

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



### **Auditoria ao Município de Arruda dos Vinhos**

**Proc. n.º 2012/180/A3/1290**

**Relatório n.º 2276/2013**

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

## FICHA TÉCNICA

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

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

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

**PARECER:**

Concordo.

Os orçamentos de 2009/2012 foram sistematicamente empolados ao nível das receitas ( taxa de execução máxima de 69% ), em especial de capital ( taxa de execução de 47% no último ano ), o que possibilitava e potenciava, de forma artificial, a realização/existência de elevados montantes de despesa para o pagamento dos quais não havia disponibilidades financeiras ( 2012: M€ 4,9 ).

Foi violado, de forma reiterada, o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial, mesmo após a utilização do PREDE, o que espelha a concretização, ao nível da execução orçamental, daquele risco e a consequente manutenção de uma gestão orçamental desequilibrada.

A dívida municipal global diminuiu m€ 836 entre 2009/2012, atingindo, ainda assim, no final daquele último ano, um valor materialmente relevante ( M€ 8,2 ).

O MAV, no final de 2012, não obstante a adesão ao PREDE em 2009, continuava a evidenciar uma situação financeira de curto prazo desequilibrada, com um significativo saldo real negativo de operações orçamentais ( M€ 4,4 ) e um relevante PMP a terceiros ( 312 dias ), tendo entretanto recorrido ao PAEL.

Verificou-se, em termos de PREDE, o incumprimento, entre 2009 e 2011, dos objetivos contratualmente estabelecidos para o PMP, do que resulta um futuro aumento global da taxa de juro do capital mutuado com o Estado de 0,8 pp.

À consideração superior,

**DESPACHO:**

## SUMÁRIO EXECUTIVO

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

### 1. Fiabilidade da informação contabilística

**1.1.** O **balanço do MAV, do exercício de 2011, espelha**, com elevado grau de **fiabilidade, nas rubricas do passivo exigível, a sua situação financeira**, dado que as correções efetuadas pela IGF são materialmente irrelevantes em termos absolutos ( m€ 4 ) e têm um peso muito reduzido na dívida total de curto prazo ( 0,1% ).

**1.2.** No entanto, o **MAV não utilizava de forma sistemática e adequada, as contas de compromissos de exercícios futuros**, não estando, assim, garantido o conhecimento integral do grau de vinculação para o futuro ao nível da despesa orçamental e ainda não tinha **implementado o subsistema de contabilidade de custos**.

**Elevado grau de fiabilidade do balanço de 2011 ao nível do passivo exigível**

**Desconhecimento da globalidade dos compromissos de exercícios futuros**

**Inexistência de contabilidade de custos**

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

**2.1.** A **receita global disponível do MAV importou, no triénio de 2009/2012**, respetivamente, em **M€ 13,2, M€ 10,8, M€ 11,2 e M€ 10,7**, montantes que estão influenciados pela utilização do capital de empréstimos, no valor de M€ 2,3, m€ 874, M€ 1,2 e m€ 648 .

**2.2.** A Autarquia **manteve, entre 2009/2012, uma prática sistemática de empolamento da previsão das receitas orçamentais em termos globais** ( no máximo de 69% ) e, **em especial, na componente de capital** ( 2011 e 2012: 34% e 47% ), o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais do POCAL.

**Face aos valores previstos, não foram arrecadadas**, no período de 2009/2012, **receitas de capital** nos montantes, respetivamente, de **M€ 6,4, M€ 8,2, M€ 7,7 e M€ 4,9**.

Deste **procedimento decorre um elevado risco para o equilíbrio e a sustentabilidade financeira da entidade**, já que **permite e potencia**, através da criação artificial de uma situação de aparente equilíbrio orçamental, **a realização/existência de elevados montantes de despesa** ( 2011 e 2012: **M€ 7,7 e M€ 4,9** ) **para além da efetiva capacidade da Autarquia para promover o seu pagamento atempado**.

**2.3.** A **violação reiterada**, entre 2009/2012, mesmo após a utilização dos empréstimos PREDE, **do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial ( execução global do ano ), espelha a concretização, ao nível da execução orçamental, daquele risco e uma consequente gestão orçamental desequilibrada, com a realização/existência de despesas acima da real capacidade financeira do MAV para fazer face, atempadamente, aos compromissos assumidos**.

**Receita global disponível em 2012: M€ 10,7**

**Empolamento das receitas orçamentais globais (taxa de execução de máxima: 69%), em especial de capital ( 2012: 47% )**

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

**Realização/existência de despesa muito superior à capacidade financeira**

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

**Gestão orçamental desequilibrada**

**2.4. A despesa orçamental evidenciava, em especial em 2011 e 2012, uma elevada rigidez, verificando-se a eliminação total da margem de atuação do MAV ao nível da sua gestão financeira,** designadamente para fazer face às despesas que, à partida, não se encontravam já vinculadas, situação que ainda seria mais negativa caso fossem integralmente registados os compromissos de exercícios futuros e não tivesse sido utilizado anteriormente os empréstimos PREDE.

Aliás, **se o MAV não tivesse empolado,** de forma muito relevante, em 2011 e 2012, a **previsão das 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.**

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

### **3. Endividamento municipal global desadequado face ao quadro financeiro do MAV e manutenção de uma situação financeira de CP desequilibrada**

**3.1. A dívida municipal, corrigida pela IGF, entre 2009 e 2012 decresceu m€ 836 ( 9% ), perfazendo, no último ano, cerca de M€ 8,2, resultando esta variação, essencialmente, de um decréscimo da dívida de EMLP ( M€ 1 e 22% ) e um crescimento das outras dívidas a terceiros ( m€ 393 e 10% ).**

Realce-se que a **evolução negativa evidenciada pelas outras dívidas a terceiros** só não foi mais acentuada devido à transformação, através da adesão ao PREDE, do montante de M€ 1,5 de dívida daquela natureza em financeira de MLP.

**3.2. No período 2009/2012, o endividamento total do MAV evidencia um nível materialmente relevante e desadequado ao seu quadro financeiro ( em especial, às suas receitas ), sendo de salientar:**

- ✓ O relevante **período de recuperação tendo em conta as receitas regulares** expurgadas das despesas rígidamente vinculadas ( **2011: 25 meses** );
- ✓ **A redução significativa do nível de cobertura da dívida municipal pelas receitas disponíveis** ( não considerando os passivos financeiros ), que, **entre 2009/2011, passou de 121% para 109%**;
- ✓ **O relevante valor da dívida municipal " per capita " ( 2011: € 680 )**;
- ✓ **O considerável peso da dívida de MLP na dívida total ( 2011: 47% )**;
- ✓ Os **compromissos assumidos** e ainda não faturados **no final de 2012 ( m€ 140 )**, que iriam agravar a dívida no futuro.

**Eliminação total, em 2011 e 2012, da margem de manobra para fazer face às despesas não vinculadas**

**Documentos previsionais não refletiam a real expectativa da execução orçamental**

**Dívida de montante materialmente relevante (2012: M€ 8,2)**

**Endividamento total com um nível materialmente relevante e desadequado ao quadro financeiro do MAV**



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

**3.3.** Acresce que, não obstante a adesão, em 2009, ao PREDE ( e a consequente transformação de M€ 1,5 de dívida de CP em financeira de MLP ), **o MAV evidenciou, ao longo do quadriénio, uma situação financeira de CP muito negativa e desequilibrada**, com:

- ✓ **Relevantes e sistemáticos saldos reais negativos de operações orçamentais** ( 2011 e 2012, respetivamente, **M€ 4,8** e **M€ 4,4** ), de que decorre a **oneração indevida dos orçamentos futuros**;
- ✓ **PMP a terceiros ( 2011 ) e a fornecedores ( 2012 ) elevados e muito superiores aos parâmetros legais** ( respetivamente, **312 e 267 dias** );
- ✓ **Violação da regra do equilíbrio financeiro mínimo** ( indicadores de liquidez ), **com um permanente desajustamento entre as dívidas de CP e correspondente liquidez do ativo**, em especial, **com as disponibilidades**;
- ✓ **Significativos custos financeiros na sequência de atrasos de pagamento** ( juros de mora liquidados entre, entre 2009/2011, no montante de **m€ 306** e pagos de **m€ 264** ).

**3.4.** No final de 2011, **o MAV evidenciava uma situação de desequilíbrio financeiro conjuntural**, o que justificaria o recurso a um processo de saneamento financeiro, tendo, no entanto, aderido, em 2012, ao Programa de Apoio à Economia Local ( PAEL ), que tem uma finalidade idêntica.

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

**4.1.** O MAV aderiu, em 2009, ao PREDE, tendo obtido um financiamento no montante de M€ 1,5.

**4.2.** Efetuámos, **quanto aos anos de 2008/2011**, relevantes **correções/ajustamentos nas grandezas consideradas pela DGAL para o apuramento do PMP** previsto na RCM n.º 34/2008, tendo a IGF considerado:

- ✓ Na **dívida a fornecedores: mais M€ 1,4, M€ 4,8, M€ 3,5 e m€ 4,4** ( que correspondem à soma dos quatro trimestres de cada ano ), valores que resultam da **inclusão** dos saldos relativos às dívidas de *factoring* e do resultado do procedimento de reconciliação de saldos;
- ✓ Nas **aquisições de bens e serviços: menos M€ 5,1, M€ 1,9, m€ 409 e m€ 279**, decorrentes, em especial, de eventos que não respeitam a aquisições a título oneroso.

Refira-se que, quanto a **2008 a 2010**, os valores considerados nesta auditoria decorrem da análise global ao referido Programa, efetuada pela IGF através da Informação n.º 1949/2012, disponível na sua página eletrónica.

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

**2012: saldo real negativo de OO de M€ 4,4**

**Elevados PMP a terceiros e a fornecedores**

**Violação da regra do equilíbrio financeiro mínimo**

**Juros de mora pagos entre 2009/2011 de m€ 914**

**Desequilíbrio financeiro e conjuntural em 2011**

**Relevantes incorreções nas grandezas consideradas pela DGAL para o apuramento do PMP entre 2008/2011**

Assim, os **PMP apurados pela IGF e DGAL são divergentes**, variando as diferenças entre **18 ( 2011 ) e 112 dias ( 2009 )**, o que se **reflete sobre a determinação dos objetivos anuais a atingir em matéria de evolução ( em regra, redução ) do PMP e, eventualmente, ao nível dos resultados alcançados.**

**4.3.** De acordo com o apuramento da IGF, o **MAV não cumpriu, entre 2009 e 2011, os objetivos contratualmente estabelecidos para o PMP**, com **aumento** do resultado do indicador **nos dois primeiros anos** e uma **diminuição no último.**

Consequentemente, a **taxa de juro base remuneratória do capital mutuado pelo Estado** deve ser, oportunamente, **acrescida de 0,8 pontos percentuais ( 2009: 0,3 pp; 2010: 0,3 pp; 2011: 0,2 pp )**, valor que corresponde, em termos globais, **a menos 0,1 pp do que resulta do apuramento efetuado com base nos PMP da DGAL** para o mesmo período ( 0,3 pp em cada um dos 3 anos ).

**4.4. O MAV, nos anos analisados, não contribuiu para a prossecução dos objetivos, de âmbitos específico e geral, subjacentes à conceção do PREDE, pois não:**

- ✓ **Reduziu sistematicamente os PMP** de acordo com o previsto, tendo-o antes aumentado na maior parte dos anos;
- ✓ **Diminuiu, de forma duradoura, as outras dívidas a terceiros, em valor pelo menos equivalente ao dos EMLP**, tendo, ao contrário, **ocorrido uma duplicação do seu endividamento total num valor significativo ( M€ 1,5 )**.

## **5. Cumprimento de todos os limites legais de endividamento no final de 2011**

**5.1.** No final de 2011, o **MAV cumpriu os limites legais empréstimos de médio e longo prazo ( EMLP ) e de endividamento líquido ( EL )** previstos na Lei do Orçamento de Estado desse ano, bem como **o de empréstimos de curto prazo** consagrado na Lei das Finanças Locais.

Refira-se, no entanto, que os **EMLP excecionados dos limites especiais ( de EMLP e EL )** perfazem um total de **m€ 996**, tendo um peso de 24% na dívida total de EMLP.

**5.2.** A **informação reportada à DGAL**, para apurar e controlar os limites legais de endividamento, **não refletia, com inteira fiabilidade, a sua situação no final de 2011**, pois foi apurada uma **diferença, para menos, ao nível do EL de m€ 158.**

Tal diferença resultou das **correções efetuadas pela IGF à informação do MAV e da omissão/incorreção de prestação de dados das restantes entidades relevantes.**

Não estão, aliás, consagradas, de forma integrada e sistematizada, quaisquer procedimentos específicos relativos à identificação das entidades relevantes, à recolha da informação a reportar à DGAL e ao acompanhamento do endividamento total municipal.

**PMP diferentes dos divulgados pela DGAL**

**Incumprimento dos objetivos previstos no PREDE em termos de PMP**

**Acréscimo, quanto a 2009/2011, de 0,8 pp na taxa de juro base remuneratória do empréstimo do Estado**

**Não contribuição para os objetivos subjacentes ao PREDE**

**Cumprimento de todos os limites legais de endividamento em 2011**

**Prestação de informação incompleta à DGAL em 2011**

**Fragilidades ao nível dos procedimentos de controlo interno na área do endividamento**



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

**6.1.** Em 2011, a **Autarquia, em termos autónomos, contribuiu de forma positiva para o défice do subsetor das autarquias locais**, uma vez que, entre 1/jan e 31/dez daquele ano, diminuiu o EL ( sem exceções ) em cerca de m€ 257.

**Em 2011 contributo positivo para o défice público**

## 7. Fragilidades nos procedimentos contabilísticos e de controlo interno e no Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

**7.1.** Ao **nível dos procedimentos contabilísticos e de controlo interno** salientamos as fragilidades existentes ao nível do controlo dos armazéns, bem com a incorreta divulgação no balanço da maturidade das dívidas do Município.

**Fragilidades ao nível dos procedimentos contabilísticos, de controlo interno e do Plano de Gestão de Riscos de corrupção e Infrações Conexas**

**7.2.** Por sua vez, quanto ao **Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas**, as principais insuficiências detetadas têm a ver com a falta calendarização da implementação das medidas previstas e a indefinição dos meios financeiros e materiais necessários à sua concretização, bem como a falta de enunciação dos resultados a atingir.

## 8. Principais recomendações

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

- ✓ Elaboração de orçamentos rigorosos, especialmente ao nível da receita prevista, visando a manutenção de uma gestão orçamental prudente, equilibrada e sustentável;
- ✓ Restabelecimento do equilíbrio financeiro, em especial, em termos de CP, através da adoção de medidas concretas que diminuam a despesa e a dívida municipal;
- ✓ Análise rigorosa, detalhada e ponderada da assunção de compromissos com repercussões em exercícios futuros tendo em conta a dimensão intergeracional das decisões político-financeiras;
- ✓ Cumprimento sistemático dos objetivos, de âmbito geral e específico, previstos no PREDE;
- ✓ Adequado reporte de informação financeira à DGAL, atento o papel esta entidade em sede, designadamente, de acompanhamento e controlo dos limites de endividamento municipal;
- ✓ Superação das fragilidades existentes ao nível dos procedimentos contabilísticos e de controlo interno e de implementação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas.

**Principais recomendações**

## ÍNDICE

<b>LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS.....</b>	<b>8</b>
<b>LISTA DE QUADROS .....</b>	<b>9</b>
<b>LISTA DE GRÁFICOS.....</b>	<b>9</b>
<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>1.1. ORIGEM E OBJETIVOS.....</b>	<b>10</b>
<b>1.3. CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL .....</b>	<b>11</b>
<b>2.1. DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DE 2009 A 2011 .....</b>	<b>12</b>
<b>2.1.1. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO FINANCEIRA ( 2011 ).....</b>	<b>12</b>
<b>2.1.2. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS CORRIGIDOS DE 2009 A 2011 .....</b>	<b>13</b>
<b>2.2. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA ( 2009/2012 ) ..</b>	<b>14</b>
<b>2.2.1. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL .....</b>	<b>14</b>
<b>2.2.2. DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIACÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA ( 2009/2012 ) .....</b>	<b>23</b>
<b>2.2.3. PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DE DÍVIDAS DO ESTADO ( PREDE ) ..</b>	<b>34</b>
<b>2.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO DE 2011 .....</b>	<b>40</b>
<b>2.3.1. APURAMENTO DOS LIMITES LEGAIS ( DGAL E IGF ) .....</b>	<b>40</b>
<b>2.3.2. ENTIDADES RELEVANTES PARA OS LIMITES LEGAIS .....</b>	<b>42</b>
<b>2.3.3. CONTROLO DO LIMITE ESPECIAL DE ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO.....</b>	<b>43</b>
<b>2.3.4. CONTROLO DE LIMITE ESPECIAL DOS EMPRÉSTIMOS DE MÉDIO E LONGO PRAZOS.....</b>	<b>44</b>
<b>2.3.5. CONTROLO DO LIMITE DOS EMPRÉSTIMOS DE CURTO PRAZO PREVISTO NA LFL.....</b>	<b>44</b>
<b>2.3.6. CONTROLO DA INFORMAÇÃO PRESTADA À DGAL RELATIVAMENTE AO ANO DE 2011.....</b>	<b>44</b>
<b>2.3.7. CONTRIBUTO DO MAV PARA O DÉFICE DO SUBSETOR DAS AUTARQUIAS LOCAIS.....</b>	<b>45</b>
<b>2.3.8. APRECIACÃO FINAL .....</b>	<b>46</b>
<b>2.4. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS NO FINAL DE 2011 .....</b>	<b>46</b>
<b>2.5. CONTROLO INTERNO E PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS .....</b>	<b>48</b>
<b>3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....</b>	<b>50</b>
<b>4. PROPOSTAS .....</b>	<b>60</b>
<b>ANEXOS ( Fls. 1 a 76 )</b>	

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

<b>Cfr</b>	Confrontar
<b>CP</b>	Curto Prazo
<b>DGAL</b>	Direção-Geral das Autarquias Locais
<b>DGTF</b>	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
<b>DL</b>	Decreto-Lei
<b>ECP</b>	Empréstimos de Curto Prazo
<b>EL</b>	Endividamento Líquido
<b>EMLP</b>	Empréstimos de Médio / Longo Prazos
<b>IGF</b>	Inspeção-Geral de Finanças
<b>LFL</b>	Lei das Finanças Locais
<b>LOE</b>	Lei do Orçamento de Estado
<b>ME</b>	Milhões de euros
<b>m€</b>	Milhares de euros
<b>MLP</b>	Médio e Longo Prazos
<b>MAV</b>	Município de Arruda dos Vinhos
<b>OO</b>	Operações Orçamentais
<b>OT</b>	Operações de Tesouraria
<b>PAEL</b>	Programa de Apoio à Economia Local
<b>PMP</b>	Prazo Médio de Pagamento
<b>POCAL</b>	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
<b>pp</b>	Pontos percentuais
<b>PREDE</b>	Plano de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado
<b>RJSEL</b>	Regime Jurídico do Sector Empresarial Local
<b>SEL</b>	Setor empresarial local
<b>SROC</b>	Sociedade de Revisores Oficiais de Contas

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b>	Síntese das correções efetuadas aos balanços do MAV ( 2009/2011 )
<b>Quadro 2</b>	Evolução das componentes dos balanços do MAV ( 2009/2011 )
<b>Quadro 3</b>	Evolução e taxas de execução da receita e despesa municipal ( 2009/2011 )
<b>Quadro 4</b>	Taxas de execução da receita e despesa municipal de 2012
<b>Quadro 5</b>	Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível
<b>Quadro 6</b>	Equilíbrio orçamental em sentido substancial
<b>Quadro 7</b>	Vinculação orçamental
<b>Quadro 8</b>	Composição e evolução da dívida corrigida pela IGF ( 2009/2011 )
<b>Quadro 9</b>	Composição e evolução da dívida municipal em 2012
<b>Quadro 10</b>	Compromissos assumidos / despesas faturadas ( ou equivalente )
<b>Quadro 11</b>	Saldos reais de operações orçamentais
<b>Quadro 12</b>	Prazos médios de pagamento a terceiros
<b>Quadro 13</b>	Indicadores de liquidez
<b>Quadro 14</b>	Juros liquidados e pagos relativos a atrasos nos pagamentos
<b>Quadro 15</b>	Indicadores de endividamento
<b>Quadro 16</b>	Indicadores de imobilizações
<b>Quadro 17</b>	Dívida a fornecedores a acrescer no apuramento do PMP
<b>Quadro 18</b>	Aquisições de bens e serviços a excluir/acrescer no apuramento do PMP
<b>Quadro 19</b>	PREDE – Controlo dos objetivos de 2009/2011
<b>Quadro 20</b>	PREDE – Evolução das outras dívidas a terceiros ( 2008/2011 )
<b>Quadro 21</b>	Limites especiais de EL e de EMLP de 2011
<b>Quadro 22</b>	Entidades abrangidas pelo conceito de endividamento líquido total
<b>Quadro 23</b>	Controlo do limite especial de EL de 2011
<b>Quadro 24</b>	Controlo do limite especial de EMLP de 2011
<b>Quadro 25</b>	Controlo do limite de ECP ( previsto na LFL ) de 2011
<b>Quadro 26</b>	Diferença ao nível do reporte de EL de 2011 ( DGAL/IGF )
<b>Quadro 27</b>	Evolução do endividamento líquido do MAV em 2011
<b>Quadro 28</b>	Reequilíbrio e saneamento financeiros

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b>	Evolução dos PMP a fornecedores entre 2008 a 2011 ( IGF / DGAL )
------------------	--

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. ORIGEM E OBJETIVOS

**1.1.1.** De acordo com o Plano de Atividades da Inspeção-Geral de Finanças ( **IGF** ), realizou-se uma auditoria no Município de Arruda dos Vinhos ( **MAV** ), enquadrada no Projeto designado " Controlo do endividamento e da situação financeira da Administração Local Autárquica ".

