

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



---

### **Auditoria ao Município da Alcobaça**

---

**Proc. n.º 2013/180/A3/499**

**Relatório n.º 2273/2013**

**dezembro de 2013**

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

**FICHA TÉCNICA**

<b>NATUREZA</b>	Auditoria Financeira
<b>ENTIDADE AUDITADA</b>	Município de Alcobaca
<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/2010 e 31/dez/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 2012;</li> <li>• Análise do comportamento do Município em termos de execução orçamental no último triénio (2010/2012), avaliação da evolução do endividamento municipal 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;</li> <li>• Controlo do cumprimento pelo Município, no final do ano de 2012, do regime do endividamento previsto na Lei das Finanças Locais e na Lei do Orçamento de Estado desse ano, quer na vertente dos empréstimos, quer de endividamento líquido;</li> <li>• Verificação, no final de 2012, da posição do Município em termos de equilíbrios conjuntural e estrutural (saneamento e reequilíbrios financeiros);</li> <li>• Conhecimento do sistema de controlo interno instituído em relação a vários aspetos do endividamento e sua avaliação em termos de adequação e eficácia.</li> </ul>
<b>METODOLOGIA</b>	A presente auditoria baseou-se na metodologia e instrumentos de trabalho 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>	mar/2013 – set/2013
<b>DIREÇÃO</b>	CdE – Alexandre Virgílio Amado
<b>EQUIPA</b>	<b>Coordenação:</b> CdE – Paula Duarte <b>Execução:</b> Inspetores – Sara Danif e Manuel Carvalho

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

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

**PARECER:**

*À consideração superior, com a minha concordância.*

Assinado por: **MÁRIO RUI FERREIRA TAVARES DA SILVA**

Num. de Identificação Civil: BI098493558

Data: 2013.12.31 19:53:38 GMT Standard Time

Localização: Lisboa/Subinspetor geral



Concordo.

Falta de fiabilidade da informação contabilística, nomeadamente no que respeita ao passivo exigível ( 2012: mais M€ 1 ) e aos compromissos de exercícios futuros.

Os orçamentos do MA, entre 2010/2012, foram sistematicamente emolados nas receitas orçamentais ( taxa de execução global máxima de 62%), em especial de capital ( máximo de 60% ), o que potencia, artificialmente, a realização/existência de elevados montantes de despesa para o pagamento dos quais não existiam disponibilidades financeiras ( 2012: M€ 21,8 ).

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

O endividamento municipal, não obstante ter diminuído M€ 9,9 entre 2010/2012, atingia, no final do último ano, o montante de M€ 19, evidenciando um nível desadequado do quadro financeiro da Autarquia.

Acresce o elevado risco de crescimento do endividamento municipal ( M€ 63,5 ) face à dissolução de uma empresa municipal e à aquisição da respetiva participação numa PPPI.

Não obstante o recurso ao PREDE e PAEL, o MA, no final de 2012, continuava em situação de desequilíbrio financeiro de CP, com um saldo real negativo de operações orçamentais de M€ 6,6 e elevados PMP a terceiros e a fornecedores.

Verificou-se, em termos de PREDE, em 2009 e 2010, o incumprimento dos objetivos para o PMP, ao contrário do que ocorreu em 2011 e 2012, do que resulta um futuro aumento global da taxa de juro do capital mutuado com o Estado de 0,7 pp.

O MA violou, no final de 2012, os limites legais de EMLP e de EL previstos na respetiva LOE, sendo tal situação suscetível de gerar responsabilidade financeira.

À consideração superior

*O CdE*

Assinado por: **ALEXANDRE VIRGÍLIO TOMÁS AMADO**

Num. de Identificação Civil: BI081020708

Data: 2013.12.30 12:52:43 GMT Standard Time



**DESPACHO:**

*Concordo. À consideração de S. Ex.ª o senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento.*

Assinado por: **MARIA ISABEL DA SILVA CASTELÃO FERREIRA DA SILVA**

Num. de Identificação Civil: BI023512792

Data: 2014.01.13 12:48:58 GMT Standard Time

Localização: SIG. P.º Inspetor-Geral



## SUMÁRIO EXECUTIVO

Atendendo às evidências obtidas e à sua análise, os principais resultados da auditoria ao Município de Alcobaça ( MA ), que abrangeu o período compreendido entre 2010 a 2012, são, em síntese, os seguintes:

### 1. Falta de fiabilidade da informação contabilística

**1.1. Os balanços do MA, do triénio 2010/2012, não refletiam, com inteira fiabilidade, em algumas rubricas do passivo exigível, a situação financeira da Autarquia, tendo sido efetuadas correções, para mais, no último exercício referido, de MC 1.**

**1.2. O MA também não utilizava, até ao final de 2012, de forma sistemática e adequada, as contas de compromissos de exercícios futuros, pelo que não estava garantido o conhecimento integral do seu grau de vinculação, para o futuro, ao nível da despesa orçamental.**

Falta de fiabilidade dos balanços municipais ( 2012: omissões no passivo exigível de MC 1 )

Desconhecimento da globalidade dos compromissos de exercícios futuros

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

**2.1. A receita global disponível do MA importou, no triénio de 2010/2012, respetivamente, em MC 29,9, MC 28,4 e MC 34,9, montantes que, em 2010 e 2012, estão influenciados pela utilização do capital de empréstimos, no valor de M€ 2 e M€ 3,1.**

**2.2. A Autarquia manteve, entre 2010/2012, uma prática sistemática de empolamento da previsão das receitas orçamentais ( taxa de execução máxima de 62% em 2012 ), em especial de capital ( taxa de execução máxima de 60% em 2012 ), o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais do POCAL.**

**Face aos valores previstos, não foram arrecadadas, no período de 2010/2012, receitas totais nos montantes, respetivamente, de MC 30,1, MC 29,3 e MC 21,8.**

Deste procedimento decorre um elevado risco para o equilíbrio e a sustentabilidade financeira da entidade, já que permite e potencia, através da criação de uma situação de aparente equilíbrio orçamental, a realização/existência de elevados montantes de despesa ( 2012: MC 21,8 ) para além da efetiva capacidade da Autarquia para promover o seu pagamento atempado.

Receita global disponível em 2012: MC 34,9

Empolamento das receitas orçamentais totais ( máximo de 62% - 2012 ) e, em especial, de capital ( 2012: 60% )

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

**2.3. A violação reiterada, entre 2010/2012, mesmo após a utilização dos empréstimos PREDE e, parcialmente, do PAEL, do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial ( execução global do ano ), espelha a concretização, ao nível da execução orçamental, do risco a que aludimos e uma consequente gestão orçamental desequilibrada, com a realização/existência de despesas acima da real capacidade financeira do MA para fazer face, atempadamente, aos compromissos assumidos.**

**2.4. Em 2012, a despesa orçamental evidenciava uma elevada rigidez, verificando-se uma redução quase integral da margem de**

Reduzida margem de manobra para fazer face às despesas não vinculadas

**atuação do MA 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.

**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 MA e manutenção de uma situação financeira de CP desequilibrada**

**3.1. A dívida municipal**, corrigida pela IGF, diminuiu, entre 2010 e 2012, cerca de 34% ( M€ 9,9 ), **atingindo o montante de M€ 19, variação que resultou de um decréscimo da dívida financeira ( m€ 133 ) e das outras dívidas a terceiros ( M€ 9,6 )**.

Realce-se que para **a evolução positiva das outras dívidas a terceiros contribuiu, de forma determinante, a transformação, em 2012, de M€ 6 de dívida de administrativa em financeira de MLP ( por força da adesão ao PAEL )**.

**3.2. No período 2010/2012, o endividamento total do MA evidencia um nível materialmente relevante e desadequado ao seu quadro financeiro ( em especial, às suas receitas ), sendo de salientar:**

- ✓ O significativo **período de recuperação da dívida total no final de 2012** tendo em conta as receitas regulares expurgadas das despesas rígidas e vinculadas ( **1 ano** );
- ✓ A relevância da **dívida municipal " per capita " ( 2012: € 337 )**.
- ✓ O importante **peso da dívida de MLP na dívida total ( 2012: 63% )**.

Em termos de **dívida municipal**, importa, ainda, realçar o **elevado risco futuro** que resulta da **assunção direta pela Autarquia de encargos, no montante de cerca de M€ 63,5, decorrentes da dissolução de uma empresa municipal e da aquisição da respetiva participação numa PPPI**.

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

**3.3. O MA, não obstante a adesão aos PREDE e PAEL, continuava a evidenciar, no final de 2012, uma situação financeira de CP muito negativa e desequilibrada, com:**

- ✓ **Um saldo real negativo de operações orçamentais ( M€ 6,6 ), de que resulta a oneração indevida dos orçamentos futuros;**
- ✓ **PMP a terceiros e a fornecedores ( RCM n.º 34/2008 ) muito superiores aos parâmetros legais ( respetivamente, 157 e 190 dias );**

Gestão orçamental desequilibrada

Montante total da dívida em 2012 de M€ 19

Dívida total com um nível materialmente relevante e desadequado ao quadro financeiro do MA

Risco elevado decorrente da dissolução de uma empresa municipal e da aquisição da respetiva participação numa PPPI

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

2012: saldo real negativo de OO de M€ 6,6

Elevados PMP a terceiros e a fornecedores

- ✓ **Desajustamento entre as dívidas desta natureza e as disponibilidades** ( indicador de liquidez imediata );
- ✓ **Significativos custos financeiros na sequência de atrasos de pagamento** ( entre 2010 e 2012 foram **pagos juros no montante de m€ 405**, estando, ainda, em dívida, no final do último ano, **m€ 593** ).

Juros de mora pagos,  
no triénio, de m€ 405

**3.4.** No final de 2012, o MA evidenciava uma situação de **desequilíbrio financeiro conjuntural**, o que justificaria o recurso a um plano de saneamento financeiro, tendo, no entanto, aderido, nesse exercício, ao Programa de Apoio à Economia Local ( PAEL ), que tem um objetivo idêntico.

Desequilíbrio  
financeiro  
conjuntural em 2012

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

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

**4.2.** Efetuámos, quanto aos anos de **2008/2012**, relevantes **correções/ajustamentos nas grandezas consideradas pela DGAL para o apuramento do PMP** previsto na RCM n.º 34/2008, tendo a IGF considerado, designadamente, em 2011 e 2012:

- ✓ Na **dívida a fornecedores: mais m€ 136 e M€ 1** ( correspondentes à soma dos quatro trimestres de cada ano ), **valores que resultam da consideração** das diferenças apuradas no procedimento de reconciliação de saldos;
- ✓ Nas **aquisições de bens e serviços: menos M€ 59,8 e M€ 1** ( soma dos quatro trimestres de cada ano ), que **não respeitam** a eventos relacionados com **aquisições a título oneroso**.

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

Consequentemente, os **PMP apurados pela IGF e DGAL são divergentes**, variando as diferenças entre 16 ( 2012 ) e 196 dias ( 2011 ), o que se **reflete sobre a determinação dos objetivos anuais a atingir em matéria de redução do PMP e ao nível dos resultados alcançados**.

PMP diferentes dos  
divulgados pela DGAL

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.

**4.3.** De acordo com o apuramento da IGF, o MA **não atingiu, em 2009 e 2010, os objetivos contratualmente estabelecidos para o PMP ( com aumento do resultado deste indicador ), tendo-os cumprido em 2011 e 2012**.

Consequentemente, a **taxa de juro base remuneratória do capital mutuado pelo Estado** deve ser, oportunamente, **acrescida de 0,7 pontos percentuais** ( 2009: 0,3; 2010: 0,3; 2011: 0; 2012: 0 ), 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 ( 2009: 0,3; 2010: 0,3; 2011: - 0,2; 2012: 0,3 ).

Acréscimo de 0,7 pp  
na taxa de juro base  
remuneratória do  
empréstimo do  
Estado

**4.4.** O MA, nos anos de 2009 e 2011, não contribui totalmente para a

**prossecação dos objetivos**, tanto de âmbito específico como geral, subjacentes à conceção do PREDE, já que não:

- ✓ **Reduziu sistematicamente o PMP** de acordo com o previsto legalmente;
- ✓ **Diminuiu**, nos anos imediatos, de forma duradoura, as "outras dívidas a terceiros", em montante pelo menos equivalente ao do capital dos EMLP.

Não contribuição para os objetivos subjacentes ao PREDE

## 5. Violação dos limites de EMLP e EL previstos na LOE de 2012

5.1. O MA, no final de 2012:

- ✓ **Cumpriu o limite legal de empréstimos de curto prazo consagrado na Lei das Finanças Locais;**
- ✓ **Violou os limites especiais de empréstimos de médio e longo prazo ( EMLP ) e de endividamento líquido ( EL )** previstos na Lei do Orçamento de Estado desse ano.

Violação dos limites especiais de EMLP e EL de 2012

**A violação daqueles limites especiais é suscetível, em abstrato, de ser sancionada:**

- ✓ Em **termos tutelares administrativos e financeiros;**
- ✓ Através **da dedução nas transferências** do Estado do montante do excesso de EL ( no caso, **MC 10,4** ).

**Contudo, em termos tutelares administrativos**, existem, em nosso entender, **causas que justificam os factos ilegais descritos, pelo que, de acordo com o quadro legal, não se justifica qualquer proposta no sentido da efetivação da responsabilidade daquela natureza.**

Já no que se refere à **sede financeira**, verifica-se a suscetibilidade de relevância dos factos apurados, os quais serão, por isso, objeto de participação autónoma ao Tribunal de Contas.

Responsabilidade financeira

5.2. A **informação reportada à DGAL**, designadamente para apurar e controlar os limites legais de endividamento, **não refletia, com inteira fiabilidade, a situação do MA no final de 2012**, pois apurámos **diferenças, para mais, ao nível do EL e do EMLP**, de respetivamente **MC 17 e MC 16**, que resultaram, essencialmente, dos valores relativos à empresa CISTER, SA ( uma das entidades relevantes não comunicada pelo MA ).

Prestação de informação incorreta à DGAL em 2012

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.

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

**Saliente-se que as divergências apuradas pela IGF alteram substancialmente as conclusões globais a retirar em matéria de (in)cumprimento dos limites legais de EL e de EMLP.**

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

6.1. Em 2012, a **Autarquia, em termos autónomos, contribuiu positivamente para o défice do subsector das autarquias locais**, uma vez que, entre 1/jan e 31/dez, diminuiu o seu EL ( sem exceções ) em cerca de M€ 5,3.

Em 2012 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 do imobilizado e dos armazéns, bem com a incorreta divulgação no balanço da maturidade das dívidas do Município.

**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 de previsão do serviço/elemento responsável pela função de monitorização e acompanhamento e reduzido grau de execução das medidas consagradas, sendo, ainda, de referir que não foi elaborado, ao contrário do previsto, qualquer relatório anual com os resultados obtidos com a aplicação do Plano.

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

## 8. Principais recomendações

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

- ✓ Fiabilidade dos documentos de prestação de contas, designadamente no que respeita ao registo, sistemático e adequado, de compromissos de exercícios futuros;
- ✓ Elaboração de orçamentos rigorosos, especialmente ao nível da receita prevista, visando a manutenção de uma gestão orçamental prudente, equilibrada e sustentável;
- ✓ Adoção de medidas concretas que diminuam a despesa e a dívida municipal, com o objetivo de restabelecer o reequilíbrio financeiro da Autarquia, nomeadamente em termos de curto prazo;
- ✓ Análise rigorosa, detalhada e ponderada da assunção de compromissos com repercussões em exercícios futuros, tendo em conta a dimensão intergeracional das decisões 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>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>1.1. ORIGEM E OBJETIVOS.....</b>	<b>10</b>
<b>2.1.DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DE 2010 A 2012 .....</b>	<b>11</b>
<b>2.1.1. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO FINANCEIRA ( 2012 ).....</b>	<b>11</b>
<b>2.1.2. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS ENTRE 2010 E 2012.....</b>	<b>14</b>
<b>2.2.EXECUÇÃO ORÇAMENTAL, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA ( 2010/2012 ) ...</b>	<b>16</b>
<b>2.2.1. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL ( 2010/2012 ) .....</b>	<b>16</b>
<b>2.2.2. DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIÇÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA ( 2010/2012 ) .....</b>	<b>23</b>
<b>2.2.3. PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DE DÍVIDAS DO ESTADO.....</b>	<b>31</b>
<b>2.3.LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO DE 2012 .....</b>	<b>37</b>
<b>2.3.1. APURAMENTO DOS LIMITES LEGAIS ( DGAL E IGF ) .....</b>	<b>37</b>
<b>2.3.2. ENTIDADES RELEVANTES PARA OS LIMITES LEGAIS .....</b>	<b>38</b>
<b>2.3.3. CONTROLO DOS LIMITES ESPECIAIS DE EL E DE EMLP .....</b>	<b>40</b>
<b>2.3.4. CONTROLO DO LIMITE DOS EMPRÉSTIMOS DE CURTO PRAZO .....</b>	<b>45</b>
<b>2.3.5. CONTROLO DA INFORMAÇÃO PRESTADA À DGAL NO ANO DE 2012.....</b>	<b>45</b>
<b>2.3.6. CONTRIBUTO PARA O DÉFICE DO SUBSETOR DAS AUTARQUIAS LOCAIS .....</b>	<b>46</b>
<b>2.3.7. APRECIÇÃO FINAL .....</b>	<b>47</b>
<b>2.4.SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS NO FINAL DE 2012 .....</b>	<b>47</b>
<b>2.5.CONTROLO INTERNO, PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS E PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS .....</b>	<b>49</b>
<b>3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....</b>	<b>50</b>
<b>4. PROPOSTAS .....</b>	<b>60</b>
<b>ANEXOS ( Fls. 1 a 85 )</b>	

### LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

<b>Cfr</b>	Confrontar
<b>AIRC</b>	Associação Informática Região Centro
<b>AMPV</b>	Associação de Municípios Portugueses do Vinho
<b>CP</b>	Curto Prazo
<b>CIMO</b>	Comunidade Intermunicipal do Oeste
<b>CISTER</b>	Equipamentos Educativos, SA
<b>DGAL</b>	Direção-Geral das Autarquias Locais
<b>DGTF</b>	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
<b>ECP</b>	Empréstimos de Curto Prazo
<b>EL</b>	Endividamento Líquido
<b>EMLP</b>	Empréstimos de Médio e 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>LOPTC</b>	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
<b>MC</b>	Milhões de euros
<b>mC</b>	Milhares de euros
<b>MLP</b>	Médio e Longo Prazos
<b>MA</b>	Município de Alcobaça
<b>NCI</b>	Norma de Controlo Interno
<b>OO</b>	Operações Orçamentais
<b>OT</b>	Operações de Tesouraria
<b>PAEL</b>	Programa de Apoio à Economia Local
<b>PISOESTE</b>	Parque de Inertes e Serviços do Oeste, EIM
<b>PMP</b>	Prazo Médio de Pagamento
<b>pp</b>	Pontos percentuais
<b>POCAL</b>	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
<b>PPPI</b>	Parceria Público-Privada Institucionalizada
<b>PREDE</b>	Plano de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado
<b>RJAEPL</b>	Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais
<b>SMA</b>	Serviços Municipalizados Águas
<b>SIIAL</b>	Sistema Integrado de Informação da Administração Local
<b>TC</b>	Tribunal de Contas

**LISTA DE QUADROS**

<b>Quadro 1</b>	Síntese das correções efetuadas ao balanço de 2012
<b>Quadro 2</b>	Evolução das componentes dos balanços
<b>Quadro 3</b>	Evolução e taxas de execução da receita e despesa municipal
<b>Quadro 4</b>	Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível
<b>Quadro 5</b>	Equilíbrio orçamental corrente
<b>Quadro 6</b>	Equilíbrio orçamental em sentido substancial
<b>Quadro 7</b>	Vinculação orçamental – triénio 2010/2012
<b>Quadro 8</b>	Compromissos assumidos / despesas faturadas ( ou equivalente )
<b>Quadro 9</b>	Composição e evolução da dívida corrigida pela IGF
<b>Quadro 10</b>	Encargos financeiros e partilha de riscos da PPPI
<b>Quadro 11</b>	Saldos reais de operações orçamentais
<b>Quadro 12</b>	Prazos médios de pagamento
<b>Quadro 13</b>	Indicadores de liquidez
<b>Quadro 14</b>	Indicadores de endividamento
<b>Quadro 15</b>	Indicadores de imobilizações
<b>Quadro 16</b>	Dívida a fornecedores a crescer no apuramento do PMP
<b>Quadro 17</b>	Aquisições de bens e serviços a excluir no apuramento do PMP
<b>Quadro 18</b>	PREDE – Controlo dos objetivos 2009/2012
<b>Quadro 19</b>	PREDE – Evolução das outras dívidas a terceiros ( 2008/2012 )
<b>Quadro 20</b>	Limites especiais de EL de 2011 e 2012
<b>Quadro 21</b>	Limite especial de EMLP de 2012
<b>Quadro 22</b>	Entidades abrangidas pelo conceito de endividamento líquido total
<b>Quadro 23</b>	Controlo do limite especial de EL de 2012
<b>Quadro 24</b>	Controlo do limite especial de EMLP de 2012
<b>Quadro 25</b>	Controlo do EL considerando o mesmo perímetro em 2011 e 2012
<b>Quadro 26</b>	Controlo do EMLP considerando o mesmo perímetro em 2011 e 2012
<b>Quadro 27</b>	Limite legal de ECP de 2012 previsto na LFL
<b>Quadro 28</b>	Diferença no reporte de EL de 2012 ( DGAL/IGF )
<b>Quadro 29</b>	Diferença no reporte de EMLP de 2012 ( DGAL/IGF )
<b>Quadro 30</b>	Evolução do endividamento líquido do MA em 2012
<b>Quadro 31</b>	Reequilíbrio e saneamento financeiros

**LISTA DE GRÁFICOS**

<b>Gráfico 1</b>	Evolução dos Prazos médios de pagamento a fornecedores ( RCM 34/2008 ) )
------------------	--

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. ORIGEM E OBJETIVOS

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

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

1	Avaliação da qualidade da informação constante da prestação de contas do Município, relativa ao exercício de 2012.
2	Análise do comportamento do Município no que respeita à execução orçamental no último triénio (2010/2012), 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 2012, do regime do 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 2012, 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.

