou, no triénio 2007/2009, uma **evolução favorável** pois evidenciou um incremento na ordem dos 9%, conforme se visualiza no quadro seguinte:

Quadro 16 - Evolução do activo

Un: euro

DESCRIÇÃO	2007	2008	2009	VARIACÃO NO TRIÉNIO	
				Montante	%
ACRÉSCIMOS E DIFERIMENTOS	0,00	0,00	0,00	0,00	#DIV/0!
RESTANTE ACTIVO	51 180 672,25	52 714 251,61	55 917 404,95	4 736 732,70	9%
ACTIVO TOTAL	51 180 672,25	52 714 251,61	55 917 404,95	4 736 732,70	9%

Fonte: balanços

Anexos, a fls. 36 e 37

Este comportamento deveu-se, sobretudo, ao acentuado crescimento da rubrica do " **imobilizado corpóreo** ", que contribuiu em cerca 103% para a variação do activo, o que compensou a evolução negativa ocorrida ao nível da rubricas de " **bens do domínio público** ", com um peso na variação do activo de - 23%.

2.2.4.2. Por seu turno, o **passivo** teve uma **evolução negativa**, tendo crescido cerca de **24%**, como se evidencia de seguida.

Quadro 17 - Evolução do passivo

Un: euro

DESCRIÇÃO	2007	2008	2009	VARIACÃO NO TRIÉNIO	
				Montante	%
DÍVIDAS A TERCEIROS	12 031 868,93	13 862 784,90	17 722 400,15	5 690 531,22	47%
PROVISÕES	0,00	0,00	0,00	0,00	#DIV/0!
ACRÉSCIMOS E DIFERIMENTOS	5 896 721,39	5 278 353,42	4 570 360,06	- 1 326 361,33	-22%
PASSIVO TOTAL	17 928 590,32	19 141 138,32	22 292 760,21	4 364 169,89	24%

Fonte: balanços

Anexos, a fls. 36 e 37

A referida evolução ficou a dever-se, fundamentalmente, ao aumento verificado ao nível da rubrica de "dívidas a terceiros" de MLP e CP (respectivamente, 55% e 38%), com um peso na variação total do passivo de 82% e 49%, o que foi compensado com uma diminuição (22%) da de "acréscimos e diferimentos".

2.2.4.3. Por fim, os **fundos próprios** revelaram no mesmo período **uma ligeira evolução positiva**, tendo-se verificado uma taxa de variação de 1%.

Quadro 18 - Evolução dos fundos próprios

Un: euro

DESCRIÇÃO	2007	2008	2009	VARIACÃO NO TRIÉNIO	
				Montante	%
PATRIMÓNIO	34 832 898,29	34 831 898,29	35 124 796,69	291 898,40	1%
RESTANTES FUND. PRÓPRIOS	- 1 580 816,36	- 1 258 785,00	- 1 500 151,95	80 664,41	-5%
FUND. PRÓPRIOS TOTAIS	33 252 081,93	33 573 113,29	33 624 644,74	372 562,81	1%

Fonte: balanços

Anexos, a fls. 36 e 37

A variação em causa deveu-se, em grande parte, ao acréscimo, de cerca de 179%, do valor positivo evidenciado pela rubrica de "resultado líquido do exercício".

2.2.4.4. Em síntese, da evolução das componentes dos balanços resulta que:

Aumentou significativamente o grau de dependência do MVNP de capitais alheios exigíveis³² para financiamento do activo (passou de 24% para 32%), tendo diminuído o peso dos fundos próprios (de 65% para 60%).

2.2.5. APRECIACÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA

2.2.5.1. Os indicadores de liquidez³³, que se destinam a medir a capacidade da entidade

³² Passivo total menos acréscimos e diferimentos.

³³ A interpretação e, nalguns casos, o parâmetro de apreciação do conjunto de indicadores a que iremos aludir consta a fls. 104 dos Anexos.

para solver atempadamente os seus compromissos de curto prazo ³⁴, apresentaram, no triénio de 2007/2009, os seguintes resultados:

Quadro 19 – Indicadores de liquidez

INDICADORES	2007	2008	2009	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
Liquidez geral	6%	7%	11%	4,50
Liquidez reduzida	6%	7%	11%	4,50
Liquidez imediata	6%	7%	10%	4,50

Fonte: balanços, demonstrações de resultados e balancetes finais

Anexos, a fls. 104 (indicadores 1 a 3)

Os resultados dos **indicadores de liquidez** melhoraram ligeiramente em 2009, ainda que apenas por força da utilização dos empréstimos PREDE, mas continuavam **bem distantes dos parâmetros geralmente tidos como referentes de uma situação de equilíbrio financeiro de CP** (no mínimo > 90%).

Não existe, de facto, qualquer ajustamento entre as dívidas desta natureza e a correspondente liquidez do activo, pelo que **não se mostra cumprida a regra do equilíbrio financeiro mínimo**, repercutindo-se tal situação de um modo muito negativo na (in)capacidade da Autarquia para cumprir atempadamente os seus compromissos dessa natureza.

Tais resultados não são, afinal, mais do que a consequência directa da violação do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial (cfr. item 2.2.1.5.), pois, caso tivesse sido feita uma gestão orçamental equilibrada, qualquer dos indicadores de liquidez apresentaria resultados dentro dos parâmetros mínimos aceitáveis.

2.2.5.2. No que concerne aos dois indicadores das imobilizações, verifica-se a evolução expressa no quadro seguinte:

Quadro 20 – Indicadores de imobilizações

INDICADORES	2007	2008	2009	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
Indicador das imobilizações I (capitais permanentes / imobilizado líquido)	78%	76%	79%	1,11
Indicador das imobilizações II (capitais alheios CP / imobilizado líquido)	11%	15%	14%	3,01

Fonte: balanços, demonstrações de resultados e balancetes finais

Anexos, a fls. 104 (indicadores 7 e 8)

Estes indicadores revelam que o imobilizado está a ser financiado de forma maioritária, como é desejável, por capitais permanentes (indicador de imobilizações I), ainda que o

³⁴ Cfr., relativamente aos indicadores de prazo médio de pagamento, o item 2.2.2.3.2..

grau de cobertura por capitais alheios exigíveis a CP (indicador de imobilizações II)³⁵ apresente também um nível elevado (indicador de imobilizações II).

2.2.5.3. No triénio 2007/2009, o **endividamento do MVNP** relativo a **dívidas a terceiros**, quando analisado autonomamente, apresenta valores absolutos com elevado significado (cfr. item 2.2.2.), e quando abordado de forma articulada com as restantes componentes do balanço (activo líquido e passivo total) evidencia a seguinte evolução:

Quadro 21 – Indicadores de endividamento

INDICADORES	2007	2008	2009	VARIACÃO NO TRIÉNIO
Endividamento (passivo / activo líquido)	35%	36%	40%	4,84
Estrutura de Endividamento I (dívidas MLP / passivo)	36%	31%	45%	8,93
Estrutura de Endividamento II (dívida financeira MLP / passivo)	36%	31%	45%	8,87
Estrutura de Endividamento III (dívidas de CP / passivo)	31%	41%	34%	3,46

Fonte: balanços, demonstrações de resultados e balancetes finais

Anexos, a fls. 104 (indicadores 9 a 12)

De acordo com o conjunto de indicadores utilizados verifica-se que:

- ✓ **Aumentou o peso do Passivo no Activo líquido** (indicador " Endividamento "), que se situou, em 2009, em 40%;
- ✓ **Cresceu, simultaneamente, o peso, no passivo, das dívidas de MLP** (indicadores I e II) e **de CP** (indicador III), apesar de ter sido contratado e utilizado um empréstimo ao abrigo do PREDE (M€ 4,6).

2.2.5.4. A situação descrita **confirma a análise efectuada na perspectiva da execução orçamental**, pois, no triénio de 2007/2009, o MVNP apresenta:

Uma estrutura financeira de CP muito desequilibrada, não obstante a utilização, em 2009, dos empréstimos PREDE, **que não cumpre a regra do equilíbrio financeiro mínimo**, o que espelha as dificuldades existentes para solver atempadamente os seus compromissos.

2.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL – ANOS DE 2009 E 2010³⁶

2.3.1. SITUAÇÃO NO DECURSO DOS ANOS DE 2007 E 2008

2.3.1.1. Segundo as comunicações e a informação disponibilizada pela DGAL e os Despachos

³⁵ Ou seja, por fundos próprios e financiamentos de médio e longo prazo.

³⁶ No que respeita a 2010 a análise efectuada baseia-se no valor dos limites legais comunicados pela DGAL e apenas na informação contabilística do MVNP (dados provisórios – balancete emitido em 2/Fev/2011).

n.ºs 21227/2208 e 2833/2010 ³⁷, o **MVNP, no início e no final de 2007 e 2008:**

- ✓ **Cumpria o limite legal de EMLP**, mas **ultrapassava o de endividamento líquido (EL)**, pelo que a Autarquia estava obrigado a efectuar, ao longo daqueles exercícios, uma redução de, pelo menos, 10% ³⁸ do excesso de EL que se verificava no início de cada um deles face aos correspondentes limites legais (cfr. infra item 2.3.6.):

Relativamente **aos ECP**, aquela entidade apenas informa sobre o respectivo limite legal, mas não sobre a apreciação eventualmente efectuada à situação de cada município em termos do seu (in)cumprimento.

2.3.2. LIMITES DE ENDIVIDAMENTO DE 2009 APURADOS PELAS DGAL E IGF

2.3.2.1. O valor das **receitas**, considerado pela **DGAL**, como **base de cálculo dos limites legais de endividamento** do ano de **2009**, foi de **€ 4 700 320** ³⁹, importância que coincide com a que foi apurada pela IGF ⁴⁰.

Anexos, a fls. 111

Consequentemente, os limites legais de endividamento, **adoptados pela IGF como parâmetro para verificação do cumprimento do respectivo quadro legal**, são os seguintes:

Quadro 22 – Limites legais de endividamento

ANO DE 2009	
BASE DE CÁLCULO - RECEITAS	€ 4 700 320
LIMITE LEGAL DE EMLP ((1)±100%)	€ 4 700 320
LIMITE LEGAL DE ECP ((1)±10%)	€ 470 032
LIMITE LEGAL DE EL ((1)±125%)	€ 5 875 400

Fonte: documentos de prestação de contas do MVNP e OE (2009)

Anexos, a fls. 112

³⁷ Respectivamente, dos Senhores Ministro de Estado e das Finanças, Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento e Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local, publicados no DR, II Série, n.ºs 156 e 30, de 13/Ago/2008 e 12/Fev/2010.

³⁸ Cfr., respectivamente, art. 39.º, n.º 3, e 37.º, n.º 2, da Lei das Finanças Locais (LFL).

³⁹ Ofício da DGAL com a refª 02 (02.02) / DFL e n.º S-0001904, de 5 de Maio de 2009.

⁴⁰ A DGAL considerou, para o apuramento daquele montante, o valor de receitas relativas ao FEF e IRS previsto no Orçamento de Estado (OE) para 2009, quando, de acordo com o quadro legal, aquelas receitas são as de 2008 (cfr. arts. 37º e 39º da LFL).

Todavia, atendendo, por um lado, às competências atribuídas à DGAL em matéria de cálculo e comunicação dos limites legais aos municípios (cfr., designadamente, art. 71º do DL n.º 69-A/2009, de 24/Mar) e do acompanhamento da posição de cada um deles nesta matéria e, por outro lado, ao objectivo de harmonização de posições entre entidades da Administração Central, a IGF adoptou, nesta auditoria, os montantes da receita da natureza indicada considerados pela DGAL.