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

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

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

### 1.2. METODOLOGIA E CONDICIONALISMOS

**1.2.1.** A presente ação de controlo baseou-se na metodologia e instrumentos de trabalho consubstanciados no guião " Avaliação do Endividamento Municipal ", sintetizados nos Anexos ( a fls. 1 a 9 ), tendo o trabalho de auditoria englobado a:

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

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

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

<sup>3</sup> Pois o ano sobre o qual incidiu o trabalho da IGF ao nível do controlo da qualidade da informação prestada pelo MAV foi, como decorre dos objetivos referidos, o de 2011.

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

**1.2.2.** Na realização desta ação de controlo destaca-se a boa colaboração recebida dos trabalhadores da Autarquia, em especial dos afetos à Divisão Financeira, bem como das entidades externas ao MAV abrangidas pela análise dos limites de endividamento municipal.

### **1.3. CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL**

**1.3.1.** O projeto de relatório foi submetido a contraditório institucional da Autarquia, constando a resposta dos Anexos a este documento ( fls. 70 a 76 ).

Naquele documento, o MAV tece algumas considerações e apresenta justificações para as fragilidades apontadas pela IGF, sem, no entanto, discordar das asserções produzidas.

O Município destaca " (...) o elevado nível de colaboração entre os representantes da IGF – em particular, a Sr.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Paula Duarte, e a Sr.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Margarida Ribeiro – e os trabalhadores da autarquia, em especial os afetos à Divisão Financeira. A atitude, postura e sentido crítico e pedagógico demonstrados pelas Senhoras Inspetoras ao longo de toda a ação em muito dignificou a entidade inspetiva que V/. Ex.<sup>a</sup> dirige. ”.

Anexos, a fls. 70

Por fim, salienta que:

" Face às conclusões apresentadas (...) já foram implementadas uma série de recomendações, designadamente em matéria de rigor orçamental e de redução do nível de endividamento.

Por outro lado, e apesar do momento coincidir com o final de mandato, é também n/. intenção instruir o próximo Executivo para que sejam consideradas todas as restantes recomendações, a fim de garantir a legalidade de todos os atos, nomeadamente, no que respeita à evolução positiva do nível de endividamento e do PMP, sempre alinhados com o Plano de Ajustamento previsto no PAEL, e com a legislação em vigor relacionada com compromissos e pagamentos em atraso, bem como, com o novo Regime Financeiro das Autarquias Locais. ”.

Anexos, a fls. 76

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



## 2. RESULTADOS DA AÇÃO

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

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

**2.1.1.1.** Do trabalho realizado<sup>4</sup>, com o propósito de aferir sobre a qualidade da informação financeira produzida pelo MAV, resultaram as seguintes **correções**<sup>5</sup> aos **dados constantes dos balanços do triénio de 2009/2011:**

**Quadro 1 – Síntese das correções efetuadas aos balanços do MAV ( 2009/2011 )**

Un: Euro

COMPONENTES DO BALANÇO	CONTAS	2009				2010				2011			
		Débito	Crédito	Saldo		Débito	Crédito	Saldo		Débito	Crédito	Saldo	
				Valor	D/C			Valor	D/C			Valor	D/C
<b>FUNDOS PRÓPRIOS</b>	88 - Result. Líq. do Exercício / 59 - Resultados Transitados	1 587,26		- 1 587,26	D	1 558,76		- 1 558,76	D	4 382,55		- 4 382,55	D
<b>PASSIVO</b>	22x - Fornecedores c/c		1 587,26	1 587,26	C		1 558,76	1 558,76	C		4 397,52	4 397,52	C
	2739 - Acréscimos de custos									14,97		- 14,97	D

Anexos, a fls. 10 e 11

Assim, as correções, **para mais, no passivo elegível**, que importam **num valor materialmente pouco relevante em termos absolutos ( 2011: € 4 398**, representando apenas 0,1% da dívida de curto prazo constante do balanço municipal ).

Em sede de contraditório, o MAV afirma que as divergências identificadas já foram objeto de regularização contabilística.

Anexos, a fls. 70

**2.1.1.2.** Para além disso, atendendo ao disposto no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais ( **POCAL**<sup>6</sup> ), constatámos, ainda, a **existência de outras insuficiências** com repercussões ao nível da qualidade e fiabilidade da **informação económico-financeira elaborada pelo MAV**, em especial, a que respeita à **não**:

<sup>4</sup> Foram reconciliadas:

- ✓ As entidades financeiras que concederam **empréstimos de médio e longo prazos ( MLP )** ao MAV ( Caixa Geral de Depósitos, Banco Espírito Santo, Banco Português de Investimento e Banco Santander Totta ), cuja informação foi facultada pela Sociedade de Revisores Oficiais de Contas ( SROC ) da Autarquia que já tinha sido obtida no âmbito da certificação legal das contas do exercício de 2011.
- ✓ Em termos dos **outros credores** ( fornecedores c/c, fornecedores de imobilizado e outros ), 18 entidades, cujos créditos totalizavam, no final de 2011, cerca de **MC 3,7**, que **representavam 61%** da dívida daquela natureza refletida contabilisticamente, tendo obtido 100% das respostas ( algumas das quais foram facultadas pela referida SROC ).

De referir ainda que apenas foi circularizada e reconciliada a informação financeira do ano de 2011, pelo que, no que respeita a 2009 e 2010, utilizámos, na análise efetuada, a informação que consta dos respetivos documentos de prestação de contas corrigida apenas de eventuais diferenças apuradas pela IGF no exercício de 2011, mas reportáveis a exercícios anteriores.

<sup>5</sup> Para além das correções identificadas no quadro, transferimos ao nível do passivo, em 2009, o valor relativo à dívida de locação financeira que estava refletido na conta "2611 – Fornecedores de imobilizado c/c" para uma linha autónoma, de modo a permitir a comparabilidade com os exercícios seguintes ( em 2010 e 2011 tal discriminação foi efetuada pelo Município ).

<sup>6</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22/fev, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 162/99, de 14/set, Decreto-Lei n.º 315/2000, de 2/dez, Decreto-Lei n.º 84-A/2002, de 5/abr, e pelo art. 104º da Lei n.º 60-A/2005, de 30/dez.

- ✓ **Utilização, de forma sistemática e abrangente, das contas relativas a compromissos de exercícios futuros ( 04 e 05 );**

O MAV reconhece, no contraditório, que "(...) até 2011, nem sempre eram utilizadas as contas relativas a compromissos futuros, situação que, por ocasião da entrada em vigor da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA) (...) foi devidamente corrigida, sendo atualmente uma prática corrente o registo de todos os compromissos futuros (...)".

- ✓ **Implementação do subsistema de contabilidade de custos.**

Tal omissão é justificada pelo MAV com a "(...) falta de meios humanos devidamente habilitados para o efeito (...)", ainda que também afirme que "(...) até ao final do corrente ano, seja criado um grupo de trabalho com os meios existentes, a fim de estudar e implementar o subsistema de contabilidade de custos. "

Anexos, a fls. 71

**2.1.1.3.** Deste modo:

O **balanço** do MAV do exercício de **2011 espelha, com elevado grau de fiabilidade, nas rubricas do passivo exigível, a sua situação financeira,** dado que as **correções efetuadas são materialmente irrelevantes em termos absolutos ( m€ 4 ) e têm um peso muito reduzido na dívida total de curto prazo ( 0,1% ).**

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

**2.1.2.1. As componentes dos balanços do MAV do triénio 2009/2011, incluindo as correções da IGF,** apresentaram os seguintes valores e evolução:

**Quadro 2 – Evolução das componentes dos balanços do MAV ( 2009/2011 )**

Un: euro

DESCRIÇÃO	2009	2010	2011	VARIÇÃO NO TRIÉNIO	
				Montante	%
ACRÉSCIMOS E DIFERIMENTOS	367 101,72	404 921,48	333 850,79	- 33 250,93	-9%
RESTANTE ATIVO	27 830 477,22	28 199 500,68	28 222 458,07	391 980,85	1%
<b>ATIVO TOTAL</b>	<b>28 197 578,94</b>	<b>28 604 422,16</b>	<b>28 556 308,86</b>	<b>358 729,92</b>	<b>1%</b>
DÍVIDAS A TERCEIROS	9 275 692,72	9 468 114,39	9 335 464,43	59 771,71	1%
PROVISÕES	0,00	0,00	0,00	0,00	-
ACRÉSCIMOS E DIFERIMENTOS	5 765 620,89	6 517 208,46	6 643 239,68	877 618,79	15%
<b>PASSIVO TOTAL</b>	<b>15 041 313,61</b>	<b>15 985 322,85</b>	<b>15 978 704,11</b>	<b>937 390,50</b>	<b>6%</b>
PATRIMÓNIO	13 828 491,48	13 828 491,48	14 056 230,84	227 739,36	2%
RESTANTES FUND. PRÓPRIOS	- 672 226,15	- 1 209 392,17	- 1 478 626,09	- 806 399,94	120%
<b>FUND. PRÓPRIOS TOTAIS</b>	<b>13 156 265,33</b>	<b>12 619 099,31</b>	<b>12 577 604,75</b>	<b>- 578 660,58</b>	<b>-4%</b>

Fonte: Balanços 2009, 2010 e 2011 corrigidos pela IGF

Anexos, a fls. 19 e 20

Assim, constatamos que no triénio em apreciação:

- ✓ O **ativo** apresentou **alguma estabilidade** ( **creceu** apenas **1%** ), o que resultou, sobretudo, de um aumento da **dívida de terceiros de curto prazo** ( **244%** ) e das **existências** ( **14%** ) e da diminuição dos bens de domínio público ( **-5%** ), rubricas que contribuíram, respetivamente, em **250%**, **11%** e **-137%** para a variação total
- ✓ O **passivo** teve **uma evolução negativa** já que sofreu um **incremento de 6%**, que resultou dos aumentos de, respetivamente, **15%** e de **14%** verificados nas rubricas de **acréscimos e diferimentos** e de **dívidas a terceiros de curto prazo** ( com um peso na variação total de, respetivamente, **94%** e **67%** ), evolução que superou a redução das **dívidas a terceiros de médio e longo prazo** ( diminuição de **12%**, com um peso na variação total de **-61%** );
- ✓ Os **fundos próprios baixaram 4%**, para o que contribuiu, em especial, o decréscimo verificado ao nível dos **resultados** ( **-10%** ), que representou **140%** da variação total, ainda que a rubrica do **património** tenha tido uma evolução positiva ( **2%** ).

2.1.2.2. Em síntese:

**Manteve-se o grau de dependência do MAV de capitais alheios exigíveis<sup>7</sup> para financiamento do ativo ( 33% ), tendo diminuído o correspondente peso dos fundos próprios ( passou de 47%, em 2009, para 44%, em 2011 ).**

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

### 2.2.1. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

2.2.1.1. No triénio de 2009/2011, as **receitas arrecadadas e as despesas pagas** tiveram a evolução expressa no quadro seguinte:

**Quadro 3 – Evolução e taxas de execução da receita e despesa municipal ( 2009/2011 )**

Un: Euro

RUBRICAS	PREVISÃO / EXECUÇÃO (valores absolutos)						PREVISÃO / EXECUÇÃO (%)			VARIÇÃO DA EXECUÇÃO NO TRIÉNIO	
	2009		2010		2011						
	PREVISÃO	EXECUÇÃO	PREVISÃO	EXECUÇÃO	PREVISÃO	EXECUÇÃO	2009	2010	2011	(%)	(pp)
1 - Saldo inicial	31 550	31 550	117 350	117 350	24 613	24 613	100%	100%	100%	-22%	0 pp
2 - Repos. não abat. nos pagam.	5 000	5 618	5 451	1 601	100	377	112%	29%	377%	-93%	265 pp
3 - Receita Corrente	10 963 190	8 309 151	11 705 263	8 501 180	10 647 603	8 330 051	76%	73%	78%	0%	2 pp
4 - Despesa Corrente	11 319 412	8 306 095	13 202 924	8 512 625	11 638 408	8 194 911	73%	64%	70%	-1%	- 3 pp
5 - Receita de Capital	8 553 872	4 839 325	7 189 776	2 226 330	8 246 104	2 838 834	57%	31%	34%	-41%	- 22 pp
6 - Despesa de Capital	8 234 199	4 762 197	5 814 916	2 309 222	7 280 012	2 958 674	58%	40%	41%	-38%	- 17 pp
<b>7 - Receita Total (1+2+3+5)</b>	<b>19 553 612</b>	<b>13 185 643</b>	<b>19 017 840</b>	<b>10 846 460</b>	<b>18 918 420</b>	<b>11 193 875</b>	<b>67%</b>	<b>57%</b>	<b>59%</b>	<b>-15%</b>	<b>- 8 pp</b>
<b>8 - Despesa Total (4+6)</b>	<b>19 553 612</b>	<b>13 068 293</b>	<b>19 017 840</b>	<b>10 821 847</b>	<b>18 918 420</b>	<b>11 153 585</b>	<b>67%</b>	<b>57%</b>	<b>59%</b>	<b>-15%</b>	<b>- 8 pp</b>

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

Anexos, a fls. 21 a 23

<sup>7</sup> Passivo total menos acréscimos e diferimentos.

A **receita total disponível** ( incluindo o saldo orçamental transitado da gerência anterior ), cujo montante, **em 2011**, foi de **M€ 11,2**, **diminuiu cerca de 15%**, devido, essencialmente, ao decréscimo verificado na rubrica de **receitas de capital** ( com uma evolução negativa de 41% ), destacando-se, em especial, o comportamento da rubrica de **Empréstimos de MLP**, com uma redução de m€ 968,5<sup>8</sup>.

Realce-se, no entanto, que **as referidas receitas incluíam**, nos anos de 2009/2011, a utilização de empréstimos ( receitas não efetivas ), respetivamente, nos montantes de M€ 2,3, m€ 874 e M€ 1,2.

**Se não considerássemos as receitas proveniente da arrecadação do capital de empréstimos**, o valor total das receitas disponíveis, no triénio, teria passado de M€ 10,9 para M€ 10.

Em sentido idêntico evoluiu a **despesa municipal total paga ( - 15% )**, que passou de **M€ 13,1** para **M€ 11,2**, sobretudo em resultado da evolução das rubricas de **aquisição de bens de capital** e de **custos com o pessoal** que diminuíram, respetivamente, M€ 2 ( -67% ) e m€ 193 ( -5% ).

Em **2012**, a **evolução das receitas e despesas municipais** foi a seguinte:

**Quadro 4 – Taxas de execução da receita e despesa municipal de 2012**

RUBRICAS	2012			2012 - VARIAÇÃO DA EXECUÇÃO					
	PREVISÃO / EXECUÇÃO			FACE A 2011			FACE A 2009		
	PREVISÃO	EXECUÇÃO	TAXA DE EXECUÇÃO	MONTANTE	(%)	(pp)	MONTANTE	(%)	(pp)
1 - Saldo inicial	40 290	40 290	100%	15 677	64%	0 pp	8 741	28%	0 pp
2 - Repos. não abat. nos pagam.	500	595	119%	218	58%	- 258 pp	- 5 023	-89%	7 pp
3 - Receita Corrente	10 469 941	8 276 334	79%	- 53 717	-1%	1 pp	- 32 817	0%	3 pp
4 - Despesa Corrente	11 742 181	7 884 633	67%	- 310 278	-4%	- 3 pp	- 421 463	-5%	- 6 pp
5 - Receita de Capital	5 072 187	2 402 598	47%	- 436 236	-15%	13 pp	- 2 436 726	-50%	- 9 pp
6 - Despesa de Capital	3 840 737	2 817 825	73%	- 140 849	-5%	33 pp	- 1 944 372	-41%	16 pp
<b>7 - Receita Total (1+2+3+5)</b>	<b>15 582 918</b>	<b>10 719 818</b>	<b>69%</b>	<b>- 474 058</b>	<b>-4%</b>	<b>10 pp</b>	<b>- 2 465 825</b>	<b>-19%</b>	<b>1 pp</b>
<b>8 - Despesa Total (4+6)</b>	<b>15 582 918</b>	<b>10 702 458</b>	<b>69%</b>	<b>- 451 127</b>	<b>-4%</b>	<b>10 pp</b>	<b>- 2 365 835</b>	<b>-18%</b>	<b>2 pp</b>

Unr. Euro

Fonte: Orçamentos finais e mapas de fluxos de caixa de 2012

Assim, neste exercício, a **receita total disponível teve um decréscimo**, face a 2011, **de cerca de m€ 474 ( 4% )**, devido à diminuição simultânea das receitas correntes e de capital ( respetivamente, 1% e 15% ), tendo-se também verificado uma **redução ( 4% ) na despesa municipal paga**.

**As referidas receitas incluíam**, naquele ano, a **utilização de empréstimos** ( receitas não efetivas ) no montante de m€ 648, que, **a não serem consideradas, evidenciaríamos alguma estabilidade**, face a 2011, do valor total das receitas disponíveis ( passou de M€ 10 para M€ 10,1 ).

<sup>8</sup> Em 2009, o MAV contratou e utilizou dois empréstimos, no montante de M€ 1,5, ao abrigo do Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado ( PREDE ), que foi aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros ( RCM ) n.º 191-A/2008, em conjugação com a RCM n.º 34/2008, publicadas no Diário da República ( DR ) 1ª série de, respetivamente, 27/nov e 22/fev, ( cfr. item 2.2.3 ).



**2.2.1.2.** No triénio de 2009/2011, o **grau de execução orçamental da receita total disponível decresceu de 67% para 59%**, evolução que resultou, principalmente, de uma variação negativa da já **reduzida taxa de execução das receitas de capital ( 2011: apenas 34% )**.