Para além disso, procedeu-se à apreciação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, especialmente nas áreas relacionadas com o objeto da presente auditoria.

### 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;
- ✓ 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;

<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 ).

- ✓ Efetivação de testes de conformidade e substantivos.

Relativamente ao Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, a análise baseou-se no guião elaborado para o efeito ( anexo ao Despacho n.º 9/2010 do Senhor Inspetor-Geral de Finanças ).

**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 abrangidas pela análise dos limites de endividamento do MA.

### **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 ( a fls. 82 a 85 ).

No referido contraditório, o MA apresenta, no geral, a sua concordância em relação às asserções constantes do projeto de relatório.

Anexos, a fls. 82 a 85

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 2010 A 2012**

#### **2.1.1. FIABILIDADE DA INFORMAÇÃO FINANCEIRA ( 2012 )**

**2.1.1.1.** Do trabalho realizado<sup>3</sup>, com o propósito de aferir sobre a qualidade da informação financeira produzida pelo MA **no ano de 2012**, resultaram as seguintes **correções aos dados constantes dos balanços do triénio de 2010/2012**:

**Quadro 1 – Síntese das correções efetuadas ao balanço de 2012**

COMPONENTES DO BALANÇO	CONTAS	2010				2011				2012				Lr Euro
		Débito	Crédito	Saldo		Débito	Crédito	Saldo		Débito	Crédito	Saldo		
				Valor	DIC			Valor	DIC			Valor	DIC	
<b>FUNDOS PRÓPRIOS</b>	59/88 - resultados	82 471,71		- 82 471,71	D	136 105,05		- 136 105,05	D		43 078,06		43 078,06	C
<b>PASSIVO</b>	22x - Fornecedores		82 471,71	82 471,71	C		136 105,05	136 105,05	C		1 010 898,02		1 010 898,02	C
	273x - Acréscimos de Custos									1 053 976,08			- 1 053 976,08	D

Anexos, a fls. 10 a 26

<sup>3</sup> Foram circularizados e reconciliados os saldos:

- ✓ Das entidades financeiras ( Caixa Geral de Depósitos, Banco Espírito Santo, Banco Português de Investimento ) e da Direção-Geral de Tesouro e Finanças relativos à totalidade aos empréstimos de médio e longo prazos ( EMLP ) contratados com a Autarquia;
- ✓ Em termos dos outros credores ( fornecedores c/c, fornecedores de imobilizado e outros ), de 31 entidades, cujos créditos totalizavam, no final de 2012, cerca de M€ 2,9, que representavam 62% da dívida daquela natureza refletida contabilisticamente, tendo obtido 94% das respostas.

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

Salientamos, de entre as correções efetuadas, as realizadas, **para mais, no passivo exigível** ( dívida comercial/administrativa ) **de 2012**, no montante **de € 1 010 898**, que representa **17% da dívida de curto prazo ( CP ) constante do balanço** ( com exceção da de EMLP exigíveis no exercício seguinte ).

As **diferenças apuradas resultaram da reconciliação de saldos** com fornecedores/ empreiteiros e, essencialmente, de um **procedimento contabilístico incorreto adotado pelo MA, que relevou um conjunto de faturas** ( ou documentos equivalentes ) em subcontas da conta 273 - acréscimos de custos, quando tais situações deviam estar reconhecidas nas respetivas contas de terceiros.

Anexos, a fls. 10 e 11

Refira-se, ainda, que o **MA reconheceu, indevidamente, uma provisão para riscos e encargos, no valor de M€ 1,2**, que diz respeito a ações judiciais relativas a eventos ocorridos no âmbito da atividade desenvolvida através dos Serviços Municipalizados de Alcobaça ( SMA ).

De facto, atendo a que os SMA são, de acordo com o ponto 3.2. al. a), parte final, do POCAL, uma subentidade contabilística, as referidas provisões deveriam ter sido constituídas ao nível da informação económico-financeira desta estrutura organizativa, o que não se verificou.

Porém, atendendo a que a referida situação não tem qualquer implicação nas principais análises efetuadas pela IGF, não efetuamos qualquer correção à informação do MA nem dos SMA nesta matéria.

No **âmbito do exercício do contraditório institucional**, o MA refere que "*...no que concerne aos acréscimos e diferimentos, os lançamentos foram efetuados por recomendação do Revisor Oficial de Contas, que certificou desta forma as contas do Município em 2012. Na conta 273, foram lançados juros de mora pendentes, que têm sido alvo de acordos com os fornecedores. Foram igualmente contabilizadas faturas que o seu lançamento ocorreu em 2013, mas como eram respeitantes ao exercício de 2012 fez-se o acréscimo de custos, cumprindo-se assim o princípio da especialização do exercício.*"

Anexos, a fls. 83

Refira-se, desde logo, que no projeto de relatório não suscitámos qualquer questão relacionada com a aplicação do princípio da especialização ou do acréscimo, mas sim com o procedimento incorreto do reconhecimento contabilístico de alguns eventos ao nível das adequadas contas da contabilidade patrimonial.

Com efeito, a asserção subjacente às posições assumidas pela IGF está relacionada com o facto de o balanço da Autarquia, reportado ao final de cada ano, dever refletir, nas contas apropriadas, o conjunto de direitos e obrigações da entidade, ou seja, a sua situação financeira na data a que o mesmo se refere.

Ora, o POCAL, ainda que não tenha normas específicas sobre o momento do reconhecimento das obrigações ( pois não contempla, em termos estritos, uma estrutura conceptual, como, aliás, acontece com os restantes planos de contabilidade públicos ),

tem subjacente um conjunto de princípios e regras contabilísticos dos quais decorre que as obrigações devem ser reconhecidas logo que incorridas, pois o balanço do Município, reportado ao final do ano, deve refletir, como já referimos, todos os direitos e obrigações existentes nessa data.

No que respeita à conta de acréscimos de custos, de acordo com a respetiva nota explicativa do POCAL, " ... *serve de contrapartida aos custos a reconhecer no próprio exercício, ainda que não tenham documentação vinculativa, cuja despesa só venha a ocorrer em exercício(s) posteriore(s)* ", o que não é o caso das situações consideradas pela Autarquia e corrigidas pela IGF, pois se existe documentação vinculativa emitida em data anterior ao final do exercício é porque, em regra, a despesa já foi realizada.

Acresce que da nota explicativa do POCAL à conta 228 – Fornecedores – Faturas em receção e conferência ( que é utilizada, pelo MA ) resulta, com clareza, que respeita " (...) *às compras cujas faturas recebidas ou não estão por lançar na conta 221 «Fornecedores – Fornecedores c/c» por não terem chegado à entidade até essa data ou não terem sido ainda conferidas* ", regra que também se encontra consagrada na nota do mesmo diploma relativa à conta 31 – Compras.

Decorre, assim, da nota do POCAL anteriormente transcrita que o reconhecimento dos passivos municipais não é suscetível sequer de ficar dependente da receção dos documentos que a eles respeitam e, muito menos, como é evidente, da sua conferência, o mesmo acontecendo ao nível dos fornecedores de imobilizado <sup>4</sup>.

De facto, as faturas emitidas por fornecedores/empreiteiros, desde que se refiram a bens e serviços fornecidos até ao final do ano, independentemente de serem recebidas no início do ano seguinte e estarem ou não conferidas, devem ser objeto de registo contabilístico de modo a refletirem-se nas adequadas rubricas do balanço que integram os documentos de prestação de contas do exercício a que respeitam <sup>5</sup>.

Assim, o MA não está a respeitar o princípio da materialidade, nem a asserção da integralidade, pois, no seu balanço, o passivo não evidencia, nas contas adequadas, a totalidade das obrigações presentes, que são relevantes e podem afetar avaliações ou decisões dos órgãos autárquicos locais e/ou dos demais utilizadores da informação financeira, pelo que mantemos todas as asserções produzidas.

**2.1.1.2.** Para além disso, atendendo ao disposto no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais ( **POCAL** <sup>6</sup> ), constataram-se **algumas insuficiências, com repercussões ao nível da qualidade e fiabilidade da informação**

<sup>4</sup> Para além disso, o SATAPOCAL sugeriu, no início de 2004, a criação da conta 2618 - Fornecedores de imobilizado - Faturas em receção e conferência ( também utilizada pelo MA ) com uma natureza absolutamente idêntica à que aludimos para a conta 228, mas especificamente para refletir as dívidas a fornecedores de imobilizado ( no período em que se encontrem em receção e conferência ).

<sup>5</sup> Admitimos que tal possa não acontecer apenas numa situação limite ( e muito pouco provável ) em que seja emitido por um fornecedor de uma autarquia uma fatura que não tenha subjacente qualquer fornecimento de serviços/bens ou que não corresponda minimamente aos bens/serviços fornecidos.

<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.



**económico-financeira** elaborada pelo MA, em especial, as que respeitam à:

- ✓ Omissão ao nível da inventariação e, consequente, reconhecimento contabilístico dos bens imóveis do município que não estão inscritos nas matrizes prediais ou registados;
- ✓ Inexistência de tratamento contabilístico das operações características e frequentes de custos diferidos e acréscimos de custos e proveitos;
- ✓ Não utilização, de forma sistemática e abrangente, das contas relativas a compromissos de exercícios futuros (contas 04 e 05), nomeadamente no que respeita às amortizações dos EMLP;
- ✓ Falta de implementação integral do subsistema da contabilidade de custos.

Em sede de contraditório institucional, o MA indicou, no que respeita à primeira aspeto referido, que " (...) *tem vindo ao longo dos últimos anos a regularizar esta situação, estando ainda pendentes bastantes bens por inventariar, que necessitam de parecer e decisão da forma da sua avaliação. Contudo, no ano 2013 esperamos conseguir regularizar uma parte dos mesmos.* ".

Relativamente às restantes, informou, por um lado, que " *A não aplicação do Princípio da Especialização na Íntegra, nos anos em análise, está a ser corrigida no exercício de 2013, ou seja, no final do exercício de 2013 já será relevado este princípio à realidade do Município. O não lançamento nas contas 04 e 05 dos compromissos futuros dos empréstimos médio e longo prazo será corrigido no orçamento de 2014, dando aos mesmos a respetiva plurianualidade nas GOP`s.* ".

Por outro lado que " *A Contabilidade de Custos, apesar de ser uma necessidade de gestão para o Município, não está ainda implementada na sua plenitude por falta de recursos humanos suficientes. No entanto, já existe alguma informação que pode ser retirada, sendo que a mesma não permite aferir na totalidade todos os valores por centros de custos. No ano 2014 espera-se desenvolver mais a contabilidade de custos para assim poder abranger todos os serviços da Câmara Municipal.* ".

Anexos, a fls. 83

Assim, no contraditório não são postas em causa as afirmações produzidas pela IGF, sendo apenas apresentado um conjunto de justificações para as mesmas, pelo que mantemos todas as asserções produzidas.

**2.1.1.3.** Deste modo, no **tríénio de 2010/2012**:

Os **balanços do MA não refletiam, com inteira fiabilidade, em algumas rubricas do passivo exigível, a sua situação financeira**, sendo, de realçar **a materialidade das correções efetuadas no exercício de 2012 ( M€ 1 )**.

**2.1.2. EVOLUÇÃO DOS BALANÇOS ENTRE 2010 E 2012**

**2.1.2.1. As componentes dos balanços do MA do tríénio 2010/2012, após as**

correções da IGF, apresentaram os seguintes valores e evolução:

**Quadro 2 – Evolução das componentes dos balanços**

Un: euro

DESCRIÇÃO	2010	2011	2012	VARIÇÃO NO TRIÉNIO	
				Montante	%
Acréscimos e diferimentos	0,00	0,00	0,00	0,00	
Restante ativo	111 791 270,57	116 195 963,51	117 298 032,39	5 506 761,82	5%
<b>ATIVO TOTAL</b>	<b>111 791 270,57</b>	<b>116 195 963,51</b>	<b>117 298 032,39</b>	<b>5 506 761,82</b>	<b>5%</b>
Dívidas a terceiros	30 303 604,32	27 271 627,70	20 416 642,01	- 9 886 962,31	-33%
Provisões	0,00	0,00	3 961 606,70	3 961 606,70	
Acréscimos e diferimentos	24 573 064,48	25 027 122,46	30 570 085,90	5 997 021,42	24%
<b>PASSIVO TOTAL</b>	<b>54 876 668,80</b>	<b>52 298 750,16</b>	<b>54 948 334,61</b>	<b>71 665,81</b>	<b>0,1%</b>
Património	22 000 600,16	26 866 760,36	27 006 164,30	5 005 564,14	23%
Restantes fund. Próprios	34 914 001,61	37 030 452,99	35 343 533,48	429 531,87	1%
<b>FUND. PRÓPRIOS TOTAIS</b>	<b>56 914 601,77</b>	<b>63 897 213,35</b>	<b>62 349 697,78</b>	<b>5 435 096,01</b>	<b>10%</b>

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

Anexos, a fls. 28 e 29

Assim, constatámos que no triénio em apreciação:

- ✓ O **ativo** apresentou uma **evolução favorável**, com um **crescimento de 5%**, que resultou, designadamente, de um aumento dos bens de domínio público ( cerca de 29% ), que compensou a redução das imobilizações corpóreas ( -8% ), rubricas que contribuíram, respetivamente, em 217% e -80% para a variação total;
- ✓ O **passivo apresentou-se estável**, com um **incremento de apenas 0,1%**, que resultou do aumento verificado nas rubricas de acréscimos e diferimentos ( 24% ) e de provisões para riscos e encargos<sup>7</sup> ( com um peso na variação total de, respetivamente, 8368% e 5528% ), que superaram a redução das dívidas a curto prazo ( -53%, com um peso na variação total de -13331% );
- ✓ Os **fundos próprios aumentaram 10%**, para o que contribuiu quase exclusivamente o acréscimo verificado ao nível do património ( 23% )<sup>8</sup>, que representa 92% da variação total.

**2.1.2.2.** Em síntese:

**Diminuiu o grau de dependência do MA do passivo exigível para financiamento do ativo ( de 27% para 21% ), tendo aumentado o correspondente peso dos fundos próprios ( de 51% para 53% ).**

<sup>7</sup> Que, como já referimos, inclui provisões, no valor de M€ 1,2, relativas a ações judiciais que dizem respeito a eventos relacionados com a atividade desenvolvida através dos SMA.

<sup>8</sup> O aumento verificado resultou do reconhecimento de bens do ativo imobilizado que existiam à data da adoção do POCAL mas que não foram considerados no inventário inicial.

## 2.2. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA ( 2010/2012 )

### 2.2.1. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL ( 2010/2012 )

2.2.1.1. No triénio de 2010/2012, 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**

Un. Euro

RUBRICAS	PREVISÃO / EXECUÇÃO (valores absolutos)						PREVISÃO / EXECUÇÃO (%)			VARIACÃO DA EXECUÇÃO NO TRIÉNIO	
	2010		2011		2012						
	PREVISÃO	EXECUÇÃO	PREVISÃO	EXECUÇÃO	PREVISÃO	EXECUÇÃO	2010	2011	2012	(%)	(pp)
1 - Saldo inicial	229 331	229 331	274 404	274 404	53 347	53 347	100%	100%	100%	-77%	0 pp
2 - Repos. não abat. nos pagam.	10 000	2 875	5 000	1 949	5 000	0	29%	39%	0%	-100%	- 29 pp
3 - Receita Corrente	37 966 027	23 343 143	38 631 902	24 093 802	37 509 521	23 379 928	61%	62%	62%	0%	1 pp
4 - Despesa Corrente	36 083 629	20 158 007	37 414 562	22 891 210	34 838 184	25 570 405	56%	61%	73%	27%	18 pp
5 - Receita de Capital	21 844 226	6 407 224	18 863 956	4 070 671	19 105 203	11 473 693	29%	22%	60%	79%	31 pp
6 - Despesa de Capital	23 965 955	9 550 161	20 360 700	5 496 269	21 834 887	8 953 062	40%	27%	41%	-6%	1 pp
<b>7 - Receita Total (1+2+3+5)</b>	<b>60 049 584</b>	<b>29 982 573</b>	<b>57 775 262</b>	<b>28 440 826</b>	<b>56 673 071</b>	<b>34 906 968</b>	<b>50%</b>	<b>49%</b>	<b>62%</b>	<b>16%</b>	<b>12 pp</b>
<b>8 - Despesa Total (4+6)</b>	<b>60 049 584</b>	<b>29 708 168</b>	<b>57 775 262</b>	<b>28 387 479</b>	<b>56 673 071</b>	<b>34 523 467</b>	<b>49%</b>	<b>49%</b>	<b>61%</b>	<b>16%</b>	<b>11 pp</b>

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

Anexos, a fls. 29A a 31

A **receita total disponível** ( incluindo o saldo orçamental transitado da gerência anterior ) importou, **em 2012**, no montante de **MC 34,9**, o que espelha um **aumento de 16% face a 2010**, devido, quase exclusivamente, ao acréscimo verificado na rubrica de **receitas de capital** ( com um crescimento de 79% )<sup>9</sup>.