2.3.3. ENTIDADES RELEVANTES PARA OS LIMITES LEGAIS EM 2009

2.3.3.1. De acordo com o conceito de endividamento líquido total previsto na LFL ⁴¹ eram susceptíveis de relevar, **para efeitos de limites de endividamento do ano de 2009, para além do Município** ⁴²:

- ✓ **Dois associações de municípios** (CIMPIN - Comunidade Intermunicipal do Pinhal Interior Norte e AIRC - Associação de Informática da Região Centro); e
- ✓ **Quatro empresas** (CoimbraVita - Agência de Desenvolvimento Regional, SA, COIMBRA iPARQUE - Parque de Inovação em Ciência, Tecnologia, Saúde, SA, MUNICÍPIA - Empresa de Cartografia e Sistemas de Informação, SA e WRC - WEB para a Região Centro - Agência de Desenvolvimento Regional, SA).

Todavia, o endividamento das **entidades de natureza empresarial** participadas pelos Municípios apenas releva para efeitos dos respectivos limites legais caso não apresentem resultados equilibrados, de acordo com o RJSEL ⁴³.

O cumprimento da indicada regra de equilíbrio pode ser aferido numa óptica anual ⁴⁴ ou plurianual ⁴⁵, sendo necessário, neste último caso, a apresentação de um plano previsional à IGF, o que apenas se verificou relativamente à empresa COIMBRA iPARQUE - Parque de Inovação em Ciência, Tecnologia, Saúde, SA.

Todavia, o conteúdo do referido Plano não permite a apreciação da regra do equilíbrio de contas numa óptica plurianual, pois não apresenta a evolução, ao longo dos anos que abrange, das componentes relevantes (resultados operacionais e encargos financeiros), tendo sido elaborado apenas numa óptica de fluxos de caixa.

Assim, aplicando, relativamente **ao exercício de 2009**, a regra de equilíbrio anual às empresas participadas pelo MVNP, verificámos que:

- ✓ As **quatro empresas referidas** apresentam **contas desequilibradas** (saldo devedor nas referidas componentes relevantes), não tendo sido efectuado, em todos os casos, em tempo útil e pelo valor correcto, qualquer transferência pelo

⁴¹ Consagrado no art. 36.º, n.º 2, al.s. a) e b).

⁴² Refira-se que, de acordo com o quadro legal referido, estas entidades não eram as únicas susceptíveis de relevar para efeitos dos limites legais de endividamento, uma vez que deveriam ser todas as de natureza empresarial nas quais o MVNP tivesse uma participação directa ou indirecta, independentemente da sua percentagem ou materialidade.

Todavia, a IGF, numa óptica de racionalização dos recursos em face da expectativa dos resultados a obter e de modo a garantir a igualdade entre todos os municípios auditados, adoptou um conjunto de critérios, que constam detalhadamente dos Anexos a fls. 1 a 7, para delimitar o âmbito das entidades abrangidas por estas auditorias, do qual resultou a não consideração da empresa "BEIRAGÁS - Companhia de Gás das Beiras, S.A.", na qual o Município detém uma participação de € 2 500, que corresponde a 0,02% do respectivo capital social.

⁴³ 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.

⁴⁴ Prevista no art. 31.º, n.º 2, do RJSEL, sendo que esta se considera cumprida desde que " (...) o resultado de exploração anual 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).

⁴⁵ Prevista no art. 31.º, n.ºs. 2 e 5, do RJSEL.

Município para colmatar o desequilíbrio verificado, **contribuindo**, por isso, **para os limites do endividamento municipal**.

Anexos, a fls. 113 a 117

Todavia, as empresas CoimbraVita, SA e WRC, SA **apresentam mais activos do que passivos relevantes para o endividamento líquido** (ou seja, EL negativo).

Ora, por força do disposto no art. 54º da Lei n.º 64-A/2008, de 31/Dez (que adita o n.º 5 ao artigo 32.º do RJSEL), as entidades de natureza empresarial que reúnam as condições descritas (endividamento líquido negativo) **não relevam para efeitos do limite de EL** (o mesmo não se passará no que respeita aos limites de empréstimos) ⁴⁶.

Anexos, a fls. 113 a 117

Face ao exposto, o perímetro das entidades relevante para os limites legais de endividamento municipal de 2009 e a respectiva percentagem de imputação consta do quadro seguinte:

Quadro 23 - Entidades abrangidas pelo conceito de Endividamento Líquido Total

IDENTIFICAÇÃO	LIMITES		‰ IMPUTÁVEL AO MUNICÍPIO
	EMPRÉSTIMOS	ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO	
MUNICÍPIO DE VILA NOVA DE POIARES	SIM	SIM	100,00%
CIMPIN - Comunidade Intermunicipal do Pinhal Interior Norte	SIM	SIM	7,14%
AIRC - Associação de Informática da Região Centro	SIM	SIM	0,518%
CoimbraVita - Agência de Desenvolvimento Regional, SA	SIM	NÃO	0,37%
COIMBRA IPARQUE - Parque de Inovação em Ciência, Tecnologia, Saúde, SA	SIM	SIM	0,07%
MUNICÍPIA - Empresa de Cartografia e Sistemas de Informação, SA	SIM	SIM	0,15%
WRC - WEB para a Região Centro - Agência de Desenvolvimento Regional, SA	SIM	NÃO	0,28%

Anexos, a fls. 113

2.3.4. LIMITE DOS EMPRÉSTIMOS DE MLP – 2009 E 2010

2.3.4.1. No **final de 2009**, o comportamento do MVNP **em termos de limite legal de EMLP** decorre do seguinte quadro:

⁴⁶ De facto, da sua consideração resultaria um benefício indevido para os Municípios que não cumprem a obrigação legal que sobre eles impende de manter os resultados equilibrados nas empresas em que participam.

Quadro 24 – Limite de EMLP de 2009

Un: Euro

EXERCÍCIO	LIMITE LEGAL	STOCK DE EMLP RELEVANTE		% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE EM 31/12	
		COM PREDE	SEM PREDE	COM PREDE	SEM PREDE
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)={3}/(2)*100	(6)={4}/(2)*100
2009	4 700 320	8 626 244	4 030 586	184%	86%

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

Anexos, a fls. 112, 118 a 125

Assim, o MVNP ultrapassa, em 2009, o limite legal de EMLP (taxa de utilização de 184%) apenas caso se considere o capital dos empréstimos contratados ao abrigo do PREDE.

Ora, de acordo com o esclarecimento publicitado pela DGAL, o *stock* dos empréstimos contratados ao abrigo desse programa não está excepcionado dos limites legais de endividamento, mas a sua eventual ultrapassagem não condiciona a sua contratação ⁴⁷.

A celebração deste tipo de empréstimo não dispensa, no entanto, o Município do cumprimento da obrigação de redução de um eventual excesso de EMLP, nos termos da Lei das Finanças Locais, a partir do início do ano imediato ao da sua contratação.

Saliente-se que os **EMLP excepcionados** deste limite legal (e também do de EL) perfazem, em termos absolutos, **€ 2 226 149**, tendo um **relevante peso (21%) na dívida total desta natureza**, grandezas que passariam, respectivamente, para € 6 821 807 e 68%, caso se incluísse a dívida dos empréstimos PREDE.

Considerando o capital em dívida de **todos os empréstimos contratados** (incluindo os excepcionados) pelo conjunto de **entidades abrangidas pelo conceito de endividamento líquido total** (neste caso, perfazia € 10 852 393), **a taxa de utilização do limite legal de EMLP situar-se-ia em 231%**, ou seja, muito acima daquele patamar, o **mesmo acontecendo atendendo apenas aos empréstimos do MVNP**.

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

De facto, em última instância, com todas as excepções que o regime previsto na LFL

⁴⁷ Num folheto informativo relativo ao " Programa Extraordinário de Regularização de Dívidas " foi tomada a seguinte posição:

" 14. O empréstimo concedido no âmbito Programa releva para os limites de endividamento? "

À semelhança do já transmitido no âmbito do anterior PPTH a DGTF tem esclarecido os Municípios no sentido de que o empréstimo conta para a determinação do nível endividamento de médio e longo prazo.

Todavia, o limite de empréstimos de médio e longo prazo previsto na LFL não prejudica a contracção do empréstimo ao abrigo do Programa (ou seja, o empréstimo é autorizado mesmo que, pela sua contracção, o município ultrapasse esse limite). Note-se também que a celebração deste empréstimo não dispensa o município do cumprimento da obrigação de redução de um eventual excesso de endividamento, nos termos da LFL."

comporta, poderá estar a ser cumprida, num plano estritamente formal, a norma reguladora, quando, na verdade, não há capacidade financeira suficiente para satisfazer, atempadamente, o serviço da dívida.

Anexos, a fls. 126

2.3.4.2. Em **2010**, atendendo ao valor do limite legal comunicado pela DGAL e à informação (provisória: balancete de 2/Fev/2011) relativa apenas ao do MVNP, o comportamento **em termos de limite legal de EMLP** foi o seguinte:

Quadro 25 – Limite de EMLP de 2010

Un: Euro

EXERCÍCIO	LIMITE LEGAL	STOCK DE EMLP RELEVANTE		% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE EM 31/12	
		COM PREDE	SEM PREDE	COM PREDE	SEM PREDE
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3)/(2)*100	(6)=(4)/(2)*100
2010	4 832 203	8 011 748	3 717 173	166%	77%

Fonte: Balancete provisório do MVNP extraído em 2/Fev/2011.

Anexos, a fls. 127

Assim, em 2010, o Município continuava a violar o limite de EMLP, mas tal facto, que teve origem em 2009 (cfr. item anterior), decorre apenas do capital dos empréstimos contratados ao abrigo do PREDE, situação admitida pelo quadro legal, que apenas impõe a obrigação de reduzir, no exercício em apreço, 10% do excesso que se verificava no início do mesmo.

Ora, em **2010, o MVNP cumpriu a referida obrigação legal**, pois reduziu o excesso que se verificava no início do ano em cerca de 16%, conforme se evidencia no quadro seguinte:

Quadro 26 – Redução do excesso EMLP em 2010

Un: Euro

DESCRIÇÃO	2010 (1/JAN a 31/DEZ) % E VALORES DE (IN)CUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO DE REDUÇÃO DO EXCESSO DE STOCK DE EMLP a)	
	%	MONTANTE
VALORES APURADOS PELA IGF	16,20%	- 235 092

a) Verifica-se o cumprimento do regime legal relativo ao limite de EMLP no que respeita à obrigação de redução do excesso, caso a percentagem sejam positiva e superior a 10% e o montante igual ou inferior a zero.

Anexos, a fls. 127

A Autarquia, no contraditório, afirma que está previsto, no plano de saneamento financeiro, o cumprimento do limite legal em apreço no ano de 2019.