Realce-se que, **face aos valores previstos, não foram arrecadadas, naquele período, receitas totais no montante de M€ 6,4, M€ 8,2 e M€ 7,7**, respetivamente, resultando esta situação essencialmente das seguintes rubricas:

- ✓ “ **10.03.07. – Participação comunitária em projetos cofinanciados** ”, com verbas não executadas de, respetivamente, m€ 319, M€ 1,2 e M€ 2,2, que contribuíram em 5%, 15% e 29% para o desvio total verificado;
- ✓ “ **05. – Rendimentos da Propriedade** ”, com verbas não executadas de, respetivamente, M€ 2,2, M€ 3 e M€ 1,6, que contribuíram em 34%, 37% e 20% para o desvio total verificado;
- ✓ “ **09. – Venda de bens de investimento** ”, com verbas não executadas de, respetivamente, M€ 2,2, M€ 2,1 e M€ 1,3, que contribuíram em 35%, 26% e 16% para o desvio total verificado.

Anexos, a fls. 22

Em **2012, a situação melhorou ligeiramente nesta matéria face a 2011**, pois o **grau de execução da receita global passou para 69%** ( mais 10 pp ), sendo que **a de capital cifrou-se em 47%**, ainda que tais resultados sejam **idênticos aos de 2009** ( cfr. quadros n.º 3 e n.º 4 ).

Apesar disso, face aos valores previstos **não foram arrecadadas**, em 2012, **receitas globais no relevante montante de M€ 4,9**, ainda que de valor inferior ao de 2011 ( M€ 7,7 ).

Sobre esta matéria, a Autarquia, em sede de contraditório, elenca um conjunto de factos diversificados que estiveram na origem das baixas taxas de execução orçamental, designadamente:

*“ (...) 2010 foi marcado pelo PEC, o qual, a meio do exercício, veio ditar uma redução das transferências previstas no OE2010, que, por si só, representou uma redução da receita prevista inicialmente, na ordem dos m€ 147;*

*(...) o valor de retenções aplicadas ao MAV a título de transferências para o SNS, que nesse ano ascenderam a m€192 (...);*

*O ano de 2011 foi igualmente marcado pela redução adicional de cerca de m€187 nas transferências do OE (...);*

*(...) a redução de receitas correntes, em especial provenientes de impostos (caso da receita cobrada de IMT em 2011, que quando comparada com o ano 2010, reduziu mais de m€ 340 (...)) (...);*

*(...) existiram desvios em projetos de investimento cofinanciados, ou seja de natureza de capital, os quais se explicam por diversos atrasos administrativos, quer*

*ao nível da aprovação de candidaturas a fundos comunitários, quer da realização de processos de concurso, quer da contratualização e obtenção do respetivo visto prévio, os quais conduziram a um desvio orçamental na ordem dos M€ 2,2 (...);*

*Adiado foi também o programa de alienação de alguns terrenos e edifícios municipais, designadamente por força de atrasos que se prenderam com questões formais (...). Tal facto motivou em 2011 um desvio das receitas de capital na ordem dos M€ 1,3;*

*(...) à data de encerramento do exercício de 2011 existiam também valores em dívida pela Administração Central ao MAV, os quais superavam o montante de m€ 313 (...).*

O MAV refere ainda " (...) o elevado esforço de contenção da despesa empreendido nos últimos anos, com especial relevo em 2012, por forma a ajustar a estrutura de custos aos proveitos efetivos, e assim, obtendo resultados positivos, possibilitar a redução dos níveis de endividamento municipais, de uma forma gradual e sustentada.", facto que, acrescenta, " (...) é também reconhecido pela IGF (...)" .

Salienta, por outro lado, que " (...) devido à redução das dívidas a terceiros de curto prazo verificada em 2012, ao esforço adicional de contenção dos níveis de despesa, ao recurso ao empréstimo de longo prazo do PAEL, e ainda, tendo em consideração as sugestões da Equipa de Auditoria da IGF, aquando do decorrer dos trabalhos – os documentos previsionais preparados para 2013 espelham já uma evolução muito positiva face aos anos anteriores, na medida em que, o grau de execução orçamental com referência ao 3.º trimestre de 2013 ascende a cerca de 69%, perspetivando-se um grau de execução muito próximo dos valores desejáveis (superior a 90%). "

Por fim, afirma que " (...) apesar das evidentes melhorias que o exercício de 2013 já encerra (...) é n/ intenção acolher todas as recomendações, designadamente as recomendações D) a H). "

Anexos, a fls. 72 e 73

Assim, no contraditório não são postas em causa as afirmações produzidas pela IGF, sendo apenas apresentado um conjunto de justificações e afirmado que já estão a ser acatadas as recomendações efetuadas, pelo que mantemos todas as asserções produzidas.

**Existiu, assim, nos anos de 2009/2012, uma prática sistemática de empolamento na previsão das receitas orçamentais, que evidenciam reduzidos índices de execução ( no máximo de 69% ), em especial, na componente de capital ( 2011 e 2012: 34% e 47% ), o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL.**

**2.2.1.3. Os desvios registados na execução da receita orçamental prevista permitiam, em sede de realização das despesas, a seguinte situação:**



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

Un: Euro

RUBRICAS	EXERCÍCIOS				% DE COBERTURA DA DESPESA PREVISTA $(\frac{2}{1}) \times 100$			
	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
1 - Receita total efetivamente disponível	13 185 643	10 846 460	11 193 875	10 719 818				
2 - Despesa orçamental prevista	19 553 612	19 017 840	18 918 420	15 582 918	67%	57%	59%	69%
<b>Diferença (1-2)</b>	<b>- 6 367 969</b>	<b>- 8 171 380</b>	<b>- 7 724 545</b>	<b>- 4 863 101</b>				

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

Anexos, a fls. 23

Assim, **no triénio de 2009/2011**, através do empolamento na previsão das receitas orçamentais, o MAV criou, artificialmente, a **possibilidade de realização/existência de despesas de elevado montante para o pagamento das quais não existiam**, de facto, **disponibilidades financeiras**.

**Tal risco, que se manteve em valores materialmente relevantes em todos os exercícios, aumentou**, de forma significativa, **em 2011 face a 2009 ( de M€ 6,4 para M€ 7,7 )**, valor que corresponde, no último exercício, a cerca de 59% da receita efetivamente disponível.

Em qualquer um dos anos, **a situação em apreço não pode ser justificada apenas pelas dívidas de natureza administrativa ( ou comercial ) de curto prazo transitadas de exercícios anteriores**, já que, segundo a informação financeira da Autarquia, essas dívidas importavam, no início de cada um dos anos do triénio 2009/2011, em, respetivamente, M€ 4,5, M€ 4,2 e M€ 4,3.

Deste modo, através do mencionado empolamento, **possibilitou-se a realização**, por exemplo em **2011, de " nova despesa " no montante de, pelo menos, cerca de M€ 3,4<sup>9</sup>**, relativamente à qual não existia uma efetiva capacidade de pagamento.

Em **2012**, não obstante ter ocorrido uma melhoria face ao ano anterior, **a situação continuou a ser negativa nesta matéria**, pois a taxa de cobertura da despesa orçamental prevista pela receita disponível **aumentou para 69%**, persistindo, no entanto, o risco decorrente da **possibilidade de realizar um elevado montante de despesa sem uma efetiva cobertura orçamental ( M€ 4,9 )**, valor que corresponde a cerca de 45% da receita efetivamente disponível.

A **execução dos orçamentos dos anos de 2009/2012 comportava um elevado risco**, pois **possibilitava a realização/existência de despesa muito para além da efetiva capacidade** da MAV para promover o seu **pagamento atempado ( 2011 e 2012, respetivamente, M€ 7,7 e M€ 4,9 )**, **potenciando, por isso, uma gestão orçamental desequilibrada**.

<sup>9</sup> Diferença entre a " Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível ", no valor de M€ 7,7, e o montante de " outras dívidas a terceiros " de CP transitadas, de acordo com a respetiva prestação de contas, do exercício de 2010 ( M€ 4,3 ).

**2.2.1.4. Em 2010, o valor das receitas correntes cobradas foi inferior, em € 11 445<sup>10</sup>, ao das despesas pagas da mesma natureza<sup>11</sup>, situação que evidencia a violação do princípio do equilíbrio orçamental corrente<sup>12</sup>, previsto na alínea e) do ponto 3.1.1. do POCAL.**

Anexos, a fls. 24 (coluna 5)

Tal situação que, em abstrato, seria suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, de harmonia com 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 ), pode ser explicada pela utilização, nesse exercício, do saldo orçamental inicial, no montante de m€ 117, que, de acordo com o POCAL, não consubstancia receita corrente ou de capital, mas caso fosse considerado receita corrente transformaria a referida diferença em positiva ( m€ 106 ).

Face ao exposto, e atendendo também a que o Tribunal de Contas ( a entidade responsável pela efetivação de eventuais responsabilidades financeiras sancionatórias ), no exercício das suas competências ao nível da verificação dos documentos de prestação de contas do MAV, já conhece a situação, não se justifica realizar qualquer outra diligência sobre esta matéria.

A Autarquia, no contraditório, refere apenas que "*(...) pelo reconhecimento em 2010 (mediante revisão orçamental) do saldo transitado da gerência anterior, no montante de € 117.349,74, é também n/ opinião que essa verba – não sendo diretamente conotada como receita corrente ou de capital, conferindo, assim, o legislador a liberdade a cada autarquia para "gerir" o destino dessa dotação em matéria orçamental – afigura-se suficiente para suprir o défice de natureza corrente que ascendeu a € 11.444,75, não se podendo, por isso, inferir que tenha havido qualquer violação ao princípio do equilíbrio orçamental corrente previsto no POCAL. "*

Anexos, a fls. 73

Assim, ainda que o Município não ponha em causa as asserções produzidas pela IGF, o argumento apresentado no sentido de que a natureza da receita que integra o saldo orçamental é uma escolha de cada autarquia não é de aceitar, pois, como já referimos, tal montante, de acordo com o DL n.º 26/2002, de 14/fev, por um lado, não consubstancia, receita corrente ou de capital e, por outro lado, devia estar desagregado em consignado e não consignado ( cap. 16 do Anexo I ), o que já permitiria aferir da sua origem e, de algum modo, da sua natureza.

**2.2.1.5. No que respeita à verificação do cumprimento do princípio do equilíbrio orçamental numa perspetiva substancial<sup>13</sup>, os resultados foram os seguintes:**

<sup>10</sup> Diferença entre as receitas correntes cobradas nesse ano ( € 8 501 180 ) e as despesas correntes pagas no mesmo exercício ( € 8 512 625 ).

<sup>11</sup> As taxas de cobertura das despesas correntes pelas receitas correntes foram, entre 2009 e 2011, respetivamente de: 100,04%, 99,87% e 101,65%.

<sup>12</sup> As receitas correntes cobradas nesse ano, no montante de M€ 8,501, foram inferiores às despesas correntes pagas, no valor de M€ 8,513, donde resulta um desequilíbrio de m€ 12.

<sup>13</sup> Isto é, entrando também em consideração, entre outros aspetos, com a receita disponível e com a despesa realizada e faturada, mas ainda não paga ( cfr. alínea b) do ponto 1.2. da metodologia, Anexo a fls. 2 ).

**Quadro 6 – Equilíbrio orçamental em sentido substancial**

Ano	Execução Autónoma do Ano	Execução Global no Ano
2009	102,07%	77,05%
2010	96,76%	71,67%
2011	95,57%	69,97%
2012	103,74%	70,80%

Fonte: orçamentos finais e mapas de fluxos de caixa

Anexos, a fls. 24 ( em especial, colunas 9 e 10 ) e 2 ( metodologia )

Verifica-se, deste modo, que a **Autarquia respeitou apenas nos anos de 2009 e 2012 o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial e somente atendendo à execução autónoma do ano, tendo-o violado, em qualquer das perspetivas, em todos os restantes exercícios analisados**, o que espelha uma **execução orçamental muito desequilibrada ao longo de todo o período analisado**.

Salienta-se que o **resultado desta análise seria ainda mais negativo caso o MAV não tivesse utilizado, em 2009, o capital dos empréstimos contraídos no âmbito do PREDE**, através do qual foi transformado o montante de **ME 1,5** de " outras dívidas a terceiros " em dívida financeira de MLP, grandeza que, por isso, deixou de influenciar o resultado deste indicador, ao mesmo tempo que justifica o aparente cumprimento deste princípio verificado em 2009 ( execução autónoma do ano ).

Refira-se que, **em 2012**, não obstante persistir uma gestão orçamental desequilibrada, o resultado ao nível da execução autónoma do ano espelha uma evolução positiva da situação ( designadamente quanto se atende, de forma independente, à execução do orçamento de cada exercício ), que terá na sua base alguma contenção na realização de despesas nesse ano face aos anteriores.

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

**A violação reiterada, nos anos de 2009/2012, do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial ( execução global do ano ) espelha uma gestão e execução orçamentais desequilibradas, materializada na realização/existência de despesas muito acima da real capacidade financeira do MAV para fazer face, atempadamente, aos compromissos assumidos, situação que ainda seria mais negativa caso não tivesse recorrido ao PREDE.**

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

**Quadro 7 - Vinculação orçamental** <sup>14</sup>

Un: euro

DESCRIÇÃO	EXECUÇÃO			
	2009	2010	2011	2012
1 - Despesas com pessoal	4 087 766	4 046 596	3 894 486	3 436 687
2 - Encargos relativos à dívida financeira (amort. e juros)	1 835 098	1 050 867	1 950 977	1 261 048
3 - Outras dívidas a terceiros de CP transitada do ano anterior	4 226 102	4 044 879	4 311 881	4 845 256
4 - Compromissos já assumidos no final do exercício anterior e ainda não facturados *	699 591	174 153	779 454	165 284
5 - Compromissos já assumidos para o exercício no final do anterior (contas 04 e 05 )	0	0	0	2 178 530
<b>6 - TOTAL (1+2+3+4+5)</b>	<b>10 848 557</b>	<b>9 316 495</b>	<b>10 936 798</b>	<b>11 886 805</b>
<b>7 - DISPONIBILIDADES ORÇAMENTAIS **</b>	<b>13 185 643</b>	<b>10 846 460</b>	<b>11 193 875</b>	<b>10 719 818</b>
<b>8 - DIFERENÇA (7-6)</b>	<b>2 337 085</b>	<b>1 529 965</b>	<b>257 077</b>	<b>- 1 166 987</b>
<b>9 - PERCENTAGEM DA RECEITA NÃO VINCULADA (8/7*100)</b>	<b>17,7</b>	<b>14,1</b>	<b>2,3</b>	<b>-10,9</b>

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

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

**Fonte:** Documentos de prestação de contas

Anexos, a fls. 21 e 27

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

Tal situação espelha a **forte rigidez da despesa orçamental atendendo ao nível das correspondentes receitas**, que, em **2012** <sup>15</sup>, corresponde à **eliminação integral da margem de atuação da Autarquia quanto à sua gestão financeira**.

Aliás, o **MAV**, principalmente em **2011 e 2012, caso não tivesse empolado**, de forma muito relevante, 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 referidas despesas e dos compromissos já assumidos anteriormente.

É, ainda, de salientar que o resultado desta análise seria ainda **mais negativo caso a Autarquia:**

- ✓ **Não tivesse utilizado, em 2009, o capital dos empréstimos contraídos no âmbito do PREDE**, através da qual foi transformado o montante de **ME 1,5** de " outras dívidas a terceiros " em dívida financeira, valor que, por isso, aumentou o valor das receitas do referido exercício e diminuiu o montante das " outras dívidas a terceiros " existentes no início de cada um dos anos seguintes, parâmetros que influenciam os resultados deste indicador;

<sup>14</sup> Cfr. alínea b) do ponto 1.2. da metodologia, Anexo a fls. 2.

<sup>15</sup> A evolução negativa do resultado deste indicador em 2012 face aos anos anteriores tem, essencialmente, a ver com o facto de o Município ter começado a reconhecer, em 2011, os compromissos de exercícios futuros.

- ✓ **Refletisse** adequadamente os compromissos de exercícios futuros ( cfr. supra item 2.1.3. ).

**O MAV, especialmente em 2011 e 2012, não obstante o tratamento inadequado de compromissos de exercícios futuros e a utilização anterior dos empréstimos PREDE, dispunha, em termos financeiros, de uma muito reduzida ou nula margem de manobra para fazer face às despesas municipais que não se encontravam, à partida, já " vinculadas ", sendo, ainda, de salientar a evolução negativa ocorrida.**

**2.2.1.7.** A análise, com o recurso a um elenco de indicadores, à **execução orçamental do MAV**, reportada ao mesmo período, permite-nos afirmar que **aumentou**:

- ✓ **A percentagem de despesas orçamentais pagas por receitas próprias** ( passou de 37% para 43% ), bem como o **peso destas últimas na receita total cobrada** ( passou de 37% para 43% );
- ✓ O **peso dos fundos municipais no valor total da despesa paga** ( cerca de 4 pontos percentuais, passando para 32% );
- ✓ **A proporção dos compromissos assumidos para o exercício no montante total das despesas realizadas e faturadas** ( de 100% para 101% ), ao contrário do **peso das despesas totais pagas nos compromissos assumidos para o exercício, que diminuiu** ( passou de 76% para 69% ).

Anexos, a fls. 25 e 26 ( indicadores 1 a 24, em especial, 4, 7, 8, 17 e 18 )

**2.2.1.8.** Em síntese, no triénio em análise:

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

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

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

Da prática descrita decorre, ainda, que **os documentos previsionais não refletiam a real expectativa de execução orçamental do MAV, não podendo, por isso, constituir um eficaz instrumento de gestão**, nem servirem de base a uma análise rigorosa em



termos da eficácia da sua execução pelos órgãos autárquicos <sup>16</sup>.

## 2.2.2. DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIACÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA ( 2009/2012 ) <sup>17</sup>

**2.2.2.1. A dívida global do MAV de operações orçamentais ( OO ), incluindo as correções efetuadas pela IGF ( cfr. item 2.1.1.1. ), importava, no triénio de 2009/2011, nos seguintes montantes:**

**Quadro 8 – Composição e evolução da dívida corrigida pela IGF ( 2009/2011 )**

Un: euro

Descrição	2009			2010			2011			Taxa de Variação 2009/2011	
	Prest. Contas	Corr. IGF	Total	Prest. Contas	Corr. IGF	Total	Prest. Contas	Corr. IGF	Total		
Dívida Financeira	- EMLP	4 792 606	0	4 792 606	4 289 319	0	4 289 319	4 225 006	0	4 225 006	-11,8%
	- ECP	0	0	0	500 000	0	500 000	0	0	0	
	- Leasing	0	194 511	194 511	108 645	0	108 645	42 164	0	42 164	
<b>Subtotal</b>	<b>4 792 606</b>	<b>194 511</b>	<b>4 987 117</b>	<b>4 897 965</b>	<b>0</b>	<b>4 897 965</b>	<b>4 267 170</b>	<b>0</b>	<b>4 267 170</b>	<b>-14,4%</b>	
Outras dívidas a terceiros	- MLP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	- CP	4 237 802	- 192 923	4 044 879	4 310 322	1 559	4 311 881	4 840 858	4 398	4 845 256	19,8%
<b>Subtotal</b>	<b>4 237 802</b>	<b>- 192 923</b>	<b>4 044 879</b>	<b>4 310 322</b>	<b>1 559</b>	<b>4 311 881</b>	<b>4 840 858</b>	<b>4 398</b>	<b>4 845 256</b>	<b>19,8%</b>	
<b>Total</b>	<b>9 030 409</b>	<b>1 587</b>	<b>9 031 996</b>	<b>9 208 287</b>	<b>1 559</b>	<b>9 209 846</b>	<b>9 108 029</b>	<b>4 398</b>	<b>9 112 426</b>	<b>0,9%</b>	

**Fonte:** Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 27

Por sua vez, **a evolução, em 2012, das principais componentes da dívida municipal**, de acordo com os documentos de prestação de contas da Autarquia, foi a seguinte:

**Quadro 9 – Composição e evolução da dívida municipal em 2012**

Un: Euro

Descrição	2012	Variação				
		2011/2012		2009/2012		
		Montante	Taxa	Montante	Taxa	
Dívida Financeira	- EMLP	3 754 570	- 470 436	-11%	- 1 038 036	-22%
	- ECP	0	0	-	0	-
	- Leasing	3 591	- 38 573	-91%	- 190 920	-98%
<b>Subtotal</b>	<b>3 758 161</b>	<b>- 509 009</b>	<b>-12%</b>	<b>- 1 228 956</b>	<b>-25%</b>	
Outras dívidas a terceiros	- MLP	0	0	-	0	-
	- CP	4 437 657	- 407 599	-8%	392 778	10%
<b>Subtotal</b>	<b>4 437 657</b>	<b>- 407 599</b>	<b>-8%</b>	<b>392 778</b>	<b>10%</b>	
<b>Total</b>	<b>8 195 818</b>	<b>- 916 608</b>	<b>-10%</b>	<b>- 836 178</b>	<b>-9%</b>	

**Fonte:** Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

<sup>16</sup> 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 ).