Realce-se, no entanto, que **as referidas receitas incluíam**, nos anos 2010 e 2012, a **utilização de empréstimos de MLP** ( receitas não efetivas ) no montante de, respetivamente, MC 2 e MC 3,1<sup>10</sup>, sem as quais as receitas daqueles exercícios seriam de MC 28 e MC 31,8.

No mesmo sentido evoluiu a **despesa municipal total** paga ( **16%** ), que passou de **MC 29,7** para **MC 34,5**, sobretudo em resultado da evolução das rubricas **de aquisição de bens e serviços e de bens de capital**, que aumentaram, respetivamente, MC 6,7 e MC 2,3.

2.2.1.2. No mesmo período, o **grau de execução orçamental da receita total disponível** **cresceu de 50% para 62%**, evolução que decorreu, essencialmente, da variação positiva da taxa de execução **das receitas capital** ( que **passou de 29% para 60%** ).

Realce-se que, **face aos valores previstos, não foram arrecadadas, nos anos de 2010/2012, receitas totais no montante de MC 30,1 MC 29,3 e MC 21,8**, respetivamente, resultando esta situação essencialmente das seguintes rubricas:

<sup>9</sup> Em especial, por força do comportamento verificado nas rubricas relativas à participação comunitária em projetos cofinanciados ( com um incremento de MC 3,8 ) e EMLP ( com um incremento de MC 1,1 ).

<sup>10</sup> Montante que corresponde à primeira tranche do empréstimo contratada ao abrigo do Programa de Apoio à Economia Local ( PAEL ), aprovado pela Lei n.º 43/2012, de 28/ago ( regulamentado pela Portaria n.º 281-A/2012, de 14/set ).

- ✓ " **09. – Venda de bens de investimento** ", com verbas não executadas de, respetivamente, M€ 4,6, M€ 4,9 e M€ 5,5, que contribuíram em 15%, 17% e 25% para o desvio total verificado;
- ✓ " **07. - Venda de Bens e Serviços Correntes** ", com verbas não executadas de, respetivamente, M€ 2,9, M€ 3,9 e M€ 4,2, que tiveram um peso de 10%, 13% e 19% no desvio total verificado;
- ✓ " **10.03.07. - Participação comunitária em projetos cofinanciados** ", com verbas não executadas de, respetivamente, M€ 10,9, M€ 7,5 e M€ 3,9, que contribuíram em 36%, 26% e 18% para o desvio total verificado;
- ✓ " **05 - Rendimentos da Propriedade** ", com verbas não executadas em 2010 de M€ 6,5 <sup>11</sup>, que teve um peso de 22% no desvio total verificado.

No contraditório, o Município acompanha a análise realizada, ainda que a procure justificar, pois refere que " (...) o empolamento dos orçamentos no triénio em análise, no que concerne às receitas, deveu-se sobretudo ao elevado endividamento que o Município detinha nesse período, sendo que os mesmos têm vindo a sofrer um ajustamento gradual no período em análise (2010/12) e mais acentuado no período 2013/14, sendo que no orçamento 2014 o valor final será de 36.070.000€. ".

Anexos, a fls. 83

**Existiu, assim, nos anos de 2010/2012, uma prática sistemática de empolamento na previsão das receitas orçamentais, que evidenciaram reduzidos índices de execução em termos globais ( máximo de 62% - 2012 ) e, em especial, na componente de capital ( máximo de 60% - 2012 ), o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL.**

**2.2.1.3. Os desvios registados, no triénio 2010/2012, na execução da receita orçamental prevista permitiam, em sede de realização das despesas, a seguinte situação:**

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

RUBRICAS	EXERCÍCIOS			% DE COBERTURA DA DESPESA PREVISTA (1/2)*100		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012
1 - Receita total efetivamente disponível	29 982 573	28 440 826	34 906 968			
2 - Despesa orçamental prevista	60 049 584	57 775 262	56 673 071	50%	49%	62%
<b>Diferença (1-2)</b>	<b>- 30 067 011</b>	<b>- 29 334 436</b>	<b>- 21 766 103</b>			

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

Anexos, a fls.30 e 31

Deste modo, ao longo do referido triénio, o **MA, através do empolamento na previsão das receitas orçamentais**, criou, de forma artificial, a **possibilidade de realização/**

<sup>11</sup> Que diz respeito essencialmente a dividendos em empresas públicas municipais ( M€ 2,9 ) e rendas ( M€ 2,8 ).

**existência de um significativo montante de despesas para o pagamento das quais não existiam, de facto, disponibilidades financeiras.**

Tal **risco**, apesar de ter diminuído ao longo do período analisado, **mantinha-se, no final de 2012, num nível muito elevado**, pois continuava a permitir que aquela situação ocorresse relativamente a um montante materialmente muito relevante ( **MC 21,8** ), valor que corresponde a cerca de 62% da respetiva receita total disponível.

Acresce que, em qualquer um dos anos, a situação em apreço não pode ser justificada apenas pelas dívidas de natureza administrativa ( ou comercial ) de CP transitadas de exercícios anteriores, já que, segundo a informação financeira da Autarquia, importavam, no início de cada um dos anos do triénio 2010/2012, em, respetivamente, M€ 12,2, M€ 16,5 e M€ 15,3.

Assim, através do mencionado empolamento, o **MA criou a suscetibilidade de serem realizadas, em 2012, " novas despesas " no montante de, pelo menos, cerca de MC 6,4** <sup>12</sup>, relativamente à qual não existia uma efetiva capacidade de pagamento.

A **execução orçamental dos anos de 2010/2012 comportava um elevado risco**, pois **possibilitava a realização/existência de despesa muito para além da efetiva capacidade** do MA para promover o seu **pagamento atempado ( 2012: M€ 21,8**, que corresponde a cerca de 62% da respetiva receita total disponível ), **potenciando, assim, uma gestão orçamental desequilibrada.**

**2.2.1.4. Em 2012, o valor das receitas correntes cobradas foi inferior ao das despesas pagas de idêntica natureza** <sup>13</sup>, como se evidencia no seguinte quadro:

**Quadro 5 – Equilíbrio orçamental corrente**

Un: Euro

DESCRIÇÃO	ANOS		
	2010	2011	2012
<b>1 - Receitas correntes</b>	23 343 143	24 093 802	23 379 928
<b>2 - Despesas correntes</b>	20 158 007	22 891 210	25 570 405
<b>Diferença ( 1 - 2 )</b>	<b>3 185 136</b>	<b>1 202 592</b>	<b>- 2 190 477</b>

Anexos, a fls. 31 e 32

Tal **facto consubstancia**, em princípio, a **violação do princípio do equilíbrio orçamental corrente**, previsto na al. e), do ponto 3.1.1. do POCAL, 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 ).

No entanto, a situação descrita resulta da arrecadação e utilização, no exercício de 2012,

<sup>12</sup> Diferença entre a " Despesa orçamental prevista sem efetiva cobertura pela receita disponível ", no valor de M€ 21,8, e o montante de " outras dívidas a terceiros " de CP transitadas, de acordo com a respetiva prestação de contas, do exercício de 2011 ( M€ 15,3 ).

<sup>13</sup> A taxa de cobertura das despesas correntes pelas receitas correntes foi, em 2012, de 91,43%.

de parte do empréstimo contraído ao abrigo do **Programa de Apoio à Economia Local ( PAEL )** <sup>14</sup>, no montante de M€ 3,1, cujas verbas foram aplicadas, essencialmente, no pagamento de despesas correntes.

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 MA, já conhece a situação, não se justifica realizar qualquer outra diligência sobre esta matéria.

A Autarquia, em contraditório, confirma que " (...) a violação no exercício de 2012, do Princípio do Equilíbrio Orçamental corrente previsto no POCAL, deveu-se sobretudo à utilização do empréstimo PAEL, que serviu para pagar na sua maior parte despesa corrente o que fez com que a receita corrente cobrada fosse inferior à despesa corrente paga."

Anexos, a fls. 84

**2.2.1.5.** No que respeita à verificação do cumprimento do princípio do **equilíbrio orçamental** numa **perspetiva substancial** <sup>15</sup>, os resultados foram os seguintes:

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

Ano	Execução Autónoma do Ano	Execução Global no Ano
2010	87,28%	64,74%
2011	103,39%	64,86%
2012	133,78%	84,08%

Fonte: Orçamentos finais e mapas de fluxos de caixa

Anexos, a fls. 32 ( em especial, colunas 9 e 10 ) e 2 ( metodologia )

Assim, a **Autarquia violou, em todos os exercícios, o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial ao nível da execução global do ano, tendo-o respeitado, atendendo à execução autónoma do ano, em 2011 e 2012**, o que espelha uma execução orçamental muito desequilibrada ao longo de todo o período analisado.

Realce-se, ainda, que os resultados negativos ( em especial ao nível da execução global do ano ) ocorrem não obstante a adesão aos PREDE <sup>16</sup> e PAEL, respetivamente, em 2009 e 2012, através do qual foi transformado o montante de cerca de M€ 3 e cerca de M€ 3,1 de " outras dívidas a terceiros " em dívida financeira de MLP, grandeza que, por isso, deixou de influenciar o resultado deste indicador.

Em **2011 e 2012**, não obstante a manutenção de uma situação 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

<sup>14</sup> Aprovado pela Lei n.º 43/2012, de 28/ago, e regulamentado pela Portaria n.º 281-A/2012, de 14/set.

<sup>15</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 ).

<sup>16</sup> Em 2009, o MA contratou e utilizou dois empréstimos, no montante de M€ 3, 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, resultando o respetivo regime legal da conjugação daquele documento com a RCM n.º 34/2008, publicadas no Diário da República ( DR ) 1ª série de, respetivamente, 27/nov e 22/fev, ( cfr. item 2.2.3 ).

execução do orçamento de cada exercício ), que terá na sua base alguma contenção na realização de despesas, pese embora o resultado do último ano também esteja influenciado pela utilização, a que já aludimos, de parte do empréstimo contraído ao abrigo do PAEL.

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 claramente insuficientes para cobrir as despesas faturadas ou equivalentes** ( pagas e não pagas ).

A violação sistemática, nos anos de 2010/2012, do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial ( execução global do ano ) espelha uma gestão e execução orçamentais desequilibradas, materializadas na realização/existência de despesas muito acima da real capacidade financeira do MA para fazer face, atempadamente, aos compromissos assumidos, situação que ainda seria mais negativa caso não tivesse recorrido ao PREDE e ao PAEL.

**2.2.1.6.** No triénio 2010/2012, 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>17</sup> - triénio 2010/2012**

DESCRIÇÃO	EXECUÇÃO		
	2010	2011	2012
1 - Despesas com o pessoal	7 403 320	6 934 965	6 207 331
2 - Encargos relativos à dívida financeira (amort. e juros)	3 930 603	1 933 309	1 867 236
3 - Outras dívidas a terceiros de CP transitada do ano anterior	12 224 556	16 607 158	15 462 716
4 - Compromissos já assumidos no final do exercício anterior e ainda não faturados *	3 197 637	361 250	1 277 457
5 - Compromissos já assumidos para o exercício no final do anterior (contas 04 e 05 )	2 609 142	1 310 551	3 352 619
<b>6 - TOTAL (1+2+3+4+5)</b>	<b>29 365 258</b>	<b>27 147 232</b>	<b>28 167 359</b>
<b>7 - DISPONIBILIDADES ORÇAMENTAIS **</b>	<b>29 982 573</b>	<b>28 440 826</b>	<b>34 906 968</b>
<b>8 - DIFERENÇA (7-6)</b>	<b>617 315</b>	<b>1 293 594</b>	<b>6 739 609</b>
<b>9 - PORCENTAGEM DA RECEITA NÃO VINCULADA (8/7*100)</b>	<b>2,1</b>	<b>4,5</b>	<b>19,3</b>

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

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

Fonte: Documentos de prestação de contas de 2010 a 2012 e correções efetuadas pela IGF

Anexos, a fls. 30 a 32

Assim, no **início de qualquer dos exercícios**, uma **parte muito significativa** do **valor global das receitas orçamentais** encontrava-se já **comprometido** ( em 2012, cerca de 80,7% ) face apenas a **um conjunto de despesas certas e com um elevado grau de inflexibilidade**.

Tal situação espelha, em qualquer caso, a **acentuada rigidez existente ao nível da despesa orçamental** atendendo ao nível das receitas orçamentais, com a conseqüente **redução, total ou quase integral**, da **margem de atuação da Autarquia ao nível da sua gestão financeira**.

<sup>17</sup> Cfr. alínea b) do ponto 1.2. da metodologia, Anexo a fls. 2.

Salienta-se, ainda, que o resultado desta análise seria **significativamente mais negativo caso a Autarquia não tivesse utilizado, em 2009 e 2012, o capital dos empréstimos contraídos no âmbito, respetivamente, do PREDE e do PAEL**, através da qual foi transformado o montante de **MC 3 e MC 3,1** de "outras dívidas a terceiros" em dívida financeira de MLP, 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.

**O MA, não obstante a utilização do capital dos empréstimos PREDE e PAEL, apresenta uma forte e elevada rigidez ao nível das despesas orçamentais, com uma reduzida margem de manobra para fazer face às demais despesas municipais que, à partida, não se encontravam já "vinculadas".**

**2.2.1.7.** Acresce que da comparação, nos exercícios de 2010 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:

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

DESCRIÇÃO	2010	2011	2012
1 - Compromissos totais assumidos para o exercício	46 676 576	45 127 652	40 973 018
2 - Despesas totais pagas	29 708 168	28 387 479	34 523 467
3 - Outras dívidas a terceiros de CP transitadas (excepto OT)	16 442 215	15 462 716	6 991 248
<b>Diferença [1-(2+3)]</b>	<b>526 193</b>	<b>1 277 457</b>	<b>- 541 697</b>

Fonte: Documentos de prestação de contas da Autarquia

Anexos, a fls. 33 e 34 (indicadores orçamentais 17 e 18) e 36

Atendendo a que, de acordo com 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, a situação resultante do quadro anterior, evidencia **a existência, no exercício de 2012, de realização de despesas, no montante de, pelo menos, cerca de m€ 542, relativamente às quais não foi oportunamente efetuado o correspondente compromisso no exercício.**

Realce-se que aquela situação decorre **das correções efetuadas pela IGF** na informação financeira do MA, essencialmente ao nível da consideração, no passivo exigível de CP, dos documentos que estavam indevidamente relevados em acréscimos de custos, e que não estavam comprometidos ( cfr. item 2.1.1.1. ).

Ainda assim, em princípio, tal situação consubstancia a violação **de princípios e regras orçamentais relativos à execução do orçamento**<sup>18</sup>, **sendo suscetível de configurar um ilícito de natureza financeira ( sancionatória )**, de harmonia com o disposto no art. 65º, n.º 1, al. b), da LOPTC.

No entanto, a existência de dívida faturada ( ou equivalente ) sem o prévio registo do

<sup>18</sup> Designadamente o previsto na alínea d) do ponto 2.3.4.2. das Considerações Técnicas do POCAL.



compromisso respetivo decorre do conjunto de decisões tomadas, ao longo do ano indicado ou em período anterior, pelos órgãos e entidades legalmente competentes para autorizarem a realização da despesa, ou seja, ao nível dos municípios, a Assembleia e Câmara Municipais, o presidente do órgão executivo e, por delegação, os vereadores e mesmo os dirigentes municipais.

O objetivo e a natureza da análise realizada nesta auditoria ( abrangente e genérico ) não permite a identificação e a imputação subjetiva, a um indivíduo ou a um órgão, da responsabilidade, quer direta quer subsidiária, pela ocorrência da situação descrita <sup>19</sup>.

Assim sendo, atendendo ao disposto nos arts. 67º, n.º 3, e 62º, em especial, o seu n.º 2, da LOPTC, e dado que o carácter difuso da responsabilidade envolvida não viabiliza a sua efetivação, não se justifica a realização de qualquer outra diligência sobre esta matéria ( ao nível do apuramento de qualquer responsabilidade financeira ) <sup>20</sup>.

**2.2.1.8.** A análise, através de um conjunto de indicadores, à **execução orçamental do MA**, reportada ao período de 2010/2012, permite-nos afirmar que:

- ✓ **Diminuiu a percentagem de despesas orçamentais pagas por receitas próprias** ( passou de 47% para 42% ), bem como o **peso destas últimas na receita total cobrada** ( passou de 47% para 42% );
- ✓ Diminuiu o **peso dos fundos municipais** no montante **total da despesa paga** ( cerca de 9 pontos percentuais, passando para 32% );
- ✓ **Aumentou o peso das despesas totais pagas nos compromissos assumidos para o exercício** ( passou de 64% para 84% ), ao contrário do que se verificou com a **proporção destes últimos no total das despesas realizadas e faturadas** ( de 101% para 99% ).

Anexos, a fls. 33 e 34 ( indicadores 1 a 24, em especial, 4, 7, 8, 17 e 18 )

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

Na sequência da **concretização do risco associado à prática sistemática de empolamento das receitas orçamentais**, o **MA apresentou uma gestão orçamental desequilibrada, violando**, de forma significativa e recorrente, o **princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial** ( execução global do ano ), apesar de se verificar alguma melhoria ao longo do triénio analisado.

Atento o princípio da universalidade, o **MA não manteve uma gestão orçamental prudente de que resultasse a desejável articulação/compatibilização entre o**

<sup>19</sup> O que exigiria uma apreciação exaustiva e casuística aos procedimentos adotados na realização de toda a despesa que se encontrasse em dívida ( de curto prazo ) no final de cada exercício.

<sup>20</sup> Aliás, António Cluny, em " Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas ", fls. 241 ( nota 241 ), afirma, no que respeita às dificuldades de compatibilização das culturas de auditoria e judiciária, que a " (...) a própria ideia de prova, que numa vertente judicial estrita é objetiva e deve ser, tanto quanto possível, plena, e numa vertente de auditoria pode, em certos casos, bastar-se com métodos indiciários e meramente dedutivos baseados em amostragens. ", acrescentando que se " (...) tais métodos são mais do que suficientes para permitirem conclusões em sede de auditoria, já do ponto de vista da efetivação de responsabilidade financeira, na falta de elementos de prova objetivos para cada um dos factos que se quer imputar a título de infração a um responsável, eles não são suficientes. ".

**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 ).

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

Da prática descrita decorre, ainda, que **os documentos previsionais não refletiam a real expectativa de execução orçamental do MA, não podendo, por isso, constituir um eficaz instrumento de gestão**, nem servir de base a uma análise rigorosa em termos da eficácia da sua execução pelos órgãos autárquicos <sup>21</sup>.