Anexos, a fls. 168

2.3.5. LIMITE DOS EMPRÉSTIMOS DE CP – 2009 E 2010

2.3.5.1. O MVNP **violou, no final do exercício de 2009, o limite legal de empréstimos de CP**, previsto no art. 39º, n.º 3, da LFL, com uma taxa de utilização de **172%**, conforme se evidencia no quadro seguinte:

Quadro 27 – Limite de empréstimos de CP de 2009

Un: Euro

EXERCÍCIO	LIMITE LEGAL	STOCK DE ECP RELEVANTE	% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE EM 31/12
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/(2)*100
ANO DE 2009	470 032	808 000	172%

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

Anexos, a fls. 112, 118 a 125

Saliente-se que a **situação de incumprimento deste limite legal teve início no exercício de 2008**, como se demonstra de seguida:

Quadro 28 – Limite de empréstimos de CP de 2008

Un: Euro

EXERCÍCIO	LIMITE LEGAL	STOCK DE ECP RELEVANTE	% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE EM 31/12
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/(2)*100
ANO DE 2008	458 096	808 000	176%

Fonte: balanços, balancetes finais do MVNP e informação DGAL.

O valor em dívida no final de 2008 e 2009 (€ 808 000) respeita, apenas, a **contratos celebrados**, em 2007 e 2008, **directamente pela Autarquia**, nos montantes de, respectivamente, € 358 000 e € 450 000 (cfr. item 2.2.2.3.), tendo sido arrecadada a receita relativa ao último em 11/Mar/2008, **data a partir da qual passou a ser violado o limite legal em apreço**.

Anexos, a fls. 53 a 68A

O MVNP violou, a partir de 11/Mar/2008, o limite legal de endividamento de ECP, situação que se manteve ao longo do exercício de 2009.

Tal facto é susceptível, em abstracto, de ser sancionado em termos tutelares administrativos e financeiros, de harmonia com o disposto, respectivamente, no art. 9º, al. g), e art. 10º, n.º 1. al. d), ambos da Lei n.º 27/96, de 1/Ago, e no art. 65º, n.º 1, al. f), da LOPTC (cfr., no entanto, itens seguintes).

2.3.5.2. Relativamente a **2010**, a DGAL comunicou, através do ofício-circular n.º 2471/2010, de 16/Jul, que deu entrada na Autarquia em 27/Jul/2010, que **o respectivo limite legal de ECP era de € 483 220,28**.

Anexos, a fls. 69 e 69A

Assim, atendendo a que, até Junho desse ano, o valor em dívida dos ECP continuava a ser de € 808 000, manteve-se, naquele período, a situação de violação do limite legal respectivo.

Contudo, **em Junho desse ano, a Autarquia, por deliberação dos órgãos executivo e deliberativo municipais** (respectivamente, de 27/Mai e 7/Jun) **e com o acordo da CGD, transformou um dos ECP** (de € 358 000, contratado em 2007), **num EMLP**, o qual, em nosso entender, a partir desse evento e independentemente do juízo a efectuado sobre a legalidade da operação (cfr. item 2.2.2.3.2.), deixou de relevar para o limite em apreço.

Assim, **a partir de Junho de 2010**, a dívida do MVNP de ECP era apenas de € 450 000, pelo que **o MVNP passou a cumprir o limite legal respectivo**.

Mostrava-se, deste modo, **regularizada, no final de Junho 2010, a situação de violação do limite legal de ECP**, pelo que, atendendo ao disposto no art. 10º, n.º 1. al. d), parte final, da Lei n.º 27/96, de 1/Ago, **não há lugar à responsabilidade tutelar administrativa**, a que aludimos na parte final do item anterior, o mesmo não se passando, no entanto, no que respeita à responsabilidade financeira (cfr. infra).

2.3.5.3. Contudo, **em 25/Ago/2010**, o MVNP, amortizou o ECP, contratado em 2008, no montante de € 450 000, mas, simultaneamente, **contraiu um novo ECP, no montante de € 495 700, quantia que foi arrecadada naquela data** e que correspondia ao valor total da dívida desta natureza no final de 2010.

Anexos, a fls. 48 a 52

Assim sendo, ainda que considerando apenas a sua informação financeira, **o MVNP, em 25/Ago/2010, voltou a violar o limite de ECP**, como se evidencia de seguida:

Quadro 29 – Limite de empréstimos de CP – Situação em 25/Ago/2010

Un. Euro			
EXERCÍCIO	LIMITE LEGAL	STOCK DE ECP RELEVANTE (25/8)	% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE EM 25/8
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/(2)*100
ANO DE 2010	483 220	495 700	103%

Fonte: balancetes do MVNP e informação DGAL.

A situação descrita **persistia no final de 2010 e de Janeiro de 2011** (considerando, neste último caso, o limite do ano anterior).

Ora, tal facto é susceptível, em abstracto, de ser sancionado em termos tutelares administrativos e financeiros, de harmonia com o disposto, respectivamente, no art. 9º, al. g), e art. 10º, n.º 1. al. d), ambos da Lei n.º 27/96, de 1/Ago, e no art. 65º, n.º 1, al. f), da LOPTC.

Todavia, já após ter terminado o trabalho de campo, foram-nos remetidos um conjunto de documentos, dos quais resulta que o referido ECP foi, entretanto, totalmente amortizado, ao que tudo indica na sua maior parte com o capital de um novo empréstimo de CP entretanto contratado (em 16/Fev/2011), cujo valor (€ 455 000) não ultrapassa o limite legal de 2010 (o de 2011 ainda não foi comunicado pela DGAL).

Anexos, a fls. 128 a 132

Assim, **em Fevereiro de 2011, a situação de violação do limite legal de ECP foi regularizada**, pelo que, atendendo ao disposto no art. 10º, n.º 1. al. d), parte final, da Lei n.º 27/96, de 1/Ago, **não há lugar à responsabilidade tutelar administrativa**, a que aludimos anteriormente, o mesmo não se passando, no entanto, no que respeita à responsabilidade financeira (cfr. item seguinte).

2.3.5.4. Em termos financeiros, a eventual responsabilidade associada à prática dos factos descritos nos itens 2.3.5.1. e 2.3.5.3. é imputável, em princípio, aos membros da Câmara e Assembleia Municipais do MVNP que estavam presentes e que votaram favoravelmente as deliberações tomadas no sentido da contratação dos aludidos empréstimos.

- a) Ora, **o ECP, no montante de € 450 000**, foi contratado em 2008 na sequência de deliberações dos órgãos executivo e deliberativo, respectivamente, de 17/Dez/2007 e 28/Dez/2007.

Anexos, a fls. 61 a 67

Contudo, da proposta apresentada, ao órgão executivo, pelo seu Presidente, Sr. Jaime Carlos Marta Soares, que deu origem às referidas deliberações, não resulta, com clareza, que o limite em apreço seja violado na sequência da contratação do referido ECP, pois do seu conteúdo parece decorrer exactamente o contrário.

De facto, no referido documento consta o seguinte: "*(...) proponho à Câmara Municipal a contratação de um empréstimo de Curto Prazo até 10% da soma do montante das receitas provenientes de impostos municipais, das participações do Município no FEF e da participação do IRS, nos termos previstos no n.º 1 do art. 39º da Lei n.º 02/07, de 15 de Janeiro (Lei das Finanças Locais), para utilização na gerência de 2008.*", ou seja, pelo menos aparentemente, a proposta respeitava o limite legal em causa.

Anexos, a fls. 65A a 65C

Não foi, no entanto, referido pelo proponente que o ECP contratado em 2007, no montante de € 358 000, ainda não tinha sido amortizado, resultando a violação do limite legal da soma desse valor em dívida, com o que resultou do empréstimo contratado na sequência das deliberações em apreço.

Assim, em nosso entender, a responsabilidade, em sede financeira,

- b) Por sua vez, **o ECP, no montante de € 495 700**, foi **contratado em 2010** (e utilizado integralmente em 25/Ago) na sequência de deliberações dos órgãos executivo e deliberativo, respectivamente, de 27/Mai e 7/Jun, que incidiram sobre o clausulado da minuta do contrato, do qual não consta qualquer alusão quanto à sua regularidade face ao respectivo limite legal.

Anexos, a fls. 48 a 52K

Relatório n.º 1309/2011

Nesses documentos refere-se, no entanto, que tais deliberações são tomadas com base numa informação da divisão financeira, que, por isso, solicitámos, mas que não nos foi fornecida.

Ora, se na data em que foram tomadas as referidas deliberações não tinha sido ainda formalmente comunicado pela DGAL à Autarquia o limite legal de ECP de 2010 (o respectivo ofício foi recebido em 27/Jul/2010), o mesmo já não se passava quando da arrecadação do montante do empréstimo contratado (25/Ago/2010), pelo que o montante utilizado podia e devia ter sido ajustado ao limite legal entretanto já conhecido, o que não se verificou.

Anexos, a fls. 69 e 69A

Assim, em nosso entender, a responsabilidade, em sede financeira,

2.3.6. LIMITE DE ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO – 2009 E 2010

2.3.6.1. No **final do ano de 2009**, o comportamento da Autarquia em termos do **limite legal de endividamento líquido** decorre do seguinte quadro:

Quadro 30 – Limite endividamento líquido de 2009

Un: Euro

EXERCÍCIO	LIMITE LEGAL	ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO RELEVANTE	% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE EM 31/12
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/(2)*100
ANO DE 2009	5 875 400	16 437 724	280%

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

Anexos, a fls. 112, 133 a 144

Assim, o **MVNP não cumpriu**, no final de 2009, o **limite legal de endividamento líquido**, cifrando-se a respectiva percentagem de utilização em cerca de **280%**.

Acresce que, **considerando o montante dos EMLP excepcionados deste limite legal** (que importam, como vimos, em **€ 2 226 149** e representam cerca de 12% do endividamento líquido total – sem excepções), **a sua taxa de utilização**, atendendo às entidades abrangidas pelo conceito de endividamento líquido total ou apenas ao MVNP, **seria ainda superior (318%)**.

Anexos, a fls. 126

2.3.6.1.1. Em **2010**, atendendo ao valor do limite legal de EL comunicado pela DGAL e à informação (provisória: balancete de 2/Fev/2011) relativa apenas ao do MVNP, a situação **em termos do respectivo limite legal** foi a seguinte:

Quadro 31 – Limite endividamento líquido de 2010

Un: Euro

EXERCÍCIO	LIMITE LEGAL	ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO RELEVANTE	% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE EM 31/12
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/(2)*100
2010	6 040 253	15 378 053	255%

Fonte: Balancete provisório do MVNP extraído em 2/Fev/2011.

Anexos, a fls. 145

Deste modo, **continua a mostrar-se ultrapassado neste exercício o limite de EL**, mas tal situação verifica-se, como já referimos, a partir de 1/Jan/2007, pelo que, em 2010, o MVNP tinha apenas a obrigação de reduzir 10% do excesso que se verificava no início do mesmo ano (cfr. infra o que se dirá sobre este aspecto).

A Autarquia, no contraditório, afirma que está previsto, no plano de saneamento financeiro, o cumprimento deste limite legal no ano de 2018.

Anexos, a fls. 168

2.3.6.2. Atendendo a que o **MVNP, no início de 2007, já ultrapassava o limite de EL**, no final de 2007 a 2009 (e nos anos seguintes), **deveria ter reduzido o excesso que se verificava no início de cada um dos exercícios** (face ao correspondente limite legal) **em, pelo menos, 10%** (cfr. item 2.3.1.1.).