<sup>17</sup> Como já referimos anteriormente, sempre que possível, atualizámos a análise para o final do ano de 2012, ainda que com base na informação elaborada pelo Município.



Assim, a **dívida municipal de operações orçamentais, manteve-se, entre 2009/2011, sempre em níveis materialmente relevantes** ( na ordem dos **m€ 9** ), situação que resulta da compensação entre as evoluções positiva da **dívida financeira** ( de EMLP e *leasing* ), que **diminuiu m€ 720** ( 14% ), e negativa das "**outras dívidas a terceiros**", com um **aumento de m€ 800** ( 20% ).

Refira-se que, no mesmo triénio, o **período de recuperação da dívida total da Autarquia**<sup>18</sup>, tendo em conta as receitas próprias regulares, é elevado, importando em **1 ano e 1 mês**, resultado que ainda se **agrava caso se expurgue ao valor daquelas receitas o das despesas rígidas e vinculadas** ( passa para **2 anos e 1 mês** ).

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

A **dívida municipal per capita** diminuiu **de € 718 para € 680**, pois, apesar da dívida total ter aumentado ligeiramente, o aumento do número de habitantes foi proporcionalmente superior, evidenciando, em qualquer caso, um valor relevante.

Anexos, a fls. 26 (indicador 25)

Por sua vez, **a taxa de cobertura da dívida municipal pela receita evolui de forma negativa entre 2009/2011**, pois diminui significativamente considerando:

- ✓ A receita total disponível ( - **23 pp**, tendo passado de 146% para 123% );
- ✓ Aquela grandeza com exclusão das receitas relativas a passivos financeiros ( -12 pp, passando de 121% para 109% ).

Anexos, a fls. 26 (indicadores 22 e 23)

Ainda assim, naquele período, a receita total do MAV de um exercício, não incluindo as receitas de passivos financeiros, era suficiente para solver a totalidade da dívida municipal<sup>19</sup>.

Refira-se, ainda, que, no triénio em análise, **o peso da dívida de MLP** ( que integra apenas dívida financeira ) **na dívida total**, apesar de ter diminuído, **continua a ser significativo** ( em 2011: 47% ).

Anexos, a fls. 27

Ainda naquele período, **o peso da dívida municipal em sentido lato na despesa total paga teve um considerável incremento** ( passou de 69% para 82% ).

Anexos, a fls. 26 (indicador 21)

Em **2012, o nível de endividamento do MAV evoluiu de forma positiva face ao exercício anterior** ( **menos m€ 917** e 10% ), especialmente por força da redução dos empréstimos de MLP e das outras dívidas a terceiros, que diminuíram, respetivamente, cerca de m€ 470 ( 11% ) e m€ 408 ( 8% ), mas continuava a evidenciar um valor materialmente relevante face ao quadro financeiro da Autarquia.

<sup>18</sup> Resulta da estimativa do número de anos em que a Autarquia é capaz de pagar as suas dívidas com base num conjunto de receitas próprias regulares, abatidas ou não de algumas despesas rígidas e vinculadas ( pessoal, juros de EMLP e *leasing* ), admitindo alguma estabilidade nas grandezas consideradas.

<sup>19</sup> Não se desconhece, no entanto, que parte da dívida referida tem a natureza de médio e longo prazo.

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

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

DESCRICÃO	Un: euro			
	2009	2010	2011	2012
1 - Compromissos totais assumidos para o exercício	17 287 325	15 913 182	16 164 125	15 279 933
2 - Despesas totais pagas	13 068 293	10 821 847	11 153 585	10 702 458
3 - Outras dívidas a terceiros de CP transitadas (exceto OT)	4 044 879	4 311 881	4 845 256	4 437 657
<b>Diferença [1-(2+3)]</b>	<b>174 153</b>	<b>779 454</b>	<b>165 284</b>	<b>139 818</b>

**Fonte:** Documentos de prestação de contas da Autarquia e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 26 (indicadores orçamentais 17 e 18)

Assim, o **valor dos compromissos já assumidos no final de 2012 e ainda não faturados** ( ou equivalente ), no montante de cerca de **m€ 139**, repercutir-se-ia, num futuro próximo, no correspondente aumento global da dívida do MAV<sup>20</sup>.

No contraditório, o Município " (...) não deixando de concordar com o teor das conclusões apresentadas (...) " refere " (...) que tal situação em muito se deveu às situações anteriormente aludidas (...) " no âmbito do empolamento orçamental.

Contudo, reafirma que " (...) é n/ intenção acolher todas as recomendações, designadamente as recomendações I) a K). ".

Anexos, a fls. 73

A dívida **global do MAV**, não obstante ter decrescido entre 2009/2012 ( m€ 836 e 9% ), manteve-se, ao longo do período analisado, **num nível materialmente relevante face ao seu quadro financeiro ( 2012: M€ 8,2 )**, sendo de salientar que, por exemplo em 2011, o respetivo período de recuperação era de 25 meses ( considerando as receitas regulares expurgadas das despesas rígidas e vinculadas ) e importava num valor significativo " *per capita* " ( **€ 680** ).

**2.2.2.2. O stock da dívida de EMLP, no final de cada ano** do triénio 2009/2011, ascendia, respetivamente, a **€ 4 792 606, € 4 289 319 e € 4 225 006** ( decorrendo, no final de 2011, da execução de dezasseis contratos ), evolução que traduz um **decréscimo** de cerca de **m€ 568 ( 12% )**.

Anexos, a fls. 27

O correspondente **serviço da dívida** ( amortizações e juros ), por seu turno, apresentou alguma estabilidade ( passou de **m€ 613** para **m€ 663** ), tendo  **aumentado ligeiramente o seu peso na despesa municipal paga** ( passou de 5% para 6% ).

Anexos, a fls. 28 e 25 (indicador 13)

<sup>20</sup> Atendendo a que, segundo o ponto 2.6.1. do POCAL, o registo do compromisso é efetuado na sequência da assunção, face a terceiros, da responsabilidade de realizar determinada despesa, ou seja, os compromissos assumidos já vinculam o MAV perante terceiros.

Em **2012**, a **dívida do MAV relativa a EMLP diminuiu face a 2009 e 2011**, respetivamente, **M€ 1** e **m€ 470** ( 22% e 11% ), passando para **€ 3 754 570** e o correspondente serviço da dívida importou em **m€ 695**, que corresponde a **mais**, respetivamente, m€ 81,7 e m€ 32,1 do que nos dois exercícios referidos ( 13% e 5% ).

Refira-se que, no final de 2011 e 2012, existiam **três EMLP em período de carência**, que perfaziam um capital **utilizado de**, respetivamente, **M€ 1,2** e **m€ 829** ( representavam 28% e 22% do total da dívida desta natureza ), pelo que, ainda que se mantenha o atual quadro de empréstimos contratados, o respetivo **serviço da dívida tenderá a crescer nos próximos anos** <sup>21</sup>.

**O stock da dívida de EMLP diminuiu no quadriénio de 2009/2012 ( M€ 1 e 22% ), passando para M€ 3,8, contrariamente ao serviço da dívida que apresentou um ligeiro aumento, o qual, aliás, atendendo ao atual quadro de empréstimos contratados, tenderá a crescer nos próximos anos, dado existirem empréstimos ainda em período de carência.**

**2.2.2.3.** No que respeita à dívida de **empréstimos de CP ( ECP )**, o MAV **não tinha qualquer stock em dívida no final de 2011 e de 2012.**

**2.2.2.3.1.** Refira-se, no entanto, em **10/mar/2010**, foi contratado um ECP, no valor de € 600 000, junto da Caixa Geral de Depósitos, estando previsto no referido contrato que seria integralmente amortizado até ao final desse ano.

Todavia, o referido ECP não foi amortizado até àquela data, tendo a Autarquia solicitado, em 27/dez/2010, prorrogação do prazo para 10/mar/2011, o que foi aceite pela referida entidade bancária.

Anexos, a fls. 18 A a 18 C

O referido ECP apenas foi amortizado em 17/fev/2011, **pelo que vigorou durante mais do que um exercício orçamental**, não tendo, no entanto, sido submetido, em qualquer momento, a fiscalização prévia do Tribunal de Contas ( TC ).

Ora, de harmonia com o disposto no art. 46º, n.º 1, al. a), da Lei n.º 98/97, de 26/ago ( Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas - LOPTC ), estão sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas " *Todos os atos 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* " <sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Ainda que seja previsível que, no próximo triénio, ocorra a amortização total do EMLP, contratado junto da CGD, no âmbito do PREDE, que, em 31/dez/2011, representava cerca de 11% das dívidas desta natureza.

<sup>22</sup> 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.* ".

Assim, muito embora tal contrato não estivesse sujeito, antes da utilização do capital contratado, a fiscalização prévia do TC, uma vez que, atendendo às cláusulas contratuais relativas ao prazo de amortização, consubstanciava, no momento da contratação, dívida pública flutuante, com a sua transição em dívida no final do exercício de 2010 passou a integrar a dívida pública fundada, pelo que tal alteração da natureza da dívida deveria ter sido submetida a visto.

A inexistência de visto daquele órgão configura uma situação passível de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do art. 65º, n.º 1, al. h), da LOPTC, sendo, no entanto, de referir o Tribunal de Contas ( o órgão jurisdicional competente para julgar as responsabilidades da natureza indicada ) já tem conhecimento da situação, pois solicitou, junto da Autarquia, esclarecimentos sobre a mesma no âmbito da verificação das contas do ano de 2011.

Os serviços municipais justificaram a situação perante o TC argumentando que " *tendo em consideração as datas de aprovação e de produção de efeitos, (...) seria impossível instruir o processo e obter visto prévio do contrato antes que o mesmo produzisse efeitos* " <sup>23</sup>, a qual, atendendo ao que ficou dito, nomeadamente quanto ao momento de submissão do contrato a fiscalização prévia, não era, em nosso entender, de aceitar.

Anexos, a fls. 18A a 18C

Todavia, o Tribunal de Contas, face aos esclarecimentos prestados pelo MAV, homologou a prestação de contas do referido exercício de 2011, recomendando apenas, neste âmbito, que fosse respeitado o quadro legal sob pena de eventual responsabilidade financeira sancionatória.

Anexos, a fls. 18D a 18E

Assim, no âmbito da presente auditoria, face ao contexto referido, não se justifica a realização de qualquer outra diligência sobre esta matéria.

No contraditório, o Município reforça apenas que " *Tratando-se de uma situação isolada e excecional, devidamente fundamentada, foi entendimento do TC homologar a conta de gerência de 2011, bem como, relevar a situação de eventual responsabilidade financeira sancionatória.* ".

Anexos, a fls. 74

**2.2.2.4. O MAV tem recorrido a** financiamento, ainda que em valores pouco significativos, através da celebração de **contratos de locação financeira**, cujo **capital em dívida**, no final de **2011**, correspondia a € 42 164.

Anexos, a fls. 27

Em **2012**, a **dívida do MAV, relativa a contratos de locação financeira, reduziu cerca de m€ 39 ( 91% )**, passando para **€ 3 591**.

---

<sup>23</sup> Ofício do Município de Arruda dos Vinhos, de 9/nov/2012 dirigido ao TC no âmbito da organização e documentação do processo de Conta de Gerência de 2011.

**2.2.2.5.** As “ **outras dívidas a terceiros** ” ( dívida administrativa/comercial ), decorrentes de operações orçamentais, **cresceram**, entre **2009/2011**, de forma relevante ( **m€ 800** e 20% ), tendo passado para **€ 4 845 256**.

Anexos, a fls. 27

Por fim, o **peso dessas dívidas na despesa total realizada aumentou**, tendo passado de 24% para 30%.

Anexos, a fls. 26 (indicador 20)

Em **2012**, as “ outras dívidas a terceiros ” do MAV **diminuíram face a 2011** ( m€ 408 e 8% ), passando para **€ 4 437 657**, mas **aumentaram considerando o valor de 2009** ( mais **m€ 393** e 10% ).

Realce-se que tal **evolução negativa ocorreu não obstante a adesão**, em 2009, ao **PREDE**, através do qual foram **transformados M€ 1,5 de dívida desta natureza em dívida financeira de MLP**.

As “ **outras dívidas a terceiros** ” do **MAV aumentaram no quadriénio de 2009/2012** ( m€ 393 e 10% ), passando para **M€ 4,4, evidenciando**, ao longo do período analisado, **um montante materialmente relevante**, não obstante a transformação, em 2009, através do PREDE, de **M€ 1,5 de dívida desta natureza em dívida financeira de MLP**.

**2.2.2.5.1.** A **relação existente 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 11 – Saldos reais de operações orçamentais**

Un: euro				
DESCRIÇÃO	2009	2010	2011	2012
1 - Saldo final de operações orçamentais	117 350	24 613	40 290	17 359
2 - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP (excepto OT)	4 044 879	4 311 881	4 845 256	4 437 657
<b>Diferença (1-2)</b>	<b>- 3 927 529</b>	<b>- 4 287 268</b>	<b>- 4 804 965</b>	<b>- 4 420 298</b>

**Fonte:** Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 26 (indicador 19)

Assim, o MAV apresentou, entre 2009 e 2012, **sistemáticos e relevantes saldos reais negativos de operações orçamentais** ( com significativo crescimento em 2011 face a qualquer dos exercícios anteriores e um ligeiro decréscimo em 2012 ), o que evidencia e confirma **a falta de capacidade para fazer face**, atempadamente, **ao pagamento das “ outras dívidas a terceiros ”**.

Da situação descrita **resulta a oneração indevida dos orçamentos futuros**, com a **transferência de dívida assumida que devia ser paga por um dado orçamento anual para os subsequentes**.

Acresce que, ao longo do período em análise, **tal situação seria ainda mais negativa caso se tivesse em consideração o montante** de " outras dívidas a terceiros " **que foram transformadas, em 2009, no âmbito do PREDE, em dívida financeira de MLP ( M€ 1,5 )** e que, por isso, deixou de ser considerado neste indicador.

De facto, se essa operação não tivesse sido concretizada, os saldos orçamentais negativos seriam ainda mais relevantes e, conseqüentemente, o MAV apresentaria um maior desequilíbrio de CP em qualquer dos exercícios analisados.

Para além disso, a variação ocorrida no quadriénio espelha uma evolução negativa da situação, pois verifica-se **uma perda de capacidade de, pelo menos, m€ 493, para fazer face aos compromissos desta natureza.**

**O MAV apresentou, ao longo do quadriénio, relevantes e sistemáticos saldos reais negativos de operações orçamentais ( 2011 e 2012, respetivamente, M€ 4,8 e M€ 4,4 ), com uma perda de capacidade para fazer face aos compromissos desta natureza ( m€ 493 ), não obstante a transformação, em 2009, na sequência da adesão ao PREDE, de M€ 1,5, de dívida comercial/administrativa em financeira de MLP, resultando desta situação a oneração indevida dos orçamentos futuros.**

**2.2.2.5.2.** Os prazos médios de pagamento ( **PMP** ) a terceiros, segundo os indicadores adotados pela IGF <sup>24</sup>, evoluíram da seguinte forma:

**Quadro 12 – Prazos médios de pagamento a terceiros**

INDICADORES	2009	2010	2011	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
<b>Prazo médio de pagamento</b>	215	273	312	98
<b>Prazo médio de pagamento (incluindo aquisições em leasing)</b>	225	280	315	90
<b>Prazo médio de pagamento de imobilizado</b>	242	165	305	64

**Fonte:** balanços, demonstrações de resultados e balancetes finais

Anexos, a fls. 31 (indicadores 4 a 6)

Neste triénio, **o PMP a terceiros aumentou 98 dias**, situando-se, **no final de 2011, em 312 dias.**

De acordo com a **fórmula adotada** na Resolução de Conselho de Ministros ( RCM ) n.º 34/2008, de 14/fev <sup>25</sup>, **o PMP a fornecedores era, em 2011 e 2012, segundo a**

<sup>24</sup> A IGF efetua o apuramento do PMP a terceiros ( e não apenas a fornecedores/empregados ) com base numa metodologia distinta da que decorre da Resolução de Conselho de Ministros ( RCM ) n.º 34/2008 ( cuja análise consta do item seguinte ). As diferenças entre as duas perspetivas podem ser constatadas através da análise às notas a cada um dos indicadores que constam dos Anexos a fls. 31 e 60.

<sup>25</sup> Publicada no Diário da República ( DR ), I Série, de 22/fev, após a alteração introduzida pelo Despacho n.º 9870/2009, de 6/abr do Ministro de Estado e das Finanças, publicado no DR, II Série, de 13/abr.



Direção-Geral das Autarquias Locais ( DGAL ) de, respetivamente, **309** ( resultado diferente do apurado pela IGF - **327 dias** <sup>26</sup> ) e **267 dias** <sup>27</sup>.

Anexos, a fls. 60 e 62

Realce-se, por fim, que os **PMP apurados**, segundo qualquer das metodologias, **excedem, de forma significativa, os parâmetros legalmente previstos** <sup>28</sup>, sendo, ainda, de realçar que os resultados seriam muito mais negativos caso o MAV não tivesse recorrido aos empréstimos PREDE.

**A Autarquia apresenta PMP a terceiros ( 2011 ) e a fornecedores ( 2012 ) elevados e bem superiores aos parâmetros legalmente previstos ( respetivamente, 312 e 267 dias ), apesar da transformação, em 2009, de relevante montante de dívida administrativa/comercial em financeira de MLP ( M€ 1,5 ),**

**2.2.2.5.3.** Por fim, da análise à **situação financeira de CP da Autarquia** com base na **informação patrimonial** resulta, no que respeita aos **indicadores de liquidez** <sup>29</sup>, o seguinte:

**Quadro 13 – Indicadores de liquidez**

INDICADORES	2009	2010	2011	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
Liquidez geral	22%	35%	36%	13,61
Liquidez reduzida	16%	29%	30%	13,63
Liquidez imediata	8%	5%	5%	-2,90

Fonte: balanços, demonstrações de resultados e balancetes finais

Anexos, a fls. 31 (indicadores 1 a 3)

Os **indicadores de liquidez apresentam**, em todos os anos, **resultados muito aquém dos parâmetros** geralmente tidos como referência **de uma situação de equilíbrio financeiro de curto prazo**, mostrando-se **desrespeitada**, de forma significativa, **a regra do equilíbrio financeiro mínimo** <sup>30</sup>, não obstante a já referida transformação de um montante significativo de dívida administrativa/comercial em financeira de MLP.