## 2.2.2. DÍVIDA MUNICIPAL E APRECIACÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA ( 2010/2012 )

**2.2.2.1. A dívida global do MA de operações orçamentais ( OO ), incluindo as correções efetuadas pela IGF ( cfr. item 2.1.1.1. ), importava, no triénio de 2010/2012, nos seguintes montantes:**

**Quadro 9 – Composição e evolução da dívida corrigida pela IGF**

Un. euro

Descrição	2010			2011			2012			Taxa de Variação 2010 / 2012
	Prest. Contas	Correc. IGF	Total	Prest. Contas	Correc. IGF	Total	Prest. Contas	Correc. IGF	Total	
- EMLP	12 429 578	0	12 429 578	10 689 647	0	10 689 647	12 096 607	0	12 096 607	-2,7%
Dívida Financeira										
- ECP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
- Leasing	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
<b>Subtotal</b>	<b>12 429 578</b>	<b>0</b>	<b>12 429 578</b>	<b>10 689 647</b>	<b>0</b>	<b>10 689 647</b>	<b>12 096 607</b>	<b>0</b>	<b>12 096 607</b>	<b>-2,7%</b>
Outras dívidas a terceiros										
- MLP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
- CP	16 524 687	82 472	16 607 158	15 326 611	136 105	15 462 716	5 980 350	1 010 898	6 991 248	-57,9%
<b>Subtotal</b>	<b>16 524 687</b>	<b>82 472</b>	<b>16 607 158</b>	<b>15 326 611</b>	<b>136 105</b>	<b>15 462 716</b>	<b>5 980 350</b>	<b>1 010 898</b>	<b>6 991 248</b>	<b>-57,9%</b>
<b>Total</b>	<b>28 954 265</b>	<b>82 472</b>	<b>29 036 737</b>	<b>26 016 258</b>	<b>136 105</b>	<b>26 152 363</b>	<b>18 076 957</b>	<b>1 010 898</b>	<b>19 087 855</b>	<b>-34,3%</b>

Fonte: Documentos de prestação de contas e mapa das correções da IGF

Anexos, a fls. 35

Assim, a **dívida municipal de operações orçamentais decresceu, entre 2010/2012, de forma significativa** ( cerca de **M 9,9** e **34%** ), passando para **MC 19,1**, evolução que resulta de um **decréscimo de m€ 333** da **dívida financeira** ( de EMLP ) e de **MC 9,6** das " **outras dívidas a terceiros** ".

Refira-se, ainda, que, no mesmo triénio, o **período de recuperação da dívida total da Autarquia** <sup>22</sup>, tendo em conta as receitas próprias regulares, **é de cerca de 9 meses**

<sup>21</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>22</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.

( apresentou um decréscimo de 4 meses no triénio analisado ), resultado que, no entanto, **umenta para 1 ano caso se expurgue ao valor daquelas receitas o das despesas rígidas e vinculadas.**

Anexos, a fls. 33 e 34 ( indicadores 26 a 31, em especial, 26 e 29 )

Por sua vez, **a taxa de cobertura da dívida municipal pela receita total disponível aumentou**, de 2010 para 2012, tendo passado de **103%, 109% para 183%** ( mais 80 pontos percentuais ), passando **tais taxas para 96%, 109% e 167% caso não se considere a receita relativa aos passivos financeiros.**

Em qualquer caso, os referidos resultados evidenciam que, **em 2011 e 2012, bastaria a totalidade da receita do MA de cada exercício para solver toda a dívida municipal, o que não se verificava em 2010.**

Anexos, a fls. 33 e 34 ( indicador 22 e 23 )

Naquele período, **a dívida municipal per capita diminuiu**, passando de **€ 512 para € 337, evidenciando**, ainda assim, **um valor relevante.**

Anexos, a fls. 34 ( indicador 25 )

O mesmo aconteceu com **o peso da dívida municipal em sentido lato na despesa total paga registou uma redução de 43 pp** ( passou de 98% para 55% ).

Anexos, a fls. 33 ( indicador 21 )

No triénio em análise, **o peso da dívida de MLP** ( que integra apenas dívida financeira ) **na dívida total**, apesar de ter diminuído, **continua a apresentar um resultado muito significativo ( 2012: 63% )**.

Anexos, a fls. 33 e 34

**2.2.2.1.1.** Realce-se, por fim, em termos de **riscos futuros para a evolução da dívida municipal**, que o MA promoveu uma **parceria público-privada institucionalizada ( PPPI )**, através da criação, em 2008, da empresa **CISTER, SA**, participada **minoritariamente pela empresa municipal Terra Paixão, EEM** <sup>23</sup> ( 49% ) e **maioritariamente pelos parceiros privados** <sup>24</sup>.

O objeto social desta empresa consistia na " criação, implementação, desenvolvimento, construção, instalação, apetrechamento, conservação e exploração de complexos escolares, infraestruturas complementares e pavilhões multiusos " <sup>25</sup>.

Entretanto, por força da Lei n.º 50/2012, de 31/ago ( Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais - RJAEPL ) a Assembleia Municipal de Alcobaca deliberou, na sessão ordinária realizada a 27/fev/2013, autorizar que a Câmara Municipal adquirisse " (...) a título gratuito, a participação detida pela Terra de Paixão, EEM na Cister - Equipamentos Educativos, Sociedade Anónima e, uma vez realizada tal aquisição (...) " e, uma vez realizada tal aquisição, promovesse " (...) a dissolução da Terra

<sup>23</sup> Detida a 100% pelo MA.

<sup>24</sup> Designadamente, MRG - Manuel Rodrigues Gouveia, SA ( 37% ), Imoestrela - Sociedade de investimentos da Serra da Estrela, SA ( 10% ), Equipav - Gestão de Equipamentos, Lda. ( - 3% ) e Arser - Areias da Serra da Estrela, Lda. ( - 1% ).

<sup>25</sup> De acordo com o artigo 3.º do contrato de sociedade.

de Paixão, EEM nos termos da lei.”

Ora, se, de acordo com o balanço do ano de 2012, o passivo desta última empresa era materialmente irrelevante, já a aquisição da participação na empresa Cister, SA vai implicar a assunção de compromissos materialmente muito relevantes e com repercussões em exercícios futuros por parte do Município.

De facto, de acordo com o contrato de financiamento, o **prazo de exploração dos equipamentos** é de **25 anos e 3 meses**, sendo as **obrigações e os riscos** atribuídos a cada parceiro <sup>26</sup> os seguintes:

**Quadro 10 – Encargos financeiros e partilha de riscos da PPPI**

DESCRIÇÃO	PARCEIRO PRIVADO	PARCEIRO PÚBLICO
<b>Encargos Financeiros</b>	€ 29 434 592,22	€ 63 454 030,77
<b>Partilha de Risco</b>	Financiamento, construção, instalação e manutenção dos equipamentos	Disponibilidade e de procura

Anexos, a fls. 41

#### 2.2.2.1.2. Em síntese:

##### No MA:

- ✓ A **dívida global teve um decréscimo muito significativo no triénio 2010/2012 ( M€ 9,9 e 34,3% )**, passando para **M€ 19,1**, mas **continuava a importar, no final do último ano**, atendendo ao seu quadro financeiro, **num nível materialmente relevante ( M€ 19,1 )**, com **um período de recuperação dívida total, atendendo às receitas regulares abatidas das despesas rígidas e vinculadas, de cerca de 1 ano;**
- ✓ Existe, ainda, na sequência da dissolução de uma empresa municipal e da aquisição da respetiva participação numa PPPI, um **elevado risco futuro** nesta matéria **face à assunção direta de encargos no montante de cerca de M€ 63,5.**

**2.2.2.2. O stock da dívida de EMLP ascendia**, no final dos anos de 2010/2012, respetivamente, a **€ 12 429 578, € 10 689 647 e € 12 096 607** ( decorrendo, no final do último ano, da execução de 25 contratos ), evolução que traduz um **decréscimo** de cerca de **m€ 333 ( - 2,7% )**.

Anexos, a fls. 35

O correspondente **serviço da dívida** ( amortizações e juros ) registou, igualmente, **uma redução** ( de **€ 1 918 804** para **€ 1 867 236**), na mesma linha que o seu **peso na despesa municipal paga** ( de **6,5%**, para **5,4%** ).

Anexos, a fls. 33 e 34 ( indicador 13)

<sup>26</sup> Em conformidade com os estatutos, acordo de acionistas de Cooperação Técnica, Económica e Financeira, contratos de arrendamento e de cessão de exploração celebrados.

No final de 2012, existiam **dois EMLP em período de carência**, com um capital **utilizado de M€ 4,3** ( representa 36% do total da dívida desta natureza ), pelo que, a manter-se o atual quadro da dívida desta natureza, o respetivo **serviço da dívida tenderá a crescer nos próximos anos** <sup>27</sup>.

O **stock da dívida de EMLP diminuiu no triénio de 2010/2012** ( m€ 333 e -2,7% ), **passando para M€ 12,1**, tendo ocorrido uma evolução idêntica no respetivo **serviço da dívida** ( menos m€ 52, importando, no último ano, em cerca de M€ 1,9 ), sendo, no entanto, **expetável que cresça nos próximos anos**, dada a materialidade e o peso dos empréstimos em período de carência.

**2.2.2.3.** As " **outras dívidas a terceiros** " ( dívida administrativa/comercial ), decorrentes de operações orçamentais, **diminuíram**, entre 2010/2012, **de forma muito significativa** ( M€ 9,6 e 58% ), passando **de M€ 16 607 158 para € 6 991 248**.

Anexos, a fls. 35

O **peso dessas dívidas na despesa total realizada também diminuiu**, tendo passado de **36% para 17%**.

Anexos, a fls. 33 e 34 (indicador 20)

Realce-se que para a **evolução verificada contribuiu a utilização da primeira tranche do empréstimo contraído ao abrigo do PAEL** e à consequente **transformação de M€ 3,1 de dívida desta natureza em dívida financeira de MLP**.

**2.2.2.3.1.** A evolução, entre 2010/2012, da **relação entre o saldo final de operações orçamentais e as outras dívidas a terceiros** ( originariamente de CP ) foi a que se evidencia no quadro seguinte:

**Quadro 11 – Saldos reais de operações orçamentais**

DESCRIÇÃO	Un. euro		
	2010	2011	2012
1 - Saldo final de operações orçamentais	274 404	53 347	383 501
2 - Outras dívidas a terceiros originariamente de CP (excepto OT)	16 442 215	15 462 716	6 991 248
<b>Diferença (1-2)</b>	<b>- 16 167 810</b>	<b>- 15 409 369</b>	<b>- 6 607 747</b>

Fonte: Documentos de prestação de contas e auditoria da IGF

Anexos, a fls. 33 e 34 (indicador 19)

Assim, entre 2010 e 2012, o MA apresentou **sistemáticos e relevantes**, ainda que decrescentes, **saldos reais negativos de OO**, situação que evidencia e confirma a **falta de capacidade para fazer face**, atempadamente, **ao pagamento das outras dívidas a terceiros**.

Do facto descrito resulta a **oneração indevida dos orçamentos futuros**, com a transferência de dívida assumida que devia ser paga por um dado orçamento anual para

<sup>27</sup> Ainda que seja previsível que, no próximo ano, ocorra a amortização total de dois EMLP, que, em 31/dez/2012, representavam cerca de apenas 8% do capital total utilizado de dívidas desta natureza.

os subsequentes.

Acresce que, no período em análise, a situação seria ainda mais negativa caso se tivesse em consideração os **montantes de outras dívidas a terceiros que foram transformadas em 2009 e 2012** ( no âmbito do **PREDE** e do **PAEL**, respetivamente, **MC 3 e MC 3,1** ) em dívida financeira de MLP, que, por isso, deixaram de ser considerados neste indicador.

De facto, **se estas operações não tivessem sido concretizadas**, os saldos orçamentais negativos seriam ainda mais relevantes e, conseqüentemente, **a situação financeira do MA numa perspetiva de CP seria ainda mais desequilibrada em qualquer dos exercícios analisados**, ao mesmo tempo que, sem o PAEL, a evolução no período em análise não seria tão positiva como a que resulta do quadro anterior.

A **situação financeira de CP do MA no final de 2012**, apesar da melhoria verificada ao longo do triénio, **manteve-se negativa e desequilibrada**, com um **saldo real negativo de OO de MC 6,6**, não obstante a transformação, em 2009 ( **MC 3** ) e 2012 ( **MC 3,1** ), de dívida comercial/administrativa em financeira de MLP, resultando desta situação **a oneração indevida dos orçamentos futuros**.

**2.2.2.3.2.** Os prazos médios de pagamento ( **PMP** ) a terceiros, segundo os indicadores adotados pela IGF<sup>28</sup>, evoluíram da seguinte forma:

**Quadro 12 – Prazos médios de pagamento**

INDICADORES	2010	2011	2012	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
<b>Prazo médio de pagamento</b>	313	318	157	-156
<b>Prazo médio de pagamento (incluindo aquisições em leasing)</b>	313	318	157	-156
<b>Prazo médio de pagamento de imobilizado</b>	117	230	170	53

Fonte: Balanços, demonstrações de resultados e balancetes finais

Anexos, a fls. 37 (indicadores 4 a 6)

O **PMP a terceiros diminuiu**, no triénio, **156 dias**, situando-se, **no final de 2012**, em **157 dias**, valor que, ainda assim, continua a exceder largamente os parâmetros legalmente previstos<sup>29</sup>, sendo, ainda, de realçar que a evolução seria completamente

<sup>28</sup> A IGF efetua o apuramento do PMP a terceiros ( e não apenas a fornecedores/empresários ) 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. 37 e 44.

<sup>29</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 ).

diversa caso o MA não tivesse recorrido aos empréstimos PREDE e PAEL.

De acordo com a **fórmula adotada** na Resolução de Conselho de Ministros ( RCM ) n.º 34/2008 de 14/fev<sup>30</sup>, **o PMP a fornecedores, era, em 2012, segundo a Direção-Geral das Autarquias Locais ( DGAL ) e a IGF, respetivamente, de 174<sup>31</sup> e 190 dias<sup>32</sup>.**

Anexos, a fls. 43 a 45

A **diferença entre os resultados apurados pelas DGAL e IGF** deve-se ao facto de termos incluído nos cálculos **as correções<sup>33</sup> e ajustamentos<sup>34</sup> efetuados à informação financeira do MA.**

Por fim, realce-se, que no final **do 1.º trimestre de 2013**, de acordo com a IGF, o referido PMP, apurado de acordo com a referida RCM, passou para **106 dias**, o que indicia a manutenção da tendência de redução verificada nos exercícios anteriores.

**A Autarquia, apesar da transformação de dívida administrativa/comercial em financeira ( M€ 6,1, ao abrigo do PREDE e do PAEL ), continuava a apresentar, no final de 2012, PMP a terceiros e a fornecedores elevados e bem superiores aos parâmetros legalmente previstos ( respetivamente, 157 e 190 dias ).**

**2.2.2.4.** Da análise à **situação financeira de CP da Autarquia** com base na **informação patrimonial resulta**, quanto aos **indicadores de liquidez<sup>35</sup>** o seguinte:

**Quadro 13 – Indicadores de liquidez**

INDICADORES	2010	2011	2012	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
Liquidez geral	61%	62%	101%	39,89
Liquidez reduzida	60%	61%	99%	38,78
Liquidez imediata	9%	7%	21%	11,96

Fonte: Balanços, demonstrações de resultados e balancetes finais

Anexos, a fls. 37 (indicadores 1 a 3)

Assim, os **indicadores de liquidez** apresentam, no triénio, uma tendência positiva, com **resultados, em 2012, nos indicadores de liquidez geral e reduzida, dentro dos respetivos parâmetros de referência**, ainda que para tal evolução tenha contribuído, de forma significativa, a transformação, em 2009 e 2012, de um total de M€ 6,1 de dívida

<sup>30</sup> Publicada no Diário da República ( DR ), I Série, de 22/fev, após a alteração introduzida pelo Despacho n.º 9870/2009, de 6/abr do Ministro de Estado e das Finanças, publicado no DR, II Série, de 13/abr.

<sup>31</sup> De acordo com a lista publicada pela DGAL com base em dados reportados pelas autarquias através do SIIAL, extraídos em 29/abr/2013.

<sup>32</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 ( cfr. item 2.2.3 ).

<sup>33</sup> Decorrentes dos resultados dos processos de circularização, reconciliação e dos testes realizados.

<sup>34</sup> Decorrentes de correções efetuadas pela IGF ao nível de débitos considerados no imobilizado que não correspondem a aquisições a título oneroso.

<sup>35</sup> Que se destinam a medir a capacidade da entidade para solver atempadamente os seus compromissos de CP.

desta natureza em financeira de MLP.

Todavia, não obstante a referida operação de consolidação, o **rácio de liquidez reduzida evidencia**, em todos os anos, **resultados bem distantes dos parâmetros geralmente apontados como referência** para uma **situação de equilíbrio financeiro de curto prazo**, não existindo qualquer ajustamento entre as dívidas desta natureza e as disponibilidades, situação que se repercute, de um modo negativo, sobre a (in)capacidade da Autarquia para cumprir atempadamente os seus compromissos dessa natureza.

Os resultados apurados no indicador de liquidez imediata não são mais do que a consequência direta da evolução verificada ao nível **do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial** ( no que respeita à execução autónoma do ano ), a que aludimos no item 2.2.1.4., pois, se fosse efetuada uma gestão orçamental efetivamente equilibrada, **todos os indicadores de liquidez** apresentariam necessariamente resultados dentro dos parâmetros mínimos aceitáveis.

O **MA evidenciava** uma **estrutura financeira de CP desequilibrada**, com **desajustamento entre as dívidas de CP e as disponibilidades** ( não obstante a transformação de M€ 6,1 de dívida desta natureza em financeira de MLP ), o que espelha e confirma as dificuldades existentes para solver atempadamente os seus compromissos dessa natureza.

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

- ✓ Tenham **liquidado juros de mora**, no período de 2010/2012, de, pelo menos, **M€ 1**, tendo sido **pagos m€ 405** e estando ainda em dívida, no final do último ano indicado, cerca **de m€ 593**.

Anexos, a fls. 40

- ✓ Celebrem **contratos de factoring** com entidades financeiras, que, **no final de 2012, consubstanciavam uma dívida de m€ 144**.

Anexos, a fls. 38

**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:

**Quadro 14 – Indicadores de endividamento**

INDICADORES	2010	2011	2012	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
<b>Endividamento</b> (passivo / ativo líquido)	49%	45%	47%	-2,24
<b>Estrutura de Endividamento I</b> (dívidas MLP / passivo)	23%	20%	22%	-0,64
<b>Estrutura de Endividamento II</b> (dívida financeira MLP / passivo)	23%	20%	22%	-0,64
<b>Estrutura de Endividamento III</b> (dívidas de CP / passivo)	33%	32%	15%	-17,43

Fonte: Balanços corrigidos pela IGF

Anexos, a fls. 37 ( indicadores 9 a 12 )



Segundo este conjunto de indicadores verifica-se que **manteve-se relativamente estável:**

- ✓ **O peso do passivo no ativo líquido** ( indicador “ Endividamento ” ), que se situou, em 2012, em 47%;
- ✓ **O peso das dívidas de MLP no passivo** ( indicadores “ Estrutura de Endividamento I e II ” ), tendo diminuído o **das dívidas de CP no passivo** ( indicador “ Estrutura de Endividamento III ” ) o que evidencia algum desagravamento da pressão exercida sobre a tesouraria municipal.

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

**Quadro 15 – Indicadores de imobilizações**

INDICADORES	2010	2011	2012	VARIAÇÃO NO TRIÉNIO
<b>Indicador das imobilizações I</b> ( capitais permanentes / imobilizado líquido )	69%	70%	68%	-0,40
<b>Indicador das imobilizações II</b> ( capitais alheios / imobilizado líquido )	30%	26%	19%	-11,31
<b>Indicador das imobilizações III</b> ( capitais alheios CP / imobilizado líquido )	18%	16%	8%	-10,09

Fonte: Balanços

Anexos, a fls. 37 ( indicadores 7 e 8 )

Os resultados destes rácios mostram que, no final de 2012, **o imobilizado é principalmente financiado, como é desejável, por capitais permanentes** <sup>36</sup> ( indicador das imobilizações I ), que são compostos maioritariamente por fundos próprios ( apenas 19% de capitais alheios de MLP - indicador de imobilizações II ), tendo o grau de cobertura por capitais alheios de CP reduzido 10 pp ( indicador de imobilizações III ) ao longo do triénio.