De acordo com os valores comunicados/considerados pela DGAL e os apurados pela IGF ⁴⁸, a Autarquia teve o seguinte comportamento:

Quadro 32 – Redução do excesso de EL nos anos 2007/2009

DESCRIÇÃO	PERCENTAGENS DE REDUÇÃO DO EXCESSO DE ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO ^(a)					
	2007 (1/JAN A 31/DEZ)		2008 (1/JAN A 31/DEZ)		2009 (1/JAN A 31/DEZ)	
	%	MONTANTE	%	MONTANTE	%	MONTANTE
(1) VALORES COMUNICADOS/ CONSIDERADOS PELA DGAL	42,80%	- 1 774 138,00	-60,33%	2 085 010,82	-67,43%	3 564 720,60
(2) VALORES APURADOS PELA IGF	32,52%	- 2 143 339,71	-16,03%	1 637 809,12	-47,69%	4 125 705,22
DIFERENÇA (2) - (1) (Euros/pontos percentuais)	-10,28 pp	-369.201,71	44,31 pp	-447.201,71	19,74 pp	560 984,62

a) Verifica-se o cumprimento do regime legal relativo ao limite de EL no que respeita à obrigação de redução do excesso, caso as percentagens constantes das diversas colunas das linhas 1 e 2 sejam positivas e superiores a 10% e o montante igual ou inferior a zero. O apuramento, nas colunas referentes aos montantes, de um valor positivo significa, assim, o incumprimento da obrigação de redução do excesso, no valor indicado.

Anexos, a fls. 146

⁴⁸ No que respeita ao início e fim do exercício de 2007 e fim do de 2008, a IGF adoptou os valores considerados e publicitados pela DGAL, introduzindo, apenas, uma correcção respeitante a uma operação de antecipação de receitas, ocorrida em 2006, reconhecida contabilisticamente na conta 2749 (que é automaticamente excluída pela DGAL, independentemente dos eventos registados), cujo saldo credor perfazia em cada um dos períodos indicados, respectivamente, € 4 107 982,95, € 3 327 982,95, € 2 547 982,95 e € 1 767 982,95 (cfr. sobre a fundamentação da posição assumida nesta matéria a nota e) do mapa de apuramento do endividamento líquido do Município).

Por sua vez, em 2010 (dados provisórios), o comportamento do MVNP nesta matéria foi o seguinte:

Quadro 33 – Redução do excesso EL em 2010

Un: Euro

DESCRIÇÃO	2010 (1/JAN a 31/DEZ) % E VALORES DE (IN)CUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO DE REDUÇÃO DO EXCESSO DE EL ^{a)}	
	%	MONTANTE
VALORES APURADOS PELA IGF	10,19%	- 19 925

^{a)} Verifica-se o cumprimento do regime legal relativo ao limite de EL no que respeita à obrigação de redução do excesso, caso a percentagem seja positiva e superior a 10% e o montante igual ou inferior a zero.

Anexos, a fls. 147

Assim, o MVNP cumpriu, em 2007 e 2010 (dados provisórios), a obrigação de redução excesso de EL (32,52% e 10,19%), mas violou-a em 2008 e 2009, nos montantes de, respectivamente, de € 1 637 809 e € 4 125 705 (diferença entre o EL que deveria existir no final de cada ano caso fosse cumprida a obrigação de redução e o que se verificava).

Nestes termos, é razoável suscitar-se a questão se foi ou não violado o limite de EL nos exercícios de 2008 e 2009, ainda que seja, desde já, de destacar que tal situação já se verificava quando da entrada em vigor da LFL (início de 2007).

Caso se entendesse que se está perante a violação do limite legal, tal facto seria susceptível, em abstracto, de gerar **responsabilidade tutelar administrativa e financeira**, por força do disposto, respectivamente, no arts. 9º, alínea g), e 8º, n.º 1, alínea d), ambos da **Lei n.º 27/96, de 1/Ago**, e art. 65º, n.º 1, alínea f), da **Lei n.º 98/97, de 26/Ago**.

Porém, na situação em apreço não é evidente que estejam reunidos os pressupostos legalmente previstos que poderiam levar à eventual aplicação das sanções da natureza indicada, designadamente tendo em conta o princípio da tipicidade que é particularmente exigente em termos da definição clara e transparente das situações e obrigações susceptíveis de gerarem a aplicação de sanções.

De facto, tem vindo a ser entendimento pacífico da doutrina que os princípios de direito penal, designadamente o da tipicidade, devem valer, por analogia, para todos os domínios sancionatórios.

Assim, ao regime sancionatório em matérias tutelar-administrativa e financeira aplica-se aquele princípio, o qual se encontra previsto em termos de Direito Penal no art. 1º do Código Penal, consagrando-se que " (...) só pode ser punido criminalmente o facto descrito e declarado passível de pena por lei anterior ao momento da sua prática. ", e a impossibilidade do " (...) recurso à analogia para qualificar um facto como crime (...) " art. 1º, n.ºs 1 e 3 ⁴⁹.

⁴⁹ Como afirma Teresa Beleza (Direito Penal, 2ª edição, Vol. I, pg. 73), " (...) a legalidade dos ilícitos é conseguida através da técnica da tipicidade, que consiste em descrever, de forma clara, precisa e rigorosa, a conduta ou o facto considerados criminalmente reprováveis. Esta descrição é aquilo que constitui o que se chama «tipo» e assim aquela conduta ou aquele facto são chamados de conduta típica ou de facto típico " (o sublinhado é nosso).

Ora, como já referimos, quando da entrada em vigor da LFL que consagra este novo limite, a situação de violação já ocorria, não podendo, assim, tal situação ser sancionada.

2.3.6.2.1. De qualquer modo, do disposto no art. 5º, n.º 4, da LFL⁵⁰ decorre que, a partir de 2008, os Municípios que apresentem excesso de EL e que não o reduzam, em cada exercício, em 10%, estão sujeitos à aplicação de uma sanção (concretizada através de uma dedução nas transferências do Estado, mais concretamente no Fundo de Equilíbrio Financeiro - FEF).

Ora, como vimos, o MVNP, **em 2008 e 2009, não cumpriu a obrigação de redução do excesso**, verificando-se **a violação** do respectivo regime legal em, respectivamente, **€ 1 637 809 e € 4 125 705** (cfr. linha 2 do quadro anterior), **montantes que são susceptíveis de ser deduzidos em futuras transferências a efectuar para a Autarquia**, devendo tal matéria ser equacionada de forma articulada no que respeita aos dois exercícios.

Anexos, a fls. 109

Relativamente à **evolução do EL do MVNP em 2008**, do Despacho n.º 2833/2010, dos Senhores Secretários de Estado da Administração Local e Adjunto e do Orçamento decorre expressamente (cfr. quadro), que a Autarquia aumentou o respectivo excesso (ainda que em grandezas superiores às apuradas pela IGF: 60,3% e € 4 753 018), sendo, no entanto, referido (ponto 6) que " *A análise sobre o aumento do excesso de endividamento referente aos Municípios de (...) de Vila Nova de Poaires, cujos processos se encontravam suspensos, no âmbito do processo relativo à evolução do endividamento municipal em 2008.* ".

Acresce que foram, entretanto, publicados, no Diário da República (entre 6 e 8 de Out/2010), um conjunto de Despachos, subscritos pelos referidos membros do Governo, a fixar, relativamente a alguns Municípios, o montante da redução nas transferências do Orçamento de Estado resultante do incumprimento do regime de EL em 2008, que não contempla o MVNP.

Ora, dos apuramentos efectuados pela DGAL e IGF decorre, ainda que por montantes diversos (cfr. linhas 1 e 2 do quadro anterior), o incumprimento daquele regime em 2008 (bem como em 2009), pelo que não se vislumbra a razão porque não foi produzido e publicitado um idêntico Despacho para o caso do MVNP.

2.3.6.2.2. Refira-se, por fim, que o MVNP também tinha **violado o limite especial de EL do ano de 2006** (previsto no art. 33.º da Lei 60-A/2005, de 30/Dez), apresentando um excesso de **€ 259 233**, pelo que foi sujeito a deduções nas suas transferências do Estado (FEF).

⁵⁰ Através de uma interpretação sistemática e que atende à unidade do sistema jurídico e aos objectivos prosseguidos, a única que permite garantir a eficácia do disposto art. 5º, n.º 4, da LFL, relativamente às situações de incumprimento da obrigação legal de redução do excesso de endividamento ocorridas a partir de 2008.

Tais **deduções**, de acordo com o Despacho n.º 21227/2008, dos Senhores Ministro de Estado e das Finanças e Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local, importaram, **até Julho/2008**, no montante total de **€ 146 510**.

Face à análise da **evolução do EL em 2007**, determina-se, em tal documento, **no que respeita ao MVNP**, por um lado, **a devolução de 50% do valor referido** e, por outro lado, **a cessação do procedimento da redução nas transferências**, consequências que também resultam do apuramento efectuado pela IGF.

Nesta matéria importa, ainda, salientar que a **Autarquia, nos anos de 2008 e 2009, aumentou o excesso de EL** (independentemente de considerarmos os apuramentos da DGAL ou IGF), **não estando, por isso, reunidas as condições legalmente previstas** (art. 19º, n.º 1, al. b), do DL n.º 38/2008, de 7/Mar) **para que lhe seja devolvida a parte restante deduzida** (na sequência da violação do regime de EL de 2006), cujo montante (€ 73 255), acrescido dos respectivos juros, deverá ser afecto, de acordo com o n.º 3 do citado artigo, definitivamente ao Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), com o objectivo descrito na citada norma.

Anexos, a fls. 146

2.3.6.3. Em síntese:

O **MVNP não cumpriu**, no biénio de 2008/2009, ao contrário do que se verificou em 2007 e 2010 (dados provisórios) **a obrigação legal de redução do excesso de EL**, situação susceptível de ser sancionada com a dedução, respectivamente, de **€ 1 637 809** e **€ 4 125 705 em futuras transferências a efectuar para a Autarquia**, matéria que deverá ser equacionada de forma articulada relativamente aos dois anos.

Não estão reunidas as condições legalmente previstas para a eventual devolução da parte restante (€ 73 255) **das deduções entretanto efectuadas** por força da violação do **regime específico de EL do ano de 2006**, montante que, acrescido dos respectivos juros, deverá reverter definitivamente para o FEF.

2.3.7. CONTROLO DA INFORMAÇÃO PRESTADA À DGAL EM 2009

2.3.7.1. O MVNP **cumpriu a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL** para efeitos do apuramento e controlo da evolução do seu endividamento.

Todavia, **no que respeita ao próprio MVNP**, verificámos algumas divergências entre a informação definitiva prestada à DGAL e a que resulta dos seus registos contabilísticos, para além de terem sido apuradas omissões ao nível do reconhecimento contabilístico das dívidas a terceiros e de ter sido incluído, para efeitos de EL o valor de uma operação de antecipação de receitas, reconhecido contabilisticamente na conta 2749, que não é considerada pela DGAL.

Acresce que a **Autarquia não prestou** qualquer **informação relativamente às**

restantes entidades relevantes (elencadas no item 2.3.3.), resultando também de tal facto um conjunto relevante de divergências.

Assim, os dados transmitidos, pelo MVNP, com referência ao final de 2009, **não reflectiam, com inteira fiabilidade, a sua situação em matéria de limites de endividamento municipal**, como se evidencia nos itens seguintes.

A Autarquia, no contraditório, afirma que o endividamento das entidades que vinha sendo omitido no reporte à DGAL passou, a partir do 1º trimestre de 2010, a integrar a comunicação efectuada àquela entidade, tendo enviado um documento comprovativo extraído da aplicação disponibilizada pela DGAL.