<sup>26</sup> PMP a fornecedores apurados pela IGF, com base na mesma metodologia, no âmbito da análise ao PREDE para efeitos de controlo dos objetivos de redução dos PMP, resultando a divergência do facto de termos incluído nos cálculos, as correções e ajustamentos efetuados à informação financeira do MAV ( cfr. item 2.2.3., a sua discriminação e fundamentação ).

<sup>27</sup> De acordo com a listagem publicada pela DGAL, baseada em dados reportados pelas autarquias locais através do SIIAL, extraídos a 29/abr/2013, que não foram validados pela IGF.

<sup>28</sup> De acordo com o art. 212º do DL n.º 59/99, de 2/mar, o prazo de pagamento era de 44 dias ( cfr., também, sobre esta matéria o disposto no DL n.º 32/2003, de 27/dez ).

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

<sup>29</sup> Que se destinam a medir a capacidade da entidade para solver atempadamente os seus compromissos de CP.

<sup>30</sup> Segundo a qual o ativo circulante de CP deverá ser - pelo menos - de montante idêntico ao das dívidas de CP e que se justifica, de um modo especial, no que respeita às autarquias locais, atendendo ao princípio do equilíbrio orçamental que se encontra legalmente consagrado.

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

Os resultados apurados não são mais do que a consequência direta e necessária da **violação sistemática do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial** ( no que respeita à execução global do ano ), a que se aludiu no item 2.2.1.4., pois, se fosse efetuada uma gestão orçamental realmente equilibrada, qualquer **dos indicadores de liquidez** apresentaria, necessariamente, um resultado dentro dos parâmetros mínimos aceitáveis.

O **MAV evidenciava** uma **estrutura financeira de CP desequilibrada**, com **incumprimento permanente da regra do equilíbrio financeiro mínimo** ( não obstante a transformação de M€ 1,5 de dívida desta natureza em financeira de MLP ), o que espelha e confirma as dificuldades existentes para solver atempadamente os seus compromissos desta natureza.

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

- ✓ Celebrem contratos de *factoring* com entidades financeiras, que, **no final de 2011, consubstanciavam uma dívida de € 812 188** <sup>31</sup>.

Anexos, a fls. 29

- ✓ Tenham **liquidado juros de mora**, no período de 2009/2011, de, pelo menos, **m€ 306**, tendo sido **pagos m€ 264** e estando ainda **em dívida, no final de 2011**, cerca de **m€ 107**, como se pode verificar de seguida:

**Quadro 14 – Juros liquidados e pagos relativos a atrasos nos pagamentos**

Un: euro

EXERCÍCIOS	VALORES REFLETIDOS CONTABILISTICAMENTE			VALORES FATURADOS E OMITIDOS NA CONTABILIDADE	VALORES TOTAIS EM DÍVIDA NO FINAL DO EXERCÍCIO	
	JUROS PAGOS		JUROS EM DÍVIDA NO FINAL DO EXERCÍCIO		MONTANTE	VARIACÃO
	NO ANO	VARIACÃO				
2009	68 690,86		35 538,45	0,00	35 538,45	
2010	111 756,97	63%	55 447,39	0,00	55 447,39	56%
2011	83 060,64	-26%	106 613,68	0,00	106 613,68	92%
<b>TOTAL</b>	<b>263 508,47</b>					
<b>VARIACÃO 2009/2011</b>	<b>14 369,78</b>	<b>0,21</b>			<b>71 075,23</b>	<b>200%</b>

Fonte: informação disponibilizada pelos serviços municipais

Anexos, a fls. 30

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

<sup>31</sup> Dos quais € 681 629 na modalidade de "com recurso" e € 130 559 "sem recurso".

### Quadro 15 – Indicadores de endividamento

INDICADORES	2009	2010	2011	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
<b>Endividamento</b> (passivo / ativo líquido)	53%	56%	56%	2,61
<b>Estrutura de Endividamento I</b> (dívidas MLP / passivo)	32%	27%	26%	-5,42
<b>Estrutura de Endividamento II</b> (dívida financeira MLP / passivo)	32%	27%	26%	-5,42
<b>Estrutura de Endividamento III</b> (dívidas de CP / passivo)	30%	32%	32%	2,18

Fonte: balanços

Anexos, a fls. 31 ( indicadores 9 a 12 )

Segundo este conjunto de indicadores verifica-se que **aumentou**:

- ✓ O **peso do passivo no ativo líquido** ( indicador " Endividamento " ), que se situou, em 2011, em 56%;
- ✓ O **peso das dívidas de CP no passivo** ( indicador " Estrutura de Endividamento III " ), tendo diminuído o das **dívidas de MLP** ( indicadores " Estrutura de Endividamento I e II " ), o que evidencia o agravamento da pressão exercida sobre a tesouraria municipal.

Por sua vez, no que respeita aos **dois indicadores das imobilizações adotados pela IGF**, verificou-se a evolução expressa no quadro seguinte:

### Quadro 16 – Indicadores de imobilizações

INDICADORES	2009	2010	2011	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
<b>Indicador das imobilizações I</b> (capitais permanentes / imobilizado líquido)	67%	64%	64%	-3,22
<b>Indicador das imobilizações II</b> (capitais alheios CP / imobilizado líquido)	17%	20%	19%	2,66

Fonte: balanços

Anexos, a fls. 48 ( indicadores 7 e 8 )

Os resultados destes rácios mostram que, no final de 2011, **o imobilizado continua a ser principalmente financiado, como é desejável, por capitais permanentes**<sup>32</sup> ( indicador das imobilizações I ), **apesar do grau de cobertura por capitais alheios de CP ser significativo e apresentar um aumento de 2,7 pontos percentuais ( pp )** ao longo do triénio.

**2.2.2.7.** Em síntese, **atendendo aos anos de 2009/2011 e**, relativamente a alguns aspetos, **também a 2012**:

<sup>32</sup> Ou seja, por fundos próprios e financiamentos de médio e longo prazo.

A **dívida global do MAV de operações orçamentais cresceu** entre **2009/2011**, ( **mais m€ 800 e 20%** ), passando para **M€ 9,1**, tendo ocorrido uma redução em 2012 ( menos m€ 917, **passando para M€ 8,2** ).

Ainda assim, **o endividamento do MAV apresentava, em qualquer dos exercícios, o um nível materialmente relevante atendendo ao seu quadro financeiro**, nomeadamente às receitas orçamentais, sendo de salientar:

- ✓ O relevante **período de recuperação tendo em conta as receitas regulares** expurgadas das despesas rígidias e vinculadas ( **2011: 25 meses** );
- ✓ **A redução significativa do nível de cobertura da dívida municipal pelas receitas disponíveis** ( não considerando os passivos financeiros ), que, **entre 2009/2011, passou de 121% para 109%**;
- ✓ **O montante da dívida municipal " per capita " ( 2011: € 680 )**;
- ✓ O **considerável peso da dívida de MLP na dívida total** ( 2011: 47% ) e o **previsível agravamento, no futuro, do serviço da dívida de EMLP**;
- ✓ Uma **situação financeira de CP negativa e desequilibrada**, não obstante a transformação, em 2009, na sequência da adesão ao PREDE, de M€ 1,5 de dívida comercial/ administrativa em financeira de MLP, **com**:
  - **Relevantes e sistemáticos saldos reais negativos de operações orçamentais** ( 2011 e 2012, respetivamente, **M€ 4,8 e M€ 4,4** );
  - **PMP a terceiros ( 2011 ) e a fornecedores ( 2012 ) elevados e muito superiores aos parâmetros legalmente previstos** ( respetivamente, **312 e 267 dias** );
  - **Violação da regra do equilíbrio financeiro mínimo** ( indicadores de liquidez ), com um permanente **desajustamento** entre as **dívidas de CP** e **correspondente liquidez do ativo**, em especial, com as disponibilidades;
  - **Significativos custos financeiros** ( juros de mora liquidados, entre 2009/2011, no montante de **m€ 306** e pagos de **m€ 264** ).

A este quadro financeiro acresce, no final de 2012, **o valor de**, pelo menos, **m€ 140** de **compromissos assumidos no exercício e ainda não faturados** ( ou equivalente ), que, no futuro, iriam agravar o endividamento municipal, pelo que a situação financeira municipal é mais negativa do que aquela que decorre somente da consideração da dívida já existente.

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

No contraditório, o Município justifica o desequilíbrio de CP remetendo, mais uma vez, para as razões já aludidas no âmbito da questão relacionada com o empolamento orçamental, reafirmando que " (...) é n/ intenção acolher todas as recomendações, designadamente as recomendações L) a O). "

Anexos, a fls. 74

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

**2.2.3.1. O MAV levou a cabo, em 2009, através da adesão ao PREDE, uma operação de consolidação de dívida comercial/administrativa, beneficiando do acesso a financiamento através do recurso a dois EMLP com um capital total de € 1 490 162, integralmente arrecadado e utilizado nesse ano.**

Ao Estado Português, através da **Direção-Geral do Tesouro e Finanças ( DGTF )**, correspondeu, enquanto mutuante, o valor de **€ 596 064**, e à **Caixa Geral de Depósitos**, a parte restante, ou seja, **€ 894 098**, tendo ambos os empréstimos obtido o **visto prévio do Tribunal de Contas em 14/mai/2009**.

**2.2.3.2. Da adesão ao Programa decorrem metas para os Municípios ao nível da evolução ( em regra, redução ) do PMP ( no próprio ano da contratação e nos anos subsequentes ), calculado pela DGAL nos termos da RCM n.º 34/2008 <sup>33</sup>, estando previstas consequências ao nível da variação da taxa de juro do empréstimo contratado com o Estado, em caso de superação/(in)cumprimento desses objetivos.**

As validações realizadas pela IGF, relativamente aos anos de 2008 a 2011, revelaram **incorrecções materialmente relevantes nas grandezas consideradas pela DGAL para o apuramento dos PMP a fornecedores**, que divulga na sua página eletrónica <sup>34</sup> e que servem de base à definição e controlo dos objetivos previstos no PREDE nessa matéria e às respetivas consequências ao nível da variação da taxa de juro.

Saliente-se, ainda, que os **PMP** considerados nesta análise **para os anos de 2008 a 2010**, bem como a **aferição do cumprimento dos respetivos objetivos em termos de PREDE e a consequente variação da taxa de juro**, decorrem da análise efetuada pela IGF na **Informação n.º 1949/2012 <sup>35</sup>**, evidenciando-se, no presente trabalho de auditoria, apenas as correções/ajustamentos efetuados no ano de 2011.

Anexos, a fls. 33 e 34

<sup>33</sup> De acordo com a alteração introduzida pelo Despacho n.º 9870/2009 do Ministro de Estado e das Finanças ( publicado no DR, 2ª Série, de 13/abr/2009 ).

<sup>34</sup> <http://www.portalautarquico.pt>.

<sup>35</sup> Esta informação evidencia os resultados da avaliação global efetuada pela IGF a todos os municípios aderentes aos PPTH/PREDE ( 108 ) até ao final do exercício de 2010.



Refira-se, por fim, que as discrepâncias entre os PMP calculados pelas IGF e DGAL ( cfr. anexos referidos anteriormente e item seguinte ) decorrem da metodologia prevista na RCM indicada e adotada pela DGAL para recolher a informação relevante para o seu apuramento ( ao nível das dívidas a fornecedores ou das aquisições de bens e serviços – cfr. infra ) e das correções efetuadas na sequência do processo de circularização e reconciliação de saldos relativos a dívidas a terceiros.

**2.2.3.2.1. Quanto às dívidas a fornecedores<sup>36</sup>, efetuámos as correções** que constam do quadro seguinte:

**Quadro 17 – Dívida a fornecedores a crescer no apuramento do PMP**

Un: Euro

NAS DÍVIDAS A FORNECEDORES		CONTA	ANOS (somatório das correções efetuadas nos 4 trimestres)			
N.º Ord.	Descrição		2008	2009	2010	2011
1	Dívida relativa a créditos cedidos pelos fornecedores c/c a entidades financeiras	268912	1 366 521	4 831 939	3 520 237	
2	Correções à informação do Município (circularização)	-		1 587	1 559	4 398
<b>Total</b>			<b>1 366 521</b>	<b>4 833 526</b>	<b>3 521 796</b>	<b>4 398</b>

**Fonte:** Balancetes trimestrais do Município e síntese das correções introduzidas pela IGF

Anexos, a fls. 62

As referidas diferenças, **para mais**, resultam da **inclusão** dos montantes relativos aos seguintes anos e eventos:

- ✓ De **2008** a **2010**: Dos saldos trimestrais credores da conta 268912, não contemplada diretamente pela metodologia da DGAL<sup>37</sup>, mas que respeita a dívidas originariamente de CP a fornecedores/empregadores que foram, entretanto, cedidas por estes a entidades financeiras, montantes que, a não serem considerados, distorcem o resultado deste indicador.

De facto, em nossa opinião, a expressão "(...) dívidas de curto prazo a fornecedores (...)", que consta do ponto 7, al. c), da RCM n.º 34/2008, terá de ser entendida como englobando todas as dívidas originariamente de curto prazo ( CP ) a fornecedores e empregadores, independentemente de terem sido cedidas a entidades financeiras e/ou eventualmente transformadas em MLP.

Aliás, de acordo com as instruções do SATAPOCAL<sup>38</sup>, os montantes abrangidos por cedências de créditos dos fornecedores/empregadores devem continuar a ser refletidos, na contabilidade do município devedor, atendendo à sua natureza

<sup>36</sup> A DGAL, em nota explicativa constante das primeiras publicações do PMP dos municípios, referia "(...) que as dívidas a fornecedores são o resultado da soma dos saldos credores das contas 22, 252, 261, 265, 266 e 267, que traduzem as dívidas existentes no final de cada trimestre.", acrescentando ainda que "(...) nas contas 22 e 261 não foram consideradas as contas 229 e 2619, uma vez que as mesmas não traduzem dívidas, mas sim créditos. "

<sup>37</sup> Que, em nota explicativa constante das primeiras publicações do PMP dos municípios, referia "(...) que as dívidas a fornecedores são o resultado da soma dos saldos credores das contas 22, 252, 261, 265, 266 e 267, que traduzem as dívidas existentes no final de cada trimestre.", acrescentando ainda que "(...) nas contas 22 e 261 não foram consideradas as contas 229 e 2619, uma vez que as mesmas não traduzem dívidas, mas sim créditos. "

<sup>38</sup> Subgrupo de Apoio Técnico na Aplicação do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, 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.



originária, designadamente em subcontas das contas 22 e 261 especificamente criadas para o efeito<sup>39</sup>, o que, a verificar-se no presente caso, implicaria a inclusão, pela DGAL, de tais dívidas no apuramento do PMP.

- ✓ De **2009 a 2011**: Das **correções efetuadas pela IGF** no âmbito das diferenças apuradas no procedimento de reconciliação das dívidas a fornecedores e empreiteiros, cujo registo, a ter sido efetuado de forma adequada e atempada, repercutir-se-ia no saldo das contas relevantes para o apuramento do PMP.

**2.2.3.2.2.** Por sua vez, ao nível das **aquisições de bens e serviços**, identificámos um **conjunto de situações que** discriminamos de seguida:

**Quadro 18 – Aquisições de bens e serviços a excluir/acrescer no apuramento do PMP**

Un: Euro

NAS AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS		CLASSE	ANOS (somatório das correções efetuadas nos 4 trimestres)			
N.º Ord.	Descrição		2008	2009	2010	2011
1	Recuperação do registo contabilístico do imobilizado existente à data da adoção do POCAL	Imobilizado				- 209 723
2	Entrada de bens com origem em doações	Imobilizado				- 2 050
3	Transferências das contas de imobilizado em curso para as correspondentes contas de imobilizado	Imobilizado	- 5 091 585	- 1 889 666	- 408 656	- 69 843
4	Correções à informação do Município (circularização)	-		1 587		2 824
<b>Total</b>			<b>- 5 091 585</b>	<b>- 1 888 079</b>	<b>- 408 656</b>	<b>- 278 793</b>

**Fonte:** Documentos de prestação de contas do Município e síntese das correções introduzidas pela IGF

Anexos, a fls. 61 e 62

Tais divergências resultam:

- ✓ Por um lado, **do acréscimo das diferenças apuradas no procedimento de circularização/reconciliação desenvolvido pela IGF;**
- ✓ Por outro lado, de **montantes lançados a débito ao nível das contas de imobilizado** ( relevantes para o PMP ) **que não respeitam a aquisições a título oneroso no período em apreço**, ao contrário do que decorre da metodologia adotada pela DGAL<sup>40</sup> ( na sequência do disposto no ponto 7, al. c), de RCM n.º 34/2008 ), designadamente:
  - O montante relativo à **inventariação** e, conseqüente, **reconhecimento contabilístico de bens do ativo imobilizado já existentes à data da adoção do POCAL.**
  - O valor de **bens doados ao MAV.**
  - Os montantes lançados **a débito nas contas 42 - Imobilizado Corpóreo**

<sup>39</sup> Através da Brochura n.º 4, intitulada " Contabilização das operações que decorrem de um contrato de factoring ", disponível no endereço eletrónico da DGAL.

<sup>40</sup> Que, na nota explicativa a que já aludimos, referia " (...) que as aquisições de bens e serviços (A) são obtidas através da soma dos movimentos a débito da conta 31, não considerando o débito das contas 317 e 318 e subtraindo os movimentos a crédito das referidas contas, com o saldo devedor da conta 62 e os movimentos a débito das contas 42, 442, 445 e 45, obtendo-se assim as aquisições efetuadas ao longo de cada trimestre.".

**e 45 – Bens do Domínio Público** com origem em **transferências das** correspondentes **contas de imobilizado em curso** ( respetivamente, corpóreo ou bens de domínio público ).

De facto, com a consideração, em **simultâneo**, no apuramento do valor das **aquisições de imobilizado de determinado trimestre**, dos eventos registados **a débito nas contas de imobilizado e imobilizado em curso** ( corpóreo e de bens do domínio público ) **está-se a duplicar e a incluir valores de períodos diferentes**<sup>41</sup>, pois tais montantes já foram tidos em conta, no trimestre correto, quando do seu reflexo contabilístico inicial ( em imobilizado em curso ).

**2.2.3.2.3.** Em síntese, como resulta dos dois últimos itens, efetuámos **diversas correções** aos valores considerados pela **DGAL para o apuramento do PMP**, pois, **tendo em vista a obtenção de um resultado fiável, tem de ser considerado:**

- ✓ Por um lado, as dívidas e as aquisições relevantes para o indicador que resultam das correções efetuadas pela IGF no âmbito do procedimento de circularização e reconciliação;
- ✓ Por outro lado, todas as dívidas a fornecedores e empreiteiros com natureza originária de CP;
- ✓ Finalmente, apenas as aquisições a título oneroso efetuadas no período a que respeita o apuramento.

De facto, **tais eventos, a não serem corrigidos, beneficiam o indicador e adulteram o seu resultado, contribuindo**, caso sejam materialmente relevantes e apresentem uma grande variação entre os vários anos, como acontece no MAV, **para o apuramento de um PMP sem qualquer aderência à realidade**, o que também **impossibilita uma efetiva comparação deste indicador ao longo do tempo.**

Sobre esta matéria, a Autarquia, no contraditório, afirma que “ *Sem querermos colocar em causa as conclusões apresentadas, sobre as quais manifestamos a n/. concordância, importa clarificar que (...) tais incorreções não devem ser imputadas ao município, na medida em que derivam essencialmente da aplicação da fórmula pela DGAL. Aliás, desse facto demos conta ao TC, aquando de uma fiscalização concomitante sobre o PREDE, alertando para as divergências de aplicação da fórmula ora defendidas pela IGF.* ”.

Acrescenta, ainda, que “ *(...) é n/. intenção acolher todas as recomendações, designadamente a recomendação prevista em P).* ”.