#### 2.2.2.7. Em síntese, o MA, no triénio em apreciação:

Apresentou **níveis de endividamento global materialmente relevantes**, apesar de significativamente decrescente ( **2012: M€ 19**, ou seja, **menos M€ 9,9 e 34%** do que em 2010 ), **sendo de salientar:**

- ✓ **O período de recuperação da dívida municipal** tendo em conta as receitas regulares expurgadas das despesas rígidas e vinculadas ( 2012: **1 ano** );
- ✓ **O significativo peso da dívida de MLP na dívida total** ( 2012: **63%** );
- ✓ Uma **situação financeira de CP negativa e desequilibrada**, não obstante a transformação, em 2009 e 2012, de M€ 6,1 de dívida

<sup>36</sup> Ou seja, por fundos próprios e financiamentos de médio e longo prazos.

administrativa em financeira de MLP, com:

- **Relevantes e sistemáticos saldos reais negativos de operações orçamentais** ( 2012: **MC 6,6** );
- **PMP a terceiros e a fornecedores que excedem os parâmetros legalmente previstos** ( 2012: **157 e 190 dias** );
- **Desajustamento entre as dívidas desta natureza e as disponibilidades** ( indicador de liquidez imediata );
- **Elevados custos financeiros ( liquidação, nos anos de 2010/2012, de juros de mora de, pelo menos, MC 1, tendo sido pagos mC 405, estando, ainda, em dívida, no final do último ano, mC 593 )**.

**Saliente-se**, ainda, o **elevado risco futuro** nesta matéria **face à assunção direta de encargos no montante de cerca de MC 63,5**, na sequência da dissolução de uma empresa municipal e da aquisição da respetiva participação numa PPPI.

**Estas situações repercutem-se e condicionam a gestão orçamental de exercícios futuros**, sendo ainda de destacar 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 orçamentos subsequentes**.

### 2.2.3. PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DE DÍVIDAS DO ESTADO

**2.2.3.1.** O MA levou a cabo, em 2009, através da adesão ao **PREDE ( Plano de Regularização de Dividas ao Estado )**, uma operação de consolidação da dívida comercial/administrativa, beneficiando do acesso a financiamento através do recurso a dois EMLP com um **capital total de MC 3**, integralmente arrecadado e utilizado nesse ano.

Ao Estado Português, através da **Direcção-Geral do Tesouro e Finanças ( DGTF )**, correspondeu, enquanto mutuante, o valor de **MC 1,2**, e, ao **Banco Português de Investimento ( BPI )**, a parte restante, ou seja, **MC 1,8**, tendo ambos os empréstimos obtido o **visto prévio do Tribunal de Contas em 14/set/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>37</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 2009 a 2012, revelaram **incoreções materialmente relevantes nas grandezas consideradas pela DGAL**

<sup>37</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 ).

para o apuramento dos PMP a fornecedores, que divulga na sua página eletrónica e que servem de base à definição e controlo dos objetivos previstos no PREDE nessa matéria e às respetivas consequências ao nível da variação da taxa de juro.

Saliente-se 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>38</sup>, evidenciando-se, no presente trabalho de auditoria, apenas as correções/ajustamentos efetuados nos anos de 2011 e 2012.

Anexos, a fls. 41A

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>39</sup>, efetuámos as correções que constam do quadro seguinte:

**Quadro 16 – Dívida a fornecedores a crescer no apuramento do PMP**

NAS DÍVIDAS A FORNECEDORES		CONTA	ANOS (somatório das correções efetuadas nos 4 trimestres)	
N.º Ord.	Descrição		2011	2012
1	Correções à informação do Município (circularização)	22 / 261	136 105	1 010 898
<b>Total</b>			<b>136 105</b>	<b>1 010 898</b>

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

Anexos, a fls. 10 e 11

As referidas diferenças, para mais, resultam das correções, efetuadas pela IGF, em consequência das diferenças apuradas no procedimento de reconciliação das dívidas a fornecedores e empreiteiros, cujo registo, a ter sido efetuado de forma adequada e atempada, se repercutiria no saldo das contas relevantes para o apuramento do PMP.

**2.2.3.2.2.** Por sua vez, ao nível das aquisições de bens e serviços, identificámos um conjunto de situações que, ao contrário do que decorre da metodologia adotada pela DGAL<sup>40</sup> ( na sequência do disposto no ponto 7, al. c), de RCM n.º 34/2008 ), não deviam ter sido consideradas no apuramento do PMP, a saber:

<sup>38</sup> Esta informação, que está disponível na página eletrónica da IGF ( <http://www.igf.min-financas.pt/> ), 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 e tem em anexo um mapa do qual consta o conjunto de correções/ajustamentos efetuado pela IGF no recálculo do PMP de 2008 a 2010 e as suas consequências ao nível da variação da taxa de juro do capital mutuado pelo Estado ( cfr. Anexos a fls. 32A).

<sup>39</sup> A DGAL, em nota explicativa constante das primeiras publicitações 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>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. "

**Quadro 17 – Aquisições de bens e serviços a excluir no apuramento do PMP**

NAS AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS		CLASSE	ANOS (somatório das correções efetuadas nos 4 trimestres)	
N.º Ord.	Descrição		2011	2012
1	Inventariação e reconhecimento contabilístico do imobilizado existente à data da adoção do POCAL	Imobilizado	- 4 508 506	- 139 404
2	Transferências das contas de imobilizado em curso para as correspondentes contas de imobilizado	Imobilizado	- 55 272 347	- 896 620
<b>Total</b>			<b>- 59 780 853</b>	<b>- 1 036 024</b>

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

Anexos, a fls. 43

As referidas **divergências, para menos**, resultam de **ajustamentos** relativos aos **montantes lançados a débito ao nível das contas de imobilizado** ( relevantes para o PMP ) **que não respeitam a aquisições a título oneroso**, designadamente:

- ✓ Os montantes lançados a débito nas contas 42 - Imobilizado Corpóreo e 45 – Bens do Domínio Público com origem em **transferências das respetivas contas de imobilizado em curso**.

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

- ✓ Os montantes que respeitam à da inventariação e, conseqüente, reconhecimento contabilístico de bens que já eram da titularidade da Autarquia antes da entrada em vigor do POCAL, e não a efetivas aquisições de bens imóveis a título oneroso no período de apuramento do PMP.

**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:

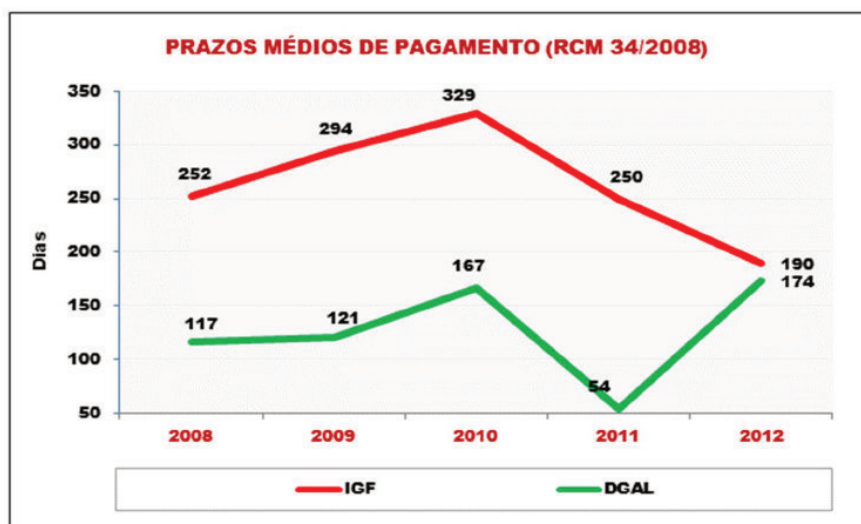
- ✓ Por um lado, as dívidas relevantes para o indicador que resultam das correções efetuadas pela IGF no âmbito do procedimento de circularização e reconciliação;
- ✓ Por outro lado, apenas as aquisições a título oneroso efetuadas no período a que respeita o apuramento do PMP.

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 MA, **para o apuramento de um PMP sem qualquer aderência à realidade**, o que também **impossibilita uma efetiva comparação deste indicador ao longo do tempo**.

<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 ), montantes que, face às instruções da DGAL, serão indevidamente tratadas como se fossem aquisições do trimestre em causa.

**2.2.3.2.4.** 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 prazos médios de pagamento a fornecedores ( RCM 34/2008 )**



Anexos, a fls. 45 a 48

Saliente-se que, nos anos em apreço, as **diferenças entre os PMP apurados pela DGAL e pela IGF são significativas**, pois **vão de 16 ( 2012 ) a 196 dias ( 2011 )**, 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 evolução ( em regra, redução ) do PMP, e, eventualmente, ao nível da aferição dos resultados alcançados e respetivas consequências.

**2.2.3.3.** Naqueles anos, as indicadas divergências **repercutem-se 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 18 – PREDE – Controlo dos objetivos 2009/2012**

DESCRIÇÃO	2009		2010		2011		2012		
	IGF	DGAL	IGF	DGAL	IGF	DGAL	IGF	DGAL	
Objetivo Prazo Médio de Pagamento (PMP)	Superação		<= 219 dias	<= 90 dias	<= 246 dias	<= 124 dias	<= 186 dias	<= 39 dias	
	Cumprimento	<= 226 dias	<= 91 dias	=> 220 dias <= 250 dias	=> 91 dias <= 103 dias	=> 247 dias <= 280 dias	=> 125 dias <= 142 dias	=> 187 dias <= 212 dias	=> 40 dias <= 46 dias
	Incumprimento	=> 226 dias	=> 91 dias	=> 251 dias	=> 104 dias	=> 281 dias	=> 143 dias	=> 213 dias	=> 47 dias
PMP verificado	294 dias	121 dias	329 dias	167 dias	250 dias	54 dias	190 dias	174 dias	
Varição do PMP face ao ano anterior	42 dias	5 dias	35 dias	46 dias	- 44 dias	- 67 dias	- 60 dias	120 dias	
Grau de cumprimento do objetivo	Incumprimento / Aumento do PMP	Incumprimento / Aumento do PMP	Incumprimento / Aumento do PMP	Incumprimento / Aumento do PMP	Cumprimento / Redução do PMP	Cumprimento / Redução do PMP	Cumprimento / 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	Sem impacto	Redução de 0,2 pp	Sem impacto	Acréscimo de 0,3 pp	

Anexos, a fls. 45 a 48

Considerando os dados apurados pelas referidas entidades, verificámos, ao nível dos

objetivos do PMP <sup>42</sup>:

- ✓ **DGAL: Incumprimento em 2009, 2010 e 2012** ( com **aumento** deste indicador ) e **cumprimento, com superação, em 2011;**
- ✓ **IGF: Incumprimento em 2009 e 2010** ( com **aumento** deste indicador ) e **cumprimento em 2011 e 2012.**

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

- ✓ **DGAL:** de **0,7 pp** ( 2009: 0,3 pp; 2010: 0,3 pp; 2011: -0,2 pp; 2012: 0,3 pp );
- ✓ **IGF:** de **0,6 pp** ( 2009: 0,3 pp; 2010: 0,3 pp; 2011: 0 pp; 2012: 0 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, relativamente **a 2010/2012, a DGTF já comunicou ao MA um acréscimo global da taxa de juro base remuneratória do capital mutuado pelo Estado de 0,4 pp** ( que corresponde à análise efetuada com base nos dados da DGAL ).

Anexos, a fls. 48A

Ora, como 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, **a DGTF ainda pode proceder à reapreciação da situação.**

**2.2.3.4.** 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, podemos afirmar, atendendo a que o **Estado criou o PREDE sob a premissa de que a redução dos PMP** " (...) *nas transações comerciais na economia portuguesa para níveis próximos dos padrões internacionais melhorará o ambiente de negócios, reduzindo custos de financiamento e de transação, introduzindo maior transparência na fixação de preços, criando condições para uma mais sã concorrência* (...) " <sup>43</sup>, que **o MA não contribuiu totalmente**, nos anos analisados, **para a prossecução desse objetivo específico;**
- ✓ Por outro lado, o MA 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 3** ), a evolução das " **outras dívidas a terceiros** " até ao final de 2012 foi a seguinte:

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

<sup>43</sup> Preâmbulo da já mencionada RCM n.º 34/2008.

**Quadro 19 – PREDE – Evolução das outras dívidas a terceiros ( 2008/2012 )**

Descrição	Un: euro				
	2008	2009	2010	2011	2012
(A) - Outras dívidas a terceiros	14 312 507	12 224 556	16 607 158	15 462 716	6 991 248
(B) - Variação face ao ano anterior à da contratação do PREDE (2008)		- 2 087 951	2 294 651	1 150 209	- 7 321 259
(C) - Empréstimos PREDE (capital utilizado)		3 000 000			
(D) - Empréstimo PAEL (capital utilizado)					3 105 072
(E) - Variação (sem PREDE/PAEL) face ao ano anterior à da contratação do PREDE (2008) ((B) + (C) + (D))		912 049	5 294 651	4 150 209	- 1 216 187

Anexos, a fls. 27, 35 e 45

Assim, tendo como base o **final de 2008**, com o recurso ao PREDE, as **" outras dívidas a terceiros "** diminuíram, em 2009, apenas **MC 2 e**, em 2010 e 2011, aumentaram, respetivamente, em **MC 2,2 e MC 1,1**.

Deste modo, considerando os referidos anos, no MA, a **utilização do capital dos referidos empréstimos** serviu apenas, **num primeiro momento**, para **atenuar**, 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, de imediato**, 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 respetivos EMLP**.

Em **2012**, verificou-se uma **acentuada e significativa redução de MC 7,3 para a qual contribuiu**, de forma significativa, **a utilização de parte do empréstimo contraído no âmbito do PAEL ( MC 3,1 )**, sendo que, atendendo ao período decorrido desde a adesão ao PREDE, esta evolução positiva já não está minimamente relacionada com tal facto.

No âmbito do exercício do contraditório, o MA tenta justificar que " (...) o cumprimento dos objetivos fixados no PREDE, com os quais o Município se comprometeu, nomeadamente a redução anual do PMP, não foram cumpridos devido ao endividamento excessivo que o Município registava no triénio em análise. Contudo na divergência de valores apurados no PMP, o nosso cálculo baseia-se nos movimentos a débito e a crédito das contas consideradas para cálculo ocorridos nos respetivos trimestres, de acordo com o cálculo da DGAL. O Município tem feito um enorme esforço visando a redução do seu endividamento e conseqüentemente o seu PMP. "

Acrescenta ainda que " (...) esperamos que na avaliação final de 2013, o Município cumpra com todas as obrigações deste plano, permitindo-nos baixar a taxa de juro.", tendo em conta a evolução favorável do endividamento municipal, reportado na aplicação SIAL, com referência a 30/set/2013, que evidencia " (...) uma redução no endividamento a curto prazo em cerca de 12.3M€. "

Anexos, a fls. 84

Assim, no contraditório não são postas em causa as afirmações produzidas pela IGF, sendo apenas apresentada a evolução do valor do endividamento de CP ( uma das componentes relevantes do indicador do PMP ), pelo que mantemos todas as asserções produzidas.

Em síntese:

Entre 2010/2012, **no MA não foram totalmente atingidos os objetivos**, tanto de âmbito **específico** ( evolução do PMP ) como **geral** ( diminuição permanente da dívida de CP em valor pelo menos equivalente ao dos EMLP utilizados ), **subjacentes à conceção do PREDE**, tendo ocorrido uma evolução positiva da situação em 2012, a qual, no entanto, já não está minimamente relacionada com os efeitos de tal Programa.

## 2.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO DE 2012

### 2.3.1. APURAMENTO DOS LIMITES LEGAIS ( DGAL E IGF )

**2.3.1.1.** Para o ano de **2011** e **2012**<sup>44</sup>, a **DGAL divulgou** os valores dos **limites especiais de endividamento líquido ( EL )** e de **EMLP**, previstos nas respetivas Lei do Orçamento do Estado ( LEO ) para cada ano ( respetivamente, no art. 53º da Lei n.º 55-A/2010, de 31/dez, e no art. 66º da Lei n.º 64-A/2011, de 30/dez.

Na sequência da auditoria e ainda que seguindo a mesma metodologia adotada por aquela entidade, **efetuámos correções**<sup>45</sup> **no EL do Município de 2010 e 2011**, que, consequentemente, **tiveram impacto no apuramento do limite de EL de 2012**.

Assim, o **limite especial de EL**<sup>46</sup> considerado pela **IGF** como parâmetros para a

<sup>44</sup> Ainda que a nossa análise e controlo incida sobre os limites do ano 2012, em matéria de EL atendendo, por um lado, à interpretação efetuada pela DGAL ( que tem subjacente uma sequência, articulação e dependência entre os limites de 2011 e 2012 ) e, por outro lado, ao facto de termos efetuado correções na informação financeira do MA que se refletem sobre o referido limite nos dois exercícios indicados, para apurar o seu montante no último ano temos de espelhar o impacto sucessivo das correções sobre os dois anos a que aludimos ( cfr. infra ).

<sup>45</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 MA ) que foram incorretamente reportadas ou omitidas pela Autarquia à DGAL.

<sup>46</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.

Por sua vez, o limite especial de **EL de 2012** ( art. 66º da Lei n.º 64-A/2011, de 30/dez, e art. 58º do DL n.º 32/2012, de 13/fev ) resulta, de acordo com a informação da DGAL, do seguinte:

- ✓ Municípios que não cumprissem, no final de 2011, o limite de EL previsto na LOE desse ano ( art. 53º da Lei n.º 55-A/2010, de 31/dez, posteriormente alterado pelo art. 2º da Lei n.º 60-A/2011, de 30/nov, e art. 39º, n.º 3, da LFL ): Valor do limite do EL no final de 2011 ( calculado com a LOE desse ano ) - 10% do excesso de EL naquela data face ao referido limite;
- ✓ Municípios que cumprissem, no final de 2011, o limite de EL previsto no art. 37º da LFL: Valor do EL no final de 2011.

Ora, ainda que, relativamente a 2012, a interpretação efetuada pela DGAL nos suscite algumas dúvidas ( cfr. Anexos, a fls. 1 a 9-B, em especial, 5 e 6 ), atendendo, às competências atribuídas à DGAL em matéria de cálculo e comunicação dos limites legais aos municípios ( cfr., designadamente, art. 65º do DL n.º 29-A/2011, de 1/mar, e 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.



verificação do cumprimento do respetivo quadro legal, são os seguintes:

### Quadro 20 – Limites especiais de EL de 2011 e 2012

Un: Euro

ANO	DESCRIÇÃO	ENDIVIDAMENTO LIQUIDO				
		LIMITE LEGAL DE REFERÊNCIA a)		MONTANTES EM 1/JAN	CORREÇÕES DA IGF	LIMITE DO ANO
		LFL (ano 2010)	LOE_2011			
2011	DGAL	27 176 586		20 608 257		20 608 257
	IGF	27 176 586		20 608 257	- 9 380	20 598 877
2012	DGAL		20 608 257	18 841 483		18 841 483
	IGF		20 598 877	18 841 483	- 337 465	18 504 018

a) No que respeita a 2011 os limites indicados têm subjacente o limite de 2010 calculado nos termos do art. n.º 37.º da LFL, quando, no que concerne a 2012, resultam do disposto no art.º 53.º da LOE\_2011.