Anexos, a fls. 168, 202 e 203

2.3.7.1.1. No que concerne **ao stock**, em 31/Dez/2009, **da dívida de EMLP** verificámos as seguintes divergências na informação comunicada pelo MVNP:

Quadro 34 – Diferenças DGAL / IGF de stock de EMLP

Un: Euro

Descrição	Valores comunicados pelo Município à DGAL	Valores considerados pela IGF	Diferenças (IGF/DGAL)
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)
1 - STOCK DE EMLP E DE ECP (neste último caso das entidades SPA e em dívida em 31/Dez) a)	10 833 522,39	10 852 392,97	18 870,58
2 - STOCK DE EMLP DO MUNICÍPIO EXCEPCIONADO DO LIMITE LEGAL	2 509 929,20	2 226 148,86	- 283 780,34
3 - STOCK DE EMLP RELEVANTE (1-2)	8 323 593,19	8 626 244,11	302 650,92

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

Anexos, a fls. 148

A referida **diferença, para mais**, no valor total de **€ 302 651**, resulta, especialmente, da não consideração pela IGF, ao nível dos empréstimos excepcionados, do valor de **€ 283 780** relativo a um EMLP que, em 2009, foi consolidado⁵¹, conjuntamente com outros, num EMLP que releva para os limites legais de endividamento.

2.3.7.1.2. No **stock da dívida de ECP**, ao nível da informação financeira do MVNP (a única solicitada pela DGAL) **não se apurou qualquer diferença** entre os valores comunicados à DGAL e os considerados pela IGF, ao mesmo tempo que não se verificou a existência de empréstimos desta natureza nas diversas entidades cujo endividamento é imputável, em parte, ao limite legal da Autarquia.

2.3.7.1.3. Por fim, relativamente ao **EL**, em 31/Dez/2009, **constatámos um conjunto relevante de divergências**, conforme se evidencia no seguinte quadro.

⁵¹ Cfr. item 2.2.2.2.1..

Quadro 35 – Diferenças DGAL/IGF de Endividamento líquido

Un: Euro

Descrição	Valores comunicados pelo Município à DGAL	Valores considerados pela IGF	Diferenças IGF/DGAL (Reflexos para o endividamento líquido) a)
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)
1 - ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO b)	16 276 056,50	18 663 873,20	2 387 816,70
2 - OUTRA INFORMAÇÃO RELEVANTE c)	2 509 929,20	2 226 148,86	- 283 780,34
3 - END. LIQ. RELEVANTE (1-2)	13 766 127,30	16 437 724,34	2 671 597,04

a) 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.

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

c) Designadamente, no que respeita aos empréstimos excepcionados do Município, das dívidas, até 31/12/00, 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).

Anexos, a fls. 149

A **diferença, para mais, de € 2 671 597**, no **valor do EL**, resulta, sobretudo, das alterações efectuadas pela IGF na informação financeira do MVNP e da falta de comunicação de valores relativamente às restantes entidades relevantes (cfr. item 2.3.7.1.).

2.3.7.2. Em síntese:

A informação reportada à DGAL para apurar o stock de EMLP e o EL relevantes para os respectivos limites legais não reflecte, com inteira fiabilidade, a situação do MVNP em 2009 (a IGF apurou, valores superiores aos comunicados, sobretudo ao nível do EL: **MC 2,7**).

Tal facto não tem qualquer implicação nas conclusões globais retiradas em matéria de (in)cumprimento dos limites de endividamento municipal, **mas apenas no que respeita ao cumprimento da obrigação legal de redução dos excessos de endividamento e à materialidade das grandezas envolvidas e das violações ocorridas.**

2.3.8. CONTRIBUTO DO MVNP PARA O DÉFICE DO SUBSECTOR DAS AUTARQUIAS LOCAIS

2.3.8.1. Ao longo de **2009 e 2010** (dados provisórios), a evolução autónoma da situação da Autarquia em termos de endividamento líquido (sem considerar qualquer excepção) foi a seguinte:

Quadro 36 – Contributo do MVNP para o défice público em 2009 e 2010

Un: Euro

DESCRIÇÃO	EVOLUÇÃO DO ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO (sem excepções)			VARIACÃO ENTRE 1/JAN E 31/DEZ (montante)	
	1/Jan/2009 a)	31/Dez/2009	31/Dez/2010	2009	2010
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3)-(2)	(6)=(4)-(3)
BALANCETES DO MVNP	15 694 915,95	18 054 337,81	17 417 251,63	2 359 421,86	- 637 086,18
CORRECÇÕES DA IGF		630 269,17		630 269,17	- 630 269,17
TOTAIS	15 694 915,95	18 684 606,98	17 417 251,63	2 989 691,03	- 1 267 355,35

a) Relativamente a 1/Jan/2009 considerámos o valor publicitado pela DGAL (€ 13 146 933), acrescido do montante relativo ao saldo, naquela data, da operação de antecipação de receitas, reflectida na conta 2749 (€ 2 547 983).

Fonte: balancetes finais, informação publicitada pela DGAL e correcções IGF

O MVNP contribuiu, em 2009 e 2010, de forma, respectivamente, negativa e positiva para o défice do subsector das autarquias locais, uma vez que, entre 1/Jan e 31/Dez daqueles anos, o seu EL (sem excepções) aumentou e diminuiu em cerca de M€ 3 e M€ 1,3.

2.4. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS NO FINAL DE 2009

2.4.1. Atentos os parâmetros legalmente fixados, a situação do MVNP em termos de saneamento financeiro, em 31/Dez, era a seguinte ⁵²:

Quadro 37 – Saneamento financeiro – indicadores

INDICADORES		SITUAÇÃO NO FINAL DO EXERCÍCIO	DESEQUILÍBRIO CONJUNTURAL (padrões legais de referência)
1	Endividamento líquido (relevante para o limite) em 31/12/2009 * 100	350%	> 125% (art. 3º, n.º 4, al. a))
2	Dívidas a fornecedores em 31/12/2009 * 100	96%	> 40% (art. 3º, n.º 4, al. b))
3	Passivos financeiros do Município em 31/12/2009 (para endividamento líquido e incluindo montantes excepcionados dos limites) * 100	179%	> a 200% (art. 3º, n.º 4, al. c))
4	Prazo médio de pagamento (Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2008)	408	> 6 meses, ou seja, 180 dias (art. 3º, n.º 4, al. d))

Anexos, a fls. 150

Assim, o MVNP em 31/Dez/2009, preenchia três das quatro condições estabelecidas no art. 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 ") ⁵³, quando bastaria apenas uma para se poder afirmar que, no contexto do diploma em apreço, **apresentava uma situação de desequilíbrio conjuntural.**

2.4.2. Por seu turno, em matéria de **reequilíbrio financeiro municipal**, o MVNP apresentava, em 31/Dez/2009, a seguinte situação:

⁵² Cfr. art.º 3, n.º 4, do DL n.º 38/2008, de 7/Mar.

⁵³ Refira-se que, para este efeito, o prazo médio de pagamento (constante deste quadro e do seguinte) foi apurado de acordo com a fórmula adoptada 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.

Quadro 38 – Reequilíbrio financeiro – indicadores

INDICADORES	SITUAÇÃO NO FINAL DO EXERCÍCIO	DESEQUILÍBRIO ESTRUTURAL (padrões legais de referência)
1 Capital em dívida de EMLP (relevante para o limite - incluindo PREDE) em 31/12/2009 / Receitas relevantes para o cálculo do limite legal (art. 39º, n.º 2, da LFL) * 100	184%	> 100% (art. 8º, n.º 1, al. a))
1-A Capital em dívida de EMLP (relevante para o limite - excluindo PREDE) em 31/12/2009 / Receitas relevantes para o cálculo do limite legal (art. 39º, n.º 2, da LFL) * 100	86%	> 100% (art. 8º, n.º 1, al. a))
2 Endividamento líquido (relevante para o limite) em 31/12/2009 / Receitas relevantes para o cálculo do limite legal (art. 37º da LFL) * 100	350%	> 175% (art. 8º, n.º 1, al. b))
3 Dívidas a fornecedores em 31/12/2009 / Receitas totais do ano de 2008 * 100	96%	> 50% (art. 8º, n.º 1, al. c))
4 Passivos financeiros do Município em 31/12/2009 (de end. líquido) / Receitas totais do ano de 2009 * 100	179%	> a 300% (art. 8º, n.º 1, al. d))
5 Prazo médio de pagamento (Resolução de Conselho de Ministros n.º 34/2008)	408	> 6 meses, ou seja, 180 dias (art. 8º, n.º 1, al. e))
6 Cumprimento da obrigação de redução de eventual excesso de End. Líquido (relevante para o limite legal)	NÃO CUMPRIU	(art. 8º, n.º 1, al. f))
7 Cumprimento da obrigação de redução de eventual excesso do stock de EMLP (relevante para o limite legal)	NÃO APLICÁVEL	(art. 8º, n.º 1, al. f))

Anexos, a fls. 150

Deste modo, dos **sete indicadores previstos** ⁵⁴, o MVNP reunia pelo menos quatro deles (quando bastaria apenas três), pelo que se pode afirmar que se **encontrava**, no contexto do diploma legal em apreço, **numa situação de desequilíbrio estrutural ou de ruptura financeira**.

2.4.3. Assim, pese embora o facto de a **Autarquia ter recorrido, no decurso do ano de 2009, a dois empréstimos ao abrigo do PREDE**, no valor global de **MC 4,6** (cfr. item 2.2.3.), verba essa que utilizou - nesse ano - para pagamento das suas dívidas a fornecedores, face ao quadro descrito:

O MVNP, no final de 2009, apresentava uma **situação de simultâneo desequilíbrio financeiro conjuntural e estrutural**, o que justifica, de acordo com o quadro legal, o **recurso a um plano de saneamento ou de reequilíbrio financeiros**.

Encontram-se, ainda, reunidos os pressupostos legais para que a **situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de ruptura financeira possa ser declarada, subsidiariamente, por despacho conjunto dos membros do Governo** responsáveis pelas áreas das finanças e das autarquias locais, após comunicação da DGAL (art. 41º, n.º 3, da LFL), o que, ao que sabemos, não ocorreu até ao momento.

Refira-se que, como já referimos, a Autarquia tem em curso um processo de saneamento financeiro, já aprovado pelos órgãos municipais (deliberações da CM de 20/Dez/2010 e 28/Fev/2011 e da AM 28/Dez/2011), o qual se encontra numa fase adiantada de negociação com as instituições financeiras.

Anexos, a fls. 151 a 155

2.5. CONTROLO INTERNO E PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS

2.5.1. O MVNP dispõe de uma **Norma de Controlo Interno** ⁵⁵ que é, em grande parte,

⁵⁴ Cfr. art.º 8.º, do DL n.º 38/2008, de 7/Mar.

⁵⁵ Publicada no Apêndice N.º 91 ao Diário da República, II Série, N.º 163, de 17 Julho de 2002.

apenas um repositório de diversas regras já fixadas em vários normativos, especialmente no POCAL.

Tal documento, embora preveja um conjunto de «**medidas de controlo sobre dívidas a e de terceiros**» e de «**métodos de controlo sobre os empréstimos obtidos**», não contempla quaisquer mecanismos de controlo interno focados na garantia do cumprimento do quadro legal criado, especialmente pela Lei das Finanças Locais, em sede de endividamento municipal.