Anexos, a fls. 74

Ora, a IGF não imputa, em nenhum momento, ao MAV a responsabilidade das divergências identificadas ao nível do apuramento do PMP, referindo, inclusivamente, mais

---

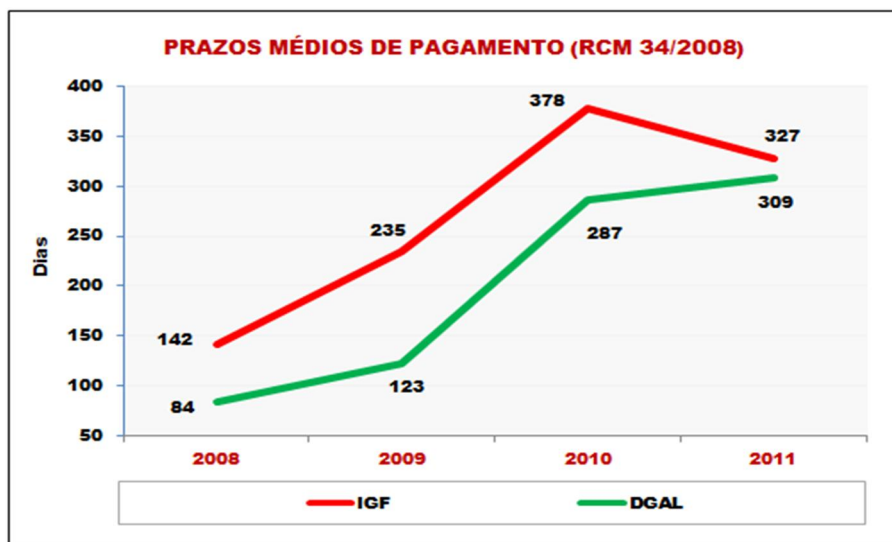
<sup>41</sup> As transferências efetuadas num trimestre, das contas de imobilizado em curso para a respetiva conta de imobilizado, podem corresponder a aquisições realizadas em período muito diferente ( podendo mesmo acumular aquisições de vários anos ) que, face às instruções da DGAL, serão indevidamente tratadas como se fossem aquisições do trimestre em causa.

do que uma vez, que decorrem essencialmente " da metodologia prevista na RCM indicada e adotada pela DGAL para recolher a informação relevante para o seu apuramento ".

Desta forma, atendendo a que o MAV não contesta a metodologia adotada pela IGF, mantemos das asserções produzidas.

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

**Gráfico 1 - Evolução dos PMP a fornecedores entre 2008 a 2011 ( IGF / DGAL )**



Salientamos que, nos anos em análise, **as diferenças variam entre 18 ( 2011 ) e 112 ( 2009 ) dias**, o que **distorce, no âmbito do PREDE**, qualquer **análise que tenha subjacente os dados daquela Direção-Geral**, nomeadamente sobre a determinação dos objetivos anuais a atingir em matéria de redução do PMP, e, eventualmente, ao nível da aferição dos resultados alcançados.

**2.2.3.4.** Nos anos de **2009 a 2011**, as indicadas divergências **repercutem-se, de facto**, sobre **a determinação dos objetivos a atingir em matéria de evolução ( em regra, redução ) do PMP e a aferição dos seus resultados**, conforme se evidencia de seguida:

**Quadro 19 – PREDE – Controlo dos objetivos de 2009/2011**

DESCRIÇÃO	2009		2010		2011		
	IGF	DGAL	IGF	DGAL	IGF	DGAL	
Objetivo Prazo Médio de Pagamento (PMP)	Superação		<= 175 dias	<= 91 dias	<= 283 dias	<= 214 dias	
	Cumprimento	<= 113 dias	<= 65 dias	=> 176 dias <= 199 dias	=> 92 dias <= 104 dias	=> 284 dias <= 321 dias	=> 215 dias <= 244 dias
	Incumprimento	=> 113 dias	=> 65 dias	=> 200 dias	=> 105 dias	=> 322 dias	=> 245 dias
PMP verificado	235 dias	123 dias	378 dias	287 dias	327 dias	309 dias	
Variação do PMP face ao ano anterior	93 dias	39 dias	144 dias	164 dias	- 51 dias	22 dias	
Grau de cumprimento do objetivo	Incumprimento / Aumento do PMP	Incumprimento / Aumento do PMP	Incumprimento / Aumento do PMP	Incumprimento / Aumento do PMP	Incumprimento / Redução do PMP	Incumprimento / Aumento do PMP	
Consequência na taxa de juro	Acréscimo de 0,3 pp	Acréscimo de 0,3 pp	Acréscimo de 0,3 pp	Acréscimo de 0,3 pp	Acréscimo de 0,2 pp	Acréscimo de 0,3 pp	

Considerando os dados apurados pelas referidas entidades, verificámos, **ao nível dos objetivos do PMP** <sup>42</sup>:

- ✓ **DGAL: Incumprimento em todos os anos**, com **aumento** sistemático do resultado do indicador;
- ✓ **IGF: Incumprimento em todos os anos**, com um **aumento** do resultado do indicador **em 2009 e 2010** e **diminuição em 2011**.

Deste modo, considerando os exercícios de 2009/2011 e de acordo com os pontos 43 a 45 da referida RCM, **a taxa de juro base remuneratória do capital mutuado pelo Estado no âmbito do PREDE deveria ser oportunamente acrescida de:**

- ✓ **DGAL: de 0,9 pp** <sup>43</sup> ( 0,3 pp em cada um dos três anos );
- ✓ **IGF: de 0,8 pp** ( 2009: 0,3 pp; 2010: 0,3 pp; 2011: 0,2 pp ).

Assim, atendendo ao período indicado, **a taxa de juro base remuneratória** do capital mutuado pelo Estado **deverá sofrer um desagravamento de 0,1 pp face ao que resulta dos dados da DGAL**.

Refira-se que as **consequências relativas aos anos de 2009 a 2011 já foram comunicadas** pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças ( DGTF ) à Autarquia.

Anexos, a fls. 65A

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

**2.2.3.5.** Refira-se, por fim, em termos do **impacto da adesão da Autarquia ao PREDE atendendo aos seus objetivos de âmbitos específico e geral**, que:

- ✓ Por um lado, atendendo a que o **Estado criou o PREDE sob a premissa de que a redução dos PMP** " (...) *nas transações comerciais na economia portuguesa para níveis próximos dos padrões internacionais melhorará o ambiente de negócios, reduzindo custos de financiamento e de transação, introduzindo maior transparência na fixação de preços, criando condições para uma mais sã concorrência (...)* " <sup>44</sup>, podemos afirmar que **o MAV não contribuiu, nos anos analisados, para a prossecução desse objetivo específico**.
- ✓ Por outro lado, o MAV também **não concorreu para o objetivo de âmbito geral**, pois, **não obstante a adesão ao PREDE** e a consequente utilização integral do capital dos empréstimos contratados ( **MC 1,5** ), a evolução das " **outras dívidas a terceiros** " até ao final de 2011 foi a seguinte:

<sup>42</sup> Pontos 39, 44, 45 e 9 da referida RCM n.º 34/2008.

<sup>43</sup> Pontos percentuais.

<sup>44</sup> Preâmbulo da já mencionada RCM n.º 34/2008.

**Quadro 20 – PREDE – Evolução das outras dívidas a terceiros ( 2008/2011 )**

Un: Euro

Descrição	2008	2009	2010	2011
(A) - Outras dívidas a terceiros	4 226 102	4 044 879	4 311 881	4 845 256
(B) - Variação 2008/2009, 2008/2010 e 2008/2011		- 181 223	85 779	619 153
(C) - Empréstimos PREDE (capital utilizado)			1 490 162	
(D) - Variação (sem PREDE) entre 2008/2009, 2008/2010 e 2008/2011 ((B)-(C))		1 308 939	1 575 941	2 109 315

Anexos, a fls. 27 e 63

Assim, tendo como base o início de 2009, as “ outras dívidas a terceiros ” **diminuíram nesse ano apenas m€ 181, e aumentaram nos anos seguintes, respetivamente, m€ 86 e m€ 619.**

Ora, **através dos referidos empréstimos, o MAV transformou M€ 1,5 de dívida administrativa/comercial em financeira de MLP, sem os quais a componente de “ outras dívidas a terceiros ” teria sofrido, naquele período ( entre o início de 2009 e o final de 2011 ), um aumento de M€ 2,1.**

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

Com efeito, do **recurso a este Programa não resultou, ao contrário do que seria expectável, uma diminuição duradoura do nível das “ outras dívidas a terceiros ” em montante pelo menos equivalente ao do capital dos referidos EMLP, mas antes uma duplicação do endividamento total da Autarquia num valor significativo ( M€ 1,5 ).**

Em síntese:

**No MAV não foram atingidos os objetivos, de âmbito específico ( evolução do PMP ) e geral ( diminuição permanente da dívida de CP em valor pelo menos equivalente ao dos EMLP ), subjacentes à conceção do PREDE.**

**2.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO DE 2011**
**2.3.1. APURAMENTO DOS LIMITES LEGAIS ( DGAL E IGF )**

**2.3.1.1.** No que respeita a 2011, a **DGAL apenas divulgou os valores dos limites especiais de endividamento, previstos no art. 53º da Lei n.º 55-A/2010, de 31/dez**



( Lei do Orçamento do Estado – LEO - para esse ano ), **de EL** <sup>45</sup> e **de EMLP** <sup>46</sup>.

Nesta auditoria e ainda que seguindo a mesma metodologia adotada por aquela entidade, **efetuámos correções no EL do Município de 2010** <sup>47</sup>, que, conseqüentemente, tiveram impacto no apuramento do correspondente limite de 2011 <sup>48</sup>, como se evidencia da seguida:

**Quadro 21 – Limites especiais de EL e de EMLP de 2011**

Un: Euro

DESCRIÇÃO	DGAL	IGF	
		CORREÇÕES	VALORES ADOTADOS
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)-(3)
<b>END. LÍQUIDO</b>	<b>6 390 053</b>	<b>- 165 413</b>	<b>6 224 640</b>
<b>EMLP</b>	<b>4 373 401</b>	<b>0</b>	<b>4 373 401</b>

Anexos, a fl. 34

Por sua vez, no que se refere ao **limite de ECP previsto no art. 39.º, n.º 1, da LFL**, a IGF <sup>49</sup> apurou o montante de **€ 585 490**.

Anexos, a fls. 33

<sup>45</sup> O limite especial de EL de 2011 ( art. 53º da Lei n.º 55-A/2010, de 31/dez, posteriormente alterado pelo art. 2º da Lei n.º 60-A/2011, de 30/nov, e art. 37º, n.º 2, da LFL ) foi apurado nos seguintes termos:

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

<sup>46</sup> O limite especial de EMLP de 2011 ( art. 53º da Lei n.º 55-A/2010, de 31/dez, posteriormente alterado pelo art. 2º da Lei n.º 60-A/2011, de 30/nov, e art. 39º, n.º 3, da LFL ) foi apurado da seguinte forma:

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

Refira-se que, não obstante o disposto no art. 2º da Lei n.º 60-A/2011, de 30/nov, a DGAL, relativamente aos EMLP e ao contrário do que ocorreu com o EL, não efetuou qualquer atualização no cálculo deste limite, uma vez que continuou a considerar a data indicada na LOE ( 30/set/2010 ) como referência e não a da Lei n.º 60 A/2011, de 30/nov ( 31/dez/2012 ).

<sup>47</sup> As correções efetuadas tiveram origem, por um lado, nas diferenças apuradas na circularização de fornecedores e empreiteiros e, por outro lado, na consideração do EL das restantes entidades relevantes ( para além do MAV ) que foram reportadas pela Autarquia à DGAL sempre com valor nulo ( cr. itens seguintes ).

<sup>48</sup> Ao contrário, ao nível dos EMLP não foram efetuadas quaisquer correções, pelo que o limite considerado é o divulgado pela DGAL.

<sup>49</sup> A DGAL, nos exercícios anteriores, considerou, para o apuramento dos limites legais previstos na Lei das Finanças Locais, o valor de receitas relativas ao Fundo de Equilíbrio Financeiro ( FEF ) e Imposto sobre os Rendimentos das Pessoas Singulares ( IRS ) previstos no Orçamento de Estado ( OE ) de cada um dos anos, quando, de acordo com o quadro legal, aquelas receitas são do ano imediatamente anterior ao que respeitam os limites ( cfr. arts. 37º e 39º da LFL ).

Todavia, atendendo, às competências atribuídas à DGAL em matéria de cálculo e comunicação dos limites legais aos municípios ( cfr., designadamente quanto a 2011, o art. 58º do DL n.º 32/2012, de 13/fev ), bem como ao nível do acompanhamento da posição de cada um deles nesta matéria e, ainda, com o objetivo de harmonização de posições entre entidades da Administração Central, a IGF adotou a interpretação efetuada por aquela entidade.



### 2.3.2. ENTIDADES RELEVANTES PARA OS LIMITES LEGAIS

**2.3.2.1.** Atendendo ao conceito de **endividamento líquido total previsto na LFL** <sup>50</sup>, eram suscetíveis de relevar, **para efeitos de limites de endividamento da Autarquia de 2011, para além do Município de Arruda dos Vinhos**, cinco entidades associativas municipais, duas empresas pertencentes ao setor empresarial local ( SEL ) e uma outra empresa participada, a saber:

- ✓ **OESTECIM – Comunidade Intermunicipal do Oeste;**
- ✓ **AMO MAIS;**
- ✓ **AMPV – Associação de Municípios Portugueses do Vinho;**
- ✓ **Associação de Municípios para o Gás;**
- ✓ **GESRUDA – Gestão de Equipamentos Municipais e Prestação de Serviços, EEM;**
- ✓ **PISOESTE – Parque de Inertes e Serviços do Oeste, EIM;**
- ✓ **ZIR – Zona Industrial de Reciclagem de Sucata, SA.**

Anexos, a fls. 32

Todavia, o endividamento das **entidades de natureza empresarial** participadas pelos Municípios **apenas relevam para efeitos dos respetivos limites legais caso não apresentem resultados equilibrados**, de acordo com o RJSEL <sup>51</sup>.

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

Ora, aplicando, relativamente ao exercício de 2011, a **regra de equilíbrio anual de contas** <sup>52</sup> às empresas participadas pelo MAV, verificou-se que apenas a **GESRUDA, EEM apresenta equilíbrio de contas** <sup>53</sup>, razão pela qual é **excluída do perímetro relevante** para a análise, naquele exercício, de todos os limites de endividamento municipal.

Anexos, a fls. 32 e 50

**2.3.2.2.** Neste contexto, o **perímetro das entidades relevantes para os limites legais de endividamento municipal** do MAV de 2011 e a respetiva percentagem de imputação decorre do quadro seguinte:

<sup>50</sup> Consagrado no art. 36.º, n.º 2, alíneas a) e b).

<sup>51</sup> Em conformidade com o art. 36.º, 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 ( entretanto revogado ).

<sup>52</sup> Prevista no art. 31.º, n.º 2, do RJSEL, sendo que esta se considera cumprida desde que " (...) o resultado de exploração anual operacional acrescido dos financeiros (...) " apresente saldo nulo ou credor ou, caso isso não aconteça, o Município transfira para a empresa, até ao final do mês seguinte à data de encerramento das suas contas, o montante necessário à reposição do equilíbrio ( cfr. art. 31.º, n.ºs 2 a 4, do RJSEL ).

<sup>53</sup> Visto que da conjugação dos resultados operacionais com os encargos financeiros ( as componentes relevantes ) resultam saldos credores.

**Quadro 22 - Entidades abrangidas pelo conceito de endividamento líquido total**

IDENTIFICAÇÃO	LIMITES		Z IMPUTÁVEL AO MUNICÍPIO
	EMPRÉSTIMOS	END. LÍQUIDO	
MUNICÍPIO DE ARRUDA DOS VINHOS	SIM	SIM	100,00%
OESTE CIM - Comunidade Intermunicipal do Oeste	SIM	SIM	5,37%
AMO MAIS	SIM	SIM	7,14%
AMPV - Associação de Municípios Portugueses do Vinho	SIM	SIM	1,24%
AMEGA - Associação de Municípios para Estudo e Gestão da Água	SIM	SIM	0,79%
AMAGÁS - Associação de Municípios para o Gás	SIM	SIM	1,06%
GESRUDA - Gestão de Equipamentos Municipais e Prestação de Serviços, EEM	NÃO	NÃO	100,00%
PISDESTE - Parque de Inertes e serviços do Oeste, EIM	SIM	SIM	5,37%
Z.I.R. - Zona Industrial de Reciclagem de Sucata, SA	SIM	SIM	3,00%

Anexos, a fls. 32

**2.3.3. CONTROLO DO LIMITE ESPECIAL DE ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO**

**2.3.3.1.** Em **2011**, o **MAV**, em conjunto com as restantes entidades relevantes, **evidenciou, no que concerne ao limite especial de EL previsto na LOE\_2011** <sup>54</sup>, a seguinte situação:

**Quadro 23 - Controlo do limite especial de EL de 2011**

Un: Euro

EXERCÍCIO	LIMITE ESPECIAL	EL RELEVANTE	% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE EM 31/12
(1)	(2)	(3)	(4) = (3) / (2) *100
IGF	6 224 640	6 003 388	96%
DGAL	6 390 053	6 159 928	96%

Anexos, a fls. 34 e 36

Assim, **em 2011**, independentemente de se considerar os valores da DGAL ou da IGF <sup>55</sup>, o **MAV cumpriu o limite especial de EL**, com uma taxa de utilização, em ambos os casos, de 96%.

Refira-se, no entanto, que o valor de endividamento líquido subjacente à análise anterior é significativamente inferior ao que é evidenciado pelo MAV, pois existe um elevado montante de EMLP excecionados deste e do correspondente limite legal ( m€ 996 ).

Anexos, a fls. 37 e 38

<sup>54</sup> Cfr.item 2.3.1.1..

<sup>55</sup> Cfr. infra, no item 2.3.1.7., a justificação para a indicada divergência entre a IGF e a DGAL no que o endividamento líquido relevante no final de 2011.

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

2.3.4.1. Em 2011, o comportamento do MAV, em conjunto com as restantes entidades relevantes, em termos de limite especial de EMLP<sup>56</sup> foi o seguinte:

Quadro 24 – Controlo do limite especial de EMLP de 2011

Un: Euro

LIMITE ESPECIAL	STOCK DE EMLP RELEVANTE	% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE EM 31/12
(1)	(2)	(3) = (2) / (1) * 100
4 373 401	3 249 920	74%

Anexos, a fls. 34 e 37

Assim, o MAV cumpriu, em 2011, o limite especial de EMLP, com uma taxa de utilização de 74%.

Saliente-se que os empréstimos excecionados deste limite legal ( e também do de EL ) perfazem, como já referimos, um total de m€ 996, tendo um peso significativo ( 24% ) na dívida total desta natureza, pelo que os valores que estão a ser considerados para o limite em apreço são significativamente inferiores ao da dívida total dessa natureza.

Anexos, a fls. 37 e 38

### 2.3.5. CONTROLO DO LIMITE DOS EMPRÉSTIMOS DE CURTO PRAZO PREVISTO NA LFL

2.3.5.1. O MAV cumpriu, em 2011, o limite legal de ECP<sup>57</sup> definido na LFL, pois apresentou, em conjunto com as restantes entidades relevantes, a seguinte situação:

Quadro 25 – Controlo do limite de ECP ( previsto na LFL ) de 2011

Un: Euro

LIMITE LEGAL	STOCK DE ECP RELEVANTE	% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE
(1)	(2)	(3) = (2) / (1) * 100
585 490	17 184	3%

Anexos, a fls. 33

Assim, o MAV cumpriu o limite em apreço, com uma taxa de utilização de 3%, sendo de referir que, no final de 2011, apenas a empresa PISOESTE, EIM era devedora de ECP.