O mesmo não se verificou, no entanto, com o limite especial de EMLP<sup>47</sup>, tendo a IGF adotado os valores divulgados pela DGAL, que indicamos no quadro seguinte:

### Quadro 21 – Limite especial de EMLP de 2012

Un: Euro

EMPRÉSTIMOS DE MÉDIO/LONGO PRAZOS			
LIMITE LEGAL DE REFERÊNCIA ( LOE_2011 )	MONTANTES DE REFERÊNCIA ( 1/JAN/2012 )	RATEIO	LIMITE DO ANO
11 100 549	5 975 798	2 122 944	8 098 742

Anexos, a fls. 10 a 11 e 51 a 54

Por sua vez, no que se refere ao limite de ECP, previsto no art. 39º, n.º 1, da LFL, a IGF<sup>48</sup> apurou o montante de € 1 979 941.

Anexos, a fls. 57

## 2.3.2. ENTIDADES RELEVANTES PARA OS LIMITES LEGAIS

### 2.3.2.1. De acordo com o conceito de endividamento líquido total previsto na LFL<sup>49</sup>

<sup>47</sup> O limite especial de **EMLP de 2012** ( art. 66º da Lei n.º 64-A/2011, de 30/dez, e art. 58º do DL n.º 32/2012, de 13/fev ) resulta, de acordo com a informação da DGAL, do seguinte :

- ✓ Municípios que não cumprissem, em 31/dez/2011, o limite de EMLP previsto na LOE desse ano ( art. 53º da Lei n.º 55-A/2010, de 31/dez, posteriormente alterado pelo art. 2º da Lei n.º 60-A/2011, de 30/nov, e art.º 39º, nº 3, da LFL ): limite de EMLP no final de 2011 ( calculado com a LOE desse ano ) - 10% do excesso de EMLP naquela data face ao referido limite;
- ✓ Municípios que cumprissem, em 31/dez/2011, o limite de EMLP resultante desse ano: Stock de EMLP relevante no final de 2011 + eventual valor atribuído no rateio.

Cfr. o que foi dito na parte final da nota anterior sobre a interpretação efetuada pela DGAL quanto aos limites legais de endividamento líquido de 2012.

<sup>48</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 ) previsto 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, pelas razões já apresentadas no último parágrafo da nota 46, a IGF adotou, nesta auditoria, os montantes das receitas de acordo com os anos que têm vindo a ser considerados pela DGAL.

<sup>49</sup> Consagrado no art. 36.º, n.º 2, alíneas a) e b).

eram suscetíveis de relevar, **para efeitos de limites de endividamento do MA no ano de 2012, para além do Município e dos SMA – Serviços Municipalizados de Águas**, as seguintes entidades:

- ✓ **CIMO – Comunidade Intermunicipal do Oeste;**
- ✓ **AMPV - Associação de Municípios Portugueses do Vinho;**
- ✓ **Terra Paixão, EEM;**
- ✓ **CISTER – Equipamentos Educativos, SA; e**
- ✓ **PISOESTE, EEIM.**

Anexos, a fls. 50

Todavia, o endividamento das **entidades de natureza empresarial** participadas pelos Municípios **apenas releva para efeitos dos respetivos limites legais caso não apresentem resultados equilibrados**, de acordo com o Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais ( RJAEL )<sup>50</sup>.

O cumprimento da indicada **regra de equilíbrio pode ser aferido numa ótica anual ou plurianual** ( cfr. art. 40.º, n.ºs 2 a 5, do RJAEL ), sendo necessário, neste último caso, a **apresentação de um plano previsional à IGF, o que não se verificou relativamente às empresas indicadas**.

Ora, aplicando, no exercício de 2012, a **regra de equilíbrio anual de contas**<sup>51</sup> às empresas participadas, verificámos que a TERRA PAIXÃO, EEM, a CISTER, SA e a PISOESTE, EEIM apresentam **contas desequilibradas**<sup>52</sup>, **contribuindo**, por isso, **para os limites do endividamento municipal**.

Todavia, a empresa TERRA PAIXÃO, EEM, apresenta mais ativos do que passivos relevantes para o endividamento líquido ( ou seja, endividamento líquido negativo ), pelo que, por força do disposto no art. 41.º, n.º 5, do RJAEL, não releva para efeitos do limite de EL ( o mesmo não se passará no que respeita aos limites de empréstimos )<sup>53</sup>.

Anexos, a fls. 64 e 65

**2.3.2.2.** Assim, face ao exposto anteriormente, o **perímetro das entidades relevantes para os limites legais de endividamento do MA do ano de 2012** e a respetiva percentagem de imputação constam do quadro seguinte:

<sup>50</sup> De harmonia com o art. 36º, n.º 2, al. b), parte final, da LFL, e o art. 40º, n.ºs 1 a 4, do RJAEL, aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31/ago.

<sup>51</sup> Prevista no 40.º, n.º 2, do RJAEL, sendo que esta se considera cumprida desde que o resultado líquido antes de impostos se apresente nulo ou positivo ou, caso isso não aconteça, o Município transfira para a empresa, até ao final do mês seguinte à data de encerramento das suas contas, o montante necessário à reposição do equilíbrio ( cfr. art. 40.º, n.ºs 2 a 4, do RJAEL ).

<sup>52</sup> Não tendo sido também efetuado, em tempo útil e pelo valor correto, qualquer transferência pelo MA para colmatar o desequilíbrio verificado ( na percentagem de participação ), nos termos previstos no art. 40º, n.ºs 2 a 4, do RJAEL.

<sup>53</sup> De facto, da sua consideração resultaria um benefício indevido para os Municípios que não cumprem a obrigação legal que sobre eles impende de manter resultados equilibrados.

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

IDENTIFICAÇÃO	LIMITES		‰ IMPUTÁVEL AO MUNICÍPIO
	EMPRÉSTIMOS	END. LÍQUIDO	
MUNICÍPIO DE ALCOBAÇA	SIM	SIM	100,00%
SMA - SERVIÇOS MUNICIPALIZADOS ÁGUAS	SIM	SIM	100,00%
CIMO - COMUNIDADE INTERMUNICIPAL DO OESTE	SIM	SIM	17,35%
AMPV - ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS PORTUGUESES DO VINHO	SIM	SIM	1,62%
TERRA PAIXÃO EEM	SIM	NÃO	100,00%
CISTER - EQUIPAMENTOS EDUCATIVOS, SA	SIM	SIM	49,00%
PISOESTE, EEM	SIM	SIM	17,35%

Anexos, a fls. 50

**2.3.3. CONTROLO DOS LIMITES ESPECIAIS DE EL E DE EMLP**

**2.3.3.1.** Em **2012**, o **MA**, em conjunto com as restantes entidades relevantes, apresentou, no que concerne ao limite especial de EL previsto na LOE\_2012, a seguinte situação:

**Quadro 23 – Limite especial de EL de 2012**

Un: Euro

ENTIDADES	LIMITE ESPECIAL DE EL DE 2012	EL RELEVANTE EM 31/DEZ	CONTROLO DO LIMITE DE EL 31/DEZ	
			COMPARAÇÃO COM O EL RELEVANTE	% DE UTILIZAÇÃO
(1)	(2)	(3)	(4) = (2) - (3)	(5) = (3) / (2)
DGAL	18 841 483	11 813 893	7 027 590	63%
IGF	18 504 018	28 857 542	- 10 353 525	156%

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

Anexos, a fls. 51 e 75

Por sua vez, no que respeita ao limite especial de EMLP previsto na referida LOE, o comportamento do município foi o que resulta do quadro seguinte:

**Quadro 24 – Limite especial de EMLP de 2012**

Un: Euro

ENTIDADES	LIMITE ESPECIAL DE EMLP DE 2012	EMLP RELEVANTES EM 31/DEZ	CONTROLO DO LIMITE DE EMLP 31/DEZ	
			COMPARAÇÃO COM OS EMLP RELEVANTES	% DE UTILIZAÇÃO
(1)	(2)	(3)	(4) = (2) - (3)	(5) = (3) / (2)
DGAL	8 098 742	8 010 518	88 225	99%
IGF	8 098 742	24 306 420	- 16 207 678	300%

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

Anexos, a fls. 51 e 76

Refira-se que os **EMLP excecionados dos limites referidos** perfazem um total de **MC 4**, tendo um peso de 14% na dívida total daquela natureza, pelo que os valores que estão a ser considerados para os limites em apreço são inferiores aos reais.

Anexos, a fls. 70

De qualquer modo, **os valores considerados pela DGAL e pela IGF proporcionam resultados completamente distintos em termos de (in)cumprimento dos indicados limites**, pois as respetivas taxas de utilização foram:

- ✓ **EL:** DGAL - **63%** e IGF - **155%**.
- ✓ **EMLP:** DGAL - **99%** e IGF - **300%**.

Saliente-se que a análise da IGF tem subjacente uma profunda correção aos dados comunicados à DGAL pelo MA no exercício de 2012 nesta matéria, da qual resulta a violação dos referidos limites especiais por parte do Município, ainda que em resultado, quase exclusivamente, da inclusão do EL e dos EMLP das entidades que, de acordo com o quadro legal, são abrangidas pelo perímetro relevante, mas que foram omitidas pela Autarquia no referido reporte, em especial, a CISTER, SA ( EL: M€ 17 e EMLP: M€ 16 ) - cfr. infra, item 2.3.5.2..

De qualquer modo, a violação dos limites legais de EL e de EMLP **é suscetível, em abstrato, de ser sancionada em termos tutelares administrativos e financeiros**, de harmonia com o disposto, respetivamente, no art. 9.º, al. g), e art. 8.º, n.º 1, al. d), ambos da Lei n.º 27/96, de 1/ago, e no art. 65.º, n.º 1, al. f), da LOPTC <sup>54</sup>.

Para além disso, da situação descrita também pode decorrer, no que concerne ao EL, a aplicação da **sanção** prevista no **art. 5º, n.º 4, da LFL** <sup>55</sup>, que é concretizada através de uma dedução nas transferências do Estado, mais concretamente no Fundo de Equilíbrio Financeiro ( FEF ), do montante do excesso de EL ( € 10 353 525 ), sendo que a iniciativa da eventual aplicação desta sanção compete à DGAL.

A eventual responsabilidade, em sedes tutelar administrativa e financeira, associada à violação daqueles limites especiais de endividamento, é imputável

**2.3.3.1.1.** Refira-se, no entanto, que, de acordo com o indicado art. 9º, al. g), da Lei n.º 27/96, de 1/ago, não haverá lugar a responsabilidade tutelar administrativa caso tenha ocorrido " (...) *facto julgado justificativo ou regularização superveniente*; " o mesmo não se passando, no entanto, no que respeita à responsabilidade financeira <sup>57</sup>.

Assim, previamente à apresentação, pela IGF, de uma proposta no sentido de ser instaurada uma ação desta natureza, deve ser averiguado, designadamente, a eventual existência de factos julgados justificativos ou, sendo caso disso, a regularização superveniente da infração praticada.

Ora, o **MA, em 2012, apenas violou os limites especiais de EL e de EMLP**

<sup>54</sup> Lei n.º 98/97, de 26/ago ( Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas ).

<sup>55</sup> Através de uma interpretação sistemática e que atende à unidade do sistema jurídico e aos objetivos prosseguidos, a única que permite garantir a eficácia do disposto art. 5º, n.º 4, da LFL.

<sup>57</sup> O mesmo não se passando, no entanto, no que respeita à responsabilidade financeira ( cfr. infra ).

atendendo, por um lado, a que **os mesmos dependem da situação que se verificava nessa matéria no final de 2011** ( pois cumpriu os limites deste exercício ) e, por outro lado, **a que entre aqueles dois períodos ocorreu uma variação**, com um impacto significativo no montante total das referidas grandezas, **no perímetro das entidades relevantes para a aferição dos limites de endividamento**.

De facto, **no final de 2011**, de acordo com o quadro legal vigente na época ( art. 36º, n.º 2, al. b), parte final, da LFL e art. 31º, n.ºs 2 a 4, da Lei n.º 53-F/2006, de 29/dez )<sup>58</sup>, **a empresa CISTER, SA foi corretamente excluída do perímetro das entidades consideradas para o apuramento do EL e dos EMLP relevantes para os respetivos limites do MA** ( pois apresentou resultados equilibrados nos termos previstos no último diploma citado ), **o que já não se verificou no final de 2012** ( cfr. item 2.3.2.1. ).

Ora, a inclusão, no final do ano de 2012, para aferição do cumprimento dos limites legais, do EL e dos EMLP de uma entidade ( CISTER, SA ) que não foi considerada, no início do ano, para determinar aqueles limites, altera significativamente a análise e os pressupostos que estiveram subjacentes à sua determinação para aquele exercício.

Com efeito, se o perímetro das entidades relevantes para o cálculo do EL e dos EMLP fosse constante entre o final de 2011 e 2012, a situação do MA seria a seguinte:

**Quadro 25 – Controlo do EL considerando o mesmo perímetro em 2011 e 2012**

Un: Euro

DESCRIÇÃO a)	ENDIVIDAMENTO LIQUIDO					
	2011			2012		
	LIMITE DO ANO	MONTANTES EM 31/DEZ	% DE UTILIZAÇÃO	LIMITE DO ANO	MONTANTES EM 31/DEZ	% DE UTILIZAÇÃO
1 - IGF (quadro legal)	20 598 877	18 504 018	90%	18 504 018	28 857 542	156%
2 - IGF (quadro legal) + Cister,SA em 2011	33 768 962	34 538 881	102%	33 691 970	28 857 542	86%

a) Na linha 1 os valores decorrem da estrita aplicação do quadro legal, enquanto que na linha 2, quanto ao ano 2011, incluímos o EL da empresa Cister, SA (o que não resultava do regime legal), com o objetivo de efetuar a análise com base no mesmo perímetro coerente entre 2011 e 2012.

Anexos, a fls. 56A

Por sua vez, uma análise idêntica quanto aos EMLP consta do quadro seguinte:

**Quadro 26 – Controlo do EMLP considerando o mesmo perímetro em 2011 e 2012**

Un: Euro

DESCRIÇÃO	EMPRÉSTIMOS DE MÉDIO LONGO PRAZO							
	2011			2012				
	LIMITE DO ANO	MONTANTES EM 31/DEZ a)	% DE UTILIZAÇÃO	LIMITE DO ANO	MONTANTES EM 31/DEZ		% DE UTILIZAÇÃO	
					MONTANTES EM 31/DEZ a)	STOCK DO EMLP PAEL	MONTANTE A CONSIDERAR	
1 - IGF (quadro legal)	11 100 550	5 975 798	54%	8 098 742	24 306 420	3 105 072	21 201 348	262%
2 - IGF (quadro legal) + Cister,SA em 2011	21 741 269	21 415 660	99%	23 538 604	24 306 420	3 105 072	21 201 348	90%

a) Na linha 1 os valores decorrem da estrita aplicação do quadro legal, enquanto que na linha 2, quanto ao ano 2011, incluímos os EMLP da empresa Cister, SA (o que não resultava do regime legal), com o objetivo de efetuar a análise com base no mesmo perímetro coerente entre 2011 e 2012.

Anexos, a fls. 56A

<sup>58</sup> Entretanto revogada pelo RJAEP L a que já aludimos.

Assim, **caso o EL e os EMLP da empresa CISTER, SA tivessem sido considerados desde 2010**, os respetivos **limites especiais de 2012**<sup>59</sup> seriam substancialmente diferentes do que resulta da estrita aplicação do regime legal ( cfr. quadros 20 e 21 ), com o conseqüente **cumprimento pelo MA daqueles limites no final de 2012** ( cfr. quadros anteriores ).

Acresce que se o **MA tivesse efetuado**, nos termos legalmente previstos, **a transferência para equilibrar os resultados antes de impostos ( RAI ) da referida empresa de 2012** ( cfr. art.s 40.º, n.ºs 1 a 4, e 41.º, n.º 1, do RJAEP ), no valor de € 1 032 640, por forma a, conseqüentemente, excluí-la das entidades relevantes para o cálculo dos limites legais de endividamento ( cfr. art. 40.º, n.ºs 1 a 4, do RJAEP ), a Autarquia teria cumprido os limites especiais da LOE daquele ano ( com uma margem de, respetivamente, M€ 5,9<sup>60</sup> e m€ 19<sup>61</sup> ).

Refira-se, ainda a este propósito, que o RAI negativo de 2012 da CISTER, SA decorreu, segundo informação dos serviços, da falta de concretização dos contratos<sup>62</sup> celebrados com o MA, atendendo a que não foram objeto de uma decisão positiva ao nível da fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

No entanto, caso tais contratos tivessem sido concretizados, o respetivo direito a reconhecer pela CISTER, SA, no ano 2012, seria de m€ 555, ou seja, um montante inferior ao RAI, o que significa que estaria na mesma em desequilíbrio de contas no contexto em apreço, pelo que sempre seria exigível a efetivação de uma transferência para repor o equilíbrio de contas, ainda que de montante inferior ao referido anteriormente.

Ora, é pacífica a ideia de que *" A dissolução de órgãos autárquicos resultantes de eleição directa só pode ter por causa acções ou omissões ilegais graves, o que se compreende, pois se trata de uma situação de ruptura. (...) "*<sup>63</sup>.

Por outro lado, Pedro Gonçalves<sup>64</sup> afirma que a *" (...) Lei retira todas as ilações do facto de a perda de mandato e a dissolução de órgãos serem decisões sancionatórias, admitindo, como em geral, que, a verificação dos respectivos pressupostos não deve determinar a aplicação de uma sanção quando se prova a existência de causas justificativas ou desculpantes ( pressupostos negativos da aplicação das sanções que a Lei prevê ) "*, ao que acresce, no presente caso, que no próprio tipo legal do ilícito em causa está prevista a ocorrência de facto julgado justificativo ( art. 9.º al. g) da Lei n.º 27/96, de 1/ago ).

O mesmo autor acrescenta, ainda ( ob. citada, fls. 21 ), que a aplicação de sanções

<sup>59</sup> Ao nível dos EMLP não consideramos, no final de 2012, o stock em dívida do empréstimo contratado ao abrigo do PAEL, de harmonia com o previsto no art. 1º, n.º 4, da Lei n.º 43/2012 ( regulamentada pela Portaria n.º 281-A/2012, de 14/set ), do qual decorre que não está excepcionado dos limites legais de endividamento, mas a sua eventual ultrapassagem não condiciona a sua contratação.

<sup>60</sup> Este valor resulta do seguinte: Limite especial de EL - ( EL 2012 - EL da Cister, SA + Valor a transferir para equilíbrio de contas ).

<sup>61</sup> Este valor resulta do seguinte: Limite especial de EMLP - ( Stock de EMLP relevante apurado pela IGF - Stock de EMLP da Cister, SA ).

<sup>62</sup> Cfr. Anexo Fls. 41.

<sup>63</sup> José Tavares, "O quadro legal da tutela administrativa sobre as Autarquias Locais. Necessidade de Mudança. ", no Seminário a Tutela Administrativa sobre as Autarquias Locais, promovido pela ANMP - Coimbra, 7/mar/96.

<sup>64</sup> Em "O novo regime jurídico da tutela administrativa sobre as Autarquias Locais. ", CEFA - Coimbra, 1997.

tutelares tem de respeitar o princípio da culpa, transcrevendo o Acórdão do STA/1ª, de 9/jul/96, P. 40362, no qual se afirma que " (...) a gravidade da ilegalidade para efeito da perda de mandato implica um juízo sobre a ilicitude do comportamento, da culpa do autarca e da necessidade e da proporcionalidade da medida sancionatória. "

Em síntese, no presente caso, como já referimos, **a violação dos limites especiais de EL e de EMLP resulta apenas do facto de ter ocorrido**, ainda que em consequência da aplicação estrita do quadro legal, **uma variação determinante do perímetro das entidades relevantes para a sua aferição** e não de qualquer aumento extraordinário daquelas grandezas decorrente da intervenção ou de deliberações/decisões dos órgãos ou eleitos locais.