2.5.2. Do trabalho de campo, realizado através da utilização de vários questionários e da realização de testes de conformidade e substantivos, resulta um conjunto de fragilidades ao nível de sistema de controlo interno e dos procedimentos contabilísticos, de que destacamos, em termos gerais, as seguintes ⁵⁶:

- ✓ Não existe um departamento específico ou pessoa(s) responsável(eis) pela função controlo;
- ✓ Não é apurado e reflectido contabilisticamente o valor dos investimentos executados por administração directa, quando esta é uma opção adoptada, com alguma regularidade, pela Autarquia;
- ✓ Ao nível do armazém, ausência de fichas de existências, de segregação de funções, de realização de contagens físicas periódicas dos bens armazenados e de informatização da gestão de existências;
- ✓ Falta de movimentação das contas patrimoniais de existências;
- ✓ As contas de 271 a 273, respectivamente, de acréscimos de proveitos, custos diferidos e de acréscimos de custos não são utilizadas, não obstante a existência de eventos que justificam a sua movimentação;
- ✓ Ausência de registo em contas de ordem das cauções e garantias prestadas (a título de caução ou para o seu reforço) na forma documental.

No que respeita especificamente **ao endividamento municipal**, salientamos um conjunto de aspectos reveladores de uma grande debilidade ao nível dos procedimentos de controlo interno e contabilísticos instituídos na Autarquia:

- ✓ O mapa demonstrativo da capacidade legal de endividamento que acompanha a proposta de aprovação dos EMLP não leva em consideração os valores respeitantes às entidades abrangidas pelo conceito de endividamento líquido total, designadamente entidades associativas municipais e empresas participadas;
- ✓ Os valores dos encargos dos empréstimos (amortização, juros e pagamentos de serviços) referentes a exercícios seguintes não são registados em contas relativas a compromissos de exercícios futuros;
- ✓ Os valores dos encargos dos empréstimos relativos a cada um dos anos seguintes não são cabimentados e comprometidos no início do respectivo exercício;
- ✓ Não foi divulgado no Passivo de Curto Prazo, nos balanços de 2007 a 2009, o valor das

⁵⁶ Foi tido em conta na conversão do projecto de relatório em relatório final a observação feita (e documentação entretanto apresentada) pelo MVNP de que possuía um " Regulamento de Inventário e Cadastro do Património Municipal ".

amortizações da dívida de contratos de empréstimos de MLP cujo pagamento se vence em cada um dos anos imediatos;

- ✓ Não existem registos extra-contabilísticos que permitam verificar a finalidade para que foram utilizados os produtos de cada um dos empréstimos contratados;
- ✓ Ausência de " *check list* " com vista ao controlo do cumprimento dos procedimentos legalmente exigíveis em sede de contratos de empréstimos e de locação financeira
- ✓ As reconciliações das contas de terceiros, credoras e devedoras, incluindo as relativas aos empréstimos bancários, não são sequer efectuadas no final de cada ano, nem sequer por amostragem;
- ✓ As contas de «facturas em recepção e conferência» não são utilizadas, ainda que as facturas recebidas, na sequência da execução de contratos de aquisição de bens/serviços ou de empreitada, sejam directamente encaminhadas para o serviço de contabilidade;
- ✓ Não existe um procedimento sistemático no sentido de reconhecer, no ano a que respeitam, as facturas ou documentos equivalentes emitidos até ao final do exercício, ainda que recebidas em data posterior, mas antes do encerramento das contas;
- ✓ Nas situações de recurso a contratos de factoring, de forma directa e autónoma, por parte de fornecedores, o MVNP não cumpre a orientação prestada pelo SATAPOCAL (na Brochura n.º 4 " Contabilização das operações que decorrem de um contrato de factoring "), pois, quando da notificação pelo credor, transfere o montante da dívida respectiva para uma conta de terceiros em nome da instituição financeira, mas de diferente natureza e sem desagregação pelos fornecedores originários;
- ✓ Não existe uma prática sedimentada de prestação de informação ao órgão executivo sobre a situação do endividamento (empréstimos, *leasing*, dívidas a pagar) da Autarquia.

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

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

3.1. FIABILIDADE DOS DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DE 2009		
CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.1.1. Em resultado do trabalho de auditoria foram efectuadas correções ao balanço de 2009 do MVNP, que tiveram a ver com a omissão de alguns registos relativos à dívida a terceiros de natureza administrativa e financeira.</p> <p>Destas rectificações resultou um aumento do passivo exigível no valor de € 630 269 e uma diminuição dos resultados em € 158 462, face ao que resultava dos documentos de prestação de contas.</p>	2.1.1.	<p>A) A regularização imediata, ao nível da informação contabilística da Autarquia, das variações patrimoniais que estavam omitidas, caso não tenham sido entretanto efectuadas.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
3.1.1.1. Verificámos, relativamente a quatro EMLP, uma diferença global, para mais, entre os extractos contabilísticos e a informação prestada pelos Bancos, de € 82 769,55, cuja correcção não efectuámos dada a ausência de justificação da situação pelos serviços.	2.1.2.	B) Clarificação destas situações e, conseqüente, promoção das devidas regularizações na informação da Autarquia.
3.1.1.2. Permanecem outras insuficiências quanto à não utilização, de forma sistemática e adequada, das contas de compromissos de exercícios futuros e em resultado da falta de implementação da contabilidade de custos .	2.1.3.	C) Utilização, de forma sistemática e adequada, das contas de compromissos de exercícios futuros. D) Implementação da contabilidade de custos.
3.1.1.3. Em síntese, o Balço e a Demonstração de Resultados do MVNP de 2009 não reflectiam, com inteira fiabilidade , nas rubricas a que aludimos anteriormente, a sua situação económico-financeira .	2.1.1. a 2.1.4.	

3.2. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL E SITUAÇÃO PATRIMONIAL E FINANCEIRA (2007/2009)

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
3.2.1. A receita global disponível do MVNP , nos anos de 2007/2009, importou, respectivamente, em € 8 448 765, € 7 325 418 e € 11 437 169 (esta última, muito influenciada pela utilização do capital dos empréstimos PREDE, no montante de M€ 4,6).	2.2.1.1.	
3.2.1.1. Naqueles exercícios verificou-se uma prática reiterada e crescente de empolamento na previsão das receitas orçamentais , pois o respectivo grau de execução orçamental , para além de ter diminuído, foi sempre muito reduzido (passou de 41% para 30%), o que contraria o objectivo visado pelas regras previsionais do POCAL. Face aos valores previstos não foram arrecadas , naqueles anos, receitas nos significativos montantes de , respectivamente, M€ 12, M€ 11 e M€ 26 . Acresce que, atendendo à receita cobrada e à previsão da despesa, a execução dos orçamentos de 2007/2009 possibilitava a realização/existência de um montante relevante de despesa (respectivamente, M€ 11,9, M€ 10,9 e M€ 26,1) sem que houvesse meios monetários disponíveis para efectuar o seu pagamento atempado.	2.2.1.1. e 2.2.2.2.	E) Elaboração rigorosa dos orçamentos de receita, fundamentando, de forma adequada, todas as rubricas previstas, em especial: ✓ As que não estejam sujeitas a regra previsional no POCAL; ✓ Aquelas cuja previsão orçamental traduza uma evolução atípica (crescimento) da receita face ao seu histórico de cobrança efectiva.

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.2.1.2. Na sequência da concretização do risco associado à manutenção de uma prática de empolamento orçamental, o MVNP apresentou, entre 2007/2009, uma gestão orçamental desequilibrada, violando, de forma sistemática (ao nível da execução global do ano), o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial.</p> <p>O MVNP não tem mantido uma gestão orçamental prudente, já que não tem adequado a realização/existência da despesa (e não somente o seu pagamento) à real cobrança da receita (e não à sua mera previsão orçamental).</p>	2.2.1.3.	<p>F) Execução prudente do orçamento de despesa, com base na cobrança efectiva das receitas e não apenas na sua previsão orçamental, de molde a garantir um efectivo equilíbrio orçamental.</p>
<p>3.2.1.3. No biénio de 2007/2008, ainda que tendo em conta somente as receitas cobradas e as despesas pagas, mostra-se violado o princípio do equilíbrio corrente previsto no POCAL, pois uma parte da receita de capital foi utilizada para financiar o pagamento de despesa corrente municipal.</p>	2.2.1.3. e 2.2.1.4.	<p>G) Contenção do nível de despesa corrente, adequando-o ao grau de execução da receita da mesma natureza.</p>
<p>3.2.1.4. Em 2009, verificou-se uma melhoria pouco significativa na elevada rigidez da despesa orçamental, a qual, no entanto, é apenas aparente, pois decorre da arrecadação da receita dos empréstimos PREDE, sem a qual a situação ainda se teria agravado.</p>	2.2.1.5.	<p>H) Redução, logo que possível, dos níveis de rigidez da despesa municipal de molde a introduzir-se uma maior flexibilidade na gestão orçamental.</p>
<p>3.2.1.5. No triénio 2007/2009, o MVNP elaborou e aprovou documentos previsionais que não reflectiam a real expectativa de execução orçamental, os quais, não podiam, por isso, constituir um eficaz instrumento de gestão, nem servir de base a uma análise rigorosa da eficácia da sua execução pelos órgãos autárquicos.</p>	2.2.1.7.	<p>Cfr. recomendações anteriores (E a H).</p>
<p>3.2.2. A dívida global do MVNP, incluindo o saldo do processo de antecipação de receitas, importava, no final de 2007/2009, em, respectivamente, € 15 853 234, € 17 113 600 e € 20 389 134, evidenciando, deste modo, uma tendência muito crescente (cerca de 29% e M€ 4,5).</p>	2.2.2.1.	<p>I) 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.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>Em qualquer um dos exercícios:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ A receita total disponível era claramente insuficiente para solver a totalidade da dívida municipal 56%, em 2009); ✓ A dívida de MLP (EMLP e <i>leasing</i>) tinha um peso muito relevante, ainda que ligeiramente decrescente, na dívida municipal total (de 66% para 63%), situação que se repercute na gestão orçamental de exercícios futuros; ✓ A dívida municipal "<i>per capita</i>" apresentou níveis elevados e crescentes no triénio, passando de € 2 096 para € 2 696. <p>Assim, a dívida municipal importava, em qualquer dos exercícios, num montante materialmente relevante e desproporcionado face ao seu quadro financeiro, tendo-se mantido estável, em 2010, o nível de endividamento municipal (M€ 20,3).</p>	<p>2.2.2.1.</p>	<p>J) Adopção prioritária de medidas que contribuam para o restabelecimento do equilíbrio financeiro do MVNP, o que pressupõe, designadamente, a:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Optimização da cobrança das receitas municipais (através da actualização das taxas e preços praticados na Autarquia e da fixação das taxas dos impostos municipais); ✓ Racionalização da despesa realizada (em particular, de natureza corrente), através, nomeadamente, da: <ul style="list-style-type: none"> • Análise e ponderação sistemática da necessidade e utilidade das despesas a realizar; • Adopção, conquanto não prevista legalmente, do instrumento da cativação das despesas, consagrando um conjunto de regras de execução orçamental sobre esta matéria, que incluam a identificação das rubricas da despesa e as percentagens a cativar, bem como a competência para a sua descativação; • Acompanhamento e controlo rigoroso e contínuo dos seus níveis de execução, devendo ser dada especial atenção às despesas variáveis e não obrigatórias.
<p>3.2.2.1. O stock da dívida de EMLP teve um elevado acréscimo no triénio de 2007/2009 (55%), tendo passado de € 6 471 693 para € 10 038 554.</p> <p>Tal facto resultou, em especial, da contratação e utilização, em 2009, de dois empréstimos efectuados ao abrigo do PREDE, no montante de M€ 4,6.</p> <p>O respectivo serviço da dívida cresceu cerca de 48% (de m€ 460 para m€ 682) e irá aumentar significativamente nos próximos anos, atendendo aos empréstimos contratados ao abrigo do PREDE (em 2009: 46% da dívida desta natureza), que ainda se encontravam em período de carência.</p>	<p>2.2.2.2.</p>	