### 2.3.6. CONTROLO DA INFORMAÇÃO PRESTADA À DGAL RELATIVAMENTE AO ANO DE 2011

2.3.6.1. O MAV cumpriu a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL para efeitos do apuramento e controlo da evolução do seu endividamento no ano de 2011, em especial, dos respetivos limites legais.

<sup>56</sup> Cfr. item 2.3.1.1..

<sup>57</sup> Previsto no art. 39º, n.º 1, da LFL.

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

**Quadro 26 – Diferença ao nível do reporte de EL de 2011 ( DGAL/IGF )**

Un: Euro

Descrição	Valores comunicados pelo Município à DGAL	Valores considerados pela IGF	Diferenças IGF/DGAL (Reflexos para o endividamento líquido) <sup>a)</sup>
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)
<b>1 - ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO <sup>b)</sup></b>	<b>7 155 956,38</b>	<b>6 998 134,58</b>	<b>- 157 821,80</b>
<b>2 - OUTRA INFORMAÇÃO RELEVANTE <sup>c)</sup></b>	<b>996 028,40</b>	<b>994 746,26</b>	<b>- 1 282,14</b>
<b>3 - END. LIQ. RELEVANTE (1-2)</b>	<b>6 159 927,98</b>	<b>6 003 388,32</b>	<b>- 156 539,66</b>

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

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

<sup>c)</sup> Designadamente, no que respeita aos empréstimos excepcionados do Município, das dívidas, até 31/12/88, às concessionárias da energia eléctrica, dos créditos não reconhecidos por ambas as partes, dos créditos do município sobre os SM e as entidades do SEL e das correspondentes dívidas (na percentagem correspondente ao endividamento imputável ao município).

Anexos, a fls. 56

Estas divergências, **para menos, de € 156 540**, entre os valores apurados pela IGF e os comunicados pelo MAV e/ou considerados pela DGAL em termos de EL, resultaram:

- ✓ Das correções efetuadas pela IGF na informação financeira do MAV ( cfr. item 2.1.1. );
- ✓ Dos valores de EL de algumas entidades relevantes não comunicados à DGAL ( AMO MAIS, AMEGA, AMAGÁS, AMPV, Pisoeste, EIM e ZIR, SA ) ou incorretamente reportados ( OESTECIM e GESRUDA, EEM ).

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

### **2.3.7. CONTRIBUTO DO MAV PARA O DÉFICE DO SUBSETOR DAS AUTARQUIAS LOCAIS**

**2.3.7.1.** No **decorso do ano de 2011**, a evolução autónoma da situação da Autarquia, em termos de EL ( sem considerar qualquer exceção ), foi a seguinte:

**Quadro 27 – Evolução do endividamento líquido do MAV em 2011**

Un: Euro

DESCRIÇÃO	EVOLUÇÃO DO ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO (sem exceções)		VARIACÃO (montante)
	1/jan/2011	31/dez/2011	
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)
BALANCETES DO MAV	7 390 723,50	7 130 660,98	- 260 062,52
CORREÇÕES DA IGF	1 558,76	4 382,55	2 823,79
<b>TOTAIS</b>	<b>7 392 282,26</b>	<b>7 135 043,53</b>	<b>- 257 238,73</b>

Fonte: balancetes finais de 2010/2011, comunicações à DGAL e correções IGF

Anexos, a fls. 19 e 36

O MAV contribuiu, em 2011, de forma positiva, para o défice do subsetor das autarquias locais, uma vez que, entre 1/jan e 31/dez, diminuiu o seu EL ( sem exceções ) em cerca de m€ 257.

**2.3.8. APRECIACÃO FINAL**

**2.3.8.1.** Em síntese, no ano de 2011:

**O MAV:**

- ✓ **Cumpriu todos os limites legais de endividamento municipal;**
- ✓ **Reportou à DGAL a informação relativa ao endividamento,** em especial, a relevante para os respetivos limites legais, a qual, no entanto, não refletia, com inteira fiabilidade, a sua situação, pois foi apurada uma **diferença, para menos, ao nível do EL, de m€ 157,** facto este que, todavia, não teve qualquer reflexo sobre a conclusão global retirada em matéria de (in)cumprimento daquele limite de endividamento municipal;
- ✓ **Contribuiu de forma positiva para o défice do subsetor das autarquias locais,** pois **diminuiu o seu EL ( sem exceções )** em cerca de **m€ 257.**

Neste âmbito, em sede de contraditório, a Autarquia, assume que " *É n/ intenção acolher todas as recomendações, designadamente às recomendações previstas em Q) a S) (...)* ".

Anexos, a fls. 75

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

**2.4.1.** No **final de 2011,** face aos parâmetros legalmente estabelecidos, a **situação do MAV,** em termos de **reequilíbrio** <sup>58</sup> e **saneamento** <sup>59</sup> **financeiros,** era a seguinte:

<sup>58</sup> Cfr. art.º 8.º, do DL n.º 38/2008, de 7/mar.

<sup>59</sup> Cfr. art.º 3, n.º 4, do DL n.º 38/2008, de 7/mar.

**Quadro 28 – Reequilíbrio e saneamento financeiros**

INDICADORES	SITUAÇÃO FINAL DE 2011	PADRÕES LEGAIS DE REFERÊNCIA DE DESEQUILÍBRIO			
		ESTRUTURAL		CONJUNTURAL	
1 EL (relevante para o limite) em 31/12/2011 / Receitas relevantes para o cálculo do limite legal * 100	103%	> 175% (art. 8º, n.º 1, al. b))	-	> 125% (art. 3º, n.º 4, al. a))	-
2 Dívidas a fornecedores em 31/12/2011 / Receitas totais do ano de 2010 * 100	45%	> 50% (art. 8º, n.º 1, al. c))	-	> 40% (art. 3º, n.º 4, al. b))	X
3 Passivos financeiros do Município em 31/12/2011 (de EL) / Receitas totais do ano de 2011 * 100	87%	> a 300% (art. 8º, n.º 1, al. d))	-	> a 200% (art. 3º, n.º 4, al. c))	-
4 Prazo médio de pagamento (Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2008)	327	> 6 meses (180 dias) (art. 8º, n.º 1, al. e))	X	> 6 meses (180 dias) (art. 3º, n.º 4, al. d))	X
5 Capital em dívida de EMLP em 31/12/2011 / Receitas relevantes para o cálculo do limite legal * 100	56%	> 100% (art. 8º, n.º 1, al. a))	-		
6 Cumprimento da obrigação de redução do excesso de EL (relevante para o limite legal)	NÃO APLICÁVEL	(art. 8º, n.º 1, al. f))	-		
7 Cumprimento da obrigação de redução do excesso do stock de EMLP (relevante para o limite legal)	NÃO APLICÁVEL	(art. 8º, n.º 1, al. f))	-		

Anexos, a fls. 59

Deste modo, **face aos indicadores previstos no DL n.º 38/2008, de 7/mar** (mencionados no quadro sob o título de "padrões legais de referência")<sup>60</sup>, **a Autarquia**, no contexto do diploma em apreço:

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

A referida situação de **desequilíbrio conjuntural** ocorre não obstante a Autarquia já ter beneficiado, em 2009, de financiamento de montante significativo ( M€ 1,5 ) no âmbito do PREDE ( verba que utilizou para pagamento das suas dívidas a fornecedores ).

**2.4.1.1.** Acresce que também estão **reunidas os pressupostos legais** ( verifica-se a condição prevista no art. 41º n.º 3, al. a), da LFL – cfr. indicador 2 do quadro anterior ) para que a **situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de rutura financeira possa ser declarada, ainda que a título subsidiário, pelo Governo**, o que, ao que sabemos, não ocorreu até ao momento.

Todavia, em nosso entender, tal declaração não se justifica no presente caso, atendendo, por um lado, que o exercício dessa competência tem uma natureza subsidiária e, por outro lado, que não estão reunidas as condições exigíveis para que sejam os próprios órgãos autárquicos a declarar essa situação.

**2.4.2.** Refira-se, por fim, que o município também **aderiu**, entretanto, **ao Programa de Apoio à Economia Local** ( PAEL ), criado pela Lei n.º 43/2012, de 28/ago, tendo

<sup>60</sup> Refira-se que, para este efeito, o prazo médio de pagamento ( constante deste quadro ) foi apurado de acordo com a fórmula adotada na RCM n.º 34/2008 ( a qual é utilizada na ausência de publicação da Portaria prevista no art. 20º do DL n.º 38/2008, de 7/mar ), tendo sido seguidas as instruções da DGAL e introduzidas as correções/ajustamentos efetuados pela IGF ( cfr. item 2.2.3.2. ).



assinado o respetivo contrato de financiamento <sup>61</sup>, **no valor de M€ 2,4**, em 28/dez/2012, documento que foi, de seguida, submetido a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, tendo sido emitido o respetivo Visto prévio em 11/fev/2013.

### 2.4.3. Assim, no **final de 2011**:

**O MAV, apesar de ter recorrido, no decurso de 2009, a dois empréstimos ao abrigo do PREDE ( M€ 1,5 ), apresenta, face aos parâmetros legalmente previstos, uma situação de desequilíbrio conjuntural, o que justificaria, de acordo com o quadro legal, o recurso a um plano de saneamento financeiro, mas adieru, entretanto, ao PAEL, que tem uma finalidade idêntica.**

Sobre esta matéria, a Autarquia, no contraditório, refere que:

- ✓ " (...) no final de 2012, a situação de desequilíbrio conjuntural manteve-se, mas apenas devido à verificação de apenas uma condição (...) por apresentar um PMP de 267 dias, ou seja, superior a 180 dias. ";
- ✓ " (...) em 2013, o PMP já apresenta uma evolução positiva (T2/2013=193 dias), não só devido à utilização do empréstimo PAEL, como também, pela intensificação de esforços de contenção de despesa, devidamente alinhados com as medidas previstas no Plano de Ajustamento, perspetivando-se a redução deste rácio para valores inferiores a 180 dias até ao final do corrente ano ".

Acrescenta ainda que " (...) É n/ intenção acolher as recomendações previstas em T). ".

Anexos, a fls. 75

Face ao exposto, mantemos todas as asserções produzidas sobre esta matéria.

## 2.5. CONTROLO INTERNO E PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS

**2.5.1.** O MAV, para além de um **Regulamento de Organização dos Serviços Municipais** <sup>62</sup>, tem também em vigor uma **Norma de Controlo Interno** <sup>63</sup>, os quais contemplam um conjunto de regras definidoras de políticas, métodos e procedimentos de controlo, nomeadamente no que concerne à área do endividamento da Autarquia em termos de estrutura, funcionamento e procedimentos adotados.

**A Autarquia aprovou**, por deliberação da Câmara Municipal de 28/dez/2009, o **Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas**, tendo-o remetido oportunamente às entidades previstas na Recomendação n.º 1/2009 <sup>64</sup> do Conselho de Prevenção da Corrupção.

<sup>61</sup> O valor indicado resulta de um aditamento efetuado ao contrato assinado em 26/nov/2012, no valor de M€ 2,6, em sequência de pedidos de esclarecimento e de reformulação do Plano de Ajustamento Financeiro efetuadas pelo Tribunal de Contas no âmbito da sua submissão a fiscalização prévia.

<sup>62</sup> Publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 8, de 12/jan/2011.

<sup>63</sup> A última versão foi aprovada em reunião de câmara de 26/dez/2011.

<sup>64</sup> Publicada no DR, 2ª Série, em 22/jul.

**2.5.2.** Do trabalho de campo realizado, em especial através da utilização de questionários e da realização de testes de conformidade e substantivos, resultam algumas fragilidades ao nível do controlo interno e do tratamento contabilístico de alguns eventos nas áreas relacionadas com o objeto da auditoria, de que destacamos as seguintes:

- ✓ Não é divulgado, no passivo de curto prazo do balanço, o valor da amortização de contratos de EMLP e de locação financeira cujo pagamento se vence em cada um dos anos imediatos;
- ✓ Não são apurados, nem, conseqüentemente, reconhecidos contabilisticamente, os investimentos executados por administração direta;
- ✓ Não existe segregação de funções quanto às operações de registo de quantidades e de manuseamento físico das existências nos armazéns <sup>65</sup>;
- ✓ O saldo evidenciado pelas fichas de existências não tem correspondência exata, a todo o momento, com os bens em armazém.

Por forma a ultrapassar algumas das fragilidades identificadas, o MAV, no contraditório, refere que:

- ✓ *" À empresa responsável pelo software foram já solicitadas instruções de parametrização para permitir evidenciar tal estrutura do balanço, sendo expectável que tal aconteça até à prestação de contas de 2013.*
- ✓ *Por sua vez, em " (...) matéria de gestão de stocks e armazém, apesar de estar prevista a segregação de funções na Norma de Controlo Interno, existem dificuldades em dar integral cumprimento a estas normas, designadamente, por falta de meios humanos, situação para a qual muito tem contribuído a política de " downsizing " do número de trabalhadores nos últimos anos."*

Afirma, ainda, a Autarquia que *" É n/ intenção acolher todas as recomendações, designadamente às recomendações previstas em U) a W). "*

Anexos, a fls. 76

**2.5.3.** No que respeita ao **Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas**, que se encontra em fase de revisão ( especialmente com o objetivo de incluir a área de recursos humanos ), parece-nos de salientar que:

- ✓ As medidas previstas não se encontram calendarizadas;
- ✓ Não estão definidos os meios financeiros e materiais necessários à sua concretização, nem enunciados os respetivos resultados previstos;
- ✓ No final de 2011, de acordo com a informação prestada pelos serviços, já tinham sido concretizadas mais de metade das medidas previstas.

No contraditório, o MAV, quanto a esta matéria, refere que *" É n/ intenção acolher todas as recomendações, designadamente às recomendações previstas em X) e Y), as quais serão devidamente consideradas em sede de reformulação/atualização do novo Plano. "*

Anexos, a fls. 76

---

<sup>65</sup> De acordo com os serviços, tal fragilidade resulta da escassez de recursos humanos.

### 3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

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

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

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<b>3.1.1.</b> O balanço do MAV do exercício de 2011 espelha, com elevado grau de fiabilidade, nas rubricas do passivo exigível, a situação financeira, dado que as correções efetuadas são materialmente irrelevantes em termos absolutos ( m€ 4 ) e têm um reduzido peso na dívida total de CP ( 0,1% ).	2.1.1., 2.1.1.1. e 2.1.1.3.	<b>A)</b> A regularização imediata, ao nível da informação contabilística do MAV, das variações patrimoniais omitidas ou incorretamente refletidas, caso não tenham sido ainda corrigidas.
<b>3.1.1.1.</b> Existiam outras insuficiências com repercussões ao nível da qualidade e fiabilidade de informação económico-financeira do Município, de que destacamos a não:  ✓ <b>Utilização</b> , de forma sistemática e abrangente, das contas relativas a compromissos de exercícios futuros;  ✓ <b>Implementação do subsistema de contabilidade de custos.</b>	2.1.1.2.	<b>B)</b> Utilização, de forma sistemática e adequada, das contas relativas a compromissos de exercícios futuros.  <b>C)</b> Implementação do subsistema de contabilidade de custos.
<b>3.1.2.</b> A evolução das grandezas que integram os balanços do MAV, revela, no triénio de 2009/2011, que se manteve o grau de dependência de capitais alheios exigíveis para financiamento do ativo ( 33% ), tendo diminuído o correspondente peso dos fundos próprios ( de 47% para 44% ).	2.1.2	

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

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<b>3.2.1.</b> A receita global disponível do MAV importou, nos anos de 2009/2012, em, respetivamente, <b>M€ 13,2, M€ 10,8, M€ 11,2 e M€ 10,7</b> ( que incluem a utilização de empréstimos de M€ 2,3, m€ 874, M€ 1,2 e m€ 648 ).	2.2.1.1.	

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p><b>3.2.1.1. Prática sistemática, ao longo do quadriénio, de empolamento na previsão das receitas orçamentais, que evidenciam reduzidos índices de execução em termos globais ( no máximo de 69% ), em especial, na componente de capital ( 2011 e 2012: 34% e 47% ), o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL.</b></p> <p><b>Face aos valores previstos, não foram arrecadadas, no período de 2009/2012, receitas totais nos montantes de M€ 6,4, M€ 8,2, M€ 7,7 e M€ 4,9, respetivamente.</b></p> <p>Através do referido expediente, <b>o MAV criou, de forma artificial, ao nível da execução orçamental, a possibilidade de realização/existência de um montante relevante de despesa ( 2011 e 2012: M€ 7,7 e M€ 4,9 ) sem que existissem meios monetários disponíveis para efetuar o seu pagamento atempado.</b></p> <p>Assim, não obstante a evolução positiva ocorrida em 2012 face ao ano anterior, <b>a execução de qualquer dos orçamentos comportava um elevado risco, permitindo e potenciando uma gestão orçamental desequilibrada.</b></p>	<p>2.2.1.1. e 2.2.1.3.</p>	<p><b>D)</b> Elaboração rigorosa dos orçamentos de receita:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Fundamentando, de forma adequada, o montante de todas as rubricas previstas, independentemente de estarem ou não sujeitas no POCAL a regra previsional ( e, em especial, nos casos em que o valor a orçamentar traduza uma evolução atípica – crescimento – da receita face ao seu histórico de cobrança efetiva ).</li> <li>✓ Considerando apenas as que apresentem um elevado grau de probabilidade em termos de cobrança efetiva.</li> </ul>
<p><b>3.2.1.2. Violação, em 2010, do princípio do equilíbrio orçamental corrente previsto no POCAL, sendo que tal situação, suscetível, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira sancionatória, já é do conhecimento do TC, pelo que não se justifica realizar qualquer outra diligência sobre esta matéria.</b></p>	<p>2.2.1.4.</p>	<p><b>E)</b> Cumprimento do princípio do equilíbrio orçamental corrente previsto no POCAL.</p>
<p><b>3.2.1.3. Violação reiterada, entre 2009/2012, do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial ( execução global do ano ), o que espelha uma gestão e execução orçamentais desequilibradas.</b></p> <p>De facto, <b>o risco potencial, a que aludimos, acabou por concretizar-se ao nível da execução orçamental, com a sistemática realização/existência de despesas muito</b></p>	<p>2.2.1.5.</p>	<p><b>F)</b> Execução prudente do orçamento de despesa, com base na cobrança efetiva das receitas e não apenas na sua previsão orçamental, de modo a garantir um efetivo equilíbrio orçamental e, assim, o pagamento atempado dos seus compromissos;</p> <p><b>G)</b> Acompanhamento e controlo rigoroso e contínuo dos níveis de execução orçamental, devendo ser dada especial atenção às despesas variáveis e não obrigatórias.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p><b>acima da real capacidade financeira do MAV para fazer face, atempadamente, aos compromissos assumidos</b> ( faturadas ou equivalente ).</p> <p>O <b>resultado desta análise seria ainda mais negativo caso o MAV não tivesse utilizado, em 2009, o capital dos empréstimos PREDE</b>, com a transformação de <b>MC 1,5</b> de " outras dívidas a terceiros " em dívida financeira de MLP, grandeza que, por isso, deixou de influenciar o resultado deste indicador.</p>	2.2.1.5.	<p><b>H)</b> Cumprimento das regras previstas na Lei n.º 8/2012, de 21/fev, em especial, no que concerne à proibição de assunção de compromissos sem que existam fundos disponíveis.</p>
<p><b>3.2.1.4. O MAV, em especial em 2011 e 2012, apresentou uma reduzida ou nula ( 2,3% e -10,9% ) margem de manobra ao nível da sua gestão financeira</b>, designadamente para fazer face às demais despesas municipais que, à partida, não se encontravam já " vinculadas ".</p> <p>Verifica-se, de facto, naqueles anos, uma <b>forte rigidez na despesa orçamental atendendo ao nível das receitas orçamentais</b>, resultado que ainda se agravaria caso os compromissos de exercícios futuros fossem adequadamente refletidos e não tivesse sido utilizado anteriormente os empréstimos PREDE.</p> <p>Aliás, <b>se o MAV não tivesse empolado</b>, de forma muito relevante, em 2011 e 2012, a <b>previsão das receitas orçamentais, não estaria em condições de elaborar orçamentos que cumprissem formalmente o princípio do equilíbrio, pois não existiam</b>, de facto, <b>receitas suficientes que possibilitassem sequer a previsão das referidas despesas e dos compromissos já assumidos</b>.</p>	2.2.1.6.	Cfr. recomendações <b>F) e G)</b> .
<p><b>3.2.1.5. Em síntese, em 2009/2012, o MAV:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>Elaborou e aprovou documentos previsionais que não refletiam a real expectativa da execução orçamental</b>, não podendo, por isso, constituir um eficaz instrumento de gestão, nem servir de base a uma análise rigorosa quanto à eficácia da sua execução;</li> </ul>	2.2.1.8.	Cfr. recomendações <b>F) a H)</b> .