Deste modo, em nosso entender, **existem causas que justificam o facto ilegal descrito**, pelo que, de acordo, em especial, com o art. 9º, al g), da Lei n.º 27/96, de 1/ago, **não se justifica qualquer proposta no sentido da efetivação da responsabilidade tutelar administrativa**, pois **não é evidente** que **estejam reunidos os pressupostos legalmente previstos que poderiam levar à eventual aplicação de uma sanção da natureza indicada**.

**2.3.3.1.2.** Ao contrário, **em sede financeira, a apreciação e valorização dos factos descritos**, que, como referimos, são suscetíveis de integrar o ilícito previsto e punido pelo art. 65.º, n.º 1, al. f), da LOPTC, **é da competência do Ministério Público junto do Tribunal de Contas** ( cfr. art. 89º, n.ºs 1, al. c), e 2, da Lei n.º 98/97, de 26/ago ), a quem irão ser comunicados através de uma informação autónoma.

Com efeito, como já referimos anteriormente, a IGF encontra-se sujeita nesta matéria a um especial dever de colaboração com aquele Tribunal ( art. 12º da citada Lei ), constando, expressamente, de um Protocolo celebrado entre estas entidades ( em março de 2006 ) que " (...) não constitui matéria dos trabalhos de auditoria ou de inspeção a averiguação de aspetos relativos ao nexo de imputação dos factos apurados, isto é, de culpa ou dolo dos agentes. "

A eventual responsabilidade associada à prática de tal facto ilegal é imputável

**2.3.3.2.** Em síntese:

**O MA violou, em 2012, os limites especiais de EL e de EMLP previstos na respetiva LOE, situação que é suscetível, em abstrato, de gerar responsabilidade tutelar administrativa e financeira, bem como a redução de cerca de MC 10,4 nas transferências do Estado.**

Todavia, **em sede tutelar administrativa**, atendendo ao correspondente quadro legal, **existem factos que, em nosso entender, justificam a violação ocorrida, pelo que não se propõe a instauração de qualquer ação nesta sede.**

### 2.3.4. CONTROLO DO LIMITE DOS EMPRÉSTIMOS DE CURTO PRAZO

2.3.4.1. Em 2012, o comportamento do MA no que concerne ao limite legal de ECP definido na LFL<sup>65</sup> foi o seguinte:

**Quadro 27 – Limite legal de ECP de 2012 previsto na LFL**

Un: Euro

LIMITE LEGAL	STOCK DE ECP RELEVANTE		% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE	
	STOCK MÁXIMO RELEVANTE DE ECP NO ANO DE 2012	STOCK DE ECP RELEVANTE EM 31/12/2012	% DE UTILIZAÇÃO MÁXIMA DO LIMITE AO LONGO DO ANO	% DE UTILIZAÇÃO DO LIMITE EM 31/12/2012
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)/(1)*100	(5)=(3)/(1)*100
1 979 941	47 699	47 699	2,41%	2,41%

Fonte: Balanços e balancetes finais do MA e informação circularizada junto das restantes entidades relevantes para os limites de endividamento municipal

Anexos, a fls. 57

Assim, em 2012, o MA cumpriu o limite legal de ECP com uma taxa de utilização máxima ao longo do ano e no final do ano de 2,41%.

### 2.3.5. CONTROLO DA INFORMAÇÃO PRESTADA À DGAL NO ANO DE 2012

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

Todavia, os dados reportados pelo Município à DGAL não refletiam, com inteira fiabilidade, a sua situação nesta matéria.

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

2.3.5.2. Quanto ao endividamento líquido apuramos as seguintes diferenças:

**Quadro 28 – Diferença no reporte de EL de 2012 ( DGAL/IGF )**

Un: Euro

Descrição	Valores comunicados pelo Município à DGAL	Valores considerados pela IGF	Diferenças IGF/DGAL (Reflexos para o EL) a)
(1)	(2)	(3)	(4)-(3)-(2)
1 - ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO b)	15 899 981,53	32 921 779,09	17 021 797,56
2 - OUTRA INFORMAÇÃO RELEVANTE c)	4 086 088,82	4 064 236,60	- 21 852,22
3 - END. LIQ. RELEVANTE (1-2)	11 813 892,71	28 857 542,49	17 043 649,78

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

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

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

Fonte: Balanços, balancetes finais do MA, informação circularizada junto das restantes entidades relevantes para os limites de endividamento municipal e comunicações do MA à DGAL

Anexos, a fls. 75

<sup>65</sup> Previsto no art. 39º, n.º 1, da LFL.



Estas divergências, **para mais**, de **M€ 17**, entre os valores apurados pela IGF e os comunicados pelo MA e/ou considerados pela DGAL **em termos de EL**, resultaram:

- ✓ Das correções efetuadas pela IGF, para menos, na informação financeira do MA ( cfr. item 2.1.1. ), no montante de m€ 43;
- ✓ Dos valores não comunicados à DGAL de um conjunto de entidades relevantes ( AMPV, CISTER, SA e PISOESTE, EEIM ), no montante de M€ 17,2;
- ✓ De valores erradamente reportados ( SMA e CIMO ), no montante de -m€ 179; e
- ✓ Da eliminação recíproca dos créditos do Município e dos correspondentes débitos dos serviços municipalizados ( - m€ 21 ).

**2.3.5.3.** Relativamente **ao stock de EMLP** relevante para o limite legal também verificámos as seguintes diferenças:

**Quadro 29 – Diferença no reporte de EMLP de 2012 ( DGAL/IGF )**

U.e. Euro

Descrição	Valores comunicados pelo Município à DGAL	Valores considerados pela IGF	Diferenças (IGF/DGAL)
(1)	(2)	(3)	(4)-(3)-(2)
<b>1 - STOCK DE EMLP E DE ECP (neste último caso das entidades SPA e em dívida em 31/Dez) a)</b>	<b>12 096 606,63</b>	<b>28 392 508,59</b>	<b>16 295 901,96</b>
<b>2 - STOCK DE EMLP EXCECIONADO DO LIMITE LEGAL</b>	<b>4 086 088,82</b>	<b>4 086 088,82</b>	<b>0,00</b>
<b>3 - STOCK DE EMLP RELEVANTE (1-2)</b>	<b>8 010 517,81</b>	<b>24 306 419,77</b>	<b>16 295 901,96</b>

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

Anexos, a fls. 76

Estas divergências, **para mais**, de **M€ 16,3**, entre os valores reportados pelo MA e os apurados pela IGF, resultaram da inclusão do EMLP das empresas CISTER, SA e PISOESTE, EEIM, que a Autarquia não comunicou à DGAL.

**2.3.5.4.** Em síntese:

A **informação reportada e/ou considerada pela DGAL** para apurar e controlar **os limites legais de EL e de EMLP não reflete, minimamente a situação do MA no final de 2012**, tendo sido **apuradas diferenças materialmente relevantes** ( respetivamente, mais, cerca de M€ 17 e M€ 16 ), facto que, aliás, **altera substancialmente as conclusões globais retiradas em matéria de (in)cumprimento dos referidos limites.**

### 2.3.6. CONTRIBUTO PARA O DÉFICE DO SUBSETOR DAS AUTARQUIAS LOCAIS

**2.3.6.1.** No **decorso do ano de 2012**, a **evolução autónoma da situação do MA** ( não incluindo qualquer outra entidade relevante ) em **termos de endividamento líquido** ( sem considerar qualquer exceção ) foi a seguinte:

**Quadro 30 – Evolução do endividamento líquido municipal em 2012**

Un. Euro

DESCRIÇÃO	EVOLUÇÃO DO ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO (sem exceções)		VARIACÃO (montante)
	1/jan/2012	31/dez/2012	
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)
BALANCETES DO MA	13 894 790,94	8 735 305,48	- 5 159 485,46
CORREÇÕES DA IGF	136 105,05	- 43 078,06	- 179 183,11
<b>TOTAIS</b>	<b>14 030 895,99</b>	<b>8 692 227,42</b>	<b>- 5 338 668,57</b>

Fonte: Balancetes finais de 2011/2012, comunicações à DGAL e correções IGF

Assim, o **MA contribuiu, em 2012, positivamente 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€ 5,3**.

**2.3.7. APRECIACÃO FINAL**

**2.3.7.1. Em síntese, relativamente ao ano de 2012:**

**O MA:**

- ✓ **Violou os limites especiais de EL e de EMLP, situação que é suscetível de gerar responsabilidade financeira e, no primeiro caso, a retenção de verbas provenientes do OE;**
- ✓ **Reportou à DGAL a informação relevante para os limites legais de EL e de EMLP, a qual, no entanto, não refletia, minimamente, a sua situação, pois foram apuradas diferenças materialmente relevantes, para mais, ao nível do EL e dos EMLP ( respetivamente, cerca de M€ 17 e M€ 16 ), factos que alteram as conclusões globais retiradas em matéria de (in)cumprimento daqueles limites de endividamento municipal;**
- ✓ **Cumpriu o limite de endividamento de ECP;**
- ✓ **Contribuiu positivamente para o défice do subsetor das autarquias locais, pois diminuiu o seu EL ( sem exceções ) em cerca de M€ 5,3.**

**2.4. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS NO FINAL DE 2012**

**2.4.1. No final de 2012, face aos parâmetros legalmente estabelecidos, a situação do MA, em termos de reequilíbrio<sup>66</sup> e saneamento<sup>67</sup> financeiros, era a seguinte:**

<sup>66</sup> Cfr. art.º 8.º, do DL n.º 38/2008, de 7/mar.

<sup>67</sup> Cfr. art.º 3, n.º 4, do DL n.º 38/2008, de 7/mar.

**Quadro 31 – Reequilíbrio e saneamento financeiros**

INDICADORES	SITUAÇÃO FINAL DE 2012	PADRÕES LEGAIS DE REFERÊNCIA DE DESEQUILÍBRIO				
		ESTRUTURAL	CONJUNTURAL			
1 EL (relevante para o limite) em 31/12/2012 / Receitas relevantes para o cálculo do limite legal	· 100	57%	> 175% (art. 8º, n.º 1, al. b))	-	> 125% (art. 3º, n.º 4, al. a))	-
2 Dívidas a fornecedores em 31/12/2012 / Receitas totais do ano de 2011	· 100	25%	> 50% (art. 8º, n.º 1, al. c))	-	> 40% (art. 3º, n.º 4, al. b))	-
3 Passivos financeiros do Município em 31/12/2012 (de EL) / Receitas totais do ano de 2012	· 100	58%	> 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)		190	> 6 meses (180 dias) (art. 8º, n.º 1, al. e))	X	> 6 meses (180 dias) (art. 3º, n.º 4, al. d))	X
5 Capital em dívida de EMLP em 31/12/2012 / Receitas relevantes para o cálculo do limite legal	· 100	123%	> 100% (art. 8º, n.º 1, al. a))	X		
6 Cumprimento da obrigação de redução do excesso de EL (relevante para o limite legal)		NÃO APLICÁVEL	(art. 8º, n.º 1, al. f))			
7 Cumprimento da obrigação de redução do excesso do stock de EMLP (relevante para o limite legal)		NÃO APLICÁVEL	(art. 8º, n.º 1, al. f))			

Anexos, a fls. 78

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>68</sup>, a **Autarquia**, no contexto do diploma em apreço:

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

A referida situação de desequilíbrio conjuntural ocorre não obstante a Autarquia já ter beneficiado de financiamento de montante significativo no âmbito do PREDE ( M€ 3 ).

**2.4.2.** O MA também aderiu, entretanto, ao **Programa de Apoio à Economia Local**<sup>69</sup> ( PAEL ), tendo celebrado com o Estado Português, em 16/nov/2012, um contrato de empréstimo no montante de **€ 4 435 816,65** e obtido o visto do TC em 13/dez/2012.

Sobre esta matéria o MA, em sede de contraditório, refere que o programa de ajustamento " (...) dispõe de instrumentos próprios para monitorização, que estão a ser atendidos e a ser efetuados pelos serviços, nomeadamente a redução das previsões em orçamento e a informação da monitorização prestada à Assembleia Municipal trimestralmente. ".

Anexos, a fls. 84

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

O MA **apresenta**, de acordo com o quadro legal, uma **situação de desequilíbrio financeiro conjuntural, o que justificaria o recurso a um plano de saneamento financeiro, mas aderiu, entretanto, ao PAEL, que tem uma finalidade idêntica.**

<sup>68</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. ).

<sup>69</sup> Aprovado pela Lei n.º 43/2012, de 28/ago, e regulamentado pela Portaria n.º 281-A/2012, de 14/set.

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

### **2.5.1. O MA aprovou e tem em vigor:**

- ✓ Uma **Norma de Controlo Interno** ( NCI ) <sup>70</sup>, que contempla um conjunto de regras definidoras das políticas, métodos e procedimentos de controlo, em especial, quanto à área económico-financeira;
- ✓ Um **Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas** <sup>71</sup>, que foi oportunamente enviado às entidades previstas na Recomendação n.º 1/2009 <sup>72</sup> do Conselho de Prevenção da Corrupção.

Os dois documentos referidos, de uma forma geral, são coerentes entre si, articulam-se e complementam-se.

Refira-se que o MA não dispõe de nenhum departamento específico ou elemento responsável pela função controlo.

### **2.5.2. Do trabalho de campo realizado <sup>73</sup> resultaram **algumas fragilidades ao nível do sistema de controlo do interno e dos procedimentos contabilísticos**, a saber:**

- ✓ No balanço não é divulgado, no passivo de curto prazo, o valor da amortização de contratos de EMLP cujo pagamento se vence em cada um dos anos imediatos;
- ✓ Não são efetuadas periodicamente verificações físicas dos bens do ativo imobilizado;
- ✓ Não é relevado, em fichas de existências, o controlo dos movimentos dos bens que não passam pelo armazém, nem existe outro tipo de controlo.

Anexos, a fls. 79 e 80

### **2.5.3. No que respeita ao **Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas**, que se encontra em fase de revisão, parece-nos de salientar a/o:**

- ✓ Inexistência de um serviço/elemento responsável pela função de monitorização e acompanhamento <sup>74</sup>;
- ✓ Falta de previsão dos termos e prazos em que deverá ocorrer a sua revisão periódica ou dos condicionalismos que possam justificar pontualmente esse facto;
- ✓ Reduzido grau de aplicação do Plano, estando aplicadas menos de um terço das medidas previstas;
- ✓ Não foi elaborado qualquer relatório anual, ao contrário do previsto no Plano.

**2.5.4.** Sobre esta matéria, o MA, no contraditório, informa que " *Considerando-se o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas e o Manual de Controlo Internos, instrumentos importantes, os mesmos já foram sujeitos a despacho do Senhor Presidente para a sua revisão e adequação à realidade do Município, tendo sido atribuído essas*

<sup>70</sup> Aprovada na reunião de Câmara Municipal de 17/jul/2012.

<sup>71</sup> Aprovada na reunião de Câmara Municipal de 22/fev/2010.

<sup>72</sup> Publicada no DR, 2ª Série, em 22/jul.

<sup>73</sup> Em especial através da utilização de questionários e da realização de testes de conformidade e substantivos.

<sup>74</sup> O MA não dispõe de nenhum departamento específico ou elemento responsável pela função controlo " (...), cabendo consequentemente ao executivo municipal definir responsabilidades de acompanhamento da execução do plano." – cfr. parte III do Plano.

funções à Equipa Multidisciplinar de Notariado e Auditoria. ”.

Anexos, a fls. 85

### 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 2010 A 2012		
CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p><b>3.1.1.</b> Os <b>balanços do MA</b> do triénio de 2010/2012 <b>não refletiam, com inteira fiabilidade, em algumas rubricas do passivo exigível, a situação financeira da Autarquia</b>, sendo, de realçar a <b>materialidade das correções efetuadas no exercício de 2012</b> ( M€ 1 ).</p> <p>Refira-se, ainda, que <b>o MA reconheceu, indevidamente, provisões para riscos e encargos, no valor de M€ 1,2</b>, que, atendendo às situações a que respeitam, deviam ser reconhecidas na informação económico-financeira dos SMA, o que não se verificou.</p> <p>Todavia, atendendo a que a referida situação não tem qualquer implicação nas principais análises efetuadas pela IGF, não efetuamos qualquer correção à informação do MA nem dos SMA nesta matéria</p>	2.1.1.1.	<p><b>A)</b> A regularização, ao nível da informação contabilística dos MA e SMA, das variações patrimoniais omitidas ou incorretamente refletidas, caso ainda não tenham sido corrigidas.</p>
<p><b>3.1.1.1.</b> Existiam outras insuficiências com repercussões ao nível da qualidade e fiabilidade de informação financeira, de que destacamos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Omissão de inventariação e de reconhecimento contabilístico dos bens imóveis do município que não estão inscritos nas matrizes prediais e/ou registados;</li> <li>✓ Inexistência de tratamento contabilístico das operações características e frequentes de acréscimos de custos e proveitos;</li> <li>✓ Não utilização, de forma sistemática e abrangente, das contas relativas a compromissos de exercícios futuros ( 04 e 05 ), nomeadamente no que respeita às amortizações dos EMLP;</li> <li>✓ Falta de implementação integral do subsistema da contabilidade de custos.</li> </ul>	2.1.1.2.	<p><b>B)</b> Conclusão do processo de inventariação e, conseqüente, reconhecimento contabilístico da totalidade dos bens municipais.</p> <p><b>C)</b> Cumprimento do princípio da especialização dos exercícios, designadamente em termos de acréscimos de custos e proveitos.</p> <p><b>D)</b> Utilização, de forma sistemática e adequada, das contas relativas a compromissos de exercícios futuros.</p> <p><b>E)</b> Conclusão do processo de implementação da contabilidade de custos.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p><b>3.1.2.</b> A evolução das grandezas que integram os <b>balanços do MA</b>, considerando as correções da IGF, revela, no <b>tríenio de 2010/2012</b>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ A <b>diminuição do grau de dependência do MA de capitais alheios exigíveis</b> para financiamento do ativo ( passou de 27% para 21% ),</li> <li>✓ <b>O aumento do correspondente peso dos fundos próprios</b> ( passou de 51% para 53% ).</li> </ul>	2.1.2	

### 3.2. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL, DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FINANCEIRA ( 2010/2012 )