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.2.2.1.1. Por solicitação da Autarquia, a CGD autorizou, em 2006, a consolidação dos saldos devedores de quatro EMLP, utilizando como suporte para esta operação um quinto empréstimo (que ficou com um capital em dívida de € 2 711 343,08), constituindo uma modificação das condições gerais iniciais dos mencionados empréstimos, situação que obrigaria à submissão de tal acto ao visto prévio do TC, o que não se verificou.</p> <p>Estes factos são susceptíveis de relevar em sede responsabilidade financeira sancionatória.</p>	2.2.2.2.1	<p>K) Submissão a fiscalização prévia pelo Tribunal de Contas de todos os actos que envolvam modificação das condições gerais dos empréstimos visados.</p>
<p>3.2.2.2. O stock da dívida ECP importava, no final de 2009, em € 808 000, que decorria de dois empréstimos contratados e utilizados, em 2007 e 2008, para apoio de tesouraria, no valor, respectivamente, de € 358 000 e € 450 000.</p> <p>O capital destes contratos transitou em dívida até 2010, ano em que o primeiro foi formalmente transformado num EMLP e o segundo integralmente amortizado.</p> <p>Em 2010, a Autarquia contratou e utilizou um novo ECP, no valor de € 495 700, que transitou em dívida no final de 2010, entretanto amortizado, principalmente com o capital de um novo ECP.</p>	2.2.2.3., 2.2.2.3.1.	
<p>3.2.2.2.1. Nos referidos contratos de ECP estava previsto que a sua amortização ocorreria até ao final dos exercícios em que foram contratados e utilizados.</p> <p>Assim, tratava-se de dívida pública flutuante, pelo que os contratos não estavam sujeitos a fiscalização prévia do TC antes da utilização do respectivo capital.</p> <p>Todavia, ao contrário do previsto, o capital dos referidos ECP não foi amortizado até ao final dos exercícios em que foram contratados e utilizados, passando os mesmos a integrar, por isso, a dívida pública fundada.</p> <p>Tal alteração da natureza da dívida daqueles contratos devia ter sido submetida a visto do TC, o que não se verificou.</p>	2.2.2.3.2.	<p>L) Submissão a fiscalização prévia do Tribunal de Contas dos contratos de ECP que consubstanciem dívida pública fundada.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
Estes factos são susceptíveis de relevar em sede financeira.	2.2.2.3.2.	
<p>3.2.2.2.2. No exercício de 2010, o ECP, de € 358 000, contratado em 2007, foi transformado num EMLP (amortização prevista até 1/Jul/2015), através de um acordo celebrado entre o MVNP e a CGD.</p> <p>Ora, tais deliberações são ilegais, atendendo à finalidade do ECP em causa e ao disposto no art. 38º, n.º 4, da LFL, sendo, por isso, susceptíveis de relevar financeiramente.</p>	2.2.2.3.3.	<p>M) Eventual promoção da consolidação da dívida municipal apenas ao abrigo dos processos legalmente previstos (planos de saneamento ou reequilíbrio financeiros).</p>
<p>3.2.2.3. Em 2006, a Autarquia arrecadou uma receita muito significativa na sequência de um processo de antecipação de receitas futuras (MC 4,5), a que correspondia, no final de 2009 e 2010, uma dívida do MVNP de € 2 791 254,37 e € 2 203 621,87, da qual não resultou a resolução do desequilíbrio de CP então já existente, mas sim uma nova dívida municipal, elevados custos para a Autarquia (até 2010: m€ 601) e o comprometimento dos orçamentos futuros.</p>	2.2.2.4.	
<p>3.2.2.4. As " outras dívidas a terceiros " de OO aumentaram, de forma significativa, entre 2007 e 2009 (cerca de MC 1,7 e 34%), tendo passado de € 5 038 157 para € 6 737 570.</p> <p>Esta significativa evolução negativa ocorreu apesar de ter sido transformado (e consolidado), em 2009, ao abrigo do PREDE, um relevante montante de dívida desta natureza em financeira (MC 4,6) e arrecadado, em 2006, um elevado valor proveniente da antecipação de receitas futuras (MC 4,5).</p> <p>Acresce que, no exercício de 2009, foram assumidos compromissos, de cerca de MC 1,75, que ainda não se encontravam facturados, os quais, num futuro próximo, agravam o endividamento municipal.</p>	2.2.2.5. a 2.2.2.5.4.	<p>N) Acompanhamento e controlo rigorosos da evolução da dívida municipal de natureza administrativa/comercial, de modo a conter e adequar o seu montante às receitas municipais efectivamente disponíveis (isto é, após a dedução das despesas fixas e rígidas), salvaguardando o pagamento atempado das obrigações de CP.</p>
<p>3.2.2.4.1. O crescimento das " outras dívidas a terceiros " foi acompanhado pela existência de saldos orçamentais de montante muito inferior, ainda que crescentes (entre m€ 337 e m€ 830).</p>	2.2.2.5.1. a 2.2.5.4.	

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>Da conjugação desses factos resultou uma evolução muito negativa dos saldos reais de operações orçamentais (de -M€ 4,7 para - M€ 5,9), de que decorre a oneração indevida dos orçamentos futuros. Consequentemente, o PMP, apurado de acordo com a metodologia adoptada pela IGF, aumentou, de forma muito relevante, entre 2007 e 2009, pois passou de 253 para 278 dias, ou seja, em qualquer caso, muito para além dos parâmetros legais.</p> <p>No final de 2009, de acordo com a fórmula a prevista na RCM n.º 34/2008, o PMP era de 408 dias, tendo passado, nos 3º e 4º (dados provisórios) trimestres de 2010, para 352 e 452, o que evidencia o agravamento da situação.</p> <p>Na sequência dos atrasos de pagamento, a Autarquia suportou significativos custos financeiros, pois, no triénio, foram pagos juros de mora no montante de m€ 180, estando, ainda, em dívida, no final de 2009, cerca de m€ 25.</p>	<p>2.2.2.5.1. a 2.2.5.4.</p>	<p>O) Melhoria da relação e dos níveis de cobertura da dívida administrativa/comercial de CP pelos correspondentes saldos orçamentais, o que resultará da adequação entre a assunção de nova dívida municipal e as disponibilidades orçamentais existentes deduzidas do valor das despesas vinculadas</p> <p>P) Redução do PMP para os parâmetros legalmente previstos, de modo a evitar a ocorrência de custos financeiros.</p>
<p>3.2.2.5. Em síntese, atendendo às OO, a situação financeira de CP do MVNP era, em qualquer dos exercícios, muito desequilibrada, tendo-se ainda agravado entre 2007/2009, em que ocorreu uma perda de capacidade para fazer face às dívidas desta natureza de MC 1,2, apesar da utilização dos empréstimos PREDE, não tendo sido constatada a adopção de quaisquer medidas tendentes a promover a contenção da despesa e a recuperação da situação financeira do MVNP.</p>	<p>2.2.2.6.</p>	<p>Cfr. recomendações anteriores (I a P).</p>
<p>3.2.3. O MVNP contratou e utilizou, em 2009, dois empréstimos ao abrigo do PREDE, no montante total de MC 4,6, cabendo ao Estado Português, enquanto mutuante, o valor de MC 1,8.</p> <p>A análise realizada permitiu verificar o incumprimento dos objectivos contratualmente estabelecidos para o PMP em 2009 e 2010, ainda que, de acordo com o apuramento da IGF, com diminuição no primeiro ano (4 dias) e aumento no segundo (44 dias).</p>	<p>2.2.3. a 2.2.3.3.</p>	<p>Q) Implementação de mecanismos que salvaguardem o cumprimento dos objectivos fixados na sequência da adesão ao PREDE, nomeadamente a redução anual do PMP conforme a calendarização estabelecida no contrato.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>Consequentemente, a taxa de juro base remuneratório do capital mutuado pelo Estado deverá ser, oportunamente, acrescida de 0,2 (2009) e 0,3 (2010) pontos percentuais.</p> <p>De facto, entre o início e o final de 2009, as dívidas daquela natureza aumentaram MC 1,7, quando, através dos referidos contratos, o MVNP transformou MC 4,6 de dívida administrativa/comercial em financeira, sem os quais essa componente da dívida municipal teria crescido no período cerca de MC 6,3.</p> <p>Conclui-se, então, que da adesão ao programa resultou uma duplicação do endividamento municipal em montante significativo (MC 4,6), pelo que não se mostram atingidos os objectivos subjacentes à sua concepção.</p>	<p>2.2.3. a 2.2.3.3.</p>	
<p>3.2.4. A evolução das grandezas que integram os balanços revela, no triénio de 2007/2009, um acréscimo no grau de dependência de capitais alheios exigíveis para financiamento do activo (de 24% para 32%).</p>	<p>2.2.4. a 2.2.4.4.</p>	<p>Cfr. as recomendação anteriores, em especial, E, F, I, J, N e O.</p>
<p>3.2.5. Atenta a informação patrimonial, o MVNP apresentou, no triénio 2007/2009, não obstante a utilização, em 2009, dos empréstimos PREDE, um crescente desequilíbrio em termos da sua estrutura financeira CP, que não cumpre a regra do equilíbrio financeiro mínimo, o que espelha as dificuldades existentes para solver atempadamente os seus compromissos e corrobora a análise realizada na perspectiva da execução orçamental.</p>	<p>2.2.4. a 2.2.5.4.</p>	<p>Cfr. as recomendação anteriores, em especial, E, F, I, J, N e O.</p>

3.3. ENDIVIDAMENTO NA LEI DAS FINANÇAS LOCAIS

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.3.1. O MVNP, de acordo com a DGAL, cumpria, no início e no final de 2007 e de 2008, o limite legal de EMLP, mas ultrapassava, desde 1/Jan/2007, o de EL, pelo que estava obrigado a reduzir, em cada exercício subsequente, pelo menos 10% dos excessos verificados no início de cada um deles.</p>	<p>2.3.1.</p>	