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>✓ <b>Não manteve uma gestão orçamental prudente e equilibrada, de que resultasse a exigível articulação e compatibilização entre o nível de realização/existência da despesa e a real cobrança da receita.</b></p>	2.2.1.8.	Cfr. recomendações <b>F)</b> a <b>H)</b> .
<p><b>3.2.2.</b> A dívida global do MAV de OO ( corrigida pela IGF ), não obstante ter decrescido <b>entre 2009 e 2012 ( m€ 836 e 9% )</b>, passando para <b>M€ 8,2</b>, manteve-se sempre num nível materialmente relevante face ao seu quadro financeiro, sendo de salientar:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ O relevante <b>período de recuperação tendo em conta as receitas regulares</b> expurgadas das despesas rígidas e vinculadas ( <b>2011: 25 meses</b> );</li> <li>✓ <b>A redução significativa do nível de cobertura da dívida municipal pelas receitas disponíveis</b> ( não considerando os passivos financeiros ), que, <b>entre 2009/2011, passou de 121% para 109%</b>;</li> <li>✓ O <b>valor da dívida municipal " per capita "</b> ( <b>2011: € 680</b> );</li> <li>✓ O <b>considerável peso da dívida de MLP na dívida total ( 2011: 47% )</b>;</li> <li>✓ Os <b>compromissos assumidos</b> e ainda não faturados <b>no final de 2012 ( m€ 140 )</b>, que irão agravar a dívida no futuro.</li> </ul> <p>Estes factos <b>repercutem-se e condicionam a gestão orçamental dos exercícios futuros.</b></p>	2.2.2.1. a 2.2.2.7.	<p><b>I)</b> Acompanhamento e controlo rigorosos da evolução e da assunção de nova dívida municipal, de modo a conter e adequar o seu montante ao quadro financeiro da Autarquia, nomeadamente às suas receitas, salvaguardando, assim, o pagamento atempado das suas obrigações.</p> <p><b>J)</b> Realização de novos investimentos deverá ter sempre subjacente uma análise de custo/benefício, que integre, de forma sistemática, a previsão dos custos, a suportar pelo MAV, com a sua exploração, manutenção e conservação.</p> <p><b>K)</b> Assunção de compromissos, com repercussões em exercícios futuros, precedida de análise rigorosa, detalhada e ponderada, levando em conta a dimensão intergeracional das decisões político-financeiras.</p>
<p><b>3.2.2.1.</b> O <b>stock da dívida de EMLP</b>, no final de 2009/2012, <b>evoluiu positivamente</b>, tendo passado de <b>M€ 4,8</b> para <b>M€ 3, 8</b> ( menos M€ 1 e 22% ).</p> <p>O respetivo <b>serviço da dívida</b> apresentou alguma <b>estabilidade</b> ( passou de m€ 613 para m€ 695 ), sendo expeável um aumento nos próximos anos devido ao capital em dívida dos EMLP que se encontram em período de carência ( m€ 829 ).</p>	2.2.2.2.	



CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p><b>3.2.2.2.</b> No que respeita à dívida de <b>ECP</b>, o MAV <b>não tinha qualquer stock em dívida no final de 2011 e de 2012.</b></p> <p>Constatámos, no entanto, que a Autarquia contratou, em 10/mar/2010, um ECP, no valor de m€600, que não foi submetido, em qualquer momento, a fiscalização prévia do TC, mas que, ao contrário do previsto, não foi amortizado até ao final desse exercício.</p> <p>Tal situação era suscetível, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira sancionatória, mas o TC já solicitou, entretanto, esclarecimentos sobre a mesma, pelo que não se justifica a realização qualquer outra diligência quanto a esta matéria.</p>	<p>2.2.2.3. e 2.2.2.3.1.</p>	
<p><b>3.2.3.</b> A dívida resultante dos contratos de locação financeira era materialmente irrelevante e decresceu entre 2010 e 2012, passando para € 3 591.</p>	<p>2.2.2.4.</p>	
<p><b>3.2.4.</b> As " outras dívidas a terceiros " de OO <b> aumentaram, entre 2009/2012</b>, cerca de <b>m€ 393 ( 10% )</b>, tendo passado para <b>M€ 4,4</b>, não obstante a transformação e consolidação, em 2009, através da adesão ao PREDE, de M€ 1,5 de dívida desta natureza em financeira de MLP.</p> <p><b>A situação financeira de CP do MAV foi, ao longo do quadriénio, negativa e desequilibrada</b>, com:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b> Relevantes e sistemáticos saldos reais negativos de operações orçamentais ( 2011 e 2012, respetivamente, M€ 4,8 e M€ 4,4 ), de que decorre a oneração indevida dos orçamentos futuros;</b></li> <li>✓ <b> PMP a terceiros ( 2011 ) e a fornecedores ( 2012 ) elevados e muito superiores ao dos parâmetros legais ( respetivamente, 312 e 267 dias );</b></li> <li>✓ <b> Violação da regra do equilíbrio financeiro mínimo ( indicadores de liquidez ), com um permanente desajustamento entre as dívidas de</b></li> </ul>	<p>2.2.2.5. a 2.2.2.7.</p>	<p><b>L)</b> Implementação de medidas que contribuam para o restabelecimento do equilíbrio financeiro do MAV, em especial de CP, o que pressupõe, designadamente, a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Otimização da cobrança das receitas municipais ( através da atualização das taxas e preços praticados na Autarquia e dos respetivos processos de liquidação e cobrança, bem como da fixação das taxas dos impostos municipais );</li> <li>✓ Racionalização da despesa realizada através, nomeadamente, da: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Análise sistemática da necessidade e utilidade das despesas a realizar;</li> <li>• Adoção, ainda que não prevista legalmente, do instrumento da cativação das despesas, consagrando regras de execução orçamental, que incluam a identificação das rubricas da despesa e as percentagens a cativar, bem como a competência para a sua descativação.</li> </ul> </li> </ul>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p><b>CP e correspondente liquidez do ativo, em especial, com as disponibilidades;</b></p> <p>✓ <b>Significativos custos financeiros</b> ( juros de mora liquidados entre, entre 2009/2011, no montante de <b>m€ 306</b> e pagos de <b>m€ 264</b> ).</p>		<p><b>M)</b> Ponderação, nas áreas de atividade ou programas que tenham um maior peso e flexibilidade ao nível da despesa, da eventual adoção de medidas no sentido de descontinuar aquelas que tenham menor impacto negativo sobre os cidadãos ou de diminuir os meios financeiros afetos, de modo a proporcionar uma redução relevante e estrutural na despesa municipal.</p> <p><b>N)</b> Acompanhamento e controlo rigorosos da evolução e da assunção de nova dívida comercial/administrativa, de modo a conter e adequar o seu montante às receitas municipais efetivamente disponíveis ( isto é, após a dedução das despesas fixas e rígidas ), salvaguardando, assim, o pagamento atempado das obrigações de CP.</p> <p><b>O)</b> Redução dos prazos médios de pagamento para os parâmetros legalmente previstos, de modo a evitar a ocorrência de custos financeiros.</p>
<p><b>3.2.5.</b> O MAV <b>contratou e utilizou</b>, em 2009, <b>dois empréstimos ao abrigo do PREDE, no montante total de M€ 1,5.</b></p> <p><b>3.2.5.1.</b> Foram identificadas, <b>entre 2008/2011, incorreções materialmente relevantes nas grandezas consideradas pela DGAL para o apuramento do PMP a fornecedores</b> ( RCM 34/2008 ), tendo a IGF considerado, respetivamente:</p> <p>✓ Na <b>dívida a fornecedores: mais M€ 1,4, M€ 4,8, M€ 3,5 e m€ 4,4</b> ( que correspondem à soma dos quatro trimestres de cada ano ), valores que resultam da <b>inclusão</b> dos saldos relativos às dívidas de <i>factoring</i> e do resultado do procedimento de reconciliação de saldos;</p> <p>✓ Nas <b>aquisições de bens e serviços: menos M€ 5,1, M€ 1,9, m€ 409 e m€ 279</b>, decorrentes, em especial, de eventos que não respeitam a aquisições a título oneroso.</p> <p>Consequentemente, <b>os PMP apurados pela IGF e DGAL são divergentes</b>, variando as diferenças entre <b>18</b> ( 2011 ) e <b>112 dias</b></p>	<p>2.2.3.1 a 2.2.3.2.3.</p>	

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>( 2009 ), o que se <b>reflete sobre a determinação dos objetivos anuais a atingir em matéria de evolução</b> ( em regra, redução ) <b>do PMP e, eventualmente, ao nível dos resultados alcançados.</b></p>	<p>2.2.3.1 a 2.2.3.2.3.</p>	
<p><b>3.2.5.2.</b> Face aos diferentes objetivos, que resultam das análises da IGF e DGAL, para a evolução do PMP, verificámos, em ambos os casos, o seu incumprimento nos anos de 2009/2011, ainda que com:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>DGAL: Aumento</b> do resultado do indicador <b>em todos os anos;</b></li> <li>✓ <b>IGF: Aumento</b> do resultado do indicador <b>nos dois primeiros anos</b> e uma <b>diminuição no último.</b></li> </ul> <p>Deste modo, considerando os <b>exercícios de 2009/2012</b>, a partir do termo da primeira metade do EMLP do Estado, ou seja, 2014, a <b>taxa de juro base remuneratória do capital mutuado com o Estado</b> deveria ser acrescida:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>DGAL: 0,9 pp</b> ( 0,3 pp em cada um dos 3 anos );</li> <li>✓ <b>IGF: 0,8 pp</b> ( 2009: 0,3 pp; 2010: 0,3 pp; 2011: 0,2 pp ).</li> </ul> <p>Atendendo ao período indicado, <b>a referida taxa de juro deverá sofrer um desagravamento de 0,1 pp</b> face ao que resulta dos dados da DGAL e da consequente comunicação da DGTF.</p> <p>De qualquer modo, atendendo a que a indicada variação da taxa de juro só produz efeitos no futuro ( 2014 ), <b>a DGTF ainda está em tempo de reapreciar a situação.</b></p>	<p>2.2.3.4.</p>	<p><b>P)</b> Cumprimento efetivo dos objetivos fixados no PREDE com os quais o MAV se comprometeu de forma expressa, nomeadamente a redução anual do PMP.</p>
<p><b>3.2.5.3.</b> O MAV, nos anos analisados, <b>não contribuiu para a prossecução dos objetivos, de âmbitos específico e geral, subjacentes à conceção do PREDE, pois não:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>Reduziu sistematicamente os PMP</b> de acordo com o previsto, tendo-o antes aumentado na maior parte dos anos;</li> </ul>	<p>2.2.3.5.</p>	<p>Cfr. recomendações <b>K)</b> a <b>P)</b>.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>✓ <b>Diminuiu, de forma duradoura, as outras dívidas a terceiros, em valor pelo menos equivalente ao dos EMLP, tendo, ao contrário, ocorrido uma duplicação do seu endividamento total num valor significativo ( M€ 1,5 ).</b></p>	2.2.3.5.	Cfr. recomendações <b>K)</b> a <b>P)</b> .

### 3.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO PARA 2011

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p><b>3.3.1. Em 2011 foram criados, pela LOE desse ano, limites especiais de EL e de EMLP, que, segundo a DGAL, importavam no MAV, respetivamente, em € 6 390 053 e € 4 373 401.</b></p> <p>Todavia, a IGF, na sequência do trabalho de auditoria, <b>efetuou correções com impacto ao nível do cálculo do limite de EL</b>, pelo que <b>o valor adotado foi de € 6 224 640.</b></p> <p>Por sua vez, <b>o limite de ECP para 2011 previsto na LFL</b>, apurado pela IGF, foi de <b>€ 585 490.</b></p>	2.3.1.	
<p><b>3.3.1.1. Atento o conceito de endividamento líquido total, o perímetro relevante, para aferir do cumprimento dos limites legais de endividamento de 2011 englobava, além do Município, oito entidades:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Cinco entidades associativas municipais:           <ul style="list-style-type: none"> <li>“ OESTECIM - Comunidade Intermunicipal do Oeste ”,</li> <li>“ AMO MAIS ”,</li> <li>“ AMPV - Associação de Municípios Portugueses do Vinho ”,</li> <li>“ AMEGA – Associação de Municípios para Estudo e Gestão da Água ”,</li> <li>“ AMAGAS - Associação de Municípios para o Gás”;</li> </ul> </li> <li>✓ Duas empresas do SEL:           <ul style="list-style-type: none"> <li>“ GESRUDA Gestão de Equipamentos Municipais e Prestação de Serviços, EEM ” e “ PISOESTE - Parque de inertes e Serviços do Oeste, EIM ”;</li> </ul> </li> <li>✓ Uma empresa participada: “ ZIR – Zona Industrial de Reciclagem de Sucata, SA ”.</li> </ul>	2.3.2.1. e 2.3.2.2.	

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p>Todavia, de acordo com o quadro legal, a empresa GESRUDA, EEM não releva para os limites em apreço, pois apresentava equilíbrio de contas, segundo o RJSEL.</p>	<p>2.3.2.1. e 2.3.2.2.</p>	
<p><b>3.3.1.2.</b> Em <b>2011</b>, a <b>Autarquia</b>, independentemente de se considerar os valores da DGAL ou da IGF, <b>cumpriu os limites especiais de EL e de EMLP, bem como o de ECP consagrado na LFL.</b></p> <p>Refira-se, no entanto, que os <b>EMLP excepcionados dos limites especiais</b> ( de EMLP e EL ) perfazem um total de <b>m€ 996</b>, tendo um peso de 24% na dívida total de EMLP, pelo que os valores que estão a ser considerados para os limites em apreço são inferiores ao das efetivas grandezas.</p>	<p>2.3.3. 2.3.4. 2.3.5.</p>	<p><b>Q)</b> A análise da situação financeira da Autarquia e a tomada de decisões neste âmbito não deve ser circunscrita aos limites legais de endividamento, já que, em última instância, com as exceções que o regime previsto comporta, poderá estar a ser cumprida, num plano estritamente formal, a norma reguladora, quando, na verdade, não existe capacidade financeira.</p>
<p><b>3.3.1.3.</b> A <b>informação reportada pelo MAV à DGAL</b>, para apurar e controlar os limites legais de endividamento, <b>não refletia, com inteira fiabilidade, a sua situação no final de 2011</b>, pois foi apurada uma <b>diferença, para menos, ao nível do EL de m€ 158.</b></p> <p>Tal diferença resultou das <b>correções efetuadas pela IGF à informação do MAV e da omissão/incorreção de prestação de dados das restantes entidades relevantes.</b></p> <p>Não estão, aliás, consagrados, de forma integrada e sistematizada, quaisquer procedimentos específicos relativos à identificação das entidades relevantes para os limites de endividamento e à recolha da informação necessária para o reporte à DGAL.</p> <p>Todavia, as divergências verificadas não tiveram qualquer reflexo nas conclusões globais retiradas em matéria de (in)cumprimento dos limites de endividamento municipal.</p>	<p>2.3.6.</p>	<p><b>R)</b> Prestação de informação rigorosa à DGAL para efeitos de acompanhamento e controlo do endividamento, o que resultará, designadamente, de uma maior fiabilidade da informação decorrente dos registos contabilísticos do MAV e da comunicação da informação de todas as entidades relevantes.</p> <p><b>S)</b> Criação de procedimentos periódicos de circularização, recolha e validação de informação, que inclua todo o conjunto de entidades abrangidas pelo conceito de endividamento líquido total.</p>
<p><b>3.3.2.</b> O MAV <b>contribuiu positivamente, em 2011, para o défice do subsector das autarquias locais</b>, uma vez que, entre 1/jan e 31/dez, <b>diminuiu o seu EL</b> ( sem exceções ) em cerca de <b>m€ 257.</b></p>	<p>2.3.7.</p>	

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

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p><b>3.4.1.</b> No final 2011, no MAV apresentava <b>uma situação de desequilíbrio financeiro conjuntural</b>, o que justificaria o recurso a um plano de saneamento financeiro, mas aderiu, em 2012, ao PAEL, que tem uma finalidade idêntica.</p>	2.4.	<p><b>T)</b> Concretização total do processo de adesão ao PAEL e criação dos instrumentos necessários à monitorização e cumprimento das obrigações resultantes do respetivo Plano de Ajustamento.</p>

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

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p><b>3.5.1.</b> O MAV tem uma Norma de Controlo Interno e um Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas aprovados nos termos legais.</p> <p>Do trabalho de campo realizado resulta um conjunto de fragilidades ao nível do controlo interno e dos procedimentos contabilísticos, de que destacamos as seguintes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Não é divulgado, no passivo de CP do balanço, o valor amortização de contratos de EMLP cujo pagamento se vence em cada um dos anos imediatos;</li> <li>✓ Inexistência de segregação de funções quanto às operações de registo de quantidades e de manuseamento físico das existências nos armazéns;</li> <li>✓ O saldo evidenciado pelas fichas de existências não tem correspondência exata, a todo o momento, com os bens em armazém.</li> </ul> <p><b>3.5.2.</b> Da análise ao <b>Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas</b>, parece-nos de salientar que:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ As medidas previstas não se encontram calendarizadas;</li> <li>✓ Não estão definidos os meios financeiros e materiais necessários à sua concretização, nem enunciados os respetivos resultados previstos;</li> </ul>	2.5.	<p><b>U)</b> 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 originária deste passivo.</p> <p><b>V)</b> Adoção de segregação de funções ao nível do registo e do manuseamento das existências.</p> <p><b>W)</b> Cumprimento do ponto 2.9.10.3.3. do POCAL no que respeita à informação constante das fichas de armazém.</p> <p><b>X)</b> A revisão do Plano em curso deve contemplar a calendarização das medidas e definir os resultados previstos com a sua implementação.</p>



CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
✓ No final de 2011, de acordo com a informação prestada pelos serviços, já tinham sido concretizadas mais de metade das medidas previstas.	2.5.	<b>Y)</b> Aplicação integral das medidas previstas no Plano.

#### 4. PROPOSTAS

**4.1.** Em face dos resultados obtidos, propomos:

**4.1.1.** A remessa do presente relatório e respetivos anexos ao Senhor Secretário de Estado da Administração Local, com sugestão de encaminhamento para a Direção-Geral das Autarquias Locais.

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

**4.1.3.** O envio do presente relatório e respetivos anexos ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Arruda dos Vinhos, o qual deverá dar conhecimento do mesmo aos restantes membros do Órgão Executivo, bem como de remeter cópia à Assembleia Municipal, em conformidade com o disposto no art. 35º, n.º 2, alínea o), do Anexo I, à Lei n.º 75/2013, de 12/set.

**4.1.4.** A Câmara Municipal de Arruda dos Vinhos informe a IGF, no prazo de 60 dias a contar da data da receção do presente relatório, do estado de implementação das recomendações efetuadas e remeta as atas dos órgãos municipais que evidenciem que foi dado conhecimento aos mesmos do presente relatório.

Inspeção-Geral de Finanças,