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p><b>3.2.1.</b> No <b>tríenio 2010/2012</b>, a <b>receita global disponível</b> do MA importou, respetivamente, em <b>MC 29,9, MC 28,4 e MC 34,9</b> ( incluindo a arrecadação de empréstimos, em 2010 e 2012, de, respetivamente, MC 2 e MC 3,1 ).</p>	2.2.1.1.	
<p><b>3.2.1.1. Prática sistemática</b>, ao longo do tríenio, de <b>empolamento na previsão das receitas orçamentais</b> que evidenciaram <b>reduzidos índices de execução em termos globais</b> ( máximo de 62% - 2012 ), e, <b>em especial, na componente de capital</b> ( máximo de 60% - 2012 ), o que contraria o objetivo visado pelas regras previsionais do POCAL.</p> <p>Face aos valores previstos, <b>não foram arrecadadas</b>, no período de <b>2010/2012</b>, <b>receitas totais</b> nos montantes de <b>MC 30,1 MC 29,3 e MC 21,8</b>, respetivamente.</p> <p>Através do <b>referido expediente</b>, o <b>MA criou, de forma artificial</b>, ao nível da execução orçamental, a <b>possibilidade</b> realização/existência elevados montantes de despesa ( 2012: <b>MC 21,8</b>, que corresponde a cerca de 62% da respetiva receita total disponível ) <b>sem que existissem meios monetários disponíveis para efetuar o seu atempado pagamento</b>.</p> <p>Assim, não obstante a evolução positiva ocorrida em 2012, <b>a execução de qualquer dos orçamentos comportava um elevado risco</b>, permitindo e potenciando uma gestão orçamental desequilibrada.</p>	2.2.1.2. e 2.2.1.3.	<p><b>F)</b> Elaboração rigorosa dos orçamentos de receita:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Fundamentando, de forma adequada, todas as rubricas previstas, independentemente de estarem ou não sujeitas no POCAL a regra previsional ( e, em especial, nos casos em que o valor a orçamentar traduza uma evolução atípica - crescimento - da receita face ao seu histórico de cobrança efetiva );</li> <li>✓ Considerando apenas as que apresentem um elevado grau de probabilidade em termos de cobrança efetiva.</li> </ul>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p><b>3.2.1.2. Violação, em 2012, do princípio do equilíbrio orçamental corrente previsto no POCAL, suscetível, em abstrato, de gerar responsabilidade financeira, já é do conhecimento do TC e pode ser justificada pela utilização do capital do empréstimo PAEL.</b></p>	2.2.1.4.	<p><b>G)</b> Cumprimento do princípio do equilíbrio orçamental corrente previsto no POCAL.</p>
<p><b>3.2.1.3. Violação reiterada, entre 2010/2012, do equilíbrio orçamental em sentido substancial (execução global do ano), o que espelha, na sequência da concretização do risco a que aludimos, uma execução orçamental desequilibrada, materializada na efetiva realização/existência de despesas acima da real capacidade financeira do MA para fazer face, atempadamente, aos compromissos assumidos.</b></p> <p>O resultado desta análise seria bastante mais negativo caso o MA não tivesse utilizado, em 2009 e 2012, o capital dos empréstimos PREDE e PAEL, com a transformação, respetivamente, de M€ 3 e M€ 3,1 de "outras dívidas a terceiros" em dívida financeira de MLP, montantes que, por isso, deixaram de influenciar o resultado deste indicador.</p>	2.2.1.5.	<p><b>H)</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>I)</b> Acompanhamento e controlo rigoroso e contínuo dos níveis de execução orçamental, devendo ser dada especial atenção às despesas variáveis e não obrigatórias.</p> <p><b>J)</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.</b> O MA, no mesmo período, apresentava <b>reduzidas margens de manobra</b> (2012: <b>19%</b>) ao nível da gestão financeira, designadamente para fazer face às despesas municipais que não se encontravam, à partida, já "vinculadas".</p> <p>A <b>despesa orçamental evidenciava, assim, naqueles anos, uma forte rigidez atendendo ao nível das correspondentes receitas</b>, resultado que ainda se agravaria caso não tivesse sido utilizado os empréstimos PREDE e PAEL.</p>	2.2.1.6.	Cfr. recomendação <b>F), H a I.</b>
<p><b>3.2.1.5. Existência de despesas, em 2012, sem que tenha sido efetuado o exigível compromisso no exercício (m€ 542), facto que é suscetível de consubstanciar um ilícito de natureza financeira.</b></p>	2.2.1.7.	<p><b>K)</b> Cumprimento sistemático das regras previstas no POCAL e na Lei n.º 8/2012, de 21/fev, em matéria de assunção de compromissos.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
Todavia, atendendo à natureza das despesas, ao facto de tal situação decorrer das correções da IGF, à materialidade dos montantes envolvidos, ao carácter difuso da responsabilidade envolvida, à relação custo/benefício do seu apuramento e ao objetivo e natureza da análise efetuada, não se justifica a realização de qualquer outra diligência.	2.2.1.7.	
<p><b>3.2.1.6.</b> Em síntese, <b>entre 2010/2012, o MA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Elaborou e aprovou <b>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> <li>✓ <b>Não manteve uma gestão orçamental prudente e equilibrada</b>, de que resultasse a exigível articulação e compatibilização entre o nível de realização/existência da despesa e a real cobrança da receita.</li> </ul>	2.2.1.9.	Cfr. recomendações <b>F), H a I.</b>
<p><b>3.2.2.</b> No triénio 2010/2012, a <b>dívida global do MA</b> de OO ( corrigida pela IGF ), apesar de ter <b>decrecido entre 2010/2012 ( MC 9,9 e 34% )</b>, mantinha, no final do último ano, <b>um nível materialmente relevante ( MC 19,1 )</b>, sendo ainda de salientar:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ O <b>período de recuperação da dívida municipal</b> tendo em conta as receitas regulares expurgadas das despesas rígidas e vinculadas ( <b>2012: 1 ano</b> );</li> <li>✓ <b>A redução da dívida municipal " per capita "</b> ( passou de € 512 para € 337 );</li> <li>✓ O <b>significativo peso da dívida de MLP</b> na dívida total ( 2012: 63% ).</li> </ul> <p>Em termos de <b>dívida municipal</b>, importa realçar o <b>elevado risco futuro</b> decorrente da <b>assunção direta de encargos no montante de cerca de MC 63,5</b>, na sequência da dissolução de uma empresa municipal e da aquisição da respetiva participação numa PPPI.</p>	2.2.2.1.	<p><b>L)</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>M)</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 MA, com a sua exploração, manutenção e conservação.</p> <p><b>N)</b> Assunção de compromissos, com repercussões em exercícios futuros, precedida de análise rigorosa, detalhada e ponderada, que leve em conta a dimensão intergeracional das decisões político-financeiras.</p>



CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p><b>3.2.2.1.</b> O <b>stock da dívida de EMLP</b>, reportado ao final dos anos de 2010/2012, <b>decreceu</b>, tendo <b>passado de € 12 429 578 para € 12 096 607</b> ( menos m€ 333 e 2,68% ).</p> <p>O <b>serviço da dívida também diminuiu</b> ( menos m€ 52, passando para cerca de M€ 1,9 ), <b>sendo expetável que cresça nos próximos anos</b> dada a materialidade e o peso dos empréstimos que ainda estão em período de carência.</p>	2.2.2.2.	
<p><b>3.2.2.2.</b> As " <b>outras dívidas a terceiros</b> " de OO <b>diminuíram, de forma significativa, entre 2010/2012 ( M€ 9,6 e 58% )</b>, tendo <b>passado para M€ 6,9</b>, ainda que parte desta evolução ( M€ 3,1 ) decorra apenas da utilização <b>da primeira tranche do empréstimo PAEL</b>.</p> <p><b>3.2.2.3. A situação financeira de CP do MA, não obstante a adesão aos PREDE e PAEL, manteve-se, ao longo do triénio, negativa e desequilibrada, com:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>Relevantes e sistemáticos saldos reais negativos de operações orçamentais</b> ( 2012: M€ 6,6 ), de que decorre a <b>oneração indevida dos orçamentos futuros;</b></li> <li>✓ <b>PMP a terceiros e a fornecedores que excedem os parâmetros legalmente previstos ( 2012: 157 e 190 dias );</b></li> <li>✓ <b>Desajustamento entre as dívidas desta natureza e as disponibilidades</b> ( indicador de liquidez imediata );</li> <li>✓ <b>Elevados custos financeiros ( liquidação, nos anos de 2010/2012, de juros de mora de, pelo menos, M€ 1, tendo sido pagos m€ 405, estando, ainda, em dívida, no final do último ano, m€ 593 ).</b></li> </ul>	2.2.2.3 a 2.2.2.5	<p><b>O)</b> Implementação de medidas que contribuam para o restabelecimento do equilíbrio financeiro do MA, 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, da fixação das taxas dos impostos municipais e da melhoria dos respetivos processos de liquidação e cobrança;</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> <p><b>P)</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 os que tenham menor impacto negativo sobre os cidadãos ou de diminuir os meios financeiros afetos, de modo a proporcionar uma redução relevante e estrutural na despesa municipal.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
(cont.)	2.2.2.3 a 2.2.2.5	<p><b>Q)</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>R)</b> Redução dos prazos médios de pagamento para os parâmetros legalmente previstos, por forma a cumprir atempadamente os seus compromissos e evitar a ocorrência de custos financeiros.</p>
<p><b>3.2.3.</b> O MA <b>contratou e utilizou</b>, em 2009, <b>dois empréstimos ao abrigo do PREDE</b>, no montante total de <b>MC 3</b>.</p> <p><b>3.2.3.1.</b> Foram identificadas, entre 2008 e 2012, incorreções materialmente relevantes nas grandezas consideradas pela DGAL para o apuramento do PMP a fornecedores ( RCM 34/2008 ), tendo a IGF considerado, em 2011 e 2012:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Na <b>dívida a fornecedores: mais mC 136 e MC 1</b> ( soma dos quatro trimestres de cada ano ), valores que resultam da <b>consideração das diferenças apuradas</b> no procedimento de reconciliação de saldos;</li> <li>✓ Nas <b>aquisições de bens e serviços: menos MC 59,8 e MC 1</b> ( soma dos quatro trimestres de cada ano ), que não respeitam a eventos relacionados com aquisições a título oneroso.</li> </ul> <p>Quanto a <b>2008 a 2010</b>, os valores considerados decorrem da análise global ao referido Programa, efetuada pela IGF através da Informação n.º 1949/2012, disponível na sua página eletrónica.</p> <p>Consequentemente, <b>os PMP apurados pela IGF e DGAL são divergentes</b>, variando as diferenças entre <b>16 ( 2012 ) e 196 dias ( 2011 )</b>, o que se <b>reflete sobre a determinação dos objetivos anuais a atingir em matéria de redução do PMP e, eventualmente, ao nível dos resultados alcançados</b>.</p>	2.2.3.	

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p><b>3.2.3.2.</b> Face aos diferentes objetivos, que resultam das análises da IGF e DGAL, para a evolução do PMP, verificámos, nos anos de 2009/2012, no que respeita ao PREDE:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>DGAL: Incumprimento em 2009, 2010 e 2012</b> ( com aumento deste indicador ) e <b>cumprimento, com superação, em 2011.</b></li> <li>✓ <b>IGF: Incumprimento em 2009 e 2010</b> ( com aumento e uma deste indicador ) e <b>cumprimento em 2011 e 2012.</b></li> </ul> <p>Deste modo, considerando os anos de 2009/2012, a partir do termo da primeira metade do EMLP do Estado, ou seja, 2014, a respetiva taxa de juro base remuneratória do capital mutuado deverá ser acrescida:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>DGAL: 0,7 pp</b> ( 2009: 0,3 pp; 2010: 0,3 pp; 2011: -0,2 pp; 2012: 0,3 pp );</li> <li>✓ <b>IGF: 0,6 pp</b> ( 2009: 0,3 pp; 2010: 0,3 pp, 2011: 0 pp e 2012: 0 pp ).</li> </ul> <p>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.</p> <p>A DGTF, quanto a 2010/2012, já comunicou ao MA um acréscimo global da referida taxa de juro de 0,4 pp ( que corresponde à análise que resulta dos dados da DGAL ).</p> <p>Todavia, atendendo a que a indicada variação da taxa de juro só produz efeitos no futuro ( 2014 ), a situação é ainda suscetível de ser reapreciada pela DGTF.</p>	<p>2.2.3.</p>	<p><b>S)</b> Cumprimento efetivo dos objetivos fixados no PREDE com os quais o MA se comprometeu de forma expressa, nomeadamente a redução anual do PMP.</p>
<p><b>3.2.3.3.</b> O MA, nos anos de 2009 e 2011, não contribui totalmente para a prossecução dos objetivos, tanto de âmbito específico como geral, subjacentes à conceção do PREDE, já que não:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>Reduziu sistematicamente o PMP</b> de acordo com o previsto legalmente;</li> <li>✓ <b>Diminuiu, nos anos imediatos, de forma duradoura, as " outras dívidas a terceiros " em montante pelo menos equivalente ao dos EMLP.</b></li> </ul>	<p>2.2.3.</p>	<p>Cfr. recomendações <b>R)</b> e <b>S)</b>.</p>

3.3. LIMITES LEGAIS DE ENDIVIDAMENTO PARA 2012		
CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p><b>3.3.1.</b> Em 2012 foram criados, pela respetiva LOE, <b>limites especiais de EL e de EMLP</b>, que, importavam, de acordo com a IGF, <b>respetivamente, em € 18 504 018 e € 8 098 742</b>, valor diferente, no primeiro caso, do divulgado pela DGAL.</p> <p>Por sua vez, o <b>limite de ECP para 2012 previsto na LFL</b>, apurado pela IGF, foi de <b>€ 1 979 941</b>.</p>	2.3.1.	
<p><b>3.3.1.1.</b> Atento o <b>conceito de endividamento líquido total, o perímetro relevante</b>, para aferir do cumprimento dos <b>limites legais de endividamento municipal de 2012</b> englobava, para além do Município e dos SMA – Serviços Municipalizados de Águas, as seguintes entidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ CIMO – Comunidade Intermunicipal do Oeste;</li> <li>✓ AMPV - Associação de Municípios Portugueses do Vinho;</li> <li>✓ Terra Paixão, EEM;</li> <li>✓ CISTER – Equipamentos Educativos, SA;</li> <li>✓ PISOESTE, EEIM.</li> </ul> <p>Todavia, de acordo com o quadro legal, a <b>empresa TERRA PAIXÃO, EEM</b> não é de considerar para efeitos do limite de endividamento líquido, mas <b>apenas para os dos empréstimos</b>.</p>	2.3.2.	
<p><b>3.3.1.2.</b> No final de 2012, o MA, considerando os valores apurados pela IGF, <b>violou os limites especiais de EL e EMLP previstos na LEO e cumpriu o limite legal de ECP previsto na LFL</b>.</p> <p>Saliente-se, no entanto, que, naquele ano, <b>está excecionado dos limites legais de EMLP e de EL o montante de MC 4, pelo que os valores que estão a ser considerados são inferiores aos das respetivas grandezas</b>.</p>	2.3.3. a 2.3.5.	<p><b>T)</b> Cumprimento integral e sistemático, no futuro, do quadro legal vigente em matéria de limites legais de endividamento municipal.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p><b>3.3.1.3. A violação dos limites especiais de EL e EMLP de 2012 é suscetível, em abstrato, de ser sancionada:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Em termos tutelares administrativos e financeiros;</li> <li>✓ Através da dedução nas transferências do Estado do montante do excesso de EL ( no caso, MC 10,4 ).</li> </ul> <p><b>Contudo, em termos tutelares administrativos, existem, em nosso entender, causas que justificam os factos ilegais descritos, pelo que, de acordo com o quadro legal, não se justifica qualquer proposta no sentido da efetivação da responsabilidade daquela natureza.</b></p> <p><b>Já em sede financeira, a eventual responsabilidade é imputável</b></p> <div style="background-color: black; width: 100%; height: 80px; margin: 5px 0;"></div> <p>A apreciação e valorização dos factos nesta sede é da competência do Ministério Público junto do Tribunal de Contas, a quem devem ser comunicados.</p>	<p>2.3.3.3. e 2.3.4.1.</p>	
<p><b>3.3.1.4. O MA cumpriu, no ano de 2012, a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL para efeitos do apuramento e controlo da evolução do seu endividamento, em especial, dos limites legais.</b></p> <p>No entanto, a <b>informação reportada não refletia, minimamente, a sua situação nesta matéria</b>, tendo sido apuradas <b>diferenças materialmente relevantes, para mais</b>, de cerca de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>EL: MC 17;</b></li> <li>✓ <b>EMLP: MC 16.</b></li> </ul> <p>Tais <b>diferenças resultaram</b> das correções efetuadas pela IGF à informação do MA e, principalmente, dos valores relativos às entidades relevantes não comunicados ( em especial, a empresa CISTER, SA ) ou incorretamente reportados à DGAL.</p>	<p>2.3.6.</p>	<p><b>U)</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 MA e da comunicação da informação de todas as entidades relevantes.</p> <p><b>V)</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>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p><b>As divergências verificadas alteram substancialmente as conclusões globais em matéria de (in)cumprimento dos limites legais de EL e de EMLP.</b></p> <p>Saliente-se, ainda, que não estão consagrados, de forma integrada e sistemática, quaisquer procedimentos específicos relativos à identificação das entidades relevantes para os limites legais de endividamento municipal e à recolha da informação relevante.</p>	2.3.6.	
<p><b>3.3.2. O MA contribuiu positivamente, em 2012, para o défice do subsector das autarquias locais,</b> uma vez que, entre 1/jan e 31/dez, diminuiu o seu EL ( sem exceções ) em cerca de M€ 5,3.</p>	2.3.7.	

#### 3.4. SANEAMENTO E REEQUILÍBRIO FINANCEIROS NO FINAL DE 2012

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p><b>3.4.1. No final 2012, o MA apresentava uma situação de desequilíbrio financeiro conjuntural,</b> o que justificaria o recurso a um plano de saneamento financeiro, mas aderiu, entretanto, ao PAEL, que tem uma finalidade idêntica.</p>	2.4.	<p><b>W)</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. O MA tem uma Norma de Controlo Interno e um Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas aprovados nos termos legais, havendo, de um modo geral, articulação e coerência entre os dois documentos.</b></p> <p>A Autarquia não dispõe de nenhum departamento específico ou elemento responsável pela função controlo.</p>	2.5.1. a 2.5.2.	<p><b>X)</b> Criação de um departamento ou pessoa responsável pela função de controlo interno.</p>

CONCLUSÕES	Itens	RECOMENDAÇÕES
<p><b>3.5.2.</b> Do trabalho de campo realizado detetaram-se fragilidades ao nível do sistema de 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 curto prazo do balanço, o valor da amortização de contratos de EMLP cujo pagamento se vence em cada um dos anos imediatos;</li> <li>✓ Não são efetuadas periodicamente verificações físicas dos bens do ativo imobilizado;</li> <li>✓ Não está relevado em fichas de existências o controlo dos movimentos dos bens que não passam pelo armazém, nem existe outro tipo de controlo.</li> </ul>	<p>2.5.1. a 2.5.2.</p>	<p><b>Y)</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>Z)</b> Reconciliação, ainda que amostragem, do património da Autarquia, pelo menos, no final de cada exercício.</p> <p><b>AA)</b> Cumprimento do ponto 2.9.10.3.3. do POCAL no que respeita à informação constante das fichas de armazém.</p>
<p><b>3.5.3.</b> Da análise ao Plano de Gestão de Riscos incluindo os de Corrupção e Infrações Conexas, verificou-se a inexistência de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Inexistência de um serviço/elemento responsável pela função de monitorização e acompanhamento;</li> <li>✓ Falta de previsão dos termos e prazos em que deverá ocorrer a sua revisão periódica ou dos condicionalismos que possam justificar pontualmente esse facto;</li> <li>✓ Reduzido grau de aplicação do Plano, estando aplicadas menos de um terço das medidas previstas;</li> <li>✓ Não foi elaborado qualquer relatório anual conforme previsto no Plano.</li> </ul>	<p>2.5.3.</p>	<p><b>BB)</b> Revisão do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, de modo a que preveja o responsável pela função de monitorização e defina os termos e prazos em que deverá ocorrer a sua revisão.</p> <p><b>CC)</b> Aplicação integral das medidas previstas no Plano.</p> <p><b>DD)</b> Elaboração dos relatórios anuais conforme previsto no Plano.</p>

#### 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 Alcobaça, 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.** Que a Câmara Municipal de Alcobaça informe a IGF, no prazo de 60 dias a contar da data de receção do presente relatório, do estado de operacionalização 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,

*Pela Equipa*

Assinado por: **PAULA IDALINA GARCIA DUARTE**

Num. de Identificação Civil: BI109866665

Data: 2013.12.30 12:58:50 GMT Standard Time

Localização: CdE