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.3.2. O valor das receitas relevantes, apurado pela IGF, para o cálculo dos limites legais de endividamento de 2009, correspondia ao considerado pela DGAL (€ 4 700 320).</p> <p>Assim sendo, os limites legais de EMLP, ECP e EL, adoptados pela IGF como parâmetro para verificação do cumprimento do respectivo quadro legal, foram de, respectivamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ € 4 700 320; ✓ € 470 032; ✓ € 5 875 400. 	2.3.2.	
<p>3.3.3. Atento o conceito de endividamento líquido total, o perímetro relevante, em 2009, para aferir do cumprimento dos limites legais de endividamento, englobava, além do Município:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Duas entidades associativas municipais (CIMPIN e AIRC); e ✓ Quatro empresas participadas (" CoimbraVita, SA", " Coimbra iParque, SA ", " Municípa, SA " e " WRC, SA "). <p>Todas as empresas referidas eram susceptíveis de relevar para os limites em apreço, pois não apresentavam equilíbrio de contas, segundo o RJSEL.</p> <p>Todavia, de acordo com o quadro legal, as empresas CoimbraVita, SA e WRC, SA não foram consideradas para o limite de EL, uma vez que apresentavam mais activos do que passivos relevantes.</p>	2.3.3.	
<p>3.3.4. No final de 2009, a Autarquia, de acordo com o apuramento efectuado pela IGF, violava todos limites legais endividamento, ou seja, de EMLP, ECP e EL, com taxas de utilização de, respectivamente, 184%, 172% e 280%.</p> <p>Caso se considere o stock da dívida dos EMLP excepcionados (que perfaziam, em termos absolutos, o montante de € 2 226 149), a taxa de utilização do respectivo limite e do de EL, atendendo às entidades abrangidas pelo conceito de endividamento líquido total ou apenas ao MVNP, era de, respectivamente, 231% e 318%.</p>	2.3.4. a 2.3.6.	<p>R) Análise da situação financeira da Autarquia não circunscrita aos limites legais de endividamento, já que, em última instância, com todas as excepções 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>3.3.4.1. A violação do limite legal de EMLP decorre da utilização do capital dos empréstimos PREDE, cuja contratação não está condicionada pela ultrapassagem dos limites legais, ainda que o seu capital não esteja excepcionado dos mesmos.</p> <p>Assim, o Município ficava obrigado a cumprir, a partir de 2010, a obrigação de redução de 10% do excesso que se verificasse no início de cada ano.</p> <p>Ora, no final de 2010, o MVNP, considerando os empréstimos PREDE, continuava a ultrapassar o limite legal de EMLP, mas cumpriu, nesse exercício, a obrigação legal de redução do excesso (16,2%).</p>	<p>2.3.4.2.</p>	<p>S) Cumprimento integral e sistemático, no futuro, da obrigação de redução do excesso de EMLP.</p>
<p>3.3.4.2. No que respeita aos ECP, a violação do respectivo limite legal decorre apenas de empréstimos contratados pela Autarquia e teve início em 11/Mar/2008, após a arrecadação da receita de um segundo empréstimo desta natureza no montante de € 450 000.</p> <p>Todavia, em Junho de 2010, a Autarquia passou a cumprir este limite legal, pelo que, verificando-se a regularização superveniente da situação, não há lugar a responsabilidade tutelar administrativa, mas apenas financeira.</p>	<p>2.3.5.1., 2.3.5.2. e 2.3.5.4.</p>	
<p>3.3.4.2.1. Em 2010, o MVNP contratou um novo ECP, no montante de € 495 700, sendo que da utilização (em 25/Ago) do respectivo capital total resulta uma nova violação do respectivo limite legal, situação que se mantinha no final desse exercício e em 31/Jan/2011.</p> <p>Todavia, o referido ECP foi totalmente amortizado em Fevereiro de 2011, ao que tudo indica na sua maior parte com o capital de um novo empréstimo de CP entretanto contratado (em 16/Fev/2011), cujo valor (€ 455 000) não ultrapassa o limite legal de 2010 (o de 2011 ainda não foi comunicado pela DGAL).</p> <p>Assim, em Fevereiro de 2011, o MVNP passou novamente a cumprir o limite legal de ECP, pelo que, atendendo ao disposto no art. 10º, n.º 1. al. d), parte final, da Lei n.º 27/96, de 1/Ago, não há lugar à responsabilidade tutelar administrativa, embora subsista a responsabilidade financeira.</p>	<p>2.3.5.3. e 2.3.5.4.</p>	<p>T) Cumprimento, no futuro, dos limites legais de ECP.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.3.4.3. O MVNP cumpriu, em 2007 e 2010, a obrigação legal de redução do excesso de EL (32,52% e 10,19%), mas violou-a nos anos de 2008 e 2009, nos montantes, de acordo com o apuramento da IGF, de respectivamente, de € 1 637 809 e € 4 125 705 (diferença entre o EL que deveria existir no final de cada ano caso fosse cumprida a obrigação de redução e o que se verificava).</p> <p>Esta situação é susceptível de ser sancionada com a dedução dos referidos montantes em futuras transferências a efectuar para a Autarquia, devendo tal matéria ser equacionada pelas entidades competentes no que respeita aos dois exercícios.</p> <p>Não obstante tal conclusão também resultar do apuramento efectuado pela DGAL, ainda que por valores diversos, não foi tomada, designadamente no que se refere a 2008, qualquer iniciativa nesta matéria quanto ao MVNP, ao contrário do que aconteceu relativamente a outros municípios.</p>	<p>2.3.6.1., 2.3.6.1.1., 2.3.6.2. e 2.3.6.2.1.</p>	<p>U) Cumprimento integral e sistemático, no futuro, da obrigação de redução do excesso de EL.</p>
<p>3.3.4.4. Para além disso, o MVNP não cumpriu o limite especial de EL do ano de 2006, apresentando um excesso de € 259 233, pelo que foi sancionado com reduções nas transferências do Estado que se cifraram, até Julho/2008, em € 146 510.</p> <p>Face à análise da evolução do EL em 2007, foi determinado, pelas entidades competentes, a devolução de 50% do valor referido e a cessação do procedimento da redução nas transferências, consequências que também resultam do apuramento efectuado pela IGF</p> <p>Em contrapartida, nos exercícios de 2008 e 2009, o MVNP aumentou o excesso de EL, não estando, por isso, reunidas as condições legalmente previstas para que lhe seja devolvida a parte restante deduzida, cujo montante (€ 73 255), acrescido dos respectivos juros, deverá ser afecto, de acordo com o quadro legal, definitivamente FEF.</p>	<p>2.3.6.2.2.</p>	

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.3.5. No ano de 2009, o MVNP não prestou informação correcta à DGAL, especialmente em termos de EL, em que foi omitido ou não foi considerado pela DGAL (conta 2749) o relevante montante de MC 2,7.</p> <p>Estas divergências têm implicação no que respeita ao cumprimento da obrigação legal de redução dos excessos de endividamento e à materialidade das grandezas envolvidas e das violações ocorridas.</p>	<p>2.3.7.1. a 2.3.7.2.</p>	<p>V) Prestação de informação rigorosa à DGAL para o acompanhamento e controlo do endividamento municipal, procedimento que pressupõe maior rigor na elaboração dos documentos de prestação de contas municipais e na identificação das entidades relevantes.</p> <p>W) Criação de procedimentos periódicos de circularização, recolha e validação de informação, que incluam todo o conjunto de entidades abrangidas pelo conceito de endividamento líquido total, o que permitirá o acompanhamento e controlo sistemáticos da evolução da situação do Município face aos limites legais de endividamento.</p>
<p>3.3.6. Em 2009 e 2010, o MVNP, em termos autónomos, contribuiu, respectivamente, de forma negativa e positiva para o défice do subsector das autarquias locais, uma vez que, entre 1/Jan e 31/Dez daqueles anos, aumentou e diminuiu o EL (sem excepções) em cerca de MC 3 e MC 1,3.</p>	<p>2.3.8.</p>	

3.4. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.4.1. Para efeitos de saneamento e reequilíbrio financeiros, o MVNP apresentava, no final de 2009, uma situação de simultâneo desequilíbrio financeiro conjuntural e estrutural, não obstante ter recorrido ao PREDE (MC 4,6).</p> <p>Tal situação justifica, de acordo com o quadro legal, o recurso, por iniciativa do Município, a um processo de saneamento ou reequilíbrio financeiros, estando mesmo reunidos os pressupostos para que esta situação possa ser declarada, a título subsidiário, pelo Governo, estando em curso um processo de saneamento financeiro.</p>	<p>2.4.1. a 2.4.3.</p>	

3.5. CONTROLO INTERNO		
CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>3.5.1. A NCI vigente no MVNP não prevê quaisquer mecanismos de controlo interno focados na garantia do cumprimento do quadro legal criado pela LFL, em sede de endividamento municipal.</p> <p>3.5.2. Detectaram-se certas fragilidades em matéria de controlo interno, de que destacamos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Falta de apuramento e reflexão contabilística do valor dos investimentos executados por administração directa; ✓ Fragilidades ao nível do controlo das existências em armazém e falta de movimentação das contas patrimoniais de existências; ✓ Ausência de movimentação da generalidade das contas de acréscimos e diferimentos; ✓ Omissão de registo em contas de ordem das cauções e garantias prestadas (a título de caução ou para o seu reforço) pelos fornecedores na forma documental; ✓ Não é divulgado no Passivo de Curto Prazo o valor das amortizações da dívida de EMLP cujo pagamento se vence em cada um dos anos imediatos; ✓ Inexistência de procedimentos de circularização e reconciliação dos saldos das contas de terceiros; ✓ As contas de «facturas em recepção e conferência» não são utilizadas; ✓ Ausência de um procedimento sistemático no sentido de reconhecer, no ano a que respeitam, as facturas ou documentos equivalentes emitidos pelos fornecedores até ao final do exercício. 	<p>2.5.1. e 2.5.2.</p>	<p>X) Realização dos adequados apuramento e reconhecimento contabilístico dos trabalhos para a própria entidade.</p> <p>Y) Efectivação dos adequados registos contabilísticos dos eventos relacionados com a aquisição e utilização de existências, bem como informatização da gestão de existências e criação de mecanismos rigorosos de controlo dos armazéns.</p> <p>Z) Cumprimento integral do princípio do acréscimo ao nível da contabilidade patrimonial.</p> <p>AA) Registo em contas de ordem das cauções e garantias prestadas na forma documental.</p> <p>BB) Adequada divulgação, no CP do balanço, dos valores relativos a EMLP exigíveis no exercício seguinte, ainda que mantendo a denominação da conta que espelha a natureza deste passivo.</p> <p>CC) Adopção da prática de reconciliação das contas de terceiros, representativas quer da dívida financeira ou administrativa/comercial, quer de créditos.</p> <p>DD) Relevação imediata numa conta de "Facturas em Recepção e Conferência" das facturas recebidas na Autarquia.</p> <p>EE) Registo contabilístico de todas as facturas ou documento equivalente no exercício a que respeitam, apesar de recebidas no ano seguinte.</p>

4. PROPOSTAS

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

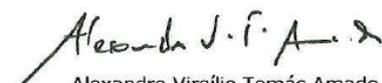
4.1.1. Sejam tidos em consideração pela DGO e pela DGAL, no âmbito das respectivas competências, em especial, os resultados descritos:

- ✓ No item 2.3. (em especial, itens 2.3.6. e respectivos anexos), que, na sequência da integração das correcções efectuadas pela IGF (itens 2.1.1. e 2.1.2.), influenciam o valor do incumprimento da obrigação de redução do excesso de endividamento líquido em 2008 e 2009 e, assim, o valor das deduções susceptíveis de serem efectuadas nas transferências para o MMV;
- ✓ No item 2.2.3. (e respectivos anexos), relativos à análise ao PREDE, tendo em vista a ulterior correcção, para mais (em 0,5 pontos percentuais), da taxa de juro base remuneratória do capital mutuado pelo Estado, na sequência do incumprimento dos objectivos do PMP em 2009 e 2010.

4.1.2. A remessa do presente relatório e todos os seus anexos ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Vila Nova de Poiares, 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.

4.1.3. 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 efectuadas neste relatório.

Inspeção-Geral de Finanças,


Alexandre Virgílio Tomás Amado
Chefe de Equipa Multidisciplinar


Carlos Justino Bonny dias
Inspector